

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
uua@uua.is

Egilsstöðum, 11. september 2024

Efni: Kæra vegna virkjunarleyfis Búrfellslundar, útgafið af Orkustofnun 12. ágúst 2024

Skeiða- og Gnúpverjahreppur, kt. 540602-4410, hefur falið undirrituðum lögmanni að kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, útgáfu Orkustofnunar á virkjunarleyfi fyrir 120 MW vindafsvirkjun, á vegum Landsvirkjunar.

Kæran varðar ákvörðun Orkustofnunar, kt. 500269-5379, Grensásvegi 9, 108 Reykjavík. Einnig verður vísað til Orkustofnunar, sem OS eða leyfisveitenda.

Leyfishafi/framkvæmdaraðili er Landsvirkjun, kt. 420269-1299, Katrínartúni 2, 105 Reykjavík.

Kröfugerð

Þess er krafist að ákvörðun Orkustofnunar frá 12. ágúst 2024 um að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi fyrir 120 MW Búrfellslundi verði felld úr gildi.

Málsatvik

Innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps eru margar virkjanir og mögulegir virkjunarkostir. Helstu atvik tengd virkjunarkostinum Búrfellslundi og stjórnábyrgð vegna hans verð hér rakin.

Um fjöllum í rammaáætlun

Virkjunarkosturinn Búrfellslundur kom fyrst til umfjöllunar í 3. áfanga rammaáætlunar (2013-2017). Búrfellslundur fékk merkinguna R3301A í umfjöllun verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Virkjunarkostinum var lýst í sérstakri skýrslu sem lá fyrir í verkefnisstjórn.¹ Í skýrslunni kom m.a. fram að:

- Líkleg heildarhæð vindmylla væri um 135 m
- Afl vindmylla yrði á bilinu 2,5-3,5 MW
- Fjöldi vindmylla væri allt að 80
- Stærð svæðisins væri 78 ferkílómetrar og lægi hvoru megin Þjórsár og í sveitarfélögunum Rangárþingi ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Í lokaskýrslu verkefnisstjórnar rammaáætlunar sem var afhent ráðherra 26. ágúst 2016² var lagt til að Búrfellslundur yrði settur í biðflokk, sjá bls. 178-179. Í umfjöllun verkefnisstjórnar kom m.a. fram að áhrif framkvæmda á einum stað næðu yfir mun stærra svæði en sjálft

¹ R3301A Búrfellslundur <https://gogn.orkustofnun.is/Skyrslur/OS-2015/OS-2015-04-Vidauki-85.pdf>

² <https://www.ramma.is/media/verkefnisstjorn-gogn/RA3-Lokaskýrsla-160826.pdf>

framkvæmdasvæðið. Helstu rök fyrir flokkun voru lágar einkunnir faghóps 1 og háar einkunnir faghóps 2. Jafnframt mikil neikvæð áhrif á mörg verðmæt ferðasvæði.

Virkjunarkosturinn Búrfellslundur kom í annað sinn til umfjöllunar í 4. áfanga rammaáætlunar. Þá fékk hann merkinguna R4301A. Þar fékk hann heitið Búrfellslundur – endurhönnun og var tilgreindur 120 MW. Þar var afl vindmylla áætlað 4-5 MW, mesta hæð 150 metrar og allt að 30 myllur. Skýrslu verkefnisstjórnar var skilað í lok skipunartíma þann 31. mars 2021.³ Virkjunarkosturinn R4301B Búrfellslundur var þar lagður til í biðflokk, sjá umfjöllun á bls. 235-236. Ástæður þeirrar tillögu voru þær sömu og réðu tillögu verkefnisstjórnar 3. Ekki hefur verið borin upp tillaga til þingsályktunar sem hvílir á vinnu verkefnisstjórnar 4. áfanga rammaáætlunar.

Tillaga um verndar- og orkunýtingaráætlun á grundvelli vinnu 3. áfanga rammaáætlunar var flutt á 145., 146. og 151. löggjafarþingi en var ekki afgreidd. Við upphaflegan undirbúning tillögunnar hafði hún hlotið umhverfismat áætlana og aðra opinbera kynningu í samræmi við 10. gr. laga nr. 48/2011. Tillagan var endurflutt á 152. löggjafarþingi, 2021-2022. Stjórnartillagan var lögð fram 8. febrúar 2022, sbr. þskj. 468.⁴ Virkjunarkosturinn Búrfellslundur, R3301A, var þar lagður til í biðflokk í samræmi tillögu verkefnisstjórnar 3. áfanga.

Við málsmeðferð Alþingis barst umsögn frá Landsvirkjun, dags. 25. febrúar 2022.⁵ Í kafla umsagnar vegna virkjunarkostsins Búrfellslundur R3301A, er upplýst að Landsvirkjun hafi unnið að breyttri útfærslu virkjunarinnar sem væri 120 MW og kallað var eftir því að virkjunarkosturinn yrði flokkaður í nýtingarflokk.

Með breytingartillögu meiri hluta um hverfis- og samgöngunefndar, dags. 11. júní 2022, var lagt til að virkjunarkosturinn Búrfellslundur, R4301B yrði flokkaður í nýtingarflokk. Í nefndaráli samdægurs⁶ kom m.a. fram:

Meiri hlutinn vísar sérstaklega til þeirra breytinga sem Landsvirkjun hefur gert á virkjunarkostinum þannig að um verði að ræða allt að 120 MW virkjun í stað 200 MW. Þær breytingar voru gerðar eftir að verkefnisstjórn skilaði tillögum sínum til ráðherra um flokkun virkjunarkosta. Í ljósi alls framangreinds leggur meiri hlutinn því til að virkjunarkosturinn verði færður úr biðflokki yfir í nýtingarflokk. Meiri hlutinn áréttar að um sama virkjunarkost er að ræða og tekinn var til umfjöllunar í verkefnisstjórn en þróun virkjunarkostsins hefur hins vegar leitt til breyttrar útfærslu hans eins og fram hefur komið og er sá kostur auðkenndur með númerinu R4301B í stað R3301A. Atvik virðast því vera þau að Alþingi hafi við málsmeðferð tillögunnar flokkað annan virkjunarkost en var til umfjöllunar í 3. áfanga rammaáætlunarferlis, en segir hins vegar að um sama kost sé að ræða og verkefnisstjórnin fjallaði um.

Þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða var samþykkt 15. júní 2022.⁷ Virkjunarkosturinn Búrfellslundur R4301B er þar flokkaður í nýtingarflokk.

