



Árið 2023, föstudaginn 5. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 122/2022, kæra á ákvörðunum Skipulagsstofnunar frá 21. september 2022 um að lagning 66 kV jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 skuli ekki háð umhverfismati og frá 11. október 2022 um að styrking Kópaskerslínu 1 skuli ekki sæta umhverfismati.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### **úrskurður:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 21. október 2022, er barst nefndinni sama dag, kæra samtökin Náttúrugrið, ákvarðanir Skipulagsstofnunar frá 21. september 2022 um að lagning 66 kV jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 skuli ekki háð umhverfismati og frá 11. október 2022 um að styrking Kópaskerslínu 1 skuli ekki háð umhverfismati.

Þess er krafist að ákvarðanir þessar verði felldar úr gildi og lagt verði fyrir Skipulagsstofnun að taka nýja ákvörðun í málunum. Til vara er þess krafist að ákvörðun um lagningu jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki verði felld úr gildi að hluta til, hvað varði nútímahraun.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 21. nóvember 2022.

**Málavextir:** Kópaskerslína 1 er loftlína sem liggur milli Laxárvirkjunar og Kópaskers. Línan er um 83 km löng og liggur m.a. um Reykjaheiði, Þeistareykjahraun, Kelduhverfi og Öxarfjörð.

Hinn 9. maí 2022 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning framkvæmdaraðila, Landsnets hf., um framkvæmdir á Kópaskerslínu 1 skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka við lögina. Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kom fram að nokkrar bilanir hefðu orðið á línunni frá því hún hefði verið tekin í rekstur, þar af þrjár umfangsmiklar. Markmið framkvæmdarinnar væri að auka afhendingaröryggi á svæðinu. Samkvæmt greinargerð framkvæmdaraðila felst fyrirhuguð framkvæmd í að styrkja Kópaskerslínu 1 á tveimur stöðum annars vegar með lagningu 2,5 km jarðstrengs í stað loftlínu og hins vegar endurnýjun loftlína á 5,5 km löngum kafla.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Norðurlands, Minjastofnunar Íslands, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og Skógræktarinnar. Töldu þessir aðilar ekki þörf á umhverfismati vegna framkvæmdarinnar. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 11. október 2022. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð fram-

kvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021. Skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Hinn 2. ágúst 2022 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning framkvæmdaraðila um lagningu 66 kV jarðstrengs frá Þeistareykjum norður að Kópaskerslínu 1 skv. 19. gr. laga nr. 111/2021, sbr. liði 10.16 og 13.02 í 1. viðauka við lögin. Í greinargerð framkvæmdaraðila sem fylgdi tilkynningu kom m.a. fram að talsverðar rekstrartruflanir hefðu orðið á Kópaskerslínu 1 frá tengivirkinu á Þeistareykjum að mastri 172. Framkvæmdin fælist í því að leggja nýjan háspenntan 7,8 km langan jarðstreng og taka á móti niður loftlínuna. Nauðsynlegt sé að styrkja línuna þar sem hún sé hvað útsettust fyrir óveðrum til að viðhalda afhendingaröryggi á svæðinu. Með því að koma hluta línunnar í jörð sé hún vernduð gegn veðurálagi.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Norðurþings, Þingeyjasveitar, Minjastofnunar Íslands, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra og Náttúrufræðistofnunar Ísland um það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Töldu þessir aðilar ekki þörf á umhverfismati vegna framkvæmdarinnar. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 21. september 2022. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021. Skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

**Málsrök kæranda:** Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé háð verulegum annmörkum og hana skuli því ógilda. Varða málsrök kæranda aðallega ákvörðun Skipulagsstofnunar dags. 21. september 2022 um lagningu jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu. Það svæði sem strengurinn verði lagður um og er í kærðu nefnt Skildingahraun njóti sérstakrar verndar samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Íslenskar orkurannsóknir (ISOR) meti hraunið merkilegt í jarðsögulegu samhengi. Hraunið og hár aldur þess segi sögu jökulhörfunar snemma á síðjökultíma af hálendi Þeistareykjavæðisins og setji í samhengi við jökulhörfun nærliggjandi svæða. Hrauninu verði raskað varanlega með því að leggja tæplega átta kílómetra langan jarðstreng frá Þeistareykjavirkjun að Kópaskerslínu 1.

Í greinargerð framkvæmdaraðila, sem fylgt hafi tilkynningu til Skipulagsstofnunar, komi ekki fram berum orðum að til standi að raska hrauninu, en af hinni kærðu ákvörðun megi sjá að nútímahrauni í skilningi 61. gr. náttúruverndarlaga verði raskað með framkvæmdinni. Lög mæli fyrir um að forðast skuli að raska slíkum fyrirbærum, en allt rask á nútímahrauni sé eðli máls samkvæmt varanlegt og óafturkræft. Í greinargerð framkvæmdaraðila sé ekki fjallað um áhrif á jarðminjar eða verndargildi þeirra, lög eða neitt sem tengist náttúruvernd, heldur eingöngu hvar sé hentugt fyrir framkvæmdaraðila að leggja strenginn í vegkanti gamals vegar. Einungis komi fram að strengleiðin sé öll í hrauni sem runnið hafi á síðjökultíma og það njóti sjálfkrafa verndar. Þá virðist eina tilvísun til hraunsins tengjast hverfisvernd í deiliskipulagi fyrir Þeistareykjavæðið.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, sem aflað var við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar, sé fullyrt að hraunið hafi að einhverju leyti glatað verndargildi sínu vegna jarðvegs og gróðurhulu. Þá kemur fram að ráðgerð strengleið sneiði fram hjá rishólum og sprungum í hrauninu „að mestu“ og með því sé rask á hrauninu lítið. Á Íslandi séu fjöldi nútímahrauna vel gróin, en allt að einu sérstæð og mikilvæg án þess að hafa glatað verndargildi sínu og því sé þetta byggt á misskilningi. Ekki hafi verið sýnt fram á með vísindalegum hætti að Skildingahraun hafi glatað verndargildi sínu eða að hraun geri það almennt séu þau undir

gróðurhulu. Samkvæmt a- og b-lið 3. gr. náttúruverndarlaga séu verndarmarkmið fyrir jarðminjar annars vegar að varðveita skipulag heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gefi samfellt yfirlit um jarðsögu landsins og hins vegar að vernda jarðmyndanir sem séu sérstakar eða einstakar á lands- eða heimsvísu. Ástæða sérstakrar verndar eldhrauna, markmið um verndun jarðminja, varúðarregla 9. gr. náttúruverndarlaga og orðalag 61. gr. sömu laga styðji ekki þá ályktun að rask á hrauninu teljist ekki mikið vegna þess að lítið sjáist í hraunmyndanir.

