



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2016, fimmtudaginn 27. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur. Geir Oddsson umhverfis- og auðlindafræðingur tók þátt í fundi úrskurðarnefndarinnar í gegnum fjarfundarbúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 95/2016, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar frá 13. apríl 2016 um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 12. júlí 2016, er barst nefndinni sama dag, kærir Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, Reykjavík, þá ákvörðun sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar frá 13. apríl 2016 að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1 til handa Landsneti hf. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Með bráðabirgðaúrskurði, uppkveðnum 19. ágúst 2016, voru stöðvaðar framkvæmdir á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar að kröfu kæranda á meðan mál þetta væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni.

Gögn málsins bárust frá Þingeyjarsveit 14. júlí og 16. ágúst 2016 og frekari gögn síðar.

Málavextir: Landsnet fyrirhugar að leggja 220 kV loftlínu, Kröflulínu 4, frá Kröfluvirkjun í Skútustaðahreppi að gufuafsvirkjun á Þeistareykjum í Þingeyjarsveit. Frá Þeistareykjum að Bakka við Húsavík, Norðurþingi, er áætlað að leggja Þeistareykjalínu 1, einnig fyrir 220 kV rekstrarspennu. Skútustaðahreppur, Norðurþing og Þingeyjarsveit hafa veitt framkvæmdaleyfi fyrir lagningu nefndra lína sem öll hafa verið kærð til úrskurðarnefndarinnar. Svo sem fram hefur komið kvað úrskurðarnefndin upp úrskurð til bráðabirgða í máli þessu 19. ágúst 2016 og stöðvaði framkvæmdir við Þeistareykjalínu 1 innan Þingeyjarsveitar. Með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum sama dag í máli nr. 96/2016 voru framkvæmdir við Kröflulínu 4 stöðvaðar að hluta innan sama sveitarfélags. Áður hafði úrskurðarnefndin kveðið upp bráðabirgðaúrskurði í málum nr. 46/2016 og nr. 54/2016 og er meðferð þeirra mála lokið. Með úrskurði í máli nr. 46/2016, uppkveðnum 10. október 2016, var felld úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Kröflulínu 4, en með úrskurði í máli nr. 54/2016, uppkveðnum 17. s.m., var hafnað kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Norðurþings um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1. Vegna eðlis og umfangs nefndra mála hefur úrskurðarnefndin ekki nýtt sér heimild 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála til sameiningar þeirra.

Hinar kærðu leyfisveitingar eiga sér nokkurn aðdraganda. Í Svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025, sem staðfest var af umhverfisráðherra 16. janúar 2008, er tekið fram að vegna áforma um orkufrekan iðnað við Húsavík sé unnið að undirbúningi virkjunar

háhitasvæðanna á Þeistareykjum og í Gjástykki ásamt frekari virkjunum við Kröflu og í Bjarnarflagi. Í svæðisskipulaginu voru m.a. kynntar mögulegar leiðir háspennulína á svæðinu. Vegna nefndra áforma fór fram frekari gerð skipulagsáætlana sem og mat á umhverfisáhrifum þeirra framkvæmda sem fyrirhugaðar voru.

Gerð var breyting á Aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1995-2015 og auglýsing þar um birt í B-deild Stjórnartíðinda 24. mars 2011, en nýtt Aðalskipulag Skútustaðahrepps 2011-2023 var svo samþykkt í sveitarstjórn 21. febrúar 2013 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 3. maí s.á. Deiliskipulag vegna stækkunar Kröfluvirkjunar í Skútustaðahreppi var samþykkt af sveitarstjórn 14. nóvember 2013 og á fundi hennar 8. maí 2014 voru staðfest svör skipulagsnefndar við athugasemdum Skipulagsstofnunar. Deiliskipulagið var auglýst í B-deild Stjórnartíðinda 3. júní s.á. Aðalskipulag Norðurþings 2010-2030 var samþykkt í sveitarstjórn 16. nóvember 2010 og öðlaðist gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda 10. janúar 2011. Breyting á því tók gildi 21. febrúar 2014, einnig með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda, og deiliskipulag fyrir 1. áfanga iðnaðarsvæðis á Bakka tók gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda 28. s.m. Þá var Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022 samþykkt í sveitarstjórn 24. febrúar 2011 og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda 4. júlí s.á. Loks var deiliskipulag Þeistareykjavirkjunar samþykkt af sveitarstjórn Þingeyjarsveitar 8. mars 2012 og öðlaðist það gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 27. apríl s.á.

Í mars 2008 barst Skipulagsstofnun tillaga Landsnets að matsáætlun vegna háspennulína, 220 kV, frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Samþykkti stofnunin áætlunina með athugasemdum 29. maí s.á. Samkvæmt úrskurði umhverfisráðherra frá 31. júlí 2008 fór fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðra framkvæmda við álver á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjun, stækkun Kröfluvirkjunar og háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur. Matsáætlun framkvæmdaraðila vegna þess mats var samþykkt af Skipulagsstofnun með athugasemdum 6. nóvember 2009. Frummatsskýrslur vegna fyrirhugaðra framkvæmda, þ.e. nefndra háspennulína, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og álvers við Bakka, sem og frummatsskýrsla vegna sameiginlegs mats framangreindra framkvæmda, voru allar auglýstar samhliða með athugasemdafresti til 14. júní 2010. Í kjölfarið voru matsskýrslur sendar Skipulagsstofnun og 24. nóvember s.á. lágu fyrir lögbundin álit hennar á mati á umhverfisáhrifum hvarrar framkvæmdar fyrir sig sem og á sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum þeirra. Er í álitunum gerð grein fyrir framkvæmdum þeim sem metnar eru, matsferlinu og helstu þáttum þess, umsögnum, athugasemdum og öðru því er málið varðar. Fallið hefur verið frá byggingu álvers á Bakka, en mat á umhverfisáhrifum vegna kísilmálmverksmiðju við Bakka hefur einnig farið fram.

Í álti Skipulagsstofnunar um mat á áhrifum framkvæmdanna „Háspennulínur (220 kV) frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Jarðstrengur (132 kV) frá Bjarnarflagi að Kröflu; Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit“ á umhverfið er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum álitsins og eru þær dregnar saman svo: „Skipulagsstofnun telur að helstu neikvæðu áhrif fyrirhugaðra framkvæmda verði á þeim kafla þar sem háspennulínur munu liggja frá tengivirki á Hólasandi, um Þeistareyki og um Jónsnípuskarð. Sérstætt náttúrufar er við Þeistareyki og er svæðið á Náttúruminjaskrá og hluti þess nýtur einnig hverfisverndar samkvæmt Svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025. Einnig eru Þeistareykir vel grónir í samanburði við hraun í nágrenninu og þar vaxa jurtir, sem eru á valista Náttúrufræðistofnunar Íslands. Skipulagsstofnun telur að þó Landsnet muni stýra framkvæmdum þannig að þær dragi úr neikvæðum áhrifum á sérstætt landsvæði við Þeistareyki muni framkvæmdir engu að síður hafa verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á svæðið við Þeistareyki. Skipulagsstofnun telur ljóst að háspennulínur og slóðar um

Þeistareykjahraun muni liggja um sérstæð eldvörp, gervígiga og hrauntraðir í hrauninu. Þá munu mannvirkin skipta hrauninu í tvo nokkuð jafna hluta og við það breytist heildarsýn hraunsins varanlega og einnig samfelld heildarsýn hrauna til suðurs frá Höfuðreiðarmúla, meðfram Lambafjöllum og langleiðina niður á Hólasand. Því telur Skipulagsstofnun að framkvæmdirnar muni hafa verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á landslagsheild Þeistareykjahrauns. Þá telur Skipulagsstofnun að framkvæmdirnar muni hafa talsvert neikvæð og varanleg áhrif á Leirhnjúkshraun. Skipulagsstofnun telur ljóst að skipulagðar ferðir fólks um láglendið milli Lambafjalla í vestri og Gæsafjalla til Bæjarfjalls í austri byggja m.a. á því að landið er lítt snortið og fólk upplifir fjallasalinn sem víðerni. Háspennulínur verða samsíða göngu- og reiðleiðum um Hólasand að Þeistareykjum og telur Skipulagsstofnun að koma línanna muni breyta verulega upplifun fólks frá því sem verið hefur. Því telur Skipulagsstofnun að ferðamenn sem vilja m.a. njóta víðernisins þar verði fyrir verulega neikvæðum áhrifum af fyrirhuguðum háspennulínunum. Skipulagsstofnun telur ljóst að á tveimur línuleiðum sem hvor um sig eru um 60 km langar þarf að leggja 95 km langt slóðakerfi og leggja plön og háspennumöstur sem verða að miklu leyti á grónu landi. Skipulagsstofnun telur því að framkvæmdirnar verði umfangsmiklar og muni hafa talsvert neikvæð áhrif á gróður. Skipulagsstofnun telur að áhrif fyrirhugaðra háspennulína á fuglalíf verði helst vegna áflugs rjúpana á línur á þeim svæðum sem rjúpan er þéttust. Skipulagsstofnun telur að við leyfisveitingar þurfi að setja eftirfarandi skilyrði: 1. Landsnet þarf að tryggja að framkvæmdir auki ekki eyðingu gróðurs á svæði sem nú er eitt virkasta rofsvæði landsins. 2. Ef votlendi verður raskað þarf Landsnet að endurheimta a.m.k. jafnstórt votlendissvæði og það sem raskast. 3. Landsnet þarf að tryggja að sjaldgæfum plöntum við Þeistareyki verði hlíf eins og kostur er og að staðsetning háspennumastra og lega slóða taki mið af staðsetningu þeirra og einnig umferð meðan á framkvæmdum stendur. Þá þarf Landsnet að tryggja að framkvæmdir trufli ekki varp fálka á svæðinu með því að halda framkvæmdum utan varptíma. 4. Landsnet þarf í samráði við Fornleifavernd ríkisins að tryggja að ekki verði raskað fimm fornleifum í landi Þeistareykja og átta fornleifum nálægt Bakka, sem lýst er í matsskýrslu. 5. Landsnet þarf að leggja fram áætlun um rannsóknir á umfangi áflugs fugla á raflínur og að niðurstöður rannsóknanna verði bornar undir Umhverfisstofnun.“

Á fundi skipulags- og umhverfisnefndar Þingeyjarsveitar 7. apríl 2016 var tekin fyrir umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1, 220 kV háspennulínu. Bókað var að sótt væri um leyfið á grundvelli 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. og 6. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Einnig að framkvæmdin væri matsskyld skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og væri matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar fyrirbyggjandi. Sótt sé um framkvæmdina á grundvelli Aðalskipulags Þingeyjarsveitar 2010-2022, þar sem gert sé ráð fyrir háspennulínunum, sbr. 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Í aðalskipulagi nágrannasveitarfélagsins Norðurþings sé einnig gert ráð fyrir framkvæmdinni. Meðfylgjandi séu gögn vegna umsóknarinnar, sbr. sérstaklega 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Lýsing mannvirkja vegna útgáfu framkvæmdaleyfis, dags. í mars 2016, sem sé aðalþáttur gagnanna, sé tekin saman f.h. Landsnets. Vísað sé til hennar um frekari skýringar og lýsingar á framkvæmdinni. Lýsingin sé þannig hluti umsóknarinnar. Þá var eftirfarandi bókað: „Skipulags- og umhverfisnefnd leggst ekki gegn framkvæmdinni þar sem hún er í samræmi við Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022 og fyrirhuguð framkvæmd uppfyllir skv. álit Skipulagsstofnunar frá 29. nóvember 2010 skilyrði 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda vegna sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum álvers á Bakka (þó ekki sé fyrirhugað að reisa álver á Bakka), Þeistareykjavirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Húsavík. Nefndin leggur til við sveitarstjórn að umsókn Landsnets vegna Þeistareykjalínu 1 verði samþykkt og jafnframt verði skipulags- og byggingarfulltrúa falið að gefa út

framkvæmdaleyfið í samræmi við reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.“ Á fundi sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar 13. apríl 2016 var fundargerð skipulags- og umhverfisnefndar staðfest og að auki bókað að sveitarstjórn samþykkti umsókn Landsnets vegna Þeistareykjalínu 1 og fæli skipulags- og byggingarfulltrúa að gefa út framkvæmdaleyfið í samræmi við áður nefnda reglugerð.

