

Viðauki 13

Umsagnir og athugasemdir við frummatsskýrslu Álvers í Reyðarfirði

Tafla 1. Samantekt framkvæmdaáðila á umsögnum og athugasemdum við frummatsskýrslu ásamt viðbrögðum og tilvísunum í viðeigandi kafla í matsskýrslu.

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Engar athugasemdir.	Vinnueftirlitið	
Engar athugasemdir.	Siglingastofnun	
Engar athugasemdir.	Byggðastofnun	
Engar athugasemdir.	Hafrannsóknna	
Engar athugasemdir.	Fornleifavernd Ríkisins	
Í samantekt skýrslunnar eru staðhæfingar sem ekki eru studdar fullnægjandi rökum um að vothreinsun sé hafnað á grundvelli áhættugreinunar.	HJörleifur Guttormsson (HG)	Kaflinn <i>Samantekt og helstu niðurstöður</i> endurskoðaður
Skil á frummatsskýrslu ekki í samræmi við tímaáætlun í matsáætlun.	HG, Náttúruverndarsamtök Íslands (NSÍ), Náttúruverndarsamtök Austurlands (NAUST)	Kafla 1.8
Stöðva ætti framkvæmdir við álverið þar til matsferli lýkur.	HG, NSÍ, Kolbrún Halldórsdóttir (KH), NAUST, Guðmundur Beck(GB)	Kafla 1.8
Ósamræmi við reglugerð í starfsleyfisdrögum hvað varðar tryggingar skipa og starfssemi á landi vegna bráðamengunar.	Umhverfisstofnun (UST)	Kafla 2.4
Mörk fyrir losun á SO ₂ í drögum að starfsleyfi hækka frá 12 í 14 g/t Ál. Hækkun en ekki útskýrð.	UST, HG, NSÍ	Kafla 2.4
Fullyrt er að í matsskýrslu Reyðaráls frá 2001 hafi mörk fyrir loftkennt flúoríð miðast við 0,2 µg/m ³ (meðalstyrkur yfir vaxtartíma gróðurs).	HG	Kafla 2.4
Nota ætti orðalag reglugerðar um skólphreinsun, þ.e. tveggja þrepa hreinsun.	Heilbrigðiseftirlit Austurlands (HAUST)	Kaflar 3.1.4, 4.1.1, 11.2, 12.1, 14.1.3
Vegtengingar að álverinu ekki sýndar.	Vegagerðin	Kafla 3.4
Hnattræn áhrif gróðurhúsalofttegunda ekki tiltekin í töflu 12.1. Ekki fullnægjandi umfjöllun um gróðurhúsalofttegundir í kafla 5, s.s. kolefnisbindingu og mótvægisáðgerðir með tilliti til næsta skuldbindingartímabils Kyoto.	UST	Kaflar 5.2, 12.1

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Íslenska ákvæði Kyoto bókunarinnar nær ekki yfir losun á PFC. Ekki rætt hvernig þetta samrýmist stefnu stjórnvalda.	UST	Kafla 5.2
Mótvægisákvæði vegna losunar gróðurhúsalofttegunda ekki rædd eins og Skipulagsstofnun sagði í niðurstöðu um tillögu að matsáætlun. Ekki rætt um bindingu kolefnis ef kröfur verða hertar á næsta skuldbindingartímabili Kyoto.	UST	Kafla 5.2
Röng tilvitnun: WBCSD er ekki World Bank Council for Sustainable Development heldur World Business Council for Sustainable Development.	Landvernd	Kafla 5.2
Kolefnisbindigeta 10 milljón trjáa ætti að vera í sömu einingum og útblásturinn, þ.e. í tonnum.	Landvernd	Kafla 5.2
Vísað er til athugasemda við matsskýrslu Reyðaráls um að eðlilegt sé að rækta skóg innan þynningarsvæðis.	Skógrækt Ríkisins	Kafla 5.2
Kárahnjúkavirkjun og háspennulínurnar eru tengdar framkvæmdir. Alcoa ber því hlutfallslega ábyrgð á áhrifum þessara framkvæmda á Austurland og Ísland allt.	HG, NSÍ	Kafla 6.4
Umræða um staðarval ekki nógu ítarleg.	HG	Kafla 7.5
Ef núllkostur væri til þá væri það betri kostur.	HG	Kafla 7.5
Staðarval er ekki heppilegt. Hvorki út frá félagslegum þáttum né veðurfars þáttum.	KH, HG	Kafla 7.5
Aðrar atvinnugreinar eins og fiskvinnsla og matvælaíðnaður munu líða.	Margrét Þormar (MÞ)	Kafla 7.5
Ranglega farið með eignarhald á veðurstöðvum í töflu 9.2.	Veðurstofa Íslands	Kafla 9.2.3, Tafla 9.2
Í skýrslunni er ekki fjallað um áhættu fyrir rekstur álversins af völdum straumrofs, sem ætti að vera eitt af forgangsmálum framkvæmdaaðila. Þetta gæti stafað af náttúruhamförum við Kárahnjúkavirkjun. Huga þarf að afleiðingum straumrofs.	HG, NSÍ	Kafla 9.7.5
Frá því mælingar hófust hafa aldrei komið veður sem flokkast undir fárviðri.	Veðurstofa Íslands (VÍ)	Kafla 9.7.5

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Rangar skilgreiningar á áhrifum (nokkur áhrif).	GB	Kaflí 10.5
Efnistaka úr Sléttuá.	GB	Kaflí 11.1.4
Haugsetning efnis ekki í samræmi við fyrri mat. Þarf að fjalla um sérstaklega s.s. áhrif á votlendi og vatnsstreymi	UST	Kaflí 11.1.4
Ekki nógu skýrt hvernig ganga eigi frá haugsvæðum og efnisnámmum og vöktun uppgræðslu á þessum svæðum. Sama gildir um frágang á landi undir vinnubúðum eftir að þær verða fjarlægðar.	Landgræðsla Ríkisins (LR)	Kaflí 11.1.4
Fjalla ætti sérstaklega um umhverfismat efnistöku úr Sléttuá. Er þó utan ramma þessarar skýrslu. Fjalla þarf um frágang þessarar efnisnámu.	Landbúnaðarstofnun	Kaflí. 11.1.4
Umfjöllun um íbúabróun á Austurlandi.	GB	Kaflí 11.4.4
Varðveisla fornleifa	UST	Kaflí 11.5.4
Hærri skorsteinar á vothreinsun og hitun útblásturs.	UST	Kaflí 12.1.5
Vantar tilvísun í tvo alþjóðlega samninga sem við eiga, OSPAR og LRTAP. Þá er vitnað í úreltan alþjóðasamning OILPOL.	UST	Kaflí 12.1.2, 12.1.5
Myndir frummatsskýrslu ekki í samræmi við samsvarandi myndir í viðauka 2. sem sýna fjölda skipta sem SO ₂ fer yfir mörk.	UST	Kaflí 12.1.5, Myndir 12.3 og 12.4a, Myndir 8.5 og 8.6 í Viðauka 2.
Heildarlosun flúoríða yfir árið ekki sýnd, aðeins yfir vaxtartíma gróðurs.	UST	Kaflí 12.1.5,
Ekki fjallaði um LRTAP og losun PAH efna sem undir hann falla. Vothreinsun myndi draga úr útblæstri PAH efna en auka þau í sjó.	UST	Kaflí 12.1.5
Engar upplýsingar um hlutfall PM _{2,5} í svifryki.	UST	Kaflí 12.1.5
Takmörkuð umfjöllun um losun PAH efna frá vothreinsun. Uppsöfnun í lífríki ekki rædd og hugsanleg áhrif á nýtingu kræklinga.	UST	Kaflí 12.1.5
Umfjöllun um mun milli rafskauta með tilliti til brennisteinsinnihalds.	UST, HG, HAUST,	Kaflí 12.1.5
Umræða um reiknuð gildi fyrir SO ₂ umdeilanleg. Sjá t.d. ársmeðaltal fyrir SO ₂ .	UST, HG	Kaflí 12.1.5,

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Útblástur frá skauthreinsun fer ekki um hreinsivirki í vothreinsikosti.	UST, HG, Landvernd, NSÍ	Kaflí 12.1.5,
Útblástur frá verksmiðjunni: Þurrhreinsun eingöngu er þótt vothreinsun minnki útblástur mengunarefna. Vothreinsun til viðbótar við þurrhreinsun er regla í mengunarvörnum álvera annars staðar á Norðurlöndum.	HG	Kaflí 12.1.5
Útblástur frá Alcoa Fjarðaáli hærri en Reyðaráls nema hvað varðar rykbundið flúoríð.	HG	Kaflí 12.1.5
Loftgæði eru verri með þurrhreinsun eingöngu.	HG	Kaflí 12.1.5
Lítill umræða um jákvæða kosti þess að bæta vothreinsun við þurrhreinsun.	HG	Kaflí 12.1.5
Áhættugreining fyrir vistkerfi ýkir neikvæð áhrif vothreinsunar hvað varðar flúoríð.	HG, Landvernd, KH	Kaflí 12.1.5
Hreinsun á PAH úr afrennsli vothreinsivirkja. Flokkunin nokkuð neikvæð ekki í samræmi við texta skýrslunnar.	HG, Landvernd	Kaflí 12.1.5
Loftgæði mun betri með tilliti til SO ₂ í kostinum með viðbættri vothreinsun. Því er ekki verið að styðjast við bestu fánlegu tækni.	HG, Landvernd, NSÍ, KH, GB	Kaflí 12.1.5
Notkun á hugtökum hvað varðar viðmiðunarmörk og umhverfismörk eru mismunandi.	HG, NSÍ, Landvernd	Kaflí 12.1.5
Aðeins er notað eitt ár við loftdreifingarútreikninga. Aðstæður í Reyðarfirði eru flóknar og breytileiki í veðurfari er mikill milli ára sem eykur óvissa óvissu í módelútreikningum.	HG, KH	Kaflí 12.1.5
Ef vothreinsun er hafnað af efnahagslegum ástæðum þarf að gera grein fyrir því í endanlegri matsskýrslu.	Landvernd	Kaflí 12.1.5
Með hreinsun útblásturs frá skauthreinsun myndi styrkur flúoríðs við jörðu minnka.	Landvernd	Kaflí 12.1.5

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Vothreinsun myndi leysa hluta af CO ₂ upp í sjó. Þetta er ekki hluti af samanburði milli hreinsunaraðferða.	Landvernd	Kafla 12.1.5,
Gerðar eru athugasemdir við flokkun á umhverfisáhrifum m.t.t. loftgæða og áhrifa á sjó og lífríki sjávar.	Landvernd, HG	Kafla 12.1.5
Samanburður milli aðferða við hreinsun útblásturs ekki fullnægjandi.	Veðurstofa Íslands	Kafla 12.1.5
Vantar umræðu um alþjóðlegan samning (LRTAP) um flutning á loftborinni mengun s.s SO ₂ milli landa.	Veðurstofa Íslands	Kafla 12.1.5
Vandaðir og ítarlegir útreikningar á dreifingu mengunarefna frá álverinu.	Veðurstofa Íslands, Landvernd	Kafla 12.1.5
Setja ætti upp vothreinsibúnað ásamt sérstökum búnaði til hreinsunar á PAH efnum úr afrennsli vothreinsunar.	NAUST, Pétur Þorleifsson	Kafla 12.1.5
Sjóflutningar: Stærð skipa sem flytja afurðir frá álverinu vantar (UST). Ekkert áhættumat vegna sjóflutninga á siglingaleið um Reyðarfjörð. Líta ætti á sjóflutninga sem hluta af rekstri álversins (HG). Hafíð Hafís eykur áhættu og það er ekki rætt í skýrslunni.	UST, HG	Kafla 12.2.4
Ekki er fjallað um hljóðstig í átt að friðlandinu í Hólmanesi né suður yfir fjörðinn.	UST	Kafla 12.3.4
Æskilegt að gera grein fyrir hljóðvíst á iðnaðarsvæðinu við höfnina með tilliti til samlegðaráhrifa hávaða frá álverinu og annarri starfsemi á iðnaðarsvæðinu.	HAUST	Kafla 12.3.4
Jákvæð áhrif byggingar álvers Fjarðaáls meiri en fram koma í skýrslunni.	Fjarðabyggð	Kafla 11.4 & 12.4.4
Samanburður á forspám um samfélagsleg og efnahagsleg áhrif álvers Alcoa Fjarðaáls og þeirrar stöðu sem við blasir nú ber vott um hversu takmarkað forsagnargildi slíkar spár hafa.	HG	Kafla 12.4.4
Sjónræn áhrif mikil á Hólmanesi og Hólmatindi af völdum álversins. Verksmiðjan verður sjáanleg frá skíðasvæðinu í Oddsskarði .	HG	Kafla 12.6.4
Fleiri myndir þarf af álverinu.	KH	Kafla 12.6.4

Samantekt á umsögnum og athugasemdum	Umsagnaraðili	Viðbrögð og tilvísanir í kafla skýrslu
Gera þarf betri grein fyrir ásynd ásýnd álversins frá vegi.	PRA	Kafla 12.6.4
Hvernig verður gengið frá bráðabirgða-vegtengingnum, lagnaskurðum og vatnsfarvegum ofan þjóðveggar?	PRA	Kaflar 12.6.4 og 3.4
UST mælir með að bakgrunnsstyrkur flúors í sláturfé sé mældur. USt UST telur að einnig þurfi að fylgjast með áhrifum álversins á hreindýrastofninn í Reyðarfirði.	UST	Kafla 13.2
Vakta þarf gróðurframvindu í efnisnámmum og á hausvæðum meðan nýgróður festir rætur og lagar sig að grenndargróðri.	LR	Kafla 13.2
Styrkur efna má fara yfir viðmiðunarmörk innan þynningarsvæðis. Meðan sá styrkur er undir heilsuverndarmörkum verður ekki gerð athugasemd þar um.	UST	Framkvæmdaaðili tekur undir athugasend UST
Fyrirkomulag vegna skólphreinsunar og afrennslisvatns til eftirbreytni.	UST	
Framleiðslugeta álversins og möguleg aukning ekki rædd ítarlega.	HG	Utan sviðs matsskýrslunnar
Gera þarf betri grein fyrir hvernig hægt sé að bæta við vothreinsibúnaði og hvaða kostnað það hefði í för með sér verði það nauðsynlegt seinna.	HG, NSÍ	Svo nákvæm útfærsla er utan sviðs matsskýrslunnar
Útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá tengdum framkvæmdum eins og Kárahnjúkavirkjun er ekki innifalið í útreikningum.	HG, NSÍ	Utan sviðs matsskýrslunnar
Skoða þarf öll áhrif álvers á Reyðarfirði út frá meginreglum umhverfisréttar.	KH	Mat á áhrifum er í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum
Niðurstaða umhverfismats ákveðin fyrirfram.	MÞ	Framkvæmdaaðili er ósammála þessari skoðun

6. maí 2006

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Álver í Reyðarfirði – frummatsskýrsla

Í bréfi dagsettu 25. apríl er leitað umsagnar varðandi frummatsskýrslu vegna byggingar á 346 þúsund lesta álveri í Reyðarfirði. Ekki eru gerðar athugasemdir við það, sem fram kemur um áhrif álversins á lífríki í Reyðarfirði enda eru áhrif þess á hagsmuni í veiðimálum hverfandi, ef frá er talin sú efnistaka, sem þegar hefur farið fram og sem fyrirhuguð er.

Í kafla 3.2 í skýrslunni er sérstaklega fjallað um nauðsynlega efnistöku vegna byggingar álversins. Þar kemur fram að Héraðsverk hafi tekið allt að 30.000 m³ af sandi úr ósasvæði Slétturár á árunum 2004 til 2005. Þar fyrir utan hafi fjölmargir verktakar tekið mikið magn af möl og sandi úr Sléttuá og því sé ekki hægt að meta sérstaklega umhverfisáhrif sandtöku vegna álvers.

Undirritaður telur að ekki sé hægt að fjalla um malartekja vegna slíkra framkvæmda á fullnægjandi hátt í matsskýrslu og nauðsynlegt sé að fjalla sérstaklega um umhverfisáhrif svo stórfelldrar malartekju í sérstakri skýrslu burtséð frá því, hver nýtir mölina. Ljóst er að á liðnu ári hefur verið tekið mikið magn af möl úr Sléttuá, að mestu án lögboðinna heimilda og án þess að hafa líffræðilega ráðgjafa með í ráðum. Þó mun liggja fyrir samkomulag milli landeiganda og umhverfissviðs Fjarðabyggðar um frágang svæðisins þegar malartekju lýkur á þessu ári.

Í ljósi þessa er eðlilegt að draga verulega úr vægi Sléttuár, sem megin uppsprettu malar í Reyðarfirði og láta kanna, hvort ekki sé um aðrar hagkvæmar námur að ræða á svæðinu. Þó skal tekið fram að sandtaka á ósasvæði Sléttuár er að mestu skaðlaus fyrir hagsmuni í veiðimálum.

Þar sem sveitarfélög eins og t.d. Fjarðabyggð virðast eiga mest undir því að malartekja sé heimiluð úr árfarvegum, er sennilega eðlegast að sveitarfélögin sækja um nauðsynlegar heimildir vegna efnisnáms og þau séu ábyrg fyrir faglegum vinnubrögðum við malarnámið auk eftirlits og úthlutunar efnisins til einstaka verktaka t.d. með framkvæmdaleyfi. Má í því sambandi benda á að hlutar af farvegi Sléttuár hafa verið skilgreindir í skipulagi sem lögleg malarnáma án þess að þar virðist hafa komið að nokkuð faglegt mat.

Ef frá eru taldar ofangreindar athugasemdir varðandi efnisnám gerir undirritaður ekki athugasemdir við niðurstöður frummatsskýrslunnar.

Virðingarfyllt

Árni Ísaksson, fagsviðsstjóri

Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Kópavogi, 02.05.2006
Tilv. 306
SS

Efni: Álver í Reyðarfirði, Fjarðarbyggð. Umsögn um frummatsskýrslu.

Vísað er til bréfs Skipulagsstofnunar frá 25. apríl 2006 þar sem óskað er eftir umsögn um mat á umhverfisáhrifum ofangreindar framkvæmdar í samræmi við 22. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum.

Siglingastofnun hefur kynnt sér matsskýrslu Alcoa Fjarðaráls frá apríl 2006. Engar efnislegar athugasemdir eru gerðar af hálfu Siglingastofnunar við þær framkvæmdir sem þar er lýst.

Virðingarfyllt
f.h Siglingastofnunar Íslands

Sigurður Sigurðarson

Vinsamlegast athugið að þessi tölvupóstur og viðhengi hans eru eingöngu ætluð þeim sem tölvupósturinn er stílaður á og gætu innihaldið upplýsingar sem eru trúnaðarmál. Sjá nánar: <http://www.sigling.is/page.asp?PageID=1324>

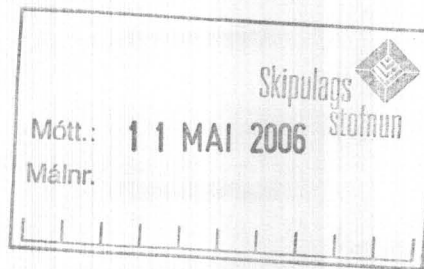
Please note that this e-mail and attachments are intended for the named addressee only and may contain information that is confidential and privileged.
Further information: <http://www.sigling.is/page.asp?PageID=1324>



VINNUEFTIRLITIÐ

Bíldshöfða 16 - 110 Reykjavík - Sími 550 4600 - Fax 550 4610 - vefang: www.vinnueftirlit.is

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegur 166
105 REYKJAVÍK



Reykjavík 9. maí 2006

Tilvísun: 200604-0066/ 6.01.04

**Efni: Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð. Ársframleiðsla allt að 346.000 tonn.
Frummatsskýrsla frá apríl 2006 um mat á umhverfisáhrifum. Svar Vinnueftirlitsins
við bréfi Skipulagsstofnunar tilvísun í bréf 2006010053.**

Visað er í bréf Skipulagsstofnunar frá 25. apríl 2006, þar sem óskað er eftir umsögn Vinnueftirlitsins um frummatsskýrslu um mat á umhverfisáhrifum vegna álvers Alcoa, Fjarðaáls, að Hrauni í Reyðarfirði, Fjarðabyggð.

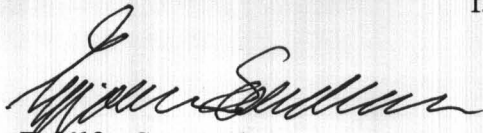
Vinnueftirlitið gerir ekki athugasemdir við ofangreinda frummatsskýrslu um mat á umhverfisáhrifum.

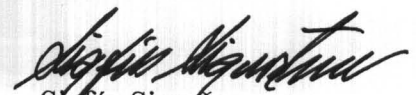
Starfsleyfi vegna aðbúnaðar, hollustuhátta og öryggis starfsmanna.

Alcoa Fjarðaál ber að sækja um starfsleyfi til Vinnueftirlitsins skv. 95.gr. laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Slíkt starfsleyfi þarf að taka gildi áður en álverksmiðja Fjarðaáls hefur starfsemi.

Okkur er ljóst að aðbúnaður, hollustuhættir og öryggi starfsmanna, fellur ekki undir gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum. Engu að síður förum við fram á að minnt verði á skyldur aðila í þessum málaflokki eins og að ofan greinir.

Virðingarfyllt
f.h. Vinnueftirlitsins


Eyjólfur Sæmundsson


Sigfús Sigurðsson

Skipulagsstofnun
Innkomið skjal : t-póstur

15. maí 2006 - KM

Málsnúmer **2006010053**
Bréfalykill **7300; 9310**
Tegund skjals **t-póstur**
Dagsetning skjals **15.05.2006**

Sendandi

Nafn **Kristinn Magnússon**
Stofnun **Umsögn Fornleifaverndar ríkisins**
Heimilisfang
Póstnúmer
Land
Sími
Bréfasími

Efni Álver í Reyðarfirði, Fjarðarbyggð

Fornleifavernd ríkisins hefur móttengið bréf Skipulagsstofnunar frá 25. apríl s.l. þar sem óskað er eftir umsögn um mat á umhverfisáhrifum ofangreindrar framkvæmdar.

Í tengslum við mat á umhverfisáhrifum byggingar álvers og hafnar í Reyðarfirði árið 2001 var farið fram á að gerðar yrðu rannsóknir á fornleifum á framkvæmdasvæðinu. Annars vegar átti að grafa könnunarskurði við býlin Hraun og Sómastaðagerði til að meta umfang minja á þessum stöðum og hins vegar að rannsaka nokkrar smærri rústir og hleðslur. Sjálfseignastofnunin Fornleifastofnun Íslands framkvæmdi hluta þessara rannsókna í júní 2003. M.a. voru grafnir könnunarskurðir í bæjarhólana. Í ljós kom að við Hraun eru eingöngu minjar frá lokum 19. aldar en könnunarskurðir við Sómastaðagerði leiddu í ljós aðskilin mannvistarlög sem út frá gjóskulögum mátti álykta að hafi safnast upp eftir árið 1477 og fyrir árið 1362.

Í lok árs 2003 fór fram frekari rannsókn á bæjarhól Sómastaðagerðis og tíu öðrum rústum og rústarbrotum í landi Sómastaðagerðis, allt innan lóðamarka fyrirhugaðs álvers. Samtímis var ein rúst á hafnarsvæðinu rannsökuð. Gefin var út skýrsla um seinni rannsóknirnar í janúar 2004. Höfundar skýrslunnar eru fornleifafræðingarnir Bjarni F. Einarsson og Kristján Mímisson. Þar kemur fram að flestar rústirnar í landi Sómastaðagerðis eru yngri en 100 ára. Tvær rústir eru þó taldar eldri en 1875. Á bæjarstæði Sómastaðagerðis komu engin gömul hús í ljós önnur en

kjallari frá 19. öld sem fundist hafði við fyrri rannsóknina. Kjallarinn var fullrannsakaður. Um annað á bæjarstæðinu segir í niðurstöðum skýrslunnar: *Flest annað sem fannst á svæðinu má aldursgreina til tímabilsins 1875-1970. Á svæðinu fundust þó veik ummerki sem benda til mannlegra athafna á tímabilinu ca. 1500-1875 og hugsanlega má halda því fram að ummerki um mannvist fyrir 1362 sé þarna að finna. Er þar átt við torflag (mannvirki 001:D). Vísbendingarnar eru afar óljósar og verða varla kannaðar frekar. Skýrsluhöfundar telja líklegt að flest mannvirkin á þessu svæði tengist geymslu á heyi og/eða mó.*

Fornleifavernd ríkisins telur að skilyrðum um rannsóknir á fornleifum innan lóðamarka álvers við Reyðarfjörð hafi verið fullnægt. Bent skal á 13. gr. þjóðminjalaga sem hljóðar svo: *Nú finnast fornleifar sem áður voru ókunnar og skal finnandi þá skýra Fornleifavernd ríkisins frá fundinum svo fljótt sem unnt er. Sama skylda hvílir á landeiganda og ábúanda er þeir fá vitneskju um fundinn. Ef fornleifar finnast við framkvæmd verks skal sá sem fyrir því stendur stöðva framkvæmd uns fengin er ákvörðun Fornleifaverndar ríkisins um hvort verki megi fram halda og með hvaða skilmálum.*

Virðingarfyllst,
f.h. Fornleifaverndar ríkisins

Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Kristinn Magnússon
Deildarstjóri

Skipulagsstofnun
b.t. Sigurðar Ásbjörnssonar
Laugavegi 166
105 Reykjavík

Gunnarsholti 17. maí 2006

Efni: Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð. Umsögn um frummatsskýrslu sbr. bréf Skipulagsstofnunar frá 25. apríl sl.

Umsögn Landgræðslu ríkisins tekur til hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar á gróður og gróðurlendi, jarðvegsrof og rennsli fallvatna með tilliti til landbrots sbr. lög um landgræðslu nr. 17/1965 og lög um varnir gegn landbroti nr. 91/2002. Í umfjöllun sinni hér á eftir tekur Landgræðsla ríkisins mið af 22. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 varðandi efni og framsetningu. Fjallað verður um efni matsskýrslu með sérstöku tilliti til þeirra þátta er að verksviði Landgræðslu ríkisins snúa.

Fyrirhuguð framkvæmd

Frummatsskýrslan lýsir fyrirhugaðri framkvæmd, hönnun hennar og staðsetningu á þann hátt að hægt er að draga í stórum dráttum nauðsynlegar ályktanir varðandi umhverfisáhrif framkvæmdarinnar hvað varðar starfssvið Landgræðslu ríkisins. Þó þyrfti að gera betur grein fyrir því hvernig frágangi verður háttað á efnistökusvæðum, sérstaklega í Fossá og Sléttuá.

Umhverfi

Umhverfinu er lýst á fullnægjandi hátt í matsskýrslu og fylgiskýrslum hennar. Landgræðsla ríkisins telur að þær rannsóknir og upplýsingar sem fram eru lagðar og til er vitnað séu fullnægjandi til grundvallar ákvörðun um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.

Umhverfisáhrif

Frá sjónarhóli Landgræðslu ríkisins eru umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar tvíþætt, annars vegar áhrif á gróður á byggingarsvæði og haugsvæðum og hins vegar tengd efnistöku og áhrifum hennar á aukna hættu á landbroti.

Eðli málsins samkvæmt er gríðarlegt efnisnám samfara svona framkvæmdum. Það er mat Landgræðslunnar að ekki sé gerð nægjanleg grein fyrir hvernig gengið verði frá efnisnámi og haugsetningu er varðar ásýnd og uppgræðslu þessara svæða. Má þar nefna að hvergi er greint frá því hvernig frágangi skuli háttað eftir efnisnámið á Búðarmel og Oddnýjarhæð, né vöktun á árangri aðgerða. Í 14. kafla er ófullnægjandi grein gerð fyrir hvernig gengið verði frá röskuðu landi undir vinnubúðum. Varðandi fyrirhugaðan frágang haugsvæða kemur fram að þau verði grædd upp og landmótun verði í samræmi við landslag en þar er ekki nægilega skýr markmiðssetning hvað varðar aðferðir við uppgræðslu, árangur og vöktun eftir upphafsáðgerðir. Brýnt er að þessi svæði verði grædd upp með varanlegri gróðurþekju og árangur þeirra aðgerða vaktaður á næstu árum.

Mikið efnisnám hefur verið úr farvegum Sléttuár og Fossár og virðist þar hafa ríkt nokkur “gullgrafarabragur”. Allnokkur malarframburður er í þessum ám og flæðir því

bakka þeirra oft í leysingum þar sem farvegir eru víða hálffullir af framburði. Skipulagt efnisnám er því ekki endilega neikvætt fyrir farvegina, nema þá fyrir lífríki árbotnanna. Ekki virðist hafa verið gerð nein áætlun um hvernig árfarvegirnir ættu að líta út að efnistökuinni lokinni, né hvar þeir ættu að vera. Við efnistöku nær útfalli til sjávar eykst straumur ofar í ánni og þar grefur áin sig með tilheyrandi áhrifum á lífríkið. Efnistakan hefur verið mjög handahófskennd og það er ekki að finna neina áætlun um hvernig skilið verði við þessi efnistökusvæði, hvorki hvað varðar hvar árfarvegum verður fundinn staður né hvernig árbakkar verða græddir upp. Brýnt er að árfarvegir verði ekki stokklagðir í beinum farvegum heldur lagðir þannig eftir nákvæmum hæðarlínum að þar skapist ekki hætta á landbroti á komandi árum og að bakkar og aðliggjandi röskuð svæði eftir malartekjuna verði lagfærð og grædd upp með varanlegum gróðri og árangur aðgerða vaktaður á komandi árum.

Mótvægisáðgerðir

Landgræðslan telur að fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir á haugasvæðum séu fullnægjandi en ítrekar nauðsyn þess að huga að skipulagi og frágangi við efnistökuastaði í Fossá og Sléttuá til að koma í veg fyrir hættu á landbroti vegna efnistökuinnar.

Þá telur Landgræðslan einnig rétt að benda á að uppgræðsla lands er viðurkennd á vettvangi loftlagssamningsins sem raunhæf bindileið til mótvægis við hina gríðarlega miklu losun gróðurhúsalofttegunda sem mun verða með tilkomu álversins.

Vöktun

Í 13. kafla um vöktun er hvergi vikið að því hvernig árangur uppgræðsluáðgerða á efnisnámmum og haugssvæðum verði vaktaður á komandi árum. Landgræðslan telur eðlilegt að viðhafa vöktun gróðurframvindu á nýlega græddum svæðum meðan nýgróður er að festa rætur og svæðið að laga sig að grenndargróðri.

Atriði sem kanna þarf frekar

Landgræðsla ríkisins telur að ekki sé þörf á að afla frekari gagna vegna matsferlisins. Að mati Landgræðslu ríkisins eru fyrirbyggjandi gögn fullnægjandi til þess að byggja á mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Samantekt á áliti Landgræðslu ríkisins

Að teknu tilliti til framlagðra gagna telur Landgræðsla ríkisins að fyrirhugaðar framkvæmdir muni hafa óveruleg áhrif á umhverfi hvað varðar gróður ef þess er gætt að gengið verði frá haugssvæðum og efnistökuöðum og þeir felldir að umhverfi sínu, einkum með það fyrir augum að tengja uppgræðslu þeirra við aðliggjandi gróðurlendi.

Landgræðsla ríkisins telur að fyrirhugaðar framkvæmdir geti haft talsvert neikvæð áhrif á umhverfið hvað varðar landbrot ef þess er ekki gætt að skipulag efnistöku og frágangur á efnistökusvæðum við Fossá og Sléttuá taki mið af því að ekki skapist hætta á landbroti.

Virðingarfyllt,
f.h. Landgræðslu ríkisins

Sveinn Runólfsson,
landgræðslustjóri.

Skipulagsstofnun
Innkomið skjal : t-póstur

18. maí 2006 - EÞ

Málsnúmer **2006010053**

Bréfalykill **7300; 9310**

Tegund skjals **t-póstur**

Dagsetning skjals **18.05.2006**

Sendandi

Nafn **Einar Þorvarðarson**

Stofnun **Umsögn Vegagerðarinnar**

Heimilisfang

Póstnúmer

Land

Sími

Bréfasími

Efni **Álver í Reyðarfirði. Frummatsskýrsla**

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Reyðarfjörður, 18. maí 2006

Tilvísun: 2005080003/10.21
HS/

Efni: Álver í Reyðarfirði. Frummatsskýrsla.

Með bréfi dags. 25. apríl 2006 er óskað umsagnar Vegagerðarinnar um ofangreinda frummatsskýrslu.

Við höfum skoðað skýrsluna og teljum að fjalla þurfi um eftirtalin atriði:

1. Hvar og hvernig verður vegtenging að álverinu.
2. Gera þarf betur grein fyrir ásýnd álvers frá þjóðvegi. Verða settar jarðvegsmanir milli þjóðvegjar og álvers eins og gert var ráð fyrir í fyrra umhverfismati eða ásýnd bætt t.d. með trjágróðri?
3. Hvernig gengið verður frá bráðabirgðavegtengingum og lagnaskurðum á vegsvæði og vatnsfarvegum ofan þjóðvegjar.

