



ÚRSKURÐUR

UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 3. apríl 2008

Tilv.: UMH07100053/10-02-0907

Umhverfisráðuneytinu barst þann 11. október sl. kæra Landverndar vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 4. október sl. að beita ekki þeirri valdheimild sem felst í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 vegna fyrirhugaðs álvers í Helguvík og framkvæmdum því tengdu. Kæruheimild er í 14. gr. umræddra laga.

I. Málavextir.

Líkt og að ofan greinir er kærð sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að beita ekki þeirri valdheimild sem fylgir er í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. 5. gr. er nánar kveðið á um að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri geti Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega. Skipulagsstofnun féllst á matsáætlun framkvæmdaraðila vegna fyrirhugaðs álvers með ákvörðun frá 8. júní 2006, sbr. ákvæði 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Hafði Skipulagsstofnun þá haldið samráðsfundi með leyfisveitendum og framkvæmdaraðila, sbr. samráðsskylduákvæði 2. mgr. 5. gr. nefndra laga. Framkvæmdaraðili vann frummatsskýrslu vegna framkvæmdarinnar samkvæmt fyrirmælum 9. gr. laganna og sendi Skipulagsstofnun svo þá frummatsskýrslu um byggingu og rekstur álvers í Helguvík, en þar kemur fram að fyrirhuguð framleiðslugeta álversins sé allt að 250.000 tonn af áli á ári hverju. Frummatsskýrslan og hin fyrirhugaða framkvæmd voru auglýst opinberlega þann 16. maí 2007 í samræmi við áðurnefnd lög um mat á umhverfisáhrifum. Þann 3. september 2007 sendi framkvæmdaraðili svo Skipulagsstofnun endanlega matsskýrslu og gaf stofnunin álit sitt á matsskýrslunni og efni hennar sbr. 11. gr. laganna, þann 4. október 2007. Með bréfi Skipulagsstofnunar dags. 25. október 2007 sem barst í kjölfar fyrirspurnar umhverfisráðuneytisins, var frá því skýrt að ákvörðun um að beita ekki umræddri heimild í 2. mgr. 5. gr. um sameiginlegt mat þar frá greindra framkvæmda, hefði verið fylginn í áðurnefndu álitni stofnunarinnar. Sem fyrr greinir kærði Landvernd þá ákvörðun til ráðuneytisins með bréfi dags. 11. október sl. Að mati ráðuneytisins skorti ekki lagaskilyrði fyrir því að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar verði tekin til efnislegrar umfjöllunar og úrskurðar enda ekki gerður greinarmunur á því í kæruheimild 14. gr. laganna hvers eðlis kæranleg ákvörðun sé.

Eftir að kæra Landverndar barst var, auk framkvæmdaraðila Norðuráls/Helguvík s.f., eftirgreindum sveitarfélögum, fyrirtækjum og stofnunum veittur kostur á að gefa umsögn vegna

málsins með bréfum dags. 22. nóvember sl.: Ölfusi, Garði, Reykjanesbæ, Hveragerðisbæ, Umhverfisstofnun, Skipulagsstofnun, Heilbrigðiseftirliti Suðurnesja, Hitaveitu Suðurnesja h.f., Landsneti og Orkuveitu Reykjavíkur.

Í gögnum málsins er fyrirhuguðum framkvæmdum og starfsemi álversins lýst þannig að framleiðslugeta verði allt að 250.000 tonn á ári og álverið staðsett að stærstum hluta í landi sveitarfélagsins Garðs, en hluti athafnasvæðis og nokkur mannvirki verði innan Reykjanesbæjar. Álverið verði byggt í áföngum og er í fyrsta áfanga gerð ráð fyrir allt að 150.000. tonna framleiðsla. Ákvörðun um aðra áfanga í tengslum við framkvæmdina og hina fyrirhuguðu álframleiðslu muni ráðast af orkuöflun til álversins en hugsanlega verði framkvæmdum ekki lokið fyrr en 2013 eða síðar, að því er fram kemur í gögnum málsins. Þá kemur og fram að val á orkuflutningsleiðum séu til athugunar og þó nokkrir kostir geti komið til greina í því sambandi.

