

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Álftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

Mál nr. 5453/2008.

Reykjavík, 10. september 2009.

Hr. Sigursteinn Jósefsson
Fögrubrekku 33
200 Kópavogur.

I.

Ég vísa til kvörtunar yðar til umboðsmanns Alþingis, dags. 15. september 2008, þar sem gerðar eru athugasemdir við ákvörðun iðnaðarráðuneytisins frá 5. september 2008 um að veita tímabundna framlengingu á bráðabirgðaleyfi Björgunar ehf. til töku malar og sands af sjávarbotni utan netlaga í Kollafirði, Hvalfirði og umhverfis Syðra-Hraun í Faxaflóa.

Í kvörtuninni kemur fram að mikið landrof hafi orðið við jörðina Hjarðarnes, sem þér eruð eigandi að ásamt öðrum, frá árinu 2000 er Björgun ehf. hóf námavinnslu í Laufagrunni. Fram að árinu 2000 hafi ekki verið neitt landrof á strandlengju Hjarðarness sem heitið geti. Í kvörtuninni haldið þér fram að iðnaðarráðherra hafi þvert á tilmæli Orkustofnunar veitt umrædda framlengingu á bráðabirgðaleyfi Björgunar ehf. Í því sambandi vísið þér til bréfs Orkustofnunar til Kjósarhrepps o.fl., dags. 28. febrúar 2008, en þar segir að eftir 1. september 2008 verði ekki um efnistöku að ræða á svæðinu nema fyrir liggi ásættanleg niðurstaða úr mati á umhverfisáhrifum, enda sé óheimilt að veita áframhaldandi leyfi til framkvæmda nema fyrir liggi niðurstaða úr slíku mati og álit Skipulagsstofnunar samkvæmt 13. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

Með bréfi, dags. 7. október 2008, óskaði umboðsmaður Alþingis eftir því að iðnaðarráðuneytið afhenti honum öll gögn málsins. Bárust gögnin með svarbréfi ráðuneytisins, dags. 21. s.m. Með bréfi, dags. 18. nóvember 2008, óskaði umboðsmaður Alþingis, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, eftir því að iðnaðarráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar yðar og veitti honum einnig upplýsingar og skýringar um tilgreind atriði. Einkum var óskað eftir viðhorfum ráðuneytisins til þess hvort og þá hvernig umrædd leyfisveiting frá 5. september 2008 hefði samrýmt ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1990, um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, og 1. og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, um mat á

umhverfisáhrifum, með áorðnum breytingum. Afrit af fyrirspurnarbréfi umboðsmanns var sent til yðar samdægurs.

Svar iðnaðarráðuneytisins, dags. 22. janúar 2008, barst embætti umboðsmanns 23. s.m. Með bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 23. janúar 2008, var yður gefinn kostur á að gera athugasemdir við svarbréf ráðuneytisins og barst embættinu þá svarbréf yðar, dags. 29. janúar 2008, ásamt fylgigögnum.

II.

Eins og kvörtun yðar er fram sett hefur athugum mín einskorðast við mat á lögmæti ákvörðunar iðnaðarráðherra frá 5. september 2008 um að „framlengja takmarkaða heimild [Björgunar ehf.] til hagnýtingar jarðefna á hafsbotni“ á þeim skilgreindum svæðum sem fram koma í leyfisbréfinu og með þeim skilyrðum sem þar koma fram.

Samkvæmt leyfisbréfinu skyldi heimildin gilda til 1. mars 2009, en þó aldrei lengur en tveimur mánuðum eftir að fyrir lægi endanlegt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum einstakra svæða, enda væri mati á umhverfisáhrifum framkvæmda hraðað svo sem kostur væri. Þeim sjónarmiðum sem lágu að baki ákvörðun ráðuneytisins um framlengingu leyfisins var lýst í bréfinu með svofelldum hætti:

