



Árið 2021, mánudaginn 4. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon, fyrrverandi dómstjóri, Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 41/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Reykjaneshæjar frá 16. febrúar 2021 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 innan marka Reykjaneshæjar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. mars 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra Hraunavínir, Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, Náttúruverndarsamtök Íslands, Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Ungir umhverfissinnar þá ákvörðun sveitarstjórnar Reykjaneshæjar frá 19. janúar 2021 að veita Landsneti hf. framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 innan marka Reykjaneshæjar. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Jafnframt var gerð krafa um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða með vísan til 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála á meðan málið væri til meðferðar hjá nefndinni. Með bréfi Landsnets til úrskurðarnefndarinnar, dags. 30. apríl 2021, var upplýst að Landsnet myndi að öllu óbreyttu bíða með framkvæmdir þar til efnisniðurstaða nefndarinnar lægi fyrir í kærumálum vegna lagningar Suðurnesjalínu 2. Þótti nefndinni því ekki tilefni til að kveða upp úrskurð um stöðvun framkvæmda í málinu og var aðilum málsins tilkynnt sú afstaða með bréfi, dags. 3. maí 2021. Í bréfinu var tekið fram að vinnslu málsins yrði flýtt, sbr. 6. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Jafnframt kom þar fram að breyttist staða mála hvað framkvæmdir varðaði þá bæri að upplýsa nefndina um það sem myndi þá eftir atvikum taka afstöðu til stöðvunarkröfu kærenda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjaneshæ 30. apríl 2021.

Málavextir: Áform Landsnets um lagningu Suðurnesjalínu 2 eiga sér langan aðdraganda. Fjallað var um framkvæmdina í álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína sem lá fyrir 17. september 2009. Iðnaðar- og viðskiptaráðherra veitti Landsneti heimildir til eignarnáms á nánar tilteknum jörðum vegna lagningar Suðurnesjalínu 2, en þær ákvarðanir voru felldar úr gildi með dómum Hæstaréttar, uppkveðnum 12. maí 2016, í málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015. Ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013, um að veita Landsneti leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2, var felld úr gildi með dómi Hæstaréttar, uppkveðnum 13. október 2016, í máli nr. 796/2015.

Sveitarstjórnir Reykjanesbæjar, Grindavíkur og Sveitarfélagsins Voga, sem og skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðar, veittu Landsneti framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 og voru öll framkvæmdaleyfin kærð til úrskurðarnefndarinnar. Jafnframt var framkvæmdaleyfi Sveitarfélagsins Voga borið undir dómstóla og með dómi Héraðsdóms Reykjaness 22. júlí 2016 í máli nr. E-1121/2015 var greind ákvörðun sveitarfélagsins felld úr gildi. Staðfesti Hæstiréttur þá niðurstöðu með dómi uppkveðnum 16. febrúar 2017, í máli nr. 575/2016. Taldi Hæstiréttur að sá annmarki á mati á umhverfisáhrifum sem leitt hefði til þess að áður nefnt leyfi Orkustofnunar hefði verið felld úr gildi og heimildir til eignarnáms hefðu verið ógiltar hefði enn verið fyrir hendi þegar framkvæmdaleyfi það sem um væri deilt í málinu hefði verið veitt. Umhverfisáhrifum jarðstrengs í samanburði við aðra framkvæmdakosti hefði samkvæmt því ekki verið lýst á fullnægjandi hátt og uppfylltu matsferlið og umhverfismatsskýrslan því ekki þann áskilnað sem gerður væri í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt því gætu matsskýrsla Landsnets um Suðurnesjalínu 2 og álit Skipulagsstofnunar um skýrsluna ekki verið lögmætur grundvöllur ákvörðunar sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfisins sem samkvæmt því væri reist á röngum lagagrundvelli.

Hinn 28. mars 2017 felldi úrskurðarnefndin úr gildi áðurgreind framkvæmdaleyfi Reykjanesbæjar, Grindavíkur og Hafnarfjarðar, með úrskurðum í málum nr. 75/2014, 42/2015 og 109/2015, með vísan til fyrrnefndrar niðurstöðu Hæstaréttar og þar sem sama matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar hefði legið til grundvallar hinum kærðu ákvörðunum. Jafnframt vísaði úrskurðarnefndin frá kærumálum nr. 73/2014, 101/2015 og 108/2015 vegna sömu framkvæmdar. Þá voru kærur til úrskurðarnefndarinnar vegna leyfisveitingar Sveitarfélagsins Voga afturkallaðar.

Í kjölfar þessa ákvað Landsnet að vinna nýtt mat á umhverfisáhrifum er afmarkaðist eingöngu við Suðurnesjalínu 2. Barst Skipulagsstofnun tillaga að matsáætlun vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar 20. apríl 2018 og 6. júlí s.á. féllst stofnunin á tillöguna með nánar tilgreindum athugasemdum. Hinn 28. maí 2019 móttók Skipulagsstofnun frummatsskýrslu Landsnets um Suðurnesjalínu 2 og 20. janúar 2020 lagði Landsnet fram matsskýrslu og óskaði eftir álit stofnunarinnar um fyrirbyggjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í matsskýrslunni kom m.a. fram að ein 132kV raflína, Suðurnesjalína 1, sæi um allan flutning til og frá Suðurnesjum. Lægi hún frá Hamranesi í Hafnarfirði að Fitjum í Reykjanesbæ og væri flutningsgeta línunnar um 150MW. Áformaði Landsnet að byggja 220kV raflínu, Suðurnesjalínu 2, milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja sem yrði hluti af meginflutningskerfi raforku. Stefnt væri að því að flutningsgeta Suðurnesjalínu 2 yrði a.m.k. 300MW til að mæta orkunotkun og -vinnslu til næstu áratuga. Línan myndi liggja frá tengivirki í Hamranesi í Hafnarfirði og að tengivirki á Rauðamel í Grindavíkurbæ og færi óháð valkostum um fjögur sveitarfélög, þ.e. Hafnarfjarðarbæ, Sveitarfélagið Voga, Reykjanesbæ og Grindavíkurbæ. Markmið framkvæmdarinnar væri að auka afhendingaröryggi og flutningsgetu raforku-kerfisins milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Valkostir sem metnir hefðu verið í mati á umhverfisáhrifum væru sex. Þeir væru jarðstrengir (valkostir A og B), loftlínur (valkostir C og C²) og blönduð leið (valkostir D og E). Aðalvalkostur Landsnets væri valkostur C, en um væri að ræða loftlínu sem færi um Hrauntungur og lægi línan samhliða Suðurnesjalínu 1 frá sveitarfélagamörkum Hafnarfjarðarbæjar og Sveitarfélagsins Voga. Frá Njarðvíkurheiði að Rauðamel lægi línan samhliða Fitjalínu 1. Jarðstengur væri í báðum endum og lengd línunnar alls um 33,9 km.

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir 22. apríl 2020. Í því kom fram að við þær aðstæður sem væru á áhrifasvæði framkvæmdarinnar teldi

stofnunin margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Ávinningur af því með tilliti til umhverfisáhrifa, borið saman við loftlínuvalkosti, fælist í minni áhrifum á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður, svo og fuglalíf. Aðalvalkostur Landsnets hefði mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta á framangreinda þætti. Með tilliti til náttúruvár gæti jafnframt verið ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng meðfram Suðurnesjalínu 1. Að auki mælti ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun á Suðurnesjum með því að línan yrði lögð í jörð.

Í niðurstöðu sinni vék Skipulagsstofnun einnig að þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, sem og að því að ekki væri nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar. Taldi stofnunin mat á umhverfisáhrifum Suðurnesjalínu 2 sýna fram á að lagning hennar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur væri úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og að þá væri valkostur B æskilegastur. Hlutaðeigandi sveitarfélög þyrftu að taka sameiginlega ákvarðanir um það hvaða valkostur yrði endanlega fyrir valinu þar sem þær ákvarðanir væru háðar hver annarri. Í kjölfar álits Skipulagsstofnunar sendi Landsnet bréf, dags. 28. maí 2020, um náttúruvá og legu valkosta til Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, Skipulagsstofnunar og umræddra sveitarfélaga. Einnig fól Landsnet verkfræðistofnunni Eflu að vinna minnisblað vegna mats á náttúruvá vegna Suðurnesjalínu 2 og er það dagsett 2. júlí 2020.

Með umsókn, dags. 11. desember 2020, sótti Landsnet um framkvæmdaleyfi til Reykjanesbæjar fyrir 220kV Suðurnesjalínu 2 innan sveitarfélagsins samkvæmt valkosti C. Með umsókninni fylgdi m.a. greinargerð þar sem rakin voru markmið framkvæmdarinnar, mótvægisáðgerðir og vöktun umhverfisþátta og öryggis-, heilbrigðis- og umhverfisáætlun. Einnig voru tilgreindar forsendur framkvæmdaleyfis, svo sem samræmi Suðurnesjalínu 2 við opinberar áætlanir og stefnur. Jafnframt var þar að finna umfjöllun um valkosti og mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sem og afstaða Landsnets til álits Skipulagsstofnunar.

Í greinargerðinni er að finna eftirfarandi framkvæmdalýsingu: „Framkvæmdin er línulögn milli Hamraness í Hafnarfirði að Rauðamel í landi Grindavíkur. Frá tengivirkinu í Hamranesi er áætlað að leggja um 1,4 km jarðstreng samhliða Suðurnesjalínu 1 að Hraunhellu en þaðan fer línun í lofti í suðaustur í átt að Hrauntungum. Frá Hrauntungum liggur línun til suðvesturs og kemur að Suðurnesjalínu 1 við sveitarfélagamörk Hafnarfjarðar og Voga. Þaðan munu línurnar liggja samhliða alla leið á Njarðvíkurheiði í Reykjanesbæ. Þar fer Suðurnesjalína 2 til suðurs samhliða Fitjalínu að tengivirkinu á Rauðamel í Grindavík. Fjöldi mastra á línuleiðinni er 101 og meðalhæð þeirra 22,5 m. Að meðaltali eru 326 m á milli mastra [...]. Línun kemur til með að nýta fyrirbyggjandi vegslóð sem liggur meðfram núverandi línunum. Fjarlægð á milli nýrrar loftlínu og eldri lína er á bilinu 40-50 m. Reiknuð flutningsgeta 220 kV loftlínu er 470 MVA. Heildarrask verður 12,55 ha og þar af 6,97 ha á óhreyfðu landi.“ Þá kom fram að Suðurnesjalína 2 væri alls um 33,9 km og myndi fara um fjögur sveitarfélög. Lengsti hluti línunnar yrði innan Sveitarfélagsins Voga, eða 17,26 km. Stysti hluti hennar yrði innan Grindavíkurbæjar, eða 0,79 km. Innan Hafnarfjarðarbæjar færi línun um 8,38 km leið og innan Reykjanesbæjar 7,45 km. Framkvæmdin lægi að stærstum hluta á eldhrauni sem nyti sérstakrar verndar samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Hún næði ekki inn á friðlýst svæði, en línuleiðin lægi meðfram og lítilla innan svæðis á náttúruminjaskrá við Hrafnagjá í Sveitarfélaginu Vogum. Fyrirhugaðar framkvæmdir væru innan Reykjanes jarðvangs.

Í greinargerðinni var einnig tekið fram að samkvæmt stefnu stjórnvalda fyrir meginflutningskerfi raforku skyldi meginreglan vera sú að notast við loftlínur nema annað væri talið æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum, umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Valkostur B, jarðstrengur samhliða Reykjanesbraut að hluta, væri sá kostur er félli best að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Þegar litið væri til annarra þátta þá væri munur á umhverfisáhrifum valkosta B og C ekki slíkur að ganga skyldi gegn stefnu stjórnvalda, ákvæðum raforkulaga eða kerfisáætlun. Gagnvart jarðhræringum væri loftlína öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem væri að finna á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2. Sú niðurstaða að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir línunni í samræmi við valkost C í mati á umhverfisáhrifum byggði á ítarlegri undirbúningsvinnu, sem fæli í sér valkostagreiningu, mat á umhverfisáhrifum, sérfræðiskýrslur, kostnaðargreiningar, samræmi við lög og reglur, stefnu stjórnvalda og samráð við hagaðila og landeigendur.

Umsókn um framkvæmdaleyfi var tekin fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjanesbæjar 15. janúar 2021. Var erindinu frestað og skipulagsfulltrúa falið að útbúa framkvæmdaleyfi ásamt greinargerð í samræmi við framlögð drög og samþykkti bæjarstjórn þá afgreiðslu 19. s.m. Erindið var tekið fyrir að nýju á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 5. febrúar s.á. og framkvæmdaleyfi fyrir 7,45 km, 220kV, raflínu samþykkt. Fært var til bókar að ekki lægi fyrir deiliskipulag fyrir svæðið en að lega raflínunnar samræmdist aðalskipulagi. Þá voru tilgreind þau gögn er fylgt hefðu umsókn. Einnig lá fyrir greinargerð um afgreiðslu málsins þar sem m.a. kom fram að með tilliti til jarðhræringa á svæðinu sem einkennt hefðu árið 2020, væri samþykktur loftlínukostur umfram jarðstreng vegna lifandi sprungusvæðis sem þyrfti að þvera yfir Njarðvíkurheiði og eldvirkni svæðisins almennt. Var því til stuðnings einnig vísað til bréfsins „Suðurnesjalína 2. Náttúruvá og lega valkosta.“, dags. 28. maí 2020, og til sérfræðiskýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands um jarðvá frá árinu 2018. Á fundi bæjarstjórnar 16. febrúar 2021 var greind ákvörðun samþykkt.

Framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2, með nánar tilgreindum skilyrðum, var gefið út 4. mars 2021. Í því var m.a. vísað til fylgigagna með umsókn um leyfi og til fyrirbyggjandi hönnunargagna og skipulagslegra forsendna. Jafnframt var í leyfinu að finna umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum og álit Skipulagsstofnunar. Auglýsing um samþykkt og útgáfu leyfisins var birt í Lögbirtingablaðinu 10. mars 2021. Einnig var birt auglýsing um samþykkt framkvæmdaleyfisins í Víkurfréttum, sem og á heimasíðu Reykjanesbæjar.

Hafnarfjarðarbær og Grindavíkurbær hafa einnig samþykkt framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 samkvæmt valkosti C, en Sveitarfélagið Vogar synjaði Landsneti um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu línunnar. Hafa greindar ákvarðanir einnig sætt kærur til úrskurðarnefndarinnar og eru þau kærur nr. 46/2021, 53/2021 og 57/2021.

