



KÍSILIÐJAN VIÐ MÝVATN

NÝTING NÁTTÚRUAUÐLINDA Í ÞÁGU ÞJÓÐAR

Alþingi

Erindi nr. Þ 130/1446

komudagur 19. 3. 2004

**Nefndasvið Alþingis,
b.t. Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík**

Mývatni 15. mars 2004.

Efni: Umsögn Kísiliðjunnar hf. um frumvarp til laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, 564. mál, heildarlög.

Kísiliðjan hf. stendur við og itrekar umsögn sína, dagsetta 26. mars 2002, um fyrri frumvarpsdrög hvað viðkemur öllu öðru en því sem þegar hefur verið tekið tillit til.

Virðingarfyllst,
f.h. Kísiliðjunnar hf.

Kristján Björn Garðarsson, framkvæmdastjóri.

Meðfylgjandi: Afrit af umsögn Kísiliðjunnar hf. um frumvarp til laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður Þingeyjarsýslu frá 26.mars 2002.



AFRIT

Umhverfissráðuneytið
Vonarstræti 4
150 Reykjavík

b.t. Magnúsar Jóhannessonar, ráðuneytisstjóra
og Ingibjargar Halldórsdóttur, lögfræðings

Reykjavík, 26. mars 2002.

Efni: Umsögn Kísiliðjunnar hf. um drög að frumvarpi til nýrra laga um verndun Mývatns og Laxár.

Vísað er til bréfs þíns, dags. 15. febrúar sl., en þar er óskað eftir að Kísiliðjan veiti umsögn um drög að frumvarpi til nýrra laga um verndun Mývatns og Laxár. Kísiliðjan hefur falið mér að setja fram eftirfarandi athugasemdir og hugleiðingar um frumvarpið eins og það lítur nú út. Kísiliðjan hefur mikilla hagsmuna að gæta vegna kunnrar námuvinnslu úr botni Mývatns. Mannlíf í næstu sveitarfélögum er að verulegu leyti háð starfsemi.

Eins og drögin eru sett fram er ljóst að það hefur grundvallarþýðingu hvern framkvæmd laganna komi til með að verða háttáð. Alitamálið er hvar mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds eiga að vera. Kísiliðjan mun standa vörð um sína hagsmuni.

Almennt um drögin:

Með drögunum er gert ráð fyrir að ný lög komi í stað núgildandi laga nr. 36/1974. Segja má um lögina frá 1974 að þau séu stutt og hnitmiðuð. Lítið sem ekkert hefur reynt á túlkun þeirra fyrir dómstólum, sem bendir til þess að ákvæðin séu þokkalega skýr. Í drögunum er ekki gerð heildstæð grein fyrir því hvernig lögina hafa reynst. Að þessu er reyndar vikið í almennum athugasemdum. Þar segir að lögina hafi sætt talverðri gagnrýni. Í fyrsta lagi telji sveitarstjórn Skútustaðahrepps að með lögunum sé tekið frá henni vald í skipulags- og byggingarmálum og í öðru lagi hafi stjórnslan í tengslum við lögina verið gagnrýnd fyrir að vera of þung í vöfum.

Umbj. m. lýsir sig sammála því að tími sé kominn til að endurskoða hvernig rétt sé að haga stjórnslu á svæðinu. Mikil þróun hefur átt sér stað í stjórnslurétti síðan lögina frá 1974 voru sett. Auk þess hefur orðið bylting í stjórnkerfi umhverfismála og umhverfissrétti.

Ef gagnrýni beinist aðallega að fyrrnefndum tveimur atriðum, þá efast umbj. m. um að í nýju lögunum felist miklar réttarbætur. Að því er varðar stjórnsluna er bent á eftirfarandi:

1. Einstök ákvæði draganna og heildin sem þau mynda eru miklu torskýrðari heldur en núgildandi ákvæði. Í athugasemdum um einstök ákvæði vik ég nánar að þessu, en þetta eitt og sér leiðir til réttaróvissu og gerir stjórnsýsluna miklu flóknari og erfiðari viðfangs en ella.
2. Ekki fæst séð að málsmeðferð og stjórnsýsla sé einfölduð svo nokkru skipti.
3. Valdheimildir stjórnvalda samkvæmt drögunum eru óskýrar og opnar. Lögin eru til lítillar leiðbeiningar um hvernig þau koma til með að verða framkvæmd.
4. Loks telur umbj. m. að nauðsynlegt hefði verið að fara nánar ofan í saumana á því stjórnsýslukerfi, sem nú er, og því sem boðað er með frumvarpinu. Nú nýverið fór umbj. m. í gegnum mat á umhverfisáhrifum. Matið fór fram samkvæmt lögum nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum eru nr. 106/2000. Lögin hafa háleit markmið, sbr. 1. gr. þeirra. Málsmeðferð í tilviki umbj. m. lauk með úrskurði umhverfisráðherra dags. 1. nóvember 2000. Úrskurðurinn er 73 blaðsíður. Fyrir ráðuneytinu lágu fyrir fjöldi gagna og skýrsla sérfræðinga á ýmsum sviðum, m.a. Náttúruverndar ríkisins. Á grundvelli allra gagnanna var komist að niðurstöðu um að leyfa Kísiliðjunni afmarkaða framkvæmd með tilteknum skilyrðum. Málafnið fór fyrir dómstóla, sem er svo sem ekki frásögu færandi hér. Þá þykir ekki ástæða til að gera nákvæma grein fyrir málsmeðferð, hún er sérfræðingum ráðuneytisins vel kunn, en gera verður ráð fyrir að sérstaklega sé vandað til málsmeðferðarinnar, enda miklir hagsmunir í húfi.