Umhverfismat framkvæmdarinnar Búrfellslundur

³ <https://www.ramma.is/saga/4.-afangi-2017-2021/skil-verkefnisstjornar/>

⁴ <https://www.althingi.is/altext/152/s/0468.html>

⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-964.pdf>

⁶ <https://www.althingi.is/altext/152/s/1210.html>

⁷ <https://www.althingi.is/altext/152/s/1299.html>

Umhverfismatsferli vegna Búrfellslundar hófst á árinu 2014. Matsskýrsla lá fyrir í mars 2016.⁸ Í matsskýrslunni kemur fram að við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sé gert ráð fyrir að allt svæðið verði tekið undir framkvæmdir, en hvernig innra skipulag verði innan svæðis muni ekki liggja fyrir fyrr en á síðari stigum verkefnisins. Í 2. kafla, bls 13, kemur fram að fyrirhugað framkvæmdasvæði vegna Búrfellslundar nái yfir bæði hraun/sandsléttuna austan Þjórsár og Hafíð, sem sé þá í bæði Rangárþingi Ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Í kafla 3.7 á bls 42 kemur fram að tvö tengivirki í eigu Landsnets séu í næsta nágrenni vindlundarins og að nærliggjandi háspennulínur séu fimm. Einnig er tekið fram að Landsnet taki ákvörðun um hvernig tengingu við raforkuflutningskerfið verði háttáð þegar nánari forsendur um staðsetningu og stærð vindlundarins liggi fyrir.

Engar upplýsingar koma fram í umhverfismatinu um að byggja eigi nýtt tengivirki í Rangárþingi ytra til þess að tengja Búrfellslund við flutningskerfi Landsnets.

Í kafla 3.8 á blaðsíðum 42-44 er fjallað um efnisnámur sem þarf til að byggja Búrfellslund. Sagt er að stefnt sé að því að stærstur hluti verði fenginn úr tveimur námum, sem báðar séu staðsettar í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, þ.e. bæði Guðmundareyri og Frárennslisskurður Sultartangavirkjunar, sjá mynd bls. 44.

Ljóst er samkvæmt umhverfismatinu að gera þurfi ráð fyrir Búrfellslundi í skipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps með tilliti til framkvæmda- og áhrifasvæðis samkvæmt umhverfismati sem liggur til grundvallar virkjunarkostinum.

Sérstaklega er áréttað að engin af þeim þremur útfærslum vindorkulundar sem kynntar voru í umhverfismatinu, er eins og fyrirhuguð framkvæmd. Vísað er til korts á bls. 4 í matsskýrslu. Það er einungis tillaga 2 sem nær til þess svæðis sem fyrirhugaður Búrfellslundur nær til. Sá kostur, þ.e. tillaga 2, náði yfir stærst svæði, þ.e. 40 ferkílómetra beggja vegna Þjórsár og í nálægð við raforkuinnviði innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Álit Skipulagsstofnunar er dags. 21. desember 2016.⁹ Nánar verður fjallað um það undir málsrökum.

Skipulagsákvæðanir

Þann 8. júní 2023 sendi sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps erindi til Skipulagsstofnunar og lýsti yfir frestun á ákvörðun um landnotkun vegna fyrirhugaðs Búrfellslundar í samræmi við 7. gr. laga nr. 48/2011.¹⁰ Núgildandi skipulagsáætlun gerir ekki ráð fyrir Búrfellslundi.

Með bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 20. júní 2023,¹¹ staðfesti Skipulagsstofnun að tilkynning kæranda leiddi til að ákvörðun um landnotkun vegna Búrfellslundar væri frestað. Jafnframt kom fram af hálfu Skipulagsstofnunar að Skeiða- og Gnúpverjahreppur þyrfti að breyta aðalskipulagi sveitarfélagsins og gera grein fyrir varúðarsvæði á áhrifasvæði Búrfellslundar, sbr. ákvæði gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, n-liður.

⁸

[https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1182/B%C3%BArfellslundur_matsskyrsla_%20\(002\).pdf](https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1182/B%C3%BArfellslundur_matsskyrsla_%20(002).pdf)

⁹ <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1180/201507054.pdf>

¹⁰ Sjá bókun sveitarstjórnar á fundi 7. júní 2023.

<https://www.skeidgnup.is/is/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn/576>

¹¹ Bréfið er fylgiskjal C með kæru þessari.

Á vegum Rangárþings ytra hefur verið unnið að skipulagsgerð vegna Búrfellslundar. Aðalskipulagsbreyting var staðfest 8. maí 2024.¹² Deiliskipulag var auglýst 28. maí 2024.

Í deiliskipulagi er gerð nánari grein fyrir fyrirhugaðri framkvæmd. Skipulagssvæði er afmarkað við helgunarsvæði vindmylla (hámarkshæð vindmylla + 75 metrar) nærri mörkum við Skeiða- og Gnúpverjahrepp. Skipulagssvæðið liggur að Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Vikið verður að efnisatriðum skipulagsáætlana Rangárþings ytra undir málsrökum. Það er þó vakin athygli á nokkrum þáttum, að í þeim er ekkert fjallað um varúðarsvæði, sbr. l. lið skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Á bls. 11 er gerð grein fyrir því að nýtt tengivirki Landsnets, Ferjufit, verði reist innan svæðisins. Finna má upplýsingar um þá framkvæmd á vef Landsnets, en framkvæmdinni mun fylgja breyting á loftlínunum.¹³

Þá er á bls. 13, kafla 2.10, í deiliskipulaginu fjallað um efnistökusvæði. Heildarefnispörf í plön og vegi er áætluð allt að 158.000 rúmmetrar. 22.500 rúmetra þarf af steypuefni. Í deiliskipulagi er vísað til þess að óvissa sé um hvað af efni á framkvæmdasvæði nýtist og annað efni verði sótt í námur skilgreindar á aðalskipulagi Rangárþings ytra, en t.d. er nefnd náma við Langöldu sem er lokuð og frágengin.

Umsókn um virkjunarleyfi.

Vísað er til fylgibréfs OS með útgáfu framkvæmdaleyfis um helstu atvik við málsmeðferð umsóknar um virkjunarleyfi Búrfellslundar.¹⁴ Skeiða- og Gnúpverjahreppur sendi umsögn við umsókn Landsvirkjunar til Orkustofnunar, dags. 5. mars. 2024.¹⁵ Með umsögninni fylgdi minnisblað um Búrfellslund og álit Skipulagsstofnunar, dags. sama dag.

Kærandi hefur fengið afrit af umsóknargögnum. Til áréttingar er skjalið Hljóðvistar- og skuggavarp-sútreikningar Búrfellslundar, lagt fram sem fylgiskjal, merkt D.