Skipulags- og byggingarfulltrúi gaf umrætt framkvæmdaleyfi út 28. apríl 2016, en það var afturkallað 25. maí s.á. Leyfið var svo gefið út að nýju 14. júní 2016 og var auglýsing þess efnis birt í Morgunblaðinu 15. s.m., en auglýsing mun ekki hafa verið birt í Lögbirtingablaðinu. Ákvörðun sveitarstjórnar um samþykkt framkvæmdaleyfis var kærð til úrskurðarnefndarinnar 12. júlí 2016 svo sem áður hefur komið fram.

Í framkvæmdaleyfinu eru tiltekin gögn vegna leyfisumsóknar og skipulagslegar forsendur leyfisveitingar. Þar á meðal er vísað til sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdanna sem og mats á umhverfisáhrifum háspennulína. Tiltekið er að útgáfa leyfisins sé háð því að skilyrði Skipulagsstofnunar, sem fram komi í álitni hennar frá 24. nóvember 2010, séu uppfyllt. Auk eftirlits skipulags- og byggingarfulltrúa þá muni Umhverfisstofnun hafa sérstakt eftirlit með framkvæmdunum.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að hin kærða ákvörðun sé haldin þeim ágöllum að hún sé ógildanleg. Stjórnsýslulög hafi verið brotin við undirbúning og töku ákvörðunarinnar auk þess sem hún fari í bága við almenna náttúruverndarlöggjöf á Íslandi og lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdin sé á svæði á náttúruminjaskrá, en jarðhitasvæðið á Þeistareykjum sé á þeirri skrá vegna fjölbreyttra jarðhitamyndana, gufu- og leirhvera, útfellinga í norðurhlíðum Bæjarfjalls og við Bóndhól. Á hverasvæðinu sé jafnframt að finna sérstæðar jarðhitaplöntur. Aðeins á einum stað á landinu séu fleiri brennisteinshverir en þar. Fyrirhuguð línuleið liggja um vesturjaðar þess svæðis sem sé á náttúruminjaskrá og hluti áhrifasvæðis línunnar vestan Þeistareykja fari inn á suðvesturhorn svæðis sem sé á náttúruminjaskrá. Að auki muni hluti línanna liggja yfir hverfisverndað svæði á Þeistareykjum og í Þeistareykjahrauni, sem njóti einnig sérstakrar verndar sem eldhraun skv. a-lið 2. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Svæðin séu lítt röskuð og hafi mjög hátt verndargildi samkvæmt mati á umhverfisáhrifum frá 2010.

Áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmdum á svæði á náttúruminjaskrá skuli, skv. 37. gr. náttúruverndarlaga, leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar, nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. laganna liggja fyrir. Ekki liggja fyrir samþykkt deiliskipulag um Þeistareykjalínu 1. Hafi því sveitarstjórn borið að leita umsagna framangreindra aðila.

Í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga komi fram að ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skuli hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega, fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila. Í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar frá 2010 hafi Umhverfisstofnun veitt afar neikvæða umsögn, en umsagna hafi ekki verið leitað áður en hið kærða framkvæmdaleyfi hafi verið veitt. Sé um verulegan annmarka á málsmeðferð sveitarstjórnar að ræða þar sem hún hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

Sveitarstjórn hafi einnig borið að gæta ákvæða 4.-6. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga um svæði er njóti sérstakrar verndar, með því að líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laganna og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Ljóst virðist af öllum gögnum máls að framkvæmdin muni hafa mikil og varanleg umhverfisáhrif, ekki síst við Þeistareyki og í Þeistareykjahrauni. Hafi sveitarstjórninni borið, með vísan til varúðarreglu umhverfisréttarins, að láta náttúruna njóta vafans.

Fram komi í leyfisbeiðni að undirstöður undir hvert mastur verði 100-200 m². Sé því um töluvert svæði að ræða, auk þess svæðis sem fari undir línuvegi. Allt þetta rask sé svo mikið í tilfalli Þeistareykjahrauns og Þeistareykja að sveitarstjórninni hefði borið að rannsaka málið ítarlega og sjálfstætt áður en hún tók ákvörðun, m.a. með könnun á því hvort ekki væri hægt að flytja þá orku sem um ræði með öðrum og betri aðferðum með tilliti til umhverfis, þar með talið að skoða til hlítar þann kost að leggja jarðstreng í stað loflína bæði með tilliti til áhrifa á umhverfi og kostnaðar. Þá komi fram í leyfisumsókn að fyrirhugað sé að leggja línuvegi en engar upplýsingar sé að finna þar um heildarvegalengd þeirra. Einnig komi fram að efnistaka muni fara fram að einhverju leyti í nýjum námum.

Í 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé áskilið að við umfjöllun umsóknar um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar kynni sveitarstjórn sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanni hvort hún sé sú sem lýst sé. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laganna skuli sveitarstjórn, þegar hún hafi gengið úr skugga um að framkvæmdin sé sú sama og lýst sé í matsskýrslu, taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Við töku ákvörðunarinnar hafi hins vegar ekki farið fram nein raunveruleg athugun á því hvort um sömu framkvæmd væri að ræða og farið hefði í gegnum mat á umhverfisáhrifum. Hvað þá að rökstudd afstaða hafi verið tekin til þessa álitaefnis.

Fyrir liggja fordæmi Hæstaréttar Íslands um það að ekki skipti máli þótt framkvæmd sú sem sótt sé um sé minni að umfangi en sú sem metin hafi verið, sbr. dóm réttarins frá 9. júní 2005, mál nr. 20/2005. Túlka megi niðurstöðu dómsins þannig að sé búið að meta áhrif framkvæmdar, sem síðan breytist áður en nokkurt leyfi hafi verið gefið út, beri að framkvæma nýtt mat á umhverfisáhrifum þótt margt megi nota úr eldra mati. Það mat sem fylgt hafi leyfisumsókn, sem og álit Skipulagsstofnunar frá 24. nóvember s.á., varði sameiginlegt mat á framkvæmdum fleiri aðila, Alcoa og Landsvirkjunar. Hætt hafi verið við álver á Bakka árið 2012 en ekki verði á neinn hátt séð að sveitarstjórnin hafi litið til þessa við þá könnun er henni hafi borið að gera í aðdraganda ákvörðunar sinnar. Hljóti framangreindar breytingar á fyrirætluðum framkvæmdum þó að hafa gefið sérstakt tilefni til sjálfstæðrar og vandaðrar könnunar á því hvort um sömu framkvæmd væri að ræða og mat á umhverfisáhrifum frá 2010 hafi lotið að. Af umræddri matsskýrslu, er sveitarstjórn hafi vísað til í ákvörðun sinni, megi glögggt ráða að um aðra framkvæmd sé að ræða en þá sem Landsnet hafi sótt um til sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar. Nægi í raun að lesa samantekt á fyrstu fimm síðum matsskýrslunnar til að sjá að svo sé. Þannig bendi ýmislegt til þess að þeim mannvirkjum sem framkvæmdaraðili hafi óskað leyfis fyrir sé ætlað annað hlutverk og séu annars eðlis en þær framkvæmdir er lagðar hafi verið til grundvallar við gerð áður nefnds mats á umhverfisáhrifum frá 2010. Minni framkvæmd geti nú, sex árum eftir mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrri, haft allt önnur umhverfisáhrif vegna þess að önnur tækni sé nú möguleg við þá raforkuflutninga sem um ræði. Þannig séu jarðstrengir nú mögulegur og raunhæfur valkostur fyrir þann raforkuflutning sem ráðgerður sé frá Kröflu og Þeistareykjum til Bakka. Séu þeir því valkostur í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

Ekki sé hægt að líta svo á að hin kærða leyfisveiting sé framhald og lokaáfangi málsmeðferðarinnar, sem fram hafi farið á árunum 2008 til og með 2010, í skilningi laga nr. 106/2000. Vísa megi til dóms Evrópudómstólsins í máli C-50/09 í sammingsbrotamáli gegn Írlandi um þá túlkun tilskipunar 85/337/EBE, nú 2011/92/ESB, sem íslensku lögin séu innleiðing á, að málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum ljúki með ákvörðun um leyfi. Þannig sé um málsmeðferð að ræða sem hefjist með tilkynningu um framkvæmd til Skipulagsstofnunar og ljúki þegar leyfisveitandi taki ákvörðun um að veita eða hafna leyfi. Ef þetta sé borið saman við málsmeðferð þessa máls ætti sú framkvæmd sem framkvæmdaraðili hafi tilkynnt Skipulagsstofnun um árið 2008 að hafa lokið með umsókn um framkvæmdaleyfi það sem kært hafi verið.

Af framangreindu að dæma hafi sveitarstjórn Þingeyjarsveitar haft ærna ástæðu til að kanna það alveg sérstaklega hvort hér væri í raun um sömu framkvæmdina að ræða. Auk þess hefði sveitarstjórn mátt vera kunnugt um að kærandi hafi lagt fram kröfu til Skipulagsstofnunar um að ákvörðun yrði tekin um nýtt mat á umhverfisáhrifum fyrir háspennulínur frá Kröflu að Bakka með vísan til þess að um nýja framkvæmd væri að ræða. Kröfunni hefði hinsvegar verið vísað frá þar sem stofnunin hefði ekki talið kærundur eiga lögvarinna hagsmuna að gæta.

Í leyfisumsókn sé sagt að heildarefnisþörf vegna framkvæmdarinnar Þeistareykjalínu 1 sé 75.000 m³. Sé það til viðbótar 60.000 m³ fyrir Kröflulínu 4 eftir því sem næst verði komist. Segi í umsókn að efnistaka muni fara fram að einhverju leyti í nýjum námum og sé vísað til korts í viðauka, sem ekki sé sérstaklega vísað til í hinni kærðu ákvörðun. Ekkert mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram vegna þeirrar efnistöku sem fyrirhuguð sé vegna framkvæmdarinnar. Þó sé um að ræða nýjar námur og afar viðkvæmt svæði með hátt verndargildi. Verði því að ætla að umrætt magn efnistöku á þeim stað sem hér um ræði hefði þurft að tilkynna til Skipulagsstofnunar og óska ákvörðunar hennar um matsskyldu. Það hafi ekki verið gert.

Í umhverfisrétti gildi sú meginregla, mótuð af dómstólum, að lög um mat á umhverfisáhrifum skuli túlka rúmt og með hliðsjón af markmiðum þeirra. Eitt elsta fordæmi um þetta hafi Evrópudómstóllinn sett með dómi sínum 24. október 1996 í máli C-72/95. Síðari dómaframkvæmd Evrópudómstólsins á sviðinu sé einnig afdráttarlaus um að hafna beri öllum tilraunum til að þrengja gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum. Hafi sveitarstjórn Þingeyjarsveitar borið við undirbúning ákvörðunar sinnar að taka mið af því markmiði umhverfislöggjafar og skýringarkostum hennar.

