

Árið 2018, mánudaginn 26. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon dómstjóri, Geir Oddsson umhverfis- og auðlindafræðingur og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 84/2017, kæra á samþykkt bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar frá 21. júní 2017 um veitingu framkvæmdaleyfis vegna lagningar Lyklafellslínu 1.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 2. ágúst 2017, er barst nefndinni sama dag, kæra Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Hraunavinir þá ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar frá 21. júní 2017 að samþykkja veitingu framkvæmdaleyfis vegna Lyklafellslínu 1. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðarbæ 15. september 2017.

Málavextir: Forsaga málsins er sú að á árinu 2009 sendi Landsnet hf. Skipulagsstofnun til meðferðar frummatsskýrslu um Suðvesturlínur, styrkingu raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi. Stofnunin auglýsti nefnda skýrslu til kynningar og að kynningartíma liðnum skilaði Landsnet til hennar endanlegri matskýrslu, dags. 10. ágúst 2009. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir 17. september s.á.

Helstu niðurstöður í álit Skipulagsstofnunar voru þær að neikvæðustu áhrif fyrirhugaðra framkvæmda yrðu sjónræn áhrif og áhrif á landslag og þar með einnig á útivist og ferðaþjónustu. Taldi stofnunin að heildaráhrif fyrirhugaðra framkvæmda m.t.t. þessara umhverfisþátta yrðu óhjákvæmilega verulega neikvæð. Fyrirhugaðar háspennulínur yrðu lagðar um mosagróin nútímahraun, sem nytu sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, á meirihluta línuleiðarinnar frá Hellisheiði út á Reykjanes. Þegar litið væri til heildaráhrifa fyrirhugaðra framkvæmda á jarðmyndanir og gróður yrðu áhrifin talsvert neikvæð. Þannig myndu nútímahraun raskast á óafturkræfan hátt, en nútímahraun, eins og um væri að ræða á áhrifasvæði framkvæmdanna, þekti lítinn hluta jarðar og sá gróður sem þar yxi því frekar fátíður. Nýlagning lína gæti haft talsverð neikvæð áhrif á fugla á löngum köflum fyrirhugaðrar línuleiðar vegna áflugshættu og búsvæðaröskunar, auk þess sem línuleið myndi á kafla liggja í nálægð við gamlan varpstað hafarna. Á móti kæmu jákvæð áhrif vegna fyrirhugaðs niðurrifs núverandi lína um Heiðmerkursvæðið. Það væri því niðurstaða Skipulagsstofnunar að heildaráhrif á fuglalíf yrðu nokkuð neikvæð vegna lagningar Suðvesturlína. Lagði stofnunin til skilyrði um vöktun á áflugshættu fugla á raflínur við Fóelluvötn, Snorrastaðatjarnir og í nágrenni Reykjanesvirkjunar.

Með bréfi, dags. 29. desember 2016, óskaði Landsnet eftir því að fá útgefið framkvæmdaleyfi Hafnarfjarðarbæjar vegna lagningar Sandskeiðslínu 1 (nú Lyklafellslínu 1), sem yrði 220/400

kV háspennulína á milli tengivirkja við Sandskeið og í Hafnarfirði. Vísað var til fyrrnefnds mats á umhverfisáhrifum Suðvesturlína, sem enn væri í gildi og tæki meðal annars til lagningar nefndrar línu. Gert væri ráð fyrir línunni í Kerfisáætlun Landsnets 2015-2024, sbr. framkvæmdaáætlun 2016-2018, sem metin hefði verið í samræmi við ákvæði laga um umhverfismat áætlana. Kerfisáætlunin hefði verið samþykkt af hálfu Orkustofnunar 25. apríl 2016. Innan staðarmarka Hafnarfjarðar færi línuleiðin um land sveitarfélagsins og Skógræktar ríkisins, en samkomulag hefði náðst við báða aðila um leiðina.

Með umsókn Landsnets um framkvæmdaleyfi fylgdi greinargerð verkfræðistofu titluð „Lýsing mannvirkja vegna útgáfu framkvæmdaleyfis - desember 2016“. Þar kemur fram að hvatinn að línulagningunni sé ósk sveitarfélaga á svæðinu um að Hamraneslínur 1 og 2 verði fjarlægðar, en þær liggja frá Geithálsi ofan Reykjavíkur að Hamranesi í Hafnarfirði um brunnsvæði Gvenndarbrunna, Jaðars og Myllulæks, sem séu á meðal vatnsbóla höfuðborgarsvæðisins. Þessar línur séu hluti 220 kV orkuflutningskerfis frá Þjórsár- og Tungnaásvæðinu og spennistöð á Brennimeil í Hvalfirði. Forsenda þess að unnt sé að fjarlægja Hamraneslínur sé lagning Lyklafellslínu í þeirra stað, en hún muni liggja fjær byggð. Við leiðarval hafi verið höfð í huga áhersla sveitarfélaganna á að losa um háspennulínur í upplandinu næst byggð, en erfitt sé, og í raun ómögulegt, að finna línuleiðir sem fari ekki um vatnsverndarsvæði höfuðborgarinnar. Sá kostur hafi verið valinn að fylgja núverandi Búrfellslínu 3 og halda með því línumannvirkjum saman í einu belt, sem lágmarki jarðrask, enda sé mögulegt að nýta eldri línuslóðir við lagninguna. Línan verði hönnuð þannig að mögulegt verði að breyta henni í 400 kV línu í framtíðinni ef þörf krefji.

Því var lýst í greinargerðinni að línuleiðin frá Sandskeiði að Hrauntungum í Hafnarfirði liggja að mestu um Húsafellsbruna, sem sé örnefni yfir nokkur nútímahraun, að hluta frá sögulegum tíma, en einnig um mela og mólendi á holtum. Áætlað rask á nútímahrauni sé 9,6 ha, en með vísan til 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd njóti það sérstakrar verndar og beri að forðast rask nema brýna nauðsyn beri til. Orkuflutningskerfið sé nauðsynleg stoð samfélagsins. Það liggja um mannvirkjabelti Búrfellslínu 3, sem tekin hafi verið ákvörðun um að nýta til frekari uppbyggingar orkuflutningskerfisins, sbr. skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum. Ekki sé talin þörf á að leita umsagnar Umhverfisstofnunar á grundvelli 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga þar sem umsögn hennar hafi legið fyrir bæði um matskýrslu og um skipulagsáætlanir, sbr. 1. og 2. mgr. 68. gr. sömu laga.

Á uppdrætti Aðalskipulags Hafnarfjarðar 2013-2025 er gert ráð fyrir þremur háspennulínum frá fyrirhuguðu tengivirki í Hrauntungum eftir línuleið núverandi Búrfellslínu 3. Frá Hrauntungum liggja tvær háspennulínur að álverinu í Straumsvík og tveir jarðstrengir að núverandi tengivirki í Hamranesi. Í skilmálum aðalskipulagsins er nánar fjallað um þá framkvæmd sem hér um ræðir. Meðal annars er því þar lýst að núverandi Hamraneslínur verði rifnar samkvæmt samkomulagi við Landsnet fyrir árið 2020 og að Ísallínur, sem liggja frá Hamranesi, verði fluttar í nýtt línustæði frá fyrirhuguðu tengivirki í Hrauntungum. Einnig segir að Landsnet fyrirhugi að leggja til viðbótar tvær 400 kV línur til að tengja Hamranes við Brennimeil og Kolviðarhól vegna virkjana á Hellisheiði. Með þessu sé stefnt að því að auka afhendingaröryggi raforku á svæðinu og styrkja orkuflutningskerfið til að anna framtíðarflutningsþörf vegna aukinnar orkuframleiðslu, atvinnuuppbyggingar og þjónustu við dreifiveitur. Þessar línur verði lagðar í nýtt línustæði að tengivirkinu í Hrauntungum. Í rammaskipulagi Upplands Hafnarfjarðar frá 2015 er gert ráð fyrir þremur loftlínum á sama veg og lýst er í aðalskipulagi.

Deiliskipulag Undirhlíða frá 2007, eins og því var breytt með samþykkt bæjarstjórnar Hafnarfjarðar hinn 15. febrúar 2017, gerir jafnframt ráð fyrir þremur háspennulínum að því leyti sem línuleiðin fellur innan deiliskipulagssvæðisins. Lögum samkvæmt fékk Skipulagsstofnun deiliskipulagsbreytinguna til yfirferðar. Með bréfi, dags. 12. apríl 2017, tilkynnti Skipulagsstofnun Hafnarfjarðarbæ að ekki væri gerð athugasemd við birtingu auglýsingar um breytinguna í B-deild Stjórnartíðinda, en jafnframt væri athygli sveitarfélagsins vakin á dómi Hæstaréttar frá 16. febrúar 2017 í máli nr. 575/2016. Í honum kæmi fram að umhverfisáhrifum jarðstrengs samanborið við aðra valkosti hefði ekki verið nægilega lýst og að mati Hæstaréttar uppfyllti matsferli vegna Suðvesturlína ekki áskilnað laga um mat á umhverfisáhrifum þess efnis að gera yrði grein fyrir mögulegum valkostum. Stofnunin benti á að matsferli vegna Suðvesturlína hefði ekki aðeins tekið til Suðurnesjalínu, heldur einnig til þeirra lína sem samþykkt deiliskipulagsbreyting tæki til, þ.e. Lyklafellslínu og Búrfellslínu 3.

Erindi Landsnets var tekið fyrir á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar 19. júní 2017. Var þar lögð fram skýrsla af hálfu Landsnets, sem unnin var af sömu verkfræðistofu og áður, um „Breytingar á Flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið: fyrirhugaðar framkvæmdir 2017-2019“ frá febrúar 2017. Í bókun við afgreiðslu ráðsins á erindinu er sérstaklega vísað til þessarar skýrslu um frekari skýringar og lýsingu á framkvæmdinni.

