

Lex lögmansstofa
Karl Axelsson, hrl.
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 23. júní 2014
Tilvísun: 201311096 / 2.8.2

Ákvörðun vegna beiðni um endurskoðun matsskýrslu

1. INNGANGUR

Hinn 29. nóvember 2013 barst Skipulagsstofnun bréf dags. 26. sama mánaðar frá Karli Axelssyni, hrl., fyrir hönd landeigenda jarðanna Landakots, Hvassahrauns og Stóru og Minni Vatnsleysu, nokkurra eigenda heiðarlands Vogajarða og tveggja eigenda Stóra Knarrarness. Bréfið felur í sér beiðni þessara aðila um endurskoðun matsskýrslu Landsnets hf. (Landsnet hér eftir) um Suðurnesjalínu 2 sem er einn hluti áætlana fyrirtækisins um lagningu Suðvesturlína.

Umræddri matsskýrslu var skilað til Skipulagsstofnunar þann 10. ágúst 2009 og lá álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum fyrir þann 17. september sama ár. Í beiðni framangreindra aðila er þess óskað að stofnunin neyti heimildar 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og ákveði að endurskoða skuli matsskýrslu vegna hinna fyrirhuguðu framkvæmda. Þá er í beiðninni vísað til 24. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og óskráðrar almennrar heimildar stjórnvalda til endurupptöku mála.

2. MÁLAVEXTIR

Landsnet sendi 18. maí 2009 frummatsskýrslu um Suðvesturlínur til meðferðar hjá Skipulagsstofnun. Stofnunin kynnti í kjölfarið frummatsskýrsluna opinberlega og fyrir umsagnaraðilum og var opinber kynningartími til 2. júlí 2009.

Landsnet skilaði endanlegri matsskýrslu til Skipulagsstofnunar þann 10. ágúst 2009 og óskaði eftir álini stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Álit hennar lá fyrir þann 17. september 2009.

Með bréfi Landsnets til Orkustofnunar dags. 21. desember 2012 sótti fyrirtækið um leyfi til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki, Suðurnesjalínu 2. Hinn 5. desember 2013 veitti Orkustofnun Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Í ákvörðuninni kemur fram að um sé að ræða 220 kV háspennulínu frá tengivirki við Hamranes í Hafnarfirði um Voga, Reykjanesbæ og Grindavíkurbæ að tengivirki við Rauðamel, um 5 km norðan við Svartsengi. Þá kemur fram í ákvörðuninni að leyfið undanþiggi ekki leyfishafa frá því að sækja um önnur leyfi vegna starfsemi sinnar sem mælt er fyrir um í lögum. Áður en framkvæmdir hefjist skuli önnur leyfi, sem lög kveða á um, liggja fyrir. Skipulagsstofnun er ekki kunnugt um þegar þetta er ritað að veitt hafi verið önnur leyfi fyrir framkvæmdinni.

Með bréfi til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins dags. 20. febrúar 2013 fór Landsnet þess á leit við ráðherra að hann heimilaði félaginu að taka eignarnámi tiltekin landsréttindi á Reykjaneskaga vegna framkvæmda við Suðurnesjalínu 2. Í beiðninni kom fram að reynt hafi verið til þrautar að ná samningum við landeigendur jarðanna Landakots, Hvassahrauns og Stóru og Minni Vatnsleysu, nokkra eigendur heiðarlands Vogajarða og tvo eigendur Stóra Knarrarness án árangurs.

Hinn 26. febrúar 2014 var tilkynnt á vefsíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að iðnaðar- og viðskiptaráðherra hefði heimilað Landsneti á grundvelli 23. gr. raforkulaga að framkvæma eignarnám í ofangreindum jörðum á Suðurnesjum vegna lagningar Suðurnesjalínu 2.

3. BRÉFASAMSKIPTI SKIPULAGSSTOFNUNAR VIÐ LANDEIGENDUR OG FRAMKVÆMDARAÐILA

Í kjölfar beiðni landeigenda jarðanna Landakots, Hvassahrauns og Stóru og Minni Vatnsleysu, nokkurra eigenda heiðarlands Vogajarða og tveggja eigenda Stóra Knarrarness um endurskoðun matsskýrslu um Suðurnesjalínu 2 ritaði Skipulagsstofnun bréf til landeigendanna dags. 2. janúar 2014. Tilefni bréfsins var fyrst og fremst að þá lá fyrir framangreind ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013 um að veita leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Skipulagsstofnun óskaði eftir upplýsingum frá landeigendunum um hvort þeir teldu ákvörðun Orkustofnunar leiða til þess að ekki væru lengur forsendur til að óska eftir endurskoðun á umræddri matsskýrslu. Teldu þeir að slíkar forsendur væru enn fyrir hendi, var óskað eftir að þeir gerðu grein fyrir þeim lagasjónarmiðum sem lögju að baki þeirri afstöðu.

