



UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566
postur@umhverfisraduneyti.is
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 28. janúar 2010
Tilv.: UMH09110008/10-02-0609

Hinn 28. janúar 2010, er kveðinn upp í umhverfisráðuneytinu svohljóðandi:

ÚRSKURÐUR

Ráðuneytinu bárust þann 4. desember 2009 kærur frá Landvernd, Náttúruverndarsamtökum Íslands og Græna netinu vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 30. október 2009 um að ekki skuli fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðvesturlínur (SV-línur), styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, og öðrum framkvæmdum sem henni eru háðar og/eða eru á sama svæði, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Kæruheimild er í 14. gr. umræddra laga. Ráðuneytið vísaði kæru Græna netsins frá þann 27. janúar 2010 með vísan til 2. mgr. 14. gr. laganna þar sem skilyrði til kæruaðildar voru ekki uppfyllt. Í úrskurði þessum verður því eingöngu fjallað um kærur Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands. Ráðuneytinu barst einnig bréf frá Logos lögmannsþjónustu, f.h. Norðuráls Helguvík ehf., þann 9. desember 2009, þar sem þess var krafist að ráðherra tæki þegar í stað ákvörðun um að staðfesta hina kærðu ákvörðun þar sem engin þörf væri á því að afla frekari umsagna í málinu. Segir í bréfinu að fram komnar kærur Landverndar, Græna netsins og Náttúruverndarsamtaka Íslands bæti engu við þau efnisatriði sem til úrlausnar hafi verið hjá Skipulagsstofnun. Bréfi Logos lögmannsstofu var svarað af hálfu ráðuneytisins með bréfi dags. 17. desember 2009.

I. Málavextir.

Með úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 28. september 2009 var felld úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 25. mars 2009 um að ekki skyldi fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, og öðrum framkvæmdum sem tengjast álveri í Helguvík. Með úrskurðinum var enn fremur lagt fyrir Skipulagsstofnun að taka málið á ný til efnismeðferðar. Var það mat ráðuneytisins að formannmarki hafi verið á ákvörðun Skipulagsstofnunar þar sem stofnunin hafi ekki upplýst málið nægjanlega með tilliti til þeirra efnislegu skilyrða sem fram koma í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, þ.e. hvort fleiri en ein matskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði og/eða hvort framkvæmdir séu háðar hver annarri, og með því að viðhafa ekki fullnægjandi samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur í skilningi ákvæðisins áður en ákvörðun var tekin. Ákvörðun í málinu var tekin af

hálfu Skipulagsstofnunar að nýju þann 30. október 2009 og hefur hún verið kærð eins og áður sagði.

Í kjölfar úrskurðar umhverfisráðherra frá 28. september sl. óskaði Skipulagsstofnun m.a. eftir upplýsingum frá iðnaðarráðuneytinu og Orkustofnun um stöðu rannsóknaleyfa á svæðinu frá Hengli og út á Reykjanestá. Í kjölfarið sendi Skipulagsstofnun bréf til Orkuveitu Reykjavíkur og HS Orku hf. til öflunar upplýsinga um mögulegar matsskyldar framkvæmdir sem væru háðar fyrirhugaðri Suðvesturlínu eða væru á Reykjanessvæðinu. Að fengnum svörum frá Orkuveitu Reykjavíkur og HS Orku óskaði Skipulagsstofnun eftir umsögnum eftirtalinna aðila um hvort meta ætti sameiginlega með umhverfisáhrifum Suðvesturlína þær hugsanlegu matsskyldu virkjanir á Reykjanesskaga sem upplýsingar höfðu fengist um: Garðabæjar, Grindavíkurbæjar, Hafnarfjarðarbæjar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar, Reykjanesbæjar, Reykjavíkurborgar, Seltjarnarnesbæjar, Sveitarfélagsins Álftaness, Sveitarfélagsins Garðs, Sveitarfélagsins Voga, Sveitarfélagsins Ölfuss, Brunamálastofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja, Landsnets, Orkustofnunar, Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar og Umhverfisstofnunar. Þá fengu HS Orka og Orkuveita Reykjavíkur sambærileg erindi. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um það í erindum til sveitarfélaganna hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélaginu, en þær sem fjallað hafi verið um í erindinu og myndu nýta sér raforkuflutningskerfi Suðvesturlína.

Með hinni kærðu ákvörðun tók Skipulagsstofnun afstöðu til þess hvort fara skyldi fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, og öðrum framkvæmdum sem henni eru háðar og/eða eru á sama svæði. Heimild til töku ákvörðunar um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum tiltekinna framkvæmda er að finna í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Segir þar að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði, eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri, geti Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

Í hinni kærðu ákvörðun eru reifaðar þær fyrirhuguðu framkvæmdir sem komu til álita varðandi hugsanlegt sameiginlegt mat með framkvæmdinni Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi. Í fyrsta lagi var um að ræða Bitruvirkjun og Hverahlíðarvirkjun, en álit Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum þeirra virkjana var birt þann 19. maí 2008. Stækkun Reykjanesvirkjunar kom einnig til álita, en ákvörðun Skipulagsstofnunar um tillögu matsáætlunar í því máli lá fyrir 3. október 2008 og álit stofnunarinnar á umhverfisáhrifum þann 23. júlí 2009. Þá kom jarðhitányting Orkuveitu Reykjavíkur við Gráuhnúka einnig til álita og segir í hinni kærðu ákvörðun að á meðan Landsnet hafi unnið við gerð frummatsskýrslu vegna Suðvesturlína, sem hafi verið auglýst þann 20. maí 2009, hafi Skipulagsstofnun verið með til meðferðar tillögu að matsáætlun vegna jarðhitánytingar við Gráuhnúka. Tók stofnunin ákvörðun um tillögu að matsáætlun 18. maí 2009. Til álita komu enn fremur hugmyndir um virkjanir í Eldvörpum og Krýsuvíkursvæðinu. Kemur fram í ákvörðuninni að Skipulagsstofnun hafi ekki borist gögn um að í burðarliðnum væri að meta umhverfisáhrif mögulegra virkjana þar. Hvað aðrar mögulegar framkvæmdir varðar bárust Skipulagsstofnun einnig upplýsingar um áform um gagnaver á Ásbrú í Reykjanesi, fyrirhugaðar tilraunaboranir og kísilmálmverksmiðju í Helgúvík sem mati á umhverfisáhrifum lauk með áliti stofnunarinnar þann 2. október 2008. Einnig bárust stofnuninni upplýsingar um að í nýsamþykktu aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga væri gert ráð fyrir mögulegri stóriðju á Keilisnesi og einnig að áform væru uppi um aukna framleiðslu álversins í Straumsvík og að áhugi væri á að reisa gagnaver í Hellnahrauni og Kapelluhrauni.

Kærur Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands voru þann 15. og 28. desember 2009 sendar til umsagnar Skipulagsstofnunar, Orkuveitu Reykjavíkur, HS Orku, Landsnets, Sveitarfélagsins Garðs, Sveitarfélagsins Voga, Grindavíkurkaupstaðar, Reykjanesbæjar, Sveitarfélagsins Álftaness, Seltjarnarnesskaupstaðar, Kópavogsbæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Garðabæjar, Reykjavíkurborgar,

Mosfellsbæjar og Sveitarfélagsins Ölfuss. Umsögn Skipulagsstofnunar barst þann 8. janúar 2010, Orkuveitu Reykjavíkur þann 30. desember 2009, HS Orku þann 6. janúar 2010, Landsnets þann 29. desember 2009, Sveitarfélagsins Garðs þann 6. janúar 2010, Reykjanesbæjar þann 31. desember 2009, Garðabæjar þann 29. desember 2009, Reykjavíkurborgar þann 29. desember 2009, Kópavogsbæjar þann 8. janúar 2010 og Sveitarfélagsins Ölfuss þann 23. desember 2009. Bárust ekki umsagnir frá öðrum sveitarfélögum innan tilgreinds frests. Með bréfum þann 11. janúar 2010 var kærendum gefinn kostur á að gera athugasemdir við fyrirliggjandi umsagnir. Ráðuneytinu bárust athugasemdir frá Landvernd þann 19. janúar 2010 en ekki bárust athugasemdir frá öðrum kærendum.

Í kæru Náttúruverndarsamtaka Íslands segir að farið sé fram á að umhverfisráðherra úrskurði að virkjunarkostir og öll fyrirhuguð línustæði verði tilgreind nákvæmlega af framkvæmdaraðila og að þeir þættir verði metnir sameiginlega í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Af hálfu Landverndar er þess krafist að hinni kærðu ákvörðun verði vísað til nýrrar efnismeðferðar hjá Skipulagsstofnun og til vara að ráðherra mæli fyrir um að framkvæmdin Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, skuli metin með öðrum framkvæmdum sem henni eru háðar og/eða eru á sama svæði.

Í framlögðum kærum eru athugasemdir er lúta að hagkvæmni framkvæmdarinnar Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, þörfinni á framkvæmdinni sem og mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Hin kærða ákvörðun varðar það hvort meta eigi umrædda framkvæmd með öðrum mögulegum framkvæmdum sem eru á sama svæði og/eða háðar hver annarri, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Verða því athugasemdir í kærum er lúta að öðru en varðar umrædda ákvörðun ekki reifaðar sérstaklega.

II. Málsástæður kæranda og umsagnir um þær.

1. Rannsóknarskylda Skipulagsstofnunar.

1.1 Málsástæður kæranda.

Náttúruverndarsamtök Íslands segja að í hinni kærðu ákvörðun sé einungis fjallað um orkuöflunina á umræddu svæði en ekki um orkuflutninga og ekki sé tekin afstaða til þess hvort meta skuli sameiginlega orkuflutninga frá tilgreindum jarðhitasvæðum að Suðvesturlínu. Ljóst sé að það þurfi að flytja orkuna frá svæðunum að umræddri línu hvort sem umhverfismat fyrir virkjanir á svæðinu sé í gangi, því sé lokið eða hugmyndir um þær séu ekki nógu fastmótaðar til að hægt sé að hefja umhverfismat.

Náttúruverndarsamtök Íslands segja Landsnet hafa kynnt hugmyndir um tiltekna orkuflutninga á mjög viðkvæmu svæði innan Reykjanesfólkvangs, en þar séu jarðhitasvæðin annars vegar við Sandfell og hins vegar við Austurengjar og Seltún tengd við jarðhitasvæðið í Trölladyngju, en þaðan verði síðan lögð háspennulína að línumannvirki Suðvesturlína. Hafi Skipulagsstofnun valið að horfa fram hjá þessum upplýsingum og fjalli ekki um hvort meta eigi þessa orkuflutninga með þeim orkuflutningum sem hafi verið til umfjöllunar í matinu. Þá fylgi jarðstrengjavæðingu á Krýsuvíkursvæðinu umtalsverð vegagerð á afar viðkvæmu svæði. Einnig kæmi til vegur frá Trölladyngju að línunni sem Landsnet hafi valið að fjalla um í skýrslu sinni. Telur kærandi að í ljósi þess að umrædd vegagerð og jarðstrengjalagning séu samliggjandi framkvæmdir þurfi hvort tveggja að meta í sama ferlinu. Telur kærandi Skipulagsstofnun ekki hafa sinnt rannsóknarskyldu sinni á fullnægjandi hátt þar sem ekki hafi verið fjallað um þessa orkuflutninga og vegagerð sem þeim fylgi.

Náttúruverndarsamtök Íslands segjast hafna því að byggja þurfi upp 220-400 kV kerfi hvort sem álver verði byggt í Helguvík eða ekki. Fleiri lausnir séu í boði fyrir svæðið og margt á huldu og ekki hægt

að hanna almennt hagkvæmt kerfi fyrir Reykjanesið eins og raforkulög kveði á um nema vitað sé frá hvaða orkuverum orkan eigi að streyma og til hverra. Framsetning framkvæmdaraðila hafi til þessa verið tekin gild án frekari skoðunar og hafi stjórnvöld því brugðist rannsóknarskyldu sinni.

Í kæru Landverndar segir að framkvæmdaraðili eigi eftir að upplýsa um aðrar orkuöflunarleiðir en þær sem hafi komið til álita og mæta eigi yfirlýstri orkuþörf. Forsendur hafi ekki verið til staðar til töku hinnar kærðu ákvörðunar þar sem ekki hafi legið fyrir hvert sækja ætti þá orku sem flutningskerfinu hafi verið ætlað að flytja.

Landvernd segist mótmæla þeim skilningi Skipulagsstofnunar að það svæði sem líta beri til í málinu sé fyrst og fremst Reykjaneskagi og næsta nágrenni hans. Skýrt komi fram í úrskurði umhverfisráðherra frá 28. september 2009 að stofnuninni hafi borið að afla frekari upplýsinga til að taka upplýsta ákvörðun um sameiginlegt mat framkvæmda.

Landvernd segir Skipulagsstofnun hafa orðið við kröfu æðra stjórnvalds með því að tefla fram þeim orkuöflunarkostum sem anna eigi orkuþörf álversins í Helgúvík og fleiri framkvæmda á Suðurnesjum í hinni kærðu ákvörðun. Hafi stofnunin þó ekki enn sinnt rannsóknarskyldu sinni þar sem aðeins sé greint frá upptökum hluta þeirrar orku sem fara eigi um Suðvesturlínur til að mæta álverinu í Helgúvík. Í matsskýrslu um byggingu álvers í Helgúvík sé stefnt að því að reisa álver með 250 þúsund tonna afkastagetu á ári og sé miðað við að orkuþörf þess verði 435 MW og hafi verið gefið út leyfi fyrir þeirri framkvæmd. Því til viðbótar hyggist álverið kaupa 75-95 MW eða alls 510-530 MW. Segir Landvernd að í svari Landsnets við fyrirspurn Skipulagsstofnunar komi fram að Norðurál stefni að stækkun álversins í 360 þúsund tonn og að heildaraflþörf þess sé 625 MW. Segist kærandi telja fyrirhugaðar framkvæmdir í merkingu laga um mat á umhverfisáhrifum vera þær framkvæmdir sem þurfi að ráðast í til að mæta þeirri orkuþörf sem stefnt sé að því að flytja með Suðvesturlínunum, a.m.k. orkuþörf þeirra verkefna sem þegar hafi verið ákveðið að ráðast í eins og álverið í Helgúvík.

Landvernd segir að í hinni kærðu ákvörðun sé teflt fram orkuöflunarframkvæmdum og geri Orkuveita Reykjavíkur ráð fyrir að Hellisheiðarvirkjun, um 90 MW, Hverahlíðarvirkjun, um 90 MW og Gráuhnúkar, um 45 MW, muni tengjast Suðvesturlínunum, en að orka frá Bitruvirkjun fari til Þorlákshafnar. Fari því um 225 MW af raforku um flutningskerfið til Helgúvíkur frá Hengilssvæðinu, en það verði fullvirkjað þegar þessum framkvæmdum ljúki. Samkvæmt HS Orku standi hins vegar til að stækka Reykjanesvirkjun um allt að 100 MW. Muni því þeir orkuöflunarkostir sem tengdir verði við Suðvesturlínur samtals framleiða 325 MW. Segir kærandi að með hliðsjón af orkuþörfinni sem þegar sé greint frá sé enn óljóst hvaðan um 300 MW af orkuþörf álversins eigi að koma. Hafi Skipulagsstofnun borið að kalla eftir nauðsynlegum upplýsingum frá framkvæmdaraðilum um aðrar matsskyldar framkvæmdir sem kynnu að vera háðar Suðvesturlínunum eða á sama svæði. Við mat á rannsóknarskyldunni verði að horfa til þess tilgangs laga um mat á umhverfisáhrifum að takmarka eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif af völdum framkvæmda.

