



## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 5. nóvember 2007  
Tilv.: UMH07050182/10-02-0507

Þann 5. nóvember 2007 var kveðinn upp í ráðuneytinu svohljóðandi:

### ÚRSKURÐUR

Ráðuneytinu bárust stjórnsýslukærur vegna þeirrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 27. maí 2007 um að fyrirhuguð virkjun allt að 2,5 MW í Hverfisfljóti skuli ekki sæta mati á umhverfisáhrifum á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Kæruheimild er í 14. gr. framangreindra laga. Eftirfarandi félagasamtök og einstaklingar sendu inn kærur: Fuglavernd, Landvernd, Náttúruverndarsamtök Suðurlands, Náttúruverndarsamtök Íslands, Hanna Steinunn Þorleifsdóttir, Pétur Þorleifsson, Bjarki Bragason, Helga Kristín Einarsdóttir, Rannveig Þorvaldsdóttir og Arnar Þorvaldsson.

#### I. Málavextir.

Framkvæmdaraðili, Hönnun f.h. ábuanda og landeiganda að Dalshöfða í Skaftárhreppi, tilkynnti þann 15. nóvember 2006 fyrirhugaða framkvæmd um virkjun Hverfisfljóts við Hnútu allt að 2,5 MW til Skipulagsstofnunar, sbr. tilkynningarskyldu þá sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar er tekið fram að hin fyrirhugaða framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum þar sem stofnunin telur hana ekki líklega til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Framkvæmdaraðili hefur kynnt tvo kosti vegna framkvæmdarinnar, en Skipulagsstofnun gerir ekki upp á milli umræddra kosta þar sem hún telur ekki slíkan mun vera þar á að máli skipti.

Í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar kemur fram að framkvæmdin samanstandi einkum af gerð nýs 6-8 km vegslóða á svæðinu, niðurgrafinnar 900-1400 metrar langrar þrýstipípu að þvermáli 1,4 m, 100-150 fermetra stöðvarhúss, yfirfallskants, 100 m. – 400 metra aðrennslisskurðar um 1,5 metra djúpum og 250 m. - 700 metra frárennslisskurðar, svo

og um 15.000. rúmmetra efnistöku úr Hverfisfljóti til vegslóðagerðar vegna framkvæmdarinnar. Frá inntaki í enda þessa aðrennslisskurðar og að stöðvarhúsi er fyrirhugað að leggja niðurgrafna þrýsipípu með þvermáli 1,4 metrar en lengd er áætluð verða á bilinu 900-1300 metrar. Meðfram þessari pípu er svo áformað að leggja slóð, bæði til að nota á framkvæmdartíma en einnig til frambúðar, að því er fram kemur í umræddri greinargerð. Með tilliti til þessara þátta verður hin kærða ákvörðun afmörkuð og af hálfu ráðuneytisins er ekki talin ástæða til að aðgreina umrædda framkvæmdarkosti með tilliti til efnislegrar umfjöllunar og niðurstöðu í máli þessu.

## II. Um formhlið málsins

Í 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum eru ákvæði um kærurétt og kæruehimild. Í 2. mgr. 14. gr. laganna er svo fyrir mælt að þeir einir geti skotið máli til ráðherra er eigi lögvarða hagsmuni tengda þar frá greindum ákvörðunum Skipulagsstofnunar og sama réttar njóti Umhverfis- og hagsmunasamtök er varnarþing eiga á Íslandi að því uppfylltu að það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna er kærán lýtur að og félagsmenn samtakanna séu í það minnsta 30 að tölu. Á grundvelli framangreindra ákvæða hefur kæruaðildarréttur verið skýrður á tiltekinn veg í réttarframkvæmd og í ljósi þess er litið svo á af hálfu ráðuneytisins að viðurkenna beri kæruaðild framangreindra féлага- og hagsmunasamtaka. Ekki þykir þó fram komið að einstaklingar þeir er kært hafa hina umþrættu ákvörðun Skipulagsstofnunar eigi hér lögvarinna hagsmuna að gæta, sbr. fyrrnefnda 2. mgr. 14. gr. og þá kæruréttarafmörkun er þar greinir. Verður þess vegna ekki undan því vikist að vísa kærum ofangreindra einstaklinga frá að mati ráðuneytisins en kærur ofanefndra féлага- og hagsmunasamtaka eru sem fyrr segir teknar hér til greina.