Svarbréf frá landeigendum barst Skipulagsstofnun 4. febrúar 2014. Í bréfinu upplýsa þeir að þeir séu alfarið ósammála ákvörðun Orkustofnunar. Þeir undirbúi nú málssókn fyrir dómstólum þar sem þess verði krafist að ákvörðunin verði ógilt með dómi. Verði byggt á því að ákvörðunin sé efnislega röng, að Orkustofnun hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, og gegn andmæla- og upplýsingarétti þeirra, sbr. 13. og 15. gr. sömu laga. Þeir telji því augljóst að enn séu forsendur fyrir endurskoðun matsskýrslunnar. Þá lýsa landeigendurnir þeirri afstöðu sinni að Skipulagsstofnun sé rétt að hefja strax mat á því hvort endurskoða eigi matsskýrsluna, enda sé áður nefnd málshöfðun þeirra alls ótengt þeirri vinnu stofnunarinnar. Þannig sé álit hennar um mat á umhverfisáhrifum alls ótengt leyfi Orkustofnunar til að reisa og reka nýjar raflínur sem veitt er á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Mat á umhverfisáhrifum sé þannig ekki undanfari leyfisveitingar frá Orkustofnun og öfugt, enda sé um tvær mismunandi stjórnýsluathafnir að ræða á grundvelli ótengdra laga. Birtist þessi afstaða m.a. skýrlega í ákvörðun Orkustofnunar þar sem fram komi að endurupptökubeiðni landeigenda til Skipulagsstofnunar fresti ekki stjórnvaldsákvörðun. Þá sé þetta enn ljósara þegar litið sé til þess að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir 17. september 2009 en Landsnet hafi ekki sótt um leyfi Orkustofnunar fyrr en rúmum þremur árum síðar eða 21. desember 2012.

Með bréfi til Landsnets dags. 12. febrúar 2014 upplýsti Skipulagsstofnun fyrirtækið um beiðni landeigenda um endurskoðun matsskýrslu. Var fyrirtækinu gefinn kostur á að tjá sig um beiðnina, sbr. 13. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Hinn 17. mars sl. barst Skipulagsstofnun bréf frá Landsneti dags. 12. mars sl. með andmælum fyrirtækisins vegna beiðninnar.

Með bréfi til landeigenda dags. 18. mars 2014 gaf Skipulagsstofnun þeim kost á að gera athugasemdir við ofangreint svarbréf Landsnets. Frestur til þess var veittur til og með 1. apríl. Með tölvubréfi lögmanns þeirra til stofnunarinnar dags. 28. mars var óskað eftir því að þeim yrði veittur frestur til 14. apríl og varð stofnunin við þeirri ósk. Sama dag óskaði lögmaður landeigenda símleiðis eftir viðbótarfresti til 16. apríl sem stofnunin féllst á. Athugasemdirnar bárust stofnuninni með bréfi dags. 16. apríl 2014.

Skipulagsstofnun ritaði bréf til lögmanns landeigenda 20. maí 2014 til að upplýsa um að afgreiðsla á beiðni landeigenda um endurskoðun matsskýrslu myndi tefjast, en stefnt væri að því að kynna ákvörðun í málinu í lok maímánaðar eða snemma í júnímánuði.

4. MÁLSÁSTÆÐUR OG RÖK LANDEIGENDA

Landeigendur byggja beiðni sína um endurskoðun matsskýrslu á 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, 24. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og óskráðri almennri heimild stjórnvalda til endurupptöku mála. Í beiðninni lýsa landeigendur þeirri afstöðu sinni að mikilvægt sé að matsskýrslan sé á réttum grunni reist þar sem henni sé m.a. ætlað að vera undanfari og forsenda opinberrar leyfisveitingar. Umfjöllunin í matsskýrslu um aðra mögulega valkosti við framkvæmdina sé um margt ábótavant. Þá telja landeigendurnir m.a. að enginn samanburður liggi fyrir í matsskýrslunni á kostnaði við lagningu Suðurnesjalínu 2 í jörð og lofti, hún eigi sér ekki stoð í gildri kerfisáætlun, ekkert samráð hafi verið haft við landeigendur við val á línuleiðum og framkvæmdakostum og að Landsnet hafi ekki gert grein fyrir öllum þáttum framkvæmdar í matsskýrslunni. Í umræddri beiðni lýsa landeigendurnir einnig þeirri afstöðu sinni að þær forsendur sem matsskýrslan og álit Skipulagsstofnunar séu byggðar á séu brostnar vegna þeirrar öru tækniþróunar sem orðið hefur síðastliðin ár á sviði lagningar jarðstrengja. Það hafi orðið jákvæð þróun í öryggi slíkra strengja auk þess sem kostnaður við lagningu þeirra hafi minnkað til muna. Þá séu gerðar sífellt auknar kröfur til þess að litið sé til sjónarmiða á borð við umhverfis- og náttúruvernd við stórtækar framkvæmdir.

Landeigendur færa í beiðni sinni með ítarlegum hætti fram sjónarmið og málsástæður máli sínu til stuðnings sem Skipulagsstofnun hefur farið yfir en telur ekki nauðsynlegt að rekja hér. Í kafla 6 hér að neðan verður þó vikið að nokkrum málsástæðum landeigendanna sem koma fram í athugasemdadbréfi þeirra.

