

Alþingi
Erindi nr. P 138/2304
komudagur 17.5.2010

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14.05.2010

1005015SA GB
Málalykill: 381

Efni: Umsögn um frv. til laga um mat á umhverfisáhrifum, 514. mál

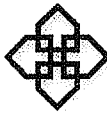
Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. maí 2010, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Í frumvarpinu er lögð til breyting á 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum varðandi fresti umhverfisráðherra til að úrskurða í kærumálum vegna þeirra ákvarðana sem tilgreindar eru í 1. og 3. mgr. 14. gr. laganna. Lagt er til að úrskurðarfrestur ráðherra verði lengdur úr tveimur mánuðum í þrjá mánuði, þ.e. um einn mánuð. Þó er lagt til það nýmæli að heimilt verði að framlengja frest til úrskurðar um allt að þrjá mánuði til viðbótar ef um er að ræða umfangsmikil mál.

Þær ákvarðanir sem frumvarpið nær til eru m.a. ákvarðanir sem Skipulagsstofnun tekur skv. 6. gr. laganna um hvort framkvæmdir sem tilgreindar er í 2. viðauka laganna séu matsskyldar og ákvarðanir stofnunarinnar um hvort meta skuli matsskyldar framkvæmdir sameiginlega, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Í skýringum við frumvarpið er vísað til þess að í framkvæmd hafi lögbundinn úrskurðartími ekki reynst vera raunhæfur.

Sambandið telur ástæðu til að vísa til umsagnar sem það sendi umhverfisnefnd Alþingis þann 11. nóvember 2009 vegna þingsályktunartillögu um afturköllun umhverfisráðherra um Suðvesturlínu, 11. mál. Í umsögninni er m.a. bent á að í því máli hafi umhverfisráðuneytið farið fimm mánuði fram yfir lögbundinn úrskurðarfrest áður en það ógilti ákvörðun Skipulagsstofnunar um að ekki væri skylt að fram færi sameiginlegt umhverfismat vegna tiltekinnar framkvæmda.

Í umsögninni er jafnframt vísað til álits umboðsmanns Alþingis frá 28. september 2009 í máli nr. 5367/2008, þar sem umboðsmaður gagnrýnir þann langa tíma sem málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úrskurðarmála um mat á umhverfisáhrifum hefur tekið. Umboðsmaður bendir m.a. á að forðast beri að draga mál á langinn með því að afla umsagna og gagna sem lítil þörf væri á en eftir því sem umsagnaraðilar væru fleiri ykjust líkur á því að meðferð málsins yrði umfangsmeiri og tímafrekari. Við ákvarðanir um gagnaöflun bæri stjórnvaldi því, auk rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, að hafa í huga lögbundnar málshraðareglur og þá hagsmuni sem aðilar máls hefðu almennt af því að afgreiðsla máls dragist ekki um of.

Með vísan til fyrrgreindrar umsagnar og áður nefnds álits umboðsmanns Alþingis telur sambandið mikilvægt að Alþingi og umhverfisráðuneyti skoði aðrar mögulegar leiðir en að lengja úrskurðarfrest umhverfisráðherra eins og



lagt er til í frumvarpinu. Þar virðist meðal annars þurfa að gæta að eftirtöldum atriðum:

- að yfirfara málsmeðferð ráðuneytisins og Skipulagsstofnunar m.t.t. þess hvort gengið sé lengra í gagnaöflun á kærustigi en ástæða er til
- að tryggja að ákvæði laganna séu eins skýr og kostur verður til þess að fækka kærumálum, sbr. einkum ákvæði 2. mgr. 5. gr. laganna, sem fjallar um sameiginlegt mat framkvæmda
- að tryggja að starfsmannafjöldi ráðuneytisins sé nægur til þess að anna lögbundnum verkefnum innan þeirra tímafresta sem löggjafinn ákveður.