Skipulagsstofnun leitaði álits Skaftárhrepps, Umhverfisstofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins og Orkustofnunar. Ráðuneytið sendi framkomnar kærur til umsagnar Umhverfisstofnunar, sveitarstjórnar Skaftárhrepps og Skipulagsstofnunar svo og framkvæmdaraðila. Barst umsögn Umhverfisstofnunar þann 27. ágúst s.l., umsögn Skipulagsstofnunar barst 1. ágúst og Skaftárhrepps 2. september. Þá var kærendum, svo og Hönnun h.f. veittur kostur á að koma að athugasemdum fyrir hönd framkvæmdaraðila og ábúanda á Dalshöfða vegna hinna framkomnu kæra svo og þeirra umsagna er aflað var af hálfu ráðuneytisins. Bárust athugasemdir framkvæmdaraðila vegna umsagna þeirra er aflað var þann 14. september s.l., umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðurlands 7. september. s.l. og Fuglaverndar 9. september s.l. Umhverfisráðherra og starfsmenn hans þekktust boð framkvæmdaraðila um vettvangsgöngu um fyrirhugað virkjunarsvæði sem farin var þann 1. ágúst s.l. Með í för voru landeigandi að Dalshöfða (framkvæmdaraðili) ásamt aðstoðarmönnum og verkhönnuðum, auk sveitarstjórnarmanna úr Skaftárhreppi.

## III. Málsástæður og sjónarmið kærenda

Kærendur krefjast þess að áðurgreindri ákvörðun Skipulagsstofnunar, um að umrædd virkjunarframkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum, verði hnekkt af hálfu ráðuneytisins og úrskurðað um að framkvæmdin skuli háð mati eftir nefndum lögum.

### 1. Varanlegt rask og skerðing á verndargildi Skaftáreldahrauns

Í kærri Landverndar er á því byggt að Eldhraun er rann í Skaftáreldum 1783 sé stærsta hraun á jörðinni sem komið hefur upp í einu gosi og samtímaheimildir vitna um og sé það því eitt af fáum heimsundrum Íslands. Ekkert þekkt gos hafi haft jafn afdrifarík áhrif á mannlíf hérlendis svo og í Evrópu þar sem öskufall vegna eldanna hafi valdið uppskerubresti og hörmungum. Er til þess vísað að vegslóði vegna virkjunarinnar muni verða um 6-8 km langur og 8 metra breiður og áhersla lögð á að slík framkvæmd verði skýrð og skoðuð af sérfræðingum í ferli sem almenningur og frjáls félagasamtök hafi góðan aðgang að þar sem þriðji aðili leggi á mat um hvort ábendingum eða athugasemdum sé svarað með fullnægjandi hætti. Án lögformlegs umhverfismats yrði ekki um slíkt að ræða.

Í athugasemdum framkvæmdaraðila segir að ákvörðun hafi verið tekin um að skilgreina vegina sem slóð þar sem ekki verði um uppbyggðan veg að ræða með vegöxlum heldur rudda leið er malarlag verði borið í. Vegslóðin verði að hámarki 5 m. breið en ekki 8 m. þar sem síðari talan eigi við um heildaráhrifasvæði slóðar þegar strengur meðfram slóðinni sé tekinn með í reikninginn, en þann hluta sé hægt að græða upp í kjölfarið. Þá er þar bent á að framkvæmdaraðili geri sér fulla grein fyrir verndargildi Skaftáreldarhrauns enda liggja það um nokkurn hluta landareignarinnar. Hraunið teljist vissulega merkilegt á heimvísu af sögulegum ástæðum og yfirborð þess sé um 580 ferkílómetrar en áhrifin af framkvæmdinni verði aðeins brotabrot af ofangreindu heildarviðnæmi og þannig staðbundin, einnig verði fyrirhuguð vegslóð staðsett í jaðri hraunsins. Framkvæmdaraðili vísar og til eindreginna áforma um góðan frágang svo áhrifin á hraunið verði lágmarkuð og telur að þau verði ekki umtalsverð af þessum sökum. Þá álitur framkvæmdaraðili að ferli með aðkomu sérfræðinga og almennings hafi nú þegar farið fram.

