

Árið 2001, miðvikudaginn 19. september, var í umhverfisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

## ÚRSKURÐUR

### I.

Í niðurstöðu ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 23. febrúar 2001 um rannsóknaboranir í Kröflu segir:

"Í samræmi við 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2001 hefur Skipulagsstofnun farið yfir þau gögn sem lögð voru fram af hálfu framkvæmdaraðila við tilkynningu, umsagnir og svör framkvæmdaraðila við þeim. Á grundvelli þessara gagna er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að borun rannsóknarhola við Kröflu á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði kuni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og skuli því háð mati á umhverfisáhrifum, en borun rannsóknarhola við Kröflu á austursvæði og suðursvæði sé ekki likleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum."

Í niðurstöðukafla ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 23. febrúar 2001 segir:

"Um er að ræða borun rannsóknahola á fjórum aðskildum svæðum við Kröflu í Skútustaðahreppi, þ.e. svonefndu Leirhnjúkasvæði, vestursvæði, suðursvæði og austursvæði. Borun rannsóknahola ber að tilkynna til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 2. c.i. í 2. viðauka í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Í Aðalskipulagi Skútustaðahrepps er gert ráð fyrir orkuveri við Kröflu, en landsvæðið við Kröflu skilgreint sem „afréttir/þóbyggð svæði“. Í aðalskipulaginu er jafnframt afmarkað „jarðhitaréttindasvæði sky. samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar“. Í aðalskipulaginu er ekki að finna skýra stefnu varðandi orkuvinnslusvæði við Kröflu, s.s hvar gert sé ráð fyrir jarðhitaborunum og tengdum framkvæmdum. Í þeim hluta greinargerðar aðalskipulagsins sem tekur til skipulagsforsendna (II Meginmarkmið og skipulagsforsendur, 4.3 Iðnaður, annar iðnaður, bls. 28) eru sérstaklega tilgreind þrjú vinnslusvæði innan jarðhitaréttindasvæðisins: "Leirbotnar sem nái yfir nyrsta hluta Hlíðardals og allt norður fyrir Viti, suðurhlíðar Kröflu og Hvíthólar sem eru um 2 km suður af stöðvarhúsinu."

Fyrirhuguð borsvæði eru öll innan verndarsvædis, sbr. lög nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Landslagsgerðir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði, eldvörp og eldhraun, njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Austursvæði og suðursvæði eru utan núverandi jarðhitaréttindasvæðis Landsvirkjunar en Leirhnjúkssvæði og vestursvæði innan þess.

Á Leirhnjúkssvæði, vestursvæði og suðursvæði má búast við að umhverfisáhrif borunarframkvæmdanna sjálfra verði áþekk, þ.e. vegna gerðar borstæða og borframkvæmda. Á austursvæði má ætla að þau áhrif verði heldur minni sökum umsvifaminni borunar.

Hvað varðar gerð vegslóða að borsvæðum er ljóst að nokkur munur er á umhverfisáhrifum eftir svæðum. Á austursvæði, þar sem léttara bortæki verður notað, verða nýttir vegslóðar sem fyrir eru að borstæði við Hágöng og þarf ekki að byggja þá upp. Við boranir á suðursvæði verður nýttur núverandi vegslóði sem liggur frá Kröfluvegi austur fyrir Sandabotnajfjall og verður hann styrktur. Á vestursvæði er þremur valkostum lýst til vegagerðar að fyrirhuguðum borstæðum við suðausturhorn Þrihyrninga, þ.e. um Þrihyrningadal meðfram Kröflulínu 1, um línuveg frá Námafjalli meðfram Kröflulínu 1 og frá geymsluplaní Kröfluvirkjunar við Hvíthóla. Í öllum tilvikum þarf að leggja nýjan veg í framhaldi af því út á hraunið sunnan og vestan Þrihyrninga. Við boranir á Leirhnjúkssvæði þarf að leggja nýjan veg frá gömlu borstæði vestan við Rauðhól, vestur yfir hraunið, að borstæðunum tveimur sunnan og vestan við Leirhnjúk.

Við umfjöllun málssins hafa komið fram rökstuddar ábendingar um að staðsettning og eðli fyrirhugaðra rannsóknaborana við Kröflu og hugsanleg áhrif gerðar borstæða, vegslóða og borframkvæmda kalli á að gerð verði grein fyrir áhrifum á svæði sem nýtur sérstakrar verndar, sem hefur mikil náttúruverndar-, vísinda- og fræðslugildi, er fjölsótt af ferðamönnum og útvistarfólk og hefur grunnvatnsfrennsli til Mývatns.

### Leirhnjúkssvæði og vestursvæði

Í umfjöllun Skipulagsstofnunar vegna matsskyldu framkvæmdarinnar hefur komið fram að landslagsgerðir á svæðunum njóti sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd og borstæði og vegslóðar verði í næsta nágrenni svæða í háum verndarflokki. Einnig kemur fram að sjónræn áhrif vegna mannvirkja og áhrif á hljóðvist muni hafa áhrif á náttúruverndar-, fræðslu- og vísindagildi svæðisins sem og ferðamennsku og útvist. Bent hefur verið á að hugsanleg áhrif förgunar affallsvatns á grunnvatn.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar er sú að framkvæmdirnar á Leirhnjúks- og vestursvæðum skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Með hliðsjón af 3. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum varðar það sérstaklega umfang framkvæmdar og hugsanlega mengun og ónæði, staðsetningu á svæði sem nýtur verndar skv. sérlögum og lögum um náttúruvernd, álagsþol náttúrunnar einkum með tilliti til sérstæðra jarðmyndana og landslagsheilda og óafturkraefsti áhrifa.

Skipulagsstofnun bendir á að borun rannsóknahola miðast við að kanna viðkomandi svæði m.t.t. framtíðarnýtingar og því verði að líta á svæðin sem hugsanleg vinnslusvæði þegar metin verða umhverfisáhrif framkvæmdanna.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði eru utan þeirra svæða sem tilgreind eru í greinargerð Aðalskipulags Skútustaðahrepps sem jarðhitavinnslusvæði. Að mati Skipulagsstofnunar er ekki unnt að túlka aðalskipulagið þannig að allt það landsvæði sem liggur innan „jarðhitaréttindasvæðis skv. samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar“ sé iðnaðarsvæði (jarðhitavinnslusvæði) í skilningi skipulagsreglugerðar. Þessar framkvæmdir eru fyrirhugaðar á svæði sem í aðalskipulagi er skilgreint sem „afréttir/óbyggð svæði“. Af þeim sökum kalla fyrirhugaðar borholur við Leirhnjúk og á vestursvæði og framkvæmdir þeim tengdar á breytingu á aðalskipulagi. Skipulagsstofnun mælir með að í breytingu á aðalskipulagi verði afmörkuð iðnaðarsvæði vegna jarðhitavinnslu í samræmi við kröfur skipulagsreglugerðar.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði eru háðar framkvæmdaleyfi Skútustaðahrepps og starfsleyfi heilbrigðisnefndar Norðurlands eystra. Framkvæmdirnar falla einnig undir ákvæði laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Bent er á að breytingar á Aðalskipulagi Skútustaðahrepps eru háðar samþykki Náttúruverndar ríkisins.

