

Minnisblað

Efni: Mál nr. **1608030**, Aðalskipulag Hafnarfjarðar breyting v. vatnsverndarmarka til samræmis við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og mál nr. **1609257**, Undirhlíðanáma, breyting á deiliskipulagi vegna Sandskeiðslínu 1.

Inngangur

Á fundi skipulags- og byggingaráðs þann 24. janúar sl. voru ofangreind mál tekin fyrir þar sem ráðið samþykkti í báðum málunum fyrirbyggjandi umsagnir við athugasemdum og skipulagið fyrir sitt leyti. Einnig lagði ráðið eftirfarandi til við bæjarstjórn:

Mál nr. 1608030

„Bæjarstjórn Hafnarfjarðar samþykkir fyrirbyggjandi breytingu á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 og að málinu verði lokið í samræmi við 2. mgr. 32. gr. laga nr. 123/2010.“

Mál nr. 1609257

„Bæjarstjórn Hafnarfjarðar samþykkir fyrirbyggjandi breytingu á deiliskipulagi Undirhlíða og að málinu verði lokið í samræmi við 1. mgr. 42. gr. laga nr. 123/2010.“

Á fundinum var óskað eftir stuttri umsögn lögfræðings á stjórnarsýslusviði um það hvort og þá hvaða áhrif niðurstöður í tilteknum dómsmálum kunna að hafa á áætlanir Hafnarfjarðarbæjar í ofangreindu máli.

Niðurstöður dómstóla

Dómar Hæstaréttar Íslands í málum nr. 511-513/2015 og 541/2015 sem kveðnir voru upp 12. maí 2016:

Um var að ræða mál sem landeigendur á Vogum á Vatnsleysuströnd höfðuðu gögn Landsneti og íslenska ríkinu. Í málunum kröfðust landeigendur fyrst og fremst þess að ógilt yrði ákvörðun iðnaðar- og viðskiptaráðherra frá 24. febrúar 2014 um annars vegar heimild Landsnets til að framkvæma eignarnám til ótímabundinna afnota vegna lagningar háspennulínu, svonefndrar Suðurnesjalínu 2, m.a. á landi undir 437 metra langt og tæplega 46 metra breitt háspennulínubelti, samtals 179 metra langa og 6 metra breiða vegslóða og tvö burðarmöstur á tiltekinni jörð.

Landeigendur reistu kröfu sína á því að ekki væri fullnægt skilyrði um almenningsþörf og meðalhóf fyrir framkvæmdunum, auk þess sem ráðherra hefði ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni áður en tekin hefði verið ákvörðun um að heimila eignarnám. Einnig að Landsnet hefði

brotið gegn skyldu sinni til samráðs við landeigendurna vegna framkvæmdanna og andmælaréttur þeirra ekki verið virtur við meðferð málsins. Í dómi Hæstaréttar kom fram að undirbúningur framkvæmdanna hefði farið eftir formlega lögboðnu ferli. Hefðu til að mynda verið haldnir kynningarfundir, fjallað hefði verið um væntanlegar framkvæmdir hjá sveitarstjórnnum og tillögur Landsnets sætt meðferð hjá Skipulagsstofnun og Orkustofnun. Á hinn bóginn var fallist á með Landeigendum að Landsnet hefði ekki rannsakað sem skyldi þann kost að leggja línuna í jörðu en ekki í lofti, eins og eignarnámsbeiðnin hafði kveðið á um. Talið var að bæði þeir landeigendur sem höfðuðu málið og aðrir landeigendur hefðu með rökum ítrekað andmælt þeim gögnum sem Landsnet hefði vísað til um nauðsyn línulagnar í lofti. Jafnframt hefðu þeir lagt fram gögn sem sýna áttu að jarðstrengir væru raunhæfur kostur og rökstutt þörf á að kanna hann til þrautar áður en ráðist væri í stórvægilegar aðgerðir. Þrátt fyrir þetta hefði Landsnet við undirbúning framkvæmdanna ekki látið fara fram sérstaka athugun á þeim möguleika að leggja jarðstreng, heldur hefði hann einkum vísað til almennra sjónarmiða um kosti og galla slíkra strengja. Þá hefði ráðherra ekki haft forgöngu um að þetta atriði yrði sérstaklega athugað áður en hann tók ákvörðun um að heimila eignarnám. Samkvæmt framansögðu og með hliðsjón af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar, sbr. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, var fallist á kröfur landeiganda.

