



Árið 2023, föstudaginn 21. júlí 2023, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Arnór Snæbjörnsson formaður og Geir Oddsson auðlindafræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 51/2023, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 17. mars 2023 um að endurnýjun og uppsetning tveggja nýrra vindmylla á undirstöðum fyrri vindmylla við Þykkvabæ skuli ekki háð umhverfismati.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 20. apríl 2023, kærir Kristín Bjarnadóttir, Stóra-Rimakoti í Þykkvabæ, ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 27. febrúar 2023 um að endurnýjun og uppsetning tveggja nýrra vindmylla á undirstöðum fyrri vindmylla við Þykkvabæ skuli ekki háð umhverfismati. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Jafnframt er gerð krafa um að framkvæmdin sæti umhverfismati og verði grenndarkynnt. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu fyrrnefndra vindmylla lá ekki fyrir 27. febrúar 2023 heldur 17. mars s.á. og verður því litið svo á að það sé hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 22. maí 2023.

Málavextir: Hinn 18. janúar 2023 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning framkvæmdaraðila, skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlaða, um fyrirhugaða uppsetningu tveggja nýrra vindmylla á undirstöðum fyrri vindmylla við Þykkvabæ, sbr. lið 3.16. í 1. viðauka við löginn.

Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kom m.a. fram að árið 2014 hefðu verið reistar tvær vindmyllur 0,5 km norðaustan við þéttbýlið í Þykkvabæ, um 13,5 km sunnan við þjóðveg 1. Kviknað hefði í annarri þeirra árið 2017 og í hinni árið 2022 og þær því verið felldar. Fyrirhuguð framkvæmd fæli í sér að reistar yrðu tvær nýjar vindmyllur á undirstöðum fyrri vindmylla. Þær yrðu hvor um sig með 900 KW uppsett afl í stað 600 KW sem var afl fyrri vindmylla. Heildarhæð mastursturna yrði 46,6 m en hefði verið 53 m áður. Lengd spaða yrði óbreytt frá fyrri vindmyllum eða 44 m. Spaðar í hæstu stöðu myndu því ná 67,6 m hæð, en hefðu áður náð 74 m hæð. Nýju myllurnar yrðu 50% aflmeiri þrátt fyrir að vera lægri. Allir innviðir væru þegar til staðar, þ.m.t. vinnuþlön, aðkomuvegur og tenging við raforkukerfi. Áætlaður líftími vindmyllanna væri 25 ár. Þær yrðu á framræstu landbúnaðarlandi, en í kringum framkvæmdasvæðið væri flatt ræktarland. Var það mat framkvæmdaraðila að fyrirhuguð framkvæmd myndi ekki hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér svo sem rakið var nánar í greinargerðinni.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Minjastofnunar Íslands, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Orkustofnunar, Rangárþings ytra, Samgöngustofu, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands og Vegagerðarinnar. Taldi Heilbrigðiseftirlitið í umsögn sinni að framkvæmdin kallaði ekki á umhverfismat. Í umsögn Umhverfisstofnunar kom fram að nokkuð ítarlega hefði verið fjallað um áhrif fyrri vindmylla. Myndi umhverfismat nú skila litlu af nýjum upplýsingum og ekki væri ástæða til að ætla að nýjar vindmyllur myndu hafa önnur og meiri áhrif en fyrri mannvirki. Það væri því ekki líklegt að framkvæmdin myndi hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Orkustofnun, Samgöngustofa, Vegagerðin og Veðurstofan tóku í umsögnum sínum ekki afstöðu til þess hvort framkvæmdin skyldi sæta umhverfismati, en gerðu ekki athugasemdir við tilkynninguna. Náttúrufræðistofnun tók heldur ekki afstöðu til þess, en taldi að bæta þyrfti upplýsingar um fuglalíf svæðisins til að hægt væri að meta áhrif vindmyllanna á fullnægjandi hátt. Loks var það mat Rangárþings ytra að framkvæmdin gæti verið háð umhverfismati. Minjastofnun mun ekki hafa skilað inn umsögn. Veitti framkvæmdaraðili svör við athugasemdum Rangárþings ytra og Náttúrufræðistofnunar með bréfi, dags. 9. mars 2023.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu fyrirhugaðrar framkvæmdar lá fyrir 17. mars 2023 og var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð umhverfismati.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að ýmislegt bendi til þess að ekki hafi verið rétt staðið að gerð deiliskipulags fyrir fyrirhuguð áform þegar þau hafi verið kynnt árið 2013. Þegar málið hafi verið kynnt fyrir íbúum á þeim tíma hafi komið fram að íbúar og starfsemi á svæðinu myndu njóta góðs af lægra raforkuverði, en það hafi ekki gengið eftir. Ef annmarkar séu á gildandi deiliskipulagi ætti það að teljast ógilt og þurfi þá að fara fram nýtt umhverfismat sem og ný grenndarkynning.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er bent á að í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sé kveðið á um að tilkynningarskyldar framkvæmdir, sem tilgreindar séu í flokki B, skuli háðar umhverfismati þegar þær séu „taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif“ vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka við lögina. Skipulagsstofnun meti hvort framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð áhrif og skipti ekki máli við það mat þótt uppi kunni að vera álitafni um lögmæti deiliskipulags er varði framkvæmdirnar. Umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun um skipulag sé aðeins sett fram til leiðbeiningar. Að öðru leyti sé vísað til rökstuðnings stofnunarinnar sem fram komi í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að skýrt sé í lögum að grenndarkynning hafi þurft að fara fram og sé íbúðafundur ekki ígildi hennar. Þá hafi íbúum verið gefið vilýrði fyrir lægra raforkuverði, en um innantómt loforð hafi verið að ræða sem ekki hafi verið hægt að framkvæma. Meirihluti íbúa á svæðinu sé andvígur uppsetningu vindmyllanna.