5. MÁLSÁSTÆÐUR OG RÖK FRAMKVÆMDARADILA

Í bréfi Landsnets til Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2014 kemur m.a. fram að frá því að matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar lágu fyrir hafi Landsnet unnið að undirbúningi með tilheyrandi kostnaði. Fyrirtækinu hefði verið og sé réttmætt í alla staði að treysta því að álit stofnunarinnar sæti ekki endurskoðun án viðhlítandi lagaheimilda. Hljóti mikið að þurfa að koma til og jafnframt séu dómstólar einvörðungu bærir til að leysa úr því álitaefni hvort Landsnet og þar um leið Skipulagsstofnun hafi gert mat á umhverfisáhrifum með þeim meinbugum að ógildingunni eða endurskoðun varði. Ekki þurfi að undra að Landsnet muni kanna rétt sinn til skaðabóta ef það tilvik komi upp að áætlanir og lögbundið ferli sem unnið er eftir standist ekki vegna ólögbundinna ákvarðana stjórnvalda. Þá telur Landsnet að það sé ljóst að landeigendur í málinu geti ekki lögum samkvæmt beint kröfu um endurskoðun til Skipulagsstofnunar þar sem þeir eru ekki bærir til þess að lögum. Stofnunin hafi enga lagaheimild til að verða við beiðni landeigendanna og beri því að hafna henni.

Landsnet hefur fært með ítarlegum hætti fram fleiri sjónarmið og málsástæður máli sínu til stuðnings sem Skipulagsstofnun hefur farið yfir en telur ekki nauðsynlegt að rekja hér frekar.

6. ATHUGASEMDABRÉF LANDEIGENDA

Í bréfi landeigenda til Skipulagsstofnunar frá 16. apríl 2014 er mótmælt lögskýringu Skipulagsstofnunar á ákvæðum 1. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, sem kemur fram í bréfi stofnunarinnar til landeigenda frá 2. janúar 2014. Í fyrrnefnda bréfinu kemur fram sú afstaða að ákvæðin hafi að geyma tvær sjálfstæðar heimildir til að óska eftir og kveða á um að matsskýrsla verði endurskoðuð í heild eða að hluta. Í 2. mgr. felist sjálfstæð heimild til handa Skipulagsstofnun til að kveða á um að endurskoða skuli matsskýrslu, að skilyrðum ákvæðisins uppfylltum. Að mati

landeigenda taki tilvísun í 2. mgr. til 1. mgr. einungis til framkvæmdaraðilans sem slíks en ekki til tímaskilyrða ákvæðisins. Önnur túlkun myndi leiða til þess að jafnvel þótt Skipulagsstofnun og aðilar máls sammæltust um að matsskýrsla væri haldin verulegum ágöllum og/eða að forsendur hefðu breyst svo verulega að matsskýrsla væri ómarktæk í heild eða að hluta kæmi endurskoðun á grundvelli 12. gr. ekki til álita fyrr en að tíu árum liðnum. Slík lögskýring sé í svo hróplegu ósamræmi við meginmarkmið laga nr. 106/2000, um að draga skuli eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, að ekki fái staðist.

Þá telja landeigendur að túlkun Skipulagsstofnunar á samspili 1. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 eigi sér ekki stoð í evrópskum tilskipunum um umhverfismat, t.d. nú tilskipun 2011/92/EB. Endurskoðun sé réttarúræði og almennt kveði tilskipanir ESB ekki á um réttarúræði við brotum. Hins vegar megi réttarúræði samkvæmt landsrétti vegna EES-löggjafar hvorki gera borgurunum það óhæfilega erfitt að sækja rétt sinn, vera þannig hagað að þau vinni gegn markmiðum viðeigandi EES-löggjafar eða sæta strangari skilyrðum en þegar um er að ræða sambærileg málefni að landsrétti (principle of effectiveness og principle of equivalence). Skilyrði 12. gr. laganna um mat á umhverfisáhrifum standist hvorugt þessara prófa. Það tíðkist ekki að gera þá kröfu í íslenskum rétti, að stjórnarathafnir séu orðnar tíu ára gamlar til þess að þær fái endurskoðaðar eða að það sé aðeins einn aðili, sem geti farið fram á endurskoðun þeirra (í þessu tilviki leyfisveitandi). Túlkun Skipulagsstofnunar á samspili 1. og 2. mgr. 12. gr. standist því ekki að EES-rétti.

Enn fremur mótmæla landeigendur þeirri afstöðu Skipulagsstofnunar, sem kemur fram í bréfi stofnunarinnar frá 2. janúar 2014, að í álitum hennar á umhverfisáhrifum Suðvesturlína felist ekki „bindandi úrlausn“ um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila og því séu ekki forsendur til að óska eftir endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga. Í því sambandi benda þeir á að ýmsar ákvarðanir Skipulagsstofnunar tengdar matsskýrslu séu stjórnvaldsákvarðanir, þ.m.t. ákvarðanir um matsáætlun og afstaða til frummatsskýrslu. Að þeirra mati fái því ekki annað séð en að álit á matsskýrslu hljóti þar með einnig að teljast til stjórnvaldsákvarðana. Öll rök hnigi því til þess að um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun sem 24. gr. stjórnsýslulaga taki til.