Í hinni kærðu ákvörðun sé vísað til samþykks aðalskipulags Þingeyjarsveitar. Hinsvegar hafi ekki, áður en ákvörðunin hafi verið tekin, verið kannað hvort framkvæmdin sem sótt hafi verið um væri í samræmi við lög mæta og umhverfismetna framkvæmdaáætlun leyfishafa, þá einkum áætlun sem metin hefði verið 2014 eða 2015, kerfisáætlun 2014-2025 eða 2015-2026, en engar áætlunir fyrir þann tíma hefðu verið umhverfismetnar í samræmi við ákvæði laga nr. 105/2006. Þessi málsmeðferð stangist á við tilgang og meginmarkmið þeirra laga og laga nr. 106/2000 um að mat fari fram sem fyrst í ferlinu. Þá stangist þetta á við dómafordæmi Evrópudómstólsins, m.a. dóm í máli nr. C-295/10, um að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar geti ekki komið í stað umhverfismats áætlana og að síðargreinda matið skuli hafa farið fram í síðasta lagi samhliða mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sjálfrar.

Umhverfismat áætlunar um raflínur, þ.e. kerfisáætlunar, hafi ekki í neinum skilningi farið fram áður en meint mat á umhverfisáhrifum vegna þeirrar framkvæmdar er hin kærða

ákvörðun hafi heimilað hafi farið fram. Sömu sjónarmið komi fram í áfrýjuðum dómi héraðsdóms Reykjaness frá 22. júlí 2016 í máli landeigenda í Vogum gegn leyfishafa í máli nr. E-1121/2015. Þá sé bent á að íslenska ríkið hafi ekki innleitt ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB um heimild til samþættingar umhverfismats áætlna og mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar og geti því ekki borið fyrir sig slíka heimild gagnvart borgurunum.

Leyfishafi telji að máli skipti að stjórnvöld hafi gert samning um ívilnanir til fyrirtækisins PCC vegna skatta og gjalda. Kærandi komi ekki auga á hvernig slík samningagerð eða önnur stefnumörkun hafi áhrif á skyldur sveitarfélagsins til þess að fara að lögum. Fyrir liggja opinberlega að rafmagn til PCC megi flytja með ýmsum hætti og hafi Alþingi m.a. samþykkt með þingsályktun stefnu um lagningu raflína sem styðjast beri við í því efni. Þar sé einmitt talað um að meta skuli jarðstrengjakost. Þá liggja fyrir að áætlanir 2010 hafi verið um tífalda raforkuflutninga miðað við það sem nú sé fyrirsjáanlega þörf á, svo vissulega séu önnur sjónarmið, m.a. lagaleg, sem taka þurfi til skoðunar en hafi verið fyrir sex árum.

Þingeyjarsveit sé eigandi jarðarinnar Þeistareykja. Á jörðinni vinni Landsvirkjun nú að smíði svokallaðrar Þeistareykjavirkjunar, jarðvarmavirkjunar, sem samkvæmt leyfi Orkustofnunar megi vera allt að 100 MW. Hin kærða leyfisveiting sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar sé vegna framkvæmda innan jarðarinnar Þeistareykja. Vegna þessa leiki verulegur vafi á um hæfi sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar við töku hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. m.a. tilskipun 2014/52/ESB, sem sé bindandi fyrir íslenska ríkið, og reglur stjórnsýslulaga. Þannig hafi sveitarfélagið beina fjárhagslega hagsmuni. Annars vegar vegna þess að ætla megi að það hafi tekjur af nýtingu Landsvirkjunar á jarðhita í landi sem sé þinglýst eign sveitarfélagsins, en ekki síður vegna þess að leyfishafi í máli þessu hafi, samkvæmt því sem fram hafi komið undir rekstri kærumálsins, þegar greitt landeigendum fyrir afnot lands vegna loftlínanna. Hljóti þessir fjárhagslegu og verulegu hagsmunir sveitarfélagsins sem landeiganda að varpa talsverðum vafa á hlutleysi þess við ákvarðanir er tengist þeim framkvæmdum sem um ræði.

Málsrök Þingeyjarsveitar: Þingeyjarsveit krefst þess að kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarfélagsins verði hafnað. Á vegum sveitarfélagsins og stjórnvalda á sviði umhverfis- og skipulagsmála hafi verið fjallað um forsendur og skilyrði að baki framkvæmdinni Þeistareykjalínu 1 með ýmsum hætti á undanförunum 20 árum. Við þá umfjöllun hafi verndargildi einstakra svæða innan sveitarfélagsins verið til umfjöllunar og verið gætt að öðrum heimildum eins og við hafi átt.

Útgáfa framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda hvíli á 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og skoðist ákvæðin sem sérákvæði. Þingeyjarsveit vísi til 13. gr. sem fjalli um framkvæmdaleyfi almennt. Hluti 13. gr., eins og henni hafi verið breytt með lögum nr. 109/2015, skoðist sem yngri lög gagnvart náttúruverndarlögum nr. 60/2013.

Kærandi vísi til þess að ákvæði náttúruverndarlaga hafi verið brotin. Óljóst sé að lögin hafi þá þýðingu í máli vegna framkvæmdaleyfis sem kærandi byggir á. Í 91. gr. laganna sé fjallað um ágreining um framkvæmd þeirra. Þar sé gert ráð fyrir að tiltekna ákvarðanir Umhverfisstofnunar séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og að aðrar ákvarðanir skuli kærðar til ráðherra, sem fari með yfirstjórn náttúruverndarmála skv. 13. gr. laganna. Í máli því sem nú sé til meðferðar falli það utan heimilda úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að fjalla um málsástæður kæranda sem varði framkvæmd náttúruverndarlaga.

Kærandi vísi einnig til 13. gr. skipulagslaga, sbr. breytingarlög nr. 109/2015. Breytingarnar séu hluti af lagabreytingum sem gerðar hafi verið samhliða breytingum á náttúruverndarlögum. Þar segi að ef óvissa sé um hvort fyrirhugaðar framkvæmdir hafi alvarleg eða óafturkræf áhrif á tiltekin vistkerfi og jarðminjar, sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd eða minjar sem skráðar séu á C-hluta náttúruminjaskrár skv. 37. gr. sömu laga, skuli umsækjandi um framkvæmdaleyfi afla sérfræðiálits um möguleg og veruleg áhrif á þau vistkerfi eða jarðminjar. Sveitarstjórn sé heimilt að binda framkvæmdaleyfi skilyrðum sem þyki nauðsynleg til að draga úr slíkum áhrifum. Við mat á því hvað teljist alvarleg eða óafturkræf áhrif skuli taka mið af verndarmarkmiðum 2. og 3. gr., sbr. 9. gr. náttúruverndarlaga.

Ákvæði 13. gr. skipulagslaga sé sérregla um framkvæmdaleyfi sem gangi framar eldri lagaákvæðum náttúruverndarlaga sem feli í sér óljósar kröfur um frekara umsagnarferli. Við umfjöllun Þingeyjarsveitar um umsókn um framkvæmdaleyfi hafi ekki verið til staðar óvissa um framkvæmdina. Áhrif hennar hafi verið vel þekkt eftir mat á umhverfis-áhrifum. Þess skuli einnig getið að umsagnir fagstofnana um mögulega lagnaleið hafi farið fram a.m.k. fjórum sinnum. Fyrst hafi verið framkvæmt mat við gerð svæðisskipulags fyrir háhitasvæði í Þingeyjarsýslum á árinu 2007, í annað sinn við gerð Aðalskipulags Þingeyjar-sveitar 2010-2022, síðan við málsmeðferð deiliskipulags vegna Þeistareykjavirkjunar og loks við mat á umhverfisáhrifum. Þá sé framkvæmdin hluti af öðrum áætlunum sem viðkomandi stofnanir hafi veitt umsagnir um, t.d. kerfisáætlun Landsnets. Það sé mistúlkun á lögum að telja að sömu aðilarnir ættu að veita umsagnir í fimmta eða sjötta skiptið.

Málsástæður kæranda um að ekki hafi verið fylgt ákvæðum náttúruverndarlaga standist ekki. Þeistareykir séu á náttúruminjaskrá og um svæði á C-hluta náttúruminjaskrár gildi 37. gr. náttúruverndarlaga, sbr. m.a. síðari hluti 3. mgr. þar sem fram komi að áður en leyfi sé veitt skuli leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggi fyrir. Við afgreiðslu umsókna um leyfi skuli gæta ákvæða 4.-6. mgr. 61. gr.

Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022 hafi verið staðfest 20. júní 2011. Þar sé fjallað um framkvæmdina og landnotkun innan sveitarfélagsins vegna hennar skilgreind. Í aðalskipulaginu sé vísað sérstaklega til svæðisskipulags háhitasvæða í Þingeyjarsýslum. Þá hafi verið samþykkt deiliskipulag vegna Þeistareykjavirkjunar er birt hafi verið í B-deild Stjórnartíðinda 27. apríl 2012. Deiliskipulagið taki til skipulagssvæðis umhverfis Þeistareykjavirkjun og sé þar gerð grein fyrir Þeistareykjalínu 1 og legu hennar að því marki sem hún liggi innan deiliskipulagssvæðisins, sem sé 76,5 km² að stærð. Að því marki sem Þeistareykjalína 1 liggi innan Þingeyjarsveitar á hverfisverndarsvæði sé sá hluti innan nefnds deiliskipulagssvæðis.

Athugasemdir kæranda feli að verulegu leyti í sér upptalningu á upplýsingum um stöðu Þeistareykja, og annarra svæða sem kærandi vísi til, gagnvart náttúruverndarlögum og verndargildi þeirra. Að verulegu leyti hafi þær upplýsingar og greining á þeim einmitt orðið til í undanfarandi málsmeðferð vegna svæðisskipulags háhitasvæða í Þingeyjarsýslum, við gerð aðalskipulags Þingeyjarsveitar, deiliskipulags fyrir Þeistareykjasvæði og mats á umhverfis-áhrifum framkvæmda á svæðinu, auk rannsókna tengdum nýtingu og mannvirkjagerð.

Ekki hafi verið óskað eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands við meðferð sveitarfélagsins á umsókn um hið kærða leyfi. Þá hafi ekki heldur verið óskað eftir slíkum umsögnum við gerð aðalskipulags eða deiliskipulags. Á það sé bent að svæði við Þeistareyki nr. 533 á

náttúruminjaskrá sjáist m.a. á skipulagsupprætti deiliskipulags við Þeistareyki en umsótt framkvæmd feli ekki í sér framkvæmdir innan þess svæðis. Sé einnig vísað til myndar 3.4. í greinargerð skipulagsins og umsagnar Umhverfisstofnunar sem fylgi greinargerð þess, en þar komi fram að borsvæði sé á náttúruminjasmálinu. Borsvæðið tengist hins vegar ekki framkvæmd Landsnets. Þá sé bent á umsögn náttúruverndarnefndar Þingeyinga.

