

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Umhverfis- og samgöngunefnd
876. mál.
nefndasvid@althingi.is

26. september 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um heimild til handa Landsneti hf. til að reisa og reka 220 kV raflínur frá Kröflustöð að Þeistareykjavirkjun og að iðnaðarsvæðinu á Bakka í Norðurþingi (hér nefndar “Bakkalínur”) – 876. mál.

Landvernd leggst eindregið gegn frumvarpinu og beinir því til atvinnuveganefndar að leggja til frávísun á því. Fyrir því er margfaldur rökstuðningur sem farið er í hér á eftir. Landvernd gagnrýnir það einnig að iðnaðar- og viðskiptaráðherra skuli leggja fram frumvarp þetta sem fyrst og fremst snýr að málefnum umhverfis- og auðlindaráðuneytis, enda heyra lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og lög um náttúruvernd undir það ráðuneyti. Er þetta harðlega gagnrýnt og sömuleiðis það að atvinnuveganefnd hafi málið til umfjöllunar en ekki umhverfis- og samgöngunefnd.

Af gefnu tilefni. Landvernd hefur verið sökuð um að kæra alltof seint í ferlinu, þ.e.a.s. þegar að framkvæmdir Landsnets eru við að hefjast. Bendir Landvernd á að löggjöfin er þannig félagasamtök og aðrir sem hafa lögvarinna hagsmuna að gæta geta ekki látið reyna á lögmæti umhverfismats eða aðra þætti sem leyfi til framkvæmda þarf að taka tillit til fyrr en búið er að gefa út framkvæmdaleyfi. Þannig er álit Skipulagsstofnunar ekki stjórnvaldsákvörðun og ekki kæránleg. Eftir útgáfu framkvæmdaleyfa hafa aðilar einn mánuð til að kæra og Landvernd kærði innan þess frests.

Með umsögn þessari fylgja eftirtaldir viðaukar:

- I. Minnisblað Sifjar Konráðsdóttur, hæstaréttarlögmanns, dagsett 26. september 2016, unnið fyrir Landvernd.
- II. Svarbréf umhverfis- og auðlindaráðuneytis dags. 3. mars 2014 til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) varðandi kærurétt umhverfisverndarsamtaka.
- III. Ályktun Fjöreggs dags. 24. september 2016.
- IV. Bréf Landverndar til Landsvirkjunar dags. 13. september 2016 um að afmá slóða í Leirhnjúkshrauni.

Úrskurða í kærumálum að vænta innan skamms

Eins og fram kemur hér að neðan, þá er lagasetning í Bakkalínumálinu grafalvarlegt mál sem brýtur á lýðræðislegum réttindum almennings, brýtur í bága við alþjóðasamninga auk þess sem undirbúningi er verulega ábótavant og áhrif hafa ekki verið metin. Ekki myndi hneisa Alþingis minnka við lagasetninguna þegar haft er í huga að stutt er í að úrskurðarnefndin úrskurði, en gefið hefur verið út að það gerist nú í október í umræddum fjórum kærumálum sem þetta frumvarp sprettur af.

Samræmi við 2. gr. stjórnarskrárinnar

Í samræmi við minnisblaði í viðauka I við þessa umsögn telur Landvernd nauðsynlegt að gera greiningu á samræmi frumvarps við 2. gr. stjórnarskrár. Það hefur ekki verið gert.

Brot á alþjóðasamningum – Árósasamningnum og EES-samningnum

Niðurstaða í minnisblaði í viðauka I með þessari umsögn er að frumvarpið brjóti bæði gegn Árósasamningi og EES samningi. Sú gagnrýni sem aðrir sérfræðingar hafa sett fram opinberlega hnigur að sama brunni: Lagasetning er brot á alþjóðasamningum.

Sérstök athygli atvinnuveganefndar og Alþingis er vakin á því að í kærumáli sem Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hafði til meðferðar spurði stofnunin íslensk yfirvöld að því, í janúar 2014, hvort unnt væri að kæra framkvæmdaleyfi, þrátt fyrir að ekki væri unnt að kæra fyrri úrlausnir í umhverfismatsferli. Svar Íslands var afdráttarlaus og í bréfi frá 3. mars 2014 (Viðauki II), fullyrti ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála við ESA að **í öllum málum þar sem umhverfismat fari fram sé framkvæmaleyfi kærlegt til óháðrar úrskurðarnefndar**. Íslensk yfirvöld fullyrtu einnig við ESA í sama máli, á fundi í maí 2014 að **allt umhverfismatsferlið sé til endurskoðunar** við kæru framkvæmdaleyfis, bæði að formi og efni til og felldi ESA að svo stöddu niður rannsókn í viðkomandi máli á þessum grunni. Efnislega sami skilningur var áréttaður í máli skrifstofustjóra umhverfis- og auðlindaráðuneytis á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þann 31. ágúst sl. þar sem Bakkalínumálið var til umfjöllunar. Líklegt er að ESA muni taka þetta mál upp að nýju verði frumvarpið að lögum, því með því væri brotið gegn reglum EES.

Í kærumálum Landverndar og Fjöreggs reynir á umhverfismatið fyrir úrskurðarnefndinni sem hluta af málsástæðum kærenda. Með lagasetningu yrði úrskurðarrétturinn tekinn af hinni óháðu úrskurðarnefnd. Með því yrði gróflega brotið á rétti samtaka almennings til að láta reyna á stjórnvaldsákvæðum í umhverfismálum og alþjóðasamningunum tveimur.

Fleiri álitæfni en vernd hrauna skv. náttúruverndarlögum

Mikils misskilnings gætir í umræðu um kærumál Landverndar og Fjöreggs þegar kemur að þætti náttúruverndarlaga. Vissulega er það svo að í bráðabirgðaúrskurðunum sem stöðvuðu framkvæmdir við Kröflulínu 4 og Þeistareykjalínu 1 var vísað til náttúruverndarlaga um vernd hrauna. Það hefur í framhaldinu verið túlkað svo að orðalag ákvæðis náttúruverndarlaga um vernd hrauna muni hafa úrslitabýðingu í væntanlegri niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar. Sá misskilningur endurspeglast einnig í 3. gr. frumvarpsins og athugasemdum með henni. Staðreyndin er sú, að ekkert er hægt að segja til um það fyrr en úrskurður fellur.

Vill Landvernd af þessu tilefni benda á það að í kærum samtakanna og Fjöreggs er fjöldi annarra málsástæðna en þeirra sem byggja á vernd hrauna í

náttúruverndarlögum. Mun úrskurðarnefndin þurfa að skoða málsástæður sem eiga sér stoð í fjölmörgum öðrum ákvæðum, þ.m.t. náttúruverndarlögum, lögum um verndun Mývatns og Laxár, skipulagslögum, lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlaða og framkvæmda, rafkulögum og stjórnsýslulögum. Með lagasetningunni yrði því tekinn af umhverfisverndarsamtökunum lögbundinn réttur þeirra til að láta reyna formlega og efnislega á allar málsástæður í þessum fjórum kærumálum sem taka til ofangreindra laga. Því er það mikil einföldun að halda því fram að ákvæði náttúruverndarlaga um vernd hrauna muni skipta sköpum við úrskurð ÚUA.

Áhrif breytinga á náttúruverndarlögum skv. 3. gr. frumvarps

Það er gagnrýnivert að í frumvarpinu er engin greining sett fram á áhrifum 3. gr. þess.

Áhrif 3. gr. frumvarpsins gætu orðið mjög mikil. Séu álit Skipulagsstofnunar frá 2006 skoðuð kemur í ljós að þarna er um að ræða vegaframkvæmdir, háspennulínur, efnistöku, o.fl. og má þar nefna vegagerð víða á hringveginum, vegagerð um Hrafnkelsdal í námunda við Vatnajökulsþjóðgarð, og háspennulínur eins og Blöndulínu 3. Í öllum þessum tilvikum, verði frumvarpið að lögum, mun við útgáfu framkvæmdaleyfa vera miðað við 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 í stað 61. gr. laga nr. 60/2013. Í þessu felst mikil afturför í náttúruverndarmálum og gengur þessi sértæka lagaskilagrein sem sett er eftir á í lögin þvert gegn þeim vilja Alþingis að tryggja aukna vernd þeirra jarðmyndana og vistkerfa sem talin eru upp í 61. gr. laganna. Þennan vilja Alþingis má sjá í nefndarátliti umhverfis- og samgöngunefndar frá 10. nóv. 2015¹, en þar segir:

Að mati nefndarinnar felur framangreind breyting í sér styrkingu ákvæðisins um sérstaka vernd miðað við ákvæðið eins og það er í lögum nr. 44/1999, sbr. skýringar í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 60/2013 og vitnað er til hér að framan. Nefndin telur þó rétt, til að taka af allan vafa um að það sé skilningur og vilji nefndarinnar að styrkja ákvæðið um sérstaka vernd og að áskilnað um brýna nauðsyn þurfi til að heimilt verði að veita framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi til röskunar á náttúruminjum sem falla undir sérstaka vernd. [leturbreytingar Landverndar]

Ljóst er að rannsóknavinnu er þörf, m.a. til að kanna tíðni þeirra þátta sem njóta verndar í 61. gr. laga nr. 60/2013 en njóta ekki verndar í gömlu náttúruverndarlögunum nr. 44/1999. Það hefur ekki verið gert. Það sama á við um þær jarðminjar og vistkerfi þar sem verndin hefur verið styrkt í nýju lögunum. Úttekt sem þessi er auðvitað nauðsynleg fyrir lagasetningu sem þessa.