II. Hin kærða ákvörðun og afmörkun hennar.

Í kæru Landverndar er nánar rakin sú krafa að ákvörðun Skipulagsstofnunar sem fólst í álitni stofnunarinnar frá 4. október sl., um að nýta ekki valdheimildir 2. mgr. 5. gr. laganna og leggja samkvæmt þeim á framkvæmdaraðila að vinna sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdanna í heild sinni, verði ógilt. Jafnframt er þess krafist að framkvæmdir þær er tengjast hinu fyrirhugaða álveri verði látnar sæta sameiginlegu og heildrænu lögformlegu umhverfismati. Af efni kærunnar verður ráðið að með orðasambandinu tengdar framkvæmdir, sé átt við álverið sem slíkt, flæðigryfju, háspennulínu, virkjanir og hafnarframkvæmdir. Það skal tekið fram að í máli þessu er samkvæmt framangreindu einvörðungu til úrlausnar lögmati þeirrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar að nýta ekki þá heimild sem fólgin er í 2. mgr. 5. gr. um sameiginlegt mat tengdra matsskyldra framkvæmda. Úr réttmæti álits Skipulagsstofnunar sbr. 9. gr. laganna verður því ekki skorið hér, enda það ekki kærlegt til umhverfisráðherra sbr. 14. gr. laganna. Kröfu kæranda um að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum álvers í Helguvík verði fellt úr gildi, er því vísað frá.

III. Málsástæður og sjónarmið kæranda og umsagnaraðila.

Í kæru eru athugasemdir vegna frummatsskýrslu þeirrar er unnin var vegna álversins á þann veg að þar sé ekki fjallað um tengdar framkvæmdir, svo sem orkuflutning og virkjanir, og á það bent að þessir þættir séu líklegastir til þess að valda mestu umhverfisáhrifunum. Kveðst Landvernd og hafa beint því til Skipulagsstofnunar að fresta frekari málsmeðferð þar til frummatsskýrslur áformanna hefðu verið kynntar almenningi í heild sinni. Þá er í kæru vísað til fyrirvara um umhverfisáhrif tengdra framkvæmda sem Skipulagsstofnun tilgreinir í álitni sínu.

Í umsögn Landsnets er það tekið fram að engin rök séu til þess að hnekkja ákvörðun Skipulagsstofnunar um að nýta ekki heimild 2. mgr. 5. gr. laganna. Þar er og tekið fram að ekki sé unnt að tengja framkvæmdir við uppbyggingu orkuflutningskerfis á Reykjaneskaga einungis við álver í Helguvík. Núverandi tenging Reykjaneskaga við meginflutningskerfi sé með einni línu 145KV línu, Suðurnesjalínu 1. Sú lína sé nú þegar fulllestuð og þegar ný 30 MW vél verði tekin í notkun í Svartsengi í desember 2007 þurfi að flytja um 140 MW af svæðinu, en núverandi lína hafi verið byggð til að flytja 100 MW. Að mati Landsnets sé ljóst að núverandi flutningsgeta og rekstraröryggi raforkukerfisins á Suðurnesjum sé ófullnægjandi.

Í umsögn Orkuveitu Reykjavíkur er tekið fram að búið sé að framkvæma mat á umhverfisáhrifum vegna hluta þeirrar orkuöflunar sem áætlað er að fari til álvers Norðuráls Helguvíkur. Áætlað er að sú orka komi frá Hellsheiðarvirkjun. Að sama skapi kalli virkjanaf framkvæmdir Orkuveitu Reykjavíkur ekki á frekari línuuppbyggingu á Hellsheiði. Í umsögn Orkuveitunnar er einnig bent á að fyrr eða síðar verði nauðsynlegt að leggja nýjar línur

til virkjana á Suðurnesjum, hvort sem álver verði þar eða ekki. Sú framkvæmd sé nauðsynleg til að tryggja viðunandi afhendingaröryggi frá virkjunum og því sé full ástæða til að halda þessum framkvæmdaþáttum aðskildum í mati á umhverfisáhrifum og í því sambandi vitnað til niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Þá er og tekið fram að ljóst sé að ferli framkvæmda við virkjanir, þá sér í lagi jarðvarmavirkjanir, sé langt og í því safnist smátt og smátt ítarlegri upplýsingar sem hafa áhrif á endanlega framkvæmd. Niðurstaða ferlisins geti verið allt frá því að ekki sé mögulegt að virkja neitt og til þess að margfaldir virkjunarmöguleikar séu til staðar. Áætlanir um virkjanakosti vegna tiltekinna samninga geti því breyst umtalsvert á meðan á virkjunarferlinu stendur.