Virkjunarleyfi var gefið út af OS, dags. 12. ágúst 2024 og birt á vef Orkustofnunar.¹⁶

Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps hefur ákveðið að kæra útgáfu virkjunarleyfisins.

Málsástæður og rök

1. Kæruheimild og umfjöllun um lögvarðra hagsmuni kæranda.

Kæruheimild er 37. gr. raforkulaga nr. 65/2003, sbr. einnig lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd-umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur miðast við lögformlega opinbera birtingu ákvörðunar, sbr. 2. mgr. 4. gr. síðast nefndra laga.

Lögvarðir hagsmunir kæranda hvíla stöðu kæranda sem sveitarfélags og lögákveðinni stöðu gagnvart virkjunarkostinum/framkvæmdinni Búrfellslundi og jafnframt beinum áhrifum framkvæmdarinnar gagnvart stjórnarsýsluverkefnum sveitarfélagsins.

¹² Sjá m.a. skipulagsgreinargerð

https://skipulagsaaetlanir.skipulagsstofnun.is/skipulagsvefur/DisplayDoc.aspx?itemid=g9dR7JXDUqjZiu2w_NdqQ

¹³ <https://www.landsnet.is/framkvaemdir/yfirlit-framkvaemda/framkvaemd/tengivirkid-ferjufit>

¹⁴ <https://vefskrar.orkustofnun.is/utgefin-leyfi/2024/Fylgibref-OS-2024-L005-01.pdf>

¹⁵ Gögnin eru fylgiskjöl.

¹⁶ <https://vefskrar.orkustofnun.is/utgefin-leyfi/2024/Leyfi-OS-2024-L005-01.pdf>

Virkjunarkosturinn Búrfellslundur, sem fjallað var um í 3. áfanga rammaáætlunar, var innan marka sveitarfélaganna Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Rangárbíngs ytra. Lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun kveða á um áhrif verndar- og orkunýtingaráætlunar á réttarstöðu sveitarfélaga varðandi skipulagslega stöðu virkjunarkosta, sbr. 1. og 2. mgr. 7. gr. laganna. Kærandi hefur tekið ákvarðanir á grundvelli 2. mgr. og lagt fram erindi til Skipulagsstofnunar um frestun skipulags vegna Búrfellslundar. Skipulagsstofnun hefur staðfest þýðingu ákvörðunar sveitarfélagsins og jafnframt upplýst um þörf á að aðalskipulag sveitarfélagsins geri grein fyrir varúðarsvæði vegna Búrfellslundar, sbr. fylgiskjal C.

Umfjöllun 3. áfanga rammaáætlunar og umhverfismat framkvæmdar varðar framkvæmd innan sveitarfélagsins sem hefur veruleg umhverfisáhrif innan þess. Kærandi hefur sem stjórnvald lögákvæðið hlutverk samkvæmt lögum nr. 106/2000 og yngri umhverfismatslöggjöf, að hafa eftirlit með áhrifum framkvæmdar á landnýtingu og aðra hagsmuni innan sveitarfélagsins.

Skipulagslög nr. 123/2023 gera ráð fyrir lögákvæðnu hlutverki aðliggjandi sveitarfélaga gagnvart aðalskipulagi og deiliskipulagi, sbr. m.a. 28., 30. og 41. gr. laganna. Kærandi hefur lögvarða hagsmuni vegna leyfisveitingar framkvæmda sem grundvallast á slíkum skipulagsáætlunum.

Kærandi hefur sett fram umsögn við umsókn um virkjunarleyfi og hefur lögvarða hagsmuni af því að bera réttmæti útgáfu virkjunarleyfisins fyrir úrskurðarnefnd. Ljóst er að virkjunarleyfi varðar landnotkun inn sveitarfélagsins, og má þar m.a. nefna ákvæði um vöktun, ísingu, þætti varðandi hljóðvist, skuggaflökt o.fl.

Virkjunarleyfið og sú málsmeðferð sem það hvílir á hefur fjölþætt áhrif á lögbundin verkefni kæranda sem sveitarfélags, s.s. á sviði skipulagslaga, mannvirkjalöggjafar, náttúruverndarlaga og ákvæða sveitarstjórnarlaga að láta sig málefni íbúa sveitarfélagsins varða.

2. Meginsjónarmið og lagagrundvöllur fyrir ákvörðun um virkjunarleyfi.

Kærandi vísar til meginreglna ógildingarfræða stjórnarsýsluréttar, sem fela í sér að ógilda skuli stjórnarsýsluákvörðun ef annmarki er á henni efnislega eða ef brotnar hafa verið málsmeðferðarreglur þannig að áhrif kunni að hafa haft á efni stjórnvaldsákvörðunar. Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé efnislega röng, en jafnframt hafi verið brotnar málsmeðferðarreglur þannig að leiði til ógildingar. Þar hefur mesta þýðingu brot á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Lagagrundvöllur fyrir ákvörðun OS um útgáfu virkjunarleyfis hvílir á 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis koma nánar fram í raforkulögum og reglugerð settri á grunni laganna. Þá ræðst þýðing skilyrða nánar af annarri löggjöf.

Ljóst er að útgáfa virkjunarleyfis, er eitt þess sem þarf til svo að virkjun verði reist. Hlutverk OS felur í sér nokkuð víðtæka skoðun á forsendum framkvæmdar og er ákvæðið grundvallarleyfi, enda virkjanir og starfsemi þeirra á fagsviði OS. Vísað er til 1. gr. raforkulaga um þau markmið sem búa að baki lögnum. Að þessu leyti væri besta og eðlilegasta stjórnarsýsluframkvæmdin að virkjunarleyfi væri ekki gefið út fyrr en aðrar leyfisveitingar liggja fyrir.

Tekið er fram að sértækari þættir annarra leyfisveitinga geta varðað þætti sem eru utan fagsviðs OS. Það er því nauðsynlegt að OS eigi samráð við slíka aðila til að útgáfa virkjunarleyfis byggji á réttum grundvelli og fullnægjandi rannsókn OS. Um þetta má til hliðsjónar vísa til úrskurðar UUA í máli nr. 3/2023.

Helstu skilyrði tengd virkjunarleyfi verða nú rakin og sýna víðtækt hlutverk OS og þar af leiðandi hve rannsóknarskyldur OS eru víðtækar.

Í 3. mgr. 4. gr. raforkulaga kemur fram:

Áður en leyfishafi hefur framkvæmdir á eignarlandi á grundvelli leyfis þarf að hafa náðst samkomulag við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald eða ákvörðun um eignarnám skv. 23. gr. að liggja fyrir. Hafi hvorki náðst samkomulag um endurgjaldið né eignarnáms verið óskað innan 90 daga frá útgáfu leyfis fellur það niður. Ákvæði þetta gildir einnig um nýtingu auðlinda í þjóðlendum eftir því sem við á.

