

Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum

Margrét Vala Kristjánsdóttir, dósent við lagadeild HR, **Kristín Haraldsdóttir**, sérfræðingur við lagadeild HR og **Ásdís Hlökk Theodórsdóttir**, aðjúnkt við tækni- og verkfræðideild HR.

Útdráttur

Í greininni er fjallað um ákvæði um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Meginmarkmið ákvæðisins er að upplýsa um heildaráhrif framkvæmda á umhverfið áður en ákvarðanir um þær eru teknar. Vegna álitaefna sem upp hafa komið í tengslum við framkvæmd ákvæðisins er í greininni leitast við að skýra tilurð þess og efni með hliðsjón af lögskýringargögnum, framkvæmd þess og reglum tilskipunar 85/337/EBE eins og hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Í greininni er komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins hafi skýrst í framkvæmd. Framkvæmdin vekur jafnframt spurningar um hvort ná megi markmiðum ákvæðisins jafn vel, með einfaldari leiðum sem samræmast tilskipun 85/337/EBE eins og hún hefur verið skýrð af framkvæmdastjórn Evrópu-sambandsins.

Lykilorð: Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, lög um mat á umhverfisáhrifum, tilskipun 85/337, sammögnunaráhrif.

Abstract

This paper deals with a provision in Article 5.2 of the Icelandic Act on Environmental Impact Assessment (EIA), No. 106/2000 that allows for a special procedure of joint EIA of two or more associated projects. Its main aim is to ensure that the overall assessment of environmental effects is taken into account before decisions are made. This provision has raised questions in relation to its scope and applicability. The provision's origin, substance and application are analysed as well as its conformity to Directive 85/337/EEC as it has been introduced into the EEA Agreement. The paper concludes that administrative implementation has clarified certain aspects, including the legal conditions for its application. However, the application of the provision raises questions as to whether its aim may be achieved by a less onerous procedure; in line with Directive 85/337/EEC as interpreted by the European Commission.

Keywords: Environmental impact assessment, cumulative effect, Act on environmental impact assessment, Directive 85/337/EEC.

1. Inngangur

Í þessari grein verður sjónum beint að málsmeðferðarreglu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sem er ætlað að stuðla að því að framangreindu markmiði mats á umhverfisáhrifum verði náð. Ákvæðið lýtur að sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum tveggja eða fleiri matsskyldra framkvæmda. Það getur falið í sér að tveiri eða fleiri framkvæmdaraðilar þurfi að vinna saman að umhverfismati og getur að því leyti verið meira íþyngjandi en hefðbundið mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum. Má með nokkurri vissu segja að krafa um sameiginlega málsmeðferð tveggja eða fleiri aðila eigi sér fá, ef nokkur, fordæmi í íslenskri stjórnslu. Ákvæðinu var fyrst beitt með úrskurði umhverfisráðherra frá 31. júlí 2008 um mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík og tengdra framkvæmda. Í þessu máli hafði Skipulagsstofnun komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmdirnar skyldu ekki sæta sameiginlegu umhverfismati. Stjórnslukætur og ólík afstaða Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra vekja spurningar um skýrleika ákvæðisins. Til þess að ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 hafi tilætluð áhrif er mikilvægt að skýrt sé hvenær og hvernig því skuli beitt. Í greininni er fjallað um tilurð ákvæðisins, efni þess og framkvæmd í því skyni að varpa ljósi á hvenær það eigi við. Þá er leitast við að svara því hvort sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum sé nauðsynlegt til að ná fram markmiðum laga nr. 106/2000 og tilskipunar 85/337/EBE² eða hvort þeim megi ná með hefðbundnu mati á umhverfisáhrifum.

Í 2. kafla er farið yfir forsögu ákvæðisins, lögskýringargögn og stjórnsluframkvæmd í þeim tilgangi að draga fram þau lagaskilyrði og sjónarmið sem lögð verða til grundvallar við beitingu ákvæðisins. Í 3. kafla er kannað hvort ákvæði 2. mgr. 5. gr. verði rakið til tilskipunar 85/337. Efni tilskipunarinnar er rýnt m.a. með tilliti til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins. Einnig er fjallað sérstaklega um túlkun framkvæmdastjórnarinnar á tilskipuninni þar sem hún gefur leiðbeiningu um málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum. Í 4. kafla er lagaframkvæmdin skoðuð nánar. Fjallað er um þrjú tilvik og leitað svara við því hvort ná megi fram sömu markmiðum og ákvæðinu er ætlað að ná með öðrum og vægari úrræðum. Í 5. kafla er að finna umræður og ályktanir um framangreint.

Umhverfisáhrif tengdra framkvæmda eru einnig stór þáttur í umhverfismati áætlana, sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Í þessari grein er þó eingöngu fjallað um umhverfismat á grundvelli laga nr. 106/2000, en full þörf er á því að greina betur samspil þess við umhverfismat áætlana skv. lögum nr. 105/2006.

2. Lög um mat á umhverfisáhrifum

2.1 Ákvæði um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er mælt fyrir um málsmeðferð og lágmarksupplýsingar sem afla ber um umhverfisáhrif framkvæmda áður en leyfi er veitt fyrir þeim. Samkvæmt hefðbundinni málsmeðferð 2. mgr. 9. gr. laganna er framkvæmdaraðila gert að afla upplýsinga um áhrif fyrirhugaðrar matsskyldrar framkvæmdar og gera grein fyrir þeim í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum hennar. Málsmeðferðin er nánar útfærð í reglugerð nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. 5. gr.

laganna er hins vegar sérstakt ákvæði um málsmeðferð. Á það við þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar³ hver annarri. Í slíkum tilvikum getur Skipulagsstofnun,⁴ að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, ákveðið að umhverfisáhrif þeirra séu metin sameiginlega. Af lögskýringargögnum má ráða að um háðar framkvæmdir sé að ræða „þegar ekki [verður] af framkvæmdinni nema til komi önnur framkvæmd henni tengd og að um sé að ræða sammögnunaráhrif þessara framkvæmda“ (Alþt. 131. lþ., þskj. 241, aths. við 5. gr.). Nægilegt er að framkvæmdir séu á sama svæði *eða* háðar hver annarri. Það er m.ö.o. ekki krafa um að bæði skilyrðin séu til staðar.⁵

Hugtakið sammögnunaráhrif^{6,7} er ekki orðað í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, en það er annað af tveimur atriðum sem lögð eru til grundvallar við mat á því hvort framkvæmd geti talist háð annarri. Sammögnunaráhrif eru því ekki sjálfstætt skilyrði, heldur þáttur í mati á því hvort lögmælt skilyrði eru uppfyllt.

Samkvæmt framansögðu eru nefnd í ákvæðinu þrjú skilyrði fyrir sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum; að framkvæmdir séu matsskyldar, að þær séu á sama svæði eða háðar hver annarri í þeim skilningi sem að framan greinir og að Skipulagsstofnun hafi haft samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur áður en stofnunin tekur ákvörðun um að slíkt mat skuli fara fram. Eins og nánar verður fjallað um síðar hefur fjórða skilyrðið fyrir beitingu ákvæðsins verið orðað við framkvæmd laganna, þ.e. að ákvörðun um beitingu þess verði að liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um matsáætlun viðkomandi framkvæmdar.

Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 106/2000 er gefin sú skýring á tilkomu ákvæðis um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum, að „æskilegt [geti] verið að kynna og fjalla um slíkar framkvæmdir samtímis“, (Alþt. 125. lþ., þskj. 644) og í athugasemdum við sömu grein í frumvarpi til breytinga á lögunum (lög nr. 74/2005) kemur fram að sameiginlegt mat eigi að gefa skýrari mynd af heildarumhverfisáhrifum framkvæmda (Alþt., 131. lþ., þskj. 241). Af framangreindum athugasemdum verður ráðið að slík málsmeðferð eigi að gefa betri upplýsingar um heildaráhrif framkvæmda á umhverfið heldur en hefðbundin málsmeðferð samkvæmt IV. kafla laganna. Hin hefðbundna málsmeðferð gerir ráð fyrir að framkvæmdaraðili vinni skýrslu um áhrif fyrirhugaðrar matsskyldrar framkvæmdar, sbr. 9. gr. laga nr. 106/2000, 18. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 og skilgreiningu reglugerðarinnar á hugtakinu umhverfisáhrif í 1-lið 3. gr. Í þeirri skýrslu á hann að tilgreina „þau áhrif uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir, kunna að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu“ sbr. 9. gr. laganna. Þótt hér sé um að ræða skýrslu um einstakar framkvæmdir er ljóst að þar á að gera grein fyrir sammögnunaráhrifum viðkomandi framkvæmdar með öðrum framkvæmdum.

Eins og áður segir, virðist tilgangur 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum vera sá að gefa skýrari mynd af heildaráhrifum framkvæmda en frummatsskýrslur einstakra framkvæmdaraðila samkvæmt 9. gr. laganna geta gefið og vera þannig til þess fallið að stuðla betur að markmiði laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 1. gr. laganna. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. gefur ekki frekari leiðbeiningar um hvenær beita skuli slíkri meðferð. Ummæli í lögskýringargögnum um að slík meðferð „[geti] verið æski-

leg“ og „gefið skýrari mynd“ af heildarumhverfisáhrifum upplýsa fremur um tilgang þess en undir hvaða kringumstæðum því verður beitt. Í næsta kafla verða þau mál reifuð stuttlega þar sem reynt hefur á þetta ákvæði og sem varpa frekara ljósi á það með hliðsjón af efnistöfum greinarinnar.⁸ Áhersla verður lögð á að draga fram atriði sem gefa vísbendingar um inntak þess, bæði að því er snertir lögmælt skilyrði og viðmið um beitingu þess þegar þau eru uppfyllt.

2.2 Stjórnsýslufrákvæmd ákvæðis um sameiginlegt mat

2.2.1 Álver við Helguvík

Í úrskurði umhverfisráðherra frá 3. apríl 2008 ákvað ráðherra að heimild 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skyldi ekki beitt vegna fyrirhugaðs álvers í Helguvík og framkvæmda því tengdu (umhverfisráðuneyti 2008a).⁹ Í úrskurðinum kemur fram að sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda hljóti eðli sínu samkvæmt almennt að vera til þess fallið að veita skýrari mynd af heildaráhrifum þeirra framkvæmda sem til umfjöllunar eru hverju sinni. Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum sé þannig í samræmi við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum, að tryggja upplýsta töku ákvarðana og að tiltekið samráðsferli eigi sér stað. Ráðuneytið taldi lögmælt skilyrði 2. mgr. 5. gr. í sjálfu sér uppfyllt. Ákvörðun um beitingu þess yrði hins vegar að liggja fyrir áður en ákvörðun væri tekin um matsáætlun viðkomandi framkvæmdar. Með vísan til þess hversu langt málið væri komið í matsferlinu taldi ráðuneytið að framkvæmdaraðilinn mætti hafa réttmætar væntingar til þess að málið yrði í þeim farvegi, sem þegar hefði verið markaður. Megin niðurstaða ráðuneytisins virðist byggja á því að þetta sé skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. og að þess vegna sé ófær sú leið sem í henni felst að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Í niðurstöðu ráðuneytisins kemur jafnframt fram að beiting ákvæðisins fari í bága við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

2.2.2 Álver á Bakka

Skömmu áður en úrskurður umhverfisráðuneytisins í Helguvíkurmálinu var kveðinn upp ákvað Skipulagsstofnun að mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík og tengdra framkvæmda skyldu ekki metin sameiginlega (Skipulagsstofnun 2008a). Er þar um að ræða Þeistareykjavirkjun, stækkun Kröfluvirkjunar og háspennulínu frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar, dags. 13. febrúar 2008, er ekki sérstaklega fjallað um skilyrði sameiginlegs mats samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Þar segir hins vegar að tímaferlar umræddra framkvæmda falli misjafnlega vel saman, bæði að því er snertir mat á umhverfisáhrifum og framkvæmdirnar sjálfar. Stofnunin telji ekki sjálfgefið að markmið laga um mat á umhverfisáhrifum náist best með sameiginlegu mati. Þótt stofnunin teldi að ekki væri rík þörf á sameiginlegu mati allra framkvæmdanna í skilningi umrædds lagaákvæðis, lagði hún áherslu á að frummatsskýrslur fyrir allar framkvæmdirnar yrðu til umfjöllunar á sama tíma og að í þeim væri yfirlit um umhverfisáhrif, einkum með tillit til sammögnunar, eins og þau væru þekkt á hverjum tíma.