Í áliti Umhverfisstofnunar er því lýst að Skaftáreldahraun allt, ásamt jaðarsvæðum, sé eitt mesta hraun er runnið hefur á jörðinni á sögulegum tíma og tengist jafnframt sögu og trú. Er þar og rakið að fyrirhugaður vegur vegna virkjunarinnar, um 7 km að lengd, muni skerða verndargildi hraunsins og raska því varanlega.

## **2. Um farveg Hverfisfljóts og fossa er þar falla**

Í kærri Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands er til þess vísað að núverandi farvegur Hverfisfljóts hafi orðið til við Skaftárelda árið 1783 þegar Eldhraun rann niður eftir gamla farvegi fljótsins. Því sé um sérstakt landmótunardæmi að ræða er ekki hafi verið skoðað svo fullnægjandi geti talist. Í þessu samhengi er á það bent að í umsögn Orkustofnunar komi fram að Lambhagafossar í Hverfisfljóti séu með allra sérkennilegustu farvegafyrirbærum á landinu og er því haldið fram vatnstakan úr ánni sé líkleg til að valda varanlegum breytingum á fossunum í kuldum og að vetrarlagi. Lítil þekking sé á vatnafari árinna á þessum slóðum og því gætu orðið ófyrirséðar breytingar á því við virkjunina. Einnig er vísað til þess að Hverfisfljót sé enn óraskað sem fallvatn.

Í athugasemdum framkvæmdaraðila er skírskotað til umsagnar Orkustofnunar og þess álits margra starfsmanna þar sé það að áhrif á farvegaþróunina verði vart merkjanleg. Þá er og bent á það að rennlismælingar hafi verið gerðar í fljótinu um áratugaskeið og séu upplýsingar um þá þætti tiltækar í málsgögnum. Telur framkvæmdaraðili að í ferlinu hafi verið sýnt fram á að áhrif á rennsli Lambhagafossa verði hverfandi.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er það tekið fram að þrátt fyrir að ekki sé talið að virkjunin muni hafa áhrif á farvegaþróunina sem slíka þá hljóti það að draga verulega úr verndargildi

svæðisins í heild sinni ef nánasta umhverfi farvegarins er raskað.

### 3. Skortur á gögnum og lýsingum á framkvæmdasvæði

Byggt er á því í kæru Náttúruverndarsamtaka Íslands að engin lýsing sé á umhverfi áhrifasvæðis fyrirhugaðrar virkjunar, aðeins sé lýst þar tveimur framkvæmdarkostum er eigi það sameiginlegt að gera þurfi aðrennslisskurð, yfirfallskant, niðurgrafna þrýstipípu og frárennslisskurð, vegslóð 6,5 - 7 km og stöðvarhús annars vegar í jaðri Skaftáreldahrauns, hins vegar utan hrauns. Að auki lítið inntakslón verði ofan við yfirfallskantinn, svo og 15.000 rúmmetra efnisþörf vegna framkvæmdaþátta. Þá eigi að þvera Hverfisfljót með brú sem ekki sé lýst nánar.

Í umsögn framkvæmdaraðila er rakið að hann telji hafa verið sýnt fram á það á fullnægjandi hátt hvernig staðsetningu mannvirkja verði háttáð og vísar í því sambandi til greinargerðar og ljósmynda þar. Mótmælir hann því framangreindu kæruefni.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er það álit látið í ljós að hönnun mannvirkja á svæðinu þyki ekki liggja fyrir og því óljóst um hvernig takist að fella þau að umhverfinu.