1.2 Umsögn Skipulagsstofnunar.

Skipulagsstofnun vísar í umsögn sinni til ráðuneytisins m.a. til eftirfarandi ummæla í forsendum úrskurðar umhverfisráðherra frá 28. september 2009, vegna þess skilning stofnunarinnar að henni hafi fyrst og fremst borið að líta til Reykjaneskaga og næsta nágrenni hans við töku ákvörðunar: „Samkvæmt framangreindu er líklegt að vegna álvers í Helgúvík auk annarra orkufrekra verkefna á Suðurnesjum þurfi að virkja frekar á Reykjanesi og jafnvel víðar.“ Segist stofnunin þó ekki hafa einskorðað sig við Reykjaneskagann í málinu og hafi hún jafnframt óskað eftir upplýsingum um framkvæmdir í næsta nágrenni. Þá hljóti rannsóknarskylda stofnunarinnar að takmarkast við það sem eðlilegast geti talist og framkvæmanlegt hverju sinni, eins og megi ráða af úrskurði ráðherra frá 3. apríl 2008, sérstaklega ef litið sé til óvissupáttanna í máli þessu. Þá beri að hafa í huga málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Skipulagsstofnun segist við meðferð máls þessa hafa lagt áherslu á að taka afstöðu til hugsanlegra orkuvinnslusvæða sem myndu veita orku inn á flutningskerfi SV-lína og þá matsskyldu starfssemi sem myndi nýta sér orkuna. Augljóslega muni þurfa að flytja orkuna frá virkjanasvæðum að þeirri iðnaðarstarfssemi sem þurfi á orkunni að halda, væntanlega með tengingu við SV-línur, með tilheyrandi mannvirkjagerð, t.d. línur, jarðstrengjum, vegslóðum og efnistöku. Hins vegar sé enn óljóst hversu mikil orka sé á þeim jarðhitasvæðum sem áform séu uppi um að nýta til orkuframleiðslu og hvort þau gefi tilefni til virkjana. Í ljósi þeirrar óvissu, m.a. um staðsetningu línuleiða að SV-línu, telji Skipulagsstofnun umræddar framkvæmdir sem gætu orðið vegna tengingar við SV-línurnar, ekki vera fyrirhugaðar framkvæmdir.

Skipulagsstofnun bendir á að varðandi þær virkjanir þar sem mati á umhverfisáhrifum sé lokið, fjalli hluti af mati á umhverfisáhrifum SV-lína um styrkingu á raforkuflutningskerfinu að Reykjanesvirkjun. Jafnframt séu tengingar hugsanlegra virkjana við Bitru og Hverahlíð með jarðstrengjum við Hellisheiðarlínur 1 og 2 hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Þá sé fyrirhugaðri jarðhitanýtingu við Gráuhnúka ætlað að skila Hellisheiðarvirkjun meiri afköstum og tengist raforkuflutningur þaðan þannig Hellisheiðarlínur 1 og 2, sem sé hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína.

Skipulagsstofnun bendir á að í fyrri ákvörðun stofnunarinnar vegna málsins frá 25. mars 2009 hafi m.a. verið fjallað um orkuflutninga frá þeim hugsanlegu virkjanasvæðum á Reykjanesi að fyrirhugaðri SV-línu sem enn hafi ekki komið á borð Skipulagsstofnunar. Í athugasemdum Landsnets, í aðdraganda þeirrar ákvörðunar, hafi m.a. komið fram að þegar og ef til virkjanaframkvæmda kæmi á þeim svæðum sem getið sé um í athugasemdum, þá væri eðlilegt að við mat á umhverfisáhrifum þeirra yrðu skoðaðar tengingar háspennulína inn á þau svæði. Kveðst Skipulagsstofnun taka undir þessi sjónarmið.

Skipulagsstofnun segir hvað varðar forsendur hinnar kærðu ákvörðunar að í matsskýrslu framkvæmdarinnar komi fram að um 400 kV línur Landsnets verði hægt að flytja allt að 1600-2000 MW og að í skýrslunni sé greint frá forsendum framkvæmdarinnar, sem m.a. byggji á raforkuspá 2008-2030. Eins og staðan sé í dag liggja ekki fyrir vitneskja um öll þau virkjanaáform sem þurfi til að fulllesta flutningskerfi SV-lína. Ekki sé ljóst hins vegar með hvaða hætti stofnunin ætti að verða sér úti um upplýsingar sem gæfu vitneskju um hvaðan öll orkan ætti að koma sem hugsanlega mundi fara um SV-línur í framtíðinni.

Skipulagsstofnun vísar til eftirfarandi ummæla í kæru Landverndar: „Skipulagsstofnun varð við kröfu æðra stjórnvalds með því að tefla fram þeim orkuöflunarkostum sem anna eiga orkuþörf álversins við Helguvík og fleiri framkvæmdum á Reykjanesi í nýju álitinu frá 30. október 2009.“ Vísar stofnunin til þess að hún hafi leitað upplýsinga frá Orkustofnun og iðnaðarráðuneyti um hugsanlega virkjunaraðila á svæðinu í því augnamiði að upplýsa, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, hvort skilyrði til sameiginlegt mats væru uppfyllt. Hafi athugunin leitt það í ljós að þeir virkjanakostir sem helst gætu komið til greina væru virkjanir við Bitru og Hverahlíð, stækkun Reykjanesvirkjunar, jarðhitanýting við Gráuhnúka, Eldvörp og Krýsuvíkursvæðið. Kveðst stofnunin þá hafa í ákvörðun sinni gert grein fyrir afkastagetu þeirra orkuöflunarframkvæmda sem hafi legið fyrir.

Skipulagsstofnun segist við undirbúning ákvörðunar hafa fyrst leitað eftir upplýsingum frá Orkustofnun og iðnaðarráðuneyti. Þegar leitað hafi verið umsagna sveitarfélaga hafi jafnframt verið óskað eftir upplýsingum um hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélaginu, sem myndu hugsanlega nýta sér raforkuflutningskerfi SV-lína. Talið hafi verið að sveitarfélög á svæðinu hefðu helst vitneskju um fyrirhugaðar matsskyldar framkvæmdir þar sem framkvæmdaraðilar leiti yfirleitt fyrst til þeirra í leit að heppilegri staðsetningu framkvæmdar. Hafi svörin hins vegar ekki gefið tilefni til að ætla að í farvatninu væru fleiri matsskyldar framkvæmdir sem hugsanlega mætti tengja mati á umhverfisáhrifum SV-lína. Því hafi ekki verið tilefni til að óska frekari umsagna frá málsaðilum. Hafi stofnunin því litið svo á að auk Landsnets væru tengdir

framkvæmdaraðilar HS Orka og Orkuveita Reykjavíkur, sem vitað væri að myndu framleiða rafmagn sem flytja ætti um línurnar. Skipulagsstofnun segir óljóst í kærnum hvaða öðrum framkvæmdaraðilum stofnunin hafi átt að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá. Fram hafi komið að fulllestuð SV-lína gæti borið umtalsverða orku án þess að fyrir lægi frá hvaða virkjunum sú orka mundi nákvæmlega koma og þá hugsanlega hvort fleiri virkjunaraðilar en HS Orka og Orkuveita Reykjavíkur myndu veita rafmagn inn á línuna. Hvað varðar þær þrjár orkufreku matsskyldu framkvæmdir þar sem mati á umhverfisáhrifum sé lokið, þ.e. stækkun álvers í Straumsvík, álver í Helguvík og kísilverksmiðja í Helguvík þá hafi í matsskýrslum þeirra framkvæmda verið greint frá mögulegum virkjanakostum og/eða orkusölum, auk þess sem fyrir hafi legið orkuþörf þeirra. Áréttar Skipulagsstofnun að þúið hafi verið að taka ákvarðanir um uppbyggingu orkufreks iðnaðar víða á Reykjanesi áður en fyllilega hafi verið ljóst hvaðan hann myndi fá orku og áform um ýmsa virkjanakosti komin mun skemur á veg en uppbygging iðnaðar og flutningskerfis fyrir raforku.

Skipulagsstofnun telur ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 ekki nýtast sem stjórnþæki til að ná fram skýrri heildarsýn við undirbúning ákvarðana um uppbyggingu orkufrekrar starfsemi, þannig að fyrir liggja upplýsingar og stefna um hvaðan slík starfssemi muni sækja orku. Þar þurfi að koma til skýr stefna stjórnvalda á landsvísu og sveitarfélaga varðandi nýtingu vatnsorku og jarðvarma og uppbyggingu orkufreks iðnaðar.

Skipulagsstofnun segir að í kærnu Náttúruverndarsamtaka Íslands komi fram hugleiðingar um lausnir á raforkukerfi Reykjaneskagans og sé þar hafnað þeim málflutningi framkvæmdaraðila að byggja þurfi upp 220 – 400 kV kerfi óháð því hvort verði af byggingu álvers í Helguvík og talið að stjórnvöld hafi tekið þessi rök góð og gild og því brugðist rannsóknaskyldu sinni. Segir Skipulagsstofnun málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum SV-lína hafa farið skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum og að þrátt fyrir stjórnsýslukærur vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 25. mars 2008 um sameiginlegt mat, hafi þær ekki getað breytt því hvenær Skipulagsstofnun hafi gefið út álit sitt, sem skuli skv. 11. gr. laganna gerast innan fjögurra vikna frá því stofnunin tekur á móti matsskýrslu.

1.3 Umsögn Landsnets.

Í umsögn Landsnets segir að rök fyrir framlögðum kærnum séu ekki ljós. Óskýrt sé hvaða framkvæmdir eigi að meta sameiginlega með Suðvesturlínunum og hverjir framkvæmdaraðilar séu. Í úrskurði ráðherra frá 31. júlí 2008, varðandi sameiginlegt mat álvers á Bakka og tengdra framkvæmda, komi fram að beiting 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 sé íþyngjandi í garð framkvæmdaraðila og því komi ekki fram nauðsynleg rök fyrir beitingu ákvæðisins í framlögðum kærnum. Telur Landsnet ekki skilyrði vera til að vísa málinu til nýrrar efnismeðferðar eða til að breyta hinni kærðu ákvörðun og að erfitt sé að greina á milli þess í kærnu Landverndar hvaða ástæður eigi að leiða til ógildingar og hvaða ástæður til breytingar á hinni kærðu ákvörðun.

Landsnet segir kærendur líta fram hjá þeim ákvörðunum sem áður hafi verið teknar og sem matsferlið byggja á. Ekki sé gerður greinarmunur á hinum ýmsu framkvæmdaraðilum þeirra framkvæmda sem tengist Suðvesturlínunum eða kunni að gera það, en Landsnet sé t.d. ekki framkvæmdaraðili að álveri í Helguvík. Í kærnu Landverndar segi t.d. að framkvæmdaraðili eigi enn eftir að upplýsa um aðrar orkuöflunarleiðir sem mæta eigi yfirlýstri orkuþörf. Einnig segi í kærnunni að ávinningur af sameiginlegu mati yrði heildstætt mat á þeim framkvæmdum sem séu nauðsynlegar og eingöngu gerðar vegna byggingar orkufreks iðnaðar á Reykjanesi, enda myndi óverulegri styrking núverandi orkukerfis anna annarri þörf. Kveðst Landsnet telja að kröfur kærenda eigi sér ekki lagastoð og vísar til ummæla Skipulagsstofnunar um að 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 sé ekki stjórnþæki til að fá fram heildarsýn um uppbyggingu orkufreks iðnaðar og nýtingu orkulinda í landinu.

Landsnet telur það óraunhæft að krefjast upplýsinga um hvaðan sú orka kæmi sem flæða eigi um Suðvesturlínur, hvar hún yrði framleidd og hvert hún færi. Slík krafa myndi stangast á við stjórnsýslureglur því Suðvesturlínur frá Hellisheiði að Njarðvíkurheiði myndi meginflutningskerfi

raforku þar sem virkjanir og orkunotendur geti tengst mjög víða inn. Þurfi uppbygging virkjana og orkunotkunar á svæðinu ekki endilega að haldast í hendur og því gæti á sumum tímabilum verið um að ræða flutning frá svæðinu og í öðrum tilvikum að svæðinu. Gæti t.d. stór orkunotandi á Suðurnesjum samið um orkukaup frá vinnsluaðila á Norðurlandi. Miði áætlanir Landsnets að því að byggja upp á hagkvæman hátt kerfi sem megi aðlaga að margbreytilegum aðstæðum í orkunotkun og orkuvinnslu. Kveðst Landsnet telja hina landfræðilegu nálgun í hinni kærðu ákvörðun vera vel rökstudda og í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 og jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar.

Landsnet kveðst telja að Skipulagsstofnun hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni þar sem hún hafi leitað eftir upplýsingum frá sveitarfélögum um aðrar mögulegar fyrirhugaðar framkvæmdir sem unnt væri að meta sameiginlega með umræddri framkvæmd. Óumdeilt sé að ákvörðun um sameiginlegt mat sé íþyngjandi þar sem óskyldum framkvæmdaraðilum sé gert að vinna saman og á sinn kostnað að umhverfismati framkvæmda. Þeim framkvæmdaraðilum sem lokið hafa mati á umhverfisáhrifum verði ekki gert að taka upp matsferlið aftur og geti hugmyndir um framkvæmdir ekki orðið grundvöllur fyrir því að framkvæmdaraðili verði skyldaður til að meta áhrif sinnar framkvæmdar sameiginlega með framkvæmdum sem enginn hafi óskað mats á og alls óvíst sé hvort og hvenær slíkt matsferli hefjist. Væri slík ákvörðun brot á jafnræðisreglu stjórnsýslulaga og myndi virða að vettugi þær sérstöku lagaskyldur sem hvíli á Landsneti. Þá væri hætt á að farið væri inn á valdsvið þeirra stjórnvalda sem bæri að annast eftirlit og ákvarðanir með uppbyggingu meginflutningskerfis raforku í landinu.

Vegna ummæla Náttúruverndarsamtaka Íslands um að ekki sé fjallað um orkuflutning frá jarðhitasvæðum á Sandfelli, Austurengjum, Seltúni og Trölladyngju kveðst Landsnet benda á að möguleg orkuvinnsla hvað varðar vatnsafl ráðist af vatnrennsli og virkjanlegri fallhæð, en til séu vatnamælingar af helstu vatnsföllum landsins og sama máli gegni um virkjanlegt fall. Hvað varði jarðhitasvæði sé hins vegar æskilegt að byggja upp virkjanirnar í áföngum þar sem reynsla af vinnslu á svæðinu ráði oft framhaldinu. Á Krýsuvíkursvæðinu sé talað um að einstök jarðhitasvæði geti gefið 100 til 3-400 MW. Um ólíkar lausnir á orkuflutningi geti verið að ræða eftir því hvort miðað sé við efri eða neðri mörkin. Þá hafi ekki legið fyrir í hvaða virkjanir yrði ráðist og m.a. hafi ekki verið markað svæði fyrir þessar virkjanir í skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga.

