

Sveitarfélagið Ölfus
Ráðhúsi Ölfuss, Hafnarbergi 1
815 ÞORLÁKSHÖFN



HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTIÐ

Vegmúla 3 150 Reykjavík
sími: 545 8700 bréfasími: 551 9165
postur@hbr.stjr.is
heilbrigdisraduneyti.is

Reykjavík 25. nóvember 2010
Tilv.: HBR10100001/01.01.03

Efni: Breyting á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014.

I. INNGANGUR

Með bréfi, dags. 9. apríl 2010, barst umhverfisráðuneytinu tillaga Skipulagsstofnunar skv. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, vegna breytingar á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002 – 2014, dags. 11. mars sama ár. Fyrir ráðherra liggur að taka ákvörðun um staðfestingu skipulagsbreytingarinnar, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna.

Í erindi Skipulagsstofnunar er, sbr. 2. og 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, lagt til við ráðherra að umrædd skipulagsbreyting verði staðfest, að því undanskildu að frestað verði gildistöku skipulagsins vegna svæðis sem auðkennt er i2 á skipulagsuppdrætti, iðnaðarsvæði vegna Bitruvirkjunar. Þau rök sem Skipulagsstofnun færir fyrir tillögu sinni eru í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar að ekki liggi fyrir hver áhrif Bitruvirkjunar komi til með að verða á jarðhita. Hins vegar að áhrif iðnaðarsvæðis við Bitru á útivist og ferðamennsku, landslag og sjónræn áhrif séu óásætlanleg eða óviss.

Nánari grein er gerð fyrir röksemdum stofnunarinnar hér á eftir. Sveitarfélagið Ölfus hefur í bréfum til umhverfisráðherra, dags. 12. maí og 29. júní sl., mótmælt sjónarmiðum og tillögu Skipulagsstofnunar. Leggur sveitarfélagið áherslu á að umrædd breyting á aðalskipulagi þess verði staðfest af ráðherra sem fyrst.

Í kjölfar ákvörðunar um að umhverfisráðherra, Svandís Svavarsdóttir, væri vanhæf til meðferðar málsins var Guðbjartur Hannesson, heilbrigðisráðherra, settur til að fara með málið og taka ákvörðun í því. Gögn málsins bárust ráðherra með bréfi 1. október. Hefur hann farið með meðferð málsins í heild sinni frá þeim tíma. Af hálfu Svandísar Svavarsdóttur, umhverfisráðherra, eða starfsmanna umhverfisráðuneytisins hafa við meðferð málsins ekki verið teknar ákvarðanir sem áhrif hafa á efni málsins og þarfnast endurskoðunar af hálfu setts ráðherra í málinu. Starfsmenn umhverfisráðuneytisins höfðu, áður en málið barst honum, aflað tiltekinna gagna og umsagna, sem settur ráðherra telur rétt að lögð verði til grundvallar við úrlausn málsins við sjálfstæða skoðun hans á því. Að því leyti sem við á hefur settur ráðherra sjálfur tekið afstöðu til þess hvort fleiri gagna eða upplýsinga sé þörf til úrlausnar málsins.

II. NÁNAR UM MÁLSATVIK OG SJÓNARMÍÐ AÐILA

Til afgreiðslu ráðherra er breyting á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars 2010. Samkvæmt henni er landnotkun breytt á nokkrum svæðum. Til dæmis er gert ráð

fyrir skilgreiningu þriggja nýrra iðnaðarsvæða vestan byggðar í Þorlákshöfn, stækkun iðnaðarsvæðis á Hellisheiði, nýju iðnaðarsvæði við Gráuhnúka, iðnaðarsvæði fyrir Bitruvirkjun, sérstöku opnu svæði fyrir vélhjólaaksturssvæði og tveimur nýjum raflínum sem þjóna eiga uppbyggingu iðnaðar vestan Þorlákshafnar. Í máli þessu liggur fyrir ráðherra að taka afstöðu til þess hvort umrædd breyting skipulagsins verði staðfest eða ekki, sbr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga. Eins og nánar verður rakið hér á eftir er það fyrst og fremst sá þáttur skipulagsbreytingarinnar sem lýtur að Bitruvirkjun sem þarfnast skoðunar. Lýsing málsatvika og sjónarmiða aðila er því að mestu bundin við þann þátt málsins.

Aðdragandi málsins er í grófum dráttum sá að vorið 2008 auglýsti Sveitarfélagið Ölfus breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins 2002-2014. Þar var m.a. gert ráð fyrir 285 ha nýju iðnaðarsvæði á Bitru fyrir jarðgufuvirkjun. Haustið 2008 ákvað sveitarfélagið að fresta breytingu á aðalskipulaginu að því leyti sem varðaði Bitruvirkjun. Í ákvörðun sveitarstjórnar fyrir þessari frestun eru tilgreind nokkur rök. Breyting á aðalskipulagi var staðfest að öðru leyti 18. desember 2008. Á svipuðum tíma, nánar tiltekið á fundi sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Ölfuss 27. nóvember 2008, var ákveðið að ráðast í nýja breytingu skipulagsins, þar sem á ný var gert ráð fyrir að Bitruvirkjun kæmi inn á aðalskipulag. Það er þessi breyting á aðalskipulagi sveitarfélagsins sem er hér til umfjöllunar, fyrst og fremst hvað varðar það svæði sem nýta á undir Bitruvirkjun.

Þar sem fyrir lá að breyting aðalskipulagsins (þ.e. hin nýja breyting) tæki til framkvæmda sem háðar væru mati á umhverfisáhrifum var, samhliða framlagningu skipulagstillögu, unnið að umhverfismati áætlunarinnar samkvæmt lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana.

Eins og ráðið verður af gögnum málsins hafa samskipti Skipulagsstofnunar og Sveitarfélagsins Ölfuss um gerð skipulagsins verið nokkur. Einnig hafa þessi stjórnvöld haft allnokkur samskipti um umhverfismat skipulagsáætlunarinnar, en slíkt mat á skipulagstillögunni var framkvæmt eftir ákvæðum laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, samhliða skipulaginu. Í greinargerð skipulagsins er m.a. að finna samantekt um niðurstöður umhverfismatsins. Af gögnum málsins verður einnig ráðið að frá upphafi hefur Skipulagsstofnun gert við það athugasemdir hvernig framkvæmd við Bitruvirkjun og áhrifum hennar er lýst í skipulagi og umhverfisskýrslu vegna áætlunarinnar. Í umsögn sem stofnunin sendi sveitarfélaginu um matslýsingu, dags. 16. desember 2008, sem gerð var til undirbúnings á mati á umhverfisáhrifum skipulagsins, kemur til að mynda fram að stofnunin telji að gera þyrfti grein fyrir „áhrifum virkjunaráformanna á auðlindina jarðhita og greina frá ef aðrir staðsetningarkostir/valkostir voru skoðaðir“. Þá ítrekaði stofnunin „einnig það sem kom fram í álitu vegna Hverahlíðarvirkjunar, dags. 18. maí 2008, bls. 1 og 29, um nauðsyn rannsókna á áhrifum jarðhitavinnslu á náttúruauðlindina.“

Fyrri umræða í sveitarstjórn um tillögu að breytingu á aðalskipulagi, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 73/1997, fór fram 26. febrúar 2009. Var hún í framhaldinu send Skipulagsstofnun til athugunar. Voru tillögur um breytingar í grundvallaratriðum þær sömu og fram höfðu komið í tilkynningu til stofnunarinnar á fyrri stigum, þar á meðal var í tillögunni gert ráð fyrir byggingu Bitruvirkjunar og að landsvæði undir hana yrði skilgreint sem iðnaðarsvæði. Í athugasemdum stofnunarinnar, dags. 30. mars 2009, kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Í greinargerð og umhverfisskýrslu þarf að rökstyðja þörfina fyrir aðalskipulagsbreytingunni, breyttum/nýjum markmiðum og af hverju orkuvinnslusvæði við Birtu er aftur komið á dagskrá. Fyrir liggur álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Birtuvirkjunar frá 2008. Niðurstaðan var sú að stofnunin taldi Bitruvirkjun ekki ásættanlega vegna verulegra neikvæðra og óafturkræfra áhrifa á landslag, útivist og ferðaþjónustu. Í framhaldinu ákvað Sveitarfélagið Ölfus að fresta afgreiðslu virkjanasvæðis við Bitru, sbr. bréf sveitarfélagsins, dags. 11. september 2008. Því var fylgt eftir með því að fresta skipulagi orkuvinnslusvæðisins í aðalskipulagi. Rökin fyrir frestuninni voru fjöldi athugasemda sem barst, álit Skipulagsstofnunar og samþykkt Orkuveitu Reykjavíkur. Sveitarfélagið

Ölfus þarf að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar og umsagna og athugasemda. Skipulagsstofnun hefur áður bent á óvissuna um áhrif virkjunaráforma á auðlindina jarðhita og Orkustofnun benti á þetta í umsögn sinni frá 9. nóvember 2007 vegna mats á umhverfisáhrifum Bitru- og Hverahlíðarvirkjunar.“

„Rökstuðningur fyrir því að gert er ráð fyrir orkuvinnslusvæðinu við Bitru í aðalskipulaginu að nýju er sérstaklega mikilvægur í ljósi þess sem fram kemur á bls. 38 í umhverfisskýrslu: „Til þess að geta lagt mat á áhrif allt að 135 MW virkjunar við Bitru og samlegðaráhrif hennar með Nesjavallavirkjun, Hellsheiðarvirkjun, Hverahlíðarvirkjun og orkuvinnslusvæðis við Gráuhnúka á jarðhitaauðlindina á Hengilssvæðinu telur sveitarfélagið Ölfus að fyrir þurfi að liggja lengri reynsla af Hellsheiðarvirkjun og niðurstöður úr borun fleiri rannsóknarhola á fyrirhuguðum orkuvinnslusvæðum. Það er mat sveitarfélagsins að áhrif framkvæmdarinnar á jarðhitageyminn séu því óljós.“ Skipulagsstofnun bendir á að athugasemdir sem fram komu vegna auglýsingar á Bitruvirkjun skv. 18. gr. skipulags- og byggingarlaga gætu gefið vísbendingar um umhverfisþætti sem þarf að skoða.“

Í athugasemdunum bendir Skipulagsstofnun einnig á að hún telji nauðsynlegt að „Sveitarfélagið Ölfus geri grein fyrir áfangaskiptingu í uppbyggingu virkjanasvæða og iðnaðarsvæða, sbr. gr. 3.1.1. í skipulagsreglugerð, vegna óvissu um virkjanamöguleika og umfangs atvinnusvæðanna.“ Í tilefni af athugasemdum Skipulagsstofnunar sendi sveitarfélagið á ný til athugunar tillögu að breytingu aðalskipulags Ölfuss 2002 til 2014 með bréfi, dags. 27. apríl 2009. Í svari Skipulagsstofnunar, dags. 25. maí 2009, eru fyrri athugasemdir áréttáðar. Með vísan til athugasemda sinna lagðist stofnunin gegn því að skipulagstillagan yrði auglýst, í þáverandi mynd. Sveitarfélagið Ölfus svaraði athugasemdum Skipulagsstofnunar með bréfi, dags. 9. júlí 2009. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Sveitarfélagið Ölfus er ósammála nokkrum liðum í áður nefndu bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 25. maí 2009, og gerir eftirfarandi athugasemdir:

Liður 1

- a. *Í ljósi óvissunnar um áhrif orkuvinnslunnar á jarðhitaauðlindina telur Skipulagsstofnun að Sveitarfélagið Ölfus þurfi að útskýra og rökstyðja af hverju ráðist er í breytingu á virkjanasvæðum í aðalskipulaginu, sbr. texta á bls. 37 í umhverfisskýrslu þar sem áhrifin eru sögð óljós.*
- b. *Einnig þarf sveitarfélagið jafnframt að útskýra umfang „sjálfbærrar þróunar“.*

Svar sveitarfélagsins Ölfus:

Færður var rökstuðningur fyrir því af hverju ný iðnaðarsvæði á Hellsheiði eru sett inn á aðalskipulag en eitt af markmiðum nýrra virkjanasvæða við Bitru og Gráuhnúka er einmitt að **afla upplýsinga um eðli og útbreiðslu jarðhitasvæðisins á Hellsheiði**. Þær eru jafnframt liður í vöktun og eftirliti með vinnslu jarðhitasvæðisins og niðurrennsli affallsvatns frá Hellsheiðarvirkjun. Ef í ljós kemur að fyrirhuguð svæði eru ekki að gefa það sem til þarf að standa undir virkjun þá verður aðalskipulag endurskoðað. Sveitarfélagið telur samt sem áður að sýna þurfi fram á stefnu sveitarfélagsins, til lengri tíma, hvar orku á að vinna til að þjóna þeirri uppbyggingu á iðnaðarsvæðum sem lögð er til í tillögu að breytingu á aðalskipulagi.