### 4. Um hönnun mannvirkja og rannsóknarskyldu Skipulagsstofnunar

Í kæru Landverndar er talið að hönnun mannvirkja liggi ekki fyrir og því sé ljóst að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi ekki verið fullnægt af hálfu Skipulagsstofnunar við töku hinnar kærðu ákvörðunar og hana beri því að ógilda þegar af þeirri ástæðu.

Skipulagsstofnun vísar í umsögn sinni til þess að með tilliti 10. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum hafi það verið afstaða stofnunarinnar að vafasamt hefði verið að krefjast endanlegra hönnunargagna af aðila á þessu stigi máls. Muni nákvæmari upplýsingar koma fram í deiliskipulagi svæðisins sem beri að auglýsa og unnið er að.

Framkvæmdaraðili tekur m.a. fram í athugasemdum að ákveðið hafi verið að leggja ekki út í þann kostnað er fylgir forhönnun mannvirkja áður en endanleg niðurstaða varðandi mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir, enda sé mat á umhverfisáhrifum ferli er nánast undantekningalaust fari fram áður en lagt er út í forhönnun mannvirkja.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er sú afstaða látin í ljós að þar sem hönnun mannvirkjanna liggi ekki fyrir hljóti að vera óljóst um hvernig til takist með að fella þau að landi, og þó svo að unnt verði að koma þeim fyrir þannig að þau verði ekki mjög sýnileg úr fjarlægð, þá geti áhrifin á landslag orðið umtalsverð.

### 5. Umhverfisþættir viðvikjandi útivist og ferðaþjónustu

Í kæru er vísað til þess að virkjunin muni raska fallegu landslagi í örri mótun og Náttúruverndarsamtök Suðurlands vísa til þess að fyrirhugaðar framkvæmdir muni stórlega rýra gildi svæðisins til ferðamennsku og útivistar. Um sé að ræða fáfarið svæði þrátt fyrir greiða aðgöngu, t.d. af vegslóða inn að Miklafelli, er flokka megi sem eitt af óuppgötvuðum göngusvæðum í náttúru landsins. Bent er og á að þótt svæðið sé í dag ekki nýtt til útivistar í stórum stíl þá séu sterkar vísbendingar um að ásóknin í svæði sem þessi muni aukast í

framtíðinni.

Framkvæmdaraðili tekur fram í umsögn sinni að vatnstaka úr fljótinu muni hafa óveruleg áhrif á heildarrennsli árinna og hverfandi áhrif á það landslag sem er í örri mótun í gljúfrum þeim er Landvernd vísar til. Þá telur framkvæmdaraðili að með opnun vegar að hnútu muni þessi leið opnast fleirum og gljúfur og fossar verða þar fleirum aðgengileg en verið hefur og muni þá hugsanlega fleiri Íslendingar kynna sér þær gönguleiðir er þarna er að finna.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er bent á að einsýnt þyki að dregið verði úr gildi svæðisins til útivistar og fyrir ferðaþjónustu verði af byggingu fyrirhugaðrar virkjunar, jafnvel þótt vandað verði til hönnunar og reynt verði að draga úr raski eftir því sem unnt er. Aðdráttarafi svæðisins til útivistar og ferðamennsku felist fyrst og fremst í óraskaðri náttúru.

## 6. Dýra- og gróðurvernd

Í kæru Fuglaverndar er því haldið fram að náttúrufar á svæðinu sé lítt þekkt. Ekki sé hægt að sjá fyrir áhrif virkjunar á náttúrufar og í því sambandi bent á að mikið fuglalíf sé á Brunasandi.

Í athugasemdum framkvæmdaraðila er til þess vísað að Brunasandur sé það fjarri virkjunarinntaki að vatnsmagn það sem nýtt er til virkjunarinnar verði komið til baka löngu áður en að Brunasandi er komið, og framangreind kæruástæða sé því langsótt.