Í umsögn Hitaveitu Suðurnesja er rakið að rekstraröryggi virkjana hitaveitunnar sé nú ófullnægjandi og hafi um alllangt skeið verið þrýst á að reist verði önnur lína þannig að svæðið yrði hringtengt til að tryggja viðunandi rekstraröryggi. Með hliðsjón af þeim miklu umsvifum sem séu í atvinnumálum á Suðurnesjum megi ljóst vera að stórefling flutningskerfa inn á svæðið sé nauðsynleg og því ekki unnt að tengja þá framkvæmd eingöngu álveri í Helguvík. Virkjunaráform á Krýsuvíkursvæðinu séu flest á byrjunarstigi og ekki sé hægt að tengja þau öll við álverið í Helguvík.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að stofnunin telur með vísun til 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum að Skipulagsstofnun hafi skýra heimild að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur til að kveða á um að framkvæmdir sem eru háðar hver annarri, þó svo að þær séu ekki landfræðilega tengdar, skuli metnar sameiginlega. Tiltekið er að framkvæmd sé háð annarri framkvæmd ef ljóst sé að ekki verði af framkvæmd nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þeirra framkvæmda. Umhverfisstofnun telur að framkvæmdir vegna álvers í Helguvík og framkvæmdir við virkjanir og háspennulínur uppfylli það skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum að teljast tengdar framkvæmdir þar sem ljóst sé að ekki verði af framkvæmd við álver nema til komi virkjanir og háspennulínur svo og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þeirra framkvæmda.

Af hálfu Reykjanesfólkvangs og Hveragerðisbæjar er talið að þörf sé á að umræddar framkvæmdir skuli sæta sameiginlegu mati með vísan til þeirra heildaráhrifa sem kunni að gæta vegna framkvæmdanna á þeim landsvæðum er þær kunna að varða. Í umsögn stjórnar Reykjanesfólkvangs kemur fram að stjórnin telur að þær orkuflutnings- og virkjanaframkvæmdir sem nauðynlegar eru vegna álvers í Helguvík skipti miklu máli fyrir útivistar- og upplifunargildi almennings í Reykjanesfólkvangi.

IV. Forsendur ráðuneytisins.

Í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er rakið að markmið laganna séu þau að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Einnig er það meðal markmiða laganna að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna, svo og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og veita almenningi færi á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir. Samkvæmt framangreindu er ljóst að markmið laga nr. 106/2000 lúta ekkiað því að banna tilteknar framkvæmdir, heldur fyrst og fremst að tryggja tiltekið samráðsferli og upplýsta töku ákvarðana um þær framkvæmdir sem löggin tilgreina og þannig stuðla m.a. að því að umhverfisáhrif vegna þeirra verði ekki verulega neikvæð. Í 1. mgr. 5. gr. laganna er rakið að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka umræddra laga séu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum og hafa stjórnýfirvöld því ekkert svigrúm til mats um hvort framkvæmd sé

matsskyld þegar svo stendur á. Í 2. mgr. 5. gr. er hins vegar kveðið svo á um að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri geti Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega. Samkvæmt efni þessara ákvæða er ljóst að 2. mgr. 5. gr. felur í sér nokkur lögmætisskilyrði svo að beiting hennar geti komið til álita. Í fyrsta lagi þurfa þar frá greindar framkvæmdir að vera matsskyldar samkvæmt lögunum. Í annan stað er gerður sá áskilnaður að þær séu á sama svæði eða hvor annarri háðar. Í þriðja lagi er það skilyrði sett að Skipulagsstofnun hafi samráð við hlutaðeigandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Lögmætisskilyrði þessi hljóta að mati ráðuneytisins öll að þurfa að vera uppfyllt ef beiting heimildarinnar á að teljast tæk, líkt og orðasamband hennar og lögskýringargögn bera með sér.