Virðingarfyllst

Einar Þorvarðarson, umdæmisstjóri



19. maí 2006

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Umsögn um frummatsskýrslu vegna álvers í Reyðarfirði, sbr. erindi Skipulagsstofnunar dags. 25.4.2006

Undirrituð hefur f.h. Heilbrigðiseftirlits Austurlands farið yfir aðsend gögn. Á grunni þeirra er eftirfarandi umsögn byggð. Þar sem nokkuð er liðið á byggingatíma álversins er áhersla lögð á þá kafla sem lúta að rekstrartíma, en minna vægi lagt á kafla þar sem fjallað er um byggingartíma álversins.

Hreinsun skólps

Í kafla 4.2.2 og einnig í kafla 11.2.3 um vinnubúðir er fjallað um fráveitu frá skólphreinsivirkinu í Ýsuhvammi. Undirrituð hvetur til þess að í matsskýrslu verði notað orðalag reglugerðar um eins eða tveggja þrepa hreinsun í stað "annars stigs hreinsun". Með þessu er skýrara við hvað er átt, sbr. eftirfarandi skilgreiningar í reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp

3.14 Hreinsun skólps:

Eins þreps hreinsun er hreinsun skólps með aflfræðilegum og/eða efnafræðilegum aðferðum þar sem svifagnir eru botnfelldar eða önnur hreinsun þar sem BOD₅-gildi skólps er lækkað um að minnsta kosti 20% áður en það er losað og heildarmagn svifagna í skólpi er lækkað um að minnsta kosti 50%.

Tveggja þrepa hreinsun er frekari hreinsun skólps en eins þreps með aðferð sem oftast felur í sér líffræðilega hreinsun sem fylgt er eftir með botnfellingu eða öðru ferli, sbr. kröfur í I. viðauka, 1. töflu. Rotþró með siturlögn eða sandsíu telst t.d. vera tveggja þrepa hreinsun.

Hljóðvist

Í kafla 12.3. er svo fjallað um hljóðvist á rekstrartíma álversins.

Fram kemur að á rekstrartíma mun hávaði á hafnarsvæðinu og iðnaðarsvæðinu næst því fara yfir og mjög nálægt viðmiðmunarmörkum, 70 dB, sem miðað er við utan glugga á iðnaðarsvæðum.

Undirrituð telur æskilegt að í matsskýrslu verði gerð grein fyrir hljóðvist á iðnaðarsvæðinu við höfnina m.t.t. samlegðaráhrifa hávaða frá álveri og annarri starfsemi sem væntanlega verður á iðnaðarsvæðinu.

Mengunarmælingar og val á hreinsibúnaði - útblástur og frárennsli

Í skýrslunni eru bornir saman tveir kostir á hreinsibúnaði, þ.e. þurrhreinsun eingöngu annars vegar og hins vegar vothreinsun auk þurrhreinsunar.

Í kafla 4.2. um útblásturgildi kemur fram að við útreikninga útblæstri og mengun í frárennsli eru forsendur mismunandi eftir hreinsibúnaði, þ.e. mismikið er af brennisteini í skautum, sbr. eftirfarandi (bls. 27 í frummatsskýrslunni):

- Rafskaut með 1,8% brennisteinsinnihaldi, þurrhreinsivirki, með a.m.k. 99,5% hreinsivirkni fyrir flúoríð, og 78 m hár reykháfar til að tryggja nægjanlega dreifingu útblásturs. Útblásturgildi fyrir þennan kost eru sýnd í **töflu 4.1**.
- Rafskaut með 3,0% brennisteinsinnihaldi, þurrhreinsivirki, með a.m.k. 99,5% hreinsivirkni fyrir flúoríð, vothreinsivirki með sjó með a.m.k. 95% hreinsivirkni fyrir SO₂ og fjórir 40 m háir reykháfar til að tryggja nægjanlega dreifingu útblásturs. Afsogsloft frá kælingu rafskauta er leitt í 78 m háan reyk háf. Útblásturgildi fyrir þennan kost eru sýnd í **töflu 4.2**.

Athyglisvert væri að sjá samanburð á líkönum fyrir mengun í útblæstri og frárennsli miðað við samskonar skaut, þ.e. að bera saman þurrhreinsun eingöngu og þurrhreinsun með vothreinsun miðað við sama magn brennisteins í skautum auk þess að bera saman þá tvo valkosti sem gert er í skýrslunni. Þ.e. bæta við valkosti 3:

kostur 1.	Þurrhreinsun eingöngu	1,8% S í skautum
kostur 2.	Þurrhreinsun og vothreinsun	3% S í skautum
kostur 3.	Þurrhreinsun og vothreinsun	1,8% S í skautum

Ef kostur 3 er fyrirfram útilokaður væri gagnlegt að í matsskýrslunni kæmu fram rök fyrir því.

Ásýnd

Í kafla 12.6 er fjallað um ásýnd álversins og mannvirkja sem því tengjast. Þó er ekki fjallað um fráveituvirkið sem nú þegar stendur við Ýsuhvamm.

Undirrituð telur réttlætanlegt að fjalla um fráveituvirkið í þessu samhengi, enda hefði það vart verið reist á umræddum stað ef ekki hefði komið til framkvæmda við álver í Reyðarfirði. Fráveituvirkið er nú tengt fráveitulögnum frá starfsmannaborpinu en mun í framtíðinni hreinsa skólp frá álverinu sjálfu og hugsanlega einnig frá þéttbýlinu við Reyðarfjörð.

Til HAUST hafa borist allnokkrar fyrirspurnir frá íbúum og ferðafólki um ásýnd skólphreinsivirkisins, en það þykir afar óaðlaðandi. Hjá HAUST hefur ekki verið fjallað um þessar fyrirspurnir sem formlegar kvartanir, enda er útlit mannvirkja vart á ábyrgð Heilbrigðiseftirlits.

Hins vegar er ljúft og skylt að koma ábendingu á framfæri við skýrsluhöfunda um að taka tillit til ásýndar skólphreinsivirkisins í endanlegri matsskýrslu sem mannvirkis sem tengist álversbyggingu.

Fleira ekki.

Virðingarfyllst,

Helga Hreinsdóttir
frkvstj. HAUST

Afrit í tölvupósti sent til sas@skipulag.is og frida@skipulag.is
Einnig til formanns Heilbrigðisnefndar Ólafs Hr. Sigurðssonar og varaformanns, Björns Hafþór Guðmundssonar.



Byggðastofnun

Þróunarsvið

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 REYKJAVÍK
b/t Sigurður Ásbjörnsson

Sauðárkróki, 19. maí 2006

Efni: Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð. Ársframleiðsla allt að 346.000 tonn. Tillaga að matsáætlun.

Óskað er umsagnar Byggðastofnunar um frummatsskýrslu um álver í Reyðarfirði (HRV Engineering, apríl 2006). Athugasemdir stofnunarinnar um umhverfisáhrif taka einungis til atriða er varða áhrif álversins á byggð og atvinnulíf.

Byggðastofnun hefur áður komið að ábendingum varðandi umhverfismat álvers sem Reyðaráll hugðist reisa, en skýrslur um umhverfismat þess álvers voru gefnar út í maí 2001. Annars vegar var um að ræða skýrslu Reyðaráls *"Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð: Mat á umhverfisáhrifum"* sem var unnin af Hönnun, HTP og Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf og hins vegar skýrslu um *"Mat á samfélagslegum og efnahagslegum áhrifum álvers í Reyðarfirði"* sem var unnin af Nýsi hf.

Það var mat Byggðastofnunar að gera þyrfti grein fyrir breytingum sem hafa orðið á byggð og atvinnulífi á þeim tíma sem liðinn er frá því mati, auk breytinga varðandi starfsemi fyrirhugaðs álvers. Stofnunin benti á að reynsla af framkvæmdum sem þegar eru hafnar sýni að huga þurfi sérstaklega að áhrifum á vinnumarkað, sem virðast hafa orðið með öðrum hætti en reiknað var með á árinu 2001. Einnig þurfi að gæta að því að samræmi sé milli mats á áhrifum álvers á aðrar atvinnugreinar og mats á því hvaða heimamenn á vinnumarkaði séu líklegir starfsmenn álversins. Einnig má benda á að unnið er að *"Rannsókn á samfélagsáhrifum virkjana- og álversframkvæmda á Austurlandi"*, á vegum iðnaðarráðuneytis, Byggðastofnunar, Byggðarannsóknastofnunar Íslands og Þróunarstofu Austurlands.

Nýsi hf hefur nú endurskoðað fyrri matsskýrslu. Stofnunin telur að tekið hafi verið mið af athugasemdum, sem settar voru fram um matsáætlun og gerir ekki athugasemdir við skýrsluna.

Virðingarfyllt

Guðmundur Guðmundsson
sérfræðingur þróunarsviðs Byggðastofnunar

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
150 Reykjavík

19.07.2006

Varðar : Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð. Beiðni um umsögn um frummatsskýrslu.

Bæjarráð Fjarðabyggðar hefur fjallað um erindi stofnunarinnar dags.25.04.2006.

Bæjarráði telur að frummatsskýrslan fjalli ítarlega um þá þætti sem henni er ætlað að fjalla um skv.22.gr.reglugerðar nr.1123/2005.

Bygging álvers Fjarðaáls hefur nú þegar haft afar jákvæð samfélagsleg áhrif í Fjarðabyggð. Meiri en við höfðum talið í byrjun. Leiða má rök að því að bygging álvers Fjarðaáls muni hafa enn jákvæðari áhrif en fram koma í frummatsskýrslunni og segja má að þessi framkvæmd hafi breytt stöðnuðu samfélagi í framsækið samfélag.

Virðingarfyllst,
f.h. Fjarðabyggðar

Guðmundur Bjarnason
bæjarstjóri

Skógrækt ríkisins, skógræktarráðunautur,
Gamla Gróðrarstöðin, Krókeyri, 600 Akureyri
sími 461-5644 og 865-5908
hallgrimur@skogur.is

Skipulagsstofnun,
Sigurður Ásbjörnsson,
Laugavegi 166,
150 Reykjavík.

Akureyri 23.05.06.

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um mat á umhverfisáhrifum álvers í Reyðarfirði.

Skógrækt ríkisins hefur skoðað frummatsskýrslu um álver í Reyðarfirði með ársframleiðslugetu allt að 346,000 tonn. Skógrækt ríkisins gerir ekki athugasemdir við fyrirhugaða framkvæmd, en vísar til athugasemda við fyrri matsskýrslu um fyrirhugað álver Norsk Hydro þess efnis að eðlilegt sé að rækta skóg á þynningarsvæði álversins.

F.h. Skógrækt ríkisins

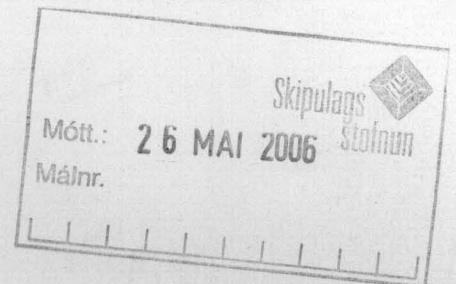
Hallgrímur Indriðason
skógræktarráðunautur



VEÐURSTOFA
ÍSLANDS

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Dags. 23. maí 2006
Tilv. 500/6921/MJ/KG



Efni: Umsögn Veðurstofu Íslands um frummatsskýrslu vegna Álvers í Reyðarfirði

Ísáð er til bréfs Skipulagsstofnunar frá 25. apríl sl.

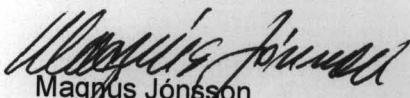
Á bak við þessa skýrslu liggur óvenju mikið af mælingum á veðri og vindum, enda er veðurfar fyrir austan að mörgu leyti frábrugðið því sem vænta má annars staðar á landinu vegna hins kalda sjávar úti fyrir. Á grundvelli þessara mælinga var farið út í ítarlega útreikninga á dreifingu mengunarefna frá væntanlegu álveri og má segja að þeir séu það besta sem sést hefur hér á landi í þeim efnum og niðurstöður trúverðugar.

Í töflu 9.2, bls. 47, er ranglega sagt að veðurstöðvarnar sem settar voru upp árið 2004, þ.e. Hjallanes, Hólmar og Ljósá, séu í eigu Veðurstofunnar og reknar af henni. Auk þess vantar að tilgreina í hvaða hæð vindmælingarnar fóru fram.

Hvað varðar 9.7.3 *Fárviðri*, þá hafa aldrei á tímum mælinga komið nein þau veður sem flokkast undir náttúruhamfarir.

Í samanburði þeim sem gerður er í skýrslunni á milli þurrhrensunar annars vegar og þurrhrensunar að viðbætti vothrensun hins vegar telur Veðurstofan að vanti nokkur atriði. Ljóst er, að hrensun á brennisteini úr útblæstri er hluti af alþjóðlegum samningum um flutning á loftborinni mengun á milli landa. Í skýrsluna vantar að minnst á þetta atriði, en eingöngu sagt að tvöföldun verði á útblæstri brennisteins í skautum ef krafist yrði vothrensunar. Eins og fram kemur af myndum 12.1–12.6 er verulegur ávinningur af vothrensun hvað varðar brennistein þrátt fyrir boðaða aukna framleiðslu brennisteinsoxíða. Hin neikvæðu áhrif vothrensunar á flúor og svifryk eru mjög staðbundin og hvergi umfram mörk og má minnka þau með tiltölulega einföldum mótvægisaðgerðum. Í heild verður umhverfið fyrir mun minna álagi því talsverð viðbótarhrensun verður samt sem áður með vothrensuninni (sjá töflu 2-1 í viðauka 8).

Virðingarfyllt


Magnús Jónsson
veðurstofustjóri

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
150 Reykjavík

2. júní 2006
Skjalanúmer: 54.3
Tilvísun: UST20060400115/kg

Mat á umhverfisáhrifum álvers Fjarðaáls í Reyðarfirði

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar, dags. 25. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um mat á umhverfisáhrifum byggingar og reksturs álvers Alcoa Fjarðaáls í Reyðarfirði.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir framlagða frummatsskýrslu. Gerð er grein fyrir athugasemdum stofnunarinnar í meðfylgjandi greinargerð en meginþættir hennar fjalla um umhverfisáhrif á framkvæmdatíma, á rekstrartíma, áhrif af starfsemi sem fylgja framkvæmdinni og um fyrirkomulag eftirlits og vöktunar á áhrifum framkvæmdarinnar til lengri tíma litið.

Umhverfisáhrif á framkvæmdatíma

Umhverfisstofnun bendir á að framkvæmdir eru hafnar fyrir allnokkru og að mest allt jarðrask á svæðinu er þegar afstaðið og því er framkvæmd mats á umhverfisáhrifum á þessum þætti tilgangslítill.

Umhverfisstofnun bendir á að í frummatsskýrslu er ítarlega lýst þáttum sem þegar hefur verið fjallað um á fyrri stigum en nokkuð skortir á umfjöllun um verkþætti sem hafa breyst frá fyrri framkvæmdaáætlunum, s.s. haugsetning efnis úr grunni álversins.

Umhverfisáhrif á rekstrartíma

Umhverfisstofnun vekur athygli á að mismunandi skaut eru notuð eftir því hvort um er að ræða vothreinsun eða ekki og ekki er gert þá fyrir mótvægisaðgerðum til að draga úr neikvæðum áhrifum vothreinsunar á dreifingu mengunarefna í útblæstri (s.s. kaldari og rakari reyk).

Samkvæmt viðmiðunum um þynningarsvæði er gert ráð fyrir því að styrkur efna sé þar yfir viðmiðunarmörkum. Meðan sá styrkur er undir heilsuverndarmörkum verður ekki gerð athugasemd þar um. Það sem skiptir máli varðandi umhverfisáhrif vegna losunar mengunarefna er hver þau áhrif verða utan þynningarsvæðis. Í skýrslunni kemur fram að báðar hreinsunaraðferðir uppfylla þau skilyrði

Vöktun og eftirlit

Umhverfisstofnun fagnar notkun áhættugreiningar við skilgreiningu á þörfum á vöktun og áhrifum af rekstri álversins. Stofnunin telur þó að þar skorti nokkuð á hvað varðar mat á líkindum þess að starfsemin hafi áhrif á hreindýr og áhrif eða áhættu af tengdri starfsemi, s.s. siglingum skipa inn Reyðarfjörð.

Nánar er gerð grein fyrir framangreindum athugasemdum auk annarra í meðfylgjandi greinargerð. Umhverfisstofnun biðst velvirðingar á þeim drætti sem hefur orðið á afgreiðslu erindisins.

Virðingarfyllst,

Helgi Jenson
forstöðumaður

Kristján Geirsson
fagstjóri

Greinargerð

Athugasemdir Umhverfisstofnunar um frummatsskýrslu vegna ávers í Reyðarfirði með allt að 346.000 tonna framleiðslugetu á ári

Umhverfisáhrif á framkvæmdatíma

Í kjölfarið af niðurstöðu héraðsdóms Reykjavíkur frá janúar 2005, og staðfestingu Hæstaréttar þar á, réðst Alcoa Fjarðaál í nýtt mat á umhverfisáhrifum álvers í Reyðarfirði. Í því mati er fjallað um umhverfisáhrif af byggingu álversins og framkvæmdir henni tengdri. Þó Umhverfisstofnun telji að það sé að mestu leyti marklaust að gera athugasemdir við umfjöllun um umhverfisáhrif framkvæmdar sem þegar er langt komin vill stofnunin vekja athygli á eftirfarandi þáttum.

Umhverfisstofnun gerir athugasemd við umfjöllun um haugsetningu efnis úr iðnaðarlóðinni. Fram kemur að þessi verkþáttur er ekki í samræmi við fyrra mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun gaf það álit árið 2004 að þessi breyting ein og sér teldist ekki matsskyld framkvæmd. Umhverfisstofnun bendir á að sú niðurstaða undanskilur þennan framkvæmdahluta ekki undan málsmeðferð nýs heildarmats á umhverfisáhrifum, þvert á móti hefði einmitt átt að fjalla sérstaklega um hann. Einnig kemur fram að endanleg útfærsla haugsetningar hafi ekki verið í samræmi við þá framkvæmd sem kynnt var upphaflega í fyrirspurn um matsskyldu. Lítil sem engin umræða er um þennan þátt í matsskýrslu, einungis framkvæmdalýsing án korta eða mats á umhverfisáhrifum. Hér hefði að mati Umhverfisstofnunar átt að fjalla um áhrif á votlendi og vatnsstreymi vegna fergingar.

Vegna umfjöllunar í kafla 11.1.3, dýralíf, bendir Umhverfisstofnun á að þynningarsvæði á einungis við um mengun, ekki áhrif vegna framkvæmda.

Fornleifar:

Ekki kemur fram hvernig „áætlað“ er að afmarka og verja tilgreindar fornminjar á framkvæmdasvæðinu né hverjar hafi verið varðveittar og hverjum fórnað.

Umhverfisáhrif á rekstrartíma

Almennar athugasemdir og ábendingar varðandi losun mengandi efna.

Í frummatsskýrslunni eru kynnt þynningasvæði fyrir losun mengandi efna frá álveri Fjarðaáls, bæði fyrir loftborin efni og fyrir dreifingu efna í sjó. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við stærð eða legu þynningarsvæða. Þynningasvæði eru skilgreind þannig í reglugerð nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun:

„Þynningasvæði er sá hluti viðtaka þar sem þynning mengunar á sér stað og ákvæði starfsleyfis kveða á um að mengun megi vera yfir umhverfismörkum eða gæðamarkmiðum“.

Umhverfisstofnun bendir á að með því að samþykkja að leggja svæði undir þynningarsvæði fyrir álver er um leið samþykkt takmörkun á nýtingu viðkomandi svæðis,

t.a.m. verður ekki samþykkt matvælaframleiðsla, föst búseta eða nýting til beitar. Rekstur álvers hefur í för með sér losun mengandi efna, og eru til skilgreind umhverfismörk fyrir flest þeirra. Í framlagðri frummatsskýrslu er gerð grein fyrir þessari losun og dreifingu efna í andrúmsloft og í sjó. Fyrir öll þessi efni uppfylla þær niðurstöður umhverfismörk efnanna utan við uppgefin þynningasvæði. Umhverfisstofnun telur þó að skorti á umfjöllun um útstreymi gróðurhúsalofttegunda og mengunarefna sem berast langar leiðir með loftstraumum.

Umhverfisstofnun bendir á að í töflu 12.1 í frummatsskýrslu, þar sem tilgreindir eru þeir meginþættir umhverfisins sem verða fyrir áhrifum af rekstri álvers, eru ekki tiltekin hnattræn áhrif gróðurhúsalofttegunda og losun mengunarefna sem berast langar leiðir með loftstraumum. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar um matsáætlun, dags. 2. september 2005, var sérstaklega tilgreint að gera skuli grein fyrir því í matsskýrslu hvernig áætluð losun gróðurhúsalofttegunda frá álverinu samrýmist stefnu stjórnvalda um aðgerðir til að draga úr losun þeirra. Þá telur Skipulagsstofnun æskilegt að í matsskýrslu komi fram hvort og þá hvernig unnt væri að stuðla að bindingu kolefnis í stað þess sem álverið losar ef til þess kæmi að kröfur yrðu hertar á næsta skuldbindingatímabili Kyoto-bókunarinnar. Ekkert er um þennan þátt fjallað í kaflanum um áhrif á rekstartíma, einungis almenn umfjöllun í 5. kafla. Ekki er heldur fjallað um útstreymi og hnattræn áhrif mengunarefna sem berast langar leiðir s.s. PAH.

Forsendur útreikninga

Umhverfisstofnun saknar að í frummatsskýrslu er þess ekki getið hvort og þá hvaða munur er á skautum með mismunandi brennisteinsinnihald með tilliti til annarra mengandi efna s.s. þungmálma. Í samanburði á dreifingu loftmengunar með þurrhreinsun eingöngu annars vegar og hins vegar með þurr- og vothreinsun er miðað við mismunandi skaut, í fyrra tilvikinu með 1,8% brennistein en 3% í hinu seinna. Einnig vekur athygli að ekki er í skýrslunni fjallað um leiðir til að draga úr neikvæðum áhrifum vothreinsunar, t.d. með hærri skorsteinum, hitun útblásturs eða öðrum leiðum.

Samkvæmt lýsingu í frummatsskýrslu er ekki áætlað að leiða útblástur frá skautkælingu í gegn um vothreinsun jafnvel þó að sú leið yrði valin. Þar af leiðandi er í útreikningum um dreifingu loftmengunar gert ráð fyrir meiri losun á flúor heldur en ef allur útblástur yrði leiddur í gegn um vothreinsivirki, miðað við einfalda skoðun á gildum í töflum 4.1 og 4.2.

Umhverfisstofnun bendir á að í listanum yfir viðmið (kafla 12.1.2) vantar tvo skuldbindandi alþjóðlega samninga, OSPAR samninginn um verndun hafrýmis NA-Atlantshafsins, sem setur kröfur um mengun sjávar frá landi (t.d. frá álverum), og LRTAP samninginn um loftmengun sem berst langar leiðir en þar er m.a. fjallað um losun PAH-efna. Stofnunin undrast tilvísun til OILPOL frá 1954, samnings sem er úreltur og fjallar einungis um mengun frá skipum. Hvað skip varðar er nú í gildi svokallaður MARPOL 73/78 samningur.

Loftmengun frá álverinu.

Samkvæmt útreikningum í frummatsskýrslu og gögnum sem fylgja með henni uppfyllir álverið öll mörk um styrk loftborinna mengunarefna umhverfis álverið, hvort sem eingöngu er stuðst við þurrhreinsun ellegar vothreinsun bætt við. Umhverfisstofnun gerir þó athugasemdir við umfjöllun um loftmengun frá álverinu í frummatsskýrslunni og að ekki er fjallað um forsendur fyrir vali á mismunandi skautum eftir því hvort stuðst er við þurrhreinsun eingöngu eða vothreinsun er bætt við koma ekki fram.

Umhverfisstofnun bendir á að myndir í sjálfri matsskýrslunni eru ekki algerlega í samræmi við frummyndir í viðaukum. Hér má nefna samanburð á myndum 12.4a og 8.6 í viðauka 2 en þar sést að fjöldi skipta sem SO₂ greinist yfir mörkum er annars vegar yfir þéttbýlinu en í sjálfri skýrslunni er sýnt að svo verði út á sjó. Sama gildir um friðlandið Hólmaháls, samanborið einnig á myndum 12.3a og 8.5 o.s.v.frv. Sammerkt er að loftgæði innan þéttbýlis eru verri en gefið er í skyn í sjálfri frummatsskýrslunni.

Brennisteinn (SO₂)

Við samanburð í frummatsskýrslu á útstreymi SO₂ með þurrhreinsun annars vegar og þurr- og vothreinsun hins vegar hefði þurft að rökstyðja mismunandi forsendurnar (1,8% S í skautum fyrir þurrhreinsun eingöngu, 3% S við þurr- & vothreinsun). Umhverfisstofnun gagnrýnir einnig framsetningu á samanburði á áhrifum þurr- og vothreinsunar í frummatsskýrslunni.

Í frummatsskýrslu stendur að hæstu útreiknuðu gildi séu hærri með vothreinsun (sbr. kafla 12.1.3.2.1 á bls. 88). Á myndum 12.1 – 12.3 og 12.5 kemur hins vegar fram að styrkur SO₂ er lægri utan þynningarsvæðis að viðbætti vothreinsun (b-myndir).Þrátt fyrir notkun skauta með nær tvöfalt meiri brennistein er styrkur SO₂ utan þynningarsvæðis því mun lægri ef vothreinsun er bætt við fyrirhugað framleiðsluferli.

Í drögum að starfsleyfi sem fylgir með frummatsskýrslunni er tilgreind mörk á losun SO₂ 14 g/tonn af framleiddu áli. Umhverfisstofnun bendir á að í starfsleyfi því sem unnið var og gefið út af Umhverfisstofnun fyrir álver Reyðaráls var miðað við að hámarki 12 kg/tonn ál. Ekki kemur fram í frummatsskýrslunni skýring á því hvers vegna Fjarðaál dregur úr kröfum hvað þetta varðar.

Samkvæmt viðmiðunum um þynningarsvæði er gert ráð fyrir því að styrkur efna sé þar yfir viðmiðunarmörkum.Meðan sá styrkur er undir heilsuverndarmörkum verður ekki gerð athugasemd þar um. Það sem skiptir máli varðandi umhverfisáhrif vegna losunar mengunarefna er hver þau áhrif verða utan þynningarsvæðis. Í skýrslunni kemur fram að báðar hreinsunaraðferðir uppfylla þau skilyrði þó að heildarlosun mengunarefna í andrúmsloft sé meiri ef stuðst er eingöngu við þurrhreinsun.

Loftkennt flúoríð

Eins og rakið er í umfjöllun um forsendur útreikninga á mengun frá álverinu, er ekki í frummatsskýrslu fjallað um leiðir til þess að draga úr losun loftkennds flúoríðs þegar notuð er vothreinsun að viðbætti þurrhreinsun. Samkvæmt útreikningum greinist meiri mengun með vothreinsun en án (myndir 12.7 og 12.8). Ekki er ljóst hvaða áhrif það

myndi valda ef aflofti frá skauthreinsun (sbr. mynd 4.3.) yrði leitt um vothreinsistöðina né hverjir væru kostir og gallar þess að notast við hærri skorsteina en vothreinsunin gerir ráð fyrir (40 m), hugsanlega með upphitun á útstreymi.

Hvort sem er greinist styrkur loftborins flúoríðs vel undir umhverfismörkum utan þynningarsvæðis og gerir Umhverfisstofnun ekki athugasemdir þar við. Stofnunin bendir á að í töflum 4.1 og 4.2 í frummatsskýrslu er ekki sýnd heildarlosun flúoríða yfir árið frá álverinu, einungis á vaxtartíma gróðurs (1. apríl til 30. september).

PAH-efni

PAH-efni falla undir ákvæði LRTAP samningsins um loftmengun sem berst langar leiðir (Long-Range Transboundary Air Pollution) en ekkert er í frummatsskýrslu fjallað um þann þátt. Ljóst er að með vothreinsun er dregið úr magni PAH-efna sem berast út í andrúmsloftið, en magn í sjó aukið. Hvað varðar dreifingu PAH-efna gilda sömu athugasemdir og um loftkennt flúor.

Svifryk

Svifryk getur valdið miklu heilsutjóni og veldur sérstaklega óþægindum fyrir fólk með öndunarfærasjúkdóma. Fram undir það síðasta hefur einkum verið horft til þess að takmarka magn svifryks sem er fínna en 10 míkron að stærð og hafa verið sett viðmiðunarmörk þar á í Evrópusambandinu og reyndar einnig hér (reglugerð nr. 251/2002). Núna upp á síðkastið hefur athygli manna meira dregist að enn fínna ryki ($PM_{2,5}$), svipað því sem barst hingað til lands með þrálátri austanátt í byrjun maí þessa árs. Svifryk $PM_{2,5}$ er sérlega hættulegt þar sem það smýgur djúpt inn í lungnaberkjur. Vegna eiginleika $PM_{2,5}$ svifryks hefur ekki verið talið mögulegt að setja ákveðin mörk þar sem talið er að svo fínt svifryk sé ætíð skaðlegt, sama í hversu litlu magni það er. Vegna þessa er lögð sífellt meiri áhersla á að draga úr styrk $PM_{2,5}$ í andrúmslofti

Umhverfisstofnun hefur ekki upplýsingar um samsetningu hlutfall $PM_{2,5}$ í svifryki sem berst frá álverum og þær upplýsingar koma ekki fram í frummatsskýrslu.

Í frummatsskýrslu kemur fram hærri styrkur svifryks í næsta nágrenni við þynningarsvæði álversins ef notast er við vothreinsun heldur en með þurrhreinsun eingöngu (myndir 12.11 og 12.12), hvort sem er ársmeðaltal eða hæsti reiknaði sólarhringsstyrkur. Hvað það varðar gilda sömum athugasemdir og um loftkennt flúor.

Gróðurhúsalofttegundir

Megin gróðurhúsalofttegundir sem streyma frá álveri Fjarðaáls eru koldíoxíð (CO_2 og fjölflúorkolefni (PFC). Ísland hefur skuldbundis sig til að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda, í samræmi við Kyoto-bókun loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC). Með hinu svonefnda íslenska ákvæði með Kyoto bókuninni er losun CO_2 frá iðnaðarfyrirtækjum sem nýta hreina orku undanþegin frá almennum CO_2 kvóta Íslands, enda leiði þau til meira en 5% aukningu á losun CO_2 . Íslenska ákvæðið nær ekki yfir aðrar gróðurhúsalofttegundir, þ.m.t. PFC. Ekki er í matsskýrslu getið um hvernig losun þeirra efna fellur að ákvæðum UNFCCC og skuldbindingum Íslands, ellegar um mótvægisáðgerðir gegn neikvæðum áhrifum PFC.

Útblástur CO₂ er í beinu sambandi við framleiðslu áls og verður ekki með góðu móti dregið úr þeirri losun a.m.k. miðað við viðtekna tækni í áliðnaði í samræmi við BAT. PFC myndast við spennusveiflur í rafgreiningarkerjum og af gróðurhúsaslofttegundunum er einkum hægt að draga úr myndun PFC í framleiðsluferli álbræðslunnar.

Umhverfisstofnun bendir á að ekki er í matsskýrslu fjallað um leiðir til að vinna á móti losun gróðurhúsalofttegunda líkt og sérstaklega var tilgreint í niðurstöðu Skipulagsstofnunar um tillögu matsáætlun vegna álversins, dags. 2. september 2005. Ekki kemur heldur fram í frummatsskýrslu hvort og þá hvernig unnt verði að stuðla að bindingu kolefnis í stað þess sem álverið losar ef til þess kemur að kröfur verði hertar á næsta skuldbindingatímabili Kyoto-bókunarinnar.

Frárennsli frá álverinu

Frárennsli frá álverinu er einkum af tvennum toga, skólp frá byggingum og afrennslisvatn annars vegar og hins vegar frárennsli frá sjálfu álverinu ef vothreinsun verður bætt við þurrhreinsivirki versins.

Skólp og afrennslisvatn

Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við fyrirhugað fyrirkomulag. Stofnunin telur að það sé til eftirbreytni hvernig framkvæmdaraðili hyggst koma þeim málum fyrir.

Frárennsli frá vothreinsistöð.

Ef ákveðið verður að leiða útblástur frá álveri Fjarðaáls í gegn um vothreinsistöð leiðir það af sér streymi efna til sjávar. Hér er aðallega um að ræða brennistein, flúor, svifagnir og PAH.

Brennisteinn (SO₂)

Þegar útblástur frá kerskála er leiddur í gegn um vothreinsivirki oxast SO₂ og leysist upp í skaðlaust form (SO₄). Hins vegar leiðir efnahvarfið annars vegar til myndunar síru og hins vegar lækkar hlutur lauss súrefnis. Sírustig sjávar umhverfis útrás lækkar því nokkuð. Greinanleg áhrif eru þó vel innan skilgreinds þynningarsvæðis í sjó.