### **Suðursvæði**

Framkvæmdin hefur ekki í för með sér rask á ósnortnu svæði eða landslagsgerðum sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd. Affallsvatni vegna borana verður fargað í leek sem rennur um Sandabotnaskarð í Hlíðardalslæk, sem tekur við affallsvatni Kröfluvirkjunar, og verður þar ekki um að ræða verulega viðbót á affallsvatni. Framkvæmdin mun ekki hafa verulegt rask í för með sér verði umgengni um framkvæmdarsvæðið með þeim hætti sem framkvæmdaraðili lýsir í greinargerð sinni og svörum við umsögnum.

Niðustaða Skipulagsstofnunar er sú að fyrirhuguð borun rannsóknarhola og gerð vegslóða á suðursvæði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á suðursvæði eru á svæði sem í aðalskipulagi er skilgreint sem „afréttir/óbyggð svæði“. Af þeim sökum kalla fyrirhuguð borhola og framkvæmdir henni tengdar á breytingu á aðalskipulagi. Skipulagsstofnun mælir með að í breytingu á aðalskipulagi verði afmörkuð iðnaðarsvæði vegna jarðhitavinnslu í samræmi við kröfur skipulagsreglugerðar.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á suðursvæði eru háðar framkvæmdaleyfi Skútustaðahrepps og starfsleyfi heilbrigðisnefndar Norðurlands eystra. Framkvæmdirnar falla einnig undir ákvæði laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Bent er á að breytingar á Aðalskipulagi Skútustaðahrepps eru háðar samþykki Náttúruverndar ríkisins.

### **Austursvæði**

Framkvæmdin hefur ekki í för með sér gerð eiginlegs borstæðis. Hvorki er þörf á gerð nýrra vegslóða né uppbryggingu slóða að austursvæði skv. gögnum framkvæmdaraðila, þar sem mun léttara bortæki verður notað en á hinum svæðinum.

Skipulagsstofnun bendir á að sé farið eftir vegslóða að tillögu 1, þ.e. austur fyrir Sandabotnafjall, er farið um svæði i verndarflokum 3 og 4 skv. náttúruverndarkorti Náttúruverndarráðs frá 1987, en ef farið er eftir vegslóða að tillögu 2, þ.e. um Grænagil, er farið um svæði i verndarflokki 2. Skipulagsstofnun bendir á að æskilegt sé því að fara eftir vegslóða skv. tillögu 1. Vatnsnotkun við borunina verður lítil og þarf ekki að farga affallsvatni.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar er sú að fyrirhuguð borun rannsóknarholu á austursvæði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á austursvæði eru utan skipulagssvæðis Aðalskipulags Skútustaðahrepps. Framkvæmdaleyfi til þeirra er því háð meðmælum Skipulagsstofnunar sbr. 3. tl. bráðabirgðaákvæða skipulags- og byggingarlagar.

Fyrirhugaðar framkvæmdir á austursvæði eru háðar framkvæmdaleyfi Skútustaðahrepps og Náttúruverndar ríkisins og starfsleyfi heilbrigðisnefndar Norðurlands eystra. Framkvæmdirnar falla einnig undir ákvæði laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.“

## **II.**

Umhverfisráðuneytinu barst hinn 23. mars sl. kæra Landsvirkjun á ákvörðun Skipulagsstofnunar. Landsvirkjun setti fram eftirfarandi kröfur í

## stjórnsýslukærunni:

"Landsvirkjun leggur stjórnsýslukæru þessa fram til að fá hnekkt tveimur ákvörðunum Skipulagsstofnunar. Annars vegar er um að ræða ákvörðun um að borun rannsóknarborholu á svonefndu Leirhnjúkssvæði við Kröflu skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Hins vegar er um að ræða ákvörðun um að borun rannsóknarborholu á svonefndu vestursvæði við Kröflu skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Bárðar ákvarðanirnar eru tekin 23. febrúar 2001.

Þess er krafist að umhverfisráðherra ákveði annars vegar að borun rannsóknaborholu á svonefndu Leirhnjúkssvæði við Kröflu skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum og hins vegar að borun rannsóknarborholu á svonefndu vestursvæði við Kröflu skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Stjórnsýslukæra þessi er einnig lögð fram til að fá breytt skilyrði fyrir framkvæmdum í ákvörðun Skipulagsstofnunar. Um er að ræða ákvörðun um að borun rannsóknaborholu á svonefndu suðursvæði við Kröflu skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðunin var tekin 23. febrúar 2001.

Þess er krafist að umhverfisráðherra staðfesti ákvörðun Skipulagsstofnunar með þeirri breytingu að fyrirhuguð tilraunaborhola og framkvæmdir tengdar henni kalli ekki á breytingu á aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1996-2015."

Í kærunni segir að óskað sé eftir endurskoðun á ákvörðun Skipulagsstofnunar að því er varðar tilraunaboranir á Leirhnjúkssvæðinu annars vegar og hins vegar vestursvæðinu. Jafnframt sé óskað eftir endurskoðun á því mati Skipulagsstofnunar að tilraunaborun á suðursvæði kalli á breytingu á aðalskipulagi Skútustaðahrepps.

Í stjórnsýslukærunni koma m.a. fram þær athugasemdir að með ákvörðun sinni hafi Skipulagsstofnun ekki gætt nægjanlega lögvarinna hagsmuna fyrirtækisins, ekki gætt að fullu lögmætra sjónarmiða eða réttra forsendra við ákvörðunartökuna og brotið málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar að því er varðar jafnræði, meðalhóf og rannsóknarskyldu. Þá telur Landsvirkjun að Náttúruvernd ríkisins hafi ekki gætt nægilega að þeim meginreglum sem opinberum eftirlitsaðila ber að gæta við umfjöllun sína.

Í kærunni kemur fram að með samningi, dags. 18. mars 1971, hafi eigendur jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi selt jarðhitaréttindi til ríkissjóðs Íslands á báðum þeim landsvæðum sem hinar kærðu ákvarðanir taki til. Með kaupum Landsvirkjunar á Kröfluvirkjun og eignum Jarðvarmaveitna ríkisins í Bjarnarflagi, með samningi við ríkisstjórn Íslands 17. september 1986, hafi fyrirtækið eignast fullan og ótakmarkaðan rétt til hagnýtingar á þeirri jarðhitaorku sem finnast kunni á Kröflusvæðinu að afli sem svarar allt að 70MW til raforkuframleiðslu. Með Kröflusvæðinu er átt við allt landsvæði í nánd við Kröflu, þar sem jarðhitaréttindi voru í umráðum ríkisins, að meðtöldum norðurhluta þess svæðis sem markað er á upplandrætti Orkustofnunar, Fnr. 8685A, en hann hafi verið fylgiskjal með samningnum frá 1971 og einnig árið 1986. Aðalskipulag Skútustaðahrepps 1996-2015 var staðfest 31. desember 1997, en þá giltu skipulagslög nr. 19/1964 og reglugerð nr. 318/1985. Á því skipulagi eru þau landsvæði, sem hinar kærðu ákvarðanir taka til, innan orkusvæðis og jarðvinnslusvæðis Landsvirkjunar. Landsvirkjun getur ekki fallist á túlkun Skipulagsstofnunar á aðalskipulagi Skútustaðahrepps og telur enga lagaskyldu bera til breytinga á aðalskipulagi.