Umhverfisráðuneytið felldi ákvörðun Skipulagsstofnunar úr gildi og ákvað að umhverfisáhrif umræddra framkvæmda skyldu metin sameiginlega samkvæmt 2. mgr.

5. gr. laga nr. 106/2000 (umhverfissráðuneyti 2008b). Gagnstætt Skipulagsstofnun taldi ráðuneytið brýna þörf á sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum. Í úrskurði ráðuneytisins, dags. 31. júlí 2008, taldi það að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum yrði ekki náð með öðrum hætti. Nálgun ráðuneytisins er svipuð og í Helguvíkurmálinu, þ.e.a.s. greint frá markmiðum laganna, gengið úr skugga um að skilyrðum 2. mgr. 5. gr. sé fullnægt og að reglur stjórnsýsluréttar séu virtar við töku ákvörðunar á grundvelli þessarar matskenndu heimildar.

Í úrskurðinum bendir ráðuneytið á að sameiginlegt mat sé meira íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila en mat á einstökum framkvæmdum og vegna hagsmuna þeirra verði að gera ríkar „kröfur til nauðsynjar á beitingu ákvæðisins.“ Síðan segir í úrskurði ráðuneytisins: „Þegar litið er til [...] ávinnings,¹⁰ sem og umfangs, stærðar og líklegra sammögnunaráhrifa hinna tengdu framkvæmda telur ráðuneytið brýna þörf á því að tryggj sé með ótvíræðum hætti að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna fari fram á sama tíma, að umhverfisáhrif þeirra allra liggi fyrir í heild sinni og hafi verið kynnt áður en leyfi fyrir einstökum framkvæmdum er veitt“ (umhverfissráðuneyti 2008b, IV. kafli). Ráðuneytið taldi valdheimildir Skipulagsstofnunar ekki tryggja þetta, þrátt fyrir áherslu stofnunarinnar og tillögur um fyrirkomulag mats á hverri framkvæmd fyrir sig. Þar sem markmiði laga um mat á umhverfisáhrifum yrði ekki náð með öðru og vægara móti væri sameiginlegt mat nauðsynlegt og í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga (umhverfissráðuneyti 2008b, III. kafli).

2.2.3 Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi

Hinn 25. mars 2009 ákvað Skipulagsstofnun að framkvæmdin Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi, skyldi ekki metin með öðrum framkvæmdum sem tengdust álveri í Helguvík (Skipulagsstofnun 2009a). Ákvörðun stofnunarinnar var á því byggð að óljóst væri hvaða framkvæmdir kæmu til með að tengjast framkvæmdinni auk þess sem þær væru mislangt á veg komnar. Niðurstaða Skipulagsstofnunar var kærð til umhverfissráðuneytisins. Málið fékk þó ekki efnislega niðurstöðu þar sem ráðuneytið felldi ákvörðun Skipulagsstofnunar úr gildi þann 28. september 2009 og vísaði málinu aftur til stofnunarinnar á þeim grundvelli að hún hefði ekki upplýst málið nægilega til þess að geta tekið ákvörðun á grundvelli efnislegra skilyrða 2. mgr. 5. gr. (umhverfissráðuneyti 2009). Eftir öflun frekari upplýsinga ákvað Skipulagsstofnun að nýju, 30. október 2009, að framkvæmdin skyldi ekki metin með öðrum framkvæmdum (Skipulagsstofnun 2009b).

Í þessu máli vikur Skipulagsstofnun sérstaklega að orðalaginu „fyrirhuguð framkvæmd“, þ.e.a.s. hvort um sé að ræða fleiri en eina fyrirhugaða matsskylda framkvæmd. Stofnunin vekur athygli á því að lagaákvæðið veiti ekki leiðbeiningar um hvenær telja eigi framkvæmd fyrirhugaða í skilningi ákvæðisins. Stofnunin gengur hins vegar út frá því „að ekki nægi að framkvæmd sé á hugmyndastigi heldur þurfi að vera um að ræða fastmótaða framkvæmd sem komin [sé] á það stig að geta hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum“ (Skipulagsstofnun 2009b, 7). Lítur stofnunin því svo á að unnt þurfi að vera „að tilgreina nákvæmlega hvaða framkvæmdir það eru sem til greina kemur að meta sameiginlega með öðrum

tilgreindum framkvæmdum“ (Skipulagsstofnun 2009b, 7). Þar sem aðrar framkvæmdir voru ýmist of skammt eða of langt komnar¹¹ til þess að unnt væri að meta umhverfisáhrif þeirra með Suðvesturlínum taldi stofnunin ekki unnt að taka ákvörðun um sameiginlegt mat þeirra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar er athygli verð fyrir það að stofnunin vísar til atriðis sem fram kom í Helguvíkurmálinu sem fjórða lagaskilyrðis 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Þar er um að ræða að ákvörðun um að sameiginlegt mat verði að liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um matsáætlanir þeirra framkvæmda sem til umfjöllunar séu hverju sinni. Skipulagsstofnun telur að það þurfi að vera uppfyllt til þess að unnt sé að beita heimild þeirri er í ákvæðinu felst (Skipulagsstofnun 2009b).

Umhverfisráðuneytið staðfesti niðurstöðu Skipulagsstofnunar 28. janúar 2010, á þeim grundvelli að ekki væru til staðar forsendur til að beita heimild 2. mgr. 5. gr. til sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum (umhverfisráðuneyti 2010).

2.2.4 Hólmsárvirkjun, Búlandsvirkjun og flutningskerfi raforku frá þeim að byggðalínu Skaftárhreppi.

Hér er um að ræða þrjár framkvæmdir í Skaftárhreppi. Annars vegar tvær virkjanir, Hólmsárvirkjun og Búlandsvirkjun og hins vegar flutningskerfi raforku vegna þeirra. Skipulagsstofnun tók þá ákvörðun 7. apríl 2011 að þessar framkvæmdir skyldi ekki meta sameiginlega samkvæmt ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 (Skipulagsstofnun 2011). Skipulagsstofnun leit þó svo á, með hliðsjón af fyrri framkvæmd ákvæðisins, að lagaskilyrðum ákvæðisins væri fullnægt. Var í því sambandi bæði vísað til þess að sameiginlegt mat komi aðeins til greina að ekki hafi verið tekin ákvörðun um matsáætlun framkvæmda og til fyrri afstöðu til þess hvenær framkvæmdir geti talist fyrirhugaðar í skilningi 2. mgr. 5. gr. Skipulagsstofnun taldi hinsvegar að sameiginlegt mat fæli ekki í sér þann ávinning að það gæti talist ásættanlegt að taka ákvörðun um slíkt mat.¹² Var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum væri fullnægt með hefðbundnu mati samkvæmt öðrum ákvæðum laga nr. 106/2000 þar sem hverjum framkvæmdaraðila beri að veita upplýsingar um sammögnunaráhrif með öðrum fyrirhuguðum framkvæmdum.

2.3 Staðan í dag

Framangreind lýsing sýnir að við ákvörðun um hvort meta skuli umhverfisáhrif sameiginlega er litið til skilyrða ákvæðisins, þeirra skýringa sem fram koma í athugasemdum við 5. gr. laganna¹³ og fyrri framkvæmdar laganna¹⁴. Auk hinna lögbundnu skilyrða hefur í framkvæmd verið litið svo á að ákvörðun um sameiginlegt mat verði að liggja fyrir áður en ákvörðun um matsáætlun framkvæmdar er tekin.

Ef að er gáð virðast skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins jafnvel vera fleiri. Matsskyldar framkvæmdir, sem annað hvort eru á sama svæði eða eru háðar hver annarri, verða samkvæmt 2. mgr. 5. gr. að vera fyrirhugaðar til þess að ákvæðinu verði beitt. Fyrirhugaðar framkvæmdir og þær framkvæmdir sem til greina kemur að meta þær með, mega samkvæmt málinu um Suðvesturlínur hvorki vera komnar of stutt né of langt til þess að ákvæði 2. mgr. 5. gr. geti átt við.

Skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 hafa samkvæmt framansögðu fengið nokkra umfjöllun og skýringar í framkvæmd. Aðeins ef þessum skilyrðum er fullnægt getur Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um sameiginlegt mat fleiri framkvæmda.¹⁵ Það þýðir hins vegar ekki að skylt sé að beita þessari heimild. Ákvarðanir um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum eru stjórnvaldsákvæðanir og lúta því ákvæðum stjórnslulaga nr. 37/1993, m.a. um undirbúning og rökstuðning slíkra ákvarðana. Sérstaklega reynir á meðalhófsreglu 12. gr. laganna við töku slíkra matskennendra og íþyngjandi ákvarðana. Við mat á því hvort 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum verður beitt verður Skipulagsstofnun, og eftir atvikum umhverfisráðuneytið, að líta til þess hvort sú leið sem í henni felst sé nauðsynleg til þess að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Í tveimur ofangreindra mála voru öll skilyrði fyrir sameiginlegu mati uppfyllt, þ.e.a.s. í Bakkamálinu og Skaftárhreppsmálinu, og því reyndi á mat á því hvort beita skyldi heimild 2. mgr. 5. gr. Við það mat var horft til markmiða laga um mat á umhverfisáhrifum og hvort sameiginlegt mat væri nauðsynlegt til að fá fram upplýsingar um umhverfisáhrif eða hvort því markmiði mætti ná með öðru og vægara móti. Þarna reyndi m.ö.o. á hvort ákvörðun um sameiginlegt mat samræmdist meðalhófsreglu stjórnslulaga. Eins og áður hefur komið fram leiddu m.a. „líkleg sammögnunaráhrif“ til þess að slíkt mat var talið nauðsynlegt í tilfelli álvers á Bakka til þess að markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum yrði náð. Hugtaksins sammögnunaráhrif er ekki getið í 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Það kemur hins vegar fyrir sem viðmið við ákvörðun um matsskyldu tilkynningarskyldra framkvæmda í skilgreiningu hugtaksins umhverfisáhrif í 3. gr. reglugerðar nr. 1123/2005, auk þess sem það er þáttur í mati á því hvort framkvæmdir teljist háðar hver annari í skilningi ákvæðisins. Í úrskurði ráðuneytisins í Bakkamálinu eru því viðmið vegna ákvörðunar um hvort telja beri framkvæmd háða annari framkvæmd, lögð til grundvallar við ákvörðun um hvort beita skuli heimild um sameiginlegt mat. Það er í sjálfu sér ekki óeðlilegt að horfa til sammögnunaráhrifa í þessu sambandi enda eru slík áhrif þáttur í umhverfisáhrifum, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 1123/2005. Á hinn bóginn er ekki sérstök umfjöllun í úrskurði ráðuneytisins um þær framkvæmdir sem um var að ræða m.t.t. sammögnunaráhrifa, heldur aðeins vísað til þess að slík áhrif væru líkleg án frekari rökstuðnings. Uppfyllir ákvörðunin því tæplega kröfur 21. og 22. gr. stjórnslulaga um rökstuðning stjórnvaldsákvæðana.

Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnslulaga er ekki nægilegt að ákvörðun uppfylli tiltekin markmið. Hún krefst þess einnig að því markmiði sem að er stefnt verði ekki náð með vægara móti. Af stjórnsluluf framkvæmd ákvæðis 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er ljóst að mat á því hvort meðalhófs hafi verið gætt snýr að því hvort hefðbundið mat á umhverfisáhrifum 9. gr. laganna nægi.¹⁶ Í báðum tilvikum er um að ræða tæki eða leið til þess að draga fram upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmda. Eins og áður hefur komið fram á hefðbundið mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda einnig að taka til sammögnunaráhrifa framkvæmdarinnar með öðrum framkvæmdum. Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvæði 2. mgr. 5. gr. er hins vegar sérstaklega sniðið að fleiri framkvæmdum. Af stjórnslu-

framkvæmdinni verður ráðið að mestu máli skipti að matið fari fram á sama tíma. Aðeins með þeim hætti sé tryggt að upplýsingar um heildaráhrif framkvæmda liggja fyrir áður en tilskilin leyfi verði veitt til þeirra. Þetta virðist vera það sem ræður úrslitum um það að skýrslur um hverja framkvæmd samkvæmt 9. gr. laganna tryggi ekki með fullnægjandi hætti að upplýsingar muni liggja fyrir á sama tíma. Ákvæði 9. gr. dugi því ekki til að ná því markmiði sem að er stefnt með mati á umhverfisáhrifum og því verði að grípa til 2. mgr. 5. gr. laganna.

3. Tilskipun 85/337 um mat á umhverfisáhrifum

Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 byggjast á tilskipun 85/337 og verður að skýra þau með hliðsjón af henni. Er því rétt að skoða hvort ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 tengist skuldbindingum Íslands samkvæmt tilskipuninni og hvort tilskipunin, eins og hún hefur verið skýrð af Evrópudómstólnum og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (framkvæmdastjórnin), veiti leiðbeiningu við skýringu ákvæðisins.

3.1 Markmið og efni tilskipunar 85/337

Tilskipun 85/337 felur í sér ákveðna samhæfingu reglna um mat á áhrifum framkvæmda á umhverfið.¹⁷ Meginmarkmið hennar er að tryggja að lögbær yfirvöld fái nauðsynlegar upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmda áður en stjórnvöld veita leyfi fyrir þeim og stuðla þar með að upplýstri ákvarðanatöku og að gripið verði til ráðstafana til verndar umhverfinu áður en tjón hlýst af.¹⁸ Reglur tilskipunarinnar fela í sér lágmarkskröfur. Þær lúta í meginatriðum að því hvaða framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum, hvaða upplýsinga skuli afla og frá hverjum, kynningu þeirra fyrir almenningi og hvað skuli leggja mat á áður en ákvörðun er tekin. Tilskipunin felur hins vegar ekki í sér efnisreglur um umhverfisvernd og bindur því ekki stjórnvöld við ákvarðanatöku um hvort framkvæmd skuli leyfð eða ekki. Þá hefur hún heldur ekki að geyma samræmdar reglur um leyfisveitingarferla eða nákvæma útlistun á því hvernig umhverfismat skuli fara fram. Er ríkjum gefið rúmt svigrúm til að fella matsferlið að þeim leyfisveitingarferlum sem fyrir hendi eru. Þannig er ríkjum t.d. í sjálfvald sett að ákveða hvort fleiri en eitt stjórnvald komi að leyfisveitingarferlinu og hvort leyfisveitingar- og matsferlið er samtvinnuð í eitt stjórnsýsluferli eða ekki, sbr. 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Í tilskipuninni er ekki ákvæði sem beinlínis mælir fyrir um að tvær eða fleiri matsskyldar framkvæmdir skuli metnar sameiginlega. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 á því ekki beina samsvörum í tilteknu ákvæði tilskipunarinnar. Þrátt fyrir það er ekki útilokað að sambærilega reglu megi leiða af ákvæðum tilskipunarinnar eins og þau verða skýrð með hliðsjón af markmiðum hennar og þeim áhrifum sem þeim er ætlað að hafa.¹⁹ Af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins má ráða að þrátt fyrir að tilskipunin gefi aðildarríkjunum svigrúm til að ákvarða málsmeðferð við leyfisveitingu verði þau að tryggja að málsmeðferðin samræmist efni og markmiðum tilskipunarinnar. Þannig verður málsmeðferðin alltaf að tryggja að upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmda liggja fyrir áður en leyfi fyrir þeim er veitt, sbr. 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.²⁰

Málsmeðferð vegna leyfisveitinga og mats á umhverfisáhrifum er ólík í löggjöf aðildarríkja Evrópusambandsins. Gerir það samanburð á því hvaða leiðir ríki hafa farið

til að uppfylla þessa skyldu erfiðan án umfangsmikillar rannsóknar sem rúmast ekki innan greinarinnar. Athugun á löggjöf nokkurra ríkja (Danmörk, Svíþjóð, Þýskaland og Austurríki) sýndi að af þessum löndum er það aðeins Austurríki sem hefur farið svipaða leið og Ísland.²¹

Í fræðilegri umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum hefur verið bent á að í vissum tilvikum geti verið álitamál hvernig afmarka eigi tiltekna matsskylda framkvæmd (sjá t.d. Glasson, Therivel og Chadwick 2005, 241-244). Það á t.d. við um stórar framkvæmdir sem samanstanda af mörgum hlutum sem geta hver fyrir sig fallið undir framkvæmdahugtak tilskipunarinnar, verið matsskyldir og þurft opinbert leyfi. Í ljósi fyrirbyggjandi stjórnsýsluframkvæmdar þar sem reynt hefur á beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, er nærtækt að taka dæmi um raforkuver. Sé um að ræða t.d. vatnsorkuver, kallar bygging þess óhjákvæmilega á vatnaframkvæmdir og ýmis mannvirki, s.s. stíflu og stöðvarhús, flutningsmannvirki og vegalögn. Ekki er víst að allar þessar framkvæmdir séu á vegum sama framkvæmdaraðila. Hugsanlega er línulögnin á vegum annars framkvæmdaraðila og vegaf framkvæmdirnar á vegum þess þriðja og getur hver þeirra verið matsskyld. Hér má spyrja hver af þessum framkvæmdum telst til vatnsorkuversins og verði samkvæmt framansögðu ekki veitt leyfi fyrir fyrir en umhverfismati vegna þess er lokið. Sé svarið á þá leið þær teljist allar ein framkvæmd í skilningi tilskipunarinnar mætti halda því fram að tilskipunin geri í raun kröfu um sameiginlegt umhverfismat tveggja eða fleiri matsskyldra framkvæmda. Því er rétt að skoða nánar framkvæmdahugtak tilskipunarinnar.

3.2 Afmörkun matsskyldra framkvæmda

Hugtakið framkvæmd er skilgreint í 2. tölul. 1. gr. tilskipunar 85/337. Samkvæmt ákvæðinu eru framkvæmdir „byggingarframkvæmdir, uppsetningar og aðrar hliðstæðar framkvæmdir af ýmsu tagi“ svo og „hvers kyns röskun á landslagi og náttúru þar með talin námavinnsla“. Hugtakið er því skilgreint með mjög almennum hætti og tekur skilgreiningin fyrst og fremst mið af áhrifum framkvæmda. Skilgreiningin veitir ekki svar við því hvernig hver og ein matsskyld framkvæmd skuli afmörkuð. Til þess að svara því verður að skoða skilgreininguna með hliðsjón af öðrum ákvæðum tilskipunarinnar, einkum 1. mgr. 2. gr., þar sem framkvæmd er tengd framkvæmdaleyfi, svo og 4. gr. hennar, sbr. viðauka I. og II., þar sem tilgreindar eru þær framkvæmdir sem falla undir tilskipunina. Í viðauka III er svo að finna viðmið sem byggja skal á við mat á því hvort framkvæmdir sem falla undir viðauka II skuli háðar mati. Þeim er skipt í þrjá meginflokka sem taka mið af eiginleikum framkvæmda, staðsetningu þeirra og eiginleikum hugsanlegra áhrifa. Við mat á eiginleikum framkvæmda á m.a. að athuga sammögnunaráhrif við aðrar framkvæmdir, sbr. 1. tölul. viðaukans.

Evrópudómstóllinn hefur fjallað um afmörkun framkvæmda m.t.t. matsskyldu samkvæmt viðauka II. Flest hafa málin lotið að því að framkvæmdum hefur verið skipt upp í fleiri hluta sem hver og einn hefur þá ekki verið matsskyldur (oft nefnt *salami slicing*). Í þessum málum hefur dómstóllinn sagt að horfa verði til þess hvort framkvæmdirnar, ef metnar sem ein heild, geti haft veruleg umhverfisáhrif (sjá t.d. C-2/07 *Abraham o.fl.* [2008] ECR I-1197, mgr. 27 og C-392/96 *Framkvæmdastjórnin* gegn

Írlandi, 72-76). Þá hefur dómstóllinn lagt áherslu á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar verði allar framkvæmdir, sem geta haft veruleg umhverfisáhrif, m.a. vegna eðlis þeirra, umfangs eða staðsetningar, að vera háðar framkvæmdaleyfi og mati á umhverfisáhrifum. Í þessu felist að framkvæma þurfi heildstætt mat á áhrifum framkvæmda (C-2/07 *Abraham o.fl.*, mgr. 42-43). Af framangreindu má ráða að ekki á að beita formlegum mælikvarða við afmörkun framkvæmda m.t.t. matsskyldu, heldur á hún að byggjast á því að fram fari heildstætt mat á áhrifum framkvæmdar á umhverfið.