Hið sama má segja um styrk uppleysts súrefnis í sjó, sem nær fullum styrk innan þynningarsvæðis og gætir því ekki áhrifa þessara þátta þar fyrir utan.

Flúor (F) og svifryk

Samkvæmt umfjöllun í frummatsskýrslu gætir áhrifa losunar á flúor og svifagna eingöngu í allra næsta nágreinni útrásarinnar. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við umfjöllun í skýrslunni.

PAH-efni

Umfjöllun um áhrif af losun PAH-efna frá vothreinsistöð í frummatsskýrslu er takmörkuð. Umhverfisstofnun saknar þess að ekki skuli fjallað um hugsanlega uppsöfnun PAH í lífríki, t.d. krækling innan sem utan þynningarsvæðis, og hvort uppsöfnunin hefði áhrif á nýtingu á krækling.

Hljóðstig

Umhverfisstofnun bendir á að ekki er í frummatsskýrslu fjallað um hljóðstig í átt að friðlandinu og fólkvanginum Hólmanes, né suður yfir fjörð. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að innan hins friðlýsta svæðis uppfylli hljóðstig sömu kröfur og utan við glugga íbúðarhúsa enda sækir fólk til slíkra svæða til náttúruupplifunar og útivistar í kyrrð.

Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við útreikninga og niðurstöður í matsskýrslu hvað varðar hljóðstig í vinnubúðum eða í þéttbýlinu í Reyðarfirði.

Umhverfisáhrif af tengdri starfsemi

Sjóflutningar

Fram kemur í frummatsskýrslu að mest allir aðflutningar til og frá álverinu verði um höfnina að Hrauni við hlið álversins og að áætlað sé að um 150 skip sigli árlega inn Reyðarfjörðinn og leggist að bryggju beinlínis til þjónustu við álverið. Umhverfisstofnun bendir á að í skýrslunni kemur ekki fram hver áætluð sé stærð þeirra skipa sem sigla með afurðir álversins. Hér er um að ræða umtalsverða aukningu á skipasiglingum frá því sem fyrir er. Umhverfisstofnun bendir á að ekki hefur farið fram áhættumat vegna þessara siglinga með tilliti til bráðamengunar hafs og stranda en fjölmargir boðar, grynningar og rastir eru á eða nálægt siglingaleið inn og út úr Reyðarfirði. Úti fyrir Austurlandi, og þá ekki síst við Reyðarfjörð, er einnig sérlega þokusælt.

Umhverfisstofnun telur að gera þurfi sérstaka viðbragðsáætlun sem byggi á áhættumati varðandi skipasiglingar stórra skipa (t.d >3.000 t) um Reyðarfjörð til þess að tryggja að öll viðbrögð verði fúmlaus ef eitthvað bregður út af. Umhverfisstofnun telur og að nokkra þætti vanti í áhættugreininguna varðandi ógnina af sjóflutningum. Hér má nefna strendur og þá umhverfisógn ef verður mengunaróhapp í sjóflutningum vegna álversins, sem og á fiskeldi í Reyðarfirði og umfjöllun um gróðurlendi, s.s. votlendi er takmörkuð.

Vöktun og eftirlit

Umhverfisstofnun gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við að fylgst verði með styrk flúors í gróðri, fódurbæti og jarðvegi í staðinn fyrir vöktun á styrk flúor í sauðfé. Hins vegar telur stofnunin að það væri styrkur að gera úttekt á sláturfé áður en verksmiðjan verður gangsett þannig að bakgrunnsstyrkur sé þekktur ef einhverra hluta vegna kemur upp vandamál síðar meir.

Jafnframt telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að fylgst sé með áhrifum reksturs álversins á hreindýrastofninn í Reyðarfirði.

Umhverfisstofnun bendir á að í drög að tillögu að starfsleyfi sem kynnt er í viðauka I með frummatsskýrslu gætir ósamræmis við ákvæði reglugerðar nr. 1078/2005, um tryggingar skipa og starfsemi á landi vegna bráðamengunar, sbr. og 16. og 18. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Vísar stofnunin hér einnig til umfjöllunar um sjóflutninga frammar í þessari umsögn.

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Reykjavík 8. júní 2006

Umsögn Landverndar um frummatsskýrslu um mat á umhverfisáhrifum Álvers í Reyðarfirði

Frummatsskýrsla fyrir álver í Reyðarfirði Fjarðarbyggð er að afar vel unnin og ljóst að skýrsluhöfundar hafa engu til sparað í líkanagerð til að spá fyrir um dreifingu mengandi efna. Rétt er að vekja sérstaklega athygli á því að í viðauka 8 við frummatsskýrsluna er að finna áhættugreiningu en eftir því er best verður að komist er þetta í fyrsta sinn á Íslandi sem slík greining er gerð í tengslum við mat á umhverfisáhrifum álvers. Landvernd hefur kynnt sér fyrirbyggjandi gögn m.a. með þáttöku í kynningarfundum Alcoa á Hótel Nordica 2. maí og er þeirrar skoðunar að framsetning gagnanna sé gagnsæ og auðskilin.

Landvernd gerir nokkrar athugasemdir við frummatsskýrsluna. Samtökin telja að höfnun á vothreinsibúnaði (valkosti B) sé illa rökstudd og að loftgæði í nánasta nágrenni Reyðarfjarðar eigi að vega þyngra en sú lítillaga hækkun á hugsanlegri áhættu fyrir vistkerfið innan og við þynningarsvæðið.

Þá fagna samtökin því að í frummatsskýrslunni, þó einkum og sér í áhættugreiningunni, kemur í ljós að vothreinsun mun ekki hafa teljandi áhrif á vistfræði sjávar. Þessi niðurstaða er í samræmi við það sem samtökin hafa í gegnum tíðina bent á.

Samtökin telja að valkostur B í frummatsskýrslunni sé óraunhæfur valkostur þar sem hægt er að ná betri árangri með ódýrari mengunarvarnaráðuneyti eins og kynnt verður síðar í umsögn þessari, þ.e. kostir C og D. Samtökin telja að í matsskýrslu eigi annarsvegar að fjalla um valkost A og hinsvegar valkost C. Ef sett verða fram tæknileg rök sem gera valkost C óraunhæfan ætti að fjalla um valkost D. Valkostur B á hinsvegar ekki heima í endanlegri matsskýrslu þar sem um óraunhæfan valkost er að ræða eins og nánar verður rökstutt síðar í þessari umsögn.

Landvernd er þeirrar skoðunar að flokkun á umhverfisáhrifum m.t.t. áhrifa á loftgæða sé ekki í samræmi við niðurstöður þeirra dreifingarlíkana sem frummatsskýrslan byggir á. Þrátt fyrir að dreifingarspá fyrir valkostu A (þurrhreinsun) geri ráð fyrir að skammtímagildi SO₂ fari yfir heilsuverndarmörk í nánasta nágrenni þéttbýlisins á Reyðarfirði flokka skýrsluhöfundar áhrifin sem „óveruleg“. Í þeim flokkunarskala sem byggt er á flokkurinn „óveruleg“ hlutlaus, þ.e.a.s. hvorki jákvæð né neikvæð áhrif.

Í meðfylgjandi greinargerð, sem er hluti af umsögn Landverndar, eru gerðar frekari athugasemdir.

Með vinsemd og virðingu,

Bergur Sigurðsson framkvæmdastjóri.

Gerinargerð Landverndar

umsögn um frummatskýrslu um mat á umhverfisáhrifum álvers í Reyðarfirði Fjarðarbyggð

Greinargerð þessi er hluti af umsögn Landverndar.

Efnisyfirlit

I. Forsendur fyrir höfnun á vothreinsibúnaði.....	3
Eru vothreinsun hafnað af efnahagslegum ástæðum?.....	4
II. Áhrif vothreinsunar á vistkerfi sjávar.....	5
III. Valkostir mengunarvarna.....	5
Er valkostur B raunhæfur valkostur?	7
Raunhæfir valkostir við hönnun á vothreinsivirki, kostir C og D.....	8
IV. Loftgæði samkvæmt valkosi A.....	9
V. Loftgæði samkvæmt valkosi B	10
VI. Losunartölur eftir valkostum A, B, C og D.	11
VII. Losun gróðurhúsalofttegunda.....	12

I. Forsendur fyrir höfnun á vothreinsibúnaði

Í frummatsskýrslunni kemur fram að þurrhreinsun verði fyrir valinu þar sem „*áhætta fyrir vistkerfi er lítillega hærri þegar vothreinsun er notuð*“ eins og sjá má hér að neðan.

„Áhættugreining fyrir vistkerfi sýndi að einhverjar breytingar gætu átt sér stað á plöntusamfélögum innan þynningarsvæðisins. Stofnar grasbíta eins og rjúpu, sauðfjár og hreindýra munu líklega ekki verða fyrir áhrifum, en hagamýs gætu orðið fyrir áhrifum á takmörkuðu svæði innan þynningarsvæðisins. Áhætta fyrir vistkerfi er lítillega hærri þegar vothreinsun er notuð en þegar eingöngu er beitt þurrhreinsun. Því er mælt með þeim kosti að eingöngu verði beitt þurrhreinsun til að hreinsa útblástur frá álverinu.“
(Frummatsskýrsla bls. ii Undirstrikun Landvernd)

Landvernd hefur lengi verið talsmaður þess að nota vothreinsun í aliðnaði þar sem sú aðferð stuðlar að betri loftgæðum með því að lækka styrk SO₂ og flúoríðsefna án þess að það hafi teljandi áhrif á vistfræði sjávar. Niðurstaða skýrsluhöfunda, um aukna áhættu fyrir vistkerfi sé vothreinsun notuð, kemur samökunum á óvart. Vegna þessa hafa samtökin lagt ríka áherslu á að kynna sér áhættugreininguna með það fyrir augum að sjá hvaða mengunarþættir það eru sem valda því að hætta fyrir vistkerfið er talin lítillega hærri þegar notast er við vothreinsun. Einnig lögðu samtökin áherslu á að kanna í hverju sú lítillega aukna áhætta felst.

Þegar viðauki 8 er rýndur kemur í ljós að áhætta hvað varðar gróðurfar þegar vothreinsun er notuð nær aðeins til hugsanlegra áhrifa „*if any*“ og þessi hugsanlegu áhrif virðast afar lítil og e.t.v. ógreinanleg, „*subtle*“.

„Thus, the ecological effect, if any, of the predicted exceedances of fluoride toxicity thresholds for plants is likely to consist of subtle, localized changes in plant communities favoring more tolerant species such as heather/heath and grasses“ (Viðauki 8 bls. XIV Undirstrikun Landvernd)

Breytingar á gróðurfari innan þynningarsvæðis þurfa í sjálfu sér ekki endilega að vera neikvæð áhrif og því vandséð að þessar hugsanlegu örsmáu breytingar séu aðal ástæða þess að fallið sé frá vothreinsun.

Hvað varðar dýraríkið þá er í áhrifunum lýst þannig í viðauka 8:

„However, if it is assumed that the wildlife receptors consume 100 percent heather, modeled toxicity thresholds are exceeded at some points for the rock ptarmigan and wood mouse and the threshold is exceeded by a wider margin and at more points under the alternative (with seawater scrubber) scenario than the base case (without seawater scrubber) scenario. These results are based on several conservative assumptions regarding exposure and toxicity.“
(Viðauki 8 bls. XIV Undirstrikun Landvernd)

Hér má sjá að til þess að áhrifin á lífríkið séu greinanleg þarf að gefa sér þær forsendur að rjúpur og mýs nærist einungis á lyngi og einungis innan þynningarsvæðis eða í nánasta nágrenni við það. Ljóst er að þessar forsendur geta ekki undir nokkrum kringumstæðum átt við um rjúpu þar sem búsvæði hennar er umtalsvert stærra en iðnaðarsvæði Alcoa.

Búsvæðaval mýsa hefur ekki verið rannsakað nógu vel til þess að hægt sé að meta líkurnar á því að mýs haldi sig innan þynningarsvæðis og í nánasta nágrenni þess sinn stutta líftíma. Forsendan um 100% lyngát er afar varfærin og allt að því langsótt.

Rannsóknir Sven Axels Bengtsons í Vík í Mýrdal benda til þess að mýs nærist helst á fræjum en síðan á skordýrum, áttfættlum og lirfum en grænir plöntuhlutar (þ.m.t. lyng) er aftur á móti neyðarbrauð. Rannsóknir á hagamúsum á Kjalarnesi benda til þess að kjörfæði músa séu fræ og ber, annað val eru skordýr, áttfætlur og lirfur en grænir plöntuhlutar eru hinsvegar neðarlega á óskalista músanna. Þessar niðurstöður eru í samræmi við fjölmargar erlendar rannsóknir og í samræmi við það að tennur og meltingafæri hagamúsarinnar eru ekki vel aðlöguð til neyslu og meltingar á grænum plöntuhlutum. Þá er rétt að halda því til haga að hugsanleg áhrif á afkomu músa á afar smáu landssvæði í Reyðarfirði geta undir engum kringumstæðum haft mælanleg áhrif á músastofna Austurlands hvað þá heldur á músastofna Íslands.

Að öllu samalögðu virðist hin opinbera ástæða fyrir höfnun á vothreinsibúnaði þ.e.a.s. „áhætta fyrir vistkerfi er lítillaga hærri þegar vothreinsun er notuð“ á afar veikum rökum reist. Alls óvíst er að um áhættu sé að ræða og ef um áhættu er að ræða þá er hún bundin við þynningarsvæðið og nánasta nágrenni þess og takmarkast við smávægilegar breytingar á gróðurfari og áhrifum á staðbundinn músastofn sem kys að nærast ekki á kjörfæðu músa. Engar rannsóknir sem benda til þess að sá músastofn sé til eru kynntar í frummatsskýrslunni.

Eru vothreinsun hafnað af efnahagslegum ástæðum?

Ljóst er að vothreinsibúnaður er umtalsvert dýrari í en þurrhreinsibúnaður einn og sér bæði hvað varðar stofnkostnað og rekstrarkostnað. Vothreinsibúnaðurinn er í grundvallaratriðum hrein viðbót við þurrhreinsibúnaðinn og þar með er um meiri fjárfestingu að ræða. Þá þarf töluverða raforku til þess að knýja búnaðinn sem gerir það að verkum að rekstrarkostnaður verður hærri enn ef einungis væri um þurrhreinsibúnað að ræða. Með því að kaupa ódýrari kol með herra brennisteinsinnihaldi er hægt að draga nokkuð úr hráefniskostnaði en fram kom á kynningarfundum Alcoa að sá sparnaður er minni en aukningin í rekstrarkostnaði.

Sé það svo að vothreinsibúnaði sé hafnað af efnahagslegum aðstæðum þá rúmast sú höfnun innan skilgreiningarinnar á bestu fáanlegu tækni sem er skilgrend með eftirfarandi hætti í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir:

„Með bestu fáanlegri tækni er átt við framleiðsluaðferð og tækjakost sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs. Tækni nær til framleiðsluaðferðar, tækjakosts, hönnunar mannvirkja, eftirlits og viðhalds búnaðarins, svo og starfrækslu hans. Með fáanlegri tækni er átt við aðgengilega framleiðsluaðferð og tækjakost (tækni) sem þróður hefur verið til að beita í viðkomandi atvinnurekstri og skal tekið mið af tæknilegum og efnahagslegum aðstæðum. Með bestu er átt við virkustu aðferðina til að vernda alla þætti umhverfisins.“ [Undristrikanir Landvernd]

Ljóst er að um umtalsverðar fjárhæðir er að ræða bæði hvað varðar rekstur og fjárfestingu. Hugsanlega getur framkvæmdaraðili fært haldbær rök fyrir því að vothreinsibúnaði skuli hafnað af efnahagslegum ástæðum. Til þess þyrfti þó að framkvæma svo kallaða cost benefit greiningu, þ.e.a.s. að leggja mat á umhverfislegan ávinning og efnahagslegan tilkostnað sem hlýst af notkun vothreinsibúnaðar. Séu efnahagslegu þættirnir hin raunverulega ástæða fyrir höfnun á vothreinsibúnaði væri rétt að skýrsluhöfundar myndu gera skilmerkilega grein fyrir því í endanlegri matsskýrslu.

II. Áhrif vothreinsunar á vistkerfi sjávar

Á undanförunum árum hefur nokkur umræða farið fram um mengunarvarnir álvera og valkostina tvo sem eru annarsvegar þurrhreinsun ein og sér og hinsvegar þurrhreinsun að viðbætti vothreinsun. Í frummatsskýrslunni er þessum valkostum gerð ágæt skil og í ljós kemur að vothreinsun mun ekki hafa neikvæð áhrif á lífríki sjávar. Einu efnin sem kann að vera skaðlegt að veita til sjávar eru í þessu tilfelli svokölluð PAH efni. Í frummatsskýrslunni segir eftirfarandi um áhættuna af þeim efnum:

„Af áhættugreiningunni var ályktað að hæsti reiknaði styrkur PAH og flúoríðs eru vel neðan marka þar sem búast má við neikvæðum áhrifum og í sumum tilfellum mörgum stærðargráðum undir.“

(Frummatsskýrslan bls. 111)

Í ljósi þessa orkar tvímælis að í frummatsskýrslunni segir einnig:

*„Umhverfisáhrif frárennslis á umhverfisþættina sjó og lífríki sjávar verða **óveruleg** nema þegar vothreinsibúnaður er notaður, þá verða þau **nokkuð neikvæð í allra næsta nágrenni við útrásina.**“*

(Frummatsskýrslan bls. 112 – feitletrun frummatsskýrslan undirstrikun Landvernd)

Ef flokka á þessi áhrif sem nokkuð neikvæð þyfti að skilgreina betur hvað átt er við með „allra næsta nágrenni við útrásina“ en ætla má að um afar lítið svæði sé að ræða og hugsanlega væri réttara að segja „við útrásar opið“. Hér virðist í frummatsskýrslu gert meira úr neikvæðum áhrifum vothreinsivirkis á lífríki sjávar en frumgögnin gefa tilefni til. Þannig segir í áhættugreiningunni eftirfarandi um áhrif á vistkerfi:

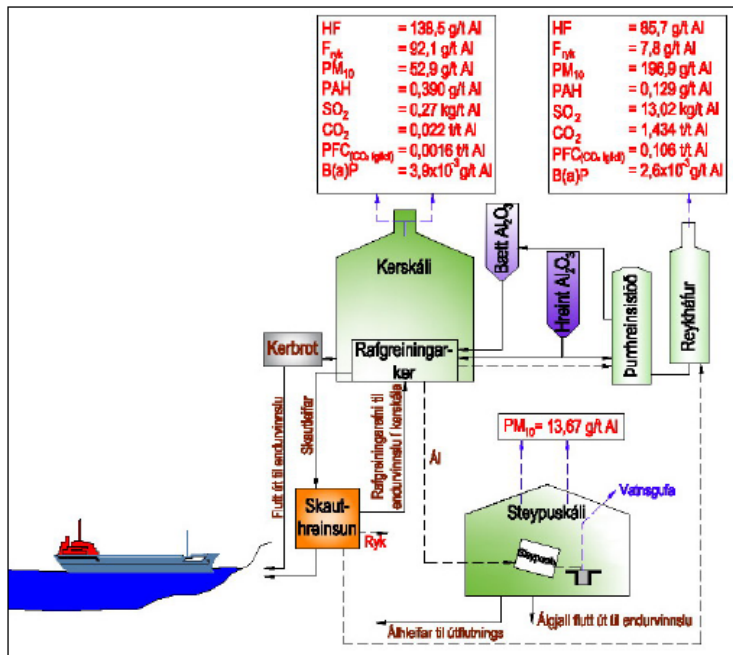
„Exponent (2005) determined that loading of PAHs to the fjord by seawater scrubbers would result in no appreciable ecological effects.“

(Bls. 2-6 í viðauka 8)

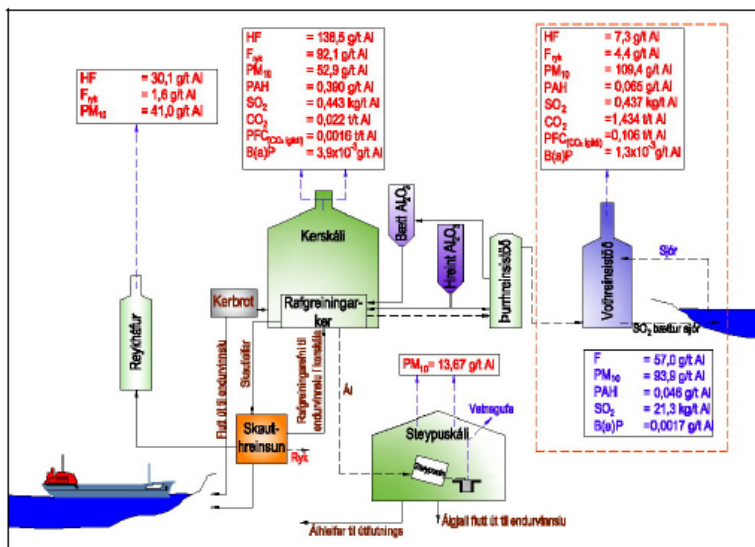
Á ofanrituðu má sjá að áhrif á vistkerfi sjávar eru ekki þess eðlis að stætt er á að hafna vothreinsun á grundvelli þeirra. Landvernd fagnar þessari niðurstöðu þar sem í umræðunni undanfarin ár hefur verið látið í það skína að vothreinsun myndi hafa neikvæð áhrif á vistkerfi sjávar. Gott er að þeim misskilningi skuli hér með vera eytt.

III. Valkostir mengunarvarna

Í frummatsskýrslunni eru settir upp tveir valkostir. Annarsvegar kostur A, sbr. mynd 1, þurrhreinsun og hinsvegar kostur B, sbr. mynd 2, sem er þurrhreinsun að viðbætti vothreinsun. Landvernd leggur til að í endanlegri matsskýrslu verði í staðinn fyrir kost B skoðaður kostur C og til vara kostur D. Kostir C og vara kosturinn D verða kynntir hér að neðan, sbr. myndir 3 og 4.



Mynd 1. Valkortur A þurrhreinsun. Í þessum valkosti er gert ráð fyrir að útblástur frá rafgreiningunni sé einungis hreinsaður með þurrhreinsivirki og síðan blásið út um 78 m háan skorstein. Útblæstri frá skautahreinsun er þá blásið óhreinsuðum inn í sama skorsteininn. Hitastigið á útblæstrinum er hátt eða um 89°C sem stuðlar að góðri dreifingu mengandi efna.



Mynd 2. Valkortur B þurrhreinsun að viðbættri vothreinsun. Í þessum valkosti er gert ráð fyrir að útblástur frá rafgreiningunni sé hreinsaður með þurrhreinsivirki og síðan með vothreinsivirki áður en hann er leiddur út um fjóra 40 m háa skorsteina sem eiga að tryggja nægjanlega dreifingu. Hitastig útblástursins frá vothreinsivirkinu er u.þ.b. 15°C og fellur reykurinn því hraðar niður en í valkosti A þar sem hitastigið er herra. Útblæstri frá skautahreinsun er í valkosti þessum valkosti blásið óhreinsuðum inn í 78 m háa skorsteininn. Hitastigið á útblæstrinum frá skautahreinsuninni er u.þ.b. 15°C. Landvernd gerir ágreining við þetta fyrirkomulag þar sem þessi valkostur virðist óraunhæfur sökum lítillar virkni og mikils kostnaðar eins og nánar verður rökstutt hér að neðan.

Er valkostur B raunhæfur valkostur?

Mikilvægt er að þeir kostir sem lagðir eru fram í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum séu raunhæfir. Til þess að valkostur geti talist raunhæfur verður hann að uppfylla það einfalda skilyrði að ekki sé hægt að ná sama eða betri árangri með ódýrari lausn.

Aðspurður á kynningarfundum Alcoa greindi Patrick Grover, einn af talsmönnum Alcoa, undirrituðum og fleirum frá því að ástæða þess að valið var að nota 78 m háa skorsteininn fyrir útblástur frá skautahreinsun í valkosti B væri einfaldlega sú að skorsteinninn væri til staðar. Það að skorsteinninn skuli hafa verið reistur áður en lögformlegt mat á umhverfisáhrifum fór fram orkar tvímælis þar sem ólöglegt er að hefja framkvæmdir fyrr en að umhverfismati loknu.¹ Þrátt fyrir dóm hæstarettar þann 9. júní 2005 valdi Alcoa að halda framkvæmdum áfram. Landvernd mun á þessum tímapunkti ekki elta ólar við þá ákvörðun Alcoa en samtökin geta þó undir neinum kringumstæðum fallist á að fjárfestingar sem eru raunhæfar einingar í valkosti A séu nýttar í valkosti B séu þær óraunhæfar þar.

Hér að neðan verða færð rök fyrir því að 78 m hár skorsteinn fyrir útblástur frá skautahreinsun er óraunhæfur hluti af valkosti B þar sem hægt er að ná betri árangri með ódýrari lausn.

Eins og fram kemur í frummatsskýrslu kemur fram að hæð skorsteina hefur takmörkuð áhrif á dreifingu á köldum útblæstri þar sem hann fellur tiltölulega hratt niður óháð skorsteinshæð.

„Reykháfar vothreinsivirkja (valkostur með vothreinsun) eru af staðlaðri hæð, 40 m. Hærri reykháfar myndu ekki ná sömu virkni hvað varðar lofdreifingu og næst með háum reykháfi þurrhreinsivirkja. Ástæða þess er að í vothreinsivirkjunum kólnar útblásturinn þannig að hraði hans og uppdrif minnka. Því er líklegt að útblástur frá vothreinsivirkjunum nái niður að jörðu nær álverinu, frekar en að dreifast og þynnast í meiri hæð yfir jörðu. Þetta á við jafnvel þótt hærri reykháfar væru notaðir. Niðurstöður loftdreifingarreikninga og áhættugreininga styðja þetta (sjá kafla 12).“

(Bls. 27 í frummatsskýrslu)

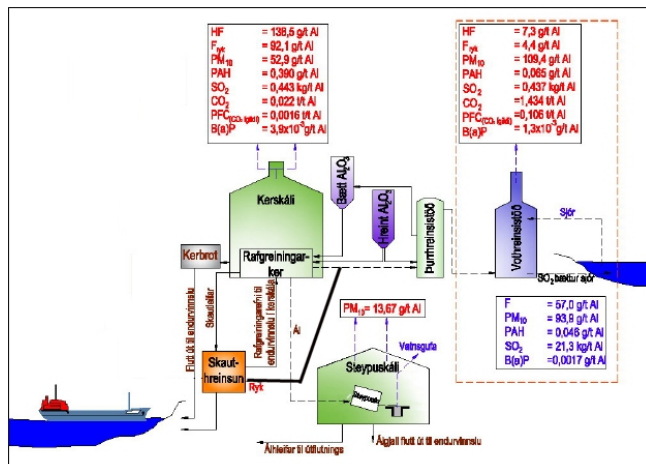
Þessar upplýsingar einar og sér verða til þess að menn hljóta að setja spurningarmerki við það að fjárfesta eigi í 78 m háum skorsteini þegar 40 m hár skorsteinn, sem eðli málsins samkvæmt hlýtur að vera ódýrari, myndi skila sambærilegum árangri.

Í kaflanum hér að neðan verður gerð grein fyrir valkostum C og D sem báðir eru ódýrari en valkostur B og munu skila meiri árangri m.t.t. bættra loftgæða. Með vísan í þá kröfu sem gera verður til raunhæfra valkosta þ.e.a.s. að ekki sé hægt að ná sama eða betri árangri með ódýrari lausn er það mat Landverndar að hér séu á ferðinni raunhæfari valkostir. Í hvorugu tilfellinu þarf að reisa 78 m háan skorstein en þess í stað þarf að fjárfesta í loftstokki sem myndi leiða útblástur frá skautahreinsun yfir í þurrhreinsistöðina í valkosti C eða yfir í vothreinsistöðina í valkosti D.

Til þess að geta rökstutt mál sitt betur hefur Landvernd óskað eftir kostnaðaráætlunum frá Alcoa en slík gögn hafa ekki borist. Vegna skorts á upplýsingum er því ekki hægt að gera nákvæman kostnaðarsamanburð en ljóst má vera að loftstokkur hlýtur að vera ódýrari kostur en 78 m hár skorsteinn. Ætla má að annar búnaður, s.s. blásarar o.fl. er í megin atriðum sambærilegur.

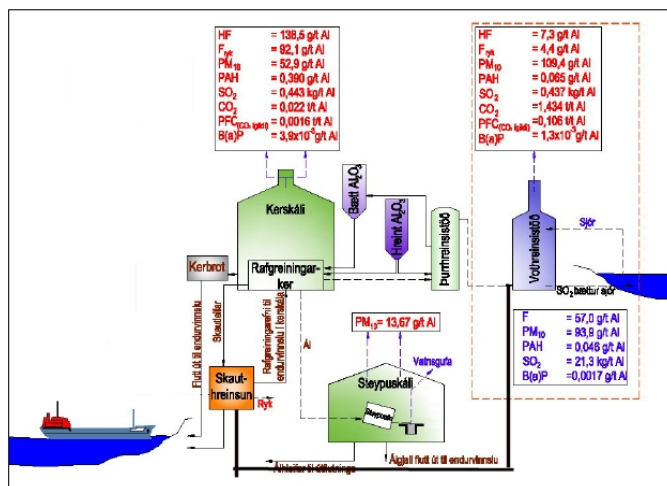
¹ Sbr. 13. gr. laga nr. 106/2000

Raunhæfir valkostir við hönnun á vothreinsivirki, kostir C og D.



Mynd 3 Valkostur C. Þurrhreinsun að viðbættri vothreinsun þar sem útblástur frá skautahreinsun fer í þurrhreinsivirkið og þaðan yfir í vothreinsistöðina ásamt útblæstri frá rafgreiningarkerjum.

Að líkindum þyrfti að auka eitthvað umfang hreinsivirkja við valkost C samanborið við valkost B þar sem hreinsivirkin þyrftu í báðum tilfellum að anna auknu rúmmáli lofts. Út frá matsskýrslu er erfitt að meta þessa aukningu þar sem Nm³/hrs fyrir hvern losunarpunkt er ekki að finna í töflunum í viðauka 2. Þó má ætla að megnið af útblæstri álversins megi rekja til rafgreiningarinnar en sá útblástur fer í bæði hreinsivirkin í kosti B og ættu því kostir C og D ekki að auka verulega á umfang hreinsivirkjana.



Mynd 4 Valkostur D. Þurrhreinsun að viðbættri vothreinsun þar sem útblástur frá skautahreinsun fer vothreinsivirkið ásamt lofti frá þurrhreinsistöðinni.

IV. Loftgæði samkvæmt valkosi A

Eins og sjá má á myndum 12.1 – 12.6 í frummatsskýrslunni þá mun SO₂ mengun skerða loftgæði í þéttbýlinu á Reyðarfirði ef valkostur A verður fyrir valinu einkum þegar kemur að skammtímagildum, þ.e.a.s. klukkustundargildum og sólahringsgildum. Samkvæmt valkosti B mun SO₂ mengun hinsvegar ekki hafa teljandi áhrif á loftgæðin við þéttbýlið.

Sérstaklega er vakin athygli á mynd 12.3 og 12.4 en þar má sjá að samkvæmt valkosti A má búast við að klukkustundargildi SO₂ mengunar fari yfir heilsuverndarmörk (350 µg/m³) einu sinni til tvisvar á ári í nánasta nágrenni við þéttbýlið. Í matsskýrslunni eru þessi mörk nefnd viðmiðunarmörk en rétt er að halda því til haga að þessi mörk eru sett til verndar heilsu manna og eru því í viðauka I við reglugerð nr. 251/2002 skilgreind sem heilsuverndarmörk.

Þá kemur einnig fram á mynd 12.5 og 12.6 að farið verður yfir viðmiðunarmörk sólarhringsgildis (50 µg/m³) á nokkrum stöðum í nágrenni þéttbýlisins. Hér er einnig rétt að halda því til haga að umrædd mörk eru sett til verndar gróðri og heilsu manna og eru því skilgreind sem gróður- og heilsuverndarmörk í rgl. 251/2002.

Þó svo að reglugerðin sem um ræðir heimili að farið sé yfir heilsuverndarmörkin oftar en loftdreifingarspár benda til þess að muni gerast er ekki hægt að útiloka að SO₂ mengun munin hafa neikvæð áhrif á viðkvæma einstaklinga, s.s. börn, gamalmenni og fólk með öndunarfærasjúkdóma. Benda má á faraldsfræðilegar rannsóknir frá Noregi² sem sýna skaðleg áhrif SO₂ og flúoríð mengunar við leyfilegan styrk efnanna, 20-24 µg/m³ af SO₂ og 3,1-3,3 µg/m³ af flúoríðum mælt sem mánaðar meðaltal. Ekki er hægt að slá því föstu að svo að slík áhrif muni greinast á Reyðarfirði þar sem styrkur efnanna í Noregi var hærri en reiknaður styrkur á Reyðarfirði. Engu að síður vekur það ugg að áhrif á heilsfar skuli geinast við jafn lágan styrk og raun ber vitni og við styrk sem er í námunda við viðmiðunarmörk.