Síðar í kærunni er fjallað um það að skilyrði þess að borun á rannsóknarholum á háhitavæði sæti mati á umhverfisáhrifum sé að framkvæmdir við þær geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis og staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2001. Þá telur kærandi umræddar framkvæmdir hafa óveruleg áhrif á umhverfið og eins takmörkuð og Skipulagsstofnun hafi m.a. með vísun til 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 borið að leyfa umræddar tilraunaboranir. Þá telur Landsvirkjun að bæði Skipulagsstofnun og Náttúruvernd líti á rannsóknir og vinnslu sem sama hlut og að það byggist ekki á málefnalegum forsendum. Kærandi mótmælir því að tilraunaboranir á Leirhnjúkssvæði eða vestursvæði kalli á breytingar á aðalskipulagi. Hér sé um

tímabundnar framkvæmdir að ræða sem séu liður í vísindalegum rannsóknum er munu liggja til grundvallar ákvarðanatöku um framtíð svæðisins. Í þessu sambandi bendir kærandi á það, að ef niðurstaða tilraunavinnslunnar verður sú að ekki verður af vinnslu á svæðinu, hvort þá beri aftur að breyta aðalskipulagi.

Eins fjallar kærandi um það, að ef fallist verði á túlkun Náttúruverndar ríkisins á a-lið 37. gr. náttúruverndarlaga, eins og Skipulagsstofnun geri, sé nánast útilokað að nýta háhitasvæði landsins. Þau séu öll á svæðum þar sem nútímahraun þekja að mestu leyti eða jarðmyndanir sem lýst sé í lagagreininni.

Þá telur kærandi að kanna þurfi hvort Skipulagsstofnun hafi með ákvörðunum sínum, og Náttúruvernd ríkisins með umsögn sinni, haft nægilega hliðsjón af meginreglu laga um jafnræði aðila og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Kærandi telur að ekki verði neitt nýtt leitt í ljós með því að útbúa skýrslu um mat á umhverfisáhrifum tilraunaborholu á Leirhnjúkssvæðinu eða á vestursvæðinu. Tilgangur rannsóknanna sé m.a. að afla gagna sem nýtast til frekari vísindarannsókna. Þá leggur kærandi áherslu á að metnar séu með sjálfstæðum hætti framkvæmdir á Leirhnjúkssvæðinu og vestursvæðinu.

### III.

Með erindi umhverfisráðuneytisins, dags. 6. apríl sl., var óskað eftir umsögn Hollustuverndar ríkisins og 10. apríl sl. var óskað eftir umsögn Náttúruverndar ríkisins, Skipulagsstofnunar og Skútustaðahrepps um stjórnsýslukæru Landsvirkjunar.

Umsögn Hollustuverndar ríkisins barst ráðuneytinu þann 18. maí sl. Í umsögninni var m.a. fjallað um skilgreiningu á mengun, skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er mengun skilgreind þannig: "Með mengun er átt við það þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta."

Hollustuvernd ríkisins telur að þar sem fyrirhugaðar rannsóknarboranir séu fyrir utan skipulagt iðnaðarsvæði þá beri að skoða þær sem framkvæmdir að lítt eða óröskuðu landi. Stofnunin fjallar einnig um ferðamennsku og útvist og það að Mývatnssvæðið sé eitt mest sótta ferðamannasvæði landsins. Leirhnjúkssvæðið og vestursvæðið sé á mjög vinsælum viðkomustað ferðamanna, á sérstöku svæði sem veiti miklar upplýsingar um eldgos á Íslandi, jarðskorpuhreyfingar og nýmyndun jarðskorpunnar. Vegna gildis þeirra sem náttúra í mótu teljist þau sérstaklega viðkvæm gegn mengun og jarðraski.

Hollustuvernd ríkisins fjallar einnig um vinnslu jarðhitasvæða og segir að stofnuninni sé fullljóst að vinnsla jarðhitasvæða sé flókið ferli þar sem rannsóknir og nýting séu samofin. Hins vegar sé ljóst að tilgangur rannsóknanna sé nýting. Hugsanlegar afleiðingar verði að vera ljósar þegar brotið sé nýtt land með framkvæmdum sem þessum. Svæðið sé fyrir utan skilgreint iðnaðarsvæði, á landsvæði með landslagsgerð sem njóti sérstakrar verndar með lögum og þar sem auk þess gildi sérlög um verndun. Stofnunin telur að út frá framangreindu beri að fara með gát og kanna afleiðingar framkvæmdanna með því að meta umhverfisáhrif rannsóknarborana á Kröflusvæði.

Í niðurstöðu umsagnarinnar kom m.a. eftirfarandi fram: "Hollustuvernd ríkisins hefur farið yfir málstríði og rök í stjórnsýslukæru Landsvirkjunar, sem varða umsögn stofnunarinnar, vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar dags. 23. febrúar sl., um að fyrirhugaðar rannsóknarboranir við Leirhnjúk og á

svonefndu vestursvæði við Kröflu skuli háðar mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Hollustuvernd ríkisins hefur hér að framan rakið ástæður þess að stofnunin telur að fyrirhuguð framkvæmd skuli háð mati. Stofnunin bendir á að um Skútustaðahrepp allan gilda sérloð nr. 36/1974, um verndun Mývatns og Laxár, sem miða að því að náttúru svæðisins verði ekki raskað meira en nauðsyn krefur. Framkvæmdirnar munu raska landgerð sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Auk þess er um að ræða vinsælt ferðamannasvæði og með mikla möguleika á því sviði. Hollustuvernd ríkisins telur því að fara verði með gát við framkvæmdir.

Hollustuvernd ríkisins fellst ekki á þá ályktun kæruaðila að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar muni ekki leiða neitt nýtt í ljós. Stofnunin hefur hér að framan bent á að gögn eru ekki fullnaegjandi eða ekki lögð fram opinberlega í ferlinu, auk þess sem ýmis atriði orka tvímaelis. Í framhaldi af þessu bendir stofnunin á þann mikilvæga þátt í mati á umhverfisáhrifum sem er þáttaka almennings, eða eins og segir m.a. í c-lið 1. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum um markmið laganna:

„.....að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdu og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp.“

Hollustuvernd ríkisins ítrekar að kærður úrskurður Skipulagsstofnunar felur ekki í sér bann við framkvæmdum. Með hliðsjón af eðli svæðisins og hugsanlegum áhrifum framkvæmdanna á svæðið og aðra nýtingu þess telur Hollustuvernd ríkisins að meta beri áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á umhverfið og mælist til þess að umhverfisráðherra staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar.“

Í umsögn Náttúruverndar ríkisins sem dagsett er 25. maí sl. segir m.a. að tilgangur laga nr. 36/1974 sé að stuðla að verndun Mývatns- og Laxárvæðisins í Suður-Þingeyjarsýslu. Samkvæmt 3. gr. laganna sé á því landsvæði, er um getur í 2. gr., hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask óheimilt, nema leyfi Náttúruverndar ríkisins komi til. Lögin standi þannig ekki í vegi fyrir framkvæmdum, s.s. tilraunaborunum, svo fremi Náttúrvernd ríkisins hafi fallist á framkvæmdirnar enda þurfi leyfi Náttúruverndar ríkisins fyrir hvers konar mannvirkjagerð á svæðinu. Leitað hafi verið eftir samþykki Náttúruverndar ríkisins fyrir framkvæmdum innan núverandi orkuvinnslusvæðis, s.s. staðsetningu nýrra borastæða og safnæða. Náttúrvernd ríkisins segir jafnframt í umsögn sinni að hún telji rétt að benda á að Landsvirkjun muni samkvæmt samningnum hafa fullan og ótakmarkaðan rétt til hagnýtingar jarðhita á svæðinu að afli sem svarar allt að 70MW og er nægjanleg gufa til reiðu til afkasta nærri 90MW.