Fyrir Evrópu dómstólnum hefur ekki reynt á það hvernig afmarka á framkvæmdir sem óumdeilanlega eru matsskyldar. Það má halda því fram að svipuð sjónarmið eigi við og fram koma í ofangreindum dómum þar sem þröng afmörkun matsskyldra framkvæmda (t.d. að raforkulínur sem leggja verður vegna orkuvers séu ekki hluti af orkuverinu) geti skapað svipuð vandamál og *salami slicing*. Ákvörðun um að veita leyfi fyrir framkvæmd sem er þröngt afmörkuð geti byggt á ófullnægjandi upplýsingum um heildaráhrif hennar og leitt til þess að fjallað er sjálfstætt um aðra hluta framkvæmdar (t.d. raforkulínur) og leyfi veitt fyrir þeim áður en fjallað hefur verið um áhrif meginframkvæmdarinnar (orkuverið). Með hliðsjón af markmiðum tilskipunarinnar beri við afmörkun matsskyldra framkvæmda að horfa til þeirra þátta sem fram koma í 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar, þ.e. eðlis, umfangs og staðsetningar, þannig að tryggt sé að heildstætt mat fari fram, áður en leyfi fyrir einstökum framkvæmdum er veitt. Því má á móti halda fram að í þessari röksemdarfærslu sé horft fram hjá því að tilskipunin gerir kröfu um að í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda sé m.a. gerð grein sammögnunaráhrifum, sbr. 1. mgr. 5. gr, sbr. viðauka IV. Með því sé tryggt að fram fari heildarmat á áhrifum framkvæmdar áður en leyfi er veitt fyrir henni. Í þessu ljósi er rétt að skoða nánar kröfur tilskipunarinnar um mat á sammögnunaráhrifum.

3.3 Um mat á sammögnunaráhrifum vegna tengdra framkvæmda

Kröfur um mat á áhrifum matsskyldra framkvæmda koma fram í 3. gr. tilskipunarinnar. Þar segir að í mati á umhverfisáhrifum skuli í hverju einstöku tilviki lýsa og meta á viðhlítandi hátt, í samræmi við 4. til 11. gr., bæði bein og óbein áhrif framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti. Í 5. gr. tilskipunarinnar er því lýst hvaða upplýsinga framkvæmdaraðili skuli afla vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar og er í því sambandi vísað til viðauka IV við tilskipunina. Samkvæmt viðauka IV skal lýsing á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda m.a. ná til sammögnunaráhrifa. Í viðaukanum eru ekki nánari skýringar á því hvað átt er við með sammögnunaráhrifum. Ekki hafa fallið dómar hjá Evrópu dómstólnum sem skýra það nánar. Dómar sem varða álitæfni um matsskyldu framkvæmda gefa þó ákveðna leiðbeiningu. Af þeim verður ráðið að krafa um mat á sammögnunaráhrifum feli m.a. í sér að inn í mat á áhrifum framkvæmdar verði að taka áhrif annarra framkvæmda sem vegna landfræðilegrar nálægðar, sameiginlegra einkenna framkvæmdanna (*similarities*) og samspili þeirra á milli (*interactions*), geti haft áhrif á niðurstöðu matsins (sjá sérstaklega C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA* [2008] ECR I-6097, 44-45).

Framkvæmdastjórnin hefur gefið út leiðbeiningarrit um mat á sammögnunaráhrifum (European Commission 1999). Í leiðbeiningarritinu kemur fram að í mati á

umhverfisáhrifum framkvæmda skuli m.a. leggja mat á sammögnunaráhrif vegna framkvæmda sem tengjast hinni matsskyldu framkvæmd en teljist þó ekki til hennar (*ancillary development*) (European Commission 1999, 76-77). Er í því sambandi tekið dæmi um orkuver og framkvæmdir sem tengjast þeim, s.s. raflnur og tengivirki. Segir að þessar framkvæmdir kunni að vera á vegum fleiri aðila en engu að síður óaðskiljanlegar frá meginframkvæmdinni. Þá kemur fram að ef hinar tengdu framkvæmdir væru ekki teknar inn í mat á áhrifum af orkuverinu myndi matið ekki gefa mynd af framkvæmdinni í heild sinni. Einnig segir að séu upplýsingar um tengdar framkvæmdir takmarkaðar eigi skýrslan að bera það með sér svo taka megí afstöðu til þessa þegar lagt er mat á hvort gefa eigi út leyfi fyrir framkvæmdinni eða ekki (European Commission 1999, 76-77).

Samkvæmt framansögðu verður við afmörkun framkvæmdar að gera greinarmun á annars vegar hinni matsskyldu framkvæmd (meginframkvæmd) og öðrum tengdum framkvæmdum. Ekki er þó með öllu skýrt hvernig draga á mörkin þarna á milli. Þá er ekki skýrt hvort skilja eigi þessa aðgreiningu svo að veita megí leyfi fyrir einstökum tengdum framkvæmdum, óháð því hvort mati á meginframkvæmd er lokið eða ekki, eða hvort stjórnvöldum ríkjanna beri að tryggja heildstæða málsmeðferð allra framkvæmdanna.

Í nýlegu bréfi framkvæmdastjórnarinnar til tengiliðahóps sérfræðinga ESB/EFTA ríkja um mat á umhverfisáhrifum er að finna frekari leiðbeiningu um mat á umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda (*associated/ancillary developments*) (European Commission 2011). Gefur bréfið tilefni til að skoða nánar hvort krafa 5. gr. tilskipunarinnar, sbr. viðauka IV, um mat á sammögnunaráhrifum, feli í sér að við ákveðnar aðstæður skuli tryggja að ekki verði gefið út leyfi fyrir einstökum tengdum framkvæmdum fyrr en mat vegna þeirra allra hefur farið fram.²²

3.4 Samhliða leyfisveiting

Framangreint bréf framkvæmdastjórnarinnar var sent í tilefni af athugun framkvæmdastjórnarinnar á matsskyldu verksmiðju í Finnlandi sem var byggð til að húða gasleiðslur sem nota átti við lagningu gasleiðslu á hafsbotni. Var það mat framkvæmdastjórnarinnar að verksmiðjan hefði átt að fara í umhverfismat þar sem hún væri háð²³ grunnvirkjaframkvæmdinni.²⁴ Þrátt fyrir að bréfið lúti að grunnvirkjaframkvæmdum og það sé ritað í tilefni af ágreiningi um matsskyldu framkvæmdar hefur það víðari skírskotun. Verður efni þess skilið svo að það geti átt við í öllum þeim tilvikum þar sem um er að ræða mat á því hvaða framkvæmdir teljist háðar meginframkvæmd, óháð því hvort meginframkvæmdin er grunnvirkjaframkvæmd eða ekki.

Í bréfi framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að við mat á sammögnunaráhrifum vegna tengdra framkvæmda þurfi að greina á milli tilvika þegar framkvæmdir eru svo nátengdar meginframkvæmd að þær verði að telja háðarhenni og tilvika þegar framkvæmdir tengjast meginframkvæmd en teljast þó sjálfstæðar framkvæmdir. Það er mat framkvæmdastjórnarinnarað í fyrri tilvikinu megí stjórnvöld aðildarríkjanna því aðeins gefa út leyfi fyrir hverri framkvæmd fyrir sig að fyrir liggi heildstætt mat á umhverfisáhrifum þeirra allra. Er það óháð því hvort framkvæmdir sem teljast háðar meginframkvæmd eru matsskyldar eða ekki.

Sé hins vegar um að ræða tengda en sjálfstæða framkvæmd megi veita leyfi fyrir henni sjálfstætt og óháð því hvort mati á umhverfisáhrifum meginframkvæmdar er lokið. Eftir sem áður eigi í mati á umhverfisáhrifum meginframkvæmdar að gera grein fyrir sammögn-unaráhrifum vegna hinna tengdu framkvæmda. Meginmunurinn á málsmeðferðinni eftir því hvort um er að ræða tengdar framkvæmdir sem eru háðar hver annarri eða ekki, liggur samkvæmt þessu í því hvort bíða verði með útgáfu leyfis vegna einstakra framkvæmda eða ekki þar til umhverfismat liggur fyrir vegna þeirra allra.

Í bréfi framkvæmdastjórnarinnar er veitt almenn leiðbeining um hvernig meta skuli hvort framkvæmdir teljist háðar. Kjarni matsins er hversu nán tengsl eru á milli framkvæmdanna og hversu mikið samspil er á milli áhrifa þeirra á umhverfið. Í því sambandi komi til skoðunar hlutlægir þættir eins og tilgangur framkvæmdar, eðli og einkenni, staðsetning og samspil þeirra á milli. Framkvæmd geti verið háð annarri framkvæmd ef hún hefur úrslitaáhrif á hvar meginframkvæmd er staðsett eða ef henni er alfarið ætlað hlutverk sem þjónar meginframkvæmdinni. Þrátt fyrir að viðmiðin séu hlutlæg er ljóst að þau gefa talsvert svigrúm til mats.

Ekki er fullkomlega skýrt hvort framkvæmdastjórnin lítur svo á að fram þurfi að fara sérstakt sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru háðar hver annarri eða hvort nægi að tryggja að umhverfismat vegna allra framkvæmdanna liggi fyrir áður en leyfi er gefið út fyrir hverri þeirra. Af bréfinu virðist þó mega draga þá ályktun að síðari skýringarkosturinn sé nærtækari, þar sem þar er lögð höfuðáhersla á heildstætt mat á umhverfisáhrifum meginframkvæmdar. Er þessi málsmeðferð við mat á framkvæmdum sem framkvæmdastjórnin leiðir af 5. gr. tilskipunar 85/337, sbr. viðauka IV, hér nefnd samhliða leyfisveiting framkvæmda.

3.5 Ályktanir

Framangreindar leiðbeiningar og bréflugar skýringar framkvæmdastjórnarinnar hafa ekki réttarheimildarlegt gildi. Þær gefa þó ákveðna hugmynd um þá mælistiku sem framkvæmdastjórnin beitir við mat á því hvort ríki fullnægi skyldum sínum samkvæmt tilskipun 85/337. Þá er samhljómur milli túlkunar framkvæmdastjórnarinnar um samhliða leyfisveitingu háðra framkvæmda og dóma Evrópudómstólsins í málum sem lúta að svokölluðu *salami slicing* þar sem lögð hefur verið áhersla á heildstætt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda áður en leyfi er gefið út fyrir framkvæmd. Túlkunin byggir á því að háðar framkvæmdir séu svo nátengdar hinni matsskyldu framkvæmd að í raun beri að líta á þær sem hluta hennar, óháð því hvort um einn eða fleiri framkvæmdaraðila er að ræða. Samræmist túlkun framkvæmdastjórnarinnar markmið-um tilskipunarinnar og er hún til þess fallin að regla 1. mgr. 2. gr. hafi tilætluð áhrif.

Í tengslum við umfjöllunarefni greinarinnar er rétt að skoða hvort, og þá að hvaða leyti, túlkun framkvæmdastjórnarinnar á tilskipun 85/337 um samhliða leyfisveitingu er sambærileg reglu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um sameiginlegt umhverfismat matsskyldra framkvæmda og hvort hún gefi leiðbeiningu um hvenær beita skuli sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum.

Reglan um sameiginlegt umhverfismat matsskyldra framkvæmda í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 og túlkun framkvæmdastjórnarinnar um samhliða leyfisveitingu

fela í sér sérstakar kröfur um málsmeðferð við mat á áhrifum framkvæmda sem ætlað er að tryggja að fram fari heildstætt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda áður en leyfi er veitt fyrir þeim. Skilyrði þess að hvor málsmeðferð eigi við eru þó ekki þau sömu. Eins og fram kemur í 2. kafla greinarinnar hafa Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneytið lagt til grundvallar að heimild 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 sé háð nokkrum skilyrðum sem öll þurfa að vera uppfyllt.

