

Minnisblað um helstu athugasemdir eigenda Glerárskóga, Ljárskóga, Ljárkots, Vígholtsstaða og frístundabyggðar í landi þeirrar jarðar við skipulags- og matslýsingu vegna áforma um vindorkuver að Hróðnýjarstöðum sem settar voru fram í bréfi Hilmars Magnússonar lögmanns dags. 28. júní 2019.

Sveitarstjórn Dalabyggðar hefur leitað til mín og óskað þess að ég taki saman minnisblað um helstu athugasemdir sem settar eru fram í ofangreindu bréfi og lúta að áformuðu vindorkuveri að Hróðnýjarstöðum í Dalabyggð. Fer yfirlit mitt um þessar athugasemdir hér á eftir.

1) Fram kemur í upphafi bréfsins að bréfitari telji að undirbúningi málsins sé svo stórlega ábótavant að ekki verði að óbreyttu hægt að taka efnislega málefnalega ákvörðun um breytingu á aðalskipulagi Dalabyggðar en ekki er þar nánar gerð grein fyrir því með hvaða hætti undirbúningi málsins sé ábótavant. Er þó síðar í bréfinu vikið að einstökum atriðum sem fallið gætu þarna undir og verður þeim þá svarað þegar að þeim kemur. Um þessa fullyrðingu er almennt það að segja að auðvitað verður að standa að undirbúningi aðalskipulagbreytingar í samræmi við lög, eins og sveitarstjórn hefur leitast við að gera. Er þar m.a. stuðst við leiðbeiningar, ábendingar og athugasemdir Skipulagsstofnunar, sem hefur það hlutverk að lögum að sinna þessum verkefnum, sbr. 1. mgr. 4. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, einkum a. b. og d. liði. Lítur sveitarstjórn því til ábendinga stofnunarinnar í þessu efni fremur en ábendinga einkaaðila sem telja sig eiga hagsmuna að gæta.

2) Í bréfinu segir að umfangsmikil raforkuframleiðsla með vindorku og tilheyrandi vindmyllum í miðju landbúnaðarhéraði geti aldrei verið í sátt við náttúru og samfélag þeirra manna sem þar búi og leggist eigendur framangreindra jarða og frístundabyggðar alfarið gegn þeim hugmyndum sem nú hafi verið kynntar þar sem ljóst sé að slík stórvirkjun muni hafa mikil neikvæð áhrif á hagsmuni og eignir þeirra og byggðarinnar í heild. Um þetta er það að segja að hvergi er í lögum gerð sú krafa að framkvæmdir þurfi að vera „í sátt við náttúru og samfélag“ og er auðvitað alkunna að skiptar skoðanir hafa oft og tíðum verið um stórfelldar framkvæmdi þar sem tekist hefur verið á um sjónarmið um nýtingu annars vegar og verndun náttúru hins vegar og má sem dæmi nefna þau átök sem voru um áform um virkjanir í ánni Alta í Noregi á áttunda og níunda áratug síðustu aldar og deilurnar um virkjanir í Laxá í Aðaldal, sem náðu hámarki er bændur sprengdu stífluna í Miðkvísl, efst í Laxá hinn 25. ágúst 1970. Frá þessum tíma hefur löggjöf um mat á umhverfisáhrifum víða komið til sögunnar, þar með talið hér á landi, og er henni m.a. ætlað að tryggja að ekki verði ráðist í framkvæmd sem hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif nema áður hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Tryggir löggjöf þessi vandaðri undirbúning framkvæmda hvað áhrif þeirra á umhverfið varðar en það breytir ekki því að enn rísa deilur um einstakar framkvæmdir og er þeim þá ráðið til lykta í lýðræðislegu ferli. Má sem nýleg dæmi um umdeildar virkjanaframkvæmdir nefna Hvalárvirkjun, sem augljóslega er ekki í sátt um í samfélaginu en þó stefnir í að verði reist. Þá er að mínum dómi of mikið gert úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á hagsmuni og eignir nágranna auk þess sem framkvæmdin mun hafa veruleg jákvæð áhrif að hagsmuni byggðarinnar í heild, þvert á það sem í bréfinu segir.