„Í erindi Björgunar eru raktir þeir hagsmunir sem eru í húfi ef efnistaka fyrirtækisins stöðvast. Frá því að félagið tók til starfa hefur það verið mikilvægur birgir malar og sands til framkvæmda í Reykjavík og nálægum sveitarfélögum, auk þess sem fyrirtækið á grundvelli leyfa sinna hefur séð Sementverksmiðjunni fyrir skeljasandi til framleiðslu sements. Grundvöllur allrar starfsemi Björgunar ehf. brestur ef fyrirtækið getur ekki aflað hráefnis til starfsemi sinnar en hjá félaginu starfa 50 manns. Auk áhrifa stöðvunar efnisvinnslu Björgunar á félagið sjálft hefði stöðvunin áhrif á afkomu fjölda annarra fyrirtækja en steypustöðin BM Vallá, sem hefur um 60% markaðshlutdeild, kaupir meginhluta fyllingarefna af Björgun ehf. Aðrar steypustöðvar eru ekki eins háðar Björgun ehf. um öflun hráefnis en ekki er sjáanlegt að efni til framleiðslunnar verði að öllu leyti aflað annars staðar en ætla megi að umhverfisáhrif slíkrar efnistöku yrðu umtalsverð. Þá útvegar Björgun ehf. Sementsverksmiðjunni á Akranesi hráefni til starfsemi sinnar með uppdælingu skeljasands úr Faxaflóa. Hráefnis til þeirrar framleiðslu verður ekki aflað með öðrum hætti svo vitað sé. Starfsemi Sementsverksmiðjunnar myndi því einnig stöðvast og óvíst hvort verksmiðjan myndi opna aftur, en hjá fyrirtækinu starfa um 50 manns. Ekki sé sjálfgefið að hægt yrði að afla þess sements sem sementsverksmiðjan framleiðir með innflutningi. Áhrifin myndu ennfremur ná til verktakafyrirtækja landsins. Loks er Björgun ehf. mikilvægur birgir Malbikunarstöðvarinnar Höfða og selur auk þess efni til Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbær Colas. Af þessu má ljóst vera að stöðvun á efnistöku Björgunar ehf. myndi hafa viðtækar afleiðingar, ekki aðeins fyrir félagið sjálft, heldur einnig viðskiptamenn þess sem og fleiri aðila og líkur á að áhrifanna færi að gæta mjög fljótlega.

Í ljósi alls þessa, að teknu tilliti til meðalhöfsreglu, og þeirrar staðreyndar að fyrirhuguð efnistaka mun eingöngu fara fram í eldri námum sem Björgun ehf. hefur nýtt á grundvelli eldri leyfa telur ráðuneytið sér fært að framlengja takmarkaða heimild Björgunar ehf. til hagnýtingar jarðefna á hafsbotni í Kollafirði, Hvalfirði og umhverfis Syðra Hraun í Faxaflóa, að undanskildum eftirfarandi skilgreindum námasvæðum: Kjalarnesi, Helguskeri, Kollafjarðarnámu, Álfsnesi, Þerney, Leiruvogi,

Hólmanámu, Geldinganesi, Gufunesi, Laugarnesi, Eyri, Maríuhöfn og Hálsnesi, Hrafneyri, Ólastað og Hafnarfirði 1-3. Efnistöku skal haldið eins langt frá landi og kostur er og ekki nær landi en 500 metrum frá stórstraumsfjöruborði á eftirfarandi námasvæðum: Saltvík, Brekkuboða, Laufagrunni, Kiðafelli og Kiðafellstungu. Þar sem ekki liggur fyrir álit Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum efnistöku á ofangreindum svæðum takmarkast efnistaka úr hverri námu við þau mörk sem sett eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum um matsskyldu slíkra framkvæmda.

Björgun ehf. ber á gildistíma heimildarinnar að fylgja þeim mótvegisaðgerðum, vöktunar- og viðbragðsreglum sem kynntar hafa verið í mati á umhverfisáhrifum. Orkustofnun sem eftirlitsaðili með framkvæmd leyfis þessa skal hvenær sem er heimilt að stöðva nýtingu á námum komi fram grunsemdir um að vinnslan valdi umhverfisaskaða. Skal í slíkum tilfellum fara fram athugun á því hvort grunsemdirnar eigi við rök að styðjast. Björgun ehf. skal mánaðarlega senda Orkustofnun skýrslu um efnistöku á grundvelli heimildar þessarar þar sem fram koma upplýsingar um magn og efnistökusvæði. [...]"