Ástæða þess að þetta er gert að umtalsefni hér er að umbj. m. lítur svo á að í drögunum sem hér eru til umfjöllunar sé ekkert mið tekið af lögunum um mat á umhverfisáhrifum Umbj. m. spyr sig hvort hægt sé að álykta af því að stjórnvöldum samkvæmt lögunum um mat á umhverfisáhrifum sé ekki treyst til að vinna verk sitt þegar Mývatn og Laxá eru annars vegar. Ef ekki, þá telur umbj. m. öll rök standa til þess að takmarka gildissvið laganna um mat á umhverfisáhrifum þannig að þau taki ekki til framkvæmda á landsvæðinu sem sérlögin um verndun Mývatns og Laxár taka til. Umbj. m. telur þó að miklu eðlilegra sé að treysta stjórnvöldum sem fara með framkvæmd almennu laganna um mat á umhverfisáhrifum, þau séu best í stakk búin til að taka ákvarðanir um leyfi til framkvæmda við Mývatn og Laxá ekkert síður en annars staðar. Á milli þessara tveggja laga vantar alla samræmingu. Einn möguleiki væri að setja ákvæði í lögin um verndun Mývatns og Laxár þess efnis að um framkvæmdir, sem eru matsskyldar samkvæmt lögunum nr. 106/2000 um umhverfismat, skuli þau lög gilda um leyfið til framkvæmdarinnar. Vegna hlutverksins sem Náttúruvernd ríkisins er ætlað samkvæmt lögunum um vernd Mývatns og Laxár kæmi jafnframt til álitu að tryggja samræmið enn frekar með sérákvæði um íhlutunarrétt stofnunarinnar. Það mætti gera með því að mæla fyrir um það í sérlögunum að við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar á svæðinu, eins og það er skilgreint í lögunum, beri að leita sérstaks álits Náttúruverndar ríkisins.

Aðalatriðið í þessari gagnrýni Kísiliðjunnar er að verði drögin að lögum eins og þau eru nú, þá er viðhaldið e.k. tvöföldu stjórnsýslu- og eftirlitskerfi, sem hvort um sig er flókið og tafsamt. Áður en t.d. Kísiliðjan gæti ráðist í tiltekna matsskylda framkvæmd samkvæmt lögum nr. 106/2000, þá lítur út fyrir að henni

bæri fyrst að fara í gegnum matið á umhverfisáhrifum, með tilheyrandi kostnaði og fyrirhöfn, sem ekki er svo sem ástæða til að gagnrýna á þessum vettvangi. Þá er Kísiliðjan aftur á byrjunarreit, þ.e. hún þyrfti að óska eftir leyfinu til framkvæmda samkvæmt 3. gr. ákvæðisins eins og það lítur út í drögunum. Umbj. m. spyr sig hvort þá eigi að byrja upp á nýtt með nýrri málsmeðferð, tilheyrandi gagnaöflun o.s.frv. Þetta telur umbj. m. í hæsta máta óeðlilegt og tviverknað, en eins og drögin og lagaumhverfið líta út í dag má tala um stjórnsýslubákn. Að mati umbj. m. þarf að hugsa þetta ferli allt saman upp á nýtt og samræma.

5. Um helgina birtust fréttir af víðtækri sameiningu stofnana, sem heyra undir umhverfisráðuneytið. Umbj. m. telur það vera enn frekari rök fyrir nauðsyn þess að huga nánar að því stjórnsýslukerfi, sem boðað er með drögunum sem hér eru til umfjöllunar.