Í álitum Náttúrustofa Austurlands vann og lét framkvæmdaraðila í té er tekið fram að verði virkjunin að veruleika þá muni áhrif á fuglalíf verða mest á framkvæmdartíma. Auk þess muni umferð ökutækja vegna viðhalds og eftirlits á svæðinu einnig koma til með að hafa truflandi áhrif á fugla um ókomna tíð. Varanleg skerðing á búsvæðum fugla komi til með að verða þar sem mannvirkin komi til með að vera, en um 12 fuglategunda varð vart á svæðinu að því er fram kemur í umræddu álitum.

## IV. Forsendur og niðurstaða ráðuneytisins

Í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er að því stefnt í fyrsta lagi að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi er henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar samkvæmt lögunum og að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Í öðru lagi er það markmið laganna að stuðla að samvinnu þeirra aðila er hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara. Þá er það einnig markmið laganna að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda er falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir þeirra vegna og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir.

Þegar ákvarðað er eða úrskurðað um matsskyldu á grundvelli 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum verður að horfa til þeirra markmiða sem frá er greint í 1. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum svo og 2. mgr. 6. gr. umræddra laga um að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna skuli háðar mati á umhverfisáhrifum

þegar þær geta í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs eðlis eða staðsetningar. Samkvæmt þessum ákvæðum er skilyrði matsskyldu ekki háð þeim fyrirvara að fyrir liggi að framkvæmdir muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif, heldur er nægilegt að þær geti haft umtalsverð umhverfisáhrif. Inntak orðasambandsins umtalsverð umhverfisáhrif er skilgreint svo í 3. gr. laganna að það séu veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáhrifum. Veitir það nokkuð svigrúm til mats sem verður þó að byggjast á ákvæðum þeim og viðmiðum sem tilgreind eru í 3. viðauka laganna.

### **1. Varanlegt rask og skerðing á verndargildi Skaftáreldahrauns**

Í kærum er vísað til mikilvægis Skaftáreldahrauns í sögulegu og menningarlegu tilliti og að Umhverfisstofnun hafi lagt til að svæðið yrði tekið inn í náttúruverndaráætlun 2004 og friðlýst. Einnig var bent á tengsl svæðisins við væntanlegan Vatnajökulspjóðgarð. Með vísan til þess að Skaftáreldahraun nýtur sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðum a. - liðar 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga, er það mat ráðuneytisins að 5 metra breitt vegsvæði og allt að 8 m. breitt heildaráhrifasvæði þeirrar slóðar, svo og 6-8 km langur vegur eða vegslóði ásamt stöðvarhúsi, frárennisskurði og línumannvirkjum í hrauninu geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif á Skaftáreldahraun þó svo að áhrif þau kunni í einhverjum skilningi að vera staðbundin, sbr. hér einnig i.-lið 1. tl. 3. viðauka sbr. a.-lið iii.- liðar 2. tl. sbr. og c. - lið iv.- liðar 2 tl. umrædds 3. viðauka. Þá tekur ráðuneytið undir þá afstöðu Umhverfisstofnunar að hraunið sé merkilegt á heimsvísu og það skapi því einnig umtalsverða sérstöðu. Með vísan til alls þessa svo og framanrakinna lagamarkmiða þykja rök því einnig sérstaklega hníga að því að hagsmunaaðilum og almenningi gefist tækifæri til þess að gera athugasemdir og koma með ábendingar varðandi hina fyrirhuguðu framkvæmd í því lögbundna samráðsferli sem mat á umhverfisáhrifum er, sbr. um það ákvæði 1. gr. laga nr. 106/2000.