Sambandið telur samkvæmt framansögðu frekar ástæðu til þess að leita leiða til þess að draga úr réttaróvissu við framkvæmd umhverfismats og setja skýrari reglur um málsmeðferð, heldur en að fara þá leið að lengja úrskurðarfrest ráðuneytisins, líkt og lagt er til í frumvarpinu.

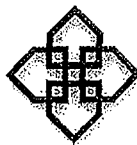
Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræðisviðs

Fylgiskjal:

Umsögn um þál. um SV-línu, 11. mál



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 6. nóvember 2009

0910024SA KB/gk
Málalykill: 180

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um afturköllun á ákvörðun umhverfisráðherra um Suðvesturlínu, 11. mál

Vísað er til bréfs umhverfisnefndar Alþingis, dags. 22. þ.m. en með því var ofangreind þingsályktunartillaga send til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Eftir að erindi umhverfisnefndar barst sambandinu til umsagnar kvað Skipulagsstofnun upp nýja ákvörðun í málinu, dags. 30. október. Þegar af þeirri ástæðu virðist ljóst að ekki er ástæða til þess að endurupptaka úrskurð umhverfisráðuneytisins frá 28. september sl. Engu að síður telur lögfræðisvið sambandsins mikilvægt að úrskurður ráðuneytisins fái umfjöllun á vettvangi umhverfisnefndar Alþingis, meðal annars með tilliti til þess hvort lög nr. 16/2000 um mat á umhverfisáhrifum séu nægilega skýr varðandi beitingu 2. mgr. 5. gr. um sameiginlegt mat á tengdum framkvæmdum.

Í meðfylgjandi minnisblaði lögfræðisviðs er dregið verulega í efa að úrskurður umhverfisráðuneytis dags. 28. september 2009, byggist á réttri lagatúlkun og lögmætum sjónarmiðum. Er meðal annars vísað til þess að umboðsmaður Alþingis hefur nýlega beint tilmælum til umhverfisráðuneytis þess efnis að úrskurðir um mat á umhverfisáhrifum yrðu kveðnir upp innan lögmæltis afgreiðslufrests. Meginniðurstöður lögfræðisviðs eru eftirfarandi:

1. Skýra ber 2. mgr. 5. gr. laga nr. um mat á umhverfisáhrifum, þannig að þar sé mælt fyrir um heimild til þess að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum tiltekinna tengdra framkvæmda. Forsenda þess að heimildinni verði beitt er að fyrir liggi með nægjanlega óyggjandi hætti að tekin hafi verið ákvörðun um fyrirhugaðar matsskyldar framkvæmdir þannig að leggja megí raunhæft mat á hvort þær eru háðar hvor annarri og feli í sér sammögnunaráhrif.
2. Hvergi er að finna lagastoð fyrir því sjónarmiði að tiltekinn aðili að máli um mat á umhverfisáhrifum skuli hera hallann af því að óvissa ríki um hvort ráðist verði í frekari virkjanaf framkvæmdir og iðnaðaruppbyggingu en þegar hafa verið ákveðnar. Meginreglur stjórnsýsluréttar um meðalhóf og fyrirsjáanleika stjórnvaldsathafna styðja hins vegar þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að óvissa um hvort fleiri en ein matsskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði eigi ekki að bitna á framkvæmdaraðilum eða öðrum sem lögvarða hagsmuni hafa af framkvæmd.
3. Telja verður hæpið að umhverfisráðuneyti hafi án sérstakra lagafyrirmæla mátt komast að þeirri niðurstöðu að fella úr gildi ákvörðun sem þegar hafði verið tekin og á réttum lagagrundvelli eftir því sem best verður séð.



