



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2018, miðvikudaginn 28. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ómar Stefánsson varaformaður.

Fyrir var tekið mál nr. 72/2017, kæra á ákvörðun Orkustofnunar frá 31. janúar 2017 um að framlengja rannsóknarleyfi vegna áætlana um Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði, Árneshreppi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. júní 2017, er barst nefndinni 3. júlí s.á., kærir Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, þá ákvörðun Orkustofnunar frá 31. janúar 2017 að framlengja rannsóknarleyfi vegna áætlana um Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði, Árneshreppi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Orkustofnun 12. júlí 2017.

Málavextir: Hinn 31. janúar 2015 sótti leyfishafi um leyfi til Orkustofnunar til rannsóknar á svæðum í Ófeigsfirði og á Ófeigsfjarðarheiði. Í umsókninni kom fram að markmiðið væri að rannsaka hagkvæmni þess að nýta rennsli Hvalár og Rjúkanda í einu þrepi úr Hvalárvatni og allt að því niður að sjávarmáli við Ófeigsfjörð í Árneshreppi. Með bréfi, dags. 30. mars s.á., var leyfi veitt í samræmi við III. kafla laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu með vísan til 40. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Kom fram að gildistími leyfisins væri frá 31. mars 2015 til 31. mars 2017.

Með bréfi, dags. 26. janúar 2017, var óskað eftir framlengingu greinds rannsóknarleyfis til tveggja ára. Í bréfinu kom fram að öllum fyrirhuguðum rannsóknum væri lokið nema kjarnaborun í jarðgangaleiðir og staðfestingu magns jökulruðnings með greftri könnunarhola. Þær rannsóknir hafi leyfishafi ekki talið forsvaranlegar vegna kostnaðar fyrr en afstaða Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu virkjunar lægi fyrir, sem og ákvörðun Landsnets og Orkustofnunar um afhendingarstað raforku í Ísafjarðardjúpi. Með bréfi, dags. 31. janúar 2017, féllst Orkustofnun á að framlengja rannsóknarleyfið frá 31. mars 2017 til 31. mars 2019.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er um kæruheimild vísað til 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 og 33. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu. Vísað sé til b-liðar síðari málsliðar 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, en á grundvelli þeirrar kæruheimildar teljist kærandi eiga lögvarða hagsmuni án þess að færa á það sérstakar sönnur. Kærandi haldi því fram að hin kærða ákvörðun varði framkvæmdir er falli undir lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Fyrirhugaðar rannsóknir séu framkvæmdir í skilningi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000. Auk þess sé ekki

hægt að slíta undirbúningsframkvæmdir frá öðrum hlutum framkvæmdar við Hvalárvirkjun vegna sjónarmiða um svokallað „salami slicing“.

Málsrök Orkustofnunar: Orkustofnun tekur fram að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011. Umhverfissamtök eins og kærandi geti þó kært ákvæðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni, sé um að ræða ákvæðanir sem falli undir a-c-liði 3. mgr. 4. gr. laganna. Hin kærða ákvörðun um að framlengja rannsóknarleyfi fyrir Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði falli ekki undir framangreint ákvæði og því eigi kærandi ekki aðild að málinu.

Athugasemdir leyfishafa: Leyfishafi fer fram á að málinu verði vísað frá úrskurðarnefndinni, enda eigi kærandi ekki kærúaðild að málinu. Samkvæmt 3. mgr. 33. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu sæti stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar, er lúti að veitingu, endurskoðun og afturköllun rannsókna- eða nýtingarleyfa samkvæmt lögnum, kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varði slíkar kærur fari samkvæmt lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Í kæru sé vísað til b-liðar síðari málsliðar 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um kærheimild og aðild kæranda. Leyfishafi bendi hins vegar á að í athugasemdum við fyrrgreint ákvæði í greinargerð frumvarps þess er varð að nefndum lögum hafi komið fram „að rannsóknarleyfi samkvæmt síðastgreindum lögum falla ekki hér undir þar sem ekki verður litið svo á að rannsóknarleyfi feli í sér heimild til framkvæmda þar sem þau eru sérstaks eðlis.“ Samkvæmt þessu sé ljóst að umhverfis-, útivistar- og hagsmunasamtök geti ekki kært ákvæðanir um rannsóknarleyfi samkvæmt lögum nr. 57/1998 til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Minnt sé á að frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi verið unnið og afgreitt samhliða frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins sem hafi orðið að lögum nr. 131/2011. Hafi bæði lögin verið sett til að gera breytingar á ýmsum lögum til að tryggja að íslensk löggjöf myndi samræmast Árósasamningnum um rétt almennings til réttlátrar málsmeðferðar og virkra úrræða til endurskoðunar ákvæðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kynnu að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Það veiti framangreindri umfjöllun í greinargerðinni með frumvarpi til laga um úrskurðarnefndina enn meira vægi. Löggjafinn hafi því beinlínis tekið meðvitaða og upplýsta afstöðu til þess að ákvæðanir Orkustofnunar um veitingu rannsóknarleyfa væru ekki kæránlegar til úrskurðarnefndarinnar.