Jafnframt taka landeigendur fram að jafnvel þótt stjórnsýslulög gildi ekki beint um málsmeðferðina þá eigi ólögfestar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um endurupptöku mála við í málinu. Þessar reglur hafi mun víðtækara gildissvið en ákvæði stjórnsýslulaga, auk þess sem stjórnsýslulög taki stundum óbeint til slíkrar málsmeðferðar. Stjórnvöldum kunni því að vera skylt að endurupptaka mál, án kröfu, á grundvelli ólögfesta reglna stjórnsýsluréttar, til að mynda þegar forsendur máls hafi breyst verulega frá því að ákvörðun var tekin eða rökstuddar vísbendingar um verulega annmarka á máli liggja fyrir.

Í ofangreindu bréfi landeigenda frá 16. apríl 2014 eru einnig gerðar athugasemdir við framangreint bréf Landsnets til Skipulagsstofnunar frá 12. mars. Þar er m.a. mótmælt að Landsneti sé rétt að treysta því að álit stofnunarinnar sæti ekki endurskoðun. Landeigendur halda því fram að Landsnet geti ekki treyst því að matsskýrsla sem haldin er svo verulegum ágöllum hljóti athugasemdalaust brautargengi. Þar sem hin lögbundna matsskýrsla hafi verið haldin verulegum ágöllum megi ætla að álit Skipulagsstofnunar frá 17. september 2009 sé jafnframt haldið verulegum annmörkum og sé jafnframt ógildanlegt þegar af þeirri ástæðu. Því sé bæði rétt og nauðsynlegt að matsskýrsla og álit stofnunarinnar sæti endurskoðun. Sömu niðurstöðu megi jafnframt leiða af þeirri öru þróun sem orðið hafi á sviði jarðstrengjatekni frá því að álitid lá fyrir. Þá telja landeigendur að augljóst sé að aðili stjórnsýslumáls geti hvað sem þessu líður aldrei treyst á fullkominn endanleika stjórnvaldsákvarðana, enda hafi stjórnvöld nokkuð rúmar heimildir til afturköllunar og endurupptöku máls, sbr. m.a. VI. kafla stjórnsýslulaga.

Þá mótmæla landeigendurnir þeirri fullyrðingu Landsnets að þeir séu ekki bærir til þess að lögum að beina kröfu um endurskoðun til Skipulagsstofnunar. Þeir halda því fram að þeir séu landeigendur á

svæði sem Landsnet hyggst taka eignarnámi vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 og eigi því beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af því að matsskýrsla vegna framkvæmdarinnar verði endurskoðuð. Þeir eigi því augljósan lögvarinn rétt til að krefjast endurskoðunar.

Landeigendur hafa í athugasemdabréfi sínu fært með ítarlegum hætti fram sjónarmið og málsástæður máli sínu til stuðnings sem Skipulagsstofnun hefur farið yfir en telur ekki nauðsynlegt að rekja hér frekar.

7. NIÐURSTAÐA

7.1

7.1.1 12. gr. laga nr. 106/2000

Í beiðni landeigenda í málinu um endurskoðun matsskýrslu er vísað til 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar er ekki vikið að efni 1. mgr. sömu greinar. Að mati Skipulagsstofnunar verður að gæta innra samræmis milli þessara málsgreina sem leiðir til þeirrar ályktunar að túlka og beita beri ákvæði 2. mgr. með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. Til stuðnings þessum lagaskilningi bendir stofnunin á að í 2. mgr. er sérstaklega vísað til ákvæðis 1. mgr. Stofnunin getur ekki fallist á þau rök landeigenda, sem koma fram í athugasemdabréfi þeirra, að tilvísunin taki einungis til framkvæmdaraðilans sem slíks en ekki til tímaskilyrða ákvæðisins. Slík túlkun fær að mati stofnunarinnar ekki stoð í lagatextanum. Þá bendir Skipulagsstofnun á að í athugasemdum við 11. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 74/2005, sem breytti 12. gr. í núverandi horf, er ekki að finna upplýsingar sem renna stoðum undir umrædda túlkun landeigenda.

Í 1. mgr. 12. gr. er mælt fyrir um að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Samkvæmt þessu ákvæði er gert ráð fyrir að framkvæmdir hafi ekki hafist innan „tíu ára“ frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Þá hefur löggjafinn ákveðið með ákvæðinu að aðeins „leyfisveitandi“ skuli óska ákvörðunar stofnunarinnar um endurskoðun. Ákvæðið er fortakslaust að þessu leyti og felur ekki í sér heimild fyrir landeigendur til að óska slíkrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar. Til frekari stuðnings þessu er bent á að í athugasemdum við 11. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 74/2005 kemur fram að „hér geti annaðhvort verið um að ræða sveitarstjórn eða leyfisveitanda samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gilda.“ (Alþt. 2004-2005, A-deild, þskj. 241, mál nr. 235). Þar sem álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína lá fyrir 17. september 2009 og þeir sem óska eftir endurskoðun matsskýrslu eru landeigendur tiltekinna jarða telur stofnunin að ofangreind efnisskilyrði í 1 mgr. 12. gr. séu ekki uppfyllt. Af þessu leiðir að ákvæði 12. gr. koma ekki til greina sem lagagrundvöllur fyrir beiðni landeigenda um endurskoðun á matsskýrslu Suðvesturlína.

