



Árið 2015, fimmtudaginn 7. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon dómstjóri, Ómar Stefánsson yfirlögfræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 91/2013, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 um að samþykkja tillögu Landsnets hf. að matsáætlun fyrir Kröflulínu 3 með tilteknum athugasemdum.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### **úrskurður:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. september 2013, er barst nefndinni sama dag, kærir Þórður Bogason hrl., f.h. Landsnets hf., Gylfaflöt 9, Reykjavík, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 9. ágúst 2013 að samþykkja tillögu Landsnets hf. að matsáætlun Kröflulínu 3 með tilteknum athugasemdum. Er þess krafist að þrír liðir í athugasemdum Skipulagsstofnunar verði felldir úr gildi. Til vara er þess krafist að staðfest verði að nefndir liðir teljist ekki vera athugasemdir er verði hluti matsáætlunar í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Gögn málsins bárust frá Skipulagsstofnun 23. október 2013.

**Málavextir:** Kærandi er framkvæmdaraðili fyrirhugaðrar Kröflulínu 3. Framkvæmdin felst í lagningu 220 kV háspennulínu frá tengivirki við Kröflustöð að tengivirki við Fljótisdalsstöð. Með bréfi, dags. 9. ágúst 2013, tilkynnti Skipulagsstofnun kæranda svohljóðandi ákvörðun sína um tillögu hans að matsáætlun fyrir umrædda framkvæmd: „Í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir framlagða tillögu Landsnets að matsáætlun ásamt þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa stofnuninni. Skipulagsstofnun fellst á tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun með þeim viðbótum sem Landsnet setti fram í tölvubréfum dags. 24. júní, 22. júlí og 7. ágúst 2013 og með eftirfarandi athugasemdum.“ Eru athugasemdirnar taldar upp í 12 ótölusettum liðum. Með bréfi, dags. 3. september s.á., fór kærandi fram á rökstuðning Skipulagsstofnunar vegna hluta athugasemdanna. Svör stofnunarinnar bárust kæranda með bréfi, dags. 6. s.m. Kærandi hefur kært ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndarinnar, eins og áður greinir, og lýtur kæran að eftirfarandi þremur athugasemdum stofnunarinnar:

### **Þörf fyrir 220 kV háspennulínu og flutningsgeta**

Í kafla 2.1 í tillögu að matsáætlun kemur fram að í frummatsskýrslu verði fjallað nánar um þörf fyrir styrkingu raforkukerfisins með byggingu 220 kV línu til viðbótar við núverandi 132 kV línu og áætlaðan tímaramma við spennuhækkun byggðalínuhringsins. Í athugasemdum, m.a. frá Landvernd, er talin þörf á að gera

grein fyrir í tillögu að matsáætlun hvaða þörf sé til staðar fyrir fyrirhugaða háspennulínu og tengja þá þörf við flutningsgetu hennar. Skipulagsstofnun tekur undir framangreindar athugasemdir. Í frummatsskýrslu þarf að skýra hvers vegna nauðsynlegt er að byggja 220 kV línu, hvort og þá hvers vegna ekki er talið nægilegt að byggja nýja 132 kV línu eða styrkja núverandi línu. Jafnframt verði gerð grein fyrir þörf þess að núverandi 132 kV lína standi áfram sem og upplýsingar um hvort að ætlunin er að reka nýju línuna á 132 kV spennu í upphafi og þá hve lengi. Skipulagsstofnun leggur áherslu á að umfjöllun í frummatsskýrslu fyrir þörf 220 kV Kröflulínu 3 verði markvissari en var í frummatsskýrslu og matsskýrslu um Blöndulínu 3 þar sem niðurstaða í áliti stofnunarinnar var sú að forsendur og rökstuðningur Landsnets fyrir þörf 220 kV línu væri háð töluverðri óvissu.

Þá bendir Skipulagsstofnun á það sem fram kemur í athugasemd Landverndar um tillögur nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu raflína í jörð (jarðstrengjanefndin), sem skilaði skýrslu í febrúar sl. en þar var lagt til að þörf á lagningu raflína sé skilgreind og kynnt hagsmunaaðilum og almenningi mun fyrir í ákvörðunarferli um lagningu raflína en nú er (Þessi atriði koma fram í skýrslunni í upphafi kafla um undirbúning framkvæmdar). Skipulagsstofnun tekur undir þetta atriði með Landvernd. Í frummatsskýrslu þarf að skýra frá þessum niðurstöðum, auk þess sem eðlilegt er að fjalla að öðru leyti um helstu niðurstöður nefndarinnar í frummatsskýrslunni sem varða uppbyggingu mannvirkja á borð við Kröflulínu 3.