Hvað varðar athugasemdir Náttúruverndarsamtakanna um orkuframleiðslu í Reykjanessfjallgarðinum nefnir Landsnet að í upphafi viðræðna við sveitarfélög á Reykjanesskaga hafi m.a. verið kynntar hugmyndir um orkuflutning frá svæðinu, þ.e.a.s. Sandfelli, Trölladyngju og Seltúni og m.a. birt kortagögn með mögulegum flutningsleiðum. Viðræður við skipulagsyfirvöld og hagsmunaaðila hafi leitt í ljós að umræða um orkuflutning frá svæðinu væri ekki tímabær því hugmyndir um virkjun háhitasvæða á Reykjanesskaga, utan núverandi nýtingarsvæða, séu á það miklu byrjunarstigi að enn sé ekki vitað hvort þar sé virkjanlega orku að fá. Því sé ekki unnt að setja fram tillögur um tengingar þessara svæða að svo stöddu. Ótímabært hafi því verið að halda áfram með frekari undirbúning að tengingu umræddra virkjana og hafi ákvörðun verið tekin um það í samráði við Skipulagsstofnun og sveitarfélög. Verði hins vegar af þessum hugmyndum beri Landsneti að tengja fyrirhugaðar virkjanir og muni meginflutningskerfi Suðvesturlína vera í stakk búið til þess að taka við orku frá þessum framleiðslustöðum, sem og einstökum notendum á Suðvesturlandi.

Landsnet segist geta að ýmsu leyti tekið undir þá athugasemd að erfitt sé að hanna almennt hagkvæmt kerfi fyrir Reykjanesið nema vitað sé frá hvaða orkuverum orkan eigi að streyma og til hverra. Landsnet reyni þó að leysa þann vanda eftir bestu getu með vandaðri aðferðafræði við rannsóknir á raforkukerfinu og ákvarðanatöku um uppbyggingu. Landsnet bendir á að það sé Orkustofnun sem hafi eftirlitshlutverk hvað varði áform Landsnets um uppbyggingu raforkukerfisins. Komi það því varla á borð Skipulagsstofnunar eða umhverfisráðherra nema hvað varði mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Landsnet segir Norðurál hafa hafið framkvæmdir við allt að 250.000 tonna álver í Helgúvík og sé

aflþörf þess 435 MW. Fram hafi komið að Norðurál stefni að stækkun þess í 360.000 tonn og sé heildaraflþörf álversins þá 625 MW. Ekki hafi þó verið óskað mats á umhverfisáhrifum þess áfanga. Kveðst Landsnet ekki telja skilyrði vera til beitingar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 vegna þessara áforma enda ekki sjálfgefið að ráðist verði í síðari áfanga þótt fyrirhugaðir séu og óvíst hvenær það verði. Hvíli áhættan af slíku hjá viðkomandi framkvæmdaraðila. Segir Landsnet að verkefnið Suðvesturlínur muni anna aflþörf stækkaðs álvers ef til þess komi, jafnt sem öðrum framtíðaráformum um uppbyggingu iðnaðar og orkuöflun á svæðinu sem hugmyndir séu uppi um.

Landsnet segir að í þeirri viðleitni að fá sjónarmið Náttúruverndarsamtaka Íslands í matsferli framkvæmdarinnar hafi það sent erindi til samtakanna í upphafi matsvinnunnar ásamt drögum að matsáætlun. Hafi engin svör borist frá samtökunum fyrr en við tillögu að matsáætlun og þar hafi ekki verið fjallað um þá valkosti sem samtökin geri nú kröfu um að umhverfisráðherra rannsaki ítarlega. Ítrekað sé að framkvæmdin hafi hlotið umfjöllun í samræmi við lög nr. 106/2000 og að það sé Landsnet en ekki Skipulagsstofnun eða umhverfisráðherra sem geri tillögu að því hvernig uppbyggingu raforkuflutningskerfisins sé best háttað.

Landsnet kveðst mótmæla því að ekki hafi verið tekin afstaða til þess í hinni kærðu ákvörðun hvort meta skuli sameiginlega orkuflutninga frá jarðhitasvæðunum að Suðvesturlínu og telur að ítarlega hafi verið fjallað um aðrar fyrirhugaðar framkvæmdir á Reykjanesi. Þar komi einnig fram að það stangaðist á við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að láta framkvæmdaraðila Suðvesturlína bera hallann af óvissu um í hvaða framkvæmdir verði ráðist í framtíðinni. Vísar Landsnet einnig til umfjöllunar í ákvörðuninni um hvað teljist fyrirhugaðar framkvæmdir í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

1.4 Athugasemdir Landverndar.

Í athugasemdum Landverndar vegna framkominna umsagna er því mótmælt að ekki hafi verið gætt afmörkunar framkvæmda í kærðu. Segir að Landvernd hafi þó ekki frekar en aðrir verið upplýst um hvaðan stór hluti orkunnar eigi að koma. Segir kærandi engu breyta hverjir framkvæmdaraðilar séu heldur verði að horfa til framkvæmdarinnar sjálftrar og áhrifa hennar.

Landvernd segist mótmæla túlkun Landsnets á lögum um mat á umhverfisáhrifum og segist byggja á þeirri meginreglu að brot á málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga geti leitt til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar, en færi hins vegar efnislegar ástæður fyrir kröfu sinni um breytingu ákvörðunar. Kveðst Landvernd halda því fram að skilningur Landsnets, þar sem því sé haldið fram að við beitingu heimildarákvæðis 2. mgr. 5. gr. áðurgreindra laga verði að taka mið af hagsmunum framkvæmdaraðila og annarra þeirra sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta, sé rangur. Um sé að ræða lögbundið mat Skipulagsstofnunar og verði að taka mið af tilgangi umræddra laga og lögnum í heild við túlkun á því hvort beita eigi heimildinni.

2. Sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

2.1 Málsástæður kæranda.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum verði að meta tengdar framkvæmdir sem háðar séu hver annarri, þ.e. álver, orkuver og raflínulagnir auk vegagerðar, sameiginlega þar sem um sé að ræða stórar framkvæmdir og fáist annars ekki heildarmynd af umhverfisáhrifum þeirra.

Náttúruverndarsamtökin vísa til fjölmiðlaumræðu í tengslum við úrskurð umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008 varðandi sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðs álvers í Helguvík og framkvæmdum því tengdu. Segir að í úrskurðinum felist áskorun til náttúruverndarsamtaka um að

kæra aðra matsskylda þætti framkvæmda vegna álvers í Helguvík til sameiginlegs mats. Segir kærandi að í úrskurðinum sé að finna ítarlegan rökstuðning fyrir hvers vegna þar frá greindar framkvæmdir skuli sæta sameiginlegu mati. Yrði horfið frá þeirri lagatúlkun yrði um verulegt afturhvarf að ræða í túlkun á umhverfisrétti hérlendis.

Eins og kom einnig fram í fyrri kæru Náttúruverndarsamtakanna til ráðuneytisins vegna sama máls þá telja samtökin framkvæmdaraðila Suðvesturlína ekki fjalla um orkuöflunina sem ráðast þurfi í til þess að hægt sé að flytja meiri orku. Áform hafi hins vegar verið uppi um virkjanir í Krýsuvík, Trölladyngju, Seltúni, Austurengjum, Sandfelli og Eldvörpum og þurfi að flytja orkuna að Suðurnesjalínu og eins gæti þurft að tengja saman virkjanirnar á Krýsuvíkursvæðinu. Séu orkuflutningarnir og orkuöflunin háð mati á umhverfisáhrifum og hafi framkvæmdirnar sammögnunaráhrif í för með sér ásamt Suðvesturlínunum. Í öllum tilfellum sé um að ræða jarðrask og sjónræn áhrif. Horft sé til þess að virkja hundruð MW á Reykjanesskaganum og Hengilssvæðinu á næstu árum til þess að anna álveri í Helguvík og séu þau svæði sem um ræði Bitruvirkjun, Hverahlíðarvirkjun, Eldvörp, Trölladyngja, Sandfell og Seltún í Krýsuvík. Í sumum tilfellum hafi ekki verið lagt mat á orkuflutninga frá þessum svæðum að þeirri línu sem lagt sé upp með að fjalla um. Eigi umræddar virkjanir eftir að fara í mat á umhverfisáhrifum og geti haft talsverð umhverfisáhrif.

Eins og í fyrri kæru samtakanna er bent á að lög um mat á umhverfisáhrifum hafi verið sett til innleiðingar á tilskipun 97/11/EB þar sem kveðið sé á um rétt almennings til að koma að athugasemdum. Meginmarkmiðið þar sé m.a. að allar nauðsynlegar upplýsingar liggi til grundvallar ákvörðun og að óheimilt sé að gefa út leyfi fyrr en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir. Þá geri tilskipunin kröfu um að upplýsingar um umhverfisáhrif viðkomandi framkvæmdar og samráðsferli við stofnanir og almenning séu undanfari ákvörðunar um framkvæmdaleyfi. Þá mæli tilskipanir Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum fyrir um aðferð sem telja megi að verði að lágmarki að fela í sér þrjá meginþætti, þ.e. að fram komi upplýsingar um veruleg áhrif á umhverfisþætti, að almenningi og opinberum stofnunum sé gert kleift að tjá sig um framkvæmdaáform og áhrif á umhverfisþætti og koma á framfæri viðbótarupplýsingum og í þriðja lagi að þær upplýsingar og gögn sem fram komi í matsferlinu séu teknar til athugunar af því stjórnvaldi sem veiti framkvæmdaleyfi.

Í kæru samtakanna er einnig eins og í fyrri kæru vísað til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins, 2003/35/EB, um þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál, sem segir að feli í sér breytingar á tilskipun 85/337/EB um mat á umhverfisáhrifum og tilskipun 96/61/EB um samþættar mengunarvarnir. Segir að þar séu tekin upp ákvæði er varði kynningu á gögnum í matsferli leyfissskyldra framkvæmda og hafi almenningur tækifæri til að taka þátt og koma á framfæri athugasemdum. Þá skuli almenningur sem málið varði hafa aðgang að áfrýjunarleið fyrir dómstólum eða hlutlausum aðila samkvæmt lögum til að vefengja lagagildi ákvarðana er varði leyfissskyldar framkvæmdir sem haft geti umtalsverð umhverfisáhrif. Þá njóti umhverfisverndarsamtök sem uppfylli tiltekin skilyrði, kæruréttar án þess að þurfa að sýna fram á lögvarða hagsmuni. Segir í kærinni að unnið sé að innleiðingu tilskipunarinnar.

Náttúruverndarsamtökin segjast telja sameiginlegt mat framkvæmda vera grundvöll þess að almenningur geti átt þann aðgang að mats- og leyfisveitingaferlinu sem lögum um mat á umhverfisáhrifum hafi verið ætlað að tryggja. Einnig myndi það veita þá yfirsýn yfir framkvæmdir sem nauðsynleg væri til þess að allar upplýsingar lægju fyrir áður en ákvarðanir um leyfisveitingar yrðu teknar.

Landvernd vísar í kæru sinni til þeirra markmiða laga nr. 106/2000 að tryggja að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, sem kunnir hafa í hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram áður en leyfi sé veitt fyrir henni, að draga eins og kostur sé úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, stuðla að samvinnu hagsmunaaðila eða þeirra sem láti sig málið

varða og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda skv. lögnum og mótvægisáðgerðir sem og að veita almenningi færi á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit um mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir. Telur kærandi sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna vera nauðsynlegt til að fá heildarsýn yfir umhverfisáhrif Suðvesturlína og þeirra framkvæmda sem teljast nauðsynlegar og ráðist verði í vegna aukinnar orkuþarfar. Hafi ákvæðið verið bundið við þau tilvik þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði. Samkvæmt lögskýringargögnum gæti þar átt undir framkvæmdir ólíkra aðila, s.s. bygging verksmiðju, hafnar, vegaf framkvæmdir og veitur. Með lögum nr. 74/2005, sem hafi breytt lögum nr. 106/2000, hafi verið bætt við að heimila mætti sameiginlegt mat þegar framkvæmdir væru háðar hver annarri þrátt fyrir að vera ekki á sama svæði. Telja kærendur öll lagaskilyrði vera uppfyllt til beitingar heimildinni þar sem umrædd framkvæmd sé matsskyld samkvæmt umræddum lögum, sem og þær orkuöflunarframkvæmdir sem komi til álita.

Landvernd segir ávinninginn af sameiginlegu mati vera heildstætt mat á þeim framkvæmdum sem væru nauðsynlegar og eingöngu gerðar vegna byggingar orkufreks iðnaðar á Reykjanesi, enda myndi óverulegri styrking núverandi kerfis anna annarri þörf. Segir kærandi að ekki yrðu að fullu leidd í ljós áhrif vegna fyrirhugaðra framkvæmda, svo sem sjónræn áhrif, skerðing á viðkvæmum svæðum, rask vegna lagningar vega og efnistöku vegna framkvæmda, áhrif á loftgæði vegna umferðar og framleiðslu og hljóðvist, nema með sameiginlegu mati. Þegar horft sé t.d. til legu nefndra virkjunarkosta sé ljóst að núverandi tillögur að legu Suðvesturlína kalli á talsvert lengri tengingar en ef þær yrðu lagðar suður Þrengslin, fram hjá og meðfram fyrirhuguðum Suðurstrandarvegi.

Landvernd kveðst ekki fallast á að ákvörðun um sameiginlegt mat geti ekki komið til eftir að tekin hafi verið ákvörðun um matsáætlun þeirra framkvæmda sem til umfjöllunar sé hverju sinni eða þar sem matsferlið sé þegar hafið. Við úrskurð ráðherra þann 31. júlí 2008 um sameiginlegt mat umhverfisáhrifa álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, stækkunar Kröfluvirkjunar og háspennulínu frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur, hafi legið fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar þar sem fallist hafi verið á matsáætlun fyrir Þeistareykjavirkjun og háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka með athugasemdum.

Landvernd gagnrýnir afstöðu Skipulagsstofnunar hvað varðar vafa um merkingu hugtaksins fyrirhuguð framkvæmd í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 og segir framkvæmd vera skilgreinda samkvæmt c-lið 1. mgr. 3. gr. laganna sem hvers konar nýframkvæmd eða breyting á eldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgi sem undir lögin falli. Fyrirhuguð framkvæmd sé því nýframkvæmd eða breyting á eldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgi sem undir lögin falli og fyrirhugað sé að ráðast í. Enginn fyrirvari takmarki gildissvið 2. mgr. 5. gr. við það á hvaða stigi undirbúningur framkvæmdar sé. Séu því allar þær framkvæmdir sem nauðsynlegar séu til að mæta yfirlýstri orkuþörf í tengslum við viðkomandi framkvæmd, fyrirhugaðar framkvæmdir í merkingu ákvæðisins.

Landvernd segir að þrátt fyrir áðurgreind 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé heimildarákvæði beri að taka mið af fyrrgreindum tilgangi laganna. Ef séð verði að sameiginlegt mat geti leitt til þess að takmarka megi neikvæð umhverfisáhrif beri að beita heimildinni.

Landvernd segir nauðsynlegt að leggja mat á orkuöflunarkosti samfara orkuflutningskerfinu, m.a. til að ákvarða um staðsetningu línunnar. Vísað er til þess að í úrskurði ráðuneytisins frá 31. júlí 2008 hafi komið til athugunar tillaga Skipulagsstofnunar um samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum til að fá yfirsýn yfir umhverfisáhrifin af völdum tengdra framkvæmda. Hafi niðurstaðan verið sú að Skipulagsstofnun skorti lagalegar heimildir til að fylgja þeirri aðferðarfræði eftir.

Landvernd segist mótmæla skilningi Skipulagsstofnunar við beitingu meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og vísa til þess að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sé í eðli sínu íþyngjandi fyrir

framkvæmdaraðila. Samkvæmt meðalhófsreglunni skuli stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru vægara móti. Markmiðið með umhverfismati sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum. Ávinninginn af sameiginlegu mati sé sá að umsagnaraðilar, almenningur, skipulagsyfirvöld og leyfisveitendur geti á sama tíma kynnt sér framkvæmdirnar og gert sér grein fyrir heildaráhrifum þeirra á umhverfið, t.d. hversu mikið yrði gengið á takmarkaðar auðlindir og heildarlosun ákveðinna lofttegunda.