Landeigendur halda því fram í athugasemdabréfi sínu að túlkun Skipulagsstofnunar á samspili 1. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 eigi sér ekki stoð í evrópskum tilskipunum um umhverfismat. Stofnunin bendir á að almennar athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2005 sem og athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins bera ekki með sér að tilurð ákvæðanna í 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum megi rekja til evrópskrar löggjafar, t.d. tilskipunar nr. 2011/92/EB (áður 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa áhrif á umhverfið). Þá fær Skipulagsstofnun ekki séð hvernig framangreind skilyrði 12. gr. laga nr. 106/2000 og túlkun hennar á greininni vinni gegn markmiðum viðeigandi EES-löggjafar eða sæti strangari skilyrðum en þegar um er að ræða sambærileg málefni að landsrétti, eins og landeigendur halda fram. Stofnunin bendir þar að auki á að ekki hafa fallið dómur frá Hæstarétti, Evrópudómstólnum eða EFTA-dómstólnum sem renna stoðum undir þessa staðhæfingu

landeigendanna. Þá hafa þessir dómstólar ekki kveðið upp dóma þess efnis að 12. gr. sé í andstöðu við ákvæði Árósasamningsins frá 25. júní 1998 sem fjalla um þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang hans að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Landeigendur fullyrða einnig í athugasemdabréfinu að það tíðkist ekki að gera þá kröfu í íslenskum rétti að stjórnarathafnir séu orðnar tíu ára gamlar til þess að þær fáið endurskoðar eða að það sé aðeins einn aðili sem geti farið fram á endurskoðun þeirra (í þessu tilviki leyfisveitandi). Þessi fullyrðing er að mati Skipulagsstofnunar rétt og er í samræmi við þá almennu reglu stjórnsýsluréttar að aðili geti fengið stjórnarathöfn endurskoðaða án takmarkana, nema annað sé tekið fram í lögum. Hins vegar bendir Skipulagsstofnun á að löggjafinn hefur með 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 sett skilyrði fyrir endurskoðun matsskýrslu, annars vegar tíu ára tímamark og hins vegar að aðeins leyfisveitandi skuli óska ákvörðunar um endurskoðun matsskýrslunnar. Stofnunin telur því að 12. gr. feli í sér sérreglu sem Alþingi hefur lögfest og því hafi hún ekki svigrúm að lögum til að virða hana að vettugi.

7.1.2 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Í beiðni landeigenda um endurskoðun matsskýrslu er vísað til 24. gr. stjórnsýslulaga sem grundvöll fyrir endurupptöku, án þess að tilgreint sé hvort 1. eða 2. tölul. í 1. mgr. 24. gr. eigi við. Hvað sem því líður bendir Skipulagsstofnun á að beiting 24. gr. er eðli málsins samkvæmt háð því að tekin hafi verið í upphafi ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, svokölluð stjórnvaldsákvörðun. Í þessu efni veur stofnunin einnig athygli á því að í athugasemdum við 24. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum kemur fram að samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. eigi aðili máls rétt á því að mál verði tekið til meðferðar á ný ef „stjórnvaldsákvörðun“ hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik. (Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505, mál nr. 313)

Í 11. gr. laga nr. 106/2000 er kveðið á um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skal stofnunin 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. Þá kemur fram í 1. mgr. að í áliti skuli Skipulagsstofnun gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. gildi þeirra gagna sem liggja til grundvallar matinu, og niðurstöðum þess. Jafnframt skuli í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu.

Eins og ákvæði 1. mgr. 11. gr. og önnur ákvæði greinarinnar eru úr garði gerð telur Skipulagsstofnun að í áliti hennar um mat á umhverfisáhrifum felist ekki „bindandi úrlausn“ um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila. Af því leiðir að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína er ekki stjórnvaldsákvörðun. Til frekari stuðnings þessari afstöðu bendir Skipulagsstofnun á að samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 13. gr. laga nr. 74/2005, skal leyfisveitandi við útgáfu leyfis til framkvæmda kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og „taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar“. Í athugasemdum við 13. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 74/2005 kemur fram að sé leyfi veitt þar sem tekið er á einhverjum eða öllum þáttum með öðrum hætti en fram kemur í álitinu þurfi leyfisveitandi þannig að geta fært rök fyrir niðurstöðu sinni. Álit Skipulagsstofnunar „bindi því ekki hendur þess“ stjórnvalds sem fer með útgáfu leyfis til framkvæmda.

