

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
Skuggasundi 3,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 23. júní 2019.

Þinglýstir eigendur jarðarinnar Drangavíkur í Árneshreppi á Ströndum, Ásdís Virk Sigtryggisdóttir, kt. 181187-2639, Guðjón Egill Ingólfsson, kt. 240256-2239, Gunnar Ólafur Bjarnason, kt. 151053-1448, Halldór Kristján Ingólfsson, kt. 311054-6279, Ingunn Hinriksdóttir, kt. 120944-2749, Karl Sigtryggsson, kt. 030884-2729, Lára Valgerður Ingólfisdóttir, kt. 130646-3019, Ólafur Gunnarsson, kt. 220349-2764, Sigríður Sveinsdóttir, kt. 050945-4649 og Þórhildur Hrönn Ingólfisdóttir, kt. 190860-5159, kæra hér með ákvarðanir Árneshrepps um að samþykkja deiliskipulag og framkvæmdaleyfi.

HINAR KÆRÐU ÁKVARÐANIR

1. Ákvörðun hreppsnefndar Árneshrepps 13. mars 2019 um að samþykkja deiliskipulag fyrir fyrsta áfanga Hvalárvirkjunar (Hvalárvirkjun v/rannsóknna) sem tók gildi 14. júní 2019 með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.
2. Ákvörðun hreppsnefndar Árneshrepps um að veita VesturVerki ehf. framkvæmdaleyfi til þess að leggja vegi að þremur stöðuvötnum og efnistöku því tengda auk iðnaðarsvæðis tekin á hreppsnefndarfundi 12. júní 2019.

KÆRUHEIMILD

3. Kæruheimild er í 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sbr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

AÐILD

4. Kærendur eiga allir lögvarinna hagsmuna að gæta um það sem kært er, á grundvelli 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, en þeir eru allir þinglýstir eigendur jarðarinnar Drangavíkur í Árneshreppi. Jörðin er hluti eyði- og strandbyggðanna á Norður-Ströndum og var byggð allt til ársins 1947 og nýtt með eyðijörðinni Engjanesi, sem er jörð suðaustan Drangavíkurfjalls og voru þar beitarhús ábúenda í Drangavík. Hlunnindi voru reki, selveiði og dúntekja og hafa kærendur enn í dag dúntekju í Drangavík með aðsetur að Eyri við Ingólfsfjörð. Landamerki jarðarinnar eru dregin upp í fylgiskjali 1 í samræmi við staðfesta og þinglýsta landamerkjaskrá frá 2. júlí 1890.
5. Hið kærða deiliskipulag varðar eignarréttindi kæranda á fernan hátt. Í fyrsta lagi er virkjunarsvæði í gildandi aðalskipulagi skilgreint innan landamerkja jarðarinnar Drangavíkur þar sem gert er ráð fyrir tæplega 265,5 km² virkjunarsvæði ætluðu fyrir Hvalárvirkjun og er deiliskipulagið byggt á því skipulagi. Í öðru lagi myndi vegur sem sýndur er á hinu kærða deiliskipulagi liggja um landareign kæranda að Eyvindarfjarðarvatni þar sem kjarnaborað yrði bæði í áætlað stíflustæði neðan vatnsins og

í jarðgangaleið frá vatninu suður að Neðra-Hvalárvatni. Í þriðja lagi myndu óbyggð víðerni innan landamerkjá jarðarinnar skerðast verulega við vegaframkvæmdir sem gert er ráð fyrir í hinu samþykktá deiliskipulagi (sjá mynd 2.1 á bls. 12 í greinargerð með deiliskipulagi). Í fjórða lagi er hið kærða deiliskipulag órjúfanlegur hluti af áætlunum um virkjunarframkvæmdir og framkvæmdinni Hvalárvirkjun. Með þeim yrði raskað á margvíslegan annan hátt en með vegagerðinni í fyrsta áfanga svæðum og fyrirbærum sem lúta eignarrétti kæranda, m.a. vatnsréttindum, með efnistöku, lóni, stíflugarði, skurði, jarðgöngum og öðrum mannvirkjum, sjá mynd 2.1 á síðu 12 í greinargerð hins kærða deiliskipulags og fyrrgreindum uppdrætti af landamerkjum Drangavíkur sem er meðfylgjandi (fskj. 1).

6. Af sömu ástæðum eiga kærundur sérstakra og einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta vegna samþykktar hins kærða framkvæmdaleyfis. Leyfið varðar vegarlagningu að stöðuvatni sem tilheyrir jörðinni Drangavík (sjá fskj. 1 og mynd 2.1 á bls. 12 í greinargerð með deiliskipulagi). Hið kærða framkvæmdaleyfi veitir leyfi til undirbúningsframkvæmda sem miða að því að stífla útfall Eyvindarfjarðarvatns og gera þar manngert miðlunarlón. Ekki er þörf á vegarlagningu að vatninu nema sem þætti í framkvæmd sem hefði í för með sér umfangsmikla stíflugerð við útfall vatnsins í landi Drangavíkur sem hækka myndi vatnshæð þess í landi Drangavíkur um 16 metra og ganga þannig á land kæranda á stóru svæði. Efnisnám virðist eiga að vera töluvert við vestanvert Eyvindarfjarðarvatns skv. umhverfismati Hvalárvirkjunar þegar það að kæmi.
7. Aðild er því hvorutveggja byggð á eignarrétti og nábylísrétti, sem einnig er nátengdur umhverfísrétti.¹

KRAFA

8. Þess er krafist að hinar kærðu ákvarðanir skv. 1. og 2. lið þessarar kæru verði felldar úr gildi.
9. Krafist er úrskurðar um að réttaráhrifum deiliskipulagsins verði frestað til bráðabirgða þannig að óheimilt verði að veita (nýtt) framkvæmdaleyfi á grundvelli þess á meðan málið er til meðferðar fyrir nefndinni.
10. Krafist er úrskurðar um stöðvun framkvæmda á grundvelli ákvörðunar Árneshrepps um að samþykkja framkvæmdaleyfi á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Til vara er krafist stöðvunar þess hluta framkvæmda á grundvelli ákvörðunar leyfisveitanda sem hafa í för með sér óafturkræft rask á öröskuðu svæði, sé unnt að skipta þeim upp.

MÁLSATVIK

11. Hinn 10. júlí 2018 tók gildi breyting á aðalskipulagi Árneshrepps (leyfisveitanda) vegna Hvalárvirkjunar, það er fyrir tilteknar undirbúningsframkvæmdir er felast í a) vegalagningu á víðernum Ófeigsfjarðarheiðar allt norður að Eyvindarfjarðarvatni, b) tilheyrandi efnistöku á þremur efnistökuöðum og c) brúarsmið yfir Hvalá auk d) kjarnaborana í stíflustæði og jarðgangaleiðir og e) greftri könnunargryfja til athugunar á

¹ Karl Axelsson: Um skorður umhverfísréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda. Timarit lögfræðinga, 46. árg. 1996, 2. tbl., bls. 90. “Þær fjölþættu og margbreytilegu **grenndarreglur**, sem byggt er á við nýtingu vatnsréttinda, sbr. nú ákvæði vatnalaga nr. 15/1923, falla auðvitað að meira eða minna leyti saman við það réttarsvið, sem umhverfísrétturinn nær til, enda náinn skyldleiki og tengsl milli þessara tveggja sviða.”

jarðefni fyrir stíflugarða. Loks felur breytingin í sér heimild til gerðar iðnaðarsvæðis fyrir vinnubúðir sem sýnist eiga að verða sex hektarar að stærð.

12. Um er að ræða skipulagsbreytingu í tengslum við áætlaða framkvæmd HS Orku hf. í nafni dótturfélags síns VesturVerks ehf. (leyfishafi). Voru framkvæmdir við Hvalárvirkjun umhverfismetnar af leyfishafa og gaf Skipulagsstofnun út álit sitt 3. apríl 2017 skv. lögum nr. 106/2000 um umhverfismati tiltekinna framkvæmda (matslögum). Hinar kærðu ákvarðanir varða þó ekki þá framkvæmd sem slíka, heldur aðeins að hluta.
13. Hinn 12. júní 2019 samþykkti hreppsnefnd Árneshrepps að veita fyrirtækinu VesturVerki framkvæmdaleyfi á grundvelli framangreindra skipulagsákvæðana. Það leyfi byggir á áliti Skipulagsstofnunar 3. apríl 2017 að hluta, en umfjöllun leyfisveitanda tekur ekki til framkvæmdarinnar í heild líkt og fyrr er getið. Lögbundinni málsmeðferð umhverfismats virkjunar er því ólokið í skilningi umhverfismatslöggjafar, en málsmeðferð lýkur sem kunnugt er með því að leyfisveitandi tekur afstöðu til álitsins og birtir þá niðurstöðu opinberlega í samræmi við 2. mgr. 13. gr. matslaga.² Tekur þá við kærufrestur. Í tilviki þeirra ákvæðana sem kæra þessi lýtur að hefur leyfisveitandi ekki tekið afstöðu til álitsins að öllu leyti. Fram kemur í framkvæmdalýsingu leyfishafa frá 31. maí 2019 í kafla fimm að sótt sé um leyfi fyrir fyrsta áfanga Hvalárvirkjunar. Kærendur líta því svo á að um sé að ræða fyrri áfanga framkvæmdarinnar Hvalárvirkjun enda er sá skilningu í samræmi við gögn leyfishafa frá ýmsum tímum. Af því leiðir einnig að leyfisveitandi hefur ekki tekið afstöðu til þess hluta álits Skipulagsstofnunar er lýtur að öllum öðrum þáttum framkvæmdar, það er meginhluta framkvæmdarinnar og sjálfri virkjuninni.
14. Áður en til hinna kærðu ákvæðana kom, lá fyrir rannsóknarleyfi Orkustofnunar skv. 4. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu (auðlindalög) útgefið 31. mars 2015, framlengt í tvígang og gildir til ársins 2021. Samkvæmt orðum útgefins leyfis tekur það til rannsókna á vatnasviði Hvalár en hinsvegar ekki Eyvindarfjarðarár, þó rannsóknarsvæðið nái norður fyrir Eyvindarfjarðarvatn í afmörkun á loftmynd með leyfinu sem virðist í aðalatriðum fylgja afmörkun virkjanasvæðis í aðalskipulagi.
15. Önnur leyfi en að ofan er getið hafa ekki verið gefin í tengslum við framkvæmdina fyrr en nú. Á sama fundi leyfisveitanda og fyrr er getið, 12. júní 2019, var einnig veitt heimild til sama leyfishafa til þess að lagfæra þjóðveg F649 sem liggur frá Trékyllisvík að Hvalá, um 20 km leið. Sú vegagerð er utan ofangreinds deiliskipulags og hins kærða framkvæmdaleyfis, og er ekki hluti þessa kærumsáls á þessu stigi.

MÁLSÁSTÆÐUR

Umfang framkvæmdar og skipulagsáætlunar

16. Svokölluð Hvalárvirkjun á að felast í miðlun og virkjun tveggja vatnasviða, annars vegar Rjúkanda og Hvalár og hinsvegar Eyvindarfjarðarár, sem er norðan hinna tveggja vatnsfallanna sem bæði liðast um Ófeigsfjörð. Vatnaskil skipta löndum jarðarinnar Ófeigsfjarðar annars vegar og Drangavíkur hins vegar niður fyrir Eyvindarfjarðarvatn, þar

² Sbr. skilgreining g-liðar 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB svo sem henni var breytt með tilskipun 2014/52/ESB http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_Directive_informal.pdf, sbr. einnig dómur í máli C-50/09 (Írland).

sem Eyvindarfjarðará rennur á merkjum Engjaness og Ófeigsfjarðar (fskj. 1). Kærendur hafa ekki fyrir sitt leyti heimilað miðlun vatnasviðsins með stíflu neðan Eyvindarfjarðarvatns og jarðgangagerð til suðurs svo sem áætlanir leyfishafa ganga út á. Vegagerð að Eyvindarfjarðarvatni hefur ekki verið heimiluð af þeirra hálfu og engar aðrar framkvæmdir.

17. Í framkvæmdalýsingu leyfishafa 31. maí 2019 (fskj. 2) kemur fram:

„Gera þarf rannsóknir á bergi vegna veituganga áður en hægt er að hanna göngin og ákveða nákvæma legu þeirra. Það sama á við um stíflur og þar með umfang lóna. Einnig þarf að rannsaka jarðlög og nýtanlegt efni áður en hægt er að ákveða legu og umfang efnisnáma.“

18. Kærendur telja að af þessu orðalagi leyfishafans verði ekkert annað ráðið en að hinar kærðu ákvarðanir verði framkvæmdir sem séu beinlínis hluti af heildarframkvæmdinni að virkja vatnasvið allra þriggja ána.

Takmarkanir á nýtingu og meðferð á náttúruauðlindum

19. Nýtingu og meðferð fasteignareiganda á náttúruauðlindum sínum og hlunnindum eru settar skorður af umhverfisréttinum, líkt og grenndarréttinum, sem honum er tengdur. Margháttáðar lögbundnar takmarkanir eru þar á.