### **Valkostir-jarðstrengir-loftlínur**

Í kafla 2.2.6 í tillögu að matsáætlun er fjallað um jarðstrengi. Við kynningu tillögu að matsáætlun komu fram athugasemdir um lagningu jarðstrengja í stað loftlína, m.a. frá Landvernd, sem benti á að ekki væri endilega um að ræða að leggja ætti mat á umhverfisáhrif af lagningu jarðstrengja á allri línuleiðinni, heldur á tilteknum köflum þar sem sérstök ástæða væri til að kanna lagningu jarðstrengs til jafns við loftlínur. Í því sambandi var bent á að niðurstaða nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu raflína í jörð (jarðstrengjanefndin) hafi verið á þá leið að á ákveðnum svæðum ætti ávallt að skoða bæði jarðstrengi og loftlínur, m.t.t. áhrifa á umhverfi, óháð því hvort umtalsverður kostnaðarmunur væri á þeim (bls. 9-10 í skýrslu nefndarinnar). Í ljósi ofangreinds leggur Skipulagsstofnun áherslu á að í frummatsskýrslu þurfi að setja fram valkost sem jarðstreng á afmörkuðum svæðum ef aðstæður kalla á slíkt, s.s. á viðkvæmum svæðum m.t.t. sjónrænna áhrifa og/eða á verndarsvæðum. Ennfremur tekur Skipulagsstofnun undir það sem fram kemur í umsögn Fljótsdalshrepps um að metin verði umhverfisáhrif annarra kosta en að leggja loftlínu ofan af Valþjófsstaðarfjalli. Í því sambandi er vakin athygli á því sem fram kemur í umsögn Landverndar um verndargildi Valþjófsstaðarfjalls, skv. sérfræðiskýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands um Kárahnjúkavirkjun.

Fram hefur komið í umfjöllun um aðrar framkvæmdir Landsnets, s.s. Blöndulínu 3 að á grundvelli þeirra laga sem Landsnet starfar eftir, vinni fyrirtækið eftir þeirri stefnu að tengingar á 220 kV spennu og hærri séu lagðar sem loftlínur nema í algjörum undantekningartilfellum, s.s. við einstæðar umhverfisaðstæður og í þéttri íbúðarbyggð. Auk þess kemur fram í svörum Landsnets við athugasemdum Landverndar að samkvæmt stefnu Landsnets sé heimilt að skoða jarðstrengslausrir á 220 kV spennu m.a. við eftirfarandi aðstæður: „*Þegar loftlínutenging er ekki talinn skynsamlegur kostur vegna aðstæðna, s.s. vegna öryggismála, sértækra landfræðilegra aðstæðna*

*eða umhverfissjónarmiða. Með þessum aðstæðum er átt við eftirfarandi: 1. Línulögn innan þjóðgarða, friðlanda eða fólkvanga sem eru hvort tveggja í senn: a. friðlýst samkvæmt lögum um náttúrvernd vegna sérstæðs landslags og b. niðurstæða mats á umhverfisáhrifum er sú að ófært er talið að leggja loftlínu um viðkomandi svæði eða sneiða hjá því“.* Skipulagsstofnun telur að auk þessa beri Landsneti að horfa til fyrrnefndrar niðurstöðu jarðstrengjanefndarinnar um að á ákveðnum svæðum ætti ávallt að skoða bæði jarðstrengi og loftlínur, m.t.t. áhrifa á umhverfi, óháð því hvort umtalsverður kostnaðarmunur sé á þeim. Skipulagsstofnun telur að þó að tillögur jarðstrengjanefndar hafa ekki verið formlega samþykktar og að viðmið um það hvenær jarðstrengur skuli skoðaður ásamt loftlínu skilgreind, þá sé tilefni til að kanna lagningu og meta umhverfisáhrif 220 kV loftlínu og jarðstrengs til jafns á tilteknum köflum leiðarinnar.

Skipulagsstofnun leggur áherslu á að almennur samanburður á loftlínunum og jarðstrengjum eins og Landsnet fyrirhugar í frummatsskýrslu Kröflulínu 3 og felst í almennri umfjöllun um umhverfisáhrif, kostnaðarmun og erfiðleika við viðgerð jarðstrengja í samanburði við loftlínur, þ.e. án samanburðar sem miðaður er við tiltekna framkvæmd, staðhætti og framkvæmdasvæði geti ekki talist fullnægjandi samanburður kosta í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun telur að slík almenn umfjöllun um jarðstrengi og loftlínur eins og Landsnet hefur m.a. lagt fram í frummatsskýrslum um Blöndulínu 3 og SV-línur geti hins vegar átt heima í umfjöllun um loftlínukosti. Mat á jarðstreng á afmörkuðum svæðum á línuleiðinni, í samræmi við það sem rakið hefur verið hér að ofan, þarf að vera ítarlegt m.t.t. hinna mismunandi umhverfisþátta og lagt fram á sambærilegan hátt eins og við umhverfisáhrif loftlínu í frummatsskýrslu.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að athugasemdir bárust um stefnu ýmissa Evrópuríkja um lagningu jarðstrengja annars vegar og loftlína hins vegar. Stofnunin telur að ástæða sé til að fjalla í frummatsskýrslu um þetta atriði.

### **Aðrir valkostir**

Í inngangskafli tillögu að matsáætlun og kafla 2.2.6 kemur fram að Landsneti beri, skv. 9. gr. raforkulaga, að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Skipulagsstofnun bendir á að í markmiðsgrein raforkulaga kemur jafnframt fram að taka beri tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti. Þá minnir stofnunin á að eitt af markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum er að draga skal eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Ein leið að því markmiði er að bera saman umhverfisáhrif mismunandi valkosta.