Um umfang „sjálfbærrar orkunýtingar“ er greint frá í greinargerð með aðalskipulagsbreytingunni. Með Bitru og Gráuhnúkum er talið að hægt verði að framleiða orku um og yfir 180 MW.

Eflaust má deila um hvort vinnsla úr jarðhitakerfum Hengilssvæðisins falli fullkomlega að skilgreiningu um endurnýjanlega orkugjafa. Hvað sem því líður telur sveitarfélagið virkjanasvæði og fyrirhugaðar framkvæmdir á þeim svæðum falli að markmiðum um sjálfbæra þróun. Í stefnuplaggi ríkisstjórnar „**Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnuörkun til 2020**“ er litið á jarðhita sem endurnýjanlegan orkugjafa og sett fram markmið um að auka hlutfall þeirra. Styður því breytingartillagan augljóslega við þau markmið.“

„Liður 3

- a. *Skipulagsstofnun er ósammála þeirri fullyrðingu á bls. 7 í greinargerð að sveitarfélagið Ölfus hafi tekið tillit til þeirra athugasemda sem bárust vegna Bitruvirkjunar.*

Svar sveitarfélagsins Ölfus:

Sveitarfélagið Ölfus telur að tekið hafi verið tillit til þeirra athugasemda sem bárust við breytingu á aðalskipulagi vegna Bitruvirkjunar á sínum tíma með því að fresta skipulagi á umræddu svæði. Í núverandi tillögu þar sem Bitra er komin inn á ný þá hefur sveitarfélagið sett fram skýrari markmið og

leiðir þar sem leitast er við að samþætta eins og kostur er orkuvinnslu, náttúruvernd, útivist og ferðamennsku á svæðinu:

Markmið:

- Við alla mannvirkjagerð og framkvæmdir innan tiltekins iðnaðarsvæðis skal taka mið af sérstöðu svæðisins og þess gætt að ekki verði raskað sérstökum jarðmyndunum eða náttúruminum, fágætum tegundum dýra og plantna og búsvæðum þeirra.
- Þess skal gætt að viðhalda landslagsheildum eins og framast er kostur.

Leiðir:

- Lögð verði áhersla á að umgengni á iðnaðarsvæðum og yfirbragð þeirra verði vandað, og tekið sé mið af landslagi, náttúrufari og hagsmunum annarra atvinnugreina.
- Leitast verði við að háspennulínur, pípur og lagnir verði settar í jörðu, eins og kostur er og möguleg tækni leyfir s.s. þegar farið er um svæði sem ákjósanleg eru til útivistar og ferðamennsku eða vegna sérstæðs náttúrufars og lífríkis.
- Taka skal tillit til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða við orkuvinnslu á svæðinu. Þess skal gætt að framkvæmdir gangi ekki á sérkenni þess.
- Stefna skal að því að borholur á orkuvinnslusvæðum verði sem mest á borteigum til þess að röskun lands verði í lágmarki. Vegagerð að borteigum verði hagað þannig að vegstæði nýtist sem lagnaleið.
- Staðsetning stöðvarhúsa og annarra mannvirkja skal taka mið af umhverfi, landslagi og annarri landnotkun.
- Með samþættingu ólíkra mannvirkja (t.d. vega og lína eða vega og lagna) verði leitast við að halda umfangi neikvæðra umhverfisáhrifa í lágmarki og takmarka þau við ákveðnar og fáar leiðir.

Einnig er horft til þess að takmaka stærð iðnaðarsvæðanna og lagt er til að við vinnu á endurskoðun aðalskipulags verði horft meira til samþættingu orkuvinnslu og náttúruverndar á Hengilssvæðinu t.a.m. með friðun einstakra svæða eins og Reykjadal og Grænadal, eins og fjallað er um í kafla 3.4.3. í umhverfisskýrslu.“

„Liður 4

Skipulagsstofnun ítrekar ábendingar um áfangaskiptingu í uppbyggingu iðnaðarsvæða og forsendum skipulagsbreytingarinnar.

Svar Sveitarfélagsins Ölfus:

Kafla 3.4.10 í umhverfisskýrslu ætti að svara athugasemd sem og umfjöllun um iðnaðarsvæði í greinargerð.“

Með vísan til skýringa í bréfinu fór sveitarfélagið þess á leit við Skipulagsstofnun að hún myndi staðfesta svo fljótt sem verða mætti að heimilt væri að auglýsa skipulagstillöguna. Skipulagsstofnun svaraði erindi sveitarfélagsins með bréfi, dags. 31. júlí 2009. Þar segir m.a. svo:

„Í bréfi Sveitarfélagsins Ölfus kemur fram að ný iðnaðarsvæði séu afmörkuð í aðalskipulagi til að „afla upplýsinga um eðli og útbreiðslu jarðhitasvæðisins á Hellsheiði“. Að mati Skipulagsstofnunar er ótímabært að marka stefnu um virkjun til þess að afla upplýsinga um eðli og útbreiðslu jarðhitasvæðisins, sérstaklega í ljósi óvissunnar um áhrif orkuvinnslunnar á jarðhitaauðlindina. Nægilegt hefði verið að marka stefnu um rannsóknarholur. Auk þess bendir Skipulagsstofnun á að markmið laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 er m.a. að „stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.“ Umhverfismat tillögunnar á því að fara fram á meðan tillagan er í mótun svo hægt sé að bregðast við hugsanlegum neikvæðum áhrifum á því stigi.“

Auk þessa bendir Skipulagsstofnun á að hún líti svo á að enn hafi ekki verið gerð grein fyrir áfangaskiptingu og röð byggingarsvæða samkvæmt gr. 3.1.1. í skipulagsreglugerð, nr. 400/1998. Í svari sínu frá 9. júlí hafi sveitarfélagið vísað til kafla 3.4.10 í umhverfisskýrslu en þar sé ekki gerð grein fyrir þessum atriðum. Þá lýsir stofnunin þeirri niðurstöðu sinni að þrátt fyrir að sveitarfélagið hafi ekki svarað athugasemdum stofnunarinnar að öllu leyti þá telji hún

tímabært að tillagan fái almenna umræðu og gerir því ekki athugasemd við auglýsingu hennar. Skipulagsstofnun gerði jafnframt þá kröfu að bréf stofnunarinnar til sveitarfélagsins yrðu hluti kynningargagna, auk þess sem tekið skyldi fram í auglýsingu að þeim sem gert höfðu athugasemdir vegna fyrri skipulagstillögu bæri að gera athugasemdir á ný, teldu þeir tilefni til.

Með bréfi, dags. 18. ágúst 2009, barst Skipulagsstofnun tillaga sveitarfélagsins Ölfuss um breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins, ásamt umhverfisskýrslu þar sem fram kemur mat á umhverfisáhrifum áætlunarinnar, sbr. ákvæði laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Tillagan var auglýst frá 22. ágúst til 3. október 2009.

Með bréfi Skipulagsstofnunar til sveitarfélagsins Ölfuss, dags. 1. október 2009, veitti stofnunin umsögn um umhverfisskýrslu vegna ofangreindrar breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 105/2006, um mat á umhverfisáhrifum áætlana. Í bréfinu ítrekaði stofnunin fyrri athugasemdir.

Að loknu auglýsingarferli var tillaga um breytingu á aðalskipulagi Ölfuss tekin fyrir í sveitarstjórn og samþykkt þar 26. nóvember 2009, ásamt svörum og athugasemdum. Með erindi til Skipulagsstofnunar, dags. 27. nóvember 2009, var tillagan send Skipulagsstofnun til staðfestingar, sbr. 5. mgr. 18. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Skipulagsstofnun svaraði erindi sveitarfélagsins með bréfi, dags. 6. janúar 2010. Þar kemur fram að áður en stofnunin geti afgreitt tillöguna til ráðherra þurfi Sveitarfélagið Ölfus að gera betur grein fyrir aðalskipulagsbreytingunni, sbr. tiltekna athugasemdir og ábendingar. Efnislega eru þær ábendingar sambærilegar þeim sem stofnunin hafði áður gert, og raktar hafa verið hér að framan. Sveitarfélagið svaraði Skipulagsstofnun með bréfi, dags. 15. febrúar 2010. Þar er athugasemdum stofnunarinnar svarað, lið fyrir lið. Samhengis vegna eru hér teknir upp afmarkaðir hlutar svarbréfsins:

„Nýting jarðhitans

[...]

Svar Sveitarfélagsins Ölfus:

- a. Á fundi sem haldinn var hjá Skipulagsstofnun 12. febrúar 2010, kom Ólafur Áki Ragnarsson bæjarstjóri inn á eitt af atriðunum sem voru fyrir því að flýta gildistöku aðalskipulagsbreytingarinnar og fella Bitru út, en hún var að þrýstingur var settur á sveitarfélagið að samþykkja tvöföldun Suðurlandsvegur sem væri innan skipulagssvæðisins. Meginrökin voru ekki að kanna þyrfti betur afkastagetu svæðisins. Til að meta nánar afkastagetu Bitrusvæðisins þarf að staðfesta stærð jarðhitasvæðisins með borunum. Á grundvelli slíks mats mun Orkustofnun breyta rannsóknarleyfi í nýtingarleyfi, eða heimild til virkjunar. Rannsóknarboranir fara fram við Hverahlíð og síðan við Gráuhnúka. Þá þarf einnig að bora rannsóknarholur við Bitru til að ákvarða stærð svæðisins en til þess þarf breytt aðalskipulag að liggja fyrir.“

„Útivist og ferðapjónusta

[...]