### **2. Áhrif á farveg Hverfisfljóts og fossa þá er þar falla**

Í kærum er vísað til þess að farvegur Hverfisfljóts sé með allra sérkennilegustu farvegafyrirbærum landsins og einnig bent á viðkvæmni þeirra fossa er þar falla gagnvart hinum fyrirhuguðu framkvæmdum. Ráðuneytið telur það í ljós leitt að áhrif á rennsli og ásýnd Hverfisfljóts og fossa þá er þar falla verði mismikil eftir svæðum og árstíma verði virkjunin að veruleika, einkum á veturnum þegar rennsli er í lágmarki. Með tilliti til þess sem í framkomnum gögnum og umsögnum greinir er það mat ráðuneytisins að áhrif virkjunarframkvæmda á Lambhagafossa geti orðið umtalsverð, sbr. í því sambandi a. - lið iii. - liðar 2. tl. 3. viðauka, sbr. og c. og e. - lið iv. - liðar 3. viðaukans, sbr. einnig iii.-lið og iv.-lið 3. tl. 3. viðauka laganna, sbr. og þá sérstöku vernd sem náttúruvirkjunum sem fossum er veitt með d. - lið 37. gr. náttúruverndarlaga og vísað er til í ákvæðum ofanefnds a. - liðar í iii. - lið 2. tl. 3. viðauka laganna.

### **3. Skortur á gögnum og lýsingum á framkvæmdasvæði**

Lýsingar á umhverfi áhrifasvæðis er að finna í gögnum framkvæmdaraðila, en í kæru Náttúruverndarsamtaka Íslands er því haldið fram að gögn þessi séu of takmörkuð til að geta talist fullnægjandi fyrir ákvörðun um matsskyldu. Þau gögn og upplýsingar sem framkvæmdaraðili hefur látið í té þykja að mati ráðuneytisins veita yfirlit yfir hina fyrirhuguðu framkvæmd í grófum dráttum. Ljóst má vera að eftir því sem gögn eru ítarlegri

og nákvæmari þá hljóta ákvarðanir að verða upplýstari í framkvæmdum sem þessum, þannig þykir svo sem skorta á upplýsingar um umhverfisáhrif frá fyrirhugaðri þrýstipípu og veg meðfram henni en einnig breidd aðrennslis- og frárennslisskurða og áhrif þeirra. Það er mat ráðuneytisins að ákvörðun um matsskyldu og þar með gerð matsáætlunar og matsskýrslu sbr. 8. og 9. gr. laganna, sé til þess fallin að auka við gögn og veita fyllri upplýsingar um framkvæmdina og þar með eyða óvissuþáttum þetta varðandi enda mælir 2. mgr. 6. gr. laganna fyrir um skyldu, en ekki heimild, til að ákveða að framkvæmd eigi að sæta mati á umhverfisáhrifum að því uppfylltu að umhverfisáhrif geti orðið umtalsverð.

#### **4. Um hönnun mannvirkja og rannsóknarskyldu**

Því er haldið fram í kæru Landverndar að Skipulagsstofnun hafi ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar hin kærða ákvörðun var tekin, þar eð stofnunin hafi látið undir höfuð leggjast að krefjast fullnægjandi hönnunargagna af framkvæmdaraðila. Af hálfu ráðuneytisins þykja hönnunargögn varpa ljósi á meginrætti þeirra framkvæmda sem fyrirhugaðar eru. Skipulagsstofnun vísar til þess að í deiliskipulagi fyrir svæðið muni koma fram nákvæmari upplýsingar um mannvirki er auglýsa beri.

Að mati ráðuneytisins hlýtur það að ráðast af aðstæðum og eðli framkvæmdar hverju sinni hversu langt er hægt að ganga í krefjast endanlegra hönnunargagna. Það er mat ráðuneytisins að Skipulagsstofnun hafi eins og til háttar ekki brotið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga við töku hinnar kærðu ákvörðunar og auk þess leiðir af meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga að stjórnvöld verða að gæta þess að leggja ekki á eða krefjast einhvers þess af aðila sem honum er ómögulegt að verða við. Hins vegar má að mati ráðuneytisins tvímælalaust fallast á að ítarlegri gögn myndu leiða mun betur í ljós áhrif fyrirhugaðra mannvirkja á umhverfi. Hlýtur mat á umhverfisáhrifum og skýrsla það varðandi að vera til þess fallin að auka við þær upplýsingar er tengjast hönnun mannvirkja og áhrif þeirra á svæðinu, sbr. ferli það sem mælt er fyrir um í 8. og 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