Skipulagsstofnun bendir á að í tillögu að matsáætlun Kröflulínu 3 er ekki gert ráð fyrir að aðrir leguvalkostir séu skoðaðir vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar utan þess að settir eru fram 2-3 leguvalkostir við Kröflu. Ekki er gert ráð fyrir öðrum loftlínukostum sem kynnu að hafa minni umhverfisáhrif en gætu þjónað markmiðum framkvæmdarinnar þó ekki væri til næstu 70 ára, sbr. svör Landsnets við athugasemdum Sifjar Konráðsdóttur. Skipulagsstofnun bendir í þessu sambandi á að í tilfelli Blöndulínu 3 er gert ráð fyrir að hún verði rekin á lægri spennu í allt að áratug eða lengur. Sé það sama uppi á teningnum í tilviki Kröflulínu 3 telur Skipulagsstofnun

vel koma til álita að skoðaður verði sá valkostur í mati á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar að byggð verði 132 kV lína, samsíða núverandi línu en slík lína yrði væntanlega minna mannvirki og neikvæð umhverfisáhrif hennar minni. Slík lína kynni að uppfylla orkuþörf á Norðausturlandi til náinnar framtíðar. Í ljósi framlagðra gagna telur stofnunin ennfremur að ekki sé ólíklegt að gera megi ráð fyrir að á næstu árum dragi úr þeim kostnaðarmun sem er á jarðstrengjum og loftlínum. Þannig geti jarðstrengur orðið fýsilegri kostur m.t.t. kostnaðar og viðhaldsaðgengis.

**Málsrök kæranda:** Kærandi telur að við ákvörðun sína hafi Skipulagsstofnun farið út fyrir valdmörk sín að hluta til. Annars vegar með því að taka til umfjöllunar þætti sem heyri undir Orkustofnun, sem veiti leyfi fyrir umræddri framkvæmd, og hins vegar með því að fjalla um atriði sem varði ekki þá framkvæmd sem óskað sé mats á. Stofnunin hafi þannig tekið til umfjöllunar atriði um nýja framkvæmd sem framkvæmdaraðili hafi ekki lagt fram til mats á umhverfisáhrifum.

Í tillögu kæranda að matsáætlun sé fjallað um þörf fyrir styrkingu raforkukerfisins með byggingu 220 kV línu til viðbótar við núverandi 132 kV línu og áætlaðan tímaramma við spennuhækkun byggðarlínuhringsins. Kærandi hafi tekið fram að um þetta yrði nánar fjallað í frummatsskýrslu. Í ákvörðun sinni hafi Skipulagsstofnun talið að skýra þyrfti í frummatsskýrslu hvort, og þá hvers vegna, ekki væri talið nægjanlegt að byggja nýja 132 kV línu eða styrkja núverandi línu og að gera yrði grein fyrir því hvort áætlað væri að reka nýja línu á 132 kV spennu í upphafi og þá hve lengi. Stofnunin hafi lagt áherslu á að umfjöllun frummatsskýrslunnar um þörfina á 220 kV Kröflulínu 3 þurfi að vera markvissari en verið hafi í frummatsskýrslu og matsskýrslu um Blöndulínu 3. Kærandi mótmæli framangreindu og telji ólöglegt að nefnd athugasemd verði hluti matsferlis. Framkvæmdaraðili skuli gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur sé skv. 1. máls. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Slíkt mat hvíli á kæranda sem framkvæmdaraðila enda beri hann ábyrgð á umhverfismatinu. Athugasemdir Skipulagsstofnunar hafi einvörðungu verið byggðar á fram komnum umsögnum en láðst hafi að meta matsáætlun og svör kæranda út frá þeim lögum og reglum sem gildi um mat á umhverfisáhrifum. Óvissa ríki um framtíðarþörf en rök kæranda fyrir 220 kV háspennulínu séu málefnaleg og byggð á reynslu sem komin sé af uppbyggingu meginflutningskerfisins. Kærandi starfi fyrst og fremst á grundvelli III. kafla raforkulaga og hafi lögbundnum skyldum að gegna sem flutningsfyrirtæki raforkukerfisins. Með vísan til þessa verði Skipulagsstofnun að gæta vel að því að athugasemdir hennar lúti að þeirri framkvæmd sem óskað sé mats á, í þessu tilviki byggingu 220 kV háspennulínu. Stofnunin geti hvorki sett sig í sæti leyfisveitanda né gert kröfur um mjög ítarlega tæknilega umfjöllun um framkvæmd sem framkvæmdaraðili óski eftir á grundvelli lögbundinna skyldna og opinbers starfsleyfis.

Sami ágalli og áður hafi verið lýst sé á athugasemdum Skipulagsstofnunar varðandi jarðstreng sem valkost á móti loftlínu, en þær hafi byggst að miklu leyti á fram komnum umsögnum án þess að svör kæranda hafi verið metin út frá markmiðum mats á umhverfisáhrifum og að teknu tilliti til hlutverks stofnunarinnar. Skipulagsstofnun telji, með vísan í skýrslu jarðstrengjanefndar, að setja þurfi fram jarðstrengjavalcost ef aðstæður leyfi. Kærandi ítreki þá afstöðu sína að skýrsla jarðstrengjanefndar gefi á engan hátt tilefni til breytinga á umfjöllun um samanburð á kostum jarðstrengja og háspennulína. Stefnumbreyting Skipulagsstofnunar eigi sér hvorki stoð í lögum um mat á umhverfisáhrifum né stjórnsýslureglum. Þá séu sjónarmið stofnunarinnar ómálefnaleg þar sem höfð hafi verið til viðmiðunar skýrsla sem ekki hafi hlotið viðeigandi afgreiðslu innan stjórnkerfisins. Ákvörðunin sé íþyngjandi og kalli á rökstuðning. Kærandi hafi tekið skýrt fram að lagning jarðstrengs sé ekki valkostur en með

afstöðu sinni og úrvinnslu á matsáætlun kæranda sé Skipulagsstofnun í raun að mynda stefnu um í hvers konar framkvæmd skuli ráðist, fremur en að meta umhverfisáhrif þeirrar framkvæmdar sem kærandi hyggist ráðast í. Loks skorti stofnunina lagaheimild til að fjalla um þætti sem heyri undir leyfisveitendur sem hafi sérþekkingu á tilteknum málaflokki.

