



Landsvirkjun

Góðir straumar í 40 ár

Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10

Tilvísun vor: 98.11

Dags.: 28.11.2005

150 Reykjavík

Efni: **Umsögn um frv. til laga um upplýsingarétt um umhverfismál, 221. mál (kafli III) og frv. til laga um umhverfismat áætlana, 342. mál (kafli IV)**

I. Inngangur

Umhverfisnefnd hefur með bréfi, dags. 15. nóvember 2005, óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um upplýsingarétt um umhverfismál, 221. mál á 132. löggjafarþingi, sbr. þskj. nr. 221.

Í ljósi þess að til umhverfisnefndar hefur einnig verið vísað frv. til laga um umhverfismat áætlana, 342. mál á 132. löggjafarþingi, sbr. þskj. nr. 376, og hér er um að ræða mál sem tengjast að vissu marki, leyfir Landsvirkjun sér að senda sameiginlega umsögn um bæði málin. Fyrst er um að ræða almennar athugasemdir sem eiga við bæði frumvörpin eftir atvikum en síðan eru gerðar athugasemdir við hvort frumvarp um sig eftir því sem við á.

II. Almennar athugasemdir

Eins og fram kemur í athugasemdum eru markmið beggja frumvarpa að lögleiða EES-reglur. Í tilvikum frumvarpsins um upplýsingarétt um umhverfismál er stefnt að því að innleiða tilskipun 2003/4/EB sem byggð er á einum þætti hins svonefnda Árórsarsamningsins, um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Í hinu tilvikinu er um að ræða tilskipun 2001/42/EB, um mat á áhrifum tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið. Sú staðreynd að hér er um EES-reglur að ræða minnkar möguleika á því að gera breytingar á frumvörpunum. Því er mikilvægara en ella að umhverfisnefnd taki í nefndarálitinu sínu undir þær ábendingar og athugasemdir sem fram koma í umsögnum og þýðingu hafa við framkvæmd laganna. Landsvirkjun leggur mesta áherslu á kostnaðarvitund í því sambandi.

Landsvirkjun hefur hvað mesta reynslu hérlendra fyrirtækja af gerð mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og tengdra skipulagsmála auk þess sem mikið hefur verið fjallað opinberlega um framkvæmdir fyrirtækisins. Reynsla af þessari löggjöf er almennt góð og hefur tilgangi hennar verið náð að mestu. Landsvirkjun hefur lagt áherslu á að í framkvæmd sé litið til skilvirkni þessara reglna, því mat á umhverfisáhrifum og almenn kynning og umræða hafa vitaskuld í för með sér lengri framkvæmdatíma og aukinn kostnað við framkvæmdir. Reynslan sýnir að oft þarf að bregðast tiltölulega hratt við þegar teknar eru ákvarðanir um að ráðast í framkvæmdir sem eru matsskyldar. Þá verður einnig að vera fyrirsjáanlegt hver sé kostnaður við undirbúning og innan hvaða tímaramma ákvörðunar megi vænta.



Í þessu sambandi má sérstaklega taka sem dæmi framkvæmdir við Norðlingaölduveitu. Framkvæmdin hefur verið ráðgerð um langt árabíl og á svæðisskipulagi miðhálandisins 2015, sem staðfest var í maí 1999, er gert ráð fyrir framkvæmdinni með fyrirvara um mat á umhverfisáhrifum og útfærslu hennar. Hinn 30. janúar 2003 lá fyrir úrskurður setts umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum og með lögum nr. 67/2003 fékk Landsvirkjun heimild Alþingis, að fengnu leyfi iðnaðarráðherra, til að reisa og reka Norðlingaölduveitu í samræmi við skilyrði er fram koma í úrskurði setts umhverfisráðherra, dags. 30. janúar 2003. Veturinn 2003 til 2004 fjallaði samráðsnefnd hreppsnefndar Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Landsvirkjunar um útfærslu framkvæmdarinnar og á þeim grunni tók hreppsnefndin þá ákvörðun að auglýsa framkvæmdina á aðalskipulagi hreppsins hinn 1. júní 2004. Veituleyfi iðnaðarráðherra var gefið út í september 2004 án athugasemda og breyting á svæðisskipulagi miðhálandisins vegna framkvæmdarinnar var auglýst fyrri hluta vetrar 2005.

Þær athugasemdir sem bárust í skipulagsferlinu snéru í stórum dráttum að umhverfislegum þætti málsins – en sá ferill var að baki. Eins og kunnugt er ákvað meiri hluti samvinnunefndar miðhálandisins hinn 12. ágúst sl. að breyta auglýstri skipulagstillögu og fella út ákveðna þætti Norðlingaölduveitu. Sú ákvörðun var ólögumæt. Hefur Skipulagsstofnun lagt til við umhverfisráðherra að synja þessum hluta skipulagsins staðfestingar, bæði þar sem málsmeðferðarreglur skipulags- og byggingarlaga voru brotnar við meðferð málsins en þar að auki benti stofnunin á að ákvörðun meiri hluta nefndarinnar væri ekki í samræmi við framangreind lög frá Alþingi.