Dómur Hæstaréttar í máli 796/2015 sem kveðinn var upp 13. október 2016:

Um var að ræða mál sem landeigendur höfðuðu á hendur Orkustofnun o.fl. og kröfðust þess að felld verði úr gildi ákvörðun Orkustofnunar frá 5. desember 2013 um að veita Landsneti hf. leyfi til að reisa og reka flutningsvirkið Suðurnesjalínu 2. Reistu landeigendur kröfu sína á því að Orkustofnun hefði við meðferð málsins brotið gegn ýmsum reglum stjórnarsýslulaga, m.a. með því að hafa ekki rannsakað sem skyldi þann kost að leggja línuna í jörðu en ekki í lofti. Í forsendum Hæstaréttar er vísað í niðurstöður dómstólsins í fyrri málum landeiganda og talið að hvílt hefði rík skylda á Orkustofnun til að upplýsa málið til hlítar áður en ákvörðunin var tekin.

Dómur Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-1121/2015 sem kveðinn var upp 22. júlí 2016.

Dómurinn felldi úr gildi framkvæmdaleyfi sem sveitarfélagið Vogar gaf út til Landsnets vegna Suðurnesjalínu 2. Samkvæmt framkvæmdaleyfinu var Landsneti heimilt að hefja framkvæmdir við að leggja Suðurnesjalínu 2. Í dómi héraðsdóms kemur meðal annars fram að Landsneti, sem væntanlegum framkvæmdaaðila, hafi borið samkvæmt lögum að láta fara fram umhverfismat áætlana þeirrar framkvæmdar sem var í bígerð og kynna hana almenningi og viðkomandi stjórnvöldum.

Ekki hafi verið um valkvætt mat að ræða, heldur væri sú skylda lögð á framkvæmdaaðila að láta umrætt mat áætlana fara fram og gefa síðan almenningi sex vikna frest til að kynna sér tillöguna og umhverfisskýrsluna og koma á framfæri athugasemdum sínum áður en áætlunin er afgreidd af viðkomandi stjórnvaldi.

Að auki bar framkvæmdaaðila að senda matsgerð sína til Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar og hlutaðeigandi sveitarfélags, en svo var ekki gert.

Taldi dómurinn að með því að sniðganga þessa skyldu sína, þrátt fyrir að umhverfismat framkvæmda hafi síðar verið samþykkt af Skipulagsstofnun, hafi forsenda fyrir áframhaldandi aðgerðum verið brostin og útgefið framkvæmdarleyfi verið byggt á ófullnægjandi gögnum. Hafi lögmætisreglunni því ekki verið fylgt við útgáfu framkvæmdarleyfisins sem er íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds gagnvart landeigendum. Sé sniðganga laganna heimiluð verður tilgangur þeirra að engu hafður. Af þessum sökum taldi dómurinn að ógilda bæri umrætt framkvæmdarleyfi.

Tók dómurinn einnig undir þá málsástæðu landeigenda að umhverfismat sem fram fór vegna Suðvesturlínu hafi verið haldið svo verulegum annmörkum að óheimilt hafi verið að gefa út framkvæmdaleyfi á grundvelli þess.

Ályktanir um fordæmisgildi dóma

Um það hvort umræddar niðurstöður Hæstaréttar og héraðsdóms kunna að hafa fordæmisgildi, hvað varðar þá vinnu sem Hafnarfjarðarbær er í nú vegna breytinga á aðalskipulagi, má nefna eftirfarandi.

Strax skal tekið fram að dómi héraðsdóms máli nr. E-1121/2015 hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar, sbr. hæstaréttarmál nr. 575/2016. Hefur málið verið sett á dagskrá réttarins þann 8. febrúar nk. Endanlega niðurstaða mun því ekki liggja fyrir fyrr en Hæstiréttur hefur kveðið upp dóm í málinu. Verður endanlegt fordæmisgildi dómsins metið þá en áhugavert verður að sjá hvernig Hæstiréttur fjallar um gildi umhverfismatsins sem liggur fyrir.