Kærandi byggi á því að 14. gr. skipulagslaga hafi ekki verið fylgt við ákvörðun Þingeyjar-sveitar en einkum hafi þar vantað upp á rannsókn sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Með umsókn Landsnets hafi fylgt ítarleg lýsing framkvæmdar en þar komi m.a. fram að um sé að ræða eina háspennulínu í stað tveggja, sbr. mat á umhverfisáhrifum frá árinu 2010. Ekki sé með nokkrum hætti um að ræða eðlismun á framkvæmdum, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 20/2005, þar sem meginrök fyrir niðurstöðu hafi hvílt á því að nýr framkvæmdaraðili hafi að einhverju leyti ætlað að nota aðra tækni við framleiðslu en sá er áður hafði unnið að mati á umhverfisáhrifum vegna umfangsmeiri framleiðslu.

Með því að staðfesta tillögu skipulags- og umhverfisnefndar frá 7. apríl 2016 á fundi sínum 13. s.m. hafi sveitarstjórn tekið rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Það hafi hún gert m.a. með bókun sinni um að framkvæmd félli að áliti stofnunarinnar og að fyrir lægi að ekki væri fyrirhugað að reisa álver á Bakka. Bókunin hafi vísað til þess að framkvæmdin, eins og henni hafi verið lýst í fyrirbyggjandi umsókn leyfishafa, teldist falla undir þá framkvæmd sem mat á umhverfisáhrifum hafi varðað og hafi verið lagt til að framkvæmdaleyfi yrði veitt. Sveitarfélagið geti ekki fallist á þau rök kæranda að það hafi kallað á frekari umfjöllun, hvað þá að ástæða hafi verið til að hafna umsókn um framkvæmdaleyfi á þeirri forsendu að leyfisumsóknin lýsi umfangsminni framkvæmd en matið hafi tekið til. Slík niðurstaða væri í hæsta máta órökrétt.

Það sé Skipulagsstofnunar að endurskoða matsskýrslu, sbr. 12. gr. laga nr. 106/2000, en ekki sveitarfélags sem veiti framkvæmdaleyfi. Skipulagsstofnun hafi einnig veitt álit vegna mats á umhverfisáhrifum kísilverksmiðju PCC á Bakka við Húsavík. Þá hafi kærandi krafist endurskoðunar matsins, sbr. ákvarðanir um endurskoðun umhverfismats dags. 31. ágúst 2015 og 8. september s.á. Skipulagsstofnun hafi ekki séð ástæðu til að endurskoða matsskýrsluna.

Vísað sé til þess í kæru að deiliskipulag fyrir framkvæmdinni hafi ekki legið fyrir, andstætt ákvæðum skipulagslaga og náttúruverndarlaga. Þingeyjarsveit árétti að náttúruverndarlög fjalli ekki um kröfur til gerðar deiliskipulags. Um helmingur framkvæmdarinnar sé þó innan deiliskipulagðs svæðis. Í samræmi við 5. mgr. 13. skipulagslaga sé ekki fortakslaus skylda til að deiliskipulag liggi fyrir við útgáfu framkvæmdaleyfis. Þá sé ekki fortakslaus skylda til þess að grenndarkynning fari fram, enda sé gerð grein fyrir framkvæmd í aðalskipulagi og ítarlega fjallað um hana þar.

Því sé hafnað að sveitarfélagið hafi ekki uppfyllt kröfur rannsóknarreglu við útgáfu framkvæmdaleyfis. Umfjöllun um framkvæmdina hafi verið á borði skipulagsnefndar með ýmsum hætti á undanförunum árum, m.a. við samþykkt aðalskipulags Þingeyjarsveitar á árinu 2011 og á kynningarfundum áður en framkvæmdaleyfisumsókn hafi komið til meðferðar. Með umsókn leyfishafa fylgi lýsing framkvæmdarinnar. Þingeyjarsveit hafi tekið rökstudda afstöðu til málsins með þeim hætti sem nægjanlegt hafi verið, enda bersýnilegt að framkvæmdin væri nánast helmingun á þeirri framkvæmd sem hefði verið metin. Þetta hefði ekki kallað á ítarlegri rökstudda afstöðu en hreppurinn hefði bókað um. Það sé í grundvallaratriðum jákvætt ef framkvæmdaraðili geti minnkað umfang framkvæmdar sem mat á umhverfisáhrifum hafi verið gert fyrir, sérstaklega ef álit Skipulagsstofnunar feli í sér að

framkvæmd hafi í för með sér mikil umhverfisáhrif og þar lagðar til mótvægisáðgerðir. Ekki verði séð að lagarök standi til þess að nýtt mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram við slíkar aðstæður, enda sé eðli framkvæmdarinnar hið sama. Ekki sé þáttur í rannsóknarskyldu sveitarfélags að endurskoða framkvæmd mats á umhverfisáhrifum, en málsástæður kæranda lúti í raun að því.

Loks sé sveitarfélögum falið vald að íslenskum lögum til að fjalla um framkvæmdaleyfisumsóknir og sæti það ekki takmörkunum vegna hagsmuna sveitarfélagsins, beinna eða óbeinna. Ábyrgð sveitarfélags og fjárhagslegir hagsmunir séu verulegir við framkvæmd skipulagsvalds, enda felist í því ákvarðanir um þróun byggðar og landnotkunar innan alls sveitarfélagsins. Við skipulagningu atvinnulóða á landi sveitarfélags, lóðaúthlutun og afgreiðslu byggingarleyfis síðar geti sveitarfélag átt rétt til tug- eða hundruð milljóna lóðagreiðslna og lóðarleigu í kjölfarið. Kærandi vísi til tilskipunar 2014/52/ESB sem vísi til þeirrar stöðu þegar lögbært stjórnvald sé jafnframt framkvæmdaraðili, en um það sé ekki að ræða í þessu tilviki.

Athugasemdir leyfishafa: Leyfishafi gerir þær athugasemdir við framkomna kæru að dregin sé upp röng mynd af málinu. Umrædd framkvæmd hafi sætt vönduðum undirbúningi sem staðið hafi í um áratug og farið eftir öllum lögboðnum ferlum. Þannig sé byggt á staðfestu Svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025, sem unnið hafi verið í samræmi við ákvæði laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Auk þessa sé framkvæmdin í samræmi við staðfest aðalskipulag þeirra sveitarfélaga sem hlut eigi að máli og sé þessa vandlega getið í Aðalskipulagi Þingeyjarsveitar 2010-2022. Þá hafi framkvæmdin sætt sjálfstæðu mati á umhverfisáhrifum á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 auk sameiginlegs mats með öðrum tengdum framkvæmdum, sbr. tvö álit Skipulagsstofnunar, dags. 24. nóvember 2010. Loks hafi Orkustofnun samþykkt kerfisáætlun Landsnets þar sem m.a. sé fjallað um áformaðar framkvæmdir leyfishafa. Þessir ferlar skapi öllum rétt til að koma ítrekað á framfæri athugasemdum við fyrirhugaðar framkvæmdir. Kærandi hafi ekki nýtt sér þennan lögbundna rétt sinn heldur komið með athugasemdir sínar eftir að samráðsferlum hafi verið lokið. Með þessu hafi hann sýnt af sér tómlæti sem ekki verði litið framhjá í málinu.

Framkvæmdin sé m.a. tilkomin vegna opinberrar stefnumörkunar stjórnvalda um uppbyggingu iðnaðar með nýtingu virkjunarkosta á svæðinu, en fyrir liggja m.a. viljayfirlýsingar stjórnvalda og opinberar áætlanir um aðkomu að framkvæmdum tengdum iðnaðarsvæðinu á Bakka. Þannig sé í stefnumótandi byggðaáætlun og lögum nr. 41/2013 um heimild til handa ráðherra, f.h. ríkissjóðs, til að fjármagna uppbyggingu innviða vegna atvinnustarfsemi í landi Bakka í Norðurþingi, kveðið á um stuðning og heimildir til að fjármagna uppbyggingu innviða vegna atvinnustarfsemi á svæðinu. Með hliðsjón af lagaskyldum sínum samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003 til að tengja alla þá sem eftir því leita hafi leyfishafi m.a. gengið frá samningum við annars vegar Landsvirkjun um tengingu Þeistareykjavirkjunar og hins vegar PCC vegna flutnings raforku til verksmiðju félagsins að iðnaðarsvæðinu á Bakka. Þessir aðilar eigi verulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta af framkvæmdunum. Þjónusta við starfsemi þessara aðila sé einnig grundvöllur að uppbyggingu innviða á svæðinu og því gildi það sama um stjórnvöld sem tengist innviðauppbyggingunni fjárhagslega. Ekki verði séð að þeim hafi verið gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri eða gæta hagsmuna sinna.

Í lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets sé kveðið á um að hlutverk félagsins sé að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga. Í raforkulögum sé m.a. kveðið á um að flutningsfyrirtækið skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt

að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Fyrirtækið hafi eitt heimild til að reisa ný flutningsvirki en því beri að tengja alla þá sem eftir því sækist við flutningskerfið enda uppfylli þeir tæknileg skilyrði fyrir því.

Í ársbyrjun 2007 hafi samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum hafið störf og hafi fulltrúar frá orkufyrirtækjum verið henni til ráðgjafar. Hafi svæðisskipulagið verið unnið með hliðsjón af þá nýjum lögum nr. 105/2006. Eftir að skipulagskostir hafi verið skilgreindir hafi verið lagt mat á umhverfisáhrif þeirra. Samvinnunefndin hafi síðan mótað skipulagsdrög á grundvelli þess mats. Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025 hafi verið staðfest af umhverfisráðherra 16. janúar 2008 en í skipulaginu séu afmörkuð landsvæði fyrir flutningslínur. Hafi verið unnið samkvæmt nefndu svæðisskipulagi síðan.

Framkvæmdir samkvæmt hinu kærða framkvæmdaleyfi hafi hlotið umfjöllun í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000. Sameiginlegt mat hafi farið fram á umhverfisáhrifum vegna álvers á Bakka, Þeistareykjavirkjunar, stækkunar Kröfluvirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Skipulagsstofnun hafi birt álit sitt á matsskýrslum í nóvember 2010, annars vegar á mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka, háspennulína og virkjana við Kröflu og á Þeistareykjum og hins vegar mati á 220 kV háspennulínunum frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík, Skútustaðahreppi, Aðaldælahreppi, Þingeyjarsveit og Norðurþingi. Þannig hafi framkvæmdir leyfishafa sætt bæði sameiginlegu mati með öðrum framkvæmdum og sjálfstæðu mati á umhverfisáhrifum framkvæmda leyfishafa einna og sér. Framkvæmdaáform leyfishafa hafi ekki breyst að neinu ráði frá mati á umhverfisáhrifum. Þær óverulegu breytingar sem fyrirhugaðar séu hafi verið tilkynntar Skipulagsstofnun sem hafi fjallað um þær í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000. Því hafi dómur Hæstaréttar í máli nr. 20/2005, sem kærandi vísi til, ekkert fordæmisgildi varðandi framkvæmdir leyfishafa sem hér séu til umfjöllunar.

Um áfangaskipta framkvæmd sé að ræða eins og fram komi í áliti Skipulagsstofnunar frá 24. nóvember 2010. Þær framkvæmdir sem komi til framkvæmda í þessum áfanga séu háspennulínur sem í mati á umhverfisáhrifum hafi verið tilgreindar sem Hólasandslína 2, Kröflulína 4 og Þeistareykjalína 1. Þar til tengivirki verði reist á Hólasandi teljist Hólasandslína 2 hluti af Kröflulínu 4 og sé því ekki tilgreind sérstaklega. Fyrirhugaðar framkvæmdir séu í fullu samræmi við þá áfangaskiptingu sem gerð hafi verið grein fyrir í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Hvað varði efnistöku og slóðagerð hafi verið fjallað um þau atriði í mati á umhverfisáhrifum.