#### **5. Umhverfisáhrif viðvikjandi útivist og ferðaþjónustu**

Í kæru Landverndar er vísað til þess að virkjunin muni raska fallegu landslagi í örri mótun, einnig er í kæru skírskotað til útivistargildis þess til framtíðar. Í þessu sambandi verður að mati ráðuneytisins að horfa til þeirrar sérstöku verndar svæðinu er veitt með ákvæðum a. - og d. - liðar 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga, sbr. og efni a. - liðar iii. - liðar 2. tl. 3. viðauka sbr. h. - lið sama töluliðar umrædds viðauka. Af e. - lið iii. - liðar 2. tl. 3. viðauka leiðir og að athuga þarf hversu viðkvæm svæði eru með tilliti landslagsheilda og ósnortinna víðerna, en í 6. tl. 1. mgr. 3. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er hugtakið ósnortið víðerni skilgreint á þann veg að það sé landsvæði sem sé a.m.k. 25 ferkílómetrar að stærð, eða þá þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum. Að mati ráðuneytisins má ætla að sjónræn áhrif vegna framkvæmdanna geti orðið varanleg og óafturkræf á landsvæðinu, sbr. og v. - lið 1. tl. 3. viðauka. Með vísan til þess að sem að framan hefur verið greint telur ráðuneytið að hin fyrirhugaða virkjun geti valdið varanlegum og óafturkræfum sjónrænum breytingum á svæðinu og að þeirra kunni að gæta bæði af landi og úr lofti, sbr. í því sambandi einkum e. - lið iv. - liðar 3. tl. og v. - lið 1 tl. 3. viðauka.

## 6. Dýra- og gróðurvernd

Í kærnu Fuglaverndar er á því byggt að náttúrufar á framkvæmdasvæði sé lítt þekkt og bent á að fuglalíf sé mikið á Brunasandi. Með vísan til þess er fram kemur í greinargerð Náttúrufræðistofu Austurlands varðandi áhrif á fuglalíf á framkvæmdasvæðinu, það er að varanleg truflun verði á fuglalífi á svæðinu þar sem taldar hafa verið 12 fuglategundir, svo og að varanleg skerðing á búsvæðum fugla komi til með að verða þar sem mannvirkin munu staðsett, er það mat ráðuneytisins einkum með vísan til e.-liðar iii. - liðar 2. tl. 3. viðaukans að umhverfisáhrif geti orðið umtalsverð gagnvart þessum þætti.

## 7. Um eignarrétt og atvinnufrelsi framkvæmdaraðila sbr. 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar

Í gögnum og upplýsingum frá framkvæmdaraðila kemur fram að hin fyrirhugaða framkvæmd tilheyri hans eignarlandi og ætlunin sé að komi henni á fót í ávinningsskyni. Andspænis markmiðum þeim og sjónarmiðum er leiða má af lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum standa því hagsmunir framkvæmdaraðila viðvíkjandi eignarrétti og atvinnufrelsi sem verndar njóta samkvæmt 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Við ákvörðun um matsskyldu í máli þessu vegast þannig annars vegar á þeir hagsmunir framkvæmdaraðila er fólgnir eru í einkaeignarrétti hans og varða það að fá að nýta eign sína með þeim gögnum og gæðum er hún hefur upp á bjóða ásamt fyrrgreindum rétti til atvinnufrelsis, en hins vegar áðurgreind markmið laga nr. 106/2000 og þau náttúruverndar- og almannahagsmunasjónarmið er að baki þeirri löggjöf búa. Ljóst er að ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 hefur tiltekna en tímabundnar íþyngjandi afleiðingar er varða umrædd réttindi framkvæmdaraðila.