Landvernd telur það ekki andstætt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga að gera Landsneti að bíða eftir því að farið yrði af stað með sameiginlegt mat nýrra virkjunarkosta. Vísað er til þess að núverandi flutningslína flytji rafmagn frá Svartsengi og Reykjanesvirkjun upp á Grundartanga, samtals um 127 MW. Ef sú orka yrði nýtt til 1. áfanga fyrirhugaðs álvers í Helguvík myndi skapast rými fyrir flutning 127 MW um núverandi flutningskerfi. Orkuþörf 1. áfanga álvers í Helguvík sé um 156 MW og því sé ljóst að nægt rými sé fyrir í núverandi orkuflutningskerfi fyrir þau 29 MW sem upp á vanti.

Landvernd kveðst mótmæla þeirri staðhæfingu að framkvæmdin Suðvesturlínur sé nauðsynleg hvort sem álver rísi í Helguvík eða ekki og vísar til samantektar í viðauka 1 með kærú Landverndar um þörfina fyrir Suðvesturlínur. Segir að þar komi þar fram að vissulega sé þörf á styrkingu línanna en alls ekki í þeim mæli sem um sé rætt.

Landvernd kveðst telja að með úrskurði umhverfisráðherra um sameiginlegt mat álvers á Bakka og tengdra framkvæmda hafi skapast fordæmi og að engar aðstæður leiði til þess að beita eigi öðrum aðferðum við mat í máli þessu. Hafi sá úrskurður kveðið á um sameiginlegt mat framkvæmda, svo sem álvers, virkjana, háspennulína og hafnar, þrátt fyrir að fyrir hafi legið svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025. Í svæðisskipulagi hafi verið tekin afstaða til umhverfisáhrifa einstakra framkvæmdarþátta í umhverfismati skipulagsáætlunar um orkuvinnslu og orkuflutning til Húsavíkur, þar sem lögð hafi verið áhersla á samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum. Í því máli hafi framkvæmdaraðili haldið því fram eins og nú að tilgangur orkuflutningskerfisins og orkuöflunar hafi verið að mæta orkuþörf á svæðinu án tillits til álversins á Bakka. Þá hafi úrskurðurinn verið kveðinn upp löngu eftir að álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslur hafi legið fyrir.

2.2 Umsögn Skipulagsstofnunar um kærur.

Í umsögn Skipulagsstofnunar segir að hin kærða ákvörðun hafi byggt á því að forsendur beitingar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um sameiginlegt mat séu þrjú skilyrði sem þurfi að vera uppfyllt, þ.e. að um sé að ræða fleiri en eina fyrirhugaða matsskylda framkvæmd, að hinar fyrirhuguðu framkvæmdir séu á sama svæði eða framkvæmdirnar háðar hver annarri og að Skipulagsstofnun hafi haft samráð við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur.

Skipulagsstofnun telur ekki vera ljóst hversu langt á veg undirbúningur framkvæmdar þurfi að vera kominn til þess að hún teljist vera „fyrirhuguð“ samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Með hliðsjón af 12. gr. stjórnsýslulaga sé hins vegar ekki nægjanlegt að framkvæmd sé á hugmyndastigi heldur þurfi hún að vera fastmótuð og komin á það stig að hún geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum. Til að hægt sé að hefja þá málsmeðferð þurfi framkvæmdaraðili að leggja fram tillögu að matsáætlun í samræmi við 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur sé, þ.e. þegar meginþættir séu orðnir það ljósir að hægt sé að fá yfirlit yfir fyrirhugaða framkvæmd, áhrifasvæði og helstu áhersluþætti matsvinnunnar.

Skipulagsstofnun segist ekki hafa umboð til að hafa áhrif á hvenær framkvæmdaraðilar kjósi að hefja kynningu og samráðsferli vegna tillögu að matsáætlun og geti því ekki farið fram á að þeir vinni tillögur að matsáætlunum vegna framkvæmdaáforma á hugmyndastigi. Þá geti framkvæmdaraðili ekki

hafið kynningar- og samráðsferli við gerð tillögu að matsáætlun fyrr en framkvæmdin uppfylli skilyrði 13. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum, en til þess þurfi ákveðna undirbúningsvinnu. Kveðst stofnunin miða við að „fyrirhuguð“ framkvæmd taki til framkvæmda sem séu komnar á það stig að geta hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum.

Varðandi annað skilyrði 2. mgr. 5. gr. lagana kveðst Skipulagsstofnun telja að af úrskurði umhverfisráðherra frá 28. september 2009 vegna máls þessa megi ráða að svæði það sem líta beri til í máli þessu sé fyrst og fremst Reykjanesskagi og næsta nágrenni hans. Hvað varðar áskilnað um að framkvæmdir séu háðar hver annarri þá komi fram í athugasemdum við frumvarp það, er varð að breytingarlögum nr. 74/2005, að með því sé átt við að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd. Séu tvö fyrri skilyrði 2. mgr. 5. gr. laganna uppfyllt að mati Skipulagsstofnunar, beri henni samkvæmt því þriðja að hafa samráð við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur um hvort ástæða sé til þess að meta umhverfisáhrif framkvæmda sameiginlega.

Skipulagsstofnun vísar til eftirfarandi í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008, varðandi sameiginlegt mat álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda, vegna þess skilnings stofnunarinnar að ekki geti komið til ákvörðunar um sameiginlegt mat eftir að tekin hafi verið ákvörðun um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar sé: „Til að sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. geti farið fram og skilað tilætluðum árangri í samræmi við markmið 1. gr. laganna þarf ákvörðun um slíkt mat að mati ráðuneytisins að liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar er hverju sinni.“ Kveðst stofnunin telja að samkvæmt þessu sé um að ræða fjórða lagaskilyrði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Kveðst stofnunin taka undir þetta og líta svo á að ekki sé hægt að taka inn í sameiginlegt mat með SV-línum þær framkvæmdir þar sem tillaga að matsáætlun þeirra framkvæmda hafi verið samþykkt áður en samþykkt hafi verið tillaga að matsáætlun fyrir SV-línur.

Skipulagsstofnun segir að auk skilyrða 2. mgr. 5. gr. nefndra laga feli ákvæðið í sér matskennda heimild og við beitingu hennar sé stofnunin bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ólögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Skipulagsstofnun segir ekki fullljóst hvaða „yfirlýstu orkuþarfar“ sé verið að vísa til í kæru Landverndar þar sem segir að meta eigi umrædda framkvæmd með fyrirhuguðum framkvæmdum við orkuöflun sem nauðsynlegt verði að ráðast í til að mæta yfirlýstri orkuþörf sem tiltekin sé m.a. í matsskýrslu framkvæmdaraðila. Segir stofnunin að í matsskýrslunni komi fram að 400 kV línur Landsnets verði hannaðar til að flytja 1600–2000 MW og eina orkuþörfin sem þar sé vikið að sé vegna þeirra iðnaðarframkvæmda sem væntanlega muni fá rafmagn flutt eftir SV-línum. Um sé að ræða aukna aflúttekt álvers Alcan í Straumsvík, sem krefjist 75-95 MW, netþjónabú á Keflavíkurflugvelli sem muni þurfa 25-75 MW og kísilverksmiðju í Helguvík með 70–100 MW. Þá hafi Norðurál áform uppi um að reisa 360.000 tonna álver sem fullbúið mun nota 625 MW orku eins og komi fram í bréfi Landsnets til Skipulagsstofnunar frá 3. nóvember 2009. Einnig sé greint frá hugmyndum um netþjónabú í Sandgerði með 100 MW aflþörf og annað í Hafnarfirði með 25-75 MW aflþörf.

Skipulagsstofnun segir mat á umhverfisáhrifum vera lokið vegna stækkunar álvers í Straumsvík og kísilverksmiðju í Helguvík sem og vegna álvers í Helguvík. Í úrskurði ráðuneytisins frá 3. apríl 2008 vegna álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda sé áréttað að niðurstaðan feli ekki í sér afstöðu til þess hvort 2. mgr. 5. gr. kynni síðar að koma til álita vegna annarra matsskyldra framkvæmda sem tengdust álverinu í Helguvík. Telur stofnunin því að álverið í Helguvík komi ekki til greina í sameiginlegt mat nú. Aðrar framkvæmdir sem hafi komið til síðar og tengist álveri í Helguvík geti hins vegar hugsanlega hlotið málsmeðferð skv. 2. mgr. 5. gr. umræddra laga. Hafi hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar gengið út á það að skoða, að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, hvort tilefni væri til að meta sameiginlega SV-línur og aðrar framkvæmdir sem m.a.

muni tengjast álveri í Helgufík.

Skipulagsstofnun tekur undir það að engan fyrirvara eða afmörkun sé að finna í lögum sem takmarki gildissvið 2. mgr. 5. gr. nefndra laga við það á hvaða undirbúningsstigi framkvæmd skuli vera til að teljast fyrirhuguð. Hún þurfi hins vegar að vera komin í tiltölulega fastar skorður því öðruvísi sé hvorki hægt að meta eðli eða umfang hennar né taka afstöðu til þess hvort að rétt sé að meta umhverfisáhrif hennar sameiginlega með öðrum framkvæmdum. Þá sé það þyngjandi og stangist á við 12. grein stjórnslulaga að gera einum framkvæmdaraðila að bíða um ótiltekinn tíma af þeirri ástæðu að annar aðili hafi viðrað hugmyndir sem óljóst sé hvort verði að veruleika. Við töku ákvörðunar um sameiginlegt umhverfismat þurfi því að vera unnt að tilgreina nákvæmlega hvaða framkvæmdir komi til greina í slíku mati.

Skipulagsstofnun segir hvað varðar ákvörðun stofnunarinnar frá 13. febrúar 2008 um að ekki skyldi fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, stækkun Kröfluvirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur, að á þeim tíma hafi ekki legið fyrir ákvarðanir um tillögur að matsáætlunum neinna þeirra einstöku framkvæmda sem til umfjöllunar hafi verið vegna hugsanlegs sameiginlegs mats. Hafi kæra vegna ákvörðunarinnar borist umhverfisráðuneytinu 18. mars 2008, en skv. 1. mgr. 29. gr. stjórnslulaga þá fresti stjórnslukæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Frá því kæran hafi borist ráðuneytinu og þar til úrskurður hafi verið kveðinn upp 31. júlí 2008 hafi komið til málsmeðferðar Skipulagsstofnunar tillögur að matsáætlunum þriggja framkvæmda af þeim fjórum sem hafi legið til grundvallar við ákvörðun Skipulagsstofnunar 13. febrúar 2008. Hafi Skipulagsstofnun tekið ákvörðun vegna Þeistareykjavirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur áður en úrskurður ráðuneytisins hafi fallið í júlí lok 2008. Þegar úrskurður ráðherra hafi legið fyrir hafi Landsvirkjun dregið tillögu að matsáætlun vegna Kröfluvirkjunar til baka áður en ákvörðun hafi verið tekin um hana. Hafi m.a. komið fram í úrskurði ráðherra að ráðuneytið teldi brýnt m.t.t. markmiða laga um mat á umhverfisáhrifum að tryggt yrði að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna færu fram á sama tíma og umhverfisáhrif þeirra allra lægju fyrir í heild sinni áður en leyfi fyrir einstökum framkvæmdum yrði veitt.

Skipulagsstofnun kveðst hafa leiðbeint framkvæmdaraðilum í kjölfar framangreinds úrskurðar. Hafi hún talið að til þess að ná fram bæði samtíma mati og heildarmati yrði það best gert þannig að fram færi mat á einstökum framkvæmdum annars vegar og hins vegar færi fram sameiginlegt mat á framkvæmdunum í heild. Kynning á mati á einstökum framkvæmdum og sameiginlegu mati þyrfti því að fara fram á sama tíma. Segir Skipulagsstofnun að þar sem kærendur telji að tæknilega séð hafi ekkert verið til fyrirstöðu að framkvæma sameiginlegt mat í máli þessu, þá telji stofnunin það hafa valdið ákveðnum erfiðleikum að vinna að tillögu að matsáætlun fyrir sameiginlegt mat í máli vegna álvers og Bakka þar sem ein framkvæmdin hafði komist á það stig að um hana hafði verið tekin ákvörðun. Þegar unnið hafi verið að þeirri ákvörðun hafi ekki verið gengið út frá því að jafnframt yrði framkvæmdin hluti af heildarmati fleiri framkvæmda. Skipulagsstofnun telur því mikilvægt að ákvörðun um sameiginlegt mat liggi fyrir áður en tekin sé ákvörðun um tillögu að matsáætlun einstakra framkvæmda sem sameiginlega matið eigi að ná til.

Skipulagsstofnun segist telja í ljósi framangreinds að það yrði miklum erfiðleikum bundið ef taka ætti inn í sameiginlegt mat þær framkvæmdir sem þegar hafi verið tekin ákvörðun um tillögu að matsáætlun og þá enn frekar ef ráðist hafi verið í mat skv. matsáætluninni og því jafnvel verið lokið með áliti Skipulagsstofnunar. Varðandi hluta af þeim framkvæmdum sem kærendur vilji að teknar séu með í sameiginlegt mat með SV-línum þá hafi mati á umhverfisáhrifum verið lokið. Þá hafi allar þær framkvæmdir sem Skipulagsstofnun hafi talið vera fyrirhugaðar framkvæmdir, komist á það stig að ákvörðun hafi verið tekin um tillögu að matsáætlun þeirra. Þá séu kærendur með í huga framkvæmdir sem Skipulagsstofnun geti ekki fallist á að séu fyrirhugaðar. Telur stofnunin því að aðstæður í máli þessu séu allt aðrar en hafi verið í máli vegna álvers á Bakka, sbr. úrskurður ráðherra frá 1. júlí 2008, en þar hafi vinna við mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda verið komin á mjög svipaðan

stað í matsferlinu. Í máli þessu séu aðstæður aðrar þar sem þær framkvæmdir sem kærendur sjái fyrir sér í sameiginlegu mati séu allt frá því að vera vart komnar á hugmyndastig og til þess að gefin hafa verið út leyfi fyrir ákveðnum framkvæmdum.

2.3 Umsögn Landsnets um kærur.

Landsnet segir í umsögn sinni að staðfesta eigi hina kærðu ákvörðun m.a. í ljósi þess að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar Suðvesturlínur hafi lokið með áliti Skipulagsstofnunar 17. september 2009. Úrskurður umhverfisráðherra vegna kæru á fyrri ákvörðun frá 25. mars 2009 um sameiginlegt mat hafi hins vegar ekki legið fyrir fyrr en 10 dögum eftir að matsferlinu hafi verið lokið.

Landsnet telur það rétt að líta eingöngu til þeirra matsskyldu framkvæmda sem hafi komið til álíta eftir úrskurð umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008 um álver í Helgúvík og tengdar framkvæmdir og þ.a.l. komi ekki til álíta virkjanir við Bitru og Hverahlíð og stækkun Reykjanesvirkjunar. Í sama flokk falli jarðhitányting við Gráuhnúka þar sem fyrir liggja ákvörðun um matsáætlun vegna þeirrar framkvæmdar frá 18. maí 2009 og því unnið að frummatsskýrslu, en auk þess kalli sú framkvæmd ekki á tengingu við raforkuflutningskerfið. Aðrar hugsanlegar framkvæmdir teljist þá ekki fyrirhugaðar framkvæmdir.

