



## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 31. júlí 2008  
Tilv.: UMH08020112/10-02-0308

Hinn 31. júlí 2008, er kveðinn upp í umhverfisaráðuneytinu svohljóðandi:

### ÚRSKURÐUR

Ráðuneytinu barst þann 18. mars 2008 kæra Landverndar vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 13. febrúar 2008 um að ekki skuli fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, stækkunar Kröfluvirkjunar og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, eins og ákvæðinu var breytt með 5. gr. laga nr. 74/2005. Kæruheimild er í 14. gr. umræddra laga, sbr. 12. gr. laga nr. 74/2005.

Tekið skal fram að þar sem í úrskurði þessum er vísað til laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, er átt við þau lög eins og þeim var breytt með lögum nr. 74/2005, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

#### I. Hin kærða ákvörðun og krafa kæranda.

Með hinni kærðu ákvörðun tók Skipulagsstofnun afstöðu til þess hvort fara skyldi fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, stækkunar Kröfluvirkjunar (Kröfluvirkjunar II) og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur. 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. Þar er kveðið á um að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annari geti Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega. Þegar hin kærða ákvörðun var tekin höfðu drög Landsnets hf. að tillögu að matsáætlun vegna háspennulína (220kV) frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík verið kynnt, sem og drög Þeistareykja ehf. að tillögu að matsáætlun vegna Þeistareykjavirkjunar (allt að 150 MWe jarðhitavirkjun í

Aðaldælahreppi og Norðurþingi). Þá voru drög Landsvirkjunar að tillögu að matsáætlun vegna Kröfluvirkjunar II u.þ.b. á leið í kynningu (allt að 150 MWe jarðhitavirkjun við Kröflu). Drög að tillögu að matsáætlun Alcoa vegna álvers á Bakka við Húsavík lágu hins vegar ekki fyrir.

Í upphafi ákvörðunar Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin hafi „í samræmi við 5. gr. laga nr. 106/2000 m.s.b. um mat á umhverfisáhrifum, er varðar tilvik þar sem fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri, boðað hlutaðeigandi til samráðsfunda um þetta mál.“ Nánar tiltekið var fundað með fulltrúum Aðaldælahrepps, Norðurþings, Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar, Landsnets hf., Landsvirkjunar, Þeistareykja ehf., Alcoa, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra, Byggðastofnunar, Umhverfisstofnunar og iðnaðarráðuneytisins. Í ákvörðuninni er greint frá meginsjónarmiðum aðilanna í tveimur köflum, annars vegar undir fyrirsögninni „Sameiginlegt mat“ og hins vegar undir fyrirsögninni „Ekki sameiginlegt mat“. Í fyrnefnda kaflanum kemur þannig m.a. fram að af hálfu sveitarstjórna og Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra hafi komið fram að æskilegt væri að sameina og samræma umfjöllun um þessar tengdu framkvæmdir eins og kostur væri. Jákvæð viðhorf margra til virkjunar/háspennulína væru háð því að orka yrði nýtt í héraði og því væri mikilvægt að nýting orku frá virkjun lægi fyrir þegar umræða færi fram um mat á umhverfisáhrifum virkjunar og háspennulína. Í fyrnefnda kaflanum („Sameiginlegt mat“) kemur einnig fram að Umhverfisstofnun hafi lagt áherslu á sameiginlegt mat framkvæmdanna út frá hagsmunum umhverfisins og að hjá fulltrúa Byggðastofnunar hafi komið fram að ekkert væri því til fyrirstöðu að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna yrði í einni frummatsskýrslu. Í síðarnefnda kaflanum („Ekki sameiginlegt mat“) kemur hins vegar fram að Landsnet hf., Landsvirkjun og Þeistareykir ehf. telji sameiginlegt mat ekki gerlegt, vegna umfangs, ólíkrar stöðu í matsferli, ólíkra framkvæmdaáðila, ólíkra ráðgjafa framkvæmdaraðila og ólíkra áhersluþátta í mati. Kostnaður framkvæmdaraðila myndi aukast og matstíminn lengjast. Þá kemur fram að iðnaðarráðuneytið hafi talið að ekki væri unnt að bíða með afgreiðslu á mati á umhverfisáhrifum á virkjunum og háspennulínum þar til tillaga að matsáætlun fyrir álver á Bakka lægi fyrir, m.a. þar sem óvíst væri hvort af byggingu álvers á Bakka á vegum Alcoa yrði og framkvæmdir yrðu ekki á sama tíma. Loks kemur fram að Alcoa hafi talið að ákvarðanir fyrirtækisins um byggingu álversins ættu ekki að hafa áhrif á gang mála er varða virkjanir og orkuflutning enda gæti notandi orkunnar orðið annar en Alcoa.

Í lokakafla ákvörðunar Skipulagsstofnunar kemst stofnunin að þeirri niðurstöðu að ~~liggi svæðisskipulag fyrir háhitasvæði í Þingeyjarsýslum sem unnið hafi verið með hliðsjón af lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.~~ Umrætt svæðisskipulag var staðfest af umhverfisráðherra þann 16. janúar 2008. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar segir síðan:

„Ljóst er af áformum hinna ýmsu framkvæmdaraðila, er koma að byggingu orkufreks iðnaðar á Húsavík, orkuvinnslu og orkuflutnings, að tímaferlar við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og framkvæmdirnar sjálfar falla misjafnlega vel saman. Einnig er ljóst að umfang mats á umhverfisáhrifum framkvæmdanna í heild er mikið og að ekki er sjálfgefið að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna í heild sé besta leiðin til þess að hagsmunaaðilar og aðrir þeir er málið láta sig varða geti sett sig inn í það og tekið afstöðu til einstakra framkvæmdaþátta eða heildarinnar. Fram hefur komið í samráðsferlinu að orkufyrirtækin og iðnaðarráðuneytið gera ráð fyrir að virkjað verði á Þeistareykjum og

við Kröflu burt séð frá því hvort álver rísi við Húsavík eða annar orkufrekur iðnaður. Einnig hefur komið fram af hálfu fulltrúa sveitarstjórna að viðhorf til framkvæmdanna sem fjallað var um í svæðisskipulaginu mótist töluvert af því að orkuvinnsla og flutningur raforku frá jarðhitasvæðunum sé vegna uppbyggingar orkufreks iðnaðar á Húsavík/í héraðinu en ekki til dreifingar um orkunetið.

Skipulagsstofnun telur að megin stefnumörkun um orkuvinnslu og orkuflutning til Húsavíkur hafi farið fram sameiginlega í svæðisskipulagi og þar lá fyrir að áformað sé að nýta orkuna fyrir álver sem er þekkt starfsemi hér á landi með tilliti til megin umhverfisáhrifa. Í svæðisskipulagsferlinu voru kynnt heildaráhrif framkvæmdanna, að undanskyldum áhrifum af byggingu álvers, sem almenningur hefur haft tækifæri til að tjá sig um. Bein umhverfisáhrif af álveri og höfn eru all sértæk og ólík áhrifum af orkuvinnslu og orkuflutningi. Með umfjöllun í svæðisskipulagi hefur verið tekið á megin umhverfisáhrifum þeirrar stefnumörkunar sem felst í því að fara í orkuvinnslu og orkuflutning fyrir álver við Húsavík. Skipulagsstofnun telur því ekki ríka þörf á því að mat á umhverfisáhrifum allra umræddra framkvæmda fari fram sameiginlega, en markmið þess væri fyrst og fremst að gefa skýra mynd af heildarumhverfisáhrifum og auðvelda umfjöllun.

Skipulagsstofnun leggur hins vegar mikla áherslu á að frummatsskýrslur fyrir Þeistareykjavirkjun, stækkun Kröflu og háspennulínur til Húsavíkur annars vegar og vegna álvers og hafnar við Húsavík hins vegar verði til umfjöllunar á sama tíma. Stofnunin mun einnig leggja áherslu á samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum þannig að í samantekt þeirra verði yfirlit yfir allar þessar tengdu framkvæmdir, þ.e. orkuver, orkuflutning, álver og höfn og megin umhverfisáhrif þeirra, einkum með tilliti til sammögnunar, eins og þau eru þekkt á hverjum tíma.“

Krafa kæranda er sú að framangreind ákvörðun Skipulagsstofnunar, þess efnis að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum skuli ekki fara fram, verði ógilt. Að mati ráðuneytisins skortir ekki lagaskilyrði fyrir því að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar verði tekin til efnislegrar umfjöllunar og úrskurðar enda ekki gerður greinarmunur á því í kæruehimild 14. gr. laganna hvers eðlis kæránleg ákvörðun sé. Þá leiðir af stigskiptingu stjórnáráðs, sbr. og 4. og 14. gr. laganna, að umhverfisráðherra fer með valdheimildina í 2. mgr. 5. gr. á kærustigi.