Í lögskýringargögnum þeim er liggja að baki ákvæðum 2. mgr. 5. gr. er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun geti ákveðið að umhverfisáhrif tengdra framkvæmda skuli metin sameiginlega. Einnig er þar tekið fram að ekki sé nauðsynlegt að framkvæmdir séu á sama svæði til að Skipulagsstofnun geti ákveðið að umhverfisáhrif séu metin sameiginlega. Það geti jafnframt átt við að framkvæmdir séu háðar hver annarri en ekki að þær séu nauðsynlega landfræðilega tengdar. Framkvæmd sé háð annarri framkvæmd ef um það sé að ræða að ekki verði af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þessara framkvæmda. Tilgangurinn sé þannig að gefa skýrari mynd af því hver heildaráhrif eru af öllum tengdum framkvæmdum. Þá er og áréttað í greinargerðinni að auk framkvæmdaraðila beri Skipulagsstofnun að hafa samráð við leyfisveitendur áður en ákvörðun er tekin.

Viðvíkjandi fyrsta lögmætisskilyrði 2. mgr. 5. gr. um að framkvæmdir séu matsskyldar samkvæmt lögunum, þykir það fram komið að líkur séu á að hafnarframkvæmdir séu matsskyldar samkvæmt lögunum sbr. 11. tl. 1. viðauka, og sama máli gegnir um vissar framkvæmdir vegna orkuöflunar fyrir álverið sbr. 2. tl. 1. viðauka laganna. Hvað annað skilyrði málgreinarinnar varðar þá þykir nægilega fram komið eins og gerð er grein fyrir í hinni kærðu ákvörðun að álveri í Helguvík muni óhjákvæmilega fylgja tengdar matsskyldar framkvæmdir, þ.e. línulagnir, hafnarframkvæmdir og virkjanir. Vegna þriðja og síðasta lögmætisskilyrðisins um samráð Skipulagsstofnunar við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, þá verður að mati ráðuneytisins lesið úr gögnum málsins, nánar greint í fundargerðum Skipulagsstofnunar frá 13. febrúar, 22. febrúar og 1. mars 2006 að Skipulagsstofnun hafi haft samráð við leyfisveitendur, en vegna óvissuþátta um orkuöflunarleiðir taldi stofnunin ekki fært að ákvarða að framkvæmdirnar skyldu metnar sameiginlega. Eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun og umsögnum Hitaveitu Suðurnesja og Orkuveitu Reykjavíkur er óvissa um hvaðan hluti af þeirri orku sem álverið þarfnast mun koma. Frummatsskýrslur vegna tveggja þeirra virkjana sem nefndar hafa verið, þ.e. 90 MW Hverahlíðarvirkjunar og 135 MW Bitruvirkjunar, hafa þegar verið unnar og kynntar opinberlega. Undirbúningur annarra virkjana sem nefndar eru mögulegir virkjunarkostir í hinni kærðu ákvörðun er skemmra á veg kominn og ekki liggur fyrir nákvæmlega hverjir þeir kostir eru. Fram kemur í umsögnum orkufyrirtækjanna að þær virkjanir sem nefndar eru í hinni kærðu ákvörðun séu einnig til að afla orku fyrir önnur fyrirtæki og ekki unnt að tengja þær álveri í Helguvík einvörðungu. Þegar slíkir óvissuþættir eru fyrir hendi verður að mati ráðuneytisins eðlilega að afmarka þessa samráðsskyldu, svo og önnur skilyrði heimildarinnar, við það sem framkvæmanlegt er hverju sinni fyrir Skipulagsstofnun svo og aðra hlutaðeigandi og sömu sjónarmið hljóta þá að koma til í sambandi við rannsóknarskyldu stofnunarinnar í ljósi 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá verður og hafa hugfastar þær skorður sem málshraðaregla 9. gr. stjórnslulaga hlýtur að setja um þann tíma sem forsvaranlegur getur talist gagnvart stjórnslu Skipulagsstofnunar í þessu sambandi.

Í 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er kveðið á um skyldu framkvæmdaraðila matsskyldra