Athugasemdir sveitarfélagsins: Sveitarfélagið bendir á að samþykktar hafi verið breytingar á skipulagsáætlunum vegna áforma um uppsetningu tveggja vindmylla. Í aðdraganda breytinga á aðalskipulagi sveitarfélagsins á árinu 2013 hafi það verið álit Skipulagsstofnunar að þar sem um einungis tvær vindmyllur væri að ræða þá væri breytingin ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Jafnframt hafi stofnunin óskað eftir betri umfjöllun um áhrif vindmylla á fuglalíf og hafi nánar tilgreind verkfræðistofa verið fengin til að meta þau áhrif. Breyting á

aðalskipulagi hafi tekið gildi árið 2013, líkt og deiliskipulag fyrir viðkomandi svæði. Á árinu 2014 hafi verið gefið út byggingarleyfi fyrir vindmyllunum. Óskað hafi verið eftir nýju byggingarleyfi á árinu 2017 vegna uppsetningu nýrrar vindmyllu í stað þeirrar sem hafi brunnið. Því hafi verið hafnað þar sem áformin hafi ekki verið í samræmi við gildandi skipulag. Hins vegar hafi verið fallist á umsókn um að veita leyfi til niðurrifs á vindmyllunni. Ekkert hafi þó orðið af þeim áformum. Árið 2022 hafi nýr eigandi vindmyllanna óskað eftir leyfi til niðurrifs þeirra og hafi það verið samþykkt. Í maí 2023 hafi byggingarfulltrúi síðan gefið út byggingarleyfi til endurnýjunar á umræddum vindmyllum. Fullt samráð hafi verið viðhaft við almenning og umsagnaraðila í öllu skipulagsferlinu. Þá sé það ekki á hendi sveitarfélagsins að lofa eða taka afstöðu til loforðs um lækun á orkukostnaði.

Niðurstaða: Í máli þessu er kærð ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 17. mars 2023 um að endurnýjun og uppsetning tveggja nýrra vindmylla á undirstöðum fyrri vindmylla við Þykkvabæ skuli ekki háð umhverfismati. Af hálfu kæranda er einkum vísað til þess að ekki hafi verið rétt staðið að gerð deiliskipulags vindrafstöðva í Þykkvabæ sem tók gildi árið 2013 og því sé nauðsynlegt að endurtaka það ferli sem og að láta fara fram umhverfismat. Af því tilefni þykir rétt að benda á að það er einungis hin kærða ákvörðun sem sætir lögmetisathugun úrskurðarnefndarinnar í þessu máli, en ekki ákvörðun sveitarstjórnar Rangárþings ytra frá 2013 um að samþykkja deiliskipulag vindrafstöðva í Þykkvabæ, en kærufrestur til nefndarinnar vegna þeirrar ákvörðunar er löngu liðinn.

