

Nefndarálit

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.

Frá 2. minni hluta atvinnuveganefndar.

Með frumvarpinu leggur ráðherra til að farið verði á svig við gildandi löggjöf í þágu einnar framkvæmdar. 2. minni hluti getur ekki stutt slík vinnubrögð og telur þau ófagleg, bera vott um fyrirgreiðslu og virða náttúruverndarsjónarmið að vettugi. Við bætist að fjölmörgum álitafnum er ósvarað um hvort frumvarpið standist stjórnarskrá og alþjóðaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði sérstök lög um að Landsnet fái heimild til að leggja raflínur að iðnaðarsvæðinu á Bakka þrátt fyrir að málsmeðferð vegna lagningarinnar standi enn yfir í stjórnarsýslunni. Með því leggur stjórnarmeirihlutinn til að settum lögum verði vikið til hliðar, lögbundnum kærurétti verði kippt úr sambandi og að með lögum verði bundinn endi á málarekstur sem nú stendur yfir samkvæmt gildandi lögum. 2. minni hluti bendir á að úrskurðar í þeim kærumálum er að vænta á næstu dögum.

Í málinu eru uppi veigamikil stjórnskipuleg álitamál sem ekki hefur tekist að fá svör við í umfjöllun nefndarinnar. Ráðuneyti gátu ekki svarað þeim og enginn sérfræðingur í íslenski stjórnskipun hefur enn komið fyrir nefndina. Álitamálin varða til að mynda þrískiptingu ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Þá bendir 2. minni hluti á rétt einstaklinga til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli skv. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár og eiga menn því ekki að þurfa að sæta því að sá réttur sé hafður að engu með lagasetningu um tiltekið ágreiningsefni. Um þetta fjölluðu gestir á fundi nefndarinnar. Loks bendir 2. minni hluti á að í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár er kveðið á um að sveitarfélögin ráði sjálf málefnum sínum eftir því sem ákveðið sé í lögum. Hér er um að ræða inngríp í þann rétt með afar sértækum hætti sem verður a.m.k. að teljast á gráu svæði gagnvart ákvæðinu. Fyrir nefndinni kom fram að í raun hefur enginn, hvorki fagráðuneytið né forsætisráðuneytið, kannað nefnd álitamál með neinum fullnægjandi hætti. Fulltrúi forsætisráðuneytisins taldi það í verkahring þingsins að kanna álitamálin þar sem ekki hefði gefist tími til að gera það með viðhlítandi hætti meðan frumvarpið var í smíðum. Þingið hefur enn ekki látið kanna þau.

Aagot Óskarsdóttir lögfræðingur sendi inn ítarlega umsögn þar sem hún dregur fram mjög marga annmarka á málinu með vísan í meginreglur, stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Í umsögn hollenska prófessorsins Kees Bastmeijer er sérstaklega fjallað um Árósasamninginn og Mannréttindasáttmála Evrópu og hvernig líklegt er að þingmálið fari í bága við þær skuldbindingar sem af þessum samningum leiðir.

Einnig barst nefndinni umsögn Landverndar en með henni fylgir lögfræðialit Sifjar Konráðsdóttur hrl. um málið. Hún bendir á að frumvarpið, verði það að lögum, svipti umhverfisverndarsamtök málsmeðferðarréttindum tryggðum í íslenskum lögum og tveimur

alþjóðasamningnum og færir rök fyrir því að það kunni að fara á svig við 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Í Árósasamningnum sem var fullgiltur hér á landi 2011 er kveðið á um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. 2. minni hluti telur að með 2. gr. frumvarpsins sé brotið gegn samningnum þar sem bundinn er endi á málsmeðferð fyrir sjálfstæðum úrskurðaraðila. Þeir kærendur sem eiga hlut að máli byggja kærurétt sinn á lagaákvæðum sem byggjast á Árósasamningnum en með frumvarpinu er sá réttur gerður að engu í umræddum fjórum kærumálum. Umhverfis- og samgöngunefnd hefur vegna aðkomu sinnar að málinu óskað eftir sérstöku mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á því hvort frumvarpið, verði það að lögum, brjóti í bága við Árósasamninginn og EES-samninginn. Árósasamningurinn og aðrir þættir umhverfislöggjafarinnar eru á verksviði þess ráðuneytis og í frumvarpinu kemur fram að við gerð þess hafi verið haft samráð við ráðuneytið. Hollenski lagaprófessorinn Kees Bastmeijer sem kom fyrir nefndina taldi að málið færi í bága við Árósasamninginn. Að sömu niðurstöðu komust Aagot Óskarsdóttir og Sif Konráðsdóttir.