Í inngangi skýrslunnar kemur fram að Landsnet undirbúi nú framkvæmdir við þann hluta Suðvesturlína sem feli í sér færslu á 220 kV raflínunum sem liggja næst höfuðborgarsvæðinu. Markmið skýrslunnar sé m.a. að draga fram þau atriði í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína sem snúi að þessum framkvæmdum, gera grein fyrir kerfislægum áhrifum framkvæmdanna og fjalla um framkvæmdir innan vatnsverndarsvæða. Þá sé fjallað um jarðstrengskosti. Enda þótt fjallað hafi verið um jarðstrengi í gildandi mati á umhverfisáhrifum hafi undanfarið verið kallað eftir ríkari umfjöllun um möguleika þess að leggja raflínur sem jarðstrengi í stað loftlína, auk þess sem stjórnvöld hafi nýlega mótað stefnu um hvenær þeir komi til álita. Í skýrslunni er forsaga framkvæmdanna stuttlega rakin og þess getið að upphafleg áform um Suðvesturlínur hafi gert ráð fyrir umfangsmikilli og hraðri uppbyggingu stórnotenda á svæðinu, sem flutningskerfið þyrfti að anna. Sú aukning í flutningsþörf hafi vaxið hægar en áætlanir gerðu ráð fyrir, en það breyti ekki í megindrátum þeirri framtíðarsýn sem lagt hafi verið upp með við mat á umhverfisáhrifum sem hlotið hafi samþykki á árinu 2009. Við mat á umhverfisáhrifum hafi verið gert ráð fyrir tveimur 400 kV línunum og einni 220 kV á núverandi línuleið Búrfellslínu 3. Aðstæður nú kalli ekki á 400 kV flutningsgetu og því sé ráðgert að byggja Lyklafellslínu í upphafi sem 220 kV mannvirki, en eiga kost á að breyta því í 400 kV með einföldum og hagkvæmum hætti síðar.

Í umfjöllun í skýrslunni um kerfislegar forsendur Lyklafellslínu kemur fram að flutningsgeta hennar á 220 kV verði í upphafi 800 MVA, sem sé mikil geta og til þess gerð að hafa sveigjanleika í kerfinu til samræmis við áætlanir á suðvesturhorninu. Þegar hafi aðrar línur á suðvesturhorninu verið byggðar með 400 kV spennuhækkun í huga, en gengið verði skemur með Lyklafellslínu þar sem breyta verði möstrum til að hækka spennu. Forsendur mats á álagsþróun flutningskerfisins, sem liggja til grundvallar framkvæmdinni, byggja m.a. á tillögum verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar um 400 MW afl í nýjum virkjunum á Suðurnesjum, auk stækkunar Reykjanesvirkjunar um 30-80 MW. Þá sé gert ráð fyrir nýjum notendum sem auka muni álag um allt að 300 MW, auk þess sem stór gagnaver kunni að bætast við. Með hliðsjón af mögulegri álagsaukningu á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum sé því skynsamlegast að byggja Lyklafellslínu með að lágmarki 600 MVA

flutningsgetu á 220 kV spennu, sem síðar megi spennuhækka upp í 400 kV með flutningsgetu upp á rúmlega 1000 MVA.

Í skýrslunni er það metið sem svo frá kerfislegu sjónarhorni að lagning jarðstrengs frá Sandskeiði að Hrauntungum í Hafnarfirði, sem uppfylli kröfur um 600 MVA flutningsgetu og lagður sé sem tvö sett af álstrengjum, sé tæknilega möguleg, enda sé um að ræða einn sterkasta hluta kerfisins. Slík lögn myndi þó kalla á breytta útfærslu í Hafnarfirði þar sem ekki sé forsvaranlegt að tengja jarðstreng beint í álverið í Straumsvík. Þyrfti því annað hvort að flýta fyrirhugaðri byggingu nýs tengivirkis í Hrauntungum eða tengja jarðstrenginn í núverandi tengivirki í Hamranesi.

Sérstaklega er fjallað um jarðstrengjakosti í skýrslunni með þeim fyrirvara þó að með hliðsjón af þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, sem samþykkt hafi verið af Alþingi 28. maí 2015, sé Landsneti ekki skylt, sbr. 1. mgr. 9. gr. raforkulaga nr. 65/2003, að fjalla um jarðstrengjakosti þar sem Lyklafellslína falli ekki undir viðmið stjórnvalda um aðstæður sem réttlæti að dýrari kostur sé valinn. Hún sé að litlu leyti innan skilgreinds þéttbýlis, hindri ekki aðflug að flugvelli og sé ekki innan þjóðgarðs eða friðlands. Umfjöllun um jarðstrengjakosti sé því sett fram til upplýsingar. Við lagningu jarðstrengs séu tvær leiðir helst taldar koma til greina. Annars vegar að fylgja fyrirhugaðri loftlínuleið meðfram núverandi Búrfellslínu 3, en sá valkostur hefði í för með sér mikið óafturkræft jarðrask á yfirborði hrauna. Hins vegar væri mögulegt að fylgja Bláfjallavegi frá Sandskeiði að Hrauntungum, líkt og stýrihópur um vatnsvernd á höfuðborgarsvæðinu hefði lagt til að kannað yrði í greinargerð sinni um heildarendurskoðun vatnsverndar á höfuðborgarsvæðinu frá febrúar 2015. Í greinargerðinni á bls. 74 sé boðuð framkvæmd talin ógn við neysluvatnsöryggi og þar talið að gera þurfi þá kröfu til Landsnets að kanna ítarlega hvort verðlags- og tæknibreytingar gefi ekki möguleika á að leggja áformaða línu í jörð meðfram Bláfjallavegi. Í ljósi áhættumats vegna vatnsverndar og þeirra skilyrða sem framkvæmdinni séu sett af þeim sökum sé fyrri kosturinn ekki talinn mögulegur og því sé einungis seinni kosturinn, meðfram Bláfjallavegi, tekinn til nánari skoðunar. Kostnaðarhlutfall þess valkostar á móti loftlínu sé metið 3,99/1. Flutningsgeta jarðstrengjanna yrði 650 MVA og loftlínu 800 MVA, sem í báðum tilvikum væri yfir þeim 600 MVA sem talin væri þörf á. Fjölga þyrfti strengjasettum til að auka flutningsgetu jarðstrengjanna, á meðan hægt væri með einföldum hætti að auka flutningsgetu loftlínu um 73% með hækkun á spennu upp í 400 kV. Jarðstrengir eftir Bláfjallavegi liggi að mestu á fjarsvæði vatnsverndar á meðan loftlína liggi að miklu leyti á grannsvæði vatnsverndar. Rask á hraunum sé töluvert meira vegna jarðstrengja samanborið við loftlínu.

Á fyrrnefndum fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar 19. júní 2017 var framkvæmdaleyfisumsóknin afgreidd. Bókað var m.a. að ráðið teldi fyrirhugaða framkvæmd í samræmi við aðalskipulag og deiliskipulag Undirhlíða, eins og því hefði verið breytt 19. apríl 2017. Ráðið hefði kynnt sér matsskýrslu framkvæmdar og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína frá 2009, auk fyrrnefndrar skýrslu um breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið 2017-2019 frá febrúar 2017.

Í bókun ráðsins kemur og fram að dómur Hæstaréttar um annan hluta Suðvesturlínu, sem hvíli á sama mati á umhverfisáhrifum og hér um ræði, eigi ekki við vegna ólíkra aðstæðna. Ekki sé um eignarréttarspursmál að ræða, enda eigi bærinn það land sem framkvæmdin taki til. Þá séu gríðarlegir almannahagsmunir fólgnir í því að losna við núverandi háspennulínur úr íbúðabyggð í Vallahverfi og af svæðum sem skipuleggja eigi undir ný hverfi, auk þess sem farið sé ítarlega yfir jarðstrengjakosti í samanburði við fyrirhugaða framkvæmd í

fyrirliggjandi skýrslu frá febrúar 2017. Hæstiréttur hafi hvorki ógilt fyrirliggjandi mat á umhverfisáhrifum né álit Skipulagsstofnunar heldur þvert á móti gefið til kynna að úr ágöllum væri unnt að bæta.

Framkvæmdin varði háspennulínur sem falli undir 9. gr. raforkulaga. Í því felist að á sveitarfélaginu hvíli skylda til að láta ekki skipulagsákvæðanir hindra framgang verkefna sem staðfest hafi verið í þriggja ára kerfisáætlun, en umrædd framkvæmd sé á slíkri áætlun. Kerfisáætlun hvíli jafnframt á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína frá 28. maí 2015. Annmarka á álit Skipulagsstofnunar verði að skoða með tilliti til þess hvort þeir geti haft áhrif á efnislega niðurstöðu málsins. Slíkt sé vandséð þar sem það kalli á nýjar skipulagsáætlanir sem leiði til hindrana á framgangi framkvæmdar sem sé á kerfisáætlun.

Fjöldi gagna hafi verið rýndur vegna meðferðar umsóknarinnar af hálfu ráðsins í samræmi við áskilnað 10. gr. stjórnsýslulaga. Fyrirliggjandi gögn lýsi meðal annars umhverfisáhrifum jarðstrengs og beri saman við aðra kosti, sbr. fyrirnefnda skýrslu frá febrúar 2017. Þar komi fram að talsverður hluti línuleiðar liggi um eldhraun, sem njóti verndar skv. 61. gr. náttúrverndarlaga, og að með lagningu jarðstrengs yrði mikið óafturkræft rask á yfirborði þess sem væri margfalt að umfangi miðað við núverandi slóð. Þá sé bent á að í fyrirliggjandi álit Skipulagsstofnunar komi fram að lagning jarðstrengja hafi almennt neikvæðari áhrif á jarðmyndanir en lagning loftlína. Í skýrslunni komi enn fremur fram að lagning jarðstrengs eftir loftlínuleiðinni hafi í för með sé umtalsvert meiri áhættu með tilliti til vatnsbóla vegna meiri vélavinnu.