Verði svo á litið að Skipulagsstofnun hafi heimild til þess að gera bindandi athugasemdir varðandi valkosti um jarðstreng á viðkvæmum svæðum sé ljóst að kærandi sem framkvæmdaraðili fái enga leiðsögn í ákvörðuninni. Skyldur hans séu því óljósar. Sem dæmi sé óljóst hvað séu viðkvæm svæði með tilliti til sjónrænna áhrifa. Þurfi Skipulagsstofnun að tiltaka þá staði þar sem umhverfisáhrif séu að hennar mati með þeim hætti að meta beri kosti jarðstrengs á móti háspennulínu.

Loks telji kærandi að umfjöllun Skipulagsstofnunar um aðra valkosti feli ekki í sér beina ákvörðun sem falli að skilgreiningu 3. málsl. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Stofnunin hafi fjallað um aðrar framkvæmdir en þær sem óskað hafi verið eftir að sættu mati á umhverfisáhrifum. Stofnunin hafi vísað til markmiða 1. gr. raforkulaga þar sem komi fram að taka beri tillit til umhverfissjónarmiða í rökstuðningi stofnunarinnar fyrir því að bornir séu saman mismundandi valkostir. Af réttarframkvæmd verði hins vegar dregin sú ályktun að hlutverk Skipulagsstofnunar sé fyrst og fremst að tryggja að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar hafi farið fram áður en leyfi sé veitt fyrir henni og að matsferlinu hafi verið fylgt. Sé það Orkustofnunar að hafa eftirlit með að fyrirhugaðar framkvæmdir séu í samræmi við ákvæði laganna, en nýjar raflínur séu háðar leyfi þeirrar stofnunar. Því bresti Skipulagsstofnun vald til að kveða á um að skoða skuli jarðstrengi og loftlínur óháð því hvort umtalsverður kostnaðarmunur sé á þeim. Athugasemd stofnunarinnar þess efnis að skoðaður verði sá valkostur að byggð verði 132 kV lína, samsíða núverandi línu, tengi framkvæmdina við Blöndulínu 3 þrátt fyrir að í svörum kæranda vegna umsagna komi skýrt fram að framkvæmdin sé hugsuð til að mæta þörf yfir lengri tíma. Stofnunin vísi hvorki til gagna til stuðnings þeirri fullyrðingu að slík 132 kV lína kynni að uppfylla orkuþörf á Norðausturlandi til náinnar framtíðar né þeirri fullyrðingu að ekki sé ólíklegt að gera megi ráð fyrir að á næstu árum dragi úr þeim kostnaðarmun sem sé á jarðstrengjum og loftlínunum. Umfjöllun um „Aðra valkosti“ sé þannig ólögæt.

**Málsrök Skipulagsstofnunar:** Af hálfu Skipulagsstofnunar er skírskotað til þess að skv. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum beri henni að taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun. Stofnuninni sé heimilt að samþykka slíka tillögu með athugasemdum sem þá skuli verða hluti af þeirri matsáætlun sem framkvæmdaraðili leggi til grundvallar vinnu sinni að frummatsskýrslu. Með athugasemdum sínum sé Skipulagsstofnun ekki að ganga inn á valdsvið Orkustofnunar. Slíkum athugasemdum sé beint til framkvæmdaraðila og feli í sér leiðbeiningar um að skoða og meta þurfi umhverfisáhrif tiltekinna valkosta. Í þessu sambandi sé bent á að það sé eitt markmiða laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum að draga eins og kostur sé úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda. Ein þeirra leiða sé að skoða og bera saman ólíka valkosti og áhrif þeirra á umhverfið.

Með þessum leiðbeiningum sé stofnunin að fylgja meginreglu stjórnisýsluréttar um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sbr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt e-lið 2. tl. 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum skuli í tillögu að matsáætlun vera upplýsingar um „mögulega framkvæmdakosti“ sem til greina komi, m.a. núllkosti, þ.e. að aðhafast ekkert, greina frá umfangi og tilhögun annarra kosta sem og staðsetningu þeirra. Komi Skipulagsstofnun auga á mögulega framkvæmdakosti sé henni skylt samkvæmt framangreindri meginreglu stjórnisýsluréttar að vekja athygli framkvæmdaraðilans

á því og leiðbeina þar um. Stofnunin leggi áherslu á að tilgangur mats á umhverfisáhrifum sé að tryggja upplýsta ákvörðun. Þá sé tilgangur matsins að tryggja opna og gagnsæja umfjöllun um áætlaðar framkvæmdir og ákvörðunartöku þeim tengda, m.a. með því að auðvelda almenningi aðgang að upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir og áætluð áhrif þeirra. Því sé Skipulagsstofnun heimilt að gera athugasemdir þess efnis að kærandi þurfi að skoða aðra valkosti en 220 kV loftlínu, þ.e. jarðstrengi, byggingu nýrrar 132 kV línu eða styrkingu núverandi línu, sem og aðra kosti en lagningu loftlínu ofan af Valbjófsstaðarfjalli. Ella geti framkvæmdaraðili ákveðið að tilgreina einvörðungu hentuga framkvæmdakosti í tillögu að matsáætlun, svo sem af fjárhagslegum og tæknilegum ástæðum. Það sé ekki í samræmi við framangreindan tilgang mats á umhverfisáhrifum sem fram komi í lögum nr. 106/2000.