framkvæmda til að láta Skipulagsstofnun í té tillögu að matsáætlun eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er. Þar er framkvæmdinni lýst og gerð grein fyrir því á hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis lögð verði áhersla í frummatsskýrslu og um kynningu og samráð við gerð frummatsskýrslu. Skipulagsstofnun skal taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila innan fjögurra vikna frá því að tillaga berst. Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með eða án athugasemda. Til að sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. geti farið fram og skilað tilætluðum árangri í samræmi við markmið 1. gr. lagannaþarf ákvörðun um slíkt mat að mati ráðuneytisins að liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um matsáætlun þeirrar framkvæmdar sem til umfjöllunar er hverju sinni. Bendir ráðuneytið á að það hafi afgerandi áhrif á efni matsáætlunar ef meta á fleiri en eina framkvæmd sameiginlega í stað mats einnar stakrar framkvæmdar. Af hálfu ráðuneytisins er litið svo á að Skipulagsstofnun hefði átt að taka sérstaka og sjálfstæða ákvörðun um álverið á grundvelli 2. mgr. 5. gr., en eins og áður segir var hin kærða ákvörðun hins vegar ekki formlega tilkynnt af hálfu Skipulagsstofnunar fyrr en í álti stofnunarinnar þann 4. október 2007 líkt og stofnunin hefur gert grein fyrir, en þá var og málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum álversins lokið. Að þessu síðastgreinda atriði virtu má að mati ráðuneytisins telja hina kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar haldna vissum en þó ekki verulegum formgalla sem varðar þannig formbúning og tímasetningu hinnar kærðu ákvörðunar, það er að hana hefði átt að taka og tilkynna áður en fallist var á matsáætlun framkvæmdaraðila vegna álversins þar eð stofnunin ákvað að taka til athugunar beitingu 2. mgr. 5. gr. í þessu máli. Hinsvegar þykir ekki fært að láta framkvæmdaraðila bera hallann af þeim annmarka þar sem gögn málsins þykja ekki bera með sér að sá annmarki sé tilkominn vegna atvika sem unnt er að láta bitna á framkvæmdaraðila, enda fer hann heldur ekki með valdheimildir Skipulagsstofnunar. Aukinheldur þykja málgögn og atvik að öðru leyti ekki bera með sér að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar hefði orðið á gagnstæðan veg og þannig í samræmi við kröfur kæranda í máli þessu, þótt framangreindum formgalla hefði ekki verið til að dreifa. Má í þessu samhengi og vísa til umfjöllunar Skipulagsstofnunar um hinar tengdu framkvæmdir í álti stofnunarinnar frá 4. október, þar sem raktar eru upplýsingar vegna tengdra framkvæmda. Samkvæmt þeim forsendum og framangreindu að öðru leyti má að mati ráðuneytisins ljóst vera að þrátt fyrir umræddan ágalla hafi ákvörðun Skipulagsstofnunar eins og á stóð hvorki gengið í berhöggi við efni rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga né heldur brotið gegn samráðsskylduákvæðum 2. mgr. 5. gr. laganna.

Því næst verður tekið til athugunar hvort unnt sé að taka kröfur kæranda um að ráðuneytið úrskurði um að framkvæmdir vegna álversins í Helguvík skuli látnar sæta sameiginlegu mati eftir 2. mgr. 5. gr. laganna, í ljósi gildandi laga og réttar. Við úrlausnarefni þetta þarf að mati ráðuneytisins að byrja á að horfa til þeirra verndarhagsmuna er leiða má af lagahugtakinu umhverfi, en samkvæmt k lið 3. gr. laganna er hugtakið látið standa sem samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Að mati ráðuneytisins er ljóst að sameiginlegt mat samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna hlýtur eðli sínu samkvæmt almennt að vera til þess fallið að veita skýrari mynd af heildaráhrifum þeirra matsskyldu framkvæmda sem um að tefla hverju sinni, miðað við sjálfstætt mat herrar framkvæmdar um sig, þótt endanleg niðurstaða um það hljóti þó að ráðast af eðli og umfangi framkvæmda hverju sinni. Gögn þessa máls veita vísbendingu um að einhverra sammögnunaráhrifa hinna tengdu framkvæmda kunni að gæta. Eins og hér stendur á er þó ekki hægt að horfa framhjá því að framkvæmdaraðili vann matsáætlun, frummatsskýrslu og endanlega matsskýrslu um álver í Helguvík í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum og eftir fyrirmælum Skipulagsstofnunar sem lét svo í té álit á matsskýrslu þann 4. október síðastliðinn. Framkvæmdaraðili mátti því hafa réttmætar væntingar til þess að málið yrði í þeim farvegi sem því var þannig markaður, fyrst í júní 2006 og svo samkvæmt framanröktu upp frá því. Því yrði ekki um að ræða að framkvæmdaraðili þyrfti að vinna sameiginleg mat samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 5. gr. laganna vegna álversins.