3) Í almennum inngangi sínum lýsir bréfitari þeirri skoðun sinni að miðað við fyrirliggjandi gögn sé alls óvíst að landeigendur og sveitarfélagið geti fullnægt skuldbindingum sem fram komi í lögum. Ég tel þetta ótímabærar og óþarfar áhyggjur og bendi á að vinnsla málsins er á frumstigi og að fram undan er frekari gagnaöflun og úrvinnsla ganga auk kynningarferlis og minni auk þess á að breyting á aðalskipulagi er háð staðfestingu Skipulagsstofnunar sem ætla má að kanni ekki síst lagagrundvelli málsins þegar samþykkt sveitarstjórnar kemur til staðfestingar.

4) Í kafla með yfirskriftinni „Stjórnsýsla málsins“ fjallar bréfitari um ágalla sem hann telur vera á meðferð málsins. Nefnir hann þar fyrst að sveitarfélagið hafi ekki mótað sér heildstæða stefnu um nýtingu vindorku. Bendi ég á í þessu sambandi að slík heildarstefna hefur enn ekki verið mótuð á landsvísi en sveitarstjórn hefur vissulega sett sér ákveðna stefnu í málflokkunum þótt lítilla leiðbeininga njóti af hálfu ríkisvaldsins í því efni. Ekki verður heldur séð að slík stefnumótun sé forsenda þess að áform um uppbyggingu séu sett í aðalskipulag og er vandséð að skilyrði um slíka stefnu geti staðið í vegi fyrir nýtingu stjórnarskárvarinna eignar- og atvinnuréttinda. Þá er aftur á það bent að stæðu þessi sjónarmið framvindu málsins fyrir þrifum verður að ætla að það kæmi fram af hálfu Skipulagsstofnunar, eftir atvikum með þeim hætti að staðfestingu aðalskipulagsbreytingar yrði synjað.

Í öðru lagi telur bréfitari það skjóta skökku við að takmarkaðar upplýsingar og gögn liggi fyrir um fyrirhugaða vindorkuvirkjun og hvernig hún samrýmist lögum nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun. Ég hef í öðru minnisblaði til sveitarstjórnar um lagaramma málsins, dags. 20. 9. 2019, fjallað um tengsl verkefnisins við lög nr. 48/2011 og er það niðurstaða mín að líklega verði að fallast á að lögin taki til vindorkuvera eftir þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpi til laganna í meðförum Alþingis, þótt það sé ekki hafið yfir vafa og eru raunar um það skiptar skoðanir.

Ég tel jafnframt að þótt fallist sé á að lögin um verndar- og orkunýtingaráætlun taki til vindorkuvera standi það ekki í vegi fyrir því að áform um vindorkuver verið færð inn í skipulagsáætlanir á svæðum þar sem ekki hefur verið tekin afstaða til virkjunarkosta í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun, (rammaáætlun) en hins vegar leiðir af ákvæði 7. gr. laga nr. 46/2011 að slík áform gætu ekki komið til framkvæmda nema áður lægi fyrir sú niðurstaða að fyrirhugað svæði félli í nýtingarflokk rammaáætlunar eins og löggjöfinni er nú háttað.

Bréfitari telur að óvissa sé um það hvort fyrirhuguð breyting á aðalskipulagi samrýmist þeim lagaskyldum sem hvíli á sveitarfélaginu og að þar til þeirri óvissu hafi verið eytt geti skipulagsáætlanir líkt og þær sem hér um ræði ekki hlotið brautargegni. Ég tel þetta ekki haldbær rök, bæði vegna þess að ekki er um neina slíka óvissu að ræða en jafnvel þótt svo væri gæti það ekki staðið í vegi fyrir breytingu aðalskipulags, vegna þess að takmarkanir á skipulagsvaldi sveitarfélaganna þurfa að styðjast við réttarheimildir sem hafnar eru yfir allan vafa. Auk þess er það hlutverk Skipulagsstofnunar að gæta þess að öllum lagaskilyrðum sé fullnægt og verður að treysta stofnuninni fyrir því hlutverki.

Loks telur bréfitari í þessum kafla bréfsinin að vegna skorts á gögnum og upplýsingum sem nauðsynlegt sé að liggi fyrir kunni ákvarðanir sem teknar séu við þær aðstæður að brjóta gegn ákvæðum stjórnsýslulaga. Við þetta er það að athuga að sveitartjórn á örugglega eftir að afla frekari ganga og upplýsinga áður en ákvörðun um breytingu á aðalskipulagi verður endanlega tekin og nægir að nefna að auglýsa þarf breytinguna sem felur í sér að líkur eru á að fjölmörg gögn eigi eftir að koma fram í málinu. Þá á það ekki við að vísa til stjórnsýslulaga