Þetta er í raun dæmi um það þegar stjórnvald fer út fyrir verksvið sitt og tekur til endurskoðunar fyrri ákvarðanir hærra settra stjórnvalda. Allt eru þetta þó ákvarðanir tengdar skipulagslöggjöfinni. Á þetta er bent nú þegar til stendur að lögleiða nýtt ferli á sviði skipulagsmála. Ef lagt er út í kostnað og umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum áætlana, hvaða gildi hefur það þegar kemur að skipulagsákvörðunum á síðari stigum? Tryggja verður að skipulagslöggjöfin sé í rökréttu samhengi og ákvarðanir sem teknar eru á hinum ýmsu stigum hafi vægi við síðari ákvarðanir, auk opinberrar stefnumótunar. Ella er hættu á því að skipulagsmál – mat á umhverfisáhrifum og skipulag – verði með þeim hætti að framkvæmdar- aðilar telji ekki fýsilegt að ráðast í stærri framkvæmdir vegna óljósar réttarstöðu sinnar.

Landsvirkjun bendir á nauðsyn vandaðs undirbúnings laga á sviði umhverfis- og skipulagsmála. Reynslan sýnir að þeir sem eru andsnúnir framkvæmdum nýta sér lögbundinn rétt sinn til umfjöllunar um mál til hins ítrasta og í sumum tilvikum hefur verið látið reyna á mál fyrir dómstólum. Sýnir það að héraðs þarf ekki að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja almenningi aðgang að dómstólum. Sú leið stendur þegar opin. Sem dæmi má nefna að nú er rekið mál fyrir dómstólum á hendur Landsvirkjun, íslenska ríkinu og þeim sveitarfélögum sem í hlut eiga, af 20 einstaklingum, en 19 þeirra höfða málið einnig fyrir hönd Áhugahóps um verndun Þjórsárvera, til að freista þess að fá ógilta úrskurði um mat á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu. Þetta mál var höfðað 30. júní sl. eða nær tveimur og hálfu ári eftir að úrskurður setts umhverfisráðherra var kveðinn upp. Landsvirkjun fjallar um þetta einstaka mál innan réttar en ekki utan en vill hér leggja áherslu á að um öll slík mál gildi, hér eftir sem hingað til, almennar réttarfarsreglur, t.d. að því er varðar lögvarða hagsmuni af úrlausn máls og málshraða.



III. Frv. til laga um upplýsingarétt um umhverfismál, 221. mál

Ljóst er að við samningu frv. til laga um upplýsingarétt hefur þess verið gætt að fylgja ákvæðum tilskipunar 2003/4/EB sem ítarlegast. Í lögum er varða umhverfis- og skipulagsmál er gert ráð fyrir aðkomu almennings og kynningu framkvæmda í samræmi við EES-reglur. Því verður að telja réttarstöðu hérlendis hvað þetta varðar góða og ekkert kalli á frekari lagabreytingar, umfram það sem nú er kynnt.

Ekki eru efni til beinna athugasemda við efni frumvarpsins að öðru leyti en því að bent er á 2. mgr. 6. gr. frv. sem fjallar um rétt stjórnvalda áður en aðgangur er veittur að upplýsingum til að skora á þann, sem upplýsingar varða, að segja til um hvort upplýsingarnar varði hagsmuni sem leyndar eigi að njóta lögum samkvæmt. Mikilvægt er að þessi umsagnarréttur verði túlkaður rúmt af stjórnvöldum og með hagsmuni þeirra fyrirtækja í huga, sem lögum samkvæmt þurfa að veita stjórnvöldum mikilvægar viðskiptaupplýsingar á grundvelli lagaákvæða um leyfi til nýtingar auðlinda eða um eftirlit með nýtingu þeirra. Því er lagt til að í stað heimildar til að óska eftir afstöðu þess sem upplýsingar varða til þess hvort um trúnaðarupplýsingar sé að ræða, verði stjórnvöld skylduð til að leita eftir slíkri afstöðu. Lagt er því til að fyrri málsl. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins orðist svo: “Áður en stjórnvald tekur ákvörðun um aðgang að upplýsingum um umhverfismál skal það skora á þann sem upplýsingarnar varða að upplýsa hvort efni þeirra varði viðkvæma framleiðslu- eða viðskiptahagsmuni sem leyndar eiga að njóta lögum samkvæmt. Stjórnvald skal veita sjö daga frest til þess að svara erindinu.”

IV. Frv. til laga um umhverfismat áætlana, 342. mál

Í gildi eru hér á landi lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Lögin eru ítarleg og hefur reynsla af þeim verið að mörgu leyti góð. Mikilvæg breyting á þeim lögum öðlaðist gildi 1. október 2005. Í IV. kafla þeirra laga er fjallað um málsmeðferð vegna matskyldra framkvæmda, sbr. 8. gr. um gerð matsáætlunar, 9. gr. um gerð frummatsskýrslu og 10. gr. um gerð matsskýrslu. Ítarleg ákvæði um kynningar, umsagnir, fresti o.s.frv.