Með vísan til fyrirliggjandi gagna virðist ráðinu sem lagning jarðstrengs feli í sér meiri óafturkræf umhverfisáhrif á jarðmyndanir en loftlína ef litið sé til verndargildis eldhrauna. Sjónræn áhrif séu ólík, þar sem rask vegna jarðstrengs sé samfelldara og breiðara. Hins vegar sjáist loftlínur úr meiri fjarlægð. Þrátt fyrir almennan áhuga sveitarstjórna á notkun jarðstrengja til raforkuflutninga telji ráðið gögn málsins sýna fram á að lagning jarðstrengs á hluta línuleiðar sé ekki vænlegur kostur. Ekki verði séð að í gögnunum skorti samanburð á framkvæmdakostum.

Gætt hafi verið að ákvæðum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Framkvæmdin fari um hraun sem njóti verndar skv. 61. gr. laganna, og við skipulagsgerð hafi verið leitað eftir álit Umhverfisstofnunar, sbr. 2. mgr. 68. gr. þeirra. Jafnframt hafi verið óskað eftir umsögn Minjastofnunar, sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Reynt hafi verið að haga skipulagsvinnu á þann veg að sem minnst rask yrði á hinu verndaða hrauni, en þó sé ljóst að hjá því verði ekki komist vegna markmiða framkvæmdarinnar og jarðfræðilegra staðhátta. Leitt hafi verið fram það rask á eldhraunum og tengdum jarðmyndunum sem brýna nauðsyn beri til í ljósi markmiða framkvæmdarinnar. Í því tilliti sé séstaklega horft til hagsmuna þeirra íbúa sem búi nærri núverandi háspennulínunum og tengivirki.

Skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðar telji öll lagaskilyrði fyrir hendi til útgáfu framkvæmdaleyfis, sbr. 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Ráðið samþykki því fyrir sitt leyti umsókn Landsnets vegna Lyklafellslínu 1 og leggi til við bæjarstjórn að hún geri slíkt hið sama og að skipulagsfulltrúa verði falið að gefa út framkvæmdaleyfi.

Bæjarstjórn Hafnarfjarðar tók síðan málið fyrir á fundi sínum hinn 21. júní 2017 og samþykkti samhljóða umsókn Landsnets frá 29. desember 2016 um framkvæmdaleyfi vegna Lyklafellslínu 1 með vísan til ofangreindrar bókunar skipulags- og byggingarráðs. Var

skipulagsfulltrúa falið að gefa út leyfið, sem hann og gerði 22. s.m. Auglýsing um veitingu þess var birt í Lögbirtingablaðinu 3. júlí 2017.

Málsrök kæranda: Kærandur krefjast þess að ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar um veitingu framkvæmdaleyfis vegna Lyklafellslínu 1 verði felld úr gildi. Byggi krafan á nokkrum málsástæðum sem hver um sig sé til þess fallin að ógilda beri hina kærðu ákvörðun.

Matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar um Suðvesturlínur geti ekki talist lögmætur grundvöllur hinnar kærðu ákvörðunar í ljósi dóms Hæstaréttar í máli nr. 575/2016. Sé þar sérstaklega vísað til þess að Hæstiréttur hafi talið á það hafa skort að umhverfisáhrifum jarðstrengs væri nægilega lýst í samanburði við aðra framkvæmdarkosti og hafi matsferlið og matsskýrslan því ekki uppfyllt lagaáskilnað um mat á umhverfisáhrifum. Hafi því matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar á henni ekki getað talist lögmætur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfis í því máli. Úr þeim galla hafi ekki verið bætt, enda geti valkostaskýrsla Landsnets frá október 2016 hvorki samkvæmt grundvelli sínum, efni, né tilgangi bætt þar úr. Skipulagsstofnun hafi í bréfi til Hraunavina, dags. 15. maí 2017, gefið álit sitt á þýðingu þessa dóms fyrir aðra hluta Suðvesturlína og talið að hann ætti við um það mat á umhverfisáhrifum sem lægi þeim til grundvallar og hefði því þýðingu þar sem jarðstrengur yrði talinn raunhæfur valkostur í heild eða að hluta.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi í málum nr. 109/2015, 42/2015 og 75/2014, frá 28. mars 2017, felld úr gildi framkvæmdaleyfi vegna Suðurnesjalínu 2 með vísan til fyrrgreindrar niðurstöðu Hæstaréttar um að mat á umhverfisáhrifum vegna Suðvesturlína og álit Skipulagsstofnunar á því geti ekki talist lögmætur grundvöllur útgáfu framkvæmdaleyfis. Í bókun sem fylgdi hinu kærða framkvæmdaleyfi sé vísað til þess að nefndur dómur Hæstaréttar og úrskurðaframkvæmd úrskurðarnefndarinnar hafi ekki þýðingu fyrir Lyklafellslínu 1, þar sem dómurinn grundvallist á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Kærandur benda á að mál nr. 109/2015 fyrir úrskurðarnefndinni hafi snúið að framkvæmdaleyfi á línuleið sem hafi legið að mestu á landi í eigu Hafnarfjarðarbæjar, líkt og Lyklafellslína 1. Í bókuninni sé jafnframt vísað til fyrrnefndrar valkostaskýrslu og skýrslu um breytingar á flutningskerfi höfuðborgarsvæðisins frá febrúar 2017, sem hluta af rannsókn sveitarfélagsins, en á það sé bent að Hæstiréttur hafi þegar kveðið upp úr um að valkostaskýrslan geti ekki bætt úr ágöllum matsskýrslunnar og hið sama megi ætla um aðrar skýrslur sem gerðar séu einhliða af eða fyrir Landsnet, án aðkomu almennings og hagsmunaaðila í athugasemdaferli.

Landsnet og Hafnarfjarðarbær hafi haft með sér ólögmætt samráð í ágúst 2009 um línuleið Sandskeiðslínu 1 og þar með útilokað að um aðra valkosti væri fjallað með raunhæfum hætti í matsskýrslu. Samkomulagið hafi hindrað þátttöku almennings í athugasemdaferlinu þar sem allir valkostir hefðu ekki verið uppi á borðinu m.a. við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Samkomulagið hafi þar með verið ólöglegt, sem leiði til þess að matið sé einnig ólöglegt, enda hafi verið búið að semja um ákveðna kosti fyrirfram. Hið sama eigi við um viðauka við samkomulagið frá 25. október 2012, sem hindrað hafi aðkomu almennings að umsagnarferli aðalskipulags Hafnarfjarðar. Vísað sé til dóms Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-1121/2015, sem staðfestur hafi verið með dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016, þessari málsástæðu til stuðnings.

Framkvæmdin sé ekki heimil innan grannsvæðis vatnsverndar höfuðborgarsvæðisins með vísan til 13. gr. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns. Ljóst sé að fyrirhuguð lína muni á 16 km kafla liggja innan grannsvæðis vatnsverndar og þar á meðal alveg við

brunnsvæðin í Mygludölum. Framkvæmdir við lagningu línunnar, viðhald á líftíma hennar og eftirlit með henni muni hafa í för með sér hættu á olíu- og öðrum efnaslysum. Þá sé hættu á sinkmengun af möstrunum. Öll mengandi efni sem berist í grunnvatn sunnan brunnsvæða muni berast í vatnsbólun fyrir eða síðar. Vatnsbólun séu á meðal mikilvægustu auðlinda þjóðarinnar og því beri áform um stórframkvæmdir og rekstur háspennulínu innan grannsvæða vatnsverndar vott um fádæma skammsýni. Framkvæmdin sé ekki heimil samkvæmt reglugerð um varnir gegn mengun vatns.

Fyrirhuguð framkvæmd sé ekki sú sama og sætt hafi mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína eða sú framkvæmd sem fengið hafi samþykki Orkustofnunar í Kerfisáætlun Landsnets. Í matsskýrslu sé fjallað um Sandskeiðslínu 1 sem 24 km, 400 kV háspennulínu, á V-möstrum með 1630 MVA flutningsgetu. Jafnframt sé áætlað að reisa aðra línu af sömu stærð og flutningsgetu, sem sett sé sem skilyrði fyrir niðurrifi Hamraneslína. Áætluð Lyklafellslína sé hins vegar 27,2/27,3 km, 220 kV háspennulína, á M-möstrum með >800 MVA flutningsgetu. Upplýsingar í Kerfisáætlun Landsnets um framkvæmdina séu auk þess ekki í samræmi við þau áform sem uppi séu, en í bókun Hafnarfjarðarbæjar við samþykkt framkvæmdaleyfisins hafi þess verið getið að gert væri ráð fyrir framkvæmdinni í Kerfisáætlun Landsnets, sem hlotið hefði samþykki Orkustofnunar.

Verulegar breytingar hafi orðið á forsendum matsskýrslu Landsnets um Suðvesturlínur frá árinu 2009. Í forsendukafla skýrslunnar hafi verið getið ýmissa fyrirhugaðra virkjunarkosta sem ekki hafi komið til framkvæmda og/eða séu ekki lengur á dagskrá. Þar megi nefna Hverahlíðarvirkjun, Bitruvirkjun, stækkun Reykjanesvirkjunar og virkjun í Eldvörpum. Í forsendum skýrslunnar sé einnig getið fyrirhugaðrar uppbyggingar orkufrekrar iðnaðarstarfsemi, m.a. byggingar álbræðslu í Helguvík með 435 MW aflþörf, og aukinnar orkuþarfar Straumsvíkur um 75-95 MW. Þá séu nefnd netþjónabú með allt að 250 MW aflþörf og kísilmálmverksmiðja í Helguvík með allt að 100 MW aflþörf. Samtals séu þetta 880 MW. Álbræðslan í Helguvík virðist nú endanlega úr sögunni, ekki hafi orðið af stækkun í Straumsvík og fyrri kísilmálmverksmiðjan í Helguvík glími við ómælda byrjunarörðugleika. Ljóst sé að framkvæmd Lyklafellslínu 1 sé ekki hugsuð til styrkingar kerfisins vegna aukinnar flutningsþarfar, heldur einungis til þess að leysa af hólmi línur sem í dag flytji einungis 30% af því rafmagni sem flutningsgeta þeirra leyfi.