í þessu sambandi vegna þess að aðalskipulag og breyting á því telst til stjórnvaldsfyrirmæla en ekki stjórnvalsákvæðana en stjórnsýslulög eiga aðeins við hið síðarnefnda. Eiga stjórnsýslulög því ekki við um stjórnvaldsfyrirmæli eins og hér um ræðir heldur gilda um þau aðrar réttarheimildir. Þegar um skipulagsákvæðanir er að ræða gilda um þær skipulagslög nr. 123/2010, auk annarra réttarheimilda og eru þar m.a. settar fram ítarlegar reglur um málsmeðferð, gerð, undirbúning og afgreiðslu slíkra stjórnvaldsfyrirmæla og ber að líta til þeirra við meðferð málsins en ekki að sama skapi til stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

5) Næst vikur kærandi að tengimöguleikum vindorkuversins í kafla sem ber yfirskriftina „Glerárskógalína og tengivirki“. Þar kemur fram sú skoðun hans að á skorti að gerð sé grein fyrir tengingu orkuversins við dreifikerfið og hefur hann efasemdir um að flutningskerfi raforku ráði við flutning þeirrar orku sem um ræðir. Því er til að svara að það er verkefni Landsnets að mæta flutningsþörf fyrir raforku og samkvæmt 3. mgr. 5. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þarf samningur um orkuflutning að liggja fyrir áður en tilskilið virkjunarleyfi er veitt og er þannig tryggt að ekki verður af byggingu orkuversins fyrr en leyst hefur verið úr þessum þætti málsins. Munu í því sambandi verða uppi áform um að styrkja línur á svæðinu til að mæta aukinni flutningsþörf. Kunna framkvæmdir því tengdar að kalla á breytingu á aðalskipulagi en það væri þá á borði Landsnets að kalla eftir þeim og er það ekki liður í meðferð þess máls sem hér er til umfjöllunar. Aftur vísar bréfitari til skorts á upplýsingum og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga í því sambandi og vísast um það til þess sem áður sagði að þau lög eiga ekki við um stjórnvaldsfyrirmæli af því tagi sem hér um ræðir. Er það auðvitað ljóst að áform um landnotkun, sem sett eru fram í aðalskipulagi, eru oft og tíðum háð því að ýmsum öðrum skilyrðum sé fullnægt áður en þau geta komið til framkvæmda og má þar nefna leyfisveitingar af ýmsu tagi. Verður þá að hafa í huga að aðalskipulag er fyrst og fremst áætlun til tiltekins tíma og felur að jafnaði ekki í sér heimildir til framkvæmda nema að undangenginni deiliskipulagsgerð og eru þess fjölmörg dæmi að áform í aðalskipulagi komi aldrei til framkvæmda. Breyting á aðalskipulagi sem felur í sér breytta landnotkun til að gera tilteknar framkvæmdir mögulegar felur því ekki annað í sér en það að með henni er innsigluð sú afstaða sveitarstjórnar að veita framkvæmdinni brautargegni takist framkvæmdaaðila að fullnægja öllum öðrum skilyrðum, svo sem um mat á umhverfisáhrifum, um samræmi við rammaáætlun eftir því sem við á og um þau leyfi sem afla þarf áður en til framkvæmda getur komið.

Ég legg ekki mat á fullyrðingar um hagsmunaárekstra vegna aðkomu verkfræðistofunnar EFLU að gerð skipulags- og matslýsingar en hafna því að slík sjónarmið geti haft áhrif á gildi ákvæðana sveitartjórnar í málinu.

6) Þá vikur bréfitari að skipulagslögum í kafla sem ber yfirskriftina „Skipulagslög.“ Í þeim kafla setur bréfitari fram þá skoðun að sveitarstjórn Dalabyggðar hafi brotið gegn skipulagslögum, einkum 1. mgr. 30. gr. svo og gr. 4.2.3 skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 um lýsingu aðalskipulags og um efni lýsingar. Er honum þar tíðrætt um að á skorti að heildarstefna sveitarstjórnar í orkumálum liggi fyrir og að erfitt sé í lýsingu skipulagsverkefnisins að átta sig á þeim lögbundnu atriðum sem gæta þurfi við gerð lýsingar. Þá þurfi sveitarstjórn að taka mið af landsskipulagsstefnu og vitnar hann til ákvæða hennar. Loks tekur hann fram að umbjóðendur hans telji mjög varhugavert að breyta aðalskipulagi á þann hátt sem greini í skipulagslýsingu meðan engrar stefnu njóti um orkumál í héraðinu eða þann virkjunarkost sem felist í að beisla vind og gæti það leitt til holskeflu umsókna sem erfitt gæti verið að verjast, m.a. á grunni ákvæða stjórnsýslulaga.