Orðspor og trúverðugleiki Íslands í hættu

Þá er alveg ljóst að orðspor og trúverðugleiki Íslands á alþjóðavettvangi er í hættu verði frumvarpið að lögum. Ísland setti vernd nútímahrauna í lög fyrir 17 árum

¹ <http://www.althingi.is/alttext/145/s/0406.html>.

síðan, og var einnig gert ráð fyrir að við gerð náttúruverndaráætlunar væri litið til verndar víðerna. Í nýju náttúruverndarlögnum, nr. 60/2013 er svo vernd víðerna styrkt til muna, en það segir í verndarmarkmiðum laganna, 3. gr., að **standa skuli vörð um óbyggð víðerni landsins**. Þetta er ekki síst tilkomið vegna þess að íslenskum víðernum hefur hnignað og þau minnkað verulega að umfangi síðan fyrir seinna stríð. Rannsókn við Háskóla Íslands frá árinu 2010 sýndi að 68% víðerna hafi glatast á 75 ára tímabili, milli 1936 og 2010, miðað við skilgreiningu ósnortinna víðerna í náttúruverndarlögum nr. 44/1999². Þá er í stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun stefnt að því að skerða ekki víðerni og að reynt verði að byggja mannvirki utan skilgreindra víðerna en þar sem slíkt er ekki mögulegt verði þess gætt að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun³. Víðerni myndi **skerðast um 40%** á því svæði sem Bakkalínur færu um, ekki síst vegna sjónmengunar af loftlínunum.

Trúverðugleiki Íslands hlýtur að bíða hnekki á erlendri grund ef sérlög eru sett um framkvæmdir sem gera að engu vernd óbyggðra víðerna og nútímahrauna sem löggjöf hefur miðað að að tryggja í tvo áratugi.

Verði frumvarpið samþykkt til að koma í veg fyrir að óháð úrskurðarnefnd fái tækifæri til að fjalla um umhverfismatið og álit Skipulagsstofnunar á því, væri Alþingi að taka þátt í aðför að réttarríkinu.

Lagasetningin setur afar slæmt fordæmi

Verulegar líkur eru á því að lagasetningin gæti orðið fordæmisgefandi mál fyrir meðferð löggjafans á málsmeðferðarrétti í framtíðinni. Hvar verður sérlögum beitt næst? Við Suðurnesjalínu, Blöndulínu, Sprengisandslínu, hótél á hálendinu, vegagerð víða um land o.s.frv. Málið er grafalvarlegt og setur slæmt fordæmi.

Forsaga máls og gjörbreyttar forsendur fyrir lagningu Bakkalína

Ekki verður skilið við þessa umsögn öðruvísi en að greina frá forsögunni. Flutningsfyrirtækið Landsnet hefur um nokkurt skeið fyrirhugað að reisa og reka háspennulínur frá Kröflustöð, um Þeistareykjavirkjun og að iðnaðarsvæðinu við Bakka (Bakkalínur). Landvernd hefur gert athugasemdir á ýmsum stigum skipulags og mats á umhverfisáhrifum. Umhverfismati lauk árið 2010 og gerði ráð fyrir raforkuflutningi og raforkuöryggi sem miðaðist við að álver yrði byggt á Bakka, þ.e.a.s. að tvær 220 kV háspennulínur yrðu reistar sem loftlínur.

Frá þessum tíma hafa margar grundvallarbreytingar í samfélaginu og í heiminum öllum orðið þess valdandi að Landvernd hefur hafið frekari afskipti af lagningu Bakkalína. Í fyrsta lagi var í lok árs 2011 opinberlega hætt við byggingu álvers á Bakka. Í öðru lagi er þar nú fyrirhugað mun orkugrennri starfsemi með kísilmálmverksmiðju þýska fyrirtækisins PCC og því mun minni þörf (einn tíundi miðað við fyrsta áfanga verksmiðjunnar og einn fimmti ef byggðir verða tveir

² Taylor VF. 2010. GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010. MS-Thesis, Environment and Natural Resources, University of Iceland.

³ https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Velferd-til-framtidar-2010-2013.pdf.

áfangar) en meðan álver var í myndinni. *Í þriðja lagi* hafa á síðustu árum orðið miklar tæknilegar framfarir í lagningu og rekstri jarðstrengja og kostnaður lækkað til muna, einnig á hærrí spennustigum. *Í fjórða lagi* hefur Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku í ákvarðanatöku og rétt til að láta reyna á ákvarðanir stjórnvalda verið fullgiltur á Íslandi (september 2011), með setningu laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 og breytingar á öðrum lögum í samræmi við fullgildinguna, nr. 131/2011. *Í fimmta lagi* hefur heildarendurskoðun náttúruverndarlaga farið fram með setningu laga nr. 60/2013 sem gengu í gildi í nóvember 2015. Sem dæmi má nefna að rannsóknir hafa sýnt að víðerni hafa minnkað gríðarlega á Íslandi á síðustu 75 árum⁴, eins og greint er frá hér að framan, og að ekki hefur tekist sem skyldi upp með vilja löggjafans um að tryggja sérstaka vernd ákveðinna verðmætra jarðminja og vistkerfa, þ.m.t. eldhrauna, sem kveðið var fyrst á um í 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999⁵. Nýju náttúruverndarlögin taka á báðum þessum þáttum, en ákvæði var sett inn í 3. gr. náttúruverndarlaga um vernd víðerna og skerpt var á ákvæði um sérstöku verndina í 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Fyrirhugaðar Bakkalínur færu um víðerni, nútímahraun (eldhraun) og svæði á náttúruverndarsvæðum.

Það má því ljóst vera að það eru gjörbreyttar forsendur fyrir lagningu Bakkalína miðað við þær sem voru uppi þegar að umhverfismatið var gert á sínum tíma. Í ljósi alls þessa setti Landvernd fram þá kröfu í mars 2015 að umhverfismat fyrir línurnar yrði endurgert svo finna mætti lausnir í raforkuflutningi sem betur samræmdust náttúruverndarverðmætum og vernd víðerna, einnig m.t.t. raforkuflutningsþarfar á Bakka. Það er skemmst frá því að segja að Landsnet gerði ekkert með þessar hugmyndir Landverndar, þrátt fyrir að hafa haft nægan tíma til þess, eins og sjá má á því að fyrirtækið sækir ekki um framkvæmdaleyfi fyrr en í mars 2016. Hvorki Skipulagsstofnun né ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála töldu núgildandi lög standa til þess að Landvernd fengi efnisúrlausn þessarar kröfu sinnar og vísuðu henni frá. Þar við situr, þar til á yrði látið reyna fyrir dómstólum, en bent er á að Eftirlitsstofnun EFTA hefur nú til meðferðar það sem stofnunin telur brot á EES samningnum að því er varðar heimildir til að kæra athafnaleysi íslenskra stjórnvalda.

Seinagangur Landsnets og ófagleg vinnubrögð ríkisstjórnar

Ein helsta ástæðan sem nefnd er fyrir þeirri lagasetningu sem hér er til umfjöllunar er að tíminn sé að hlaupa frá Landsneti til að geta afhent orku samkvæmt samningi fyrirtækisins og PCC⁶. Í samningum, sem Landsnet neitaði að afhenda Landvernd nema að hluta, en Landvernd fékk afhendan í ágúst sl. eftir úrskurð úrskurðarnefndar upplýsingamála, kemur fram að afhendingardagur skuli vera eigi síðar en 1. nóvember 2017. Þennan samning hefur Landvernd nú gert aðgengilegan á heimasíðu sinni, því ekki gerir Landsnet það. Ekkert hefur enn verið upplýst um það af hálfu Landsnets hvort fyrirhuguðum afhendingardegi hefur verið seinkað frá upphaflegum samningi, en upphaflega umsáminn afhendingartími þýðir að Landsnet hefði haft 2,5

⁴ Taylor VF. 2010. GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010. MS-Thesis, Environment and Natural Resources, University of Iceland.