Svar Sveitarfélagsins Ölfus:

Í kafla 3.4.5. í umhverfisskýrslu er fjallað um áhrif virkjunar á Bitru á útivist og ferðamennsku. Þar kemur fram að virkjun geti dregið úr áhuga á svæðinu til gönguferða og útreiða. Jafnframt er bent á að með bættu aðgengi opnast svæði fyrir aðra sem ef til vill eiga að öðrum kosti ekki vöð á að njóta útsýnis og náttúru svæðisins. Með kröfu um mótvægisáðgerðir, þar sem leitast verði við að háspennulínur, pípum og lögnum verði sem mest settar í jörðu – eins og kostur er og möguleg tækni leyfir, telur sveitarstjórn að hægt sé að tvinna saman orkuvinnslu og ferðamennsku. Að öðru leyti er bent á umfjöllun sveitarstjórnar í umhverfisskýrslu kafla 3.4.5.“

Um athugasemdir Skipulagsstofnunar sem varða samantekt í umhverfisskýrslu segir m.a. svo:

„Gerð er tillaga að nýjum texta: „Áhrifin eru óljós þegar kemur að fornleifum þar sem ekki hefur farið fram fornleifaskráning á öllu því svæði sem breytingin nær til en ef í ljós koma fornminjar við skráningu á öðrum stigum skipulags eða við umhverfismat einstakra framkvæmdaþátta verður þess

gætt að þeim verði ekki raskað við framkvæmdir á svæðunum. Áhrif á jarðhita eru talin vera óljós en breytingin er talin vera liður í því að stuðla að frekari rannsóknum á Hengilssvæðinu, þær séu jafnframt liður í vöktun og eftirliti með vinnslu jarðhitasvæðisins og niðurrennsli affallsvatns frá Hellisheiðarvirkjun. Sveitarfélagið telur að sýna þurfi fram á stefnu sveitarfélagsins, til lengri tíma, hvar orku á að vinna til að þjóna þeirri uppbyggingu á iðnaðarsvæðum sem lögð er til í tillögu að breytingu á aðalskipulagi og er tillagan í samræmi við Rammaáætlun 1 sem sýnir möguleg orkuvinnslusvæði við Ölkelduháls og í samræmi við tillögu að Rammaáætlun 2 sem sýnir mögulegt orkuvinnslusvæði við Bitru og Gráuhnúka.“

Og vegna athugasemdar Skipulagsstofnunar við skort á áfangaskiptingu í skipulagi, samkvæmt grein 3.1.1. í skipulagsreglugerð, segir sveitarfélagið eftirfarandi:

„Eftirfarandi texta verður bætt við í greinargerð: „Framkvæmdahraði og hugsanleg áfangaskipting iðnaðarsvæða á Hellisheiði verði háð niðurstöðum á þeim rannsóknum sem fram munu fara á fyrirhuguðum iðnaðarsvæðum. Framkvæmdaleyfi fyrir nýjum virkjunum mun því taka mið af niðurstöðum þessara rannsókna.“

Skipulagsstofnun sendi enn á ný bréf til sveitarfélagsins, dags. 25. febrúar 2010. Þar eru gerðar kröfur um að tilteknið þættir sem sveitarstjórn hafði lýst yfir yrðu settir í aðalskipulagið, enda hefðu þeir að öðrum kosti ekki þýðingu.

Fulltrúar Skipulagsstofnunar og Sveitarfélagsins Ölfuss héldu fundi 12. febrúar og 4. mars 2010. Þann 11. mars 2010 staðfesti bæjarráð Ölfuss tiltekna breytingar á uppdrætti, greinargerð og umhverfisskýrslu. Sama dag voru þessi gögn send Skipulagsstofnun og þess farið á leit að tillaga að breytingum á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss, 2002-2014, vegna Bitruvirkjunar, Hellisheiðarvirkjunar, Þorlákshafnarlínu 2 og 3, iðnaðarsvæða við Þorlákshöfn og Gráuhnúka, niðurfellingu flugvallar, breytingar á vatnsverndarmörkum og aksturs-íþróttasvæðis, yrði afgreidd til staðfestingar hjá umhverfisráðherra.

Skipulagsstofnun sendi breytingu á aðalskipulagi til staðfestingar umhverfisráðherra með bréfi, dags. 9. apríl 2010, eins og áður er fram komið. Í niðurstöðukafla bréfsins segir svo:

„Skipulagsstofnun hefur yfirfarið innsend gögn og telur að ekki séu formgallar á erindinu. Skipulagsstofnun ítrekar hins vegar afstöðu sína sem fram kom í umfjöllun um breytingu á aðalskipulaginu árið 2008 og í álitum um mat á umhverfisáhrifum jarðgufuvirkjunar við Bitru frá 19. maí 2008 og getur ekki mælt með staðfestingu breytinga á Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfus 2002-2014 hvað varðar Bitruvirkjun, af eftirtöldum ástæðum:“

„Áhrif á jarðhitageyminn:

Áhrif Bitruvirkjunar á jarðhitageyminn eru óljós og hefur Skipulagsstofnun bent á eftirfarandi málsgrein á bls. 38 til 39 í umhverfisskýrslu: [...] Þessi afstaða kemur einnig fram í álitum Skipulagsstofnunar 19. maí 2008 og byggir hún á umsögn Orkustofnunar frá 9. nóvember 2007.

Skipulagsstofnun telur að skýrsla Orkustofnunar frá desember 2009 og ný markmið í Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfus dragi ekki úr óvissunni þó svo markmið um að halda áfram rannsóknum á Hellisheiði (2. markmið bls. 9) sé vissulega leið til að komast að hversu mikla nýtingu svæðið þolir.

Á bls. 7 í greinargerð kemur fram að með „sjálfbærri nýtingu“ skapist forsendur til fjölbreyttrar uppbyggingar á atvinnustarfsemi. Skipulagsstofnun hefur ítrekað farið fram á að sveitarfélagið rökstyðji hvað það eigi við með „sjálfbærri orkunýtingu“ í ljósi þeirrar óvissu sem er um áhrif framkvæmdarinnar á jarðhitageyminn. Stofnunin telur að rökin liggja ekki fyrir.“

„Landslag og sjónræn áhrif á ferðamennsku:

Í töflu á bls. 23 í greinargerð og bls. 43 í umhverfisskýrslu kemur fram að áhrif iðnaðarsvæðis á Bitru á útivist og ferðamennsku yrðu óviss eða neikvæð. Á bls. 23 í umhverfisskýrslu kemur einnig fram að áhrif iðnaðarsvæðis á Bitru verði neikvæð á útivist og ferðamennsku. Á bls. 21 í greinargerð (samantekt umhverfisskýrslu) kemur ennfremur fram að „neikvæðra áhrifa gæti helst þegar kemur að

jarðfræði og jarðmyndunum, landslagi og sjónrænum þáttum, útivist og ferðamennsku, náttúruminum og annarri landnotkun, þar sem framkvæmdirnar eru þess eðlis að verið er að auka sjónræn áhrif á áður óröskuðu svæði sem getur komið niður á útivist og ferðamennsku.

Þessu til mótvægis setur sveitarfélagið fram markmið, á bls. 7 í greinargerð, um að „lögð sé áhersla á umhverfisvæna orkuöflun og að við virkjun og mannvirkjagerð alla verði tekið tillit til umhverfis og landslags, sjónarmiða um náttúruvernd og útivistargildis sem og samfélagslegs ávinnings og hagkvæmni í orkuvinnslu“. Þessu er fylgt eftir með markmiðum á bls. 9 í greinargerð um að við mannvirkjagerð og framkvæmdir skuli taka mið af sérstöðu svæðisins og þess gætt að ekki verði raskað sérstökum jarðmyndunum eða náttúruminum, fágætum tegundum dýra og plantna og búsvæðum þeirra. Einnig skal þess gætt að viðhalda landslagsheildum eins og framast er kostur. Á bls. 211 í greinargerð kemur einnig fram að sveitarfélagið muni vakta það að 90% gufulagna á Bitrusvæðinu verði huldar eða gerðar torsýnilegar frá algengustu gönguleiðum.

Skipulagsstofnun telur að umfjöllunin um áhrif á útivist, ferðamennsku, landslag og sjónræn áhrif nú sé í öllum aðalatriðum sú sama og fyrir tveimur árum, vegna umhverfismats Bitruvirkjunar og breytinga á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfus. Stofnunin vísar því í álit sitt frá 2008 en þar kemur m.a. fram á bls. 38: „Orkuveita Reykjavíkur hyggst haga mannvirkjagerð við Bitruvirkjun með öðrum hætti en á svæði Helligheiðarvirkjunar og leggja áherslu á að sýnileiki mannvirkja og sjónræn áhrif þeirra verði sem minnst, m.a. eru áform um að grafa lagnir í jörðu. Skipulagsstofnun telur að þessar mótvægisáðgerðir muni draga að einhverju leyti úr sjónrænum áhrifum framkvæmdanna og áhrifum þeirra á landslag. Hins vegar myndu þær raska breiðu svæði sem yrði mjög áberandi og það gæti tekið töluvert langan tíma fyrir náttúrulegan gróður að þekja og draga úr áhrifunum.“ Þar kemur enn fremur fram: „Þrátt fyrir áform um að draga úr sjónrænum áhrifum mannvirkja telur Skipulagsstofnun óhjákvæmilegt og eðli málsins samkvæmt að þau komi til með að sjást víða að, hafa verulega neikvæð sjónræn áhrif og breyta landslagsámynd lítt raskaðs, náttúrulegs svæðis í ámynd iðnaðarsvæðis.

Skipulagsstofnun mælir með staðfestingu breytinga á Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfus 2002-2014 að undanskilinni þeirri breytingu er varðar Bitruvirkjun.“

Sveitarfélagið Ölfus mótmælti þessari afstöðu Skipulagsstofnunar, sbr. bréf sveitarfélagsins til ráðherra, dags. 12. maí 2010. Í kjölfarið óskaði ráðherra nánari rökstuðnings Skipulagsstofnunar á tillögu sinni. Sá rökstuðningur barst með bréfi, dags. 10. júní 2010. Ráðuneytið óskaði þá afstöðu sveitarfélagsins til bréfa Skipulagsstofnunar. Svör sveitarfélagsins bárust ráðuneytinu með bréfi, dags. 29. júní 2010. Þar segir m.a. svo:

„Þannig kemur fram að stofnunin hafi mælt með því við sveitarfélagið að svæðið verði skilgreint í aðalskipulagi sem „rannsóknarsvæði“. Sveitarstjórn Ölfuss bendir á að í 4. kafla skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, m.s.br. eru landnotkunarflokkar taldir upp með tæmandi hætti. Þar er ekki að finna landnotkunarflokkinn rannsóknarsvæði og því væri sveitarstjórn óheimilt að skilgreina svæði í aðalskipulagi á þann hátt. Væri Skipulagsstofnun beinlínis skylt að gera athugasemdir við slíka tillögugerð við yfirferð skv. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 m.s.br.

Í þessu sambandi er einnig rétt að geta þess að Skipulagsstofnun hefur hingað til haldið fast við að ekki sé heimilt að bora rannsóknarholur vegna jarðhita nema á svæðum sem skipulögð eru sem iðnaðarsvæði skv. grein 4.7 í skipulagsreglugerð. Ekki verður séð hvernig sú afstaða getur farið saman við þá sem nú kemur fram hjá stofnuninni, þar sem upplýsingar um vinnslugetu jarðhitasvæða og mögulega sjálfbæra nýtingu þeirra fást eingöngu með rannsóknarborunum. Ef ekki er unnt að bora fást slíkar upplýsingar ekki. Og miðað við afstöðu Skipulagsstofnunar fram að þessu er einungis heimilt að bora rannsóknarholur á skilgreindum iðnaðarsvæðum.

Sveitarstjórn Ölfuss telur Skipulagsstofnun einnig fara út fyrir lögbundið hlutverk sitt með því að fullyrða að ekki sé unnt að tryggja upplýsta ákvarðanatöku varðandi nýtingu jarðhitageymisins. Bent er á að Orkustofnun veitir rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir jarðhita skv. lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og það er þess stjórnvalds að taka afstöðu til þess hvenær nægilegar upplýsingar liggja fyrir til að unnt sé að veita leyfi til nýtingar. Ekki Skipulagsstofnunar.