Málsrök kæranda: Kærendur byggja á því að hin kærða ákvörðun og öll afgreiðsla málsins sé haldin verulegum form- og efnisannmörkum sem leiða eigi til þess að samþykkt framkvæmdaleyfisins sé ógild eða ógildanleg. Við meðferð málsins hafi verið brotið gegn skipulagslögum nr. 123/2010, lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi.

Rökstuðningur sveitarstjórnar hafi ekki uppfyllt skilyrði laga. Afgreiðsla hennar hafi hvorki verið í samræmi við 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga né 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Sveitarfélagið hafi ekki rökstutt með fullnægjandi hætti ákvörðun sína um að veita framkvæmdaleyfi, þvert á niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Í útgefnu framkvæmdaleyfi sé að finna örstuttan rökstuðning fyrir því hvers vegna ákveðið hafi verið að víkja frá niðurstöðu í

áliti Skipulagsstofnunar. Ekkert sem fram komi í sérfræðiskýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2018 breyti efni matsskýrslu framkvæmdaraðila eða áliti Skipulagsstofnunar, en skýrslan hafi legið fyrir þegar matsskýrslan hafi verið unnin og þegar álitið hafi komið út. Þá sé vandséð hvernig bréf Landsnets, dags. 28. maí 2020, geti kollvarpað áliti Skipulagsstofnunar, þar sem starfi helstu sérfræðingar sem fari með þetta hlutverk lögum samkvæmt. Einnig sé ótækt að vísa til ráðgjafar án þess að tiltaka nánar í hverju hún hafi falist og hvernig hún hafi haft áhrif á matið. Það hafi verið sérstaklega rík ástæða til þess að gera grein fyrir þessu í ljósi neikvæðs álits Skipulagsstofnunar.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga beri sveitarstjórn að leggja álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar. Ákvæðið svohljóðandi hafi komið inn með lögum nr. 96/2019, sem breytt hafi lögum nr. 106/2000, en fyrir breytinguna hafi leyfisveitanda borið að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Fram komi í greinargerð með lagabreytingunni að hún sé í samræmi við breytingu á 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem gerð hafi verið með tilskipun 2014/52/ESB. Einnig að lögð sé enn meiri áhersla á hlutverk Skipulagsstofnunar í málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum vegna þeirrar faglegu þekkingar sem stofnunin búi yfir. Í samræmi við ákvæðið sé álit Skipulagsstofnunar bindandi fyrir sveitarstjórnir nema til komi sérstök og málefnaleg rök sem styðji aðra niðurstöðu. Ella myndi álitið ekki þjóna neinum tilgangi og væri hlutverk stofnunarinnar þá gert að engu, sem væri í andstöðu við löginn.

Við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi sveitarstjórn jafnframt borið að fara að stjórnarsýslulögum en miðað við gögn málsins hafi það ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Almennt verði að líta svo á að í rökstuddri afstöðu sveitarstjórnar í skilningi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga verði að felast efni rökstuðnings sem uppfylli áskilnað 22. gr. stjórnarsýslulaga þar um. Þannig skuli í rökstuðningi, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi hafi verið við matið. Sé vísað til athugasemda við 22. gr. í frumvarpi því sem orðið hafi að stjórnarsýslulögum, sem og til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 46/2016 og nr. 95/2016. Umræddir úrskurðir hafi fallið áður en lög nr. 96/2019 hafi tekið gildi en þeir sýni engu að síður mikilvægi þess að sveitarstjórn rökstyðji ákvörðun sína um veitingu framkvæmdaleyfis og rannsaki mál á fullnægjandi hátt. Sú skylda sé enn ríkari nú eftir lagabreytinguna sé vikið frá áliti Skipulagsstofnunar.

Í áliti Skipulagsstofnunar komi fram að stofnunin geri ekki athugasemdir við ályktanir í matsskýrslu um áhrif náttúruvár á Suðurnesjalínu 2. Telji hún þó að það sem þar komi fram mæli fremur með lagningu jarðstrengs en loftlínu og þá sérstaklega með jarðstreng samkvæmt valkosti B, sem liggi utan sprungusveims Reykjaneskerfisins. Í bréfi Landsnets, dags. 28. maí 2020, sé bent á ágalla á matsskýrslu. Þar komi fram að enginn munur sé á legu valkosta A, B og C hvað varði jarðvá og því sé álit Skipulagsstofnunar ekki rétt. Ef rétt sé verði að telja framangreint verulegan ágalla á matsskýrslu sem farið hafi í gegnum vandað og lögbundið ferli. Jafnvel sé ástæða til að vinna matsskýrslu að nýju þar sem sveitarfélagið hafi teflt fram rökum um jarðvá sem ástæðu fyrir því að velja fremur loftlínu en jarðstreng. Almennur og aðilar máls verði að geta treyst því að matsskýrsla sé rétt og byggð á áreiðanlegum gögnum. Geti umrætt bréf hvorki samkvæmt efni sínu né formi haft nein áhrif í málinu, auk þess sem það breyti ekki niðurstöðum í áliti Skipulagsstofnunar.

Minnisblaði verkfræðistofu sem Landsnet hafi látið vinna, dags. 2. júlí 2020, sé ætlað að sýna fram á kosti loftlína borið saman við jarðstrengi þegar komi að jarðvá á umræddu svæði. Það

feli þó ekki aðeins í sér rýni á skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands um náttúruvá á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 heldur sé um að ræða sjálfstætt mat á jarðvá á svæðinu. Efni minnisblaðsins sé mótmælt auk þess sem það sé ekki hluti af matsferlinu og geti því hvorki samkvæmt grundvelli sínum, efni né tilgangi bætt úr matsskýrslu framkvæmdaraðila. Í þessu sambandi sé vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 þar sem því hafi verið hafnað að taka tillit til skjals sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram eftir að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Sveitarfélagið geti ekki vísað til framangreindra skjala án þess að rökstyðja nánar á hvaða rökum sé byggt. Það hafi verið sérstaklega mikilvægt þar sem vikið hafi verið frá álitum Skipulagsstofnunar.

Engar skemmdir hafi orðið á þeim jarðstrengjum sem fyrir séu á nálægum slóðum þrátt fyrir jarðskjálftahrinu síðustu mánaða. Skipulagsnefnd Voga hafi talið á fundi sínum 16. mars 2021 að mikilvægt væri að Suðurnesjalína 1 og Suðurnesjalína 2 væru ekki báðar loftlínur sem lægju hlið við hlið og að Suðurnesjalína 2 yrði lögð sem jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut. Með því móti væri áhætta sem kynni að verða af völdum náttúruhamfara minnkuð. Kærendur séu sammála þeim rökum.

Framkvæmdin hafi ekki verið grenndarkynnt svo sem borið hafi að gera skv. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Fjallað sé um áætlaða uppbyggingu í stuttu máli á bls. 20-21 í greinargerð með Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2015-2030. Umfjöllunin sé mjög almenn og hvergi nærri nógu ítarleg til að unnt hafi verið að falla frá þeirri skyldu að grenndarkynna framkvæmdina. Þá kunni að vera að skylt hafi verið að leita meðmæla Skipulagsstofnunar vegna framkvæmdarinnar í samræmi við 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 772/2012.

Með ákvörðun, dags. 18. janúar 2019, hafi Orkustofnun samþykkt Kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 og í samþykki stofnunarinnar hafi falist leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Umrædd leyfisveiting Orkustofnunar hafi verið ólögmæt og þar með séu einnig ógildar síðari kerfisáætlanir og áætlun um framkvæmdaverk 2021-2023, sem bíði afgreiðslu Orkustofnunar hvað varði Suðurnesjalínu 2. Í kerfisáætlun 2018-2027 hafi valkostur C verið valinn sem aðalvalkostur áður en mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi verið lokið samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og samanburði valkosta samkvæmt þeim. Gangi það gegn markmiðum 1. gr. laganna, þ.e. að tryggja að áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmd hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum hennar. Jafnframt sé það til þess fallið að vekja grunsemdir um að alltaf hafi staðið til að velja valkost C sem aðalvalkost í matsskýrslu og dragi það úr trúverðugleika skýrslunnar. Leiði framangreind atriði til þess að grundvöllur umhverfismatsins sé brostinn. Þá hafi málsmeðferð Orkustofnunar vegna ákvörðunar um kerfisáætlun verið ólögmæt. Kærendum hafi verið meinað að koma að athugasemdum vegna áætlunarinnar til Orkustofnunar og sé það andstætt markmiðum Árósasamningsins.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 skuli leyfisveitandi í greinargerð sinni um afgreiðslu framkvæmdaleyfis taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni sé til ef um það sé fjallað í álitum Skipulagsstofnunar. Í álitinu hafi ekki verið fjallað um Kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 svo sem átt hefði að gera enda sé framkvæmdin háð leyfi Orkustofnunar. Það hafi verið grundvallaratriði hvort það leyfi hafi verið lögmætt og hafi sveitarstjórn átt að taka framangreint til skoðunar í ljósi rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Hvíli greint leyfi Orkustofnunar á ólögmætum grunni og leiði þar með til þess að hafna hefði átt umsókn um framkvæmdaleyfi.

Fyrirhuguð framkvæmd muni fara um eldhraun sem óumdeilt sé að falli undir 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki hafi verið fjallað um umrædd lög í rökstuðningi sveitar-

stjórnar eða hvernig skilyrðum þeirra hafi verið fullnægt, sbr. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Telja verði það verulegan ágalla á afgreiðslu leyfisins. Í 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 segi m.a. að forðast beri að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar séu upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Um túlkun ákvæðisins sé m.a. vísað til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 52/2018. Skilyrðið um brýna nauðsyn sé ekki uppfyllt í tilviki því sem hér um ræði, m.a. í ljósi þeirra valkosta sem standi til boða. Gögn bendi til þess að meginástæða þess að Suðurnesjalína 2 sé áformuð sem loftlína um hið umdeilda svæði sé að leyfishafi telji að um ódýrari kost sé að ræða. Ekki sé hægt að réttlæta brýna nauðsyn með slíkum fjárhagslegum ástæðum.

Jafnframt sé vísað til álits Skipulagsstofnunar en um þetta segi á bls. 21: „Skipulagsstofnun telur ekki nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar, þar sem ólíkir valkostir um legu línunnar hafa í för með sér mismunandi möguleika og takmarkanir á annarri landnýtingu og þróun byggðar og atvinnulífs á nærliggjandi svæðum sem rétt er að taka með í reikninginn þegar horft er á kostnað við lagningu línunnar.“ Þótt aukið raforkuöryggi fáið með Suðurnesjalínu 2 sé ekki brýn nauðsyn að um loftlínu sé að ræða.

Fullnægjandi skoðun á mögulegum valkostum sé meginforsenda þess að unnt sé að ná því markmiði mats á umhverfisáhrifum að raunveruleg umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar séu metin, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 106/2000, 73. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, og aðfararorð Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í töku ákvarðana og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Umhverfisáhrif valkostar B hafi ekki verið rannsökuð með fullnægjandi hætti. Sá valkostur hafi minnst umhverfisáhrif samkvæmt matsskýrslu og sé einnig sá valkostur sem Skipulagsstofnun telji ákjósanlegastan. Kærendur telji að valkostur B hafi jafnvel minni umhverfisáhrif en lýst sé í matsskýrslu. Í kynningu Vegagerðarinnar á fundi sem haldinn hafi verið með verkefnaráði Suðurnesjalínu 2 og landeigendum á svæðinu í janúar 2020 hafi komið fram að ásættanlegt sé að heimila legu strengs þannig að jaðar skurðar verði í 10 m fjarlægð frá kantlínu vegar. Þekkt sé að í Frakklandi hafi flutningsfyrirtækjum tekist að leggja 225kV jarðstrengi með vegum í 80 cm breiða skurði og steypa yfir án þess að slíkt valdi teljanlegum umhverfisáhrifum. Í samræmi við framangreint sé ekki nægjanlega vel rannsakað hvort og að hve miklu leyti valkostur B muni raska hrauni sem njóti verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013. Einnig hafi komið fram að ef valkostur B yrði fyrir valinu væri hægt að nýta framkvæmdir til að lagfæra fláa við Reykjanesbraut þar sem þeir væru of brattir. Í því felist hagræðing sem beri að meta.

Taka hefði átt til nánari skoðunar útfærslur valkosta sem geri ráð fyrir 132kV spennu enda valdi stærri mannvirki að jafnaði meiri neikvæðum umhverfisáhrifum en minni. Bygging og lagning 220kV línu sé jafnframt dýrari en 132kV línu. Ekki hafi verið sýnt fram á nauðsyn þess að leggja 220kV línu, en m.a. sé byggt á óljósum framtíðarspám um hugsanlega stóriðju á Suðurnesjum og stækkun virkjana. Sérstakt mat á raforkuþörf vegna framkvæmdarinnar, sem almenningi stæði til boða að fara yfir og gera athugasemdir við, þurfi að fara fram. Almennar fullyrðingar framkvæmdaraðila um nauðsyn 220kV línu dugi ekki. Þá sé það ágalli á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar að Skipulagsstofnun sé ekki að öllu leyti sammála vægiseinkunn í niðurstöðum framkvæmdaraðila varðandi landslag og ásynd.

Valkostur C sé ekki besti kosturinn sé tekið mið af mati á umhverfisáhrifum. Allir valkostir sem teknir hafi verið til skoðunar uppfylli skilyrði framkvæmdarinnar. Eftir standi þau meginrök fyrir vali á loftlínu C sem aðalvalkosti að horfa beri til kostnaðarmunar og þeirrar stefnu stjórnvalda að fyrir meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að notast við

loftlínur nema annað sé talið æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Telji Skipulagsstofnun í álitinu ekki nægilegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar. Þá sé vísað til umfjöllunar um stefnumörkun stjórnvalda á bls. 21 í álitinu Skipulagsstofnunar. Stórir ágallar séu á valkostamatinu og vali á aðalvalkosti. Virðist sem fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið för en með öllu hafi verið litið fram hjá umhverfisáhrifum í trássi við fyrirmæli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Ákvarðanir hvers og eins sveitarfélags um útgáfu framkvæmdaleyfis séu mjög háðar hver annarri, líkt og komi fram í álitinu Skipulagsstofnunar. Geti framkvæmdir vegna Suðurnesjalínu 2 ekki hafist nema sveitarfélögin öll gefi út framkvæmdaleyfi vegna framkvæmdarinnar. Að öðrum kosti verði framkvæmdin ekki í samræmi við það mat á umhverfisáhrifum sem liggi fyrir.