20. Löggjafinn markaði þannig fyrir fáeinum árum stefnu um vernd óbyggðra víðerna og er sú stefna í gildi í dag. Þetta var gert með settum lögum, sbr. e-liður 3. gr. náttúruverndarlaga. Ætla má að þessi stefna gangi að flestu leyti framar fyrri tíma stefnu, þar á meðal þeirri sem fram kemur í þingsályktun um að Hvalárvirkjun þess tíma félli í svokallaðan nýtingarflokk (samþykkt í janúar 2013), bæði vegna þess að fyrrnefnda stefnan er yngri (tók gildi í nóvember 2015) og vegna þess að sett lög (náttúruverndarlög) eru réttþærri heimild en þingsályktun (rammaáætlun). Gildandi þingsályktun (rammaáætlun) er ekki framkvæmdaáætlun. Enginn einstaklingslegur réttur verður á henni byggður. Til þessa alls þarf m.a. að líta við allar ákvarðanir er mál þetta fjallar um. Meginmarkmið gildandi náttúruverndarlöggjafar er nú að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags og kemur þetta fram í 1. gr. núgildandi náttúruverndarlaga. en ekki eldri lögum. Eiga löggin sem fyrr að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru *á eigin forsendum*. Þróun löggjafar á því sviði sem hér um ræðir hefur verið töluverð á þeim árum sem liðin eru frá því umfjöllun um Hvalárvirkjun þess tíma leiddi til framangreindrar flokkunar. Því eru sjónarmiðin að baki þeirri stefnumótun einnig úrelt Auk þess hefur virkjanahugmyndin tekið breytingum frá því þetta var, þar á meðal um tengingar við landsnetið og samhengi við aðrar virkjanir og þ.a.l. svokölluð samvirk áhrif skv. matslögum. Loks hafa samfélagsleg viðhorf breyst í sömu átt og framangreind þróun löggjafar. Er því eðlilegt að landsmenn setji spurningarmerki við réttmæti núverandi virkjanahugmynda. Kærendur eru þar engin undantekning.

21. Þó að því miður hafi hvorki leyfishafi né nein stjórnvöld kortlagt víðerni landsins í samræmi við náttúruverndarlög, er langstærstu óbyggðu víðerni Vestfjarða og líklega þau næststærstu utan miðhálandis Íslands að finna á Hornströndum og öðru umhverfi Drangajökuls. Þau geyma einstakar minjar um strandbyggðir fyrri alda sem ekki er að finna í öðrum víðernum Íslands. Hinar kærðu ákvarðanir varða þetta svæði og myndu

eyða mjög stórum hluta víðernanna, hvort sem ákvarðanirnar eru skoðaðar í samhengi við önnur áform um vatnsaflsvirkjanir á svæðinu og tengingu við landsnetið eða ekki, en allt er það þó háð hvert öðru samkvæmt yfirlýsingum í gögnum er stafa frá leyfishafa meðal annars. Þetta kemur að hluta fram til í álitni Skipulagsstofnunar frá 3. apríl 2017 um matsskýrslu leyfishafa þó sá hængur sé á að vanmat er þar talið vera á áhrifum á víðerni eins og fram kemur í álitinu; þau eru ekki teiknuð upp og metin í samræmi við nágildandi lög en auk þess er þriðju virkjunarinnar, Skúfnvatnavirkjunar, þar í engu getið. Uppskipting framkvæmdaleyfis í málsmeðferð umhverfismats vatnsaflvirkjunar, án mats á þróun sem yrði án framkvæmdar, án mats á samvirkum áhrifum og án mats á raunhæfum valkostum á nokkru stigi ákvarðana gengur gegn meginreglum umhverfismats á þann hátt að í hverju atriði um sig og þeim metnum saman felast svo miklir anmarkar á undirbúningi ákvarðana að ógildi varðar, svo sem rökstutt verður nánar hér á eftir.

22. Halda kærundur því fram að stjórnarsýslulög hafi verið brotin við undirbúning og töku hinna kærðu ákvarðana, auk þess sem þær fari í bága við almenna náttúruverndarlöggjöf á Íslandi, matslög og skipulagslöggjöf og meginreglur umhverfisréttar auk sveitarstjórnarlaga. Þá skerði ákvarðanirnar eignarrétt kæranda í andstöðu við 72. gr. stjórnarskrár Íslands. Umfjöllunin hér á eftir um ákvarðanirnar og undirbúning þeirra verður að mestu samtvinnuð þar sem að miklu leyti eiga sömu röksemdir við og í því skyni að takmarka tvíteknningar, en þar sem nauðsynlegt þykir er fjallað um ákvarðanirnar hvora um sig.

Tímasetning kærðu, kæruleiðir og -frestir

23. Hinar kærðu ákvarðanir eiga sér aðdraganda með málsmeðferð á vegum leyfishafa sem staðið hefur í um tvö og hálf ár að því er deiliskipulagið varðar og fjögur ár að því er varðar framkvæmdaleyfið. Miklir anmarkar eru á hinum kærðu ákvörðunum og undirbúningi þeirra að álitni kæranda eins og áður segir. Íslensk lög veita hinsvegar ekki heimild til málshöfðunar eða kærðu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála eða til æðra stjórnvalds á ákvörðunum um aðalskipulag sveitarfélaga skv. skipulagslögum nr. 123/2010 (skll.), sbr. einkum annar málslíður 52. gr., og þeirrar almennu skoðunar að aðalskipulag tilheyri flokki stjórnarsýslufyrirmæla, séu almenns eðlis og bindi alla og verði því ekki borið undir dómstóla sem slíkt. Á sama hátt hefur í stjórnarsýsluframkvæmd ekki verið talið að álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu leyfishafa skv. matslögum sé kæránleg ákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ekki er heldur unnt að kæra ákvörðunina skv. lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærum vegna rannsóknarleyfa Orkustofnunar skv. auðlindalögum hefur hingað til verið vísað frá af úrskurðarnefndinni hvort sem samkeppnisaðilar, umhverfisverndarsamtök, landeigendur eða nágrannar hafa átt hlut að máli, sjá frávísun í málum **ÚUA 39** og **44/2016** (samkeppnisaðili), **51/2017** og **72/2017** (umhverfisverndarsamtök), **87/2017** (landeigendur) og **43/2018** (nágranni). Í einu máli var landeiganda veitt kærúaðild en þar lágu andmæli hans fyrir, **ÚUA 111/2016**. Eigendur Drangavíkur voru hvorki aðilar að málsmeðferð áður nefndrar leyfisveitingar Orkustofnunar 2015 né framlengingar hennar árin 2017 og 2019 og ekki var leitað andmæla þeirra sem landeigenda af hálfu Orkustofnunar við málsmeðferðina eins og áður segir eða þeim tilkynnt um leyfin og framlengingu þeirra á neinu tímamarki. Eigendur Drangavíkur hafa þannig ekki verið aðilar að neinum stjórnarsýslumálum fram til þessa er varða framkvæmdina og ekki verið gefinn kostur á andmælum á neinu stigi máls að neinu leyti.

24. Kærendum er fyrst nú, í júní 2019, unnt að bera ákvarðanir í tengslum við áætlanir og ákvarðanir er lúta að nýtingu vatnsafls og rasks á landi í þeirra eigu til miðlunar Eyvindarfjarðarár undir úrskurðaraðila, eftir að þær tóku gildi.
25. Kæran er sett fram vel innan kærufrests beggja ákvarðana, en kærufrestur vegna framkvæmdaleyfis gat ekki hafist fyrir miðvikudaginn 12. júní sl. og kærufrestur vegna deiliskipulags hóf að líða 14. júní sl. með gildistöku þess.

Frestun réttaráhrifa og stöðvun yfirvofandi framkvæmda

26. Skipulagsstofnun telur í álitinu sínu frá 3. apríl 2017 að mestu áhrif hinnar umhverfismetnu framkvæmdar séu á óbyggð víðerni, vatnafar og á jarðmyndanir og svæði sem sérstakrar verndar njóta skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Segir svo í álitinu: „Skipulagsstofnun telur að helstu neikvæðu áhrif Hvalárvirkjunar felist í umfangsmikilli skerðingu óbyggðs víðernis og breyttri ásýnd fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis og landslagi þess, þar sem náttúrulegt umhverfi verður manngert á stóru svæði. Inngrip í vatnafar svæðisins verður mikið og mun rennsli í Hvalá, Rjúkanda og Eyvindarfjarðará minnka verulega og hafa áhrif á ásýnd vatnsfallanna, meðal annars fossins Drynjanda í Hvalárgljúfrum, fossaraðar í Eyvindarfjarðará, Hvalárfoss og Rjúkandafoss. Samlegð með áhrifum fyrirhugaðrar háspennulínu yfir Ófeigsfjarðarheiði og mögulegrar Austurgilsvirkjunar á Langadalsströnd eykur enn á áhrif Hvalárvirkjunar á landslag og víðerni.“ Hluti þessarar áhrifa kemur fram í framkvæmdum sem leyfisveitandi hefur nú heimilað. Er þar fyrst og fremst um að ræða að mestur hluti skerðingar óbyggðra víðerna kemur fram þegar með vegalagningu sem nú hefur verið heimiluð, en einnig þar sem efnistaka er heimiluð á svæði sem nýtur sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga, í Neðra-Hvalárvatni.
27. Í niðurstöðu sinni lagði Skipulagsstofnun til að þegar kæmi að leyfisveitingum yrði fjallað um tengingu virkjunarinnar við raforkuflutningskerfið og virkjunina samhliða. Leyfisveitandi varð ekki við þessum tilmælum. Ekki er fjallað um þetta atriði í hinni kærðu leyfisveitingu og er það ágalli á henni. Í leyfisveitingunni er heldur ekki fjallað um leyfisveitingu fyrir virkjuninni sjálfri. Í framangreindri afstöðu Skipulagsstofnunar felst þó að stofnunin hafi í álitinu sínu gengið út frá því sem forsendu að fjallað yrði um leyfisveitingu þeirrar framkvæmdar sem hún gaf álit sitt á *sem heild*. Álitæfni af þessum toga hefur ekki komið til kasta dómstóla og ekki hefur verið fjallað um það af úrskurðarnefndinni svo vitað sé. Hlýtur nefndin að þurfa að fara í saumana á þeim sjónarmiðum sem hér eiga við, og er þá einkum átt við sjónarmið er búa að baki því að uppskipting framkvæmda (e. „project-splitting“) gangi gegn sjálfum meginmarkmiðum með umhverfismati áætlana og framkvæmda og mun nefndin að líkindum þurfa til þess allnokkurn tíma, sjá nánar hér fyrir neðan.
28. Réttur þeirra sem lögvarinna hagsmuna eiga að gæta af óafturkræfum og umfangsmiklum framkvæmdum sem hér um ræðir til þess að fá þær endurskoðaðar af óháðum og sjálfstæðum aðila er einn hinna mikilvægu grunnreglna um málsmeðferð sem Ísland hefur undirgengist á sviði umhverfismála á alþjóðavettvangi. Með EES samningnum 1994 og síðar fullgildingu Árósasamningsins 2011 skuldbatt ríkið sig til að veita þeim almenningi sem málið varðar þennan mikilvæga málsóknarrétt.
29. Sá réttur er haldlítill ef unnt er, á meðan endurskoðun ákvarðana stendur, að hefja eða halda áfram því raski á umhverfinu sem um er deilt og úrskurðarnefndin hefur ekki

raunhæfa möguleika á að fresta réttaráhrifum og stöðva framkvæmdir í þeim undantekningartilvikum sem það telst réttlætanlegt vegna þeirra almannahagsmuna sem vernd náttúrunnar er. Þessi sjónarmið búa að baki reglunni í 5. laga nr. 130/2011 um heimild úrskurðarnefndarinnar í þessum efnunum. Er vísað til bráðabirgðaúrskurða úrskurðarnefndarinnar m.a. í málum **ÚUA 30/2011, 46, 95 og 96/2016 og 78/2018** um það hvenær slík beiting heimildarinnar er réttlætanleg. Í því máli sem hér liggur fyrir eru ekki þau atvik uppi að meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 komi til álita, enda hefur leyfishafi sjálfur frestað margsinis að hefja framkvæmdir og engin nauðsyn knýr á um framkvæmdirnar á meðan málið er til umfjöllunar. Nauðsynlegt er að fresta réttaráhrifum deiliskipulagsins á meðan málið er til umfjöllunar, til þess að leyfisveitandi geti ekki gefið út nýtt framkvæmdaleyfi, enda varða málsástæður kæranda annmarka sem ekki verður bætt úr með nýju framkvæmdaleyfi.