Ítrekað er það sem fram kemur í fyrra erindi sveitarstjórnar til umhverfisráðherra um Aðalskipulag Ölfuss 2002-2014, dags. 12. maí 2010 að sveitarstjórnir annast skv. 3. gr. skipulags og byggingarlaga nr. 73/1997 gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þær fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi undir yfirstjórn umhverfisráðherra. Sveitarstjórnir fara með vald til ákvörðunar um landnotkun, eftir atvikum að undangengnu umhverfismati áætlana og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, svo tryggt sé að ákvarðanir um landnotkun séu teknar á grundvelli bestu fánlegu upplýsinga um áhrif þeirra.

Með breytingu á reglugerð um mat á umhverfisáhrifum hefur verið skýrt að það er ekki hlutverk Skipulagsstofnunar að taka efnislega afstöðu til þess hvort einstakar framkvæmdir séu ásættanlegar eða ekki, eins og gert var í áliti stofnunarinnar um Bitruvirkjun. Því ber ráðherra að líta framhjá vísun stofnunarinnar til niðurstöðu þess álits. Tekið er fram í erindi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra að ekki séu formgallar á aðalskipulagsbreytingunni og efnisgallar eru rökstuddir með vísun til hinnar ólögsmætu niðurstöðu stofnunarinnar um Bitruvirkjun. Því telur sveitarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss að umhverfisráðherra sé óheimilt að fara að tillögu Skipulagsstofnunar varðandi breytingu á aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014, og skuli tillagan því staðfest.“

Eins og fram er komið var Guðbjartur Hannesson heilbrigðisráðherra settur umhverfisráðherra við meðferð á málinu með bréfi 29. september 2010. Gögn málsins bárust honum með bréfi, dags. 1. október.

Bréf Landgræðslu ríkisins, dags. 28. september sl., barst ráðherra þann 5. október sl. Þar kemur m.a. fram að Landgræðslu ríkisins komi það mjög á óvart að umfangsmiklar iðnaðarlóðir séu í aðalskipulagi settar inn á land stofnunarinnar án þess að hún fái nokkuð um það að segja eða viti yfir höfuð um þann gjörning. Þess er í bréfinu farið á leit að ráðuneytið samþykki ekki aðalskipulagið fyrr en lóðirnar hafa verið teknar út af skipulaginu eða önnur hugsanleg ásættanleg lausn fundin.

Settur umhverfisráðherra óskaði þess með bréfi, dags. 14. október 2010, að Sveitarfélagið Ölfus og Skipulagsstofnun tjáðu sig um efni þess. Umsögn Skipulagsstofnunar barst með bréfi, dags. 22. október 2010, og umsögn sveitarfélagsins með bréfi, dags. 25. október 2010. Í umsögn Skipulagsstofnunar er bent á að athugasemdir Landgræðslunnar lúti að hugmyndum um landnotkun sem birtist í tillögu að aðalskipulagi fyrir Sveitarfélagið Ölfus 2010-2022. Þær tillögur séu hins vegar eins og sú tillaga sem nú sé til afgreiðslu hjá ráðherra hvað varði þær lóðir sem falli innan svonefnds landgræðslulands. Kemur þar ennfremur fram að Skipulagsstofnun telji að Sveitarfélagið Ölfus hafi staðið að samráði og kynningu aðalskipulagsbreytingarinnar með eðlilegum hætti.

Í ljósi framkominna gagna, og ofangreindra málavaxta, er mál þetta tekið til ákvörðunar af hálfu setts umhverfisráðherra.

III. FORSENDUR RÁÐUNEYTISINS

1. Almenn atriði

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, er aðalskipulag eða breyting á því háð staðfestingu ráðherra. Tekur nýtt skipulag, eða breyting á skipulagi, gildi þegar staðfesting ráðherra hefur verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Í lagafyrirmælum um staðfestingu ráðherra á stjórnvaldsfyrirmælum felst ávallt að lágmarki *lögmatiseftirlit* ráðherra með efni hlutaðeigandi stjórnslugernings. Eftir að fram er komin ábending frá Skipulagsstofnun um að aðalskipulag sé ekki í samræmi við lagakröfur er ljóst að ráðherra verður að taka efnislega afstöðu til málsins. Komist hann að sömu niðurstöðu og stofnunin er honum ekki heimilt að staðfesta skipulagið.

Í máli þessu liggur fyrir tillaga Skipulagsstofnunar um að breyting á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002 – 2014 verði staðfest að hluta, en gildistöku á hluta tillögunnar verði frestað. Stofnunin hefur heimild til að gera slíka tillögu skv. 2. mgr. 19. gr. skipulags- og

byggingarlaga. Í 3. mgr. sömu greinar segir að tillaga Skipulagsstofnunar um synjun eða frestun staðfestingar að öllu leyti eða að hluta skuli rökstudd með greinargerð þar sem fram komi hvort formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulagsins. Áður en ráðherra taki ákvörðun skuli hann leita umsagnar sveitarstjórnar. Í röksemdum Skipulagsstofnunar kemur fram að hún telji umrætt skipulag haldið efniságalla. Hér á eftir er nánar vikið að röksemdum stofnunarinnar, svörum sveitarfélagsins og afstöðu ráðherra til þess þáttar.

Af samspili tilgreindra málsgreina 19. gr. skipulags- og byggingarlaga er ljóst að við ákvörðun ráðherra um staðfestingu, synjun eða frestun aðalskipulags í heild eða að hluta, hefur tillaga og greinargerð Skipulagsstofnunar mikla þýðingu. Þar skiptir einnig máli sú sérþekking sem Skipulagsstofnun býr yfir. Á hinn bóginn er einnig ljóst að ráðherra ber sjálfstæða ábyrgð á ákvörðun sinni. Honum ber að yfirfara gögn málsins, kalla eftir frekari gögnum telji hann tilefni til, og taka síðan ákvörðun sem byggist á hans sjálfstæða mati á lögmæti skipulags. Vegna hins lögbundna hlutverks ráðherra og stöðu hans í stjórnskipuninni er hann ekki bundinn af tillögu Skipulagsstofnunar í þessu efni.

2. Um athugasemdir Landgræðslu ríkisins

Í erindi Landgræðslu ríkisins til ráðherra í máli þessu, dags. 5. október 2010, kemur fram að stofnunin hafi nýlega orðið þess vör að í aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss fyrir árin 2010-2022 sem nú muni „vera til staðfestingar í umhverfisráðuneytinu“ sé gert ráð fyrir að skilgreind verði tvö stór iðnaðarsvæði á ríkislandi í umsjá Landgræðslu ríkisins. Í bréfinu er þess farið á leit við ráðuneytið að það samþykki ekki umrætt aðalskipulag fyrr en umræddar lóðir hafi verið teknar út af aðalskipulaginu eða önnur hugsanleg ásættanleg lausn fundin.

Af því sem að framan hefur verið rakið er ljóst að í máli þessu er ekki til staðfestingar aðalskipulag sveitarfélagsins Ölfuss fyrir árin 2010-2022, heldur breyting á gildandi aðalskipulagi sveitarfélagsins 2002-2014. Af samanburði þeirrar hugmyndar sem sveitarfélagið Ölfus hefur kynnt að aðalskipulagi 2010-2022 og þeirrar breytingar sem til umfjöllunar er í máli þessu leiðir hins vegar að þær tvær lóðir sem athugasemdir Landgræðslunnar beinast að eru einnig inni á þeirri breytingu skipulagsins sem nú er til umfjöllunar. Nánar tiltekið mun hér um að ræða tvær lóðir, merktar i21 og i22 á skipulagsuppdrættinum: „Sveitarfélagið Ölfus, Aðalskipulag 2002-2014. Breyting á raflinum, iðnaðarsvæði, vatnsverndarsvæði og flugvelli.“ Ráðuneytið lítur því svo á að athugasemdir Landgræðslunnar eigi með sama hætti við um þá breytingu aðalskipulagsins 2002 – 2014, sem nú er til meðferðar ráðuneytisins, og þá hugmynd að nýju aðalskipulagi sem Landgræðslan vísaði til í erindi sínu.

Þrátt fyrir þetta telur ráðuneytið að ekki sé tilefni til að verða við erindi Landgræðslunnar og gera athugasemdir við skipulagið á þeim grundvelli að á skipulaginu sé gert ráð fyrir tveimur iðnaðarlóðum á landi í eigu ríkisins, sem sé í umsjá Landgræðslunnar. Í umsögn Skipulagsstofnunar, dags. 22. október 2010, í tilefni af erindi Landgræðslunnar, kemur fram að aðalskipulagsbreytingin sem nú sé til afgreiðslu í ráðuneytinu hafi verið kynnt á almennum kynningarfundum 23. febrúar 2009, skv. 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga, auk þess sem fundur hafi verið haldinn með hagsmunaaðilum 22. janúar 2009. Tillagan hafi jafnframt verið send hagsmunaaðilum til kynningar með erindi, dags. 6. janúar 2009. Ekki verði ráðið af gögnum málsins að sérstaklega hafi verið óskað eftir afstöðu Landgræðslunnar í málinu. Breytingartillagan hafi síðan verið auglýst með almennum hætti skv. 1. mgr. 21. gr. skipulags- og byggingarlaga frá 22. ágúst til 3. október 2009. Alls hafi borist 1265 athugasemdir innan lögformlegs athugasemdafrests. Af þessu, og gögnum málsins að öðru leyti, verður að mati ráðuneytisins að draga þá ályktun að sveitarfélagið Ölfus hafi við kynningu á umræddri breytingu á aðalskipulagi fullnægt kröfum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, sbr. 17. og 18. gr. laganna, sbr. 21. gr. sömu laga, þrátt fyrir að formlega hafi ekki verið leitað sérstakrar umsagnar Landgræðslunnar um málið. Rétt er að taka fram að staðfest aðalskipulag felur í sér

skipulagsáætlun fyrir sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélagi á minnst 12 ára tímabili, en ekki beina ákvörðun um sviptingu á eignarráðum fasteignareigenda.

3. Um aðra formgalla á afgreiðslu sveitarstjórnar

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að sú tillaga um breytingu á aðalskipulagi sem hér er til meðferðar hafi fengið lögboðna málsmeðferð samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, og samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlana, nr. 105/2006. Formkröfum laganna um kynningu og samráð við hagsmunaaðila og stjórnvöld sem og staðfestingu skipulagsins af hálfu sveitarstjórnar er fullnægt. Að sömu niðurstöðu hefur Skipulagsstofnun komist og er því ekki ástæða til að rekja málið frekar að því leyti.

Ofangreint leiðir til þess að í máli þessu þarf að taka til þess afstöðu hvort sú breyting á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014 sem hér er til umfjöllunar sé haldin efnislegum ágalla sem ekki sé í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.

4. Kröfur um efni aðalskipulags

4.1. Um afstöðu aðila til efniságalla á breytingu á skipulagi Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars 2010

Eins og rakið hefur verið hér að framan gerir Skipulagsstofnun þá tillögu að breytingu á aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014 sem samþykkt var í bæjarstjórn sveitarfélagsins 11. mars sl. verði frestað að því er varðar Bitruvirkjun. Byggist tillaga stofnunarinnar á því að efnislegir gallar séu á gerð skipulagsins um þennan þátt. Í erindi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðuneytisins, dags. 10. júní 2010, er þetta nánar rökstutt svo að á skipulagstillögunni séu efnislegir annmarkar „m.a. hvað lýtur að óvissu um áhrif Bitruvirkjunar á jarðhitageymi, ekki komi fram hvað sé átt við með „sjálfbærri orkunýtingu“ og óvissu um áhrif iðnaðarsvæðis á Bitru á útivist og ferðamennsku.“ Nánar er síðan vísað til rökstuddrar tillögu stofnunarinnar frá 9. apríl um þessi atriði, en grein er fyrir henni gerð hér að framan í kafla II.