Áhrif	Umhverfisþættir	Loft
	Framkvæmda- þættir	Útblástur
	Verulega jákvæð	
	Talsvert jákvæð	
	Nokkuð jákvæð	
	Óveruleg	X
	Nokkuð neikvæð	
	Talsvert neikvæð	
	Verulega neikvæð	

Með vísan í ofanritað er það mat Landverndar að flokkun á skýrsluhöfunda umhverfisáritum í töflu 14.2., sjá úrklippu hér að ofan, fái ekki staðist. Velta má fyrir sér hvort flokka eigi áhrifin sem nokkuð neikvæð, talvert neikvæð eða verulega neikvæð en ekki er hægt að fallast á hlutlausa afstöðu með því að merkja við óveruleg áhrif.

² V. Søyseth ofl. Allergy 1996 – 51.

Landvernd minnir á markmið reglugerðar nr. 251/2002 eru m.a:

„að viðhalda gæðum andrúmslofts þar sem þau eru mikil en bæta þau ella að því er varðar brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk og blý og halda loftmengun af völdum þessara efna í lágmarki og viðhalda þeim gæðum sem felast í hreinu og ómengdu lofti.“
[Undirstrikun Landvernd]

Sambærileg markmið er að finna í 1. tl. 1. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og 1. tl. 1. gr. reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði. Ljóst er að höfnun á vothreinsibúnaði samræmist ekki tilvitnuðum markmiðum laga og reglugerða þar sem frummatsskýrslan sýnir að valkostur A mun hafa neikvæð áhrif gæði andrúmslofts.

Hvað varðar umhverfisstyrk flúoríða, sem Alcoa virðist hugleikinn á þessu stigi máls, þá er rétt að benda á það bæði kostur A og B rúmast innan tillögu Umhverfisstofnunnar að starfsleyfi, sbr. viðauka 1. Það er því ekki að kröfu Íslenkra stjórnvalda sem Alcoa tekur jafn ríkt tillit til meintrar aukingar á áhættu fyrir vistkerfið og raun ber vitni.

Rétt er að halda því til haga að þegar starfsleyfistillaga fyrir það starfsleyfi sem nú er í gildi var auglýst sagði í tillögunni:

„Umhverfismörk fyrir flúoríð er sett 0,2 µg/m³ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert í samræmi við niðurstöður mats á umhverfisáhrifum.“

Að kröfu Alcoa var þessu ákvæði breytt og þegar starfsleyfið var gefið út hafði því verið breytt þannig:

„Umhverfismörk fyrir flúoríð er sett 0,3 µg/m³ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert.“

Ekki fæst betur séð en að hagsmunir hagamúsanna hafi fengið verulega aukið vægi í ákvörðunartökuferli Alcoa, a.m.k. ef marka má opinberu ástæðuna fyrir höfnun á vothreinsibúnaði.

V. Loftgæði samkvæmt valkosi B

Eins og sjá má á myndum 12.1 – 12.6 eru loftgæði í öllum tilfellum betri utan þynningarsvæðis m.t.t. SO₂ mengunar í valkosti B. Ekki er sérstaklega fjalla um þessa staðreynd í frummatsskýrslunni en þess í stað er bent á að SO₂ mengun innan þynningarsvæðis kunni að vera hærri í tilfelli B en í tilfelli A:

„Hæsta útreiknaða gildi ársmeðaltalsins er 10,9 µg/m³, sem er hærra en í tilfellinu þar sem eingöngu er notaður þurrhreinsibúnaður, en einnig vel fyrir neðan íslensk umhverfismörk (20 µg/m³).“
(Frummatsskýrsla bls. 88)

Á mynd 12.1 má sjá að hér er um eitt afar smátt svæði að ræða. Með tilliti til loftgæða utan þynningarsvæðis hefur þetta enga þýðingu. Þá er undarlegt að um einn punkt skuli vera að ræða þar sem SO₂ losunin í tilfelli B á að fara út um fjóra skorsteina auk mænis á kerskála. Maður skyldi því ætla að losunin sé ekki sú punktlosun sem sýnd er á myndum 12.1 – 12.6. Hér virðast því forsendur líkansins ekki í samræmi við það sem fram kemur í lýsingu á búnaðinum.

Hvað varðar aðra mengunarbætti, s.s. ryk, PAH og HF, er í mörgum tilfellum um hærri styrk að ræða í tilfelli B samanborið við tilefli A. Rækilega er gerð grein fyrir þessu í skýrslunni og ekki þörf á að skýra það frekar hér. Hinsvegar er rétt að benda á að utan þynningarsvæðis er styrkleiki þessara efna öllum tilfellum talsvert undir viðmiðunarmörkum og í flestum tilfellum stærðargráðum undir þeim. Í ljósi þessa skiptir afar litlu máli að styrkur þessara efna sé hærri í tilfelli B. Sama er ekki hægt að segja um muninn á SO₂ mengun þar sem tilfelli A fer yfir heilsuverndamörk í nánasta nágreppi þéttbýlisins en í tilfelli B er styrkurinn stærðargráðum undir þeim.

VI. Losunartölur eftir valkostum A, B, C og D.

Þar sem meint auking á áhættu fyrir vistkefi var rakin til flúoríð losunar hefur Landvernd reynt að leggja mat á flúoríð losun valkostanna fjögurra, excel skjal fylgir umsögninni til þess að hægt sé að skoða forsendur reikninganna.

Valkostur A		HF		Rykbundið HF	
Uppspretta	T - °C	g/tonn Al	t/ár	g/tonn Al	t/ár
Reykháfur 78 m	89	85,7	29,6	7,8	2,7
Kerskálar (mænir)	23	138,5	47,9	92,1	31,9
Samtals köld losun		138,5	47,9	92,1	31,9
Samtals heit losun		85,7	29,6	7,8	2,7
Samtals		224,2	77,5	99,9	34,6

Valkostur B		HF		Rykbundið HF	
Uppspretta	T - °C	g/tonn Al	t/ár	g/tonn Al	t/ár
Reykháfur 78 m	15	30,1	10,4	1,6	0,6
Votháfur 1	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 2	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 3	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 4	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Kerskálar (mænir)	23	138,5	47,9	92,1	31,9
Samtals köld losun		175,9	60,8	98,1	34
Samtals heit losun		0	0	0	0
Samtals		175,9	60,8	98,1	34

Valkostur C		HF		Rykbundið HF	
Uppspretta	T - °C	g/tonn Al	t/ár	g/tonn Al	t/ár
Reykháfur 78 m	89	0	0	0	0
Votháfur 1	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 2	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 3	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Votháfur 4	15	1,825	0,625	1,1	0,375
Kerskálar (mænir)	23	138,5	47,9	92,1	31,9
Samtals köld losun		145,8	50,4	96,5	33,4
Samtals heit losun		0,0	0,0	0,0	0,0
Samtals losun		145,8	50,4	96,5	33,4

Valkostur D		HF		Rykbundið HF	
Uppspretta	T - °C	g/tonn Al	t/ár	g/tonn Al	t/ár
Reykháfur 78 m	-	0	0	0	0
Votháfur 1	15	2,7	0,9	1,1	0,375
Votháfur 2	15	2,7	0,9	1,1	0,375
Votháfur 3	15	2,7	0,9	1,1	0,375
Votháfur 4	15	2,7	0,9	1,1	0,375

Kerskálur (mæmir)	23	138,5	48	92,1	31,9
Samtals köld losun		149,2	51,6	96,5	33,4
Samtals heit losun		0,0	0,0	0,0	0,0
Samtals		149,2	51,6	96,5	33,4

Eins og sjá má í töflunni hér að ofan má með leiðum C og D draga úr losun flúoríða samanborið við valkost B. Þorri flúoríðs losunar á þó rætur að rekja til mænis á kerskála og hefur breytingin ekki áhrif á þann þátt. Í valkosti C er köld losun aðeins 7,3 g/tonn Al meiri en losun í valkosti A (5% aukning) á meðan losun á heitu flúoríði lækkar um 85,7 g/tonn Al. Heildarlosun flúoríðs í valkosti A er 224,2 g/tonn Al samanborið við 145,8 g/tonn Al í valkosti C.

VII. Losun gróðurhúsalofttegunda

Á blaðsíðu 33 segir eftirfarandi:

„Útblástur gróðurhúsalofttegunda er reiknaður út frá gildum sem fengin eru úr leiðbeiningarreglum Alþjóðastofnunar áliðnaðarins. Þessar leiðbeiningarreglur eru viðauki við reglur nefndar um sjálfbæra þróun á vegum Alþjóðabankans (World Bank Council for Sustainable Development (WBCSD)). Í leiðbeiningarreglunum um útreikninga á magni gróðurhúsalofttegunda er að finna aðferðafræði sem skilar áreiðanlegum og gegnsæjum útreikningum á magni gróðurhúsalofttegunda.“

Hér virðist ekki vera rétt farið með heimildir. Við athugun Landverndar á tilvintaðri heimasíðu (á bls. 34) kom í ljós að heimildin er frá World Business Council for Sustainable Development. En sá félagsskapur á ekkert skilt við er Alþjóðabankann. Hér eru á ferðinni samtök 180 alþjóðlegra fyrirtækja þar sem Travis Engen, fulltrúi Alcan, er forstjóri og stjórnarformaður. Óljóst er hvort WBCSD skilgreini sjálfbæra þróun með svipuðum hætti og Sameinuðþjóðirnar en hinsvegar er ljóst að æskilegt er að skilgreiningar Sameinuðþjóðanna á sjálfbærri þróun séu hafðar að leiðarljósi fremur en skilgreiningar iðnaðarins.

Þá er á bls. 34 fjallað um áform Alcoa um bindingu á kolefni og þar kemur fram að fyrir tækið hafi sett sér markmið um að planta 10 milljónum trjáa um heim allan til þess að binda 250.000 m³ af CO₂ á ári á líftíma sínum. Erfitt er að átta sig á hvað átt er við með þessari framsetningu. Til þess að hægt sé að átta sig á umfangi bindingar þarf að gefa hana upp í sömu einingu og losunin er gefin upp í, þ.e.a.s. í tonnum.

Hér er rétt að vekja athygli á því að í báðum valkostum A og B er gert ráð fyrir 504.000 tonna losun af CO₂ á ári. Ætla má að votherinslosun hafi áhrif á losun CO₂ þar sem CO₂ leysist tiltölulega hratt upp sem CO₃²⁻ þess er þó að vænta að SO₂ muni eitthvað hægja á því ferli sökum lækkandi sýrustigs. Út frá töflum 4.1 og 4.3 má sjá að umrædd 496.200 tonn af CO₂ munu fara í gegnum u.þ.b. 95.000.000 tonn af sjó. Þ.e.a.s. hvert CO₂ tonn verður þvegið með u.þ.b. 190 tonnum af sjó. Við þennan þvott má ætla að hluti CO₂ leysist upp og berist til sjávar en ekki út í andrúmsloftið. Því virðist sem tafla 4.2. ofmeti losun á CO₂. Þegar mismunandi mengunarvarnir eru bornar saman þarf að sjálfsögðu að meta alla mengunarþætti sem viðkomandi búnaður hefur áhrif á. Það virðist ekki hafa verið gert í frummatsskýrslunni.



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
105 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frummatsskýrslu á umhverfisáhrifum 346 þúsund tonna álverksmiðju Alcoa Fjarðaáls á Reyðarfirði

Náttúruverndarsamtök Íslands krefjast þess að framkvæmdir við álver Alcoa Fjarðaáls verði stöðvaðar á meðan unnið er að mati á umhverfisáhrifum álversins.

Vakin er athygli á dómi Hæstaréttar frá 9. júní 2005 sem ómerkti úrskurð umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 þar sem staðfest var ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um að álver Alcoa Fjarðaáls fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu þyrfti ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum. Þar með staðfesti Hæstiréttur niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. janúar 2005.

Þrátt fyrir dóm Hæstaréttar voru framkvæmdir við byggingu álverksmiðjunnar ekki stöðvaðar og því borið við að í gildi væri framkvæmdaleyfi frá Fjarðabyggð og starfsleyfi útgefið af Umhverfisstofnun. Þetta er hundalógik því forsenda fyrir útgáfu leyfanna er að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram.

Hvorki íslensk stjórnvöld né Alcoa Fjarðarál hafa fært gild rök fyrir því að réttmætt sé að framkvæmdum við álverið skuli haldið áfram í trássi við niðurstöðu dómstóla. Náttúruverndarsamtök Íslands telja að með vísan til laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, að áframhaldandi framkvæmdir við álver Alcoa Fjarðaáls á Reyðarfirði séu ólögmætar á meðan ekki liggur fyrir mat á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar. Gera samtökin kröfu um að Skipulagsstofnun taki afstöðu til þessa.

Náttúruverndarsamtök Íslands gagnrýna Alcoa Fjarðaál fyrir að frummatsskýrslan er hálfu ári eftir áætlun. Ekki er staðið við við tímasetningar í matsáætlun en bygging álversins er þó haldið áfram af fullum krafti.

Nauðsynlegt er að framkvæmdir við álverksmiðju Alcoa á Reyðarfirði verði stöðvaðar á meðan unnið er að mati á umhverfisáhrifum hennar. Að öðrum kosti er væri brotið gegn tilgangi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Útblástur og mengun frá álverinu

Alcoa gerir ráð fyrir þurrhreinsun en hafnar að bæta við vothreinsun eins og lögð var áhersla á af mörgum í athugasemdum við drög að matsáætlun fyrirtækisins á síðasta ári. Vothreinsun hefði þó í öllum tilvikum dregið meira úr losun mengandi efna að magni til, hvort heldur miðað er við losun á hvert framleitt tonn eða heildarlosun (sjá töflu í fylgiskjali III). Mestu munar í losun brennisteinsdíoxíðs sem er 14-falt meiri með þurrhreinsun en með vothreinsun samkvæmt samanburði Alcoa og 24-föld þá miðað er við matsskýrslu Norsk Hydro árið 2001 frá mun stærri verksmiðju. (Sjá línurit í fylgiskjali IV). Hafa ber í huga að vothreinsun til viðbótar við þurrhreinsun er regla í mengunarvörnum álvera annars staðar á Norðurlöndum.

Alcoa áætla nú að heildarlosun brennisteinsdíoxíðs með þurrhreinsun verði 4595 tonn á ári en það er meira á hverja framleiðslueiningu en fyrirtækið gerði ráð fyrir í nóvember 2002, þ.e. 13,29 kg á tonn í stað 12 kg. Drög að nýju starfsleyfi fyrir verksmiðjuna sem fylgir með skýrslunni sem viðauki gera ráð fyrir að Umhverfisstofnun hækki losunarheimild samsvarandi úr 12 kg í 14 kg á hvert tonn.

Samanburður skv. matsskýrslum á því álveri sem Norsk Hydro hugðist reisa (420 þúsund tonna ársframleiðsla) og álveri Alcoa (346 þúsund tonna ársframleiðsla) leiðir í ljós meiri heildarlosun mengandi efna frá álveri Alcoa en hjá Norsk Hydro nema í einu tilviki (rykbundið flúoríð), þrátt fyrir 74 þúsund tonna minni ársframleiðslu hjá Alcoa. Mismunur á heildarlosun er Alcoa í óhag er um 42% að því er varðar loftbórið flúoríð, 24-faldur (2420%!) að því er snertir brennisteinssambönd og 3,5-faldur að því er varðar svifryk.

Augljóst er að loftgæði yrðu mun skárri í Reyðarfirði ef beitt væri vothreinsun en ekki þurrhreinsun eingöngu eins og Alcoa hefur ákveðið að gera. Án vothreinsunar fara klukkustundargildi fyrir brennisteinsdíoxíð samkvæmt módelútreikningum Alcoa 5-sinnum yfir hættumörk (350 µg/m³), m.a. við fjarðarbotn í næsta nágrenni við þéttbýlið og tvívegis yfir 50 µg/m³ samfellt á sólarhring en aldrei sé beitt vothreinsun.

Meginskýring Alcoa á því að hafna vothreinsun virðist af útdrætti skýrslunnar að dæma sú að áhætta fyrir heilsu fólks verði „... lítið eitt hærri ef vothreinsun er beitt en ef þurrhreinsun er notuð eingöngu, nema með tilliti til skammtímagilda á SO₂.” (ii) Einnig segir í samantekt skýrslunnar: „Áhætta fyrir vistkerfi er lítillaga hærri þegar vothreinsun er notuð en þegar eingöngu er beitt þurrhreinsun. Því er mælt með þeim kosti að eingöngu verði beitt þurrhreinsun til að hreinsa útblástur frá álverinu.” (ii) – Þetta skýrir Alcoa út frá tæknilegum þáttum við vothreinsun sem leiða myndi til hærri gilda en ella í grennd álversins: „Hærri gildi í tilfellinu þar sem vothreinsibúnaður er til viðbótar þurrhreinsibúnaði stafa af kælingu útblástursins í vothreinsivirkjunum. Kaldari útblástur fellur frekar og fyrr til jarðar en heitur útblástur sem rís upp og dreifist.” (bls. 88) Ofangreindar staðhæfingar í útdrætti skýrslunnar, sem dreift var sem kynningarefni á fundum eftir útkomu hennar, eru ýktar gróflega og rangtúlkaðar eins og við blasir ef lesið er í frumgögn og vikið er að hér á eftir.

Báðar aðferðirnar eru af framkvæmdaraðilanum viðurkenndar sem fyllilega nothæfar og engin teljandi umhverfisvandamál fylgi vothreinsun.

Með vothreinsun til viðbótar þurrhreinsun yrðu loftgæði í Reyðarfirði skárri en ella og komið yrði í veg fyrir hættu á svælingu í þéttbýlinu á Reyðarfirði án þess að áhætta sé tekin um skaðlega mengun sjávar.

Gerð er fram krafa um að í matsskýrslu sé gerð nákvæm grein fyrir hvernig vothreinsibúnaður geti fallið að núverandi hönnun verksmiðjunnar og jafnframt verði útskýrt hvers vegna eigi að halda í háa skorsteininn ef vothreinsun yrði að veruleika.

Reykháfur og vothreinsibúnaður

Í frummatsskýrslu Alcoa er fullyrt að í hönnun verksmiðjunnar sé gert ráð fyrir þeim möguleika að bæta vothreinsun við þurrhreinsun. Síndur er myndrænn samanburður beggja kosta á mynd 4.3 (bls. 28) en nauðsynlegt er að í matsskýrslu sé gerð nákvæm grein fyrir hvernig gengið sé frá hönnun verksmiðjunnar með tilliti til hreinsunar útblásturs þannig að auðvelt sé að tengja vothreinsibúnað við þurrhreinsivirki og áætlaðan kostnað af slíkri viðbót.

Í matsskýrslunni (bls. 28 Mynd 4.3 (b)) kemur fram að í tilviki vothreinsunar sé ráðgert að viðhalda 78 m háa reykháfinum með sama hætti og ef um er að ræða þurrhreinsun eingöngu. Tæki hann þá við losun efna frá skauthreinsun einvörðungu og er þar um að ræða tiltölulega lítið magn efna (HF 30,1 g/t Al, Fryk 1,6 g/t Al og PM₁₀ 41,0 g/t Al). Hlýtur þetta að vera kostnaðarsamt úrræði og spurning hvers vegna losun frá þessu ferli er ekki tengd þurrhreinsistöð og síðan vothreinsibúnaði til að losna þannig við umrædd efni úr útblæstri.

Útstreymi gróðurhúsalofttegunda

Samkvæmt matsskýrslunni er gert ráð fyrir að losun gróðurhúsalofttegunda frá 346 þúsund tonna álverksmiðju Alcoa nemi um 540 þúsund tonnum í koltvísýring-ígildum eða 1,56 tonn fyrir hvert tonn af áli.

Við þetta bætist nokkuð útstreymi gróðurhúsalofttegunda og skert binding CO₂ vegna Kárahnjúkavirkjunar. Samkvæmt matsskýrslu Landsvirkjunar er sú losun talin vera ígildi allt að 5000 tonna CO₂ á ári. Sú tala kann að hækka vegna losunar metans sem nokkur óvissa er um. Losun CO₂ á byggingartíma virkjunarinnar er metin verða 280.000 tonn CO₂-ígilda.

Í ársbyrjun 2006 birtist vísindatímaritinu *Geology* I rannsóknaniðurstöður sem sýna að stöðvun á aurrennsli til sjávar í miðlunarlónum jökuláa dregur úr bindingu koldíoxíð í sjó framborið kalsíum bindur koltvísýring í hafinu í ríkum mæli og hafið tekur af þeim sökum meira til sín af gróðurhúsalofti úr andrúmslofti.

Höfundar greinarinnar eru Sigurður R. Gíslason í Háskóla Íslands, Eric H. Oelkers frá Toulouse-háskóla og Árni Snorrason forstöðumaður vatnamælinga Orkustofnunar. Óli Grétar Blöndal Sveinsson, deildarstjóri rannsóknadeildar verkfræði- og framkvæmdasviðs Landsvirkjunar taldi að minni binding gróðurhúsalofttegunda af þessum sökum numið um 160.000 tonn á ári af CO₂. Umræddar rannsóknir bera vott um að orka fengin með virkjun jökulávatna sé ekki sú “hreina orka” í sem íslensk stjórnvöld halda fram og undanþaáguákvæði Kyótó-bókunarinnar vegna stóriðju á Íslandi byggir. Útstreymi og minni binding gróðurhúsalofts vegna álvers Alcoa og Kárahnjúkavirkjunar kann því nema allt að 700 þúsund tonnum CO₂-ígilda á ári sem er meira en heildarútstreymi alls fiskveiðiflotans.

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir að hvert aðildarríki vinni gegn losun gróðurhúsalofttegunda innan sinnar efnahagslögsögu. Samkvæmt Kyótó-bókuninni er gert ráð fyrir að ríki taki á sig lagalegar skuldbindingar í þessum efnum. Hvorki Rammasamningurinn eða Kyótóbókunin byggir á flokkun eftir framleiðslugreinum eða öðrum uppsprettum losunar á heimsvísu heldur er hverjum samningsaðila í sjálfsvald sett, hvernig hann nær settu marki. Heildarútstreymi gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið á hverjum tíma mun því ekki ráðast af orkuframleiðslu til einstakra afmarkaðra framleiðsluþátta eins og áliðnaðar heldur af þeim skuldbindandi takmörkunum sem aðildarríki loftslagssamningsins gangast undir.

Tengsl álversins við aðrar framkvæmdir á Austurlandi

Álver Alcoa Fjarðarál er órofa tengt Kárahnjúkavirkjun sem er umdeildasta framkvæmd sem ráðist hefur verið í hérlandis. Alcoa ber þannig hluta af ábyrgðinni á að í þá virkjun var ráðist enda blasir við að stærð verksmiðjunnar er sniðin nákvæmlega að áætlaðri framleiðslugetu Kárahnjúkavirkjunar.

Orkuflutningslínur frá Fljótsdal til Reyðarfjarðar eru einnig hluti af þessari stóriðjuheild og þær eiga eftir að setja neikvætt mark sitt á línuleiðina og stórt svæði út frá henni. Stóriðjuframkvæmdin í heild, álver, virkjun og orkuflutningslínur, á eftir að setja mark sitt á stóran hluta Austurlands og skemma ímynd þess og Íslands í heild um langa hríð.

Áhættumat vegna afhendingar á orku vantar

Í þeim kafla frummatsskýrslu sem ber yfirskriftina Náttúruvá (bls. 65–68) er fjallað um jarðskjálfta og eldsumbrot á Reyðarfirði, snjóflóð og skriðuföll, fárviðri og hafís. Hvorki þar eða annars staðar í skýrslunni er hins vegar nokkuð að finna um hættuna á straumrofi til verksmiðjunnar sem ætti þó að vera meðal forgangsatriða til skoðunar fyrir framkvæmdaraðilann.

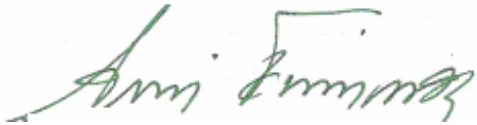
Við undirbúning og mat á Kárahnjúkavirkjun bentu jarðvísindamenn á ótraustan grunn helstu mannvirkja virkjunarinnar sem væri inni á eldvirku svæði með virkum misgengjum og jarðhita. Á þetta var lengi vel ekki hlustað en loks 4. apríl 2005 sá stjórn Landsvirkjunar sig knúna til að álykta um málið með svofelldum hætti:

*Stjórn Landsvirkjunar samþykkir að láta fara fram endurskoðun á greiningu áhættuþátta og áhættumats (þ.e. líkindamat á atburðum og verðmætum í húfi) í ljósi nýrra upplýsinga um möguleg tengsl jarðhita og sprungna í lónstæði og stíflustæðum Kárahnjúkavirkjunar. Skilgreina skal áhættuþætti, svo sem hættu á eldgosum, jarðhræringum og gíkkskjálftum og meta möguleg áhrif þeirra og fargsins af lóni og stíflum, m.a. lekt vegna opnunar sprungna í lónstæði Háslóns og/eða stífluof eða stíflubroti undir stíflum.
Leggja skal mat á hugsanlegar afleiðingar áhættunnar fyrir starfsemi fyrirtækisins og viðskiptavina þess sem og aðra starfsemi á því landsvæði sem í húfi kann að vera.
Jafnframt samþykkir stjórn Landsvirkjunar að endurskoða eldri viðbragðsáætlanir og aðlaga þær nýrri áhættugreiningu og áhættumati.*

Engin niðurstaða hefur enn verið kynnt af þeirri vinnu sem Landsvirkjun setti í gang á sínum vegum í kjölfar þessarar ályktunar.

Fyrir Alcoa að þurfa að gera grein fyrir sinni sýn til hugsanlegs straumrofs til verksmiðjunnar og hvernig við yrði brugðist af hálfu fyrirtækisins. Alcoa getur ekki litið svo til að hér sé einvörðungu um mál orkuseljandans að ræða þótt vissulega sé ábyrgð Landsvirkjunar meiri.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands.



Árni Finnsson.

Náttúruverndarsamtök
Austurlands (NAUST)
Skaftafelli III
785 Örfum

Skaftafelli 8. júní 2006

Til Skipulagsstofnunar
Laugavegi 166
105 Reykjavík

**Athugasemdir við frummatsskýrslu umhverfisáhrifa 346.000 tonna
álverksmiðju Alcoa-Fjarðaráls á Reyðarfirði.**

I. Hæstaréttardómurinn

Stjórn Náttúruverndarsamtaka Austurlands (NAUST) lýsir undrun sinni og hneykslun á því framferði umhverfisráðherra að stöðva ekki framkvæmdir við álver Alcoa-Fjarðaráls á Reyðarfirði eftir dóm Hæstaréttar 9. júní 2005. Þessi viðbrögð umhverfisráðherra sýna svo einbeittan brotavilja að það hlýtur að vekja óhug meðal löghlýðinna þegna þessa lands. Slík breytni er einnig í andstöðu við þá grundvallarreglu heilbrigðs stjórnkerfis að hvert ráðuneyti beri ábyrgð og eftir atvikum annist hagsmuni þess málaflokks sem því er falinn samkvæmt stjórnskipun landsins. Hér hefur hins vegar umhverfisráðherra gjörsamlega brugðist því hlutverki sínu að hafa umsjón með verndun íslenzkrar náttúru.

Stjórnin telur að stöðva beri framkvæmdir við álverksmiðjuna þar til löglegu matsferli er lokið. Hún átelur einnig þær tafir sem orðið hafi á matsferli frá því sem áætlanir Alcoa-Fjarðaráls gerðu ráð fyrir með samþykki Skipulagsstofnunar. Þær tafir sýna einnig hver höfuðnaðsyn það var að stöðva framkvæmdir þar til löglegu matsferli lyki.

II. Mengunarvarnir

Stjórn NAUST vísar til samþykktar aðalfundar félagsins 27. ágúst 2005 um mat á umhverfisáhrifum og mengunarvarna álvers Alcoa-Fjarðaráls. Þar segir m.a. „**Fundurinn leggur áherzlu á að gætt sé ítrustu varúðar við losum mengandi efna frá álverksmiðjunni, m.a. með því að settur verði upp vothreinsibúnaður ásamt sérstökum búnaði til hreinsunar á PAH efnum til viðbótar við þurrhreinsun útblásturs frá álverinu.**“

Í samræmi við þessa einróma samþykkt alaðfundar félagsins þá er hér sett fram sú skilyrðislausa krafa vothreinsibúnaði og síun PAH efna verði bætt við þurrhreinsun mengunarefna frá álverksmiðju Alcoa-Fjarðaráls á Reyðarfirði.

III. Aðrar athugasemdir

Stjórn NAUST hefur kynnt sér athugasemdir Hjörleifs Guttormssonar við frummatsskýrslu vegna álvers Alcoa-Fjarðaráls og getur að öllu leyti gert þær að sínum, svo og annarra sem gert hafa atugasemdir við skýrsluna.

Skaftafelli 8. júní 2006

Ulla R. Pedersen
formaður

Guðmundur M. H. Beck
Kollaleiru
730 Reyðarfirði.

Kollaleiru 6. júní 2006

Til Skipulagsstofnunar
Laugavegi 166
105 Reykjavík

Athugasemdir við svokallaða „frummatsskýrslu“ fyrir 346 þúsund tonna álverksmiðju Alcoa Fjarðaráls í Reyðarfirði.

Kröfur vegna hinna ólöglegu hryðjuverka á Austurlandi, bæði á landi og fiskimiðum:

1. Þess er krafist að hin ólöglegu umhverfis-, samfélags- og efnahagslegu hryðjuverk sem nú eru unnin á Reyðarfirði og víðar um Austurland verði stöðvuð þegar í stað.

Hinn 9. júní 2005 var í Hæstarétti dæmdur ómerkur úrskurður umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 en ráðherrann hafði staðfest þá ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. des. 2002 um að álver Alcoa-Fjarðaráls fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu þyrfti ekki að sæta umhverfismati. Þrátt fyrir þann dóm er haldið áfram hryðjuverkum gegn austfirzkri náttúru í trássi við 13. grein laga nr. 106-25 maí 2000 Um mat á umhverfisáhrifum og 1. gr., 75. og 76. gr. laga nr. 44-22 marz 1999 Um náttúruvernd. Þessi hryðjuverk fara fram á stolnu landi í skjóli valdníðslu umhverfisráðherra sitjandi ríkisstjórnar sem virðist líta á það sem hlutverk sitt að gjöreyða sem mestu af íslenzkri náttúru. Þessa valdníðslu, lögleysur og hryðjuverk ber að stöðva þegar í stað áður en það leiðir meiri hörmungar yfir land og þjóð.

2. Matsskýrsla Alcoa-Fjarðaráls er lituð af áróðri til réttlætningar þeim ólöglegu hryðjuverkum sem fyrirtækið hefur unnið í Reyðarfirði. Samkvæmt 9. gr. laga (106-29-2000) um mat á umhverfisáhrifum „skal geta um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli

leiðbeininga sem skipulagsstofnun gefur út, sbr. 20. gr.“ Leiðbeiningar Skipulagsstofnunar varðandi þetta atriði eru birtar á bls. 70 í skýrslunni en strax á eftir fylgir yfirlýsing Alcoa-Fjarðaráls um að það muni sniðganga þessar reglur og nota hið hlutlausa orð **nokkuð** til þess að breiða yfir og réttlæta hryðjuverk sín gagnvart íslenzkri náttúru. Þess er hér krafist að þessi undansláttur verði lagfærður í skýrslunni og undanbragðalaust verði notað það orðalag sem Skipulagsstofnun hefur lagt fyrir að nota skuli. **Þess er krafist að farið sé eftir reglum Skipulagsstofnunar í þessu efni. Það er óverjandi að fyrirtækið skuli vísvitandi sniðganga lög og reglur til að réttlæta hervirki sín.**

3. Flestir þættir skýrslunnar bera sömu einkenni. Kafli 11 um efnistöku og haugsetningu er dæmigerður fyrir yfirlórið. Það er talað um að töluvert magn af jarðvegi og klöpp hafi verið fjarlægð úr grunni (bls. 71) þar sem eitthundrað og tuttugu hekturum lands hefur verið gjöreytt og öðru eins flæmi stórspillt með vegum og raflínum. Í þessum dæmalausum kafla segir ennfreður: „Ekki hafa verið tekin né verða tekin í notkun ný efnistökusvæði utan iðnaðarsvæðisins vegna byggingar álversins ef frá er talin takmörkuð sandtaka í Sléttukróki við Fossá.“ Hér er farið svo gróflega á svig við sannleikann þar sem látlaust og eftirlitslaust hefur verið mokað upp mól og sandi úr fjörum og farvegi Sléttuár allt frá fjarðarbotni út fyrir stórstraumsfjöruborð. Stundum fimm stórar beltagröfur í senn og nú sem þetta er ritað eru tvær í gangi við uppmokstur. Þvæla um rannsóknir Veiðimálastofnunar er ómerkilegt yfirlýsing eins öll matsskýrslan þar sem búið er að grafa upp allan farveg árinna mörgum sinnum. Engin áætlun hefur verið gerð vegna þessarar efnistöku í samræmi við 47. og 48. gr. laga um náttúruvernd. **Þess er hér krafist að full skil séu gerð á þessum landspjöllum í matskýrslu og áhrifum þeirra á lífríki árinna og strandlengjunnar.**

4. Í inngangi skýrslunnar á bls. 2 er að finna sjálfshól Alcoa um eigið ágæti m.a. að það þjóni mörgum greinum iðnaðar. Það er synd að þar skuli af einhverjum óskiljanlegum ástæðum gleymast að nefna hergagnaiðnaðinn. Það væri ómissandi fróðleikur fyrir íslenzka þegna að fá að vita hversu stórt hlutfall af væntanlegri framleiðslu Alcoa-Fjarðaráls muni fara til hergagnaiðnaðarins svo þeir geri sér betur grein fyrir mikilvægi þess að styrkja hann með skattgreiðslum sínum til Kárahnjúkahyðjuverkanna. Ennfremur gleymist að geta þess að nú þegar er búið að hækka bæði raforkuverð og flutningsgjöld á íslenskum þegnum til að standa undir útgjöldum af hryðjuverkum Landsvirkjunar og Alcoa-Fjarðaráls.