Því sé hafnað að athugasemdir stofnunarinnar samræmist ekki réttarframkvæmd. Varðandi dóm Hæstaréttar frá 22. október 2009 í máli nr. 22/2009 bendi Skipulagsstofnun á að í dómnum komi fram að framkvæmdaraðili hafi forræði á því hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar svo framarlega sem mat hans sé byggt á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Tilgangur fyrirhugaðrar Kröflulínu 3 samkvæmt tillögu kæranda sé að „... tryggja stöðugleika raforkukerfisins á Norður- og Austurlandi með betri samtengingu virkjanasvæða þessara landshluta og auka jafnframt flutningsgetu, öryggi flutningskerfisins og gæði raforku. Framkvæmdirnar eru jafnframt áfangi í styrkingu byggðarlínunnar sem er hryggjarstykkið í hinu miðlæga flutningskerfi á landinu“. Sú staðhæfing kæranda að ekki sé raunhæft að leggja háspennulínu í jörð með tilliti til stofnkostnaðar, tækni og viðgerðatíma sé ekki að mati stofnunarinnar í beinum og nánum tengslum við markmið framkvæmdarinnar og sé því hvorki hlutlægt né málefnalegt sjónarmið. Valkostur á borð við jarðstreng uppfylli markmið framkvæmdarinnar, enda hafi kærandi ekki sýnt fram á með hlutlægum og rökstuddum hætti að önnur niðurstaða gildi um það efni.

Að teknu tilliti til markmiða laga nr. 106/2000, sbr. einkum b-lið 1. gr. laganna, hafi ekki verið brotið gegn 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af almannahagsmunum og hagsmunum kæranda verði ekki séð að umfjöllun um þörf fyrir 220 kV háspennulínu hafi gengið lengra en nauðsyn hafi borið til. Þá sé því hafnað að brotið hafi verið gegn 11. gr. stjórnsýslulaga með vísan til Blöndulínu 3, en í því máli hafi m.a. verið gerð athugasemd þess efnis að í frummatsskýrslu þyrfti að gera ítarlega grein fyrir og rökstyðja nauðsyn þess að leggja 220 kV háspennulínu. Enn fremur hafi verið farið fram á umfjöllun um aðra valkosti, s.s. um jarðstreng.

Skipulagsstofnun taki sér ekki vald til að setja reglur og viðmið í matsferli framkvæmda með því að beina því til kæranda að skýra frá niðurstöðum svonefndrar jarðstrengjanefndar í matsskýrslu. Í ljósi þess að tilurð jarðstrengjanefndarinnar megi rekja til ákvörðunar Alþingis, og að skýrsla nefndarinnar hafi að geyma opinberar niðurstöður sem varði beint umfjöllunarefni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda við háspennulínur, telji Skipulagsstofnun eðlilegt að til þeirra sé vísað og um þær sé fjallað í mati á umhverfisáhrifum Kröflulínu 3. Ekki verði séð að athugasemdir stofnunarinnar þess efnis gangi gegn lögum nr. 106/2000, jafnræðis- og meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga eða reglum stjórnsýsluréttar um lögmæti þeirra sjónarmiða sem stjórnvald geti byggt ákvörðun sína á.

Á þessu stigi umhverfismatsferlisins sé hvorki þörf á að stofnunin tilgreini þau svæði sem teljist viðkvæm með tilliti til sjónrænna áhrifa né hvaða svæði teljist verndarsvæði. Lögum samkvæmt sé það á hendi kæranda að leggja mat á umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda. Athugasemdir þess efnis að í frummatsskýrslu verði borin saman umhverfisáhrif loftlínu og jarðstrengs á afmörkuðum svæðum feli þannig í sér fyrimæli stofnunarinnar til kæranda um

að lagt verði mat á það á hvaða köflum leiðarinnar sé tilefni til að bera saman umhverfisáhrif loftlínu og jarðstrengs.

Þá sé því vísað á bug að Skipulagsstofnun sé að gerbreyta þeirri framkvæmd sem hafi verið viðhöfð við mat á loftlínum. Athugasemdir sem stofnunin setji fram byggji á umsögnum og athugasemdum sem gerðar hafi verið við tillöguna.

Umfjöllun Skipulagsstofnunar í kafla um aðra valkosti feli í sér athugasemdir í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Hafnað sé fullyrðingu kæranda um að umfjöllunin feli ekki í sér beina ákvörðun sem falli undir þá skilgreiningu sem komi fram í málsliðnum. Staðhæfing kæranda þar um sé enn fremur órökstudd.

-----

Aðilar máls þessa hafa fært fram frekari rök til stuðnings kröfum sínum og hefur úrskurðarnefndin haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins þótt þau verði ekki rakin nánar hér.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þrjár tiltekna athugasemdir sem Skipulagsstofnun gerði í ákvörðun sinni frá 9. ágúst 2013 um að samþykkja tillögu kæranda að matsáætlun vegna Kröflulínu 3, en samkvæmt 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum verða athugasemdir stofnunarinnar hluti af matsáætluninni. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laganna getur framkvæmdaraðili kært til úrskurðarnefndarinnar ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni.