30. Raunhæf beiting úrræða kæranda í þessu máli byggir á þeirri forsendu að unnt sé til bráðabirgða að koma í veg fyrir óafturkræft tjón á umhverfinu á meðan mál fær efnislega umfjöllun þar til bærna aðila. Samkvæmt upplýsingum frá úrskurðarnefndinni tekur málsmeðferð um þessar mundir að meðaltali töluvert lengri tíma en lög gera ráð fyrir og að meðaltali um 10 mánuði. Afgreiðslutími var yfir 12 mánuðum í um 40% tilvika árið 2018. Það mál sem hér er lagt fyrir nefndina er viðamikið og margslungið og því um sumt flókið úrlausnar og má þess vænta að málsmeðferð taki marga mánuði. Leyfishafi hefur gefið það út á opinberum vettvangi að hann hyggist hefja undirbúningsframkvæmdir strax og mögulegt er og að hann muni reyna að nýta sumarið og fram á haust sem best til þess. Þar sem deiliskipulagið og framkvæmdaleyfið varða rask á öröskuðu svæði og að miklu leyti á óbyggðum víðernum með vegagerð upp Strandarfjöll og um alla Ófeigsfjarðarheiði allt norður að Eyvindarfjarðarvatni í landi Drangavíkur auk gerðar allmikils athafnasvæðis fyrir vinnubúðir o.fl. á öröskuðu svæði við ármót Rjúkandi og Hvalár, efnisnám í hólma í Hvalá og við Hvaláreyrar auk aðalefnistökusvæðisins við Efra-Hvalárvatn skv. deiliskipulaginu (en hinsvegar er efnisnáma við Hvalárosa orðin meginnáman skv. framkvæmdalýsingu á bls. 10, en það er ekki skýrt í hinu kærða leyfi og enn eru magntölur þær sömu og fyrr í töflu 4.2 í því skjali, það er 50 þúsund rúmmetrar við vatnið sem nýtur verndar en 33 þúsund við ósinn), er ljóst að um er að ræða algerlega óafturkræft rask sem að mestu leyti væri á svæði sem fellur undir óbyggð víðerni í skilningi náttúruverndarlaga og ljóst að framkvæmdir sem myndu ná svo langt á meðan úrskurðarnefndin fjallaði efnislega um málið, myndu gera réttláta málsmeðferð að engu.
31. Kærendur benda á að deiliskipulag og framkvæmdaleyfi heimila vegagerð að sjálfu Eyvindarfjarðarvatni þegar álit Minjastofnunar liggur fyrir. Stöðuvatnið tilheyrir jörðinni Drangavík og eigendur hafa ekkert leyfi gefið til að stífla, sökkva eða taka efni úr, svo ljóst er að þessi hluti framkvæmdaáætlana og leyfis gengur beinlínis á þeirra stjórnarskrárvörðu eignarréttindi án þess að neina réttlætingu þess sé að finna í neinum gögnum er liggja til grundvallar hinum kærðu ákvörðunum. Eignarnáms hefur ekki verið krafist af hálfu leyfishafa eða leyfisveitanda og ekki eru skilyrði til þess.
32. Í hönd fer sá tími sem unnt er að framkvæma á því svæði sem um ræðir. Sá tími getur eftir atvikum staðið langt fram í október og fer það allt eftir því hvenær vetur gengur í garð. Framkvæmdatími gæti því orðið fjórir mánuðir á þessu ári miðað við þær upplýsingar sem leyfishafi hefur látið frá sér. Á þeim tíma getur leyfishafi valdið óafturkræfu tjóni með efnistöku, vegagerð og gerð iðnaðarsvæðis á öröskuðu svæði við leið göngumanna á Norður-Strandir, gönguleið að fossinum Drynjandi með óafturkræfum sjónrænum áhrifum upp Strandarfjöll. Þá getur hann með 25 km vegagerð valdið óafturkræfu tjóni á um 270

ferkílómetrum af óbyggðum víðernum, skv. útreikningum sem gerðir hafa verið af þriðja aðila, vegna þess að svæðin sem verndarmarkmið náttúruverndarlaga lúta að eru enn ókortlögð af opinberum aðilum. Þetta er talið vera yfir 90% af þeirri heildarskerðingu á óbyggðum víðernum sem virkjunarframkvæmdir myndu valda (um 300 ferkílómetrar). Loks getur hann valdið óafturkræfu tjóni á Neðra-Hvalárvatni, sem nýtur sérstakrar verndar 61. gr. náttúruverndarlaga. Því eru brýnar ástæður til þess að úrskurðarnefndin stöðvi framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru nú í sumar og úrskurði um að ekki sé unnt að gefa út frekari framkvæmdaleyfi á grundvelli deiliskipulagsins á meðan málið er til úrlausnar.

33. Með vísan til ofangreinds og allra röksemda er fara hér á eftir, er því teft fram af hálfu kæranda að málsmeðferðarréttindi þeirra yrðu að engu höfð, hafnaði úrskurðarnefndin því að beita heimild sinni til að fresta réttaráhrifum og stöðva yfirvofandi framkvæmdir sumarið 2019 og um leið yrði grafið undan meginmarkmiðum matslaga og náttúruverndarlaga, því markmiði skipulagslaga að koma í veg fyrir umhverfisspjöll og því markmiði raforkulaga nr. 65/2003 að taka tillit til umhverfissjónarmiða. Líta verður svo á að þetta eigi við hvort sem horft er á málið í heildarsamhengi þess í hvaða tengslum framkvæmdir sumarsins eru við heildarframkvæmdaráformin eins og Skipulagsstofnun birti álit á fyrir rúmum tveimur árum, eða hvort horft sé á undirbúningsframkvæmdirnar einar og sér, enda myndu þær valda miklu óafturkræfu raski á óbyggðum víðernum, sem hafa ekki einu sinni verið kortlögð eftir gildandi lögum og langstærsti hluti efnistöku (50 þúsund rúmmetrar af samtals að lágmarki 88 þúsund) við stöðuvatn sem sérstakar verndar nýtur (Neðra-Hvalárvatn).
34. Að öðru leyti vísast til allra neðangreindra málsástæðna og lagaraka um rökstuðning fyrir þessum kröfum kæranda.

Uppskipting framkvæmdar og skipulags

35. Í maí árið 2016 lýstu fulltrúar leyfishafa byggingartíma Hvalárvirkjunar svo á fagfundi Samorku³:

Byggingartími

- Undirbúningsframkvæmdir, vegagerð og fl. 1 ár
- Byggingartími virkjunar 3ár

36. Þetta kemur einnig fram í matsskýrslu leyfishafa frá árinu 2016 og verður að teljast algerlega eðlilegt fyrirkomulag á áföngum framkvæmdar. Því blasir við að líta verður á þetta sem einu og sömu framkvæmdina í skilningi matslaga. Mati á umhverfisáhrifum í eftirfarandi áætlanagerð var hinsvegar skipt upp af leyfisveitanda og leyfishafa og fyrri áfanginn metinn einangrað í deiliskipulagi og kallaður rannsóknir. Umhverfismati framkvæmdarinnar hafði hinsvegar verið háttað á annan veg og voru þessar undirbúningsframkvæmdir ekki metnar sérstaklega þar, en hins vegar hefur það nú gerst að framkvæmdaleyfi er veitt fyrir þessum undirbúningsframkvæmdum. Það hefur í för með sér, líkt og síðar verður reifað, að umfjöllun leyfisveitanda endurspeglar ekki álit Skipulagsstofnunar í umhverfismati framkvæmdarinnar. Þessi aðferð hefur einnig valdið því að umsagnaraðilum og samtökum almennings hefur ítrekað verið gert verulega örðugt að átta sig á heildarmyndinni og taka þátt í málsmeðferðinni. Sér þess víða stað í því sem

³ <https://www.samorka.is/wp-content/uploads/2016/08/Virkjanakostir-Vesturveks.pdf>

reynt hefur verið að koma á framfæri af hálfu þessarar aðila á undanförunum tveimur árum. Útilokað er fyrir einstaklinga að taka þátt í þessari málsmeðferð af nokkru viti og eitt af því sem sýnir það glöggt er að nálega enginn af þeim fjölmörgu einstaklingum sem sendi athugasemdir í málsmeðferð deiliskipulags 2017 tók þátt í henni þegar hún fór fram að nýju á liðnu ári eftir að mistök urðu við birtingu samþykks deiliskipulags. Með þessum hætti hafa leyfisveitandi og leyfishafi tekið höndum saman og gert það óhæfilega örðugt fyrir allan almenning að hafa nokkur einustu áhrif í málsmeðferðinni og brenglað alla heildarsýn á verkefnið, einnig fyrir fagstofnunum, sem hafa getið um þetta í umsögnum. Þetta telja kærendur að sé brot á meginreglum matslaga, skipulagslaga og náttúruverndarlögum, þar sem einn mikilvægan þátt vantar í málsmeðferðina; raunverulegur möguleiki til þátttöku almennings var ekki til staðar.

37. Það er fáheyrt í íslenski virkjanasögu að leyfisveitendur og framkvæmdaraðilar vatnsaflsvirkjana hafi leyft sér að tvískipta skipulagsáætlunum og framkvæmdaleyfi með þeim hætti sem gert er í þessu máli, og hefur líklega aldrei áður verið gert frá því að lög um umhverfismat framkvæmda tóku fyrst gildi 1993. Afleiðingarnar ganga þvert gegn þeim meginþingarmíðum er liggja að baki lögum um umhverfismat framkvæmda um að litið sé heildstætt á framkvæmdirnar. Umsagnir fagstofnana þar að lútandi, líkt og Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Ferðamálastofu í málsmeðferð til undirbúnings hinum kærðu ákvörðunum hafa hingað til verið hunsaðar í þessu máli, því miður. Fjallað er um fyrsta hluta framkvæmdanna án þess að fjalla um sjálfar virkjanafamkvæmdirnar í hinum kærðu ákvörðunum. Fjallað er um vegagerð sem eyðir óafturkræft óbyggðum víðernum svo hundruðum ferkílómetra skiptir (þó því miður sé vafi um umfangið) án þess að fjalla um rask á vatnasviði. Hvorki víðerni né skerðing þeirra eru kortlögð í samræmi við lög líkt og Skipulagsstofnun hefur bent á í málsmeðferð beggja hinna kærðu ákvarðana. Samvirk áhrif með öðrum, tengdum framkvæmdum líkt og raflínu yfir Ófeigsfjarðarheiði og Austurgilsvirkjun, eru ekki metin. Hér hefur verið gengið á svig við grundvallarsjónarmið um að framkvæmdaraðili verði að leggja fyrir almenning og leyfisveitanda gögn sem sýna heildarmyndina. Þessi sjónarmið verða m.a. leidd af 1. gr. matslaga svo sem hún verður skýrð með hliðsjón af tilskipun Evrópusambandsins sem hún er innleiðing á.
38. Markmið umhverfismatslögjafar kom til umfjöllunar í dómi hæstaréttar í máli **HR 671/2008** þar sem sagði: „Af þessu og lista yfir matsskyldar framkvæmdir í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 má ráða að þeim sé fyrst og fremst ætlað að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda.“ Þetta er meginmarkmið umhverfismats og í umhverfisrétti gildir sú meginregla að lög um mat á umhverfisáhrifum skuli túlka rúmt og með hliðsjón af markmiðum matslögjafarinnar.⁴ Ekki verður séð að heimild framkvæmdaraðila til þess að skipta umfjöllun um leyfisveitingar upp í búta nái svo langt sem í þessu máli og raunar eru ekki önnur dæmi um slíka framkvæmd þekkt hér á landi eins og vikið var að hér að framan. Leyfisveitandi er bundinn af þessari meginreglu.
39. Áður en málsmeðferð þeirra ákvarðana sem kærðar eru í þessu máli hófst, tók gildi ákvæði um skyldu til mats á heildarálagi, það er 10. gr. náttúruverndarlaga. Við skýringu á öðrum ákvæðum laga ber að líta til þessarar meginreglu sem mælir fyrir um að áhrif á náttúru svæðis skuli meta út frá heildarálagi sem á svæðinu er eða það kann að verða fyrir. Reglan mælir gegn því sjónarmiði að heimilt sé að fara þá leið sem leyfisveitandi og leyfishafi hafa farið í þessu máli og komast hjá umfjöllun um hin gríðarlegu áhrif á fossa

⁴ C-72/95, Kraaijeveld ofl., C-227/01 (Spánn), málsgrein 46, og C-50/09 (Írland).

og stöðuvötn með því að skipta umfjöllun um skipulag og framkvæmdaleyfi upp með þeim hætti sem gert er.