Hin kærða ákvörðun var sem fyrr segir tekin hinn 13. febrúar 2008. Hinn 13. mars 2008 sendu Þeistareykir ehf. tillögu sína að matsáætlun fyrir Þeistareykjavirkjun til Skipulagsstofnunar og hinn 14. mars 2008 gerði Landsnet hf. slíkt hið sama varðandi háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka. Með ákvörðunum hinn 29. maí 2008 féllst Skipulagsstofnun á umræddar matsáætlanir með athugasemdum. Gera má ráð fyrir að Landsvirkjun skili Skipulagsstofnun fljótlega tillögu sinni að matsáætlun vegna Kröfluvirkjunar II en drög að tillögunni hafa verið í kynningu og samkvæmt vefsíðu Landsvirkjunar var frestur til að gera athugasemdir til 28. maí 2008. Þá hefur kynning Alcoa á drögum að tillögu að matsáætlun vegna álvers á Bakka staðið yfir frá því í júní, en þá kynnti félagið drög vegna álvers með allt að 250.000 tonna ársframleiðslugetu. Hinn 18. júlí sl. kynnti Alcoa síðan ný drög vegna álvers á Bakka með allt að 346.000 tonna ársframleiðslugetu. Kynning draganna stendur yfir til 6. ágúst 2008 og samkvæmt þeirri tímaáætlun sem þar er sett fram er stefnt að því að tillaga að matsáætlun verði send Skipulagsstofnun um miðjan ágúst nk.

## II. Málsástæður og sjónarmið kæranda og umsagnaraðila.

### 1. Málsmeðferð við öflun sjónarmiða kæranda og umsagnaraðila.

Kæra Landverndar var þann 27. mars 2008 send til umsagnar Skipulagsstofnunar, Landsnets hf., Landsvirkjunar, Þeistareykja ehf., Alcoa á Íslandi ehf., Aðaldælahrepps, Norðurþings, Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar, Umhverfisstofnunar, iðnaðarráðuneytisins, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra og Byggðastofnunar. Umsögn Skipulagsstofnunar barst þann 16. apríl 2008, Landsnets hf. þann 14. apríl 2008, Landsvirkjunar þann 14. apríl 2008, Þeistareykja ehf. þann 15. apríl 2008, Alcoa á Íslandi ehf. þann 14. apríl 2008, Aðaldælahrepps þann 15. apríl 2008, Norðurþings þann 29. apríl 2008, Skútustaðahrepps þann 17. apríl 2008, Þingeyjarsveitar þann 16. apríl 2008, Umhverfisstofnunar þann 6. maí 2008, iðnaðarráðuneytisins þann 9. júní 2008, Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra þann 15. apríl 2008 og Byggðastofnunar þann 14. apríl 2008. Með bréfum þann 16. maí 2008 og 10. júní 2008 var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsagnirnar en engar athugasemdir bárust frá honum.

Þann 9. júní 2008 óskaði ráðuneytið eftir frekari afstöðu Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar til tiltekinna atriða. Svar Skipulagsstofnunar barst þann 23. júní 2008 og Umhverfisstofnunar þann 25. júní 2008. Í kjölfarið óskaði ráðuneytið eftir minnisblaði frá Skipulagsstofnun um helstu umhverfisáhrif sem meta mætti og greina í sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum. Minnisblaðið er dagsett 3. júlí 2008 og barst ráðuneytinu þann 7. júlí 2008. Með bréfum þann 2. júlí 2008 og 8. júlí 2008 var Landsneti hf., Landsvirkjun, Þeistareykjum ehf. og Alcoa á Íslandi ehf. gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við framangreind svör Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar, sem og minnisblað Skipulagsstofnunar. Athugasemdir bárust frá Landsneti hf. þann 18. júlí 2008, frá Landsvirkjun þann 16. júlí 2008 og 21. júlí 2008 og frá Þeistareykjum ehf. þann 21. júlí 2008. Athugasemdir bárust frá Alcoa á Íslandi ehf. þann 14. júlí 2008 og 22. júlí 2008, eftir að frestur til að koma að athugasemdum hafði verið framlengdur að beiðni félagsins. Verður nú gerð grein fyrir sjónarmiðum kæranda og afstöðu framangreindra umsagnaraðila.

### 2. Sjónarmið kæranda.

Í kærinni, sem dagsett er 18. mars 2008, segist kærandi taka undir með Umhverfisstofnun að til þess að hægt sé að taka afstöðu til umhverfisáhrifa einstakra framkvæmda þurfi yfirsýn yfir heildaráhrif allra framkvæmdanna að liggja fyrir. Slík heildarsýn verði best fengin með því að meta umhverfisáhrif framkvæmdanna sameiginlega, sbr. heimildir Skipulagsstofnunar í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að af hálfu sveitarstjórna og heilbrigðiseftirlits sé talið æskilegt að sameina og samræma umfjöllun um þessar tengdu framkvæmdir eins og kostur sé með skilvirkum hætti. Það sé skoðun kæranda að skilvirkasta leiðin til sameiningar og samræmingar sé sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Það sé jafnframt skoðun kæranda að sýn Umhverfisstofnunar og sveitarstjórna á mál sem þessi eigi að vega þyngra en sýn fyrirtækja sem grundvalli ákvarðanir sínar og skoðanir út frá mun þrengri hagsmunum en þau stjórnvöld sem um málið fjalli. Kærandi telur þann galla á hinni kærðu ákvörðun að hugsanlegt álver Alcoa á Bakka skuli skilgreint sem orkunotandinn þó það sé utan þess svæðis sem umhverfismat áætlana náði til. Þá sé litið á Alcoa sem hagsmunaaðila í málinu þrátt fyrir að fyrirtækið hafi enn ekki

tekið ákvörðun um að byggja álver við Húsavík. Í kærinni er ennfremur lýst því mati kæranda að ekki sé fast í hendi að orkuöflun af því umfangi sem þurfi til starfrækslu viðkomandi álvers muni ganga eftir innan þess svæðis sem umhverfismat áætlana tók til. Gæti þá þurft að ráðast í frekari virkjanir til þess að anna þörfinni.

### 3. Sjónarmið framkvæmdaraðila í umsögnum um kæru.

Umsagnir Þeistareykja ehf., Landsnets hf. og Landsvirkjunar um kærana eru samhljóða í öllum meginatriðum. Fyrirtækin taka undir niðurstöðu Skipulagsstofnunar og vísa á bug þeirri fullyrðingu í kærinni að ekki sé hægt að taka afstöðu til umhverfisáhrifa einstakra framkvæmda á svæðinu nema heildaráhrif framkvæmdanna liggi fyrir. Slíkt sé ekki til bóta í þessu tilfelli auk þess sem umfjöllun í svæðisskipulagi taki á umhverfisáhrifum þeirrar stefnumörkunar sem felist í því að fara í orkuvinnslu og orkuflutning fyrir hugsanlegt álver við Húsavík eða annan orkukaupanda. Fyrirtækin telja einnig ekki réttlætanlegt gagnvart sér að tengja saman í einni skýrslu einstakar framkvæmdir á þeirra vegum og hugsanlega starfsemi álvers, þótt núverandi áform geri ráð fyrir að raforkuvinnsla og raforkuflutningur anní þörfum fyrirhugaðs álvers. Í fyrsta lagi séu umhverfisáhrif álvers afar ólík umhverfisáhrifum jarðhitavirkjana og háspennulína. Í öðru lagi gæti virkjun á Þeistareykjum eða/og Kröfluvirkjun II orðið að veruleika þó orkukaupandi yrði annar en álver Alcoa á Bakka. Falli Alcoa til að mynda frá áformum sínum eftir gerð sameiginlegrar matsskýrslu væri spurning hvort niðurstaða matsins gildi áfram. Framkvæmdaraðili beri ábyrgð á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar á sínum vegum og Skipulagsstofnun hljóti að þurfa að gefa álit um hverja framkvæmd fyrir sig. Önnur niðurstaða myndi leiða til óþolandi réttaróvissu fyrir framkvæmdaraðila og brjóta gegn lögvörðum hagsmunum þeirra, t.a.m. þeirri réttarvernd sem fólgin sé í stjórnsýslulögum nr. 37/1993, sérstaklega reglum um meðalhóf og jafnræði, og lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í þessu sambandi vísa fyrirtækin sérstaklega til 16. gr. laga nr. 106/2000 en þar komi skýrt fram að framkvæmdaraðili sé ábyrgur fyrir mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og beri af því kostnað. Krafa um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna rýri gildi 16. gr. eins og aðstæðum sé hér háttáð. Eins verði mjög sterk rök að liggja til grundvallar ef skerða eigi möguleika hvers og eins framkvæmdaraðila á því að álit um mat á umhverfisáhrifum þeirrar framkvæmdar sem hann ber ábyrgð á haldi gildi sínu í 10 ár, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Eins og málum sé hér háttáð nái sá tilgangur sem liggi að baki 2. mgr. 5. gr. fullkomlega fram að ganga án þess að beita þurfi heimild ákvæðisins, þar sem áður hafi farið fram umhverfismat svæðisskipulagsáætlunar háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025. Varðandi önnur atriði í kæru Landverndar taka fyrirtækin fram að mat á umhverfisáhrifum sem nú standi yfir nái einungis yfir orkuvinnslusvæði innan umrædds svæðisskipulags, en engin áform séu uppi á þessu stigi um aðra virkjunarmöguleika eða byggingu háspennulína ef orka reynist ekki nægjanleg á svæðinu. Loks nefna fyrirtækin að áður en ákvörðun sé tekin um hvort heimild 2. mgr. 5. gr. laganna sé beitt verði að taka sérstaklega til skoðunar hvort ekki sé nægjanlegt að gerð sé grein fyrir sammögnunaráhrifum á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laganna. Telja verði að svo sé í þessu tilviki því sérstaklega mikið sé fjallað um sammögnunaráhrif í matsferlinu og framkvæmdaraðilar hafi lagt fram sérstakar tillögur um staðlaða samantekt í frummatsskýrslum samkvæmt forskrift Skipulagsstofnunar. Grundvallarskýrðið fyrir beitingu heimildar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 sé að framkvæmdirnar séu háðar hver annari, í þeirri merkingu að af annari geti ekki orðið ef ekki sé ráðist í hina. Það skilyrði sé ekki fyrir hendi í þessu tilviki.