Í apríl 2016 hafi Orkustofnun samþykkt kerfisáætlun Landsnets 2015-2024 í samræmi við ákvæði raforkulaga. Sé það niðurstaða stofnunarinnar að framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar uppfylli skilyrði 9. gr. a og b laganna. Nánar tiltekið komi fram í ákvörðuninni að stofnunin hafi metið allar framkvæmdir framkvæmdaáætlunarinnar með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæði raforku og sé það mat stofnunarinnar að framkvæmdir áætlunarinnar uppfylli nefnd markmið raforkulaga. Í köflum 5.2.2 og 5.2.3 í framkvæmdaáætluninni sé fjallað um línur vegna afhendingastaðar á Bakka og tengingar Þeistareykjavirkjunar við flutningskerfi. Kerfisáætlun Landsnets hafi hlotið umfjöllun í samræmi við lög nr. 105/2006.

Kærandi haldi því fram að við meðferð málsins hafi verið brotið gegn 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og sveitarstjórn Þingeyjarsveitar hafi borið, áður en leyfið yrði

veitt, að leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar, enda liggja ekki fyrir samþykkt deiliskipulag um Þeistareykjalínu 1.

Þessum skilningi sé alfarið mótmælt. Náttúruverndarlög hafi tekið gildi 15. nóvember 2015 en matsferli lögboðins mats á umhverfisáhrifum hafi lokið fyrir gildistöku laganna. Skipulagsbreytingum hafi einnig verið lokið í gildistíð eldri laga. Umsagnarferli hafi því verið lokið áður en nýju löggin hafi tekið gildi. Með þeim breytingum sem gerðar hefðu verið á verndarákvæðum eldri náttúruverndarlaga með 61. gr. laga nr. 60/2013, sbr. lög nr. 109/2015, hafi tilgangurinn verið að kveða á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Lögskýringargögn séu þó ekki skýr en ljóst sé af 3. mgr. 61. gr. laganna að öðru fremur sé átt við framkvæmdir sem ekki séu háðar mati á umhverfisáhrifum, enda hafi framkvæmdir sem háðar séu mati farið í gegnum hið sérstaka matsferli þar sem umsagna sé aflað. Þá sé ljóst að löggjafinn hafi ekki ætlast til þess að um tvíverknað yrði að ræða enda beri ekki að afla umsagna ef þær hafi legið fyrir við skipulagsáskvarðanir.

Framkvæmdin sé í samræmi við aðalskipulag Þingeyjarsveitar og hafi Umhverfisstofnun skilað umsögn við þá skipulagstillögu 22. október 2010. Tekin hafi verið afstaða til umsagnanna við afgreiðslu aðalskipulagsins. Þá hafi Umhverfisstofnun skilað umsögn um helstu forsendur og verkefnislýsingu í deiliskipulagi Þeistareykjavirkjunar 6. september 2011 og um deiliskipulag Þeistareykjavirkjunar 31. janúar 2012. Þannig liggja fyrir skipulagsáskvarðanir og umsagnir. Þess megi og geta að í umsögn Umhverfisstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna lagningar háspennulína frá virkjunum í Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík frá 29. júní 2010 hafi verið talið að lagning háspennulína frá virkjununum myndi ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif þótt neikvæð áhrif væru á Leirhnjúkshraun og sjónræn áhrif á Þeistareyki og Hlíðarfjall. Stofnunin hafi lagt áherslu á að hverasvæðinu Hitur yrði ekki raskað. Eftir þessu fari leyfishafi.

Ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga lýsi nokkurskonar umhverfismatsferli ef framkvæmd varði svæði sem njóti sérstakrar verndar. Á skorti að löggin taki af tvímæli um hvernig fara skuli með framkvæmdir sem háðar séu mati á umhverfisáhrifum skv. lögum nr. 106/2000 og framkvæmdaleyfi skv. skipulagslögum, en telja verði rétt að túlka 14. gr. þeirra laga sem sérlög gagnvart náttúruverndarlögum um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda, ella yrði um tvíverknað að ræða. Landsnet telji að túlka verði löggin sem svo að útgáfa framkvæmdaleyfis fari að ákvæðum skipulagslaga, sbr. lög nr. 106/2000, en ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga áskilji ekki enn einn umsagnarferilinn. Sú túlkun sem kærandi haldi fram fái ekki staðist.

Áform PCC samkvæmt mati á umhverfisáhrifum séu að reisa verksmiðju sem síðar verði tvöfölduð í afkastagetu. Þegar af þeim sökum sé ekki unnt við uppbyggingu flutningskerfisins að miða þörfina eingöngu við raforkuþörf verksmiðjunnar í fyrsta áfanga. Það sé ekki sveitarstjórnar að meta hvort þörf sé á þeim framkvæmdum sem framkvæmdaleyfi snúi að. Þá sé það ekki hlutverk sveitarstjórnar að skoða aðra leiðarvalskosti og bera saman við þá framkvæmd sem sótt sé um leyfi fyrir, enda hafi sveitarstjórn átt að koma að leiðarvali við gerð svæðis- skipulagsins. Fyrir liggja stefna stjórnvalda um frekari iðnaðaruppbyggingu að Bakka. Iðnaðarsvæðið sé rúmir 200 hektarar en lóð undir verksmiðju PCC sé eingöngu 20 hektarar. Leyfishafa beri að taka tillit til þessa við uppbyggingu flutningskerfisins, bæði vegna umhverfis- og hagkvæmnisjónarmiða.

Í kæru sé því haldið fram að sveitarstjórn hafi borið að kanna sjálfstætt skilmála útboðsgagna í tengslum við gerð slóða og plana. Þá sé því haldið fram að eins og málið hafi legið við

sveitarstjórn hafi hún ekki haft neinar upplýsingar um útboðsskilmála. Engin skylda hvíli á sveitarstjórn til þess að kanna og/eða meta einstaka útboð leyfishafa, enda sé þess hvergi getið í lögum.

Með vísan til þeirra skipulagsáætlana sem liggi fyrir og þeirrar vinnu sem unnin hafi verið í aðdraganda leyfisveitingarinnar, og áður hefur verið rakin, ríki engin óvissa um verndargildi einstakra hluta framkvæmdasvæðisins. Málsmeðferðin öll snúist einmitt um greiningu á verndargildi og aðlögun fyrirkomulags mannvirkjagerðar með tilliti til þess. Vísað sé til matsskýrslu um háspennulínur en þar komi m.a. fram hvernig tekið hafi verið tillit til landslagsheilda við staursetningu. Staðsetning Þeistareykjavirkjunar sé takmarkandi þáttur í vali á línuleið, eins og gefi að skilja. Umhverfisáhrif hafi verið metin og eftir því sé unnið. Framkvæmdaleyfisumsóknin sé í samræmi við heimildir sem ákvörðun sveitarfélagsins byggist á.

Leyfishafi telji ljóst að málsmeðferð sveitarstjórnar og rökstudd afstaða hennar hafi verið í samræmi við þær kröfur sem gerðar séu í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Auk þess hafi verið gætt ákvæða sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við málsmeðferðina. Þá sé því mótmælt að fyrirbyggjandi rökstuðningur skipulags- og umhverfisnefndar teljist ekki nægilegur. Líta verði til efnis bókunar nefndarinnar í heild og þess rökstuðnings og umfjöllunar sem þar sé að finna. Sveitarstjórn hafi fallist á rökstuðning nefndarinnar og staðfest bókun hennar í heild. Þá sé rétt að taka fram að ekki verði gerð sú krafa að skipulags- og umhverfisnefnd reifi í fundargerð sinni niðurstöðu Skipulagsstofnunar og/eða endursegi það sem fram komi í álit stofnunarinnar, heldur verði að teljast fullnægjandi að nefndin bóki um að tekið sé undir álit stofnunarinnar. Sé því ljóst að fyrirbyggjandi sé rökstudd afstaða sveitarstjórnar til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga.

Leyfishafi mótmæli því að dómar Evrópuðómstólsins, sem kærandi vísi til, eigi við í málinu. Einnig bendi hann á að tilskipanir Evrópusambandsins hafi ekki bein réttaráhrif að íslenskum rétti, eins og megi ráða af kæru. Úrskurðarnefndinni beri fyrst og fremst að beita íslenskum lögum, skýrðum eftir viðurkenndum lögskýringaraðferðum.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en tekið hefur verið mið af þeim við úrlausn málsins.

Með hliðsjón af því að fyrir úrskurðarnefndinni liggja mjög ítarleg gögn, m.a. uppdrættir og myndir, tölvugerðar sem og ljósmyndir, var ekki talið tilefni til að nefndin kynnti sér aðstæður á vettvangi við úrlausn máls þessa.

Niðurstaða: Þeistareykjalína 1 mun liggja í tveimur sveitarfélögum, Þingeyjarsveit og Norðurþingi. Kærð er ákvörðun sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar um að veita framkvæmdaleyfi fyrir lagningu þess hluta Þeistareykjalínu 1 sem fyrirhugað er að leggja innan sveitarfélagsins. Hin kærða ákvörðun lá fyrir 13. apríl 2016, en undirbúningur framkvæmda vegna uppbyggingar iðnaðar á Bakka hefur staðið yfir í ríflega áratug. Sem hluti af þeim undirbúningi fór fram mat á umhverfisáhrifum háspennulína, þ. á m. Þeistareykjalínu 1 sem og Kröflulínu 4 og Hólasandslínu 2, sem nú ganga undir samheitinu Kröflulína 4. Þá voru áhrif háspennulínanna einnig metin sameiginlega með öðrum fyrirhuguðum framkvæmdum. Álit Skipulagsstofnunar vegna þessa lágu fyrir 24. nóvember 2010 og svo sem greinir í

málavaxtalýsingu var niðurstaða hennar að framkvæmdunum fylgdu um margt verulega neikvæð óafturkræf áhrif á umhverfið.

Um veitingu framkvæmdaleyfis, málsmeðferð og skilyrði er fjallað í skipulagslögum nr. 123/2010. Þannig gildir 13. gr. almennt um framkvæmdaleyfi en að auki kemur til kasta 14. gr. þegar um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda er að ræða, en svo háttar hér. Er ljóst af ákvæðum laganna að vald til veitingar framkvæmdaleyfa liggur hjá viðkomandi sveitarstjórn að því gefnu að ákveðin málsmeðferð hafi átt sér stað og að uppfylltum skilyrðum sem nánar eru tilgreind í þeim lögum sem í gildi eru við ákvörðunartöku. Miðar framangreint að því að sveitarstjórn taki ákvörðun um veitingu leyfis á traustum grunni og líkt og endranær verða að búa þar að baki lögmæt og málefnaleg sjónarmið. Þau lög sem líta verður til auk skipulagslaga eru einkum lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana og náttúruverndarlög nr. 60/2013. Þá hvílir ávallt á leyfisveitanda sú skylda að gæta að ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður nú fjallað um hvort skilyrðum til veitingar framkvæmdaleyfis hafi verið fullnægt í máli því sem hér er til úrlausnar.