40. Kærendur telja einnig að uppskipting deiliskipulags sé í andstöðu við 5.3.2.20. gr. skipulagsreglugerðar, en þar kemur fram að gera skuli í deiliskipulagi grein fyrir því hvernig sé stefnt að framkvæmd deiliskipulagsins, svo sem með skilmálum um áfangaskiptingu og framkvæmdatíma, ef við á. Ákvæðið gerir ekki ráð fyrir öðru en að fyrirsjáanlegir áfangar framkvæmdar skuli vera hluti af einu og sama deiliskipulaginu, enda sé um eina framkvæmd að ræða.
41. Sjónarmið um óheimila uppskiptingu umhverfismatsskyldra framkvæmda hefur í íslenskum rétti enn ekki hlotið mikla umfjöllun. Fyrir úrskurðarnefndinni liggur að fara gaumgæfilega yfir sjónarmið um s.k. „project splitting“ í tengslum við þetta mál en „project splitting“ er sú aðferð að skipta verkþáttum upp til að komast hjá því að fjalla um verk heildstætt í umhverfismati. Sú háttsemi var til umfjöllunar í málum úrskurðarnefndarinnar **ÚUA 20/2016** (Kerlingarfjöll) og **ÚUA 83/2015** (Kjalvegur) auk þess sem fjöldi dómafordæma Evrópudómstólsins liggur fyrir.⁵ Umhverfisstofnun hefur í málsmeðferðinni bent á að þessi háttsemi leyfishafa og leyfisveitanda „kæmi í veg fyrir heildræna sýn á framkvæmdina“, og að algerlega ónauðsynlegt rask yrði mögulega gert. Kærendur eru sammála því og benda á framangreind fordæmi og vísa einnig til lögmatísreglu stjórnvísingaráttarins í þessu samhengi, en fyrir liggur að leyfisveitanda var óheimilt að fela leyfishafa að undirbúa breytingu þá á aðalskipulagi sem þó tók gildi 10. júlí 2018. Liggur því brot á lögmatísreglu til grundvallar þeirri ákvörðun ásamt öllum síðari ákvörðunum er á henni byggja, þar á meðal báðum hinum kærðu ákvörðunum. Þá sýnir sú háttsemi leyfishafa að óska framkvæmdaleyfis fyrir vegagerð úr Trékyllisvík sem væri aðskilið frá hinum kærðu ákvörðunum einbeittan vilja til að koma leyfishafa undan þessu heildarmati framkvæmdanna. Engin málefnaleg sjónarmið hafa verið færð fram til stuðnings þessari uppskiptingu í málsmeðferðinni. Þetta allt telja kærendur verulegan annmarka á málsmeðferð sem leiða á til ógildingar ákvarðananna. Samlegðaráhrif með raflinum og Austurgilsvirkjun hafa auk þess hvorki verið metin á skipulagsstigi né í umhverfismati framkvæmdar Hvalárvirkjunar eins og áður segir. Það sama á við um Skúfnavatnavirkjun.

Aðrir gallar á umhverfismati, þar með talið undirbúningi hinna kærðu ákvarðana

42. Í umhverfismati áætlana þarf stjórnvald að taka tilhlýðilegt tillit til allra athugasemda er berast frá almenningi og umsagnaraðilum. Þetta hefur verið talið þýða m.a. að stjórnvaldið verður að taka athugasemdir til raunverulegrar og málefnaleggrar skoðunar. Það má ekki vera einungis til málamynda. Þessi regla er lögfest í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, en þar segir: „Sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunar skal við afgreiðslu áætlunar hafa hliðsjón af umhverfisskýrslu og þeim athugasemdum sem borist hafa við tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu, sem og ef borist hafa athugasemdir frá öðrum ríkjum vegna áhrifa þar.“ Um skýringu á inntaki þessa er vísað til dóma um skýringu ákvæðis Evróputilskipunar sem fyrrgreint lagaákvæði er innleiðing á, auk álits eftirlitsnefndar með Árósasamningnum⁶. Ljóst er af þessu að bært stjórnvald verður að

⁵ C-392/96, framkvæmdastjórnin gegn Írlandi, 76. og 82. málsgrein; C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, 44. málsgrein; C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, 53. málsgrein; Abraham o.fl., 27. málsgrein og C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest o.fl., 36. málsgrein.

⁶ „It is recognized that the public authority preparing the plan is ultimately responsible for policymaking and has to consider a number of factors, including the comments of the public. This may lead to a final plan that may not

taka athugasemdir til alvarlegrar og málefnalegrar athugunar og verður að taka tilhlýðilegt tillit til þeirra. Stjórnvaldið verður einnig, skv. þessum fordæmum um inntak reglunnar sem vitnað er til hér að ofan, að geta sýnt fram á hvers vegna það fylgdi ekki sjónarmiðum sem sett voru fram af hálfu almennings taki það ekki athugasemdirnar til greina. Ella hefur umhverfismat ekki átt sér stað. Gríðarmiklar athugasemdir hafa verið gerðar frá upphafi við skipulagsáætlanir tengdar Hvalárvirkjun og snúast þær einkum um þá seinni tíma ákvörðun leyfishafa að skipta áætlanagerðinni upp með þeim hætti sem hér hefur verið rökstutt að ekki sé réttmætt og hinsvegar að valkostir hafa ekki verið metnir í áætlunum á neinu stigi. Þessu hefur ekki verið svarað af leyfisveitanda á neinn málefnalegan hátt. Umhverfismat áætlunar hefur því í raun ekki farið fram í skilningi umhverfisráttarins. Þegar stjórnvald hunsar kerfisbundið athugasemdir almennings er einnig um brot á Árósasamningnum að ræða⁷.

43. Verulegir gallar eru almennt á því á hvern hátt leyfisveitandi hafði hliðsjón af þeim athugasemdum sem bárust í málsmeðferðinni nú. Viðbrögðin eru í mjög mörgum tilvikum ófullnægjandi og í sumum tilvikum er alls ekki brugðist á neinn hátt við athugasemdunum. Um er að ræða gríðarlegt magn efnisathugasemda, sem voru listuð og brotin niður á yfir 100 síðum í minnisblaði skipulagsráðgjafa leyfisveitanda frá því í febrúar 2019. Áskilinn er réttur til að reifa á nákvæman hátt þær efnislegu athugasemdir sem eru við framgangsmáta leyfisveitanda í þessum þætti máls, telji úrskurðarnefndin það til bóta og hafni leyfisveitandi þessari málsástæðu.
44. Fram hefur komið opinberlega að stór hluti af athugasemdum samtakanna ÓFEIGAR við deiliskipulag hafi falist í að kynna í athugasemdum sínum 28. desember 2018 að samtökin væru að láta vinna skýrslu um samanburð þess að friðlýsa þau óbyggðu víðerni sem um er að ræða við virkjanaáform, í því skyni að bæta úr skorti á slíku í umhverfismati áætlana. Kynnt var að þessi skýrsla teldist hluti athugasemdanna. Hún var tilbúin á boðuðum tíma, rúmum hálfum mánuði síðar, og kynnt leyfisveitanda. Engin viðbrögð voru á nokkru stigi við þessu. Skipulagsstofnun hefur í afgreiðslubræfi sínu í fyrsta lagi rangnefnt þetta framlag skýrslu um þjóðgarð, sem hún er ekki og skýrt hefur komið fram í opinberri umræðu að er ekki auk þess sem hún liggur frammi á netinu, og í öðru lagi talið leyfisveitanda óskýlt að taka tillit til efnis hennar í málsmeðferðinni fyrst hún barst ekki 28. desember 2018. Hér virðast umhverfismatslög vera túlkuð þröngt með vísan til skipulagslaga og auk þess er algerlega litið framhjá bæði rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Ekki er heimilt að túlka umhverfismatsreglur þröngt eins og áður er minnst á og það tengist einnig meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Stjórnvaldið getur ekki beitt samtök almennings útilokun á athugasemdum sem það boðar innan

always be accepted by the public. However, the authority should be able to demonstrate how the comments were considered and why it did not follow the views expressed by the public. As already stated, “the requirement of article 6, paragraph 8, that public authorities take due account of the outcome of public participation, does not amount to the right of the public to veto the decision” (see Committee’s commentary on communication ACCC/C/2008/29 (Poland) in the report of its twenty-fourth meeting (Geneva, 30 June–3 July 2009) ECE/MP.PP/C.1/2009/4, para. 29). Yet, “while it is impossible to accept in substance all the comments submitted, which may often be conflicting, the relevant authority must still seriously consider all the comments received” (findings on communication ACCC/C/2008/24 (Spain) (ECE/ MP.PP/C.1/2009/8/Add.1), para. 99). (Czech Republic ACCC/C/2012/70; ECE/MP.PP/C.1/2014/9, 4 June 2014, para. 61) https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf

„... a system where, as a routine, comments of the public were disregarded or not accepted on their merits, without any explanation, would not comply with the Convention“. (Spain ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010, para.101)

auglýsts frests, nema hafa tilkynnt samtökunum það að síðar boðaðar athugasemdirnar yrðu ekki teknar til greina og veitt þeim lágmarksfrest til að koma þeim á framfæri. Rannsóknarreglan skyldar stjórnvaldið til að skoða þær upplýsingar sem koma til þess í tæka tíð fyrir afgreiðslu máls. Leyfisveitanda var því að mati kæranda ekki heimilt að líta framhjá skýrslu Environice um þann kost að friðlýsa óbyggð víðerni við Drangajökul skv. 46. gr. náttúruverndarlaga sem honum var kynnt 18. janúar 2019. Er þetta verulegur galli á málsmeðferðinni og leiðir til ógildingar deiliskipulagsins.

45. Hugmynd hins kærða deiliskipulags um að meta þjóðgarð eftir að hundruðum ferkílómetra af óbyggðum víðernum hefur verið eytt er ekki raunhæfur valkostur að mati kæranda. Það mat leyfisveitanda í umhverfisskýrslu deiliskipulags að skipulagið sé ekki líklegt til að takmarka möguleika á stofnun þjóðgarðs á svæðinu er órökstutt og ekki stutt neinum gögnum.
46. Með framkvæmdaleyfisumsókn skal fylgja meðal annars yfirlitsuppdráttur og afstöðuuppdráttur líkt og fram kemur í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar. Á báðum skulu jarðamörk koma fram. Jarðamörk þau sem koma fram á yfirlitsuppdrætti og afstöðuuppdráttum sem fylgja með framkvæmdalýsingu (fskj. 2) eru ekki í samræmi við þinglýstar heimildir að því er varðar norðurmörk jarðarinnar Ófeigsfjarðar. Uppdrættirnir sýna heldur ekki merki milli jarðanna Drangavíkur og Engjaness í samræmi við þinglýstar heimildir og er síðari jarðarinnar ekki getið. Jörðin Eyvindarfjörður, sem þar er merkt og getið um í texta, finnst ekki í landamerkjaskrá eða öðrum heimildum. Vísa kærundur til landamerkja jarðarinnar Drangavíkur á meðfylgjandi uppdrætti (fskj. 1) sem dregin eru upp í samræmi við þinglýstar eignarheimildir. Það er hlutverk skipulagsnefndar sveitarfélags að ganga úr skugga um að viðeigandi leyfi fylgi umsókn um framkvæmdaleyfi. Kærundur hafa ekki leyft framkvæmdirnar fyrir sitt leyti. Hluti af framkvæmdum þeim sem hinar kærðu ákvarðanir heimiluðu eru innan landamerkja jarðar kæranda. Loks kemur ekki fram í hinni kærðu ákvörðun um framkvæmdaleyfi að skipulagsnefnd hafi tekið beiðni um framkvæmdaleyfi fyrir. Um er að ræða verulega annmarka á undirbúningi ákvarðana og eiga þær að sæta ógildingunni.
47. Skipulagslöggið mælir fyrir um að sveitarstjórn þurfi að ganga úr skugga um að framkvæmd sem um er sótt sé í samræmi við þá framkvæmd sem Skipulagsstofnun fjallaði um í umhverfismati framkvæmdar. Kjarnaborun og könnunargryfjur þær sem eru hluti af hinum kærðu ákvörðunum er ekki meðal þess sem Skipulagsstofnun fjallaði um skv. álitni hennar 3. apríl 2017. Er það staðfest í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hinn 28. febrúar 2018 í máli **ÚUA 72/2017**. Kemur þá til skoðunar hvort sú framkvæmd sem leyfishafi sótti um sé í samræmi við þá framkvæmd sem Skipulagsstofnun fjallaði um, í skilningi umhverfisréttar. Að álitni kæranda getur það að umhverfismati í skilningi matslaga var ekki gert á þeim þáttum framkvæmdar sem hér um ræðir, og ekki hafi heldur verið tekin ákvörðun um þennan þátt framkvæmda af eða á í skilningi 6. gr. laganna, ekki leitt til annarrar niðurstöðu en að umhverfismati í skilningi laga sé ólokið. Þannig er sú framkvæmd sem nú hefur verið veitt leyfi fyrir ekki hluti af umhverfismatinu sem Skipulagsstofnun fjallaði um.
48. Ekki verður hjá því komist að ítreka hve mikið óþarft rask á óbyggðum víðernum leyfishafi áætlað í því skyni að kjarnabora og grafa könnunarholur. Kærundur telja að engin nauðsyn sé að leggja vegi um alla heiði til að sinna kjarnaborun og ekkert kemur fram í undirbúningi hinna kærðu ákvarðana hvað ráðgert er að bora margar rannsóknarholur, stærð þeirra og gerð eða staðsetningu. Enginn vafi er á því að sprengja

þarf klöpp í Strandarfjöllum til að leggja veg uppá Ófeigsfjarðaheiði. Allt þetta getur raskað mikilvægum jarðlögum sem eru hluti af jarðsögu svæðisins og loftslags sögu Norður Atlantshafsins, á sama hátt og gröftur könnunarhola til malarnáms, auk augljósrar og varanlegrar röskunar víðerna. Um þetta og könnunargryfjur hafa bæði fagstofnanir, einstaklingar og félagasamtök margsinis bent á að unnt sé að fara aðra leið en leggja veg um öll óbyggðu víðernin, m.a. með því að koma tækjum að á snjó og notast við þyrluflutninga. Svæðið hefur ekki verið kortlagt og laus jarðlög, landmótunarumhverfi og setgerðir hafa ekki verið rannsökuð áður en grafnar yrðu könnunarholur til að staðfesta magn jökulruðnings í námur⁸. Ekkert liggur a.m.k. fyrir um slíka kortlagningu og rannsóknir í umhverfismati framkvæmdarinnar eða leyfisveitingu Orkustofnunar. Í úttekt á jarðfræðilegum aðstæðum á svæðinu⁹ kemur fram að laus jarðlög eru af skornum skammti og því óvíst hvort nægilegt efni sé til á svæðinu vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Fyrri rannsóknir leyfishafa hefðu átt að leiða það í ljós og eins hvort nauðsynlegt væri að grafa könnunarholur á Ófeigsfjarðarheiði eða hvort leita þurfi jarðefna annarsstaðar. Mikilvægt er að niðurstöður allra rannsókna á svæðinu séu skoðaðar í tengslum við þekkta jöklunarsögu Drangajökuls norðan og vestan við jökulinn, áður en jarðmyndunum er raskað. Raskið sem heimilað hefur verið með hinum kærðu ákvörðunum gengur mun lengra en þörf er á og raskar verndarhagsmunum skv. náttúruverndarlögum.