Samkvæmt 4. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga beri að forðast að raska hrauninu nema brýna nauðsyn beri til. Ekki liggi fyrir í máli þessu hvort skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt, enda hafi aðrir kostir ekki verið kannaðir við meðferð málsins. Svo ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga nái tilgangi sínum verði slíkt mat að fara fram. Í greinargerð framkvæmdaraðila hafi ekki verið gerð grein fyrir valkostum um aðgerðir við lagningu strengsins eða legu hans. Þá verði ekki séð að Skipulagsstofnun hafi rannsakað hvort aðrir valkostir séu fyrir hendi. Þannig hafi ekki verið fjallað um þann kost að leggja jarðstrenginn í sjálft vegstæðið og koma þar með í veg fyrir rask á hrauninu, en ekkert hafi komið fram við meðferð málsins sem útiloki þann kost. Skipulagsstofnun hafi brotið rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem umfjöllun um sérstaka vernd nútímahrauna sé „í skötulíki“ og aðrir valkostir hafi ekki verið kannaðir. Með hliðsjón af 2. viðauka laga nr. 111/2021, skyldu til að bera saman valkosti í umhverfismati, sbr. c-lið 1. mgr. 22. gr. laganna, sem og varúðarreglu náttúruverndarlaga sé það ótæk niðurstaða að fyrirhuguð framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum að því er varði áhrif mögulegra framkvæmdakosta á hraunið.

Í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 sé mælt fyrir um að framkvæmdaraðili skuli, þar sem við eigi, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdar, til þess að unnt sé að ákvarða hvort tiltekin framkvæmd skuli sæta umhverfismati. Í greinargerð framkvæmdaraðila komi fram að fyrirhuguð framkvæmd sé „hluti af styrkingu Kópaskerslínu 1 og valkostur 2 sem lýst er í kafla 3.6.8. í áætlun um framkvæmdaverk 2022–2024 í kerfisáætlun Landsnets 2021–2030.“ Einhvers konar mat á áhrifum jarðstrengsins hafi legið fyrir í kerfisáætluninni, en annarra valkosta sem fjallað hafi verið um í umhverfismati áætlunarinnar hafi ekki verið getið í greinargerð framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar. Í kerfisáætluninni er jarðstrengurinn sagður ekki raska svæðum undir sérstakri vernd 61. gr. náttúruverndarlaga og að hann verði lagður að mestu í núverandi línustæði. Hvorutveggja sé rangt, sé tekið mið af gögnum í máli þessu, enda raski jarðstrengur varanlega nútímahrauni svo til alla leið hans og hann sé ekki að neinu leyti meðfram núverandi línustæði. Þar af leiðandi sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun að þessu leyti, en hvorki hafi verið skoðuð fyrirbyggjandi gögn frá framkvæmdaraðila né hafi verið aflað gagna um áhrif jarðstrengsins og valkosta hans á jarðminjar sem njóti sérstakrar lagaverndar.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að sökum stærðar sé ekki hægt að plægja strenginn í jörð heldur þurfi að grafa um 80 cm breiðan og 120 cm djúpan skurð. Þetta skipti höfuðmáli og Skipulagsstofnun hafi borið að taka sérstaklega til athugunar hvort unnt væri að koma svo djúpum skurði fyrir í vegstæðið, fyrst ótækt hafi verið að plægja hann niður, og komast hjá raski á hrauninu. Í kerfisáætlun framkvæmdaraðila sé fjallað um aðra valkosti. Jarðstrengurinn, sem hin kærða ákvörðun lúti að, sé hluti af einum þeirra valkosta sem settir hafi verið fram í umhverfismati áætlunarinnar. Samkvæmt matinu skerði hinir kostirnir eldhraunið annað hvort ekki eða minna, auk þess sem sá kostur sem um ræði í máli þessu hafi verið metinn dýrastur. Samþykkt Orkustofnunar á kerfisáætlun feli í sér leyfi stofnunarinnar til framkvæmdar samkvæmt aðalvalkosti kerfisáætlunarinnar, sbr. 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Ekki liggi fyrir leyfi Orkustofnunar fyrir framkvæmdum sem tilkynntar hefðu verið til Skipulags-

stofnunar, þar sem framkvæmdirnar séu ekki aðalvalkostur samkvæmt umhverfismati kerfisáætlunar.

Þau atriði sem líta beri til við ákvörðun um hvort framkvæmd sé háð umhverfismati séu tilgreind í 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Þá séu einnig bein fyrir mæli um þetta í viðauka II.A við tilskipun 2011/92/ESB. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið beri að túlka íslensk lög til samræmis við EES-samninginn og gerðir hans. Í samræmi við grunnrök 2. viðauka við lög nr. 111/2021, sbr. 19. gr. laganna, sbr. einnig 4. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, sé framkvæmdaraðila skylt að veita nauðsynlegar upplýsingar til þess að Skipulagsstofnun geti metið þessi atriði við töku slíkrar ákvörðunar. Í máli þessu hafi framkvæmdaraðili ekki lagt fram upplýsingar um mótvægisáðgerðir, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021, eins og þeim sé lýst í kerfisáætlun framkvæmdaraðila, þar sem umræddur jarðstrengur hafi ekki verið sá valkostur sem komið hafi best út í umhverfismatinu.