Málsrök Reykjanesbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað. Því sé alfarið hafnað að á málsmeðferð og ákvörðun sveitarfélagsins séu form- eða efnisannmarkar. Öll meðferð og afgreiðsla málsins hafi verið í samræmi við lög og reglur og málsmeðferð vönduð. Farið hafi verið eftir skipulagslögum nr. 123/2010, lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Þá hafi verið farið eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og samþykkt Reykjanesbæjar um stjórn sveitarfélagsins og fundarsköp bæjarstjórnar.

Hin kærða ákvörðun sé skýr og vel rökstudd og byggji á vönduðum og ítarlegum gögnum. Ekkert hafi komið fram sem valdið geti vafa um lögmæti framkvæmdarinnar eða að stefnt sé að öðru en lögmætum markmiðum. Fyrirliggjandi gögn, m.a. þau sem orðið hafi til við meðferð málsins, séu gild og sett fram í samræmi við skilyrði laga og reglna. Löggjafinn hafi hagað málum með þeim hætti að ákvörðun um framkvæmdaleyfi sé í höndum sveitarfélaga. Þau hafi sjálfákvörðunarrétt í málum af þessum toga og geti komist að þeirri niðurstöðu sem sveitarstjórn ákveði, innan marka laga og reglna.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 sé álit Skipulagsstofnunar ekki bindandi fyrir sveitarstjórn sem tekið hafi ákvörðunina með hliðsjón af greindu álitinu en á grundvelli annarra gildra gagna og sjónarmiða. Ákvörðun sveitarstjórnar sé í samræmi við tilvitnað ákvæði sem og 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Hafi sveitarstjórn að öllu leyti uppfyllt lagaskyldu sína við meðferð og afgreiðslu málsins. Vísað hafi verið ítarlega í fyrirliggjandi gögn við meðferðina og í auglýsingum. Allir sem fylgst hafi með málsmeðferðinni, eða kynnt hafi sér niðurstöðu sveitarstjórnar, hafi getað áttað sig á rökstuðningi í málinu og þeim sjónarmiðum sem niðurstaðan hafi verið reist á.

Sveitarstjórn hafi tekið ákvörðun að vel rannsökuðu máli og uppfyllt rannsóknarskyldu sína, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Hafi sveitarfélagið gengið mun lengra en nauðsynlegt hafi verið til að upplýsa ólík sjónarmið í málinu og kalla eftir gögnum og upplýsingum. Mikilvægi málsins fyrir sveitarfélagið, íbúa þess og raunar fyrir Suðurnesin hafi kallað á miklar og vandaðar rannsóknir og góðan undirbúning. Heimild sveitarfélags til að synja umsókn ráðist að miklu leyti af eðli framkvæmda og skipulagsákvæðana, en svigrúm þess sé takmarkaðra þegar komi að framkvæmdum í meginflutningskerfinu. Þá sé byggt á stefnumótun, sem hafi verið fyrirliggjandi við meðferð máls þessa, en til hennar hafi m.a. verið litið í forsendum dóms Hæstaréttar í máli nr. 193/2017.

Ekkert hafi komið fram sem flokka megí sem verulegan ágalla á matsskýrslu eða öðrum fyrirliggjandi gögnum. Í bréfi Landsnets, dags. 28. maí 2020, sé ekki talað um ágalla, en rætt um mikilvægar viðbótarupplýsingar. Þessar upplýsingar hafi verið veittar sumarið 2020 en þrátt fyrir það hafi Skipulagsstofnun ekki séð ástæðu til að bregðast við. Meginatriðið í umræddu bréfi snúi að því að háspennulína og jarðstrengur liggi um sama sprungusvæði. Breyti þetta engu hvað varði umfjöllun um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar sem Skipulagsstofnun telji í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000. Þá sé því alfarið mótmælt að dómur Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 hafi fordæmisgildi í máli þessu. Jafnvel þótt dómurinn kunni að hafa leiðbeiningargildi til framtíðar þá hafi hann ekkert fordæmisgildi í máli því sem hér sé til umfjöllunar.

Þegar svo hátti til að framkvæmd sé í samræmi við svæðis- og aðalskipulag sé ekki nauðsynlegt að láta fara fram grenndarkynningu. Þessu hafi m.a. verið slegið föstu í úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þegar hvort tveggja svæðisskipulag og mat á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir og með hliðsjón af fyrirhugaðri staðsetningu línu og tilgangi grenndarkynningar. Hafa beri í huga að línan sé ekki í grennd við þéttbýli, bújarðir eða aðra atvinnustarfsemi. Séu ekki þær aðstæður uppi að grenndarkynning hefði þurft að fara fram skv. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga eða 8. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Samráð hafi verið haft við meðferð málsins og við mat á umhverfisáhrifum. Hefði grenndarkynning ekki skilað viðbótarupplýsingum. Ítarlega sé fjallað um framkvæmdina í Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2015-2030 og sérstakur kafli sé í greinargerð aðalskipulagsins um línuna. Þá komi lega hennar skýrt fram bæði á þéttbýlis- og sveitarfélagsuppdrætti aðalskipulagsins.

Kerfisáætlun sæti mati samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Niðurstaða og málsmeðferð Orkustofnunar vegna kerfisáætlana samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003 sé kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sé ekki bær til að endurskoða samþykktu kerfisáætlun heldur beri að byggja á henni í málinu.

Línan fari ekki um eldhraun innan sveitarfélagamarka Reykjanesbæjar. Í matsskýrslu segi m.a. að berggrunnur á þessu svæði sé að mestu leyti grágrýti, þ.e. hraun runnin á hlýskeiði ísaldar sem jökull hafi síðan sorfið. Mikilvægi framkvæmdarinnar fyrir innviði svæðisins og nauðsyn styrkingar raforkukerfisins sé óumdeilt. Sveitarfélagið sé ekki bært til að hafa áhrif á opinbera stefnumótun í málaflokknum og hvorki framkvæmdaraðili né kærendur séu bærir til að endurskoða hana.

Þeim sjónarmiðum að stórir ágallar séu á valkostamati málsins og vali á aðalvalkostum sé í heild sinni mótmælt. Öllum umhverfisþáttum sex valkosta hafi verið lýst með fullnægjandi hætti, sbr. hina skýru afstöðu Skipulagsstofnunar. Framkvæmdin hafi sætt lögbundinni málsmeðferð sem ekki hafi verið gerð athugasemd við og samráð verið haft um framkvæmdina.

Hvert sveitarfélag sem fjalli um umsóknir af þessu tagi sé sjálfstætt stjórnvald með sjálfstætt skipulagsvald. Heimild þeirra til veitingar framkvæmdaleyfa sé sömuleiðis sjálfstæð og óháð niðurstöðum annarra sveitarstjórna.

Athugasemdir leyfishafa: Landsnet mótmælir framkominni kæru og krefst þess að öllum kröfum kæranda verði hafnað. Því sé hafnað sem röngu og ósönnuðu að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum form- og efnisannmörkum. Engir þeir ágallar séu á henni sem réttlætt geti ógildingu hennar. Bæjarstjórn hafi farið að ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010, laga nr.

106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og reglugerðar nr. 772/2010 um framkvæmdaleyfi eins og öll gögn málsins beri skýrlega með sér.

Málsmeðferð Reykjanesbæjar hafi verið fullnægjandi. Sveitarfélagið hafi rökstutt ákvörðun sína á grundvelli 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 og 10. og 22. gr. stjórnsýslulaga. Ekkert í lögum formbindi þann rökstuðning. Láti kærendur undir höfuð leggjast að fjalla um þýðingu allra þeirra gagna sem fylgt hafi umsókn um leyfi og sem einnig hafi verið grundvöllur hinnar kærðu ákvörðunar. Hluti rökstuðnings og greinargerðar leyfisveitanda sé greinargerð Landsnets með umsókn um framkvæmdaleyfi en þar sé fjallað ítarlega um framkvæmdina og álit Skipulagsstofnunar. Álitið hafi verið lagt til grundvallar við töku hinnar kærðu ákvörðunar eins og rökstutt hafi verið í greinargerð framkvæmdaleyfis. Sveitarfélagið hafi fylgt niðurstöðu álitsins um lögmæti skýrslunnar og málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Kærendur hafi haft allar forsendur til að meta efni hinnar kærðu ákvörðunar og á hvaða grunni hún hvíli.

Því sé mótmælt að hin umdeilda ákvörðun gangi „þvert á niðurstöðu Skipulagsstofnunar“. Um álit stofnunarinnar sé fjallað í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Niðurstaða stofnunarinnar sé ótvíræð um að matsskýrsla Landsnets uppfylli skilyrði laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Hin kærða ákvörðun sé í fullu samræmi við niðurstöður álitsins sem komi fram strax í upphafi niðurstöðukafla þess. Því fari fjarri að álit Skipulagsstofnunar sé eina gagnið sem stuðst sé við þegar metið sé hvort gefa skuli út framkvæmdaleyfi og þurfi leyfisveitandi að líta til margra annarra þátta. Í matsskýrslu sé að finna heildstæða umfjöllun og rök fyrir framkvæmdinni og lýsingu á undirbúningi hennar. Landsnet hafi lagt sig fram við að ná fram umfjöllun og samráði um framkvæmdina, umfram lagaskyldu. Gögn er fylgt hafi umsókn um framkvæmdaleyfið séu mjög ítarleg og umfangsmikil og taki umfjöllunin mið af þeim lögbundnu skyldum sem hvíli á Landsneti. Hin kærða ákvörðun beri með sér að stjórnvaldið hafi kynnt sér þessi gögn og metið gildi þeirra og vegið lögmæt sjónarmið er mæli með útgáfu leyfis. Í kæru sé ekki litið til þessa heldur einvörðungu byggt á áliti Skipulagsstofnunar og rangar ályktanir dregnar af því.

Umrædd framkvæmd hvíli á opinberri stefnumótun stjórnvalda, sbr. þingsályktanir nr. 11/144 og nr. 26/148. Stefna stjórnvalda, sem samþykkt sé af Alþingi, feli í sér lögmæt sjónarmið sem leyfisumsóknin sé byggð á. Feli hún í sér að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að notast sé við loftlínur, nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Stefnan taki því bæði tillit til sjónarmiða sem kveðið sé á um í raforkulögum og í umhverfislöggjöf.

Landsnet sé einnig bundið af eigin kerfisáætlun sem samþykkt sé af Orkustofnun. Sé það, líkt og leyfisveitandi, bundið af ákvæðum raforkulaga að þessu leyti. Sú lagaskylda hvíli á Landsneti að byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt, m.a. að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni og áreiðanleika afhendingar. Um sé að ræða lögbundin sjónarmið sem byggja beri á í ákvörðunum um uppbyggingu flutningskerfisins. Uppbygging kæru taki mið af þeirri skoðun kærenda að leggja beri jarðstreng samkvæmt valkosti B. Þau sjónarmið sem teflt sé fram hafi í megindráttum legið fyrir við allar ákvarðanir sem teknar hafi verið varðandi framkvæmdina. Tekið hafi verið lögmætt tillit til þeirra og þau vegin og metin við mótun opinberrar stefnu og töku lögbundinna ákvarðana, þ. á m. við hina kærðu ákvörðun.

Leyfisveitandi skuli taka viðeigandi tillit til álits Skipulagsstofnunar, en eftir sem áður bindi álit stofnunarinnar ekki hendur þess stjórnvalds sem fari með útgáfu leyfis til framkvæmda, enda sé í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 beinlínis gert ráð fyrir því að leyfisveitandi geti

með rökstuddum hætti vikið frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Þetta sé staðfest með dómafordæmum Hæstaréttar, t.d. í máli nr. 575/2016. Ekki hafi þó verið vikið frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar með hinni kærðu ákvörðun.

Ákvæði 10. gr. stjórnssýslulaga hafi ekki verið brotið við töku hinnar kærðu ákvörðunar, eins og gögn málsins beri með sér. Óljóst sé til hvers kærendur séu að vísa um þetta atriði. Málið hafi legið ljóst fyrir þegar ákvörðunin hafi verið tekin. Þá sé það ágalli á kærðu að fjallað sé um álit Skipulagsstofnunar í heild sinni en engin tilraun gerð til þess að fjalla um á hvern hátt það snerti greinda ákvörðun, þ.e.a.s. þann hluta framkvæmdarinnar sem sé innan lögsagnar-umdæmis Reykjaneshæjar.

Í engu sé gert lítið úr sérfræðingum Skipulagsstofnunar þótt sveitarfélagið taki einnig mið af nýjustu upplýsingum um náttúruvá eða frekari skýringum þar um.

Málsrökum kæranda varðandi bréf Landsnets, dags. 28. maí 2020, sé mótmælt. Byggi umrædd málsástæða á rangri grundvallarforsendu, eins og kærán öll. Hvað varði umfjöllun um náttúruvá þá breyti nýjar upplýsingar engu um aðalvalkost en sýni einvörðungu að ekki sé rétt að valkostur B sé utan sprungusveims. Á engan hátt sé verið að bæta úr annmörkum varðandi framkvæmdina heldur sé eingöngu verið að benda á þá staðreynd að aðalvalkostur og jarðstrengskostur meðfram Reykjaneshraut liggja um sama svæði á vestari hluta leiðarinnar. Ekki sé um að ræða nýjar upplýsingar eða breytingar á upplýsingum um grunnástand frá því í matsskýrslu, m.t.t. náttúruvá á svæðinu. Mikilvægt hafi þótt að áréttta hið rétta í málinu, þannig að réttar upplýsingar lægju fyrir við ákvarðanatöku. Því sé hafnað að annmarkar séu á matsferli þótt fram komi upplýsingar um einstaka þætti í mjög viðamiklu mati á umhverfisáhrifum sem tryggja eigi að enginn misskilningur sé uppi. Rangt sé að skilja þetta sem svo að valkostirnir B og C séu sambærilegir þegar komi að hættu vegna jarðvárs. Í þessu felist að sömu jarðfræðilegu aðstæður séu til staðar hvað varði báða valkosti á þessu svæði, þeir séu hins vegar ekki sambærilegir að því er varði hættu vegna jarðvárs.

Málsatvik í dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 verði ekki lögð að jöfnu við aðstæður í þessu máli. Dómurinn hafi því enga þýðingu við úrlausn þessa álitaefnis. Þá megi benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 193/2017, sbr. og úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 96/2016. Þótt í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 segi að leggja skuli álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar þá feli það ekki í sér að vikið sé frá skyldu til að upplýsa mál og rannsaka.