Í athugasemdabréfi landeigenda er bent á að ýmsar ákvarðanir Skipulagsstofnunar tengdar matsskýrslu séu stjórnvaldsákvæðanir, þ.m.t. ákvarðanir um matsáætlun og afstaða til frummatsskýrslu. Álit á matsskýrslu hljóti þar með einnig að teljast til stjórnvaldsákvæðana. Af þessu tilefni bendir stofnunin á að þótt ákvarðanir um matsáætlun og frummatsskýrslu teljist til stjórnvaldsákvæðana þá er ekki þar með sagt að álit á matsskýrslu sé það líka. Það verður að taka

afstöðu til þess í hverju tilviki hvort viðkomandi stjórnarathöfn er stjórnvaldsákvörðun. Við það mat ber að líta til ákveðinna sjónarmiða. Eitt af þeim sjónarmiðum er hvort athöfnin feli í sér bindandi úrlausn um réttindi og skyldur. Eins og tekið er fram hér að framan telur stofnunin að í álitum hennar um mat á umhverfisáhrifum felist ekki bindandi úrlausn um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila og því sé álitin ekki stjórnvaldsákvörðun. Þá vekur stofnunin athygli á því að samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000, með síðari breytingum, getur framkvæmdaraðili kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvörðun stofnunarinnar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar skv. 1. mgr. 10. gr. um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Í umræddri 3. mgr. 14. gr. er ekki minnst á að álit á matsskýrslu sé kæránleg ákvörðun. Með kæránlegri ákvörðun er yfirleitt átt við „stjórnvaldsákvörðun“ sem aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skýtur til æðra stjórnvalds. Með hliðsjón af því telur Skipulagsstofnun að umrætt ákvæði 3. mgr. 14. gr. renni enn frekar stoðum undir að álitin sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

Með framangreind atriði í huga eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi forsendur fyrir landeigendur til að óska eftir endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga.

7.2

Í athugasemdum við 24. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 segir meðal annars:

„Rétt er að taka fram að aðili máls getur að sjálfsgöðu átt rétt til endurupptöku máls í fleiri tilvikum en þessum tveimur, ýmist á grundvelli lögfesta reglna eða óskráðra, [...]“ (Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 3305)

Samkvæmt þessu er ljóst að ekki er hægt að gagnálykta frá 24. gr. stjórnsýslulaga um skyldu stjórnvalda til að taka mál upp að nýju. Stjórnvöldum kann að vera skylt að endurupptaka mál á grundvelli ólögfesta reglna. Umboðsmaður Alþingis hefur í álitum sínum litið svo á að aðili máls geti átt rétt á endurupptöku máls ef (1) upplýst er að ákvörðun hafi byggst á röngum lagagrundvelli eða lagalegar forsendur upphaflegrar ákvörðunar hafi breyst verulega þannig að ljóst sé að ákvörðun geti ekki lengur byggst á upphaflegum lagagrundvelli, (2) fyrir liggja rökstuddar vísbendingar um verulega annmarka á málsmeðferð eða (3) verulegt misræmi er á milli úrlausna stjórnvalda í sambærilegum málum þannig að brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Sjá um þetta efni álit UA frá 7. apríl 2000 í máli nr. 2370/1998, 7. júlí 2000 í máli nr. 2614/1998, 17. nóvember 2000 í máli nr. 2485/1998 og 14. júlí 2004 í máli nr. 3927/2003.

Þrátt fyrir ofangreint verður að hafa í huga að tómlætissjónarmið leiða til þess að sú skylda sem kann að hvíla á stjórnvaldi að endurupptaka mál varir ekki endalaust, sbr. ummæli umboðsmanns Alþingis um það atriði í framangreindum málum nr. 2370/1998 og nr. 3927/2003. Einnig hefur verið talið að sjónarmið á borð við hagsmuni annarra af máli sé aðstaða sem geti mælt gegn því að mál sé endurupptekið, sbr. álit setts umboðsmanns Alþingis frá 28. febrúar 2014 í máli nr. 7323/2012.

7.3

Framkvæmdir sem kenndar eru við Suðvesturlínur, þar á meðal framkvæmdin Suðurnesjalína 2, voru teknar til meðferðar hjá Skipulagsstofnun á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 22. tölul. í 1. viðauka við lögin.

Í 1. mgr. 5. gr. kemur fram að þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögin skuli ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Þessi afstaða löggjafans hefur þau réttaráhrif að framkvæmdaraðila

er gert skylt að vinna mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar í samræmi við reglur IV. kafla laga nr. 106/2000.

Framkvæmdaraðilinn skal í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar. Síðan skal hann vinna skýrslu um mat á umhverfisáhrifum sem nefnist frummatsskýrsla, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. skal í skýrslunni m.a. tilgreina þau áhrif, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kunna að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu. Þá skal gera grein fyrir því hvaða forsendur liggja til grundvallar matinu. Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem líklegast er talið að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og tillögum um umhverfisvöktun þar sem það á við.

Auk þess sem greinir hér að ofan skal framkvæmdaraðili samkvæmt 6. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000 vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu þegar umsagnir frá leyfisveitendum og öðrum aðilum og athugasemdir hafa borist honum. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmda fyrr en rökstutt álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir um hvort matsskýrsla hans uppfylli skilyrði laga nr. 106/2000 og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst þar á fullnægjandi hátt.