Þá hafi ekki verið lögð fram lýsing á allri framkvæmdinni skv. a-lið 1. tölul. viðauka II.A við tilskipun 2011/92/ESB. Í greinargerð framkvæmdaraðila komi fram að fyrirhuguð framkvæmd sé viðbót við aðra framkvæmd, án þess þó að gerð sé grein fyrir því hvaða framkvæmd um ræði. Einnig segi að jarðstrengurinn sé hluti af styrkingu Kópaskerslínu, þ.e. framkvæmdinni sem ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. október 2022 fjalli um. Þar sem sú framkvæmd hafi ekki farið fram geti jarðstrengurinn ekki talist vera breyting eða viðbót á þeirri framkvæmd í skilningi tölulíðar 13.02 í viðauka 1 við lög nr. 111/2021. Í fyrrnefndri kerfisáætlun séu framkvæmdir þær, sem hinar kærðu ákvarðanir lúti að, taldar sem ein og sama framkvæmdin. Af því leiði að ekki hafi legið fyrir skýrar upplýsingar um samlegðaráhrif með öðrum framkvæmdum skv. tölulíð 1.ii í 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Skipulagsstofnun hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort um sé að ræða nýja framkvæmd eða viðbót við eldri framkvæmd. Hinar kærðu ákvarðanir fjalli um tvo hluta sömu framkvæmdar og því hafi borið að fjalla um hana sem slíka.

Framkvæmdaraðili hafi hvorki uppfyllt upplýsingaskyldu sína né gert fullnægjandi grein fyrir möguleikum til að takmarka áhrif framkvæmdarinnar á hraunið, þ.e. með því að leggja jarðstrenginn í vegstæðið sjálft eða þá koma í veg fyrir röskun hraunsins með því að velja hina valkostina sem fjallað sé um í kerfisáætlun. Samkvæmt 5. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB verði matsskylduákvörðun m.a. að byggja, þar sem við eigi, á niðurstöðum annars mats en umhverfismats framkvæmdar. Skipulagsstofnun hafi því verið skylt að taka tilhlýðilegt tillit til þess umhverfismats sem unnið hefði verið vegna kerfisáætlunar framkvæmdaraðila, en það hafi stofnunin ekki gert. Þá hafi stofnuninni einnig borið að vísa til viðeigandi viðmiða í viðauka 2 með lögum nr. 111/2021, sbr. einnig b-lið 5. mgr. 4. gr. áður nefndrar tilskipunar, og greina frá þeim mótvægisáðgerðum sem framkvæmdaraðili kunni að hafa lagt til. Ekki verði séð að stofnunin hafi vísað til viðmiðanna með tilhlýðilegum hætti og sé það verulegur annmarki á málsmeðferð.

Þá hafi almenningur ekki notið réttar til að gera athugasemdir við meðferð málsins. Með því að komast að niðurstöðu sinni í hinni kærðu ákvörðun og án þess að fjalla efnislega um sjálfan grundvöll ákvarðana á svæðum sem njóti verndar samkvæmt náttúruverndarlögum hafi Skipulagsstofnun í raun svipt almenning þátttökurétti sem honum hafi verið tryggður í Árósasamningnum og EES-samningnum. Fáí hin kærða ákvörðun að standa hafi ekki farið fram neitt mat á áhrifum framkvæmdarinnar á hið verndaða hraun. Kærandi telur að fyrirhugaðar framkvæmdir séu leyfis skyldar samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, sbr. 4. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga. Ákvæði laganna um hvernig leyfisveitandi skuli standa að útgáfu framkvæmdarleyfis komi ekki í stað þess þátttökuréttar sem almenningur eigi varðandi

allar framkvæmdir sem líklegar séu til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið samkvæmt Árósa-samningnum, Evróputilskipunum og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Fyrirmæli í 2. og 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga komi ekki í stað raunverulegs mats á áhrifum á svæði sem njóti verndar, með tilheyrandi þáttökurétti almennings.

**Málsrök Skipulagsstofnunar:** Af hálfu Skipulagsstofnunar er tekið fram að umfjöllun um jarðmyndanir hefði mátt vera ítarlegri í hinni kærðu ákvörðun en því er um leið hafnað að litið hafi verið hjá verndargildi þeirra. Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar komi fram að framkvæmdarsvæðið sé allt í hrauni sem njóti sérstakrar verndar en hafi þó að einhverju leyti glatað verndargildi sínu vegna jarðvegs og gróðurhulu. Með tilliti til sjónarmiða, sem þar séu rakin, megi ætla að rask á hrauni verði takmarkað og áhrif á jarðminjar verði ekki mikil.

Staðsetning framkvæmdar innan svæðis sem falli undir 61. gr. náttúruverndarlaga leiði ekki sjálfkrafa til þess að hún skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Í athugasemdum við 57. gr. frumvarps þess er varð að 61. gr. náttúruverndarlaga sé tekið fram að eldhraun sem sé að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki sé lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hafi að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem myndi verndargildi þess sem jarðmyndunar eða hraunvistgerðar og njóti það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt lagagreininni.

Við töku matsskylduákvörðunar falli það ekki í verkahring Skipulagsstofnunar að meta hvort skilyrðið um „brýna nauðsyn“ samkvæmt 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga sé uppfyllt. Samkvæmt 2. tl. í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 beri stofnuninni að athuga hversu viðkvæm þau svæði séu sem líklegt sé að framkvæmd hafi áhrif á, einkum með tilliti til verndarsvæða. Eigi það við um svæði sem falli undir ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga. Í þessu sambandi megi nefna úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 22 og 27/2020.

Hin kærða ákvörðun sé lokapáttur í tilkynningarskylduferli en ekki í umhverfismatsferli. Í fyrrnefnda ferlinu geri lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og IV. kafli reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana ekki ráð fyrir að framfari valkostagreining og samanburður á áhrifum valkosta á umhverfið. Því hafi Skipulagsstofnun ekki getað óskað eftir því að framkvæmdaraðili myndi skoða annan valkost en þann sem tilkynning hafi lotið að.