Um einstök ákvæði laganna eins og þau eru í drögunum:

Umbj. m. leyfir sér einnig að gera athugasemdir við einstök ákvæði laganna, eins og þau koma fram í drögunum. Eins og áður sagði telur umbj. m. að í samanburði við eldri löggin séu ákvæðin fremur óskýr og stofnanaleg. Ég mun reyna að sleppa því að fara út í öll smáatriði, en á þessu stigi eru athugasemdir umbj. m. eftirfarandi:

Um 1. gr.:

Meginreglan um "sjálfbæra þróun" veldur mér heilabrotum. Þetta hugtak hefur svo sem verið í umræðunni lengi en við hvað er raunverulega átt? Í hverju er meginreglan fólgin, ef hún er þá til? Hverjar eru helstu undantekningarnar?

Um 3. gr.:

Í 1. málsg. segir að óheimilt sé að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum og landslagi á áður tilgreindu landsvæði. Ef ákvæðið er skilið bókstaflega felst í því að svo til allar framkvæmdir séu bannaðar, m.a. að umbjóðandi minn þyrfi að hætta allri sinni starfsemi. Umbj. m. trúir ekki að það sé ætlunin með ákvæðinu, en það þarf nokkra lagni að skilja ákvæðið á annan veg, eins fortakslaust og það er orðað.

2. málsg. er úr öllum takti við 1. málsg. Vísað er til náttúruminja sem njóta verndar samkvæmt ákvæði 1. málsg., þrátt fyrir að í 1. málsg. sé ekki minnst sérstaklega á náttúruminjar. Einnig er það álitamál hvernig Náttúruvernd ríkisins á að geta veitt leyfi af einhverju tagi ef hún á að vera bundin af fortakslausu banni samkvæmt 1. málsg. Loks held ég að ég fari rétt með að það er ekkert til í lögum sem heitir staðfest "aðalskipulagsáætlun".

Umbj. m. telur fyrrnefndar tvær málsgreinar vera afar ruglingslegar og spyr hvort núgildandi ákvæði séu ekki skýrari og betur samin. Þar segir orðrétt í 3. gr.: "Á landssvæði því, er um getur í 2. gr., er hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask óheimilt, nema leyfi Náttúruverndar ríkisins komi til."

Samkvæmt 3. málsg. setur ráðherra reglugerð. Ég hefði talið eðlilegra að orða það þannig að hann skuli setja eða geti sett reglugerð. Kommusetningu og setningarskipan þyrfti einnig að laga. Þetta eru svo sem smáatriði, en umbj. m. telur það skipta afar miklu máli hvernig þessi reglugerð sé eða komi til með að verða. Heimildir ráðherra eru bundnar svo litlum takmörkunum að fræðilega getur

reglugerðin skipt miklu meira máli heldur en sjálf lögín. Umbj. m. telur að það sé hlutverk löggjafarvaldsins að binda helstu fyrirmælin um efni reglugerðarinnar í sjálfan lagatextann, sem síðan verði þá nánar útfært í reglugerð. Heimild ráðherra til reglugerðarsetningar í 4. gr. er skýrari að þessu leyti, svo dæmi sé tekið.

Um 4. gr.

Ekki eru gerðar efnislegar athugasemdir við ákvæðið en bent á að setningarskipanin kemur illa út.

Um 5. gr.

Samkvæmt orðanna hljóðan í 2. málsg. felst í henni heimild Náttúruverndar ríkisins til að kveða á um frekari verndaraðgerðir á svæðinu en þær sem tilgreindar eru í sjálfum lögnum. Með þessu er stofnuninni falið óeðlilega mikið vald, vald sem nær miklu lengra heldur en lögín sjálf og þær reglugerðir, sem ráðherra getur sett! Má því segja að stofnuninni sé falið vald ofar lögum, sem er vafasamt hvort geti staðist. Umbj. m. telur að þetta ákvæði þurfi að skoða sérstaklega.

Um 6. gr.

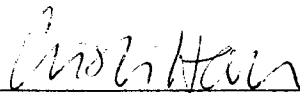
Engar athugasemdir eru gerðar við þetta ákvæði, aðrar en þær að umbj. m. telur duga að gera verndaráætlun. Verndaráætlun fyrir vatn geti ekki annað en talist vera "vatnaverndaráætlun", eðli málsins samkvæmt. Þetta virðist því vera óþörf tvítekning.

Að lokum:

Kísiliðjan skorar á umhverfisráðuneytið og aðra sem koma til með að vinna frekar úr framangreindum drögum og taka uppbyggingu stjórnáætlunar til sérstakrar athugunar, m.a. hvort hún sé ekki miklu þyngri í vöfum og ruglingslegri en nauðsynlegt er. Vafalaust koma margar leiðir til greina í þessum efnunum. Annars vísast til framansagðs. Umbj. m. væntir þess að honum verði veitt færi á að fylgjast með því hvernig unnið verði úr þessum athugasemdum, sem og hver framvinda þessa máls verður að öðru leiti.

Virðingarfyllst,

f. h. Kísiliðjunnar hf.,



Gísli Guðni Hall, hdl.

f. h. Gunnars Jónssonar, hrl.