Landsnet sem framkvæmdaraðili þurfti að gangast undir þær skyldur sem vikið er að í framangreindum lagaákvæðum. Mat á umhverfisáhrifum sem fyrirtækið framkvæmdi vegna styrkingar raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi hafði því veruleg og íþyngjandi áhrif á hagsmuni þess sem rekstraraðila flutningskerfis raforku. Fyrirtækið gat ekki hafist strax handa við þær framkvæmdir sem það hafði áform um og á það voru lagðar skyldur um gerð rannsókna og veitingu upplýsinga til Skipulagsstofnunar sem lið í framkvæmd umhverfismats, eins og matsskýrsla ber með sér, sem það bar sjálft kostnað af, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 106/2000.

Skipulagsstofnun gaf 17. september 2009 út álit um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína á grundvelli 11. gr. sömu laga. Með álitinu lauk hinu ítarlega og lögbundna umhverfismatsferli. Í kjölfar þess gat Landsnet hafið undirbúning að framkvæmdum og sótt um viðeigandi leyfi til framkvæmdanna. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðunni sudvesturlinur.is hóf fyrirtækið undirbúning að framkvæmdunum í ársbyrjun 2011. Eins og rakið er í kafla 2 sótti fyrirtækið með bréfi til Orkustofnunar dags. 21. desember 2012 um leyfi til byggingar á nýju raforkuflutningsvirki, Suðurnesjalínu 2. Hinn 5. desember 2013 veitti Orkustofnun Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

Hinn 29. nóvember 2013 barst Skipulagsstofnun beiðni landeigenda um endurskoðun matsskýrslu, sex dögum áður en Orkustofnun veitti ofangreint leyfi. Beiðnin kom fram rúmlega fjórum árum eftir að stofnunin gaf út álit sitt um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Af beiðninni verður ráðið að landeigendur byggja m.a. á því að þeim hafi borist haustið 2013 nýjar upplýsingar um samanburð á jarðstrengjum og loftlínunum á 132 og 220 kV spennu á Íslandi, svo sem upplýsingar í skýrslu Metsco Energy Solutions. Þá lýsa landeigendurnir í beiðninni þeirri afstöðu sinni að þær forsendur sem matsskýrslan og álit Skipulagsstofnunar séu byggðar á séu brostnar vegna þeirrar öru tækniþróunar sem orðið hefur síðastliðin ár á sviði lagningar jarðstrengja. Það hafi orðið jákvæð þróun í öryggi slíkra strengja auk þess sem kostnaður við lagningu þeirra hafi minnkað til muna.

Samkvæmt b-lið 1. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er markmið laganna að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Þá er að finna í alþjóðlegum samningum sem taka til umhverfisverndar, sem Ísland er aðili að, markmið af sama eða svipuðum toga, sbr. t.d. ákvæði 73. gr. EES-samningsins og aðfararorð Árósasamningsins. Þessi markmið verður Skipulagsstofnun að hafa í huga, hvort sem um er að ræða lögbundið eftirlit stofnunarinnar með

framkvæmd laga nr. 106/2000 eða aðra stjórnýslu hennar á grundvelli annarra laga eða á ólögfestum grundvelli, enda geta eðli málsins samkvæmt orðið breytingar á skömmum tíma á sviði umhverfisverndar, t.d. breytingar í tækniþróun sem varða tilteknar framkvæmdir sem og breytingar á náttúrufari.

Eins og rakið er í kafla 7.1 koma ákvæði 12. gr. laga nr. 106/2000 ekki til greina sem lagagrundvöllur fyrir beiðni landeigenda um endurskoðun á matsskýrslu Suðvesturlína. Þá eru, að mati Skipulagsstofnunar, ekki fyrir hendi forsendur fyrir landeigendur til að óska eftir endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnýslulaga. Hins vegar verður stofnunin að huga að því hvort ólögfestar reglur um endurupptöku mála, sem vikið er að í kafla 7.2, eða óskráð almenn heimild stjórnvalds til endurupptöku mála, sem landeigendur vísa til í beiðni sinni, eigi við. Leggur stofnunin til grundvallar þá staðhæfingu landeigenda að þeir séu á svæði sem Landsnet hyggst taka eignarnámi vegna lagningar Suðurnesjalínu 2 og eigi því beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af því að matsskýrsla vegna framkvæmdarinnar verði endurskoðuð.