Í fyrsta lagi að um sé að ræða fleiri en eina fyrirhugaða matsskylda framkvæmd. Túlkun framkvæmdastjórnarinnar um samhliða leyfisveitingu háðra framkvæmda getur hins vegar átt við um framkvæmdir sem eru háðar hinni matsskyldu meginframkvæmd, hvort sem þær eru matsskyldar eða ekki. Virðist sú túlkun framkvæmdastjórnarinnar samræmast betur áðurnefndu meginmarkmiði tilskipunar 85/337 en reglan um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum í íslenskum lögum. Ekki er í bréfi framkvæmdastjórnarinnar fjallað um það á hvaða stigi framkvæmdirnar þurfi að vera til þess að samhliða leyfisveiting eigi við eins og gert hefur verið við túlkun á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Í öðru lagi er það skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 að framkvæmdirnar séu á sama svæði eða háðar hver annarri. Samhliða leyfisveiting á hins vegar aðeins við um framkvæmdir sem eru háðar meginframkvæmd. Mælikvarði framkvæmdastjórnarinnar á hvenær framkvæmdir eru háðar virðist að verulegu leyti falla saman við þau viðmið sem byggt hefur verið á við mat á því hvort framkvæmdir eru háðar hver annarri í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Í báðum tilvikum er horft til þess hvort ein framkvæmd hefur úrslitaáhrif á það hvort af annarri verður og samspila áhrifa þeirra á umhverfið.

Í þriðja lagi er það skilyrði fyrir beitingu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 að Skipulagsstofnun hafi haft samráð við þá framkvæmdaraðila og leyfisveitendur sem málið varðar. Ekki vikið sérstaklega að þessu atriði í túlkun framkvæmdastjórnarinnar.

Séu öll framangreind skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 uppfyllt er það svo háð mati stjórnvalda hvort framkvæmdir skuli fara í sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum. Í því sambandi hefur eins og áður segir verið litið til þess hvort sameiginlegt mat sé nauðsynlegt til að ná fram markmiðum laga nr. 106/2000. Grundvallast það á meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Við mat á nauðsyninni virðist horft til ávinnings af samtíma mati, umfangs og stærðar framkvæmdar og líklegra sammögnunaráhrifa hinna tengdu framkvæmda. Sé horft til túlkunar framkvæmdastjórnarinnar á 5. gr. tilskipunar 85/337 má sjá að nálgunin er ólík. Virðist framkvæmdastjórnin byggja á því að þegar ákveðin hlutlæg skilyrði eru uppfyllt og framkvæmdir teljast samkvæmt þeim háðar meginframkvæmd skuli leyfisveiting vegna allra framkvæmdanna haldast í hendur. Þar fer því ekki fram frekara mat á nauðsyn slíks fyrirkomulags.

Túlkun framkvæmdastjórnarinnar á 5. gr. tilskipunarinnar um samhliða leyfisveitingu og regla 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 eiga báðar að tryggja að leyfi verði ekki veitt fyrir framkvæmdum sem eru háðar hver annarri áður en heildstætt mat á áhrifum þeirra liggur fyrir. Er því ákveðin líkindi með þeim. Samkvæmt framansögðu er þó ljóst að þær falla aðeins að hluta saman hvað snertir efnislegt gildissvið. Þá verður ekki ráðið að framkvæmdastjórnin líti svo á að samhliða leyfisveiting feli það í sér að

fleiri framkvæmdaraðilar skuli standa saman að sérstakri matsskýrslu. Það verður því ekki sagt að tilskipun 85/337 eins og hún hefur verið túlkuð af framkvæmdastjórninni feli í sér reglu um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum fleiri matsskyldra framkvæmda í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Að því leyti sem málsmeðferð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er nauðsynleg til að tryggja samhliða leyfisveitingu framkvæmda sem eru háðar hver annarri getur þó þurft að beita henni eigi matsferlið að samræmast túlkun framkvæmdastjórnarinnar á tilskipuninni. Umfjöllunin að ofan vekur einnig spurningar um hvort lög nr. 106/2000 og framkvæmd þeirra samræmist að fullu skýringum framkvæmdastjórnarinnar á tilskipuninni og hvort kröfum hennar megi fullnægja betur með því að binda í lög samhliða leyfisveitingu vegna háðra framkvæmda.

4. Framkvæmd mats á umhverfisáhrifum tengdra framkvæmda og sammögnunaráhrifum

4.1 Inngangur

Í þessum kafla er sjónum beint að því hvernig framkvæmd sameiginlegs mats á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 hefur verið háttað m.t.t. tengdra framkvæmda og sammögnunaráhrifa. Rýnt er hvernig fjallað hefur verið um þessi atriði í mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka, sameiginlegu mati álvers á Bakka og háðra framkvæmda og mati á umhverfisáhrifum álvers við Helguvík og leitað svara við þeirri spurningu hvort málsmeðferð sameiginlegs mats skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 feli í sér annarskonar upplýsingagjöf og mat á tengdum framkvæmdum og sammögnunaráhrifum en ætla má að fram skuli fara við hefðbundið umhverfismat framkvæmdar samkvæmt sömu lögum. Umfjöllun kaflans er þannig ætlað að varpa ljósi á það hvort framkvæmd mats á umhverfisáhrifum gefi til kynna hvort þörf sé á hinni sérstöku málsmeðferð 2. mgr. 5. gr., eða hvort nægilegt sé að gera kröfu um samhliða leyfisveitingu í kjölfar hefðbundins mats á umhverfisáhrifum. Þessi tilvik eru valin þar sem álver á Bakka er eina meginframkvæmdin sem hefur gengið í gegnum sameiginlegt mat á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, en álver við Helguvík er að efni og umfangi sambærileg framkvæmd, þótt hún hafi eingöngu farið í hefðbundið mat á umhverfisáhrifum.

4.2 Mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka

4.2.1 Tengdar framkvæmdir

Í tillögu Alcoa að matsáætlun fyrir allt að 346 þús. tonna álver á Bakka (Alcoa 2008) eru tilgreindar eftirtaldar tengdar framkvæmdir:

- Stækkun Húsavíkurhafnar og byggingarframkvæmdir á hafnarsvæði.
- Vegtenging milli hafnarsvæðis og álverslóðar.
- Jarðvarmavirkjanir í Þingeyjarsýslum samtals 390 MW, þ.e. 150 MW virkjun á Þeistareykjum, 150 MW Kröfluvirkjun II og 90 MW virkjun í Bjarnarflagi.
- Tvær 220 kV háspennulínur frá jarðvarmavirkjunum í Þingeyjarsýslum að álverslóðinni á Bakka.

Í tillögu Alcoa kom jafnframt fram að orkuþörf vegna fullbyggðs álvers væri allt að 5050 GWh, sem í matsskýrslu er sagt samsvara allt að 577 MW afli. Það lá því fyrir

að í tillögu að matsáætlun var eingöngu gerð grein fyrir hvernig fyrirhugað var að afla tæplega 70% af orkuþörf fullbyggðs álvers, en gert var ráð fyrir að álverið hefði náð fullum afköstum árið 2015.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun fyrir álver á Bakka kemur fram að gera þurfi grein fyrir „hversu mikla orku talið er að unnt verði að fá frá jarðvarma-
virkjunum í Þingeyjarsýslum og hvað sú orka dugi fyrir mikilli álframleiðslu á ári“. Um aðrar virkjanir segir í ákvörðun stofnunarinnar „að fram þurfi að koma, eftir því sem kunnugt er, hvaða aðrir virkjanakostir komi til greina vegna álversins og hversu mikil orka er til staðar í raforkukerfinu sem gæti nýst álverinu. [...] gera [þurfi] grein fyrir hvort orkuöflun hefur í för með sér framkvæmdir sem falla undir lög nr. 106/2000 [...], hverjar þær framkvæmdir eru og hvenær fyrirhugað er að málsmeðferð vegna þeirra hefjist [...]“ (Skipulagsstofnun 2008c, 3). Þá er í ákvörðun Skipulagsstofnunar kveðið á um að leggja þurfi fram sem ítarlegastar upplýsingar um flutningsleiðir raforku.

Í matsskýrslu Alcoa um álver á Bakka (Alcoa 2010) er greint frá sömu tengdu framkvæmdum og gert var fyrr í tillögu að matsáætlun, en í matsskýrslunni er vænst að um 440 MW fáiast frá jarðvarmavirkjunum í Þingeyjarsýslum²⁵ sem dugi til 270 þús tonna álframleiðslu á ári. Varðandi það hvernig fyrirhugað sé að afla þeirra 137 MW sem upp á vantar fyrir fullbyggt álver, er nefnt í stuttu máli að Alcoa hafi væntingar um möguleika á frekari vinnslu jarðvarma í Þingeyjarsýslum eða að fá megi orku af samtengdu raforkukerfi landsins, sem sé í stöðugri þróun.

Í áliti Skipulagsstofnunar eru ekki gerðar athugasemdir við framlagðar upplýsingar framkvæmdaraðila um tengdar framkvæmdir (Skipulagsstofnun 2010a).

Þrátt fyrir ákvæði reglugerðar nr. 1123/2005 um að í matsskýrslu skuli, eftir því sem við á, gefa upplýsingar um framkvæmdir á vegum annarra aðila sem eru forsenda hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar,²⁶ sýna dæmin hér að framan að nokkuð vantar á að matsskýrsla Alcoa gefi fullnægjandi upplýsingar um hvernig fyrirhugað er að afla orku til fullbyggðs álvers.

4.2.2 Sammögnunaráhrif

Í tillögu Alcoa að matsáætlun fyrir álver á Bakka eru ekki sett fram áform um að meta sammögnunaráhrif heldur vísað til þess að fyrir liggi ákvörðun umhverfisráðherra um að álver á Bakka og tengdar framkvæmdir skuli sæta sameiginlegu mati skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 (Alcoa 2008). Þá gerir Skipulagsstofnun ekki kröfu um mat á sammögnunaráhrifum í ákvörðun um matsáætlun fyrir álver á Bakka (Skipulagsstofnun 2008c). Þetta verður ef til vill að skoða í ljósi þess að þegar lá fyrir að fara ætti fram sérstök málsmeðferð til að fjalla um sammögnunaráhrif álversins og háðra framkvæmda, þ.e. með úrskurði umhverfisráðherra frá 31. júlí 2008 um að fara skyldi fram sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka og háðra framkvæmda (umhverfisráðuneyti 2008b) (sjá kafla 4.3 hér á eftir). Þá verður þó að hafa í huga að hið sameiginlega mat átti eingöngu að taka til hluta þeirra framkvæmda sem álverið var fyrirsjáanlega tengt eða hefði líklega sammögnunaráhrif með.

Þar sem ekki voru áform um að fjalla um sammögnunaráhrif í matsáætlun, er

hvorki í matsskýrslu Alcoa né í álitni Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna vikið að sammögnunaráhrifum álversins með tengdum framkvæmdum (Alcoa 2010, Skipulagsstofnun 2010a).

4.3 Sameiginlegt mat álvers á Bakka og háðra framkvæmda

Eins og áður er sagt úrskurðaði umhverfisráðherra þann 31. júlí 2008 að álver á Bakka og háðar framkvæmdir skyldu undirgangast sameiginlegt mat í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Það átti við:

- Allt að 200 MW Þeistareykjavirkjun.
- Allt að 150 MW Kröfluvirkjun II.
- Tvær 220 kV háspennulínur frá framangreindum virkjunum að Bakka við Húsavík
- Allt að 346 þús. tonna álver á Bakka.