Þá sé Lyklafellslína 1 óheimil með hliðsjón af lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd nema um brýna nauðsyn sé að ræða. Húsafellsbruna hafi verið spilt nokkuð með lagningu Búrfellslínu 3B árið 1991. Samkvæmt mati Landsnets á umhverfisáhrifum og samkvæmt álitum Skipulagsstofnunar þyki nánast sjálfsagt að raska þessu hraunsvæði enn frekar. Könnun kæranda hafi leitt í ljós óafturkræft rask vegna lagningar Búrfellslínu 3B á 13,6 ha svæði og megi ætla að það muni aukast um 9,3 ha verði af áformum um tvær nýjar línur samhliða henni. Þá hafi gróðurskemmdir vegna sinkmengunar mælst á 10,3 ha svæði við Búrfellslínu 3B og því megi gera ráð fyrir gróðurskemmdum á 20,6 ha svæði í viðbót verði af áformum um tvær nýjar línur.

Loks hafi skort á að leyfisveitandi sinni rannsóknarskyldu sinni, enda hafi hann ekki einu sinni gengið úr skugga um hvort um væri að ræða sömu framkvæmd og lýst væri í matsskýrslunni. Verulega hafi skort á að sveitarfélagið legði mat á fyrirliggjandi gögn og hefði hin kærða ákvörðun því ekki verið byggð á traustum grunni. Þetta sé verulegur annmarki á málsmeðferðinni, sem leiða eigi til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað. Málsatvik séu önnur en þau sem fjallað sé um í dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016. Hið kærða framkvæmdaleyfi taki til framkvæmdar sem að öllu leyti muni fara fram á landi í eigu Hafnarfjarðarbæjar. Hafi sveitarfélagið samþykkt skipulag fyrir svæðið sem um ræði og muni framkvæmdin samræmast því. Komi því ekki til álita eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Gríðarlegir almannahagsmunir liggja framkvæmdinni til grundvallar vegna legu núverandi lína nærri íbúðabyggð. Hæstiréttur hafi hvorki ógilt umrædda matsskýrslu né álit Skipulagsstofnunar á henni og hafi auk þess gefið til kynna að unnt væri að bæta úr ágöllum á matinu. Tilvísun kæranda til ágalla á matsskýrslu og áliti Skipulagsstofnunar hafi takmarkaða þýðingu við mat á hinu kærða framkvæmdaleyfi. Framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi sætt umhverfismati. Þá beri sveitarstjórn að tryggja að skipulagsáætlanir hindri ekki framgang kerfisáætlunar, sem jafnframt hvíli á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína frá 2015. Þýðingu annmarka á áliti Skipulagsstofnunar verði að skoða í ljósi þess hvort þeir geti haft efnisleg áhrif á niðurstöðu málsins. Hafnarfjarðarbær hafi uppfyllt skilyrði laga nr. 106/2000 um lágmarksrökstuðning og efnisinnihald til þess að réttar forsendur væru til þess að sveitarstjórn gæti tekið ákvörðun um umsókn um framkvæmdaleyfi, sbr. bókun skipulags- og byggingarráðs við afgreiðslu málsins.

Ekki sé hægt að draga þær ályktanir af dóma- og úrskurðaf framkvæmd um Suðurnesjalínu 2 að hún hafi fordæmisgildi fyrir fyrirliggjandi framkvæmd þótt báðar framkvæmdirnar hvíli á sama umhverfismatinu. Samningar liggja fyrir við alla landeigendur vegna Lyklafellslínu 1 og engar athugasemdir hafi komið fram við mat á umhverfisáhrifum um að skoða þyrfti lagningu jarðstrengja, enda sé lagning þeirra á línuleið Lyklafellslínu 1 útilokuð vegna legu um grannsvæði vatnsverndar.

Óhjákvæmilegt verði að telja að framkvæmdaraðilar og skipulagsyfyrirvöld hafi samráð um framkvæmdir af því tagi sem hið kærða leyfi snúi að, enda hafi lega slíkra mannvirkja mikil áhrif á möguleika sveitarfélagsins til skipulagningar nýrra hverfa.

Því sé mótmælt að óheimilt sé að leggja háspennulínur um vatnsverndarsvæði, sbr. 70. gr. samþykktar nr. 555/2015 um verndunarsvæði vatnsbóla innan lögsagnarumdæma Mosfellsbæjar, Reykjavíkurborgar, Seltjarnarnesbæjar, Kópavogsbæjar, Garðabæjar og Hafnarfjarðarkaupstaðar. Í samræmi við tilvitnað ákvæði hafi verið gefið út starfsleyfi vegna lagningar Lyklafellslínu 1, sem hafi legið fyrir við afgreiðslu framkvæmdaleyfisins. Til þess bær yfirvöld hafi fjallað um starfsleyfi vegna framkvæmda á vatnsverndarsvæðum og komi þær ekki til endurskoðunar í þessu máli.

Verði ekki annað séð en að umsóknin um framkvæmdaleyfi hafi verið að öllu leyti í samræmi við umfjöllun í matsskýrslu um línuleiðina „Sandskeið-Hrauntungur“. Þótt umsóknin sé um eina háspennulínu á 220 kV spennu séu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar rækilega tíunduð í matsskýrslunni. Ekki verði séð að minna umfang línunnar hafi áhrif að því leyti. Líta verði því svo á að framkvæmdin sé sú sama og hafi verið metin í matsskýrslu. Öll skilyrði hafi því verið uppfyllt til útgáfu framkvæmdaleyfis, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Forsendur matsskýrslu um niðurrif Hamraneslína og þess að Lyklafellslína 1 komi í þeirra stað hafi ekki breyst.

Farið hafi fram ítarlegt mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda, t.d. við töku ýmissa skipulagsákvæðana sem varði línuleiðina. Í ljósi þess að fyrirhugað línustæði fylgi þegar byggðri línu og að þegar gerður línuvegur geti því nýst við framkvæmdina valdi fyrirhuguð framkvæmd umtalsvert minna raski á landi og umhverfi heldur en flutningur

raforku um jarðstreng. Með vísan til þessa hafi umræddar skipulagsákvæðanir verið teknar. Því sé mótmælt að ákvæði náttúruverndarlaga standi í vegi fyrir veitingu framkvæmdaleyfisins.

Meðferð sveitarfélagsins á umsókn Landsnets hafi verið ítarleg og vönduð. Frá upphafi hafi fjöldi gagna og upplýsinga um málið legið fyrir. Aflað hafi verið viðbótargagna á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga til að tryggja að ákvörðunin yrði byggð á fullnægjandi grundvelli. Öll fyrirliggjandi gögn hafi verið rýnd og sjálfstætt mat lagt á efni þeirra, sbr. ítarlega bókun skipulags- og byggingarráðs við afgreiðslu umsóknar Landsnets. Telja verði hina kærðu ákvörðun nægilega rökstudda með vísan til 2. mgr. 14. gr. skipulagsslaga og 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Athugasemdir leyfishafa: Af hálfu leyfishafa er kröfum kæranda mótmælt. Sé á það bent að í dómi Hæstaréttar, í máli nr. 575/2016, hafi m.a. verið byggt á því að landeigendur hafi frá upphafi gert ítrekaðar athugasemdir við valkosti fyrirhugaðra framkvæmda við Suðurnesjalínu 2 og að því hafi ekki verið hnekkt, sem haldið hafi verið fram frá upphafi undirbúnings, að jarðstrengur í stað loftlínu væri raunhæfur valkostur sem kanna þyrfti til þrautar. Það hafi hins vegar ekki verið gert að öðru leyti en því að vísað hafi verið til almennra sjónarmiða um kosti og galla jarðstrengja. Með vísan til þessa telji leyfishafi að ekki sé unnt að draga þá algildu ályktun af dómi Hæstaréttar að matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar séu ekki lögmætur grundvöllur undir þær fjölmörgu framkvæmdir sem falli undir Suðvesturlínuverkefnið. Af bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 15. maí 2017, megi enda skilja að meta verði í hvert skipti fyrir sig hvort jarðstrengur verði talinn raunhæfur kostur í heild eða að hluta.

Engar athugasemdir hafi komið fram í matsferlinu sem hafi gefið tilefni til að kanna kosti jarðstrengs á þeirri leið sem hér sé fjallað um. Þá sé bent á dóm Hæstaréttar í máli nr. 193/2017 um eignarnámsákvörðun vegna Kröflulínu 4 og 5. Þar hafi verið gerð sérstök skoðun að tilhlutan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á möguleika á notkun jarðstrengs áður en stjórnsýsluákvörðun var tekin í málinu. Í dóminum hafi verið bent á að með réttu hefði slík könnun átt að eiga sér stað við samanburð valkosta á fyrri stigum málsins. Með rannsókninni hefði hins vegar verið bætt með fullnægjandi hætti úr þessum annmarka á málsmeðferðinni.

Þær upplýsingar og skýrslur sem Landsnet hafi lagt fram með hinu kærða framkvæmdaleyfi verði því að meta sérstaklega með tilliti til fyrirliggjandi framkvæmdar. Þær skýrslur verði ekki lagðar að jöfnu við þá skýrslu sem gerð hafi verið um valkosti vegna Suðurnesjalínu 2, sem ekkert stjórnvald hefði fjallað um né heldur héraðsdómur. Skýrslan hafi eingöngu legið fyrir Hæstarétti. Fallist sé á að sú skýrsla hafi ekki getað komið í stað ferlis á grundvelli laga nr. 106/2000 og veitt svör við spurningum sem fram hefðu komið við kynningu á frummatsskýrslu á árinu 2009. Engar slíkar spurningar hafi hins vegar komið fram í matsferli Lyklafellslínu 1 og gögnin þar af leiðandi ólík. Með hliðsjón af þessu sé því hafnað að allar skýrslur sem gerðar séu af Landsneti séu settar undir sama hatt og nefnd valkostaskýrsla.