Þrátt fyrir framangreind markmið sem Skipulagsstofnun verður að taka mið af í stjórnýslustörfum sínum getur stofnunin ekki komist hjá því, eins og atvikum í þessu stjórnýslumáli er háttað, að taka tillit til hagsmuna Landsnets og þá að undangengnu mati á hagsmunum landeigendanna. Þær sérstöku aðstæður eru uppi í málinu að Orkustofnun hefur nú þegar veitt fyrirtækinu framangreint leyfi sem telst ívilnandi stjórnvaldsákvörðun. Veiting stofnunarinnar á þessu lögbundna leyfi eitt og sér hefur þau réttaráhrif að Landsnet hefur öðlast „rétt“ til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2, hvað sem líður því síðar meir hvort framkvæmdir fara fram á grundvelli leyfisins eða ekki. Að mati Skipulagsstofnunar hefur það ekki þýðingu í þessu efni þótt Landsnet sé ekki búið að fá önnur leyfi til framkvæmdanna, t.d. frá viðkomandi sveitarfélögum, og því sé ekki unnt að fara í framkvæmdirnar fyrr en þau liggja fyrir. Með það sem hér er rakið í huga er ljóst að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að endurskoða skuli matsskýrsluna að hluta eða í heild og þar með fallast á beiðni landeigenda yrði í eðli sínu íþyngjandi í garð fyrirtækisins og hefði veruleg áhrif á fjárhagslega hagsmuni þess sem rekstraraðila flutningskerfis raforku. Í því sambandi bendir stofnunin á að slík ákvörðun hefði þau áhrif að Landsnet gæti þurft að fara aftur í umhverfismat með framkvæmdina, þótt fyrirtækið væri með í höndunum útgefið leyfi frá Orkustofnun, og fylgja í því efni þeim kröfum sem koma fram í 8.-10. gr. laga nr. 106/2000 og gilda um slíkt mat, sem fyrirtækið ber sjálft kostnað af, sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna.

Að virtu framangreindu telur Skipulagsstofnun að hagsmunir Landsnets séu með þeim hætti að fyrir hendi er aðstaða sem komi í veg fyrir að stofnunin geti tekið ákvörðun um að endurskoða skuli matsskýrsluna á grundvelli ólögfestra reglna um endurupptöku mála eða óskráðrar almennrar heimildar stjórnvalds til endurupptöku mála, sem landeigendur vísa til í beiðni sinni. Til frekari stuðnings þessari afstöðu bendir stofnunin á framangreint álit setts umboðsmanns Alþingis frá 28. febrúar 2014 í máli nr. 7323/2012, en í niðurlagi umfjöllunar hans í kafla IV.2 í álitinu er tekið fram að sjónarmið á borð við hagsmuni annarra af máli sé aðstaða sem geti mælt gegn því að mál sé endurupptekið.

Með vísan til þess sem er rakið hér að framan er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að hafna beiðni landeigenda jarðanna Landakots, Hvassahrauns og Stóru og Minni Vatnsleysu, nokkurra eigenda heiðarlands Vogajarða og tveggja eigenda Stóra Knarrarness um endurskoðun matsskýrslu Landsnets um Suðurnesjalínu 2.

Í athugasemdabréfi landeigenda til Skipulagsstofnunar frá 16. apríl 2014 er sett fram ósk til vara, sem ekki kom fram í beiðni þeirra um endurskoðun matsskýrslu, um að stofnunin endurskoði álit sitt á matsskýrslunni með hliðsjón af nýjustu upplýsingum og annmörkum á fyrri málsmeðferð. Er þá byggt á sömu rökum og málsástæðum og færð hafa verið fram fyrir því að endurskoða beri matsskýrslu, að breyttu breytanda.

Eins og ákvæði 1. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 eru úr garði gerð er ljóst að þau eru afmörkuð við endurskoðun á „matsskýrslu“ en ekki endurskoðun á „álit“ á matsskýrslunni. Þá er að mati Skipulagsstofnunar, eins og áður hefur verið vikið að, álit ekki stjórnvaldsákvörðun og því kemur 24. gr. stjórnsýslulaga ekki til greina sem grundvöllur fyrir endurupptöku á álitinu.

Stofnunin telur að það sama gildi um ósk landeigenda um endurskoðun á álit stofnunarinnar og beiðni frá þeim um endurskoðun á matsskýrslunni. Með tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan er ljóst að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að endurskoða skuli álit og þar með fallast á ósk landeigenda yrði í eðli sínu íþyngjandi í garð fyrirtækisins og hefði veruleg áhrif á fjárhagslega hagsmuni þess sem rekstraraðila flutningskerfis raforku. Að virtu því telur Skipulagsstofnun að hagsmunir Landsnets séu með þeim hætti að fyrir hendi er aðstaða sem komi í veg fyrir að stofnunin geti tekið ákvörðun um að endurskoða skuli álit á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku mála eða óskráðrar almennrar heimildar stjórnvalds til endurupptöku mála, sem landeigendur vísa til í beiðni sinni, sbr. sjónarmið um það atriði í framangreindu álit setts umboðsmanns Alþingis.

Með vísan til framangreinds er það einnig niðurstaða Skipulagsstofnunar að hafna ósk landeigenda til vara um endurskoðun á álit hennar á matsskýrslunni.

Af framangreindri umfjöllun leiðir eðli málsins samkvæmt að ekki er af hálfu Skipulagsstofnunar tekin afstaða til þess hvort efnislegar forsendur séu fyrir hendi til að endurskoða matsskýrsluna og álit stofnunarinnar á henni.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 28. júlí 2014.

Ákvörðunarorð:

Beiðni landeigenda um endurskoðun matsskýrslu Landsnets um Suðurnesjalínu 2 er hafnað. Þá er einnig hafnað ósk þeirra til vara um endurskoðun á álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslunni.


Rut Kristinsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson

Afrit:

Landsnet hf.
Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík