

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Skuggasundi 3
101 Reykjavík

Hafnarfjörður, 2. ágúst 2017

K Æ R A

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, kt. 501111-1630, Austurgötu 29b, 220 Hafnarfirði, og Hraunavinir, kt. 480207-1490, Bjarnastaðir, 225 Garðabæ, kæra hér með neðangreinda leyfisveitingu Hafnarfjarðarbæjar með vísan til 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

I.
Kröfur

Kærendur krefjast þess að felld verði úr gildi framkvæmdaleyfi Landsnets hf. vegna lagningar Sandskeiðslínu 1 (nú Lyklafellslínu 1) sem samþykkt var af skipulags- og byggingarráði Hafnarfjarðarbæjar 19. júní 2017, bæjarstjórn Hafnarfjarðar 21. júní 2017 og útgefið 22. júní 2017. Leyfið var birt í Lögbirtingarblaðinu 3. júlí 2017.

II.
Kæruheimild

Kæruheimild er reist á b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, eru frjáls félagasamtök áhugafólks um náttúruvernd á Suðvesturlandi. Markmið þeirra er að vera öflugur málsvari umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða í landshlutanum og að beita sér fyrir hvers kyns náttúruvernd, m.a. að stuðla að verndun landslags, jarðminja og sögulegra minja. Félagsmenn í NSVE eru yfir 200 talsins.

Hraunavinir er félagsskapur sem lætur sér annt um byggðapróun og umhverfismál í Álfтанeshreppi hinum forna, einkum hið sérstæða umhverfi, hraun, vötn og strendur sem teljast til bæjarlands í Garðabæ, Hafnarfirði og Álfтанesi. Markmið hópsins er að láta meta verndargildi hinna ýmsu náttúruyfyrirbæra og landslagsheilda og fylgjast náið með skipulagsmálum og framkvæmdum í þessum bæjarfélögum með ofangreind sjónarmið í huga og grípa til aðgerða, gerist þess þörf.

Bæði samtökin hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði, eru opin fyrir almennri aðild, með yfir 30 félagum, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhalld. Uppfylla þau því skilyrði 3. mgr. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Hraunavinir eru aðildarfélag að Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtökum Íslands, Þórunnartúni 6, 105 Reykjavík, kt. 640971-0459. Landvernd styður kæru samtakanna.

III. Málavextir

Forsaga máls þessa er sú að Landsnet hf. („Landsnet“) fyrirhugar að reisa 27,3 km langa 220 kV háspennulínu í lofti, svokallaða Sandskeiðslínu 1 (nú Lyklafellslínu 1), frá fyrirhuguðu tengivirki við Lyklafell að tengipunkti í Straumsvík um lönd Mosfellsbæjar, Reykjavíkur, Kópavogs, Garðabæjar og Hafnarfjarðar. Sandskeiðslína 1 er hluti af framkvæmdaáætlun um Suðvesturlínur sem Landsnet hefur verið með í undirbúningi um langt skeið með það að markmiði að byggja upp raforkuflutningskerfi til framtíðar á Suðvesturlandi. Samkvæmt matsskýrslu Suðvesturlína fól áætlunin í sér uppbyggingu á orkuflutningskerfi með háspennulínum á 400 kV spennu frá Hellisheiði að nýju tengivirki við Hrauntungur ofan við byggð í Hafnarfirði og á 220 kV spennu um Reykjaneskaga. Jafnframt hefur ætlunin verið að tengja kerfið við fyrirhugaðar virkjanir við Hverahlíð og Bitru á Hellisheiði og styrkja tengingar frá starfandi virkjunum á Reykjanesi og í Svartsengi. Í heildina er um að ræða nýbyggingu á u.þ.b. 152 km af loftlínunum, endurnýjun á um 19 km af línunum meginflutningskerfisins, niðurrif á 35 km af loftlínunum og lagningu 54 km af háspennustrengjum í jörðu. Þær línur sem fyrirhugað er að reisa skv. matskýrslu, munu liggja um 11 sveitarfélög á svæðinu, þ.e. Sveitarfélagið Ölfus, Mosfellsbæ, Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbæ, Kópavogsbæ, Garðabæ, Hafnarfjarðarbæ, Sveitarfélagið Vogar, Reykjanesbæ, Grindavíkurbæ og Sveitarfélagið Garð.

Þann 18. maí 2009 sendi Landsnet frummatsskýrslu um Suðvesturlínur til meðferðar hjá Skipulagsstofnun (fskj. 2). Frummatsskýrslan var í kjölfarið kynnt opinberlega og fyrir umsagnaraðilum. Landsnet skilaði síðar endanlegri matskýrslu til Skipulagsstofnunar þann 10. ágúst 2009 (fskj. 3) og óskaði eftir álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í frummatsskýrslu og matskýrslu var eingöngu gert ráð fyrir því að Sandskeiðslína yrði byggð sem 400 kV háspennulína á V möstrum með 1630 MVA flutningsgetu og var tekið fram að þessi kostur væri settur fram í kjölfar samráðs Landsnets við sveitarfélögin á svæðinu, sbr. t.d. bls. ii í frummatsskýrslu (fskj. 2) og bls. ii og 1 í matskýrslu (fskj. 3). Álit Skipulagsstofnunar lá fyrir þann 17. september sama ár (fskj. 4). Í álitinu kom meðal annars fram að stofnunin teldi neikvæðustu áhrif fyrirhugaðra framkvæmda vera sjónræn áhrif og áhrif á landslag og þar með einnig á útivist og ferðapjónustu. Taldi Skipulagsstofnun að heildaráhrif fyrirhugaðra framkvæmda með tilliti til þessara umhverfispáttá yrðu óhjákvæmilega verulega neikvæð.

25. ágúst 2009 var undirritað samkomulag milli Landsnets og Hafnarfjarðarbæjar um uppbyggingu flutningskerfis raforku í Hafnarfirði. Þar var samið um ákveðna framkvæmdarkosti og línuleiðir og að: *„Aðilar samkomulagsins munu fyrir sitt leyti reyna að flýta vinnu við skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og útgáfu*

framkvæmdaleyfis eins og þeim er unnt.“ (fskj. 5). Drög að samkomulaginu voru þegar tilbúin í október 2008 (fskj. 6).

25. október 2012 gerðu Hafnarfjörður og Landsnet með sér viðauka við samkomulagið frá ágúst 2009 (fskj. 7). Í frétt af undirrituninni (fskj. 8) segir m.a:

„Þórður Guðmundsson forstjóri Landsnets segir að það sé sameiginlegur skilningur beggja aðila að hefjist framkvæmdir við fyrsta áfanga nýs álvers í Helguvík eða annarrar atvinnustarfsemi á svæðinu, þá verði þegar hafinn undirbúningur að fyrrgreindum framkvæmdum. Með viðauka þessum við fyrra samkomulag hafa allar sveitarstjórnir sem koma að svokölluðu Suðvesturlínu verkefni samþykkt að setja væntanleg flutningsmannvirki Landsnets inn á skipulag. Landsnet mun því halda áfram við undirbúning fyrsta áfanga verkefnisins og áætla að á næsta ári hefjist framkvæmdir við Suðurnesjalínu 2 svo tryggja megi viðunandi afhendingaröryggi á Suðurnesjum.“

10. desember 2014 var á 1736. fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar samþykkt svohljóðandi ályktun:

"Krefjast þess að Landsnet fjarlægji rafmagnslínur

Óbreytt staða á rafmagnslínum í landi Hafnarfjarðar hamlar eðlilegri framþróun sveitarfélagsins. Bæjarstjórn Hafnarfjarðar leggur áherslu á mikilvægi þess að Hamraneslínur verði fjarlægðar og að samkomulagi frá 25. ágúst 2009 um framkvæmdir á flutningskerfi raforku innan lögsagnarumdæmis Hafnarfjarðar verði hrint í framkvæmd.“

9. júlí 2015 gerðu Hafnarfjörður og Landsnet með sér samkomulag þar sem kemur fram að: „Bygging Sandskeiðslínu 1 sé forenda þess að hægt sé að rífa Hamraneslínur og gera aðrar breytingar á flutningskerfinu í Hafnarfirði“ (fskj. 9) . Í frétt af undirritun (fskj. 10) segir m.a:

„Bygging Sandskeiðslínu 1 er forsenda þess að hægt verði að rífa Hamraneslínur og gera aðrar breytingar á flutningskerfinu í Hafnarfirði sem felast í samkomulaginu. Til þess að hægt verði að ráðast í þetta verkefni sem fyrst munu samningsaðilar leita eftir samvinnu við önnur sveitarfélög sem málið varðar.

Undirbúningur að byggingu 420 kV Sandskeiðslínu 1 er hafinn. Línan mun liggja í lofti frá nýju tengivirki við Sandskeið að Hrauntungum í Hafnarfirði og þaðan áfram samsíða Suðurnesjalínu 2 að Hraunhelli. Tvær mögulegar útfærslur á legu Sandskeiðslínu 1 frá Hraunhelli að Hamranesi eru til skoðunar. Annars vegar að hún liggi í lofti frá Hraunhelli í samræmi við aðalskipulag Hafnarfjarðar en tengist Hamranesi með jarðstreng frá loftlínuhluta vestan Krísuvíkurvegar. Hins vegar er útfærsla sem byggir á tengingu Sandskeiðslínu 1 frá Hrauntungum beint til álversins í Straumsvík í stað Hamraness.“ (fskj. 10)

22. júlí 2016 kvað Héraðsdómur Reykjaness upp dóm í máli nr. E-1121/2015 (fskj. 11) og felldi úr gildi framkvæmdarleyfi Sveitarfélagsins Voga fyrir Suðurnesjalínu 2 vegna 6 ástæðna m.a. vegna þess að:

- „umhverfismat sem fram fór vegna Suðvesturlínu hafi verið haldið svo verulegum annmörkum að óheimilt hafi verið að gefa út framkvæmdaleyfi á grundvelli þess.“

- Samkomulag sem Sveitarfélagið gerði við Landsnet leiddi til að „við útgáfu framkvæmdaleyfisins hafi sveitarfélagið ekki byggt ákvörðun sína á hlutlægum og málefnalegum grunni heldur frekar á því samkomulagi sem það hafði verið gert á árinu 2008 við Landsnet og var skuldbundið af.“

- „Bar sveitarfélaginu að ganga úr skugga um að um sömu framkvæmd væri að ræða og hafði farið í umhverfismat og gefa átti framkvæmdaleyfi fyrir. Ekki hefur verið sýnt fram á að sveitarfélagið hafi tryggt að fullt samræmi hafi verið á milli þeirrar framkvæmdar sem lýst er í matsskýrslu og umsóknarinnar. Breytir engu þar um að síðari framkvæmdin sé í eðli sínu minni framkvæmd með lægri flutningsgetu en upphafleg fyrirhuguð framkvæmd var. Verður því tekið undir það með stefnendum að um aðra framkvæmd sé að ræða sem framkvæmdaleyfi var gefið út fyrir og lýst er í matsskýrslu sem framkvæmdaleyfið byggði á.“ (fskj. 11)

Landsnet og Sveitarfélagið Vogar áfrýjuðu dómnum til Hæstaréttar.

Hæstiréttur hafði áður fellt eignarnám (12. maí 2016 - Mál nr. 511/2015, 512/2015, 513/2015 og 541/2015) og leyfi Orkustofnunar (13. október 2016 - Mál nr. 796/2015) fyrir Suðurnesjalínu 2 úr gildi.

Með bréfi, dags. 29. desember 2016, sótti Landsnet um framkvæmdaleyfi vegna Sandskeiðslínu 1 (nú Lyklafellslínu 1) sem vitnað er til í framkvæmdaleyfi (fskj. 1).

3. janúar 2017 auglýsti Hafnarfjarðarbær á heimasíðu sinni tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013 – 2025 vegna vatnsverndarmarka og tillögu að breytingu á deiliskipulagi Undirhlíða vegna Sandskeiðslínu 1.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands (NSVE) og Hraunavinir gerðu athugasemdir við breytingarnar (fskj. 12 og 13) og bentu m.a. á að Héraðsdómur Reykjaness hefði (22. júlí 2016) kveðið upp dóm um að umhverfismat Suðvesturlína sé haldið slíkum annmörkum að óheimilt hafi verið að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 á grundvelli þess. Hæstiréttur hefði einnig fellt bæði eignarnám (12. maí 2016) og leyfi Orkustofnunar (13. október 2016) fyrir Suðurnesjalínu 2 úr gildi vegna þess að aðrir valkostir en háspennulína hafa ekki verið skoðaðir með raunhæfum hætti.

Landsnet auglýsti í nóvember 2016 Kerfisáætlun 2016-2025 til athugasemda og var athugasemdafrestur til 10. janúar 2017. Þar var Sandskeiðslína 1 á framkvæmdaráætlun kynnt sem 400 kV háspennulína á V möstrum. NSVE og Hraunavinir gerðu athugasemdir við Kerfisáætlun (fskj. 14) og bentu m.a. á að Héraðsdómur Reykjaness hafi kveðið upp dóm um að umhverfismat Suðvesturlína sé haldið slíkum annmörkum að óheimilt hafi verið að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 á grundvelli þess. Hæstiréttur hefur einnig fellt bæði eignarnám og leyfisveitingu Orkustofnunar úr gildi vegna þess að aðrir valkostir en háspennulína hafa ekki verið skoðaðir með raunhæfum hætti.

17. janúar 2017 voru fulltrúar NSVE og Hraunavina boðaðir til fundar bæjarstjóra Hafnarfjarðar ásamt bæjarfulltrúum vegna athugasemda samtakanna við skipulagsbreytingar. Á fundinn voru einnig boðaðir fulltrúar Landsnets og fleiri. Í málflytingu fulltrúa Landsnets hf. kom fram að Landsnet fyrirhugaði og hefði sótt um framkvæmdarleyfi til að reisa Sandskeiðslínu 1 sem 220 kV línu á M möstrum en ekki 400 kV línu á V möstrum eins og fjallað er um í matsskýrslu Suðvesturlína og var í kynningu Kerfisáætlunar sem var til umsagnar þar til viku fyrir umræddan fund. NSVE og Hraunavinir bentu á ósamræmið og að þetta væri önnur framkvæmd en kynnt hafði verið og fjallað um í matsskýrslu. Forsendur væru nú aðrar og meta þyrfti aðra valkosti m.a. með vísun í dóm Héraðsdóms Reykjaness um að umhverfismat Suðvesturlínu hafi verið haldið svo verulegum annmörkum að óheimilt hafi verið að gefa út framkvæmdaleyfi á grundvelli þess.

16. febrúar 2017 staðfesti Hæstiréttur dóm Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. 575/2016 ógildingu framkvæmdarleyfis Sveitarfélagsins Voga (fskj. 15). Matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar hefði ekki verið lögmætur grundvöllur undir ákvörðun Sveitarfélagsins Voga um veitingu framkvæmdaleyfis vegna skorts á samanburði valkosta. Tekið var fram að valkostaskýrsla sem Landsnet kynnti í október 2016 gæti ekki bætt þar úr.

28. mars 2017 kvað Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála upp úrskurð í máli nr. 109/2015 (fskj. 16). og felldi úr gildi ákvörðun skipulags- og byggingaráðs Hafnarfjarðar frá 10. júlí 2015 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2. Úrskurðurinn byggir á framangreindum dómi Hæstaréttar um að matsskýrsla Landsnets um Suðurnesjalínu 2 (Suðvesturlínur) og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi ekki getað verið lögmætur grundvöllur fyrir veitingu framkvæmdarleyfis Hafnarfjarðar.

28. mars 2017 kvað Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála einnig upp úrskurð í máli 42/2015 um ógildingu framkvæmdaleyfis Grindavíkur (fskj. 17) og í máli nr. 75/2014 um ógildingu framkvæmdaleyfis Reykjanesbæjar (fskj. 18) af sömu ástæðu, þ.e. með hliðsjón af dómi Hæstaréttar máli nr. 575/2016.

28. apríl 2017 sendu NSVE og Hraunavinir Skipulagsstofnun áskorun um endurskoðun matsskýrslu Suðvesturlína (fskj. 19).

15. maí 2017 barst svar Skipulagsstofnunar (fskj. 20) þar sem segir m.a.

*„Af þessu verður ráðið að Hæstiréttur gerir athugasemd við þá aðferðarfræði umhverfismats sem fól í sér almennan samanburð á loftlínunum og jarðstrengjum. Jafnframt verður ekki annað ráðið af dómnum en að Hæstiréttur eigi við mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína, en Suðurnesjalína 2 er einn kafli þeirra lína sem matsskýrsla um Suðvesturlínur tekur til. Með það í huga **telur Skipulagsstofnun að dómurinn hafi þýðingu fyrir aðra hluta Suðvesturlína en Suðurnesjalínu 2 sem og eftir atvikum aðrar línuframkvæmdir, þar sem jarðstrengur er talinn raunhæfur valkostur í heild eða að hluta.**“ (fskj. 20) (Áherslubreyting kæranda.)*

19. júní 2017 samþykkti skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðarbæjar framkvæmdaleyfi Landsnets hf. vegna Sandskeiðslínu 1.

21. júní 2017 var framkvæmdaleyfið samþykkt í bæjarstjórn Hafnarfjarðar.

22. júní 2017 var útgefið framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðarbæjar til Landsnets hf. vegna Sandskeiðslínu 1 (fskj. 1).

3. júlí 2017 var birt auglýsing í Lögbirtingarblaðinu um samþykki framkvæmdaleyfis Hafnarfjarðarbæjar vegna Sandskeiðslínu 1, birt á vef Hafnarfjarðar 26. júlí 2017.

IV.

Röksemdir kæranda

Kærendur krefjast þess að felld verði úr gildi framkvæmdaleyfi Landsnets vegna Sandskeiðslínu 1 (nú Lyklafellslínu 1) sem samþykkt var af skipulags- og byggingarráði Hafnarfjarðarbæjar 19. júní 2017, samþykkt af bæjarstjórn Hafnarfjarðar 21. júní og útgefið 22. júní 2017. Að mati kæranda eru ekki uppfyllt skilyrði til að veita hið kærða framkvæmdaleyfi.

Í *fyrsta lagi* er byggt á því að fella beri framkvæmdaleyfið úr gildi með hliðsjón af dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 frá 16. febrúar 2017 þar sem felld var úr gildi framkvæmdaleyfi Voga fyrir Suðurnesjalínu 2 vegna ágalla í matsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar. Vísað er til bréfs Skipulagsstofnunar frá 15. maí 2017 þar sem fram kemur álit þess efnis að Hæstaréttardómurinn gildi líka fyrir aðrar framkvæmdir sem falla undir Suðvesturlínur.

Í *öðru lagi* er byggt á því að fella beri framkvæmdaleyfið úr gildi með hliðsjón af úrskurðum Úrskurðarnefnda umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 109/2015, 42/2015 og 75/2014 frá 28. mars 2017.

Í *þriðja lagi* er með hliðsjón af dómi Héraðsdóms Reykjaness, máli nr. E-1121/2015, sem staðfestur var af Hæstarétti máli nr. 575/2016, byggt á því að samráð og samkomulag milli Landsnets annars vegar og sveitarfélaga hins vegar sem getið er um í matsskýrslu og var þess valdandi að aðrir valkostir en 400 kV loftlína á umræddri línuleið Sandskeiðslínu 1 varð fyrir valinu og var eini valkosturinn sem fjallað var um með raunhæfum hætti í matsskýrslu, hafi verið þess eðlis að ógildingu framkvæmdaleyfisins varði.

Í *fjórða lagi* er byggt á reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns m.s.br. en línuleið Sandskeiðslínu 1 (Lyklafellslínu 1) liggur að mestu yfir grannsvæði vatnsverndar alls höfuðborgarsvæðisins.

Í *fimmta lagi* er byggt á því að sú framkvæmd, sem veitt var leyfi fyrir, hafi tekið breytingum og geti ekki talist vera sama framkvæmd og sú sem sætti umhverfismati

Suðvesturlína. Jafnvel hafi nýlega verið skipt um nafn á framkvæmdinni. Hin leyfða framkvæmd hafi því ekki sætt mati á umhverfisáhrifum.

Í *sjötta lagi* er byggt á því að verulegar breytingar hafa orðið á forsendum þess umhverfismats sem birt var í matsskýrslu Landsnets hf., Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, dags.10. ágúst 2009.

Í *sjöunda lagi* er byggt á nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, sem tóku gildi 15. nóvember 2015. Með tilkomu þeirra hefur orðið veruleg áherslubreyting varðandi verndun hrauna sem runnið hafa á síðjökultíma og síðar en mikill meirihluti þeirra raflína sem kynntar eru í matsskýrslu Suðvesturlína liggja um slík hraun.

Byggt er á því að hver og einn annmarki eigi að leiða til þess að fella beri framkvæmdaleyfið úr gildi.

1. Matskýrsla og álit Skipulagsstofnunar eru ekki lögmætur grundvöllur til veitingar framkvæmdarleyfis skv. dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016.

16. febrúar 2017, staðfesti Hæstiréttur (mál nr. 575/2016) dóm Héraðsdóms Reykjaness (mál nr. E-1121/2015) og felldi úr gildi framkvæmdaleyfi Sveitarfélagsins Voga til Landsnets hf. vegna Suðurnesjalínu 2. Í dómi Hæstaréttar segir:

„Sá annmarki á umhverfismati, sem leiddi til þess að leyfi Orkustofnunar til áfrýjandans Landsnets hf. til að reisa og reka Suðurnesjalínu 2 var fellt úr gildi og heimildir áfrýjandans til eignarnáms í þágu framkvæmdarinnar voru ógiltar, voru enn fyrir hendi þegar áfrýjandinn Sveitarfélagið Vogar veitti framkvæmdarleyfi það sem um er deilt í málinu. Umhverfisáhrifum jarðstrengs í samanburði við aðra framkvæmdarkosti hefur samkvæmt því ekki verið lýst á fullnægjandi hátt og uppfylltu matsferlið og umhverfismatsskýrslan því ekki þann áskilnað sem gerður er í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt því gátu matsskýrsla Landsnets hf. um Suðurnesjalínu 2 og álit Skipulagsstofnunar um skýrsluna ekki verið lögmætur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfisins sem samkvæmt því var reist á röngum lagagrundvelli. Úr þessum galla á umhverfismati hefur ekki verið bætt, enda getur áðurgreind valkostaskýrsla Landsnets hf. sem kynnt var í október 2016 hvorki samkvæmt grundvelli sínum, efni né tilgangi bætt þar úr. Þegar af þessum ástæðum verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms staðfest um annað en málskostnað.“ (fskj. 15)

Í bréfi Skipulagsstofnunar til NSVE og Hraunavina dags. 15. maí 2017 gefur Skipulagsstofnun álit sitt á þýðingu dómsins fyrir aðra hluta Suðvesturlína. Þar sem segir m.a.

„Af þessu verður ráðið að Hæstiréttur gerir athugasemd við þá aðferðarfræði umhverfismats sem fól í sér almennan samanburð á loftlínunum og jarðstrengjum. Jafnframt verður ekki annað ráðið af dómnum en að Hæstiréttur eigi við mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína, en Suðurnesjalína 2 er einn kafli þeirra lína sem

matsskýrsla um Suðvesturlínur tekur til. Með það í huga telur Skipulagsstofnun að dómurinn hafi þýðingu fyrir aðra hluta Suðvesturlína en Suðurnesjalínu 2 sem og eftir atvikum aðrar línuframkvæmdir, þar sem jarðstrengur er talinn raunhæfur valkostur í heild eða að hluta.“ (fskj. 20)

2. Matskýrsla og álit Skipulagsstofnunar ekki lögmætur grundvöllur til veitingar framkvæmdaleyfis skv. úrskurðum Úrskurðarnefnda umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 109/2015, 42/2015 og 75/2014 frá 28. mars 2017.

Úrskurðarnefnda umhverfis- og auðlindamála felldi úr gildi framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðar, Grindavíkur og Reykjanesbæjar fyrir Suðurnesjalínu 2 með úrskurðum 28. mars 2017, í málum nr. 109/2015, 42/2015 og 75/2014.

Í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 109/2015 frá 28. mars 2017 segir:

„... hefur Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að matsskýrsla Landsnets um Suðurnesjalínu 2 og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi ekki getað verið lögmætur grundvöllur ákvörðunar Sveitarfélagsins Voga um veitingu framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2. Með vísan til framangreinds, og þar sem sama matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar lágu til grundvallar ákvörðun skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar um veitingu hins kærða framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2, sbr. ákvæði 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. laga nr. 106/2000, verður að fella hina kærðu ákvörðun skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar úr gildi.“ (fskj. 16)

Úrskurður í máli 42/2015 er samhljóma:

„...þar sem sama matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar lágu til grundvallar ákvörðun bæjarstjórnar Grindavíkur um veitingu hins kærða framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2, sbr. ákvæði 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. laga nr. 106/2000, verður að fella hina kærðu ákvörðun bæjarstjórnar Grindavíkur úr gildi.“ (fskj. 17)

og úrskurður í máli 75/2014:

„...þar sem sama matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar lágu til grundvallar ákvörðun sveitarstjórnar Reykjanesbæjar um veitingu hins kærða framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2, sbr. ákvæði 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. laga nr. 106/2000, verður að fella hina kærðu ákvörðun sveitarstjórnar Reykjanesbæjar úr gildi.“ (fskj. 18)

Í framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðar fyrir Sandskeiðslínu 1 (Lyklafellslínu 1) (fskj. 1) sem hér er kært, kemur fram bókun fundar þar sem vísað er til úrskurðar Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 109/2015 um framkvæmdaleyfi Grindavíkur og fullyrt að niðurstaða úrskurðarins og dómur Hæstaréttar nr. 575/2016 hafi ekki þýðingu varðandi framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðar fyrir Sandskeiðslínu 1 (Lyklafellslínu 1). Haldið er fram að dómurinn grundvallist einungis á eignarréttarákvæði

stjórnarskrárinnar og hafi ekki þýðingu varðandi þann hluta Suðvesturlína sem er til afgreiðslu, þ.e. Sandskeiðslínu 1 sem liggja aðeins um land í eigu Hafnarfjarðar. Um úrskurðinn segir:

„Telur skipulags- og byggingaráð að ÚUA hafi í raun þurft að leggja eigið mat á atvik þau sem lágu til grundvallar í ofangreindum úrskurði, þ.e. að nefndinni sé ekki unnt að vísa einungis í niðurstöðu Hæstaréttar sem rökstuðning fyrir niðurstöðunni, enda fordæmisgildi dómsins, á öll mál tengd umræddri matsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar, als ekki hafið yfir vafa. Má halda því fram að ÚUA hafi ekki verið stætt að ógilda framkvæmdaleyfi Grindavíkurbæjar á þeim grunni sem gert var án þess að lagt yrði sjálfstætt mat á þau sjónarmið sem til grundvallar lágu í því máli.“ (fskj. 1)

Ekki er minnst á úrskurð ÚUA í máli nr. 109/2015 (fskj. 16) þar sem felld var úr gildi ákvörðun skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar um veitingu framkvæmdaleyfis fyrir Suðurnesjalínu 2, sbr. ákvæði 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. laga nr. 106/2000. Sú línuleið var líkt og línuleið Sandskeiðslínu a.m.k. að mestu leyti í landi Hafnarfjarðar.

Í bókuninni segir jafnframt:

„Við málsmeðferð umsóknarinnar hefur á grundvelli 10. gr. stjórnarsýslulaga verið aflað gagna til að tryggja enn frekar að ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis verði byggð á fullnægjandi grundvelli. Fyrir liggur skýrslan Suðurnesjalína 2 Valkostaskýrsla frá október 2016 sem og skýrslan Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017.“ ...

„Fyrirliggjandi gögn lýsa meðal annars umhverfisáhrifum jarðstrengs, yrði sá kostur fyrir valinu vegna umræddrar framkvæmdar. Í skýrslunni Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið er ítarlega fjallað um jarðstrengjakostinn og hann borinn saman við aðra kosti sem og að metnar eru mismunandi leiðir sem til greina koma ef lagður yrði jarðstrengur...“ (fskj. 1)

Í dómi hæstaréttar er sérstaklega tekið á því að skýrslan Suðurnesjalína 2 Valkostaskýrsla frá október 2016 sem lögð var fyrir dóminn bæti ekki úr þeim ágalla í matsskýrslu um samanburð valkosta. Má ætla að sama gildi um aðrar skýrslur sem gerðar hafa verið einhliða af eða fyrir Landsnet án aðkomu almennings og hagsmunaaðila í athugasemdaferli.

Í dómi Hæstaréttar segir:

„Umhverfisáhrifum jarðstrengs í samanburði við aðra framkvæmdakosti hefur samkvæmt því ekki verið lýst á fullnægjandi hátt og uppfylltu matsferlið og umhverfisskýrslan því ekki þann áskilnað sem gerður er í lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt því gátu matsskýrsla Landsnets hf. um Suðurnesjalínu 2 og álit skipulagsstofnunar um skýrsluna ekki verið lögmætur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfis sem samkvæmt því var reist á röngum lagagrundvelli. Úr þessum galla á umhverfismati hefur ekki verið bætt, enda getur

áðurgreind valkostaskýrsla Landsnets hf. sem kynnt var í október 2016 hvorki samkvæmt grundvelli sínum, efni né tilgangi bætt þar úr.“ (fskj. 15)

3. Ólögmeitt samráð Landsnets hf. og Hafnarfjarðarbæjar

Með hliðsjón af dómi Héraðsdóms Reykjaness, máli nr. E-1121/2015, sem staðfestur var af Hæstarétti máli nr. 575/2016, er byggt á því að samráð og samkomulag milli Landsnets annars vegar og sveitarfélaga hins vegar sem getið er um í matsskýrslu og var þess valdandi að 400 kV loftlína á umræddri línuleið Sandskeiðslínu 1 varð fyrir valinu og var eini valkosturinn sem fjallað var um með raunhæfum hætti í matsskýrslu, hafi verið þess eðlis að ógildingu framkvæmdaleyfisins varði.

Fyrir liggur að Landsnet og Hafnarfjarðarbær áttu með sér samráð áður en umhverfismatsferli vegna framkvæmdarinnar hófst (fskj. 5 og 6). sem leiddi til þess að allir framkvæmdakostir aðrir en tvær 400 kV loftlínur á áætlaðri línuleið Sandskeiðslínu 1 voru útilokaðir. Þetta má m.a. ráða af bókun fundar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar þann 10. desember 2014 þar sem vitnað er í samkomulag frá 25. ágúst 2009 um framkvæmdir á flutningskerfi raforku innan lögsagnarumdæmis Hafnarfjarðar og kemur auk þess berum orðum fram á bls. ii og 1 í matsskýrslu vegna Suðvesturlína (fskj. 4) sem og á bls. ii í frummatsskýrslu (fskj. 3).

Það var fyrst, þegar náðst hafði niðurstaða milli Landsnets og sveitarfélaganna, sem málið var kynnt fyrir almenningi – og þá aðeins einn valkostur, þ.e. 400 kV loftlínur. Þetta er sérstaklega alvarlegt þar sem Landsnet fylgdi ekki lögum um umhverfimat áætlana og gafst almenningi, þar á meðal kærendum, því ekki tækifæri til að koma að athugasemdum við slíkt ferli.

Í dómi Héraðsdóms Reykjaness máli nr. E-1121/2015 um ógildingu framkvæmdarleyfi Voga fyrir Suðurnesjalínu 2 segir:

„Stefndu gerðu með sér samkomulag um skipulagsmál 17. október 2008 sem kvað á um að Landsneti hf. væri heimilt að reisa 220 kV háspennulínur í sveitarfélaginu í lofti og mættu þær standa í að minnsta kosti 20 ár. Verður ekki annað dregið af gögnum málsins en að stefnda Sveitarfélagið Vogar sé skuldbundið til að efna umrætt samkomulag að öðrum skilyrðum uppfylltum. Með umræddu samkomulagi sem gert var áður en umhverfimat fór fram var sveitarfélagið búið að leggja þær línur við framgang framkvæmdarinnar, sem því hugnaðist og var í raun bundið af þegar það gaf úr framkvæmdaleyfið þann 22. apríl 2015. Telur dómurinn að stefndi Sveitarfélagið Vogar, hafi við útgáfu framkvæmdaleyfisins ekki byggt það á hlutlausu mati sínu og því ekki gert eins ríkar kröfur um undirbúning málsins eins og lög skipa fyrir. Fyrir útgáfu framkvæmdaleyfisins, og með umþrættu samkomulagi, hafði sveitarfélagið hent þeim möguleika út af borðinu að leggja fyrirhugaða línu í jörð. Áður en sveitarfélagið skuldbatt sig til að gefa út slíkt framkvæmdaleyfi, hafði hagsmunaaðilum sem hlut áttu að máli, ekki verið gefinn kostur á að koma að kynna sér fyrirhugaðar framkvæmdir og koma að athugasemdum eins og mælt er fyrir í 7. gr. laga nr. 105/2006. Verður þegar að þessari ástæðu að meta það svo að við útgáfu framkvæmdaleyfisins hafi

sveitarfélagið ekki byggt ákvörðun sína á hlutlægum og málefnalegum grunni heldur frekar á því samkomulagi sem það hafði verið gert á árinu 2008 við Landsnet og var skuldbundið af. Af þeirri ástæðu einni ber að ógilda umþrætt framkvæmdaleyfi.“ (fskj. 11)

Einnig gerðu Hafnarfjörður og Landsnet með sér samkomulag 25. október 2012 um að setja flutningsmannvirki Suðvesturlína á aðalskipulag (fskj. 7 og 8) og 9. júlí 2015 um byggingu Sandskeiðslínu 1 vegna niðurrifs Hamraneslína (fskj. 9 og 10). Í engu tilfellanna var hagsmunaaðilum eða almenningi gefinn kostur á að koma að athugasemdum.

Lögð er áhersla á að ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun, sbr. 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 6. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Skipulagslög mæla fyrir um tiltekið ferli sem beiðni um framkvæmdaleyfi skal fylgja og er m.a. gert ráð fyrir aðkomu almennings og hagsmunaaðila að ferlinu. Hafi verið samið um framkvæmdina á milli framkvæmdaraðila og leyfisveitanda, líkt og í þessu tilviki, í aðdraganda umhverfismats, er slíkt ferli sýnilega einskis virði. Kærendur telja að það hafi verið ólöglegt að sniðganga það ferli sem lög mæla fyrir um með samkomulagi milli kærðu og að framkvæmdaleyfi sem á sér þann aðdraganda hljóti að teljast ólöglegt og ógildanlegt. Þannig feli þetta í sér brot gegn lögætisreglunni, enda gildandi lög hundsud með samráði tveggja opinberra aðila.

Kærendur telja einkum samkomulag það sem Hafnarfjarðarbær og Landsnet gerðu með sér í ágúst 2009 (fskj. 5), þar sem samið var um ákveðna kosti línuleiða og línulagna, hafi hindrað þátttöku almennings við réttláta málsmeðferð og í athugasemdaferli þar sem allir kostir voru uppi á borðum m.a. við umhverfismat framkvæmdarinnar. Samkomulagið var og er þar af leiðandi ólöglegt og varð til þess að umhverfismatið er einnig ólöglegt þar sem búið var að semja um ákveðna kosti fyrirfram. Sama á við um viðauka við samkomulagið frá 25. okt. 2012 (fskj. 7), sem hindraði aðkomu almennings í umsagnaferli að aðalskipulagi Hafnarfjarðar.

4. Framkvæmdin ekki heimil yfir vatnsverndarsvæði skv. reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns.

Í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns m.s.br., sem sett er samkvæmt ákvæðum 5. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, segir m.a. í 13. gr. þar sem fjallað er um grannsvæði vatnsverndar:

*„Á þessu svæði skal banna notkun á hættulegum efnum og birgðageymslu slíkra efna. Hér er m.a. átt við **olíu, bensín og skyld efni**, salt, eiturefni til útrýmingar á skordýrum eða gróðri og önnur efni sem mengað geta grunnvatn, auk efna sem sérstaklega eru tilgreind í reglugerð um neysluvatn.“* (Leturbreyting kærenda)

Línuleið Sandskeiðslínu 1 er sögð 27,3 km löng milli Sandskeiðs og Straumsvíkur. Á um 16 km kafla liggur hún um grannsvæði vatnsverndar á höfuðborgarsvæðinu og auk

Þess liggur hún fast við brunnsvæðin í Mygludölum. Samhliða byggingu Sandskeiðslínu 1 stendur til að breyta legu Kolviðarhólslínu 2 (Búrfellslínu 3B) á um 3 km kafla við Húsfell og Helgafell, þ.e. á þeim kafla sem næst liggur brunnsvæðinu í Mygludölum. Samtals eru því áformaðar framkvæmdir við 19 km af háspennulínum á grannsvæðum vatnsverndar.

Vatnsverndarsvæðin í Heiðmörk og nágrenni eru einstök að því leyti að þau liggja í sprungurein virks eldstöðvakerfis, þ.e. Krýsuvíkur. Svæðið einkennist af miklum fjölda af virkum gjám og sprungum sem margar hverjar eru opnar til yfirborðs. Þessar aðstæður valda því að vatnsverndarsvæðin eru einstaklega viðkvæm fyrir mengun frá yfirborði.

Í áðurnefndri reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns m.s.br. segir m.a. í 13. grein sem fjallar um flokkun verndarsvæða neysluvatns:

I. flokkur. Brunnsvæði.

Brunnsvæði er næsta nágrenni vatnsbólans. Það skal vera algjörlega friðað fyrir óviðkomandi umferð og framkvæmdum öðrum en þeim, sem nauðsynlegar eru vegna vatnsveitunnar. Heilbrigðisnefnd getur, þar sem þörf krefur, krafist þess að svæðið skuli girt mannheldri girðingu, sem sé minnst 5 metra frá vatnsbóli.

II. flokkur. Grannsvæði.

Utan við brunnsvæðið skal ákvarða grannsvæði vatnsbólans og við ákvörðun stærðar þess og lögunar skal taka tillit til jarðvegsþekju svæðisins og grunnvatnsstrauma sem stefna að vatnsbólinu. Á þessu svæði skal banna notkun á hættulegum efnum og birgðageymslu slíkra efna. Hér er m.a. átt við olíu, bensín og skyld efni, salt, eiturefni til útrýmingar á skordýrum eða gróðri og önnur efni sem mengað geta grunnvatn, auk efna sem sérstaklega eru tilgreind í reglugerð um neysluvatn. Ekki skal leyfa nýjar byggingar, sumarbústaði eða þess háttar á svæðinu. Vegalagnir, áburðarnotkun og önnur starfsemi innan svæðisins skal vera undir ströngu eftirliti.

Öll notkun olíu og bensíns á að vera bönnuð á grannsvæðum vatnsverndar og ekki fer á milli mála að bygging 400/220 kV háspennulínu er gríðarleg framkvæmd og háspennumastur af stærstu gerð er bygging. Það þarf að leggja og styrkja vegi, gera a.m.k. 100 m² vinnuplan við hvert mastur, leggja vegaslóða að hverju mastri sem eru að minnsta kosti breidd helgunarsvæðis (allt að 100 m) þó línan liggja samsíða Kolviðarhólslínu 2. Sprengja þarf fyrir undirstöðum og sem síðan eru steyptar og hvert mastur þarf að staga með a.m.k. fjórum stögum (háð mastursgerð) sem festa þarf í hraunið. Framkvæmdirnar kalla á gríðarlegan tækjabúnað, stórvirkar vinnuvélar og efnisflutninga til vega- og planagerðar, steypubíla, vinnuvélar og krana til að reisa möstrin, með tilheyrandi hættu á olíu- og öðrum efnaslysum bæði á byggingatíma og við eftirlit og viðhald á líftíma línunnar, auk hættu á sínkmenngun af möstrum. Öll mengandi efni sem berast til grunnvatns sunnan við brunnsvæðin munu berast í vatnsbólun fyrir eða síðar.

Að mati náttúruverndarsamtakanna fer því fjarri að á vatnsverndarsvæðunum séu að jafnaði viðhafðar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja öryggja vatnsbólanna.

Vatnsból höfuðborgarsvæðisins eru meðal mikilvægustu auðlinda þjóðarinnar. Gera verður ráð fyrir áframhaldandi byggð í landinu um langa framtíð og því þarf að tryggja örugga varðveislu auðlindarinnar fyrir komandi kynslóðir.

Fyrirhugaðar stórframkvæmdir og rekstur háspennulína innan grannsvæða vatnsverndar bera vott um fádæma skammsýni.

Kærendur telja að framkvæmdin: Sandskeiðslína 1 (Lyklafellslína 1) sé ekki heimil samkvæmt reglugerð nr. 796/1999.

5. Framkvæmd sú sem veitt var leyfi fyrir er ekki sama framkvæmd og sætti umhverfismati Suðvesturlína né framkvæmd sem fengið hefur samþykki Orkustofnunar í Kerfisáætlun Landsnets.

Í *matsskýrslu* (fskj. 3) er fjallað um Sandskeiðslínu 1 sem **400 kV** háspennulínu, **24 km á V möstrum** með **1630 MVA** flutningsgetu. Jafnframt er þar áætlað að reisa aðra nýja línu Búrfellslínu 3 af sömu stærð og flutningsgetu samsíða, en það er sett sem skilyrði fyrir niðurrifi Hamraneslína.

Í *skýrslu Landsnets: Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019* frá febrúar 2017 (fskj. 21) sem skv. framkvæmdarleyfinu kom til sérstakrar skoðunar fyrir leyfisveitinguna kemur fram að áætluð Sandskeiðslína 1 verður byggð sem **220 kV** háspennulína, **27,2/27,3 km** með **>800 MVA** flutningsgetu á **M möstrum**.

Í skýrslunni segir á bls. 12:

„Í umhverfismati var miðað við að Sandskeiðslína 1 væri byggð sem 400 kV loftlína. Aðstæður nú kalla ekki á svo mikla flutningsgetu og því er ráðgert að byggja línuna í upphafi sem 220 kV mannvirki en eiga kost á að breyta yfir í 400 kV með einföldum og hagkvæmum hætti síðar. Valið að byggja Sandskeiðslínu 1 í upphafi sem 220 kV skýrist af því að ásjúndin er talin betri þegar meira samræmi er milli samsíða mastra.“ (fskj. 21)

Í *drögum að Kerfisáætlun 2016-2025*, umhverfisskýrslu viðauka 1 umhverfismat framkvæmdaráætlunar 2016-2019 frá nóv. 2016 (fskj. 22) er fjallað um Sandskeiðslínu í samræmi við matsskýrslu. Þar segir í kafla 2.1:

*„Sandskeiðslína 1 kemur til með að liggja frá Sandskeiði að Hamranesi ofan Hafnarfjarðar. Um er að ræða **23.7 km** nýbyggingu tvíleiðara loftlínu fyrir **400 kV** spennu og flutningsgeta **1630 MVA**“.*

*„Til samræmis í útliti verður fyrirhuguð háspennulína að öllum líkindum af svipaðri gerð og þær línur sem fyrir eru á svæðinu, þ.e. stöguð stálgrindarmöstur en þar sem um 400 kV línu er að ræða verða **möstrin V-laga**, 16-36 m á hæð.“* (fskj. 22)

Í *kerfisáætlun 2016-2026 með breytingum* frá júní 2017 sem liggur fyrir Orkustofnun til samþykkis, er fjallað um Sandskeiðslínu 1 í kafla 5.5. Verkefni með óvissu um

tímasetningu framkvæmda. Mjög takmarkaðar upplýsingar eru þar um framkvæmdina, þó segir að áætlanir geri ráð fyrir að Sandskeiðslína 1 muni í upphafi liggja frá fyrirhuguðu tengivirki á Sandskeiði að tengipunkti í Straumsvík, alls 27,3 km. Engar aðrar tölulegar upplýsingar koma fram um framkvæmdina.

Í viðauka 2-3 að umhverfisskýrslu með kerfisáætlun 2016-2026 með breytingum frá júní 2017 sem liggur fyrir Orkustofnun til samþykkis er fjallað um framkvæmdina sem Lyklafellslínu 1 23,7 km frá Lyklafelli að Hamranesi. En engar aðrar tölulegar upplýsingar er þar að finna.

Í bókun fundar með framkvæmdarleyfi Hafnarfjarðar segir:

„Skipulags- og byggingarráð hefur kynnt sér matsskýrslu framkvæmdar og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar: Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfisins á suðvesturlandi, dags. 17. september 2019. Einnig hefur komið sérstaklega til skoðunar skýrslan Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017.“ (fskj. 1)

„Gert er ráð fyrir umræddri framkvæmd í Kerfisáætlun Landsnets 2015-2024 sem samþykkt var af Orkustofnun 25. apríl 2016. Þá er einnig gert ráð fyrir framkvæmdinni í Kerfisáætlun 2016-2025 sem nú er í stjórnsýslulegri meðferð hjá Orkustofnun.“ (fskj. 1)

Ljóst er að umfjöllun í Kerfisáætlun Landsnets stenst ekki samanburð við áætlaða framkvæmd eins og henni er lýst í skýrslunni: Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið. Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017, sem lögð var fram vegna afgreiðslu framkvæmdarleyfisins.

6. Verulegar breytingar á forsendum umhverfismats matsskýrslu Landsnets hf., Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, dags.10. ágúst 2009.

Verulegar breytingar hafa orðið á forsendum þess umhverfismats sem birt var í matsskýrslu Landsnets hf., Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, dags.10. ágúst 2009 (fskj. 3).

Helstu breytingar eru eftirfarandi:

a) Í forsendukafli matsskýrslu (2.1) er vísað til undirbúnings orkuöflunarframkvæmda á Suðvesturlandi sem kalli á aukna flutningsþörf sbr. 3. mgr. í kafla 2.1. Þar kemur fram að Orkuveita Reykjavíkur vinni að stækkun Hellisheiðarvirkjunar í 303 MW [virkjunin hafði verið stækkuð í 213 MW haustið 2008], undirbúningur sé hafinn að nýrri 90 MW jarðgufuvirkjun við Hverahlíð og allt að 135 MW jarðgufuvirkjun á Bitrusvæðinu. Þá segir að Hitaveita Suðurnesja undirbúi stækkun Reykjanesvirkjunar í u.þ.b. 200 MW [úr 100 MW] og að í umræðunni hafi verið virkjun í Eldvörpum, u.þ.b. 45 MW að stærð.

Aðrir virkjunarkostir geti einnig komið til á Reykjanesskaga í framtíðinni sem flutningskerfið kæmi þá til með að þjóna. Þessar tilgreindu orkuöflunarframkvæmdir á undirbúningsstigi áttu skv. tölum í matsskýrslunni að skila samtals 460 MW afli og voru kynntar sem fyrsta mikilvæga forsendan fyrir byggingu Suðvesturlína. Nú, 8 árum síðar, hefur aðeins stækkun Hellsheiðarvirkjunar (90 MW uppsett afl) komið til framkvæmda. Hverahlíðarvirkjun og Bitruvirkjun eru ekki lengur á dagskrá, stækkun Reykjanesvirkjunar og virkjun í Eldvörpum hafa ekki gengið eftir. Sama óvissa er um „aðra virkjunarkosti“ á Reykjanesskaga.

b) Önnur mikilvæg forsenda fyrir styrkingu raforkuflutningskerfisins á Suðvesturlandi er í matsskýrslu sögð vera uppbygging iðnaðarsvæða fyrir orkufreka starfsemi. Í matsskýrslu er m.a. gengið út frá byggingu álbræðslu í Helguvík með 435 MW aflþörf og aukinni orkusölu til Straumsvíkur um 75-95 MW. Þá eru nefnd hugsanleg netþjónabú með allt að 250 MW aflþörf og kísilmálmverksmiðja í Helguvík með allt að 100 MW aflþörf. Samtals eru þetta 880 MW. Álbræðsla í Helguvík virðist nú endanlega úr sögunni, ekki hefur orðið stækkun í Straumsvík og fyrri kísilmálmverksmiðjan í Helguvík glímir við ómælda byrjunarörðugleika.

Forsenda fyrir byggingu Sandskeiðslínu 1 nú er að leysa af hólmi Hamraneslínur og Ísallínur sem skv. samkomulagi Landsnets og Hafnarfjarðar frá maí 2015 verða fjarlægðar. Hamraneslínur 1 og 2 hafa hvor um sig 400 MVA flutningsgetu en Sandskeiðslína 1 (Lyklafellslína 1) verður samkvæmt núverandi áformun eins og þau birtast í skýrslu Landsnets; Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017 (fskj. 21) byggð sem 200 kV lína með >800 MVA flutningsgetu. Sandskeiðslína 1 var ekki á Kerfisáætlun Landsnets fyrr en eftir að samkomulagið var gert og þá skyndilega sett á framkvæmdaráætlun. Ljóst er að framkvæmdin er því ekki vegna styrkingar kerfisins og aukinnar flutningsþarfar, heldur einungis til að leysa línur af hólmi sem þó eru í dag einungis að flytja um 30% af því rafmagni sem flutningsgeta þeirra leyfir.

7. Framkvæmdin Sandskeiðslína 1 (Lyklafellslína 1) er óheimil með hliðsjón af lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, sem tóku gildi 15. nóvember 2015, nema brýna nauðsyn beri til

Með nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 sem tóku gildi 15. nóvember 2015 hefur m.a. orðið veruleg áherslubreyting varðandi verndun hrauna sem runnið hafa á síðjökultíma og síðar en mikill meirihluti þeirra raflína sem kynntar eru í matsskýrslu um Suðvesturlínur liggja um slík hraun, þar með talin Sandskeiðslína 1.

Í 2. og 3. mgr. 61. gr. laganna sem fjallar um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja segir:

Eftirtaldar jarðminjar njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 3. gr.:

- a. *eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, [.....*

Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. [...]

Í athugasemdum með frumvarpi laga um náttúruvernd sem lagt var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013 (þingskjal 537 – 429. mál.) segir m.a. um 57. gr. (sem varð 61. gr. í endanlegum lögum).

„Í a-lið 2. mgr. er kveðið á um vernd eldvarpa, eldhrauna, gervígíga og hraunhella. Í ákvæðinu er áréttað að átt sé við jarðmyndanir sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar, þ.e. jarðmyndanir sem jökull hefur ekki gengið yfir. Samkvæmt venjulegri merkingu hugtakanna eldvörp, gervígígar og eldhraun í íslenskrari jarðfræði ná þau yfir alla gíga, hraun og hvers kyns hraunmyndanir, þar á meðal hraunhella, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar. Þessi náttúruyfyrirbæri eru frábrugðin flestum öðrum gerðum jarðlaga að því leyti að þau eru nýmyndaður berggrunnur með upprunalegt yfirborð. Yfirborðið er afar viðkvæmt fyrir raski og er allt rask óafturkræft. Verndargildi hrauna lækkar við rask og veðrun og því hafa yngri hraun almennt hærra verndargildi en eldri hraun. Sögulegt samhengi og þekking á myndun hraunanna eykur mikilvægi þeirra og því hafa eldvörp, gervígígar og eldhraun mynduð á sögulegum tíma alla jafna meira verndargildi en eldri myndanir.“

Hér eru skýrðar forsendurnar fyrir verndargildi hrauna, gerð grein fyrir mikilvægi hins upprunalega yfirborðs og mikilvægi hrauna sem runnið hafa á sögulegum tíma. Fram kemur að verndargildið lækkar við rask.

Í matsskýrslunni um Suðurnesjalínur er fjallað um 150 km af nýjum loftlínunum. Þar af liggja um 120 km af línunum um hraun sem njóta sérstakrar verndar og um 18 km af þeim línunum liggja um hraun frá sögulegum tíma. Í skýrslunni er almennt lítið gert úr því raski sem hljótast mun af lagningu línanna og vísað til þess að þær muni að mestu liggja um svæði sem þegar hefur verið raskað með lagningu háspennulína. Í þessu sambandi er rétt að benda á að í athugasemdum með frumvarpi til laga um náttúruvernd kemur fram verndargildi hrauna lækki við rask en þar kemur ekkert fram sem gefur til kynna að sjálfsagt sé að raska enn frekar þeim hraunum sem þegar hafa orðið fyrir raski.

Sá hluti af Suðvesturlínunum sem liggur ofan við Heiðmörk, milli Sandfells og Undirhlíða, liggur að stærstum hluta um hraun sem runnu á sögulegum tíma. Þessi hraun runnu frá gígum á Bláfjallasvæðinu og í Grindarskörðum. Mikill og samfelldur hraunfláki, Húsfellsbruni, nær frá Bláfjöllum norður að Heiðmörk og annar stór hraunfláki nær frá Grindarskörðum niður að Helgafelli og þaðan áfram langleiðina til sjávar við Hvaleyrarholt í Hafnarfirði.

Hraunin runnu í goshrinu í eldstöðvakerfi Brennisteinsfjalla á síðari hluta 10. aldar og líklegt er talið að lokapáttur hrinunnar hafi orðið handan Bláfjalla þegar svonefnt Kristnitökuhraun eða Svínahraunsbruni rann árið 1000 skv. frásögn Kristni sögu. Því hefur goshrinan í heild stundum verið nefnd Kristnielдар.

Húsfellsbruna var spilt nokkuð árið 1991 þegar háspennulína, Búrfellslína 3B, var lögð þvert yfir hraunin. Samkvæmt umhverfismati Landsnets fyrir Suðvesturlínur og tilheyrandi álit Skipulagsstofnunar þykir nánast sjálfsagt að raska þessu hraunasvæði enn frekar. Athugun sem gerð var á vegum Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands

og Hraunavina leiðir í ljós að óafturkræft rask á yfirborði sögulegra hrauna vegna lagningar Búrfellslínu 3B á 12,3 km yfir Húsfellsbruna og nágrenni, þ.e. milli Sandfells og Undirhlíða er samtals um 13,6 hektarar. Gangi framkvæmdir eftir eins og lýst er í matsskýrslunni verða reistar tvær línur til viðbótar samsíða Búrfellslínu 3B og má ætla að við það raskist yfirborð hrauna á um 9,3 hekturum til viðbótar.

Í matsskýrslu Landsnets er greint frá gróðurskemmdum vegna sínkmenningar frá háspennumöstrum í Húsfellsbruna og sagt að um sé að ræða mosabruna á litlu svæði sem nái 20-100 m út frá mastri. Gróðurskemmdir vegna sínkmenningar frá Búrfellslínu 3B milli Sandfells og Undirhlíða mældust samtals um 10,3 hektarar og því má búast við að viðbótarskemmdir á mosa vegna tveggja nýrra og stærri lína verði um a.m.k. 20,6 ha til viðbótar.