Í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 sé ekki vikið að því að stofnunin eigi að líta til umhverfismats kerfisáætlunar við ákvörðun um matsskyldu. Aðeins sé vikið að skipulagsáætlunum, sbr. i- og f-liði í 2. tölul. viðaukans. Þá sé ákvæði 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 ekki fortakslaust. Verði komist að þeirri niðurstöðu í máli þessu að framkvæmdaraðila hafi borið að taka tillit til umhverfismats kerfisáætlunar leggi Skipulagsstofnun áherslu á að valkostur 2, sem hin kærða ákvörðun líti að, hafi ekki umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Umhverfismat umræddrar kerfisáætlunar leiði það í ljós. Að því virtu sé ekki um að ræða verulegan annmarka á ákvörðuninni. Þá hafi Skipulagsstofnun lagt mat á þá þætti sem tilgreindir séu í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 og átt hafi við í málinu, sbr. umfjöllun í niðurstöðu kafla hinnar kærðu ákvörðunar. Það fari ávallt eftir eðli viðkomandi framkvæmdar hvaða þættir vegi þyngra en aðrir eða hafi meiri þýðingu fyrir úrlausn máls.

Þá falli enn fremur ekki undir verksvið Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum nr. 111/2021 að taka afstöðu til þess hvort tilkynnt framkvæmd á borð við þá sem um ræðir í máli þessu sé í samræmi við samþykktu framkvæmdaáætlun framkvæmdaraðila. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laganna beri framkvæmdaraðili ábyrgð á tilkynningu framkvæmdar til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um hvort hún skuli háð umhverfismati. Framkvæmdaraðili hefði haft samband við

stofnunina 7. september 2022 og bent á að eftir að málsmeðferð hófst vegna styrkingar á Kópaskerslínu 1 hefði þurft að ráðast í nánari greiningu á kerfinu á svæðinu. Sú greining hefði leitt til þess að nauðsynlegt hefði verið að bæta við tengingu frá Þeistareykjum að Kópaskerslínunni. Óskað hefði verið eftir, þrátt fyrir nálægð og kerfislega tengingu framkvæmdanna, að teknar yrðu aðskildar ákvarðanir um matsskyldu þeirra. Hefði framkvæmdaraðili einnig vakið athygli stofnunarinnar á því að í tilkynningu hefði ranglega verið vísað til texta í kerfisáætlun sem ekki ætti við og sent réttan texta. Þar komi m.a. fram að í kjölfar landshlutagreiningar og nýrra markmiða hafi endurnýjunarverkefni Landsnets verið endurskilgreint og feli nú í sér að auki tengingu frá Þeistareykjum að Kópaskerslínu 1 og því viðbót frá því sem kynnt hafi verið í síðustu útgáfu kerfisáætlunar Landsnets og hafi Orkustofnun verið upplýst um málið.

Vikið sé að mótvægisáðgerðum í greinargerð framkvæmdaraðila, en þar komi fram að í hönnunarferli hefði strengleiðin verið höfð í vegkanti alla leið til að lágmarka risk við framkvæmdir. Svarðlag ofan af skurði verði geymt þar sem unnt verði og endurnýtt við uppgræðslu að framkvæmdum loknum. Fyrri reynsla sýni að besta raun gefi að geyma svarðlagið í sem skemmstan tíma. Því verði verkinu áfangaskipt og svarðlag sem verði tekið upp sé lagt strax niður á fyrri áfanga. Auk þess sé vísað til kafla 3.6.8. í kerfisáætlun framkvæmdaraðila í greinargerðinni. Framkvæmdaraðili hafi lagt fram lýsingu á eiginleikum allrar framkvæmdarinnar í skilningi viðauka II.A tilskipunar nr. 2011/92/ESB. Þótt hinar kærðu ákvarðanir, þ.e. jarðstrengur frá Þeistareykjum að Kópaskerslínu 1 annars vegar og styrking Kópaskerslínu 1 hins vegar, tengist, sé ekki um sömu framkvæmdina að ræða og ekki unnt að líta svo á að styrking línunnar sé hluti af jarðstrengnum.

Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar komi fram að áhrif framkvæmdarinnar verði fyrst og fremst af völdum risks á gróðri en með þeim mótvægisáðgerðum sem framkvæmdaraðili lýsi í greinargerð sinni verði áhrif á gróður takmörkuð. Einnig að ætla megi að risk á hrauni verði takmarkað og að áhrif á jarðminjar verði ekki mikil. Strengurinn muni liggja meðfram gamla vegslóðanum að Þeistareykjum. Mótvægisáðgerðir séu skilgreindar í 8. tl. 3. gr. laga nr. 111/2021 sem aðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar eða áætlunar.

Lög nr. 111/2021 geri ekki ráð fyrir því að almenningur eigi rétt á að tjá sig áður en Skipulagsstofnun taki matsskylduákvörðun. Í 1. mgr. 20. gr. laganna sé kveðið á um að stofnunin skuli leita umsagnar umsagnaraðila eftir því sem við eigi hverju sinni en skv. 11. tölul. 3. gr. sömu laga teljist þeir vera opinberar stofnanir, stjórnvöld eða aðrir lögaðilar sem sinni lögbundnum verkefnum sem varði framkvæmdir sem falli undir lögin eða umhverfisáhrif þeirra.

Því sé hafnað að lagagrundvöllurinn sé ekki skýr. Í greinargerð framkvæmdaraðila og hinni kærðu ákvörðun sé vísað til tölul. 10.16 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021. Varðandi tilvísun í tölul. 13.02 bendi stofnunin á að háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík hafi sætt umhverfismati á sínum tíma. Hægt sé að líta svo á að tilkynning um jarðstrenginn frá Þeistareykjum sé breyting eða viðbót við þær framkvæmdir sem fjallað hafi verið um í því umhverfismati.