Í umsögn Alcoa á Íslandi ehf. um kærana kemur fram að fyrirtækið fallist á niðurstöðu

Skipulagstofnunar enda telji fyrirtækið ekki lagalegan grundvöll fyrir því að umhverfisáhrif þeirra mögulegu framkvæmda sem um ræði sæti sameiginlegu mati á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Eitt þeirra skilyrða sem uppfylla þurfi til að ákvörðun á grundvelli 2. mgr. 5. gr. sé lögmæt sé að fleiri en ein matsskyld framkvæmd séu fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar séu háðar hver annarri. Þær framkvæmdir sem um ræði séu hvorki á sama svæði né háðar hver annarri, eins og skýra verði það hugtak með hliðsjón af lögskýringargögnum. Í athugasemdum með 5. gr. frumvarps til laga nr. 74/2005 komi fram að framkvæmd sé háð annarri framkvæmd ef um það sé að ræða að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þessara framkvæmda. Það sé því ekki nægjanlegt að framkvæmdirnar séu tengdar með þeim hætti að til greina komi að álverið verði kaupandi þeirrar orku sem ætlunin sé að framleiða með byggingu Þeistareykjavirkjunar og stækkun Kröfluvirkjunar. Fram hafi komið af hálfu orkufyrirtækjanna að gert sé ráð fyrir því að virkjað verði á Þeistareykjum og við Kröflu þó að orkan verði ekki seld til álvers á Bakka. Það sé aðeins á færi viðkomandi framkvæmdaraðila að ákvarða hvort framkvæmdir séu háðar hver annarri með þeim hætti að af framkvæmd verði ekki nema önnur tiltekin framkvæmd komi til. Þá kemur fram í umsögninni að jafnvel þó um væri að ræða framkvæmdir sem háðar væru hverri annarri leiði af ólögfestum jafnt sem lögfestum reglum stjórnisýsluréttar um meðalhóf að ekki sé unnt að taka jafn íþyngjandi ákvörðun og þá að framkvæmdir skuli sæta sameiginlegu umhverfismati nema þeim markmiðum sem að er stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Hér verði einnig að horfa til þess að um sé að ræða stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem framkvæmdaraðilar hafi fært fram sé sameiginlegt mat ekki til þess fallið að ná því markmiði sem að sé stefnt. Markmiðinu megi hins vegar ná með hefðbundnu mati hvern framkvæmdar fyrir sig enda leiði af ii-lið 1. tölul. 3. viðauka og 2. mgr. 9. gr. laganna að heildaráhrif tengdra framkvæmda komi til skoðunar í slíku mati. Í umsögninni kemur einnig fram að skyldan til að láta meta umhverfisáhrif framkvæmdar sé í lögum nr. 106/2000 lögð á framkvæmdaraðila, sbr. m.a. ákvæði 8. gr. um matsáætlun, ákvæði 9. gr. um frummatsskýrslu og ákvæði 10. gr. um matsskýrslu. Það sé því nauðsynlegt skilyrði hins lögbundna ferlis mats á umhverfisáhrifum, og þannig einnig sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum, að fyrir liggi í fyrsta lagi hvaða framkvæmd eða framkvæmdir komi til mats og í öðru lagi á hverjum skyldan til mats hvíli. Í umsögninni er einnig vikið að öðrum röksemdum kæranda og þeim svarað, t.d. sjónarmiðum kæranda er varða það að Alcoa sé skilgreint sem orkunotandinn og sjónarmiðum um hugsanlega frekari orkuöflun.

#### *4. Sjónarmið sveitarfélaga, heilbrigðiseftirlits og iðnaðarráðuneytis.*

Umsagnir Aðaldælahrepps, Norðurþings, Skútustaðahrepps og Þingeyjarsveitar eru efnislega samhljóða í meginatriðum. Sveitarfélögin styðja niðurstöðu Skipulagsstofnunar og þeim virðist sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum vart gerlegt, m.a. vegna umfangs, ólíkrar stöðu í matsferli og ólíkra framkvæmdaraðila. Í umsögnum þriggja sveitarfélaganna af fjórum kemur einnig fram að þau gangi út frá því að virkjað verði hvort sem álver á Bakka verði að veruleika eða ekki og að megin stefnumörkun sveitarfélaganna um orkuvinnslu og orkuflutning til Húsavíkur hafi farið fram sameiginlega í hinu nýlega samþykka svæðisskipulagi. Þess skal getið að í umsögn Norðurþings kemur fram að minnihluti byggðaráðs Norðurþings var annarar skoðunar en meirihlutinn og tók m.a. undir álit Umhverfisstofnunar.

Í umsögn sinni tekur Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra fram að það telji æskilegt að sameina og samræma umfjöllun um fyrirhugaðar framkvæmdir eins og kostur sé. Að teknu

tilliti til þeirra gagna sem fyrir liggja í málinu geri eftirlitið ekki athugasemd við þá tilhögun sem Skipulagsstofnun leggja áherslu á, þ.e. að frummatsskýrslur fyrir Þeistareykjavirkjun, stækkun Kröflu og háspennulínur til Húsavíkur verði til umfjöllunar á sama tíma og síðan verði frummatsskýrslur vegna álvers og hafnar við Húsavík kynntar sameiginlega í annan tíma. Í svarbréfi Byggingastofnunar til ráðuneytisins kemur fram að stofnunin taki ekki afstöðu til kærunnar.

Í umsögn iðnaðarráðuneytisins segir að í kæru komi ekki fram nein sjónarmið sem breyti því mati ráðuneytisins að ekki sé unnt að bíða með afgreiðslu á mati á umhverfisáhrifum á virkjunum og háspennulínum þar til tillaga að matsáætlun fyrir álver á Bakka liggja fyrir, m.a. þar sem óvíst sé hvort af byggingu álvers á Bakka verði og að framkvæmdir verði ekki á sama tíma. Telur ráðuneytið að meta beri umhverfisáhrif virkjana og háspennulína í Þingeyjarsýslu óháð því hver kaupandi orkunnar verður. Bendir ráðuneytið á svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025 en í því sé mótuð stefna um nýtingar- og verndaráætlun fyrir háhitasvæðin á Norðausturlandi hvað varðar virkjanir og legu háspennulína á svæðinu.

##### 5. Sjónarmið Umhverfisstofnunar.

Í umsögn Umhverfisstofnunar um kærana kemur fram að stofnunin telji, með vísun til 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, að Skipulagsstofnun hafi skýra heimild, að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, til að kveða á um að framkvæmdir sem háðar séu hvor annari, þó svo þær séu ekki landfræðilega tengdar, skuli metnar sameiginlega. Umhverfisstofnun vísar til afstöðu sinnar á samráðsfundi með Skipulagsstofnun hinn 17. janúar 2008 sem og til umsagnar sinnar um kæru Landverndar vegna álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda frá 10. október 2007. Í þeirri umsögn hafi komið fram að stofnunin teldi að framkvæmdir vegna álversins og við virkjanir og háspennulínur uppfylltu það skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum að teljast tengdar framkvæmdir þar sem ljóst væri að ekki yrði af framkvæmd við álver nema til kæmu virkjanir og háspennulínur, svo og að um væri að ræða sammögnunaráhrif þeirra framkvæmda. Þar hafi einnig komið fram að stofnunin teldi að sameiginlegt mat fæli í sér mikilvægt tækifæri til að greina heildaráhrif framkvæmda á umhverfið þannig að hægt væri að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum þeirra, auk þess sem almenningi gæfist þá kostur á að kynna sér umhverfisáhrif framkvæmdanna í heild sinni. Umhverfisstofnun telur að vel hafi verið staðið að umhverfismati skipulagsáætlunar um orkuvinnslu og orkuflutning til Húsavíkur og að þau vinnubrögð sem Skipulagsstofnum áætli að viðhafa séu til fyrirmyndar, þ.e. að leggja áherslu á samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum. Umhverfisstofnun telur hins vegar að í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé að finna sjálfstæða heimild til að kveða á um að framkvæmdir sem háðar séu hvor annari skuli metnar sameiginlega og að þeirri heimild hafi ekki verið breytt með gildistöku laga um umhverfismat áætlana. Með vísan til framangreinds telur stofnunin að ekki séu komin fram rök sem leiði til breytingar á afstöðu stofnunarinnar til málsins. Ítrekar hún því það álit sitt að meta eigi sameiginlega umhverfisáhrif tengdra framkvæmda, svo sem álvers, virkjana, háspennulína og hafnar, í samræmi við heimildarákvæði 2. mgr. 5. gr. laganna.