Landsnet segir 2. mgr. 5. gr. nefndra laga vera heimildarákvæði og þurfi þar ákveðin lagaskilyrði að vera uppfyllt. Þá komi einnig til mat Skipulagsstofnunar þó svo að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt þar sem beri að hafa hliðsjón af lögvörðum hagsmunum hinna ýmsu framkvæmdaraðila og annarra sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta svo og taka mið af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008 varðandi fyrirhugað álver í Helgúvík og tengdar framkvæmdir hafi komið fram sú lagatúlkun að til að sameiginlegt mat gæti farið fram þyrfti slík ákvörðun að liggja fyrir áður en ákvörðun væri tekin um matsáætlun viðkomandi framkvæmdar. Því geti þær framkvæmdir sem þegar hafi hlotið málsmeðferð og samþykki um matsáætlun skv. 8. gr. laga nr. 106/2000 ekki komið til álíta við ákvörðun um sameiginlegt mat.

Landsnet segist ítreka þær lagaskyldur sem hvíla á fyrirtækinu og vísar m.a. til 8. og 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Beri Landsneti að byggja flutningskerfi upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Þá beri því að sjá til þess að fyrir liggja áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Leyfi iðnaðarráðherra eða Orkustofnunar í hans umboði þurfi til að reisa háspennulínur sem flytji orku á 66 kV spennu eða hærri og sé Orkustofnun eftirlitsaðili með fyrirtækinu.

Landsnet segir Suðvesturlínur fela í sér heildarskipulag meginflutningskerfisins á Suðvesturlandi til lengri tíma, í samræmi við skyldur Landsnets. Samræmist sú nálgun markmiðum 1. gr. laga nr. 106/2000 og stuðli m.a. að samvinnu hagsmunaaðila og gefi almenningi kost á að koma með athugasemdir og upplýsingar. Telur Landsnet það ekki lögmæt sjónarmið að tengja framkvæmdir og lögbundnar áætlanir fyrirtækisins um uppbyggingu orkuflutningskerfis á Suðvesturhorninu við afmarkaðar framkvæmdir raforkuvinnslufyrirtækja eða einstakra raforkukaupenda vegna orkufreks iðnaðar eða vegna annarra nota. Öðru máli kunni að gegna um sérstakar tengingar einstakra virkjana eða notenda við meginflutningskerfið þegar og ef slíkar hugmyndir komist á það stig að teljast fyrirhuguð framkvæmd sem framkvæmdaraðili leggi fram til mats. Áhersla sé lögð á að í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar felist sameiginlegt mat á framkvæmdum Landsnets við uppbyggingu meginflutningskerfis raforku á Suðvesturhorni landsins. Í ljósi jafnræðisreglu stjórnsýslunnar geti það talist ólögmæt mismunun ef sumum framkvæmdaraðilum sem nauðsynlegt sé að nýta meginflutningskerfið sé gert að sæta sameiginlegu mati með framkvæmd Landsnets en öðrum ekki. Væri slíkt einnig hamlandi fyrir Landsnet.

Landsnet segir mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína hafa sjálfstætt gildi fyrir fyrirtækið og

meginflutningskerfi raforku í landinu og að matsskýrslan sem nú liggja fyrir ásamt álitum Skipulagsstofnunar gildi í 10 ár án endurskoðunar, sbr. 12. gr. laga nr. 106/2000.

Landsnet telur það rangt að á skorti heildarsýn vegna framkvæmdarinnar þar sem ekki hafi verið beitt sameiginlegu mati. Segist Landsnet hafa skoðað margar sviðsmyndir um framtíðaruppbyggingu orkuþarfar og orkuvinnslu til að uppfylla lagaskyldur sínar og séu tillögur vegna mats á umhverfisáhrifum árangur umfangsmikillar vinnu sérfræðinga á mörgum fagsviðum auk mikils samráðs við sveitarfélög og hagsmunaaðila. Þannig hafi verið tryggð sú heildarsýn á verkefninu sem nauðsynleg væri til að hægt væri að taka málefnalega afstöðu. Í matsskýrslu komi þá fram að fyrirætlanir Landsnets hafi verið kynntar ítarlega.

Landsnet segir vegna þeirra ummæla kæranda að Suðvesturlínuverkefnið innifeli annars vegar meginflutningskerfi frá Hellisheiði að Njarðvíkurheiði og hins vegar tengingar nokkurra virkjana og eins orkukaupanda við kerfið, að þær virkjanir sem um ræði hafi allar farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum og áætlaðar framkvæmdir séu vel skilgreindar. Þá hafi álver í Helguvík farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum. Hryggengjan í meginflutningskerfinu samanstandi af flutningslínunum frá Hellisheiði að Hrauntungum við Hafnarfjörð og þaðan að Njarðvíkurheiði. Út frá þessu meginkerfi hríslist síðan tengingar yfir í virkjanir og til orkukaupanda.

Landsnet segir raforkuflutningskerfi vera þannig úr garði gert að hlutverk einstakra eininga þess geti breyst í tímans rás og orkuflutningar orðið með allt öðrum hætti en upphaflega hafi staðið til. Hafi Suðurnesjalína 1 t.d. breytt um hlutverk á síðustu árum, en hún hafi átt að anna orkuflutningum frá Hamranesi við Hafnarfjörð suður að Fitjum í Njarðvíkum. Smám saman hafi virkjanir Hitaveitu Suðurnesja stækkað og á undanförmum árum hafi flutningar eftir línunni snúist við og séu nú frá Suðurnesjum að Hafnarfirði.

Landsnet kveðst ósammála Landvernd um að tæknilega sé ekkert því til fyrirstöðu að framkvæma sameiginlegt mat framkvæmda og vísar til eftirfarandi ummæla í úrskurði umhverfisráðherra frá 31. júlí 2008: „...fyrstu tillögurnar að matsáætlun voru sendar Skipulagsstofnun í mars sl. og samkvæmt þeim tillögudrögum sem síðast fóru í kynningu, vegna álvers Alcoa á Bakka, er stefnt að því að tillaga að matsáætlun verði send stofnuninni nú í ágúst. Eru málsatvik raunar töluvert sérstæð að því leyti að hér er um að ræða fjórar tengdar framkvæmdir þar sem matsáætlanir eða drög að tillögum að matsáætlunum liggja í öllum tilvikum fyrir og voru kynntar á svipuðu tímabili.“ Kveðst Landsnet telja atvik í umræddu máli vera með allt öðrum hætti og vísar til reifunnar og röksemda í hinni kærðu ákvörðun.

Landsnet segir að um sé að ræða styrkingu á raforkuflutningskerfinu sem þjóni þörfum núverandi notenda og aðkallandi sé að flutningskerfið á Reykjanesskaga verði styrkt. Núverandi meginflutningskerfi til og frá Reykjanesskaga sé rekið á 132 kV spennu og sé fulllestað og uppfylli ekki kröfur til áreiðanleika (N-1). Séu virkjanir á Suðurnesjum jarðgufuvirkjanir og henti illa þegar bregðast þurfi við sveiflum til að halda jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar á orkumarkaði. Hafi straumleysi á svæðinu stundum valdið vandkvæðum og rekstraróhagræði fyrir Hitaveitu Suðurnesja, þar sem orkuflutningur til viðskiptavina falli niður. Sé umrædd framkvæmd framtíðarsýn um sveigjanlegt kerfi sem hægt sé að byggja upp í áföngum í samræmi við þarfir og sé ekki háð frekari hugmyndum um virkjun háhita utan núverandi nýtingarsvæða. Séu þær hugmyndir á byrjunarstigi og því ekki unnt að setja fram tillögur um tengingar þessara svæða að svo stöddu. Þá sé óljóst með hvaða öðrum matsskyldum framkvæmdum skuli framkvæma sameiginlegt mat og hver skuli bera ábyrgð á framkvæmd og kostnaði við matið. Þegar liggja fyrir álit vegna mats á umhverfisáhrifum virkjana á Hellisheiði, álvers og kísilverksmiðju í Helguvík. Þá séu aðstæður við uppbyggingu kerfisins að engu sambærilegar við uppbyggingu Bakkalína sem nú séu í sameiginlegu mati með virkjunum og álveri á Húsavík.

Landsnet kveðst ítrekað hafa bent á að Suðvesturlínuverkefnið feli einnig í sér endurskipulagningu

raforkukerfisins á Suðvesturlandi. Allar framkvæmdir séu settar í stærra samhengi þar sem horft sé til meiri orkuvinnslu og meiri orkunotkunar á svæðinu, í samræmi við stefnu stjórnvalda og virkjunaraðila. Þar hafi fyrirhugað álver við Helguvík mikið vægi og ráði mjög uppbyggingarhraðanum, einkum í seinni áföngum. Fyrri áfangar ráðist hins vegar einnig af þörfinni fyrir að bæta afhendingaröryggi orku á Suðurnesjum og fyrirhuguðu niðurrífi Hamraneslína.

Landsnet kveðst mótmæla þeirri umfjöllun er lúti að því að takmarka megi neikvæð umhverfisáhrif með sameiginlegu mati. Hafi framkvæmdin almennt gildi og bent hafi verið á að fyrirætlanir um breytingu á orkuflutningskerfinu og nauðsynlega og almenna styrkingu þess á Reykjanesi skipti engu máli um hvort álver í Helguvík nýti 435 MW til framleiðslu sinnar eins og gert sé ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar eða hvort í framtíðinni verði slík framleiðsla aukin í 625 MW. Upplýst hafi verið að engar orkunýtingarframkvæmdir á Reykjanesvæðinu séu á því stigi að framkvæmdaraðilar hyggist leggja fram mat á umhverfisáhrifum innan tíðar og því muni umfjöllun um tengingar slíkra virkjana við Suðvesturlínur verða samhliða mati á umhverfisáhrifum þeirra framkvæmda. Hafi þessar hugmyndir ekki áhrif á framkvæmdina Suðvesturlínur.

Landsnet segir að óháð framkvæmdum í Helguvík þá sé nauðsynlegt að styrkja meginorkuflutningskerfi til Suðurnesja. Kalli sérstaða Landsnets sem framkvæmdaraðila hvað varðar orkunýtingu eftir því að eingöngu í undantekningartilvikum og alls ekki þegar hið almenna flutningskerfi raforku sé til umfjöllunar, geti fyrirtækið verið skyldað til að meta framkvæmdir sínar sameiginlega með öðrum framkvæmdaraðilum.

Landsnet kveðst mótmæla því að í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008 felist áskorun til náttúruverndarsamtaka um að kæra aðra matsskylda þætti framkvæmda vegna álvers í Helguvík til sameiginlegs mats. Bent sé þá á að umhverfisráðherra sé bundinn af lögmætisreglunni við töku ákvarðana.

Landsnet mótmælir þeirri kröfu Náttúruverndarsamtakanna að tilgreindir verði virkjunarkostir og öll línustæði þeim tengd nákvæmlega áður en mat fari fram, þar sem slíkt eigi sér ekki lagastöð. Ekki sé hægt að segja til um með neinni vissu hvernig þau svæði verði tengd sem nefnd hafi verið fyrir en framkvæmdaaðilar, hverjir sem það verði, hafi sett fram skýrar tillögur eða lokið rannsóknum og hönnun á sínum mannvirkjum. Meginkerfið sjálft ráði síðan við að taka við þessum tengingum. Eðlilegt sé að mat á umhverfisáhrifum slíkra tenginga fari fram samhliða mati á virkjununum enda hafa þær ekki áhrif á meginflutningskerfið.

Landsnet segir umfjöllun Náttúruverndarsamtakanna um tilskipanir Evrópusambandsins vera ómarkvissa og að ljóst sé að lögbundnu matsferli vegna umræddrar framkvæmdar hafi verið fylgt og framkvæmdin hlotið mikla almenna umfjöllun.

Vegna athugasemda Skipulagsstofnunar um að ekki sé ljóst hvaða yfirlýstu orkuþarfar sé verið að vísa til í kæru, segir Landsnet að ekki sé þörf á Suðvesturlínu til að mæta orkuþörf þeirra orkunotenda sem Skipulagsstofnun telji upp til viðbótar við orkuþörf almennings, heldur sé nægjanlegt að styrkja flutningskerfi það sem fyrir sé. Því sé rökrétt að Skipulagsstofnun kalli eftir upplýsingum um orkuöflunarkosti til að mæta yfirlýstri orkuþörf álversins, sem sé 625 MW.

2.4 Umsögn HS Orku um kærur.

HS Orka hf. vísar til umsagna sinna og svara til Skipulagsstofnunar varðandi umrætt mál, frá 5. og 15. október 2009. Ítrekar hún þá nauðsyn þess að flutningskerfi raforku á Suðurnesjum verði stóreflt án sérstaks tillits til álvers, annarra stórnotenda og hugsanlegra nýrra virkjana þó efling kerfisins sé um leið forsenda þeirra.

Í umsögn HS Orku til Skipulagsstofnunar frá 5. október 2009 segir að HS Orka starfræki virkjanir í

Svartsengi og á Reykjanesi. Áform séu uppi um stækkun Reykjanesvirkjunar um allt að 100 MW. Hafi umhverfismat þar farið fram og beðið sé afgreiðslu Orkustofnunar um virkjunarleyfi og heimild skipulagsyfirvalda í Reykjanesbæ og í Grindavík fyrir framkvæmdum. Önnur áform séu öll mun skemmra á veg komin, en hugmyndir séu þó uppi í tengslum við fyrirbyggjandi rannsóknarleyfi í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu. Matskyldufyrirspurn um fyrirhugaðar rannsóknarboranir í Eldvörpum verði send Skipulagsstofnun 1. október 2009 og hugsanlegt sé að reisa megi 30-50 MW virkjun þar, en nokkrar rannsóknarholur þurfi til að renna stoðum undir hugmyndina. Segir þá að árið 2007 hafi verið óskað eftir því við Grindavíkurbæ að gerðar yrðu breytingar á aðal- og deiliskipulagi til að unnt yrði að ráðast í tilraunaboranir, en því hafi lítið miðað. Þá hafi matskyldufyrirspurn vegna Krýsuvíkur verið afgreidd af Skipulagsstofnun fyrr á árinu 2009 um borun allt að þriggja rannsóknarborhola. Sé Hafnarfjarðarbær með aðalskipulagsbreytingu í vinnslu og úrskurðar sé að vænta í októbermánuði 2009. Verði fyrsta holan hugsanlega boruð eftir hálfu ári ef tilskilin leyfi verði afgreidd jákvæð. Ekki liggi fyrir frekari vilyrði Hafnarfjarðar, sem sé eigandi lands og auðlinda, um framhald borana eða virkjunaráforma að loknum rannsóknum. Því sé til lítills að ræða frekari hugsanleg virkjunaráform sem raunhæf og tengjanleg við einstaka notendur. Rannsóknarleyfi HS Orku renni út 2016 og þurfi að bora talsverðan fjölda af djúpum rannsóknarholum á svæðinu áður en raunhæft sé að tala um raunhæfa virkjunarkosti. Lauslegar hugmyndir HS Orku séu m.a. þær að niðurstöður tveggja rannsóknarborhola í Trölladyngju lofi ekki góðu um framhaldið og þurfi 2-3 til viðbótar til að leggja raunhæft mat á heppilegan virkjunarkost þar. Væntingar hafi verið um 100 MW virkjun en 20-50 MW sé nú raunhæfara. Hugmynd hafi þá verið að Sveifluhálsvirkjun I, nærri Krýsuvíkurbúinu, um 50 MW, og kunni hún að vera raunhæf að loknum rannsóknarborunum. Þá kunni hugmynd um Sveifluhálsvirkjun II nærri Kleifarvatni, t.d. 50 MW, að vera raunhæf ef leyfi fái til rannsóknarborana í Krýsuvíkurlandi Hafnarfjarðar eða Krýsuvíkurlandi ríkisins, á sprungurein sem kennd hafi verið við Austurengjar. Að lokum segir að hugmynd um virkjun við Sandfell, t.d. 50 MW, sé mjög óljós þar til a.m.k. ein djúp rannsóknarhola hafi verið boruð. Hafi frumvinna við breytingar á aðal- og deiliskipulagi ekki hafist.