**Athugasemdir framkvæmdaraðila:** Framkvæmdaraðili álitur að í kærðu sé ekki vísað til neinna brota á formreglum sem geti leitt til svo íþyngjandi ákvörðunar að fella hinar kærðu ákvarðanir úr gildi en engin lagarök eða lögmæt sjónarmið hvíli að baki kröfu kæranda um að ákvarðanirnar verði felldar úr gildi.

Í 2. kafla greinargerðar framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar um lagningu jarðstrengs frá Þeistareykjum að Kópaskerslínu 1 hafi orðið þau mistök að gera ekki betur grein fyrir tilurð þess að ákveðið hefði verið að leggja umræddan streng. Um það leyti sem málsmeðferð Skipulagsstofnunar hafi farið fram vegna framkvæmdar um styrkingu Kópaskerslínu 1 hafi framkvæmdaraðili unnið að frekari greiningu á raforkukerfi Landsnets á umræddu svæði, umfram þá sem unnin hafi verið við gerð kerfisáætlunar. Niðurstaðan hafi verið sú að ráðast þyrfti í kerfislegar styrkingar svo óhætt yrði að uppfylla loforð um að fjarlægja Laxárlínu 1 og ná betri svæðisbundinni tengingu. Sú styrking sem hafi þótt best hafi falist í að bæta við tengingu frá Þeistareykjum að Kópaskerslínu 1. Þar sem málsmeðferð vegna styrkingar á Kópaskerslínu 1 hafi verið langt komin hefði verið ákveðið að tilkynna fyrirhugaða nýja strenglög sérstaklega í stað þess að blanda framkvæmdunum saman.

Það hafi láðst að upplýsa um að öðlast þyrfti sérstakt leyfi Orkustofnunar á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þar sem framkvæmdin væri ekki í samræmi við aðalvalkost í framkvæmdaáætlun 2022–2024 í kerfisáætlun Landsnets 2021–2030. Skipulagsstofnun hafi rekist á þetta ósamræmi og óskað skýringa. Framkvæmdaraðili hafi orðið við þeirri beiðni í tölvupósti 7. september 2022 þar sem færð voru fram rök um framkvæmdina og hafi Orkustofnun verið upplýst um málið.

Framkvæmdaraðila séu ljós þau ákvæði náttúruverndarlaga um að forðast beri að raska jarðminjum, líkt og eldhrauni, nema brýna nauðsyn beri til. Aftur á móti sé ljóst að það svæði sem verið sé að styrkja sé að mjög stórum hluta á eldhrauni og því verði vart komist hjá einhverri röskun á þeim, sama hvaða aðferð verði fyrir valinu, þ.e. loftlína eða jarðstrengur. Á myndum með tilkynningu framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar megi sjá að framkvæmdir spilli frekar gróðri en eldhrauni. Þá megi sjá rishóla beggja vegna vegslóðar en þeir liggja fjarri fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Strenglögnum frá Þeistareykjum muni liggja við veg og vegslóða og því sé framkvæmdasvæðið þegar raskað að hluta. Gróflega sé áætlað rask á um 0,6 ha lands og sé það gróið hraun með nokkuð þykkum jarðvegi að hluta. Bent er á umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, sem aflað var við meðferð málsins, þar sem talið hafi verið að ekki yrði mikið rask á jarðminjum. Skipulagsstofnun hafi því haft fullnægjandi gögn og upplýsingar til að taka upplýsta ákvörðun í málinu. Hvað varði jarðstrengslögnina í núverandi loftlínu Kópaskerslínu 1, næst Kópaskeri, þá muni hún liggja í röskuðu landi meðfram vatnslögnum sem sé þar fyrir.

Tilgangur framkvæmdarinnar sé m.a. að undirbúa styrkingu kerfisins svo hægt sé að taka niður Laxárlínu 1, tæplega 60 km loftlínu, sem lofað hefði verið að yrði gert í kjölfar þess að Hólasandslína 3 kæmist í rekstur. Auk þess sé framkvæmdin hluti af því að auka rekstraröryggi fyrir svæðisbundna kerfið á svæðinu, en núverandi staða hafi leitt til tjóns og rekstrartruflana. Framkvæmdin sé því mjög brýn, sérstaklega fyrir íbúa og samfélagið á þessu svæði og því verði að skoða mikilvægi þess þáttar í samhengi við þá skerðingu sem verði á eldhrauninu.

Tilkynning hafi verið unnin skv. 9. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sem greini frá þeim upplýsingum sem koma eigi fram í tilkynningu. Ekki sé þar gerð krafa um að fjallað sé um valkosti líkt og farið sé fram á vegna matsskyldra framkvæmda. Benda megi þó á að við undirbúning framkvæmdarinnar hafi verið ræddir aðrir möguleikar, t.d. að leggja strenginn í sjálfan vegslóðann. Ein meginástæða þess að ákveðið hafi verið að gera það ekki hafi verið að þar sem slóðin sé víða þröng yrði væntanlega að fara með tæki og efni á afmörkuðum köflum út fyrir hana á framkvæmdatíma. Því hafi þótt betri kostur að nýta vegslóðann á framkvæmdatíma og halda raski eingöngu í skurðstæði í kanti slóðans. Þá sé ljóst að loftlína á þessum kafla, með tilheyrandi mastraplönnum og aðkomuslóðum, komi

ekki til greina enda myndi hún ekki raska eldhrauninu minna og að auki næði sjónrænt áhrifasvæði yfir mun stærra svæði Skildingahrauns.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar sé nauðsynlegur hluti leyfisferlis framkvæmdarinnar, sbr. 25. gr. laga nr. 111/2021, og forsenda þess. Þannig geti það ekki verið ógildingarástæða ákvörðunar Skipulagsstofnunar að lögbundin leyfi séu ekki til staðar, þ.m.t. leyfi Orkustofnunar. Því sé ekki annmarki á hinni kærðu ákvörðun að ekki hafi verið skoðuð gögn frá framkvæmdaraðila sem liggi til grundvallar, eins og kerfisáætlun, og ekki aflað gagna um áhrif jarðstrengs og valkosta hans á jarðminjar sem njóti sérstakrar lagaverndar.