Í 2. mgr. 5. gr. raforkulaga kemur fram:

Orkustofnun getur sett skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis er lúta að því að tryggja nægilegt framboð raforku, öryggi, áreiðanleika og skilvirkni raforkukerfisins og nýtingu endurnýjanlegra orkulinda. Enn fremur má setja skilyrði er lúta að umhverfisvernd, landnýtingu og tæknilegri og fjárhagslegri getu virkjunarleyfishafa. Öll skilyrði skulu tilgreind í reglugerð.

Þá verður hlutverk OS einnig leitt af kröfum um efni virkjunarleyfis, sbr. 1. mgr. 6. gr. raforkulaga:

Í virkjunarleyfi skal m.a. tilgreina:

- 1. Stærð virkjunar og afmörkun virkjunarsvæðis.*
- 2. Hvenær framkvæmdir skuli hefjast í síðasta lagi og hvenær þeim skuli lokið.*
- 3. Upplýsinga- og tilkynningarskyldu leyfishafa til Orkustofnunar og flutningsfyrirtækis sem nauðsynleg er til að viðkomandi aðilar geti rækt hlutverk sitt.*
- 4. Öryggis- og umhverfisverndarráðstafanir.*
- 5. Skilyrði um tæknilega og fjárhagslega getu leyfishafa.*
- 6. Ráðstöfun mannvirkja og tækja þegar notkun þeirra er hætt.*
- 7. Önnur atriði er lúta að skilyrðum leyfis og skyldum leyfishafa samkvæmt lögum þessum.*

Í reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga, eru nánari ákvæði um virkjunarleyfi. Í 4. gr. er rakið hvað skuli fylgja umsókn. Í 5. gr. eru sett fram nánari skilyrði um efni virkjunarleyfis.

Af ákvæðum laga og reglugerðar er ljóst að hlutverk OS við útgáfu virkjunarleyfis er víðtækt. Þótt tilteknir þættir geti að hluta verið á fagsviði annarra stofnana eða leyfisveitenda, þá er sýnt að OS er fagstofnun á sviði raforkumála. Þegar kemur að því fjalla um og greina áhrif rekstrar vindorkuvers á þætti á sviði umhverfisáhrifa, landnotkun o.þ.h. er það OS, sem býr yfir þekkingu á því sviði. Þar sem um fyrsta vindorkuver á Íslandi er að ræða, var sérstaklega brýnt að OS gætti að rannsókn máls.

3. Þingsályktun um verndar og orkunýtingaráætlun. Búrfellslundur R4301B hefur ekki fengið málsmeðferð verkefnisstjórnar.

Undir málsatvikum er því lýst að verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar fjallaði um virkjunarkostinn Búrfellslundur R3301A. Þegar skýrsla verkefnisstjórnar lá fyrir hófst undirbúningur þingsályktunartillögu í samræmi við málsmeðferðarreglur 10. gr. laga nr. 48/2011. Þannig fór fram samráðs- og kynningarferli og umhverfismat áætlana, sbr. 4. mgr. Þar á eftir tók ráðherra tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar, sbr. 5. mgr. Umrædd málsmeðferð beindist að virkjunarkostinum Búrfellslundur R3301A.

Undir málsmeðferð Alþingis var flokkun Búrfellslundar breytt úr biðflokki í nýtingarflokk, sbr. umfjöllun meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar. Jafnframt var tilgreint að virkjunarkosturinn væri Búrfellslundur R4301B og gengið út frá því að hann væri 120 MW. Tillagan var samþykkt í þeim búning.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga 48/2011 tekur verndar- og orkunýtingaráætlun til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Kærandi telur ljóst að ef verkefnisstjórn hefur ekki fjallað um ákveðinn virkjunarkostkost sé því ekki heimild í lögum að flokka slíkan virkjunarkostkost í orkunýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk.

Í 1. mgr. 4. gr. laganna kemur fram að í orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falli virkjunarkostir sem er áætlað á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. að ráðast megi í. Í 2. mgr. 4. gr. kemur fram að stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í orkunýtingarflokki.

Í 1. mgr. 5. gr. kemur fram að í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falli virkjunarkostir sem er talið að aflu þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Í 2. mgr. 5. gr. kemur fram að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki.

Búrfellslundur samkvæmt númeri R4301B sem Orkustofnun veitti virkjanaleyfi fyrir, fékk ekki umfjöllun verkefnisstjórnunar rammaáætlunar 3. áfanga. Sá kostur hafði heldur ekki með neinum hætti komið til umfjöllun í málsmeðferð á grundvelli 10. gr. laga 48/2011, sem var undanfari þingsályktunarinnar.

Áréttað er að þótt verkefnisstjórn 4. áfanga rammaáætlunar hafi fjallað um virkjunarkostinn Búrfellslundur – endurhönnun nr. R4301A, þá virðist þar um enn annan kost að ræða. Sá kostur var lagður til í biðflokk af verkefnisstjórn. Ekki hefur ennþá verið fjallað um þann kost í þingsályktun eða í samráðsferli eftir 10. gr. laga nr. 48/2011.

Umfjöllun í fylgibréfi OS með virkjunarleyfi, sjá bls. 5, virðist staðfesta að verið sé að gefa út virkjunarleyfi vegna virkjunarkostsins Búrfellslundur endurhönnun, R4301B. Sá virkjunarkostur hefur ekki hlotið málsmeðferð hjá verkefnisstjórn, samráðsferli og Alþingi, í samræmi við kröfur laga nr. 48/2011. Útgáfa virkjunarleyfis var því óheimil.

4. Ákvörðun um frestun skipulags. Virkjunarkostur í biðflokki.

Í umfjöllun umhverfis- og samgöngunefndar í nefndarálit, sbr. umfjöllun undir málsatvikum, virðist óskýrt hvort Alþingi hafi tekið inn nýjan virkjunarkost Búrfellslundur R4301B og flokkað í nýtingarflokk án umfjöllunar verkefnisstjórnar og kynningar skv. lögum nr. 48/2011 eða líti svo á að um sé að ræða sama virkjunarkost og Búrfellslundur R3301A.