Í erindi stofnunarinnar frá 10. júní er einnig tekið fram að með því „að ekki sé betri grein gerð fyrir umræddum atriðum þá telur Skipulagsstofnun að markmiðum laganna, eins og þeim er lýst í 1. gr. skipulags- og byggingarlaga og 1. gr. laga um umhverfismat áætlana, sé ekki náð. Þannig séu forsendur ekki nægilega skýrar til að tryggja upplýsta ákvarðanatöku né heldur til þess að stuðla að sjálfbærri þróun.“

Eins og fram er komið hefur sveitarfélagið Ölfus hafnað röksemdum Skipulagsstofnunar í málinu. Í erindum sveitarfélagsins til umhverfisráðuneytisins í máli þessu, dags. 12. maí og 29. júní 2010, kemur skýrlega fram að sveitarfélagið telji að það hafi við meðferð málsins fullnægt kröfum skipulags- og byggingarlaga, og kröfum laga um umhverfismat áætlana. Hvað varðar nýtingu jarðhita bendir sveitarfélagið á þær upplýsingar sem fram komi í skipulaginu sjálfu og mati á umhverfisáhrifum þess. Sveitarfélagið leggur í því sambandi sérstaka áherslu á að til þess að fá svör við virkni Bitru hvað varðar jarðhita þá þurfi að fara fram rannsóknir á svæðinu. Til þess að rannsókn geti farið fram, með tilheyrandi tilraunaborunum, þá þurfi aðalskipulag að liggja fyrir. Þá er á það bent að endanleg ákvörðun um að fara í virkjanaframkvæmdir byggist á því að niðurstöður úr rannsóknarborunum sýni að svæðið standi undir fyrirhuguðum áætlunum. Hvað varðar áhrif á útivist og ferðamennsku á svæðinu þá mótmælir sveitarfélagið athugasemdum Skipulagsstofnunar. Er bent á að sveitarfélagið hafi sett þau skilyrði að framkvæmdaraðili skuldbindi sig til að hreinsa brennisteinsvetni frá virkjunum á Hellisheiði og gerðar séu kröfur um að hljóðstig verði reglulega vakt að þannig að það sé undir viðmiðunarmörkum Umhverfisstofnunar fyrir útivistarsvæði. Samkvæmt skipulagi verði 90% af gufulögnum í Bitru ýmist huldar eða torsýnilegar frá algengustu gönguleiðum og hönnun kæliturna og annarra mannvirkja verði þannig háttáð að gufustrókar verði minni og gisnari. Með þessu móti telji sveitarfélagið að uppbygging orkuvinnslu við Bitru vinni með þeirri útivist

og ferðapjónustu sem fyrir er á svæðinu.

4.2. Almennar kröfur skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, til efnis skipulags

Um skipulag gilda lög nr. 73/1997, svonefnd skipulags og byggingarlög. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra laga er markmið laganna að þróun byggðar og landnotkunar verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Þá er það markmið laganna að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í 3. gr. laganna er mælt svo fyrir að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála samkvæmt lögnum. Hins vegar er það hlutverk sveitarstjórna að annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana (þ.e. að gera skipulagsáætlanir samkvæmt lögnum), sbr. 2. mgr. sömu lagagreinar. Sveitarstjórnir fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit. Aðalþunginn af framkvæmd laganna, og þær valdheimildir sem lögnum fylgja, er samkvæmt þessu lagður til sveitarfélaganna. Sveitarstjórnir eru sjálfstæð stjórnvöld gagnvart ráðherra, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherra getur því ekki gefið sveitarfélögum bindandi fyrirmæli sem raska mati sem sveitarfélagi er fengið að lögum, eða raskað lögmætum ákvörðunum þeirra að öðru leyti, nema til slíks inngríps standi sérstök lagaheimild. Með 19. gr. skipulags- og byggingarlaga er ráðherra falin sú skylda að taka afstöðu til lögmætis aðalskipulags. Sé kröfum laganna um efni skipulags ekki fullnægt ber honum að synja eða fresta staðfestingu að öllu leyti eða að hluta. Ráðherra er hins vegar ekki fengin lagaheimild til að hnekkja mati sveitarfélags, sem fullnægir þeim lagaramma sem um ræðir.

Í skipulags- og byggingarlögum er hugtakið *skipulagsáætlun* skilgreint svo, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna:

„Áætlun sem gerir grein fyrir markmiðum viðkomandi stjórnvalda og ákvörðunum um framtíðarnotkun lands og fyrirkomulag byggðar og lýsir forsendum þeirra ákvarðana. Skipulagsáætlanir skiptast í þrjá flokka: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Skipulagsáætlun er sett fram í greinargerð og á uppdrætti.“

Hugtakið *aðalskipulag* er síðan skilgreint á eftirfarandi hátt: „Skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili.“ Nánari fyrirmæli um það hvað skal koma fram í aðalskipulagi ráðast síðan af 2. mgr. 16. gr., og 9. gr. laganna. Í 2. mgr. 16. gr. segir svo:

„Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð þess skal byggt á markmiðum laga þessara og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins á skipulagstímabilinu.“

Eins og sést af orðalagi ákvæðisins þá felur það í sér nánast sömu fyrirmæli um inntak aðalskipulags og skilgreining hugtaksins skv. 2. gr. laganna. Þeirri efnislegu viðmiðun er þó bætt við að við gerð aðalskipulags skuli byggt á markmiðum laganna. Í því felst m.a., eins og rakið verður síðar, að skipulag skal byggjast á markmiðum um að komið sé í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í 9. gr. er fjallað almennt um skipulagsskyldu. Tekur það ákvæði til allra flokka skipulagsáætlana, og hljóðar svo:

„Landið allt er skipulagsskylt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við

skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. þessara laga um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis.

Í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar. Þar eru sett fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, samgöngur o.fl., í samræmi við 1. gr. laga þessara.

Í skipulagsáætlunum skal m.a. lýsa náttúru og aðstæðum öllum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunarinnar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér.

Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið.

Í skipulagsáætlunum skal gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Ef innan marka skipulagssvæðis eru einstakar byggingar, mannvirki, húsabyrpingar, náttúruminjar eða trjágróður sem æskilegt er talið að varðveita vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis, án þess að um lögformlega friðun sé að ræða, skal setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd.

Svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi.“

Rétt er hér að vekja sérstaka athygli á 1., 2., 4. og 5. mgr. ákvæðisins. Af ákvæði 1. mgr. má ráða þau réttaráhrif sem fylgja ákvörðunum um skipulag, þ.e. að útgáfa leyfa vegna einstakra mannvirkja skal vera í samræmi við þær ákvarðanir sem teknar hafa verið með útgáfu skipulagsáætlana. Í þessu felst mikilvægi skipulagsáætlana, eða a.m.k. mikilvægustu réttaráhrif þeirra. Gildar skipulagsáætlanir virka í meginráttum sem almennar reglur um nýtingu þess lands sem þær taka til. Þá leiðir af 32. gr. laganna að gildu skipulagi má fylgja eftir með eignarnámi að því leyti sem nauðsynlegt er svo skipulagið nái fram að ganga. Þá skiptir hér einnig verulegu máli að líta til 5. mgr., þar sem fram kemur að í skipulagsáætlunum „skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.“

4.3. Almennar kröfur sem leiða af lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006

Hér skiptir einnig máli að líta til ákvæða laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Af ákvæðum þeirra laga leiðir að ef í aðalskipulagi er fjallað um stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000 þá skal skipulagsáætlunin sjálf undirgangast umhverfismat áður en hún getur öðlast gildi.

Umhverfismat áætlunar skal setja fram í umhverfisskýrslu, sbr. 6. gr. laga nr. 105/2006. Umhverfisskýrsla skal hafa að geyma þær upplýsingar sem sanngjarn er að krefjast að teknu tilliti til þeirrar þekkingar sem er til staðar, þekktra matsaðferða og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu hennar í stigskiptri áætlanagerð. Umhverfisskýrsla, sem eftir atvikum getur verið hluti greinargerðar með viðkomandi áætlun, skal skv. c-lið 2. mgr. 6. gr. m.a. innihalda lýsingu á umhverfisþáttum sem líklegt er að verði fyrir verulegum áhrifum af framkvæmd áætlunarinnar, og skv. d-lið sömu greinar skal þar koma fram lýsing á umhverfisvandamálum sem hana varða. Þá segir í f-lið að í umhverfisskýrslu skuli koma fram „skilgreining, lýsing og mat á líklegum verulegum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar og raunhæfra valkosta við áætlunina, að teknu tilliti til markmiða með gerð áætlunarinnar og landfræðilegs umfangs hennar.“

4.4. Þýðing skipulags- og byggingarlaga og laga um umhverfismat áætlana hvað varðar efni skipulags

Skipulags- og byggingarlög, og lög um umhverfismat áætlana, gera í grundvallaratriðum ráð fyrir því að tiltekin málsmeðferð skuli fara fram áður en skipulagsáætlun getur tekið gildi. Af lögum verður ráðið að tilgangur ferlisins er a.m.k. tvíþættur. Annars vegar að þeir sem setja skipulagsáætlanir hafi sjálfir gert sér grein fyrir áhrifum af þeim. Hins vegar að almenningi, og hagsmunaaðilum, hafi gefist færi á að kynna sér áætlunina og áhrif hennar og setja fram athugasemdir þeirra vegna. Markmið skipulags- og byggingarlaga annars vegar og laga um umhverfismat áætlana hins vegar lúta því almennt ekki að því að banna tilteknar ákvarðanir um landnotkun, heldur fyrst og fremst að tryggja ákveðið ferli við ákvörðunartökuna og að upplýst sé um áhrif af þeim framkvæmdum sem þar er lýst. Þannig sé stuðlað m.a. að því að draga eins og kostur er úr neikvæðum afleiðingum þeirra ákvarðana sem í skipulagi kunna að felast, þar á meðal neikvæðum áhrifum á umhverfi.

Að því gættu að við málsmeðferð hafi ákvæðum laganna verið fylgt, og viðeigandi upplýsingar liggja fyrir, eru ekki ítarleg ákvæði sem mæla fyrir um hvaða ákvarðanir má taka í skipulagi. Lögnum er ætlað að stuðla að því m.a. að við ákvarðanir um landnotkun sé komið í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, sbr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga, og að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, sbr. 1. gr. laga um umhverfismat áætlana. Hins vegar mæla löggin ekki fyrir um það hvaða vægi skal innbyrðis gefa einstökum sjónarmiðum svo fremi sem undirbúningur skipulags og þeirra ákvarðana sem í því birtist fullnægi lagakröfum.

Eins og lýst er í skipulags- og byggingarlögum, 16. gr., þá ber sveitarstjórn ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið. Eftir að kynningarferli er lokið skal tillaga að aðalskipulagi send Skipulagsstofnun til afgreiðslu, sbr. 5. mgr. 18. gr. Skipulagsstofnun skal gera tillögu til ráðherra um staðfestingu skipulags, synjun þess eða frestun að hluta eða öllu leyti, sbr. 2. mgr. 19. gr. Hlutverk ráðherra er síðan að afgreiða skipulagstillöguna, m.a. á grundvelli þeirrar tillögu sem Skipulagsstofnun gerir. Í 1. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga segir að aðalskipulag eða breyting á því sé háð staðfestingu ráðherra og taki gildi þegar staðfestingin hefur verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Af þessu leiðir að ráðherra skal meta lögmati þeirrar tillögu sem fyrir hann er lögð. Hann leggur almennt ekki á það mat hvort ákvarðanir um landnotkun sem felast í aðalskipulagi séu æskilegar, eða hagkvæmar. Þar um ræður mat sveitarstjórnar, enda sé ekki um að ræða atriði sem öðrum stjórnvöldum hefur beinlínis verið falið mat um.