Í kjölfar ofangreindrar umsagnar Umhverfisstofnunar óskaði ráðuneytið sem fyrr segir eftir nánari afstöðu Umhverfisstofnunar til tiltekinna atriða. Í fyrsta lagi var spurt að því hvort markmiðum umhverfismats og laga nr. 106/2000 yrði ekki náð með því fyrirkomulagi sem Skipulagsstofnun legði til. Í svari Umhverfisstofnunar kemur fram að það sé skilningur stofnunarinnar að sú leið sem Skipulagsstofnun áformi sé ekki formlegt úrræði eða ráðstöfun

samkvæmt lögum nr. 106/2000 sem unnt sé að fylgja eftir. Bendir stofnunin einnig á að framkvæmdir eins og um ræði í málinu séu sérstaklega tilgreindar í athugasemdum við 2. mgr. 5. gr. í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 106/2000. Í öðru lagi var spurt um það hvaða ávinning af sameiginlegu mati stofnunin teldi ekki nást fram með því fyrirkomulagi sem Skipulagsstofnun legði til. Í svari stofnunarinnar segir m.a. að ávinningurinn af sameiginlegu mati yrði heildstætt mat á þeim framkvæmdum sem eru nauðsynlegar og eingöngu gerðar vegna byggingar álvers. Þá ítrekar stofnunin það álit sitt að sameiginlegt mat feli í sér mikilvægt tækifæri til að greina heildaráhrif framkvæmda á umhverfið þannig að hægt sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum þeirra, auk þess sem almenningi gefist þá kostur á að kynna sér umhverfisáhrif framkvæmdanna í heild sinni. Stofnunin telur enn fremur að áhrif fyrirhugaðara framkvæmda, svo sem sjónræn áhrif vegna línulagna og bygginga, rask vegna lagningar vega og efnistöku í sambandi við framkvæmdirnar, áhrif á loftgæði vegna umferðar og framleiðslu og hljóðvist verði ekki að fullu leidd í ljós nema með sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í þriðja lagi var spurt um það hvort tilvist umhverfismats áætlana hefði að mati Umhverfisstofnunar áhrif á það hvort sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 væri nauðsynlegt. Í svarinu kemur m.a. fram að stofnunin telji að það sé sjálfstæð ákvörðun, óháð tilvist umhverfismats áætlana, hvort nauðsynlegt sé að beita ákvæði 2. mgr. 5. gr. til að ná fram markmiðum laganna. Vísar stofnunin til greinargerðar með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana og fleiri atriða um muninn á mati á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda. Þá tekur stofnunin fram að þrátt fyrir að í mati á umhverfisáhrifum áætlana felist að vissu marki mat á samlegðaráhrifum fyrirhugaðra framkvæmda komi þau samlegðaráhrif ekki að fullu fram nema með sameiginlegu mati.

#### 6. *Sjónarmið Skipulagsstofnunar.*

Í umsögn Skipulagsstofnunar er tekið undir mikilvægi þess að sem best yfirsýn sé yfir umhverfisáhrif framkvæmda þegar að ákvarðanatöku kemur. Kærandi rökstyðji hins vegar ekki þá niðurstöðu sína að slík heildarsýn verði best fengin með því að meta umhverfisáhrif umræddra framkvæmda sameiginlega. Nánari útlistun og rökstuðning þurfi til sem sýni fram á betri málsmeðferð en þá sem fram hafi komið í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar, þ.e. að frummatsskýrslur verði til umfjöllunar á sama tíma og áhersla verði lögð á samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum. Þá sé sú skoðun kæranda að sameiginlegt mat sé skilvirkasta leiðin til sameiningar og samræmingar ekki rökstudd. Skipulagsstofnun telji sig hafa bent á skilvirka leið sem eðli málsins samkvæmt sé ekki fullmótuð en stofnunin hyggist fylgja eftir eins og lög leyfi. Þá minnir stofnunin á að heildarsýn hafi fengist yfir fyrirhugaðar framkvæmdir, aðrar en álverið, á svæðisskipulagsstigi. Það sé að mati stofnunarinnar það stjórnsýslustig þar sem fram eigi að fara umræða og ákvörðun um það hvort tiltekin landnýting, virkjanir og háspennulínur komi til greina. Eins og skýrt komi fram í greinargerð svæðisskipulags háhitasvæða í Þingeyjarsýslum miði það að því að orkufrekur iðnaður komi á Bakka við Húsavík og með samþykkt svæðisskipulagsins hafi sú heildarstefna verið staðfest. Vegna athugasemda kæranda um aðkomu Alcoa að málinu vísar Skipulagsstofnun til tillögu Þeistareykjavirkjunar ehf. að matsáætlun, þar sem fram komi að markmið undirbúnings jarðgufuvirkjananna sé að kanna hagkvæmni þess að framleiða rafmagn fyrir álver á Bakka við Húsavík eða aðra orkukaupendur, sem og til draga Landsnets hf. að tillögu að matsáætlun, þar sem fram komi að bygging háspennulínanna tengist virkjun háhitasvæða sem nú sé í undirbúningi vegna áforma um orkufrekan iðnað við Húsavík. Í ljósi þessa hafi Skipulagsstofnun talið eðlilegt/nauðsynlegt að kalla fulltrúa Alcoa til samráðs þar sem Alcoa sé opinberlega sá aðili sem stefni að byggingu álvers á Bakka við Húsavík. Þar sem bygging



álvers Alcoa á Bakka sé utan þess svæðis sem svæðisskipulag og umhverfismat þess náði til hafi ennfrekar verið ástæða til að hafa fulltrúa þess með í samráðsferli. Loks bendir Skipulagsstofnun á að í ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 felist heimild til handa stofnuninni til þess að láta meta sameiginlega umhverfisáhrif tveggja eða fleiri framkvæmda sem fyrirhugaðar séu á sama svæði eða háðar hverri annari. Skipulagsstofnun telji að til þess að réttlæt看legt sé að beita slíkri heimild þurfi að vera ljóst að af því hljótist aukið réttaröryggi eða það sé til hagsbóta fyrir umhverfið. Stofnunin telji að svo sé ekki í þessu tilviki og það mat hafi ekki verið hrakið.

Í kjölfar ofangreindrar umsagnar Skipulagsstofnunar óskaði ráðuneytið sem fyrr segir eftir nánari afstöðu stofnunarinnar til tiltekinna atriða. Í fyrsta lagi var spurt um það hvernig það fyrirkomulag sem Skipulagsstofnun legði til samrýmdist valdheimildum hennar samkvæmt lögum nr. 106/2000 og hvaða úrræði stofnunin hefði að lögum til að tryggja að framkvæmdaraðilar fari að þessari leið. Í svari Skipulagsstofnunar er m.a. vísað með almennum hætti til 8., 9. og 10. gr. laganna og þess að á þennan hátt verði unnt að ná markmiðum 1. gr. á minna íþyngjandi hátt heldur en með beitingu 2. mgr. 5. gr. Stofnunin bendir hins vegar á að hún hafi engin úrræði að lögum til þess að knýja framkvæmdaraðila til þess að skila inn frummatsskýrslum á sama tíma, eða þvinga þá til samvinnu. Í öðru lagi var Skipulagsstofnun spurð út í tengsl laga nr. 105/2006 og 106/2000, m.a. að því hvernig tilvist umhverfismats áætlana samkvæmt fyrrnefndu lögum hefði áhrif á ákvarðanir samkvæmt 2. mgr. 5. gr. síðarnefndu laganna. Í svari stofnunarinnar er m.a. rakið hvaða möguleikar felist í umhverfismati áætlana. Þá kemur þar fram að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum sé mjög örðugt þegar framkvæmdaraðilar séu fleiri en einn. Að ætla að slá orkufrekum iðnaði, orkuframleiðslu og orkuflutningi öllu saman í mat á umhverfisáhrifum sé ekki gerlegt, einkum vegna ólíks undirbúnings- og framkvæmdatíma, ólíkra aðila máls og umfangs framlagðs efnis sem yrði að vera miklu ítarlegra en á áætlunarstigi. Spurningunum um tengsl laganna tveggja svarar stofnunin loks þannig að hún telji að tilvist umhverfismats áætlana samkvæmt lögum nr. 105/2006 hafi ekki bein áhrif á ákvarðanir um að beita 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Stofnunin telji að sama skapi að umhverfismat áætlana geti almennt ekki talist réttmæt, virk og vægari leið að sama umhverfisréttarlega markmiðinu, en telji þó að svo geti verið í sumum tilvikum. Í þriðja lagi var Skipulagsstofnun spurð að því hver munurinn væri, með tilliti til markmiðs laga nr. 106/2000, á því fyrirkomulagi sem stofnunin legði til og þeirri leið að láta sameiginlegt mat fara fram. Í svari stofnunarinnar kemur fram að ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 gefi engar vísbendingar um það hvað felist í sameiginlegu mati og því sé erfitt að gefa við því einhlítt svar. Ef nokkrar mjög umfangsmiklar framkvæmdir yrðu metnar saman væri hætt á að ákveðnir þættir hlytu minna vægi þar sem þeir myndu tynast í mjög stórri matsskýrslu. Slík skýrsla gæti jafnframt orðið óaðgengileg fyrir almenning og markmið um upplýst mat á umhverfisáhrifum með aðkomu almennings því síður náðst. Aftur á móti væri kostur að fá fram samlegðaráhrif allra framkvæmdanna í einni skýrslu, þá sérstaklega ef um væri að ræða þætti sem magnast upp vegna samlegðar. Stofnunin telur hins vegar að umfjöllun um slík samlegðaráhrif ætti að geta legið fyrir þegar allar frummatsskýrslurnar liggja fyrir, þ.e. með því að í þeim öllum sé sami kafli samlegðaráhrifa.