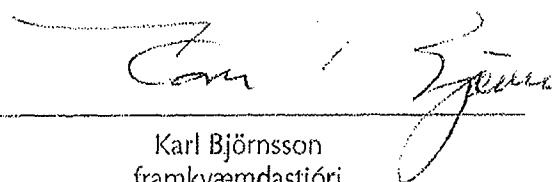
- Þar skiptir verulegu máli að um íþyngjandi ákvörðun var að ræða sem fór gegn réttmætum væntingum framkvæmdaraðila og annarra þeirra sem lögvarða hagsmuni höfðu af úrlausn málsins. Hvorki heimildarákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, né 10. gr. stjórnsýslulaga, renna nægjanlegum stöðum undir úrskurðarorð ráðuneytisins.
4. Ef það var mat ráðuneytisins að skort hafi á samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, var í senn eðlilegt og réttmætt að bregðast við því með samráði á kærustigi. Verður raunar að telja að slíkt samráð, burtséð frá öllu öðru, hafi farið fram á kærustigi með því að framkvæmdaraðili og leyfisveitendur sendu inn til ráðuneytisins umsagnir sínar um framkomnar kröfur kæranda um að sameiginlegt mat skyldi fara fram. Vart verður séð að ráðuneytið geti haldið því fram með réttu, að fengnum þeim umsögnum, að slíkir gallar hafi verið á málsmeðferð að ógilda beri ákvörðun Skipulagsstofnunar. Heimvísun málsins var einnig greinilega til þess fallin að draga meðferð máls verulega á langinn við aðstæður þegar brýnt var orðið að ekki yrði um frekari tafir að ræða. Er þá einkum vísað til þess að ráðuneytið hafði sjálft brotið gegn 4. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
 5. Sú lögfræðilega nálgun sem ráðuneytið byggir úrskurðinn á virðist einnig til þess fallin að valda verulegri óvissu hjá framkvæmdaraðilum um það hvenær framkvæmdir eiga að fara í sameiginlegt umhverfismat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Ástæða kann því að vera til þess að umrætt lagaákvæði verði tekið til endurskoðunar til að skýra betur tilgang þess og skilyrði fyrir beitingu þess gagnvart einstökum framkvæmdum.

Margt bendir því til þess að bæði málsmeðferð og niðurstaða ráðuneytisins stangist á við góða stjórnsýsluhætti. Að svo stöddu verður ályktun hins vegar ekki dregin um það hvort og þá með hvaða hætti dómstólar kunnir að telja úrskurðinn vera ógildanlegan eða hvort hann geti bakað ríkinu skaðabótaábyrgð.

Samband Íslenskra sveitarfélaga telur mikilvægt að umhverfisnefnd Alþingis skoði hvort úrskurður umhverfisráðuneytisins geti leitt af sér réttaróvissu um það hvenær 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum verði beitt. Jafnframt telur sambandið mikilvægt að nefndin skoði hvort þær ströngu kröfur sem ráðuneytið gerir til Skipulagsstofnunar um rannsókn málsins leiði til þess að útilokað verði fyrir stofnunina að taka afstöðu til matsskýrslna innan lögboðins frests.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 6. nóvember 2009

Sendandi: Lögfræðisvið

Málsnr.: 0910024SA

Málalykill: 180

Efni: Úrskurður umhverfisráðuneytis um Suðvesturlínu

Minnisblað þetta er tekið saman í tilefni af erindi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 22. þ.m., en með því var tillaga til þingsályktunar send til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Viðfangsefni minnisblaðsins er að greina þau lögfræðilegu atriði sem úrskurður umhverfisráðuneytis um Suðvesturlínu byggist á. Um þau atriði hefur nokkuð verið rætt frá því úrskurðurinn var kveðinn upp þann 28. september sl., en jafnframt er ljóst að úrskurðurinn snertir þjóðhagslega þætti á borð við stöðugleikasáttmála og atvinnuuppbyggingu. Ekki er á hinn bóginn tekin afstaða til þeirra þátta í þessu minnisblaði.