Birting auglýsingar um framkvæmdaleyfi.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu, sbr. 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Auglýsing um hið kærða framkvæmdaleyfi var birt í Morgunblaðinu 15. júní 2016 en hún mun ekki hafa verið birt í Lögbirtingablaðinu þrátt fyrir framangreind lagafyrirmæli. Tilgangur auglýsingar með lögákveðnum hætti er einkum að upplýsa almenning um að ákveðinni málsmeðferð sé lokið og gefa honum kost á að kynna sér forsendur þar að baki. Jafnframt skal auglýsing veita upplýsingar um kærueimild og kærufresti. Ekki verður þó fjallað um greindan annmarka frekar hér þar sem vangá sveitarfélagsins hafði ekki í för með sér réttarspjöll gagnvart kæranda, enda kom hann að kærðu í málinu með réttum hætti og innan tilskilinna fresta.

Umhverfismat áætlana.

Með úrskurðum, uppkveðnum 10. október 2016 í máli nr. 46/2016 og 17. október 2016 í máli nr. 54/2016, tiltók úrskurðarnefndin í niðurstöðum sínum að umhverfismat áætlana hefði farið fram á kerfisáætlunum Landsnets 2014-2023 og 2015-2024. Greindar áætlanir hafa að geyma framkvæmdaáætlun til þriggja ára þar sem m.a. er greint frá því að til standi að reisa 220 kV línu milli Þeistareykja og Bakka og frá Þeistareykjum að Kröflu. Eins og á stóð hafnaði nefndin því að líta á það sem annmarka að umhverfismat kerfisáætlunar hefði farið fram eftir að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar lá fyrir. Verða þær niðurstöður lagðar til grundvallar í þessu máli, enda eru málsatvik hvað þetta varðar þau sömu og í nefndum málum.

Hæfi til töku ákvörðunar.

Í máli þessu háttar svo til að sveitarstjórn Þingeyjarsveitar tók hina kærðu ákvörðun, en sveitarfélagið er jafnframt eigandi jarðarinnar Þeistareykja sem Þeistareykjalína 1 mun liggja um að hluta. Fyrir liggur að samningur um uppgjör fébóta vegna kvaðar sem hlýst af lagningu háspennulína hefur verið gerður milli Landsnets sem framkvæmdaraðila og Þingeyjarsveitar

sem landeiganda og munu greiðslur hafa farið fram. Í samningnum kemur fram að Landsnet ákveði hvenær framkvæmdir muni hefjast.

Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um almennar skyldur sveitarfélaga. Í 1. mgr. ákvæðisins er tekið fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Svo hefur t.d. verið gert í skipulagslögum nr. 123/2010, sbr. 13. og 14. gr. þeirra um veitingu framkvæmdaleyfis. Sveitarstjórnarlög gera jafnframt ráð fyrir því að sveitarfélög eigi eignir og hefur sveitarstjórn ákvörðunarvald um ráðstöfun þeirra, sbr. t.a.m. 2. mgr. 8. gr. og 6. tl. 1. mgr. 58. gr. laganna. Löggjafinn hefur þannig falið sveitarstjórn ákveðið vald að lögum sem getur falið í sér töku ákvarðana með ýmsum hætti og að teknu tilliti til ólíkra sjónarmiða, en ávallt samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra laga, sbr. 1. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Fyrir liggur að sveitarstjórn bar að taka umsókn um framkvæmdaleyfi til meðferðar á grundvelli skipulagslaga og að hún var til þess bær að ráðstafa landréttindum sínum. Er og ljóst að líta verður á ákvæði nefnds samnings þess efnis að framkvæmdaraðili ákveði hvenær framkvæmdir myndu hefjast í samhengi við þau fyrirmæli skipulagslaga að framkvæmdir megi ekki hefjast fyrr en að útgefnu framkvæmdaleyfi. Þá mæla löggin fyrir um ákveðna málsmeðferð slíkrar leyfisveitingar sem ekki verður vikið frá með samningi og verður að skilja nefnt samningsákveði í því samhengi.

Þá hefur það ekki þýðingu í máli þessu hvaða sveitarstjórnarmenn tóku þátt í töku ákvörðunar um hina kærðu leyfisveitingu annars vegar eða stóðu að gerð nefnds samnings hins vegar, enda er það hlutverk sveitarstjórnar sem fjölskipaðs stjórnvalds að taka þessar ákvarðanir fyrir hönd sveitarfélagsins. Bendir og ekkert til þess að vanhæfisástæður 20. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. og stjórnisýslulög, hafi átt við um þá sveitarstjórnarmenn sem hlut áttu að afgreiðslu málanna.

Framkvæmdaleyfisumsókn og samræmi við skipulagsáætlanir.

Í 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga er kveðið á um að umsókn um framkvæmdaleyfi skuli fylgja nauðsynleg gögn sem nánar séu tiltekin í reglugerð. Sú reglugerð er nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Í 7. gr. hennar er mælt fyrir um gögn vegna framkvæmdaleyfisumsóknar. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að framkvæmdaleyfisumsókn Landsnets og fylgigögn hennar hafi fullnægt framangreindum ákvæðum.

Þá skal sveitarstjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Bókað var við afgreiðslu skipulags- og umhverfisnefndar á framkvæmdaleyfisumsókninni, sem staðfest var af sveitarstjórn, að nefndin legðist ekki gegn framkvæmdinni þar sem hún væri í samræmi við Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022. Hefur úrskurðarnefndin gengið úr skugga um að svo sé, enda er þar m.a. fjallað um virkjun háhitasvæðisins á Þeistareykjum sem og háspennulínu frá Þeistareykjum til Húsavíkur, þ.e. Þeistareykjalínu 1. Er og tekið fram að skilgreind svæði fyrir nýjar háspennulínur séu þau sömu og í Svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025. Þá er fyrirhuguð lega umræddrar línu sýnd á skýringarupprætti og sveitarfélagsupprætti aðalskipulagsins. Við gerð aðalskipulagsins fór fram umhverfismat áætlana. Loks var unnið deiliskipulag Þeistareykjavirkjunar og í greinargerð þess var greint frá mannvirkjabelti fyrir flutningslínur raforku sem einnig var sýnt á skipulagsupprætti. Að teknu tilliti til alls framangreinds verður að telja að áskilnaði 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga um samræmi framkvæmdar við skipulagsáætlanir hafi verið fullnægt.

Umsótt framkvæmd.

Í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga er m.a. mælt fyrir um að við umfjöllun umsóknar um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skuli sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort hún sé sú sem lýst er í matsskýrslu. Mat fór fram á umhverfisáhrifum háspennulína, þ. á m. Þeistareykjalínu 1, og voru áhrif þeirra einnig metin sameiginlega með öðrum fyrirhuguðum framkvæmdum tengdum uppbyggingu á Bakka. Álit Skipulagsstofnunar vegna þessa lágu fyrir 24. nóvember 2010. Í umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi er vísað til þessa og fylgdi matsskýrsla og álit umsókninni. Við afgreiðslu málsins hjá skipulags- og umhverfisnefnd, sem staðfest var af sveitarstjórn, er fyrst almennt vísað til álits Skipulagsstofnunar án nánari tilgreiningar en síðar vísað til þess sameiginlega mats sem fór fram og álits stofnunarinnar vegna þess. Af hinu síðargreinda álitu ásamt þeim gögnum sem lágu því til grundvallar er ljóst að hver framkvæmd um sig sætti mati í samræmi við lög nr. 106/2000 auk þess sem fyrir lá heildarmat framkvæmdanna. Er ekki ástæða til að ætla annað en að sveitarstjórn hafi kynnt sér bæði álitin og matsskýrslur sem þeim lágu að baki í samræmi við nefnda 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, en einnig er vísað til mats á umhverfisáhrifum háspennulínanna í hinu útgefna framkvæmdaleyfi. Þá verður að telja þau álit sem fyrir liggja í málinu jafngild, enda gera lög nr. 106/2000 ekki ráð fyrir því að sameiginlegt mat skuli fara fram með ákveðnum hætti og þá einvörðungu, eða að það hafi aðra réttarstöðu en mat á einstökum framkvæmdum hverjum fyrir sig. Loks telur úrskurðarnefndin að þrátt fyrir að fallið hafi verið frá áformum um álver sé engum vafa undirorpið að mat það sem fram fór á háspennulínunum sérstaklega greini frá áhrifum þeirra framkvæmda sem metnar voru, m.a. þeirri sem hér um ræðir. Skiptir ekki máli í því sambandi að ekki standi til nú að leggja allar þær línur sem matið tekur til. Liggur þannig ekkert annað fyrir en að fyrirhuguð framkvæmd sé í samræmi við það mat á háspennulínunum sem farið hefur fram. Rétt er þó að geta þess að mat það sem fram fór á áhrifum háspennulína á umhverfið er ítarlegra þar en í hinu sameiginlega mati.

Náttúruverndarlög.

Vísað er til þess í 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga að sveitarstjórn skuli ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða náttúruverndarlaga og annarra laga og reglugerða sem við eigi. Náttúruverndarlög nr. 60/2013 tóku gildi í nóvember 2015, nokkrum mánuðum áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Er augljóst að þau áttu því við þegar samþykkt var að veita hið kærða framkvæmdaleyfi, þrátt fyrir að matsferli það sem var undanfari ákvörðunarinnar hafi átt sér stað í tíð eldri náttúruverndarlaga.

Jarðhitasvæðið á Þeistareykjum er á C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. gildandi náttúruverndarlaga, en skv. 3. mgr. 37. gr. laganna ber að forðast að raska slíkum svæðum nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Skyld er að afla leyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun og skal við slíka leyfisveitingu gæta ákveðinnar málsmeðferðar. Hins vegar liggur ekkert fyrir um að Þeistareykjalína 1 muni raska því svæði og er raunar tiltekið í framkvæmdaleyfisumsókn að við uppsetningu háspennu-mastra, vinnu við fyrirhugaðar línur og slóðagerð verði þess gætt að raska ekki svæðum á Þeistareykjum sem eru á náttúruminjaskrá. Liggur línan enda frá tengivirki nokkru norðar en svæði það sem er á náttúruminjaskrá og ekki um það svæði heldur frá því. Var því ekki tilefni fyrir sveitarstjórn að viðhafa þá málsmeðferð sem áður er nefnd.

Í 61. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Falla þar undir m.a. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri

ummyndun og útfellingum, sbr. b-lið 2. mgr. 61. gr. Vernd skv. 61. gr. nær einnig til eldhrauna sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, sbr. a-lið 2. mgr. lagaákvæðisins, og í 3. mgr. er tiltekið að m.a. beri að forðast að raska jarðminjum sem taldar séu upp í 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Skyldt sé að afla t.d. framkvæmdaleyfis vegna framkvæmda sem hafi í för með sér slíka röskun og beri leyfisveitanda að leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Samkvæmt 4. mgr. 61. gr. skal við mat á leyfisumsókn líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laganna og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Loks skal leyfisveitandi skv. 5. mgr. 61. gr. rökstyðja sérstaklega þá ákvörðun að heimila framkvæmd fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila.

Ekkert í gögnum málsins gefur til kynna að jarðminjum sem taldar eru upp í b-lið 2. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga verði raskað og er raunar tiltekið í framkvæmdaleyfisumsókn að þar sem línan fari yfir leirhverasvæði við og á Þeistareykjum verði þess vandlega gætt að raska þeim ekki. Hvað Þeistareykjahraun varðar hins vegar þá kemur fram í álitum Skipulagsstofnunar að háspennulínur og slóðar muni liggja um sérstæð eldvörp, gervigíga og hrauntraðir í hrauninu. Þeistareykjahraun nýtur verndar samkvæmt greindum a-lið 2. mgr. 61. gr. og bar sveitarstjórn því að viðhafa þá málsmeðferð sem áður er lýst við töku ákvörðunar um hið kærða framkvæmdaleyfi.