Í báðum hinum kærðu ákvörðunum sé gerð grein fyrir lagagrundvelli þeirra, leitað hafi verið umsagna og gögn tiltekin, þ.m.t. viðbótargögn. Lögbundið mat hafi farið fram og engar athugasemdir hafi verið gerðar við upplýsingar eða framlögð gögn. Því sé ekki unnt að fallast á að ekki hafi verið vísað til nauðsynlegra upplýsinga eða að rannsóknarregla 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotin. Þá hafi Skipulagsstofnun vísað til viðmiðana í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 með tilhlýðilegum hætti, en í hinni kærðu ákvörðun sé sérstaklega vísað til 1.-3. töluliðar viðaukans.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærandi ítrekar að Skipulagsstofnun sé bundin af ákvæðum 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og meginreglum þeirra laga við töku ákvarðana sinna. Samanburður valkosta sé ekki hluti málsmeðferðar skv. 19. gr. og 20. gr. laga nr. 111/2021. Hins vegar sé staðreynd að í „fyrirliggjandi niðurst[öðum] um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar“ í skilningi 2. mgr. 19. gr. laganna hafi fyrirhuguð framkvæmd ekki verið talinn hagfelldasti valkosturinn. Framkvæmdaraðili hafi ekki gert grein fyrir því við meðferð málsins. Útilokað sé að túlka gildandi lög þannig að Skipulagsstofnun hafi ekki verið skylt að rannsaka niðurstöðu umhverfismats kerfisáætlunar framkvæmdaraðila áður en hún hafi komist að niðurstöðu. Því hafi ekki verið farið að lögum við meðferð málsins þar sem ekkert tillit hafi verið tekið til umhverfismats kerfisáætlunarinnar. Þar sem tilkynningin hafi ekki verið í samræmi við kerfisáætlun framkvæmdaraðila hafi Skipulagsstofnun borið að rannsaka hvers vegna ekki hafi verið tekið tillit til niðurstaðna umhverfismats áætlunarinnar. Í gögnum málsins séu samskipti þar sem stofnunin hafi óskað alls kyns upplýsinga hjá framkvæmdaraðila við meðferð málsins. Því standist ekki sú fullyrðing að Skipulagsstofnun sé ekki rétt og skylt að óska eftir ýmiss konar upplýsingum, enda gildi rannsóknarreglan hér sem endranær.

Samkvæmt Evróputilskipun 2011/92/ESB, svo sem henni hafi verið breytt með tilskipun nr. 2014/52/ESB, sé skýrt að í rökstuðningi með matsskylduákvörðun þurfi að taka tillit til „fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar“ þar sem slíkt liggi fyrir. Í 20. gr. laga nr. 111/2011 séu ekki ákvæði um hvaða kröfur séu gerðar til rökstuðnings með ákvörðun Skipulagsstofnunar um að umhverfismat þurfi ekki að fara fram. Beri þá að beita skýringu sem uppfylli ákvæði Evróputilskipunar nr. 2011/92/ESB, sbr. tilskipun nr. 2014/52/ESB. Skv. 5. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 2011/92/ESB sé gerð sú afdráttarlaus krafa að stjórnvaldið taki „tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar“ í framangreindum skilningi. Hafna verði sjónarmiðum Skipulagsstofnunar um að vikið sé einungis að skipulagsáætlunum í 2. viðauka með lögum nr. 111/2021 en ekki að kerfisáætlun og því hafi hún ekki þurft að taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Þvert á móti séu það einmitt niðurstöður kerfisáætlunar sem Skipulagsstofnun eigi að fjalla um í rökstuðningi og slík áætlun lúti umhverfismati samkvæmt lögum.

Þá varpi forsaga lagaákvæða um vernd eldhrauna ljósi á mögulegar lögskýringar á nógildandi ákvæðum. Lagaskilningur Skipulagsstofnunar og Náttúrufræðistofnunar kunni að hafa litast af



lagaskilningi sem hefði talist fullgildur áður fyrr en ekki í dag. Þegar vernd eldhrauna hafi fyrst komið í lög með gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 hafi verið litið á eldhraun sem „landslagsgerð“ en það sé ekki gert lengur. Tveimur árum eftir gildistöku laganna hafi Alþingi samþykkt breytingu á lögunum og orðinu skipt út fyrir orðin „jarðmyndanir og vistkerfi“. Samkvæmt athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi sem varð að breytingalögum nr. 140/2001 hafi ekki þótt rétt að skilgreina þessi náttúruvafyrirbæri sem landslagsgerðir þar sem landslag hefði verið skilgreint sem form og útlit náttúrunnar og tæki þannig til útlits og ásýndar lands, þ.m.t. lögunar þess, áferðar og lita. Um væri að ræða jarðmyndanir og vistkerfi en heiti hugtaka hefðu þróast. Því hafi greininni verið breytt til samræmis við þessa þróun. Ákvæði 61. gr. núgildandi náttúruverndarlaga hafi einnig verið breytt m.a. vegna þess að ákvæðið hafi talist veikt og hefði t.a.m. ekki haft áhrif á ákvarðanir Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmdir væru matsskyldar. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögunum hafi markmiðið m.a. verið að stuðla að því að betur yrði vandað til málsmeðferðar stjórnvalda þegar teknar væru ákvarðanir sem snerti náttúruvafyrirbæri sem falli undir ákvæðið. Auk breytinga á greininni sjálfri hafi verið lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í þeim tilgangi að auka áhrif greinarinnar og styrkja þá vernd sem hún kveði á um. Ekki hefði einungis verið skerpt á ákvæðinu um sérstaka vernd, heldur hefði einnig verið bætt ákvæði í 3. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda beinlínis í þeim tilgangi „að auka áhrif greinarinnar og styrkja þá vernd sem hún kveði á um“. Í þessu máli reyni á samhljóða ákvæði í 2. viðauka með núgildandi lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Skýra eigi 61. gr. náttúruverndarlaga eftir orðanna hljóðan en vernd nútímahrauna takmarkist samkvæmt ákvæðinu ekki við yfirborð hraunanna.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Hefur úrskurðarnefndin kynnt sér þau sjónarmið, en ekki þykir efni til að rekja þau nánar hér.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um ákvarðanir Skipulagsstofnunar þess efnis að fyrirhugaðar framkvæmdir vegna lagningar jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 og styrking Kópaskerslínu 1 skuli ekki háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, þar sem þær séu ekki líklegar til að til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Kærandi í máli þessu eru umhverfisverndarsamtök sem byggja kæruaðild sína á 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur fram að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta vegna tilgreindra ákvarðana enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Meðal þeirra ákvarðana sem framangreind samtök geta kært eru ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. tilvitnaðra laga teljast umhverfisverndarsamtök samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Samtökin skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.