Umrædd skýrsla Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands sé lýsing á þeirri jarðvá sem ógnað geti mannvirkjum á þeim slóðum sem framkvæmdin liggja um, en minnisblað verkfræðistofu frá 2. júlí 2020 fjalli um áhrif þessarar jarðvárs á mannvirki mismunandi valkosta. Þannig sé skýrslan frekar áhættumat vegna jarðvárs en hluti mats á umhverfisáhrifum. Þeim rökum sem kærendur tefli fram með vísun til niðurstöðu skipulagsnefndar Sveitarfélagsins Voga sé hafnað. Ítrekað sé að sjónarmið um náttúruvá byggi á óbyggjandi upplýsingum sérfræðinga og umfjöllun um aðra og mun minni jarðstrengi en 220kV, sem liggja á öðru svæði á Reykjanesskaganum, breyti engu þar um.

Í niðurstöðukafla í áliti Skipulagsstofnunar komi fram að ávinningur geti verið af því að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjaneshraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng meðfram Suðurnesjalínu 1 með tilliti til náttúruvárs. Landsnet telji að þetta byggi á misskilningi, eins og nánar hafi verið útskýrt í bréfi til Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda. Þá hafi Landsnet lagt fram frekari gögn varðandi áhrif

jarðhræringa á jarðstrengi. Af heildarleið valkostar B séu 14,9 km meðfram Reykjanesbraut. Liggi sá hluti utan þekktra sprungusvæða og misgengja og hafi Skipulagsstofnun lagt það til grundvallar í álitinu sínu. Vestari hluti leiðarinnar sé um 10 km og segi í skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands um það svæði að gera megi ráð fyrir því að í næstu umbrotum verði hreyfing á þeim sprungum sem fyrir séu ásamt myndun nýrra sprungna og misgengja. Í ljósi lögboðinna sjónarmiða í raforkulögum hafi borið að taka rökstudda afstöðu til þessara gagna og hafi það verið gert í hinni kærðu ákvörðun. Um sé að ræða mjög óverulegt atriði sem geti ekki gefið ástæðu til að vinna matsskýrslu upp á nýtt. Með kærnu sé í engu hagg að þeirri staðreynd að upplýsingar í fyrrgreindu bréfi og minnisblaði séu réttar.

Sjónarmið um grenndarkynningu hafi ekki átt við. Gera verði greinarmun á matsskyldum framkvæmdum og framkvæmdum sem ekki séu háðar mati á umhverfisáhrifum. Ekki sé að finna ákvæði um grenndarkynningu í 14. gr. skipulagslaga sem fjalli um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda. Suðurnesjalína 2 liggi í talsverðri fjarlægð frá íbúabyggð. Vandséð sé hverjir gætu talist nágrannar sem kynna ætti framkvæmdina fyrir og í lögnum eða reglugerðum sé ekki að finna nánari skilgreiningu á hugtakinu nágrannar. Þeir aðilar sem hugsanlega gætu talist nágrannar á grundvelli eignarhalds síns á landi hafi gefið samþykki sitt fyrir framkvæmdinni. Telja verði að skilyrði 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012, er kveði á um að heimilt sé að veita framkvæmdaleyfi á grundvelli aðalskipulags, ef í því sé gerð grein fyrir framkvæmdinni og fjallað á ítarlegan hátt um m.a. umfang og frágang hennar, hafi verið uppfyllt. Þá verði ekki séð að við eigi þau sjónarmið eða tilgangur þegar slíkrar grenndarkynningar sé krafist, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Að frumkvæði Landsnets hafi framkvæmdin fengið mikla umfjöllun og langt umfram lagaskyldu. Tekið hafi verið tillit til umsagna umsagnaraðila. Jafnframt sé fjallað ítarlega um framkvæmdina í svæðisskipulagi, umhverfisskýrslu kerfisáætlunar 2018-2027 og mati á umhverfisáhrifum. Til hliðsjónar megi vísa til niðurstöðu í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 148/2016. Í álitinu Skipulagsstofnunar hafi ekki verið að finna neina umfjöllun um að þörf væri á gerð deiliskipulags, grenndarkynningu eða meðmælum stofnunarinnar vegna leyfisveitinga fyrir framkvæmdinni, en henni hefði borið að gera slíkt teldi hún svo vera.

Vísa beri frá málsástæðum kæranda varðandi kerfisáætlun. Ákvarðanir Orkustofnunar, laga-setning tengd breytingum á raforkulögum og ákvarðanir úrskurðarnefndar raforkumála heyri ekki undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Því sé hafnað sem röngu að umrædd leyfisveiting Orkustofnunar hafi verið ólögmat, sem og síðari kerfisáætlanir og áætlun um framkvæmdaverk 2021-2023 sem varði línuna. Ekki liggi fyrir neinn úrskurður eða dómar um ógildingu og séu afgreiðslur Orkustofnunar því í fullu gildi. Um framkvæmdina hafi verið fjallað í kerfisáætlun 2018-2027 en hún hafi sætt mati samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Skortur á umfjöllun í álitinu Skipulagsstofnunar um kerfisáætlun og skyldur Landsnets samkvæmt ákvæðum raforkulaga geti ekki talist nægjanleg ástæða til að ógilda ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis. Skipulagsstofnun sé ekki bær að lögum til að taka til endurskoðunar ákvarðanir Orkustofnunar og ef um ónóga umfjöllun sé að ræða leiði það ekki til þess að líkur séu á að efnisleg niðurstaða breytist. Engar heimildir séu til þess að leyfisveitandi endurskoði ákvarðanir Orkustofnunar á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga, eins og kærendur haldi fram.

Rök kæranda um að alltaf hafi staðið til að velja valkost C sem aðalvalkost og að grundvöllur mats á umhverfisáhrifum sé því brostinn séu ekki rétt. Landsneti beri skv. 9. gr. a í raforkulögum nr. 65/2003 að leggja árlega fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Í 5. tl. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 870/2016 um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku sé m.a. kveðið á um að í umfjöllun um

einstakar framkvæmdir skuli koma fram greining valkosta vegna hverrar framkvæmdar ásamt rökstuðningi fyrir þeim kosti sem valinn sé. Landsnet geri í kerfisáætlunum fyrirvara um að framkvæmdin kunni að taka breytingum þegar mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggi fyrir. Þannig sé alveg ljóst að endanleg ákvörðun um valkost hafi ekki legið fyrir áður en mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Allir valkostir hafi verið metnir til jafns í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og því rangt að grundvöllur matsins hafi verið brostinn.

Umhverfisstofnun telji í umsögn sinni um frummatsskýrslu Landsnets að lagning jarðstrengja á því svæði þar sem ráðgert sé að leggja Suðurnesjalínu 2 sé slæmur kostur vegna áhrifa á jarðmyndanir. Að því er varði land innan marka Reykjanesbæjar þá verði af matsskýrslu ráðið að allir valkostir hafi sambærileg áhrif á jarðminjar, þ. á m. þær sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í álit Skipulagsstofnunar komi fram að stofnunin geri ekki athugasemdir við niðurstöðu Landsnets um vægi áhrifa ólíkra valkosta á jarðmyndanir. Innan marka Reykjanesbæjar hafi jarðstrengskostir öllu meiri áhrif á vatnsvernd og landnotkun en loftlínukostir sem hafi meiri áhrif á landslag og ásynd, ferðapjónustu og fugla.

Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 52/2018, sem kærendur vísi til, fjalli um raforkuvinnslu en ekki meginflutningskerfi. Ekki sé unnt að jafna þessu tvennu saman þótt báðir varði raforku, enda eigi ólík lagaákvæði við. Rétt sé þó það sem þar sé tekið fram að aukið raforkuöryggi, sem sé einmitt eitt af meginmarkmiðum framkvæmdarinnar, teljist málefnalegt markmið sem falli innan þess svigrúms til mats sem sveitarstjórn hafi á brýnni nauðsyn í skilningi tilvitnaðrar 61. gr. laga um náttúruvernd.

Enginn munur sé á legu valkosta innan lögsagnarumdæmis Reykjanesbæjar heldur sé eingöngu um að ræða mun á útfærslu. Fyrir liggi að loftlínukostur hafi minni bein og varanleg áhrif á þá hagsmuni sem 61. gr. sé ætlað að vernda en jarðstrengskostir. Í ljósi þess að framkvæmd sú sem sótt hafi verið um leyfi fyrir hafi minni áhrif hafi ekki verið brotið gegn ákvæðinu. Brýn þörf sé á framkvæmdinni og séu því uppfyllt skilyrði laga um náttúruvernd á svæðinu burtséð frá því hvort um loftlínu eða jarðstreng sé að ræða og hafi fjárhagslegar ástæður engin áhrif á það mat.

Því sé hafnað sem röngu og ósönnuðu að umhverfisáhrif valkostar B, um að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut, hafi ekki verið rannsökuð með fullnægjandi hætti. Í niðurstöðum í álit Skipulagsstofnunar sé m.a. ekki vikið að því að sá valkostur að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut sé í matinu talinn hafa meiri áhrif á jarðminjar en aðalvalkostur Landsnets. Megináhrif valkosta B séu á fornleifar, jarðminjar, vistgerðir, landslag, ásynd og vatnsvernd. Liggi megináhrif hans ekki í legu strengsins meðfram Reykjanesbraut, heldur á þeim köflum þar sem strengurinn liggi um ósnortið hraun á leið sinni að og frá Reykjanesbraut. Þetta komi skýrt fram í matsskýrslu og umsögn Umhverfisstofnunar sem vitnað sé til í álit Skipulagsstofnunar. Að því er varði lagningu jarðstrengja í Frakklandi þá hafi sú aðferð verið skoðuð og sé umfjöllun um hana í matsskýrslu. Þessi athugasemd hafi komið fram við frummatsskýrsluna og henni verið svarað, m.a. með vísan til þess að Landsnet hafi ekki talið skynsamlegt að nýta takmarkaðan jarðstrengskvóta á suðvesturhorni landsins.

Fyrir liggi stefna stjórnvalda þar sem tilgreind séu viðmið sem vísi til þess hvar til greina komi að velja dýrari jarðstrengskosti umfram loftlínu. Suðurnesjalína 2 muni einungis að litlu leyti liggja innan slíkra svæða, en mikilvægt þyki að eiga til framtíðar möguleika á að leggja jarðstrengi. Samkvæmt skilgreiningu m-liðar í 3. gr. laga nr. 106/2000 teljist þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda ekki til umhverfisáhrifa og sé vísað til dóms

Hæstaréttar í máli nr. 511/2015 í þessu sambandi. Þannig geti skortur á umfjöllun um kostnað eða hagræði í mati á umhverfisáhrifum ekki talist ágalli á matsskýrslu eða leitt til þess að hún verði ekki talin uppfylla skilyrði laga.

Í matsskýrslunni sé ítarlega fjallað um möguleika þess að notast við mismunandi rafspennu. Þar segi m.a. að sé tekið mið af upplýsingum um þróun raforkuflutnings á Suðurnesjum, kerfisrannsóknnum og spám um uppbyggingu á svæðinu megi ætla að flutningsþörf til og frá Suðurnesjum verði meiri en 132kV flutningsvirki ráði við. Eina raunhæfa lausnin sé því að byggja flutningsvirki fyrir 220kV spennu sem geti annað fyrirséðri orkuflutningsþörf. Mat Landsnets á aukinni flutningsþörf byggja m.a. á kerfislegum greiningum. Niðurstaða þeirra hafi verið að raflína sem ekki nái að anna a.m.k. 300MVA flutningsþörf uppfylli að því leyti ekki markmið framkvæmdarinnar. Vísað sé til dóms Hæstaréttar í máli nr. 22/2009 þar sem staðfest hafi verið að framkvæmdaraðili hafi forræði á því að meta hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar. Einnig sé bent á úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 91/2013. Því sé sérstaklega mótmælt að raforkuþörf byggja á almennum fullyrðingum félagsins um nauðsyn 220kV línu. Þá sé Landsneti með 5. tl. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 65/2003 falið að sjá til þess að fyrir liggi spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins.

Mismunandi afstaða Landsnets og Skipulagsstofnunar að því er varði vægiseinkunnir sé fullkomlega eðlileg og geti ekki talist ágalli á mati á umhverfisáhrifum. Því sé alfarið hafnað að ágallar séu á valkostamatinu. Jafnframt að fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni og að með öllu hafi verið litið fram hjá umhverfisáhrifum í trássi við fyrirmæli laga um mat á umhverfisáhrifum. Í matsskýrslu sé ítarlega fjallað um aðalvalkost, sem og aðra valkosti, og þeir metnir út frá umhverfisþáttum. Þar komi fram að ákvörðun um aðalvalkost grundvallist á því að vega og meta nokkra meginþætti, en einn þeirra sé umhverfi. Þá þurfi að tryggja að framkvæmdin uppfylli kröfur um öryggi á afhendingu rafmagns og horfa til verðmætis og efnahagslegra þátta sem byggja á kostnaði eða ávinningi framkvæmdarinnar. Sömu atriði komi fram í greinargerð með umsókn um framkvæmdarleyfi. Mat á umhverfisáhrifum leiði ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðun um aðalvalkost byggja eingöngu á því að velja þann kost sem hafi vægustu áhrifin. Bent hafi verið á að í dómum Hæstaréttar í málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015 komi fram að þótt kostnaður við framkvæmdir teljist ekki til umhverfisáhrifa þá geti fjárhagsleg sjónarmið ráði úrslitum um endanlega ákvörðun.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærendur áréttar það sem fram kemur í kæru og mótmæla í heild sinni framkomnum greinargerðum leyfisveitanda og leyfishafa. Einnig að með leyfisveitingunni hafi verið tekin rökstudd afstaða til greinargerðar leyfishafa og að kærendur hafi haft allar forsendur til að meta efni hinnar kærðu ákvörðunar og á hvaða grunni hún hvíli. Leyfisveitandi geti ekki með því einu að vísa til fylgiskjala umsóknar um leyfi hlaupist undan þeirri lögbundnu skyldu að rökstyðja ákvörðun sína á viðhlítandi hátt. Jafnframt liggi ekkert fyrir um það að greinargerð hafi legið fyrir við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Það sé grundvallaratriði að í greinargerð sé greint frá þeim sjónarmiðum sem hafi verið ráðandi.