4.3.1 Tengdar framkvæmdir

Í tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun (Alcoa o.fl. 2009) er fjallað um þær framkvæmdir sem sameiginlega matið skyldi taka til. Auk þess er fjallað um eina framkvæmd sem tengist þeim, en það er jarðstrengur frá Bjarnarflagsvirkjun til Kröflu. Ekki er fjallað um sjálfa Bjarnarflagsvirkjunina sem átti að sjá álveri á Bakka fyrir 90 MW en hún hafði ekki verið úrskurðuð sem hluti hins sameiginlega mats, þar sem mat á umhverfisáhrifum hennar lá þá þegar fyrir. Í tillögu að matsáætlun er ekki heldur vikið að hafnarframkvæmdum og vegtengingu við álverið sem fjallað var um sem tengdar framkvæmdir í matsskýrslu um álver á Bakka (sjá kafla 4.2 að framan). Þá er ekki getið um að auk orku frá fyrirhuguðum virkjunum í Bjarnarflagi, Kröflu og á Þeistareykjum, þurfi að afla 137 MW frá öðrum virkjunum til álvers á Bakka.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun vegna hins sameiginlega mats (Skipulagsstofnun 2009c) er ekki gerð krafa um að í matsskýrslu verði fjallað um aðrar tengdar framkvæmdir á borð við stækkun Húsavíkurhafnar og veg milli hafnar- og iðnaðarsvæðis á Bakka. Um orkuöflun til álversins eru hinsvegar gerðar sambærilegar kröfur og gerðar höfðu verið í ákvörðun stofnunarinnar um álver á Bakka, svo sem að í frummatsskýrslu komi skýrt fram hvaðan orka til álversins muni koma (þ.e. auk orku frá Þeistareykjavirkjun og Kröfluvirkjun II). Skipulagsstofnun virðist því túlka ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum þannig að sameiginlegt mat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 geti ekki einskorðast við þær framkvæmdir sem undir það eru settar, heldur hljóti það að þurfa að gera grein fyrir öðrum tengdum framkvæmdum.

Í matsskýrslu framkvæmdaraðila er þó ekki, fremur en í tillögu að matsáætlun, fjallað beint um tengdar framkvæmdir aðrar en fyrirhugaðan rafstreng frá Bjarnarflagi, en talsvert rætt um óvissu tengda nýtingu jarðhita í Þingeyjarsýslum.

Um þetta segir í álitni Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna (Skipulagsstofnun 2010b) að ljóst sé að þær virkjanir sem falla undir hið sameiginlega mat nægi ekki til að afla orku til fullbyggðs álvers. Auk þess sé óvissa um hversu mikil orka fáiast á jarðhitasvæðunum og ekki hægt að fullyrða að áætlanir um orkunýtingu standist. Skipulagsstofnun gerir einnig í álitni sínu athugasemd við að ekki skuli vera metin umhverfisáhrif hafnarmannvirkja á Húsavík. Skipulagsstofnun telur mikilvægt að í matsskýrslunni skuli vera gerð grein fyrir

óvissu um orkuöflun til fullbyggðs álvers. Mikil óvissa sé um hvaðan orka til fullbyggðs álvers eigi að koma og því sé ljóst að endanleg umhverfisáhrif fullbyggðs álvers verði meiri en gerð er grein fyrir í matsskýrslunni (Skipulagsstofnun 2010b).

Skipulagsstofnun dregur þannig fram að hið sameiginlega mat hafi ekki veitt mikilvægar upplýsingar um tengdar framkvæmdir, en kemst engu að síður að þeirri niðurstöðu að umfjöllunin sé fullnægjandi.

4.3.2 Sammögnunaráhrif

Matsskýrsla framkvæmdaraðila um hið sameiginlega mat verður í heild sinni að teljast umfangsmeiri en vænta mætti af umfjöllun um tengdar framkvæmdir í matsskýrslu um meginframkvæmd eftir hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 106/2000. Það er hinsvegar áhugavert að skoða hvort hún feli í sér nauðsynlega upplýsingagjöf til að tryggja markmið laganna sem ekki hefði verið unnt að ná fram með hefðbundnu mati á umhverfisáhrifum. Í því sambandi er hér rýnt hvort þær upplýsingar sem Skipulagsstofnun byggir á í niðurstöðu sinni um sammögnunaráhrif hefðu átt að koma fram í hefðbundnu mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka. Er fyrst og fremst horft til þess hér hvað Skipulagsstofnun dró fram sem aðalatriði sammögnunaráhrifa í niðurstöðu álits síns um matsskýrsluna (Skipulagsstofnun 2010b). Rétt er þó að benda á að í matsskýrslu framkvæmdaraðila kemur fram að umhverfisáhrif sem hljótist af orkuöflun fyrir 346.000 tonna álframleiðslu á Bakka hafi ekki verið metin að öllu leyti á þessu stigi málsins (Alcoa o.fl. 2010). Er þar vísað til þess að matið tók eingöngu formlega til öflunar hluta af þeirri orku sem þurfti til að knýja fullbyggt álver og að óvissa var um nýtingu jarðhitasvæða í Þingeyjarsýslum.

Í áliti Skipulagsstofnunar um hið sameiginlega mat álvers á Bakka og háðra framkvæmda byggir stofnunin afstöðu sína til sammögnunaráhrifa hinna matsskyldu framkvæmda á nokkrum þáttum.

Í fyrsta lagi er í áliti Skipulagsstofnunar vísað til þess hvað framkvæmdirnar muni sameiginlega raska miklu landi og hvað þar af sé stór hluti eldhraun, gróið land, votlendi og fornminjar. Hér er að langmestu leyti um að ræða þætti sem liggja fyrir kortlagðir í grunnkortum og öðrum aðgengilegum landupplýsingum og ætti að hafa verið raunhæft að gera grein fyrir í matsskýrslu um álver á Bakka, þótt það yrði ekki gert eins ítarlega og gert var í matsskýrslu hins sameiginlega mats.

Í öðru lagi er vísað til losunar gróðurhúsalofttegunda, þ.e. áætlaðrar losunar frá fullbyggðu álveri, Kröfluvirkjun II og Þeistareykjavirkjun. Þar virðist vera um að ræða almennar ályktanir um losun sem nálgast hefði mátt forsendur fyrir við hefðbundið mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka. Auk þess vekur athygli að losun frá Bjarnarflagsvirkjun er ekki tekin með, eða gerð tilraun til að áætla losun á þau tæplega 140 MW sem upp á vantar, þar fyrir utan.

Í þriðja lagi er vísað til óvissu um áhrif virkjana á jarðhitaauðlindina, en um það hafði verið fjallað nokkuð í matsskýrslunni. Aftur verður ekki séð að hér sé um þekkingu að ræða sem ekki hefði verið unnt að gera næga grein fyrir í hefðbundnu mati á umhverfisáhrifum álversins.

Af þessu verður ekki séð að hið sameiginlega mat hafi umfram hefðbundna máls-

meðferð skv. lögum nr. 106/2000 leitt í ljós nauðsynlegar upplýsingar um sammögn-unaráhrif álversins með tengdum framkvæmdum.

4.4. Mat á umhverfisáhrifum álvers við Helguvík

4.4.1 Tengdar framkvæmdir

Í tillögu Norðuráls að matsáætlun fyrir álver við Helguvík (Norðurál 2006) er gert ráð fyrir allt að 250.000 tonna álveri með orkuþörf allt að 3800 GWh á ári. Tímaáætlun í tillögu að matsáætlun miðar við að fullum afköstum verði náð árið 2015.

Í tillögu Norðuráls að matsáætlun eru framkvæmdir við stækkun hafnar í Helguvík tilgreindar sem tengdar framkvæmdir. Að öðru leyti segir um tengdar framkvæmdir: „Aðrar tengdar framkvæmdir lúta einkum að raforkuöflun og lagningu tveggja 220 kV raflína til álversins. Á þessu stigi er ekki ljóst hvaðan raforka til álversins kemur til með að koma [...]“ (Norðurál 2006, 15). Þessu er fylgt eftir með lista og korti yfir 12 mögulega virkjunarkosti fyrir álver í Helguvík. Að endingu segir að ef málefni tengd raforkuöflun skýrist frekar á næstu mánuðum verði greint frá því í frummatsskýrslu. Að öðru leyti verði fjallað almennt um möguleika til raforkuöflunar (Norðurál 2006).

Við þessu bregst Skipulagsstofnun í ákvörðun sinni um matsáætlun (Skipulagsstofnun 2006) með því að vísa í fyrirliggjandi viljayfirlýsingu sem lá fyrir milli Norðuráls, Hitaveitu Suðurnesja (HS) og Orkuveitu Reykjavíkur (OR) um orku til 150 þús. tonna álvers við Helguvík (þ.e. 60% fullbyggðs álvers). Skipulagsstofnun segir að gera þurfi grein fyrir hvaða orkuöflunarkostir felist í þeirri viljayfirlýsingu og líklegum orkuflutningsleiðum frá þeim til álversins. Fram þurfi að koma hvort og þá hvaða framkvæmdir orkuvinnslan hefur í för með sér sem falla undir lög nr. 106/2000 og hvenær mat á umhverfisáhrifum þeirra er fyrirhugað. Þá þurfi að koma fram sem ítarlegastar upplýsingar um líklega legu flutningslína raforku og hvenær mat á umhverfisáhrifum þeirra er fyrirhugað. Skipulagsstofnun gerir hinsvegar ekki kröfu um að orkuöflun til álframléiðslu umfram 150 þús. tonn sé gerð skil, þótt matið tæki til 250 þús. tonna álvers og fyrir lægi að Norðurál hygðist vera komið með álverið í fulla afkastagetu árið 2015.

Í matsskýrslu Norðuráls er orkuþörf fullbyggðs álvers sögð vera allt að 3700 GWh á ári, eða allt að 435 MW (Norðurál 2007). Um tengdar framkvæmdir segir að ljóst sé að ráðast þurfi í eftirfarandi framkvæmdir:

- Stækkun hafnar í Helguvík.
- Virkjanir, allt að 435 MW.
- Tvær 245 kV háspennulínur frá virkjanasvæðum að álveri.

Um virkjanirnar er vísað til viljayfirlýsingar gagnvart HS og OR og orkusölu-samnings við HS um að HS útvegi allt að 150 MW og að OR útvegi allt að 100 MW. Í viljayfirlýsingunni kom jafnframt fram að HS og OR „reyni að útvega“ þá orku sem þarf fyrir fullbyggt álver. Síðan eru í matsskýrslunni nefndir ýmsir virkjunarkostir á vegum OR, HS og Landsvirkjunar og greint frá hvar þeir standa m.t.t. málsmeðferðar skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Samsvarandi umfjöllun er um raflínur til álversins. Meðal þeirra virkjunarkosta sem greint er frá að OR hyggist uppfylla sinn hluta samkomulagsins með er virkjun á Ölkelduhálsi²⁷. Varðandi hlut HS, er m.a.

greint frá stækkun Reykjanesvirkjunar og fyrirbyggjandi rannsóknarleyfi í Krýsuvík.

Athygli vekur að iðnaðarráðuneytið gerði athugasemd við framlagða frummatsskýrslu og taldi að fram þyrfti að koma með greinilegri hætti hvernig Norðurál hygðist afla raforku til reksturs fullbyggðs 250 þús. tonna álvers (Norðurál 2007).