Af því sem að framan er rakið er ljóst að sú krafa sem birtist í 19. gr. skipulags- og byggingarlaga að tekið skuli til athugunar hvort efnislegir ágallar séu á gerð skipulags lýtur fyrst og fremst að því að kanna hvort skipulag og tillaga að skipulagi innihaldi þær upplýsingar og forsendur sem nauðsynlegar eru til að markmiðum skipulags- og byggingarlaga verði náð. Í því sambandi skiptir einnig máli, vegna fyrirmæla laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, að við umhverfismat hafi verið leiddar fram þær forsendur sem nauðsynlegar teljast til þess að hægt sé að leggja viðhlítandi mat á umhverfisáhrif áætlunarinnar samkvæmt kröfum þeirra laga. Af þessu leiðir til að mynda að ekki er fullnægjandi að í tillögu að skipulagi sé sett fram hugmynd um tiltekna landnotkun, án frekari upplýsinga um tilgang þessarar tillögu og um þær forsendur sem nauðsynlegar eru til að hægt sé að meta áhrif hennar í samræmi við markmið skipulags- og byggingarlaga, og eftir atvikum í samræmi við markmið laga um umhverfismat áætlana. Þegar um aðalskipulag ræðir er það mismunandi hversu ítarlegar þessar upplýsingar þurfa að vera, og ræðst það m.a. af því hversu ítarlega þau landnot sem um ræðir eru ákvörðuð í skipulaginu.

4.5. Almenn um efni breytingar á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss

Þegar litið er til þeirrar skipulagsbreytingar sem hér er til meðferðar er það afstaða ráðherra að hún fullnægi almennt þeim kröfum sem löggin gera til efnis skipulags. Í þeirri tillögu sem lögð var fram til kynningar og umsagna var að finna lýsingu á þeim landnotum sem fyrirhuguð voru,

og almennt fylgdu þeirri lýsingu þær forsendur sem krafist verður að fram komi í skipulagi, sbr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Sveitarfélagið brást við sumum þeirra athugasemda sem fram komu á kynningartíma með því að breyta greinargerð með skipulaginu, án þess þó að tillögum um landnotkun væri breytt. Hvað sem líður afstöðu einstakra aðila til þeirra landnota sem sveitarstjórn hefur áætlað samkvæmt skipulaginu verður ekki séð að tilefni sé til að hafna staðfestingu þess eða fresta henni í heild. Nauðsynlegt er hér hins vegar að taka til nánari umfjöllunar hvort aðalskipulagið fullnægi kröfum laga hvað varðar Bitruvirkjun.

4.6. Um efni breytingar á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss hvað varðar Bitruvirkjun

Í breytingu á aðalskipulagi Ölfuss 2002 – 2014 frá 11. mars sl. er m.a. gert ráð fyrir að skilgreint verði 285 ha svæði til iðnaðarnota vegna Bitruvirkjunar. Á skipulagsuppdrætti er viðkomandi svæði skilgreint sem iðnaðarsvæði, sbr. grein 4.7. í skipulagsreglugerð, nr. 400/1998. Nánari skilgreining á notkun svæðisins kemur ekki fram á uppdrættinum.

Í grein 4.7.2. í skipulagsreglugerð kemur fram að í aðalskipulagi skuli gera grein fyrir þegar byggðum eða fyrirhuguðum iðnaðarsvæðum. Þá segir þar að „iðnaðarsvæði utan þéttbýlis skulu sýnd á sveitarfélagsuppdrætti en iðnaðarsvæði í þéttbýli á þéttbýlisuppdráttum aðalskipulags. Gera skal grein fyrir staðsetningu og stærð svæðanna, þéttleika byggðar og öðrum einkennum þegar byggðra og fyrirhugaðra iðnaðarsvæða, eftir því sem þurfa þykir, og tengslum þeirra við aðra landnotkun og hugsanlegum áhrifum á hana, s.s. vegna mengunar.“ Í þessu ákvæði felast tilteknar lágmarkskröfur til þess hvernig landnotkun iðnaðarsvæðis skuli skilgreind í skipulagi. Af ákvæðinu er ennfremur ljóst að þær kröfur eru ekki mjög ítarlegar. Í greinargerð þess skipulags sem hér er til umfjöllunar er hins vegar að finna nokkuð ítarlega lýsingu á fyrirhuguðum notum umrædds svæðis. Kemur þar m.a. fram, bls. 10, að Orkuveita Reykjavíkur áformi byggingu nýrrar jarðgufuvirkjunar við Bitru. Gert sé ráð fyrir að uppbyggingin verði í 45 MW einingum en áætlað sé að vinnsla á Bitrusvæðinu geti nægt til allt að 135 MW rafmagnsframleiðslu. Umrætt svæði sé innan þess hluta háhitasvæðisins í Henglinum sem Orkuveitan hafi rannsóknarleyfi á frá 1. júní 2001 til 15 ára og fyrirheit um forgang um jarðhitanýtingu. Fyrirhuguð virkjun feli í sér vinnslu jarðhita, vegi, borholur, vatnsveitu og vinnslu, gufuveitu, vélasali, kæliturna, niðurrennslisveitu og efnistöku. Á bls. 11 í greinargerðinni er ennfremur að finna töflu þar sem fram kemur yfirlit yfir helstu framkvæmdaþætti Bitruvirkjunar. Þar kemur fram að afl virkjunarinnar sé 135 MW, gufunotkun sé 270 kg/s, auk þess sem þar eru tilgreindar upplýsingar um lengd vega og slóða, fjölda og stærð borteiga, fjölda borhola, yfirlit yfir stærðir helstu bygginga og mannvirkja við gufuveitu, stöðvarhús og kæliturna, ásamt öðrum upplýsingum.

Af þessu er ljóst að skipulagið felur, að þessu leyti, í sér allnákvæma ákvörðun um þá landnotkun sem fyrirhuguð er á umræddu svæði. Með það í huga hversu afmörkuð sú landnotkun er, sem um er að ræða, verður að sama marki að gera allríkar kröfur um þær upplýsingar sem fram koma í skipulaginu, og tillögu að því, um aðstæður á svæðinu við upphaf áætlunarinnar, sbr. 3. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, og um áhrif hinnar ráðgerðu framkvæmdar, sbr. 5. mgr. sömu lagagreinar, sbr. einnig 3. gr. skipulagsreglugerðar, nr. 400/1998. Að öðrum kosti verður markmiðum skipulags- og byggingarlaga, m.a. um að „stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landsgæða“ og „koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“ ekki fullnægt. Það álitafni er hér til umfjöllunar hvort þessum efniskröfum sé fullnægt í breytingu á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014, frá 11. mars sl.

Athugasemdir Skipulagsstofnunar um efnislega ágalla skipulagsins hvað varðar Bitruvirkjun eru aðallega tvíþættar, eins og fram er komið. Annars vegar hefur stofnunin bent á að áhrif virkjunarinnar á útivist og ferðamennsku séu veruleg. Við þessu hafi ekki verið brugðist við meðferð skipulagstillögunnar. Þá má e.t.v. skilja stofnunina svo, að hún telji að sú ályktun sveitarfélagsins að þau skilyrði sem það hefur sett framkvæmdinni séu til þess fallin að

uppbygging orkuvinnslu við Bitru vinni með þeirri útivist og ferðaþjónustu sem fyrir er á svæðinu, sé efnislega röng. Hún feli þar með ekki í sér forsvaranlegt mat á þeim upplýsingum sem fyrir liggja um áhrif framkvæmdarinnar, m.a. hvað varðar sjónræn áhrif og áhrif af völdum hávaða frá borholum.

Ráðuneytið hefur í þessu sambandi litið til þess að ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að upplýsingar um áhrif virkjunarinnar á landslag og náttúrufar, auk áhrifa af hávaða, hafi legið fyrir og liggja fyrir með nægilega glöggum hætti til þess að þeir sem yfirfara gögnin megi í grófum dráttum gera sér ljóst hver áhrif virkjunarinnar eru að þessu leyti. Það er niðurstaða ráðuneytisins að þrátt fyrir að fram hafi komið í gögnum að áhrifin á útivist og ferðamennsku væru að hluta til óljós þá sé þar ekki um nægan ágalla á skipulaginu að ræða til að hafna gildistöku þess af þeirri ástæðu. Þá kemur einnig fram í skipulaginu hvernig sveitarfélagið hyggst tryggja vöktun með náttúrufari á svæðinu vegna iðnaðarstarfsemi á svæðinu. Að því leyti er markmiðum skipulags- og byggingarlaga fullnægt. Sama niðurstaða fæst þegar litið er til umhverfismats áætlunarinnar samkvæmt lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Óháð því hver áhrif framkvæmdarinnar koma til með að verða, og þá hversu mikil þau yrðu, verður því ekki fullyrt að kröfum laga, bæði skipulags- og byggingarlaga og laga um umhverfismat áætlana, um þær forsendur sem fram koma í skipulagstillögunni og skýrslu um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, sé ekki fullnægt að þessu leyti.

Ákvörðun um það hvort áhrif af framkvæmd séu svo mikil, eða neikvæð, að af þeim sökum eigi ekki að veita leyfi fyrir henni eða leggja land til hennar samkvæmt skipulagi verður ekki tekin af ráðherra í tengslum við ákvörðun um staðfestingu skipulags heldur eru slíkar ákvarðanir almennt í höndum sveitarstjórnar sveitarfélagsins Ölfuss, annars vegar sem ákvörðunaraðila um skipulag svæðisins og hins vegar sem ákvörðunaraðila um veitingu leyfa fyrir mannvirkjum á hinu skipulagða svæði. Þá verður einnig almennt að telja að samkvæmt skipulags- og byggingarlögum hafi sveitarstjórnir vítt svigrúm til að velja þau lögmatu sjónarmið sem stefnumótun um landnotkun verður byggð á. Að þessu gættu verður ekki talið að efnislegir ágallar séu á skipulaginu sem slíku hvað varðar þann þátt sem lýtur að áhrifum Bitruvirkjunar á ferðamennsku og útivist, landslag og sjónræn áhrif.

Hins vegar hefur Skipulagsstofnun bent á að áhrif virkjunarinnar á jarðhita á svæðinu séu óljós. Þetta hafi sveitarfélagið Ölfus sjálft bent á (sjá umfjöllun á bls. 39 í umhverfisskýrslu framkvæmdarinnar, sem upp er tekin orðrétt hér á eftir). Telur stofnunin að þar sem upplýsingar um áhrif framkvæmdarinnar skorti sé að þessu leyti ekki fullnægt markmiðum skipulags- og byggingarlaga eins og þeim er lýst í 1. gr. laganna, né markmiðum laga um umhverfismat áætlana, sbr. 1. gr. þeirra laga, sbr. erindi stofnunarinnar til umhverfisráðherra, dags. 10. júní 2010. Segir í erindinu að þannig „séu forsendur ekki nægilega skýrar til þess að tryggja upplýsta ákvarðanatöku né heldur til þess að stuðla að sjálfbærri þróun.“

Að framan var því lýst að í greinargerð sem fylgir þeirri breytingu á aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014 sem hér er til umfjöllunar væri gerð allitarleg grein fyrir þeirri framkvæmd sem fyrirhuguð væri á umræddu svæði, þ.e. Bitruvirkjun. Af því leiddi ennfremur að fremur ríkar kröfur yrði að gera til lýsingar á forsendum og áhrifum hennar til þess að markmiðum skipulags- og byggingarlaga yrði náð. Til nánari rökstuðnings skal hér bent á þýðingu 7. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, þar sem fjallað er um rétt hæð mismunandi skipulagsáætlana, en af henni leiðir að ákvarðanir um deiliskipulag skulu vera í samræmi við þær ákvarðanir sem fram koma í aðalskipulagi. Þá er einnig ljóst að ákvarðanir sveitarfélagsins um útgáfu leyfa til að reisa mannvirki eiga að lögum að vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. 27. og 44. gr. laganna.