Í bréfi HS Orku segir að í dag sé uppsett afl í virkjunum HS Orku í Svartsengi og á Reykjanesi um 170 MW. Tengist virkjanirnar landskerfinu með einni tengingu í Hamranesi, en um núverandi SV-línu séu flutt um 130 MW að meðaltali, sem sé í raun oflestun línunnar og séu töp óásættanleg. Þá sé rekstraröryggi virkjana HS Orku og raforkunotenda á Suðurnesjum með öllu óásættanleg. Hafi HS Orka gert þá kröfu til Landsnets í nokkur ár að önnur lína verði reist frá Hamranesi (eða nýrri aðveitustöðu þar í grennd) að aðveitustöð á Fitjum og þaðan að virkjunum á Reykjanesi og í Svartsengi. Sé það brýnt vegna rekstraröryggis núverandi virkjana og einnig forsenda þess að unnt sé að ráðast í frekari stækkun eða hugsanlega Eldvarpavirkjun, óháð því hvert orkan frá þeim síðan færi. Þá segir að virkjanir á Suðurnesjum séu stærsta einstaka einingin í landinu sem tengd sé með einni raflínu og geti bilun á henni leitt til víðtækari truflana en bara á Suðurnesjum.

HS Orka segir í framangreindu bréfi að aðrar hugmyndir um raflínur frá þeim hugsanlegu virkjunarsvæðum sem hafi verið nefnd séu með öllu ótímabærar enda allar rannsóknir sem séu forsendur virkjana á frumstigi. Leiði rannsóknir í ljós innan tveggja til þriggja ára að um vænlega virkjunarkosti sé að ræða og öll leyfi fái til þurfi að ráðast í mat á umhverfisáhrifum þeirra virkjana og þá eðlilegt að tenging þeirra við meginflutningskerfi Landsnets verði hluti af því mati. Ekki sé hins vegar ljóst hvenær það verði og hvert orkan fari á endanum.

Í bréfi HS Orku til Skipulagsstofnunar frá 15. október 2009 segir að umhverfisáhrif væntanlegrar stækkunar Reykjanesvirkjunar hafi þegar verið metin. Þá hafi endurbætur á tengingu virkjunarinnar verið metin sem hluti af umhverfisáhrifum SV-lína. Engin ástæða sé til að tengja það saman með sameiginlegu mati. Varðandi aðra virkjunarkosti sem nefndir séu í bréfi HS Orku frá 5. október 2009 eigi þeir það sameiginlegt að vera vart komnir á rannsóknarstig þar sem viðkomandi sveitarfélög hafi ekki gert nauðsynlegar breytingar á aðal- og deiliskipulagi. Umtalsverður tími muni því líða þar til unnt verði að hefja mat á umhverfisáhrifum hugsanlegra virkjana og tengingu þeirra við meginflutningskerfið. Fráleitt sé því að tengja kostina við umhverfismat SV-lína.

2.5 Umsögn Orkuveitu Reykjavíkur um kærur.

Orkuveita Reykjavíkur, hér eftir OR, vísar í umsögn sinni til ráðuneytisins til fyrri umsagnar sinnar vegna málsins frá 22. maí 2009, sem greint er frá í úrskurði ráðuneytisins frá 29. september 2009. Segir þar að OR hafi orkusölusamning við Norðurál Helguvík þar sem gert sé ráð fyrir að samtals 175 MW verði seld til álversins í Helguvík. Geri virkjanaáformin ráð fyrir að virkjuð verði allt að 225 MW í fimm 45 MW einingum frá 2011 til 2013. Verði tvær einingar í stækkaðri Hellsheiðarvirkjun, tvær í væntanlegri Hverahlíðarvirkjun og sé ein áformuð tengd jarðhitasvæði á Gráuhnúkum. Sé mati á umhverfisáhrifum lokið vegna stækkunar Hellsheiðarvirkjunar og vegna Hverahlíðarvirkjunar, en matsáætlun vegna nýtingar jarðhita við Gráuhnúka hafi verið send Skipulagsstofnun. Sé því lokið mati á umhverfisáhrifum vegna þeirra virkjana sem tengjast muni álverinu í Helguvík, að undanskildri virkjun á Gráuhnúkum. Kveðst OR telja kröfu um endurtekningu mats á umhverfisáhrifum ekki falla innan heimildar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Segir að hluti orkunnar sem OR áætli að framleiða fari til annarra viðskiptavina og markaða og gæti því sú staða komið upp að meta þurfi umhverfisáhrif virkjunar vegna tveggja eða fleiri verkefna sem hvort um sig gæti þurft að vera metið með öðrum framkvæmdum, með tilheyrandi flækjustigum. Telur OR að núverandi tenging Suðurnesja við Landsnet sé óásættanleg út frá afhendingaröryggi raforku til og frá Suðurnesjum og að einsýnt sé að bæta þurfi við háspennulínum til að bæta afhendingaröryggið hvort sem álver í Helguvík verði að veruleika eða ekki. Aukin orkuöflun sé ekki forsenda þess að ráðist verði í styrkingu tengingar flutningskerfisins við Suðurnes, því flutningslínur þangað uppfylli ekki kröfur sem gerðar séu annars staðar á landinu. Kveðst OR þá taka undir þá umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 25. mars 2009 sem lúti að meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

2.6 Umsagnir sveitarfélaga um kærur.

Í þeim umsögnum sem bárust ráðuneytinu frá sveitarfélögum kemur fram sá vilji að hin kærða ákvörðun verði staðfest, en um er að ræða umsagnir frá Reykjavíkurborg, Kópavogsbæ, Reykjanesbæ, Sveitarfélaginu Garði, Garðabæ og Sveitarfélaginu Ölfus.

2.7 Athugasemdir Landverndar.

Í athugasemdum Landverndar kemur fram að með vísan til tilgangs laga um mat á umhverfisáhrifum sé ekki fallist á það að ekki geti komið til sameiginlegs mats ef mat á umhverfisáhrifum tengdrar framkvæmdar hafi farið fram. Mundi það leiða til þess að verksmiðja sem reist yrði t.d. við Bakkahöfn á Landeyjarsandi yrði aldrei metin með Urriðafossvirkjun enda þótt ætlunin væri að nýta orkuna úr neðri hluta Þjórsár og flytja hana um háspennulínu þvert í gengum lágsveitir Rangárvallasýslu. Einnig hafnar kærandi því að einungis komi til greina að horfa til þeirra matsskyldu framkvæmda sem komi til álita eftir úrskurð umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008. Yrði þá sameiginlegu mati aldrei viðkomið ef ein tengd framkvæmd hefði sætt umhverfismati, enda þótt framkvæmd háð henni sem hefði mun neikvæðari umhverfisáhrif hefði þegar verið metin. Telur kærandi þennan skilning fara í bága við umrædd lög í ljósi þess að uppsöfnuð og sammöggnuð áhrif tveggja tengdra framkvæmda gætu haft í för með sér óásættanlega neikvæð umhverfisáhrif í för með sér meðan hvor um sig væru innan viðmiðunarmarka. Segir þá að hlutverk Skipulagsstofnunar sé fyrst og fremst að meta hvort gæði umhverfismats uppfylli skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum enda þótt það kunni að hafa í för með sér óhagræði fyrir framkvæmdaaðila. Ávinningurinn sé m.a. sá að umsagnaraðilar og almenningur geti á sama tíma kynnt sér framkvæmdirnar og gert sér grein fyrir þeim áhrifum sem þær að samhlöðu muni hafa á umhverfi sitt. Gæti niðurstaða heildarmats leitt til þess að hætt yrði við byggingu álvers í Helguvík á grundvelli þess að í ljós kæmi að ekki væri til nægileg orka til framkvæmdarinnar eða niðurstaðan yrði sú að hagkvæmara væri að reisa verksmiðjuna á öðrum stað og þyrfti jafnvel ekki að reisa Suðvesturlínu í því horfi sem væri fyrirhugað.

III. Forsendur ráðuneytisins.

1. Rannsóknarskylda Skipulagsstofnunar.

Í framlögðum kærur er því haldið fram að Skipulagsstofnun hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 fyrir töku hinnar kærðu ákvörðunar.

Náttúruverndarsamtök Íslands gagnrýna að í hinni kærðu ákvörðun sé einungis fjallað um orkuöflunina á umræddu svæði en ekki um orkuflutninga frá tilgreindum jarðhitasvæðum að Suðvesturlínu. Segja þau einnig að ekki hafi verið fjallað um hvort meta eigi orkuflutninga frá jarðhitasvæðum við Sandfell annars vegar og hins vegar við Austurengjar og Seltún sem tengist jarðhitasvæði í Trölladyngju, en Landsnet hafi áður kynnt hugmyndir um orkuflutninga á því svæði. Telja samtökin að ekki hafi verið sinnt rannsóknarskyldunni þar sem ekki hafi verið fjallað um umrædda orkuflutninga og þá vegagerð sem henni fylgi. Telja samtökin einnig að sú framsetning framkvæmdaraðila að byggja þurfi upp 220-400 kV kerfi hvort sem álver í Helguvík verði byggt eða ekki hafi verið tekið sem gott og gilt án frekari skoðunar og því hafi rannsóknarreglan verið brotin.

Landvernd telur að enn eigi eftir að upplýsa um fleiri orkuöflunarleiðir sem mæta eigi yfirlýstri orkuþörf og telur að forsendur fyrir hinni kærðu ákvörðun hafi því ekki verið til staðar. Þá beri samkvæmt úrskurði ráðuneytisins frá 28. september 2009 ekki eingöngu að líta til Reykjanesskaga og næsta nágrenni hans. Vísar Landvernd til þess að til viðbótar 435 MW orkuþörf álversins í Helguvík hyggist Norðurál stefna að stækkun álversins í 360 þúsund tonn og sé heildarþörfin því 625 MW. Eigi því eftir að gera grein fyrir hluta þeirrar orku sem eigi að mæta orkuþörf álversins.

Í III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum er fjallað um matsskyldu framkvæmda. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna eru þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögina ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. 5. gr. laganna segir: „Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega“. Heimild þessi var nýmæli við setningu laga nr. 106/2000, en 2. mgr. 5. gr. laganna var þá svohljóðandi: „Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði getur ráðherra, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila, ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skulu metin sameiginlega.“ Í athugasemdum við 2. mgr. 5. gr. með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 106/2000, kemur fram að varðandi stærri framkvæmdir geti verið um að ræða nokkrar matsskyldar framkvæmdir sem séu háðar hver annarri en á vegum ólíkra aðila, svo sem verksmiðja, höfn, vegur og veitur. Æskilegt geti verið að kynna og fjalla um þessar framkvæmdir samtímis.

Ákvæðum 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 var breytt með lögum nr. 74/2005 í núverandi horf. Fólst breytingin einkum í því að Skipulagsstofnun kom inn í stað umhverfisráðherra sem sá aðili sem skyldi taka ákvörðun um sameiginlegt mat. Þá bættist við ákvæðið að ákvörðun um sameiginlegt mat væri heimilt að taka þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd væru „háðar hver annarri“, en áður var heimildin bundin við það að framkvæmdir væru fyrirhugaðar „á sama svæði“. Í greinargerð með frumvarpinu sagði að Skipulagsstofnun tæki ákvörðun samkvæmt greininni, en hún væri kæránleg til ráðherra og því unnt að fá ákvörðunina endurskoðaða.

Framangreind 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum felur í sér nokkur lagaskilyrði til að beiting þeirrar heimildar geti komið til álita. Í fyrsta lagi þurfa þar frá greindar framkvæmdir að vera matsskyldar samkvæmt lögnum. Í öðru lagi þurfa framkvæmdirnar að vera á sama svæði eða hvor

annarri háðar. Í þriðja lagi er það skilyrði sett að Skipulagsstofnun hafi samráð við hlutaðeigandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Að mati ráðuneytisins þurfa lagaskilyrði þessi öll að vera uppfyllt ef beiting heimildarinnar á að teljast tæk. Eins og fram hefur komið var það niðurstaða ráðuneytisins í fyrri úrskurði vegna máls þessa frá 28. september 2009 að Skipulagsstofnun hefði ekki upplýst nægjanlega hvort til staðar væru fleiri en ein matsskyld framkvæmd sem fyrirhuguð væri á sama svæði og/eða framkvæmdir sem háðar væru hver annarri, með því að viðhafa ekki fullnægjandi samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur í skilningi ákvæðisins áður en ákvörðun var tekin.

Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Um greinina segir í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum að í reglunni felist m.a. sú skylda stjórnvalds að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Telst mál nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem eru nauðsynlegar til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Við mat á því verður m.a. að líta til þess hversu mikilvægt málið er og hversu nauðsynlegt það er að taka skjóta ákvörðun í málinu.

Í kjölfar úrskurðar umhverfisráðherra frá 28. september sl. óskaði Skipulagsstofnun m.a. eftir upplýsingum frá iðnaðarráðuneytinu og Orkustofnun um stöðu rannsóknaleyfa á svæðinu frá Hengli og út á Reykjanestá. Leiddi sú upplýsingaöflun í ljós að eftirfarandi rannsóknarleyfi væru í gildi, gefin út af iðnaðarráðherra á grundvelli ákvæða laga nr. 57/1998: leyfi Orkuveitu Reykjavíkur til rannsókna á Hengilssvæðinu, sem nær til Hverahlíðar, Bitru, Gráuhnúka, Litla-Meitils o.fl., leyfi HS Orku til rannsókna í Krýsuvík, leyfi HS Orku til rannsókna í Trölladyngju og leyfi HS Orku til rannsókna í Eldvörpum. Gáfu því umræddar upplýsingar til kynna að þeir aðilar sem hugsanlega hefðu áform um frekari orkuframleiðslu á svæðinu væru HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur. Í kjölfarið sendi Skipulagsstofnun bréf til Orkuveitu Reykjavíkur og HS Orku hf. þann 1. október 2009 þar sem sagði m.a.: „Skipulagsstofnun mun því áður en upplýst ákvörðun er tekin, afla upplýsinga um mögulegar matsskyldar framkvæmdir sem eru háðar fyrirhugaðri SV-línu og/eða eru á Reykjanessvæðinu. Slíkar framkvæmdir eru mögulegar virkjanir á svæðinu.“ Í bréfi til Orkuveitur Reykjavíkur segir þá, en sama orðalag er í bréfi Skipulagsstofnunar til HS Orku: „Skipulagsstofnun óskar því eftir að fá upplýsingar um hugsanlega virkjanakosti Orkuveitu Reykjavíkur á svæðinu, hversu langt möguleg áform um þær virkjanir eru komnar sem voru til athugunar vegna álvers í Helguvík, þegar mat á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar fór fram. Einnig óskar Skipulagsstofnun upplýsinga hvort og ef svo er hvaða áform Orkuveita Reykjavíkur hafi um frekari virkjanir, sem ætlað er að gefi orku í aðrar matsskyldar framkvæmdir sem koma til með að nýta sér orkuflutning eftir fyrirhuguðum SV-línum.“

Í svari HS Orku til Skipulagsstofnunar varðandi virkjanaáform er nefnt að áform séu uppi um stækkun Reykjanessvirkjunar og segir að umhverfisáhrif hennar hafi þegar verið metin og hafi endurbætur á tengingu virkjunarinnar verið metin sem hluti af umhverfisáhrifum SV-lína. Segir þá að önnur áform séu öll mun skemmra á veg komin en hugmyndir séu þó uppi í tengslum við fyrirliggjandi rannsóknarleyfi í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu. Í bréfinu eru reifaðar hugmyndir vegna rannsóknarborhola í Trölladyngju, hugmynd að Sveifluhálsvirkjun I, nærri Krýsuvíkurbúinu, Sveifluhálsvirkjun II, nærri Kleifarvatni og hugmynd um virkjun við Sandfell.