Í þriðja kafla þar sem fjallað er um frárennsli frá vinnubúðum er að finna þessa merkilegu setningu: „Annars stigs hreinsunar er ekki almennt krafist hér á landi **en kröfur Alcoa hvað varðar sjálfbæra þróun eru á þann veg að rétt þykir að nota slíka hreinsitækni.**“ (bls. 12) [leturbr. Mín GB] Nú er eðlilegt að spurt sé.

ER ÞAÐ Í SAMRÆMI VIÐ STEFNU ALCOA UM SJÁLFBÆRA ÞRÓUN AÐ TAKA ÞÁTT Í ÞEIM UMHVERFISSPELLVIRKJUM SEM UNNIN ERU VIÐ KÁRAHNJÚKA?

ER ÞAÐ Í SAMRÆMI VIÐ SÖMU STEFNU AÐ ALCOA-FJARÐARÁL ÆTLAR AÐ FRAMLEIÐA FYRIR HERGAGAIÐNAÐINN Í BANDARÍKJUNUM?

ER ÞAÐ Í SAMRÆMI VIÐ STEFNU FYRIRTÆKISINS UM SJÁLFBÆRA ÞRÓUN AÐ SPÝTA ÚT 4.600 TONNUM AF BRENNISTEINSDÍOXÍÐI Á ÁRI YFIR ÍBÚA VIÐ REYÐARFJÖRÐ OG ESKIFJÖRÐ?

ER ÞAÐ Í SAMRÆMI VIÐ SÖMU STEFNU AÐ LOSA 540.000 TONN AF GRÓÐURHÚSALOFTTEGUNDUM ÚT Í ANDRÚMSLOFTIÐ Á ÁRI HVERJU FRÁ ÁLBRÆÐSLUNNI Í REYÐARFIRÐI?

Þess er krafist að fyrirtækið skýri betur þessa stefnu sína um sjálfbæra þróun og hvernig hún samræmist þeim atriðum sem hér voru nefnd.

5. Alvarlegasta tilræði Alcoa-Fjarðaráls við lífríki og heilsufar fólks við Reyðarfjörð felst í þeirri ætlan að veita út 4.600 tonnum af brennisteinsdíoxíði (SO_2) á hverju ári yfir byggðina þar. **Þess er krafist að fyrirtækið beiti allri beztu fáanlegri tækni til hreinsunar mengunarefna frá verksmiðjunni, þar á meðal vothreinsun til viðbótar þurrhreinsun og síun PAH efna til að lágmarka mengun í sjó.** Töflur 4.1 og 4.2 sýna að allar tölur mengunarefna eru lægri ef beitt er vothreinsun þótt reynt sé á öðrum stöðum í skýrslunni að halda fram hinu gagnstæða. Hér skulu tekin dæmi, á bls. 88 segir svo um útblástur brennisteinsdíoxíðs. „Hæsta útreiknaða gildi ársmeðaltalsins er $10,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$, sem er hærra en í tilfellinu þar sem eingöngu er notaður þurrhreinsibúnaður, ...“ Ekkert er sagt hvar þetta gildi er mælt né hvert sambærilegt gildi sé með vothreinsun. Fyrr í textanum var vísað á myndir 12.1 a og b á bls. 90 og ef þær eru skoðaðar þá sést að gildin þar sem vothreinsun er notuð eru víðast helmingi lægri og sums staðar aðeins sjötti hluti þess sem er þegar notuð er þurrhreinsun eingöngu. Víðast er beitt svipuðum vinnubrögðum. Á bls. 88 segir enn fremur: „Kaldari útblástur fellur frekar og fyrr til jarðar en heitur útblástur sem rís upp og dreifist. Útblástur frá þurrhreinsivirkinu eingöngu er

mjög heitur og kemur út úr reykháfnunum með miklum hraða, sem leiðir til betri dreifingar og minni styrks efna við jörðu.“ Sem sagt á mannamáli: Dreifum drullunni nógu víða, þá ber minna á henni. Það vill nú reyndar þannig til að með vothreinsun er nær allt brennisteinsdíoxíðið gert skaðlaust svo það þarf ekkert að dreifa því yfir lönd og lýð en áróðursmeistarar Alcoa-Fjarðaráls hafa ekki áttað sig á því enn. Hvað eftir annað er svo endurtekið orðalagið „... en með þurrhreinsun eingöngu.“ til þess að halda þeim áróðri að lesandanum að þurrhreinsunin sé betri kostur. Samkvæmt þessari röksemdafærslu þá er það að mati Alcoa-Fjarðaráls betra að dreifa bara óþverranum nógu víða í þeirri von að minna beri á honum heldur en að gera hann eins skaðlítinn eins og kostur er með vothreinsun og síun. Ekkert sýnir eins glögg virðingarleysi fyrirtækisins gagnvart íslenskri náttúru og heilsufari fólks sem í firðinum býr. Allar fullyrðingar þess um að heilsu fólks stafi egin hætta af svælingu með brennisteinsdíoxíði eru óröksuddar og því marklausar.

Veðurfarsrannsóknir Veðurstofu Íslands í Reyðarfirði síðustu 30 árin sýna óvæfengjanlega að bygging 346.000 tonna álbræðslu í Reyðarfirði er glapræði. Dreifingarlíkan það sem unnið er og birt í frummatsskýrslunni nær yfir eitt ár og ber það glögg með sér að um svælingu af brennisteinsdíoxíði verður að ræða, bæði í Reyðarfirði og inn í Eskifjörð ef ekki er notaður vothreinsibúnaður, sjá myndir 12.3a, 12.4a og 12.5a. Þetta staðfestir það sem heimamenn vita vegna fyrri reynzlu af þrem fiskmjölsverksmiðjum í firðinum, tveim á landi og einni fljótandi. Þessi aðferð við vinnslu dreifingarlíkansins er unnin þvert á ráðleggingar sérfræðinga Veðurstofu Íslands en þeir segja m.a.

In view of this, it seems advisable not to limit studies of pollution dispersion to whole seasons or the whole year, but also to study shorter periods of unfavorable dispersion conditions, lasting for days or even weeks. This could prove to be of importance for determining the size of proposed industrial plants in Reyðarfjörður and the requirements for control and cleaning systems.¹

Í sömu skýrslu segir um vindstyrk á Sómastaðagerði.

„As seen from the table 26.6% of observations were below 2.0 m/s, 58.7% below 5.0 m/s, and 90.6% were lower than 10.0 m/s.“ (bls. 13)

Þessar tölur sýna að meira en helming ársins hefur mátt vænta svælingar í firðinum af völdum mengunarefna ef þau væru til staðar.

Þessar ábendingar sanna réttmæti sitt í annarri skýrslu fyrir tímabilið maí 1999-apríl 2000. „We point out the extraordinary high frequency of low wind velocities in August 1999, when the 10 minute wind speed was below

¹ Flosi Hrafn Sigurðsson og fleiri. *Wind and Stability Observations at Sómastaðagerði in Reyðarfjörður. May 1998-April 1999.* Veðurstofa Íslands, Reykjavík okt. 1999, bls. 18.

2.0 m/s in 43.6% of cases and below 5.0 m/s in 87.1% of all cases.”² Í sömu skýrslu bls. 8 er enn fremur bent á að bæði haust og vetur myndast hitaskil í firðinum sem veldur því að mengunarefni safnast í ský undir skilunum.

Bent skal á niðurstöður veðurskýrslu þar sem kemur fram að sólfarsvindar ná ekki út úr firðinum (samanburður við athugun í Seley) og að vænta má hringrásar mengaðs lofta innan fjarðar. „During summer there is also the possible recirculation of partially polluted air inside Reyðarfjörður to be taken into account.”³ Síðar í sömu skýrslu segir um 480.000 tonna álver Norsk-Hydro. „In our opinion this is too large a smelter to be located in the long and narrow Reyðarfjörður, surrounded by high mountains and with difficult dispersion conditions.” (bls. 14)

Fimmtán ára vindmælingar á Kollaleiru gefa eftirfarandi niðurstöður. „Fyrir árið í heild reyndist vindhraði í 2 m hæð í rúmlega helmingi tilfella vera undir 3.0 m/s, en í tæplega þrem fjórðu tilvika var vindhraðinn undir 5.0 m/s. Athygli vekur hve títt vindhraði hefur mælst á bilinu 1.0-1.9 m/s.” [Rúmlega 30% samkvæmt töflu]⁴

Allt ber hér að sama brunni, það er með öllu óverjandi að byggja svo stóra álbræðslu í Reyðarfirði vegna mengunarhættu. Að ætla að bæta gráu ofan á svart með því að krefjast ekki bezta fáanlega mengunarvarnabúnaðar er hreint óhæfuverk sem ekki verður liðið. Þess er krafist að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun geri grein fyrir því hvers vegna ekki mátti starfrækja loðnuverksmiðju SR-Mjöls á Reyðarfirði yfir sumarmánuðina ef gefa á leyfi fyrir 346.000 tonna álbræðslu án bezta fáanlega mengunarvarnabúnaðar.

Ítrekuð er því krafa um bezta fáanlegan hreinsibúnað, þ.e.a.s. vothreinsun til viðbótar við þurrhreinsun og síun PAH-efna til að hindra útbreiðslu mengunarefna í sjó og draga þannig úr áhrifum þeirra hryðjuverka sem þegar hafa verið unnin.

6. Á bls. 31 er sett upp merkileg tafla sem ætlað er að réttlæta þá ætlan Alcoa-Fjarðaráls að hafna vothreinsun á brennisteinsdíoxíði úr útblæstri. Þar eru birtar magntölur mengunarefna sem skolast munu í sjó með frárennsli vothreinsivirkja. Við þetta er það að athuga að fyrirtækinu á auðvitað ekki að líðast að veita frárennsli ósúðu til sjávar. Hvers vegna eiga að gilda aðrar reglur um frárennsli frá vothreinsivirkjum en settar eru um annað frárennsli?

² Flosi Hrafn Sigurðsson og fleiri. *Additional Wind and Stability Observations at Sómastaðagerði in Reyðarfjörður II. November 1999-April 2000*. Veðurstofa Íslands, Reykjavík, maí 2000, bls. 7.

³ Flosi Hrafn Sigurðsson og fleiri. *Additional Wind and Stability Observations at Sómastaðagerði in Reyðarfjörður*. Veðurstofa Íslands, Reykjavík, jan. 2000, bls. 12.

⁴ Flosi Hrafn Sigurðsson og fleiri. *Vindmælingar að Kollaleiru 1983-1998*. Veðurstofa Íslands, Reykjavík júní 1999, bls. 14-15.

Það eru ekki gild rök að vísa til þess að vatnsrennslið sé of mikið til að það sé hægt. Slíkt átti auðvitað að skoða áður en staðsetning og stærð verksmiðjunnar var ákveðin en ekki eftir. Í áðurnefndri töflu er sett núll í alla dálka þeim megin sem þurrhreinsun er notuð. Með þessari framsetningu er látið eins og mengunarefnin, sem fyrst og fremst eru svokölluð fjölhringa kolefni (PAH-16), hverfi bara ef þeim er þyrlað út um stóran reykhnálf sem minnir óneitanlega á reykhnáfa brúnnolaverksmiðjanna í Austu-Evrópu. Þetta er auðvitað hrein fölsun því þessi efni falla til jarðar og að stórum hluta í sjó. Þetta sést á mynd 9.12, bls. 65. Þar er súlrit sem sýnir styrk PAH efna í setsýnum í Reyðarfirði. Það vekur athygli að hæsta gildi sem mældist var af 20-22 cm dýpi í botnsetinu. Sakvæmt áætluðum setmyndunarhraða er vart um annan mengunarvald að ræða en Skaftáreldana og sýnir það að mengunin hverfur ekki þótt henni sé þyrlað upp í loftið. Hún skilar sér til jarðar og skolast í sjó þótt áróðursmeistarar Alcoa-Fjarðarál reyni að halda öðru að saklausu fólki. Á bls. 64 er sagt að sú blanda PAH-16 sem kom fram í botnseti sé talin upprunnin frá brennslu lífræns kolefnis, svo sem kola og olíu. Það skyldi þó ekki vera að þau hafi borist í fjörðinn úr lofti?

Þess er krafist að í matsskýrslu verði allar stærðir lagðar fram undanbragðalaust og án einhliða áróðurs til réttlætningar þess að fyrirtækið komi sér undan þeirri skyldu að beita allri bestu fáanlegri tækni til hreinsunar og endurvinnslu mengunarefna. Alcoa-Fjarðarál standi við þær fullyrðingar á bls. 13 að beitt verði bestu fáanlegri tækni til hreinsunar útblásturs svo íbúar og lífríki við Reyðarfjörð beri ekki varanlegan og óbætanlegan skaða af óþverranum.

7. Á bls. 33 er enn einu sinni stagast á því að nýtt verði „hrein orka“ til álbræðslu Alcoa-Fjarðarál þrátt fyrir það að margsinnis hefur verið bent á það að orka frá Kárahnjúkavirkjun (ef einhver verður) er ekki hrein orka. Þar eru í gangi verstu hryðjuverk gagnvart íslenskri náttúru sem unnin hafa verið frá því land byggðist. Sökkva á meira en 30 ferkílómetrum af verðmætasta gróðurlendi landsins í leirpytt sem á sér enga hliðstæðu í náttúru landssins með yfirvofandi gróðureyðingu vegna leirfoks. Orka sem fengin er með slíkum hryðjuverkum gegn íslenskri náttúru eins og unnin eru við Kárahnjúka er ekki hrein orka.

Þess er enn einu sinni krafist að þeim áróðri linni að orka frá Kárahnjúkavirkjun sé hrein orka.

8. Á bls. 80 í skýrslunni er fjallað um íbúabróun á Austurlandi. Þar er fullyrt að íbúum á því sem kallað er Mið-Austurland (óskilgreint fyrirbrigði) hafi fjölgað úr 8.019 árið 2002 upp í 10.213 árið 2005. Það er ljóst að meginhluti

Þessa fjölda eru innfluttir verkamenn og þrælar Ipregilo sem eru sendir heim þegar búið er að þíska út úr þeim á nokkrum mánuðum. Tölur Hagstofunnar sýna að engin veruleg breyting hefur orðið á íbúáþróun í hinni svokölluðu Fjarðabyggð. Árið 2003 voru 3110 íbúar í sveitarfélaginu en 2005 voru 3907, þar af voru fluttir inn 824 íbúar frá öðrum löndum og tala innfæddra því 3083 eða færri en árið 2003. Árið 2005 fluttu 410 manns frá Austurlandi til höfuðborgarsvæðisins en aðeins 329 komu til baka svo fólksflóttinn heldur áfram og því hrein fölsun og ósannindi að áhrif hryðjuverkanna séu talsvert jákvæð á íbúáþróun. Það sem blasir við er að það sjálfbæra samfélag sem hér var hefur verið lagt í rúst og í stað þess hefur komið gullgrafaranýlenda sem hrynur um leið og búið er að tína upp dollarana sem detta í götuna. Annars er öll umfjöllun í skýrslunni um íbúáþróun og atvinnulíf lítið annað en innihaldslaus óskhyggja og bull þar sem slegið er úr og í en engin niðurstaða af viti þótt fyrir liggi að flestum fyrirtækjum heimamanna hefur verið útrýmt en í staðinn koma nokkur útibú einokunarfyrirtækja úr Reykjavík sem hafa opið meðan einhverja dollara er að hafa en munu síðan loka þegar veizlunni lýkur.

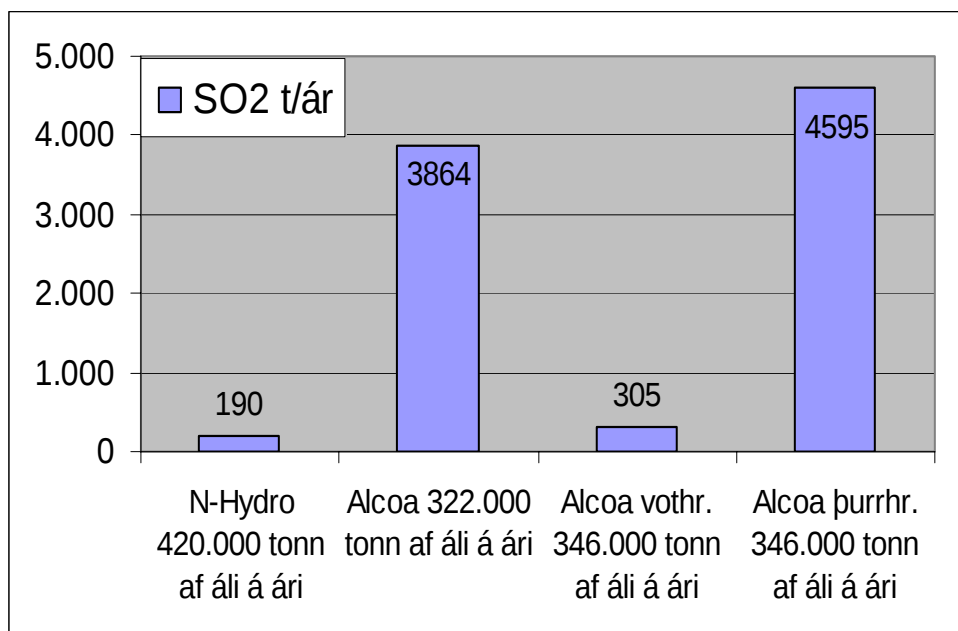
Það er lágmarkskrafa að farið sé með réttar tölur um íbúáþróun þó vart sé annars að vænta en önnur umfjöllun sé lituð af óskhyggju og ímyndunum innrásarliðsins sem ekkert virðir annað en stundargróða.

9. Álbræðsla Alcoa-Fjarðaráls mun losa u.þ.b. 540.000 tonn af svokölluðum gróðurhúsalofttegundum (CO₂ ígildum) á hverju ári. Í staðinn ætlar fyrirtækið náðarsamlegast að gróðursetja heil **þúsund tré** í Reyðarfirði árlega (sjá bls. 34). Fróðlegt væri að fá útskýringar á því hversu vel það fer saman, annars vegar að stuðla að súru regni með útblæstri 4.600 tonna árlega af brennisteinsdíoxíði og hins vegar að rækta skóg. Það eru alveg ný tíðindi ef tré þrífast vel í súru regni.

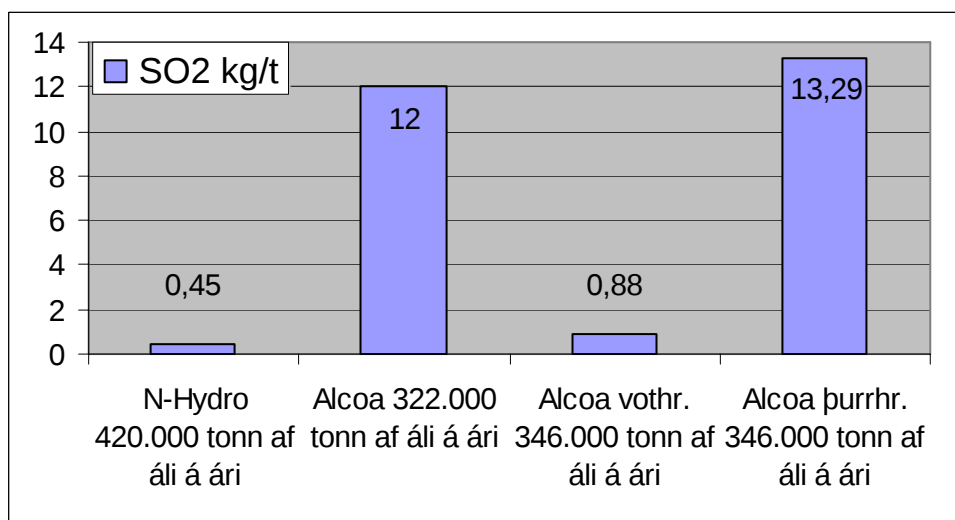
Meðfylgjandi eru tvö myndrit sem sýna stefnu Alcoa-Fjarðaráls varðandi „sjálfbæra þróun“ eins og hún birtist í frummatsskýrslunni.

Kollaleiru 7. júní 2006

Guðmundur M. H. Beck



Mynd A
Heildarlosun brennisteinsdíoxíðs í tonnum á ári



Mynd B
Losun brennisteinsdíoxíðs í kg á hvert tonn af áli

Hjörleifur Guttormsson
 Vatnsstíg 21
 101 Reykjavík

Reykjavík 7. júní 2006

Til Skipulagsstofnunar
 Laugavegi 166
 105 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frummatsskýrslu Alcoa Fjarðaáls (apríl 2006) vegna mats á umhverfisáhrifum 346 þúsund tonna álverksmiðju í Reyðarfirði

I. Helstu kröfur og áhersluatriði

Hér á eftir er gefið stutt yfirlit um helstu kröfur og áhersluatriði sem undirritaður setur fram við Skipulagsstofnun vegna frummatsskýrslu Alcoa Fjarðaáls. Rökstuðning fyrir kröfunum og ítarlegar athugasemdir við frummatsskýrsluna er að finna í erindi þessu (II), þar á meðal mörg atriði til viðbótar þeim sem koma fram í eftirfarandi 15 tölulíðum.

1. Þess er krafist að framkvæmdir við álver Alcoa Fjarðaáls verði stöðvaðar á meðan unnið er að mati á umhverfisáhrifum álversins.
2. Alcoa Fjarðaál er á talið fyrir að tefja matsferlið um nær hálft ár og standa þannig ekki við staðfestar tímasetningar í matsáætlun en halda jafnframt á fullu áfram framkvæmdum við verksmiðjuna á Reyðarfirði.
3. Frummatsskýrsla Alcoa Fjarðaáls ber með sér að framkvæmdaraðili er þar að setja fram rök fyrir ákvörðunum sem þegar hafa verið teknar af hálfu fyrirtækisins, m.a. um ófullkomnar mengunarvarnir.
4. Vegna náttúrufarslegra og félagslegra aðstæðna er Reyðarfjörður ekki staður þar sem setja á niður risastórt álver.
5. Núll-kostur sem lög um umhverfismat gera ráð fyrir ætti að verða fyrir valinu. NORAL-verkefnið og álver Alcoa Fjarðaáls er grófasta og tvísýnasta samfélagstilraun sem stofnað hefur verið til héraðs.
6. Mikil losun mengandi efna frá verksmiðju Alcoa umfram það sem metið hafði verið hjá Norsk Hydro var ásamt annars konar aðferðum við hreinsun útblásturs meginforsenda þess að dómstólar komust að þeirri niðurstöðu að meta bæri umhverfisáhrif álvers Alcoa lögum samkvæmt.
7. Krefjast verður samþættra mengunarvarna með vothreinsun til viðbótar við þurrhreinsun á grundvelli innlendra reglna og skuldbindinga um bestu fáanlega tækni eigi að koma til greina að leyfa starfrækslu álvers Alcoa Fjarðaáls í Reyðarfirði.
8. Alcoa ítrekar í frummatsskýrslunni þá stefnu sína að leiða ekki iðnaðarvatn til sjávar og segist af þeim sökum eingöngu ætla að nota þurrhreinsun. Þegar haustið

2002 lá sams konar stefnuyfirlýsing fyrir af hálfu Alcoa og skýrir það “afþvíbara” afstöðu fyrirtækisins til vothreinsunar.

9. Frummatsskýrsla Alcoa er hönnuð og matreidd með það fyrir augum að verjast kröfum um vothreinsun og gengið er afar langt í rangtúlkun á gögnum og niðurstöðum sem þó er að finna í viðaukum með skýrslunni.
10. Útleggingar í skýrslunni á niðurstöðum svonefndrar “áhættugreiningar” fyrir heilsu manna og vistkerfi eru með hreinum ólíkindum.
11. Kjarni málsins er að með vothreinsun til viðbótar þurrhreinsun yrðu loftgæði í Reyðarfirði skárri en ella og komið yrði í veg fyrir hættu á svælingu í þéttbýlinu á Reyðarfirði án þess að áhætta sé tekin um skaðlega mengun sjávar.
12. Sett er fram krafa um að í matsskýrslu geri Alcoa nákvæma grein fyrir hvernig vothreinsibúnaður geti fallið að núverandi hönnun verksmiðjunnar og jafnframt verði útskýrt hvers vegna eigi að halda í háa skorsteininn ef vothreinsun yrði að veruleika.
13. Krafist er að í matsskýrslu verði fjallað um umhverfisáhættu og ábyrgð Alcoa vegna siglingar risastorra leiguskipa í þágu verksmiðjunnar til og frá Reyðarfirði og fram með Austfjörðum.
14. Sjónmengun er þegar mikil af álverinu í Reyðarfirði en við hana á eftir að bætast tilfinnanleg sjónmengun af raflínunum sem flytja verksmiðjunni orku en því var hafnað á sínum tíma að leggja raflínur í jörð og/eða sjó.
15. Hvatt er til þess að í matsskýrslu geri Alcoa grein fyrir aðgerðum sínum til að bregðast við hugsanlegu straumrofi og til að mæta jarðfræðilegri áhættu sem steðjað getur að Kárahnjúkjavirkjun svo og annarri náttúruvá er truflað gæti orkuafhendingu til álversins.

II. Rökstuðningur og athugasemdir

Efnisyfirlit:

Hæstaréttardómurinn og viðbrögðin við honum	bls. 3
Ekki staðið við matsáætlun.....	- 3
Almennt um frummatsskýrsluna og fylgigögn	- 4
Framkvæmdasvæði, staðsetning og stærð álverksmiðjunnar	- 5
Núll-kostur	- 6
Loftdreifingarreikningar og veðurfar	- 7
Dómsniðurstöður og stefna Alcoa um þurrhreinsun einvörðungu	- 7
Útblástur og mengun frá álverinu	- 9
„Áhættugreining” Alcoa	- 10
Nánar um vothreinsun skv. viðaukum frummatsskýrslu	- 11
Vothreinsibúnaður og dýrkeyptur reykháfur	- 13
Losun gróðurhúsalofttegunda	- 14
Sjóflutningar og mengunarhætta	- 15
Sjónmengun og áhrif á útivistarsvæði	- 15
Ruðningsáhrif stóriðjunnar og áhrif á íbúðapróun	- 15
Tengdar framkvæmdir	- 17
Áhættumat vegna orkuafhendingar	- 17
Niðurlag	- 18
Fylgiskjöl	- 18

Hæstaréttardómurinn og viðbrögðin við honum

Mál það sem hér um ræðir er tilkomið vegna dóms Hæstaréttar 9. júní 2005 sem ómerkti úrskurð umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 þar sem staðfest var ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um að álver Alcoa Fjarðaáls fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu þyrfti ekki að sæta umhverfismati. Staðfesti Hæstiréttur með þessu niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. janúar 2005. Dómur Hæstaréttar og héraðsdóms fylgir með erindi þessu (Fylgiskjal I).

Þrátt fyrir þennan dóm Hæstaréttar voru framkvæmdir við byggingu álverksmiðjunnar ekki stöðvaðar og því borið við að í gildi væri framkvæmdaleyfi frá Fjarðabyggð og starfsleyfi útgefið af Umhverfisstofnun. Þó er forsenda fyrir hvorutveggja að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Ráðherrar í ríkisstjórn lögðu blessun sína yfir þessa málsmeðferð og byggingu verksmiðjunnar var haldið áfram eins og ekkert hefði í skorist.

Niðurstaða dómstóla í máli þessu eru sigur fyrir réttarkerfi og umhverfisvernd í landinu en jafnframt þungur áfellsdómur yfir málsmeðferð stjórnvalda. Eftirleikurinn af hálfu stjórnvalda er ekki síður ámælisverður. Í stað þess að stöðva framkvæmdir við verksmiðjuna og fá skorið úr um lögmæti framkvæmdarinnar áður lengra væri haldið var Alcoa Fjarðaráli heimilað að halda byggingu álversins áfram. Slíkt er andstætt markmiðum og tilgangi hlutaðeigandi lagaþyrsmæla sem byggja á alþjóðlegum samningum sem Ísland hefur staðfest að fengnu samþykki Alþingis.

Hvorki íslensk stjórnvöld né Alcoa Fjarðaál hafa fært fyrir því rök að réttmætt sé að framkvæmdum við álverið sé haldið áfram þrátt fyrir niðurstöðu dómstóla. Því verður að líta svo á að þær stangist á við eðlilegar réttarfarsreglur auk þess sem með þessu er skapað fordæmi sem setja mun lagaframkvæmd við síðara mat á umhverfisáhrifum í uppnám. Undirritaður telur, m.a. með vísan til laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, að áframhaldandi framkvæmdir við álver Alcoa Fjarðaáls á Reyðarfirði séu ólögmætar á meðan ekki liggur fyrir mat á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar. Geri ég kröfu til þess að Skipulagsstofnun úrskurði í því efni og minni jafnframt á skyldur viðkomandi sveitarstjórnar, sbr. einnig leiðbeiningaskyldu skv. 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Annars blasir við að yfirstandandi matsferli sé markleysa, einnig í ljósi þess að orðið hefur verulegur og ámælisverður dráttur á yfirstandandi matsferli á meðan framkvæmdum er haldið áfram á fullri ferð.

Jafnframt því að véfengja aðgerðir stjórnvalda og Alcoa Fjarðaáls í kjölfar umrædds Hæstaréttardóms gerir undirritaður hér á eftir margar athugasemdir við málið og framkomna frummatsskýrslu.

Ekki staðið við matsáætlun

Í kjölfarið á dómi Hæstaréttar hóf Alcoa Fjarðaál undirbúning að mati á umhverfisáhrifum álvers síns á Reyðarfirði. Fyrirtækið lagði í júlí 2005 inn til Skipulagsstofnunar tillögu að matsáætlun þar sem segir m.a. undir fyrirsögninni “Tímaáætlun” (bls. 23):

“Eftirfarandi er tímaáætlun matsferlisins:

- Tillaga að matsáætlun verður send Skipulagsstofnun í lok júlí 2005.
- Niðurstaða Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun er þá væntanleg í lok ágúst 2005.
- Matsskýrslu verður skilað til Skipulagsstofnunar í nóvember 2005.
- Álit Skipulagsstofnunar er þá væntanlegt snemma árs 2006.”

Skipulagsstofnun lagði formlega blessun sína yfir matsáætlunina 2. september 2005 og lét fylgja með ýmis áhersluatriði sem taka bæri tillit til við vinnslu matsskýrslu. Meðal þess sem kveðið er á um í matsáætlun Alcoa var eftirfarandi: “Sjónræn áhrif álversins verða rannsökuð og rædd í fyrirhugaðri matsskýrslu. Gert verður þrívítt tölvulíkan af álveri Alcoa Fjarðaáls til að meta sjónræn áhrif.”. Fjölða annarra atriða ber að meta samkvæmt áætlun Alcoa og að lögum, þar á meðal “bestu fáanlega tækni”, “samfélagsleg áhrif” og “umhverfisáhrif á framkvæmdatíma”, að ógleymdri “Núll-laun”, þ.e. að ekkert verði af framkvæmdinni.

Alcoa Fjarðaál hélt eftir sem áður áfram byggingu verksmiðjunnar, m.a. að koma fyrir búnaði sem tengdist mengunarvörnum, þar á meðal var á 1. ársfjórðungi 2006 reistur 78 m hár skorsteinn til að dæla út mengunarefnum. Þannig hefur fyrirtækið haldið sínu striki og byggt á fyrri ákvörðun sinni um mengunarvarnir sem felur ekki í sér bestu fáanlega tækni, sbr. einnig dóm Hæstaréttar frá 9. júní 2005.