Á bls. 11 í greinargerð með umræddri breytingu á skipulagi Ölfuss frá 11. mars sl. kemur fram, auk þeirra atriða sem rakin hafa verið hér að framan, að...

„Framkvæmdahraði og hugsanleg áfangaskipting iðnaðarsvæða á Hellisheiði verði háð niðurstöðum á þeim rannsóknum sem fram munu fara á fyrirhuguðum iðnaðarsvæðum og ekki verður veitt framkvæmdaleyfi fyrir nýjum virkjunum fyrr en ljóst er hvað svæðin geta gefið af sér.“

Í umhverfisskýrslu skipulagsáætlunarinnar er m.a. fjallað um áhrif Bitruvirkjunar á jarðhita. Tiltekið er að jarðhiti sé einn af þeim umhverfisþáttum sem líklegt sé að geti orðið fyrir verulegum áhrifum vegna þeirra landnota sem fyrirhuguðu séu samkvæmt tillögu að aðalskipulagi. Umfjöllun um þennan þátt er að finna á bls. 39 í skýrslunni og þar segir svo:

„Iðnaðarsvæði við Gráuhnúka og í Bitru

Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum kemur fram að of mikil óvissa sé fyrir hendi um vinnslugetu virkjanasvæðis Bitruvirkjunar m.a. um tengsl þeirra við núverandi virkjunarsvæði, til að hægt sé að leggja mat á hvort þau áform um þessar virkjanir, sem Orkuveita Reykjavíkur leggi fram, fái staðist. Til þess að geta lagt mat á áhrif allt að 135 MW virkjunar við Bitru og samlegðaráhrif hennar með Nesjavallavirkjun, Hellisheiðarvirkjun, Hverahlíðarvirkjun og orkuvinnslusvæðis við Gráuhnúka á jarðhitaauðlindina á Hengilssvæði telur Sveitarfélagið Ölfus að fyrir þurfi að liggja lengri reynsla af Hellisheiðarvirkjun og niðurstöður úr borun fleiri rannsóknarhola á fyrirhuguðum orkuvinnslusvæðum. Það er mat sveitarfélagsins að áhrif framkvæmdarinnar á jarðhitageyminn séu því óljós. Benda má á að í desember 2009 gaf Orkustofnun út endurskoðað mat á vinnslugetu háhitasvæða á Íslandi. Þar kemur fram að mat á rafafli Hengilssvæðisins samkvæmt áætlaðri flatarvinnslugetu er 710 MWe [...]. Núverandi rafmagnsframleiðsla á Hengilssvæði ásamt áætlunum um frekari virkjanaframkvæmdir er lægra en mat Orkustofnunar. Ítreka skal að endanleg ákvörðun um að fara í virkjanaframkvæmdir á ákveðnu svæði byggir á því að niðurstöður úr rannsóknarborunum sýni að svæðið standi undir fyrirhuguðum áætlunum. Það er ekki hagur neins að fara í óhagkvæmar virkjanaframkvæmdir.“

Samkvæmt þessum tilvitnunum er ljóst að í umræddri breytingu á aðalskipulagi er gert ráð fyrir að endanleg ákvörðun um virkjun að Bitru ráðist m.a. af niðurstöðum rannsókna á nýtingarmöguleikum jarðhita á svæðinu. Er sá fyrirvari í samræmi við ákvæði laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á náttúruauðlindum í jörðu, og ákvæði raforkulaga, nr. 65/2003, en samkvæmt þeim lögum veltur leyfi til nýtingar á jarðhita til raforkuframleiðslu m.a. á upplýsingum um nýtingu endurnýjanlegra orkulinda, en mat þar um er í höndum viðeigandi stjórnvalda samkvæmt nánari fyrirmælum viðkomandi laga. Í ljósi þess að sú breyting á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss sem hér er til umfjöllunar felur engu að síður í sér ákvörðun um að tiltekið landsvæði innan skipulagsins verði skilgreint undir virkjun af tiltekinni gerð og stærð er það sjálfstætt álitamál, hvað sem líður leyfisveitingahlutverki annarra stjórnvalda við útgáfu virkjanaleyfa, og hvort sem tilraunaboranir fara fram eða ekki, hvort ákvæðum skipulags- og byggingarlaga um efni aðalskipulagsins sé fullnægt hvað varðar ákvörðun um skipulag landsvæðis undir Bitruvirkjun sjálfa. Eðli máls samkvæmt verða upplýsingar sem aflað er á síðari stigum, m.a. við tilraunaboranir, ekki lagðar til grundvallar sem forsendur eða upplýsingar um áhrif framkvæmdar sem nú er til ákvörðunar í aðalskipulagi, jafnvel þótt til greina komi að því verði breytt á síðari stigum í ljósi nýrra upplýsinga.

Í tengslum við úrlausn ofangreinds álitaefnis ber að hafa í huga að í staðfestingarhlutverki ráðherra, skv. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, felst ekki ákvörðun um það hvort leyfa eigi tilteknar framkvæmdir, heldur skoðun á því hvort málsmeðferð og efni skipulagsins sé í samræmi við kröfur laganna, þannig að tilgangi laganna, sbr. 1. gr. þeirra, m.a. um að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands, verði náð. Í tengslum við þetta hlutverk getur ráðherra einnig, eftir atvikum, litið til þess hvort umhverfismat áætlunar samkvæmt lögum nr. 105/2006 sé fullnægjandi, og í því sambandi einnig þeirra upplýsinga sem fram hafa komið við þá meðferð sem þau lög mæla fyrir um, enda segir í 2. mgr. 5. gr. þeirra laga að mat á áhrifum áætlunarinnar á umhverfið skuli vinna samhliða áætlanagerðinni og liggja fyrir áður en áætlunin er samþykkt af viðkomandi stjórnvaldi eða lögð fyrir Alþingi. Á þetta samspil laganna sér einnig stoð í 5. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, þar sem fram

kemur að í skipulagsáætlunum skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Við framkvæmd umhverfismats þeirrar tillögu til breytingar á aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014 sem hér er til umfjöllunar voru áhrif Bitruvirkjunar á jarðhita tekin til sérstakrar umfjöllunar, sbr. það sem áður er fram komið. Er það í samræmi við leiðbeiningar sem Skipulagsstofnun hefur gefið út um „flokkun umhverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi umhverfisáhrifa“, útg. í desember 2005. Þessar leiðbeiningar eru gefnar út til notkunar við framkvæmd laga nr. 106/2001, um mat á umhverfisáhrifum, og hafa því ekki beina tilvísun til laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Hugtökin umhverfi, og umhverfisáhrif eru hins vegar skilgreind með sambærilegum hætti í báðum þessum lögum, sbr. hugtaksskilgreiningar í 2. gr. þeirra beggja, og með vísan til þess verður almennt að leggja til grundvallar sömu viðmið um það hvaða þættir skuli háðir mati við beitingu beggja laganna, þrátt fyrir að efnislegar kröfur til mats geti verið mismunandi. Rétt er hins vegar að benda á að í lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, kemur ekki fram með beinum hætti að áhrif jarðvarmavirkjunar á jarðhitageymi sem slíkan, s.s. á þrýsting, vökvaförða, varmaförða eða hitastigul, teljist til áhrifa á umhverfi, eins og það hugtak er skilgreint í lögnum. Umhverfi er í 2. gr. laganna skilgreint sem:

„samheiti fyrir samfélag, heilbrigði manna, dýr, plöntur, líffræðilega fjölbreytni, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, eignir, menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, og landslag og samspil þessara þátta.“

Af þessari skilgreiningu verður ekki nauðsynlega ráðið að áhrif á jarðhitageymi sem leiða af djúpbörnun, eins og gert er ráð fyrir í þeirri framkvæmd sem hér er um ræðir, teljist til áhrifa á umhverfi, þrátt fyrir að aðrar afleiðingar framkvæmdarinnar, s.s. vegir, lagnir og mengun, geti talist til slíkra áhrifa. Á hinn bóginn er það mikilvægt sjónarmið við túlkun laganna að þessu leyti að hugtakið *umhverfi* ber að skýra með hliðsjón af markmiðum laganna, þ.e. að „stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða“, sbr. 1. gr. laganna. Sjálfbær nýting auðlindar, eins og jarðhita, er þáttur í sjálfbærri þróun.

Í þessu máli hefur umrætt atriði þó ekki afgerandi vægi. Ljóst er að í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum áætlunarinnar var m.a. vikið að áhrifum Bitruvirkjunar á jarðhita, og þau áhrif talin óljós. Þessar upplýsingar komu fram og höfðu þýðingu við meðferð aðalskipulagsins sem slíks. Þá koma þær einnig fram í greinargerð skiplagsins, sbr. bls. 22 í kafla um samantekt umhverfisskýrslu. Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, fela í sér sjálfstæðar kröfur um upplýsingar sem fram skulu koma í skipulagi, eins og áður var rakið. Með hliðsjón af markmiðum þeirra laga, sbr. 1. gr. laganna, að stuðla að skynsamlegri nýtingu lands og landgæða og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu verður að telja að það kunni að vera mikilvægt og jafnvel nauðsynlegt að upplýsingar um áhrif virkjunar, sem gert er ráð fyrir í skipulagi, liggja fyrir við meðferð skipulagsins, hvað sem líður þeim kröfum sem leiða má af ákvæðum laga um umhverfismat áætlana. Hér ber einnig að hafa í huga að í 5. mgr. 9. gr. laganna birtist sú efnislega krafa til skipulagsáætlana að þar skuli gera grein fyrir „áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.“ Því álitaefni er hins vegar enn ósvarað hvort þær upplýsingar sem fram koma í breytingu á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars sl., um áhrif Bitruvirkjunar á jarðhita séu fullnægjandi að teknu tilliti til þessara krafna.

Þegar afstaða er tekin til ofangreinds álitaefnis verður í máli þessu að huga að nokkrum þáttum. Í fyrsta lagi má taka fram að umhverfisáhrif vegna þeirrar virkjunar að Bitru sem ráðgerð er í umræddri breytingu á aðalskipulagi hafa þegar verið metin á grundvelli laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum. Í áliti Skipulagsstofnunar um mat á

umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, dags. 19. maí 2008, er lýst þeirri afstöðu stofnunarinnar að hún telji byggingu Bitruvirkjunar ekki ásættanlega vegna verulegra neikvæðra og óafturkræfra áhrifa á landslag, útivist og ferðaþjónustu. Þá liggja fyrir að mikil óvissa sé um áhrif á jarðhitaauðlindina. Í álitni stofnunarinnar er fyrst og fremst vikið að mati á framkvæmdinni sem slíkri, en ekki að því hvort mat á umhverfisáhrifum hennar fullnægi kröfum laga nr. 106/2000. Í reynd verður því ekki annað ráðið af álitinu en að Skipulagsstofnun hafi fallist á viðkomandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, án þess að til þess sé hér tekin endanleg afstaða.