Í svari Orkuveitu Reykjavíkur til Skipulagsstofnunar hvað varðar virkjanaáform er nefndur 5. áfangi Hellisheiðarvirkjunar, Hverahlíðarvirkjun og Bitruvirkjun, en umhverfismati þeirra framkvæmda er lokið. Einnig eru nefnd virkjanaáform í Gráuhnúkum, þar sem umhverfismati er ekki lokið. Segir að gert sé ráð fyrir að umræddar virkjanir aðrar en Bitra muni tengjast SV-línum og flytja orku til álvers Norðuráls í Helguvík.

Í framhaldinu óskaði Skipulagsstofnun eftir umsögnum eftirtalinna aðila um hvort meta ætti sameiginlega með umhverfisáhrifum SV-lína þær matsskyldu virkjanir á Reykjanesskaga sem HS Orka hf. og Orkuveita Reykjavíkur vísuðu til í svörum sínum til Skipulagsstofnunar: Garðabæjar,

Grindavíkurbæjar, Hafnarfjarðarbæjar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar, Reykjanesbæjar, Reykjavíkurborgar, Seltjarnarnesbæjar, Sveitarfélagsins Álftaness, Sveitarfélagsins Garðs, Sveitarfélagsins Voga, Sveitarfélagsins Ölfuss, Brunamálstofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja, Landsnets, Orkustofnunar, Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar og Umhverfisstofnunar. Þá fengu HS Orka og Orkuveita Reykjavíkur sambærileg erindi. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um það í erindum til sveitarfélaganna hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélaginu, en þær sem fjallað hafi verið um í erindinu og myndu nýta sér raforkuflutningskerfi SV-lína.

Segir í ákvörðun Skipulagsstofnunar að ætlunin hafi verið, ef framangreind fyrirspurn til sveitarfélagana leiddi í ljós að fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir en umrædd virkjanaáform og sem gæfu tilefni til þess að meta mætti þær með SV-línum, að leita eftir frekari umsögnum frá málsaðilum vegna þeirra. Segir þá að erindið hafi verið ítrekað með tölvupósti til viðkomandi og bent á að það hafi verið sent til þess að bjóða viðtakendum að taka þátt í umræddu samráðsferli. Einnig kemur fram að stofnunin líti svo á að þeir sem ekki svöruðu erindinu innan tilgreinds frests óskuðu ekki eftir að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og taka þátt í samráðsferlinu.

Lög um mat á umhverfisáhrifum hafa ekki að geyma efnisreglur er kveða á um öflun upplýsinga af hálfu Skipulagsstofnunar um það hvort til staðar séu fyrirhugaðar matsskyldar framkvæmdir, en gert er ráð fyrir því skv. lögnum að stofnunin sjái til þess að afla sé tilgreindra gagna vegna framkvæmda sem eru tilkynningarskyldar skv. 2. viðauka laganna eða eru matsskyldar skv. 1. viðauka laganna. Slíkar framkvæmdir væri hægt að meta sameiginlega með þeirri framkvæmd sem hér ræðir um í samræmi við 2. mgr. 5. gr. umræddra laga, að því tilskyldu að önnur skilyrði ákvæðisins væru uppfyllt. Að öðru leyti er kveðið á um rannsóknarskyldu stjórnvalda í 10. gr. stjórnsýslulaga eins og áður greinir. Er það mat ráðuneytisins að Skipulagsstofnun hafi við upplýsingaöflun í máli þessu leitað til allra þeirra aðila sem mögulega gátu veitt upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir sem unnt væri að meta með Suðvesturlínum. Leitaði Skipulagsstofnun til allra sveitarfélaga á því svæði sem umrædd framkvæmd tók til, útgefenda rannsóknarleyfa, þ.e. iðnaðarráðuneytis og nú Orkustofnunar, og annarra mögulegra aðila og leyfisveitenda eins og áður er getið. Í ljósi þeirra upplýsinga sem fengust hjá iðnaðarráðuneyti og Orkustofnun var einnig óskað eftir upplýsingum hjá öðrum mögulegum framkvæmdaraðilum en Landsneti, þ.e. HS Orku og Orkuveitu Reykjavíkur. Er það mat ráðuneytisins að fyrirspurn stofnunarinnar til HS Orku og Orkuveitu Reykjavíkur hafi verið orðuð á fullnægjandi hátt og lotið að öllum mögulegum virkjunaráformum tengdum Suðvesturlínum þar sem bæði var óskað eftir upplýsingum um virkjunaráform tengdum álveri í Helguvík sem og virkjunaráformum sem ætlað væri að gæfi orku í aðrar matsskyldar framkvæmdir sem kæmu til með að nýta sér orkuflutning eftir Suðvesturlínum.

Í svörum sveitarstjórna til Skipulagsstofnunar um hvort fyrirhugaðar væru aðrar matsskyldar framkvæmdir í sveitarfélögnum, en þær sem fjallað væri um í erindi Skipulagsstofnunar og myndu tengjast raforkuflutningskerfi SV-lína, kom fram að í Reykjanesbæ væri fyrirhugað kísilver í Helguvík og gagnaver á Ásbrú, þ.e. gamla varnarsvæðinu. Sveitarfélagið Vogar benti á að í nýsamþykktu aðalskipulagi sveitarfélagsins væri gert ráð fyrir mögulegri stóriðju á Keilisnesi og áframhaldandi tilraunaborunum í Trölladyngju. Samkvæmt umsögn Hafnarfjarðarbæjar eru þá áform um aukna framleiðslu álversins í Straumsvík og kemur fram að áhugi sé á því að reisa gagnaver í Hellnahrauni og Kapelluhrauni. Þá er nefnt hvað varðar virkjanir í landi Hafnarfjarðar, að enn sé aðeins um að ræða tilraunaboranir í Krýsuvík og sé alls óvíst um niðurstöður þeirra rannsókna.

Ráðuneytið telur ljóst af framangreindu að Skipulagsstofnun hefur í máli þessu leitað allra leiða til að afla sem gleggstra upplýsinga um allar mögulegar og fyrirhugaðar matsskyldar framkvæmdir sem ko- ma til greina til sameiginlegs mats með framkvæmdinni Suðvesturlínur. Telur ráðuneytið þá með vísan til fyrirbyggjandi gagna að engar forsendur hafi verið til staðar fyrir Skipulagsstofnun til að

draga í efa fyrirbyggjandi umsagnir sem bærust stofnuninni. Þá gefur ekkert í fyrirbyggjandi kærum tilefni til þess að draga í efa efni umsagnanna. Er það mat ráðuneytisins með vísan til ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum, að þegar tekin er ákvörðun af hálfu Skipulagsstofnunar vegna tilkynningar framkvæmdaraðila um tillögu að matsáætlun skv. 8. gr. laganna, þá sé ekki gerð sú krafa að fyrir liggi upplýsingar um mögulegar framkvæmdir sem tengjast muni viðkomandi framkvæmd. Ber að líta til þess að ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 felur í sér matskennda heimild fyrir stjórnvald, sem við ákvarðanatöku er þó bundið af ólögfestum sem og lögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar, sbr. m.a. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Telur ráðuneytið með vísan til laga um mat á umhverfisáhrifum og þess að ákvæði 2. mgr. 5. gr. laganna felur ekki í sér skyldu til beitingar umræddrar heimildar að Skipulagsstofnun hafi ekki heimild samkvæmt lögnum til að krefja framkvæmdaraðila um upplýsingar um allar aðrar fyrirhugaðar tengdar framkvæmdir, m.a. hvaðan sú orka sem tengst geti umræddri línulögn muni koma, telji framkvæmdaraðili ekki unnt að afla slíkra upplýsinga. Þær skyldur sem hvíla á framkvæmdaraðila lúta einkum að því að veita upplýsingar um þá framkvæmd sem um ræðir og hvernig hún fellur að gildandi skipulagi, sbr. 1. og 2. ml. 1. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Telur ráðuneytið ljóst að umrædd lög gera það ekki að skilyrði fyrir því að tiltekin framkvæmd geti farið í ferli mats á umhverfisáhrifum, að allar aðrar tengdar framkvæmdir verði tilkynntar á sama tíma til Skipulagsstofnunar til mats, þannig að sú heildarsýn náist sem gerð er krafa um í kærum. Ekki verður þá tekin afstaða til þess í máli þessu hver þörf er á umræddri framkvæmd og þá m.a. hvort hún sé nauðsynleg hvort sem af fyrirhuguðu álveri í Helgúvík verði eða ekki þar sem umfjöllunarefnið er sameiginlegt mat tengdra framkvæmda samkvæmt áðurgreindri 2. mgr. 5. gr. Samkvæmt a. lið 2. tölul. 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum skal hins vegar í tillögu að matsáætlun vegna framkvæmdar koma fram, eftir því sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir á sama svæði ef þær eru fyrir hendi. Með vísan til þessa telur ráðuneytið að Skipulagsstofnun hafi ekki haft forsendur til að krefja Landsnet, HS Orku eða Orkuveitu Reykjavíkur um frekari upplýsingar en sem þegar höfðu verið veittar um aðrar mögulegar framkvæmdir sem gætu tengst Suðvesturlínunum. Telur ráðuneytið, eins og áður sagði, að fyrirbyggjandi umsagnir til Skipulagsstofnunar hafi ekki gefið tilefni til að ætla að frekari rannsóknar hafi verið þörf af hálfu Skipulagsstofnunar til ákvarðanatöku í málinu. Telur ráðuneytið einnig að stofnuninni hafi borið að taka tillit til hagsmuna málsaðila af því að ákvörðun í máli myndi ekki dragast á langinn, sbr. áður nefndar athugasemdir með 10. gr. stjórnsýslulaga, sem og málshraðareglu 9. gr. sömu laga.

Með vísan til alls framangreinds telur ráðuneytið að Skipulagsstofnun hafi ekki við meðferð máls þessa brotið rannsóknareglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

2. Sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Kærendur í máli þessu telja að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum verði að meta tengdar framkvæmdir sem háðar séu hver annarri, þ.e. álver, orkuver og raflínulagnir auk vegagerðar, sameiginlega með umræddri framkvæmd þar sem um sé að ræða stórar framkvæmdir og fáist annars ekki heildarmynd af umhverfisáhrifum þeirra. Segir Landvernd að áhrif vegna fyrirhugaðra framkvæmda, svo sem sjónræn áhrif, skerðing á viðkvæmum svæðum, rask vegna lagningar vega og efnistöku vegna framkvæmda, áhrif á loftgæði vegna umferðar og framleiðslu og hljóðvist, yrðu ekki að fullu leidd í ljós nema með sameiginlegu mati. Náttúruverndarsamtök Íslands segja enn fremur að framkvæmdaraðili Suðvesturlína fjalli ekki um orkuöflunina sem ráðast þurfi í til þess að hægt sé að flytja meiri orku. Áform hafi hins vegar verið uppi um virkjanir í Krýsuvík, Trölladyngju, Seltúni, Austurengjum, Sandfelli og Eldvörpum og þurfi að flytja orkuna að Suðurnesjalínu og eins gæti þurft að tengja saman virkjanirnar á Krýsuvíkursvæðinu. Séu orkuflutningarnir og orkuöflunin háð mati á umhverfisáhrifum og hafi framkvæmdirnar sammögnunaráhrif í för með sér ásamt Suðvesturlínunum. Segja samtökin að horft sé til þess að virkja hundruð MW á Reykjanesskaganum og Hengillssvæðinu á næstu árum til þess að anna álveri í Helgúvík og séu þau svæði sem um ræði Bitruvirkjun, Hverahlíðarvirkjun, Eldvörp, Trölladyngja,

Sandfell og Seltún í Krisuvík.

Landvernd telur það ekki rétt að ákvörðun um sameiginlegt mat geti ekki komið til eftir að tekin hafi verið ákvörðun um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar sé hverju sinni eða þar sem matsferlið sé hafið. Vísar kærandi til þess að fallist hafi verið á matsáætlun fyrir Þeistareykjavirkjun og háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjavirkjun að Bakka með athugasemdum, í máli vegna sameiginlegs mat álvers á Bakka og tengdra framkvæmda.

Samkvæmt a. lið 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er markmið laganna 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 viðkomandi framkvæmdar. Samkvæmt b. lið 1. gr. er markmiðið einnig að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Enn fremur er lögunum ætlað að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar sem og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir, sbr. c. til d. liðir 1. gr. Ljóst er af markmiðsákvæðum 1. gr. að tilgangur laganna er ekki sá að koma í veg fyrir framkvæmdir heldur að tryggja ákveðið samráðsferli og að leyfisveitendur þeirra framkvæmda sem lögin tilgreina séu upplýstir um umhverfisáhrif framkvæmdanna áður en leyfi er veitt og stuðla þannig m.a. að því að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda.

2.1 Fyrirhugaðar framkvæmdir sem ákvörðun hefur verið tekin um.

Lög um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir að tilteknar framkvæmdir skv. 1. viðauka laganna fari í gegnum ákveðið ferli mats á umhverfisáhrifum, sbr. IV. kafli laganna. Einnig er gert ráð fyrir því að tilteknar framkvæmdir skv. 2. viðauka laganna, sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, séu tilkynntar og að tekin sé í framhaldinu ákvörðun af hálfu Skipulagsstofnunar um það hvort þær skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Í lögunum er gert ráð fyrir því að þegar mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar fer fram þá skuli metin umhverfisáhrif af þeirri framkvæmd. Ráðuneytið telur hins vegar ljóst að í lögunum er einungis gert ráð fyrir því að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar fari fram einu sinni og hafi það verið ætlun löggjafans að gera framkvæmdaraðilum að endurtaka mat á umhverfisáhrifum framkvæmda þá hafi orðið að kveða á um það skýrt í lögunum. Í ljósi þessa telur ráðuneytið að ekki sé unnt að kveða á um sameiginlegt mat Suðvesturlína með þeim framkvæmdum sem höfðu lokið ferli mats á umhverfisáhrifum þegar ákvörðun Skipulagsstofnunar um sameiginlegt mat þann 25. mars 2009 var tekin. Að sama skapi telur ráðuneytið að þær framkvæmdir þar sem Skipulagsstofnun hafði tekið ákvörðun um tillögu að matsáætlun þeirrar framkvæmdar skv. 2. mgr. 8. gr. umræddra laga, áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun um sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. laganna í máli þessu, hafi ekki komið til álita í sameiginlegt mat. Í þessu sambandi ber að nefna að í úrskurði ráðuneytisins frá 3. apríl 2008, mál nr. UMH07100053, vegna ákvörðunar um sameiginlegt mat álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda, segir m.a.: „Til að sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. geti farið fram og skilað tilætluðum árangri í samræmi við markmið 1. gr. laganna þarf ákvörðun um slíkt mat að mati ráðuneytisins að liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar er hverju sinni. Bendir ráðuneytið á að það hafi afgerandi áhrif á efni matsáætlunar ef meta á fleiri en eina framkvæmd sameiginlega í stað mats einnar stakrar framkvæmdar.“ Telur ráðuneytið eins og þar kemur fram að líta beri til þess að þegar tekin hefur verið ákvörðun um tillögu að matsáætlun hefur viðkomandi framkvæmdaraðili réttmætar væntingar um það að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar hans haldi áfram í þeim farvegi sem markaður hefur verið. Vegna umfjöllunar í kærnum um úrskurð ráðuneytisins frá 31. júlí 2008, mál nr. UMH08020112, vegna ákvörðunar um sameiginlegt mat álvers á Bakka og tengdra framkvæmda, ber að taka fram að þegar hin kærða ákvörðun var tekin í því máli höfðu drög að tillögu að matsáætlun vegna háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka verið kynnt sem og drög að tillögu að

matsáætlun vegna Þeistareykjavirkjunar. Þá voru drög að tillögu að matsáætlun vegna Kröfluvirkjunar II á leið í kynningu, en drög að tillögu að matsáætlun vegna álvers á Bakka lágu hins vegar ekki fyrir. Er því ljóst að þegar ákvörðun Skipulagsstofnunar var tekin þá hafði Skipulagsstofnun ekki tekið ákvarðanir um tillögur að matsáætlunum vegna þessara framkvæmda.