Að fengnum framangreindum umsögnum óskaði ráðuneytið sem fyrr segir eftir minnisblaði Skipulagsstofnunar um helstu umhverfisáhrif sem meta mætti og greina í sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Í minnisblaði Skipulagsstofnunar kemur fram að afstaða hennar til þess hvort sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 skuli fara fram hafi ekki breyst. Stofnunin hafi hins vegar bent á þann ávinning sem felist í því að mat á

umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda fari fram á sama tíma, en helsti ávinningur af því sé að umsagnaraðilar og almenningur geti á sama tíma kynnt sér framkvæmdirnar og gert sér grein fyrir þeim áhrifum sem þær að samanlögðu munu hafa á umhverfi sitt. Síðan segir í minnisblaðinu:

„Helstu umhverfisáhrif sem mætti greina og meta samtímis eru t.d.:

- Umfang þess svæðis sem framkvæmdirnar að samanlögðu munu hafa bein og óbein áhrif á.
- Hversu mikið af landi/fyrirbærum sem njóta ákveðinnar verndar munu að samanlögðu verða fyrir áhrifum (beinum og óbeinum) allra framkvæmdanna, má þar nefna sem dæmi; landsvæði sem njóta einhverskonar verndar, t.d. hverfisverndar, friðlýsingar eða eru á náttúruminjasrá, náttúrufyrirbæri sem njóta sérstakrar verndar skv. 37.gr. náttúruverndarlaga (t.d. hraun og hverir), einstakar plöntur eða dýr sem eru á válistum eða menningarminjar.
- Hversu mikið gengið er á takmarkaða auðlind, sem háhitasvæðin eru, með því að leggja saman þau háhitasvæði sem virkjanaf framkvæmdir ná til.
- Hversu mikil efnistaka þarf að samanlögðu í framkvæmdirnar, fjöldi efnistökusvæða, flatarmál og rúmmál.
- Yfirlit yfir heildarlosun ákveðinna lofttegunda. Lofttegundir sem losaðar verða frá jarðvarmavirkjunum má leggja saman og þá við nokkrar þær sömu lofttegundir sem koma frá álverinu á Bakka.
- Mat á landslagi þar sem einstakar framkvæmdir koma saman. Sjónræn áhrif framkvæmda má meta saman þar sem einstakar framkvæmdir tengjast, t.d. línulagnir og álver í nágrenni álverslóðar og línulagnir og jarðvarmavirkjanir í og við virkjanasvæði. Út frá þeirri greiningu fengist heildstæðara mat á áhrif framkvæmda á landslag.
- Samfélagsleg áhrif má greina saman t.d. áætlaðan starfsmannafjölda bæði á framkvæmdatíma og rekstartíma. Og hugsanleg áhrif á búsetu og aðrar atvinnugreinar á svæðinu.“

#### 7. Athugasemdir framkvæmdaraðila við svör Skipulags- og Umhverfisstofnunar.

Sem fyrr segir var Landsneti hf., Landsvirkjun, Þeistareykjum ehf. og Alcoa á Íslandi ehf. gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við svör Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar við spurningum ráðuneytisins. Athugasemdir bárust frá öllum fjórum aðilunum.

Athugasemdir Landsnets hf., Landsvirkjunar og Þeistareykja ehf. við svör stofnananna eru samhljóða í öllum meginatriðum. Þar er sjónarmiðum Umhverfisstofnunar mótmælt en tekið undir þau sjónarmið sem birtast í svarbréfi Skipulagsstofnunar. Meðal annars er tekið fram að með vísun til álits Skipulagsstofnunar sé ljóst að öllu því hagræði sem að sé stefnt með 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 verði náð innan venjubundins matsferlis og því séu aðrar meira íþyngjandi leiðir ekki í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Þar að auki sé 2. mgr. 5. gr. íþyngjandi sérákvæði sem túlka beri þröngt samkvæmt almennum lögskýringarreglum. Þá er m.a. tekið fram að ekki sé hægt að byggja ákvörðun um sameiginlegt mat á þeirri forsendu einni að slíkt mat hljóti almennt að vera til þess fallið að veita skýrari mynd af heildaráhrifum. Auk þess er m.a. tekið fram að vafi leiki á því hvernig framkvæma eigi „heildarmat“ á grundvelli 2. mgr. 5. gr. Slíku mati fylgi mörg vandamál og álítaefni og það sé með öllu óvíst að sú leið sem Umhverfisstofnun kalli eftir að farin verði leiði til betri eða

skilvirkari niðurstöðu. Í niðurlagi taka fyrirtækin fram að telja verði að ákvörðun um sameiginlegt mat myndi brjóta í bága við meðalhófsreglu og önnur ákvæði stjórnsýslulaga, auk þess sem önnur skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 séu ekki fyrir hendi. Auk þessa leggur Landsnet hf. sérstaka áherslu á lögbundið hlutverk sitt, sbr. III. kafla raforkulaga nr. 65/2003, og telur að ákvörðun um sameiginlegt mat færi í bága við þetta lögbundna hlutverk.

Í upphafi athugasemda Alcoa á Íslandi ehf. kemur fram að félagið telji rétt, í ljósi mikils vafa um hvað felist í sameiginlegu mati samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, að vekja sérstaka athygli á því að engin rök hafi komið fram fyrir því að ekki sé unnt að líta svo á að sú leið að frummatsskýrslur liggi fyrir á sama tíma og að umfjöllun í þeim sé samþætt feli í sér sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. Því er síðan lýst að félagið sé ósammála þeirri túlkun Skipulagsstofnunar að hún hafi ekki úrræði að lögum til að knýja fram þá leið sem hún leggi til og þeirri túlkun Umhverfisstofnunar að ekki sé um formlegt ferli að ræða sem hægt sé að fylgja eftir. Þegar framkvæmdaraðili hafi með einkaréttarlegri yfirlýsingu samþykkt að tiltekin leið sé farin sé hann að einkarétti skuldbundinn. Félagið hafi í bréfi til Skipulagsstofnunar í febrúar sl. lýst sig reiðubúið til þess umfram lagaskyldu að vinna í samræmi við þá leið sem stofnunin hafi lagt til. Slík einkaréttarleg yfirlýsing komi til fyllingar þeirri málsmeðferð sem lög nr. 106/2000 mæli beinlínis fyrir um. Í þessu sambandi bendir félagið einnig m.a. sérstaklega á að samkvæmt 2. mgr. 8. gr. verði athugasemdir Skipulagsstofnunar hluti af matsáætlun. Stofnunin geti samkvæmt 10. gr. hafnað því að taka frummatsskýrslu til athugunar telji hún að skýrslan sé ekki í samræmi við matsáætlun. Þá ítrekar félagið þá afstöðu sína að ekki séu uppfyllt lagaleg skilyrði þess að farin sé leið 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Einnig séu þau skilyrði sem meðalhófsregla stjórnsýslulaga setji ekki uppfyllt. Leið 2. mgr. 5. gr. sé ekki til þess fallin að ná því markmiði að fá skýrari mynd af heildarumhverfisáhrifum þeirra framkvæmda sem um ræði. Jafnvel þó talið yrði að svo væri, þá væri ekki uppfyllt það skilyrði að velja beri vægasta úrræði sem völ sé á. Loks tekur Alcoa á Íslandi ehf. m.a. einnig fram að það fallist á þann skilning hinna opinberu stofnana að umhverfismat áætlana geti ekki falið í sér vægara úrræði í skilningi meðalhófsreglunnar. Slíkt mat skjóti hins vegar styrkari stoðum undir þá meginreglu laga um mat á umhverfisáhrifum að unnt sé að gera sér skýra grein fyrir heildaráhrifum framkvæmda án þess að skylda aðila til sameiginlegs mat.

#### *8. Athugasemdir framkvæmdaraðila við minnisblað Skipulagsstofnunar.*

Landsneti hf., Landsvirkjun, Þeistareykjum ehf. og Alcoa á Íslandi ehf. var einnig gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við áður nefnt minnisblað Skipulagsstofnunar. Athugasemdir bárust frá öllum fjórum aðilunum.