49. Að þessu sögðu kemur til nánari skoðunar hvort sú framkvæmd sem leyfisveitandi veitti leyfi fyrir með ákvörðun sinni 12. júní 2019 hafi vegna annarra atvika verið sú sama og lýst var í matsskýrslu, en leyfisveitanda er skylt að kanna það skv. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga er fjallað sérstaklega um framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdum sem skylt er að umhverfismeta. Leyfisveitandi skal „kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matsskýrslu“. Eins og að ofan er rakið er framkvæmdin ekki sú sem lýst er í matsskýrslu, líkt og úrskurðarnefndin hefur áður fjallað um í máli **ÚUA 72/2017**, það er að því er varðar kjarnaborun og könnunargryfjur, sem virðist vera megintilgangur leyfisveitingarinnar fyrir í mánuðinum og vegagerðin og efnistakan einungis til að koma því til leiðar. Það er að því leyti rangt í hinni kærðu ákvörðun um leyfið að framkvæmdin sé hluti af þeirri framkvæmd sem umhverfismetin var. Leyfið er því háð annmörkum að þessu leyti.

50. Kærendur benda á að breytingar á framkvæmd þarf að umhverfismeta þar sem þær teljast vera hluti af framkvæmd, sbr. c-liður 1. mgr. 3. gr. matslaga, og breytingar og viðbætur skv. 13. lið 1. viðauka laganna þarf að umhverfismeta ef þær ná viðmiði. Hér stendur svo á að kjarnaborun og gröftur könnunargryfja hafa aldrei komið til umfjöllunar í umhverfismati sbr. ofangreint. Þó er ljóst að þessar framkvæmdir sem slíkar hafa í för með sér rask á óbyggðum víðernum. Þá liggja aðrar forsendur fyrir efnistöku en í umhverfismati því sem gert var árunum 2016 og 2017. Þannig er meginefnistökusvæðið, sé lesið í rúmmálstölur samþykktis deiliskipulags og framkvæmdalýsingar leyfishafa frá 31. maí 2019 (fskj. 2), Neðra-Hvalárvatn. Vatnið nýtur verndar 61. gr. náttúruverndarlaga. Hér er um efnistöku að ræða á svæði sem nýtur sérstakrar verndar laganna, og þarf þess vegna að tilkynna til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um umhverfismatsskyldu. Þegar umhverfismat framkvæmdar fór fram var ekki fjallað um þennan þátt rasks í Neðra-Hvalárvatni, af þeirri einföldu ástæðu að raskið átti allt að fara undir lón. Því hefur

⁸ Vitneskju má öðlast með frekari kortlagningu, aldursgreiningu jökulmyndaðra landforma og jökulættaðs sets, sjá <https://www.mbl.is/vidburdir/ymsir/vidburdur/20365/>

⁹ <https://orkustofnun.is/gogn/Skyrslur/ISOR-2006/ISOR-2006-050.pdf>

umhverfismat efnistöku eins og liggur fyrir að hún hefur verið heimiluð með hinum kærðu ákvörðunum ekki farið fram, enda er í hinum kærðu ákvörðunum gert ráð fyrir að vera kunnir að umrætt svæði efnistöku fari alls ekki undir lón. Umhverfismat slíkrar efnistöku byggir á allt öðrum forsendum þar sem hún hefur annað markmið og samhengi og það umhverfismat hefur ekki farið fram. Um er að ræða svæði sem nýtur sérstakrar verndar 61. gr. náttúruverndarlaga og í þeim tilvikum koma bæði 7. mgr. 14. gr. skipulagslaga. og 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga til skoðunar hvað varðar skyldur leyfisveitanda. Kærendur beina því til úrskurðarnefndarinnar að kanna þann þátt sérstaklega, en geta ekki séð að leyfisveitandi hafi uppfyllt þær lagaskyldur. Kærendur telja framkvæmdina sem veitt var leyfi fyrir af þessum sökum heldur ekki vera í samræmi við þá sem umhverfismetin var.

51. Í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga er mælt fyrir um að ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skuli hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila. Í þessu máli liggja fyrir umsagnir fagstofnana að því er varðar sérstaka vernd á ýmsum stigum máls og einnig við veitingu rannsóknarleyfis Orkustofnunar. Leyfisveitandi hefur ekki rökstutt ákvörðun sína um að fara í bága við umsagnirnar. Leyfisveitingin er því háð annmörkum af þeim ástæðum.
52. Skilyrði leyfisveitanda um hvernig skuli fara með efnisnámið eru algerlega óraunhæf, en ekki er raunhæft að uppfylla skilyrði sem miðar að því að verja vatnið, enda er leyfishafa ekki bannað að fara í vatnsbakkann skv. skilyrðum leyfisins, en skilyrðið hljóðar svo skv. bókun leyfisveitanda: „Þurfi að koma til nýtingar ársetsnámu við Hvalá ofan neðra Hvalárvatns skal vinnsla námunnar hafin sem fjærst vatnsborði og skilið eftir óraskað belti milli námu og vatnsbakka.“ Við orðalag þessa skilyrðis er í fyrsta lagi það að athuga að ekki getur talist raunhæft annað en farið verði í aðalnámuna og þá einu uppi á heiði þar sem leggja á 25 km af vegum. Í annan stað er orðalagið „hafin sem fjærst“ notað um efnisnámið og af því leiðir að væntanlega er svo síðar hægt að fara að vatnsbakka. Í þriðja lagi sýna kort og ljósmyndir sem liggja ákvörðunum leyfisveitanda til grundvallar svo ekki verður um villst að þetta efnisnám er allt í vatnsbakkanum. Skilyrðið er því haldlaust en hinsvegar hafa leyfishafi og leyfisveitandi komið sér undan hinni lögbundnu málsmeðferð við ákvörðun um rask á verndarsvæðum skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Hinar kærðu ákvarðanir fela í sér heimild leyfishafa til að raska því sem sérstakrar verndar nýtur skv. lagaákvæðinu án þess að sýna fram á brýna almannahagsmuni. Það breytir ekki þessu þó í framkvæmdalýsingu segi að „forðast skuli“ og „leitast við“ og heldur ekki skilyrði leyfisins um fyrst eigi að fara í efni fjær vatnsbakkanum. Skortur á málsmeðferð sem stenst 61. gr. náttúruverndarlaga, matslög og rannsóknarreglu stjórnasýslulaga er alvarlegur annmarki og ber að ógilda ákvarðanirnar vegna hans.
53. Þá leiðir rannsóknarregla stjórnasýslulaga til þess að leyfisveitanda bar að rannsaka frekar þessa efnistöku, en ranglega er farið með það í framkvæmdalýsingu leyfishafa 31. maí 2019 að þessi efnisnáma sé til vara, enda er þetta eina efnisnáman uppá heiðinni og úr henni er gert ráð fyrir að komi heilir 50 þúsund rúmmetrar af samtals 88 þúsundum sem fara eiga í vegina og iðnaðarplanið. Vegagerðin fer að langmestu leyti fram á heiðinni. Því blasir við að þessi umfjöllun um að efnistaka í Neðra-Hvalárvatni sé til vara er marklaus, nema allt í einu eigi ekki að nota nema 33 þúsund rúmmetra af efni í framkvæmd þar sem leyfishafi segir að 88 þúsund sé lágmark. Þetta gengur því ekki rökrænt upp.

54. Sveitarstjórn er skylt að ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga, sbr. annan málslið 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Álitafnið hér er fyrst og fremst títtnefnd 61. gr. náttúruverndarlaga og sú staðreynd að leyfið felur í sér heimild til að raska slíku svæði (Neðra-Hvalárvatni) skv. efni sínu og þeim gögnum sem lágu til grundvallar því, án þess að rökstuðningur hafi komið fram frá leyfisveitanda um það hvaða brýnu almannahagsmunir leyfðu slíkt rask. Leyfisveitandi hefur því ekki uppfyllt skyldur sínar skv. ákvæðinu.
55. Framkvæmd sem kærúmal þetta fjallar um er ekki sú sama og umhverfismetin var. Þannig hefur verið heimilað að kjarnabora og grafa gryfjur auk þess sem heimilað er að fara í svæði sem njóta sérstakrar verndar án að fjallað sé um almannahangsmunina sem það gætu réttlætt á þessu stigi auk þess sem almenningi var kynnt það fullum fetum í allri málsmeðferðinni að engum svæðum yrði raskað sem nytu sérstakrar verndar. Hér eru ekki uppfyllt skýr lagaskilyrði og er þetta slíkur annmarki á ákvörðun leyfisveitanda um að heimila framkvæmdir að ógilda ber leyfið. Við þetta mat ber einnig að líta til þess að hæstiréttur hefur í dómi sínum í máli **HR 20/2005** skýrt það að framkvæmd sem er minni að umfangi en sú sem hefur verið umhverfismetin, er einnig önnur framkvæmd í skilningi matslaganna. Matslögin verður að skýra í samræmi við tilgang þeirra, náttúrunni í hag og óheimilt er að skýra þau þröngt skv. dómafordæmum.
56. Skipulagsstofnun tók ákvörðun um matsáætlun leyfishafa þann 19. ágúst 2015. Þar kom eftirfarandi fram (undirstrikanir eru okkar):

Tengdar framkvæmdir

Í kafla 3.1.3 er fjallað um raforkuflutning. Þar kemur m.a. fram að í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir staðsetningu og hvernig staðið verður að frágangi raflína.

Í samræmi við 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þarf í frummatsskýrslu að gera grein fyrir samlegðaráhrifum fyrirhugaðrar virkjunar og háspennulína á hina mismunandi umhverfisþætti.

Framkvæmdasvæði og kostir

Í kafla 3.2 í tillögu að matsáætlun er fjallað um aðra kosti og þar kemur fram að fáir aðrir kostir hafa verið settir fram á virkjun Hvalár.

[Í matsáætlun VesturVerks sagði: „Fáir aðrir kostir hafa verið settir fram á virkJun Hvalár. Þó var skoðað að virkja með ofanjarðarstöðvarhúsi í Dagverðardal og hafa vatnsvegina þá í niðurgrofnunum pípum niður dalinn (Verkís, 2013). Það reyndist dýrara og óhentugra að öllu leiti. Miðlunin í Vatnalaut er eins stór og hún getur verið án þess að hætt verði á leka yfir klapparrannann sem býr til lautina. Veitan frá Eyvindarfjarðará er sú stærri af tveimur sem skoðaðar voru og eykur hagkvæmni virkjunarinnar. Inntakslónið er eins stórt og hagkvæmt reyndist. Ekki er því talin ástæða til að skoða aðra kosti í mati á umhverfisáhrifum“.]

Skipulagsstofnun bendir á að skv. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skal í tillögu að matsáætlun m.a. lýsa framkvæmdinni og öðrum möguleikum sem til greina koma og skv. 9. gr. laganna skal ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Í athugasemdum með frumvarpi um lög um mat á umhverfisáhrifum hvað varðar þetta síðarnefnda lagaákvæði kemur fram að þetta ákvæði hafi mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum sé ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin. Í ljósi ofangreinds þarf í frummatsskýrslu að gera grein fyrir þeim kosti eða kostum sem skoðaðir hafa verið til samanburðar við þann kost sem settur er fram í tillögu að matsáætlun.