Viðvíkjandi eignarrétti og atvinnufrelsi þá er viðurkennt að þeim réttindum megi setja takmarkanir að því tilskyldu að lög mæli svo fyrir með skýrum hætti. Samkvæmt 2. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nær gildissvið þeirra til framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og eftir ákvæðum b.- liðar 2. mgr. 3. gr. laganna nær hugtakið framkvæmdaraðili bæði til einstaklinga er hyggja á framkvæmdir er undir lögin eiga svo og ríkisins og annarra stofnana eða lögaðila. Í 2. mgr. 6. gr. umræddra laga er, líkt og fyrr hefur verið minnst á, skýrlega tekið fram að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna skuli háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Ef leitt þykir í ljós að framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif er samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 6. gr. sbr. og 1. mgr. 2. viðauka laganna ekki aðeins rétt heldur beinlínis skylt að ákveða að hlutaðeigandi framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum eftir ákvæðum laganna. Í skjölum framkvæmdaraðila er á það bent að áhrif framkvæmdarinnar verði að líkindum aðeins staðbundin. Hvorki í lögnum né lögskýringargögnum er greinarmunur á því gerður hvort umtalsverð umhverfisáhrif komi til með verða staðbundin eða víðlæg en viðmið þau er upp eru talin í 3. viðauka laganna skal þó ætíð leggja til grundvallar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Samkvæmt framangreindu getur ákvörðun um matsskyldu í skilningi laganna jafnt tekið til einstakra afmarkaðra svæða og fasteigna eða þá stærri svæða, óháð eignarhaldi eða eignarréttindum. Í ljósi þessa telur ráðuneytið ákvæði laga nr. 106/2000 án vafa vera fullnægjandi og skýra lagastoð fyrir ákvörðun um að tiltekin framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, þótt sú ákvörðun orki að einhverju leyti íþyngjandi gagnvart eignarráðum og atvinnufrelsi hlutaðeigandi



framkvæmdaraðila.

## 8. Niðurstaða

Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar Skipulagsstofnunar er það rakið að stofnunin telur að skerðing og rask á lítt snortnu svæði séu mestu umhverfisáhrif er hljótast munu vegna framkvæmdanna. Með nýrri vegslóð að virkjanasvæðinu verði farið yfir Skaftáreldahraun á um 7 km kafla, þar af 2 km um úfið hraun, er njóti verndar samkvæmt 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Af rökstuðningi Skipulagsstofnunar í umsögnum vegna framkominna kæra og forsendum hinnar kærðu ákvörðunar má ótvírætt ráða að stofnunin álítur að umrædd vegslóð muni marka varanlegt og óafturkræft sár í Skaftáreldahraun en áhrifin verði þó staðbundin. Í niðurlagi forsendna Skipulagsstofnunar er svo hins vegar tekið fram að með tilliti til framlagðra gagna framkvæmdaraðila, umsagna hans vegna málsins og áformaðra mótvægisáðgerða, telji stofnunin að hin fyrirhugaða framkvæmd muni ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, en í gögnum framkvæmdaraðila er og vísað til áætlana um eins góðan frágang og unnt er á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði.

Af ráðuneytisins hálfu er ekki efast um góðan vilja framkvæmdaraðila til vandaðs frágangs á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Þrátt fyrir slíkar mótvægisáðgerðir þykir þó með vísan til alls þess sem að framan hefur verið rakið ljóst að umhverfisáhrif framkvæmdanna geti orðið umtalsverð í skilningi laga nr. 106/2000. Að öllu framanrituðu virtu þykir því ekki verða hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar úr gildi og taka til greina kröfur kæranda um að hin fyrirhugaða framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000.

### Úrskurðarorð:

Ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 27. maí 2007 um að virkjun Hverfisfljóts við Hnútu skuli ekki sæta mati á umhverfisáhrifum eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er felld úr gildi. Fallist er á kröfu kæranda um að framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000.

  
Þórunn Sveinbjarnardóttir

  
Logi Kjartansson