II.

Lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, gilda um vinnslu efna á, í eða undir hafsbotni. Í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur fram að óheimilt sé að taka eða nýta efni af hafsbotni eða úr honum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki, nema að fengnu skriflegu leyfi iðnaðarráðherra. Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir að leyfi til hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni skuli bundið við ákveðið svæði og gilda til ákveðins tíma sem ekki megi vera lengri en 30 ár. Í leyfisbréfi skuli m.a. ætíð greina hverjar ráðstafanir leyfishafi skuli gera til að forðast mengun og spillingu á lífríki láðs og lagar. Í 2. mgr. 4. gr. kemur fram að við veitingu leyfa samkvæmt lögnum skuli gætt ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt a-lið 1. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með áorðnum breytingum er markmið laganna að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Í 1. mgr. 5. gr. kemur fram að þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögina skuli ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 er mælt fyrir um að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lögina skuli háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar.

Í samræmi við framangreint er efnistaka úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 m² svæði eða stærra eða er 150.000 m³ eða meiri ávallt háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 21. tölul. 1. viðauka við lög nr. 106/2000, sbr. 5. gr. laganna. Efnistaka úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 25.000 m² svæði eða stærra eða er 50.000 m³ eða meiri og efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði ná samanlagt yfir 25.000 m³ svæði er jafnframt háð umhverfismati ef framkvæmdirnar

hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. a-lið 2. tölul. 2. viðauka laga nr. 106/2000, sbr. 6. gr. laganna.

Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 er mælt fyrir um að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar samkvæmt 5. eða 6. gr. fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd samkvæmt 6. gr. sé ekki matsskyld. Útgáfa leyfis til framkvæmdar sem ekki er háð mati á umhverfisáhrifum er hins vegar, eðli málsins samkvæmt, ekki háð því að álit Skipulagsstofnunar liggja fyrir.

Áður er rakið að samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1990 skal við veitingu leyfa samkvæmt lögum gætt ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum. Af þessu leiddi að við umrædda ákvörðun um að framlangja leyfi Björgunar ehf. til hagnýtingar jarðefna á hafsbotni á umræddum svæðum bar iðnaðarráðherra að gæta ofangreindra ákvæða laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Fyrir liggur að þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar voru af hálfu Björgunar ehf. á umræddum svæðum voru slíkar að umfangi að þær voru háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007, og því var óheimilt að gefa út leyfi fyrir þeim fyrr en álit Skipulagsstofnunar lá fyrir, sbr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Umrætt bráðabirgðaleyfi iðnaðarráðuneytisins til Björgunar ehf. frá 5. september 2008 var hins vegar samkvæmt leyfisbréfinu bundið tilteknum skilyrðum. Hér skiptir mestu máli að í bréfinu var kveðið á um að „[þar] sem ekki [lægi] fyrir álit Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum efnistöku á ofangreindum svæðum [takmarkaðist] efnistaka úr hverri námu við þau mörk sem sett [væru] í lögum um mat á umhverfisáhrifum um matsskyldu slíkra framkvæmda.“ Samkvæmt þessu hef ég ekki forsendur til að álykta á annan veg en þann að þær framkvæmdir sem heimilaðar voru beinlínis með bráðabirgðaleyfi ráðuneytisins frá 5. september 2008 hafi ekki verið slíkar að umfangi að þær væru háðar umhverfismati samkvæmt 5. eða 6. gr. laga nr. 106/2000. Af því leiðir að útgáfa þessa tiltekna bráðabirgðaleyfis frá 5. september 2008, sem athugun mín er bundin við, var ekki háð því að fyrir lægi álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda Björgunar ehf. sem voru talsvert umfangsmeiri en þær sem heimilaðar voru með bráðabirgðaleyfinu.

Í 2. málsl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1990 segir að í leyfisbréfi, þar sem heimiluð er hagnýting efna á, í eða undir hafsbotni, skuli átið greina hverjar ráðstafanir leyfishafi skuli gera til að forðast mengun og spillingu á lífríki láðs og lagar.