Enn fremur sé bent á niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, í máli nr. 148/2016, þar sem kröfu um ógildingu framkvæmdaleyfis vegna Kröflulínu 4 hafi verið hafnað með vísan til sömu viðbótarupplýsinga og fjallað hafi verið um í dómi héraðsdóms og Hæstaréttar um sömu háspennulínu. Þá gefi úrskurður úrskurðarnefndarinnar, í máli nr. 46/2016, mikilsverðar leiðbeiningar, sem styðji þá niðurstöðu að hafna beri kröfu kæranda í fyrirliggjandi máli, enda þótt að í því máli hafi framkvæmdaleyfi vegna Kröflulínu 4 verið fellt úr gildi.

Lyklafellslína sé hönnuð fyrir meiri raforkuflutning heldur en Suðurnesjalína 2, með spennuhækkun í 400 kV. Þá sé ljóst að jarðstrengur muni ekki verða lagður á þessari línuleið, m.a. vegna vatnsverndarsjónarmiða. Fyrir liggja athuganir vegna legu jarðstrengja meðfram Bláfjallavegi sem styðji þá niðurstöðu að jarðstrengur sé ekki raunhæfur kostur við þessa framkvæmd. Jarðstrengir séu takmarkaðir við 220 kV spennu til frambúðar.

Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í málum nr. 109/2015, 42/2015 og 75/2014 hafi verið rökrétt með hliðsjón af dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016, enda hafi þau framkvæmdarleyfi sem þar hafi verið til skoðunar snúið að sömu framkvæmd, þ.e. Suðurnesjalínu 2. Þau sjónarmið sem þar hafi verið uppi eigi hins vegar ekki við um Lyklafellslínu 1, enda aðstæður ólíkar.

Samkomulag Hafnarfjarðarbæjar og Landsnets hafi verið undirritað 25. ágúst 2009, en framkvæmdin og frummatsskýrslan hins vegar verið auglýst opinberlega 20. maí 2009 og legið frammi til kynningar til 2. júlí s.á. Óhjákvæmilegt sé að framkvæmdaraðilar og skipulagsyfirlögd hafi samráð sín á milli um stórar framkvæmdir sem þessa sem ná yfir mörg sveitarfélög. Því til stuðnings megi benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 579/2010, sem fjalli um gerð aðalskipulags í Flóahreppi. Almennigur og þar með kærendur hafi haft ýmis tækifæri á liðnum árum til að gera athugasemdir við framkvæmdina. Þrátt fyrir samkomulagið hefði Hafnarfjarðarbæ verið kleift að taka aðra ákvörðun um línulögn innan sveitarfélagsins. Sveitarfélagið hafi ekki skuldbundið sig með samkomulaginu heldur náð fram þeim markmiðum sem það hafi stefnt að í skipulagsáætlunum sínum. Einnig hafi verið gert samkomulag við Voga vegna Suðurnesjalínu 2, en forsendur dóms Héraðsdóms Reykjaness hafi ekki gildi um það þar sem Hæstiréttur hafi ekki vísað til þessara forsendna þegar framkvæmdaleyfið vegna línunnar hafi verið fellt úr gildi. Öll málsmeðferð Hafnarfjarðarbæjar um umsókn Landsnets sýni enda að ekki hafi verið sjálfgefið að framkvæmdaleyfið vegna loftlínu yrði veitt.

Þá verði 13. gr. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns ekki skilin sem svo að lagning háspennulína um vatnsverndarsvæði sé útilokuð, enda geri 70. gr. samþykktar nr. 555/2015 ráð fyrir því að bygging háspennulínu innan vatnsverndarsvæðis höfuðborgarsvæðisins sé starfsleyfis skyld. Slíkt starfsleyfi vegna framkvæmdarinnar hafi verið gefið út 9. júní 2017 og sæti ekki endurskoðun í fyrirbyggjandi máli fyrir úrskurðarnefndinni.

Umsókn um framkvæmdaleyfið hafi að öllu leyti verið í samræmi við umfjöllun í matsskýrslu um línuleiðina „Sandskeið-Hrauntungur“. Þrátt fyrir að einvörðungu sé gert ráð fyrir einni háspennulínu í þessum áfanga séu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar rækilega tíunduð. Minna umfang hafi ekki áhrif að því er varði breytta framkvæmd í skilningi laga nr. 106/2000. Til hliðsjónar sé vísað til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 46/2016. Í matsskýrslunni komi fram að samræmis skuli gætt við val á möstrum og sýnd sé mynd af valkostum vegna 400 kV mastra, sem geti bæði verið V- og M-möstur. Þar sem Búrfellslína 3 sé með M-möstrum hafi Lyklafellslína verið valin slík möstur.

Með Suðvesturlínum sé mörkuð stefna um framtíðarlegu orkuflutningskerfisins við höfuðborgarsvæðið, sem unnið sé að í áföngum. Enn sé afhendingaröryggi á Reykjanesi óviðunandi að mati Landsnets og því þörf á uppbyggingu Suðurnesjalínu 2. Að sama skapi eigi að taka Hamraneslínur úr rekstri, en Lyklafellslína komi í þeirra stað. Þessar forsendur

hafi ekki breyst frá því framkvæmdin hafi sætt mati á umhverfisáhrifum. Því sé ekki um verulegan forsendubrest að ræða líkt og kærendur haldi fram.

Fjallað hafi verið um áhrif framkvæmdarinnar með tilliti til 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og sú ákvörðun tekin að Lyklafellslína skyldi fara um núverandi mannvirkjabelti Búrfellslínu 3.

Því sé mótmælt að skort hafi á að sveitarfélagið legði mat á fyrirliggjandi gögn og hefði þar af leiðandi ekki byggt ákvörðun sína á traustum grunni. Hafi skilyrðum 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 verið fullnægt að öllu leyti.

Niðurstaða: Fyrirhugað er að leggja háspennulínu frá Sandskeiði að Hrauntungum í Hafnarfirði og þaðan að álverinu í Straumsvík. Mun línan liggja um Hafnarfjörð, Garðabæ, Kópavog og Mosfellsbæ. Framkvæmdin mun hafa staðið fyrir dyrum um langt skeið, en mati á umhverfisáhrifum lauk með álit Skipulagsstofnunar 17. september 2009 á umhverfisáhrifum Suðvesturlína. Hluti af því mati tók til Sandskeiðslínu 1, en hún gengur nú undir nafninu Lyklafellslína 1. Lýtur hin kærða ákvörðun að samþykkt bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 21. júní 2017 um að veita framkvæmdaleyfi vegna lagningar línunnar, en það var veitt á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010. Halda kærendur því m.a. fram að skilyrði þeirra laga hafi ekki verið uppfyllt og að mat það sem fram hafi farið á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar geti ekki verið grundvöllur leyfisveitingarinnar þar sem það hafi verið haldið ágöllum, sbr. lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og dómaframkvæmd Hæstaréttar. Auk þess skírskota kærendur til laga um náttúruvernd nr. 60/2013, rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. og stjórnsýslulög nr. 37/1993, sem og sjónarmiða um vatnsvernd, sbr. reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns.

Í matsskýrslu framkvæmdaraðila um Suðvesturlínur er því lýst að auk núverandi 220 kV flutningskerfis frá Þjórsár–Tungnaásvæðinu sé uppbygging fyrirhuguð á 400 kV kerfi frá Hellisheiði að nýju tengivirki við Hrauntungur í Hafnarfirði, auk 220 kV flutningskerfis um Reykjanesskaga. Samhliða sé gert ráð fyrir niðurrifi eldri lína, en í sumum tilvikum kalli slíkt niðurrif á aukna flutningsgetu annarsstaðar, t.d. þurfi að auka flutningsgetu á milli Sandskeiðs og Hafnarfjarðar í kjölfar niðurrifs Hamraneslína á milli Geitháls og Hafnarfjarðar. Stefnt sé að því að 400 kV kerfi tengi virkjanir á Þjórsársvæðinu, annars vegar við Brennimeil í Hvalfirði og hins vegar við tengivirki sunnan Hafnarfjarðar. Gert sé ráð fyrir tveimur 400 kV línur frá Sandskeiði til Hafnarfjarðar. Önnur sé lúkning Búrfellslínu 3 og sé hin Sandsskeiðslína 1, en hún sé jafnframt forsenda þess að hægt sé að fjarlægja Hamraneslínur. Þá er því lýst að til hagræðis sé fyrirhuguðum línuleiðum skipt í tíu svæði frá austri til vesturs og sé framkvæmdum og umhverfisáhrifum lýst innan hvers svæðis. Meðal þeirra eru svæðin Sandskeið að Hrauntungum og Hrauntungur að Hamranesi og Straumsvík. Algengustu möstrin verði tvenns konar eftir stærð lína. Annars vegar V-möstur fyrir 400 kV línur og hins vegar M möstur fyrir 220 kV línur. Markmiðið sé að hafa sem mest samræmi í útliti mastra á sérhverju svæði. Í töflu 2.4 er að finna einkennistöflur flutningslína og kemur þar fram að Sandskeiðslína 1 liggi um svæðið Sandskeið-Hrauntungur og verði 23,7 km að lengd. Einnig að Ísallínur 3 og 4 liggi um svæðið Hraunhella-Straumsvík og séu 1,7/3,6 km að lengd. Kemur og fram í skýrslunni að Sandskeiðslína verði byggð sem 400 kV lína en Ísallínur sem 220 kV línur. Um kerfislausnir segir að við uppbyggingu flutningskerfis raforku á síðasta áratug hafi Landsneti orðið ljóst að sífellt erfiðara yrði að fá leyfi til línulagna og væri því horft til kerfis með færri en öflugri línur í stað kerfis með fleiri línur og lægri flutningsgetu.