Af framansögðu er ljóst að mikil óvissa um orkuöflun kom fram í matsskýrslu um álver í Helguvík.

Í álitu Skipulagsstofnunar um matsskýrslu Norðuráls (Skipulagsstofnun 2007) bendir stofnunin á að virkjunarkostir HS eigi eftir að fara í mat á umhverfisáhrifum og að ekki sé gert ráð fyrir sumum þeirra í skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga. Skipulagsstofnun lýsir því yfir að sveitarfélögin þurfi að huga vel að þessari stöðu þegar kemur að leyfisveitingum og að vegna óvissu um flutningsleiðir þurfi sveitarfélögin að huga að því hvort bíða eigi með leyfisveitingar fyrir byggingu álversins þar til niðurstaða liggur fyrir um virkjanir og flutningsleiðir raforku.

Eins og kunnugt er var ekki farið að þessum tilmælum Skipulagsstofnunar, heldur veitti Reykjanesbær leyfi til byggingar álversins, þrátt fyrir að niðurstaða væri ekki fengin um það hvernig aflað yrði orku til álversins eða hvernig orkuflutningsleiðir til þess yrðu útfærðar. Þetta vekur spurningar um hvaða skilyrði lög um mat á umhverfisáhrifum setja fyrir leyfisveitingum til matsskyldra framkvæmda, sem og hvaða tæki Skipulagsstofnun hefur til að tryggja að fullnægjandi upplýsingar séu lagðar fram við mat á umhverfisáhrifum. Það er ljóst að Skipulagsstofnun hefur vald til að hafna matsáætlun eða frummatsskýrslu, sbr. 2. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 10. gr. laganna. Hún hefur hinsvegar ekki vald til að krefjast frekari upplýsinga eða fresta afgreiðslu þegar komið er að gerð álits um matsskýrsluna, heldur getur eingöngu á því stigi beint tilmælum til leyfisveitenda, sbr. 11. gr. Þá verður ekki séð að leyfisveitendum sé heimilt að fresta útgáfu leyfis þar til mat á umhverfisáhrifum allra háðra framkvæmda liggur fyrir. Í 13. gr. laganna er aðeins miðað við að mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar sé lokið áður en leyfi er veitt. Vera kann að setja þurfi skýrari fyrirmæli í lög um það hvaða forsendur þurfa að vera til staðar til þess að unnt sé að veita leyfi til matsskyldrar framkvæmdar. Gera mætti kröfu um að mat á umhverfisáhrifum háðra framkvæmda liggi fyrir áður en leyfi er veitt. Vísast í þessu sambandi til þess sem rætt er að framan í 3. kafla um túlkun framkvæmdastjórnar EB á tilskipun 85/337.

4.4.2 Sammögnunaráhrif

Í mati á umhverfisáhrifum álvers við Helguvík, þ.e. tillögu Norðuráls að matsáætlun, ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun, matsskýrslu Norðuráls og álitu Skipulagsstofnunar, er ekki að finna umfjöllun um sammögnunaráhrif álvers með tengdum framkvæmdum. Þó er í matsskýrslunni greint frá því að komið hafi fram athugasemdir á kynningartíma frummatsskýrslu um að ekki sé fjallað um umhverfisáhrif orkuöflunar og flutnings raforku til álversins. Við því er brugðist í matsskýrslunni með eftirfarandi hætti: „Ekki verður tekið á þessum athugasemdum hér þar sem það er í verkahring viðkomandi framkvæmdaraðila að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum þessara verkefna“ (Norðurál 2007, 65). Skipulagsstofnun vísar ekki að þessu efni í álitu sínu,

þrátt fyrir að það segi skýrt í reglugerð nr. 1123/2005 að við mat á umhverfisáhrifum beri að gera grein fyrir líklegum umhverfisáhrifum framkvæmdar og nýtingar náttúruauðlinda og að í skilgreiningu reglugerðarinnar á hugtakinu umhverfisáhrif felist samvirk og sammögnuð áhrif.

4.5 Nær stjórnsýsluframkvæmdin markmiðum sameiginlegs mats á umhverfisáhrifum?

Að framan hefur verið reifað hvernig fjallað hefur verið um tengdar framkvæmdir og sammögnunaráhrif í þremur tilvikum. Velt hefur verið upp spurningunni hvort þau gefi okkur svör við því hvort þörf sé á sameiginlegu mati skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 til að varpa ljósi á sammögnunaráhrif eða hvort nægilegt sé að gera kröfu um samhliða leyfisveitingu í kjölfar hefðbundins mats á umhverfisáhrifum. Rýni þessara tilvika hefur leitt eftirfarandi atriði í ljós:

Í öllum tilvikunum fæst ófullkomin mynd af þeim framkvæmdum sem meginframkvæmdin tengist. Varðandi hlutverk Skipulagsstofnunar við að tryggja gæði þeirra gagna sem lögð eru fram, þá virðist hún ekki meta það svo að hún geti beitt sér frekar til að tryggja að þessar upplýsingar komi fram. Þó eru skýr fyriræmi í reglugerð nr. 1123/2005 um að gera skuli grein fyrir tengdum framkvæmdum í frummatsskýrslu og einnig eru Skipulagsstofnun veitt tæki í lögum nr. 106/2000 til að tryggja að fram séu lögð fullnægjandi gögn, þ.e. með möguleika stofnunarinnar til að synja matsáætlun eða frummatsskýrslu framkvæmdaraðila.

Í tilvikum hefðbundins mats á álverum á Bakka og við Helguvík verður að líta svo á að umfjöllun um sammögnunaráhrif sé ófullnægjandi miðað við kröfur tilskipunar, laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Í tilfelli álvers á Bakka kann það að skýrast af því að í umfjöllun um sammögnunaráhrif var alfarið vísað til hins sameiginlega mats álvers á Bakka með háðum framkvæmdum. Í tilviki mats á umhverfisáhrifum álvers við Helguvík verður hinsvegar ekki séð að framlögð gögn framkvæmdaraðila geti talist uppfylla kröfur. Það vekur spurningar um hvort lagarammi mats á umhverfisáhrifum sé ófullnægjandi hvað þetta snertir, eða hvort skýringin liggur fremur í framkvæmd laganna.

Hið sameiginlega mat varpar að því er virðist fullnægjandi ljósi á sammögnunaráhrif þeirra framkvæmda sem undir það féllu, en fjallar hinsvegar ekki eða óverulega um sammögnunaráhrif þeirra með öðrum framkvæmdum, s.s. annarri orkuöflun til álversins á Bakka.

Þegar horft er til þeirra þátta sammögnunaráhrifa sem Skipulagsstofnun leggur útaf í niðurstöðu álits síns um hið sameiginlega mat, verður ekki séð að þar sé um að ræða atriði sem ekki væri eðlilegt að vænta að framkvæmdaraðili meginframkvæmdar gerði grein fyrir í hefðbundinni málsmeðferð skv. lögum nr. 106/2000. Hinsvegar er ljóst að málsmeðferð skv. 2. mgr. 5. gr. er eina leiðin samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum til að tryggja að mat á umhverfisáhrifum háðra framkvæmda liggja fyrir áður en leyfi eru veitt til þeirra. Í því sambandi er í kafla 4.4.1 að framan viðráðar hugmyndir um lagabreytingu hvað varðar tengsl mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitinga.

5. Niðurstöður

Í greininni hefur verið fjallað um framkvæmd 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 með það í huga að skýra hvenær ákvæðið eigi við og hvort það sé nauðsynlegt til að ná fram markmiðum mats á umhverfisáhrifum. Segja má að vissum óskýrleika hafi verið eytt í framkvæmd ákvæðisins, a.m.k. að því er snertir lagaskilyrði fyrir beitingu þess. Þau hafa verið túlkuð þröngt sem þýðir að ákvæðið á í reynd sjaldan við. Þegar ákvæðið á við er þó enn óskýrt hvenær nauðsyn ber til að fylgja þessari málsmeðferð.

Ákvæðið verður ekki rakið beint til tilskipunar 85/337 sem gefur ríkjunum rúmt svigrúm til að ákvarða málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og leyfisveitingar. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur þó túlkað tilskipunina svo að ríkin verði að tryggja samhliða leyfisveitingu tveggja eða fleiri framkvæmda sem eru háðar hver annarri. Túlkun framkvæmdastjórnarinnar samræmist markmiðum tilskipunarinnar um heildsætt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda áður en veitt er leyfi fyrir þeim og er til þess fallin að 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar hafi tilætluð áhrif. Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 virðist vera eina tækið samkvæmt gildandi rétti sem getur tryggt slíka samhliða leyfisveitingu. Ákvæðið nær þó ekki yfir öll þau tilvik sem túlkun framkvæmdastjórnarinnar á tilskipuninni gerir ráð fyrir.

Þegar málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu er borin saman við hefðbundna málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum kemur í ljós að hún virðist ekki bæta grundvöll ákvarðana svo neinu nemi. Að því er snertir framkvæmdir sem eru háðar hver annarri virðist mega ná markmiðum mats á umhverfisáhrifum jafn vel með hinni hefðbundnu málsmeðferð ef samhliða leyfisveiting framkvæmda yrði bundin í lög. Krafa um samhliða leyfisveitingu háðra framkvæmda myndi eftir sem áður vera íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila samanborið við hina hefðbundnu málsmeðferð og kalla á vandaðan rökstuðning fyrir því hvenær framkvæmdir teljist háðar hver annarri.

Ákvæðið um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum beinist ekki eingöngu að framkvæmdum sem eru háðar hver annarri, heldur tekur einnig til framkvæmda á sama svæði. Í greininni hefur ekki verið fjallað sérstaklega um það, enda má segja að það snúi fremur að tengslum mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismats áætlana, sem er sérstakt rannsóknarefni.