⁵ VSÓ-ráðgjöf. 2008. Áhrif 37. greinar náttúruverndarlaga á framkvæmdir.

⁶ Sjá: <http://landvernd.is/Sidur/Knappur-timarammi-i-samningi-PCC-og-Landsnets>.

ár frá undirritun samningsins og þangað til fyrirtækinu bæri að afhenda orkuna. Verður það að teljast afar knappur tími, ekki síst ef miðað er við þá staðreynd að fyrirtækið sótti ekki um framkvæmdaleyfi fyrr en ári eftir undirritun samningsins og að samningar höfðu ekki verið gerðir við alla landeigendur við undirritun samningsins og hafa ekki enn verið gerðir. Hefur Landsnet nú á síðustu dögum skýrt töf á umsókn um framkvæmdaleyfi með því að Orkustofnun hafi ekki verið búin að samþykkja kerfisáætlun, en Landvernd bendir á að það samþykki virðist ekki hafa þvælst fyrir veitingu framkvæmdaleyfa í apríl 2016, áður en það samþykki lá fyrir. Þá sótti Landsnet um eignarnám fyrir jörðinni Reykjahlíð til iðnaðarráðuneytisins í september 2015 en ráðherra hefur enn ekki skorið úr um það mál. Úrskurður ráðherra um að heimila það eignarnám (sem Landvernd gengur út frá að hún geri) þarf þó ekki endilega að vera endalok þess máls, því sá möguleiki er alltaf fyrir hendi að þeir landeigendur sem málið varðar myndu fara með málið fyrir dómstóla, sem líklegt er að tæki 2 ár.

Ef marka má þau orð sem fallið hafa um alvarleika málsins að því er varðar fjárhagslega hagsmuni Norðurþings, PCC og Landsnets í þessu máli, sem ekki er dregið í efa hér, þá vekur sérstaka athygli hve seint sveitarfélög og ríkisstjórn brugðust við þeim bráðabirgðaúrskurðum sem féllu í kærumálum Landverndar og Fjöreggs. Fyrsti bráðabirgðaúrskurðurinn féll 30. júní sl. og var um stöðvun framkvæmda í Leirhnjúkshrauni í Skútustaðahreppi. Hinir tveir stöðvunarúrskurðirnir féllu 19. ágúst sl. Það var hinsvegar ekki fyrr en um 10 dögum eftir síðari úrskurðina og tveimur mánuðum eftir þann fyrsta sem atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd óskuðu eftir fundi með Landvernd til að ræða þessi mál. Iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra, f.h. ríkisstjórnarinnar óskuðu ekki eftir fundi með Landvernd fyrr en 13. september sl. til að ræða málin, tæpum tveimur og hálfum mánuði eftir að fyrsti úrskurður féll.

M.ö.o. allur júlí, allur ágúst og fyrri hluti september leið án þess að ríkisstjórnin aðhefðist neitt í málinu og áskoranir sveitarfélaganna eru dagsettar daginn áður en frumvarpið var lagt fyrir Alþingi, sem líka vekur athygli.

Landvernd hafði hinsvegar samband við Landsnet sama dag og seinni bráðabirgðaúrskurðirnir féllu, þann 19. ágúst sl. og óskaði eftir því að fyrirtækið færi í vettvangsferð með Landvernd til að skoða aðstæður og framkvæmdir. Landsnet brást ekki við þessari beiðni fyrr en viku síðar og ferðin var svo farin 5. september sl. Í skýringum við frumvarpið er ekki greint rétt frá atburðarásinni og ofsagt að Landvernd og Landsnet hafi átt fund um málið. Hið rétta er að Landvernd óskaði í áðurgreindu bréfi eftir gögnum og Landsnet vildi heldur sýna þau á skrifstofu sinni. Vissulega kom kærumálið til tals, en ekki var um fund að ræða þar sem deiluaðilar báru saman kröfur sínar, líkt og skilja má af texta frumvarpsins, heldur var hér verið að sækja gögn fyrir vettvangsferð sem óskað hafði verið eftir skriflega. Þá er þess hvergi getið að það var að frumkvæði Landverndar sem farið var í vettvangsferðina og skipulagning var í höndum Landsnets, Landverndar og Fjöreggs, en allir þessir aðilar höfðu áhrif á hvar var farið um og hvað var skoðað, ekki einungis Landsnet. Engar formlegar viðræður fóru fram um mögulegar lausnir sem gætu leitt til sáttar í málinu, en Landvernd og Fjöregg greindu samt sem áður frá því hvar samtökin hvort

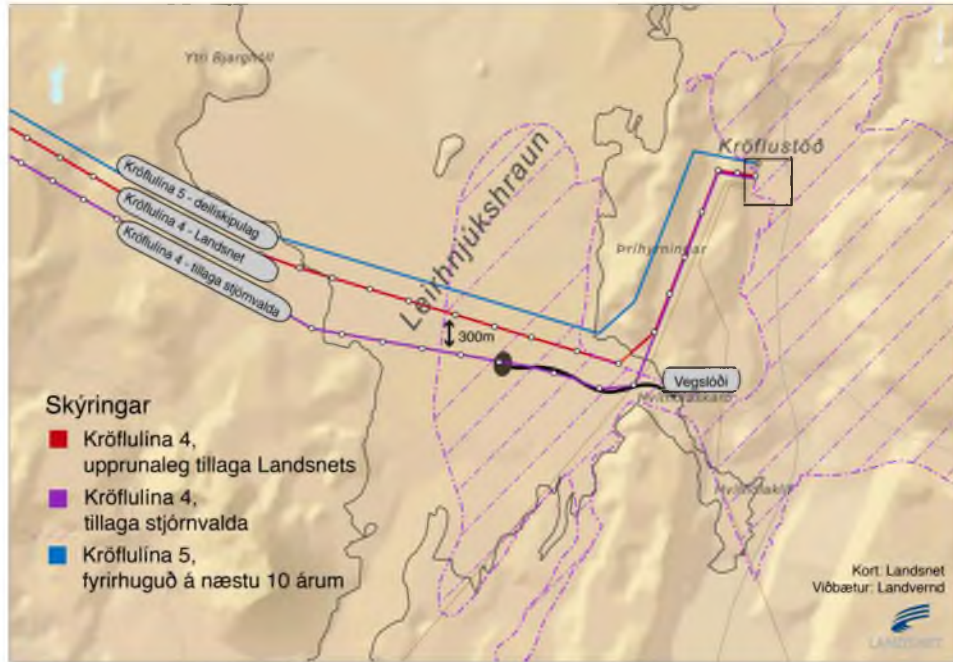
um sig teldu að alvarlegastur skaði yrði af óafturkræfum framkvæmdum. Þ.m.t. nefndu samtökin að mikilvægt væri að sneiða framhjá þeim hraunum sem framkvæmdir voru stöðvaðar á, og einnig var bent á að línan færi um víðerni. M.a. var rætt um s.k. leið C-2 í nágrenni Kröflu og Mývatnssveitar, en sú leið var skoðuð í svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum á sínum tíma og gerir ráð fyrir að fylgt sé núverandi byggðalínu frá Kröflu meðfram Leirhnjúkshrauni, þar sem framkvæmdir voru stöðvaðar, og suður fyrir Hlíðarfjall og þaðan inn á Hólasand. Landvernd og Fjöregg spurðu einkum út í þessa leið og möguleika á jarðstrengjum. Hinsvegar voru engar formlegar viðræður um lausnir í vettvangsferðinni enda var það ekki tilgangur ferðarinnar.

Sýndarviðræður ríkisstjórnar, stofnana og deiluaðila – rangfærslur í framsetningu frumvarps

Þegar formleg aðkoma ríkisstjórnarinnar að málinu hófst 13. september með fundarboðunum hennar var Fjöreggi í Mývatnssveit, sem er hópur heimamanna sem lætur sig náttúruvernd varða og er kærvaðili með Landvernd á kæru framkvæmdaleyfis Skútustaðahrepps, aldrei boðið til viðræðu (Viðauki III). Landvernd benti á hverjum fundanna á þetta en við því var ekki brugðist. Því voru aldrei allir deiluaðilar við borðið. Þá er vert að benda atvinnuveganefnd á þá staðreynd að Landvernd hafði frumkvæði að því að hitta Skipulagsstofnun þann 14. september og greina henni frá m.a. leið C-2 sem gæti verið flötur á lausn í málinu hvað varðar Leirhnjúkshraun. Þegar forstjóri Skipulagsstofnunar fékk síðan umboð umhverfis- og auðlindaráðuneytis til að vinna að því að setja fram tillögur stjórnvalda, hafði hann aldrei samband við Landvernd, en átti í viðræðum við Landsnet. Það næsta sem Landvernd vissi var þann 19. september sl. er fulltrúar samtakanna voru án fyrirvara kallaðir á fund umhverfis- og auðlindaráðherra og beðnir um að segja af eða á um tillögur stjórnvalda, kynntar af forstjóra Skipulagsstofnunar. Vinnubrögð Skipulagsstofnunar fyrir hönd ríkisstjórnarinnar eru því með ólíkindum að mati Landverndar því stofnunin hafði ekki fyrir því að ræða þessar tillögur, hvorki við Landvernd né Fjöregg, áður en þær voru settar fram sem einhverskonar „lokatilboð“ (en voru í reynd fyrsta „tilboð“).