Í þeim fundargerðum sem liggja fyrir úrskurðarnefndinni um afgreiðslu málsins er hvorki vikið að náttúruverndarlögum né Þeistareykjahrauni. Umsagna mun ekki hafa verið aflað sérstaklega vegna leyfisveitingarinnar en í útgefnu framkvæmdaleyfi er vísað til 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga. Þar kemur m.a. fram, eins og áður segir, að umsagna Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefndar skuli leita nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Samkvæmt nefndum ákvæðum skal m.a. leita umsagnar þessara aðila við gerð aðalskipulagsáætlana, við gerð deiliskipulags undir nánar tilgreindum aðstæðum og frummatsskýrslu framkvæmdaraðila vegna mats á umhverfisáhrifum. Við afgreiðslu málsins lágu fyrir umsagnir Umhverfisstofnunar sem unnar voru í tilefni af mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og við gerð deiliskipulags Þeistareykjavirkjunar. Þá kemur fram í staðfestu Aðalskipulagi Þingeyjarsveitar 2010-2022 að aðalskipulagstillaga til auglýsingar hafi verið send Umhverfisstofnun til umsagnar en hún hafi ekki borist. Í aðalskipulaginu sé því farið yfir athugasemdir stofnunarinnar við eldri útgáfu tillögunnar eins og um væri að ræða formlegar athugasemdir umsagnaraðila við auglýsta skipulagstillögu. Að teknu tilliti til framangreinds verður að telja að sveitarstjórn hafi ekki borið nauðsyn til að afla umsagnar Umhverfisstofnunar að nýju við veitingu framkvæmdaleyfis. Einnig lá fyrir umsögn náttúruverndarnefndar Þingeyinga sem veitt var við gerð áðurnefnds deiliskipulags. Verður ekki séð að efni greindra umsagna hafi gefið sveitarstjórn tilefni til að færa fram sérstakan rökstuðning um framkvæmdina skv. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, umfram þá skyldu sveitarstjórnar að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar skv. skipulagslögum eins og fjallað verður um hér á eftir. Þá verður, eins og atvikum er hér háttað, það ekki talið leiða til ógildingar að ekki hafi verið leitað sérstaklega eftir umsögn náttúruverndarnefndar í málinu, þrátt fyrir að umsagnir hennar vegna gerðar aðalskipulags eða frummatsskýrslu hafi ekki legið fyrir. Lá enda fyrir umsögn hennar vegna deiliskipulagsgerðar, eins og áður hefur komið fram.

Hins vegar bera fundargerðir skipulags- og umhverfisnefndar og sveitarstjórnar ekki með sér að litið hafi verið til náttúruverndarlaga við mat á leyfisumsókn svo sem skyldt var skv. 4. mgr. 61. gr. laganna, sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Til þess var þó tilefni í ljósi þess að

Skipulagsstofnun hafði í álitinu sínu gert grein fyrir því að háspennulínur og slóðar myndu liggja um sérstæð eldvörp, gervígiga og hrauntraðir í Þeistareykjahrauni. Mannvirkin myndu skipta hrauninu í tvo nokkuð jafna hluta og við það myndi heildarsýn hraunsins breytast varanlega og einnig samfelld heildarsýn hrauna til suðurs frá Höfuðreiðarmúla, meðfram Lambafjöllum og langleiðina niður á Hólasand. Því taldi stofnunin að framkvæmdirnar myndu hafa verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á landslagsheild Þeistareykjahrauns. Byggði það álit m.a. á þeirri umsögn Umhverfisstofnunar að lagning háspennulína yfir hraunið og vegslóða meðfram þeim og gerð virkjanavegar þvert yfir það myndi skipta hrauninu í einingar. Einnig að jarðfræðileg fyrirbæri, s.s. gígaraðir, hraun, hrauntraðir, misgengi og gjár, geti myndað eina heild og rask sem sé ekki hlutfallslega mikið að umfangi geti skert verulega verndargildi slíkra jarðmyndana. Benti Skipulagsstofnun nánar á að þótt lítill hluti af flatarmáli hraunsins raskist myndu háspennulínur liggja um sérstæðar jarðmyndanir í Þeistareykjahrauni, þ.e. Bungur. Að teknu tilliti til framangreinds verður að telja að ekki hafi verið gætt að því að mat færi fram á leyfisumsókn í samræmi við ákvæði 4. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, enda sér þess ekki stað í afgreiðslu málsins hjá Þingeyjarsveit.

Ákvörðun sveitarstjórnar, forsendur og rökstuðningur.

Sveitarstjórn skal, auk þess að kynna sér matsskýrslu í samræmi við áður nefnda 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, einnig taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Álit Skipulagsstofnunar eru lögbundin en ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. Þau þurfa skv. lögum nr. 106/2000 að fullnægja lágmarksskilyrðum um rökstuðning og efnisinnihald og er það forsenda þess að sveitarstjórn geti tekið ákvörðun um umsókn um framkvæmdaleyfi samkvæmt 14. gr. skipulagslaga að álitinu fullnægi þeim lagaskilyrðum. Verður úrskurðarnefndin þannig að taka afstöðu til þess hvort álit Skipulagsstofnunar sé fullnægjandi að þessu leyti, enda er það liður í því að meta hvort hin kærða ákvörðun hafi verið reist á lögmætum grundvelli.

Nánar tiltekið skal Skipulagsstofnun innan fjögurra vikna frá því að hún tekur á móti matsskýrslu gefa rökstutt álit sitt á því hvort skýrslan uppfylli skilyrði laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Þá skal í álitinu gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. gildi þeirra gagna sem liggja til grundvallar matinu, og niðurstöðum þess. Jafnframt skal í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu. Í 6. mgr. 10. gr. laganna kemur fram að framkvæmdaraðili skuli vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu og skuli þar gera grein fyrir fram komnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra. Í frummatsskýrslu skal svo ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina komi og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman, sbr. fyrirmæli þar um í 2. mgr. 9. gr. laganna. Sama orðalag var áður viðhaft um efni matsskýrslu og í frumvarpi til laga nr. 106/2000 segir um þetta atriði að lagt sé til að framkvæmdaraðili geri grein fyrir helstu möguleikum sem hann hafi kannað og til greina komi, svo sem varðandi tilhögun og staðsetningu. Einnig að þetta hafi mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum sé ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin. Af framangreindu verður að telja að álit Skipulagsstofnunar þurfi að taka til þessara atriða en jafnframt að framkvæmdaraðili hafi ákveðið forræði á því hvaða kosti, sem nái markmiðum framkvæmdar, hann leggi fram til mats, að teknu tilliti til þess að meta verði helstu möguleika svo markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum verði náð.

Í matsskýrslu er ítarlega fjallað um aðalvalkost framkvæmdaraðila, þ.e. þá línuleið og tilhögun sem hin kærðu leyfi öll taka til. Auk þess er fjallað um aðra þá kosti sem til greina komu samkvæmt endanlegri matsáætlun, þ.e. þá tilhögun að nota trémöstur vestan Lambafjalla, þá tilhögun að nota jarðstrengi sem og að tvöfalda línuleið um Hólasand. Þá var fjallað um núllkost. Mál þetta tekur ekki til línuleiðar vestan Lambafjalla og verður því ekki fjallað um þann kost að nota trémöstur á þeirri leið. Þá er ítarleg umfjöllun í matsskýrslu um tvöfalda línuleið um Hólasand. Er þar gerð grein fyrir umhverfisáhrifum hennar og þau borin saman við aðalvalkost í samræmi við 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 6. mgr. 10. gr., og gefur álit Skipulagsstofnunar hvað þennan valkost varðar ekki tilefni til athugasemda. Hins vegar er álitíð að mati úrskurðarnefndarinnar haldið nokkrum ágöllum að öðru leyti hvað varðar umfjöllun um valkosti framkvæmdarinnar, eins og nú verður nánar gerð grein fyrir.

Einn af þeim kostum sem Landsnet lagði fram til mats var að leggja fyrirhugaðar línur sem jarðstrengi. Um jarðstrengi er fjallað með almennum hætti í tillögu fyrirtækisins að matsáætlun og þar tekið fram að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir jarðstrengjalögnum, kostnaði, rekstri og umhverfisáhrifum í samanburði við loftlínur. Í endanlegri matsskýrslu fyrirtækisins er enn fjallað um jarðstrengi almennt en sú umfjöllun bætir litlu við það sem fram kemur í matsáætlun. Þannig er það eitt tiltekið um umhverfisáhrif jarðstrengja að sýnileiki loftlína sé augljóslega mun meiri en jarðstrengja, hins vegar sé umhverfisrask við lagningu þeirra mun meira en við lagningu loftlína og því sé lagning loftlínu afturkræfari framkvæmd en lagning jarðstrengja. Ljóst má vera að umfjöllun þessi fullnægir ekki þeim áskilnaði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 að gerð sér grein fyrir helstu möguleikum sem til greina komi og umhverfisáhrifum þeirra og þeir séu bornir saman. Fór enda enginn frekari samanburður fram. Þrátt fyrir þetta er í álit Skipulagsstofnunar fjallað um aðra kosti til framkvæmdar í kafla 2.2 án þess að vikið sé í neinu að þessum framlagða kosti framkvæmdaraðila. Úrskurðarnefndin bendir jafnframt á að ekki verði séð að sérstakar rannsóknir hafi farið fram í tilefni matsins og er hvorki í tillögu að matsáætlun né matsskýrslu vitnað til heimilda þar um eða þeirra getið í heimildaskrá. Telja verður að sú aðferð að leggja fram jarðstrengi sem valkost án rannsókna eða tilvísan til heimilda um það hvernig þeir kæmu til greina við þá framkvæmd sem lögð var fram til mats, og án marktæks samanburðar við aðra valkosti, sé ekki viðunandi. Er ekki hægt að líta svo á að um raunverulegan valkost hafi verið að ræða, enda fór ekki fram sérstakt mat á áhrifum jarðstrengja sem valkost. Verður að telja að skort hafi á að Skipulagsstofnun hafi í álit sínu gert viðhlítandi grein fyrir framan- greindu og þar með forsendum mats á umhverfisáhrifum, svo sem henni bar að gera skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

Einnig er það að athuga við álit Skipulagsstofnunar að stofnunin lætur í ljós það álit sitt að framkvæmdaraðili eigi að kanna möguleika á annarri útfærslu á legu Þeistareykjalínu 1 sem geri ráð fyrir að línan fari fyrir Höfuðreiðarmúla í stað þess að fara um Jónsnípuskarð, en báðir kostirnir voru lagðir fram af Landsneti við gerð svæðisskipulags háhitasvæða. Ekki er hægt að líta svo á að hér sé um að ræða skilyrði fyrir framkvæmdinni eða frekari mótvægis- aðgerðir, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000, og er ljóst að ábending sem þessi hefði átt að koma fram fyrr í matsferlinu svo að framkvæmdaraðili ætti þess kost að bregðast við henni. Það er hins vegar álit úrskurðarnefndarinnar að af umhverfisskýrslu svæðisskipulags háhita- svæða verði ráðið, svo sem Skipulagsstofnun bendir á, þá hafi báðir kostirnir neikvæð umhverfisáhrif. Telur úrskurðarnefndin að sú aðferð að leggja ekki valkost um leiðir fram til mats þar sem annað leiðarval sé bundið í skipulagsáætlunum sé ekki tæk þegar ljóst er af umhverfismati áætlana að báðar leiðirnar valdi neikvæðum umhverfisáhrifum án þess að frekari röksemdir eða rannsóknir búi þar að baki. Tilgangurinn með mati á umhverfisáhrifum

framkvæmda er einmitt að leiða í ljós umhverfisáhrif mismunandi kosta og gera á þeim samanburð svo hægt sé að taka endanlega ákvörðun um leiðarval á traustum grunni. Er enda mikill munur á umhverfismati áætlana og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda hvað varðar nákvæmni mats, málsmeðferð og afgreiðslu þess. Um þetta segir nánar í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana að annars vegar sé um að ræða almennar ákvarðanir um meginstefnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir. Markmið umhverfismats á áætlunarstigi sé að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvörðunartöku. Þar sem stefnumörkun á áætlanastigi sé yfirleitt almenns eðlis, samanborið við það sem eigi við um einstakar framkvæmdir sem háðar séu mati á umhverfisáhrifum, verði að ganga út frá því að umhverfismat áætlana sé tiltölulega gróft mat, oft án þess að sérstakar rannsóknir á umhverfi og umhverfisáhrifum fari fram.