Fyrir liggja að leyfi það sem Orkustofnun hafi veitt leyfishafa sé rannsóknarleyfi samkvæmt 4. gr. laga nr. 57/1998. Í því felist hvorki beint né óbeint leyfi til framkvæmda heldur takmarkist það við rannsóknir. Í 5. gr. leyfisins komi fram að framkvæmdir á rannsóknarsvæðinu kunni eftir atvikum að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. lög þess efnis nr. 106/2006. Rannsóknarleyfið sé háð því að farið hafi verið að þeim lögum áður en slíkar framkvæmdir hefjist.

Niðurstaða: Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kemur fram að þeir einir geta kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Samkvæmt b-lið ákvæðisins geta umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga kært ákvörðun um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum án þess að

sýna fram á lögvarða hagsmuni, enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að.

Í athugasemdum með áðurnefndri 4. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er m.a. tekið fram að ákvörðun um matsskyldu ráði því hvort almenningur fái rétt til frekari þátttöku í gegnum matsferlið og hvort hann njóti kærúaðildar vegna ákvarðana stjórnvalda um að veita leyfi vegna framkvæmda. Enn fremur er þar rakið að undir framangreinda kærueimild geti t.d. fallið nýtingarleyfi samkvæmt lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Loks er fjallað um rannsóknarleyfi samkvæmt nefndum lögum og segir þar eftirfarandi: „Rétt er að taka fram að rannsóknarleyfi samkvæmt síðastgreindum lögum falla ekki hér undir þar sem ekki verður litið svo á að rannsóknarleyfi feli í sér heimild til framkvæmda þar sem þau eru sérstaks eðlis. Í fyrsta lagi er þess að geta að ekki þarf rannsóknarleyfi ef rannsóknir fara fram á vegum landeiganda, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998. Í öðru lagi gefur Orkustofnun út rannsóknarleyfi án þess að fyrir liggji hvort framkvæmdir vegna rannsókna séu matsskyldar samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Rannsóknarleyfi eru veitt með fyrirvara um að ekki megi ráðast í leyfisskyldar framkvæmdir nema tilskilin leyfi liggji fyrir. Ef viðkomandi framkvæmdir eru háðar mati á umhverfisáhrifum er kæruleið til úrskurðarnefndarinnar opin fyrir alla vegna leyfa sem þarf að afla áður en framkvæmdir geta hafist og falla undir verksvið úrskurðarnefndarinnar.“

Hin kærða ákvörðun er framlenging á rannsóknarleyfi sem upphaflega var gefið út 31. mars 2015 til tveggja ára með stoð í 1. mgr. 4. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sbr. og 40. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Í rannsóknarleyfinu kemur fram að framkvæmdir á rannsóknarsvæðinu kunni eftir atvikum að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 106/2000. Rannsóknarleyfið sé háð því að farið hafi verið að framangreindum lögum áður en fyrirhugaðar framkvæmdir á rannsóknarsvæðinu hefjist. Geti aðrar framkvæmdir rannsóknarleyfishafa, eftir atvikum verið háðar lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu er rannsóknnum samkvæmt leyfinu lokið að mestu en eftir standa kjarnaborun í jarðgangaleiðir og staðfesting á magni jökulruðnings með greftri könnunarhola. Mat á umhverfisáhrifum Hvalárvirkjunar hefur farið fram og liggur fyrir álit Skipulagsstofnunar frá 3. apríl 2017 þar um. Samkvæmt þeim upplýsingum sem úrskurðarnefndin hefur aflað frá Skipulagsstofnun hefur stofnunin ekki fengið samkvæmt lögum nr. 106/2000 um framkvæmdir vegna þeirra rannsókna sem eftir eru á grundvelli rannsóknarleyfis Orkustofnunar og voru þær ekki umfjöllunarefni við mat á umhverfisáhrifum virkjunarinnar. Ekki liggur fyrir hvort að þær rannsóknir eru framkvæmdaleyfisskyldar, en veiting slíks leyfis væri eftir atvikum kæránlegt til úrskurðarnefndarinnar.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið uppfyllir kærandi ekki skilyrði til kærúaðildar að máli þessu, enda fellur hin kærða ákvörðun ekki undir b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Auk þess liggur ekki fyrir nein ákvörðun um matsskyldu framkvæmda vegna þeirra rannsókna sem fyrirhugaðar eru á grundvelli hins framlengda rannsóknarleyfis. Verður kærúmalinu af þessum sökum vísað frá úrskurðarnefndinni.

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

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ómar Stefánsson (sign)