Í umsögn leyfishafa sé látið að því liggja að niðurstaða matsskýrslu hafi verið sú að loftlína væri betri kostur en jarðstrengur þegar kæmi að náttúruvá. Það telji kærendur ekki rétt og vísi í þessu sambandi til ummæla á bls. 232 í matsskýrslu um samanburð á loftlínu og jarðstreng. Í matsskýrslunni hljóti að hafa verið tekið tillit til þess sem fram hafi komið í skýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands og sé því mótmælt að skýrslan mæli fremur með loftlínukosti en jarðstreng. Einnig sé því mótmælt að um óyggjandi upplýsingar sé að ræða í minnisblaði verkfræðistofu, dags. 2. júlí 2020.

Það sjónarmið sem kærendur byggir á sé að valinn verði sá framkvæmdakostur sem hafi minnstar afleiðingar fyrir umhverfið samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt matsskýrslu leyfishafa sé það valkostur B og fyrir liggi að allir framkvæmdakostir sem hafi verið metnir tryggir afhendingaröryggi. Það vægi sem leyfishafi gefi stefnu stjórnvalda sé óvarlegt og illa undirbyggt. Hvorki tilskipanir á sviði umhverfis- og raforkumála né lög og reglur á því sviði geri ráð fyrir að þingsályktun eða stefna stjórnvalda vegi þyngra en mat á umhverfisáhrifum. Ef svo væri þá væri slíkt mat óþarft.

Samráð hafi aðeins verið að formi til og sé það tilfinning kærenda að engin raunverulegur samstarfsvilji hafi verið hjá leyfishafa heldur hafi alltaf staðið til að velja þann framkvæmdakost sem væri ódýrastur og fylgdi stefnu stjórnvalda.

Þau rök leyfishafa að framtíðarmöguleikar á lagningu jarðstrengs séu skertir verulega með því að leggja Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng séu ekki haldbær. Jarðstrengskvóti á Reykjanes-skaga sé um 100 km og fram komi í áliti Skipulagsstofnunar að honum verði ekki ráðstafað annars staðar vegna mögulegs flugvallar í Hvassahrauni.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Hefur úrskurðarnefndin kynnt sér þau sjónarmið en ekki þykja efni til að rekja þau nánar hér.

Niðurstaða: Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kemur fram að þeir einir sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta geti kært stjórnvaldsákvæðanir til nefndarinnar. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta vegna tilgreindra ákvarðana enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærar lýtur að. Meðal þeirra ákvarðana sem framangreind samtök geta kært eru ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem féllu undir þágildandi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. tilvitnaðra laga teljast umhverfisverndarsamtök samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Útivistarsamtök teljast samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Framangreind samtök, sbr. 1. og 2. málsl. nefndrar 4. mgr. 4. gr., skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald. Hins vegar gilda þær kröfur ekki um hagsmunasamtök.

Aðrir kærendur en Ungir umhverfissinnar hafa áður átt aðild að kærumálum fyrir úrskurðarnefndinni og uppfylla nefnd skilyrði. Félagsmenn Ungra umhverfissinna eru fleiri en 30 og um aðild að félaginu segir í samþykktum þess að allir á aldrinum 15-30 ára sem aðhyllist markmið og stefnu þess geti verið félagsmenn. Aðild að félaginu er því takmörkuð við ákveðinn aldur. Þá segir í samþykktum þess: „Framtíðarsýn félagsins er að á Íslandi byggist upp grænt hagkerfi þar sem jafnrétti kynslóða hvað varðar aðgengi að náttúruauðlindum er tryggt. Framtíð þar sem sjálfbærni er tryggð og almenn umhverfisvernd er höfð að leiðarljósi í allri ákvörðunartöku og löggjöf ríkisins.“ Hyggst félagið ná tilgangi sínum með því að stuðla að vitundarvakningu ungs fólks um umhverfismál. Er þannig um samtök ungs fólks að ræða sem gæta hagsmuna þess í umhverfismálum til framtíðar. Telur úrskurðarnefndin að um hagsmunasamtök sé að ræða í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og þar sem þau uppfylla skilyrði um félagafjölda njóta þau kærvaðildar í máli þessu.

Áform um lagningu Suðurnesjalínu 2 eiga sér talsverðan aðdraganda líkt og lýst er í málavöxtum. Nýtt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar fór fram í kjölfar dóms Hæstaréttar 16. febrúar 2017, í máli nr. 575/2016, þar sem talið var að umhverfisáhrifum jarðstrengs í samanburði við aðra framkvæmdakosti hefði ekki verið lýst á fullnægjandi hátt og matsferlið og umhverfismatsskýrslan hefðu því ekki uppfyllt þann áskilnað sem gerður væri í þágildandi lögum nr. 106/2000, skipulagslögum nr. 123/2010 og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Hinn 20. janúar 2020 lagði Landsnet fram matsskýrslu til Skipulagsstofnunar um Suðurnesjalínu 2 og óskaði eftir álitu stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Kom fram að áformað væri að byggja 220kV raflínu milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja sem yrði hluti af meginflutningskerfi raforku. Línán myndi liggja milli tengivirkis í Hamranesi í Hafnarfirði og tengivirkis á Rauðamel í Grindavík. Skoðaðir hefðu verið margir valkostir til að ná markmiði framkvæmdarinnar og væri lagður fram samanburður á sex valkostum. Niðurstaða fyrirtækisins væri að leggja fram sem aðalvalkost svonefndan valkost C, loftlínu sem fylgdi að mestu Suðurnesjalínu 1, með stuttum jarðstrengsköflum næst tengivirki í Hafnarfirði og tengivirki á Rauðamel. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir 22. apríl 2020. Taldi stofnunin m.a. matið sýna fram á að lagning línunnar sem jarðstrengs væri best til þess fallin að draga eins og kostur væri úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og þá væri æskilegasti kosturinn valkostur B, meðfram Reykjanesbraut.

Með umsókn, dags. 11. desember 2020, óskaði Landsnet eftir framkvæmdaleyfi hjá Reykjanesbæ fyrir Suðurnesjalínu 2 innan marka sveitarfélagsins, samkvæmt áðurgreindum valkosti C. Framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2, með nánar tilgreindum skilyrðum, var gefið út 4. mars 2021. Auglýsing um samþykkt og útgáfu þess var birt í Lögbirtingablaðinu 10. s.m., en auk þess var auglýsing um samþykkt leyfisins birt í Víkurfréttum, sem og á heimasíðu Reykjanesbæjar. Var tilgreint að útgáfa leyfisins hefði verið samþykkt á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 15. janúar 2021 og staðfest af bæjarstjórn 19. s.m. Eins og rakið er í málavaxtalýsingu var umsókn Landsnets vissulega tekin fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjanesbæjar 15. janúar 2021, en erindinu var hins vegar frestað og skipulagsfulltrúa falið að útbúa framkvæmdaleyfi ásamt greinargerð í samræmi við framlögð drög. Samþykkti bæjarstjórn þá afgreiðslu 19. s.m., en ekki leyfisveitingu. Erindið var tekið fyrir að nýju á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 5. febrúar s.á. Fyrst þá var framkvæmdaleyfið samþykkt og sú ákvörðun staðfest á fundi bæjarstjórnar 16. febrúar 2021. Málinu lauk fyrst þá með ákvörðun þar til bærs aðila, sbr. 13. gr., sbr. og 14. gr., skipulagslaga, og er sú ákvörðun kæraneleg til úrskurðarnefndarinnar. Ákveðinnar ónákvæmni gætti þannig í auglýsingum um hvenær hið kærða framkvæmdaleyfi hefði verið samþykkt. Þá voru hvorki kærueimildir né kærufrestir tilgreindir í auglýsingum, svo sem áskilið er í 4. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 og 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Tilgangur auglýsingar með þeim hætti sem kveðið er á um í nefndum ákvæðum er einkum að upplýsa almenning um að ákveðinni málsmeðferð sé lokið, gefa honum kost á að kynna sér forsendur þar að baki og taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að koma að kærue af því tilefni. Ber samkvæmt framangreindu að upplýsa um kærueið, þ.e. til hvaða stjórnvalds mögulegt er að kæra viðkomandi ákvörðun, og innan hvers tíma. Í ljósi þess að af auglýsingum var ljóst hvert efni framkvæmdaleyfisins væri og þar sem kærue var komið að í málinu þykir þó ekki ástæða til að fjalla frekar um þessa annmarka.

Meginágreiningur máls þessa lýtur að því hvort sveitarstjórn hafi verið heimilt að lögum að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 samkvæmt valkosti C. Telja kærendur svo ekki vera og tefla fram þeim rökum að sveitarstjórn hafi við töku hinnar kærðu ákvörðunar borið að leggja til grundvallar álit Skipulagsstofnunar um að valkostur B hafi í för með sér minni umhverfisáhrif, en álitid bindi sveitarstjórnir nema til komi sérstök og málefnaleg rök sem styðji aðra niðurstöðu. Sveitarstjórn hafi hvorki rökstutt ákvörðun sína né rannsakað málið með fullnægjandi hætti, auk þess sem framkvæmdin hafi ekki verið grenndarkynnt. Fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið för og ekki hafi staðið brýn nauðsyn til að leggja loftlínu í stað jarðstrengs. Valkostamat hafi verið gallað og sé valkostur Landsnets ekki í samræmi við mat á umhverfisáhrifum. Þá gera kærendur ýmsar athugasemdir er varða Kerfisáætlun Landsnets 2018-2027.

Verður nú fjallað um hvort skilyrðum til veitingar framkvæmdaleyfis hafi verið fullnægt í máli því sem hér er til úrlausnar. Kemur þar til skoðunar málsmeðferð við hina kærðu leyfisveitingu, m.a. að teknu tilliti til þess mats á umhverfisáhrifum sem fram fór sem hluti af undirbúningi hennar. Er ljóst að skyldur sveitarstjórnar sem leyfisveitanda eru ríkar við útgáfu leyfis til framkvæmdar sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum og er í lögum kveðið á um ákveðna málsmeðferð og skilyrði þess að leyfi verði veitt. Auk skipulagslaga og laga nr. 106/2000 geta komið til skoðunar þágildandi lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Þá ber að líta til stjórnisýslulaga, svo og til ýmissa verndarákvæða í lögum, s.s. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Samkvæmt 9. gr. a í raforkulögum nr. 65/2003 skal flutningsfyrirtæki árlega leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Fer stofnunin yfir og samþykkir áætlunina með hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflínu og um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sbr. 9. gr. b í sömu lögum. Samkvæmt 9. gr. þarf einungis leyfi Orkustofnunar fyrir nýju flutningsvirki ef það er ekki á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar og halda kærendur því fram að í samþykki stofnunarinnar á Kerfisáætlun Landsnets 2018-2027 hafi falist leyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Sú leyfisveiting hafi verið ólögmat, en í kerfisáætluninni hafi valkostur C verið valinn sem aðalvalkostur áður en mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi verið lokið samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og samanburði valkosta samkvæmt þeim. Gangi það gegn markmiðum 1. gr. laga nr. 106/2000, þ.e. að tryggja að áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmd hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum hennar. Þá hafi kærendum verið meinað að koma að athugasemdum vegna áætlunarinnar til Orkustofnunar og sé það andstætt markmiðum Árósasamningsins.

Löggjafinn hefur ákveðið það fyrirkomulag sem að framan er lýst með raforkulögum, m.a. um hvort og hvernig samráð skuli fara fram. Í 9. gr. sömu laga kemur fram að ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt eða synjun kerfisáætlunar sé kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr. laganna. Brestur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála því vald til að fjalla um lögmæti kerfisáætlunar og þeirra leyfa sem í henni kunna að felast. Hvað varðar athugasemd kærenda um að valkostur C hafi verið valinn áður en mati á umhverfisáhrifum hafi verið lokið er rétt að benda á að í tilvitnaðri kerfisáætlun kemur m.a. fram að „ef niðurstaða umhverfismats einstakra framkvæmda skilar annarri niðurstöðu en fæst

með valkostagreiningu í framkvæmdaáætlun mun það verða afgreitt í öðru ferli en kerfisáætlun.“

Mælt er fyrir um í 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmda fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Í 2. mgr. hvorrar lagagreinar fyrir sig er svo fjallað nánar um hvernig líta skuli til álits Skipulagsstofnunar við leyfisveitingu vegna matsskyldrar framkvæmdar. Áður voru þau lagaákvæði samhljóða um að við slíka leyfisveitingu bæri leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar.

Með breytingalögum nr. 96/2019 var lögum nr. 106/2000 hins vegar breytt, m.a. tilvitnuðu orðalagi 2. mgr. 13. gr. laganna. Í stað þess að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar ber leyfisveitanda nú að leggja það til grundvallar við ákvörðun um útgáfu leyfis. Í athugasemdum með þeirri grein frumvarpsins er fjallar um nefnda breytingu kemur fram að breyting á orðalagi sé í samræmi við breytingu á 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem gerð hafi verið með tilskipun 2014/52/ESB. Fyrir þá breytingu hafi sagt: „Í tengslum við málsmeðferð við veitingu leyfis ber að taka mið af niðurstöðum samráðs og þeim upplýsingum sem teknar hafa verið saman skv. 5., 6. og 7. gr.“ en nú segi: „Við málsmeðferð við veitingu leyfis fyrir framkvæmd ber að taka viðeigandi tillit til niðurstaðna úr samráði og þeirra upplýsinga sem teknar hafa verið saman skv. 5. til 7. gr.“ Samkvæmt lögskýringargögnum verður talið að þessi breyting á orðalagi 2. mgr. 13. gr. laganna endurspegli betur orðalag 8. gr. tilskipunarinnar eftir breytingu, sbr. tilskipun 2014/52/ESB. Sambærileg breyting var gerð á 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga.

Í 18. gr. breytingalaga nr. 96/2019 er kveðið á um lagaskil og skulu matsskyldar framkvæmdir hlíta málsmeðferð samkvæmt eldri lögum ef tillaga að matsáætlun hefur borist Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laga nr. 96/2019, svo sem raunin er hér. Samkvæmt þágildandi 2. mgr. 13. laga nr. 106/2000 bar því sveitarstjórn að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Sambærilegt lagaskilaákvæði er hins vegar ekki að finna vegna breytingarinnar í skipulagslögum og bar því að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar leyfisveitingu samkvæmt orðalagi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, sem gildi við samþykki hins kærða framkvæmdaleyfis. Það verður þó ekki séð að breytt orðalag hafi haft í för með sér þá efnisbreytingu að máli skipti við úrlausn þessa máls, svo fremi að báðum ákvæðum sé fullnægt þannig að rökstudd afstaða sé tekin til álits Skipulagsstofnunar og það jafnframt lagt til grundvallar leyfisveitingu.

Annað nýmæli, sem með sömu breytingalögum nr. 96/2019 var tekið upp í nýja 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, er þess efnis að leyfisveitandi skuli taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð sé grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu sé vikið frá niðurstöðu álitsins. Með sömu breytingalögum var því skeytt við 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga að sveitarstjórn skuli taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Eftir sem áður er leyfisveitandi ekki bundinn af áleti Skipulagsstofnunar, enda er gert ráð fyrir því í nýrri 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 að víkja megi frá niðurstöðu þess. Er það sama fyrirkomulag og verið hefur frá því að nefndum lögum var breytt með breytingalögum nr. 74/2005, auk þess að vera í samræmi við þá

verkaskiptingu sem löggjafinn hefur ákveðið, þ.e. að sveitarstjórnir hafi heimild til að veita framkvæmdaleyfi, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga, en Skipulagsstofnun hafi í samræmi við 4. gr. skipulagslaga eftirlit með framkvæmd þeirra laga auk þess að framfylgja ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 6. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000 skal framkvæmdaraðili vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu en nánari fyrirmæli, svo sem um efni frummatsskýrslunnar, er að finna í 9. gr. sömu laga. Meðal þess sem mælt er fyrir um er að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman.

Meðal þess sem kærendur tefla fram er að mat hefði átt að fara fram á áhrifum þess valkosta að leggja Suðurnesjalínu 2 með 132kV spennu. Um þennan kost var fjallað í tillögu Landsnets að matsáætlun og komst fyrirtækið að þeirri niðurstöðu að 132kV lína væri ekki raunhæfur valkostur til að uppfylla markmið framkvæmdarinnar um flutningsgetu til framtíðar. Hluti kæranda kom að athugasemdum við það að ekki væri fyrirhugað að meta umhverfisáhrif þessa valkosta og var þeim athugasemdum svarað við málsmeðferð vegna matsáætlunarinnar. Rökstuddi fyrirtækið nánar þá niðurstöðu að 132kV lína myndi ekki anna flutningsþörf þótt línan yrði fyrst um sinn rekin á þeirri spennu. Þá benti það á að þegar kæmi að því að hækka þyrfti spennu í 220kV yrði það gert án nýrrar línu, en ef byggð væri 132kV lína þyrfti að bæta við mannvirkjum til að anna viðkomandi þörf.

Kærendur telja enn fremur að mat á umhverfisáhrifum valkosta B hafi verið haldið ágöllum. Tæki það mið af öðrum aðferðum við lagningu jarðstrengja, t.a.m. þeim sem tíðkist í Frakklandi, myndi matið leiða í ljós minni umhverfisáhrif nefnds kosta. Í matsskýrslu er rakið í kafla 5.2.1.1 að Landsnet hafi skoðað mismunandi aðferðir við lagningu jarðstrengja og hvort bæta mætti aðferðafræði við strenglagnir héraendis. Er því lýst að m.a. hafi verið skoðuð aðferð sem notuð hafi verið í Suður-Frakklandi þar sem rör fyrir strengi séu steipt í þröngan skurð, en kostnaður við þá aðferð sé metinn um 3,5 sinnum hærri en við hefðbundna aðferð. Þá ráðist umfang og frágangur jarðstrengjalagna af jarðvegi, en víðast hvar við íslenskar aðstæður sé erfitt að grafa skurði með lóðréttu skurðbakka vegna þess hversu litla samloðun íslenskur jarðvegur hafi. Til að grafa strengskurði í eða við vegfláa þurfi skurðsniðið að vera minna og almennt séu aðstæður í vegum ekki hentugar fyrir jarðstrengi. Efnið í vegfyllingunni hafi gjarnan lágt rakastig sem hafi áhrif til hins verra á flutningsgetu strengsins, auk þess sem meiri hætta sé á því að strengurinn verði fyrir hnjaski. Ein leið til þess að minnka skurðsniðið, án þess að auka hættu á því að strengurinn verði fyrir skemmdum, væri að fylla að strengnum með steypu í stað sands. Þessi aðferð sé um fjórum sinnum dýrari en hefðbundin aðferð.

Úrskurðarnefndin leggur áherslu á að framkvæmdaraðila hefur verið jatað ákveðið forræði á því hvaða kosti sem nái markmiðum framkvæmdar hann leggi fram til mats, að teknu tilliti til þess að meta verði helstu möguleika svo markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum verði náð. Í matsskýrslu þeirri sem hér um ræðir eru metin umhverfisáhrif sex valkosta um lagningu Suðurnesjalínu 2. Tveggja jarðstrengskosta (valkosta A og B), tveggja loftlínukosta (valkosta C og C²), og svo tveggja kosta (valkosta D og E) sem eru eins og valkostur C að öðru leyti en því að annar þeirra gerir ráð fyrir lagningu jarðstrengs á hluta leiðarinnar en hinn línu á tvírásamöstrum að hluta. Framangreind rök Landsnets vegna mismunandi aðferða við strenglagnir voru að hluta til af efnahagslegum toga, en slík rök standa ekki í málefnalegu

samhengi við tilgang mats á umhverfisáhrifum. Það gera hins vegar þau rök sem vísa til aðstæðna á Íslandi. Einnig eru málefnaleg þau rök að frekari mannvirki þyrfti síðar meir til að tryggja aukna flutningsgetu til framtíðar ef nú yrði lögð 132kV lína, enda hefði það bersýnilega nokkur umhverfisáhrif í för með sér. Þá verður ekki dregið í efa mat Landsnets um flutningsþörf þegar litið er til hlutverks fyrirtækisins samkvæmt raforkulögum. Var að öllu virtu gerð fullnægjandi grein fyrir þeim valkostum sem til greina komu og umhverfisáhrif þeirra borin saman. Þar sem því sleppir er það framkvæmdaraðili sem leggur til að framkvæmt verði samkvæmt þeim kosti sem hann telur æskilegastan, hvort sem þar liggja sjónarmið um kostnað að baki eða ekki. Lagði Landsnet til valkost C, loftlínu, að loknu mati á mismunandi kostum í kjölfar lögbundins samráðs, sem gert er ráð fyrir í lögum nr. 106/2000. Þótt það samráð hafi ekki leitt til niðurstöðu sem kærendum hugnast og þeir telji það hafa verið í skötulíki þá haggar það ekki þeirri staðreynd að framkvæmdaraðili hefur forræði á framkvæmd sinni innan marka gildandi laga og reglna.

Í 11. gr. laga nr. 106/2000 er fjallað um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 1. mgr. skal stofnunin gefa rökstutt álit sitt á því hvort matsskýrsla uppfylli skilyrði laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Í álitinu skal gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. gildi þeirra gagna sem liggja því til grundvallar, og niðurstöðum þess. Jafnframt skal fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á athugasemdum og umsögnum við frummatsskýrslu. Eru þannig gerðar kröfur um form og efni álits stofnunarinnar í þeim tilgangi að renna styrkari stoðum undir síðari ákvarðanir á grunni þess.

Í áliti Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar er m.a. tilgreint hvaða gögn lágu fyrir við meðferð málsins, m.a. matsskýrsla Landsnets og umsagnir og athugasemdir er bárust vegna frummatsskýrslu ásamt viðbrögðum fyrirtækisins við þeim. Fram kemur að í matsskýrslu hafi umhverfismati framkvæmdanna verið skipt niður á fjögur svæði á línuleiðinni. Um 2 km línunnar muni liggja innan svæðisins Hafnarfjörður, um 9-11 km innan svæðisins Almanningur, um 9 km á Strandarheiði og um 12-13 km á svæðinu Njarðvíkurheiði. Í matsskýrslu hafi umhverfisáhrif sex valkosta verið metin, jarðstrengja (valkostir A og B), loftlína (valkostir C og C²) og blandaðra leiða (valkostir D og E). Við mat á umhverfisáhrifum einstakra umhverfisþátta vikur stofnunin að mati Landsnets hvað hvern þátt varðar, sem og til annarra sjónarmiða og umsagna, og færir svo fram niðurstöðu sína. Var fjallað um eftirfarandi þætti, þ.e. jarðmyndanir, landslag og ásynd, ferðaþjónusta og útivist, landnotkun, byggð og atvinnuþróun, vatnsvernd, vistgerðir og gróður, fuglalíf, menningarminjar, hljóðvist og raf- og segulsvið, loftslag og að lokum náttúruvæ.

Helstu niðurstöður Skipulagsstofnunar eru þær að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Einnig segir eftirfarandi: „Um er að ræða umfangsmikil mannvirki um langan veg, þar sem landslag er opið og víðsýnt og þar sem náttúrufar nýtur verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd auk þess að hafa hlotið alþjóðlega viðurkenningu vegna jarðfræðilegrar sérstöðu. Línan fer nærri einum fjölfarnasta þjóðvegi landsins, sem jafnframt er gátt erlendra ferðamanna inn í landið um Keflavíkurflugvöll og fer um og nærri náttúrusvæðum sem eru vinsæl útivistarsvæði í grennd við þéttbýlasta svæði landsins. Við þær aðstæður sem eru á áhrifasvæði framkvæmdarinnar telur Skipulagsstofnun margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Ávinningur af því með tilliti til umhverfisáhrifa samanborið við loftlínuvalkosti felast í minni áhrifum á landslag og ásynd, ferðaþjónusta og útivist, vistgerðir

og gróður og fuglalíf. Aðalvalkostur Landsnets, lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, hefur mest neikvæð áhrif allra skoðaða valkosta á framangreinda þætti. Jafnframt getur verið ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng meðfram Suðurnesjalínu 1 með tilliti til náttúruvár. Auk framangreinds mælir að mati Skipulagsstofnunar ýmislegt tengt byggða- og atvinnuþróun á Suðurnesjum til framtíðar með því að línun sé lögð í jörð.“

Skipulagsstofnun tók fram að fyrir lægi þörf til þess að styrkja raforkukerfið á Suðurnesjum og væru allir þeir valkostir sem fjallað væri um í matsskýrslu taldir raunhæfir í því tilliti. Ekki væri nægjanlegt að horfa eingöngu til kostnaðarmunar milli ólíkra útfærslna á lagningu línunnar þar sem ólíkir valkostir hefðu í för með sér mismunandi möguleika og takmarkanir á annarri landnýtingu og þróun byggðar og atvinnulífs á nærliggjandi svæðum sem rétt væri að taka með í reikninginn þegar horft væri á kostnað við lagningu línunnar. Fjallaði stofnunin um þau viðmið sem sett væru fram í þingsályktun nr. 11/144 sem réttlættu að dýrari kostur væri valinn og línur í flutningskerfi raforku lagðar sem jarðstrengir í heild eða að hluta. Tók stofnunin fram að þótt þessi skilyrði ættu strangt til tekið ekki við á framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 nema að takmörkuðu leyti væru þetta þó allt atriði sem Skipulagsstofnun teldi vega þungt við ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2. Þá þyrfti að taka tillit til þess að stjórnvöld hefðu til athugunar að byggja flugvöll í Hvassahrauni og yrði þeim hluta „jarðstrengjakvótans“ því ekki ráðstafað annars staðar fyrr en niðurstaða væri fengin um að fallið væri frá þeim áformum. Niðurstaða stofnunarinnar var dregin saman með eftirfarandi hætti: „Í ljósi framangreinds telur Skipulagsstofnun umhverfismat Suðurnesjalínu 2 sýna fram á að lagning línunnar sem jarðstrengs sé best til þess fallin að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, og þá sé æskilegasti kosturinn valkostur B meðfram Reykjanesbraut.“ Loks sagði: „Það er í höndum hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka afstöðu til þess hvaða valkostur verður endanlega fyrir valinu. Þær ákvarðanir þurfa sveitarfélögin að taka sameiginlega, þar sem þær ákvarðanir eru háðar hver annarri.“

Álit Skipulagsstofnunar er að mati úrskurðarnefndarinnar haldið nokkrum ágöllum. Þannig verður ekki séð hvernig umfjöllun stofnunarinnar um hvað rétt væri að taka með í reikninginn þegar horft væri til kostnaðar við línulagnir, um hvaða atriði „vegi þungt“ við ákvörðun um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2 eða um hvernig ráðstafa ætti „jarðstrengjakvóta“ samræmist því hlutverki stofnunarinnar sem fram kemur í 11. gr. laga nr. 106/2000, sem áður er lýst. Geta þessi atriði ekki með réttu leitt til þeirrar ályktunar að „lagning línunnar sem jarðstrengs sé best til þess fallin að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum.“ Það gerir hins vegar sú niðurstaða stofnunarinnar að það sé ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng borið saman við loftlínuvalkosti með tilliti til umhverfisáhrifa sem felist í minni áhrifum jarðstrengs á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður og fuglalíf, sem og að aðalvalkostur Landsnets, lagning loftlínu samkvæmt valkosti C, hafi mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta á framangreinda þætti. Er í þessu sambandi einnig rétt að árétta að Skipulagsstofnun veitir álit sitt á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og mismunandi valkosta hennar, en að sveitarstjórn veitir leyfi til framkvæmdar. Eins og Skipulagsstofnun tekur fram í niðurstöðu sinni er það því sveitarstjórnar að taka afstöðu til framkvæmdaleyfisumsóknar sem tiltekur ákveðinn valkost, eftir atvikum að teknu tilliti til atriða sem ekki teljast til umhverfisáhrifa. Þá er ekkert í lögum sem mælir fyrir um að hlutaðeigandi sveitarstjórnir þurfi að taka sameiginlegar ákvarðanir um hvaða valkosti veita beri framkvæmdaleyfi fyrir þótt þær kunni að vera háðar hver annarri. Getur ákvörðun einnar sveitarstjórnar enda ekki bundið aðra sveitarstjórn við að taka efnislega sambærilega ákvörðun þótt hagkvæmt geti verið að þær

komist að sömu niðurstöðu. Í þessu sambandi er rétt að benda á að þótt gert sé ráð fyrir því í 34. gr. skipulagslaga með hvaða hætti skuli leysa ágreining um atriði sem samræma þurfi í aðalskipulagi samliggjandi sveitarfélaga er ekki að finna slíkt ákvæði um veitingu leyfa til framkvæmda sem tekur til eins eða fleiri sveitarfélaga.