Ef gert er ráð fyrir sambærilegu raski vegna tveggja nýrra og stærri háspennulína má ætla að viðbótarrask á yfirborði hrauna á þessum liðlega 12 km kafla verði um 9,3 ha (tengivegir og vinnusvæði við möstur). Gróðurskemmdir frá 64 háspennumöstrum yrðu 20,6 ha.

Í skýrslu Landsnets: Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017 segir á bls. 12:

„Sandskeiðslína 1 liggur að langmestu leyti um nútímahraun, þ.e. hraun sem runnið hefur eftir að Ísöld lauk fyrir um 10.000 árum og hraun sem runnið hafa eftir landnám. Frá Selfjalli og suðvestur að Helgafelli liggur athugunarsvæðið að nær öllu leyti um Húsfellsbruna. Hraunið er á köflum úfið, brotið og þakið mosa. Í Húsfellsbruna leynast eldri hraun, eins og Strípshraun og Stampahraun, sem eru oft töluvert meira gróin. Þá er einnig mikið um gjótur og niðurföll á svæðinu.

Í hrauninu austan og sunnan við Helgafell er að finna fjölda gervigíga og kynjamyndir sem að öllum líkindum hafa myndast þegar Hellnahraun rann yfir grunnt vatn á svæðinu. Hluti af svæðinu hefur verið nefnt Litluborgir en þar er að finna áhugaverðar hraunborgir og hraunmyndanir sem hafa verið friðlýstar sem náttúruvætti.

Sandskeiðslína 1 verður samsíða eldri línu og eldri slóðir verða notaðar. Raski á svæðinu mun því verða haldið í lágmarki. Óhjákvæmilegt rask verður þó við lagningu afleggjara og mastraplana fyrir nýja línu. Á línuleiðinni frá Sandskeiði að Hrauntungum er áætlað rask á nútímahraunum 9,6 ha [þetta mat Landsnets á við um liðlega 27 km leið samanborðið við 9,3 ha á liðlega 12 km leið í mati kæranda hér að framan].

*Litluborgir og Gullkistugjá eru nærri línustæðinu, en ekki verður farið inn fyrir svæðið sem er afmarkað í kringum þau náttúruvætti. Þá verða framkvæmdir við línustæðið við Óbrinnishóla, en þar hefur átt sér stað efnistaka og því um raskaða jarðmyndun að ræða. **Áhrif Sandskeiðslínu 1 fela í sér varanlegar breytingar á jarðmyndunum, m.a nútímahraunum, en breytingunum má halda í lágmarki ef settum skilyrðum verður fullnægt. Í heild má gera ráð fyrir lágmarksbreytingum á jarðmyndunum og að áhrif á þær innan verndarsvæða verði neikvæð en óveruleg.**“ (fskj. 21) (Áherslubreyting kæranda)*

Framkvæmdin Sandskeiðslína 1 (Lykfjallslína 1) er að ofansögðu ekki heimil með hliðsjón af lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, **nema brýna nauðsyn beri til.**

Skortur á sjálfstæðri skoðun á umhverfismati, brot gegn rannsóknarskyldu o.fl.

Áréttað er að þar sem um er að ræða leyfisveitingu vegna framkvæmdar, sem telst hafa veruleg umhverfisáhrif, er skylt að horfa til laga og reglna um umhverfismat framkvæmdar, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Þá er til marks um skort á að Hafnarfjarðarbær sinnti rannsóknarskyldu sinni að ekki var einu sinni gengið úr skugga um hvort um væri að ræða „sömu framkvæmd og lýst er í matsskýrslu“, sbr. 14. gr. skipulagslaga og fyrri umfjöllun um þetta atriði í 5. kafla.

Að öllu framangreindu telja kærendur að verulega hafi skort á að sveitarfélagið legði mat á fyrirliggjandi gögn. Var því ekki unnt að taka ákvörðun í málinu byggða á traustum grunni. Þetta eru að mati kæranda verulegir annmarkar sem eiga einir og sér eða ásamt öðru að leiða til ógildingar á framkvæmdaleyfinu.

* * *

Með vísan til alls framangreinds telja kærendur ljóst að hin kærða ákvörðun skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðarbæjar, samþykkt af bæjarstjórn Hafnarfjarðar, að veita Landsneti framkvæmdaleyfi vegna Sandskeiðslínu 1 (Lyklafellslínu 1) hafi verið í andstöðu við lög. Kærendur telja að framangreindar málsástæður og röksemdir leiði hver og ein, og ekki síður séu þær teknar saman í heild, til þess að fallast verði á kröfu þeirra og ógilda ákvörðun Hafnarfjarðarbæjar um hið umþrætta framkvæmdaleyfi.

Um fylgiskjöl vísa kærendur auk framlagðra gagna til þess sem fram kemur í 2. ml. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, að stjórnvaldi því er tók hina kærðu ákvörðun sé skylt að láta nefndinni í té öll þau gögn og upplýsingar sem tengjast málinu og nefndin telur þörf á að afla. Af þessu tilefni skora kærendur á Hafnarfjarðarbæ og Landsnet að leggja fram öll þau önnur gögn sem málið varða og hafa ekki þegar verið lögð fram.

Áskilinn er allur réttur til þess að koma á framfæri frekari kröfum, sjónarmiðum og málsástæðum, sem og gögnum, á síðari stigum þessa máls eftir því sem tilefni kann að vera er til. Sérstaklega er áskilinn réttur til að leggja fram kröfu um frestun réttaráhrifa og/eða stöðvun hafinna og/eða yfirvofandi framkvæmda þar til endanlegur úrskurður gengur í máli þessu, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga og 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011.

Virðingarfyllst,

f.h. Náttúruverndarsamtaka
Suðvesturlands


Helena Mjöll Jóhannsdóttir, formaður

f.h. Hraunavina


Ragnhildur Jónsdóttir, formaður

Fylgiskjöl

1. Framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðar fyrir Sandskeiðslínu 1 (Lyklafellslínu 1)
2. Frummatsskýrsla um Suðvesturlínur
3. Matsskýrsla: Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi
4. Álit Skipulagsstofnunar
5. Samkomulag Landsnets og Hafnarfjarðar frá 25. ágúst 2009
6. Drög að samkomulagi Landsnets og Hafnarfjarðar frá október 2008
7. Viðauki við samkomulag Landsnets og Hafnarfjarðar frá 25. október 2012
8. Frétt af undirritun samkomulags Hafnarfjarðar og Landsnets 25. október 2012
9. Samkomulag Landsnets og Hafnarfjarðar frá 9. júlí 2015
10. Frétt af undirritun samkomulags Hafnarfjarðar og Landsnets 9. júlí 2015
11. Dómur Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-1121/2015 frá 22. júlí 2016
12. Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands við tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013 – 2025 og breytingu á deiliskipulagi
13. Athugasemdir Hraunavina við tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013 – 2025 og breytingu á deiliskipulagi
14. Athugasemdir við Kerfisáætlun 2016-2025
15. Dómur Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 frá 16. febrúar 2017
16. Úrskurður Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála, mál nr. 109/2015 frá 28. mars 2017
17. Úrskurður Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála, mál nr. 42/2015 frá 28. mars 2017
18. Úrskurður Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála, mál nr. 75/2014 frá 28. mars 2017
19. Áskorun um endurskoðun matsskýrslu Suðvesturlína send Skipulagsstofnun 28. apríl 2017
20. Bréf Skipulagsstofnunar, svar við áskorun frá 15. maí 2017
21. Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið Fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019 frá febrúar 2017
22. Drög að Kerfisáætlun 2016-2025, umhverfisskýrsla viðauka 1- umhverfismat framkvæmdaráætlunar 2016-2019 frá nóv. 2016