Þrátt fyrir þá annmarka sem úrskurðarnefndin telur vera á áliti Skipulagsstofnunar og að framan er lýst, verður eins og atvikum háttar í þessu tiltekna máli ekki litið svo á að annmarkarnir séu svo verulegir að á álitinu verði ekki byggt. Hefur þá verið höfð hliðsjón af því að mat það sem hér um ræðir var um margt ítarlegt og að kostir um mismunandi leiðarval voru metnir með fullnægjandi hætti. Verður því að telja að skilyrði hafi verið til meðferðar fyrirbyggjandi umsóknar um framkvæmdaleyfi. Áður en til afgreiðslu hennar kom bar sveitarstjórn hins vegar eftir atvikum að taka rökstudda afstöðu til þess hvort að nefndir annmarkar hefðu þýðingu við leyfisveitingu í þeirra sveitarfélagi. Ef svo væri, þá að hafa forgöngu um að bætt yrði úr þeim svo að ákvörðun um framkvæmdaleyfi byggði á fullnægjandi grundvelli í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Af gögnum málsins verður ekki ráðið að sérstakt tilefni hafi verið fyrir sveitarstjórn að kanna þann möguleika að leggja Þeistareykjalínu 1 sem jarðstreng innan sveitarfélagsins í stað loftlínu. Til að mynda kemur fram í umsókn um framkvæmdaleyfi og fylgigögnum að samningar hafi náðst við landeigendur. Þá kemur fram í áliti Skipulagsstofnunar að þrátt fyrir að loftlínur hafi meiri sjónræn áhrif en jarðstrengir telji stofnunin að undir vissum kringumstæðum geti lagning jarðstrengja haft meiri neikvæð áhrif á landslag en loftlínur. Einnig að umfang óafturkræfs rasks vegna þeirra geti orðið meira en í tilfelli loftlína. Sem dæmi er nefnt að háspennulína sé lögð í jörð um nútímahraun, en Þeistareykjalína 1 mun einmitt liggja um Þeistareykjahraun, sem er slíkt hraun.

Hins vegar lá fyrir sveitarstjórn Þingeyjarsveitar umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1, en það var álit Skipulagsstofnunar að kanna bæri aðra útfærslu á línunni sem færi fyrir Höfuðreiðarmúla en ekki yfir Jónsnípuskarð. Höfuðreiðarmúli er í Norðurþingi en Jónsnípuskarð er í Þingeyjarsveit, og er ljóst af lestri nefnds álits að Skipulagsstofnun telur fyrst og fremst ástæðu til að kanna möguleika á lagningu fyrir Höfuðreiðarmúla vegna neikvæðra umhverfisáhrifa sem kæmu fram í Þingeyjarsveit. Í álitinu kemur fram að framkvæmdaraðili telji báðar leiðirnar ásættanlegar að teknu tilliti til afhendingaröryggis, en hann bendi á að leiðin um Jónsnípuskarð sé í samræmi við svæðisskipulag. Sú leið sé 1,3 km styttri, liggi að hluta samsíða fyrirhuguðum vegi frá Húsavík til Þeistareykja og fari um hraun á minna svæði en samkvæmt leið fyrir Höfuðreiðarmúla. Auk þess samræmist leiðin betur stefnumörkun Norðurþings um að háspennulínur liggi vestan Höskuldsvatns.

Ljóst hefur verið frá upphafi að framkvæmdir þær sem um ræðir myndu sæta mati á umhverfisáhrifum og að þar yrði tækifæri til að bera nánar saman áhrif framkvæmda á umhverfið en á skipulagsstigi. Samkvæmt svæðisskipulagi voru tvær útfærslur lagðar fram um leið fyrir Höfuðreiðarmúla og lá önnur þeirra vestan Höskuldsvatns. Liggur því fyrir að sú leið getur samræmist stefnumörkun Norðurþings þar um. Þá liggur fyrir að þær framkvæmdir

sem framkvæmdaraðili hyggst ráðast í, Þeistareykjalína 1 og Kröflulína 4, eru samtals ríflega 60 km. Skiptir þá harla litlu máli að 1,3 km muni í lengd þeirra línukosta sem um ræðir. Þá munu báðar leiðirnar liggja að hluta samsíða vegi milli Húsavíkur og Þeistareykja. Loks kemur fram í álitinu að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi ítrekað gert athugasemdir við þá nálgun að meta umhverfisáhrif út frá hlutfallslegri skerðingu hrauns. Verður því ekki séð að rök hafi staðið til þess að leggja einungis fram einn kost á legu línunnar á þessum kafla til mats á umhverfisáhrifum.

Í álitinu er hins vegar einnig gerð grein fyrir því að Landsnet bendi á að ef farið yrði með línuna um þröngt landrymi fyrir Höfuðreiðarmúla yrði að grípa til ráðstafana með sérstökum háspennumöstrum. Þar myndi línun frá Þeistareykjum þvera Kópaskerslínu og beygja til vesturs í kröppu horni og liggja samsíða Kópaskerslínu á kafla og línurnar vera í mismunandi hæð. Þannig yrði til kraðak ósamstæðra mastra og mætti gera ráð fyrir verulegum sjónrænum áhrifum á þeim kafla. Loks kemur fram í álitinu að Skipulagsstofnun telji að báðir kostirnir muni hafa sambærileg áhrif á hraunið og jafnframt að ekki séu þekktar ákjósanlegar mótvægisáðgerðir til að draga úr þeim áhrifum.

Að mati úrskurðarnefndarinnar verður að teknu tilliti til framangreinds að telja að sveitarstjórn Þingeyjarsveitar hafi a.m.k. borið að færa fram sérstakan rökstuðning um val línu um Jónsnípuskarð að teknu tilliti til þeirra umhverfisáhrifa sem þar kæmu fram. Einnig að bera þau saman við þau umhverfisáhrif sem Landsnet hafði bent á varðandi leiðarval fyrir Höfuðreiðarmúla og taka afstöðu til þess álits Skipulagsstofnunar að báðir kostirnir myndu hafa sambærileg áhrif á hraunið. Teldi sveitarstjórn enn á skorta upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar á þessum mismunandi leiðum bar henni að hlutast til um, með vísan til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, að framkvæmdaraðili gerði frekari könnun á þeim kosti að leggja línuna fyrir Höfuðreiðarmúla og bera hann saman við lagningu línunnar um Jónsnípuskarð. Sveitarstjórn gerði hvorugt og verður að telja það annmarka á hinni kærðu ákvörðun.

Líta verður svo á að í rökstuddri afstöðu sveitarstjórnar í skilningi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga verði að felast efni rökstuðnings sem uppfyllir áskilnað 22. gr. stjórnsýslulaga þar um. Skal m.a. í rökstuðningnum, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við það, sbr. 1. mgr. nefndrar 22. gr. Í frumvarpi því sem varð að stjórnsýslulögum er í athugasemdum við títtnefnda 22. gr. tekið fram að rökstuðningur stjórnvaldsákvæðana eigi að megin stefnu til að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á. Það fari því ávallt eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þarf að vera svo að hann uppfylli framangreint skilyrði. Það liggur í hlutarins eðli að því neikvæðari sem afstaða Skipulagsstofnunar er til fyrirhugaðrar framkvæmdar sem sveitarstjórn hyggst leyfa, þeim mun strangari kröfur verður að gera til þess að hún taki með vönduðum hætti rökstudda afstöðu til álits stofnunarinnar.

Svo sem fram kemur í málavaxtalýsingu var tekið fram í helstu niðurstöðum álits Skipulagsstofnunar að þótt Landsnet myndi stýra framkvæmdum þannig að þær myndu draga úr neikvæðum áhrifum á sérstætt landsvæði við Þeistareyki myndu framkvæmdir engu að síður hafa verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á það svæði. Í því sambandi var bent á sérstætt náttúrufar, skráningu á Náttúruminjaskrá og hverfisvernd, sem og að þar yxu jurtir sem væru á válista Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þá taldi stofnunin ljóst að háspennulínur og slóðar um Þeistareykjahraun myndu liggja um sérstæð eldvörp, gervígiga og hrauntraðir í hrauninu og myndu mannvirki skipta því í tvo nokkuð jafna hluta og breyta heildarsýn þess.

Framkvæmdirnar myndu því hafa verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á landslagsheild Þeistareykjahrauns. Af þeim bókunum og fundargerðum sem liggja fyrir úrskurðarnefndinni, og nánar er greint frá í málavaxtalýsingu, er ekki hægt að draga aðra ályktun en þá að rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir veitingu hins kærða framkvæmdaleyfis sé verulega áfátt miðað við þá neikvæðu afstöðu sem kom fram í nefndu álit. Verður í slíku tilfalli að gera strangari kröfur um rökstudda afstöðu en að framkvæmdaleyfi sé veitt athugasemdalaust með vísan til þess að álit Skipulagsstofnunar liggja fyrir. Afgreiðsla sveitarstjórnar fullnægði því ekki skilyrði 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga hvað þetta áhrærir.

Af öllu því sem að framan er rakið er ljóst að við undirbúning og málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar var ekki í öllu gætt ákvæða skipulagslaga og náttúruverndarlaga, og eftir atvikum 10. gr. stjórnsýslulaga. Þykja þessir ágallar óhjákvæmilega leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Úrskurðarorð:

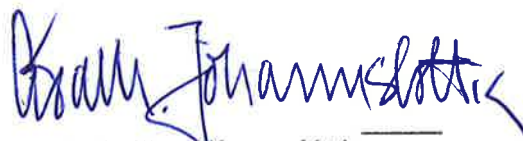
Felld er úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar frá 13. apríl 2016 um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir Þeistareykjalínu 1 til handa Landsneti hf.



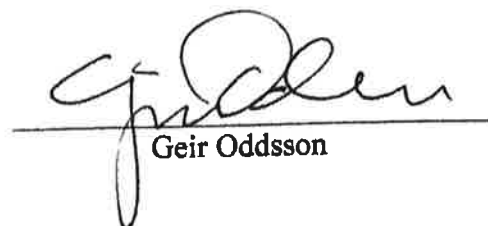
Nanna Magnadóttir



Ómar Stefánsson



Aðalheiður Jóhannsdóttir



Geir Oddsson



Þorsteinn Þorsteinsson