Að mati lögfræðisviðs vekur úrskurðurinn margvíslegar spurningar um efnistöð og málsmeðferð, þar á meðal um skýringu heimildarlaga, beitingu meðalhófsreglu, fyrirsjáanleika stjórnvaldsathafna, réttmætar væntingar málsaðila og samspil málshraðareglna við rannsóknarreglu stjórnslúslaga. Leitast verður við að svara þessum spurningum hér á eftir en í lok minnisblaðsins verða helstu atriði dregin saman ásamt ályktunum um lögmæti úrskurðarins.

Rétt er að taka fram að eftir að erindi umhverfisnefndar barst sambandinu til umsagnar tók Skipulagsstofnun nýja ákvörðun í málinu, dags. 30. október. Þegar af þeirri ástæðu virðist ljóst að ekki er ástæða til þess að endurupptaka úrskurð umhverfisráðuneytisins frá 28. september sl. Engu að síður telur lögfræðisvið sambandsins mikilvægt að úrskurður ráðuneytisins fái umfjöllun á vettvangi umhverfisnefndar Alþingis, meðal annars með tilliti til þess hvort lög nr. 16/2000 um mat á umhverfisáhrifum séu nægilega skýr varðandi beitingu 2. mgr. 5. gr. um sameiginlegt mat á tengdum framkvæmdum.

I. Hvernig ber að skýra 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum?

Lagaákvæðið sem liggur til grundvallar í málinu kemur fram í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, eins og því var breytt með 5. gr. laga nr. 74/2005. Það hljóðar svo:

Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

Skipulagsstofnun vísar til þess í hinn kærðu ákvörðun að tilvitnuð lagagrein hafi að geyma heimild, en ekki skyldu, til þess að fara tiltekna leið við mat á umhverfisáhrifum. Stofnunin taldi þessa leið ófæra sökum þess að ekki lægi fyrir hvaða framkvæmdir kæmi til álita að meta sameiginlega í skilningi ákvæðisins.

Í umfjöllun ráðuneytisins er lögð til grundvallar sú skýring á umræddu ákvæði, að þar komi fram tiltekin skilyrði sem ganga verði úr skugga um hvort fullnægt sé áður en



afstaða er tekin til þess hvort heimildinni verði beitt. Þegar upplýsa eigi hvort umrædd skilyrði séu uppfyllt, sé það meginatriðið hvort og þá hvaða matsskyldar framkvæmdir það eru sem eru á sama svæði og hlutaðeigandi framkvæmd og / eða háðar henni. Leggur ráðuneytið upp með að í fyrirbyggjandi tilviki þurfi að meta hvort einhverjar framkvæmdir séu „háðar“ Suðvesturlínunum. Er í því sambandi vísað til orða í lögskýringargögnum þess efnis að tvær eða fleiri framkvæmdir hafi „sammögnunaráhrif“.

Gera verður athugasemd við þessa lögskýringu ráðuneytisins. Í fyrsta lagi er sú framsetning villandi að umrætt ákvæði hafi að geyma skilyrði sem öll þurfi að vera til staðar til þess að beita megi ákvæðinu. Eins og Skipulagsstofnun gengur réttilega út frá er um að ræða heimildarákvæði sem hlutaðeigandi stjórnvald getur ákveðið að beita á grundvelli forsvaranlegs mats.

Í öðru lagi vikur ráðuneytið sér hjá því að greina forsendur, sem telja verður að liggi – eðli málsins samkvæmt – til grundvallar ákvæðinu og Skipulagsstofnun byggir úrlausn sína á. Þar er átt við þau atriði að um sé að ræða tilteknar tengdar framkvæmdir. Hér er um skýrleikakröfu að ræða sem telja verður að leiði með beinum hætti af markmiði laganna. Tilvísun í lögskýringargögnum til sammögnunaráhrifa dregur ekki úr vægi þessarar kröfu, nema síður sé. Þá er einnig vert að hafa í huga að sé vikið frá þessari skýrleikakröfu býður það upp á ófyrirsjáanleg vandkvæði í framkvæmd, m.a. þegar taka þarf afstöðu til þess hverja mál varðar.