Áform framkvæmdaraðila voru tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sem framkvæmd í flokki B, sbr. lið 3.16, en þar undir falla vindorkuver með uppsett rafafli 1 MW eða meira eða mannvirki sem eru 25 eða hærrí. Samkvæmt þeirri lagagrein skal framkvæmdaraðili leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar. Jafnframt 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. Í 20. gr. laganna er síðan 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 lögnum. Áður skal stofnunin leita umsagnar umsagnaraðila eftir því sem við á hverju sinni. Þá skal Skipulagsstofnun gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og hafa hana aðgengilega á netinu.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 skulu tilkynningarskyldar framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lögin 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 lögin. Það fer eðli máls samkvæmt eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðun snýst um hvert þeirra atriða sem tiltekin eru í 1.–3. tölul. í 2. viðauka laganna vegi þyngst við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar teljist umtalsverð. Þegar það er metið verður að miða við þá tilhögun framkvæmdar sem kynnt er og leggja mat á það hvort framkvæmdin, svo sem hún er fyrirhuguð, sé líkleg til þess að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum. Verður að gera kröfu um að fyrir liggi nægar upplýsingar miðað við aðstæður til að hægt sé að komast að niðurstöðu um hvort framkvæmdin geti haft í för með sér umtalsverð áhrif.

Í greinargerð framkvæmdaraðila er framkvæmdinni lýst og kemur m.a. fram að fyrirhugaðar vindmyllur verði settar upp á undirstöðum fyrri vindmylla, um 0,5 km norðaustan við þéttbýlið í Þykkvabæ. Heildarhæð turna verði 46,6 m. Þvermál spaða verði 44 m og muni þeir ná 67,6 m hæð í hæstu stöðu. Um flatt landbúnaðarland sé að ræða og allt í kring séu beitolönd, tún og kartöfluakrar. Náttúruleg búsvæði séu af skornum skammti og þéttleiki varpfugla ekki mikill. Sé allt Suðurlandsundirlendið flokkað sem mikilvægt fuglasvæði, meðal annars vegna mikils fjölda farfugla sem fari um svæðið.

Við undirbúning ákvörðunarinnar aflaði Skipulagsstofnun umsagna Minjastofnunar Íslands, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Orkustofnunar, Rangárþings ytra, Samgöngustofu, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands og Vegagerðarinnar á grundvelli 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Taldi Náttúrufræðistofnun í umsögn sinni að þar sem ekki væri um fjölgun vindmylla að ræða og notast yrði við innviði sem fyrir væru fylgdi framkvæmdinni aðeins minniháttar rask. Sökum þess væru þau umhverfisáhrif sem mest þyrfti að huga að, áhrif á fuglalíf. Taldi stofnunin að hvort sem fullt mat á umhverfisáhrifum færi fram eða ekki þá þyrfti að bæta upplýsingar um fuglalíf á svæðinu til að hægt væri að meta áhrif vindmyllanna á fuglalíf á fullnægjandi hátt. Einnig vék stofnunin að mikilvægi vöktunar á fuglalíf og að vöktun á áflugi þyrfti að vera markviss. Í umsögn Rangárþings ytra var vikið að því að í greinargerð framkvæmdaraðila væri ekki tekið á öllum þeim atriðum sem fjalla þyrfti um í umhverfismatskýrslu um áhrif framkvæmdanna, t.a.m. varðandi breyttar forsendur frá lýsingu deiliskipulags um fyrirhugaða nýtingu orkunnar og skuggaáhrif á nærliggjandi byggð. Væru áformin ekki í fullu samræmi við stefnumótun um nýtingu á vindorku í Rangárþingi ytra, sem orðið hefði hluti af aðalskipulagi sveitarfélagsins árið 2019, m.a. varðandi viðmið um fjarlægð vindrafstöðva frá byggð og frístundasvæðum. Veitti Skipulagsstofnun framkvæmdaraðila færi á að koma að sjónarmiðum sínum vegna framkominna athugasemda, sem hann og gerði.

Í niðurstöðukafla ákvörðunar Skipulagsstofnunar var tekið fram að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skyldi háð umhverfismati skyldi taka mið af eðli, staðsetningu og eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmdar og var um það vísað til nánar tilgreindra atriða í 1–3. tölul. í 2. viðauka við lögin. Tekið var fram að engin svæði væru innan áhrifasvæðis framkvæmdarinnar, með tilliti til sjónrænna áhrifa, sem nytu verndar og jarðrask yrði lítið sem ekkert. Engin sérstök útivistar- eða ferðamannasvæði væru innan eða í nágrenni við framkvæmdasvæðið. Landslagið einkenndist af flötu og manngerðu landslagi, sjónlínur væru langar en vindmyllurnar væru tiltölulega lágar sem takmarkaði áhrifasvæði þeirra. Ásýndaráhrifin væru að miklu leyti afturkræf þótt mannvirkin kæmu til með að standa í langan tíma. Þá tók Skipulagsstofnun fram að mikilvægt væri að í virkjunarleyfi væru sett ákvæði um líftíma mannvirkjanna, frágang, niðurrif og förgun þeirra. Með þessu lagði stofnunin mat á áhrif framkvæmdarinnar hvað varðar m.a. ásýnd, en áhrif á landslag og ásýnd lands eru meðal þýðingarmestu umhverfisáhrifa vindorkuvera.