Ákveðnar línur muni verða hluti af 400 kV kerfi, en 220 og 132 kV línur muni tengjast inn í hnútapunkta 400 kV kerfisins. Ákvörðun um hvenær hefja eigi rekstur 400 kV spennu sé háð mörgum þáttum, þ. á m. stærð og staðsetningu virkjana og orkufreks iðnaðar eða þjónustu. Kemur og fram í kafla um framkvæmdatíma og áfangaskiptingu að í 3.-4. áfanga felist m.a. bygging 220/400kV Sandskeiðslínu 1.

Með hinu umdeilda framkvæmdaleyfi er veitt leyfi fyrir umsótri línu og vísað til umsóknar framkvæmdaraðila fyrir 220/400 kV háspennulínu, sem reist verði á milli tengivirkja við Sandskeið og í Hafnarfirði. Í umsókninni kemur fram að nauðsynlegt sé að reisa nýja 220 kV háspennulínu sem annað geti orkuflutningum til Hafnarfjarðar í stað Hamranesslína 1 og 2, sem teknar verði úr notkun þegar framkvæmdum við hina umsóttu framkvæmd verði lokið. Í umsókninni var vísað sérstaklega til greinargerðarinnar „Lýsing mannvirkja vegna útgáfu framkvæmdaleyfis“ hvað varðaði skýringar og lýsingar á framkvæmdinni. Þar kemur fram að frá Sandskeiði sé reiknað með að leggja loftlínu meðfram Búrfellslínu 3 að Stórhöfða í Hafnarfirði. Þaðan muni línan víkja frá Búrfellslínu og liggja um Hrauntungur að álverinu í Straumsvík. Reist verði stálgrindarmöstur frá Sandskeiði að Hrauntungum, og er þar um að ræða M-möstur, en þaðan að álverinu verði reist frístandandi röramöstur. Jarðvírur verði á möstrum á um 1,5 km kafla næst Sandskeiði og frá Stórhöfða í Hafnarfirði að álverinu í Straumsvík á um 5,5 km kafla. Helstu einkennistöður eru birtar í töflu 1 og þar kemur fram að Sandskeiðslína 1 um svæðið Sandskeið-Hrauntungur muni verða alls 24 km, þar af 10 km innan Hafnarfjarðar. Sandskeiðslína 1 um svæðið Hrauntungur-Straumsvík sé alls 3,5 km, að öllu leyti innan Hafnarfjarðar. Í umsókninni, sbr. og greinargerðina, kemur fram að umsótt framkvæmd sé 220/400 kV háspennulína, sem lögð verði sem 220 kV í upphafi með þeim möguleika að breyta henni í 400 kV línu ef þörf krefji. Í skýrslunni „Breytingar á flutningskerfinu við höfuðborgarsvæðið“ er að finna töflu yfir helstu einkennistöður nýrra og fjarlægðra raflína og kemur þar fram að nýbygging Sandskeiðslínu 1 feli í sér 27,2 km langa raflínu og er tiltekið að í mati á umhverfisáhrifum hafi verið um tvær háspennulínur að ræða, þ.e. Sandskeiðslínu 1 frá Sandskeiði að Hrauntungum og Ísallínu 4 frá Hrauntungum að Straumsvík. Í Kerfisáætlun Landsnets 2015-2024 er línuleið Sandskeiðslínu 1 tiltekin Sandskeið að Hrauntungum, Hrauntungur að Hamranesi og Straumsvík, án nánari tilgreiningar á lengd línunnar.

Vissrar ónákvæmni gætir í því sem að framan er rakið um raunverulega lengd umræddrar háspennulínu. Er hún ýmist sögð 27,2 km, 27,3 km eða 27,5 km að lengd. Ósamræmið er þó ekki slíkt að vafi leiki á um það hvort hin leyfða framkvæmd sé hin sama og fjallað var um ásamt öðrum framkvæmdum í mati á Suðvesturlínum heldur verður að telja hana þá hina sömu með hliðsjón af öðru því sem að framan greinir og gögnum málsins að öðru leyti. Var þar enda gert ráð fyrir niðurrífi Hamranesslína og frekari uppbyggingu innan mannvirkjabeltis Búrfellslínu 3, auk þess sem nefnt var sérstaklega að auka þyrfti flutningsgetu á milli Sandskeiðs og Hafnarfjarðar með byggingu Sandskeiðslínu 1 kæmi til niðurrífs Hamranesslína. Um sömu framkvæmd var því að ræða í skilningi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga.

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins „Höfuðborgarsvæðið 2040“ er vikið að því að þar sé svæði fyrir orkufrekan iðnað sem tengist grunnneti flutningslína raforku. Stefnt sé að því að háspennulínum innan höfuðborgarsvæðisins verði ekki fjölgað og frekar horft til þess að leggja jarðstrengi eða auka flutningsgetu þeirra háspennulína sem fyrir séu. Raflínur eru sýndar á korti 6 og er þar m.a. sýnd sú línuleið sem fyrirhugað er að Lyklafellslína 1 liggi um. Breyting á þágildandi Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2025 vegna Suðvesturlína var kynnt

á árinu 2010 og samþykkt af bæjarstjórn Hafnarfjarðar. Breytingin var afgreidd af Skipulagsstofnun á árinu 2011 og staðfesti umhverfisráðherra hana á árinu 2013. Með breytingunni var m.a. bætt við 400 kV Sandskeiðslínu 1 í lofti og 220 kV loftlínunum, Ísallínum 3 og 4, og þær sýndar á breyttum aðalskipulagsuppdraetti. Er lega línanna sú sama og hér um ræðir. Enn er gert ráð fyrir sömu línuleið í gildandi Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025, sem tók gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda 24. júlí 2014. Deiliskipulag Undirhlíða, svo sem því var breytt fyrri hluta ársins 2017 sýnir jafnframt hluta línuleiðarinnar. Var áskilnaði 4. mgr. 13. skipulagslaga, um að framkvæmd skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, fullnægt samkvæmt framangreindu, sem og því skilyrði að sveitarstjórn skuli fjalla um og taka afstöðu til þess atriðis, enda var staðfest í bæjarstjórn bókun skipulags- og byggingarráðs þar sem m.a. kom fram að það teldi fyrirhugaða framkvæmd í samræmi við gildandi aðalskipulag, sem og deiliskipulag Undirhlíða.

Greindar skipulagsáætlanir sættu allar umhverfismati áætlana í samræmi við lög þess efnis nr. 105/2006. Það gerði og Kerfisáætlun Landsnets 2015-2024, sem samþykkt var 25. apríl 2016 af Orkustofnun. Hluti hennar er framkvæmdaáætlun 2016-2018 þar sem m.a. er fjallað um Sandskeiðslínu 1 og hún sýnd á mynd 5-13. Meðfylgjandi umhverfisskýrsla ásamt viðaukum dregur fram umhverfisáhrif línunnar og byggir sú umfjöllun á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Framkvæmdaleyfið á sér því stoð í áætlunum sem sætt hafa umhverfismati áætlana.

Meginágreiningur kærumáls þessa lýtur hins vegar að því hvort að hin umdeilda leyfisveiting geti byggst á mati á umhverfisáhrifum, er kærundur halda fram að sé haldið annmörkum hvað varði umfjöllun um valkosti framkvæmdarinnar, einkum jarðstrengi.

Um útgáfu framkvæmdaleyfa vegna matskyldra framkvæmda á borð við þá sem hér um ræðir fer eftir 13. og 14. gr. skipulagslaga. Á meðal frumskilyrða fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis er að fyrir liggi álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar eða að öðrum kosti ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmdin sé ekki matskyld, sbr. 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Svo sem bókað var við meðferð málsins hjá Hafnarfjarðarbæ er álit Skipulagsstofnunar lögbundið en ekki bindandi. Það þarf lögum samkvæmt að fullnægja lágmarksskilyrðum um rökstuðning og efnisinnihald og er það forsenda þess að leyfisveitandi geti tekið ákvörðun um umsókn um leyfisveitingu að álitnið fullnægi þeim lagaskilyrðum. Skyldur leyfisveitanda ná því einnig til þess að kanna hvort einhverjir þeir efnisannmarkar séu á álitni Skipulagsstofnunar, eða svo verulegir annmarkar á málsmeðferð, að bæta verði úr eða að á álitinu verði ekki byggt. Lýtur lögmætisathugun úrskurðarnefndarinnar að hinu sama, sem og því hvort leyfisveitandi hafi sinnt skyldum sínum með fullnægjandi hætti.

Lög nr. 106/2000 lýsa málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðili leggur fram tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar þar sem m.a. skal lýsa framkvæmdinni, framkvæmdasvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma, sbr. 2. málslið 1. mgr. 8. gr. laganna. Fallist Skipulagsstofnun á matsáætlun skal framkvæmdaraðili vinna frummatsskýrslu skv. 9. gr. í samræmi við áætlunina þar sem tilgreina skal umhverfisáhrif, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem kunnir að fylgja fyrirhugaðri framkvæmd og starfsemi. Skal og ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Að fengnum umsögnum og athugasemdum skal framkvæmdaraðili skv. 6. mgr. 10. gr. vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu. Skipulagsstofnun

gefur svo rökstutt álit sitt á því hvort skýrslan uppfylli skilyrði laga nr. 106/2000 og reglugerða settum samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna.