Að teknu tilliti til þessa verður að telja lögskýringu Skipulagsstofnunar vera mun áreiðanlegri en sú lögfræðilega nálgun sem ráðuneytið beitir. Í samræmi við það verður að ganga út frá því að skýra beri 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þannig að þar sé mælt fyrir um heimild til þess að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum tiltekinna tengdra framkvæmda. Forsenda þess að heimildinni verði beitt er að fyrir liggi með nægjanlega óbyggjandi hætti að tekin hafi verið ákvörðun um tengdar framkvæmdir þannig að leggja megi raunhæft mat á sammögnunaráhrif þeirra.

II. Hver á að bera hallann af óvissu um hvort ráðist verði í tengdar framkvæmdir?

Í niðurlagi forsendna fyrir úrskurði ráðuneytisins er vísað til þess, að fram komi hjá framkvæmdaraðila að ekki verði farið í lagningu Suðvesturlínu nema að því marki sem þörf krefur m.a. vegna virkjanaf framkvæmda og iðnaðaruppbyggingar. Er ljóst að niðurstaða ráðuneytisins um að ógilda ákvörðun Skipulagsstofnunar er öðrum þræði byggð á því að þessi afstaða framkvæmdaraðila feli í sér að hann eigi að bera hallann af óvissu um hvort ráðist verði í tengdar framkvæmdir.

Hvergi er að finna lagastöð fyrir því sjónarmiði að tiltekinn aðili að máli um mat á umhverfisáhrifum skuli bera hallann af því að óvissa ríki um hvort ráðist verði í framkvæmdir. Meginreglur stjórnsýsluréitar um meðalhóf og fyrirsjáanleika stjórnvaldsathafna styðja á hinn bóginn þá niðurstöðu að óvissa um hvort fleiri en ein matsskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði eigi ekki að bitna á framkvæmdaraðilum eða öðrum sem lögvarða hagsmuni hafa af framkvæmd.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar var sérstaklega fjallað um meðalhófsreglu, auk þess sem stofnunin vísar sérstaklega til þess að staða framkvæmda á Reykjanesi sé afar ólík því sem hafi verið með stöðu framkvæmda tengdum álveri á Bakka. Er ekki annað að sjá en að ákvörðunin hafi að þessu leyti til verið tekin í fullu samræmi við lögmætis- og réttmætisreglur íslensks réttar og byggst á því að greina hvaða málefnalegt og lögmætt sjónarmið eigi að hafa mest vægi við úrlausn málsins.

Úrskurður ráðuneytisins byggist hins vegar ekki á neinni slíkri greiningu auk þess sem umfjöllun hans um vægi meðalhófsreglu er fremur yfirborðskennd og einhliða. Að teknu tilliti til þess verður að telja úrskurð ráðuneytisins ófullkominn og forsendur hans



og niðurstaða svari illa þeim kröfum sem gera verður til úrskurða í kærumálum samkvæmt stjórnarsýslulögum.

III. Hvað felst í því að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið felld úr gildi?

Það felst í forsendum og niðurstöðu ráðuneytisins að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið haldin verulegum annmarka og að annmarkinn hafi verið til þess fallinn að hafa veruleg áhrif á efni ákvörðunar.

Eins og rakið er hér að framan orka forsendur ráðuneytisins mjög tvímælis hvað þetta varðar. Þvert á móti verður að telja að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið tekin á réttum lagagrundvelli, með áreiðanlegri lögskýringu og greiningu á því hvaða málefnaleg og lögmæt sjónarmið eigi að hafa mest vægi við úrlausn málsins.

Telja verður hæpið að umhverfisráðuneyti hafi án sérstakra lagafyrirmæla mátt komast að þeirri niðurstöðu að fella úr gildi ákvörðun sem þannig hafði þegar verið tekin og á réttum lagagrundvelli eftir því sem best verður séð. Hér skiptir verulegu máli að um þyngjandi ákvörðun var að ræða sem fór gegn réttmætum væntingum framkvæmdaraðila og annarra þeirra sem lögvarða hagsmuni höfðu af úrlausn málsins.