- Ef um annan virkjunarkost er að ræða, þá er vísað til umfjöllunar hér frammar um að virkjunarkosturinn, Búrfellslundur R4301B, hafi ekki fengið umfjöllun verkefnisstjórnar og málsmeðferð skv. lögum nr. 48/2011 og því óheimilt að flokka hann í nýtingarflokk.
- Ef um sama virkjunarkost er að ræða og verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar fjallaði um, verður réttarstaða hans að ráðast af lögum nr. 48/2011, sbr. umfjöllun hér á eftir.

Sýnt er að virkjunarkosturinn Búrfellslundur, sem gengur undir þremur númerum og felur í sér mismunandi útfærslur, hefur fengið sérstaka og fordæmalausa málsmeðferð, sem samræmist

ekki lögum nr. 48/2011. Lög nr. 48/2011 gera ekki ráð fyrir að Alþingi geti við málsmeðferð þingsályktunar breytt eða tekið upp nýja virkjunarkosti. Kærandi áréttar að við samþykkt þingsályktana fer Alþingi ekki með lögjafarvald. Flokkun virkjunarkosts með þingsályktun upphefur ekki ákvæði lögjafar nr. 48/2011, sbr. m.a. umfjöllun í Hæstaréttardómi nr. 36/2023.

Í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur fram að verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. þó 2. mgr.

Í 2. mgr. 7. gr. kemur fram að sveitarstjórnnum er heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að tíu ár og skal tilkynna slíka ákvörðun til Skipulagsstofnunar innan árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar. Skal meðan fresturinn stendur fara með þann kost eins og kosti í biðflokki. Að fresti liðnum skal skipulag viðkomandi svæðis samræmt þágildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Sveitarstjórn getur þó óskað eftir heimild Skipulagsstofnunar til þess að fresta að hámarki til þriggja ára í viðbót ákvörðun um landnotkun enda séu fyrir því gildar ástæður. Áður en Skipulagsstofnun tekur afstöðu til erindis sveitarstjórnar skal hún óska umsagnar verkefnisstjórnar skv. 8. gr. um erindið. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um frestun er ekki kæránleg til þess ráðherra er fer með skipulagsmál.

Kærandi hefur á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 48/2011 tilkynnt um frestun virkjunarkostsins Búrfellslundur, sem fjallað var um af verkefnisstjórn í 3. áfanga rammaáætlunar. Sá virkjunarkostur hefur því þá réttarstöðu að vera í biðflokki. OS var því óheimilt að veita virkjunarleyfi vegna virkjunarkostsins, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna.

5. Skipulagsleg staða framkvæmdar

Við umfjöllun um virkjunarleyfisumsókn vegna Búrfellslundar bar Orkustofnun að gæta að samræmi framkvæmdar við gildandi skipulagsákvæðanir.

Kærandi telur þá afstöðu sem fram kemur í fylgibréfi OS um hlutverk gagnvart skipulagsáætlunum ekki rétta. Þar kemur fram að ábendingar í álit Skipulagsstofnunar sem varða skipulagsgerð og tengjast framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar séu utan við verksvið Orkustofnunar og er því ekki tekin afstaða til þeirra þátta að öðru leyti en kemur fram í fylgibréfinu. Kærandi telur ljóst að innan verksviðs OS falli að taka afstöðu til þess hvort umsótt virkjunarframkvæmd samræmist gildandi skipulagsáætlunum og hvort starfsemi sem fylgir virkjun samræmist þeim, m.a. varðandi landnotkun, öryggissjónarmið, efnistöku o.fl. þætti.

Í aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps er ekki gerð grein fyrir Búrfellslundi með nokkrum hætti, en mannvirki virkjunar eru fyrirhuguð nærri sveitarfélagamörkum og deiliskipulags- og virkjunarsvæði liggur að sveitarfélagamörkum. Deiliskipulagið gerir ráð fyrir að helgunarsvæði hvefarr vindmyllu miðist við hámarkshæð vindmyllu + 70 metra.

Enginn lagagrundvöllur og/eða stefnumörkun liggur fyrir um þá nálgun að miða skipulagssvæði við svo litla fjarlægð. Sýnt er að það er á fagsviði OS að meta hvort slíkt helgunarsvæði sé nægjanlegt og forsvaranlegt með tilliti til snúnings vindmylluspaða, hljóðmengunar, ískasts og fleiri þátta.¹⁷

¹⁷ Til samanburðar má líta til reglna og viðmiðana í Noregi, sem varða fjölmarga þætti, s.s. um kröfur vegna skipulagsgerðar, stöðu lands í nágrenni vindorkugarðs, ískast, skuggaflökt o.fl. Sjá meðf. <https://www.nve.no/energi/tilsyn/miljoetilsyn-energiantlegg/veiledere-og-rapporter-for-vindkraftverk/>

Sérstaklega er vísað til greinar 4.3.1. gr. í skipulagsreglugerð, þar sem gerð er grein fyrir athafna- og iðnaðarsvæðum en jafnframt varúðarsvæði og náttúruvá. Kærandi vísar til þess að Orkustofnun telur óvíst að helgunarsvæði virkjunar nægi sem öryggissvæði vegna ískasts. Það er því óvíst hvort starfsemin rúmist innan þess virkjunarsvæðis. Þá verður af fylgibréfinu ekki ráðið að nokkur rannsókn hafi farið fram hjá OS varðandi hljóðvist út fyrir virkjunarsvæði.

Í raun eiga svipuð sjónarmið við varðandi aðra þætti. Það svæði sem deiliskipulag afmarkar fyrir starfsemin nær ekki til lands sem verður fyrir sérstökum og beinum áhrifum af vindorkuveri og skipulag ætti að gera grein fyrir.

- Hljóðvist. Samkvæmt matsskýrslu mun hljóðvist ná langt út fyrir virkjunarsvæði, sbr. myndir á bls. 108-110. Vísað er til reglugerðar um hávaða nr. 724/2008, sbr. 5. gr. um að við skipulagsgerð skuli miða við að hljóðstig verði undir tilteknum mörkum. Gert er ráð fyrir að mörk „kyrrláts svæðis“ verði í 1,5 km frá vindmyllum.
 - o Sjá einnig fylgiskjal D, sem sýnir að hávaði yfir 45-50 dB verður út fyrir virkjunarsvæði og inn fyrir Skeiða- og Gnúpverjahrepp. Hins vegar er ljóst að deiliskipulagssvæði/virkjunarsvæði nær yfir slík svæði innan Rangárbings ytra.
 - o Það er reyndar áberandi að fylgiskjal D sýnir töluvert meiri hljóðmengun en matsskýrsla. Hafa ber í huga að matsskýrsla tók til minni vindmylla, en umsótt framkvæmd (sjá umfjöllun um stöðu umhverfismats).
- Skuggaflökt. Gerð er grein fyrir skuggaflökti á mynd á bls. 68 í matsskýrslu. Flöktið mun ná langt inn í Skeiða- og Gnúpverjahrepp, sbr. einnig fylgiskjal D. Eðli máls hefur það áhrif landnotkun þar.
- Orkuvinnsla. Miðað er við að í stefnu ríkjandi vindátta, hafa vindmyllur áhrif á vindorkunýtingu í fjarlægð sem samsvarar 7-8 földu þvermáli vindmyllu. Búrfellslundur mun þannig hafa áhrif á landnýtingu til mögulegrar vindorku inn í Skeiða- og Gnúpverjahreppi.