Á þeim tíma sem mat á umhverfisáhrifum Suðvesturlína fór fram gildi reglugerð nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum. Þar sagði í h-lið 1. tölul. 2. mgr. 18. gr. að í frummatsskýrslu skyldi, eftir því sem við ætti, koma fram yfirlit yfir valkosti sem grein væri gerð fyrir í frummatsskýrslu, svo sem aðra kosti varðandi tæknilega útfærslu framkvæmdar eða starfsemi, aðra staðarvalkosti eða núllkost, sem fæli það í sér að aðhafast ekkert. Loks sagði í e-lið 3. tölul. 2. mgr. 18. gr. að í mati á umhverfisáhrifum skyldi, eftir því sem við ætti, koma fram samanburður á umhverfisáhrifum þeirra kosta sem kynntir væru og rökstuðningur fyrir vali framkvæmdaraðila, að teknu tilliti til umhverfisáhrifa.

Fram kemur í skýringum við áður nefnda 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000, í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um mat á umhverfisáhrifum, að helstu breytingar frá gildandi lögum felist í því að lagt sé til í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins 97/11/EB að framkvæmdaraðili geri grein fyrir helstu möguleikum sem hann hafi kannað og til greina komi, svo sem varðandi tilhögun og staðsetningu. Þá er tekið fram: „Nýmæli þetta hefur mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum er ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin.“

Af því sem rakið hefur verið er ljóst að samanburður umhverfisáhrifa raunhæfra valkosta er lykilatriði í mati á umhverfisáhrifum.

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 575/2016 er fjallað um lögmæti framkvæmdaleyfis vegna annars hluta Suðvesturlína. Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að því hefði ekki verið hnekkð að jarðstrengur í stað loftlínu væri raunhæfur kostur og jarðstrengur hefði því, í skilningi 2. máls. 1. mgr. 8. gr. og 4. máls. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000, verið möguleiki um framkvæmdarkost sem til greina hefði getað komið. Það væri ágalli á matinu að jarðstrengskosti hefði ekki verið lýst í matsskýrslu með öðrum hætti en svo að vísað hefði verið til almennra sjónarmiða um kosti og galla jarðstrengja og teldist sá valkostur því ekki hafa verið borinn saman við annan eða aðra framkvæmdarkosti. Gæti nefnd matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar á henni því ekki verið lögmætur grundvöllur fyrir ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis, enda hefði ekki verið úr þeim ágalla bætt á síðari stigum.

Í því máli sem hér um ræðir liggur fyrir sama mat á umhverfisáhrifum og sama álit Skipulagsstofnunar og talinn var ólögmætur grundvöllur fyrir ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis vegna annars hluta Suðvesturlína. Umfjöllun um jarðstrengi er því sama marki brennd og talin var ófullnægjandi í greindum dómi. Atvik kærumsáls þessa eru hins vegar ekki fyllilega sambærileg við þau atvik sem um var fjallað í dómi Hæstaréttar og verður því að skoða sérstaklega hvort þau atvik séu uppi sem leiða til þess að bera hefði átt saman umhverfisáhrif þess að leggja Lyklafellslínu 1 sem jarðstreng og sem loftlínu.

Það er frumskylda framkvæmdaraðila að meta umhverfisáhrif þeirra valkosta sem til greina koma og bera þau saman. Skiptir því ekki höfuðmáli hvort að athugasemdir hafi komið fram við mat á umhverfisáhrifum um að meta eigi aðra þá kosti en framkvæmdaraðili leggur fram til mats heldur ber framkvæmdaraðila ótvíræð skylda til að framkvæma víðtæka könnun á þeim möguleikum sem til greina koma. Hlýtur það að eiga sérstaklega við á svæðum þar sem mikillar aðgæslu er þörf. Staðhættir eru þannig að illmögulegt er að flytja rafmagn á svæðinu, hvort sem er um loftlínu eða jarðstreng, án þess að raska svæði sem einhvers konar verndar

nýtur að lögum. Er val framkvæmdaraðila á flutningi rafmagns um loftlínu sem liggur um svæði sem þegar hefur verið raskað vegna byggingar annarrar loftlínu í sjálfu sér málefnalegt og til þess fallið að ná markmiðum framkvæmdarinnar. Sú leið liggur hins vegar um vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins og er um það fjallað í matsskýrslu framkvæmdaraðila og álitni Skipulagsstofnunar. Var það niðurstaða stofnunarinnar varðandi áhrif Suðvesturlína á neysluvatn og vatnsverndarsvæði að stofnunin teldi að þrátt fyrir boðaðar öryggisráðstafanir og mótvægisáðgerðir Landsnets væri sú hættu óhjákvæmilega fyrir hendi að fyrirhugaðar framkvæmdir gætu haft neikvæð áhrif á vatnsverndarsvæði og um leið neysluvatn ef mengunarslys ætti sér stað. Taldi stofnunin að eðli málsins samkvæmt væri líklegt að afleiðingar slíks slyss yrðu neikvæðastar þar sem farið væri um grann- og brunnsvæði, m.a. á línuleiðinni frá Sandskeiði að Hrauntungum, en það er sú línuleið sem hér um ræðir. Við mat á umhverfisáhrifum lýstu hlutaðeigandi heilbrigðisyfirvöld, sem og Orkuveita Reykjavíkur, jafnframt yfir áhyggjum af mögulegum áhrifum framkvæmdarinnar og lögðu ríka áherslu á mótvægisáðgerðir. Að mati úrskurðarnefndarinnar var því allt tilefni fyrir framkvæmdaraðila til að rannsaka til hlítar þá kosti aðra sem kæmu til greina, enda um verndun vatnsbóla höfuðborgarsvæðisins til frambúðar að ræða sem í felast gríðarleg verðmæti og að sama skapi mjög ríkir almannahagsmunir. Á þetta enn við þrátt fyrir að framkvæmdin fari ekki lengur um brunnsvæði eftir breytingar á vatnsverndarmörkum, sbr. t.a.m. gildandi aðalskipulag Hafnarfjarðar, enda fer fyrirhuguð lína enn um grannsvæði að miklum hluta.

Af framangreindu leiðir að ef önnur línuleið var á annað borð mögulegur valkostur, hvort sem er sem loftlína eða jarðstrengur, í stað framkvæmdarinnar sem leyfisveitingin snýr að bar bæjarstjórn Hafnarfjarðar, með vísan til 10. gr. stjórnisýslulaga, að kanna hvort þeim kosti eða kostum hefði verið lýst með fullnægjandi hætti í matsskýrslu þeirri sem lá til grundvallar álitni Skipulagsstofnunar.

Kemur þá til skoðunar hvort sá kostur að leggja raflínuna eftir annari leið, t.a.m. sem jarðstreng, geti hafa talist raunhæfur, hvaða gögn hafi legið fyrir við ákvörðunartökuna, rannsókn sveitarstjórnar og rökstuðningur.

Matsáætlun er í 3. gr. laga nr. 106/2000 skilgreind sem áætlun framkvæmdaraðila, byggð á tillögu hans um hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis leggja skuli áherslu á í frummatsskýrslu og um kynningu og samráð við gerð skýrslunnar. Kemur þannig fram ákveðið forræði framkvæmdaraðila á því hvaða framkvæmdakostir uppfylli markmið framkvæmdar, en af dómaframkvæmd verður ráðið að það forræði framkvæmdaraðila takmarkist af því að mat hans sé reist á hlutlægum og málefnalegum grunni. Í tillögu Landsnets að matsáætlun, matsskýrslu og gögnum málsins almennt kemur glögggt í ljós það markmið Landsnets með Suðvesturlínum, og þ. á m. hinni umdeildu Lyklafellslínu 1, að byggja upp og styrkja raforkuflutningskerfið á Suðvesturlandi til framtíðar. Í tillögu að matsáætlun segir nánar að mikilvægt sé að geta annað aukinni flutningsþörf í framtíðinni með færri línum og stærri. Flutningskerfi með loftlínum skapi grundvöll fyrir þess háttar uppbyggingu því kerfið hafi þá nauðsynlegan sveigjanleika til aukningar eða aðlögunar án meiriháttar aðgerða með tilheyrandi umhverfisáhrifum og kostnaði. Markmið framkvæmdanna sé að anna aukinni flutningsþörf auk þess að auka afhendingaröryggi raforku á svæðinu. Flutningskerfi raforku sé byggt upp með langtímasjónarmið í huga, með möguleika á áfangaskiptingu og að hægt sé að aðlaga framkvæmdir breyttum forsendum um markað og virkjanir. Hvernig þetta spili saman í framtíðinni og á hvaða tímamarki öllum

framkvæmdum sé lokið sé ekki að fullu ljóst. Er og ljóst af gögnum málsins að sú lína sem hér um ræðir á til framtíðar að vera hluti af 400 kV flutningskerfi raforku, sem komi í stað þess 220 kV orkuflutningskerfis sem er til staðar frá virkjunum á Þjórsár–Tungnaárvæðinu að tengivirkjum, m.a. við Hamranes í Hafnarfirði. Kemur og sú framtíðarspennuhækkun, ef flutningsþörf krefst, fram í samþykktu Kerfisáætlun Landsnets 2015-2024.