Hvernig sem á málið er litið verður ekki séð hvernig heimildarákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, eða 10. gr. stjórnarsýslulaga, eigi að geta rennt nægjanlegum stöðum undir úrskurðarorð ráðuneytisins um að fella ákvörðun Skipulagsstofnunar úr gildi. Bent er einnig á að úrskurðurinn verður ekki rökstuddur með skírskotun til almennra fyrirmæla í varúðarreglum umhverfisréttar, enda eiga þær reglur samkvæmt efni sínu ekki við í málinu né heldur er vísað til þeirra reglna í úrskurðinum.

IV. Hvað felst í ráðagerð 2. mgr. 5. gr. um samráð?

Niðurstaða umhverfisráðuneytisins byggir öðrum þræði á því að tilvitnuð lagagrein mæli fyrir um samráðsskyldu og að skortur á því að viðhafa fullnægjandi samráð sé, ásamt öðru, verulegur annmarki á ákvörðun Skipulagsstofnunar.

Þessi rökstuðningur ráðuneytisins er nokkuð málum blandinn. Í fyrsta lagi verður ekki séð að orðalag greinarinnar eða almenn framkvæmd á hlíðstæðum ákvæðum gefi færi á þeim kröfum til samráðs sem ráðuneytið gerir. Í úrskurðinum er greint frá því hvernig Skipulagsstofnun taldi rétt að standa að samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur og verður að telja að sú nálgun sé í fullu samræmi við það sem almennt er viðtekið í stjórnarsýslurétti um fyrirkomulag álitsumleitunar.

Í öðru lagi liggur fyrir að það var í senn eðlilegt og réttmætt að bregðast við meintum skorti á samráði með því að bæta úr því á kærustigi. Verður raunar að telja að slíkt samráð, burtséð frá öllu öðru, hafi farið fram á kærustigi með því að framkvæmdaraðili og leyfisveitendur sendu inn til ráðuneytisins umsagnir sínar um framkomnar kröfur kæranda um að sameiginlegt mat skyldi fara fram. Vart verður séð að ráðuneytið geti haldið því fram með réttu, að fengnum þeim umsögnum, að slíkir gallar hafi verið á málsmeðferð að ógilda beri ákvörðun Skipulagsstofnunar. Hér er vísað til þeirrar meginreglu að æðra stjórnvald fari með allar sömu heimildir og lægra sett stjórnvald og geti endurskoðað alla þætti í hinni kærðu ákvörðun. Engin raunveruleg þörf var þess vegna á því að heimvísa máli og allra síst þegar það var einnig greinilega til þess fallin að draga meðferð máls verulega á langinn við aðstæður þegar brýnt var orðið að ekki yrði um frekari tafir að ræða. Er þá einkum vísað til þess að ráðuneytið hafði sjálft brotið gegn 4. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. hér á eftir.

V. Hvernig var gætt að málshraða?

Málshraðareglur koma sérstaklega til skoðunar í málinu, og með tvennum hætti. Annars vegar með því að fyrir hendi eru ítarlegar reglur um málshraða Skipulagsstofnunar í IV.



kafla laga um mat á umhverfisáhrifum auk sérstakrar málshraðareglu á kærustigi í 4. mgr. 14. gr. sömu laga, og hins vegar með því að málshraðareglur setja rannsókn máls ákveðin takmörk.

Hvað fyrrnefnda atriðið varðar er ljóst að þegar umhverfisráðuneytið kvað upp úrskurð sinn þann 28. september s.l. voru liðnir meira en fimm mánuðir frá því að lögbundinn kærufrestur rann út. Ráðuneytið fór því verulega umfram þann tveggja mánaða afgreiðslutíma sem mælt er fyrir um í fyrirgreindri 4. mgr. 14. gr., og ekki verður séð að fyrir mæla 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga hafi verið gætt. Reglur um málshraða voru því ekki virtar af hálfu umhverfisráðuneytis.