57. Ljóst er af matsskýrslu leyfishafa að hvorki hafa verið metin samlegðaráhrif með fyrirhugaðri tengingu virkjunar með neinum raunverulegum hætti (umfjöllun er í skötulíki neðst á síðu 42 í matsskýrslu) né hafa neinir valkostir yfir höfuð verið metnir¹⁰ þrátt fyrir þessi skýru ákvæði matsáætlunar. Skilyrði voru til þess að vísa frummatsskýrslu frá skv. heimild í matslögum, að mati kæranda, en það gerði Skipulagsstofnun þó ekki. Brotið hefur verið gegn 8. og 9. gr. matslaga varðandi þætti sem eru helstu forsendur þess að raunveruleg umhverfisáhrif framkvæmdar hafi verið metin, svo vísað sé í athugasemdir með frumvarpi til laganna sem Skipulagsstofnun vísaði til í ákvörðun sinni. Ákvörðun um matsáætlun hefur ekki verið hnekkt. Eftirfarandi málsmeðferð Skipulagsstofnunar og umhverfismat leyfishafa er því háð verulegum annmarka, enda verður ekki séð hvernig unnt er að fallast á frummatsskýrslu sem er í svo miklum grundvallaratriðum í ósamræmi við matsáætlun. Umhverfismat framkvæmdar verður algerlega marklaust ef svo viðamiklum atriðum matsáætlunar er ekki framfylgt.
58. Þegar leyfishafi skilaði matsskýrslu taldi hann ekki vera aðra raunhæfa kosti við virkjun Hvalár en miðlanir væru af þeirri stærð sem um ræðir sem hagkvæmast var fyrir orkuframleiðsluna. Minni miðlanir myndu minnka orkuframleiðsluna og hagkvæmni virkjunarinnar. Í álitni Skipulagsstofnunar 3. apríl 2017 er m.a. fjallað um þá athugasemd sem Landvernd hafði sett fram í málsmeðferðinni að sleppa veitu úr Eyvindarfjarðarlóni og þar með hlífa fossunum í Eyvindarfjarðará. Þessu hafi leyfishafi svarað með því að vísa til þess að með því að sleppa veitu frá Eyvindarfjarðará, yrði virkjunin fjárhagslega óhagkvæmari og nýtti orkuauðlindina á svæðinu verr og ekki væri hægt að ganga að því vísu að umhverfisáhrif minni virkjunar í Hvalá myndu verða verulega minni. Þetta var þó ekki kannað á neinn hátt í umhverfismatinu. Sýnist hér vera um verulegan ágalla á umhverfismatinu að ræða, þar sem framlögðum valkostum virðist hafa verið ýtt út af borðinu áður en kom til þátttöku almennings á ákvörðunartökunni, og það svo ekki skoðað frekar. Með vísan til niðurstöðu hæstaréttar í máli **HR 575/2016** ber að ógilda framkvæmdaleyfi við slíkar aðstæður en málsatvik í því máli voru að ekki hafði verið sinnt ábendingum um að meta þann kost að leggja jarðstrengi sem valkost við loftlínur í umhverfismati Suðurnesjalínu og var framkvæmdaleyfi ógilt af þeim sökum.
59. Í álitni sínu 3. apríl 2017 segir Skipulagsstofnun: „Í matsskýrslu Vesturverks var lagður fram einn framkvæmdakostur varðandi umfang og útfærslu virkjunarinnar. Í umhverfismatsferlinu hafa komið fram ábendingar um að draga eins og kostur er úr raski á landslagi og náttúru, jafnvel með því að minnka umfang virkjunarinnar, svo sem að hún taki ekki til vatnasviðs Eyvindarfjarðará og/eða að tryggt sé tiltekið lágmarksrennsli í þeim ám sem virkjunin hefur áhrif á. Skipulagsstofnun telur að við undirbúning leyfisveitinga þurfi leyfisveitendur að taka sérstaklega afstöðu til þessa efnis, með hliðsjón af ákvæðum 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga og 7. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Stofnunin minnir í því sambandi einnig á markmið laga nr. 106/2000 um að dregið sé eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda.“
60. Við þessum tilmælum varð leyfisveitandi ekki þegar hann tók ákvörðun um hið kærða framkvæmdaleyfi 12. júní 2019, sem er hluti af málsmeðferð umhverfismats. Ekkert er fjallað um þann möguleika að virkjunin taki ekki til vatnasviðs Eyvindarfjarðará. Ákvörðunin er því háð verulegum annmarka að þessu leyti og er ógildanleg. Vísað er til niðurstöðu hæstaréttar í sambærilegu máli **HR 575/2016**.

¹⁰ Á bls. 46 í matsskýrslu segir einfaldlega: “Ekki er að sjá að aðrir kostir séu raunhæfir við virkjun Hvalár. Miðlanir eru af þeirri stærð sem hagkvæmast er fyrir orkuframleiðsluna. Minni miðlanir myndu minnka orkuframleiðsluna og hagkvæmni virkjunarinnar“.

61. Kærendur vísa hér til leiðbeininga um umhverfismat sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gaf út 2017. Þar kemur skýrt fram að það er bæði framkvæmdaraðila og þeirra stjórnvalda sem koma að umhverfismatinu, hér Skipulagsstofnunar og eftir atvikum Árneshrepps, að meta valkosti og það er ávallt skylt að gera fullt umhverfismat á raunhæfum valkostum. Ekki er heimilt að útiloka valkosti, jafnvel þó þeir séu ekki á færi framkvæmdaraðila og samtal við heimafólk er mikilvægt, en það býr oft yfir mikilvægri þekkingu.¹¹ Þessi orð gætu ekki átt betur við en í máli kærenda og Hvalárvirkjunar, en þar hefur verið farið fram án þess að nokkurn tíma hafi verið boðið til raunverulegs samtals við eigendur lands sem sökkva á og nýta vatnsréttindi sem tilheyra því.
62. Þau svör leyfishafa í matsskýrslu að mjög ólíklegt sé að minni virkjanir í Ísafjarðardjúpi gætu einar og sér staðið fjárhagslega undir nýjum tengipunkti Landsnets við Nauteyri á Langadalsströnd í Ísafjarðardjúpi og að virkjun sé ekki eins hagkvæm án Eyvindarárveitu leyfa ekki að sleppt sé þeirri frumskyldu sem lýst er í umhverfismatslöggjöf um að meta raunhæfa valkosti við hana. Kærendur leggja áherslu á að mat á fjárhagslegri hagkvæmni kosta fyrir framkvæmdaraðila er ekki hluti af hinu lögbundna umhverfismati framkvæmda, sbr. einnig dómur hæstaréttar í máli **HR 575/2016** og meginregluna í 11. gr. náttúruverndarlaga um að framkvæmdaraðili beri kostnað af því að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni.
63. Þróun umhverfisins ef ekki er framkvæmt hefur ekki farið fram í umhverfismati Hvalárvirkjunar, frekar en að umhverfismat hennar hafi að geyma lýsingu og mat á valkostum. Það er þó lagaskylda skv. matslögum. Meta þarf hvernig svæðið myndi þróast án framkvæmdarinnar, það er án virkjanarmannvirkja sem ef að líkum lætur myndu standa um alla framtíð og vatnsaflsvirkjunar sem myndi getað starfað í a.m.k. 100 ár. Ella hefur lögbundið umhverfismat ekki farið fram. Við eyðibygðir Norður-Stranda, á heiðunum við vötn og fossa er ferðamennska að þróast og leyfishafi hefur ekkert mat gert á því hvernig hún myndi þróast til framtíðar án framkvæmdanna.
64. Vísa kærendur til skýrslu¹² sem gerð var í ársbyrjun um núverandi ástand og líklega þróun ef víðernin yrðu friðlýst, en það er samantekt á fyrirliggjandi gögnum um það og mat, sem líkir eftir umhverfismati, lagt á þá valkosti að gera ekkert annars vegar og friðlýsa víðernin hins vegar og það borið saman við framkvæmdahugmynd leyfishafa. Leyfisveitandi fjallaði ekkert um þessi atriði við undirbúning ákvarðana sinna um deiliskipulag og framkvæmdaleyfi og eru þessar ákvarðanir svo miklum anmörkum háðar vegna þess brot á rannsóknarskyldu að ógildingur varðar. Ekki er rétt, líkt og

¹¹ “Alternatives are essentially different ways in which the Developer can feasibly meet the Project’s objectives, by carrying out a different type of action, choosing an alternative location or adopting a different technology or design for the Project for example. [...] full study of Alternatives has to be carried out as part of the preparation of the EIA Report. [...] The EIA Directive requires Developers to describe the reasonable Alternatives that have been identified and studied and to compare their environmental impacts against the Project option chosen. This is an important aspect of the EIA Report and one that often challenges practitioners and Developers. [...] In some cases, Alternatives to the *type* of Project should also be considered. It may even be the case that important Alternatives fall outside the expertise or remit of the Developer (i.e. that could not be implemented by the Developer). If relevant, these should not be dismissed as being unreasonable from the outset. [...] Alternatives are to be identified and *assessed both by the developer and the competent authorities* and it is very important that the identification and consideration of Alternatives should not be treated as a mere formality. [...] Local knowledge and interests are also very important during the assessment of Alternatives and, therefore, dialogues with the public concerned on Alternatives are encouraged where appropriate.”

¹² <https://www.environment.is/skyrsla-environice-um-friðlyingu-drangajokulsviderna-afhent/>

Skipulagsstofnun hefur heimilað, að líta framhjá slíkum gögnum og slíkri lagaskyldu, hvort sem umrædd gögn voru afhent leyfisveitanda á meðan á kynningartíma deiliskipulags stóð eða skömmu eftir hann og fleiri mánuðum áður en hinar kærðu ákvarðanir voru teknar og tóku gildi. Slíkt gengur bæði gegn reglum umhverfissráttarins sem áður er lýst um að óheimilt sé að skýra umhverfismatsreglur þröngt, og einnig gegn rannsóknarskyldu stjórnvaldsins, það er leyfisveitanda.

65. Í framkvæmdalýsingu leyfishafa frá 31. maí 2019 sem vísað er til í hinu kærða samþykki framkvæmda er fjallað um tvenns konar framkvæmdir; í fyrsta lagi rannsóknir og í öðru lagi vegarlagningu. Rannsóknir eru sagðar muni felast í eftirfarandi, auk dýptarmælinga á vötnum og fornleifaskráningar við Eyvindarfjarðarvatn sem augljóslega þurfa ekki á mannvirkjagerð að halda:
- Greftri könnunargryfja allt að nokkurra metra þykkra til athugunar á lausum jarðlögum til efnisnáms.
 - Borun kjarnahola til könnunar á bergi til ákvörðunar um staðsetningu neðanjarðarmannvirkja.
 - Boranir til mats á burðarhæfni fyrir undirstöður stíflna.
66. Fram kemur að í málsmeðferð aðalskipulagsbreytingar og deiliskipulags að samtök og fagstofnanir hafi gert miklar og alvarlegar athugasemdir við nauðsyn mannvirkja, það er vegarlagningar uppá 25 km fyrir kjarnaboranir og gerð könnunargryfja. Um er að ræða Ferðamálastofu, Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun auk a.m.k. þriggja almennra félagasamtaka, og hafa þessir aðilar fært fram ítarleg rök og einnig gögn máli sínu til stuðnings. Ekki verður séð að leyfisveitandi hafi á neinn málefnalegan hátt svarað þessum ábendingum eða sýnt fram að ekki sé unnt að framkvæma boranir og grafa könnunargryfjur á annan hátt en að eyða varanlega hundruðum ferkílómetra af óbyggðum víðernum með vegarlagningu auk mikillar efnistöku í þremur efnisnámmum á óröskuðu svæði. Það stendur leyfishafa og leyfisveitanda næst að afla og setja fram upplýsingar um það. Þar sem það hefur ekki verið gert, er ljóst að forsendur eru ekki fyrir að veita framkvæmdaleyfi það sem mál þetta fjallar um. Auk þess er framkvæmdaleyfið ekki í samræmi við þá framkvæmd sem umhverfismetin var og Skipulagsstofnun lagði mat sitt á. Ítrekuð er tilvísun í það sem fram kemur í áðurgreindu máli úrskurðarnefndarinnar um að kjarnaborun og gröftur könnunarhola var ekki hluti umhverfismats framkvæmdarinnar. Leyfisveitanda er skylt að fullvissa sig um það að umsótt leyfi sé fyrir sömu framkvæmd og umhverfismetin var. Það á ekki við þegar af framangreindri ástæðu. Því var leyfisveitanda ekki unnt að veita framkvæmdaleyfi líkt og hann hefur nú gert og er um svo verulegan annmarka að ræða á undirbúningi ákvörðunar að ræða að það á að varða ógildingu hennar.
67. Ekki er þá heldur nein þörf á gerð athafnasvæðis sem hinar kærðu ákvarðanir heimila á óröskuðu svæði í gönguleið að fossinum Drynjanda og í sjónlínu frá gönguleið að fossinum Rjúkanda. Þá gönguleið má sjá á göngukorti af svæðinu, en henni er ekki lýst í umhverfismati neinna þeirra áætlaða sem samþykktar hafa verið í undirbúningi ákvarðana vegna þessa máls, og ekki var fjallað um hana í umhverfismati framkvæmdarinnar. Það er galli á umhverfismatinu, enda hefur Drynjandi í tvö ár verið eitt helsta aðdráttarafi svæðisins fyrir göngufólk, auk gönguleiðarinnar upp með Eyvindarfjarðar.
68. Ekki hefur verið útskýrt hvers vegna setja þurfi niður vinnubúðir fyrir 30 manns á óröskuðu svæði á sama stað. Aðeins er um 20 km akstursvegalengd frá byggð að umræddu svæði. Engar upplýsingar hafa komið fram um að 30 manns þurfi til að grafa

könnunargryfjur og kjarnabora og engin rök fyrir því að þeir menn sem ynnu að því gætu ekki haldið til í því húsnæði sem fyrir er í byggðinni, en úr mörgum gistimöguleikum er að velja þar sem flestir íbúar hafa flutt á brott nú þegar og eyðibýli og sumarhús til staðar auk annars gistirýmis í sveitinni.