Það er almennt viðmið, sem leiða má af ákvæðum laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, að ekki verði gerðar ríkari kröfur til umhverfismats áætlana en mats á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda, sem fram fer á grundvelli laga nr. 106/2000. Kemur þetta sjónarmið fram í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 105/2006, sbr. m.a. eftirfarandi tilvitnun:

„Þar sem stefnumörkun á áætlanaþingi er yfirleitt almenns eðlis, samanborið við það sem á við um einstakar framkvæmdir sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum, verður að ganga út frá því að umhverfismat áætlana sé tiltölulega gróft mat, oft án þess að sérstakar rannsóknir á umhverfi og umhverfisáhrifum fari fram.“

Í umhverfismati Bitruvirkjunar, sem fram fór á grundvelli laga nr. 106/2000, er ekki nánari upplýsingar að finna um áhrif framkvæmdarinnar á jarðhitageyminn, en fram koma í þeim upplýsingum sem liggja til grundvallar þeirrar breytingar á aðalskipulagi sem er til umfjöllunar í þessu máli. Það álitaefti vaknar því hvort ráðherra sé óheimilt að leggja til grundvallar ríkari kröfur við staðfestingu umræddrar aðalskipulagsbreytingar, heldur en gerðar voru við umhverfismat umræddrar framkvæmdar af hálfu Skipulagsstofnunar.

Hér ber að hafa í huga að ráðherra hefur ekki fjallað með beinum hætti um það hvort umhverfismat vegna Bitruvirkjunar hafi fullnægt kröfum laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Í ljósi stjórnskipulegrar stöðu ráðherra gagnvart Skipulagsstofnun verður því ekki talið að það hafi þýðingu að lögum um ákvörðunarvald ráðherra í þessu máli, þótt Skipulagsstofnun hafi áður talið umhverfismat fullnægjandi vegna þeirrar framkvæmdar sem í reynd er hér til umfjöllunar, nú sem hluti af skipulagsákvörðun. Í máli þessu reynir á gildi ákvörðunar sveitarfélags um aðalskipulag. Sjónarmið sem leidd verða af 3. mgr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga, um að tryggja skuli réttaröryggi einstaklinga og lögaðila í meðferð skipulagsmála eiga hér ekki að leiða til annarrar niðurstöðu, enda felur skoðun ráðherra á gildi þess skipulags sem hér er til umfjöllunar ekki í sér afstöðu til þess hvort tiltekin framkvæmd skuli leyfð eða ekki, heldur einvörðungu afstöðu til þess hvort sú skipulagsákvörðun sem um ræðir sé efnislega í samræmi við ákvæði laga.

Í öðru lagi er, vegna tilvitnaðra athugasemda sem fylgdu frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana, einnig rétt að taka fram að til þess er að líta, í þessu máli, að í umræddri breytingu á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss, dags. 11. mars 2010, kemur fram ítarleg lýsing þeirrar landnotkunar (framkvæmdar) sem fyrirhuguð er á Bitrusvæðinu. Sú ákvörðun um landnotkun sem í þessu felst er því í eðli sínu ekki „almenns eðlis“, eins og byggt er á í tilvitnuðum athugasemdum, þrátt fyrir að hana sé að finna í aðalskipulagi. Í því ljósi er eðlilegt að gera ítarlegri kröfur um upplýsingar um áhrif framkvæmdar, en tilgreindar eru í athugasemdunum. Að þessu atriði var einnig vikið hér að framan. Þessi staðreynd skiptir einnig máli í tengslum við þriðja þáttinn sem hér má nefna. Það leiðir af skipulags- og byggingarlögum og eðli máls, auk sjónarmiða sem leiða má af lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, að það getur skipt nokkru máli við mat á því hvaða kröfur verða gerðar til þeirra forsendna sem fram koma í skipulagi hvaða stöðu viðkomandi áætlun hefur, m.a. gagnvart öðrum skipulagsáætlunum. Vísast hér til 7. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, og þeirrar reglu um rétt hæð skipulagsáætlana sem þar kemur fram. Í þessu máli hefur þetta atriði þó ekki úrslitáþýðingu

vegna þess hversu ítarlega aðalskipulagið er útfært um landnotkun á Bitrusvæðinu, eins og að framan er lýst. Aðalskipulagið felur þannig í sér það útfærða ákvörðun að eðlilegt er, af þeim sökum, að gerðar séu ríkari kröfur en ella um þær upplýsingar um forsendur og áhrif framkvæmdarinnar sem fram eiga að koma í skipulaginu.

Í fjórða lagi ber hér að líta til þess hversu mikla þýðingu það hefur, hvað varðar málið í heild sinni, að við meðferð skipulagsins sem hér er til umfjöllunar, hafi ekki legið fyrir nákvæmar upplýsingar um áhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar á jarðhitageyminn. Að mati ráðuneytisins getur þetta sjónarmið haft mikla þýðingu við mat á því hvort skipulag sé haldið efnislegum ágöllum. Það verður að meta það heildstætt hvort ágalli á skipulagi sé slíkur að rétt sé að ráðherra fallist af þeirri ástæðu ekki á staðfestingu þess í heild eða að hluta. Eins og ítarlega hefur verið rakið hér að framan byggjast skipulags- og byggingarlög á því markmiði að stuðlað skuli að skynsamlegri nýtingu lands og landgæða og að komið sé í veg fyrir ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til þess að markmiðum laganna verði náð verða ákveðnar grunnupplýsingar að liggja fyrir um áhrif þeirra ákvarðana um landnot sem skipulag gerir ráð fyrir þegar skipulagið er til meðferðar. Í þeim þætti breytingar á aðalskipulagi Ölfus 2002-2014, dags. 11. mars 2010, sem hér er til umfjöllunar felst ákvörðun sveitarstjórnar sveitarfélagsins Ölfuss um að fáist virkjunarleyfi, og Orkuveita Reykjavíkur haldi við fyrirætlanir um byggingu virkjunar, þá verði Bitruvirkjun reist. Við töku þessarar ákvörðunar hefur sveitarstjórn ekki haft upplýsingar um áhrif framkvæmdarinnar á jarðhita á svæðinu, og almenningur og aðrir sem hafa sett fram athugasemdir við skipulagstillöguna, hafa heldur ekki haft aðgang að slíkum upplýsingum. Þetta er efnislegur ágalli á gerð skipulagsins að mati ráðherra, í skilningi 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Hér getur ekki skipt máli hvort ekki verði farið í virkjunina ef í ljós kemur við rannsóknir að svæðið þoli ekki þá nýtingu sem gert er ráð fyrir. Tilgangurinn með þeim reglum sem fram koma í skipulags- og byggingarlögum um gerð aðalskipulags, sbr. einnig til hliðsjónar þær kröfur sem fram koma í lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, er að tryggja að ákvarðanir um skipulag byggji á tilteknum lágmarksupplýsingum. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 73/1997 er það markmið laganna að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 105/2006 er það markmið þeirra laga að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Upplýsingar um áhrif 135 MW virkjunar að Bitru á jarðhita á svæðinu og afkastagetu svæðisins hljóta að teljast mikilvægur grundvöllur þess að þeir sem taka þátt í gerð skipulags geti tekið til þess afstöðu hvort ráðstöfun landsins með þeim hætti stuðli „að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða“ og hvort komið sé í „veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“, sbr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga. Vísast hér einnig til þeirrar efniskröfu um inntak skipulagsáætlana sem birtist í 5. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Með sama hætti eru þessar upplýsingar mikilvægar til þess að hægt sé að leggja á það mat hvort ráðstöfun lands með þessum hætti sé til þess fallin að stuðla að „sjálfbærri þróun“ skv. 1. gr. laga um umhverfismat áætlana. Þessar upplýsingar lágu ekki fyrir við gerð skipulagsins og felur það í sér efnislegan ágalla þess hvað varðar það landsvæði sem ætlað er undir Bitruvirkjun. Ráðherra er því ekki að lögum heimilt að staðfesta skipulagið að því leyti.

IV. NIÐURSTAÐA

Með vísan til þeirra röksemda sem lýst er í kafla III hér að framan er það afstaða setts umhverfisráðherra að breyting á aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars 2010, fullnægi að stærstum hluta kröfum skipulags- og byggingarlaga um form og efni við gerð skipulags. Hins vegar telur ráðherra að ekki hafi legið, eða liggi fyrir, nægar upplýsingar um áhrif svonefndar Bitruvirkjunar á jarðhita á því svæði sem virkjunin tekur til samkvæmt umræddu skipulagi. Skortur á upplýsingum um þessi áhrif virkjunarinnar felur í sér að gerð skipulagsins hefur ekki fullnægt markmiðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Nauðsynlegt er að við gerð aðalskipulags þar sem umræddri virkjun er lýst með jafn ítarlegum

hætti og gert er í því skipulagi sem hér er til umfjöllunar, liggi fyrir nánari upplýsingar um áhrif hennar.

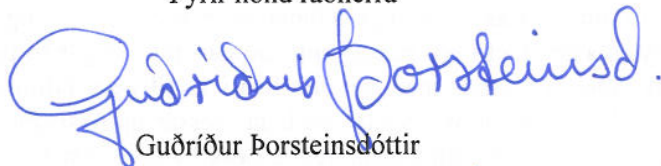
Með vísan til framangreinds er það niðurstaða ráðherra að fresta beri staðfestingu á þeim hluta breytingar á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars 2010, sem varðar Bitruvirkjun, sbr. heimild í 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Ráðherra gerir hins vegar ekki athugasemdir við skipulagstillöguna að öðru leyti og verður hún staðfest þegar sveitarstjórn hefur sent settum ráðherra nýja skipulagsupprætti í samræmi við þá ákvörðun hans að fresta staðfestingu skipulagsins að hluta. Í þessu sambandi er vísað til ákvæðis 4.23 í skipulagsreglugerð, nr. 400/1998, þar sem segir að auðkenna skuli þau svæði á skipulagsupprætti þar sem skipulagi er frestað og greina frá ástæðum þess í greinargerð. Í nýjum skipulagsupprætti ber því að auðkenna það svæði sem fresta skal staðfestingu á með hvítum lit. Í greinargerð með upprætti skal gera grein fyrir ástæðum frestunar. Óskað er eftir að sveitarstjórn Ölfuss undirriti umrædd gögn og staðfesti að skipulagsuppráttur og greinargerð sé sama efnis og auglýst var af hálfu sveitarfélagsins skv. 1. mgr. 21. gr. skipulags- og byggingarlaga, og í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á auglýstri tillögu, fyrir utan það svæði sem frestunin nær til.

Tekið skal fram að Sveitarfélagið Ölfus hefur, þrátt fyrir ofangreinda afstöðu ráðherra, eftir sem áður fulla möguleika á því að skipuleggja umrætt svæði til iðnaðarnota, að ákvæðum skipulags- og byggingarlaga fullnægðum, þar sem landnot eru eftir atvikum ekki jafn afmörkuð og um er að ræða í því skipulagi sem hér er til umfjöllunar. Á grundvelli slíks aðalskipulags er síðan hægt að skipuleggja tilraunaboranir á svæðinu, og afla þannig upplýsinga um afkastagetu þess hvað varðar jarðhita, og útfæra síðan nánar landnotkun svæðisins hvað varðar virkjun, annaðhvort í formi nýs aðalskipulags, eða eftir atvikum með gerð deiliskipulags, verði um að ræða landnotkun sem rúmast innan þágildandi aðalskipulags.


V. ÁKVÖRDUN RÁÐHERRA

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða ráðherra að fresta beri staðfestingu á þeim hluta breytingar á aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014, dags. 11. mars 2010, sem varðar Bitruvirkjun. Heimild fyrir ákvörðun þessari byggist á 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Ráðherra gerir hins vegar ekki athugasemdir við skipulagstillöguna að öðru leyti og verður hún staðfest þegar sveitarstjórn hefur sent settum ráðherra nýja skipulagsupprætti í samræmi við þá ákvörðun hans að fresta staðfestingu skipulagsins að hluta.

Fyrir hönd ráðherra



Guðríður Þorsteinsdóttir



Una Björk Ómarsdóttir

Afrit: Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 Reykjavík