Í ljósi framangreinds er það mat ráðuneytisins að stækkun Reykjanesvirkjunar um allt að 100 MW komi ekki til greina í sameiginlegt mat með fyrirhugaðri framkvæmd þar sem ákvörðun um tillögu að matsáætlun var tekin vegna framkvæmdarinnar þann 3. október 2008 og lá fyrir álit vegna mats á umhverfisáhrifum hennar þann 26. mars 2009. Þá var fjallað um sameiginlegt mat álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda í úrskurði ráðuneytisins frá 3. apríl 2008 og kemur framkvæmd vegna álvers í Helguvík því ekki heldur til álita í máli þessu varðandi sameiginlegt mat. Hvað varðar Bitruvirkjun og Hverahlíðarvirkjun þá lá fyrir álit Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdanna þann 19. maí 2008 og koma þær framkvæmdir því ekki heldur til álita í máli þessu. Hvað varðar jarðhitanýtingu við Gráuhnúka, sem fyrirhugað er að tengist síðan Hellisheiðarvirkjun, þá segir í hinni kærðu ákvörðun að á meðan Landsnet hafi unnið að gerð frummatsskýrslu vegna SV-lína, sem hafi verið auglýst þann 20. maí 2009, hafi Skipulagsstofnun haft til meðferðar tillögu að matsáætlun Orkuveitu Reykjavíkur vegna jarðhitanýtingar við Gráuhnúka. Var ákvörðun um tillögu matsáætlunar tekin af Skipulagsstofnun 18. maí 2009. Þá hafði ekki komið til umræðu af hálfu Skipulagsstofnunar né annarra sem að málinu komu að tengja framkvæmdina mati á umhverfisáhrifum SV-lína. Telur ráðuneytið ljóst með vísan til þessa og þar með réttmætra væntinga Orkuveitu Reykjavíkur sem framkvæmdaraðila, um að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar héldi áfram í sama farvegi og markaður hafði verið, að ekki sé unnt að kveða á um sameiginlegt umhverfismat jarðhitanýtingar við Gráuhnúka og Suðvesturlína. Í þessu sambandi skal einnig ítrekað það sem Skipulagsstofnun bendir á í umsögn til ráðuneytisins, þ.e. að fyrirhugaðri jarðhitanýtingu við Gráuhnúka sé ætlað að skila Hellisheiðarvirkjun meiri afköstum og tengist raforkuflutningur þaðan þannig Hellisheiðarlínunum 1 og 2, sem eru hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Einnig fjallar hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína um styrkingu á raforkuflutningskerfinu að Reykjanesvirkjun og eru auk þessa tengingar hugsanlegra virkjana við Bitru og Hverahlíð með jarðstrengjum við Hellisheiðarlínur 1 og 2 hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína.

2.2 Hugmyndir að framkvæmdum o.fl.

Í máli þessu hafa verið nefndar hugmyndir um framkvæmdir sem tengst geta fyrirhugaðri framkvæmd Suðvesturlína. Í því sambandi hafa verið nefnd virkjanaáform í Eldvörpum og á Krýsuvíkursvæðinu, eins og reifað er í hinni kærðu ákvörðun. Í umsögn HS Orku segir að hugmyndir séu uppi í tengslum við fyrirliggjandi rannsóknarleyfi á umræddu svæði. Hugsanlegt sé að reisa megi 30-50 MW virkjun í Eldvörpum en nokkrar rannsóknarholur þurfi til að renna stoðum undir þá hugmynd. Segir þá að lítið hafi miðað hvað varði breytingar á aðal- og deiliskipulagi í Grindavíkurbæ til að unnt sé að ráðast í tilraunaboranir. HS Orka segir að matskyldufyrirspurn vegna Krýsuvíkur hafi verið afgreidd af Skipulagsstofnun fyrir á árinu 2009 um borun allt að þriggja rannsóknarborhola. Segir að fyrsta holan verði hugsanlega boruð eftir nokkra mánuði ef tilskilin leyfi fáist. Þá liggi ekki fyrir frekari vilyrði Hafnarfjarðar sem landeiganda um framhald borana eða virkjunaráforma að loknum rannsóknum. Segir að rannsóknarleyfi renni út 2016 og þurfi að bora talsverðan fjölda af djúpum rannsóknarholum á svæðinu áður en raunhæft sé að tala um raunhæfa virkjunarkosti. Lofi niðurstöður tveggja rannsóknarborhola í Trölladyngju ekki góðu um framhaldið og þurfi 2-3 rannsóknarboranir til viðbótar til að leggja raunhæft mat á heppilegan virkjunarkost þar. Hugmynd hafi þá verið að Sveifluhálsvirkjun I, nærri Krýsuvíkurbúinu, um 50 MW, og kunni hún að vera raunhæf að loknum rannsóknarborunum. Þá kunni hugmynd um Sveifluhálsvirkjun II nærri Kleifarvatni, t.d. 50 MW, að vera raunhæf ef leyfi fáist til rannsóknarborana í Krýsuvíkurlandi Hafnarfjarðar eða Krýsuvíkurlandi ríkisins, á sprungurein sem kennd hafi verið við Austurengjar. Þá sé hugmynd um virkjun við Sandfell, t.d. 50 MW, mjög óljós þar til a.m.k. ein djúp rannsóknarhola hafi verið boruð.

Það er mat ráðuneytisins að miðað við framangreindar upplýsingar frá HS Orku þá séu umræddar

virðjanahugmyndir á því stigi að þær eru einungis til skoðunar sem mögulegir kostir og því hafi ekki verið teknar neinar ákvarðanir um að ráðast í virkjanaframkvæmdir á svæðinu. Ekkert kemur þá fram í fyrirbyggjandi gögnum sem gefur tilefni til að draga í efa réttmæti þessara upplýsinga. Ráðuneytið telur að ekki séu heimildir í lögum um mat á umhverfisáhrifum til að skylda mögulega framkvæmdaraðila til að gangast undir mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sem enn eru á hugmyndastigi. Væri sú krafa gerð væri hægt að skylda framkvæmdaraðila til að láta meta umhverfisáhrif framkvæmda án þess að fyrir lægi ákvörðun um að fara út í viðkomandi framkvæmd. Telur ráðuneytið því ekki unnt að kveða á um sameiginlegt mat umræddra hugmynda um virkjanir eða annarra tengdra framkvæmda sem myndu leiða af slíkum framkvæmdum, svo sem vegalagningu eða orkuflutninga, með framkvæmdinni Suðvesturlínunum í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Ráðuneytið tekur þá undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn Skipulagsstofnunar um að framkvæmd geti ekki talist „fyrirhuguð“ skv. 2. mgr. 5. gr. laganna nema hún sé komin á það stig að hún geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna, en ekki sé nægjanlegt að hún sé á hugmyndastigi.

Hvað varðar aðrar fyrirhugaðar framkvæmdir á Reykjanesinu sem upplýsingar hafa fengist um að muni væntanlega nýta sér umrætt flutningskerfi þá hefur m.a. verið nefnt gagnaver á Ásbrú í Reykjanesi. Sú framkvæmd kemur hins vegar ekki til álita þar sem hún er ekki matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Segir í ákvörðun Skipulagsstofnunar að önnur áform um netþjónabú á svæðinu hafi ekki verið kynnt Skipulagsstofnun, en það geti ráðist af umfangi þeirra og starfsemi hvort þau heyri undir umrædd lög og því ekki unnt að svo stöddu að telja þær matsskyldar framkvæmdir. Þá eru fyrirhugaðar tilraunaboranir ekki matsskyldar framkvæmdir skv. lögnum auk þess sem Skipulagsstofnun hefur ekki tekið ákvörðun um matsskyldu þeirra framkvæmda, eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun. Þá lá fyrir álit vegna mats á umhverfisáhrifum vegna kísilmálmverksmiðju í Helguvík 2. október 2008 og kemur sú framkvæmd því ekki til álita. Þá kemur fram í hinni kærðu ákvörðun að Skipulagsstofnun er ekki kunnugt um hvaða stóriðja muni verða innan Sveitarfélagsins Voga sem stefnt sé að í aðalskipulagi og því ekki hægt að tengja þær sameiginlegu mati. Segir í hinni kærðu ákvörðun að við mat á umhverfisáhrifum álvers í Helguvík hafi komið fram að þar væru fyrirhugaðar hafnarframkvæmdir sem þyrfti að tilkynna til Skipulagsstofnunar. Hafi sú framkvæmd hins vegar ekki verið tilkynnt til stofnunarinnar og ekki liggja fyrir hvort sú fyrirhugaða framkvæmd sé matsskyld. Tekur ráðuneytið undir það álit Skipulagsstofnunar að ekki sé unnt að kveða á um að tilkynningarskyld framkvæmd skuli sæta sameiginlegu mati skv. 2. mgr. 5. gr. umræddra laga fyrr en ákvörðun liggur fyrir af hálfu Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmdin sé matsskyld og þá eingöngu ef niðurstaðan er sú að að framkvæmdin skuli fara í umhverfismat framkvæmda skv. lögnum.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið telur með vísan til þess sem fram hefur komið að forsendur til að taka ákvörðun um sameiginlegt mat séu ekki til staðar þar sem upplýsingar um þær framkvæmdir sem hafa komið til álita til sameiginlegs mats með Suðvesturlínunum hafa leitt í ljós að mati á umhverfisáhrifum þeirra hafi ýmist verið lokið eða hafi formlega hafist áður en ákvörðun var tekin um sameiginlegt mat af hálfu Skipulagsstofnunar í málinu þann 25. mars 2009. Jafnframt er um að ræða hugmyndir um framkvæmdir sem ekki eru komnar á það stig að unnt sé að meta umhverfisáhrif þeirra sökum óvissu um hvort og þá hvenær í þær verður ráðist. Eru því aðstæður í máli þessu aðrar en í máli vegna úrskurðar um sameiginlegt mat álvers á Bakka og tengdra framkvæmda, sbr. úrskurð ráðuneytisins frá 31. júlí 2008 í máli nr. UMH08020112. Vegna tengdra framkvæmda í því máli þá lágu fyrir við úrskurð í málinu matsáætlanir vegna Þeistareykjavirkjunar og háspennulína, auk þess sem drög að tillögum að matsáætlunum vegna álvers að Bakka og Kröfluvirkjunar II voru eða höfðu verið í kynningu. Ákvarðanir höfðu þó ekki verið teknar um tillögur að matsáætlunum vegna þeirra framkvæmda þegar Skipulagsstofnun tók ákvörðun um sameiginlegt mat. Bendir ráðuneytið á í þessu sambandi að meðal þess sem fjalla skal um í mati á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda eru

sammögnunaráhrif þeirra með öðrum framkvæmdum, sbr. 2. mgr. 9. gr. og ii-liður 1. tölul. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Þá skal samkvæmt a. lið 2. tölul. 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum í tillögu að matsáætlun vegna framkvæmdar koma fram, eftir því sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir á sama svæði ef þær eru fyrir hendi. Þá tekur ráðuneytið einnig undir þau ummæli er koma fram í umsögn Skipulagsstofnunar um að 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé ekki stjórnæki til að fá fram heildarsýn um uppbyggingu orkufreks iðnaðar og nýtingu orkulinda í landinu.

Í kæru Náttúruverndarsamtaka Íslands segir að sameiginlegt mat framkvæmda sé grundvöllur þess að almenningur geti átt þann aðgang að mats- og leyfisveitingaferlinu sem lögum um mat á umhverfisáhrifum sé ætlað að tryggja. Í ljósi þessa telur ráðuneytið rétt að taka fram að við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er leitað umsagna leyfisveitenda, sérfræðistofnana og eftir atvikum annarra og öllum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við frummatsskýrslu á auglýsingartíma. Að lokum er áhrifum á einstaka umhverfispætti lýst í álit Skipulagsstofnunar, sem sveitarstjórnir taka afstöðu til við útgáfu framkvæmdaleyfis. Um þessi atriði er fjallað í IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum og er beiting þeirra lagaákvæða óháð því hvort um sé að ræða málsmeðferð vegna einnar framkvæmdar eða vegna sameiginlegs mats fleiri framkvæmda.

Í ljósi þess sem fram hefur komið er það mat ráðuneytisins að ekki sé unnt að kveða á um sameiginlegt mat Suðvesturlína, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, með þeim fyrirhuguðu framkvæmdum sem tilgreindar hafa verið og höfðu lokið ferli mats á umhverfisáhrifum þegar ákvörðun Skipulagsstofnunar um sameiginlegt mat þann 25. mars 2009 var tekin. Það er einnig mat ráðuneytisins að þær framkvæmdir þar sem Skipulagsstofnun hafði tekið ákvörðun um tillögu að matsáætlun þeirrar framkvæmdar skv. 2. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun um sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. laganna, komi ekki til álita í sameiginlegt mat með þeirri framkvæmd sem hér um ræðir. Hvað varðar jarðhitanýtingu við Gráuhnúka, sem fyrirhugað er að tengist Hellisheiðarvirkjun, þá hafði ekki komið til umræðu af hálfu Skipulagsstofnunar eða annarra sem að málinu komu að tengja þá framkvæmd mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína þegar ákvörðun um tillögu matsáætlunar vegna Gráuhnúka var tekin 18. maí 2009. Er það því mat ráðuneytisins að ekki sé unnt að kveða á um sameiginlegt umhverfismat jarðhitanýtingar við Gráuhnúka og Suðvesturlína. Í þessu sambandi er einnig vísað til þess að raforkuflutningur frá Gráuhnúkum tengist Hellisheiðarlínum 1 og 2, sem eru hluti af mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Er það mat ráðuneytisins að aðrar hugmyndir sem nefndar hafa verið um framkvæmdir geti ekki talist fyrirhugaðar framkvæmdir í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem ekki liggja fyrir ákvarðanir tiltekinna framkvæmdaraðila um að fara út í þær framkvæmdir.

Með vísan til framangreinds er það mat ráðuneytisins að ekki séu til staðar forsendur til að beita heimild 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum til sameiginlegs mats framkvæmdarinnar Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, með öðrum fyrirhuguðum eða mögulegum framkvæmdum sem henni eru háðar og/eru á sama svæði. Er það því niðurstaða ráðuneytisins að staðfesta beri þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að ekki skuli fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum umræddrar framkvæmdar og öðrum framkvæmdum sem henni eru háðar og/eða eru á sama svæði.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 30. október 2009 er staðfest.

Fyrir hönd ráðherra


Magnús Jóhannesson


Steinunn Fjóra Sigurðardóttir