Þegar fyrirhuguð framkvæmd er háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þess efnis skal framkvæmdaraðili gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar, sbr. 8. gr. laganna. Í tillögunni skal skv. 1. mgr. 8. gr. m.a. lýsa framkvæmdinni, framkvæmdasvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma og gefa upplýsingar um skipulag á framkvæmdasvæði og hvernig framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum. Í 2. mgr. 8. gr. laganna er tekið fram að Skipulagsstofnun skuli taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila, að fenginni umsögn leyfisveitenda og eftir atvikum annarra aðila. Lagaákvæðið gerir ráð fyrir því að stofnunin geti ýmist fallist á tillögu að matsáætlun með eða án athugasemda, en fallist stofnunin ekki á tillöguna skuli hún m.a. rökstyðja ákvörðun sína. Geri stofnunin athugasemdir skulu þær verða hluti af matsáætlun, sbr. 3. másl. 2. mgr. nefndrar 8. gr. og einnig 4. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum. Getu athugasemdirnar þannig falið í sér breytingu á fyrirliggjandi tillögu að matsáætlun sem hefur ákveðna réttarverkan að lögum enda skal frummatsskýrsla, sem síðar er unnin af framkvæmdaraðila, vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Sé frummatsskýrslan ekki í samræmi við matsáætlun er Skipulagsstofnun heimilt að hafna að taka hana til athugunar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna. Samþykkt tillögu að matsáætlun með athugasemdum hefur þannig yfirbragð ívilnandi ákvörðunar sem hægt er að binda skilyrðum sem eftir atvikum geta verið íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila. Verður að skilja heimild Skipulagsstofnunar svo að í henni felist tæki stofnunarinnar til að stuðla að því að matsferlið endurspegli markmiðin sem fram koma í 1. gr. laganna, þ.e. að tryggja að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar fari fram og að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum hennar.

Af þeim gögnum sem liggja fyrir úrskurðarnefndinni verður ráðið að álitaefni séu uppi varðandi form og efni hinna kærðu athugasemda. Í upphafi niðurstöðu umræddrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar segir að í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hafi stofnunin farið yfir framlagða tillögu að matsáætlun og að á hana sé fallist með þeim

athugasemdum sem eftir fari. Eru þær 12 talsins en ágreiningur kærumáls þessa lýtur að þremur þeirra. Þrátt fyrir að ekki sé beinlínis tekið fram að um athugasemdir skv. 3. másl. 2. mgr. 8. gr. sé að ræða verður ekki annað ráðið en að svo sé, enda er vísað til þess að farið hafi verið að fyrirmælum 8. gr. Við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni hefur Skipulagsstofnun haldið því fram að athugasemdirnar feli í sér leiðbeiningar, í samræmi við meginreglu stjórnisýsluréttar um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sbr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar er hvergi vísað til þess í umræddri ákvörðun að um leiðbeiningar sé að ræða þótt fallast megi á að orðalag beri þess merki á köflum. Eiga hinar kærðu athugasemdir það sammerkt að í þeim er ekki skilið á milli almennrar umfjöllunar, rökstuðnings og þeirra athugasemda sem verða hluti matsáætlunar og kærandi verður bundinn af. Í ljósi umfangs athugasemdanna verður að telja að full ástæða hefði verið til að skilja á milli leiðbeininga og skýrra fyrirmæla. Er úrskurðarnefndin þeirrar skoðunar að athugasemdirnar séu þannig fram settar að örðugt sé fyrir kæranda að gera sér fyllilega grein fyrir því til hvers sé ætlast af honum við framkvæmd matsáætlunar að því er varðar umdeildar athugasemdir.

Sú fyrsta hinna kærðu athugasemda fjallar um þörf fyrir 220 kV háspennulínu og flutningsgetu. Í tillögu að matsáætlun tekur kærandi eftirfarandi fram: „Í frummatsskýrslu verður fjallað nánar um þörf fyrir styrkingu kerfisins með byggingu 220 kV línu til viðbótar við núverandi 132 kV línu og áætlaðan tímaramma við spennuhækkun byggðalínuhingsins.“ Gerir Skipulagsstofnun grein fyrir þessu en segir svo: „Í frummatsskýrslu þarf að skýra hvers vegna nauðsynlegt er að byggja 220 kV línu, hvort og þá hvers vegna ekki er talið nægilegt að byggja nýja 132 kV línu eða styrkja núverandi línu.“ Þá segir í athugasemdinni að gera verði grein fyrir þörf þess að núverandi 132 kV lína standi áfram, hvort nýja línan verði rekin á 132 kV spennu í upphafi og þá hve lengi. Verður ekki séð að í tilvitnuðu orðalagi felist sérstök efnisleg viðbót við lýsingu kæranda í tillögunni heldur sé fremur um að ræða leiðbeiningar um útfærslu á henni. Loks leggur Skipulagsstofnun áherslu á í athugasemdinni að umfjöllunin verði markvissari en í frummatsskýrslu og matsskýrslu um Blöndulínu 3. Að auki bendir stofnunin á tillögur nefndar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um lagningu raflína í jörð (jarðstrengjanefndar) og segir að í frummatsskýrslu þurfi að skýra frá nánar tilgreindum niðurstöðum skýrslu þeirrar nefndar og að eðlilegt sé að fjalla að öðru leyti um helstu niðurstöður hennar. Hvað varðar tilvísun til annars matsferlis en þess sem hér um ræðir telur úrskurðarnefndin að um óljósar forsendur sé að ræða sem háðar séu verulegri túlkun. Fullnægi orðalagið því ekki þeim kröfum sem gera verði til skýrleika ákvörðunar sem leiðir til íþyngjandi niðurstöðu. Þá verður að telja að vísun stofnunarinnar til niðurstöðu jarðstrengjanefndar hafi falið í sér almenna ábendingu fremur en fyrirmæli þrátt fyrir orðalag þess efnis að skýra þurfi frá niðurstöðum nefndarinnar í frummatsskýrslu. Er enda vandséð að athugasemd þess efnis á grundvelli 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé til þess fallin að ná markmiðum þeirra laga og voru skilyrði slíkrar athugasemdar því ekki uppfyllt.