Í athugasemdum sínum tekur Landsnet hf. undir sjónarmið Skipulagsstofnunar um þann ávinning sem felist í því að mat tengdra framkvæmda fari fram á sama tíma. Um leið leggur fyrirtækið áherslu á ábyrgð og hagsmuni hvers framkvæmdaraðila fyrir sig og leggur í því sambandi sérstaka áherslu á lögbundið hlutverk sitt. Telur fyrirtækið það í ósamræmi við lögbundnar skyldur sínar að framkvæmdir þess, sem háðar séu mati á umhverfisáhrifum, séu órjúfanlega tengdar framkvæmdum annarra aðila. Undirbúningur framkvæmda á vegum fyrirtækisins sé sjálfstæður þáttur í uppbyggingu raforkukerfisins og þá hagsmuni megi ekki leggja að jöfnu við hagsmuni annarra framkvæmdaaðila, jafnvel þó talið sé að framkvæmdirnar tengist.

Í athugasemdum sínum tekur Landsvirkjun undir sjónarmið Skipulagsstofnunar um þann ávinning sem felist í því að mat tengdra framkvæmda fari fram á sama tíma, en leggur um leið áherslu á ábyrgð og hagsmuni hvers framkvæmdaraðila fyrir sig. Í samræmi við ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 13. febrúar 2008 verði yfirlit í frummatsskýrslu Kröfluvirkjunar II yfir allar tengdar framkvæmdir og meginumhverfisáhrif þeirra, einkum með tilliti til sammögnunar eins og þau eru þekkt á hverjum tíma. Í athugasemdunum kemur Landsvirkjun enn fremur m.a. á framfæri beinum athugasemdum vegna tveggja þeirra atriða sem Skipulagsstofnun telur að greina mætti og meta samtímis, annars vegar hversu mikið verði gengið á takmarkaða auðlind sem háhitasvæðin séu og hins vegar heildarlosun ákveðinna lofttegunda.

Athugasemdir Þeistareykja ehf. eru samhljóða athugasemdum Landsvirkjunar í öllum meginatriðum. Þar er tekið undir sjónarmið Skipulagsstofnunar um þann ávinning sem felist í því að mat tengdra framkvæmda fari fram á sama tíma, en um leið lögð áhersla á ábyrgð og hagsmuni hvers framkvæmdaraðila fyrir sig. Þá er einnig komið á framfæri sömu athugasemdum og Landsvirkjun vegna tveggja þeirra atriða sem Skipulagsstofnun greinir í minnisblaðinu.

Í athugasemdum Alcoa á Íslandi ehf. kemur fram að fyrirtækið sé í meginatriðum sammála efnisliðum minnisblaðsins, sérstaklega þeim að ekki þurfi að fara fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum hinna sjálfstæðu verkefna sem tengjast álversframkvæmdunum. Það sé ætlun Alcoa að leggja fram samantekt á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum vegna mats á umhverfisáhrifum annarra skyldra verkefna sem fara fram samhliða þeim er varða álversframkvæmdirnar og Alcoa telji að þessi leið tryggji að mikilvægum upplýsingum varðandi hin tengdu, en jafnframt sjálfstæðu verkefni, verði á skilvirkan hátt komið á framfæri.

### III. Forsendur ráðuneytisins.

Í a-lið 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er rakið að markmið laganna sé 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. Í b-d lið 1. gr. eru síðan önnur markmið laganna nefnd, sem um leið verða að teljast fela í sér markmið mats á umhverfisáhrifum. Þar segir að meðal markmiðanna sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna, svo og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og veita almenningi færi á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir. Samkvæmt framangreindu er ljóst að markmið laga nr. 106/2000 lúta ekki að því að banna tilteknar framkvæmdir, heldur fyrst og fremst að því að tryggja tiltekið 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. Í 1. mgr. 5. gr. laganna er rakið að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka umræddra laga séu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum og hafa stjórnvöld því ekkert svigrúm til mats um hvort framkvæmd sé matsskyld þegar svo stendur á. Í 2. mgr. 5. gr. er hins vegar kveðið svo á um að í þeim

tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð 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.

Heimild til slíks sameiginlegs mats var nýmæli við setningu laga nr. 106/2000. Með lögnum var ráðherra falin heimild til ákvörðunar um sameiginlegt mat, en í 2. mgr. 5. gr. laganna sagði upphaflega að 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 skuli metin sameiginlega.“ Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum var tekið 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. Með lögum nr. 74/2005 var 2. mgr. 5. gr. breytt í núverandi horf. Í breytingunni fólst einkum að ákvörðunin var falin Skipulagsstofnun í stað ráðherra auk þess sem bætt var inn í ákvæðið að slíka ákvörðun mætti taka þegar fleiri en ein matskyld framkvæmd væru „háðar hver annarri“, en fram að því var skilyrði samkvæmt lagatextanum að framkvæmdirnar væru fyrirhugaðar „á sama svæði“. Um fyrri breytinguna sagði í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum að Skipulagsstofnun tæki ákvörðun samkvæmt 2. mgr. 5. gr. en hún væri kæránleg til ráðherra og þannig væri hægt að fá ákvörðunina endurskoðaða. Um síðarnefndu breytinguna var tekið fram að í henni fælist að ekki væri nauðsynlegt að framkvæmdir séu á sama svæði til að Skipulagsstofnun geti ákveðið að umhverfisáhrif séu metin sameiginlega. Það geti einnig átt við að framkvæmdir séu háðar hver annarri en ekki að þær séu nauðsynlega landfræðilega tengdar. Framkvæmd sé háð annarri framkvæmd ef um það sé að ræða að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þessara framkvæmda. Með þessu verði umhverfisáhrif framkvæmdanna metin saman sem eigi að gefa skýrari mynd af því hver heildarumhverfisáhrif séu af framkvæmdunum.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að 2. mgr. 5. gr. felur í sér nokkur lagaskilyrði svo að beiting hennar geti komið til álita. Í fyrsta lagi þurfa þar frá greindar framkvæmdir að vera matsskyldar samkvæmt lögnum. Í annan stað er gerður sá áskilnaður að þær séu á sama svæði eða hvor annarri háðar. Í þriðja lagi er það skilyrði sett að Skipulagsstofnun hafi samráð við hlutaðeigandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Lagaskilyrði þessi hljóta að mati ráðuneytisins öll að þurfa að vera uppfyllt ef beiting heimildarinnar á að teljast tæk, líkt og orðasamband hennar og lögskýringargögn bera með sér.

Viðvíkjandi fyrsta skilyrði 2. mgr. 5. gr., um að framkvæmdir séu matsskyldar samkvæmt lögnum, er óumdeilt að þær framkvæmdir sem kærán lýtur að eru matsskyldar, sbr. 2., 5. og 22. tl. 1. viðauka laganna. Liggja enda þegar fyrir matsáætlanir vegna Þeistareykjavirkjunar og háspennulína, líkt og að framan var rakið, auk þess sem drög að tillögum að matsáætlunum vegna álvers að Bakka og Kröfluvirkjunar II eru eða hafa verið í kynningu. Hvað annað skilyrði málsgreinarinnar varðar, um að framkvæmdirnar séu annað hvort á sama svæði eða háðar hver annarri, telur ráðuneytið að í ljósi lagaákvæðisins sjálfs og framangreindra lögskýringargagna verði skilyrðið að teljast uppfyllt í málinu. Telur ráðuneytið raunar að hvorutveggja sé til staðar í málinu, að um sama svæði sé að ræða sem og framkvæmdir sem háðar séu hver annarri. Málið lýtur að framkvæmdum við orkuvinnslu og orkuflutning á svæði sem sett hefur verið sérstakt svæðisskipulag um, auk framkvæmda við

álver sem áformað er að reisa innan eða á mörkum skipulagssvæðisins. Lítur ráðuneytið svo á að um sama svæði í skilningi 2. mgr. 5. gr. sé að ræða. Þá fara tengsl umræddra orkuframkvæmda innbyrðis og við fyrirhugað álver á Bakka ekki á milli mála í fyrirliggjandi gögnum, enda gera yfirlýst áform ráð fyrir því að framkvæmdirnar anni þörfum fyrirhugaðs álvers. Þá er einsýnt að þessar framkvæmdir eru nauðsynleg forsenda fyrirhugaðs álvers, enda m.a. vísað til þeirra sem tengdra framkvæmda í drögum að tillögu að matsáætlun vegna álversins. Loks leikur ekki vafi á því að um sammögnunaráhrif þessara framkvæmda verður að ræða. Samkvæmt þessu teljast framkvæmdirnar einnig vera háðar hver annarri í skilningi 2. mgr. 5. gr. Í þessu sambandi skal nefnt að ekki verður annað séð en að Skipulagsstofnun hafi allt frá upphafi gengið út frá því að þetta annað skilyrði ákvæðisins væri til staðar, sem og flestir samráðsaðilar, en samkvæmt hinni kærðu ákvörðun var boðað til samráðsfundanna um málið „í samræmi við 5. gr. laga nr. 106/2000 msb. um mat á umhverfisáhrifum, er varðar tilvik þar sem fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri.“ Varðandi þriðja og síðasta skilyrðið, um samráð Skipulagsstofnunar við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, þá liggur fyrir að slíkt samráð var viðhaft af hálfu Skipulagsstofnunar, auk þess sem jafnt framkvæmdaraðilum og leyfisveitendum hefur verið gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri á kærustigi.