Líkt og til háttar í máli þessu ber sem fyrr greinir einnig að líta til þess að fram er komið í gögnum málsins að tengdar framkvæmdir eru matsskyldar samkvæmt lögnum eftir sem áður, og forsenda sameiginlegs mats samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er ótvírætt sú að framkvæmdir séu matsskyldar samkvæmt lögnum. Verður og að horfa til þeirra sjónarmiða sem varða atvinnuréttindi manna og þá réttarvernd sem slíkir hagsmunir njóta að íslenskum rétti, en í því sambandi og vegna þess hversu mjög matskennd heimild 2. mgr. 5. gr er og viðurhlutamikil með tilliti til réttaraðstöðu framkvæmdaraðila, kemur meðalhófsregla stjórnisýsluréttarins einnig til athugunar. Af kjarnapætti meðalhófsreglunnar leiðir meðal annars, sbr. hér 2. ml. 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að við töku íþyngjandi ákvörðunar þarf hlutaðeigandi stjórnvald að horfa til atvika allra og aðstæðna í ljósi gildandi laga og réttar og meta hvort réttmætt sé og sanngjarnt að íþyngja hlutaðeigandi með töku ákvörðunar. Það þýðir að íþyngjandi ákvörðun þarf að vera í eðlilegu og hlutfallslegu samhengi við aðstæður og atvik öll svo og þau lögmætu markmið sem að er stefnt. Í þessu sambandi ber að áréttta að tilgangur 2. mgr. 5. gr. verður að mati ráðuneytisins ekki slitinn efnislega frá höfuðmarkmiðum laganna eins og þau birtast í 1. gr., það er á þann hátt að í 2. mgr. 5. gr. megi teljast fólgið það sérstætt eða frábrugðið markmið að ekki rúmist innan markmiðsákvæða 1. gr., sbr. og 2. mgr. 9. gr. laganna um þar frá greinda skyldu til að gera grein fyrir samvirkniáhrifum og þess háttar þáttum. Í 2. mgr. 5. gr. hlýtur þannig fyrst og fremst að vera heimildarákvæði um sérstaka leið að tilgangi eða markmiði sem jafnframt eru fólgin í 1. gr. umræddra laga. Þetta má glögglega greina þegar tilgangs- eða markmiðsákvæði umræddra lagagreina og lögskýringargagna eru borin saman og skýrð til samræmis. Hins vegar verður sú leið sem beiting 2. mgr. 5. gr. býður nú varðandi mat á umhverfisáhrifum álvers í Helguvík að teljast ófær gagnvart framkvæmdaáðila og réttarhagsmunum honum tengdum. Bendir ráðuneytið ennfremur á að meðal þess sem fjalla skal um í mati á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda eru sammögnunaráhrif þeirra með öðrum framkvæmdum, sbr. 2. mgr. 9. gr. og ii-liður 1. tölul. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Því er ljóst að í matsskýrslu þeirra tengdu framkvæmda sem eiga eftir að koma til umfjöllunar hjá Skipulagsstofnun skal fjallað um sammögnunaráhrif þeirra með álverinu ef um slík áhrif er að ræða.

Niðurstaða ráðuneytisins

Skipulagsstofnun markaði málinu um mitt ár 2006 þann farveg sem áður hefur verið lýst og framkvæmdaraðila var gert að feta eftir. Því máli lauk með áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum álversins í Helguvík þann 4. október 2007. Svo að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum skv. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum geti komið til álita verða tengdar framkvæmdir að vera matsskyldar samkvæmt lögnum, en í sérhverju mati einstakra framkvæmda skal gera grein fyrir sammögnunaráhrifum þeirra með öðrum framkvæmdum. Með vísan til þessa og framanritaðs að öðru leyti verður eins og á stendur að telja að ákvörðun um sameiginlegt mat álversins og tengdra framkvæmda nú færi í bága við framangreindan kjarnapátt meðalhófsreglunnar svo og sjónarmið um réttmætar væntingar framkvæmdaraðila. Í þessu sambandi skal þó árétttað að niðurstaða þessi felur ekki í sér afstöðu ráðuneytisins til þess hvort 2. mgr. 5. gr. kunní síðar að geta komið til álita vegna annarra matsskyldra framkvæmda álverinu í Helguvík tengdum.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar er staðfest.


Þórunn Sveinbjarnardóttir


Magnús Jóhannesson