Aftanmálgreinar

- 1 Sbr. t.d. <http://www.sa.is/frettir/eldra/nr/4636/> og <http://graenanetid.blog.is/blog/graenanetid/category/411/?offset=10>
- 2 Tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE frá 27. júní 1985 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið (Stjtið. EB L 175, 5.7.1985, bls. 40), eins og henni hefur verið breytt með tilskipun ráðsins 97/11/EB frá 3. mars 1997 (Stjtið. EB L 73, 14.3.1997, bls. 5.) og hún tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sbr. lið 1a í viðauka XX við EES-samninginn. Tilskipuninni hefur einnig verið breytt með tilskipunum 2003/35/EB og 2009/31/EB en þær hafa ekki verið teknar inn í EES-samninginn þegar þessi grein er rituð. Miðast umfjöllun greinarinnar við efni tilskipunarinnar samkvæmt EES-samningnum. Hér eftir vísað til sem tilskipun 85/337.
- 3 Í athugasemd við 5. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 106/2000 er tekið fram að í stærri

- framkvæmdum geti verið „um að ræða nokkrar matsskyldar framkvæmdir sem [séu] háðar hver annarri en á vegum ólíkra aðila, svo sem verksmiðja, höfn, vegur og veitur.“ (Alþt. 125. lþ., þskj. 644).
- 4 Sbr. 5. gr. laga nr. 74/2005 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 þar sem þessi heimild var færð frá ráðherra til Skipulagsstofnunar.
 - 5 Þetta hafði verið óljóst fyrir breytinguna með lögnum 2005.
 - 6 Hugtakið sammögnunaráhrif/samlegðaráhrif (e. cumulative impacts) er ekki skilgreint í lögum eða reglugerð um mat á umhverfisáhrifum. Hugtakið er hinsvegar skilgreint í leiðbeiningariti Skipulagsstofnunar sem „áhrif mismunandi þátta framkvæmdar eða áætlunar sem hafa samanlagt tiltekin umhverfisáhrif eða sem jafnvel magnast upp yfir tiltekið tímabil. Þetta getur einnig varðað áhrif sem fleiri en ein framkvæmd eða áætlanir hafa samanlagt eða sammagnað á tiltekinn umhverfisþátt eða tiltekið svæði“ (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Hólmfríður Sigurðardóttir o.fl. 2005, bls. 17). Í leiðbeiningariti útgefnu af framkvæmdastjórn EB um tilskipun 85/337 er hugtakið skilgreint þannig: „Impacts that result from incremental changes caused by other past, present or reasonably foreseeable actions together with the project“ (European Commission 1999). Um almenna umfjöllun um hugtakið, sjá t.d. Connelly, 2011.
 - 7 Í úrskurðum umhverfisráðuneytis á grundvelli 2. mgr. 5. gr. hefur hugtakið „sammögnunaráhrif“ verið notað fyrir enska hugtakið „cumulative impacts“. Ýmis önnur hugtök hafa þó verið notuð í þessari merkingu hérlendis. Þannig er í þýðingu á tilskipun 85/337 talað um „samlagningaráhrif“. Í lögum nr. 106/2000 er ýmist talað um „samvirk áhrif“ eða „sammögnun“ áhrifa. Í reglugerð nr. 1123/2005 og leiðbeiningariti Skipulagsstofnunar (Auður Ýr Sveinsdóttir o.fl. 2005) er talað um „samvirk og sammögnuð“ áhrif í upptalningu, eins og greinarmunur sé þar á milli. Þá vísar „sammögnun“ ekki almennt til samverkandi áhrifa (e. cumulative impacts), heldur er þar notað í þrengri merkingu um áhrif sem stigmagnast við samverkan áhrifa (e. synergistic impacts). Sama er gert í öðru leiðbeiningariti Skipulagsstofnunar (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Hólmfríður Sigurðardóttir o.fl. 2005) þar sem „samlegðaráhrif“ er notað um cumulative impacts og þeim skipt í „samvirk áhrif“ og „sammögnuð áhrif“. Vegna framangreindrar hugtakanotkunar í úrskurðum ráðuneytisins verður hugtakið „sammögnunaráhrif“ notað um „cumulative impacts“ í þessari grein, þótt „samlegðaráhrif“ væri að mörgu leyti heppilegra, þar sem „sammögnunaráhrif“ hefur eins og framan segir einnig aðra og þrengri merkingu um svokölluð „synergistic impacts“.
 - 8 Auk þeirra mála sem fjallað verður um hefur Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um að rannsóknarboranir í Þingeyjarsýslum skuli ekki háðar sameiginlegu mati samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 (Skipulagsstofnun 2008d).
 - 9 Skipulagsstofnun hafði ekki tekið sérstaka ákvörðun um hvort beita ætti 2. mgr. 5. gr um sameiginlegt mat, en í skýringum hennar í kærumáli til umhverfisráðuneytisins kom fram að slík ákvörðun væri fólgin í álitu stofnunarinnar um matsskýrslu vegna álversins, dags. 4. október 2007.
 - 10 Vísar ráðuneytið þar til ávinnings sem lýst er í gögnum málsins, m.a. minnisblaðs Skipulagsstofnunar frá 3. júlí 2008, óbirt.
 - 11 Skipulagsstofnun hafði ýmist tekið ákvörðun um matsáætlun framkvæmdar, matsferli var lokið, framkvæmd ekki komin á það stig að hljóta málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða ekki matsskyld.
 - 12 Til skýringar og samanburðar benti Skipulagsstofnun á að „að þar [Í Bakkamálinu] hafi skipt máli að framkvæmdirnar [hafi] strax í upphafi [verið] hugsaðar sem ákveðin heild og orkukaupandinn algerlega háður því að af virkjunum og raflínum yrði“. Í þessu máli séu virkjanaáform „ekki knúin áfram vegna samninga um sölu rafmagns til eins stórkaupanda og ekki tengdar framkvæmdir í þeim skilningi“. Einnig er bent á að um ólíkar virkjanir sé að ræða og óvíst hvernig þær muni verða flokkaðar í rammaáætlun. Það geti haft áhrif á tímaáætlanir framkvæmdaraðila og haft áhrif á möguleika á sameiginlegu mati þeirra (Skipulagsstofnun 2011).
 - 13 Sjá t.d. um mat á því hvenær framkvæmdir eru háðar hver annarri.

Heimildir

- Alcoa (2008). *Álver Alcoa á Bakka við Húsavík í Norðurþingi. Ársframléiðslugeta allt að 346.000 tonn. Mat á umbverfisábrifjum. Tillaga að matsáætlun.* Alcoa og HRV Engineering, október 2008.
- Alcoa (2010). *Álver Alcoa á Bakka við Húsavík í Norðurþingi. Ársframléiðslugeta allt að 346.000 tonn. Matskýrsla.* Alcoa og HRV Engineering, september 2010.
- Alcoa o.fl. (2009). *Álver á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjun, Kröfluvirkjun II og háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Sveitarfélög: Skútustaðabreppur, Þingeyjarsveit og Norðurþing. Sameiginlegt mat á umbverfisábrifjum Tillaga að matsáætlun.* Alcoa, Landsnet, Landsvirkjun, Þeistareykir og Mannvit, september 2009.
- Alcoa o.fl. (2010). *Sameiginlegt mat á umbverfisábrifjum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka við Húsavík. Sveitarfélög: Skútustaðabreppur, Þingeyjarsveit og Norðurþing. Matskýrsla.* Alcoa, Landsnet, Landsvirkjun, Þeistareykir og Mannvit, október 2010.
- Auður Ýr Sveinsdóttir o.fl. (2005). *Leiðbeiningar um mat á umbverfisábrifjum.* Reykjavík: Skipulagsstofnun.
- Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Hólmfríður Sigurðardóttir o.fl. (2005). *Leiðbeiningar um flokkun umbverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi umbverfisábrifa.* Reykjavík: Skipulagsstofnun.
- Connelly, R. (2011). „Canadian and international EIA frameworks as they apply to cumulative effects“. *Environmental Impact Assessment Review* 31(5): 453-456.
- European Commission (1999). *Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions.* Luxembourg: Officer for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2011). Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works. Letter from EC DG Environment to all members of the group of EIA/SEA national experts, 25. mars 2011. ENV.A.3/SA/sb Ares(2011)33433. Óbirt.
- Glasson, J., Therivel, R. og Chadwick, A. (2005). *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 3rd ed. Routledge.
- Norðurál (2006). *Álver við Helguvík. Ársframléiðsla allt að 250.000 t. Mat á umbverfisábrifjum. Tillaga að matsáætlun.* Norðurál Century Aluminum og HRV Engineering, 24. mars 2006.
- Norðurál (2007). *Álver við Helguvík. Ársframléiðsla allt að 250.000 t. Matskýrsla.* Norðurál Century Aluminum og HRV Engineering, ágúst 2007.
- Orkuveita Reykjavíkur (2008). Fundargerð stjórnarfundar Orkuveitu Reykjavíkur 20. maí 2008.
- Skipulagsstofnun (2006). *Álver við Helguvík, ársframléiðsla allt að 250.000 tonn, Reykjanesbæ og Sveitarfélaginu Garði. Ákvörðun um tillögu að matsáætlun.* 8. júní 2006.
- Skipulagsstofnun (2007). *Álver í Helguvík, ársframléiðsla allt að 250.000. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umbverfisábrifjum.* 4. október 2007.
- Skipulagsstofnun (2008a). *Álver á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjun, stækkan Kröfluvirkjunar og háspennulínur frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur. Ákvörðun Skipulagsstofnunar (um sameiginlegt mat).* 13. febrúar 2008.
- Skipulagsstofnun (2008b). *Sameiginlegt mat álvers á Bakka, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum til Húsavíkur.* Minnisblað til framkvæmdaraðila 14. ágúst 2008.
- Skipulagsstofnun (2008c). *Álver á Bakka við Húsavík, Norðurþingi. Ákvörðun um tillögu að matsáætlun.* 27. nóvember 2008.
- Skipulagsstofnun (2008d). Borun rannsóknarhola við Kröflu, í Gjástykki og á Þeistareykjum. Þrjár ákvarðanir Skipulagsstofnunar um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum við tengdar framkvæmdir. 18. desember 2008.
- Skipulagsstofnun (2009a). *Suðvesturlínur og tengdar framkvæmdir. Ákvörðun Skipulagsstofnunar (um sameiginlegt mat).* 25. mars 2009.
- Skipulagsstofnun (2009b). *Suðvesturlínur og tengdar framkvæmdir, endurmat. Ákvörðun Skipulagsstofnunar (um sameiginlegt mat).* 30. október 2009.

Skipulagsstofnun (2009c). *Sameiginlegt mat álvers á Bakka við Húsavík, Deistareykjavirkjun, Kröfluvirkjun II og háspennulínur frá Kröflu og Deistareykjum að Bakka við Húsavík. Ákvörðun um matsáætlun*. 6. nóvember 2009.

Skipulagsstofnun (2010a). *Álver Alcoa á Bakka við Húsavík. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum*. 24. nóvember 2010.

Skipulagsstofnun (2010b). *Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Deistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Deistareykjum að Bakka við Húsavík. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum*. 24. nóvember 2010.

Skipulagsstofnun (2011). *Sameiginlegt mat Hólmsárvirkjunar, Búlandsvirkjunar og flutningskerfis raforku frá þeim að byggðalínu Skaftárhreppi. Ákvörðun Skipulagsstofnunar*. 7. apríl 2011.

Umhverfisráðuneyti (2008a). Úrskurður í máli nr. 07100053, um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers við Helguvík og tengdra framkvæmda, 3. apríl 2008

Umhverfisráðuneyti (2008b). Úrskurður í máli nr. 08020112 um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum álvers á Bakka og tengdra framkvæmda, 31. júlí 2008.

Umhverfisráðuneyti (2009). Úrskurður í máli nr. 09030176 um Suðvesturlínur og tengdar framkvæmdir, 28. september 2009

Umhverfisráðuneyti (2010). Úrskurður í máli nr. 09110008 um Suðvesturlínur og tengdar framkvæmdir, 28. janúar 2010.

Alþingistiðindi

Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 125. lþ. 1999-2000, þskj. 644, 386. mál. Sótt 2.9.2008 á slóðina www.althingi.is/altext/125/s/0644.html.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 131. lþ. 2004-2005, þskj. 241, 235. mál. Sótt 4.9.2008 á slóðina www.althingi.is/altext/131/s/0241.html.

Dómar

C-50/2009 *Framkvæmdastjórnin gegn Írlandi*, 3. mars 2011, óbirtur.

C-2/07 *Abraham o.fl.* [2008] ECR I-1197.

C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA* [2008] ECR I-6097.

C-287/98 *Linster* [2000] ECR I-6917.

C-392/96 *Framkvæmdastjórnin gegn Írlandi* [1999] ECR I-5901.