Hvað síðarnefnda atriðið varðar þá hefur það verulega þýðingu í málinu að greina hvernig málshraðareglur spila saman við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga, enda byggist úrskurður ráðuneytisins einkum á beitingu þess ákvæðis. Hér er vert að vísa til nýlegs álits umboðsmanns Alþingis, sem varðar afgreiðslutíma umhverfisráðuneytisins á stjórnslulukærum vegna ákvarðana Skipulagsstofnunar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum. Ályktanir umboðsmanns í þessu álit (mál nr. 5376/2008, álit dags. 29. desember 2008) hafa því verulegt gildi.

Í stuttu máli er það niðurstaða umboðsmanns að þegar löggjafinn hafi bundið fresti til afgreiðslu mála í lög beri stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra væru haldnir. Þá taldi umboðsmaður:

„... að málshraðareglur settu rannsókn máls ákveðin takmörk. Hefði 10. gr. stjórnslulaga því verið skýrð þannig að stjórnvald þyrfti að afla þeirra upplýsinga sem væru nauðsynlegar til þess að hægt væri að taka efnislega rétta ákvörðun í máli. Bæri því að forðast að draga mál á langinn með því að afla umsagna og gagna sem lítil þörf væri á en eftir því sem umsagnaraðilar væru fleiri ykjast líkur á því að meðferð málsins yrði umfangsmeiri og tímafrekari. Þegar líkur væru á að svo yrði væri sérstaklega mikilvægt að stjórnvöld legðu mat á það hverju sinni hvort þörf væri fyrir umsögn, væri ekki lögbundið að leita hennar. Við það mat bæri stjórnvaldi, auk rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga, að hafa í huga lögbundnar málshraðareglur og þá hagsmuni sem aðilar máls hefðu almennt af því að afgreiðsla máls dragist ekki um of.“

Ekki verður betur séð en að þessi atriði eigi beina skírskotun til úrskurðar umhverfisráðuneytisins um Suðvesturlínur, sem eins og áður segir byggist einkum á beitingu 10. gr. stjórnslulaga. Í úrskurðinum er hins vegar engin tilraun gerð til þess að leggja mat á það að hvaða marki málshraðareglur takmörkuðu rannsókn málsins og hvaða hagsmuni aðilar málsins hefðu af því að afgreiðsla þess drægist ekki.

Að teknu tilliti til þess verður að líta svo á að ýmislegt bendi til þess að bæði undirbúningur og réttaráhrif úrskurðarins stangist á við góða stjórnsluhætti og feli í sér tafir að ástæðulausu. Vert er að benda á að fordæmi eru fyrir því í dönskum rétti að stjórnvald sé skaðabótaskyldt verði það uppvíst að því að teifa mál að ástæðulausu.

Samantekt:

1. Skýra ber 2. mgr. 5. gr. laga nr. um mat á umhverfisáhrifum, þannig að þar sé mælt fyrir um heimild til þess að fram fari sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum tiltekinna tengdra framkvæmda. Forsenda þess að heimildinni verði beitt er að fyrir liggji með nægjanlega óbyggjandi hætti að tekin hafi verið ákvörðun um fyrirhugaðar matsskyldar framkvæmdir þannig að leggja megj raunhæft mat á hvort þær eru háðar hvor annarri og feli í sér sammögnunaráhrif.
2. Hvergi er að finna lagastoð fyrir því sjónarmiði að tiltekinn aðili að máli um mat á umhverfisáhrifum skuli bera hallann af því að óvissa ríki um hvort ráðist verði í



frekari virkjanaframkvæmdir og iðnaðaruppbyggingu en þegar hafa verið ákveðnar. Meginreglur stjórnarsýsluréttar um meðalhóf og fyrirsjáanleika stjórnvaldsathafna styðja hins vegar þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að óvissa um hvort fleiri en ein matsskyld framkvæmd sé fyrirhuguð á sama svæði eigi ekki að bitna á framkvæmdaraðilum eða öðrum sem lögvarða hagsmuni hafa af framkvæmd. Ákvörðun Skipulagsstofnunar virðist að þessu leyti hafa verið tekin í fullu samræmi við lögmatís- og réttmatísreglur íslensks réttar.