Fyrir liggur að vindmyllurnar verða staðsettar nálægt byggð, en um 0,5 km munu vera í næstu íbúðarhús. Benti Skipulagsstofnun á að byggð væri í næsta nágrenni við vindmyllurnar, en lítil sem engin áhrif væru á byggð á þeim svæðum þar sem helst mætti búast við skuggaflökki eða skuggum. Tekið var fram í niðurstöðu Skipulagsstofnunar að áhrif vindmyllanna á hljóðvist væru innan marka sem skilgreind væru í reglugerð. Það var einnig niðurstaða verkfræðistofu er gerði hljóðútreikninga á áhrifum þeirra sem lýst er í greinargerð framkvæmdaraðila. Áleit Skipulagsstofnun heilt yfir lítið að endurnýjaðar vindmyllur kæmu til með að hafa sambærileg áhrif og fyrri vindmyllur.

Almennt má ætla að áhrif á fugla séu meðal þýðingarmestu umhverfisáhrifa vindorkuvera. Nokkurt fuglalíf er á fyrirhuguðu framkvæmdarsvæði og tekur Náttúrufræðistofnun fram í umsögn sinni að meginþátturinn sem þurfi að huga að sé áflug fugla, bæði áflugshætta fyrir varpfugla sem dvelji á svæðinu og farfugla á fartíma þegar margar tegundir fari um svæðið í stórum hópum. Fyrir liggur að takmarkaðar upplýsingar virðast vera um fuglalíf á svæðinu. Höfundur minnisblaðs um áhrif vindmylla á fuglalíf, sem lagt var fram til Skipulagsstofnunar við breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins, rekur að ekki séu tiltæk gögn um fugla á umræddu svæði og að samkvæmt upplýsingum frá Náttúrufræðistofnun Íslands séu ekki til útgefin gögn um svæðið. Því verði fjallað um líkleg áhrif á fuglalíf með almennum hætti út frá því sem líklegt væri á svæðinu. Þá er ljóst að Náttúrufræðistofnun telur að bæta þurfi upplýsingar um fuglalíf á svæðinu til að hægt sé að meta áhrif vindmyllanna nánar.

Þrátt fyrir að Skipulagsstofnun sé ekki bundin af þeim umsögnum sem aflað er við rannsókn máls ber henni að leggja efnisleg mat á innihald og vægi þeirra áður en ákvörðun er tekin. Í hinni kærðu ákvörðun fjallaði Skipulagsstofnun um áhrif framkvæmda á fuglalíf og tók fram að fyrirhugað framkvæmdasvæði væri innan mikilvægs fuglasvæðis sem spanni um 3.476 km². Um fuglalíf á og næst framkvæmdasvæðinu hafi takmarkaðar upplýsingar verið í greinargerð framkvæmdaraðila. Jafnframt var vísað til umsagnar Náttúrufræðistofnunar um mikla umferð farfugla sem leggja þyrfti áherslu á að vakta ásamt því að vakta áflug. Tók Skipulagsstofnun undir það í áliti sínu og taldi mikilvægt að ráðist yrði í vöktun á fuglalífi á og við framkvæmdarsvæðið sökum þess hversu ábótavant vöktun hafi verið í tíð fyrri vindmylla en myllurnar ættu að rísa í nálægð við og í farleiðum margra fuglategunda. Setja þyrfti skýr ákvæði um fyrirkomulag vöktunar og mótvægisáðgerðir í virkjunarleyfi m.t.t. áhrifa á fuglalíf í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands.

Í ljósi takmarkaðs umfangs framkvæmdarinnar og þeirra upplýsinga sem lágu fyrir Skipulagsstofnun við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar, sem nú hafa verið raktar, verður þrátt fyrir framangreint að álíta að stofnunin hafi tekið viðhlítandi tillit til þeirra viðmiða sem eru í 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Verður og ekki annað ráðið en að fyrir Skipulagsstofnun hafi legið nauðsynlegar upplýsingar um framkvæmdina og forsendur hennar sem stofnunin gat reist ákvörðun sína á.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður ekki álitið að hin kærða ákvörðun sé haldin þeim form- eða efnisannmörkum er ógildinga geta valdið og verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 17. mars 2023 um að endurnýjun og uppsetning tveggja nýrra vindmylla á undirstöðum fyrri vindmylla við Þykkvabæ skuli ekki háð umhverfismati.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)