Um þetta er það að segja að í fyrsta lagi verður að treysta því að Skipulagsstofnun leiðbeini sveitarfélaginu við undirbúning fyrirhugaðrar breytingar á aðalskipulagi og gæti þess jafnframt að fullnægt verði öllum lagaskilyrðum. Varðandi stefndu sveitarfélagsins þá er auðvitað fólgin ákveðin stefna í því að taka jákvætt í þau erindi sem nú liggja fyrir og tel ég að vel megi finna þess dæmi að einstakir virkjunarkostir hafi verið færðir inn í aðalskipulag sveitarfélags án þess að áður hafi verið mótuð heildarstefna sveitarstjórnar um orkumál í sveitarfélaginu. Varðandi samræmi við landsskipulagsstefnu þá fæ ég ekki séð að þar sé mörkuð nein slík stefna að umrædd áform sveitarstjórnar fái ekki samrýmst henni, en jafnvel þó svo væri þá minni ég á að landsskipulagsstefna er ekki bindandi heldur getur sveitarstjórn með rökstuðningi vikið frá henni, sbr. 2. málsl. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Loks er því hafnað að breyting á aðalskipulagi í þá veru sem að er stefnt gæti leitt til holskeflu umsókna sem erfitt gæti verið að verjast, m.a. á grunni ákvæða stjórnsýslulaga, enda er ekkert fram komið að aðrir aðilar, svo sem landeigendur, hafi áform um vinnslu vindorku eða áhuga fyrir slíku, þrátt fyrir þá umræðu sem verið hefur í héraðinu um þessi mál undanfarin misseri. Þá er ekki heldur rétt að vísa til stjórnsýslulaga í þessu sambandi þar sem gerð aðalskipulags og breytinga á því lýkur með birtingu stjórnvaldsfyrirmæla en felur ekki í sér stjórnvalds-ákvörðun.

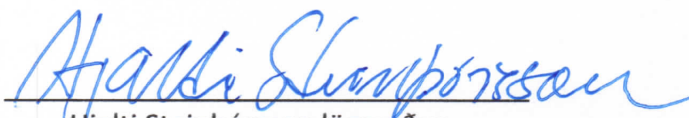
7) Næst fjallar bréfitari um áhrif á náttúru og dýralífu í kafla með yfirskriftinni „Vernd náttúru og villtra dýra“. Þar er fjallað um náttúruvernd og þýðingu hennar og er sjálfsgagt hægt að taka undir margt af því sem þar kemur fram. Hinu má ekki gleyma að framkvæmdir af því tagi sem hér um ræðir eru háðar mati á umhverfisáhrifum, auk þess sem við gerð rammaáætlunar er tekin afstaða til verndargildis náttúru eigi verkefnið þar undir og er þannig trygg að vandlega verði hugað að öllum þessum þáttum við undirbúning framkvæmda ef til kemur. Vakir auðvitað ekki annað fyrir sveitarstjórn en að standa sem best að þessum þætti málsins.

8) Loks tekur bréfitari fram í kafla með yfirskriftinni „Niðurlag“ að bæði skorti reynslu og grunnrannsóknir hér á landi varðandi vindorkuvirkjanir. Segir svo að hvorki sveitarstjórn Dalabyggðar né Storm orka ehf. virðist hafa kynnt sér hvaða lög og reglur kunni að eiga við um rannsóknir, framkvæmdir og rekstur vindmyllugarða, sbr. það þekhta lagaumhverfi sem eigi við um virkjanir á fallvötnum og jarðvarma. Er þessi fullyrðing ekki studd neinum rökum og er henni vísað að bug sem hverjum örðum sleggjudómi.

Þess skal að lokum getið að skipulagsnefndir skulu hafa hliðsjón af umsögnum og ábendingum sem þeim berast við vinnslu tillögu að aðalskipulagi eða breytingu á því, þar á meðal við lýsingu skipulagstillögu, en ekki er skylt að svara þeim með formlegum hætti, sbr. gr. 4.2.4 skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 og er því ekki þörf á að svar margnefndu bréfi.

Þyki eitthvað óljóst eða komi fram frekari spurningar varðandi framanritað mun ég leitast við að svara þeim eftir föngum verði eftir því leitað.

Kópavogi 30. september 2019


Hjalti Steinþórsson lögmaður