Náttúruvernd ríkisins bendir einnig á að skv. 1. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd eigi lögin að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Það séu því ekki eingöngu hagkvæmnissjónarmið eða þjóðhagslegur ávinningur sem taka þurfi mið af þegar metið sé hvort ráðast eigi í tilteknar framkvæmdir. Síðan segir: "Rétt er að minna á að ósnortin eða lítt snortin náttúra er einnig verðmæti sem standa ber vorð um. Þá vill Náttúruvernd ríkisins benda á að vart er hægt að nýta öll jarðhitasvæði á landinu, m.a. vegna náttúruverndarsjónarmiða. Einig er ljóst að ekki verður hægt að fullnýta öll þau svæði sem nýtt eru vegna sömu hagsmunu. Með hliðsjón af því er mikilvægt að fjallað sé um áhrif framkvæmda á umhverfi strax á rannsóknastigi en ekki aðeins þegar kemur að hugsanlegri nýtingu."

Náttúruvernd ríkisins tekur einnig fram í umsögn sinni að, að mati stofnunarinnar hafi ekki verið sýnt fram á að framkvæmdirnar hafi óveruleg áhrif á umhverfið. Þvert á móti hafi verið sýnt fram á að þær kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Þá bendir Náttúruvernd ríkisins á að Skipulagsstofnun sé ekki leyfisveitandi og geti þar af leiðandi ekki leyft tilraunaboranir. Jákvað niðurstaða í mati á umhverfisáhrifum jafngildi ekki leyfisveitingu. Jafnframt sé leyfið ekki fengið fyrir framkvæmd þó fyrir liggi ákvörðun Skipulagsstofnunar þess efnis að viðkomandi framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Skylt sé að afla framkvæmdaleyfis viðkomandi sveitarstjórnar og á friðlýstum svæðum þurfi einnig leyfi Náttúruverndar ríkisins til framkvæmda.

Náttúruvernd ríkisins fjallar einnig um það í umsögn sinni að henni sé það

ljóst hvað felist í rannsóknarborunum og einnig að munur sé á umfangi framkvæmda eftir því hvort um sé að ræða rannsóknir eða vinnslu. Síðan segir: "Stofnunin telur hins vegar mikilvægt að meta hugsanleg áhrif nýtingar þegar metin eru umhverfisáhrif rannsóknaborana sem miða að því að kanna jarðhitasvæði m.t.t. framtíðarnýtingar. Enn fremur verður að meta hvort ásættanlegt er út frá náttúruverndarsjónarmiðum að hefja vinnslu á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Ef svo er ekki og ólíklegt er að til nýtingar komi, er vart ásættanlegt fyrir framkvæmdaadila að ráðast í dýrar rannsóknir. Rannsóknaboranir hafa töluvvert rask í för með sér, s.s. vegna gerðar borstæða og vega. Erfitt getur verið að afmá ummerki eftir þær framkvæmdir og stundum ógerlegt. Framkvæmdir vegna nýtingar hafa enn meiri umhverfisáhrif í för með sér. Sé ljóst í upphafi að ekki sé ásættanlegt út frá náttúruverndarsjónarmiðum eða öðrum sjónarmiðum að ráðast í nýtingu á svæðinu hlytur það að vera öllum aðilum til hagsbóta að slíkt komi strax fram. Náttúruvernd ríkisins tekur því undir það sjónarmið Skipulagsstofnunar að líta verði á jarðhitasvæði sem hugsanleg vinnlusvæði þegar metin verða umhverfisáhrif framkvæmdanna."

Náttúruvernd ríkisins bendir á hvað varðar skilgreiningu á eldhraunum sem kærandi gerði athugasemdir við, að ekki sé um að ræða túlkun stofnunarinnar á a-lið 37. gr. náttúruverndarlaga. Í því sambandi bendir stofnunin á greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd.

Í niðurstöðu umsagnar Náttúruverndar ríkisins segir að það sé álit Náttúruverndar ríkisins að úrskurður Skipulagsstofnunar skuli standa óbreyttur.

Í umsögn Skipulagsstofnunar um kæru Landsvirkjunar, dags. 4. maí 2001, segir m.a. að stofnunin sé ekki leyfisveitandi vegna umræddra tilraunaborana. Stofnunin taki aðeins afstöðu til matsskyldu þeirra á þessu stigi. Síðan segir: "Það var mat stofnunarinnar að tilraunaboranir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði kynnu að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og því væri rétt að gerð yrði frekari grein fyrir áhrifum framkvæmdanna á svæði sem nýtur sérstakrar verndar, sem hefur mikil náttúruverndar-, vínsinda- og fræðslugildi, er fjölsótt af ferðamönnum og útvistarfólk og hefur grunnvatnsfrennsli til Mývatns..."

Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur einnig fram að stofnunin telji að meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga hafi verið að fullu virt í hinni kærðu ákvörðun. Pannig hafi ekki verið hægt að beita öðrum og vægari úrræðum en gert var í hinu kærða tilviki. Markmið laganna um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2001 verði ekki uppfyllt varðandi fyrirhugaðar framkvæmdir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði nema fram fari mat á umhverfisáhrifum þeirra.

Í umsögn Skútustaðahrepps, dagsettri 29. apríl sl., segir m.a.:

"Erindi umhverfisráðuneytis, beiðni um umsögn um stjórnsýslukæru Landsvirkjunar vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar um matsskyldu rannsóknaborana í Kröflu.

Sveitarstjórn áréttar fyrri afgreiðslu sína varðandi málið og telur ekki þörf á umhverfismati vegna rannsóknaborana við Kröflu. Sveitarstjórn telur hins vegar að frekari athugana sé þörf varðandi Leirhnjúkasvæðið vegna nálægðar við Leirhnjúk. Það skal tekið skýrt fram að ekki er verið að gera tillögu að umhverfismati á því svæði heldur verið að benda á að vegna nálægðar við Leirhnjúk sem liklega er einn vinsælasti ferðamannastaður í sveitinni telur sveitarstjórn rétt að haft verði samráð við heimamenn s.s. sveitarstjórn, landeigendur og e.t.v. fleiri um lagningu vegar og borstæði."

Í erindi dagsettu 19. júní sl. gerði kærandi athugasemdir við umsagnir um stjórnsýslukæruna. Eins var í erindinu gerð athugasemd við hæfi umhverfisráðherra og starfsmanna hans til að fella úrskurð í þessu máli og í því sambandi vísað til 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kærandi gerir m.a. eftirfarandi athugasemdir við umsögn Skipulagsstofnunar. Hann bendir á að samanburður á ákvörðunum Skipulagsstofnunar um matsskyldu rannsóknarborhola, hvar sem er á landinu, sé eðlilegur og málefnalegur og eigi sér stoð í 11. gr. stjórnsýslulaga. Það svæði sem hér um ræðir sé ekki friðlýst en njóti verndar skv. lögum nr. 36/1974, sbr. 1. gr. laganna, en þar segir að tilgangur þeirra sé að stuðla að verndun Mývatns- og

Laxárvæðisins í Suður-Pingeyjarsýslu. Nánari afmörkun sé að finna í 2. gr., en þar segir að löginn nái til Skútustaðahrepps og Laxár með hólmum og kvíslum allt að ósi árinna við Skjálfanda. Kærandi segir að ljóst sé af lestri ákvæða laganna og greinargerðar með því frumvarpi sem varð að nefndum lögum, að lögunum sé fyrst og fremst ætlað, hvað Skútustaðahrepp áhrærir, að vernda Mývatn og næsta nágrenni auk vatnasviðsins. En í athugasemnum við 2. gr. segir: "Hefur þótt rétt að miða við Skútustaðahrepp, þótt viðáttumikill sé, þar sem landsvæði það, sem þannig fellur undir hin sérstöku verndarákvæði frumvarpsins er að mörgu leyti órofín heild. Er auðveldara ef nauðsyn þykir til, að undanskilja einstök atriði ákvæðum frumvarpsins, en að draga aðrar markalínur en hreppsmörkin."