Í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, er kveðið á um rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstól. Fram kom við umfjöllun um málið í nefndinni að sú vernd sem ákvæðið veitir einstaklingum geti einnig átt við samtök einstaklinga þegar svo stendur á að meint brot beinist að einstaklingum innan samtakanna. Kees Bastmeijer benti á dóma mannréttindadómstólsins þar sem reynt hefði á nefnt ákvæði á sviði umhverfisréttar þar sem lík atvik væru uppi og í þessu máli. Fram kom í máli ráðherra í þinginu að hann teldi slíkt langsótt og einnig kom fram að þau sjónarmið hefðu ekki verið könnuð sérstaklega við undirbúning málsins, hvorki af ráðgjöfum né í þeim ráðuneytum sem höfðu málið með höndum. 2. minni hluti telur að 2. gr. frumvarpsins feli í sér íþyngjandi afturvirk áhrif gagnvart umræddum umhverfisverndarsamtökum sem kærendum ef frumvarpið verður að lögum og svipti þau lögbundnum rétti til að fá úrlausn kærumála sinna fyrir óháðum úrskurðaraðila en sá réttur er einn af hornsteinum réttarríkisins. Einnig var bent á að hæpið megi telja að greinin standist megin sjónarmið íslensks réttar um afturvirkni laga. Loks er rétt að nefna stjórnskipulega meðalhófsreglu, ekki síst með vísan til þess að úrskurðar er að vænta hjá úrskurðarnefnd eftir nokkra daga, frumvarpið felur í sér inngrip í mikilvæg réttindi og samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðasamninga hefur ekki verið kannað til hlítar. Sif Konráðsdóttir segir í álitu sínu: „Mat á brýnni þörf fyrir svo ríkt inngrip og heimildar til þess inngrips að stjórnskipunarrétti, með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar, virðist ekki hafa farið fram.“

Sú staða sem upp er komin kemur ekki síst til af því að Landsnet hefur ekki staðið vel að skipulagi ferlisins. 2. minni hluti telur ámælisvert af Landsneti að bíða svo lengi sem raun ber vitni með að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu rafínanna. Telja verður að Landsnet hefði getað takmarkað röskun á ferlinu með því að huga fyrr að því að afla tilskilinna leyfa fyrir framkvæmdunum þegar haft er í huga að fyrirtækið gerði bindandi samning við móttakanda raforkunnar þegar á árinu 2014 þar sem framkvæmdin var útfærð. Þá má benda á að athugasemdir bárust stjórnvöldum og Landsneti frá Landvernd 10. mars 2015 sem lutu að því að forsendur fyrir lagningu línanna væru gjörbreyttar frá því sem var þegar mat á umhverfisáhrifum fór fram á sínum tíma og að nýtt umhverfismat þyrfti að fara fram.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði í náttúruverndarlög, nr. 60/2013, sérstakt ákvæði um að hafi Skipulagsstofnun gefið álit á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar fyrir gildistöku laga nr. 60/2013 skuli fara um veitingu framkvæmdaleyfis eftir eldri náttúruverndarlögum, nr. 44/1999. 2. minni hluti telur þessa breytingu á náttúruverndarlögum alltof

víðtæka en hún er ekki bundin við þau tilvik sem hér eru uppi. Með því að nálgast náttúruverndarlög með þeim hætti sem hér er lagt til komast þau í raun ekki í gildi til fulls fyrir en á árinu 2025. Teljast verður ólíklegt að það geti verið markmið meiri hlutans sem hefur lagt mikla áherslu á hversu sértæk löggjöfin sé og gæta þurfi sérstaklega að því að hún hafi ekki fordæmisgildi. Þess má geta að einnig hefur verið óskað eftir því að umhverfis- og auðlindaráðuneytið leggi mat á það hvaða áhrif svo víð lagaskilaregla getur haft á fjölda mála sem eru nú í farvegi og hafa gengið í gegnum umhverfismat án þess að framkvæmdaleyfi hafi verið gefið út.

Í þessu máli eru mýmörg og alvarleg lögfræðileg álitamál auk þess sem í málatilbúnaðinum öllum er náttúruverndarsjónarmiðum vikið til hliðar í þágu einnar framkvæmdar sem er óásættanlegt. Í frumvarpinu er lagt til að kærheimild umhverfisverndarsamtaka sem virkjast við lok langs ferils verði í raun felld úr gildi með sértækum lögum. Framkvæmdaleyfið eitt getur virkjað umrædda heimild, að gildandi lögum, og hlýtur því að vera umhugsunarefni hvort löggjafinn sé með þessu máli að skapa fordæmi fyrir því að kærheimildin verði höfð að engu í fleiri málum og þar með þau réttindi umhverfisverndarsamtaka sem Árósa-samningurinn mælir fyrir um.

Svandís Svavarsdóttir sat fundi atvinnuveganefndar ásamt öðrum nefndarmönnum umhverfis- og samgöngunefndar og er hún samþykk álitu þessu.

Alþingi, 10. október 2016.

Lilja Rafney Magnúsdóttir,
frsm.

Björt Ólafsdóttir.