Málsmeðferð þessi er þung í vöfum, afar tímafrek og kostnaðarsöm. Eins og tekið er fram í upphafi er þó ekki til einskis barist og lítill vafi á að verulegt gagn hefur verið að ofangreindri löggjöf þrátt fyrir þá ókosti sem nefndir hafa verið. Af þessum sökum hefur áhugi manna einkum beinst að því að gera málsmeðferð skilvirkari, einfaldari, fljótlegri og ódýrari.

Með frumvarpi því sem hér liggur fyrir um umhverfismat áætlana er gert ráð fyrir að bæta enn einu þrepi í regluverk um mat á umhverfisáhrifum, sem ætlað er að vera undanfari mats á umhverfisáhrifum. Hætt er við að það gangi þvert á hugmyndir um að einfalda málsmeðferðina, stytta tíma og draga úr kostnaði. Í umsögn fjármálaráðuneytis, sem fylgir með frumvarpinu, kemur fram það álit umhverfisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins að kostnaður við mat samkvæmt frumvarpinu geti numið 10-20% af kostnaði hvernar áætlunar. Yrði þannig um að ræða talsverða viðbót við þann mikla kostnað sem framkvæmdaaðilar þurfa nú þegar að bera vegna undirbúnings og öflunar leyfa til framkvæmda. Þótt í frumvarpinu virðist fyrst og fremst gert ráð fyrir að opinberir aðilar standi straum af kostnaði við umhverfismat áætlana má fastlega búast við því að þegar um stærri framkvæmdir er að ræða sem kalla á sérstaka áætlanagerð verði framkvæmdaraðili að bera þann kostnað.

Mjög er varað við þeirri tilhneigingu að auka kostnað og kröfur við gerð mats á umhverfisáhrifum. Meta verður aðstæður hverju sinni og slíkt umhverfismat áætlana sem hér



um ræðir hlýtur að taka mið af því. En ljóst er að þættir sem teknir verða til mats á þessu fyrri stigi ættu þá að vera undanþegnir mati á síðari stigum. Það verður að tryggja afdráttarlaust að þessi lagasetning leiði ekki til tvíverknaðar. Eins þarf að vera unnt að treysta á þá stefnu sem mörkuð er með áætlun sem metin hefur verið útfrá þeim reglum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þetta þyrfti að koma fram með jákvæðum og skýrum hætti í frumvarpinu, verði það að lögum.

Sem dæmi má nefna rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma sem unnið hefur verið að síðan á árinu 1999. Markmið rammaáætlunarinnar er að meta og flokka virkjunarkosti til raforkuframleiðslu, jafnt vatnsafls og háhita, með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruferla, náttúru og menningarminjar, svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Fyrsta áfanga rammaáætlunar lauk í árslok 2003. Er hér um að ræða umhverfismat áætlana eða er þörf á því að rammaáætlun þessi sæti umhverfismati?

Þá skiptir miklu máli að við stærri framkvæmdir sem undantekningarlaust eru háðar mati samkvæmt ákvæðum laga nr. 106/2000 er oft um að ræða að unnið sé sérstakt skipulag, t.d. að framkvæmdaraðili kosti og láti vinna deiliskipulag eða sérstakt svæðisskipulag. Í slíkum tilvikum þyrfti að vera alveg ljóst að ekki ætti að gera umhverfismat á þeirri áætlun. Er athygli umhverfisnefndar vakin á því að um þetta atriði kynni réttarstaðan að vera óljós samkvæmt frumvarpinu.

Hvað varðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins skal bent á að skilgreiningar í 2. gr. frv., t.d. *umhverfi* er ekki í samræmi við skilgreiningu laga nr. 106/2000 á orðinu umhverfi. Óheppilegt er að skyld lög skilgreini sömu hugtök með ólíkum hætti.

Í i-lið 2. mgr. 6. gr. frv. og c-lið 2. mgr. 9. gr. frv. er gert ráð fyrir áætlun um vöktun vegna líklegra verulegra umhverfisáhrifa af framkvæmd áætlunar. Mun þetta byggja á Evróputilskipun en hér er um að ræða atriði sem kann að velta óskilgreindum og ótakmörkuðum kostnaði á almenning og fyrirtæki til framtíðar.

Landsvirkjun telur að frestur í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins um lagaskil sé alltof skammur. Mun eðlilegri lagaskilaregla er að ákvæði laganna nái einvörðungu til þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana sem hafin er vinna við eftir gildistöku laganna eða þá að sá frestur sem gefinn er, þ.e.a.s. til 21. júlí á næsta ári, verði lengdur verulega.

Virðingarfyllt

Örygur Þórðarson
yfirmaður lögfræðimála