Áður er rakið að leyfi iðnaðarráðuneytisins til Björgunar ehf. frá 5. september 2008 var bundin ýmsum skilyrðum. Efnistöku skyldi t.d. haldið eins langt frá landi og kostur er og ekki nær landi en 500 metrum frá stórstraumsfjöruborði á tilteknum námasvæðum, þ.á m. Laufagrunni, og Björgun ehf. bar á gildistíma leyfisins að fylgja

þeim mótvægisáðgerðum og vöktunar- og viðbragðsreglum sem kynntar hefðu verið í mati á umhverfisáhrifum. Þá skyldi Orkustofnun sem eftirlitsaðila með leyfinu hvenær sem er heimilt að stöðva nýtingu á námum kæmu fram grunsemdir um að vinnslan ylli umhverfisskaða. Í slíkum tilfellum skyldi fara fram athugun á því hvort grunsemdirnar ættu við rök að styðjast. Þá skyldi Björgun ehf. mánaðarlega senda Orkustofnun skýrslu um efnistöku á grundvelli heimildarinnar þar sem fram kæmu upplýsingar um magn og efnistökusvæði.

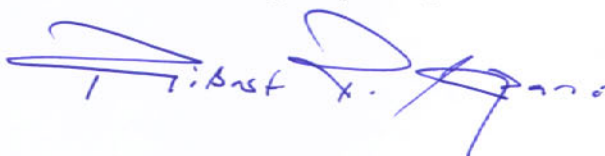
Í ljósi alls framangreinds tel ég að ekki séu forsendur af minni hálfu til að gera athugasemd við það að iðnaðarráðuneytið hafi 5. september 2008 framlengt takmarkaða heimild Björgunar ehf. til hagnýtingar jarðefna á hafsbotni í Kollafirði, Hvalfirði og umhverfis Syðra-Hraun í Faxaflóa að undanskildum tilteknum námasvæðum, þrátt fyrir að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar umfangsmeiri efnistöku Björgunar ehf. á þessum svæðum hafi ekki legið fyrir. Bréf Orkustofnunar til Kjósarhrepps, dags. 28. febrúar 2008, sem þér vísið til í kvörtun yðar breytir engu í því sambandi.

Hef ég því ákveðið að ljúka umfjöllun minni um mál það sem kvörtun yðar lýtur að, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég ítreka að ég hef að öðru leyti ekki tekið afstöðu til einstakra ákvarðana stjórnvalda í tilefni af störfum Björgunar ehf., sem teknar hafa verið í kjölfar þess að kvörtun yðar frá 15. september 2008 barst umboðsmanni Alþingis.

Ég tek að lokum fram að í tilefni af athugun minni á kvörtun yðar hef ég ákveðið að rita iðnaðarráðherra meðfylgjandi bréf, þar sem ég set fram ábendingu um að sett verði reglugerð, eins og skylt er samkvæmt 5. gr. laga nr. 73/1990, þar sem mælt verði fyrir um nánari ákvæði um framkvæmd laga nr. 73/1990, þar á meðal nánari ákvæði um þau leyfi sem um ræðir í 3. og 4. gr. laganna.

Undirritaður hefur sem settur umboðsmaður Alþingis í leyfi kjörins umboðsmanns farið með mál þetta frá 1. janúar sl.

Virðingarfyllst,



Róbert R. Spanó.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Álftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

LJÓSRIT

Mál nr. 5453/2008.

Reykjavík, 10. september 2009.

Fr. Katrín Júlíusdóttir
iðnaðarráðherra
Arnarhvoli
150 Reykjavík.

Ég vísa til fyrri bréfaskipta í tilefni af kvörtun Sigursteins Jósefssonar yfir ákvörðun iðnaðarráðuneytisins frá 5. september 2008 um að veita tímabundna framlengingu á bráðabirgðaleyfi Björgunar ehf. til töku malar og sands af sjávarbotni utan netlaga í Kollafirði, Hvalfirði og umhverfis Syðra-Hraun í Faxaflóa.