69. Þvert á tilmæli Skipulagsstofnunar í álit 3. apríl 2017 tók leyfisveitandi enga afstöðu til þess hvort mögulegt væri að sleppa Eyvindarfjarðarveitu þegar hann afgreiddi beiðni leyfishafa. Enga umfjöllun er að finna um þann möguleika að ekki þurfi að bora könnunarholur til að rannsaka undirstöður undir stíflu við Eyvindarfjarðarvatn. Með þessu hefur leyfisveitandi brotið rannsóknarskyldur sínar og reglu um meðalhóf og er þessi annmarki á ákvörðuninni slíkur að varðar ógildingu.
70. Leyfisveitandi hefur heldur ekki sett neitt skilyrði fyrir því að leggja veg að Eyvindarfjarðarvatni. Minjastofnun hefur þó ekki fallist á það rask fyrir sitt leyti, enda eru fornminjar þar óskráðar.
71. 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga mælir fyrir um að sveitarfélag þurfi að veita öll framkvæmdaleyfi vegna efnistöku og að leyfið skuli gefið út til tiltekins tíma. Skal í leyfinu gerð grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt því, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði. Í hinni kærðu ákvörðun leyfisveitanda kemur þetta ekki fram. Við beinum því til úrskurðarnefndarinnar að kanna hvort þetta skilyrði hafi verið uppfyllt að öllu leyti. Þetta á ekki síst við um efnistökusvæðið í Neðra-Hvalárvatni, sem óháð því og líkt og að framan er rakið stenst ekki kröfur laga að mati kæranda.

Gallar á málsmeðferð – og brot á skipulagsreglugerð

72. Næst verður vikið að þeim göllum sem kærundur telja á málsmeðferð framkvæmdaleyfisins að öðru leyti en því að það byggir á deiliskipulagi sem hvorki stenst lög að formi né efni og annmarkar eru á undirbúningi þess.
73. Hið kærða deiliskipulag tók gildi með auglýsingu 14. júní 2019. Samþykkt leyfisveitanda var gerð tveimur dögum áður eða 12. júní 2019. Ákvörðunin gat því tæpast byggt á lögætum grunni þegar af þeirri ástæðu að hún byggði ekki á gildu deiliskipulagi.
74. Fundur hreppsnefndar Árneshrepps þar sem hin kærða ákvörðun um að heimila framkvæmdir var nánar tiltekið haldinn kl. 14 hinn 12. júní 2019. Er það hin kæranlega stjórnsluákvörðun og önnur tveggja ákvarðana sem mál þetta snýst um. Fundir leyfisveitanda eru ekki haldnir reglulega á fyrirfram auglýstum tíma svo sem skylt er skv. sveitarstjórnarlögum. Í nýlega staðfestum samþykkum hreppsins segir aðeins að þeir séu haldnir í annarri viku hvers mánaðar en ekki hvaða vikudag. Kærendum gat því ekki verið kunnugt um fundinn fyrirfram og ekki er unnt að vera áskrifandi að tilkynningum hreppsins. Í ljós kom að auglýsing hafði verið sett á heimasíðu hreppsins deginum fyrir umræddan fund. Kærundur sáu hana skiljanlega ekki frekar enn flestir sem hagsmuna gætu hafa átt að gæta. Ekki verður gerð sú krafa til íbúa og annarra hagsmunaaðila að þeir skoði heimasíðu Árneshrepps daglega. Hvort sem þetta telst vera lögætur háttur á að auglýsa fundartíma og dagskrá eða ekki er ljóst að ekki var nægilegt að birta auglýsinguna

degi fyrir hinn boðaða fund skv. sveitarstjórnarlögum, en sá frestur er að lágmarki tveir sólarhringar. Þegar af þeirri ástæðu eru ákvarðanir teknar á fundinum ógildanlegar.

75. Dagskrá fundarins eins og hún var birt á heimasíðu leyfisveitanda degi fyrir samþykkt leyfis til framkvæmda gaf ekki til kynna að efni fundarins væri að fjalla um umsókn um leyfi tengt Hvalárvirkjun. Þó er það langstærsta mál Árneshrepps. Framkvæmdaleyfið var veitt undir dagskrárlið sem kynntur var í viðkomandi auglýsingu daginn áður á eftirfarandi hátt: „6. Fundargerð skipulagsfundar lögð fram til umræðu og afgreiðslu hreppsnefndar.” Útilokað hefði verið, hvað sem öllu öðru líður verið fyrir nokkurn utanaðkomandi, að lesa úr þessum dagskrárlið að taka ætti fyrir framkvæmdaleyfi fyrir fyrsta áfanga hinnar umdeildu Hvalárvirkjunar. Engar fundarboðanir, dagskrár eða fundargerðir skipulagsnefndar (sem má lesa út tilvitnuðum texta að hafi átt að standa í stað „skipulagsfundar”) hafa nokkru sinni verið birtar á heimasíðu leyfisveitanda, annarsstaðar á internetinu eða yfir höfuð nokkursstaðar. Dagskrárliðurinn uppfyllti því ekki lágmarkskröfur til skýrleika til þess að unnt sé að líta svo á að kærendur eða aðrir hagsmunaaðilar hafi átt raunverulegan kost á að hlýða á það sem fram fór undir dagskrárliðnum á fundinum. Fundur leyfisveitanda getur því í raun ekki talist hafa verið opinn í skilningi sveitarstjórnalaga á þann hátt að almenningur hafi átt kost á að fylgjast með því sem þar fór fram í skjóli óskýrs fundarefnis auk þess sem hann var ekki auglýstur í samræmi við lög. Boðunun var því ólögæt einnig af þessum ástæðum.
76. Ekki kemur fram í fundargerð fundar leyfisveitanda 12. júní 2019 hvort skipulagsnefnd hreppsins hafi fjallað um leyfisbeiðni leyfishafa. Fundargerðir þeirrar nefndar liggja ekki fyrir eins og áður segir. Bókun undir 6. lið dagskrár fundarins gefur ekki til kynna á neinn hátt að skipulagsnefnd hafi áður fjallað um leyfisbeiðnina eða að leyfisveitandi hafa fjallað um bókun nefndarinnar um hana. Ákvörðunin er því haldin ágalla að því leyti að hún byggir ekki skv. efni sínu á bókun skipulagsnefndar. Hún er því ógildanleg þegar af þeirri ástæðu.
77. Málsmeðferð hins kærða deiliskipulags spannar svo aftur til ársins 2016 og hafa á því ferli allnokkrir gallar verið á málsmeðferðinni. Ábendingar hafa komið frá ýmsum aðilum á tveggja ára tímabili sjálfs þátttökuréttarins; fyrst frá Landvernd í athugasemd við matslýsingu 29. desember 2016 og nú síðast frá samtökunum ÓFEIGU í athugasemdum 28. desember 2018, og er gert ráð fyrir að leyfisveitandi muni láta úrskurðarnefndinni þessi gögn í té með öðrum gögnum deiliskipulags. Er vísað til þess sem þar kemur fram til fyllingar því sem kærendur tiltaka.
78. Með ákvörðun 24. nóvember 2016 heimilaði leyfisveitandi leyfishafa að vinna deiliskipulag. Slíkt er heimilt skv. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Hinsvegar lá ekki fyrir samþykki landeigenda Drangavíkur til þess deiliskipulags sem upphafleg matslýsing gerði ráð fyrir, og heldur ekki fyrir því deiliskipulagi sem að endingu var svo unnið af leyfishafa. Verður að telja að leyfisveitandi hafi brotið rannsóknarreglu stjórnsýslulaga með því að ganga ekki úr skugga um að samningar hefðu verið gerðir við þá sem teldu til eignarréttar að því landi er deiliskipulagið varðar og þeim vatnsréttindum sem við það eru tengd, sbr. einnig ákvæði skipulagsreglugerðar sem reifuð eru síðar í kæru þessari. Leyfisveitandi virðist ekki hafa gengið úr skugga um að ákvæði laga væru uppfyllt að þessu leyti áður en hann heimilaði leyfishafa að vinna deiliskipulagið og ekki heldur á neinu síðara tímamarki. Kærendum verður ekki gert skylt að láta af hendi eign sína, sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrár, til gerðar vatnsmiðlunar á vegum þriðja aðila.

Ákvörðun um deiliskipulag og undirbúningur þess eru því slíkum annmarka háð að ekki er unnt annað en að ógilda hana og eftirfarandi ákvarðanir sem á henni byggja einnig.

79. Leyfisveitandi tók aldrei neina afstöðu til athugasemda er bárust við matslýsingu deiliskipulags 2016. Um atvik og röksemdir þessu til stuðnings er vísað til þess sem fram kemur í málsgrein 40 á bls. 17 í áðurnefndum athugasemdum ÓFEIGAR.
80. Tillaga samtakanna Landverndar í athugasemd 29. desember 2016 við matslýsingu gekk út á að metin yrðu áhrif þess að stofna þjóðgarð á Ströndum. Leyfishafi tók ekki afstöðu til þessarar tillögu frekar en athugasemda að öðru leyti sbr. hér að framan. Þó er fram komið að skipulagsráðgjafi lagði til að við þessari tillögu yrði orðið. Um atvik og röksemdir þessu til stuðnings er vísað til þess sem fram kemur í málsgrein 41 á bls. 17 til 19 í áðurgreindum athugasemdum ÓFEIGAR.
81. Leiðir allt þetta til þeirrar niðurstöðu einnig að deiliskipulagstillagan var aldrei lögð fram fram til kynningar fyrir almenning á þann hátt að allir möguleikar væri enn opnir, svo sem skylt er í umhverfismati.
82. Ekki verður annað ráðið af atvikum sem fjallað er um í málsgrein 43 á bls. 19 í fyrrgreindum athugasemdum ÓFEIGAR en að sveitarstjórn hafi aldrei fjallað um og aldrei tekið afstöðu til deiliskipulagstillögu á vinnslustigi, svo sem lög mæla fyrir um. Skortir hana því þann lögmæta grundvöll sem áskilinn er í 40. og 41. gr. sbr. 30. og 31. gr. skipulagslaga og 9. sbr. 7. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Er það slíkur annmarki að óhugsandi er annað en að hefja yrði skipulagsferli hennar að nýju, eigi að vera unnt að skapa henni lögmætan grundvöll.
83. Um enn annan formannmarka á undirbúningi deiliskipulags er fjallað í málsgrein 44 á bls. 20 í fyrrnefndum athugasemdum ÓFEIGAR. Drög að deiliskipulagstillögu voru sögð verða kynnt á íbúafundi, þ.e. tillagan var á vinnslustigi. Það var hinsvegar ekki gert. Engin lagaheimild var til að falla frá slíkri kynningu. Að öðru leyti er vísað til röksemda er fram koma í tilvitnuðum athugasemdum. Síðari meðferð deiliskipulagstillögu hvílir þannig heldur ekki á lögmætum grunni vegna þessa galla á málsmeðferð.
84. Málmeðferð deiliskipulagsins er að því leyti óvenjuleg, að eftir að leyfisveitandi féll frá því eftir birtingu þess í B-deild Stjórnartíðinda á liðnu ári í kjölfar kæru nokkurra einstaklinga, þar á meðal þriggja af kærendum þessa máls, sem eigenda landskika að Eyri við Ingólfsfjörð, en auglýsing hafði þá birst tveimur dögum eftir að hámarksfrestur til þess var liðinn. Þannig var við meðferð leyfishafa á málinu í febrúar og mars 2019 ekki tekið tillit til, í skilningi laga, athugasemda er borist höfðu í fyrri málsmeðferðinni, 2017. Fjöldi athugasemda barst í fyrri málsmeðferðinni, og frá mun fleiri einstaklingum en athugasemdir gerðu í árslok 2018. Kærendur telja að skýra verði lög svo að leyfisveitanda hafi borið að taka athugasemdir bæði fagstofnana og einstaklinga sem bárust 2017 til umfjöllunar í hinni seinni málsmeðferð. Það gerði leyfisveitandi ekki í neinu tilviki og er það galli á málsmeðferðinni. Þátttökuréttur almennings er innihaldslaus ef ekki er farið að þeim lagafyrirmælum sem um hann gilda og hann má ekki skýra þröngt líkt og áður hefur verið rakið almennt um reglur umhverfisréttarins um umhverfismat. Leyfisveitanda bar því að lágmarki að tilkynna þeim sem höfðu gert athugasemdir í fyrri málsmeðferðinni að

þeir þyrftu að endurnýja athugasemdirnar, ella yrðu þær ekki teknar með í síðari málsmeðferðinni. Það gerði leyfisveitandi ekki.