Félagsmenn kæranda eru fleiri en 30 en um aðild að félaginu segir í samþykktum þess að allir sem lýsi sig samþykka tilgangi félagsins á aðalfundi þess geti orðið félagsmenn. Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess „að standa vörð um líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni í náttúru Íslands.“ Einnig hefur kærandi gefið út ársskýrslu fyrir 2021–2023. Telur úrskurðarnefndin samkvæmt þessu að um umhverfisverndarsamtök sé að ræða í skilningi 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og verður mál þetta því tekið til efnismeðferðar.

-----

Fyrirhugaðar framkvæmdir voru tilkynntar til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matskyldu samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 sem framkvæmdir í flokki B, sbr. liði 10.16 og 13.02 í 1. viðauka við lög. Skulu tilkynningaskyldar framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B háðar umhverfismati þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka við lög. Í tilkynningu skal framkvæmdaraðili leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar. Skal hann, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfismat framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna.

Í 20. gr. laga nr. 111/2021 er mælt fyrir um að Skipulagsstofnun skuli innan sjö vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati samkvæmt lögum. Áður skal stofnunin leita umsagnar umsagnaraðila eftir því sem við á hverju sinni og sé niðurstaða Skipulagsstofnunar sú að tilkynningarskyld framkvæmd sé ekki háð umhverfismati getur stofnunin gert ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Þá verður að líta svo á að Skipulagsstofnun beri að rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laganna, en vægi hvers þáttar er, eðli málsins samkvæmt, breytilegt eftir því hvaða framkvæmd um ræðir hverju sinni.

Málsrök kæranda varða að mestu aðra hinna kærðu ákvarðana, þ.e. að lagning jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 skuli ekki háð umhverfismati. Það er um leið sá þáttur sem gerð er krafa um til vara að verði felldur úr gildi. Með hliðsjón af því varðar umfjöllun hér á eftir aðeins þá ákvörðun uns kemur að umfjöllun um möguleg samlegðaráhrif hinna kærðu ákvarðana.

-----

Við meðferð hinnar kærðu ákvörðunar um lagningu jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 aflaði Skipulagsstofnun álits umsagnaraðila á grundvelli 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Svo sem fyrr segir töldu umsagnaraðilar að í tilkynningu framkvæmdaraðila væri nægjanlega gerð grein fyrir fyrirhuguðum framkvæmdum og mótvægisáðgerðum. Framkvæmdirnar væru ekki líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif og myndi fullt umhverfismat ekki bæta við fyrirbyggjandi upplýsingar. Hin kærða ákvörðun lýsir fyrirhugaðri framkvæmd og mótvægisáðgerðum, fjallar um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og áliti umsagnaraðila og víkur að þeim leyfum sem framkvæmdin er háð.

Í niðurstöðukafla sínum vísar Skipulagsstofnun til þess að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skuli taka mið af eðli framkvæmdar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdar og mengun, sbr. 1. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Einnig skuli taka mið af staðsetningu framkvæmdar og hversu viðkvæm þau svæði séu sem líklegt sé að framkvæmd hafi áhrif á, svo sem með tilliti til verndarákvæða, einkum svæða sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum. Einnig beri að líta til álagsþols náttúrunnar, svo sem með tilliti til votlendissvæða og sérstæðra jarðmyndana, sbr. 2. tölul. 2. viðauka fyrrnefndra laga. Þá beri að taka mið af eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmdar, meðal annars með tilliti til umfangs, eðlis og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, afturkræfni áhrifanna og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tölul. 2. viðauka laganna.

Hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar er skipt í nokkra kafla og eru þar m.a. reifuð framkomin sjónarmið umsagnaraðila og framkvæmdaraðila um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar á gróður, jarðmyndanir og verndarsvæði. Niðurstaða stofnunarinnar er í 6. kafla og vísar hún í rökstuðningi sínum sérstaklega til fyrrgreindra viðmiða um eðli framkvæmdar skv. 1.-3. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Er á því byggt að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki umfangsmikil og fari fram á svæði sem er að einhverju leyti nú þegar raskað vegna vegarslóða. Strengurinn verði niðurgrafinn og muni því ekki sjást þegar gróðurrask á yfirborði hefur gróið með tímanum. Framkvæmdasvæðið sé allt í hrauni sem njóti sérstakrar verndar sem hafi þó að einhverju leyti glatað verndargildi sínu vegna jarðvegs og gróðurhulu. Áhrif á jarðminjar verði því ekki mikil. Lítil hluti leiðarinnar fari um fjarsvæði vatnsverndar, en vatnsbólið sjálft sé í nokkurri fjarlægð og framkvæmdaraðili hyggst vera í samráði við Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra vegna vinnu innan svæðisins. Áhrif framkvæmdarinnar verði fyrst og fremst af völdum rasks á gróðri en með þeim mótvægisáðgerðum sem framkvæmdaraðili hefur kynnt verði áhrif á gróður takmörkuð. Að mati Skipulagsstofnunar kalli þeir þættir sem falla undir eðli, staðsetningu og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar ekki á að framkvæmdin undirgangist mat á umhverfisáhrifum.