Samkvæmt framansögðu eru þau þrjú skilyrði sem nefnd eru í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 til staðar í málinu. Eftir stendur hins vegar að ákvæðið felur í sér matskennda heimild fyrir stjórnvöld og líkt og endranær við töku stjórnvaldsákvæðana er umhverfisráðuneytið bundið af ólögfestum sem og lögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar, sbr. m.a. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Í því sambandi þarf einkum að taka til athugunar hvort beiting heimildarinnar í málinu samrýmist meðalhöfsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 12. gr. skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Samkvæmt þessu er stjórnvöldum óheimilt að taka íþyngjandi ákvörðun ef hægt er að ná því markmiði sem að er stefnt á viðhlítandi hátt án þess að íþyngja málsaðila. Þegar litið er til markmiðs 2. mgr. 5. gr. telur ráðuneytið að það verði ekki slitið efnislega frá höfuðmarkmiðum laganna og umhverfismats eins og þau birtast í 1. gr. og að framan er lýst. Í 2. mgr. 5. gr. hlýtur þannig fyrst og fremst að vera heimildarákvæði um sérstaka leið að tilgangi eða markmiði sem jafnframt eru fölgín í 1. gr. umræddra laga. Þetta má glögglega greina þegar tilgangs- eða markmiðsákvæði umræddra lagagreina og lögskýringargagna eru borin saman og skýrð til samræmis. Óumdeilt verður að telja að beiting heimildarinnar í 2. mgr. 5. gr. sé meira íþyngjandi gagnvart framkvæmdaraðilum en sú framkvæmd matsins sem Skipulagsstofnun hefur lagt til. Til hennar verður þar af leiðandi ekki gripið nema ljóst sé að þeim markmiðum 1. gr. sem nást myndu með sameiginlegu mati verði ekki náð með þeirri framkvæmd sem Skipulagsstofnun leggur til. Í ljósi þeirra sjónarmiða er varða atvinnuréttindi manna og þá réttarvernd sem slíkir hagsmunir njóta að íslenskum rétti, sem og þess að um heimildarákvæði er að ræða sem reynst getur viðurhlutamikið með tilliti til réttaraðstöðu framkvæmdaraðila, er ljóst að gera verður ríkar kröfur til nauðsynjar á beitingu ákvæðisins. Á hinn bóginn liggur jafnframt fyrir að þegar ekki er tryggt að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum verði náð með öðrum hætti en þeim að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er það hlutverk stjórnvalda að beita þeirri heimild sem felst í 2. mgr. 5. gr. laganna gagnvart viðkomandi framkvæmdaraðilum.

Af hálfu Skipulagsstofnunar, sem og ýmissa umsagnaraðila, hefur verið lögð áhersla á það,

sem rök fyrir því að heimild 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 skuli ekki beitt, að fyrir liggi svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025 sem unnið var með hliðsjón af lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Þrátt fyrir að lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 og lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 stefni um margt að sömu markmiðum er um tvö ólík ferli að ræða. Lýtur enda annað ferlið að áætlunum en hitt að tilteknum framkvæmdum. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 105/2006 er tekið fram að nokkur munur sé á mati samkvæmt þeim lögum og lögum nr. 106/2000. Það eigi við um nákvæmni matsins, málsmeðferð og afgreiðslu þess. Þá sé annars vegar um að ræða almennar ákvarðanir um meginstefnu en hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir. Gildissviði eða efnisreglum laga nr. 106/2000 var ekki breytt með setningu laga nr. 105/2006, heldur gert ráð fyrir því að um tvenns konar umhverfismat yrði að ræða. Í ljósi framangreinds hefur tilvist umhverfismats áætlana ekki bein áhrif á þær reglur sem fram koma í lögum nr. 106/2000. Lýsti Skipulagsstofnun því enda yfir, í svari við spurningum ráðuneytisins, að tilvist umhverfismats áætlana samkvæmt lögum nr. 105/2006 hefði ekki bein áhrif á ákvarðanir um að beita 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Á hinn bóginn er ekki útilokað að tilvist slíks umhverfismats áætlana geti haft einhver áhrif á mat stjórnvalda á því hvort sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna sé nauðsynlegt með tilliti til meðalhófs. Í því máli sem hér er til úrlausnar laut það umhverfismat áætlana sem fram fór hins vegar ekki að umhverfisáhrifum allra þeirra framkvæmda sem krafist er sameiginlegs mats á, enda voru áhrifin af byggingu álvers þar undanskilin. Í ljósi þess, sem og þess sem áður greinir um lög nr. 105/2006 og lög nr. 106/2000, verður ekki talið að tilvist þess umhverfismats áætlana sem þegar hefur verið unnið geti haft sérstaka þýðingu við mat á því hvort heimild 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 skuli hér beitt.

Að mati ráðuneytisins er ljóst að sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna hlýtur eðli sínu samkvæmt almennt að vera til þess fallið að veita skýrari mynd af heildaráhrifum þeirra matsskyldu framkvæmda sem um er að tefla hverju sinni, miðað við sjálfstætt mat hverrar framkvæmdar um sig. Í áðurnefndu frumvarpi sem leiddi til lögfestingar núgildandi heimildar árið 2005 var enda tekið fram að slíkt sameiginlegt mat ætti „að gefa skýrara [svo] mynd af því hver heildarumhverfisáhrif eru af framkvæmdunum.“ Af meðalhófsreglunni leiðir hins vegar að ekki er nægjanlegt að ákvörðun sé almennt séð líkleg til að ná því markmiði sem að er stefnt, heldur þarf nauðsyn að vera til staðar í því tiltekna tilviki sem er til úrlausnar. Þegar horft er til helstu gagna málsins virðast umsagnaraðilar sammála um þýðingu þess að mat umræddra framkvæmda fari fram á sama eða svipuðum tíma og að tiltekin samvinna sé viðhöfð við framsetningu upplýsinga. Þrátt fyrir að Skipulagsstofnun hafi ekki beitt 2. mgr. 5. gr. leggur stofnunin mikla áherslu á samtíma umfjöllun og samþættingu. Í niðurlagi hinnar kærðu ákvörðunar er tekið fram að stofnunin leggi mikla áherslu á að frummatsskýrslur fyrir Þeistareykjavirkjun, stækkun Kröflu og háspennulínur til Húsavíkur annars vegar og vegna álvers og hafnar við Húsavík hins vegar verði til umfjöllunar á sama tíma, auk þess sem stofnunin muni leggja áherslu á samþættingu umfjöllunar í einstökum frummatsskýrslum. Í öðrum gögnum málsins fjallar Skipulagsstofnun nánar um þann ávinning sem felst í því að mat á umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda fari fram á sama tíma. Í minnisblaði frá 3. júlí 2008 rekur stofnunin að helsti ávinningurinn af slíku sé sá að umsagnaraðilar og almenningur geti á sama tíma kynnt sér framkvæmdirnar og gert sér grein fyrir þeim áhrifum sem þær að samanlögðu munu hafa á umhverfið. Þar er einnig nánar rakið hver helstu umhverfisáhrifin eru sem greina mætti og meta samtímis, svo sem umfang þess svæðis sem framkvæmdirnar að samanlögðu munu hafa bein og óbein áhrif á, hversu mikið af landi/fyrirbærum sem njóta ákveðinnar verndar munu að samanlögðu verða fyrir áhrifum allra framkvæmdanna, hversu mikið verði gengið á þá

takmörkuðu auðlind sem háhitasvæðin eru, hversu mikla efnistöku þurfi að samanlögðu í framkvæmdirnar, hver heildarlosun ákveðinna lofitegunda verði og hver áhrifin á landslag verði þar sem einstakar framkvæmdir koma saman.

Umhverfisráðuneytið tekur undir þau atriði sem Skipulagsstofnun greinir í minnisblaði sínu og sjónarmið stofnunarinnar um ávinninginn af samtíma mati. Um leið telur ráðuneytið að þessi ávinningur af samtíma mati geri ákvörðun um sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 nauðsynlega. Þegar litið er til umrædds ávinnings, sem og umfangs, stærðar og líklegra sammögnunaráhrifa hinna tengdu framkvæmda, telur ráðuneytið brýna þörf á því að tryggt sé með ótvíræðum hætti að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna fari fram á sama tíma og að umhverfisáhrif þeirra allra liggi fyrir í heild sinni og hafi verið kynnt áður en leyfi fyrir einstökum framkvæmdum er veitt. Hin kærða ákvörðun veitir ekki slíka tryggingu og nær því ekki þeim markmiðum sem nást myndu með ákvörðun um sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. Hvað sem yfirlýstri áherslu Skipulagsstofnunar líður, um að frummatsskýrslur verði til umfjöllunar á sama tíma, þá tryggja lög nr. 106/2000 ekki nægjanlega valdheimildir hennar til að fylgja slíkri áherslu eftir. Þrátt fyrir að löggin feli í sér tilteknar heimildir til að kveða á um hvernig efni frummatsskýrslu skuli háttað, sbr. einkum 8.-10. gr., verða þessar heimildir ekki taldar standa til þess að Skipulagsstofnun geti að óbreyttu knúið tvo eða fleiri framkvæmdaraðila til að skila inn frummatsskýrslum á sama tíma. Þá verður ekki fallist á að fyrir liggi einkaréttarlegar yfirlýsingar um samtíma mat allra framkvæmdanna sem geri Skipulagsstofnun unnt að fylgja slíku mati eftir. Kemur enda fram í svari stofnunarinnar við spurningu ráðuneytisins um úrræði hennar til að tryggja að farið verði að því fyrirkomulagi sem hún leggur til, að stofnunin hafi engin úrræði að lögum til þess að knýja framkvæmdaraðila til að skila inn frummatsskýrslu á sama tíma eða að þvinga þá til samstarfs. Það er einnig mat Umhverfisstofnunar að hið áformaða fyrirkomulag Skipulagsstofnunar sé ekki formlegt ferli sem unnt sé að fylgja eftir.