Að öðru leyti má fallast á að ofangreindir dómur gefa vísbendingu um þau sjónarmið sem dómstólar leggja almennt áherslu á slíkum málum, þ.e. að stjórnvöld gæti að meðalhófi og uppfylli skyldur sínar um að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í þeim.

Í þeim dómum Hæstaréttar sem nefndir eru lá fyrir að landeigendur andmæltu framkvæmdum frá fyrstu stigum undirbúnings þeirra og gerðu margítrekað athugasemdir við ráðagerðir Landsnets um að leggja línur í lofti og lýstu því að strengir í jörðu yrði síður íþyngjandi. Þrátt fyrir þetta varð ekki séð af gögnum málsins að Landsnet hafi við undirbúning framkvæmdanna látið fara fram sérstaka athugun á þeim möguleika að leggja jarðstreng vegna þeirrar línu sem hér um ræðir, heldur hafi einkum vísað til almennra sjónarmiða um kosti og galla slíkra strengja. Er ljóst að þessi staðreynd vó þungt í niðurstöðu málanna.

Hafa verður í huga að öll málin eru höfðuð af landeigendum sem eiga beina hagsmuni af niðurstöðu málanna, þ.e. ráðgert var að taka land þeirra eignarnámi og leggja þar háspennulínu. Voru hagsmunir landeiganda augljósir hvað þetta varðar. Byggðu landeigendur kröfur sínar í málunum frá 12. maí og 13. október 2016 því sérstaklega á því að málsmeðferðin hafi brotið gegn eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar, þ.e. að beinn eignaréttur yrði ekki skertur væri unnt með öðrum úrræðum með viðunandi hætti að ná þeim tilgangi sem framkvæmdir miða að. Þegar svo háttar taldi Hæstiréttur að gera yrði ríkar kröfur um töku ákvörðunar um heimild til eignarnáms og að stjórnvöld viðhafi vandaða stjórnsýsluhætti og gæti að meginreglum stjórnsýsluréttar. Þetta takmarkar vissulega fordæmisgildi dómanna en kemur samt sem ekki í veg fyrir að taka þarf tillit til þeirra sjónarmiða um skyldu stjórnvalda að gæta að meðalhófi og að tryggja að mál skuli vera að fullu upplýst áður en ákvörðun er tekin.

Hér má einnig benda á að Hæstiréttur fer í málunum almennt yfir markmið raforkulaga og þá staðreynd að umræddar framkvæmdir voru matsskyldar eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Í þessu sambandi tekur Hæstiréttur sérstaklega fram að skv. 9. gr. síðarnefndra laga skuli ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Vísar Hæstiréttur hvað þetta snertir til athugasemda með frumvarpi að lögum:

„...að um nýmæli væri að ræða sem hefði mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum væri ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinna fyrirhuguðu framkvæmda væru metin. Telst kostnaður við framkvæmdir ekki til umhverfisáhrifa í skilningi laganna þótt fjárhagsleg sjónarmið geti ráðið úrslitum um endanlega ákvörðun um þær.“

Þarna er ljóst að Hæstiréttur mun almennt gera miklar kröfur til stjórnvalda í þessum efnum og er stjórnvöldum skylt að tryggja að allir möguleikar séu kannaðir hverju sinni og að endanleg niðurstaða sé vel ígrunduð og byggð á gildum rökum.

Þá verður að telja að umræddar niðurstöður feli í sér að stjórnvöldum beri að taka tillit til þeirra athugasemda sem berast við meðferð slíkra mála. Á þetta sérstaklega við ef athugasemdir eru málefnalegar og reistar á gildum rökum. Þannig hnýtti Hæstiréttur í það að Landsnet hafi ekki látið fara fram sérstaka athugun á þeim möguleika að leggja jarðstreng, þrátt fyrir vel rökstuddar athugasemdir frá landeigendum.