-----

Í 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Nær verndin m.a. til eldhrauna, gervigíga og hraunhella sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, sbr. 2. mgr. ákvæðins, en í 3. mgr. er tiltekið að m.a. beri að forðast að raska jarðminjum sem taldar séu upp í 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Við lagningu jarðstrengsins verður raskað í einhverju jarðminjum sem falla undir lagagreininna, en strengleiðin er öll á hrauni sem nýtur verndar. Um verndargildi hraunsins má vísa til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, en þar kemur fram að á hrauninu sé jarðvegs- og gróðurhula svo lítið sjáist í hraunmyndanir. Þá sneiði strengleiðin að mestu fram hjá rishólum og sprungum í hrauninu og telur stofnunin því að ekki verði mikið rask á jarðminjum. Í hinni kærðu ákvörðun er af hálfu Skipulagsstofnunar vísað til þess að fyrirhuguð framkvæmd sé ekki umfangsmikil og fari fram á svæði sem er að einhverju leyti nú þegar raskað vegna vegarslóða. Auk þess liggur fyrir að svæðið sem slóðinn liggur um er að mestu hulið jarðvegi og gróðri, þannig að verndargildi hraunsins er minna en ella væri. Verður ekki gerð athugasemd við umfjöllun Skipulagsstofnunar að þessu leyti þótt hún hefði e.t.v. mátt vera ítarlegri um staðhætti.

Af hálfu kæranda er bent á að ekki sé gerð grein fyrir valkostum um útfærslu við lagningu strengsins eða legu hans í tilkynningu framkvæmdaraðila. Slíkra upplýsinga er að jafnaði ekki krafist þegar tekin er ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar og er ekki gerð krafa í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um að slíkir valkostir séu reifaðar. Þar er á hinn bóginn mælt fyrir um að taka skuli tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Mat á valkostum fer jafnan fram á síðari stigum verði niðurstaðan sú að um matsskylda framkvæmd sé að ræða.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að samþykki Orkustofnunar liggja fyrir í Kerfisáætlun Landsnets 2021–2030, en fyrir liggur að þegar tilkynning um framkvæmdina barst Skipulagsstofnun var ekki gert ráð fyrir henni í framkvæmdaáætlun 2022–2024 í fyrrnefndri kerfisáætlun Landsnets. Skipulagsstofnun óskaði nánari skýringa um þetta, eins og rakið er í umsögn stofnunarinnar til úrskurðarnefndarinnar, og var upplýst um að upphaflega hafi staðið til að styrkja Kópaskerslínu 1 á tveimur stöðum og að sú framkvæmd sem tilkynnt hefði verið til Skipulagsstofnunar 9. maí 2022 væri aðalvalkostur kerfisáætlunar. Eftir frekari greiningu hafi verið ákveðið að bæta við tengingu frá Þeistareykjum að Kópaskerslínu 1 og hefði Orkustofnun

verið upplýst um það. Í tilkynningu til Skipulagsstofnunar um lagningu jarðstrengsins hafi ranglega verið vísað til þess að framkvæmdin væri valkostur 2 sem fjallað væri um í kerfisáætlun. Við meðferð málsins hefur þetta verið upplýst nánar. Þá hefur ekkert komið fram í málinu sem gefur til kynna að áform um legu jarðstrengsins að Þeistareykjum séu ekki reist á málefnalegum sjónarmiðum. Hvað snertir möguleika á að leggja jarðstrenginn í vegarstæði gamla vegarslóðans að Þeistareykjum má benda á að fram kemur í umsögn Landsnets til úrskurðarnefndarinnar að hætta hefði verið á auknu jarðraski við það.

Af hálfu kæranda hefur verið gagnrýnt að hinar kærðu ákvarðanir fjalli um tvo hluta sömu framkvæmdar og því hafi borið að fjalla um þær í einu lagi. Þannig sé fjallað um framkvæmdirnar í áður nefndri kerfisáætlun. Af því leiði að ekki hafi legið fyrir skýrar upplýsingar um samlegðaráhrif með öðrum framkvæmdum, sbr. tölulið ii. í 1. lið 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Hinar kærðu framkvæmdir eru þrátt fyrir þetta að verulegu leyti landfræðilega aðgreindar. Báðar fela þó í sér framkvæmdir á Reykjaheiði og Þeistareykjahrauni, annars vegar endurnýjun loftlínu og hins vegar lagningu jarðstrengs. Hvorug framkvæmdin er mikil að umfangi og gætir ekki samlegðaráhrifa vegna þeirra. Að áliti úrskurðarnefndarinnar hefði verið eðlilegt að tilkynna þessar framkvæmdir sameiginlega og hefði Skipulagsstofnun getað krafist þess við málsmeðferð. Þar sem ekki verður þó álitid að framkvæmdirnar séu líklegar til þess að hafa veruleg umhverfisáhrif þótt þær væru metnar sameiginlega verður þetta látið óátalið.

Að virtum gögnum málsins, kynntrar tilhögunar framkvæmdarinnar og mótvægisáðgerða er það álit úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi við undirbúning hinna kærðu ákvarðana tekið viðhlítandi tillit til þeirra viðmiða sem eru í 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Er enda ekki um að ræða framkvæmd sem telja verður að líkleg sé til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hennar. Verður og ekki annað ráðið en að fyrir Skipulagsstofnun hafi legið nauðsynlegar upplýsingar um framkvæmdina og forsendur hennar sem stofnunin gat reist ákvarðanir sínar á.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið eru hinar kærðu ákvarðanir ekki haldnar þeim form- eða efnisannmörkum er ógildingu geta valdið og verður kröfum kæranda, bæði aðal- og varakröfu, þar um því hafnað.

### Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvarðana Skipulagsstofnunar frá 21. september 2022 um að lagning 66 kV jarðstrengs frá virkjun við Þeistareyki að Kópaskerslínu 1 skuli ekki háð umhverfismati og frá 11. október 2022 um að styrking Kópaskerslínu 1 skuli ekki sæta umhverfismati.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)