Önnur hinna kærðu athugasemda lýtur að valkostunum jarðstrengjum og loftlínunum. Samkvæmt tillögu kæranda að matsáætlun felur framkvæmd Kröflulínu 3 í sér nýbyggingu 220 kV háspennulínu og er sú framkvæmd lögð fram til mats á umhverfisáhrifum. Markmiði framkvæmdarinnar er lýst svo í tillögunni að hún eigi að tryggja stöðugleika raforkukerfisins á Norður- og Austurlandi með betri samtengingu virkjanasvæða þessara landshluta og auka jafnframt flutningsgetu, öryggi flutningskerfisins og gæði raforku. Í kafla 2.2 er fjallað um valkosti framkvæmdarinnar. Aðalvalkostur er sá kostur að leggja línuna sem loftlínu um ákveðna leið. Á litlum hluta leiðarinnar eru lagðir fram aðrir kostir varðandi legu línunnar, valkostir B og C. Þá er fjallað um núllkost, þ.e. að línan verði ekki lögð. Loks er fjallað með almennum hætti um lög jarðstrengja en tekið fram að sá valkostur sé ekki talinn raunhæfur.



Fjallað verði almennt um samanburð á loftlínum og jarðstrengjum en jarðstrengskostur verði ekki lagður fram til mats á umhverfisáhrifum.

Kærandi telur jarðstreng ekki uppfylla markmið framkvæmdarinnar þar sem stofnkostnaður sé hærri, líftími helmingi styttri, hugsanlegar breytingar á jarðstreng tæknilega erfiðar og viðgerðartími vegna bilunar lengri en hann hafi áhrif á afhendingaröryggi raforku. Skipulagsstofnun leggur áherslu á í athugasemd sinni „... að í frummatsskýrslu þurfi að setja fram valkost sem jarðstreng á afmörkuðum svæðum ef aðstæður kalla á slíkt, s.s. á viðkvæmum svæðum m.t.t. sjónrænna áhrifa og/eða á verndarsvæðum“. Tekur stofnunin enn fremur undir umsögn Fljótsdalshrepps þess efnis að metin verði umhverfisáhrif annarra kosta en að leggja loftlínu ofan af Valþjófsstaðarfjalli. Þá leggur stofnunin áherslu á að almennur samanburður á loftlínum og jarðstrengjum, án samanburðar sem miði við tiltekna framkvæmd, staðhætti og framkvæmdasvæði, geti ekki talist fullnægjandi samanburður kosta í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Segir svo í athugasemdinni: „Mat á jarðstreng á afmörkuðum svæðum á línuleiðinni, í samræmi við það sem rakið hefur verið hér að ofan, þarf að vera ítarlegt m.t.t. hinna mismunandi umhverfisþátta og lagt fram á sambærilegan hátt eins og við umhverfisáhrif loftlínu í frummatsskýrslu.“

Lög um mat á umhverfisáhrifum skilgreina matsáætlun sem áætlun framkvæmdaraðila, byggða á tillögu hans um á hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis leggja skuli áherslu í frummatsskýrslu og um kynningu og samráð við gerð skýrslunnar, sbr. þágildandi g-lið, nú h-lið, 3. gr. laganna. Er þannig lögð áhersla á ákveðið forræði framkvæmdaraðila, sem einnig hefur verið staðfest í framkvæmd, en það forræði er þó ekki óskorað, m.a. vegna áðurgreindrar heimildar Skipulagsstofnunar. Þá hefur nefnt forræði framkvæmdaraðila verið viðurkennt í dómaframkvæmd að því gefnu að mat hans sé reist á hlutlægum og málefnalegum grunni. Eins og áður er rakið skal í tillögu að matsáætlun m.a. lýsa framkvæmdinni og öðrum möguleikum sem til greina koma, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum skulu í tillögunni koma fram upplýsingar um mögulega framkvæmdakosti sem til greina komi. Þá segir í 2. mgr. 9. gr. laganna, þar sem fjallað er um innihald frummatsskýrslu, að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina komi og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Kemur fram í skýringum við nefnt lagaákvæði, í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um mat á umhverfisáhrifum, að helstu breytingar frá gildandi lögum felist í því að lagt sé til í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins 97/11/EB að framkvæmdaraðili geri grein fyrir helstu möguleikum sem hann hafi kannað og til greina komi, svo sem varðandi tilhögun og staðsetningu. Þá er tekið fram: „Nýmæli þetta hefur mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum er ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin.“ Með hliðsjón af framangreindu telur úrskurðarnefndin tilvitnaðan hluta athugasemdar Skipulagsstofnunar málefnalegan og standa í nánú samhengi við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum. Almenn vísan kæranda til þess að fjárhagsleg sjónarmið og tæknileg vandkvæði við lagningu jarðstrengja valdi því að sá möguleiki komi ekki til greina sé á hinn bóginn ekki í málefnalegu samhengi við markmið laganna og tilgang mats á umhverfisáhrifum. Standa nefnd sjónarmið því ekki í vegi að sá kostur sé metinn á hluta lagnaleiðar háspennulínunnar til samanburðar við aðalvalkost.