Í skýrslunni „Breytingar á Flutningskerfinu við Höfuðborgarsvæðið“, sem framkvæmdaraðili lagði fram við meðferð framkvæmdaleyfisumsóknarinnar, kemur m.a. fram að umrædd lína þurfi að uppfylla kröfu um 600 MVA flutningsgetu miðað við þær forsendur sem liggja fyrir, s.s. virkjanir sem fyrir séu og séu fyrirhugaðar samkvæmt rammaáætlun, raforkuspá fram til ársins 2050, sem og ráðgerðum nýjum notendum. Mikilvægt sé að framtíðarlausn meginflutningskerfisins við höfuðborgarsvæðið bjóði upp á sveigjanleika með framtíðarálagsaukningu í huga, enda séu flutningsmannvirki hönnuð og byggð til að endast áratugum saman. Uppfyllt yrði krafa um 600 MVA flutningsgetu með 220 kV háspennulínu með ríflega 800 MVA flutningsgetu, sem og með 220 kV jarðstreng með 650 MVA flutningsgetu. Ekki sé kerfisleg fyrirstaða við notkun jarðstrengs á þeim flutningskafla sem um ræði, enda sé um einn sterkasta hluta kerfisins að ræða. Samkvæmt því sem fram kemur í skýrslunni kalla aðstæður nú ekki á 400 kV flutningsgetu, en ljóst er að það er fyrirætlan Landsnets að hafa þann möguleika til framtíðar, miðað við það sem áður hefur verið rakið um markmið framkvæmda við Suðvesturlínu, sem Lyklafellslína 1 er hluti af. Þá kemur fram í skýrslunni að sveigjanleiki jarðstrengja sé takmarkaður og sé ekki unnt að auka flutningsgetu þeirra að neinu marki nema með fjölgun strengjasetta. Loftlínan sé hönnuð þannig að unnt verði að breyta henni fyrir 400 kV rekstur á einfaldan hátt og auka flutningsgetuna þá um 73%. Af þessari umfjöllun verður ekki glöggjt ráðið að jarðstrengur sé ekki raunhæfur kostur. Þvert á móti virðist geta verið raunhæft að leggja 220 kV jarðstrengi og þá eftir atvikum að bæta við strengjasettum til að auka flutningsgetuna. Um það er þó ekki hægt að fullyrða af þeim gögnum sem fyrir liggja, en nefnd skýrsla var t.a.m. ekki rýnd af óháðum aðilum. Er því ekki loku fyrir það skotið að sá valkostur geti verið talinn svo tæknilega erfiður að óraunhæft væri að telja hann mögulegan í skilningi 8. og 9. gr. laga nr. 106/2000.

Svo sem áður greinir, sbr. og dóm Hæstaréttar í máli nr. 575/2016, var jarðstrengjakosti ekki lýst sérstaklega sem valkosti í mati á umhverfisáhrifum Suðvesturlína frá árinu 2009, en svo bar að gera ef hann á annað borð kom til greina. Álit Skipulagsstofnunar um það mat er þannig haldið ágalla, en eins og áður greinir er slíkt álit forsenda útgáfu framkvæmdaleyfis. Er það athugunarefni hvort unnt hefði verið við meðferð umsóknar um framkvæmdaleyfi að bæta úr nefndum ágalla.

Rökstuðningur skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar, sem lá til grundvallar þeirri afgreiðslu þess sem staðfest var af bæjarstjórn, tók ekki til þess atriðis hvort raunhæft væri að leggja jarðstreng í stað loftlínu heldur einkum til umhverfisáhrifa hans. Var tiltekið í bókun ráðsins að þau gögn sem aflað hefði verið eftir að mat á umhverfisáhrifum fór fram fjölluðu ítarlega um jarðstrengskostinn, hann hefði verið borinn saman við aðra kosti og að metnar hefðu verið mismunandi leiðir sem til greina kæmu ef lagður yrði jarðstrengur. Er þar einkum vísað til skýrslunnar „Breytingar á Flutningskerfinu við Höfuðborgarsvæðið“ þar sem m.a. er gerð grein fyrir möguleikum á lagningu jarðstrengs í vegstæði Bláfjallavegar eða eftir fyrirhugaðri loftlínuleið.

Ekki er útilokað að viðbótarupplýsingar sem þessar um áður ómetna valkosti geti bætt úr annmörkum á matsskýrslu framkvæmdar, enda séu umhverfisáhrif hinna viðbættu valkosta metin og þau borin saman við umhverfisáhrif annarra fyrirbyggjandi valkosta á grundvelli

ákvæða laga nr. 106/2000. Með hliðsjón af því að um þátt í rannsókn máls er að ræða og frávik frá þeirri málsmeðferð sem fram kemur í lögum nr. 106/2000 verður þó að gera ríkar kröfur til þeirra rannsókna sem fram fara og áreiðanleika þeirra. Þá liggur ekki fyrir álit Skipulagsstofnunar á nefndum viðbótarupplýsingum og þar með á samanburði þeirra valkosta sem til greina koma, en málsmeðferð á grundvelli laga nr. 106/2000 miðar einmitt við að mat á umhverfisáhrifum sé rýnt með slíku áliti stofnunarinnar. Er því og við að bæta að eftir atvikum ber að lagfæra annmarka á umsögn með því að leita eftir nýrri umsögn. Verður því að telja að hygðist Hafnarfjarðarbær hafna þeim kosti að leggja jarðstreng með vísan til umhverfisáhrifa hans umfram loftlínu hefði sú fagstofnun átt að koma að málinu sem lagt er upp með í lögum nr. 106/2000, þ.e. Skipulagsstofnun. Var það sérstaklega mikilvægt í ljósi upplýsinga í umhverfisskýrslu og viðaukum ósamþykkrar Kerfisáætlunar 2016-2025, sem bent var á í bókun skipulags- og byggingarráðs að væri í stjórnáætlun meðferð. Þar kemur fram yfirlit yfir umhverfisáhrif framkvæmda, þ. á m. er sýnt lauslegt mat á valkosti um jarðstrengslausn í vegstæði Bláfjallavegar, sbr. töflu 10.1. Kemur þar fram að minni neikvæð umhverfisáhrif yrðu af þeim framkvæmdarkosti, m.a. á jarðminjar, en af Lyklafellslínu 1 sem loftlínu um fyrirhugað línustæði.

Þrátt fyrir viðleitni framkvæmdaraðila til að bæta úr ófullnægjandi valkostamati og -lýsingu í upphaflegri skýrslu um mat á umhverfisáhrifum skortir á að Skipulagsstofnun hafi gefið álit sitt á umhverfisáhrifum þess valkosta. Slíkt álit er lögbundinn þáttur í rannsókn máls við útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og verður að telja þennan skort verulegan annmarka á rannsókn máls í skilningi 10. gr. stjórnáætlunarlaga nr. 37/1993. Skorti því grundvöll fyrir töku hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga 106/2000 og 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Leiðir þetta óhjákvæmilega til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Þá er rétt að taka fram að þótt almenningi hafi gefist kostur á að koma að athugasemdum sínum við áætlanagerð vegna fyrirhugaðrar línulagnar þá er það á meðal markmiða laga nr. 106/2000 að gefa almenningi kost á að kynna sér umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda og gefa honum kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum hennar liggur fyrir. Eðli máls samkvæmt hefur almenningur ekki haft þá aðkomu að þeim viðbótargögnum sem lágu fyrir við hina kærðu ákvörðun.

Úrskurðarnefndin hefur að framan komist að þeirri niðurstöðu að ógilda beri hina kærðu ákvörðun þar sem ekki sé sýnt fram á að jarðstrengskostir séu ekki raunhæfir og samanburður á umhverfisáhrifum þeirra og aðalvalkosta framkvæmdaraðila hafi ekki farið fram með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir.

Því til viðbótar skal á það bent að sú skylda hvílir á sveitarstjórn skv. 2. málslíð 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga að ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða náttúruverndarlaga og annarra þeirra laga og reglugerða sem við eiga, þ. á m. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, með síðari breytingum, sem sett er með stoð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Einnig gildir samþykkt nr. 555/2015 um verndarsvæði vatnsbóla innan lögsagnarumdæma Mosfellsbæjar, Reykjavíkurborgar, Seltjarnarnesbæjar, Kópavogsbæjar, Garðabæjar og Hafnarfjarðarkaupstaðar. Fyrir liggur að hin kærða ákvörðun veitir leyfi til lagningar háspennulínu um nútímaeldhraun í landi Hafnarfjarðarbæjar, sem nýtur verndar samkvæmt 2. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, og um vatnsverndarsvæði, en ráða má af ákvæðum reglugerðar nr. 796/1999 og samþykktar nr. 555/2015 að framkvæmdir á

grannsvæðum vatnsbóla séu undantekning frá meginreglu um bann við framkvæmdum. Bar sveitarstjórn að taka tillit og afstöðu til nefndra ákvæða við ákvörðunartöku sína.

Í rökstuðningi leyfisveitanda er almennt vísað til óafturkræfra umhverfisáhrifa jarðstrengja í eldhraunum, en ekki vísað til þess með skýrum hætti hvort þau rök eigi einnig við um lagningu jarðstrengs í vegstæði Bláfjallavegar. Ályktun leyfisveitanda er dregin af þeim gögnum sem fyrr hefur verið lýst og talin hafa verið ófullnægjandi við rannsókn málsins. Telst rökstuðningur leyfisveitanda um brýna nauðsyn þess að raska vernduðum eldhraunum með sama hætti ófullnægjandi, enda byggir hann á sömu gögnum. Hefur áskilnaði 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga því ekki heldur verið fullnægt. Af ófullnægjandi samanburði valkosta framkvæmdarinnar leiðir enn fremur að, jafnvel þótt tímabundið starfsleyfi vegna hennar, útgefið á grundvelli samþykktar nr. 555/2015, hafi legið fyrir sveitarstjórn við ákvörðunartökuna, sbr. 5. tl. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi, hafði sveitarstjórn ekki þær upplýsingar sem nauðsynlegar voru til að geta borið saman ávinning af framkvæmdinni við þá áhættu sem hún hefði í för með sér fyrir vatnsvernd yrði aðalvalkostur framkvæmdaraðila um lagningu loftlínunnar að veruleika.

Loks er rétt að áréttá að lagaákvæði um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga, sem finna má í 9. gr. c í raforkulögum, hafa ekki þá þýðingu að mat á umhverfisáhrifum skuli ekki fara fram eða sé þýðingarlaust.

Með hliðsjón af framangreindu er hin kærða ákvörðun þeim annmörkum háð að ógildingu hennar varðar.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist lítillaga sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar Hafnafjarðarbæjar frá 21. júní 2017 um að samþykkja veitingu framkvæmdaleyfis vegna Lyklafellslínu 1.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Geir Oddsson (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)