85. Niðurstaða Árneshrepps hefur ekki verið auglýst á áberandi stað skv. 5.7.1. gr. í skipulagsreglugerð og ekki yfir höfuð, svo kunnugt sé um. Ekki er heimilt að víkja frá þessari lagaskyldu. Árneshreppur hefur ekki tilgreint kærheimildir á deiliskipulagi í auglýsingu sem birt er með áberandi hætti heldur, sbr. sama reglugerðarákvæði.
86. Skylt er sveitarstjórn að hafa hliðsjón af umsögnum og ábendingum við vinnslu aðalskipulagstillögu skv. lokamálslið 3. mgr. 4.2.4. gr. skipulagsreglugerðar. Það var ekki gert við meðferð aðalskipulagsbreytingar sem gildi tók 10. júlí 2018 eins og áður var getið.
87. Sveitarstjórn brast lagaheimild til þess að veita leyfishafa heimild til að vinna aðalskipulagsbreytinguna, líkt og Skipulagsstofnun hefur viðurkennt í afgreiðslubrési sínu til leyfisveitanda vegna þeirrar skipulagsbreytingar 26. júní 2018, sem kærundur gera ráð fyrir að leyfisveitandi láti úrskurðarnefndinni í té með öðrum gögnum undir rekstri máls. Þessir ágallar á aðalskipulagsbreytingu leiða til þess að síðari ákvarðanir byggðar á þeim eru ógildanlegar.
88. Skipulagsnefnd var ekki starfandi í Árneshreppi og fjallaði ekki um deiliskipulagstillögu á fyrri stigum málsmeðferðar og í matslýsingu. Það er í andstöðu við sett lög auk þess sem skipulagsfulltrúi var ekki viðstaddur á flestum þeim fundum sem fjallað var um skipulagið.
89. Í fundargerð leyfisveitanda 12. júní 2019 er ekki bókað um að fyrir hafi verið teknar ákvarðanir skipulagsnefndar leyfisveitanda um beiðni um framkvæmdaleyfi. Því liggur ekki fyrir að skipulagsnefnd hafi fjallað um beiðni leyfishafa um framkvæmdaleyfi svo sem lög bjóða.
90. Bæði eru efnisannmarkar á deiliskipulagi og gallar á málsmeðferð. Þannig á sveitarstjórn að taka afstöðu til þess hvort skilyrði Skipulagsstofnunar í álit á mati á umhverfisáhrifum skuli tekin inn í deiliskipulagið sem skipulagsskilmálar, sbr. 5.3.2.19. gr. skipulagsreglugerðar. Ekki sér þess stað að leyfisveitandi, Árneshreppur, hafi tekið þessa afstöðu.
91. Í 4. mgr. 5.3.2.20. gr. skipulagsreglugerðar er kveðið á um að gera skuli grein fyrir því í deiliskipulagi hvort framfylgd þess sé háð samningum eða leyfum annarra aðila en sveitarfélagsins, svo sem landeigenda eða opinberra aðila. Þetta ákvæði reglugerðar er ekki uppfyllt í tilviki hins kærða deiliskipulags að því er varðar eigendur Drangavíkur.
92. Í 2. mgr. 5.5.3. gr. skipulagsreglugerðar segir svo um skipulagsuppdrátt í deiliskipulagi: Skipulagsákvæði, ný mannvirki, landupplýsingar og landslagsbreytingar sem skipulagið gerir grein fyrir skulu koma skýrt fram, vera aðgreind frá kortagrunni og sýnd með eftirfarandi hætti:

- a. Afmörkun skipulagssvæðisins, mörk verndar- og hættusvæða, lóða- og landamörk, svæði, landslagsbreytingar, vegi og stíga skal sýna með línulegri afmörkun [...]
 - d. heiti jarða, örnefni, lóðamörk, heiti gatna og húsnúmer skal skrá á uppdrátt.
93. Ofangreind ákvæði reglugerðar eru ekki uppfyllt í hinu kærða deiliskipulagi. Þannig er hvorki greint frá landamerkjum Drangavíkur né Engjaness og kemur heiti hvorugrar jarðar fram á skipulagsuppdrætti í tengslum við skipulagákvæði, né ný mannvirki, landupplýsingar eða landslagsbreytingar. Því síður koma þessi atriði skýrt fram eða eru aðgreind á kortagunni með landamerkjum og heiti jarðanna. Deiliskipulagið tekur til lands Drangavíkur. Er þetta verulegur annmarki á skipulagsuppdrætti hins kærða deiliskipulags.
94. Framsetning skipulagsuppdráttar stenst ekki lágmarkskröfur 7.1. gr. skipulagsreglugerðar. Þar segir bæði að grunnkort þurfi að sýna m.a. landeignamörk og heiti jarða og að grunnkortinu skuli ná nægilega út fyrir mörk skipulagssvæðis til að sýna afstöðu og samhengi við aðliggjandi svæði. Skipulagsuppdrættir hins kærða deiliskipulags sýna þetta ekki. Í stuttu máli eru bæði heiti jarða röng og ekkert samhengi sést við aðliggjandi svæði. Útilokað er t.d. er að gera sér grein fyrir hvar jörðin Drangavík liggur á skipulagsuppdrætti deiliskipulags.
95. Efni deiliskipulagsins sjálfs stenst svo ekki fjölda annarra skipulagsreglugerðarákvæða. Afleiðingar þess eiga að vera ógilding. Nokkur dæmi af ólíkum toga skulu nefnd í þessari málsgrein með vísan í ákvæði reglugerðarinnar. Í fyrsta lagi hefur sérstakra markmiða með gerð deiliskipulags sem getið er í 5.1.1. gr. skipulagsreglugerðar ekki verið gætt, sbr. einnig ákvæði 5.1.2. gr., það er að við skipulag svæða og hönnun mannvirkja sé tekið mið af lýðheilsu, fagurfræði, hagkvæmni, vistkerfi og þeim arfi sem felst í náttúru, landslagi, sögu og menningu svæðis. Uppskipting deiliskipulags fyrir afmarkað svæði í tvo áfanga sýnist í grundvallaratriðum ekki samrýmast upphafsákvæði 5.1.1. gr og heldur ekki 5.3.1. gr. sem kveður á um að deiliskipulag skuli að jafnaði ná til reits eða svæða sem mynda heildstæða einingu. Engin virk samvinna hefur verið við íbúa eða gagnsæi í málsmeðferðinni svo sem skylt er skv. 5.2.1. gr. Dæmi um það er að þeim 10 eigendum jarðarinnar Drangavíkur sem að þessari kæru standa var aldrei nokkurn tíma veitt færi á að tjá sig sem landeigendur, þeim var ekki sent boð um umsögn eða samráð. Leyfisveitandi hefur þó nöfn og heimilisföng þeirra allra, enda innheimtir hann af þeim fasteignagjöld vegna Drangavíkur, hverjum og einum. Fundargerðir skipulagsnefndar og eftir atvikum náttúruverndarnefndar, sem ekki er vitað hvort og á hvern hátt hefur fjallað um skipulagið, eru ekki opinberar og ekki er vitað um fundatíma þessara nefnda eða dagskrá. Ekkert samræmi er milli skipulags- og matslýsingar sem kynnt var í þessu máli skv. 5.2.4. gr. og þess deiliskipulags sem samþykkt var, en það leiðir af ákvæðum 5.2.2. og 5.2.3. gr. að samþykkt skipulag sé það sem lýsing fjallaði um. Skipulagsverkefnið er því annað en lýst var. Í 5.3.2.5. gr. eru ákvæði um samgöngumannvirki en ekki virðast ákvæði um helgunarsvæði skv. vegalögum í skipulaginu. Skv. 5.3.2.7. gr. skal geta um umfang svæða, áfangaskiptingu og tímaáætlun, efnismagn sem fjarlæggt er, fært til eða bætt við, landmótun, hæðarsetningu og frágang landmótunar, efnistöku og efnislosunar. Ekki verður séð að deiliskipulagið uppfylli þessi ákvæði og úr því verður til að mynda ekkert lesið um hvernær áætlað er að leggja vegi um landareign kæranda. 5.3.2.9. gr. um virkjanir gildir hér, þrátt fyrir að aðeins sé um fyrsta áfanga deiliskipulags að ræða og merkir að gera þurfi grein fyrir tegund orkuöflunar og áætluðu aflviðbirtu og setja skilmála um gerð og umfang mannvirkja neðanjarðar og ofan, vegakerfi, áfangaskiptingu, landmótun, borsvæði, lagnaleiðir, lón, frágang og annað eftir því sem við á. Gera skal

grein fyrir hvernig orka verður flutt frá svæðinu. Sé gert ráð fyrir annarri starfsemi á svæðinu skal setja skilmála um þá starfsemi. Ekkert af þessu er í skilmálum deiliskipulagsins. Starfsmannabúðir í deiliskipulaginu virðast ekki uppfylla ákvæði 5.3.2.10. gr. þar sem segir að í deiliskipulagi svæðis skuli ekki aðeins gera grein fyrir stærð og umfangi búðanna, heldur veitukerfum, bílastæðum, tengingu við þjóðveg, tímamörkum og frágangi svæðisins eftir að búðirnar hafa verið fjarlægðar o.fl. eftir atvikum. Ekki virðist nægileg grein gerð fyrir veitum og helgunarsvæðum þeirra, ofan jarðar og neðan, á uppdráttum og/eða í greinargerð. Vegna uppskiptingar deiliskipulagsins er svo ekki gerð grein fyrir staðsetningu og umfangi fjarskiptamastra, háspennulína og sambærilegra mannvirkja, og aðkomu að þeim sbr. 5.3.2.15. gr. og ekki er gerð grein fyrir gámasvæði skv. 5.3.2.16. gr. Umhverfismat er ekki í samræmi við 5.4.1. gr. en skv. ákvæðinu skal því lýst hvernig skipulagið samræmist markmiðum skipulagsreglugerðar, sbr. 1.1. gr. og markmiðum deiliskipulags, sbr. 5.1.1. gr.

96. Loks standast skilmálar í greinargerð hins kærða deiliskipulags ekki ákvæði 5.2. gr. skipulagsreglugerðar um skýrleika skilmála vegagerðar og efnistöku, sem virðist vera mjög á reiki hvernig á að standa að í alla staði og ekki síst þar sem mesta efnið á að fást; í E19 á verndarsvæði Neðra-Hvalárvatns. Það sem fram kemur í framkvæmdalýsingu (fskj. 2) sem hið kærða framkvæmdaleyfi byggir á um að efnistökusvæði E19 verði aðeins nýtt ef ekki fæst nægt efni við Hvalárósa, er í beinu misræmi við kafla 4.4 í hinu samþykktu deiliskipulagi, en þar kemur fram að það sé aðeins efnisnáma E20 sem ekki verður tekið úr nema nægt efni fái ekki við Hvalárósa. Efnisnáma E20 er í litlum hólma við ármót Rjúkandi og Hvalár og er tíu sinnum minni umfangs en sú sem ráðgerð er í Neðra-Hvalárvatni, E19. Í kafla 3.4.3, sem er umhverfisskýrsla deiliskipulagsins, segir orðrétt: “Efnistaka, vinnuvegir og starfsmannabúðir munu ekki raska vistkerfum og jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd“. Hið kærða leyfi til framkvæmda er því heldur ekki í samræmi við deiliskipulagið um efnistöku á svæði sem nýtur verndar 61. gr. náttúruverndarlaga.
97. Lokaorðin verða frá Skipulagsstofnun: „Um er að ræða virkjunarframkvæmdir á að mestu leyti óbyggðu og ósnortnu svæði í Ingólfsfirði, Ófeigsfirði og á Ófeigsfjarðarheiði sem samanstanda af mörgum framkvæmdaþáttum, svo sem fimm stíflum, fjórum [svo!] lónum, skurðum, göngum, stöðvarhúsi, veglagningu, efnistöku og haugsetningu. Áhrifasvæði fyrirhugaðra framkvæmda er töluvert umfangsmikið og nær til eyðibýggða og hluta af víðáttumiklu óbyggðu víðerni sem nær frá Steingrímsfjarðarheiði í suðri norður að Hornbjargi. [...] framkvæmdin hefur áhrif á vistkerfi, jarðminjar og landslag sem nýtur verndar samkvæmt náttúruverndarlögum. Vísast þar til 2., 3. og 61. gr. laganna, en forðast ber að raska náttúruminum sem njóta verndar samkvæmt 61. gr. laganna nema brýna nauðsyn beri til. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að náttúruverndarlögum kemur fram að með orðalaginu „brýn nauðsyn“ sé lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Framkvæmdin mun hafa, eins og hún er kynnt í matsskýrslu, veruleg áhrif á náttúruminjar sem njóta verndar samkvæmt umræddri grein náttúruverndarlaga.”

GÖGN

Með kærðu þessari fylgja eftirtalin gögn í afriti:

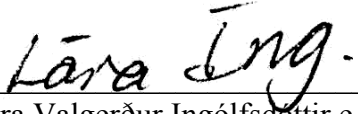
1. Loftmynd með landamerkjum Dranga, Drangavíkur og Engjaness, 19. júní 2019.
2. Afrit framkvæmdalýsingar leyfishafa 31. maí 2019.
3. Skjáskot af auglýsingu um hreppsnefndarfund 11. júní 2019.
4. Veðbókarvottorð fyrir Drangavík, 19. júní 2019.

Önnur tilvitnuð gögn eru aðgengileg á netinu ásamt því sem gert er ráð fyrir að leyfisveitandi leggi fram öll gögn skv. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

ÁSKILNAÐUR

Áskilinn er réttur til að koma að frekari kröfum, rökstuðningi, lagarökum og gögnum á síðari stigum þessa máls. Sérstaklega er áréttað að gætt verði að andmælarétti okkar.

Ásdís Virk Sigtryggisdóttir,
Guðjón Egill Ingólfsson,
Gunnar Ólafur Bjarnason,
Halldór Kristján Ingólfsson,
Ingunn Hinriksdóttir,
Karl Sigtryggsson,
Lára Valgerður Ingólfisdóttir,
Ólafur Gunnarsson,
Sigríður Sveinsdóttir og
Þórhildur Hrönn Ingólfisdóttir,


Lára Valgerður Ingólfisdóttir e.u.