Alcoa stóð ekki við það ákvæði í staðfestri matsáætlun að skila matsskýrslu sinni í nóvember 2005 heldur fór nær hálft ár fram yfir áætlaðan tíma. Frummatsskýrsla fyrirtækisins kom fyrst fram þegar liðið var á aprílmánuð 2006. Með þessum drætti hefur fyrirtækið tafið með ámælisverðum hætti mat á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar og stjórnvöld látið það óátalið. Undirritaður vakti athygli á þessari stöðu mála 22. mars 2006. (Fylgiskjal II) Þá brá svo við að talsmaður Skipulagsstofnunar taldi skv. fréttum RÚV ekkert við málsmeðferðina að athuga. Er þó ljóst að allt öðru máli gegnir um framkvæmd sem aðeins er á hugmyndastigi eða þá verksmiðju sem hér um ræðir og er í byggingu án þess að lögboðið umhverfismat á framkvæmdinni liggi fyrir. Undirstrikar þetta það sem við blasir að mat á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar er aðeins til málamynda.

Almennt um frummatsskýrsluna og fylgigögn

Fyrirliggjandi frummatsskýrsla endurspeglar þá stöðu sem hér að ofan er rakin. Að formi til er látið líta svo út sem fylgt sé forskrift laga en sú staðreynd að bygging umræddrar álverksmiðju og tengdra framkvæmda (orkuöflun, raflínur) er langt komin gerir allt ferlið ómarktækt og undirstrikar þá lögleysu sem fylgir þessari framkvæmd. Mat á umhverfisáhrifum á lögum samkvæmt að vera forsenda framkvæmdar og leyfisveitinga en ekki stimpill gefinn eftir á. Sést það m.a. á því að lög gera ráð fyrir að gerð sé grein fyrir núll-kosti, þ.e. áhrifum þess að ekki verði ráðist í framkvæmdina. Frummatsskýrslan skautar léttilega yfir þann þátt málsins.

Á heildina lítið ber frummatsskýrslan með sér að verið sé eftir á að safna rökum fyrir ákvörðunum sem þegar hafa verið teknar af hálfu Alcoa sem framkvæmdaraðila og byggt hefur verið á af fyrirtækisins hálfu til þessa. Dæmi um þetta er svonefnd áhættugreining (Risk assessment, sbr. viðauka 8 og 9) sem engin forskrift er fyrir í lögum eða reglugerðum, ekki var gert ráð fyrir samkvæmt matsáætlun og ekki hefur áður verið

framkvæmd vegna stóriðjuáforma hérlandis. Ljóst er að vinna við þessa áhættugreiningu hefur tafið matsferlið umfram það sem gert var ráð fyrir samkvæmt matsáætlun, sem er ámælisvert eins og háð er stöðu framkvæmda. Ekki er síður alvarlegt að framkæmdaraðilinn rangtúlkar niðurstöður þessarar áhættugreiningar til réttlætningar þeim slöku mengunarvörnum sem hann hyggst beita (sjá síðar). Við venjulegar kringumstæður getur verið ávinningur að því að fá slíka áhættugreiningu en hún þarf þá að lúta hliðstæðri meðferð og forskrift í matsáætlun og aðrir þættir umhverfismatsins.

Framkvæmdasvæði, staðsetning og stærð álverksmiðjunnar

Reyðarfjörður er ekki staður þar sem ráðlegt er að staðsetja stóriðjufyrirtæki eins og risaálver, bæði vegna náttúrufarsaðstæðna með tilliti til mengunar frá starfseminni en einnig vegna félagslegra aðstæðna og fámennis austanlands. Um og upp úr 1980 beitti iðnaðarráðuneytið sér fyrir sérfræðilegum athugunum á hugsanlegri staðsetningu orkufreks iðnaðar hérlandis. Í yfirlitsskýrslu sem ber heitið “Staðarval fyrir orkufrekan iðnað – Forval” (mars 1983) kom fram að ekki væri ráðlegt að setja niður iðjuver af stærstu gerð á Austurlandi (sjá töflu 14 Heildaryfirlit, bls 129-130). Í sömu skýrslu, 4.3, bls. 16, er fjallað um “einhæfa iðnaðarstaði” sem dæmi finnast um víða erlendis.

Í þessari úttekt frá 1983 er bent á að skipta megi þróun margra einhæfra iðnaðarstaða í þrjú skeið, hraðvaxtarskeið, stöðnunarskeið og hnignunarskeið. Stöðnunarskeið taki við skömmu eftir að iðjuverið hefur náð hámarksstærð. Mannaflí sem unnið hefur við byggingarframkvæmdir flyst á brott að hluta, en hluti ræðst til starfa við iðjuverið. Að nokkrum áratugum liðnum megi oft greina upphaf hnignunartímabils sem einkennist af misræmi á milli framboðs og eftirspurnar á vinnuafli. Síðan segir orðrétt:

“Önnur ástæða hnignunar á mörgum einhæfum iðnaðarstöðum er fólgin í því að þar myndast svokallað “einnar-kynslóðar-samfélag” (engenerationssamfund). Ef ekkert er að gert sýnir reynslan að það er fyrst og fremst ungt fólk sem flyst til staðarins á hraðvaxtarskeiði, fólk sem er í þann mund að stofna fjölskyldu og eignast börn. Þessi fyrsta kynslóð hefur síðan reynst býsna rótföst. Einum til tveimur áratugum eftir hraðvaxtarskeiðið fara börn þessarar fyrstu kynslóðar að koma inn á vinnumarkaðinn. Þessi hópur á litla von um að fá atvinnu á staðnum þar sem foreldrar eru hvergi nærri komnir á eftirlaunaaldur...Einhæfir iðnaðarstaðir þykja óaðlaðandi til búsetu sökum einangrunar og ýmissa vandamála sem þar er að finna. Þannig má benda á að atvinnuleysi kvenna virðist vera varanlegt einkenni einhæfra iðnaðarstaða....Rekstrarskilyrði iðjuvera á einhæfum iðnaðarstöðum eru þannig óhagkvæm þegar til lengri tíma er litið....Margfeldisáhrif iðjuvera eru jafnan óveruleg á einhæfum iðnaðarstöðum og takmarkast við nauðsynlegustu þjónustu við fyrirtækið og starfslið þess....” Í 4.4. í skýrslunni segir í upphafi: “Staðarvalsnefnd gengur út frá þeirri meginforsendu að ekki beri að stuðla að myndun einhæfra iðnaðarstaða og að staðarval iðjuvera leiði ekki til verulegrar búseturöskunar innan einstakra landshluta verði hjá því komist.”

Á þeim tíma sem hér um ræðir var gengið út frá álverum með um 100 þúsund tonna framleiðslugetu á ári eða þrefalt minni en nú er til umræðu. Mikið óráð er að ætla sér að staðsetja slíka risaverksmiðju á Reyðarfirði. Þessi sjónarmið hefur undirritaður ítrekað sett fram þegar rætt hefur verið um staðsetningu álvers þar, fyrst kringum 1990 og síðar með NORAL-verkefninu 1999, en álver Alcoa Fjarðaáls er skilgetið afkvæmi þess.

Hafa ber í huga að engin sérstök félagsleg greining var gerð á aðstæðum á Mið-Austurlandi áður en NORAL-verkefnið hófst 1999. Sigfús Jónsson hjá Nýsi hf. sem skilaði skýrslu um “Mat á samfélagslegum og efnahagslegum áhrifum álvers á Reyðarfirði” (maí 2001) og einnig hefur lagt í púkkið í frummatsskýrslu Alcoa Fjarðaáls

(viðauki 6) upplýsti á almennum kynningarfundum Reyðaráls hf. á Hótel Sögu 14. júní 2001 að fyrirtæki sitt hafi haft bundnar hendur við skoðun málsins, þ.e. að Nýsi hf hafi eingöngu verið falið að meta áhrifin á Reyðarfirði en ekki að líta á aðra kosti um staðsetningu hérlandis.

Á bls. 36 í fyrirbyggjandi frummatsskýrslu er lauslega fjallað um staðarval og án nánari umfjöllunar vísað til samanburðarathugana um staðsetningu álvers á fjórum stöðum á landinu. Í 5. kafla matsskýrslu Reyðaráls 2001 (bls. 71) er fjallað um “aðra kosti” fyrir staðsetningu álverksmiðju og staðhæft að staðsetning í Reyðarfirði hafi verið ákveðin að gaumgæfilega athuguðu máli, m.a. með samanburði vegna ráðgerðrar álverksmiðju Atlantsáls 1990 á Keilisnesi, Dysnesi og Reyðarfirði (Leirur). Undirrituðum er kunnugt um að þar var ekki faglega að verki staðið enda ekki byggt á neinum sértækum rannsóknum. Hugmyndin um álverksmiðju á Leirum í Reyðarfirði var t.d. fyrirfram dauðadæmd þó ekki væri nema vegna nálægðar við þorpið.

Um stærð álversins, 346 þúsund tonn/ári, er frummatsskýrslan fáorð: “Hönnun álversins er á lokastigi og því er ekki um aðra kosti að ræða varðandi stærð álversins.” Um hugsanlega þörf á stækkun verksmiðjunnar af samkeppnisástæðum er ekki fjallað og lítið gert úr þeim möguleika að rekstur þess stöðvist vegna óhagstæðra ytri skilyrða (s. 125). Um slíkt eru þó fjölmörg dæmi erlendis frá og óraunsætt að gera ekki ráð fyrir þeim möguleika. Á slíkar aðstæður hefðu Íslendingar lítil áhrif nema þá helst með því að bjóða enn lægra orkuverð en um hefur verið samið við Alcoa.

Núll-kostur

Umfjöllun frummatsskýrslu um svonefnda núll-laun, þ.e. að ekkert verði úr framkvæmdinni, sýnir betur en mörg orð við hvaða aðstæður nú er unnið að yfirstandandi mati á umhverfisáhrifum. Um það stendur “almennt” á s. 36:

Bygging álvers Alcoa Fjarðaáls í Reyðarfirði er þegar hafin eins og kunnugt er og núll laun verkefnisins hefði það í för með sér að stöðva þyrfti þær framkvæmdir sem nú þegar eru hafnar. Slíkt hefði verulegar neikvæðar afleiðingar í för með sér fyrir sveitarfélög og atvinnulíf á Austurlandi sem og fyrirtækið Alcoa Fjarðaál. Einnig væru tengdar framkvæmdir sem getið er um í 6. kafla í uppnámi. Slíkt hefði veruleg neikvæð áhrif á efnahagsmál á Íslandi.

Hér er verið að rökstyðja það að núll-laun sé ekki fær með þeirri lögleysu sem felst í yfirstandandi framkvæmdum. Slíkt eru með öllu óhaldbær rök og sýnir ljósar en mörg orð í hverjar ógöngur stjórnvöld og Alcoa hafa sett málið og málsmeðferðina í heild.

Um samfélagleg áhrif af núll-laun kveður við kunnuglegan áróðurstón í frummatsskýrslu, gert ráð fyrir að hún myndi leiða til þess að fólk haldi áfram að flytja frá Austurlandi og til stöðnunar eða samdráttar á vinnumarkaði. Í frummatsskýrslunni endurspeglast það viðhorf að tilkoma álvers leiði til þess að flutningur fólks af landsbyggð til höfuðborgarsvæðis muni snúast við og horft er framhjá neikvæðum ruðningsáhrifum stóriðjunnar á það atvinnulíf sem fyrir er. Skýrslan er þögul um þá staðreynd að sáralítið atvinnuleysi var til staðar á Austurlandi áður en stóriðjuframkvæmdirnar hófust. Þær hafa sett úr skorðum viðleitni sem fyrir var til hægfara þróunar atvinnulífs á Mið-Austurlandi, skapað gullgrafaraandrúmsloft og veikt jaðarbyggðir. Hagtölur yfir fólksflutninga á árinu 2005 sýndu fækkun íslenskra ríkisborgara á Austurlandi það árið og vel getur svo farið að á því verði framhald á næstu

árum eftir að stóriðjuframkvæmdunum lýkur, þótt hinu gagnstæða sé haldið fram í skýrslunni.

NORAL-verkefnið og álver Alcoa Fjarðaáls er grófasta og tvísýnasta samfélagstilraun sem stofnað hefur verið til hérlandis og í frummatsskýrslunni er engan veginn horfst í augu við áhættuna sem af henni leiðir. Ef núll-laun stæði til boða væri hún langtum öruggari og affarasælli til lengri tíma lítið fyrir landið allt og Austurland sérstaklega í stað þess sem nú stefnir í fyrir atbeina stjórnvalda.

Loftdreifingarreikningar og veðurfar

Ekki skal gert lítið úr þeim loftdreifingarreikningum sem gerðir hafa verið af Earth Tech vegna álversins og þeim líkönum sem það fyrirtæki hefur þróað. (Viðauki 2) Fyrir valinu varð eitt ár, þ.e. tímabilið frá 1. júlí 2000 til 30. júní 2001. Bæði landslag og vindafar er flókið í Reyðarfirði. Er fullyrt að niðurstöður módelútreikninga séu varfærnar og samanburður á reiknuðum styrk vegna fyrirhugaðs álvers og gildandi loftgæðastöðlum leiði í ljós að álverið fullnægi öllum kröfum varðandi loftgæði, hvort sem er með eða án vothreinsunar. Hafa ber þó í huga að breytileiki er mikill milli ára og alltaf fylgir óvissa slíkum módelútreikningum. Það er því aðeins reynsla yfir lengra tímabil sem sker úr um áreiðanleika slíkra útreikninga.

Í þessu samhengi er athyglisverð skýrsla Veðurstofu Íslands um athuganir í Reyðarfirði fram til maí 2003 (Veðurstofa Íslands (Report 03032), Wind and Stability Observations in Reyðarfjörður June 2002 - May 2003), bls. 29-30, þar sem stendur m.a.:

Í þessu sambandi er þess að geta að hringrás haf- og landgolu á sér greinilega stað innanfjarðar á Reyðarfirði. Sama loftið gæti því borist tvisvar eða jafnvel þrisvar yfir álverið og Búðareyri á sama degi. Gæti það valdið aukinni skammtíma mengun á Búðareyri, þótt veruleg þynning verði á mengunarefnum á hinni löngu hringrás loftsins innan fjarðarins.

Einnig er bent á að hægir vestlægir vindar munu oft blása yfir álbræðsluna síðla nætur að sumarlagi, en snúast í austlæga innlögn snemma morguns. Getur mengað loft þá borist aftur yfir verksmiðjuna og síðar yfir Búðareyri. Með hækkandi sól hitnar loftið næst jörðu og verður óstöðugt. Getur þá stöku sinnum orðið svæling (fumigation) þegar hluti mengaðs lofts berst niður til jarðar.

Hættulegri varðandi skammtíma mengun eru þó sennilega miklir hægvíðriskafar með breytilegri vindátt. Sama loftið gæti þá stöku sinnum borist margsinnis yfir álverið og svo yfir Búðareyri.

Öllu máli skiptir við þær um margt óhagstæðu veðurfarsaðstæður með tilliti til loftdreifingar sem eru til staðar í Reyðarfirði að losun mengandi efna sé haldið í lágmarki miðað við það sem tæknilega er unnt og með samþættum mengunarvörnum.

Dómsniðurstöður og stefna Alcoa um þurrhreinsun einvörðungu

Mengun er sá áhrifaþáttur sem hvað mestu varðar um umhverfisáhrif stóriðjuvera. Skiptir miklu að þegar í upphafi sé byggt á bestu fánlegri tækni og samræmdum mengunarvörnum, sbr. alþjóðasamþykktir, lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðir settar á grundvelli þeirra, hæstaréttardóm nr. 20/2005 og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. janúar 2005 sem Hæstiréttur staðfesti um leið og rétturinn undirstríkaði að:

“Krefjast skal bestu fánlegrar tækni við mengunarvarnir í þeim atvinnugreinum þar sem slíkt hefur verið skilgreint og skulu ákvæði um mengunarvarnir taka mið af því. Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, en hún er sett með heimild í lögum nr. 7/1999, hefur að geyma sambærileg ákvæði um efni starfsleyfis.” (s.7)

Er ljóst að samanburður á losun mengandi efna frá áður fyrirhugaðri verksmiðju Reyðaráls og verksmiðju Alcoa hafði mikla þýðingu fyrir úrslit málsins. (Sjá fylgiskjal III) Þetta kemur glögg fram í dómsorði Héraðsdóms Reykjavíkur þar sem segir m.a. eftirfarandi:

Það er álit dómara að í þeim gögnum sem Reyðarál ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) lagði fram 22. nóvember 2002, til stuðnings umsókn sinni um að breytingar á umræddri framkvæmd þyrftu ekki að sæta umhverfismati, komi í raun engin efnisleg afstaða framkvæmdaraðila fram til þess atriðis hvaða aðferð eigi að beita við hreinsun útblásturs. Hins vegar eru ýmsir kostir nefndir til sögunnar án þess að þeir séu bornir saman með tilliti til mögulegra umhverfisáhrifa. Bera gögn málsins raunar með sér að á þessum tíma hafi framkvæmdaraðilinn talið slíkan samanburð ómögulegan vegna skorts á veðurfarslegum upplýsingum. Framkvæmdaraðilinn setti svo fram ítarlegri tillögum um hreinsun útblásturs tæpum mánuði síðar eða 17. desember 2002. Af þessum tillögum, sem settar voru fram aðeins þremur dögum áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun sína um matsskyldu, er ljóst að þær aðferðir, sem þá hafði verið ákveðið að beita við hreinsun útblástur, voru í meginatriðum ólíkar því sem áður hafði verið gert ráð fyrir, meðal annars með þeim afleiðingum að útblástur í andrúmsloft á flúoríði jókst verulega og útblástur á brennisteinsdíoxíði margfaldaðist. Jafnvel þótt miðað sé við heildarlosun mengandi efna (en ekki losun á hvert framleitt tonn) verður þannig ráðið af gögnum málsins að losun hins breytta álvers á brennisteinsdíoxíði í andrúmsloftið hafi að lokum verið áætluð 3864 árstonn í stað 828 árstonna áður (aðeins 190 tonna ef ekki er tekið tillit til útblásturs brennisteinsdíoxíðs frá áður ráðgerðri rafskautaverksmiðju) og losun flúoríðs áætluð 78,8 árstonn í stað 54,6 árstonna áður.

Dómari telur rétt að rifja upp að meginástæða þess að málmbraðslur, líkt og álver, þurfa fortakslaust að sæta umhverfismati samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er sú losun skaðlegra efna í umhverfið sem þeim fylgir. Af tilkynningu Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 22. nóvember 2002 og upplýsingum sem félagið lagði síðar fram verður ekki annað ráðið en að öðrum og ólíkum aðferðum eigi að beita við hreinsun útblástur álversins samanborið við það álver sem áður hafði sætt mati á umhverfisáhrifum. Var hér um að ræða þátt í starfsemi álversins sem hafði úrslitþýðingu um áhrif þess á umhverfið, eins og áður segir. Með hliðsjón af því að álver eru fortakslaust matsskyld samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, einkum vegna útblásturs skaðlegra efna sem þeim fylgir, hlaut veruleg breyting á aðferðum og búnaði álversins til hreinsunar útblásturs að „geta“ haft umtalsverð áhrif á umhverfið í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Verður þetta einnig ráðið af því að sú niðurstaða Skipulagsstofnunar, að láta umrædda breytingu á hinu fyrirhugaða álveri ekki sæta umhverfismati, fól í sér að fyrirhugaðar aðferðir álversins við hreinsun útblásturs voru ekki látnar sæta umhverfismati, en slík niðurstaða er í berlegu ósamræmi við tilgang laga nr. 106/2000 og áðurnefnd grunnrök 1. mgr. 5. gr. laganna sem hafa þýðingu við skýringu 1. mgr. 6. gr., eins og nú hefur verið gerð grein fyrir.

Samkvæmt framangreindu er það álit dómara að ekki hafi verið fullnægt skilyrðum 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 til þess að ákveða að sú breyting á framkvæmd Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.), sem tilkynnt var 22. nóvember 2002, þyrfti ekki að sæta sérstöku mati á umhverfisáhrifum. Er úrskurður umhverfisráðherra 15. apríl 2003, sem felur í sér staðfestingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um þetta atriði, því andstæður lögum. Verður og að telja umræddan efnisannmarka á stjórnvaldsákvörðun ráðherra verulegan. Ekki hafa verið lögð fram gögn um að sérstakir hagsmunir, svo sem framvinda umræddrar framkvæmdar, sé því til fyrirstöðu að fallist sé á kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðar ráðherra. Af þessum ástæðum verður því fallist á kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðarins.

Það var ljóst strax haustið 2002 þegar Alcoa lagði inn til Skipulagsstofnunar samanburðarskýrslu um verksmiðjuhugmynd sína og álver Norsk Hydro að fyrirtækið ætlaði sér ekki að skoða samþættar mengunarvarnir með vothreinsun af neinni alvöru. Þar var tekið fram að Alcoa fylgdi þeirri stefnu í álverum sínum að beita þurrhreinsun einvörðungu. Í samanburðinum kom þá þegar fram sá reginmunur sem er á útblæstri mengandi efna eftir því hvort beitt er vothreinsun til viðbótar þurrhreinsun eða þurrhreinsun einvörðungu.

Í fyrirbyggjandi frummatsskýrslu rifjar Alcoa enn og aftur upp þessa stefnu sína sem svofelldum hætti (s. 139):

Alcoa hefur þá stefnu að leiða ekki iðnaðarvatn til sjávar og er það í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda um að draga úr frárennsli frá starfsemi í landi og framlagi Íslands til alþjóðlegu framkvæmdaáætlunarinnar um varnir gegn mengun sjávar frá landstöðvum með því að hvetja til innleiðingar hennar.[sic] Framkvæmdaaðili telur því að sá kostur að nota eingöngu þurrhreinsun og háan reykhálf sé æskilegri kostur en hinn, það er að nota vothreinsun að auki, og leggur því til að sú leið verði valin.

Þetta er vægast sagt sérkennilegur málflutningur þar sem tilgangurinn, þ.e. stefna Alcoa, helgar meðalið. Samkvæmt þessu hefði fyrirætlun Norsk Hydro um vothreinsun, sem staðfest var með mati á umhverfisáhrifum verksmiðju fyrirtækisins 2001, átt að vera í andstöðu við stefnu íslenskra stjórnvalda. Af málflutningi Alcoa má ráða að aldrei hafi komið til greina af fyrirtækisins hálfu að breyta stefnunni og taka upp samþættar mengunarvarnir með vothreinsun. Einhver orð á blaði um þann möguleika í nóvember 2002 hafa augljóslega bara verið til að villa um og það sama er enn uppi á teningnum.

Útblástur og mengun frá álverinu

Hér verður vikið að losun mengandi efna frá verksmiðju Alcoa og þeim kostum sem um er fjallað í frummatsskýrslunni:

1. Alcoa gerir ráð fyrir þurrhreinsun en hafnar að bæta við vothreinsun eins og lögð var áhersla á af mörgum í athugasemdum við drög að matsáætlun fyrirtækisins á síðasta ári. Vothreinsun hefði þó í öllum tilvikum dregið meira úr losun mengandi efna að magni til, hvort sem miðað er við losun á hvert framleitt tonn eða heildarlosun. (Sjá töflu í fylgiskjali III) Mestu munar í losun brennisteinsdíoxíðs sem er 14-falt meiri með þurrhreinsun en með vothreinsun samkvæmt samanburði Alcoa og 24-föld þá miðað er við matsskýrslu Norsk Hydro árið 2001 frá mun stærri verksmiðju. (Sjá línurit í fylgiskjali V). Hafa ber í huga að vothreinsun til viðbótar við þurrhreinsun er regla í mengunarvörnum álvera annars staðar á Norðurlöndum.
2. Alcoa áætla nú að heildarlosun brennisteinsdíoxíðs með þurrhreinsun verði 4595 tonn á ári en það er meira á hverja framleiðslueiningu en fyrirtækið gerði ráð fyrir í nóvember 2002, þ.e. 13,29 kg á tonn í stað 12 kg. Drög að nýju starfsleyfi fyrir verksmiðjuna sem fylgir með skýrslunni sem viðauki gera ráð fyrir að Umhverfisstofnun hækki losunarheimild samsvarandi úr 12 kg í 14 kg á hvert tonn.
3. Samanburður skv. matsskýrslum á því álveri sem Norsk Hydro hugðist reisa (420 þúsund tonna ársframleiðsla) og álveri Alcoa (346 þúsund tonna ársframleiðsla) sýnir meiri heildarlosun mengunarefna frá álveri Alcoa en hjá Norsk Hydro nema í einu tilviki (rykbundið flúoríð) þrátt fyrir 74 þúsund tonna minni ársframleiðslu hjá Alcoa. Mismunurinn í heildarlosun Alcoa í óhag er um 42% að því er varðar loftborið flúoríð, 24-faldur (2420%!) að því er snertir brennisteinssambönd og 3,5-faldur að því er varðar svifryk.
4. Augljóst er, einnig af því sem lesa má út úr skýrslunni, að loftgæði yrðu mun skárri í Reyðarfirði ef beitt væri vothreinsun en ekki þurrhreinsun eingöngu eins og Alcoa hefur ákveðið að gera. Án vothreinsunar fara klukkustundargildi fyrir brennisteinsdíoxíð samkvæmt módelútreikningum Alcoa 5-sinnum yfir

- hættumörk ($350 \mu\text{g}/\text{m}^3$), m.a. við fjarðarbotn í næsta nágrenni við þéttbýlið og tvívegis yfir $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ samfelld á sólarhring en aldrei sé beitt vothreinsun.
5. Meginskýring Alcoa á því að hafna vothreinsun virðist af útdrætti skýrslunnar að dæma sú að áhætta fyrir heilsu fólks verði “ ... lítið eitt hærri ef vothreinsun er beitt en ef þurrhreinsun er notuð eingöngu, nema með tilliti til skammtímagilda á SO_2 .” (ii) Einnig segir í samantekt skýrslunnar: “Áhætta fyrir vistkerfi er lítillega hærri þegar vothreinsun er notuð en þegar eingöngu er beitt þurrhreinsun. Því er mælt með þeim kosti að eingöngu verði beitt þurrhreinsun til að hreinsa útblástur frá álverinu.” (ii) – Þetta skýrir Alcoa út frá tæknilegum þáttum við vothreinsun sem leiða myndu til hærri gilda en ella í grennd álversins: “Hærri gildi í tilfellinu þar sem vothreinsibúnaður er til viðbótar þurrhreinsibúnaði stafa af kælingu útblástursins í vothreinsivirkjunum. Kaldari útblástur fellur frekar og fyrr til jarðar en heitur útblástur sem rís upp og dreifist.” (s. 88) Ofangreindar staðhæfingar í útdrætti skýrslunnar, sem dreift var sem kynningarefni á fundum eftir útkomu hennar, eru ýktar gróflega og rangtúlkaðar eins og við blasir ef lesið er í frumgögn og vikið er að hér á eftir. (Sjá “Nánar um vothreinsun skv. viðaukum frummatsskýrslu”)
 6. Það jákvæða við samanburð í frummatsskýrslunni á þurrhreinsun annars vegar og þurrhreinsun með vothreinsun hins vegar er að báðar aðferðirnar eru af framkvæmdaraðilanum viðurkenndar sem fyllilega nothæfar og engin teljandi umhverfisvandamál fylgi vothreinsun, m.a. í sjó sem viðtaka. Þetta er allt annað en staðhæft hefur verið ranglega af mörgum á undanförunum árum.

„Áhættugreining” Alcoa

Athygli vekur að í svonefndri áhættugreiningu á heilsu og vistkerfi sem Alcoa hefur látið gera með samanburði á þurrhreinsun eingöngu og að viðbættri vothreinsun er gert ráð fyrir rafskautum með 3% brennisteinsinnihaldi í tilviki vothreinsunar en 1,8% brennisteinsinnihaldi í þurrhreinsun eingöngu. Um þetta segir m.a. í Viðauka 8, s.1 og 3:

Með vothreinsibúnaði er engin losun á SO_2 um skorstein, þar sem það er fjarlægð í vothreinsivirkjunum en hins vegar er lítilsháttar aukning á losun SO_2 um þakop. Losun á flúoríði, PM_{10} og PAH-efnum úr skorsteini myndi einnig dragast saman við notkun vothreinsibúnaðar. Til þess að gera varfærið líkan af útblæstri á flúoríði á vaxtartíma gróðurs, var notaður flúoríðútblastur að sumarlagi frá svipuðu álveri, Deschambault álverinu í Quebec í Kanada. (s. 1) ... Búist er við að notkun vothreinsibúnaðar dragi úr skammtímagildum á SO_2 í lofti (1 tíma, 3 tíma og 24 tíma). Hins vegar er mesti styrkur á ársgrundvelli hærri sé vothreinsibúnaður notaður. (s.3)

Þessi framsetning er mjög villandi. Hærri árgildi SO_2 eru eingöngu innan þynningarsvæðis og í allra næsta nágrenni verksmiðjunnar eins og sést vel af mynd 12.1 í frummatsskýrslu (s.90). Stafar það væntanlega af því að í tilviki vothreinsunar er af hagkæmniástæðum gert ráð fyrir að nota rafskaut með hærri brennisteinsinnihaldi sem veldur aukinni losun SO_2 um þakop (mæni) á kerskálum ($153,3 \text{ t/ári}$ í stað 92 t/ári skv. töflu 4.1). Hins vegar er styrkur á ársgrundvelli langtum lægri með vothreinsun strax og kemur út fyrir næsta nágrenni verksmiðjunnar og munar miklu á reiknuðum gildum í og við þéttbýlið á Reyðarfirði.

Þegar kemur að “vistfræðilegri áhættugreiningu” af völdum flúoríðmengunar er svipað uppi á teningnum að meira er gert úr óhagstæðum áhrifum vothreinsunar í grennd álversins en af þurrhreinsun eingöngu. Í útdrætti viðauka 8 segir m.a. (s. 4):

Vistfræðileg áhrif, ef einhver eru, [undirstrikun HG] sé farið yfir mengunarmörk eins og spáð er, yrðu því líklega staðbundnar og smávægilegar breytingar á gróðurkerfum þolnari tegundum eins og lyngi og grasi í vil. ... Þegar tekið er tillit til lífssögu og stofnvistfræðilegra þátta, eru þessi skipti sem farið er yfir mengunarmörk ekki líkleg til að hafa áhrif á stofnstærð, með mögulegri undantekningu á fjölda hagamúsa innan þynningarsvæðisins. ...” [undirstrikun HG]

Með afar óraunhæfum nálgunum reyna skýrsluhöfundar þannig að leiða líkur að því að hugsanleg áhrif á hagamýs og gróður af völdum flúoríðefna yrðu hugsanlega heldur meiri í nánasta umhverfi álversins ef notast yrði við vothreinsibúnað í stað þurrhreinsunar eingöngu. Vert er að vekja athygli á að ekki er vitnað til vistfræðirannsóknna hérlandis varðandi þá dýrastofna sem gerðir eru að umræðuefni í áhættugreiningu Exponent. Má í því sambandi benda á rannsóknir Esterar Rut Unnsteinsdóttur á hagamúsum sem kynntar voru m.a. á fyrirlestri Líffræðifélags Íslands 21. október 2005. Þær leiða í ljós andstætt því sem halda mátti af gögnum Exponent að hagamýs hérlandis lifa mest á fræjum og skordýrum en nærast lítið á grænum plöntuhlutum. Umhyggja Alcoa fyrir velferð hagamúsa er þó engu að síður virðingarverð og mátti gjarnan taka til sem flestra þátta vistkerfisins að mannum meðtöldum.

Aðalatriði er að af skýrslunni og bakgögnum hennar má ráða að loftgæði í Reyðarfirði verði mun skárri sé notast við vothreinsun sem viðbót við þurrhreinsun. Framansögð gögn sýna með greinagóðum hætti, að án vothreinsunar verða loftgæði verri en ella í þéttbýlinu á Reyðarfirði og í nágrenni þess.

Nánar um vothreinsun skv. viðaukum frummatsskýrslu

Í frummatsskýrslunni leitast Alcoa við að beina athygli frá gífurlegum mun á losun brennisteinssambanda þegar borin er saman vothreinsun og þurrhreinsun. Þessi munur er 15-faldur samkvæmt útreikningum Alcoa og 24-faldur ef lítið er til matsskýrslu Norsk Hydro frá maí 2001. Niðurstöður beggja fyrirtækja sýna að loftgæði með vothreinsun eru mun skárri í Reyðarfirði með vothreinsun sem viðbót við þurrhreinsun og það getur m.a. varðað heilsu fólks sem lengi kemur til með að eiga heima á Reyðarfirði og hugsanlega einnig á Eskifirði. Hér er því ekki beitt bestu fánlegri tækni og samræmdum mengunarvörnum, sbr. lög nr. 7 frá 12. mars 1998 og reglugerðir útgefnar á grundvelli þeirra.