Kærandi gerir ekki athugasemdir við umsögn Skútustaðahrepps.

Kærandi gerir m.a. eftirfarandi athugasemdir við umsögn Náttúruverndar ríkisins. Í umsögn Náttúruverndar ríkisins kemur m.a. fram að tilgangur laga nr. 36/1974 sé að stuðla að verndun Mývatns- og Laxárvæðisins í Suður-Pingeyjarsýslu.

Í athugasemnum kæranda segir: "Ekki er haegt að ákvarða framkvæmdina matsskylda vegna þess að taldar séu líkur á því að sama framkvæmdasvæði verði nýtt sem vinnslusvæði síðar. Það er ekki verið að taka ákvörðun um matsskyldu framtíðar jarðhitavinnslu í þessu mál, heldur mundi það verða önnur sjálfstæð framkvæmd. Hugsanleg framtíðarnýting svæðisins er því engin rök til stuðnings því álti að líkur séu á umtalsverðum umhverfisáhrifum afframkvæmdinni. Í ákvörðunum Skipulagsstofnunar er á vissan hátt verið að skilyrða framkvæmdina þ.e.a.s. að fara fram á að fram fari mat á umhverfisáhrifum annarrar og meiri framkvæmdir en Landsvirkjun fyrirhugar á þessu stigi."

Kærandi mótmælir því að framkvæmdirnar muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu takmörkuð í tíma og rúmi og því sé ekki haegt að fallast á það að líkur séu á að rannsóknaboranir við Leirhnjúk og vestursvæði valdi umtalsverðum umhverfisáhrifum. Taka verði tillit til tímalengdar og varanleika áhrifa þegar metið sé hvort líkur séu á umtalsverðum umhverfisáhrifum. Kærandi telur upplýsingar um umhverfisáhrif rannsóknaborana þegar liggja fyrir og séu þau m.a. af völdum vegagerðar, borstæðagerðar, borana, borvatns, hugsanlegs affallsvatns frá borun og blásturs hola. Aðeins hluti þessara þátta framkvæmdanna komi til með að valda varanlegum áhrifum, þ.e. vegagerð, gerð borstæða og borhola. Áhrif borana, borvatns, affallsvatns og blásturs hola verði einungis tímabundin.

Hvað varðar áhrif á eldhraun þá telur kærandi að lagning vega og borstæðagerð í hrauni við Leirhnjúk og á vestursvæði muni ekki valda umtalsverðum, óafturkræfum umhverfisáhrifum. Áhrifum megi halda í lágmarki með mótvægisáðgerðum, s.s. vönduðu vali á vegstæði, takmörkun á raski, varkárni í umgengni og vönduðum frágangi vega, borstæða og borhola að loknum framkvæmdum. Í úfnum og ógrónum hraunum megi afmá vegi að hluta með því að leggja yfir þá hraunhellur úr vegstæðinu þannig að raskið verði ekki áberandi. Kærandi telur þá fullyrðingu Náttúruverndar ríkisins órókstudda að rask í úfnum og ógrónum hraunum verði mjög áberandi og bendir á að framkvæmdin raski ekki landslagsheild enda sé vernd slíkra "heilda" ekki lögbundin þótt hugtakið sé hluti af viðmiðunum sem fram koma í 3. viðauka við lög nr. 106/2001, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. e- lið iv. liðar 2. tl. þess viðauka.

Kærandi fjallar um það að skv. lögum nr. 36/1974 um verndum Mývatns og Laxár þurfi leyfi Náttúruverndar ríkisins til framkvæmda. Í athugasemnum kæranda segir jafnframt: "Skútustaðahreppur er ekki friðlyst svæði í skilningi 50. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, þótt Mývatns- og Laxárvæðið njóti sérstakrar verndar samkvæmt lögum þar um. Tilgangur þeirra laga er ljós. Hann er að vernda Mývatn og Laxá og næsta nágrenni þótt heppilegt hafi verið talið með tilliti til afmörkunar að fella hinn viðfema Skútustaðahrepp allan undir gildissvið laganna. Að öðru leyti gilda lög um náttúruvernd í Skútustaðahreppi sem annars staðar á landinu. Ef ljóst er að framkvæmdir fara í engu í bága við markmið laga nr. 36/1974 og hrófla í engu við lífriki Mývatns og nágrennis ber Náttúruvernd ríkisins að leggja almenn lög til grundvallar í stað þess að víkka gildissvið laga nr. 36/1974 umfram heimildir."

Kærandi gerir m.a. einnig athugasemdir við umsögn Hollustuverndar ríkisins. Í fyrsta lagi gerir kærandi athugasemdir við þann þátt er varðar jarðhitaréttindi og aðalskipulag. Kærandi telur misskilnings gæta af hálfu Hollustuverndar ríkisins því ekkert iðnaðarsvæði sé afmarkað í aðalskipulagi Skútustaðahrepps þar sem Landsvirkjun hafi rétt til starfsemi og framkvæmda í samræmi við lög 36/1974. Í aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1996-2015 er jarðhitaréttindasvæði Landsvirkjunar afmarkað í samræmi við skipulagsreglugerð og ekki gerður greinarmunur á einstökum svæðum innan þess. Fyrirhugaðar rannsóknarholur á svokölluðu vestursvæði og við Leirhnjúk eru innan jarðhitaréttindasvæðisins og borun þeirra engin stefnubreyting varðandi landnotkun skv. gildandi aðalskipulagi hreppsins.

Kærandi fjallar einnig um borun rannsóknarhola og mótmælir rökum Hollustuverndar ríksins um að matsskyldu framkvæmdanna sem byggjast á því að miklar líkur séu á nýtingu í framhaldi af rannsóknum. Kærandi ítrekar að ekki er verið að fara fram á ákvörðun um matsskyldu jarðhitavinnslu.

Pá mótmælir kærandi sérstaklega rökum Hollustuverndar ríkisins fyrir því að rannsóknarboranir á Leirhnjúkssvæðinu og vestursvæði við Kröflu skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Í athugasemdum við umsagnir Skipulagsstofnunar og Náttúruverndar ríkisins hefur verið rakið að þótt lög nr. 36/1974 nái til Skútustaðahrepps í heild sinni, af hagkvæmnisástæðum, þá sé það gegn tilgangi og gildi þeirra laga að túlka þau þannig að með vísan til þeirra sé hægt að banna rannsóknaboranir á Kröflusvæðinu. Um það atriði gildi almenn lög um náttúruvernd og eins hafi því verið mótmælt að framkvæmdirnar muni raska umtalsvert landslagsgerð sem njóti sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1944 um náttúruvernd.