Tillögurnar gerðu ráð fyrir því að færa eitt mastur af átta í Þeistareykjahrauni og að hnikra línunni í Leirhnjúkshrauni til suðurs um ca 300 m, þannig að möstrin færu ofan í slóð sem nær inn í hraunið að borholu. Þar sem borholunni sleppir myndu möstrin fara yfir ósnortið hraun. Sjónræn áhrif myndu ekki breytast, auk þess sem að fyrirhuguð er önnur háspennulína um hraunið á sama stað á næstu árum (mynd 1). Þar sem að enn var um mikla eyðileggingu hraunsins að ræða og nær engin breyting frá hugmynd Landsnets var augljóslega ekki hægt að ganga að þessu svokalla tilboði. Þess skal einnig getið að samkvæmt úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 2003 átti að fjarlægja umrædda slóð og endurheimta hraunið ef borholan reyndist köld⁷. Borholan reyndist köld, en slóðin hefur ekki verið fjarlægð. Landvernd hefur hinsvegar krafist þess (Viðauki IV).

⁷ <http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdirRaduneytisins/nr/1070>.



Mynd 1. Tillaga stjórnvalda sem lögð var fram sem sáttatillaga ásamt Kröflulínu 4 og 5 eins og þær koma fyrir í núverandi skipulagi.

Það að Skipulagsstofnun hafði aldrei samband við Landvernd, eingöngu Landsnet, sýnir að enginn vilji lág til þess að ná saman um málið og því um algerar sýndarviðræður að ræða á meðan frumvarp það sem hér hefur nú verið lagt fram var í smíðum í ráðuneyti iðnaðarmála. Frumvarpið var lagt fram tveimur dögum eftir fund Landverndar í umhverfisráðuneyti og degi eftir fund með forsætisráðherra þar sem Landvernd greindi honum frá afstöðu samtakanna til þessarar tillögu og hvað samtökin teldu að þyrfti að koma til.

Í frumvarpinu á bls. 7 um samráð, er því fráleitt um að ræða rétta mynd af gangi mála og verður það að teljast forkastanlegt að ekki skuli staðreyndir sem þar koma fram vera bornar undir Landvernd. Þessum texta verður aldrei breytt og því telur Landvernd mikilvægt að koma þessum athugasemdum hér á framfæri.

Virðingarfyllt,
 f.h. stjórnar Landverndar

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
 framkvæmdastjóri.

Viðauki I.

Minnisblað

um frumvarp til laga um raflínur að iðnaðarsvæðinu á Bakka, þingmál - 876. mál, 145. löggjafarþing 2015–2016

Dagsetning: 26. september 2016

Gert fyrir: Stjórn Landverndar

Höfundur: Sif Konráðsdóttir, hæstaréttarlögmaður

Inngangur

Hinn 22. september 2016 óskaði stjórn Landverndar eftir því við undirritaðan lögmann að greining væri gerð á ofangreindu frumvarpi (hér eftir nefnt „frumvarpið“), sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra lét dreifa á Alþingi að kvöldi hins 21. september 2016, en fyrr um daginn hafði verið tilkynnt opinberlega að það hefði verið samþykkt á aukaríkisstjórnarfund þá um morguninn. Óskaði stjórn félagsins eftir því að einkum væri skoðað hvort undirbúningur frumvarpisins bæri með sér að viðeigandi könnun hefði verið gerð á því annars vegar hvort frumvarpið samrýmdist ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og hins vegar á áhrifum frumvarpsins, yrði það að lögum og að ég gæfi mitt álit á þessum álitaeinum. Auk þess var óskað eftir því að ég segði álit mit á efni viðauki II við frumvarpið, sem er minnisblað lögmannsþjónustunnar Logos, dagsett 20. september 2016.

Mörg og flókin lögfræðileg álitaeini eru tengd efni frumvarpsins, líkt og segir í minnisblaði Logos. Minnisblað þetta er unnið á þeim fáu dögum sem liðnir eru frá framlagningu frumvarpsins og óhjákvæmilega ber neðangreind umfjöllun þess merki. Mun ítarlegri könnun en unnt hefur verið að framkvæma við vinnslu beggja minnisblaðanna er að mati höfundar þessa minnisblaðs nauðsynleg.

Það er utan efnis þessa minnisblaðs að fjalla um afleiðingar þess að ekki yrði af samþykkt frumvarpsins á 145. löggjafarþingi, sem senn á að ljúka. Í því sambandi er þó rifjað upp að fram hefur komið í aðdraganda frumvarpsins að fljótlega megi vænta efnisúrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í þeim kærumálum sem um ræðir, sem ekki yrði af, hefði frumvarpið áður verið samþykkt af Alþingi. Vegna orða í minnisblaði Logos þar sem vísað er til tveggja úrskurðarmála tel ég ástæðu til að áréttu að um fjögur kærumál er að ræða alls, þ.e. mál úrskurðarnefndarinnar nr. 46/2016, 54/2016, 95/2016 og 96/2016 og bíða þau öll efnisúrlausnar. Þá er rétt að benda á þá staðreynd að ólíkar málsástæður og atvik liggja til grundvallar kærnum fjórum. Þess ber að geta að kærumálin fjögur sem til umfjöllunar eru hjá úrskurðarnefndinni fjalla t.a.m. fráleitt einvörðungu um vernd eldhrauna skv. náttúruverndalögum, svo sem ráða

mætti af umfjöllun í frumvarpinu og nálgun þess. Kærumálin fjalla heldur ekki einungis um þá vernd sem 61. gr. gildandi náttúruverndarlaga tryggir, sem virðist þó vera helsta forsenda 3. gr. frumvarpsins. Það er utan umfjöllunarefnis þessa minnisblaðs að fjalla nánar um kæruatriðin að efni til.

Í minnisblaði þessu mun ég fjalla um þessa þætti:

- Samræmi 1. og 2. gr. frumvarpsins við 2. gr. stjórnarskrár.
- Samræmi 1. og 2. gr. frumvarpsins við 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósmnings og 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB.
- Sérstök álitæfni tengd 3. gr. frumvarpsins.
- Efnistöð og niðurstöður minnisblaðs Logos.

Minnisblaðinu er ekki ætlað að vera tæmandi greining á álitæfnunum. Ástæður þess eru áður greindar.

Efni frumvarpsins

1. gr.

Fyrsta grein frumvarpsins hefur að geyma heimild til Landsnets hf. til að reisa og reka Kröflulínu 4, 220 kV loftlínu frá Kröflustöð að Þeistareykjavirkjun, og Þeistareykjalínu 1, 220 kV loftlínu frá Þeistareykjavirkjun að iðnaðarsvæðinu á Bakka. Heimildin er orðuð á sama hátt og leyfisveiting sem íslensk lög kveða á um að sveitarfélög gefi út fyrir meiriháttar framkvæmdum, sbr. 13.-15. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, og er í ákvæðinu að auki að finna skilyrði í átta liðum fyrir heimildinni, sem eru samhljóða skilyrðum er Skipulagsstofnun setti fram í áliti sínu frá 24. nóvember 2010 um umhverfismat raflína milli sömu staða. Þá er í ákvæðinu vísað til svæðisskipulags háhitasvæða í Þingeyjarsýslum og aðalskipulags þeirra þriggja sveitarfélaga er loftlínunum er ætlað að liggja; Skútustaðahrepp, Þingeyjarsveit og Norðurþing.

2. gr.

Í annarri grein frumvarpsins er lagt til að þegar heimilaðar framkvæmdir, samkvæmt ákvörðunum sveitarfélaganna þriggja, falli úr gildi með gildistöku frumvarpsins. Þá er sagt að þrátt fyrir ákvæði frumvarpsins skuli sveitarfélögin eftir sem áður hafa á hendi það eftirlit er skipulagslög leggja þeim á herðar. Lögin eiga að öðlast gildi við væntanlegt samþykki Alþingis.

3. gr.