3. Telja verður hæpið að umhverfisráðuneyti hafi án sérstakra lagafyrirmæla mátt komast að þeirri niðurstöðu að fella úr gildi ákvörðun sem þegar hafði verið tekin og á réttum lagagrundvelli eftir því sem best verður séð. Þar skiptir verulegu máli að um íþyngjandi ákvörðun var að ræða sem fór gegn réttmætum væntingum framkvæmdaraðila og annarra þeirra sem lögvarða hagsmuni höfðu af úrlausn málsins. Hvorki heimildarákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, né 10. gr. stjórnarsýslulaga, renna nægjanlegum stoðum undir úrskurðarorð ráðuneytisins. Þá eru almennar varúðarreglur umhverfisréttar ekki þess efnis að þær eigi við í málinu, enda ekki vísað til þeirra í úrskurði ráðuneytisins.
4. Ef það var mat ráðuneytisins að skort hafi á samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, var í senn eðlilegt og réttmætt að bregðast við því með samráði á kærustigi. Það samrýmist hins vegar illa úrskurðarhlutverki ráðuneytisins og meginreglum stjórnarsýsluréttar að heimvísa máli til þess að fullnægja samráðsskyldu. Heimvísun máls var einnig greinilega til þess fallin að draga meðferð máls verulega á langinn við aðstæður þegar brýnt var orðið að ekki yrði um frekari tafir að ræða. Er þá einkum vísað til þess að ráðuneytið hafði sjálft brotið gegn 4. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
5. Ef það var mat ráðuneytisins að skort hafi á samráð við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur, var í senn eðlilegt og réttmætt að bregðast við því með samráði á kærustigi. Verður raunar að telja að slíkt samráð, burtséð frá öllu öðru, hafi farið fram á kærustigi með því að framkvæmdaraðili og leyfisveitendur sendu inn til ráðuneytisins umsagnir sínar um framkomnar kröfur kærenda um að sameiginlegt mat skyldi fara fram. Vart verður séð að ráðuneytið geti haldið því fram með réttu, að fengnum þeim umsögnum, að slíkir gallar hafi verið á málsmeðferð að ógilda beri ákvörðun Skipulagsstofnunar. Heimvísun málsins var einnig greinilega til þess fallin að draga meðferð máls verulega á langinn við aðstæður þegar brýnt var orðið að ekki yrði um frekari tafir að ræða. Er þá einkum vísað til þess að ráðuneytið hafði sjálft brotið gegn 4. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
6. Sú lögfræðilega nálgun sem ráðuneytið byggir úrskurðinn á virðist einnig til þess fallin að valda verulegri óvissu hjá framkvæmdaraðilum um það hvenær framkvæmdir eiga að fara í sameiginlegt umhverfismat skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Ástæða kann því að vera til þess að umrætt lagaákvæði verði tekið til endurskoðunar til að skýra betur tilgang þess og skilyrði fyrir beitingu þess gagnvart einstökum framkvæmdum.

Margt bendir því til þess að bæði málsmeðferð og niðurstaða ráðuneytisins stangist á við góða stjórnarsýsluhætti. Að svo stöddu verður ályktun hins vegar ekki dregin um það hvort og þá með hvaða hætti dómstólar kunni að telja úrskurðinn vera ógildanlegan eða hvort hann geti bakað ríkinu skaðabótaábyrgð.