#### IV.

Með erindi dagsettu 27. júní sl. var landbúnaðarráðherra falið að fara með kærumál þetta og úrskurða í því í kjölfar vanhæfis umhverfisráðherra á grundvelli 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Pann 3. júlí sl. bárust öll gögn málsins. Afgreiðsla málsins hefur hins vegar tafist vegna sumarleyfa og anna og er beðist velvirðingar á því.

Heimild til að kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar er í 4. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2001 og í stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Kærufrestur var til 26. mars sl. Kæran barst til umhverfisráðherra þann 26. mars sl. og var send til umsagna auk þess sem kæranda var veittur kostur á því að tjá sig um umsagnir umsagnaraðila með bréfi dagsettu 29. maí sl. Athugasemdir kæranda bárust síðan með bréfi dagsettu 19. júní sl.

Kærandi gerir í kæru sinni athugasemdir við ákvörðun Skipulagsstofnunar og telur að Skipulagsstofnun hafi ekki gætt nægjanlega lögvarinna hagsmuna fyrirtækisins, ekki gætt að fullu sjónarmiða eða réttra forsendna við ákvörðunartökuna og brotið málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar að því er varðar jafnræði, meðalhóf og rannsóknaskyldu. Að auki telur kærandi að Náttúruvernd ríkisins hafi ekki gætt nægilega að þeim meginreglum sem opinberum eftirlitsaðila ber að gæta við umfjöllun sína.

Hvað varðar lögverndaða hagsmuni fyrirtækisins þá vitnar kærandi í því sambandi til þess að með samningi dags. 18. mars 1971 hafi eigendur jarðarinnar

Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi selt jarðhitaréttindi til ríkissjóðs Íslands á báðum þeim landsvæðum sem hinum kærðu ákvarðanir taki til. Með kaupum Landsvirkjunar á Kröfluvirkjun og eignum Jarðvarmaveitna ríkisins í Bjarnarflagi með samningi við ríkisstjórn Íslands 17. september 1986 hafi fyrirtækið eignast fullan og ótakmarkaðan rétt til hagnýtingar á þeirri jarðhitaorku sem finnast kunni á Kröflusvæðinu að afli sem svari allt að 70MW til raforkuframleiðslu. Með Kröflusvæðinu sé átt við allt landsvæði í nánd við Kröflu, þar sem jarðhitaréttindi voru í umráðum ríkisins, að meðtoldum norðurhluta þess svæðis sem markað er á uppdrætti Orkustofnunar, Fnr. 8685A, en hann var fylgiskjal með samningnum frá 1971 og einnig árið 1986.

Í athugsemendum Skipulagsstofnunar segir um þetta atriði. *".. er í Aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1996-2015 gert ráð fyrir orkuveri við Kröflu og það merkt með tákni þar sem orkuver er staðsett nú. Í aðalskipulaginu er jarðhitaréttindasvæði skv. samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar afmarkað með linu. Innan þess svæðis er gert ráð fyrir iðnaðarsvæði við Bjarnarflag, þar eru sýnd heimilönd og afréttir/þóbyggð svæði, svæði innan landgræðslugirðinga o.s.frv. Þá er skipulagi frestað á svæði við Jarðbaðshóla þar sem ekki náðist samkomulag milli skipulagsyfirlvalda á svæðinu, sveitarstjórnar Skútustaðahrepps og Náttúruverndar ríkisins um landnotkun þar."* Síðan segir að Skipulagsstofnun telji að með því að sýna jarðhitaréttindasvæði á skipulagsupprætti sé ekki verið að setja fram stefnu um landnotkun innan þess svæðis, heldur að skýra frá takmörkuðum eignarheimildum Landsvirkjunar á svæðinu, þ.e. jarðhitaréttindum, sem þar eru með öðrum hætti en annars staðar í sveitarféluginu tíðkast. Skipulagsstofnun segir síðan að hún telji að breyta þurfi aðalskipulagi og afmarka iðnaðarsvæði vegna jarðhitavinnslu í samræmi við kröfur skipulagsreglugerðar áður en heimildir verði veittar til borana og framkvæmda tengdum þeim. Einnig er sérstaklega fjallað um þá afstöðu kæranda, að þar sem einungis sé um tilraunaboranir að ræða sé ekki þörf á breytingu á aðalskipulagi þeirra vegna, þar sem þá þyrfti að breyta aðalskipulagi aftur, ef ekki verði af vinnslu á svæðinu af einhverjum orsökum. Skipulagsstofnun telur að í aðalskipulagi Skútustaðahrepps sé rétt að afmarka svæði þar sem heimilt sé að leita að og vinna orku, iðnaðarsvæði vegna jarðhitavinnslu. Í athugasemnum kæranda við umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að í greinargerð með aðalskipulaginu komi fram að vinnsla jarðhita fari fram á jarðhitaréttindasvæðinu við Kröflu, en engin nákvæm afmörkun vinnslusvæða er gerð á aðalskiplagskortinu né í lýsingu. Ráðuneytið telur að skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2001 sé ekki gert ráð fyrir skilyrtum ákvörðunum, þegar um er að ræða málsmeðferð skv. 6. gr. laganna. Hér er einungis verið að fjalla um það hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum eða ekki. Ráðuneytið metur því ekki í þessu mali hvort breyta þurfi aðalskipulagi eða ekki þar sem það er ekki hluti af því að taka ákvörðun um það hvort framkvæmdin sé matskyld eða ekki.

Ráðuneytið bendir hins vegar á að skv. 3. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2001, segir í 2. tl. 3. viðauka að taka beri tillit til staðsetningar framkvæmdar og athuga þurfi hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, einkum með tilliti til: i. landnotkunar sem fyrir er eða fyrirhuguð samkvæmt skipulagsáætlun.

Hvað varðar athugasemdir kæranda er varðar það, að Skipulagsstofnun hafi *"ekki gætt að fullu sjónarmiða eða réttra forsendna við ákvörðunartökuna"* segir nánar í stjórnsýslukáru:

*"Landsvirkjun telur að Skipulagsstofnun hafi ekki gætt að fullu þeirra sjónarmiða sem henni ber að hafa til hliðsjónar við mat á framkvæmdunum. Við eðli framkvæmdar þarf meðal annars skv. iii-lið, 1. töluliðs 3. viðauka laga nr. 106/2001 að taka tillit til nýtingar náttúruauðlindar. Tilraunaboranir þær sem hér um ræðir eru forsenda fyrir ákvörðun um þjóðhagslega nýtingu orku á jarðhitasvæðinu við Kröflu. Þær eru undirbúniningur og liður í ferli sem síðar kann að leiða til þess að ákveðið er að ráðast í vinnslu. Á þeim tíma, ef*

*til kemur, ber að fjalla um áhrif á umhverfi.*"

Við ákvörðun um matskyldu ber að fara eftir þeim viðmiðunum sem fram koma í 3. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Í iii-lið 1. tl. 3. viðauka stendur: "*nýtingar náttúruauðlindar*". Um nýtingu náttúruauðlindarinnar verður að fjalla í heild sinni og taka tillit til annarra viðmiðana sem fram koma í 3. viðauka með lögnum, þar er meðal annars fjallað um, mengun og ónæði og verndarsvæði.

Ráðuneytið telur Skipulagsstofnun hafa gætt að fullu þeirra sjónarmiða sem henni ber að hafa hliðsjón af við mat á framkvæmdum og réttra forsendna við ákvörðunartökuna.