Í þriðju grein er gert ráð fyrir að bæta við bráðabirgðaákvæði í gildandi náttúruverndarlög, nr. 60/2013, þess efnis að við útgáfu leyfis til framkvæmda skuli, þrátt fyrir ákvæði 61. gr. laganna, gilda 37. gr. eldri náttúruverndarlaga nr. 44/1999, í þeim málum þar sem álit um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir við gildistöku fyrrgreindu

laganna. Hér mun vera átt við álit sem Skipulagsstofnun gefur út skv. lögum nr. 106/2000, og er hvorki bindandi né kæránlegt. Lög nr. 60/2013 tóku gildi fyrir tæpu ári.

Viðaukar

Með frumvarpinu fylgja tveir viðaukar sem hafa að geyma tvö bréf sem dagsett eru degi fyrir framlagningu frumvarpsins á Alþingi, þ.e. áskorun ofangreinda þriggja sveitarfélaga til ríkisvaldsins um að grípa inni þá stöðu sem upp sé komin varðandi nýtingu og vernd háhitasvæða í Þingeyjarsýslum og minnisblað frá Logos lögmannsþjónustu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um skoðun á frumvarpsdrögum er þá lágu fyrir.

Samræmi við 2. gr. stjórnarskrár

Stenst frumvarpið ákvæði stjórnarskrár um þrískiptingu ríkisvalds?

Ekki fylgir frumvarpinu greining á því hvort það standist 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Þó er í reynd fyrirhugað að taka tiltekið vald af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem var sett á fót með sérstökum lögum, m.a. til að leysa úr ágreiningi um gildi framkvæmdaleyfa sem sveitarfélög veita. Alþingi ákvað fyrir fimm árum að fela sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd þetta hlutverk og þetta vald. Sú ákvörðun var tekin í tengslum við fullgildingu Íslands á svokölluðum Árósasamningi um aðgang að upplýsingum, þátttökurétt og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum árið 2011 og til að uppfylla þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem samningurinn felur í sér. Fullgildingin krafðist þess, að því er síðastgreinda atriðið varðar, að Ísland uppfyllti ákvæði er geri almenningi er mál varðar og samtökum er uppfylla tiltekin skilyrði kleyft að bera ákvarðanir í málum er samningurinn tekur til undir dómstól og/eða annan sjálfstæðan óháðan úrskurðaraðila sem settur er á fót með lögum (e. “*access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law*”). Með lögum nr. 130/2011 fól löggjafinn nýrri úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þetta hlutverk og tóku lögin gildi 1. janúar 2012.

Með frumvarpinu er ætlunin að afnema þetta vald vegna einnar tiltekinnar framkvæmdar. Frumvarpið hefði með beinum hætti afgerandi áhrif á fjögur úrskurðarmál sem fyrir nefndinni eru nú, yrði það að lögum áður en til úrskurða kæmi. Vekur þetta upp alvarlega spurningar um samræmi frumvarpsins við 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um þrískiptingu ríkisvaldsins og að framkvæmdavaldið sé í höndum stjórnvalda.

Ekki er að mínu mati unnt að líta öðruvísi á en að með framlagningu frumvarpsins sé að því stefnt, í krafti meirihlutavalds ríkisstjórnar á þingi, að löggjafarvaldið afgreiði beinlínis efnislega fjögur mál sem nú þegar eru til meðferðar hjá stjórnarsýslunefnd í samræmi við gildandi lög. Þannig myndi löggjafinn, yrði 1. gr. að lögum, beinlínis veita

leyfi til tiltekinna framkvæmda og fella með 2. gr. úr gildi leyfisveitingar, sem gildandi lög hafa falið óháðri og sjálfstæðri úrskurðarnefnd að fjalla um og ákvarða um, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Löggjafarvaldið væri með öðrum orðum að stíga í einstöku tilviki eða *ad hoc* inní hlutverk sem það hefur áður með lögum falið ákveðinni stjórnarsýslunefnd, og ekkert bendir til annars en það haldi áfram að fela henni í öllum öðrum málum en þessu tiltekna.

Mat á brýnni þörf fyrir svo ríkt inngríp og heimildar til þess inngríps að stjórnskipunarrétti, með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar, virðist ekki hafa farið fram.

Sé litið til alvarleika málsins og eðlis þess inngríps *ad hoc* sem löggjafarvaldinu er ætlað að gera í störf þess arms framkvæmdavaldsins sem úrskurðarnefndin er, væri eðlilegt að rækileg og fræðileg greining hefði farið fram á ofangreindum álitaefnum áður en málið hlyti afgreiðslu þingsins.

Áhrif frumvarpsins á málsmeðferðarréttindi

Árósasamningur - almennt

Í þessum þætti verða skoðuð þau áhrif sem frumvarpið hefði, yrði það að lögum, á málsmeðferðarréttindi sem almenningi og samtökum hans eru tryggð í Árósasamningi um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum, þátttöku í ákvörðunum og réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Samningurinn var undirritaður 1998 og öðlaðist gildi 2001. Samningurinn var fullgiltur hér á landi 2011 og hefur hann frá þeim tíma verið lagalega bindandi fyrir Ísland.

Málsmeðferðarréttindi tryggð

Árósasamningurinn tryggir einungis svokölluð málsmeðferðarréttindi í umhverfismálum, það er að segja rétt til tiltekinna málsmeðferðar. Samningurinn mælir fyrir um réttindi og setur reglur um málsmeðferð en mælir ekki fyrir um tilteknar viðmiðanir eða niðurstöður í umhverfismálum. Samningurinn byggir á því að almenningur eigi rétt á að vita um og búa í heilbrigðu umhverfi í nútíð og framtíð. Samningurinn mælir fyrir um tiltekið fyrirkomulag á eftirliti með framfylgd hans, sem ekki verður farið nánar út í hér.

Ákvæði Árósasamningsins sem álitaefni í frumvarpinu snúa að

Í Árósasamningnum, er í 2. mgr. 9. gr. kveðið á um að aðildarríkin skuli tryggja að almenningur sem hagsmuna á að gæta og umhverfisverndarsamtök geti borið ákvarðanir, athafnir eða athafnaleysi, sem þátttökuréttur þessara aðila nær til skv. 6. gr.

samningsins, undir dómstól og/eða annan sjálfstæðan og óháðan úrskurðaraðila sem komið er á fót með lögum. Endurskoðunarheimildin skal bæði ná til efnis og forms.

Í 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er kveðið á um að málsmeðferðarúrræðin skuli vera hæfileg og skilvirk, þar með talið bráðabirgðaúrræði (stöðvun framkvæmda/frestun réttaráhrifa) þar sem það á við, réttlát, ekki of tímafrek, og ekki kostnaðarsöm úr hófi. Ákvarðanir stjórnvalda skv. ákvæðinu skulu einnig vera skriflegar og ákvarðanir dómstóla, og annarra úrskurðaraðila þar sem við á, aðgengilegar almenningi.

Meðferð frumvarpsins á þessum réttindum (2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins) vekur upp augljósustu spurningarnar um það sem frumvarpið hverfist um, að mati undirritaðrar.

Við fullgildingu Árósasamningsins samþykkti Alþingi tvö lagafrumvörp, annað sem kom á fót sjálfstæðum óháðum úrskurðaraðila í samræmi við framangreint, lög nr. 130/2011 eins og áður var nefnt, og hitt sem breytti ýmsum lögum, lög nr. 131/2011. Í lögum nr. 130/2011 er m.a. kveðið á um stöðvunarrétt vegna yfirvofandi eða byrjaðra framkvæmda.

Með bráðabirgðaúrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hinn 30. júní 2016 í máli nr. 46/2016 um stöðvun framkvæmdar að hluta, í kjölfar kæru tveggja umhverfisverndarsamtaka, Fjöreggs og Landverndar í maí 2016 á ákvörðun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps frá apríl 2016 um að veita Landsneti hf. leyfi til að reisa 220 kV loftlínu, Kröflulínu 4, frá Kröflu að Þeistareykjum, var hrundið af stað atburðarrás þeirri sem leiddi að lokum til þess að ríkisstjórn Íslands ákvað hinn 21. september 2016 að leggja fram það frumvarp sem hér er til umfjöllunar.

Ég tel, og enginn ágreiningur virðist vera um það, að bæði 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins eigi við um mál úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 46/2016, 54/2016, 95/2016 og 96/2016, það er þau ákvæði Árósasamningsins sem tryggir almenningi sem hagnuna á að gæta og umhverfisverndarsamtökum rétt til að bera undir dómstól og/eða annan sjálfstæðan og óháðan úrskurðaraðila bæði efni og form ákvarðana sem 6. gr. samningsins tekur til. Engar undanþágur samningsins eiga við um umhverfismat, framkvæmd og leyfi þau sem hér um ræðir.