Að mati kæranda getur OS sem fagstofnun á sviði raforkumála, ekki vísað til þess að þættir varðandi skipulag falli utan valdsviðs stofnunarinnar þegar álitaefti varða áhrif sem vindmyllur hafa á nærliggjandi umhverfi. Það er á fagsviði OS.

Þá er vísað til þess að skipulagsákvæðanir geri ekki grein fyrir efnistöku sem muni fylgja framkvæmdinn, sbr. nánari umfjöllun um breytingar á framkvæmd.

6. Staða vegna umhverfismats og málsmeðferð OS.

Við umfjöllun um virkjunarleyfisumsókn vegna Búrfellslundar bar Orkustofnun að gæta að samræmi framkvæmdar við umhverfismat framkvæmdar. Með vísan til bráðabirgðaákvæðis 1 í lögum nr. 111/2021, gildir:

Í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli framkvæmdar sem fellur undir lög þessi er lokið við gildistöku laga þessara skulu ákvæði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er lúta að leyfisveitingum vegna framkvæmdarinnar gilda.

Við leyfisveitingu bar því að fylgja ákvæðum laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Ákvæði 13. gr. laganna varðar sérstaklega leyfisveitingar vegna hinnar umhverfismetnu framkvæmdar. Í 2.-4. mgr. greinarinnar eru svohljóðandi ákvæði, sbr. breytingarlög nr. 96/2019:

Orkustofnun bar að taka afstöðu til samsvarandi þátta þegar kom að fyrstu útgáfu virkjunarleyfis fyrir vindorkulund á Íslandi.

Við ákvörðun um útgáfu leyfis til framkvæmdar samkvæmt flokki A skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar til grundvallar.

Leyfisveitandi skal taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð er grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Leyfisveitandi skal í greinargerðinni einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni er til ef um það er fjallað í álit Skipulagsstofnunar.

Leyfisveitandi skal birta opinberlega með auglýsingu ákvörðun sína um útgáfu leyfis innan tveggja vikna frá afgreiðslu þess. Í auglýsingunni skal tilgreina hvar greinargerð um afgreiðslu leyfis er aðgengileg og tilgreina um kæruehimild og kærufrest þegar það á við.

Kærandi byggir á því að Orkustofnun hafi í raun ekki tekið saman greinargerð um samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Hafa ber í huga að tilgangur sérstakrar greinargerðar er ekki einungis formskilyrði, heldur er það grundvallarþáttur í að gera umhverfismat heildstætt gagnvart almenningi og hagsmunaaðilum að leyfisveitandi fjalli um umhverfismat í sérstöku skjali.

Umfjöllun fylgibréfs OS með virkjunarleyfi, felur í sér mjög takmarkaða umfjöllun sem nær til þessara þátta. Sérstakleg skortir á að umfjöllun beinist að lýsingu þeirrar framkvæmdar sem sótt er um leyfi fyrir og þeirri framkvæmd sem Skipulagsstofnun veitti álit á. Í fylgiskjali OS er nær einungis vísað til þess að framkvæmdaraðili hafi minnkað umfang framkvæmdar, en ekkert fjallað um þær efnislegu breytingar sem orðið hafa á framkvæmdinni, m.a. varðandi námur, tengingar við kerfi Landsnets o.fl.

Kærandi vísar til úrskurðar nr. 3/2023 varðandi virkjunarleyfi Hvammsvirkjunar, þar sem kom fram að ágallar hefðu verið á málsmeðferð Orkustofnunar hvað varðar skyldur hennar gagnvart 13. gr. laga nr. 106/2000. Ágallar á málsmeðferð OS virðast meiri í máli þessu og virðist stofnunin ekki hafa tekið mið af úrskurði UUA í máli nr. 3/2023, til að bæta vinnubrögð að efni og formi til.

Þessi staða tengist jafnframt öðrum rökum kæranda, t.d. að í raun gera skipulagsáætlanir ekki grein fyrir því hvernig efnisþörf framkvæmdar verður mætt og að vinnsla OS á sjálfstæðri greinargerð um umsóttu framkvæmd og umhverfismat, hefði dregið þessa ágalla fram.

7. Breyting á framkvæmd frá umhverfismati og samkvæmt umsókn. Álit Skipulagsstofnunar.

Í bréfi umsögn kæranda til OS, dags. 5. mars 2024, var vísað til þess að umhverfismat vegna „nýs“ Búrfellslundar lægi ekki fyrir. Með bréfinu fylgdi minnisblað um Búrfellslund og álit Skipulagsstofnunar. Kærandi byggir á því að umsótt framkvæmd sé í raun ný framkvæmd. Þá var OS bent á þá skyldu að kalla eftir álit Skipulagsstofnunar um það hvort endurskoða þurfi umhverfismat framkvæmdarinnar að hluta eða í heild ef forsendur umhverfismatsskýrslu hafi breyst verulega. Kærandi telur að rannsóknarskyldur OS hafi átt að leiða til slíks erindis og að óheimilt væri að gefa út virkjunarleyfi, einungis af þeirri ástæðu.

Í fylgibréfi OS er umsögn kæranda svarað takmarkað og ekki vikið að þeim þáttum sem komu fram í minnisblaðinu, sjá bls. 3-4 í fylgibréfinu. OS vísar þar til þess að umsækjandi hafi mótmælt sjónarmiðum kæranda að um væri að ræða aðra framkvæmd og að breytingar væru einungis

viðbrögð við álit Skipulagsstofnunar. Af hálfu OS er svo vísað til úrskurðar UUA í máli nr. 3/2023, þar sem fjallað var um breytingar á framkvæmdinni, Hvammsvirkjun og lagaskil laga nr. 111/2021 og 106/2006. Þá vísar OS til þess að breytingar séu innan sama svæðis og var metið og ný framkvæmd væri minni.