Kærandi fjallar einnig um það í kæru að Skipulagsstofnun hafi "*brotið málsmæðferðarreglur stjórnsýsluréttar að því er varðar jafnræði, meðalhóf og rannsóknaskyldu*". Hvað varðar brot á meðalhófsreglu segir nánar í kærunni: "*Í ljósi þess að umræddar ákvárdanir hafa óveruleg áhrif á umhverfið og eins takmörkuð og unnt er, bar Skipulagsstofnun, meðal annars með vísan til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, 12. gr. laga nr. 37/1993, að leyfa umræddar tilraunaboranir. Vegagerð í þessu sambandi getur ekki talist stórkostleg röskun á umhverfi og Skipulagsstofnun reynir til að mynda ekki að meta hugsanlegar mótvægisáðgerðir sem Landsvirkjun bendir á í erindi sínu til stofnunarinnar.*"

Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin sé ekki leyfisveitandi vegna umræddra tilraunaborana. Stofnunin taki aðeins afstöðu til matsskyldu þeirra á þessu stigi. Það hafi verið mat stofnunarinnar að tilraunaboranir á Leirhnjúkssvæði og vestursvæði kynnu að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og því væri rétt að gerð yrði frekari grein fyrir áhrifum framkvæmdanna á svæði sem nýtur sérstakrar verndar. Fyrirhugaðar framkvæmdir á suðursvæðinu og austursvæði séu hins vegar umfangsminni og raski ekki ósnortnum svæðum eða landslagsgerðum sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd. Var talið að ekki væri líklegt að framkvæmdir þar hefðu umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og því var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að framkvæmdir á suðursvæði og austursvæði skyldu ekki háðar mati á umhverfisáhrifum.

Í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2001, segir:

*"Markmið laga þessara er:*

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- b. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar sem áhrif hefur á umhverfið,
- c. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemendum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp."

Í athugasemendum með frumvarpi sem síðar varð að stjórnsýslulögum segir m.a. um 12. gr.:

*"Grundvallarregla þessi felur m.a. í sér að stjórnvöld verða að gæta hófs í meðferð valds síns. Er stjórnvaldi því ekki aðeins skyld að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að, heldur ber því einnig að taka tillit til hagsmunu og réttinda þeirra einstaklinga og lögaðila sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að. Ber stjórnvaldi að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða."* Síðar í athugasemdunum segir: *".. byggir ákveðið á því að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið og má því ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Stjórnvaldi er sem fyrr segir skyld að vega og meta þau andstæðu sjónarmið sem hér vegast á. Slíkt mat er ekki alltaf auðvelt, en löggjöf á einstökum svíðum og meginreglur laga geyma þó oft vísbendingar um vægi hagsmunu. Almennt verður að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga, sem verndar njóta í mannréttindaákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, vegi þungt og þá sérstaklega hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi."*

Ekki er unnt að sjá að teknu tilliti til athugasemda umsagnaraðila, að markmið laganna hefði náðst með öðru og vægara móti. Það er mat ráðuneytisins að ekki sé um að ræða brot á 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hvað varðar rök

kæranda sem fjalla um mótvægisaðgerðir þá koma þær ekki til skoðunar á þessu stigi málsins, hér er um að ræða ákvörðun um það hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum eða ekki.

Kærandi telur Skipulagsstofnun hafa brotið jafnræðisreglu við ákvörðunartökuna og eins beri að athuga hvort Náttúruvernd ríkisins hafi brotið jafnræðisreglu með umsögn sinni. Í því sambandi vísar kærandi til ákvarðana um borun rannsóknarholu við Trölladyngju á Reykjanesskaga frá 20. október 2000, borun tveggja rannsóknarholu á Hellisheiði frá 2. mars 2001 og borun rannsóknarholu í Grænalda við Hveragerði frá 28. maí 2000. Í tveimur fyrrnefndu framkvæmdunum hafi Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um að framkvæmdirnar væru ekki háðar mati á umhverfisáhrifum en síðasta framkvæmdin var talin háð slíku mati. Í öllum tilvikum sé um að ræða framkvæmdir sem ekki tengjast með beinum hætti svæði sem er nýtt til orkuvinnslu.

Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telji ekki ástæðu til að fara í samanburð eða rökstuðning fyrir öðrum niðurstöðum stofnunarinnar en hér er til umfjöllunar en bendir á að skv. 3. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2001, sé staðsetning framkvæmdar ein þeirra viðmiðana sem liggja skuli til grundvallar ákvörðun um matsskyldu. Því telur stofnunin ekki hægt að bera saman fyrirhugaðar rannsóknaboranir á svæðum sem ekki njóta sérstakrar verndar annars vegar og hins vegar fyrirhugaðar rannsóknaboranir á svæði sem verndað er með sérlögum eins og á við um Kröflusvæðið en það nýtur sérstakrar verndar skv. lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 36/1974.

Kærandi telur að um ósamræmi sé að ræða í umsögn Náttúruverndar ríkisins um hringveg á Mývatnsöræfum og umsögn stofnunarinnar um þær framkvæmdir sem hér er fjallað um. Í umsögn Náttúruverndar ríkisins segir m.a. að Náttúruvernd ríkisins telji að rannsóknaboranir við Leirhnjúk og á Kröflusvæði annars vegar og endurbætur á hringvegi á Mývatnsöræfum hins vegar séu ekki sambærilegar framkvæmdir hvað varðar áhrif á landslagsgerðir sem njóta skulu verndar skv. 37. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999. Í athugasemnum Náttúruverndar ríkisins segir: "Hvað varðar vegagerð á Mývatnsöræfum er að mestu leyti um að ræða lagfæringar á núverandi vegi. Á samtals 7 km kafla verður vegurinn færður frá núverandi veglínu. Ekki er um samfellda færslu að ræða heldur er vegurinn færður á nokkrum stöðum. Mest er færslan við Vestara Hrauntagl þar sem færslan verður allt að 120 m. Á þeim hluta þar sem vegurinn er færður mun vegurinn liggja yfir fremur rýrt land með sandorpnu gras og mólendi og einnig mólendi með lynggróðri." Síðar segir að skerðingin sé ekki eins varanleg eins og ef um samfellt hraun væri að ræða.

Ráðuneytið bendir á hvað varðar athugasemd kæranda um brot Náttúruverndar ríkisins á jafnræðisreglu í umsögn sinni, að Náttúruvernd ríkisins tekur ekki ákvörðun í þessu máli. Umsögn Náttúruverndar ríkisins er hluti af gagnaöflun í málinu, óskað var umsagnar Náttúruverndar ríkisins bæði við málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun og eins við málsmeðferð kærumáls þessa. Ákvörðun Skipulagsstofnunar og síðar ráðherra, sé ákvörðun Skipulagsstofnunar kærð, er hins vegar sjálfstæð ákvörðun sem byggist á heildstæðu mati á málinu.

Kærandi telur rannsóknarreglu hafa verið brotna við meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun.

Við málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun var leitað eftir umsögnum Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, sveitarstjórnar Skútustaðahrepps, Náttúruverndar ríkisins, Hollustuverndar ríkisins og framkvæmdaraðila. Allir þessir aðilar skiliðu inn umsögn sinni áður en ákvörðun var tekin. Í rannsóknarreglu stjórnsýslulaganna segir: "Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því."