Hins vegar myndi 2. gr. frumvarpsins, ef yrði af lögfestingu þess, óhjákvæmilega leiða til þess ásamt 1. gr. frumvarpsins að rétturinn sem framangreint ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins tryggir yrði að engu hafður, yrði gerður óvirkur í málum nr. 46/2016, 54/2016, 95/2016 og 96/2016. Ekki er unnt að komast að annarri niðurstöðu en þeirri að yrði þetta ákvæði frumvarpsins lögfest bryti það gegn Árósasamningnum að þessu leyti.

Tilfni framlagningar frumvarpsins er sú staðreynd að með þremur bráðabirgðaniðurstöðum úrskurðarnefndarinnar frá 30. júní annars vegar og 19. ágúst 2016 hins vegar, í málum nr. 46/2016, 95/2016 og 96/2016 voru framkvæmdir á tilteknum svæðum stöðvaðar til bráðabirgða. Er sérstakt tilfni til þess að huga að áhrifum frumvarpsins, ef að lögum yrði, á þann hluta málsmeðferðarréttarins skv. Árósasamningnum sem lýtur að stöðvunarrétti (e. *injunctive relief*). Frumvarpið miðar að því að setja lög er komi í stað þeirra leyfisveitinga er kærðar voru og fella þær niður með lögum. Áhrif þess yrði að brott myndu falla áhrif bráðabirgðaúrskurða í þessum þremur kærumálum (málum 46/2016, 95/2016 og 96/2016). Um leið væri sá þáttur málsmeðferðarréttar kæranda sem tryggður er í 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, þ.e. stöðvunarréttur kæranda, að engur gerður. Bryti það í bága við áður nefnda 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og stöðvunarrétt þann sem löggjafinn lögfesti með lögum nr. 130/2011.

Niðurstaða um Árósasamninginn

Niðurstaða mín af ofangreindu er afdráttarlaus um það að yrði 1. og 2. gr. frumvarpsins að lögum bryti það í bága við bæði 2. mgr. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Það er utan umfjöllunarefnis þessa minnisblaðs að fjalla um það hvaða afleiðingar brotin hefðu gagnvart Íslandi. Er látið nægja að vísa til viðeigandi ákvæða um eftirlitsaðila með samningnum.

Tilskipun 2011/92/ESB sbr. breyting með tilskipun 2014/52/ESB

Ísland er bundið af ofangreindum tilskipunum, sem fjalla um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Frestur aðildarríkja síðastgreinds samnings til að fullgilda síðari tilskipunina rennur út í maí á næsta ári, en að mati undirritaðrar er ekki ástæða til að fjalla um það almennt enda hefur það ekki áhrif á efnislega skuldbindingu Ísland að því er snertir álitaefni það sem hér um ræðir.

Í aðfararorðum tilskipunar 2011/92/ESB (21. liður) er vísað sérstaklega til 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, sem fjallað var um hér að ofan.

Þá er í aðfararorðum tilskipunarinnar (22. liður) tekið fram að ákvæði tilskipunarinnar skuli þó ekki eiga við þegar ríki setji lög um tilteknar framkvæmdir, þar sem markmiðum tilskipunarinnar sé náð með málsmeðferð til undirbúnings löggjöfinni. Þessum aðfararorðum var ekki breytt með tilskipum 2014/52/ESB en orðalagi ákvæðanna sjálfra hefur verið breytt og, það sem meira máli skiptir, ákvæðið hefur verið flutt úr gildissviðssákvæði eldri tilskipunarinnar (1.gr.) í 2. gr., sem fjallar um heimilar undanþágur. Í 5. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar eins og hún er nú er þannig að finna útfærslu áðurgreindra aðfaraorða og ljóst er skv. 2. málslið þess ákvæðis (sem er nýr) að hér er bæði um formlega tilkynningarskyldu að ræða og að ákvæði tilskipunarinnar gilda um löggjöf setta um tilteknar framkvæmdir, en ríki geta nú

undanþegið slíkar framkvæmdir (þ.e. ákveðnar með lögum) þátttökurétti almennings (e. “*may exempt that project from the provisions relating to public consultation*”), sé markmiðum tilskipunarinnar náð. Undanþáguheimild 5. mgr. 2. gr. núgildandi tilskipunar á ekki við, enda hefur ekki með lögum verið kveðið á um að framkvæmdir þær sem frumvarpið fjallar um skuli ekki háðar þátttökurétti almennings í samræmi við tilskipunina sbr. lög nr. 106/2000. Undanþágan getur því ekki átt við um frumvarpið.

Í aðfararorðum tilskipunarinnar, 23. lið, segir að í undantekningartilvikum kunni að vera réttlætánlegt að undanskilja tilteknar framkvæmdir frá ákvæðum hennar, svo framarlega sem framkvæmdastjórn ESB og almenningur sé upplýstur. Þessum aðfararorðum var ekki breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Ekki verður það ráðið af frumvarpinu að byggt sé á þessari undantekningarheimild. Ekki verður því fjallað nánar um þetta atriði heldur einungis tekið fram að hér er eðli máls um að ræða undanþágu sem kann að vera unnt að beita um tilteknar framkvæmdir *fyrirfram*, ekki í miðjum klíðum. Undanþágan getur því ekki átt við.

Frumvarpið virðist ekki byggja á því að framlagning þess séu viðbrögð við aðsteðjandi hættu í skilningi tilskipunar 2011/92/ESB, eftir atvikum eins og henni var breytt að þessu leyti með tilskipun 2014/52/ESB. Í 20. lið aðfararorða tilskipunarinnar eins og henni hefur verið breytt segir nú að reynslan hafi sýnt að ef ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB taki til framkvæmda er hafi þann eina tilgang að bregðst við hættuástandi (e. *civil emergency*) kunni það að hafa öfug áhrif og því hafi nú verið bætt við ákvæði er heimili aðildarríkjum að víkja frá ákvæðum tilskipunarinnar við slíkar aðstæður. Ekki verður séð að framkvæmdir við raflínur frá Kröflu til Bakka, sem frumvarpinu er ætlað að heimila, séu til að bregðast við aðsteðjandi hættu. Á því undantekning frá tilskipuninni ekki við.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að engar undanþágur frá tilskipun um umhverfismat framkvæmda eigi við í tilviki frumvarpsins.

11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB hefur að geyma samskonar skyldu og Árósasamningurinn til að tryggja endurskoðunarheimild fyrir dómstóli og/eða sjálfstæðum og óháðum úrskurðaraðila. Rétturinn gildir um ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi stjórnvalda á gildissviði sem tilskipuninarinnar. Engar undanþágur gilda frá endurskoðunarréttinum um efni frumvarpsins eða áhrif þess. Frumvarpið er því brot á tilskipun 2011/92/ESB á sama hátt og það er brot á Árósasamningnum og með sömu rökum.

Mat á áhrifum 3. gr. frumvarpsins

Engin greining fylgir með frumvarpinu á áhrifum þess ef 3. gr. þess yrði samþykkt. Þó er ljóst að með þessu ákvæði er stefnt að því að setja eftir á í gildandi náttúruverndarlög

nr. 60/2013 lagaskilareglu sem tæki til ótiltekens fjölda mála. Nægir að benda á að skv. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum tiltekinna framkvæmda gildir álit Skipulagsstofnunar í a.m.k. 10 ár. Álit stofnunarinnar, skv. nágildandi lögum, hafa verið gefin út frá því árið 2006. Því kynni að vera um fjölda mála og jafnvel tugi, að ræða sem ákvæðið hefði áhrif á, yrði það lögfest. Sætir furðu að engin slík greining fylgi frumvarpinu.

Þá er það ekki í samræmi við tilskipun 2011/92/ESB sbr. nú tilskipun 2014/52/ESB að miða við álit Skipulagsstofnunar, en ekki við lok umhverfismatsferlisins skv. lögum nr. 106/2000, en það er hin kæránlega stjórnsluákvörðun í lok ferlisins, þ.a. veiting framkvæmdaleyfis, byggingarleyfis, starfsleyfis og leyfi skv. raforkulögum. Sá skilningur að umhverfismati ljúki ekki fyrr en með ákvörðun um leyfisveitingu, hefur verið staðfestur af Evrópudómstólnum og er sérstaklega áréttaður í tilskipun 2014/52/ESB.

Það er mín niðurstaða að það sé ekki í samræmi við efni og tilgang tilskipana sem eru hluti af EES samningnum að miða lagaskil við álit sem ekki er kæránlegt, auk þess sem efast má um afturvirknina sem í því er fólgin.

Þá tel ég að það séu mun vandaðri lagasetningarhættir að greina áhrif 3. gr. á önnur mál en raflínur að Bakka áður en slík lagagrein yrði sett.