Þó Skipulagsstofnun meti það svo að fullur vilji sé til samstarfs felst ekki sama tryggingin í slíku og í ákvörðun um sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. Ákvörðun um sameiginlegt mat tryggir samtíma umfjöllun á meðan hin kærða ákvörðun inniheldur einungis yfirlýsingu um áherslu sem Skipulagsstofnun telur sig ekki hafa lagaleg úrræði til að fylgja eftir kjósi framkvæmdaraðilar að skila inn frummatsskýrslum á mismunandi tímum. Í þessu ljósi er ákvörðun um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum nauðsynleg í því skyni að ná fram markmiðum umhverfismats og laga um mat á umhverfisáhrifum. Að öðrum kosti er ekki tryggt að ávinningurinn af samtíma mati nái fram að ganga og þar af leiðandi þau markmið laga nr. 106/2000 að leiða umhverfisáhrif framkvæmda í ljós, kynna þau fyrir almenningi og draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum, sbr. ákvæði a-, b- og d-liðar 1. gr. Þá er ljóst að ákvörðun um sameiginlegt mat tryggir með ótvíræðum hætti samvinnu framkvæmdaraðila, sbr. ákvæði c-liðar 1. gr., ólíkt því sem staðfesting hinnar kærðu ákvörðunar myndi gera. Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið ekki fært að láta sitja við fyrirkomulag sem Skipulagsstofnun telur sig ekki hafa lagaleg úrræði til að fylgja eftir og veitir ekki tryggingu fyrir því að ávinningurinn af samtíma mati og markmið laganna nái fram að ganga. Tekið skal fram að það getur ekki breytt þessari niðurstöðu að tvær matsáætlanir af fjórum liggi nú þegar fyrir, enda veita þær matsáætlanir ekki frekar en hin kærða ákvörðun tryggingu fyrir því að samtíma mat hinna tengdu framkvæmda nái fram að ganga.

Við þetta verður ennfremur að bæta að þrátt fyrir þann ávinning sem Skipulagsstofnun telur af samtíma mati, sem og þau áhrif framkvæmdanna allra sem hún tiltekur að greina mætti og meta samtímis, má engu að síður skilja orðalag hinnar kærðu ákvörðunar á þann hátt að



áherslan þar standi ekki endilega til samtíma umfjöllunar allra fjögurra frummatsskýrslna, heldur frekar til þess að orkuframkvæmdirnar þrjár verði til umfjöllunar í einn tíma en álver í annan tíma. Jafnvel þó stofnunin hefði lagaleg úrræði til að fylgja áherslu ákvörðunarinnar eftir væri því ekki fullljóst að samtíma mat framkvæmdanna næði fyllilega fram að ganga og þar með markmið laga nr. 106/2000.

Önnur sjónarmið sem færð hafa verið fram af hálfu Skipulagsstofnunar og framkvæmdaraðila fá ekki breytt framangreindri niðurstöðu, svo sem sjónarmið um að framkvæmdaraðilar séu ólíkir og staðan í matsferli mismunandi. Lögskýringargögn með 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 gera sérstaklega ráð fyrir því að um geti verið að ræða framkvæmdir á vegum ólíkra aðila og staða framkvæmdanna í matsferli verður ekki talin svo ólík að meðalhófsreglan standi ákvörðun um sameiginlegt mat í vegi. Það athugast í því sambandi að 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. Tilvísanir í önnur ákvæði laga nr. 106/2000, svo sem 12. og 16. gr., til hugsanlegrar réttaróvissu eða til raforkulaga nr. 65/2003 geta ekki heldur breytt framangreindri niðurstöðu. Með 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 hefur löggjafinn fengið stjórnvöldum skýra heimild til að láta sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum fara fram, að uppfylltum tilteknum lagaskilyrðum og að gættum reglum stjórnsýsluréttar, svo sem um meðalhóf. Lagaskilyrði ákvæðisins eru til staðar og beiting heimildarinnar er í samræmi við meðalhófsregluna enda verður markmiðum laganna og umhverfismats ekki náð með öðru og vægara móti að mati ráðuneytisins.

#### IV. Niðurstaða ráðuneytisins.

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er að finna heimild til að ákveða að umhverfisáhrif fleiri en einnar framkvæmdar skuli metin sameiginlega. Fyrir beitingu heimildarinnar eru þrenn skilyrði sett í ákvæðinu auk þess sem ákvörðunin verður að samrýmast meðalhófsreglunni og öðrum reglum stjórnsýsluréttar. Líkt og rakið var í kafla III hér að framan eru lagaskilyrði ákvæðisins öll til staðar í málinu. Þá knýr nauðsyn á um beitingu heimildarinnar enda tryggir hin kærða ákvörðun ekki að markmið laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 nái fram að ganga.

Skipulagsstofnun komst að þeirri niðurstöðu að sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skyldi ekki fara fram. Í hinni kærðu ákvörðun er þó tekið fram að stofnunin leggi áherslu á að frummatsskýrslur verði til umfjöllunar á sama tíma sem og á samþættingu umfjöllunar. Þessi áhersla stofnunarinnar er til samræmis við þann óumdeilda ávinning sem felst í því að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna fari fram á sama tíma. Hvað sem yfirlýstri áherslu Skipulagsstofnunar líður er ljóst að hin kærða ákvörðun tryggir ekki að samtíma mat og ávinningurinn af slíku mati nái fram að ganga, enda tryggja lög nr. 106/2000 ekki nægjanlega valdheimildir stofnunarinnar til að fylgja umræddri áherslu eftir. Hefur stofnunin enda sjálf lýst því yfir að hún hafi engin úrræði að lögum til þess að knýja framkvæmdaraðila til þess að skila inn frummatsskýrslu á sama tíma eða að þvinga þá til samstarfs.

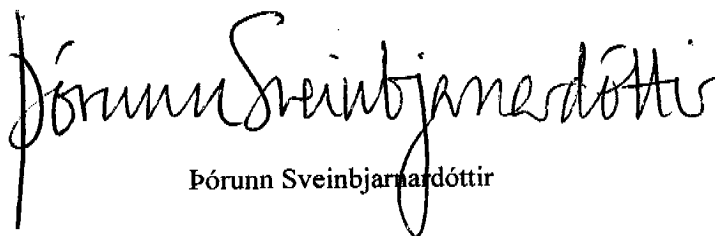
Þegar litið er til ávinningsins af samtíma mati, sem og stærðar, umfangs, og líklegra sammögnunaráhrifa hinna tengdu framkvæmda, telur ráðuneytið brýna þörf á því, með tilliti

til markmiða laga nr. 106/2000, að tryggt sé með ótvíræðum hætti að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna fari fram á sama tíma og að umhverfisáhrif þeirra allra liggi fyrir í heild sinni áður en leyfi fyrir einstökum framkvæmdum er veitt. Slík framkvæmd er tryggð með beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 en ekki með staðfestingu hinnar kærðu ákvörðunar. Staðfesting fæli í sér að látið væri sitja við áform um fyrirkomulag sem Skipulagsstofnun telur sig ekki hafa lagaleg úrræði til að fylgja eftir og veitir ekki tryggingu fyrir því að ávinningurinn af samtíma mati og markmið laganna nái fram að ganga. Við þessar aðstæður, þar sem ekki er tryggt að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum verði náð með öðrum hætti en þeim að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum umræddra framkvæmda, er það hlutverk stjórnvalda að beita þeirri heimild sem felst í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

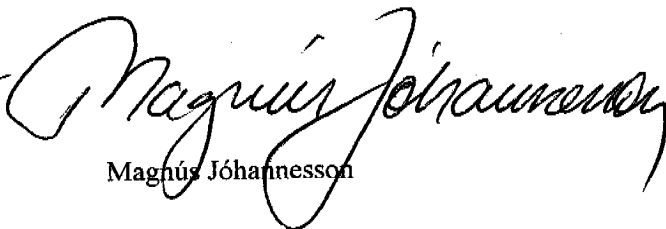
Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða ráðuneytisins að hin kærða ákvörðun skuli felld úr gildi og heimildinni í 2. mgr. 5. gr. beitt í málinu.

#### Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 13. febrúar 2008 er felld úr gildi og skulu umhverfisáhrif álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur metin sameiginlega samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sbr. 5. gr. laga nr. 74/2005.



Þórunn Sveinbjarnardóttir



Magnús Jóhannesson