Kærandi mótmælir þessari afstöðu OS og bendir á nokkur grundvallaratriði:

- A. Mat á umhverfisáhrifum náði til framkvæmdar í heild og var ekki bundið við afmarkað framkvæmdarsvæði. Umhverfisáhrif ná út fyrir eiginlegt mannvirkjasvæði og framkvæmd hvíldi jafnframt á nýtingu náma víðar.
- B. Mat á umhverfisáhrifum tók mið af því að framkvæmd væri á svæði sem þegar væri raskað og innviðir vegna annarra virkjana nýttust vegna þess. Breytt framkvæmd felur í sér að það muni ekki eiga við með sama hætti.
- C. Mat á umhverfisáhrifum tók mið af nýtingu þeirra mannvirkja Landsnets og tengivirkja sem eru til staðar. Ný framkvæmd gerir ráð fyrir að nýtt tengivirki verði byggt og staðsett að Ferjufitum.¹⁸
- D. Mat á umhverfisáhrifum byggði á því að námur innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps yrðu nýttar vegna framkvæmdar að mestu. Ný framkvæmd er mjög óskýr um hvar námur verða nýttar.
- E. Mat á umhverfisáhrifum tók til smærri vindmylla, þótt hámarkshæð væri 150 m og hin sama. Óskýrt er við hvaða þvermál vindmylla var miðað við í umhverfismati, en gögn bera um að miðað hafi verið við 115 m. Umsótt framkvæmd gerir ráð fyrir 140 metra þvermáli.

Nánar um lið A og B. Enginn kostur til umhverfismats Búrfellslundar er eins hin umsóttá framkvæmd. Einungis tillaga 2 gerði ráð fyrir nýtingu þess svæðis, en sá kostur lá innan beggja sveitarfélaga og þ.m.t. að tengivirkjum þar. Þá var stærsta efnistökusvæðið einnig innan svæðisins. Við umhverfismat er ekki unnt að leggja fram tillögur um fjölmarga mismunandi kosti, en byggja endanlega framkvæmd á bútasauri þeirra tillagna, þar sem jákvæðir þættir kyntra framkvæmdakosta falla utan endanlegrar framkvæmdar.

Nánar um lið C. Í matsskýrslu Landsvirkjunar, bls. 42, var gerð grein fyrir því að tvö tengivirki væru á svæðinu, þ.e. við Sultartangastöð og Búrfellsstöð. Skýrslan verður ekki skilin öðruvísi en gengið hafi verið út frá því að þau yrðu notuð, þótt Landsnet myndi ákveða tengingu. Í öllu falli var ekkert fjallað um þörf á nýju tengivirki. Samkvæmt upplýsingum Landsnets er fyrirhugað nýtt tengivirki vegna Búrfellslundar.

Nánar um lið D. Samkvæmt matsskýrslu, bls. 42-43 var gert ráð fyrir að stærstur hluti efnis kæmi úr námum úr Guðmundareyri og námu við frárennslisskurð Sultartangavirkjunar. Báðar námurnar eru innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Efni á framkvæmdasvæði myndi ekki fullnægja þörfum framkvæmdar, hvorki hvað varðar gæði né magn. Í deiliskipulagi fyrir framkvæmd er gerð grein fyrir óvissu um hvort steypumöl finnist á svæðinu. Þá er gert ráð fyrir ótilteknum efnisflutningum í aðrar námur innan Rangárpings ytra. Slíkar námur er ekki inn á skipulagi og tilgreint að einni mögulegri námu hafi verið lokað. Framkvæmdin er gjörbreytt varðandi námur og sýnt að umfang nýs efnisnáms mun falla undir tilkynningarskyldu, sbr. I. viðauka laga nr. 111/2021.

Vegna liðar E er vísað til þess að umhverfismat tók til vindmylla sem voru allt að 150 á hæð en áætluð stærð 2,5-3,5 MW en þvermál ótilgreint í matsskýrslu. Í frummatsskýrslu var þvermál

¹⁸ <https://www.landsnet.is/framkvaemdir/yfirlit-framkvaemda/framkvaemd/tengivirkid-ferjufit>

tilgreint 115 metrar.¹⁹ Samkvæmt gögnum frá leyfisveitenda gerir virkjunarkosturinn Búrfellslundur – Endurhönnun grein fyrir því að vindmyllur verði 4-5 MW, 150 metrar á hæð og þvermál spaða allt að 140 m. Ljóst er að þróun hefur átt sér stað í hönnun vindmylla frá því umhverfismat var gert fyrir 8-10 árum. Hluti þeirrar þróunar er að afl vindmylla hefur aukist, án þess að auka heildarhæð, en með því að auka þvermál og bæta hönnun. Umsótt framkvæmd gerir óumdeilanlega ráð fyrir stærri vindmyllum að uppsettu afli. Þá má ætla að þvermál vindmylla sé meira, sem eðli máls samkvæmt raskar forsendum umhverfismats varðandi hljóðvist, ískast²⁰, skuggavarp, fuglarannsóknir²¹ o.fl. þætti.

Kærandi telur sjónarmið OS ekki standast. Ljóst er að um breytta framkvæmd er að ræða en ekki aðeins að umfang framkvæmdar hafi minnkað. Breyttir þættir framkvæmdar hafa ekki verið umhverfismetrir.

Þá er vísað til álits Skipulagsstofnunar frá 21. desember 2016. Umhverfimatíð varðaði fyrsta vindorkulund á Íslandi. Sýnt er að með samanburði við kröfur til umhverfismats vegna vindorkuvera á síðustu 2-3 árum, að draga verður í efa umhverfismat vegna Búrfellslundar teljist fullnægjandi. Niðurstaða álits Skipulagsstofnunar ber um að bæta þyrfti við greiningu á ýmsum umhverfisáhrifum við síðari málsmeðferð, þ.e. við leyfisveitingar og skipulagsgerð. Það leiðir til ályktana um að matsáætlun hafi ekki uppfyllt kröfur 8. gr. laga nr. 106/2000 á sínum tíma. Dregið er í efa að úr þessum annmörkum hafi verið bætt. Sem dæmi er nefnd umfjöllun álits Skipulagsstofnunar um að gera þyrfti nánari grein fyrir efnistöku. Í raun hefur breyting framkvæmdar skapað meiri óvissu um efnistöku og umhverfisáhrif vegna hennar. Þá má nefna að umhverfismatsskýrsla vegna skipulagsbreytinga fjallar ekki um þvermál vindmylla og þ.a.l. er ekki bætt úr óvissuþáttum frá umhverfismatsferli framkvæmdar.