Athugasemdir við minnisblað Logos lögmansþjónustu

Fyrirvarar lögmanna

Í minnisblaðinu, sem er alls 11 síður, setja lögmenn Logos nokkra fyrirvara. Vekja lögmennirnir m.a. athygli á skömmum fyrirvara þess og að álitaefnin sem þeir fjalli um í minnisblaðinu séu flókin og þarfnist ítarlegrar skoðunar. Nefna lögmennirnir þann hluta sem varðar EES rétt sérstaklega og segja að ógerningur hafi verið að kanna með fullnægjandi hætti hvort frumvarpið gangi gegn EES samningnum á þeim tíma sem gafst til vinnslu minnisblaðsins. Segjast lögmennirnir ekki hafi gert greiningu á nema helstu atriðum og álitaefnum sem komi upp í tengslum við frumvarpsdrögin.

Minnisblaðið er því bæði með fyrirvörum og fjallar að auki ekki um öll atriði og álitaefni frumvarpsins. Það rýrir gildi þess við ákvörðunartöku um svo mikilsverð atriði sem í frumvarpinu er að finna.

2. gr. stjórnarskrár

Þegar framangreint er haft í huga, má vera að eðlilegar skýringar kunni að vera á því að alveg er látið hjá líða að fjalla í minnisblaðinu um álitaefni er tengjast 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins. Það er þó að mínu mati eitt fyrsta

álítaefnið sem kemur upp í hugann við lestur frumvarpsins, líkt og fjallað var um hér að ofan.

Það rýrir gildi minnisblaðs Logos að ekki hafi verið hugað að þessu mikilvæga atriði.

1.mgr. 78. gr. stjórnarskrár

Frumvarp sem gengur út á að taka vald það sem sveitarstjórn er falið með lögum af henni tímabundið vegna fjögurra nánar tiltekinna framkvæmdaleyfa er öll tengjast innbyrðis og einu fyrirtæki, án þess að lög geri yfir höfuð ráð fyrir að slíkt sé almennt hægt, er nýstárlegt. Sýnist hafa verið ástæða til þess að greina það hvort slík frávik geti samrýmst stjórnarskrá. Það gerir minnisblað lögmannna Logos ekki.

Höfundar minnisblaðsins vísa réttilega í þau almennu stjórnskipunarfræði að í ákvæðinu felist að sveitarfélagafyrirkomulagið verði ekki afnumið með lögum og að sveitarfélögin eigi að hafa á höndum verkefni sem þau fara með sjálfstjórn í, allt samkvæmt lögum. Ákvæðið hefur löngum verið talið óljóst að inntaki en fyrst og fremst er um stefnuýfirlýsingu stjórnarskrárgjafans að ræða og að baki ákvæðinu býr lýðræðishugsun sem tengist því að ákvarðanir skuli teknar þar sem þær hafi áhrif.

Sú ályktun höfunda minnisblaðsins að frumvarpið gangi ekki gegn stjórnarskrárákvæðinu byggir þó hinsvegar alfarið á umfjöllun þeirra um það hvort löggjafinn geti með *almennum* hætti tekið vald af sveitarstjórnnum sem áður var falið þeim með lögum. sbr. það sem segir í minnisblaðinu: „Að sama skapi getur löggjafinn allt eins ákveðið síðar að sveitarstjórnnum skuli ekki lengur falin þessi verkefni án þess að brotið sé gegn ákvæðum stjkskr“ og „Það er löggjafans að afmarka þau verkefni og mæla fyrir um umfang sjálfstjórnarinnar“.

Frumvarpið miðar að því að taka vald af tilteknum sveitarstjórnnum og einungis í tilteknum málum sem varða eitt tiltekið fyrirtæki, það er afar *sértækt*. Það álítaefni hefði þurft að greina í minnisblaðinu. Það var ekki gert.

Afleiðingin af ofangreindu er að niðurstaða minnisblaðsins um samþýðanleika frumvarpsins við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hefur afar takmarkaða þýðingu varðandi efni frumvarpsins sem slíks, þar sem frumvarpið miðar ekki að því að taka vald af sveitarstjórnnum almennt um einhver verkefni, heldur er þvert á móti sértækt.

Fyrirvara verður að auki að gera við ályktun í minnisblaði Logos um að talið sé að löggjafanum séu sett lítil mörk í afmörkun og umfangi sjálfstjórnarinnar og það sé á valdi löggjafans hverju sinni að ákveða hvernig því fyrirkomulagi sé háttað. Þessu valdi eru vissulega takmörk sett, eins og tímaritsgrein sú er vitnað er til í neðanmálgrein 12 í minnisblaðinu þessu til stuðnings greinir ítarlega frá og löggjafinn hefur ekki óbundnar hendur. Þannig er löggjafinn meðal annars bundinn af því að takmarka

sjálfstjórnarréttinn landfræðilega. En af þeimur grundvallaratriðum inntaks sjálfstjórnar sveitarfélaga skiptir í þessu máli e.t.v. mestu máli að stefnuýfirlýsing stjórnarskrárgjafans í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er jafnframt trygging fyrir stigskiptingu valdsins í ríki og sveitarfélög sjá niðurstöðukafla (4.3.4.4.4.) í grein Jóhanns Tómasar Sigurðssonar: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, Úlfjótur 2. tbl. 2000, sem vísað er til í neðanmálgrein 12 í minnisblaði Logos. Áhrif frumvarpsins yrðu að sú stigskipting sem stjórnarskrárákvæði tryggir yrði afnumin í einu tilteknu máli.

Afturvirkni

Fram kemur í minnisblaði Logos að höfundar þess hafi haft aðgang að minnisblaði skrifstofustjóra forsætisráðuneytis sem hafi haft samráð við sérfræðing við lagadeild HÍ við rannsóknir á álitaefnum varðandi afturvirkni frumvarpsins og að byggt hafi verið á því. Þar sem þessi gögn eru ekki aðgengileg og tímans vegna læt ég hjá líða að fjalla um umfjöllun Logos á afturvirkni.

Alþjóðasamningar

Önnur álitaefni sem fjallað er um í minnisblaðinu lúta að Árósasamningnum og EES rétti. Hin mjög svo takmarkaða umfjöllun um þessa þætti í minnisblaðinu leiðir að mínu mati til þess að það er haldlaust fyrir Alþingi að því er varðar Árósasamninginn og EES rétt. Verður nánar fjallað um það hér fyrir neðan.

Á þessum köflum minnisblaðsins er í fyrsta lagi alvarlegur hængur þar sem höfundar minnisblaðsins láta alveg hjá líða að greina helstu afleiðingar frumvarpsins þó minnst sé á þær, það er málsmeðferðarréttindi þau er umræddum samningum er ætlað að tryggja og íslensk lög byggja á. Þannig kann það að eiga við rök að styðjast hjá höfundum minnisblaðsins að málsmeðferðarréttindum er leiða af framangreindum samningum sé almennt ætlað að gilda um ákvarðanir aðrar en þær sem löggjafinn (eða dómstólar) tekur enda eru þær (almennt) annars eðlis en þær sem Árósasamningurinn og þær gerðir EES réttar sem hér um ræðir beinast að, einkum tilskipun 2011/92/ESB. Við það verður þó í fyrsta lagi að gera þann fyrirvara að löggjöf getur vissulega fallið undir gildissviðið, sbr. það sem segir hér að framan um 2. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB svo sem henni hefur verið breytt með tilskipun 2014/52/ESB, sem og þeirri staðreynd að lagasetning er í sjálfu sér ekki undanskilin í ákvörðunum, athöfum og athafnaleysi skv. orðalagi 9. gr. Árósasamningsins. Hinsvegar er aðalatriði þessa máls, líkt og áður greinir í þessari umsögn, og helsta álitaefni frumvarpsins það sem felst í að rétturinn til að fá þær ákvarðanir Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar og Norðurþings sem um ræðir endurskoðaðar af óháðum og sjálfstæðum aðila yrði tekinn af umhverfisverndarsamtökunum tveimur sem kærðu þessar fjórar ákvarðanir.

Höfundar minnisblaðsins hafa vissulega komið auga á þessi augljósu áhrif frumvarpsins, enda segja þeir: „Áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, er að löggjafinn fellir úr gildi

framkvæmdaleyfi tiltekinna sveitastjórna og veitir í stað þeirra heimild til tiltekinna framkvæmdar. Leiðir þetta til þess að kæruréttur til úrskurðarnefndarinnar fellur niður þar sem lögsaga nefndarinnar er ekki lengur til staðar.“ Eftir þessar setningar dettur svo botninn úr umfjölluninni um áhrifin, og höfundarnir snúa sér einfaldlega að því að greina hvort sú aðferð að setja sérlög um að heimila framkvæmd geti verið brot á Árósasamningnum. Þar bregst höfundum minnisblaðsins bogalistinn. Sú aðferð þeirra að greina álitafnið um það hvort ákvæði frumvarpsins standist ákvæði Árósasamningsins með því að svara spurningunum um (i) hvort gildissvið samningsins taki til þess þegar tilteknar framkvæmdir eru heimilaðar með sérstakri löggjöf (en ekki ákvörðun sveitarstjórnar) annars vegar og, sé svo ekki, (ii) hvort aðdragandi lagasetningarinnar og aðstæður í kringum hana, einkum að kærumeðferð sé hafin, leiði engu að síður til þess að löggjöfin teldist brjóta gegn Árósasamningnum, nær ekki til afleiðinganna sem höfundar nefna þó beinlínis í minnisblaðinu.