Eins og kemur fram í bréfi mínu til Sigursteins, sem fylgir hér hjálagt í ljósriti, hef ég ákveðið að ljúka umfjöllun minni um mál það sem kvörtunin laut að. Þrátt fyrir það hefur athugun mín á þessu máli orðið mér tilefni til að koma eftirfarandi ábendingu á framfæri.

Í fyrirspurnarbréfi umboðsmanns Alþingis til forvera yðar í starfi, dags. 18. nóvember 2008, var vikið að því að í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, væri kveðið á um að með reglugerð skyldi iðnaðarráðherra setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna, þar á meðal nánari ákvæði um þau leyfi sem um ræddi í 3. og 4. gr. laganna. Í 2. mgr. væri mælt fyrir um að í reglugerð skyldi tilgreina helstu ákvæði sem fram skyldu koma í leyfunum, m.a. um tímalengd leyfis. Einnig var í umræddu bréfi vikið að því að á heimasíðu ráðuneytisins kæmi fram að reglugerð um leit og nýtingu auðlinda hafsbotnsins væri í vinnslu. Með tilliti til þeirrar skyldu sem mælt er fyrir um í 1. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 73/1990 og þess að liðin voru meira en 18 ár síðan gert var ráð fyrir því í lögum að umrædd reglugerð yrði sett, óskaði umboðsmaður að iðnaðarráðuneytið veitti honum nánari skýringar á því hverju vinnu við gerð reglugerðarinnar liði og hvenær vænta mætti að þeirri vinnu lyki.

Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins til mín frá 22. janúar 2009 segir svo um framangreint atriði:

„[...]Með bréfi, dags. 4. nóvember 2008, sendi ráðuneytið til umsagnar meðfylgjandi drög að reglugerð um leit og nýtingu auðlinda hafsbotnsins, sem ætlunin er að setja á grundvelli heimildar í 5. gr. laga nr. 73/1990. Reglugerðardrögin voru send Lex lögmannsstofu f.h. Björgunar ehf., Hafrannsóknarstofnuninni, Orkustofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum

iðnaðarins, Siglingastofnun Íslands, og Umhverfisstofnun. Við gerð reglugerðarinnar var horft til ákvæða laganna og framangreinds leiðbeiningarrits. Viðamiklar athugasemdir bárust frá nokkrum umsagnaraðilum seinni hluta nóvembermánaðar og er ráðuneytið nú að vinna úr þeim athugasemdum. Gert er ráð fyrir að reglugerðin verði gefin út innan mánaðar."

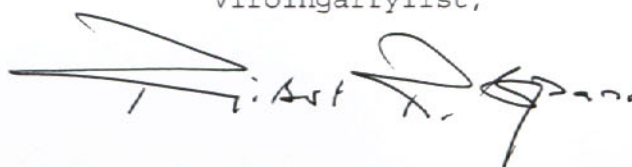
Af hinum tilvitnuðu orðum verður ráðið að umrædd reglugerð hafi á þeim tíma þegar ráðuneytið ritaði framangreint bréf ekki enn verið gefin út. Stafaði það af því að viðamiklar athugasemdir við drög að reglugerðinni hafi borist frá nokkrum umsagnaraðilum. Ráðuneytið hafi hins vegar gert ráð fyrir því að reglugerðin yrði gefin út innan mánaðar frá dagsetningu bréfsins.

Ég ítreka að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 73/1990 ber iðnaðarráðherra skylda til að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna, þ. á m. um leyfi samkvæmt 3. og 4. gr. Um efni reglugerðarinnar er síðan nánar kveðið á um í 2. og 3. mgr. 5. gr.

Ég set því fram þá ábendingu að ráðuneyti yðar gæti að því að draga ekki frekar umrædda reglugerðarsetningu sem og gæti framvegis að því í störfum sínum að bregðast skjótt við um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla þegar slík skipan mála byggist á skyldubundinni reglugerðarheimild.

Undirritaður hefur sem settur umboðsmaður Alþingis í leyfi kjörins umboðsmanns farið með mál þetta frá 1. janúar sl.

Virðingarfyllst,



Róbert R. Spanó.