Fleira er athugavert við álit Skipulagsstofnunar. Í matsskýrslu er komist að þeirri niðurstöðu varðandi jarðminjar að helstu áhrif allra valkosta þar á verði á svæðinu Almennungur, en þar á eftir á Strandarheiði. Áhrif valkosta B og C² verði talsvert neikvæð á jarðmyndanir í Almennungi en áhrif annarra kosta verði talsvert til veruleg neikvæð. Á Strandarheiði verði áhrif valkosta A talsvert til veruleg neikvæð, valkosta B nokkuð til talsvert neikvæð og annarra valkosta talsvert neikvæð. Gerir Skipulagsstofnun ekki athugasemdir við niðurstöðu Landsnets um vægi áhrifa ólíkra valkosta á jarðmyndanir.

Umfjöllun í matsskýrslu um náttúrufar, m.a. jarðmyndanir, byggðist að miklu leyti á úttekt Náttúrufræðistofnunar Íslands og var umsagnar þeirrar stofnunar leitað af hálfu Skipulagsstofnunar. Þar er bent á að Náttúrufræðistofnun hafi komið að þeim rannsóknum sem umfjöllun um náttúrufar byggir á, gerðar eru lítilsháttar athugasemdir við texta um fuglalíf en ekki er bent á neitt sérstaklega um jarðminjar. Kemur fram að stofnunin telji að kostur B, jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut, sé sá valkostur sem í heild sinni hafi minnst áhrif á náttúru svæðisins, þ.m.t. landslag. Rekur Skipulagsstofnun þessa niðurstöðu umsagnarinnar í umfjöllun sinni um jarðmyndanir og vísar einnig til umsagnar Umhverfisstofnunar og að sú stofnun telji að lagning jarðstrengja á því svæði þar sem ráðgert sé að leggja Suðurnesjalínu 2 sé slæmur kostur vegna áhrifa á jarðmyndanir. Verði niðurstaðan sú að leggja jarðstreng meðfram Reykjanesbraut (valkostur B) telji Umhverfisstofnun að leggja ætti strenginn annað hvort um raskað svæði í Kapelluhrauni eða raskað svæði í Afstapahrauni en ekki um óraskað hraun í Almennungi austan Afstapahrauns. Niðurstaða Skipulagsstofnunar um þennan þátt er að óhjákvæmilegt sé að valda óafturkræfu raski á jarðmyndunum sem njóti verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga við lagningu Suðurnesjalínu 2, hvaða valkostur sem verði fyrir valinu. Stofnunin telji ekki vera grundvallarmun á áhrifum ólíkra valkosta um legu og útfærslu Suðurnesjalínu 2 hvað verði áhrif á jarðmyndanir þegar eingöngu sé horft til beins jarðrasks en ekki landslags- og ásýndaráhrifa. Varðandi beint rask á jarðmyndunum telji stofnunin þurfa að horfa til þess hverskonar jarðmyndanir og hvaða heildir verði fyrir áhrifum ekki síður en til stærðar þeirra svæða sem raskist. Út frá því telji stofnunin ekki grundvallarmun á því jarðraski sem loftlína eða jarðstrengur meðfram Suðurnesjalínu 1 og jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut hafi í för með sér. Í því tilliti telji stofnunin hins vegar ástæðu til að draga fram áhrif valkosta C þar sem hann sveigi til suðurs af leið Suðurnesjalínu 1 á svæðinu Almennungur og fari þar inn á áður óraskaða heild, á svæði sem Landsnet telji hafa hæsta verndargildi þeirra svæða sem hér eru skoðuð með tilliti til jarðmyndana. Á móti komi að við fyrri framkvæmdir við Suðurnesjalínu 2 hafi verið lagðir vegslóðar og mastraplön á þessu svæði og því séu bein áhrif valkosta C á jarðmyndanir á því svæði að miklu leyti þegar komin fram.

Auk þess sem Skipulagsstofnun rekur í áliti sínu kemur fram í umsögn Umhverfisstofnunar að hún telji að hafa verði í huga a-lið 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013, þ.e. að forðast verði að velja strengleidd um óraskað eða lítt raskað hraun. Einnig eigi að varast að velja strengleiddir sem fari um berg eða klappir þar sem sprengja geti þurft skurði fyrir strengi með tilheyrandi óafturkræfu raski. Tæknilegar takmarkanir séu á því hversu langa jarðstrengi sé unnt að leggja á hverju svæði sem geti náð til margra háspennulína. Því telji Umhverfisstofnun að velja eigi þær strengleiddir þar sem unnt sé að leggja strengi í laus jarðlög og forðast klappir og sérstaklega eldhraun þar sem áhrif lagningar jarðstrengja verði mikil og óafturkræf. Hafa beri

í huga að við lagningu jarðstrengja sé ekki unnt að víkja mikið frá beinni línu, en við lagningu háspennulína sé unnt að leggja línuvegi á þann hátt að þeir falli að landi og við slíka slóðagerð sé unnt að krækja hjá klettum og öðrum jarðminjum sem ekki sé möguleiki við lagningu jarðstrengs. Lagning jarðstrengs geti því haft verulega neikvæð áhrif á fjölbreytt yfirborð eins og í Almennungi, sem einkennist af miklum fjölbreytileika jarðminja og gróðurs, þar sem í hrauninu séu margir rishólar sem unnt sé að sneiða hjá þegar um loftlínu sé að ræða. Því telji Umhverfisstofnun að lagning jarðstrengja á því svæði þar sem ráðgert sé að leggja Suðurnesjalínu 2 sé slæmur kostur vegna neikvæðra áhrifa á jarðmyndanir sem njóti sérstakrar verndar. Um loftlínur kemur fram að stofnunin telji að í lagningu þeirra felist minnstu varanlegu umhverfisáhrifin, önnur en sjónræn, á því svæði sem Suðurnesjalína 2 liggir um og einkennist að stórum hluta af hrauni frá nútíma.

Að mati úrskurðarnefndarinnar komu fram sjónarmið í nokkuð ítarlegri umsögn Umhverfisstofnunar sem tilefni var til fyrir Skipulagsstofnun að fjalla frekar um og taka afstöðu til. Einkum þegar litið er til þess að Skipulagsstofnun dregur fram þau áhrif valkostar C á svæðinu Almennungi þar sem hann fari inn á áður óraskaða heild, án þess að fjallað sé um það álit Umhverfisstofnunar að lagning jarðstrengs geti haft verulega neikvæð áhrif á yfirborð eins og í Almennungi, sem einkennist af miklum fjölbreytileika jarðminja og gróðurs, þar sem í hrauninu séu margir rishólar sem unnt sé að sneiða hjá þegar um loftlínu sé að ræða. Þá telur Skipulagsstofnun að horfa þurfi til þess hvers konar jarðmyndanir og hvaða heildir verði fyrir áhrifum og tekur fram að valkostur C fari inn á áður óraskaða heild, án þess að tiltaka hvers konar heild sé um að ræða, t.d. jarðfræðilega heild eða landslagsheild.

Í umfjöllun sinni um landslag og ásýnd vék Skipulagsstofnun ekki að umsögn Umhverfisstofnunar, en í henni er bent á að neikvæð áhrif loftlínu, líkt og í valkostum C og C², á ásýnd svæðis séu óveruleg þar sem línan liggir meðfram Suðurnesjalínu 1 og beri svæðin á Njarðvíkurheiði og í Hafnarfirði merki manngerðs umhverfis með umfangsmiklum innviðamannvirkjum. Aftur á móti dregur Skipulagsstofnun fram að í umsögnum og athugasemdum nokkurra aðila sé lögð áhersla á að velja jarðstrengskosti, m.a. vegna áhrifa á landslag og ásýnd. Án þess að fjallað sé um umsögn Umhverfisstofnunar orkar sú niðurstaða Skipulagsstofnunar tvímælis að hún telji „jafnframt að munur á áhrifum á landslag og ásýnd sé meiri milli valkosta á svæðunum Strandarheiði og Njarðvíkurheiði en vægiseinkunnir Landsnets benda til, sér í lagi þar sem línan fer næst Reykjanesbraut. Stofnunin telur að sjónræn áhrif stærri loftlínu á þeim kafla, við hlið þeirrar sem fyrir er, hafi mikil áhrif á sjónræna upplifun frá fjölförnum vegi, auk þess sem þessi kafla línunnar sé í mikilli nálægð við vaxandi þéttbýli í Vogum. Á því svæði telur stofnunin mun æskilegra út frá áhrifum á landslag og ásýnd að velja jarðstrengskosti í heild eða hluta (A, B eða D).“ Í þessu sambandi tekur úrskurðarnefndin þó almennt fram að mismunandi vægiseinkunnir Landsnets og Skipulagsstofnunar gefa ekki til kynna slíka galla á mati að ógildingu varði, enda verður að telja eðlilegt að túlkun mismunandi aðila á gögnum leiði ekki alltaf til samhljóða niðurstöðu.

Niðurstaða matsskýrslu og álits Skipulagsstofnunar var á þá lund að lagning Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu samkvæmt valkosti C hefði í heildina flest neikvæð umhverfisáhrif í för með sér miðað við aðra valkosti. Verður ekki gerð athugasemd við þá niðurstöðu en ekki skilur mikið á milli valkosta, auk þess sem nokkrir ágallar voru á áliti Skipulagsstofnunar vegna sumra þátta. Verður þó ekki litið svo á að annmarkarnir séu svo verulegir að á álitinu og fyrirliggjandi mati á umhverfisáhrifum verði ekki byggt við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi. Lá enda fyrir matsskýrsla studd ítarlegum gögnum og eru uppfyllt þau grundvallarskilyrði að stofnunin veitti álit sitt á því hvort skýrslan uppfyllti skilyrði laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum væri lýst á fullnægjandi hátt,

sbr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Viðkomandi sveitarstjórn bar hins vegar við málsmeðferð framkvæmdaleyfisumsóknar að kanna hvort nefndir annmarkar hefðu þýðingu við ákvörðun hennar og þá eftir atvikum að renna styrkari stoðum þar undir með frekari rannsókn og rökstuðningi, hvort sem um samþykki eða synjun umsóknarinnar væri að ræða.

Í þessu sambandi þykir einnig rétt að benda á að eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir taldi Landsnet ástæðu til að koma að ábendingu hvað varðaði þau gögn sem lágu til grundvallar umfjöllun um náttúruvá í matsskýrslu, en á þeim byggði álitid einnig. Í bréfi, dags. 28. maí 2020, tekur fyrirtækið fram að í ljósi jarðhræringa á Reykjanesi hefði það farið yfir þessa umfjöllun um náttúruvá og í ljós komið að umfjöllun um valkost B tæki ekki til allrar strengjaleiðarinnar milli Hafnarfjarðar og tengivirkis við Rauðamel á Njarðvíkurheiði. Þessi umfjöllun hefði skilað sér í álit Skipulagsstofnunar. Áréttar fyrirtækið að enginn munur sé á legu valkosta A, B og C á vestari hluta Njarðvíkurheiðar og vísar þar um til myndar 5 í sérfræðiskýrslu og myndar 21.6 í matsskýrslu. Því miður hefði í texta um valkost B verið gengið út frá því að hann næði eingöngu rétt inn á austasta hluta þess. Bréfið var m.a. sent þeim sveitarfélögum þar sem línan er fyrirhuguð og því rétt fyrir þær sveitarstjórnir að taka til skoðunar hvort og þá hverju þetta breytti við ákvörðun þeirra. Smávægilegur ágalli sem þessi, þar sem texta og myndum í matsskýrslu ber ekki saman, leiðir hins vegar ekki til þess að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram að nýju, svo sem kærendur halda fram.

Kemur þá til skoðunar ákvörðun sveitarstjórnar, forsendur hennar og rökstuðningur, en eins og áður hefur verið fjallað um bar sveitarstjórn skv. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga að leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar og taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt þágildandi 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 bar sveitarstjórn einnig að taka rökstudda afstöðu til álitsins. Hefur úrskurðarnefndin áður komist að þeirri niðurstöðu að breyting á orðalagi nefndra ákvæða hafi ekki haft í för með sér þá efnisbreytingu að máli skipti, svo fremi að báðum ákvæðum sé fullnægt. Jafnframt hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að álit Skipulagsstofnunar sé ekki bindandi fyrir sveitarstjórn við leyfisveitingu þótt leggja beri það til grundvallar. Til að framangreindum lagaákvæðum verði fullnægt þarf atviksbundið mat sveitarstjórnar um leyfisveitingu hins vegar að koma fram, sem felur í sér að rökstuðningur vegna hennar verður að lágmarki að uppfylla áskilnað 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings. Skal m.a. í rökstuðningnum, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið, sbr. 1. mgr. nefndrar 22. gr. Í frumvarpi því sem varð að stjórnsýslulögum er í athugasemdum við títtnefnda 22. gr. tekið fram að rökstuðningur stjórnvaldsákvæðana eigi að meginsteftu til að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hafi orðið sú sem raun varð á. Það fari því ávallt eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þurfi að vera svo að hann uppfylli framangreint skilyrði. Áður er greint frá því að nokkra ágalla sé að finna á mati á umhverfisáhrifum og álit Skipulagsstofnunar þar um. Bar sveitarstjórn því m.a. að líta til þessa við afgreiðslu málsins.

Í matsskýrslu er fyrirhuguð framkvæmdasvæði Suðurnesjalínu 2 skipt í fjögur svæði og áhrif á hvern umhverfisþátt metin innan þeirra. Svæðin eru Hafnarfjörður, Almennigur, Strandarheiði og Njarðvíkurheiði. Samkvæmt greinargerð Landsnets með framkvæmdaleyfisumsókn er vestari hluti síðastnefnda svæðisins innan Reykjanesbæjar og er línuleiðin þar sögð vera 7,5 km löng og liggja samhliða Suðurnesjalínu 1 og Fitjalínu 1. Á línuleiðinni verði 23

möstur þar sem meðalhæð burðarmastra sé 23,1 m og meðalhæð horn-/fastmastra sé 19,6 m. Meðalhafllengd milli mastra sé 311,6 m. Rask vegna framkvæmdarinnar á yfirborði innan Reykjanesbæjar verði 1,38 ha, en þar af hafi 1,04 ha þegar verið raskað. Helstu umhverfisáhrif framkvæmdar á Njarðvíkurheiði séu á ferðaþjónustu og útivist, svo og fuglalíf. Áhrifin séu metin talsverð á ferðaþjónustu og útivist og nokkuð til talsverð á fugla. Áhrif Suðurnesjalínu 2 á vatnsvernd, jarðminjar, landslag og ásjón, sem og vistgerðir og gróður séu metin nokkuð neikvæð.

Umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi var sem fyrr greinir samþykkt á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 5. febrúar 2021 og samþykkti bæjarstjórn greinda afgreiðslu 16. s.m. Við afgreiðsluna lá fyrir greinargerð, dags. í janúar 2021, svo til samhljóða því framkvæmdaleyfi sem gefið var út 4. mars s.á. Í henni er m.a. vísað til fylgigagna með umsókn, fyrirbyggjandi hönnunargagna og til skipulagslegra forsendna. Tilgreind eru skilyrði leyfisveitingar, þ. á m. er vísað til greinargerðar Landsnets með umsókninni hvað mótvægisáðgerðir varðar. Er og tekið fram að framkvæmdaleyfið sé gefið út samkvæmt fyrirbyggjandi og meðfylgjandi málsgögnum og með þeim fyrirvörum og skilyrðum sem þar komi fram og samkvæmt þeim lögum og reglugerðum sem vísað sé til.

Í umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum og álit Skipulagsstofnunar segir að Reykjanesbær hafi kynnt sér matsskýrslu Landsnets og þá valkosti sem þar séu settir fram og að sveitarfélagið telji að framkvæmdin sé í samræmi við þá framkvæmd sem lýst sé í matsskýrslu. Jafnframt er vísað til þess að í fyrrgreindu álit komi fram að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Taki sveitarfélagið undir að helstu umhverfisáhrif framkvæmdar í sveitarfélaginu verði á ásjón, landslag, fuglalíf og samfélag.

Þá er eftirfarandi tekið fram: „Sveitarfélagið tekur undir með álit Skipulagsstofnunar um alla kosti þess að línar fari í jörðu. En með tilliti til jarðhræringa á svæðinu sem einkenndu árið 2020 og með vísan í skýrslu Suðurnesjalína 2. Náttúruvá og lega valkosta dags 28. maí 2020 og sérfræðiskýrslu Jarðvísindastofnunar um jarðvá (2018) er samþykktur loftlínukostur umfram jarðstreng vegna lifandi sprungusvæðis sem þarf að þvera yfir Njarðvíkurheiði og eldvirkni svæðisins almennt.“ Einnig: „Þjóðhagslegt mikilvægi starfsemi á Suðurnesjum er óumdeilt en Keflavíkurflugvöllur er eini fullbúni alþjóðaflugvöllur landsins og mikilvægi ferðamennsku fyrir þjóðarbúið er augljóst sérstaklega í ljósi þess samdráttar sem brast á árið 2020. Það er mat sveitarfélagsins eftir ráðgjöf færustu sérfræðinga á þessu sviði að jarðstrengur tryggir síður afhendingaröryggi en loftlína.“

Efnisleg niðurstaða sveitarstjórnar var því sú að fallast á að umhverfislegur ávinningur myndi hljóta af því að leggja Suðurnesjalínu 2 sem jarðstreng, en að sá kostur tryggði síður afhendingaröryggi en loftlína. Gögn þau sem lágu fyrir sveitarstjórn varðandi þá ályktun eru m.a. áðurgreind skýrsla Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2018 sem vísað var til við afgreiðslu málsins. Í inngangi skýrslunnar kemur fram að henni sé ætlað að fara yfir hugsanleg áhrif jarðhræringa á línuleið Suðurnesjalínu 2 og sér í lagi hvaða áhrif eldgos gætu haft á viðkomandi línu. Í niðurstöðukafla skýrslunnar eru teknar saman helstu niðurstöður hættumatsins út frá einstökum línukostum og fjallað um hvern og einn þeirra með almennum hætti, en ekki er að sjá að tekin sé afstaða til þess hvaða kostur teljist ákjósanlegastur með tilliti til hættu á jarðvá. Einnig var við afgreiðslu málsins vísað til bréfs Landsnets til Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, Skipulagsstofnunar og hlutaðeigandi sveitarfélaga, dags. 28. maí 2020. Þar er upplýst að komið hafi í ljós að umfjöllun um valkost B og náttúruvá í umhverfismatinu taki ekki til allrar strengleiðarinnar milli Hafnarfjarðar og

tengivirkis við Rauðamel á Njarðvíkurheiði. Enginn munur sé á legu valkosta A, B og C á vestari hluta Njarðvíkurheiðar, en að í umfjöllun mats á umhverfisáhrifum um valkost B sé gengið út frá því að „hann nái eingöngu rétt inn á austasta hluta þess, áður en valkostir sameinast og fari inn á sprungusvæðið“. Í greinargerð með framkvæmdaleyfisumsókninni sem lá fyrir sveitarstjórn er greint frá frekari rýni verkfræðistofunnar Eflu í minnisblaði, dags. 2. júlí 2020, á áhrifum náttúrvár á valkosti, en niðurstaða hennar hefði verið send sveitarfélaginu. Er í greinargerðinni rakin sú niðurstaða rýnnar að gagnvart höggunarhreyfingum sé það mat verkfræðistofunnar að loftlína sé mun öruggari valkostur en jarðstrengur við þær aðstæður sem sé að finna á línuleiðinni. Hvað varði eldsumbrot og hraunrennsli sé áhættan talin mjög sambærileg fyrir skoðaða valkosti. Þar sem tíðni jarðhræringa á svæðinu með varanlegum höggunarhreyfingum eða mögnun á hreyfingu við sprungubrúnir sé umtalsvert meiri en tíðni eldgosa sé „talið rétt að miða frekar við slíka atburði við mat á líkum og jarðfræðilegri hættu“ við Suðurnesjalínu 2. Þá kemur fram í minnisblaði skipulagsfulltrúa, dags. 14. apríl 2021, sem lagt var fram við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni, að ákvörðunin hefði verið tekin út frá sérfræðiskýrslu Jarðvísindastofnunar Háskóla Íslands, sem sveitarfélagið hefði kynnt sér, auk þess að fara yfir innihald hennar með tveimur af höfundum hennar. Mun það hafa verið gert á fundi 2. júní 2020 samkvæmt þeim upplýsingum sem úrskurðarnefndin hefur aflað frá sveitarfélaginu.

Fallast má á með kærendum að sveitarstjórn hefði verið rétt í rökstuðningi sínum að gera nánari grein fyrir því í hverju fælist tilvitnuð „ráðgjöf færustu sérfræðinga á þessu sviði“ um að jarðstrengur tryggði síður afhendingaröryggi en loftlína. Að virtum þeim gögnum sem lágu fyrir sveitarstjórn voru þó haldbær þau rök um afhendingaröryggi, enda verður ekki litið fram hjá t.d. fyrrgreindu minnisblaði verkfræðistofu sem aflað var eftir að mat á umhverfisáhrifum hafði farið fram. Eru þau atvik ekki sambærileg við þau sem fjallað er um í dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016, enda fór fram samanburður valkosta í því tilviki sem hér um ræðir og er ekki um að ræða grundvallarbreytingu á mati á umhverfisáhrifum. Er og ljóst af rökstuðningi sveitarstjórnar að vegin voru þau neikvæðu umhverfisáhrif sem verða af lagningu Suðurnesjalínu 2 sem loftlínu og þau metin andspænis þeim hagsmunum sem felast í afhendingaröryggi. Verður hér einnig að hafa í huga að ekki ber mikið á milli í mati á umhverfisáhrifum mismunandi valkosta og að álit Skipulagsstofnunar er haldið nokkrum ágöllum hvað það mat varðar, eins og áður er lýst.

Að öllu virtu lágu málefnalegar ástæður leyfisveitingunni að baki og var álit Skipulagsstofnunar að mati úrskurðarnefndarinnar lagt til grundvallar með viðunandi hætti og rökstudd afstaða tekin til þess á ásættanlegan máta, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000.

Í skipulagslögum er í 14. gr. fjallað um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda, en ljóst er af orðanna hljóðan og framsetningu IV. kafla laganna að einnig gilda um slík leyfi ákvæði 13. gr., sem fjallar um framkvæmdaleyfi almennt. Kemur enda fram í athugasemdum við þá lagagrein í frumvarpi því sem varð að skipulagslögum að greinin fjalli almennt um framkvæmdaleyfi og setji fram þær kröfur sem fylgja þurfi við yfirferð og útgáfu leyfis.

Við útgáfu hins kærða framkvæmdaleyfis bar sveitarstjórn því einnig skv. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga að ganga úr skugga um að gætt hefði verið að ákvæðum laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við áttu. Í 61. gr. laga nr. 60/2013 er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Nær verndin m.a. til eldhrauna, gervigíga og

hraunhella sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, sbr. 2. mgr. ákvæðins, en í 3. mgr. er tiltekið að m.a. beri að forðast að raska jarðminjum sem taldar séu upp í 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Þá beri áður en leyfi er veitt að leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggi fyrir. Veitti Umhverfisstofnun umsögn sína við gerð aðalskipulags Reykjanesbæjar. Þá mun umhverfis- og skipulagsráð Reykjanesbæjar m.a. fara með náttúruverndarmál, sbr. 3. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en eins og fyrr er rakið var umsókn um framkvæmdaleyfi til umfjöllunar hjá því ráði. Bar því ekki nauðsyn til að leita frekari umsagna, sbr. 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013.

Samkvæmt matsskýrslu einkennist athugunarsvæðið af eldhraunum sem runnið hafa á nútíma og síðjökultíma, að undanskildu grágýtissvæði með þunnum jökulruðningi frá ísöld á Njarðvíkurheiði. Liggur því fyrir að við lagningu Suðurnesjalínu 2 verður raskað tilteknum jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar skv. 1. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 og í álitinu kemst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að óhjákvæmilegt sé að valda óafturkræfu raski á jarðmyndunum sem njóti slíkrar verndar, hvaða valkostur Suðurnesjalínu 2 sem verði fyrir valinu. Þó sé ekki grundvallarmunur á því jarðraski sem loftlína eða jarðstrengur meðfram Suðurnesjalínu 1 og jarðstrengur meðfram Reykjanesbraut hafi í för með sér.

Í greinargerð sveitarstjórnar kemur fram að við afgreiðslu framkvæmdaleyfisumsóknarinnar hafi m.a. verið litið til laga nr. 60/2013 og laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Sé talið að með fyrirkomulagi framkvæmda og mótvægisáðgerðum verði dregið úr neikvæðum áhrifum á náttúruminjar, en ekki verði rask á menningarminjum innan sveitarfélagsins. Fela mótvægisáðgerðir í sér að við hönnun línunnar verði tekið tillit til jarðmyndana og umhverfis eins og kostur sé, auk þess sem nýttir séu slóðar sem fylgi línuleið Suðurnesjalínu 1 og efnisþörf og efnisflutningum haldið í lágmarki. Áhersla er lögð á þjóðhagslegt mikilvægi starfsemi á Suðurnesjum, m.a. vegna eina alþjóðaflugvallar landsins, og er tekið fram að Reykjanesbær fallist á að um brýna nauðsyn sé að ræða vegna raforkuinnviða. Játa verður sveitarstjórn nokkuð svigrúm til mats á því hvað teljist til brýnna hagsmuna almennings og verður að telja sjónarmið um aukið raforkuöryggi málefnalegt. Að teknu tilliti til þessa verður fallist á að sveitarstjórn hafi fært næg rök fyrir því að þeir hagsmunir sem hún vísaði til feli í sér brýna nauðsyn í skilningi 61. gr. laga nr. 60/2013.

Umsókn um framkvæmdaleyfi skal vera skrifleg og henni skulu fylgja gögn sem kveðið er á um í reglugerð, sbr. 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi fylgdi ítarleg greinargerð, dags. september 2020. Í henni er t.a.m. fjallað um markmið framkvæmdar, mótvægisáðgerðir og vöktun umhverfisþátta og öryggis-, heilbrigðis- og umhverfisáætlun. Jafnframt er þar að finna framkvæmdalýsingu. Í umfjöllun um forsendur framkvæmdaleyfis er m.a. vikið að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og afstaða tekin til álits Skipulagsstofnunar. Einnig fylgdu umsókninni kortahefti og bréf Landsnets, dags. 28. maí 2020, vegna náttúruvár og legu valkosta. Framkvæmdaleyfisumsóknin og gögn vegna hennar fullnægði því áskilnaði 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi.

Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga skal sveitarstjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir. Er í greinargerð framkvæmdaleyfisins vísað til þess að skipulagslegar forsendur þess séu

Aðalskipulag Reykjanesbæjar 2015-2030 og Svæðisskipulag Suðurnesja 2008-2024, en í báðum skipulagsáætlunum er að finna línuleið þá sem leyfi var veitt fyrir.

Í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga er kveðið á um að þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar og deiliskipulag liggi ekki fyrir geti sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu sé um að ræða framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag og í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Heimilt er að falla frá grenndarkynningu ef gerð er grein fyrir framkvæmdinni og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi. Nánar er fjallað um grenndarkynningu í m.a. 44. gr. skipulagslaga, sem og í 8. gr. reglugerðar nr. 772/2012.

Í greinargerð Aðalskipulags Reykjanesbæjar 2015-2030 er vikið að Suðurnesjalínu 2, m.a. í kafla 3.3.4, þar sem gerð er grein fyrir fyrirhuguðum háspennulínunum. Einnig er í greinargerðinni vísað til álits Skipulagsstofnunar frá 17. september 2009 um Suðvesturlínur sem taka m.a. til Suðurnesjalínu 2. Jafnframt kemur lega línunnar fram bæði á þéttbýlis- og sveitarfélagsuppdrætti. Æskilegt hefði verið að fjalla ítarlegar um línuna í greinargerð aðalskipulagsins. Þegar litið er til fyrirbyggjandi skipulagsuppdráttar í aðalskipulaginu og nefndrar umfjöllunar þar, til Svæðisskipulags Suðurnesja 2008-2024, sem og til fyrirhugaðrar staðsetningar línunnar og tilgangs grenndarkynningar, verður þó að telja að skilyrði hafi verið til þess að falla frá grenndarkynningu. Hefur þá einnig verið litið til þess að þótt um stórframkvæmd sé að ræða þá telst hún ekki óvenjuleg. Þá verður ekki talið að leita hefði þurft meðmæla Skipulagsstofnunar, sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 772/2012, líkt og kærendur telja, enda er gert ráð fyrir framkvæmdinni í aðalskipulagi, eins og áður segir.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður ekki talið að hin kærða ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis vegna Suðurnesjalínu 2 samkvæmt valkosti C sé haldin þeim form- eða efnisannmörkum að ógildingu varði og verður kröfu kærenda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kærenda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Reykjanesbæjar frá 16. febrúar 2021 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 innan marka Reykjanesbæjar.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)