Í 2. mgr. 4. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2001, segir: "Skipulagsstofnun er ráðherra til ráðgjafar og annast eftirlit með framkvæmd laga þessara og veitir leiðbeiningar samkvæmt þeim. Skipulagsstofnun úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir og tekur ákvörðun um hvort framkvæmd skv. 6. gr. skuli háð mati á umhverfisáhrifum." Í 5.- 6. ml. 2. mgr. 6. gr. laganna segir: "Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 3. viðauka við lög þessi. Áður skal stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli málს hverju sinni."

Ákvörðun var tekin í samræmi við stjórnsýslulög og lög um mat á umhverfisáhrifum. Kærandi hefur ekki bent á aðra aðila sem hugsanlega hefðu getað veitt umsögn í málínu. Ekki er hægt að fallast á sjónarmið kæranda þess efnis að um brot á rannsóknarreglu hafi verið að ræða í þessu máli.

## V.

### Niðurstaða:

Hér er um að ræða svæði sem nýtur sérstakrar verndar skv. lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu, nr. 36/1974. Í 1. gr. laganna segir: "Tilgangur þessara laga er að stuðla að verndum Mývatns- og Laxárvæðisins í Suður-Pingeyjarsýslu." Í 2. gr. laganna er fjallað um gildissvið þeirra. Þar segir: "Ákvæði laganna taka til Skútustaðahrepps og Laxár með hólnum og kvíslum allt að ósi árinnar við Skjálfanda, ásamt 200 metra breiðum bakka meðfram Laxá báðum megin."

Prátt fyrir athugasemdir með frumvarpi, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu, sem síðar varð að lögum nr. 36/1974, var það niðurstaða Alþingis að ákvæði laganna tæku til Skútustaðahrepps í heild sinni. Það svæði sem hér er deilt um er því sérstaklega verndað af ákvæðum laganna.

37. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, fjallar um sérstaka vernd. Þar segir m.a.: "Eftirtaldar landslagsgerðir njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er: a. eldvörp, gervigígar og eldhraun." Með ákvæði 37. gr. náttúruverndarlaga er ekki verið að koma í veg fyrir nýtingu á háhitasvæðum landsins heldur verið að vekja athygli á sérstöðu þeirra svæða sem falla undir skilgreiningu 37. gr. laganna. Í IX kafla athugasemda með frumvarpi til náttúruverndarlaga segir m.a. um landslagsvernd: "Í 1. tölul. 1. mgr. 37. gr. er eldvörpum, gervigígum og eldhraunum veitt sérstök vernd. Útbreiddar landslagsgerðir á Íslandi sem teljast sérstakar á heimsmælikvarða eru fyrst og fremst gosmyndanir frá nútíma og síðasta hlýskeiði ísaldar. Af þeim sökum er talin ástæða til að umgangast slik landsvæði með sérstakri varúð. Gosmyndanir hér á landi verða til í eldstöðvakerfum á gosbeltum landsins. Við eldgos undir jöklum hafa gosefuin hlaðist upp yfir gosrásinni. Þegar landið varð islaust fyrir 10-15 þúsund árum komu gosmyndanirnar í ljós sem móbergshryggir og -stapar. Slik fjöll einkenna landslagið á gosbeltnum. Utan Íslands er slikejar jarðmyndanir helst að finna í háfjöllum í Norður-Ameriku. Eftir að jökkullinn hvarf af landinu hafa gigar hlaðist upp við uppstreymisop hraunkviku og frá þeim hafa runnið apalhraun og helluhraun sem geta tekið á sig ýmsar myndir ásamt alls kyns fyrirbærum sem þeim fylgja, svo sem hraunröðum, hraunhellum, hraundrílum og gervigígum. Myndanir þessar eru útbreiddar á gosbeltum landsins. Flest hraunin eru basalthraun en slíkar hraunbreiður finnast aðeins á fáeinum stöðum í heiminum. Íslensku hraunin hafa algera sérstöðu hvað varðar gróðurfar. Hæg gróðurframynda gerir það að verkum að yfirborðseinkenni þeirra eru sýnileg um þúsundir ára meðan slíkar hraunbreiður á suðlægum slöðum geta horfið á kaf í gróður á fáum áratugum."

Ótvíráett er í þessu máli að hér er um að ræða svæði sem fellur undir skilgreiningu 37. gr. laga um náttúruvernd, nr 44/1999. Einnig er nauðsynlegt að skýra 37. gr. náttúruverndarlaga með hliðsjón af ákvæðum laganna um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu, nr. 36/1974.

Við ákvörðun um matskyldu ber að fara eftir þeim viðmiðunum sem fram koma í 3. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna, það hvort framkvæmd skuli fara í mat á umhverfisáhrifum, þegar um er að ræða mat á framkvæmdum tilgreindum í 2. viðauka með lögum, nr. 106/2001. Í lið iii í 2-lið 3. viðauka er fjallað um verndarsvæði og í b-lið er fjallað um svæði sem njóta

sérstakrar verndar samkvæmt sérlögum, svo sem Þingvalla, Mývatns- og Laxárvæða og Breiðafjarðar. Við málsmæðferð hefur komið fram að framkvæmdirnar kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér.

Ráðuneytið telur ekki vera hægt að bera saman borun rannsóknarholu á Trölladyngjusvæðinu og borun rannsóknarholu á Kröflusvæðinu. Ráðuneytið telur því úrskurð umhverfisráðuneytisins um Trölladyngju ekki fordæmisgefandi í þessu máli. Ástæðan fyrir því er sú að Trölladyngja nýtur ekki verndar í sérlögum eins og Kröflusvæðið, sbr. lög nr. 36/1974.

Umsagnaraðilarnir, Hollustuvernd ríkisins, Náttúrvernd ríkisins og Skipulagsstofnun eru samhljóma í alit sínu á því að umrædd framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum og hafna þeirri skoðun kæranda að ekkert nýtt verði leitt í ljós með því að útbúa skýrslu um mat á umhverfisáhrifum tilraunaborholu á Leirhnjúkssvæðinu eða vestursvæðinu. Ráðuneytið tekur undir þá skoðun ofangreindra umsagnaraðila að nauðsynlegt sé að fá mat á umhverfisáhrifum á svæðinu áður en hafist verður handa við framkvæmdir við borun rannsóknarborholu á Leirhnjúkssvæðinu annars vegar og hins vegar á vestursvæðinu.

Í úrskurði þessum verður ekki tekin afstaða til þess hvort fyrirhuguð borhola og framkvæmdir henni tengdar á suðursvæðinu kalli á breytingu á aðalskipulagi Skútustaðahrepps.

Skipulagsstofnun fór að ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 og laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2001 við ákvörðun sína.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið fellst ráðuneytið ekki á kröfu kæranda þess efnis að borun rannsóknarborholu á Leirhnjúkssvæði annars vegar og hins vegar borun rannsóknarborholu á vestursvæði skuli heimiluð án þess að fram fari mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Það að framkvæmd fari í mat á umhverfisáhrifum er ekki það sama og bann við vinnslu á svæðinu.

#### ÚRSKURÐARORD:

Ákvörðun Skipulagsstofnunar, frá 23. febrúar 2001, um að borun rannsóknarholu Landsvirkjunar á svonefndu Leirhnjúkssvæði við Kröflu og borun rannsóknarholu á svonefndu vestursvæði við Kröflu skuli háð mati á umhverfisáhrifum, skv. lögum nr. 106/2001 um mat á umhverfisáhrifum, skal óbreytt standa.



Guðni Ágústsson.



Ingibjörg Þlöf Vilhjálmsdóttir.