Loks verður ekki séð að sú skylda sem þannig er lögð á herðar framkvæmdaraðila vegi svo þungt í matsferlinu að hún sé verulega íþyngjandi enda er honum játað ákveðið mat um það á hvaða hlutum leiðarinnar sá valkostur verði metinn til samanburðar við aðalvalkost. Þrátt fyrir annmarka á athugasemdinni hvað varðar skýrleika þykir sá hluti hennar, sem að framan er

fjallað um og málefnalegur telst, nógu nákvæmur og skýr til að hafa í för með sér þá réttarverkan sem lesa má úr lögum um mat á umhverfisáhrifum og telst þannig athugasemd í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. Aðra hluta athugasemdarinnar verður að líta á sem almennar ábendingar.

Þriðja og síðust hinna kærðu athugasemda snýr að öðrum valkostum. Í henni bendir Skipulagsstofnun á að í tillögu að matsáætlun sé ekki gert ráð fyrir að kostir er varði aðra legu línunnar séu skoðaðir vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar utan þess að settir séu fram 2-3 slíkir við Kröflu. Ekki sé gert ráð fyrir loftlínukostum sem kynnu að hafa minni umhverfisáhrif en gætu eigi að síður þjónað markmiðum framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun dregur hins vegar enga ályktun af þessari ábendingu hvað varðar legu línunnar en telur þann kost vel koma til álita að reist verði 132 kV lína þar sem „... slík lína yrði væntanlega minna mannvirki og neikvæð umhverfisáhrif hennar minni“. Af tillögu kæranda að matsáætlun er greinilegt að lega fyrirhugaðrar línu hefur verið valin með hliðsjón af þeirri línu sem fyrir er og mun nýja línan fylgja þeirri eldri að meginstefnu til. Eðli málsins samkvæmt hlýtur sá kostur að hafa einna minnst umhverfisáhrif og það val þar með að teljast málefnalegt enda liggur lína þar fyrir. Þá er staðhæfing Skipulagsstofnunar þess efnis að 132 kV lína yrði væntanlega minna mannvirki og neikvæð umhverfisáhrif hennar minni ekki studd neinum rökum og orðalagið almennt og þannig leiðbeinandi um að sá valkostur komi til álita. Auk þess er hér um aðra framkvæmd að ræða en ekki aðra útfærslu enda er framkvæmdin sem lögð er fram til mats á umhverfisáhrifum lagning 220 kV háspennulínu. Þykir of nærri gengið forræði kæranda í þessum efnunum og er athugasemdin öll byggð á óljósum og ómarkvissum forsendum og ekki til þess fallin að hafa réttaráhrif athugasemdar skv. 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Svo sem að framan er rakið eru hinar kærðu athugasemdir haldnar ýmsum annmörkum og er það háð vafa hvort hluti þeirra geti talist athugasemdir í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þarf úrskurðarnefndin að taka afstöðu til þess hvort mögulegt sé, að teknu tilliti til meðalhófs og kröfugerðar kæranda, að fella athugasemdirnar einar úr gildi, í heild eða að hluta, eða hvort annmarkarnir séu þess eðlis og athugasemdirnar svo samofnar umræddri ákvörðun að leiða beri til ógildingar hennar í heild sinni. Kærandi krefst þess að þrjár af athugasemdum Skipulagsstofnunar verði felldar úr gildi en til vara að staðfest verði að þær teljist ekki vera athugasemdir er verði hluti matsáætlunar í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. Skv. 3. mgr. 14. gr. laganna getur framkvæmdaraðili kært til úrskurðarnefndarinnar ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni. Samkvæmt öllu því sem að framan greinir er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að þær athugasemdir Skipulagsstofnunar sem líta að þörf á 220 kV línu og flutningsgetu sem og að öðrum valkostum geti ekki talist athugasemdir í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. og feli því ekki í sér breytingu á tillögu kæranda að matsáætlun. Er fallist á varakröfu kæranda að því er varðar greindar athugasemdir. Hins vegar verður að telja að meginefni athugasemdar stofnunarinnar um valkostina jarðstrengi og loftlínur, svo sem nánar er rakið í umfjöllun úrskurðarnefndarinnar þar um, sé þess eðlis að telja verði að hún sé athugasemd skv. 3. másl. 2. mgr. 8. gr. og hafi réttaráhrif samkvæmt því. Er kröfum kæranda því hafnað er varðar þá athugasemd. Að þessari niðurstöðu fenginni þykja þær tvær athugasemdir af þeim tólf sem Skipulagsstofnun gerði við samþykkt tillögu kæranda að matsáætlun ekki svo veigamiklar eða svo samofnar meginefni ákvörðunar stofnunarinnar að valdi ógildi ákvörðunarinnar í heild sinni.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega sökum mikils fjölda mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

**Úrskurðarorð:**

Athugasemdir Skipulagsstofnunar „Þörf fyrir 220 kV háspennulínu og flutningsgeta“ og „Aðrir valkostir“ í ákvörðun stofnunarinnar frá 9. ágúst 2013, um að samþykkja tillögu Landsnets hf. að matsáætlun fyrir Kröflulínu 3 með athugasemdum, skulu ekki skoðast sem athugasemdir í skilningi 3. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Hafnað er kröfum kæranda vegna athugasemdarinnar „Valkostir-jarðstrengir-loftlínur“.

---

Nanna Magnadóttir

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir

---

Ásgeir Magnússon

---

Ómar Stefánsson

---

Þorsteinn Þorsteinsson