Vegna þeirra óvissuþátta sem niðurstaða álits Skipulagsstofnunar tiltekur, eru jafnframt sterkari rök fyrir því að breytingar frá upphaflegum framkvæmdakostum, eigi að leiða til endurskoðunar umhverfismats, áður en forsendur verða til leyfisveitingar Orkustofnunar.

8. Annað um málsmeðferðar virkjunarleyfis – Efnisannmarki.

Sá ágalli er á málsmeðferð OS, að stofnuninni bar að senda fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um nauðsyn endurskoðunar umhverfismats. Þótt ekki sé beint lagákvæði um þá skyldu skv. lögum nr. 106/2000, þá leiðir skyldan af þeirri rannsóknarskyldu sem hvílir á OS sem leyfisveitanda. Umrædd skylda er nú skýrlega orðuð í 28. gr. laga nr. 111/2021.

Kærandi telur umfjöllun OS í fylgibréfi með framkvæmdaleyfi um breytingar á Hvammsvirkjun ekki réttmæta. Breytingar sem urðu á framkvæmdinni Hvammsvirkjun eru allt annars eðlis en á við um Búrfellslund. Breytingar á Búrfellslundi, fela í sér minnkun umfangs, en hins vegar leiðir færsla svæðisins til þess að þörf er á nýjum og öðrum framkvæmdum annarsstaðar. Einnig er

¹⁹ Sjá bls. 18 <http://gogn.lv.is/files/2015/2015-087.pdf> Í áliti Skipulagsstofnunar, bls. 4 kemur fram að lengd spaða verði 40-60 m.

²⁰ Munur á ummáli hrings með 115 og 140 metra þvermál er 361 m og 440 m. (þvermál x π). Aukningin er um 22%. Það hefur þá þýðingu að spaðaendi stærri vindmyllu fer þeim mun hraðar við sama snúning, sem eru áhrifaþættir varðandi ískast, hljóð o.s.frv.

²¹ Munur á flatarmáli hreyfiflatar vindmylluspaða með 115 og 140 metra þvermál er 10.250 fermetrar og 15.400 fermetrar ($r^2 \times \pi$). Aukningin er 50%. Slíkar forsendur hafa eðli máls þýðingu við greiningu skuggavarpis og áflugshættu við umhverfismat.

Jafnframt er hreyfiflötur vindmyllu nær jörðu, þegar hámarkshæð er óbreytt en spaðalengd aukin. Það getur haft þýðingu vegna tiltekinna fuglategunda.

sýnt að tækniþróun hefur leitt til þess að nú er gert ráð fyrir aflmeiri vindmyllum, með meira þvermál, jafnvel þótt hámarkshæð hafi ekki aukist.

Fjöldi úrskurða er um að breytingar á staðsetningu og eiginleikum framkvæmdar, án aukningar umfangs, leiði til matsskyldu eða endurskoðunar umhverfismats, sbr. t.d. úrskurður UUA nr. 17/2021. Þá hefur tækniþróun og breytt útfærsla leitt til endurskoðunar umhverfismats, sbr. t.d. úrskurð nr. 125/2014.

Í virkjunarleyfi OS vegna Búrfellslundar er ekki fjallað um stærð vindmylla, þ.e. uppsett afl hvernar vindmyllu, hæð eða þvermál. Einungis heildar uppsett afl, 120 MW. Þótt leiða megi kröfur varðandi hæð og stærð vindmylla af umhverfismati²² og umsóknargögnum, verður að gæta að því að hver vindmylla er í raun sjálfstæð virkjun. Þá eru vindorkugarðar reknir þannig að stakar vindmyllur geta verið teknar úr notkun vegna viðhalds. Gögn frá umsækjanda gera ráð fyrir að varavindmyllur verði á virkjunarsvæði o.fl. Umhverfisáhrif vindmylla ráðast ekki einungis af hæð vindmylla, heldur einnig þvermáli spaða og stærð.

Það er því grundvallaratriði að efni virkjunarleyfis sé skýrt um hversu margar vindmyllur megi setja upp og hvað sé hámarksuppsett afl hvernar. Eins hvort unnt sé að líta á uppsett afl vindorkugarðs, miðað við virkar vindmyllur á ársgrundvelli, eða hvort uppsett afl takmarkar algjörlega mannvirki á virkjunarsvæði.

9. Skortur á þjóðlenduleyfi

Vísað er til ákvæða 4. mgr. 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003, varðandi nauðsyn á heimildum til nýtingar lands og auðlinda. Í mati á umhverfisáhrifum var gert ráð fyrir að efnistaka framkvæmdarinnar færi aðallega fram í námum innan Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sem eru á þjóðlendu.

Með vísan til 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998, sbr. breytingarlög nr. 126/2011, eru það sveitarfélög sem veita leyfi til nýtingar náma og annarra jarðefna. Ekkert slíkt leyfi liggur fyrir af hálfu Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Þá verður heldur ekki ráðið af umsóknargögnum að slíkt leyfi liggja fyrir frá Rangárþingi ytra.

10. Annað

Kærandi vísar til þess að við málsmeðferð umsóknar Landsvirkjunar bar OS að gæta að meginreglum náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Ákvæðin hafa einnig þýðingu sem lögskýringarsjónarmið varðandi rannsóknarskyldu OS.

Sérstaklega er vísað til þess að OS hafi borið að gæta að 7.-9. gr. í ljósi þess að umsótt framkvæmd hafði breyst frá þeirri framkvæmd sem lýst var við mat á umhverfisáhrifum, t.d. varðandi þörf á nýjum efnistökusvæðum, breyttri stöðu tengivirkja og þess að umhverfismat varðaði aflminni vindmyllur með minna þvermál.

²² Sjá þó umfjöllun hér frammar um að umhverfismat fjallar ekki beinlínis um þvermál vindmylla, sbr. þó umfjöllun í frummatsskýrslu um 115 m þvermál.

Áskilnaður

Áskilinn er réttur til að setja fram frekari sjónarmið á síðari stigum, verði tilefni til.

Virðingarfyllst

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jón Jónsson', is written over a horizontal line. The signature is stylized and extends to the right.

Jón Jónsson hrt.

Fylgiskjöl:

- A. Umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps við umsókn Landsvirkjunar til Orkustofnunar, dags. 5. mars 2024.
- B. Minnisblað Skeiða- og Gnúpverjahrepps um Búrfellslund og álit Skipulagsstofnunar, dags. 5. mars 2024.
- C. Bréf Skipulagsstofnunar, dags. 20. júní 2023, varðandi frestun á ákvörðun um landnotkun vegna Búrfellslundar.
- D. Hljóvistar- og skuggavarpsútreikningar vegna Búrfellslundar, lagðir fram með umsókn Landsvirkjunar.
- E. Umboð.