Í þessum afleiðingum frumvarpsins, ef yrði að lögum, er þó fólgið svo augljóst brot á málsmeðferðarréttindum umhverfisverndarsamtaka, sem tryggt er bæði með Árósasamningnum og tilskipun 2011/92/ESB, að með ólíkindum er að höfundar minnisblaðsins hafi ekki fjallað um það. Skortur á þeirri umfjöllun leiðir eins og áður sagði til þess að minnisblaðið er haldlaust fyrir Alþingi að þessu leyti.

Auk þessa, verður ekki hjá því komist að benda á að í umfjöllun höfunda minnisblaðsins er alls ekki fjallað um 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, sem fjallar m.a. um stöðvunarrétt, sbr. umfjöllun um frumvarpið hér að framan. Þar sem tilefni framlagningar frumvarpsins er beinlínis beiting úrskurðaraðilans sem komið er á fót skv. 2. mgr. sama ákvæðis er ankannalegt að höfundar minnisblaðsins minnist ekki á þetta ákvæði samningsins hvað þá fjalli um það hvort frumvarpið, ef yrði að lögum, myndi brjóta gegn því ákvæði. Það rýrir einnig gildi minnisblaðsins.

Loks verður að gera þá athugasemd að í umfjöllun höfunda minnisblaðsins um EES rétt er einungis fjallað um það hvort sú aðferð að leyfa framkvæmdir með sérlögum í þessu tilfalli hafi brotið gegn málsmeðferðarreglunni um þátttöku almennings. Enga umfjöllun er hinsvegar að finna um það hvort það kunni að brjóta gegn þeirri reglu að unnt sé að bera ákvarðanir undir óháðan sjálfstæðan úrskurðaraðila eða dómstól að því er varðar bæði form og efni. Það verður að teljast annmarki á þessari umfjöllun, þó aftur verði að benda á þá skýru fyrirvara sem minnisblaðið setur við umfjöllun höfunda þess um EES rétt.

Virðingarfyllst,

Sif Konráðsdóttir, hrl.

Viðauki II.



EFTA Surveillance Authority
Mr Ólafur Jóhannes Einarsson, Director
Rue Belliard 35
B-1040 Brussels
Belgium

UMHVERFIS- OG AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566 postur@uar.is
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 3. mars 2014
Tilv.: UMH13020130/817-52

Reference is made to the EFTA Surveillance Authority's (hereinafter the Authority) letter, dated 22 January 2014 (case No 73390 / Event No 696522). In the named letter the Authority invited the Icelandic Government for clarification purposes to respond to two questions. The questions were:

- 1. Where the National Planning Authority issues an opinion under Article 11 of the Environmental Impact Assessment Act No 106 of 25 May 2000, is it possible to appeal against or challenge such an opinion? If so, please explain which parties are able to launch such a legal challenge.*
- 2. Where it is not possible to challenge an opinion of the National Planning Authority directly, is there another opportunity at a later stage of the EIA procedure where such a challenge may be raised? If so, please explain which parties are able to launch such a legal challenge.*

The Ministry's answers are as follows:

1. Where the National Planning Agency issues an opinion under Article 11 of the Environmental Impact Assessment Act No 106/2000 it is not possible to appeal against or challenge such an opinion. The reason is that it is indeed not a decision, but only an opinion which must be considered before a final decision is made, that is a decision on whether to issue a permit or not for the project in question. The Ministry would like to point out that in the case of Annex II projects the National Planning Agency's decision on whether the project shall be subject to an EIA can be appealed.
2. All projects that are subject to an EIA are also subject to a permit (development consent, building permit or an operation permit) and the decision on issuing a permit can be appealed to a special ruling committee on issues regarding the environment and natural resources (Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, www.uua.is). According to Act 130/2011 on the ruling committee everyone who has legal interests in the decision in question can appeal to the committee. In the case of decisions on permits for projects that fall within the scope of the EIA act non governmental organisations are considered to have sufficient legal interests, that is the

right to appeal, if they have at least 30 members and the appeal in question is in line with the purpose of the organisation.

The Ministry apologises for the delay in replying to the Authority's questions. Please do not hesitate to contact the Ministry if any further assistance is needed.

On behalf of the Minister

Glóey Finnsdóttir


Íris Bjargmundsdóttir

Viðauki III.

Fréttatilkynning frá Fjöreggi

Nánari upplýsingar veitir Ólafur Þróstur Stefánsson, formaður Fjöreggs, í síma 894-3433.

Stjórn Fjöreggs, félags um náttúruvernd og heilbriggt umhverfi í Mývatnssveit, mótmælir fullyrðingu Ragnheiðar Elínar Árnadóttur, iðnaðar- og viðskiptaráðherra, sem fram kom í hádegisfréttum ríkisútvarpsins þann 21. september síðastliðinn, um að allra leiða hafa verið leitað til þess að ná deiluaðilum saman að lausnum vegna lagningar háspennulína frá Kröflu að Bakka. Stjórnvöld hafa ekkert samband haft við Fjöregg og má því kalla sáttumleitanir ríkisstjórnarinnar sýndarviðræður þar sem vilji og skoðanir félagsins hafa verið virt að vettugi. Fjöregg er annar aðili að kæru vegna útgáfu framkvæmdaleyfis Skútustaðahrepps, ásamt Landvernd, vegna lagningar raflínu frá Kröflu að Þeistareykjum.

Stjórn Fjöreggs krefst þess að iðnaðarráðherra dragi þessi ummæli til baka þar sem þau eiga ekki við rök að styðjast.

Ennfremur harmar stjórn félagsins fyrirhugaða lagasetningu vegna málsins þar sem hún brýtur á rétti samtakanna til að fá skorið úr um lögmæti ákvarðana sveitarfélagsins í Bakkalínumálinu, og minnt er á að málið er nú þegar í lögformlegu ferli hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Nefndin á að njóta fyllsta sjálfstæðis í störfum sínum lögum samkvæmt. Með lagasetningu yrðu öll völd tekin af nefndinni í þessu máli.

Viðauki IV.



Landsvirkjun
Háleitibraut 68,
103 Reykjavík.

Reykjavík, 13. september 2016

Efni: Borhola KV-1, borteigur og vegur í Leirhnjúkshrauni, Skútustaðahreppi

Umhverfisverndarsamtökin Landvernd hafa orðið þess áskynja að vegslóði og borteigur er Landsvirkjun mun hafa látið gera sumarið 2006 í Leirhnjúkshrauni í tegslum við borun borholu nefndrar KV-1 hefur ekki verið fjarlægður.

Landvernd rifjar upp að með úrskurði umhverfisráðherra frá 13. maí 2003, í kærumáli einkahlutafélagsins landeigendur Reykjahlíðar, var í úrskurðarorði gert að skilyrði staðfestingar úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 9. september 2002 um að heimila rannsóknarboranir Landsvirkjunar á svokölluðu vestursvæði við Kröflu í Skútustaðahreppi, að vegslóði að fyrirhuguðum borplönnum yrði fjarlægður yrði ekki um að ræða nýtingu á jarðhita í kjölfar rannsóknarborana. Á þetta skilyrði m.a. við um borholu nefnda KV-1 í Leirhnjúkshrauni.

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps samþykkti umsókn Landsvirkjunar um leyfi til að gera umræddar rannsóknarboranir á fundi sínum hinn 16. september 2004. Af bókun sveitarstjórnar af fundi hinn 2. nóvember 2006 má ráða að borhola KV-1 var boruð sumarið 2006 en stóð ekki undir væntingum.

Samkvæmt ofangreindu og þeim gögnum sem aðgengileg eru almenningi hefur þannig verið ljóst í um áratug að jarðhiti úr borholu KV-1 yrði ekki nýttur í kjölfar rannsóknarborana sem leyfðar voru 2004.

Landvernd skorar á Landsvirkjun að hefjast nú þegar handa við að afmá vegsummerki við borholu KV-1 í samræmi við framangreindan úrskurð umhverfisráðherra frá 2003. Hafi ekki verið brugðist við erindi þessu hinn 27. september 2016 áskilur Landvernd sér rétt til að leita til dómstóla og eftir atvikum stjórnvalda vegna málsins, án frekari fyrirvara.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri

Afrit sent Skútustaðahreppi.