Um hliðarverkanir. Í frummatsskýrslu Alcoa segir að báðir kostirnir, þurrhreinsun og þurrhreinsun + vothreinsun, uppfylli allar reglugerðir. Hins vegar fer þar lítið fyrir umræðu um jákvæða kosti þess að bæta vothreinsunar við þurrhreinsun. Þvert á móti er í frummatsskýrslunni reynt að beina sjónum manna að meintum hliðarverkunum vothreinsunar og nefnd í því sambandi losun flúoríðs og áhrif hennar á gróðurfar og losun á PAH sem geti haft áhrif á lífríki sjávar.

Vert er að skoða þetta nánar:

a) *Losun flúoríðs.* Losun loftborins flúoríðs frá þurrhreinsun er samkvæmt frummatsskýrslu Alcoa 224,2 g á hvert framleitt tonn, en væri 175,9 g á tonn með

vothreinsun, þ.e. hækkar um 42% ef vothreinsun er sleppt. Mat Norsk Hydro vorið 2001 vegna Reyðaráls (420 þús.t/ári) sýndi að með vothreinsun losnuðu aðeins 130 g á tonn, og er munurinn 73% lakari hjá Alcoa með þurrhreinsun.

Svonefnd *áhættugreining* sem Alcoa lét gera fyrir sig af tilefni matsins og aldrei hefur áður verið gerð vegna álvers hérlandis er sögð sýna eftirfarandi (frummatsskýrsla s.110):

“Möguleg neikvæð áhrif útblásturs á vistkerfi eru aðeins á hlutfallslega litlu svæði nærri álverinu og þessi áhrif á plöntusamfélög verða líklega væg (svo sem líkleg breyting á tegundasamsetningu þolnari tegundum í hag). Það er mjög ólíklegt að áhrif verði á stofna þeirra fugla og spendýra sem verða fyrir mestri snertingu efna úr útblæstri, en þó eru líkurnar meiri ef notaður er vothreinsibúnaður.”

Í frummatsskýrslu Alcoa stendur einnig (s. 110):

“Áhætta fyrir plöntur vegna loftkennds flúoríðs var metin með því að bera saman reiknaðan styrk loftkennds flúoríðs við eitrunarmörk. Eitrunarmörk fyrir gróður voru sett við $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ fyrir viðkvæm plöntusamfélög eins og mosa og fléttur, en við $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ fyrir furur ($0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ eru mörkin sem notuð eru hér á landi, sjá töflu 2.2).”

Vegna þessa er ástæða til að rifja upp framgöngu Alcoa í mars 2003 þegar til umfjöllunar var starfsleyfi fyrir álver Alcoa á grundvelli mats sem farið hafði fram fyrir álver Reyðaráls [Norsk Hydro] árið 2001.

Í matsskýrslu Norsk Hydro 2001 var gert ráð fyrir að jafnstyrktarlína fyrir loftborið flúoríð yrði dregin við $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ og færi hvergi yfir þau mörk utan þynningarsvæðis sem er hið sama nú og þá var ákvarðað.

Í matsskýrslu Reyðaráls í maí 2001 stendur um tillögu að þynningarsvæði (s. 102):

“Tillaga þessi um stærð og legu þynningarsvæðisins er gerð að höfðu samráði við Hollustuvernd ríkisins [nú Umhverfisstofnun – HG]. Tillaga þessi er í samræmi við drög að starfsleyfi fyrir Reyðarál (Viðauki B10).”

Þessi mörk ($0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$) auglýsti Hollustuvernd [nú Umhverfisstofnun] 17. desember 2002 í tillögu að starfsleyfi fyrir Alcoa. Á elleftu stundu fyrir afgreiðslu starfsleyfisins (7. mars 2003) setti Alcoa hins vegar fram kröfu um að mörkin yrðu hækkuð um 50% upp í $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ utan þynningarsvæðis verksmiðjunnar. Undan þeirri kröfu lét Umhverfisstofnun án þess nokkrum þeim sem athugasemdir höfðu gert væri gert viðvart og í blóra við niðurstöðu fyrirbyggjandi mats á umhverfisáhrifum.

Það skýtur skökku við að eftir að Alcoa knúði fram slíka hækkun á losunarmörkum fyrir loftborið flúoríð skuli fyrirtækið nú reyna að kynna sig sem sérstakan verndara fyrir umhverfi verksmiðjunnar. Hlutur Umhverfisstofnunar í málinu er þó enn verri að hafa látið undan þrýstingi fyrirtækisins og brjóta um leið allar viðteknar leikreglur. Sömu viðmiðun fyrir flúoríð á vaxtartíma gróðurs, $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$, er að finna í tillögudrögum að starfsleyfi (viðauki 1, s. 2).

b) *Losun á PAH*. Í niðurstöðum fyrirtækisins Exponent sem vann umrædda áhættugreiningu fyrir Alcoa segir m.a. (viðauki 9):

“Gögn vegna fyrirhugaðs álvers Reyðaráls og álvera í Noregi og Kanada voru notuð til að meta líklegt álag vegna þessara efna (CoPCs) [PAH-efni, B(a)P, flúoríð og brennisteinsdíoxíð - HG] frá Alcoa Fjarðaáli á fjörðinn og styrk þeirra í seti. ... Metinn styrkur PAH-efna og B(a)P í seti er borinn saman við alla fánlega staðla og umhverfismörk fyrir sjávarset til að ákvarða hvort sá styrkur sem spáð er fyrir um fari yfir þau mörk þar sem búast megi við neikvæðum áhrifum. Niðurstöður þessa samanburðar gefa til kynna að búast megi við að styrkur PAH-efna og B(a)P sé lægri en öll nema allra varfærnustu mörk. Til viðbótar var gerð heimildaleit að umfjöllun um eitrun í vistkerfi og farið var yfir kannanir frá öðrum álverum, til að ákvarða hvort sá styrkur sem spáð er fyrir CoPC væri líklegur til að hafa neikvæð áhrif, byggt á rannsóknum á því sem gerst hefur við önnur álver. **Niðurstöður þessa samanburðar gefa til kynna að hámarksstyrkur PAH-efna og flúoríðs við Fjarðaál, séu langt innan áhrifamarka og í sumum tilvikum mörgum stærðargráðum lægri ... Að lokum, vistfræðilega áhættumatið leiddi í ljós að það voru nánast engin líkindi á neikvæðum áhrifum á sjávarlíf í Reyðarfirði vegna mögulegrar losunar CoPC á frárennsli vothreinsibúnaðar.**” [Leturbr. HG]

Vert er einnig að minna á að í skýrslu sinni um samanburð álvera Reyðaráls og Alcoa, sem Alcoa lagði fram í nóvember 2002, staðhæfði Alcoa að það myndi setja upp sérstaka hreinsun á streymi PAH-efna til sjávar ef vothreinsun yrði fyrir valinu. Um þetta sagði Skipulagsstofnun í úrskurði sínum 20. desember 2002 eftirfarandi:

“Í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila kemur fram að til þess að draga úr útblæstri SO₂ sé vothreinsun með sjó einn af þeim kostum sem eru til athugunar við álver Alcoa-Reyðaráls. Sá möguleiki sé því fyrir hendi að niðurstöður athugunar Alcoa verði þær að vothreinsun sé nauðsynleg við álverið. **Ef slíkur búnaður verði fyrir valinu yrði jafnframt sett upp sérstök hreinsun á PAH-efnum úr frárennsli til þess að lágmarka streymi PAH-efna til sjávar.** [Leturbr. HG] Slík hreinsun hafði ekki verið áætluð við álver Reyðaráls. Þrátt fyrir að vothreinsibúnaður yrði fyrir valinu við álver Alcoa-Reyðaráls yrði streymi PAH-efna til sjávar því minna en gert var ráð fyrir við álver Reyðaráls.”

Í frummatsskýrslunni kemur fram (s. 112) að með slíkri sérstakri hreinsun mætti fjarlægja 87% af PAH-efnum úr afrennsli vothreinsunarinnar:

“Í ljósi þess að áhætta af völdum PAH efna fyrir vistkerfi sjávar er lítil og að tilbúið votlendið næði yfir stórt svæði og myndi gerbreyta því, þá er það niðurstaða matsins að ef settur væri upp vothreinsibúnaður er ekki mælt með því að fara í slíkar mótvægisáðgerðir.”

Það er þannig mat Alcoa að engin þörf sé á slíkri aðgerð, þar eð hætta af skaðlegri PAH-mengun sé hverfandi. “Aðeins var farið yfir varfærnustu mörkin og þá eingöngu nálægt útrásinni.” (s. 111) Einkunnagjöfin “**nokkuð neikvæð** áhrif á sjó og lífríki sjávar allra næst útrásinni” sem fram kemur í frummatsskýrslunni (s. 112) er auk þess sem að ofan greinir í litlu samræmi við það sem annars staðar segir í texta, m.a. í viðauka 9, s. 2 þar sem stendur: “Varfærið mat á uppsöfnun PAH-efna í hryggleysingjum í sjó gefur til kynna að afar ólíklegt sé að styrkur þeirra sé nógu mikill til að hafa slæm áhrif á dýr sem neyta þeirra.”

Allt ber því að þeim brunni þegar bakgögn frummatsskýrslunnar eru skoðuð að eitthvað annað en vísindi og umhyggja fyrir umhverfinu liggja að baki andstöðu Alcoa við að velja vothreinsibúnað fyrir verksmiðjuna á Reyðarfirði.

Vothreinsibúnaður og dýrkeyptur reykháfur

Staðhæft er í frummatsskýrslu að í hönnun verksmiðjunnar sé gert ráð fyrir þeim möguleika að bæta vothreinsun við þurrhreinsun. Þótt sýndur sé myndrænt samanburður

beggja kosta á mynd 4.3 (s. 28) er nauðsynlegt að Skipulagsstofnun geri kröfu til þess að Alcoa geri nákvæma grein fyrir því í matsskýrslu hvernig gengið sé frá hönnun verksmiðjunnar með tilliti til hreinsunar útblásturs, þannig að auðvelt sé að tengja vothreinsibúnað við þurrhreinsivirki og greini jafnframt frá áætluðum kostnaði af slíkri viðbót, ekki síst ef til hennar yrði gripið eftir að verksmiðjan hefði hafið rekstur.

Í matsskýrslunni (s. 28 Mynd 4.3 (b)) kemur fram að í tilviki vothreinsunar sé ráðgert að viðhalda 78 m háa reykháfinum með sama hætti og ef um er að ræða þurrhreinsun eingöngu. Tæki hann þá við losun efna frá “skauthreinsun” einvörðungu og er þar um að ræða tiltölulega lítið magn efna (HF 30,1 g/t Al, F_{ryk} 1,6 g/t Al og PM_{10} 41,0 g/t Al). Hlýtur þetta að vera kostnaðarsamt úrræði og spurning hvers vegna losun frá þessu ferli er ekki tengd þurrhreinsistöð og síðan vothreinsibúnaði til að losna þannig við umrædd efni úr útblæstri.

Losun gróðurhúsalofttegunda

Samkvæmt matsskýrslunni er gert ráð fyrir að losun gróðurhúsalofttegunda frá 346 þúsund tonna álverksmiðju Alcoa nemi um 540 þúsund tonnum í koldíoxíð-ígildum eða 1,56 tonn fyrir hvert tonn af áli. Það væri meiri losun en kom frá öllum landbúnaði hérlandis (489 þús.t) á árinu 2003. Við þetta bætist losun gróðurhúsalofttegunda og skert binding CO_2 vegna Kárahnjúkavirkjunar. Samkvæmt matsskýrslu Landsvirkjunar er sú losun talin vera ígildi allt að 5000 tonna CO_2 á ári. Sú tala getur átt eftir að hækka vegna losunar metans sem nokkur óvissa er um. Losun CO_2 á byggingartíma virkjunarinnar er metin verða 280.000 tonn CO_2 -ígilda. Þá birtust í ársbyrjun 2006 í vísindatímaritinu *Geology* I rannsóknaniðurstöður sem sýna að stöðvun á aurrennsli til sjávar í miðlunarlónum jökuláa dregur úr bindingu á koldíoxíði í sjó, en kalsíum í framburðinum bindur koltvísýring í hafinu í ríkum mæli og hafið tekur af þeim sökum meira til sín af gróðurhúsalofti úr andrúmsloftinu. Þeir sem standa fyrir umræddum rannsóknum eru Sigurður R. Gíslason í Háskóla Íslands, Eric H. Oelkers frá Toulouse-háskóla og Árni Snorrason forstöðumaður vatnamælinga Orkustofnunar. Að mati Óla Grétars Blöndal Sveinssonar, deildarstjóra rannsóknadeildar verkfræði- og framkvæmdasviðs Landsvirkjunar gæti minni binding gróðurhúsalofts af þessum sökum fræðilega numið um 160.000 tonn á ári af CO_2 . Umræddar rannsóknir bera því vott um að orka fengin með virkjun jökuláa sé ekki sú “hreina orka” í loftslagssamhengi og gefið er í skyn af stjórnvöldum og “íslenska ákvæði” Kyótóbókunarinnar byggir að verulegu leyti á. Losun og minni binding gróðurhúsalofts vegna álvers Alcoa og Kárahnjúkavirkjunar kann því að svara til allt að 700 þúsund tonna CO_2 -ígilda á ári sem er hærri tala en losun frá öllum fiskveiðum hérlandis.

Því er haldið fram af íslenskum stjórnvöldum til réttlætningar á losun gróðurhúsalofttegunda af völdum áliðnaðar og annarrar stóriðju hérlandis að miklu betra sé að framleiða ál og aðrar afurðir þungaiðnaðar hér með vatnsafla en annars staðar þar sem notað sé jarðefnaeldsneyti til framleiðslunnar. Þótt auðvelt sé að reiða fram tölulega útreikninga hvað þetta varðar fyrir álframleiðslu eina og sér er um blekkingu að ræða í samhengi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Sá samningur gerir ráð fyrir að hvert aðildarríki vinni gegn losun gróðurhúsalofttegunda innan sinnar eigin efnahagslögsögu. Með Kyótó-bókuninni er gert ráð fyrir að hvert ríki taki á sig lagalegar skuldbindingar í þessum efnum. Hvorki loftslagssamningurinn eða Kyótóbókunin byggir á flokkun losunar eftir framleiðslugreinum eða öðrum uppsprettum á heimsvísu heldur er hverjum

samningsaðila í sjálfsvald sett, hvernig hann nær settu marki. Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið á hverjum tíma mun því ekki ráðast af orkuframleiðslu til einstakra afmarkaðra framleiðslupátta eins og áliðnaðar heldur af þeim skuldbindandi takmörkunum sem aðildarríki loftslagssamningsins gangast undir.

Sjóflutningar og mengunarhætta

Við móttun matsáætlunar benti undirritaður á mengunarhættu vegna siglinga með hráefni og afurðir til og frá álverksmiðjunni. Um þennan þátt er lítillega fjallað í frummatsskýrslu og vísað til reglugerðar nr. 465/1998 um viðbrögð við bráðamengun sjávar. (S. 113) Þetta er allsendis ófullnægjandi, einkum vegna siglingar skipa með hráefni og afurðir verksmiðjunnar utan hafnarsvæðis Reyðarfjarðarhafnar, þar á meðal með ströndum fram á Austfjörðum. Brýnt er að metin verði áhætta og umhverfisáhrif sem tengst geta slíkum skipaflutningum sem leitt gætu til mengunar sjávar og strandsvæða og skilgreina hver ber ábyrgð á umhverfistjóni ef til kemur. Á slíka flutninga ber að mati undirritaðs að líta sem hluta af rekstri álversins og gera þarf eiganda þess ótvírætt ábyrgan fyrir hugsanlegum óhöppum og afleiðingum þeirra. Risastór leiguskip eru notuð í slíkum flutningum og sum þeirra eru langt frá því að standast almennt viðurkenndar kröfur auk þess sem eftirlit með þeim er ófullnægjandi. Skip þessi ganga að jafnaði fyrir mjög þungri svartolíu og hafa að jafnaði mikið magn slíks eldsneytis um borð. Ekki er kunnugt um að hérlandis séu til dráttarskip sem fær séu um að draga risastór flutningaskip frá landi verði þau vélarvana. Hér er því um raunverulega hættu að ræða sem brýnt er að fjallað verði um í matsskýrslu jafnframt því sem setja þarf um þessi efni skýr fyrirmæli í lögum.

Hafís getur auk þess að hafa áhrif á rekstur álverksmiðjunnar aukið verulega hættu á sjóslysum með tilheyrandi mengun stranda og hafsvæða. Í frummatsskýrslu staðhæfir Alcoa Fjarðaál að fyrirtækið sé meðvitað um áhættu vegna hafíss og sem hafísrek getur skapað fyrir siglingar en efnislega er ekkert frekar um þetta að finna um viðbrögð í slíkum aðstæðum í skýrslunni.

Sjónmengun og áhrif á útivistarsvæði

Mikil og tilfinnanleg sjónmengun verður af álveri Alcoa við Reyðarfjörð. Í stað þess umhverfis sem var setja nú verksmiðjuskálar ásamt fleiri mannvirkjum svip sinn á svæðið sunnan við Hólmaháls og Hólmatind. Hið sama á við jafnvel í enn tilfinnanlegri mæli um tvær brátt afar áberandi raflínur sem flytja eiga orku að verksmiðjunni. Þær munu einnig setja mark sitt á fjarðarbotninn og hlíðina ofan kaupsinsins á Reyðarfirði og allt það umhverfi sem þær liggja um frá stöðvarhúsi í Fljótsdal til verksmiðju.

Verksmiðjusvæðið við Hraun blasir meðal annars við frá Skíðamiðstöðinni í Oddsskarði en ósnortið yfirbragð Reyðarfjarðar þaðan séð er drjúgur hluti af upplifun manna sem þangað sækja til skíðaiðkana. Við sjónmengunina bætist jafnframt einhver hávaðamengun og mengunarmóða frá verksmiðjunni. Þannig spillir álverksmiðja Alcoa verulega ímynd þessa fjölsóttu íþrótta- og útivistarsvæðis. Þessi neikvæðu áhrif munu enn frekar bitna á þeim sem leggja leið sína um friðlandið á Hólmanesi en það er örstutt frá verksmiðjusvæðinu.

Ruðningsáhrif stóriðjunnar og áhrif á íbúabróun

Vísað er til þess sem áður sagði um staðsetningu og stærð álverksmiðjunnar hér að framan (s. 4–5). Samanburður á forspám um samfélagsleg og efnahagsleg áhrif álvers

Reyðaráls 2001 og álvers Alcoa Fjarðaáls 2002 annars vegar og þeirrar stöðu sem við blasir nú 3-4 árum síðar ber vott um hversu takmarkað forsagnargildi slíkar spár hafa í raun og hversu óvissuþættirnir eru margir. Þetta á við um flesta ef ekki alla meginþætti sem teknir voru til athugunar í skýrslum Nýsis hf og annarra sem að skýrslugerðinni hafa komið um þetta efni. Má í þessu sambandi benda á að þátttaka Íslendinga og íslenskra fyrirtækja í byggingarframkvæmdum við álverið og tengdum virkjunarframkvæmdum hefur reynst langtum minni en áætlað var. Af þessu má álykta að forsagnargildi framkominna spádóma um framhaldið á áformuðum rekstrartíma álvers Alcoa Fjarðaáls sé takmarkað.

Almennt hafa niðurstöður skýrsluhöfunda um samfélagsleg áhrif álvers á Reyðarfirði hingað til ofmetið meinta jákvæða þætti, svo sem áhrif á íbúapróun eystra, húsnaðismarkað og tilkomu nýrra viðskiptataækifæra á Austurlandi. Ofmat á þessum þáttum skapar óeðlilegar væntingar og getur haft í för með sér neikvæðar afleiðingar, bæði fyrir Alcoa Fjarðaál, viðkomandi sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklinga.

Sumt af þeim forathugunum sem byggt er á við mat á samfélagslegum áhrifum eru gerðar fyrir 6-10 árum, eins og könnun Félagsvísindastofnunar um hug brottfluttra Austfirðinga til að flytja aftur til Austurlands ef þar verði reist álver (s. 75 í viðauka 6).

Slá verður einnig varnagla við ýmsum viðmiðunum sem fram koma í frummatsskýrslunni eins og þeirri staðhæfingu að “... mikil dreifing byggðar er einn helsti veikleiki svæðisins.” (s. 91 í viðauka 6) Verður ekki annað lesið út úr umfjöllun skýrslunnar að þessu leyti en að fækkun fólks vegna tilkomu álversins í byggðarlögum “... sem eru frekar afskekkt eða þar sem atvinnulífið stendur höllum fæti” sé metin sem jákvæður þáttur á mælikvarða höfunda. Sem dæmi eru í skýrslugögnunum nefnd byggðarlögin Bakkafjörður og Borgarfjörður eystra, en með sömu nálgun gæti hið sama átt við um allt svæðið frá Breiðdal til Hornafjarðar, og einnig um Vopnafjörð og Seyðisfjörð. Að mati undirritaðs er vöxtur og viðhald byggðar á þessum stöðum mikilvægur fyrir heildarþróun á Austurlandi en áhrif stóriðjuframkvæmda og reksturs álvers á Reyðarfirði hins vegar líklegur til að draga úr þeim þrótt umfram það sem ella væri.

Þótt í frummatsskýrslunni sé ályktað að álverið muni hafa umtalsverð jákvæð áhrif á samfélag á Mið-Austurlandi er tekið fram að margt sé í óvissu um heildaráhrifin, bæði varðandi varðandi íbúapróun, fjölda, mönnun starfa og ruðningsáhrif í öðrum atvinnugreinum. Hér skal bent á fáein dæmi:

- A. Í samantekt frummatsskýrslu (s. ii) segir m.a.. “Álverið mun í fyrstu verða í sterkri samkeppnisstöðu um vinnuafli gagnvart öðrum fyrirtækjum á svæðinu og mun því hafa neikvæð áhrif á sjávarútveg og byggingariðnað á svæðinu þar sem menntun skipverja, vélsmiða og annarra líkra starfsstétta hæfir vel þörfum álversins.”
- B. Lítið er fjallað um hvaðan starfsfólk eigi að fást í þau fyrirtæki sem tapa starfskröftum yfir til álversins. Í umfjöllun Hagfræðistofnunar HÍ um þjóðhagsleg áhrif segir m.a.: “Þá getur landsframleiðsla aukist til lengri tíma ef þau lágláunastörfin sem eftir standa þegar starfsfólk færir sig yfir í álverið eru mönnuð af einstaklingum sem voru ekki áður á íslenskum vinnumarkaði, t.d. útlendingum.” (Viðauki 11, s. 4) Ekki er rætt um hvernig t.d. sveitarfélög og

skólar eigi að bregðast ef um verulega fjölgun útlendinga yrði að ræða á stuttum tíma eftir að álverið tekur til starfa.

Meðal stærstu óvissuatriða um samfélagsáhrif af álverinu er spurningin um mönnun starfa í sjálfri verksmiðjunni og um fjárfestingar fólks í íbúðarhúsnæði vegna tilkomu hennar. Einnig er margt í óvissu um þróun samgangna á áætluðu aðsóknarsvæði vinnuaflds fyrir álverksmiðjuna og þar með um raunverulega möguleika fólks til að sækja þangað atvinnu heiman að um langan veg. Áhrif ótíðarkafla á vetrarsamgöngur að og frá álverinu eru mjög vanmetin, m.a. truflanir á samgöngum um Fagradal.

Tengdar framkvæmdir

Álver Alcoa Fjarðaráls er órofa tengt Kárahnjúkavirkjun sem er umdeildasta framkvæmd sem ráðist hefur verið í hérlandis. Alcoa ber þannig hluta af ábyrgðinni á að í þá virkjun var ráðist enda blasir við að stærð verksmiðjunnar er sniðin nákvæmlega að áætlaðri framleiðslugetu Kárahnjúkavirkjunar. Orkuflutningslínur frá Fljótsdal til Reyðarfjarðar eru einnig hluti af þessari stóriðjuheild og þær eiga eftir að setja neikvætt mark sitt á línuleiðina og stórt svæði út frá henni. Stóriðjuframkvæmdin í heild, álver, virkjun og orkuflutningslínur, á eftir að setja mark sitt á stóran hluta Austurlands og skemma ímynd þess og Íslands í heild um langan aldur ef af verður.

Áhættumat vegna orkuafhendingar

Í þeim kafla frummatsskýrslu sem ber yfirskriftina Náttúruvá (s. 65–68) er fjallað um jarðskjálfta og eldsumbrot á Reyðarfirði, snjóflóð og skriðuföll, fárviðri og hafís. Í skýrslunni er hins vegar ekki orð að finna um hættuna á straumrofi til verksmiðjunnar sem ætti þó að vera meðal forgangsatriða til skoðunar fyrir framkvæmdaraðilann. Strax við undirbúning og mat Kárahnjúkavirkjunar bentu jarðvísindamenn á ótraustan grunn helstu mannvirkja virkjunarinnar sem væri inni á eldvirkju svæði með virkum misgengjum og jarðhita. Á þetta var lengi vel ekki hlustað en loks 4. apríl 2005 sá stjórn Landsvirkjunar sig knúða til að álykta um málið með svofelldum hætti:

“Stjórn Landsvirkjunar samþykkir að láta fara fram endurskoðun á greiningu áhættuþátta og áhættumats (þ.e. líkindamat á atburðum og verðmætum í húfi) í ljósi nýrra upplýsinga um möguleg tengsl jarðhita og sprungna í lónstæði og stíflustæðum Kárahnjúkavirkjunar. Skilgreina skal áhættuþætti, svo sem hættu á eldgosum, jarðhræringum og gíkk skjálftum og meta möguleg áhrif þeirra og fargsins af lóni og stíflum, m.a. lekt vegna opnunar sprungna í lónstæði Hálslóns og/eða stíflurof eða stíflubroti undir stíflum.

Leggja skal mat á hugsanlegar afleiðingar áhættunnar fyrir starfsemi fyrirtækisins og viðskiptavina þess sem og aðra starfsemi á því landsvæði sem í húfi kann að vera.

Jafnframt samþykkir stjórn Landsvirkjunar að endurskoða eldri viðbragðsáætlanir og aðlagða þær nýrri áhættugreiningu og áhættumati.”

Engin niðurstaða hefur enn verið kynnt af þeirri vinnu sem Landsvirkjun setti í gang á sínum vegum í kjölfar ályktunarinnar en vitað er að margir innlendir og erlendir sérfræðingar hafa verið til kvaddir að spá í spilin.

Fyrir Alcoa er ekki síður mikið í húfi vegna fyrirsjáanlega mikillar áhættu að því er varðar framtíðarrekstur og því hlýtur fyrirtækið í mati á umhverfisáhrifum að þurfa að

gera grein fyrir sinni sýn til þessarar stöðu, hugsanlegs straumrofs til verksmiðjunnar og hvernig við yrði brugðist af þess hálfu. Alcoa getur ekki litið svo á að hér sé einvörðungu um mál orkuseljandans að ræða þótt ábyrgð hans sé vissulega mikil að hafa ekki vandað rannsóknir og annan undirbúning betur af sinni hálfu og hlustað á viðvaranir áður en anað var út í framkvæmdir og erlendir fjárfestar dregnir að samningaborði.

Niðurlag

Mikið óðagot hefur einkennt ákvarðanir um stóriðju á Austurlandi frá árinu 1997 að telja til mikils tjóns fyrir alla aðila. Skipulagsstofnun var á sínum tíma sett upp við vegg og hleypti verksmiðju Alcoa í gegn án mats á umhverfisáhrifum og umhverfisráðherra staðfesti þann gjörning. Dómsmál þurfti að reka til að fá þeirri ólögmætu ákvörðun hnekt. Nú er mál að linni og menn reyni að ná áttum þótt seint sé. Forsenda þess er að framkvæmdir verði stöðvaðar við álverksmiðju Alcoa á Reyðarfirði á meðan unnið er að mati á umhverfisáhrifum hennar og það matsferli leitt til lykta. Allt annað er ólögmæt markleysa sem gengur gegn tilgangi laga nr. 106/2000. Í uppbyggingu verksmiðjunnar byggir Alcoa á fyrri áætlunum sem fela í sér meiri mengun er frá áður fyrirhuguðu álveri Norsk Hydro. Í dómsorði sínu sagði Hæstiréttur m.a. um leið og hann ómerkti úrskurð umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003:

„Efni úrskurðarins er rakið í Héraðsdómi. Niðurstaða hans var sú að einkum yrði að meta umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilliti til mengunar enda væri með framkvæmdinni fyrst og fremst verið að breyta mengunarvarnabúnaði. ... Því var lýst hér að framan að nota átti að einhverju leyti aðra tækni við framleiðslu í álveri Alcoa á Íslandi ehf og taka átti með allt öðrum hætti á mengandi útblæstri frá verksmiðjunni, sem að auki var verulega ólík að útliti. Var því ekki unnt að líta á þetta sem sömu framkvæmd og umhverfismat hafði áður verið fengið um.” (s. 6–7)

Nú reynir á að menn virði lögin og niðurstöðu dómsstóla. Ekki er lögmætt að láta það viðgangast að Alcoa Fjarðaál noti ekki bestu fánlega tækni og samræmdar mengunarvarnir í álverksmiðjunni.

Reykjavík 7. júní 2006

Hjörleifur Guttormsson
kt. 311035-6659

Fylgiskjöl:

I Dómur Hæstaréttar nr. 20/2005 með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 12. janúar 2005.

II Alcoa brýtur gefin loforð. Álverksmiðja í byggingu án umhverfismats.
Fréttatilkynning 22. mars 2006.

III. Samanburður á 420 þúsund tonna álveri Norsk Hydro með og án rafskautaverksmiðju og 322 þúsund tonna álveri Alcoa (febrúar 2004).

IV Alcoa. Samanburður á áætlaðri losun 2002 og gildum skv. frummatsskýrslu í apríl 2006.

V Losun brennisteinsdíoxíðs. Samanburður Norsk Hydro og Alcoa

.....

Nr. 20/2005.

Fimmtudaginn 9. júní 2005.

Íslenska ríkið

(Skarphéðinn Þórisson hrl.)

Alcoa á Íslandi ehf. og

Fjarðaál sf.

(Hörður Felix Harðarson hrl.)

gegn

Hjörleifi Guttormssyni

(Atli Gíslason hrl.)

og

Hjörleifur Guttormsson

gegn

íslenska ríkinu

Alcoa á Íslandi ehf.

Reyðaráli ehf. og

Fjarðaáli sf.

Umhverfismat. Starfsleyfi. Stjórnsýsla. Aðild. Áfrýjunarheimild. Frávísun máls að hluta frá héraðsdómi. Frávísun máls að hluta frá Hæstarétti. Gjafsókn.

Í málinu var deilt um lögmæti umhverfismats og veitingar starfsleyfis álvers í Reyðarfirði. Höfðu áætlanir verið uppi um að reist yrði álver í tveimur áföngum með 420.000 tonna framleiðslugetu á ári, ásamt rafskautaverksmiðju og hafði farið fram lögboðið umhverfismat vegna þeirrar framkvæmdar. Fallið var frá þessum áformum áður en starfsleyfi hafði verið gefið út og ákveðið að óska eftir að fá að reisa álver með 322.000 tonna framleiðslugetu á ári og falla frá áformum um að reisa rafskautaverksmiðju. Komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að ekki þyrfti að fara fram nýtt umhverfismat vegna hinna breyttu áforma. Kærði H þá niðurstöðu til umhverfisráðherra sem staðfesti niðurstöðuna með úrskurði. Umhverfisstofnun veitti starfsleyfi vegna framkvæmdarinnar og freistaði H þess einnig að kæra þá ákvörðun en umhverfisráðherra vísaði kæru hans frá. Krafðist H þess meðal annars fyrir dómi að fá þessum tveimur ákvörðunum umhverfisráðherra hnekkt. Héraðsdómur hafði í efnisdómi vísað frá dómi öðrum kröfum H en sú niðurstaða hafði ekki verið kærð til Hæstaréttar í samræmi við reglur XXIV. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Gátu þær kröfur því ekki komið til álita við áfrýjun og var vísað frá Hæstarétti. Um fyrri kröfuna var tekið fram að starfsleyfi hafi ekki verið gefið út vegna upphaflegra áætlaða um byggingu álvers með 420.000 tonna framleiðslugetu, þótt undirbúningur leyfisveitingar

hafi verið á lokastigi. Því hafi skilyrði ekki verið fyrir hendi til að verða við beiðni um að nýtt umhverfismat þyrfti ekki að fara fram á grundvelli 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sbr. 13. lið 2. viðauka við lögin, sem byggð hafi verið á því að ekki væri um nýja framkvæmd að ræða heldur breytingu á framkvæmd, sem þegar hafi verið fyrirhuguð. Var og tekið fram að nota hafi átt að einhverju leyti aðra tækni við framleiðslu í álverinu en upphaflega hafi verið áætlað og taka hafi átt á mengandi útblæstri með allt öðrum hætti. Að auki hafi verksmiðjan verið verulega breytt í útliti. Var því talið að umhverfismat hefði þurft að fara fram að nýju. Varðandi síðari kröfu H var talið að samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir mætti kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar um veitingu starfsleyfis til umhverfisráðherra. Ekki væri í lagagreininni tekið fram hverjir nytu aðildar að slíkum kærum og þótti verða að skýra ákvæðið með hliðsjón af reglum stjórnsýslulaga en almennt væri viðurkennt samkvæmt stjórnsýslurétti að aðilar máls gætu þeir einir verið sem hafi verulegra og einstaklegra hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun. H átti heimilisfesti í Fjarðarbyggð en heimili hans var langt frá hinu fyrirhugaða álveri og taldist hann því ekki geta reist aðild sína á reglum grenndarréttar og ekki var talið að hann hefði sýnt fram á að hann ætti annarra einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta um byggingu álversins. Ekki breytti neinu í þessu sambandi að H hafi notið réttar samkvæmt lögum nr. 7/1998 til að gera athugasemdir við tillögur Umhverfisstofnunar um starfsleyfi. Var því staðfesti niðurstaða héraðsdóms um að hafna kröfu H um ógildingu á þeirri ákvörðun umhverfisráðherra að vísa frá kæru H vegna veitingar starfsleyfisins.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Gunnlaugur Claessen og Hrafn Bragason.

Aðaláfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar 14. janúar 2005. Í aðalsök krefjast þeir sýknu af kröfu gagnáfrýjanda um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003, en þar staðfesti ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 varðandi matsskyldu álvers í Reyðarfirði með allt að 322.000 tonna ársframleiðslu. Í gagnsök krefjast þeir aðallega frávísunar frá Hæstarétti á þeim kröfum gagnáfrýjanda sem sættu frávísun í héraði og staðfestingar á niðurstöðu héraðsdóms um ákvörðun umhverfisráðherra frá 14. júlí 2003 um frávísun á kæru gagnáfrýjanda varðandi útgáfu starfsleyfis Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 fyrir álveri í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu. Aðaláfrýjendur Alcoa á Íslandi ehf. og Fjarðaál sf. krefjast þess til vara að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur. Aðaláfrýjendur krefjast allir málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 22. febrúar 2005. Í aðalsök krefst hann staðfestingar héraðsdóms en í gagnsök að hrundið verði frávísun héraðsdóms á kröfum hans að því er varðar fjármálaráðuneytið, íslenska ríkið og Reyðarál ehf. Jafnframt verði hrundið frávísun héraðsdóms á kröfu gagnáfrýjanda um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver á iðnaðarsvæðinu við Hraun í Reyðarfirði og hún verði þess í stað ómerkt. Loks krefst hann þess að ómerkt verði ákvörðun umhverfisráðherra frá 14. júlí 2003, um að vísa frá kæru gagnáfrýjanda 28. mars 2003 á fyrrnefndri ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. sama mánaðar um útgáfu starfsleyfis fyrir álver í Reyðarfirði. Til vara krefst hann staðfestingar hins áfrýjaða dóms. Þá krefst gagnáfrýjandi málskostnaðar fyrir Hæstarétti án tillits til gjafsóknar sem honum hefur verið veitt hér fyrir dómi.

Gagnstefndi Reyðarál ehf. krefst aðallega að kröfum á hendur sér verði vísað frá Hæstarétti en til vara að héraðsdómur verði staðfestur. Þá krefst hann málskostnaðar úr hendi gagnáfrýjanda.

I.

Samkvæmt ákvörðun Hæstaréttar var málið sérstaklega flutt um kröfu stefndu í gagnsök um frávísun frá réttinum á þeim kröfum gagnáfrýjanda sem sætt höfðu frávísun í héraðsdómi. Halda gagnstefndu því fram að þar sem frávísun dómkrafna gagnáfrýjanda var ekki kærð til Hæstaréttar komi þær ekki til álita. Gagnáfrýjandi hefur mótmælt þessu með þeim rökum að þetta fái ekki staðist þar sem ákvörðun um frávísun þessara þátta málsins hafi verið tekin með dómi en ekki úrskurði.

Í héraðsdómi eru raktar ástæður þess að vísað var frá kröfum gagnáfrýjanda á hendur fjármálaráðherra, íslenska ríkinu og Reyðaráli ehf. og einnig fyrir frávísun kröfu gagnáfrýjanda um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álveri á iðnaðarsvæðinu Hrauni í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu. Þar eru einnig tíunduð rök fyrir því að vísa frá kröfu gagnáfrýjanda um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002 þar sem staðfestur var úrskurður Skipulagsstofnunar 31. ágúst 2001 um mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga álvers í Reyðarfirði með 420.000 tonna ársframleiðslu, en gagnáfrýjandi unir þessu síðastgreinda ákvæði héraðsdóms.

Héraðsdómari vísaði framangreindum kröfum gagnáfrýjanda sjálfkrafa frá dómi og leysti jafnframt í sama dómi úr efni annarra krafna hans samkvæmt 4. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Samkvæmt bókun í þinghaldi 6. október 2004 virtist hann þó fyrir aðalflutning málsins hafa talið að hnökrar væru á málatilbúnaði gagnáfrýjanda sem kynnu að valda sjálfkrafa frávísun. Hefði honum verið rétt að taka þessi atriði málsins sérstaklega til meðferðar. Til þess að fá endurskoðun á fyrrnefndum frávísunarákvæðum héraðsdóms varð gagnáfrýjandi hins vegar að kæra þau til Hæstaréttar eftir reglum XXIV. kafla laga nr. 91/1991, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar í dómasafni 1994, bls. 1293 og 2869, og 21. október 2004 í máli nr. 48/2004. Með því að þessa var ekki gætt geta þessi ákvæði héraðsdómsins ekki komið til álita fyrir Hæstarétti og verður að vísa frá réttinum kröfum áfrýjanda, sem að þeim snúa. Hefur þá engin afstaða verið tekin til réttmætis þessara ákvæða héraðsdómsins.

Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í brád með því að skjóta málinu til dóms. Að fenginni framangreindri niðurstöðu um frávísunarákvæði héraðsdóms stendur eftir að Hæstiréttur fjalli um það hvort umhverfisráðherra hafi 15. apríl 2003 farið að réttum lögum þegar hann úrskurðaði um kæru gagnáfrýjanda á ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um matsskyldu álvers í Reyðarfirði með allt að 322.000 tonna ársframleiðslu. Jafnframt hvort sami ráðherra hafi 14. júlí 2003 fylgt réttum lagaákvæðum þegar hann vísaði frá kæru gagnáfrýjanda á ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir sama álver. Samkvæmt málflutningi gagnáfrýjanda ber að skilja kröfugerð hans svo að hann leiti ógildingar þessara úrskurða umhverfisráðherra. Samkvæmt upplýsingum aðaláfrýjenda er starfsleyfi fyrir umræddu álveri á hendi Alcoa á Íslandi ehf., en sótt hefur verið um að það færist yfir til Fjarðaáls sf. Verður að skilja aðila svo að ekki sé fyrir Hæstarétti ágreiningur um aðild málsins.

II.

Fyrri ágreiningsefni aðilanna varðar það hvort nauðsyn hafi borið til þess áður en veitt yrði starfsleyfi fyrir álveri í Reyðarfirði, sem framleiddi allt að 322.000 tonn á ári, að fram færi mat á umhverfisáhrifum, þótt fyrir lægi mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga álvers með 422.000 tonna ársframleiðslu á sama stað. Heldur gagnáfrýjandi því

fram að skylt hafi verið að líta á fyrirhugað álver sem nýja framkvæmd, óskylda þeirri fyrri, og því fortakslaust matsskylda samkvæmt 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þetta staðfesti upplýsingar um verulega aukinn mengandi útblástur. Án sjálfstæðs mats á fyrirhugaðri framkvæmd verði ekki fullyrt hver séu áhrif einstakra mengunarþátta, sérstaklega þar sem um aðra tækni og mengunarvarnir sé að ræða. Aðaláfrýjendur halda því hins vegar fram að úrskurðurinn 15. apríl 2003 varði breytingar á framkvæmd, sem komið hafi verið að því að heimila þegar þáverandi framkvæmdaraðili féll frá henni. Mati á umhverfisáhrifum hennar hafi verið lokið. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 13. lið 2. viðauka við löginn, skuli breytingar og viðbætur við framkvæmdir háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skuli framkvæmdaraðili tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd og stofnunin taka ákvörðun um það hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögnum. Þetta hafi stofnunin gert meðal annars með því að leita umsagnar helstu sérfræðistofnana landsins á þessu sviði. Á grundvelli þessarar sérþekkingar hafi stofnunin tekið ákvörðun sína 20. desember 2002 um að ekki þyrfti til að koma nýtt umhverfismat. Þetta hafi umhverfisráðherra síðar staðfest með úrskurði 15. apríl 2003. Þessu lögbundna mati Skipulagsstofnunar og ráðherra hafi gagnáfrýjandi ekki hnekk.

Málsatvikum eru gerð ítarleg skil í héraðsdómi og eru þau að mestu óumdeild. Þar er greint frá fyrirætlunum um stórvirkjanir í jökulsám norðan Vatnajökuls og hugmyndir norska fyrirtækisins Hydro Aluminium AS, dótturfélags Norsk Hydro, um byggingu álvers í Reyðarfirði, sem Reyðarál hf. ræki. Jafnframt er frá því skýrt að norska fyrirtækið hafi fallið frá fyrirætlunum sínum og að samningar hafi verið gerðir við bandaríska fyrirtækið Alcoa um álverksmiðju. Í héraðsdómi greinir frá því að Skipulagsstofnun hafi 1. nóvember 2002 borist drög að tilkynningu um breytt álver á vegum Alcoa í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu. Reyðarál ehf., nú Alcoa á Íslandi ehf., hafi síðan 22. sama mánaðar lagt fram fyrirspurn til stofnunarinnar um hvort breyting á fyrirætlunum félagsins um byggingu álvers í Reyðarfirði væri matsskyld. Fylgdi erindinu skýrsla þar sem borin voru saman umhverfisáhrif þess 420.000 tonna álvers, sem áður var ætlað að reisa í tveimur áföngum, og 322.000 tonna fyrirhugaðs

álvers, sem byggja átti í einum áfanga. Í skýrslunni sagði að loftdreifingarútreikningum vegna síðarnefnda álversins væri ekki lokið, en unnið væri að þeim. Lýst var sex ólíkum kostum sem til greina kæmu við hreinsun útblásturs. Þá var sagt að þegar útreikningar lægju fyrir í desember 2002 og mögulegur hreinsibúnaður kannaður með tilliti til tæknilegra eiginleika og hagkvæmni, yrði lokaákvörðun tekin. Því var lýst yfir að markmið Alcoa væri að uppfylla að minnsta kosti þær kröfur, sem þegar hefðu verið settar með skilgreiningu þynningarsvæðis umhverfis áður fyrirhugað álver. Samkvæmt ákvæði 3.20 í reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit er þynningarsvæði „sá hluti viðtaka þar sem þynning mengunar á sér stað og ákvæði starfsleyfis kveða á um að mengun megi vera yfir umhverfismörkum eða gæðamarkmiðum.“ Tillaga að þynningarsvæði fyrir fyrirhugaða fyrri framkvæmd hafði verið unnin í samráði við Hollustuvernd ríkisins og náði frá vesturmörkum friðlands við Hólmanes í austri að Hagalæk í vestri, 1-2 km frá byggðinni á Búðareyri við Reyðarfjörð. Samkvæmt útreikningum í samanburðarskýrslunni var árleg losun óhreinsaðs brennisteinstvíoxíðs (SO₂) í andrúmsloftið ætluð 4.765 tonn og losun loftkennds flúoríðs (HF) 78,8 tonn. Ekki var að finna upplýsingar um losun hreinsaðs brennisteinstvíoxíðs líkt og í fyrri matsskýrslu fyrir 420.000 tonna álverið þar sem gert hafði verið ráð fyrir hreinsun útblásturs meðal annars með vothreinsivirki. Samkvæmt skýrslunni var árlegur útblástur óhreinsaðs brennisteinstvíoxíðs frá áður fyrirhuguðu álveri og rafskautaverksmiðju 6.785 tonn miðað við 420.000 tonna ársframleiðslu. Þessum útblæstri átti að ná niður með vothreinsivirki þannig að hann yrði eftir hreinsun 828 tonn. Útblástur loftkennds flúoríðs áður fyrirhugaðs álvers og rafskautaverksmiðju var ætlaður 55 tonn.

Skipulagsstofnun mun hafa leitað umsagna alls 15 opinberra stofnana vegna framangreinds erindis Reyðaráls ehf., þar á meðal Veðurstofu Íslands, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Náttúruverndar ríkisins og Hollustuverndar ríkisins. Í bréfi framkvæmdaraðila 17. desember 2002, sem ritað mun í tilefni af umsögn Hollustuverndar ríkisins, kom fram að niðurstöður loftdreifingarútreikninga hefðu ekki legið fyrir fyrr en þá og verið kynntar Skipulagsstofnun, Hollustuvernd ríkisins og Veðurstofu Íslands sama dag. Í bréfinu sagði meðal annars að samkvæmt niðurstöðum þessara útreikninga falli 0,2 µg/m³ jafnstyrkslína loftkennds flúoríðs yfir gróðrartímabilið vel innan áður skilgreinds þynningarsvæðis. Um brennisteinstvíoxíð sagði að miðað væri

við rafskaut með lágu brennisteinsinnihaldi (1,5%) og 78 m háa skorsteina við þurrhreinsivirki, en þetta sé einn þeirra kosta sem kynntir hafi verið í samanburðarskýrslu til þess að uppfylla umhverfismörk um styrkleika brennisteinstvíoxíðs utan áður skilgreinds þynningarsvæðis. Þá sagði að með þessu móti yrði heildarútblastur brennisteinstvíoxíðs nokkru minni en óhreinsaður útblástur samkvæmt samanburðarskýrslu eða 3.575 tonn á ári. Fram kom í bréfinu að skýrsla um loftdreifingarútreikninga myndi liggja fyrir í endanlegri mynd á athugasemdatíma starfsleyfisferils sem þá var hafinn.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 komst hún að þeirri niðurstöðu að fyrirhuguð breyting á áformum um byggingu álvers í Reyðarfirði væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi ekki háð umhverfismati samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000. Í ákvörðuninni sagði að samkvæmt framlögðum gögnum framkvæmdaraðila fælust breytingar á áformum um byggingu álvers í Reyðarfirði meðal annars í því að ársframleiðsla þess ætti að verða 100.000 tonnum minni en fyrri áætlanir hefðu gert ráð fyrir. Rafskautaverksmiðja, sem fyrirhuguð hafi verið, yrði ekki byggð og drægi það úr útblæstri PAH efna. Kerbrotum yrði ekki fargað hérlandis heldur flutt út til endurvinnslu. Kerbrot yrðu geymd í allt að hálf ár og myndi sérstök aðgerðaáætlun gilda um söfnun og geymslu þeirra. Ekki væri gert ráð fyrir vothreinsun heldur notuð þurrhreinsun á útblæstri álversins. Þetta myndi draga verulega úr styrk mengandi efna í frárennsli frá álverinu. Með lægra innihaldi brennisteinstvíoxíðs í rafskautum og 78 m háum skorsteinum á þurrhreinsivirki hafi verið sýnt fram á að styrkur brennisteinstvíoxíðs yrði líklega undir umhverfismörkum alls staðar umhverfis álverið. Gagnáfrýjandi kærði þessa ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra 20. janúar 2003, sem úrskurðaði um kæru hans 15. apríl sama ár. Efni úrskurðarins er rakið í héraðsdómi. Niðurstaða hans var sú að einkum yrði að meta umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilliti til mengunar enda væri með framkvæmdinni fyrst og fremst verið að breyta mengunarvarnarbúnaði. Umfang framkvæmdarinnar hafi ekki aukist og dregið hafi úr umhverfisáhrifum varðandi tiltekna þætti. Þá hafi hvorki þynningarsvæðið verið stækkað né myndi styrkur loftkenndra mengunarefna fara yfir umhverfismörk samkvæmt gildandi reglugerðum. Taldi ráðuneytið að fyrirhuguð

breyting á áformum um byggingu álvers í Reyðarfirði væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og staðfesti því ákvörðun Skipulagsstofnunar.

III.

Í 1. gr. laga nr. 106/2000 kemur fram markmið laganna, en það er í fyrsta lagi 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. Í öðru lagi að stuðla að samvinnu þeirra, sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar, sem áhrif hefur á umhverfið, og í þriðja lagi að kynna almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar, sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum, áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp. Í 5. gr. laganna er kveðið á um framkvæmdir, sem ávallt eru matsskyldar samkvæmt lögunum, en það eru þær framkvæmdir sem um ræðir í 1. viðauka við lögin. Óumdeilt er að álver eru ávallt matsskyld samkvæmt þessu ákvæði. Í 6. gr. laganna er fjallað um framkvæmdir, sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, og í 1. mgr. sagt að það séu þær, sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lögin, þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Samkvæmt 1. lið 3. gr. laganna eru umhverfisáhrif umtalsverð sé ekki hægt að fyrirbyggja eða bæta úr þeim með mótvægisáðgerðum. Samkvæmt 4. gr. sömu laga er það Skipulagsstofnun sem úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi er henni fylgir og tekur ákvörðun um hvort framkvæmd samkvæmt 6. gr. skuli háð umhverfismati. Skipulagsstofnun tók ákvörðun sína um fyrirhugað álver Alcoa á Íslandi ehf. í Reyðarfirði á grundvelli 6. gr., með vísun til 13. liðar 2. viðauka, en þar er sagt að matsskyldar séu allar breytingar og viðbætur við framkvæmdir samkvæmt 1. og 2. viðauka, sem þegar hafi verið leyfðar, framkvæmdar eða séu í framkvæmd og kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.

Að framan er því lýst að starfsleyfi hafði ekki verið gefið út fyrir álveri því sem reisa átti á vegum Reyðaráls hf., áður en fallið var frá þeim framkvæmdum. Mat á umhverfisáhrifum hafði þó farið fram og Hollustuvernd ríkisins, sem breytt var í Umhverfisstofnun með lögum nr. 164/2002, auglýst tillögu að starfsleyfi til athugasemda

samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Athugasemdir höfðu því ekki verið afgreiddar og ákvörðun um útgáfu starfsleyfis ekki tekin samkvæmt 4. mgr. sömu greinar. Í starfsleyfi á samkvæmt 3. mgr. 5. gr. a. þessara laga, sbr. 4. gr. laga nr. 98/2002, að tilgreina rekstraraðila og staðsetningu starfsemi, tegund hennar og stærð, skilyrði, gildistíma og endurskoðun starfsleyfis, auk ákvæða um viðmiðunarmörk, orkunýtingu, meðferð úrgangs, mengunarvarnir, tilkynningarskyldu vegna óhappa eða slysa, innra eftirlit, vöktun, eftirlitsmælingar og rannsóknir, svo og rekstur og viðhald mengunarvarnabúnaðar, eftir því sem við á hverju sinni. Krefjast skal bestu fánlegrar tækni við mengunarvarnir í þeim atvinnugreinum þar sem slíkt hefur verið skilgreint og skulu ákvæði um mengunarvarnir taka mið af því. Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, en hún var sett með heimild í lögum nr. 7/1998, hefur að geyma sambærileg ákvæði um efni starfsleyfis. Ljóst er að vinnuferli því, sem leitt gat til útgáfu starfsleyfis fyrir álveri Reyðaráls hf., var ekki lokið þegar fallið var frá framkvæmdunum. Verður ekki fram hjá því komist að álíta að afgreiðsla athugasemda við drög að starfsleyfi og útgáfa leyfisins sjálfs séu mikilvægur hluti leyfisferilsins. Þegar Skipulagsstofnun ákvað að ekki þyrfti að koma til nýs umhverfismats í skilningi laga nr. 106/2000 hafði starfsleyfi ekki verið gefið út fyrir áður fyrirhuguðu álveri. Voru því ekki skilyrði til að fara með erindi Reyðaráls ehf. eftir ákvæði 6. gr. laganna með stoð í 13. lið 2. viðauka við þau og breytir engu þótt undirbúningur að útgáfu starfsleyfisins hafi þá verið langt kominn. Þá var því lýst hér að framan að nota átti að einhverju leyti aðra tækni við framleiðslu í álveri Alcoa á Íslandi ehf. og taka átti með allt öðrum hætti á mengandi útblæstri frá verksmiðjunni, sem að auki var verulega ólík að útliti. Var því ekki unnt að líta á þetta sem sömu framkvæmd og umhverfismat hafði áður verið fengið um. Samkvæmt 5. lið 1. viðauka við lög nr. 106/2000 eru álver ávallt háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Leiðir það til þess að nýtt umhverfismat þarf að fara fram. Þessi niðurstaða breytir því þó ekki að við það mat má nýta margt af því sem áður hafði verið unnið við umhverfismat fyrir ætlaða verksmiðju Reyðaráls hf. Fallist er því á niðurstöðu héraðsdóms um þennan þátt málsins og ógiltur úrskurður umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 varðandi matsskyldu álvers í landi Hrauns í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu.

Með bréfi Reyðaráls ehf. 4. desember 2002 var óskað eftir því við Hollustuvernd ríkisins að gefið yrði út starfsleyfi til reksturs álvers í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu. Í greinargerð sem fylgdi umsókninni var vísað til áðurgreindrar samanburðarskýrslu vegna umhverfismats. Eins og áður greinir kom þar fram að ekki lægju fyrir endanlegir loftdreifingarútreikningar en að framkvæmdaraðili hefði þá stefnu að ekkert frárennsli iðnaðarvatns yrði til sjávar. Tillaga Hollustuverndar ríkisins að starfsleyfi ásamt greinargerð, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, var gefin út 17. desember 2002 og auglýst í Lögbirtingablaði 18. sama mánaðar, eða tveimur dögum áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun um að nýtt umhverfismat þyrfti ekki til að koma. Í lið 1.8. í tillögunni kom fram að þynningarsvæði álversins vegna loftmengunar væri sýnt á uppdrætti í viðauka 1 við tillöguna, en utan þess svæðis skyldi uppfylla umhverfismörk til verndunar heilsu fólks og vistkerfa, sbr. reglugerð nr. 251/2002, sem varðar meðal annars brennisteinstvíoxíð, svo og umhverfismörk fyrir flúoríð. Þá sagði að umhverfismörk fyrir flúoríð væru sett $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ af loftkenndu flúoríði, sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert, í samræmi við niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum. Í lið 2.1.8 kom fram að skorsteinar yrðu að vera nægilega háir og útblásturshraði og hitastig útblásturs lofts nægileg til að tryggja að ákvæði um loftgæði og þynningarsvæði væru uppfyllt. Í gögnum málsins kemur fram að eftir að endanlegir loftdreifingarútreikningar lágu fyrir treysti framkvæmdaraðili sér ekki til að ná auglýstum umhverfismörkum fyrir flúoríð og í starfsleyfi Umhverfisstofnunar voru þau hækkuð verulega með samþykki Skipulagsstofnunar, en án þess að það væri sérstaklega auglýst eða vakin á því athygli þeirra sem athugasemdir höfðu gert við fyrirhugaðar framkvæmdir. Gagnáfrýjandi krafðist fyrir héraðsdómi ógildingar starfsleyfis Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 en þar var þeirri kröfu hans vísað frá, svo sem að framan greinir, og sætti það ákvæði héraðsdóms ekki kærðu til Hæstaréttar. Gagnáfrýjandi hafði kært framangreinda ákvörðun Umhverfisstofnunar um starfsleyfið til umhverfisráðherra, sem vísaði þeirri kærðu frá 14. júlí 2003. Í héraði gerði gagnáfrýjandi jafnframt kröfu um ógildingu frávísunarákvörðunar umhverfisráðherra, en héraðsdómur sýknaði aðaláfrýjandann íslenska ríkið af þeirri kröfu. Taldi dómurinn að gagnáfrýjandi gæti ekki átt aðild að því að kæra ákvörðunina til ráðherra samkvæmt ákvæðum

stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Fyrir Hæstarétti krefst gagnáfrýjandi endurskoðunar á þessu ákvæði héraðsdóms.

Samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 má kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis samkvæmt 6. gr. laganna til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna. Í greininni er ekkert sagt til um hverjir megi kæra ákvarðanir um starfsleyfi. Verður að skýra ákvæðið með hliðsjón af reglum stjórnsýslulaga. Samkvæmt stjórnsýslurétti er almennt viðurkennt að aðilar máls séu þeir einir sem hafa verulegra og einstaklegra hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun.

Gagnáfrýjandi gerði athugasemdir við tillögu Umhverfisstofnunar um starfsleyfi fyrir álver Alcoa á Íslandi ehf. 17. febrúar 2003 og fullyrti að frekari kynning á framkvæmdinni, sem boðuð hefði verið með greinargerð að tillögunni, hefði aldrei farið fram. Þessu er ekki mótmælt. Loftdreifingarútreikningar, sem að framan er vitnað til, munu hafa borist Umhverfisstofnun í febrúar 2003 en aldrei verið lagðir fram formlega og kynntir umsagnaraðilum eða þeim sem athugasemdir höfðu gert. Gagnáfrýjanda var kynnt ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfisins 14. mars 2003 og ýmsum af þeim athugasemdum sem hann hafði gert var þá svarað. Jafnframt var honum bent á að kæra mætti ákvörðun stofnunarinnar til umhverfisráðherra í samræmi við 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Sú reglugerð hefur ekki að geyma frekari ákvæði um kæruaðild en lögin. Hins vegar er almenn heimild í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 til að gera skriflegar athugasemdir við tillögur Umhverfisstofnunar um starfsleyfi. Engin takmörkun er þar gerð á því hverjir megi gera slíkar athugasemdir.

Gagnáfrýjandi á að vísu heimilisfesti í Fjarðabyggð en heimili hans er langt frá fyrirhuguðu álveri og getur hann ekki reist aðild sína að stjórnsýsluákvörðun um álverið á grenndarrétti. Hann hefur ekki sýnt fram á að hann eigi annarra einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta um byggingu álversins. Verður hann ekki talinn hafa haft aðilastöðu að ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfisins þótt honum hafi samkvæmt framangreindum lagaákvæðum verið heimilt að koma að athugasemdum sínum. Niðurstaða héraðsdóms um ákvörðun umhverfisráðherra 14. júlí 2003 um kæru gagnáfrýjanda á ákvörðun um starfsleyfi álversins er því staðfest.

V.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað er staðfest.

Rétt er að hver aðili beri sinn áfrýjunarkostnað af máli þessu. Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, svo sem nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Vísað er frá Hæstarétti kröfum gagnáfrýjanda, Hjörleifs Guttormssonar, varðandi gagnstefndu fjármálaráðherra og Reyðarál ehf., svo og kröfu hans um ógildingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis álvers í landi Hrauns í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu.

Ógiltur er úrskurður umhverfisráðherra 15. apríl 2003 varðandi ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um að ekki þurfi umhverfismat fyrir álveri aðaláfrýjandans Alcoa á Íslandi ehf. í Reyðarfirði með allt að 322.000 tonna ársframleiðslu.

Hafnað er kröfu gagnáfrýjanda um ógildingu ákvörðunar umhverfisráðherra 14. júlí 2003 um frávísun á kæru gagnáfrýjanda varðandi ákvörðun Umhverfisstofnunar um starfsleyfi til handa aðaláfrýjandanum Alcoa á Íslandi ehf. fyrir sama álveri.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað skulu vera óröskuð.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, 1.000.000 krónur.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 12. janúar 2005.

Mál þetta var höfðað með stefnu birtri 4. febrúar 2004, dómtekið 3. desember sl., endurupptekið miðvikudaginn 12. janúar sl. og dómtekið að nýju sama dag. Stefnandi er Hjörleifur Guttormsson, Mýrargötu 37, Neskaupstað. Stefndu eru Reyðarál ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf., kt. 690103-2570), Suðurlandsbraut 12, Reykjavík, Alcoa á Íslandi, ehf. (áður Reyðarál ehf., kt. 600100-2380), Suðurlandsbraut 12, Reykjavík, Fjarðaál sf., Egilsbraut 21, Neskaupstað, Geir H. Haarde fjármálaráðherra, Arnarhvoli, Reykjavík og Siv Friðleifsdóttir, umhverfisráðherra, Vonarstræti 4, Reykjavík. Þeim tveimur siðastnefndu er einnig stefnt fyrir hönd íslenska ríkisins.

Stefnandi gerir eftirfarandi dómkröfur. (1) Að úrskurður umhverfisráðherra frá 14. mars 2002, þar sem staðfestur er úrskurður Skipulagsstofnunar frá 31. ágúst 2001 um mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga 420 þúsund tonna álvers í Reyðarfirði, verði ómerktur. (2) Að úrskurður umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003, um að ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 20. desember 2002 um matsskyldu álvers í Reyðarfirði fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu skuli óbreytt standa, verði ómerktur. (3) Að ákvörðun Umhverfisstofnunar hinn 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf., kt. 600100-2380 á iðnaðarsvæðinu við Hraun í Reyðarfirði verði ómerkt. (4) Að ákvörðun umhverfisráðherra f.h.

umhverfisráðuneytisins og íslenska ríkisins, dags. 14. júlí 2003, um að vísa frá kæru stefnanda dags. 28. mars 2003 á ákvörðun Umhverfisstofnunar dags. 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf. í Reyðarfirði, verði ómerkt. Hann krefst einnig málskostnaðar eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndu krefjast sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þeir krefjast einnig málskostnaðar.

I.

Málsatvik

Atvik málsins eru í meginatriðum ágreiningslaus. Í stefnu er lýst hugmyndum um stórvirkjanir í jökulsám norðan Vatnajökuls og stóriðju á Austurlandi og gerð grein fyrir viðræðum milli ríkisstjórnar Íslands, Landsvirkjunar og Hydro Aluminium AS í Noregi, dótturfyrirtækis Norsk Hydro, um byggingu álvers á Íslandi og síðan um staðsetningu þess í Reyðarfirði ásamt orkuöflun með vatnsaflsvirkjunum á Austurlandi. Í ágúst 1997 hafi komið fram hugmyndir um byggingu álvers í Reyðarfirði. Fyrirnefndir aðilar hafi undirritað svokallaða Noral-yfirlýsingu á Hallormsstað 29. júní 1999. Fallið hafi verið frá Fljótsdalsvirkjun í mars 2000, meðal annars vegna mikillar andstöðu almennings við uppistöðulón á Eyjabökkum. Í kjölfarið hafi verið undirrituð ný yfirlýsing um Noral-verkefnið 24. maí 2000 af fyrirnefndum aðilum, Hæfi hf. og Reyðaráli hf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) þar sem umfang og tímaáætlun verkefnisins var endurskoðuð. Kemur fram að sú breyting hafi orðið á áformum aðila að nú skyldi stefnt að tvöfalt stærri upphafsáfangu álvers en áður og undirbúningur hafinn af fullum krafti að því að virkja bæði Jökulsá í Fljótsdal og Jökulsá á Dal með Kárahnjúkavirkjun. Eins og nánar greinir síðar lagði Reyðarál hf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) fram matsskýrslu hjá Skipulagsstofnun 25. maí 2001 og féllst Skipulagsstofnun á framkvæmdina að undangengnu umhverfismati 31. ágúst sama árs.

Hinn 23. mars 2002 var gefin út sameiginleg yfirlýsing aðstandenda Noral-verkefnisins um byggingu álvers á Austurlandi. Kom þar fram að Norsk Hydro hefði tilkynnt samstarfsaðilum sínum, ríkisstjórn Íslands og Landsvirkjun, að fyrirtækið væri ekki í aðstöðu til að taka endanlega ákvörðun um framhald verkefnisins fyrir 1. september 2002 eins og samið hafði verið um. Það væri því skilningur aðila að Landsvirkjun og ríkisstjórn Íslands hefðu rétt til að leita nýrra samstarfsaðila að verkefninu. Hinn 19. apríl 2002 var tilkynnt að fulltrúar Alcoa Inc. (hér eftir nefnt „Alcoa“), sem er með lögheimili í Pensilvaníu, Bandaríkjunum, hefðu komið til landsins til að kynna sér byggingu álvers í Reyðarfirði. Hinn 23. maí 2002 tilkynnti iðnaðarráðuneytið að náðst hefði samkomulag við Alcoa um viðræður um byggingu álvers sem keypti orku frá Kárahnjúkavirkjun. Hinn 19. júlí 2002 undirrituðu fulltrúar ríkisstjórnar Íslands, Landsvirkjunar og Alcoa viljayfirlýsingu um framhald viðræðna um mat og hugsanlega framkvæmd á stóriðjuverkefni vegna byggingar álvers í Reyðarfirði. Fram kemur að verkefnið taki til virkjunar sem byggð verði á vegum Landsvirkjunar við Kárahnjúka og álvers á Reyðarfirði á vegum Alcoa með um það bil 295 þúsund tonna árlegri framleiðslugetu og fleira. Enn fremur segir að Landsvirkjun stefni að því að leggja raforkusamning fyrir stjórn fyrirtækisins til samþykkis eigi síðar en í lok desember 2002 og að Alcoa stefni að því að leggja álverkefnið fyrir stjórn til samþykkis eigi síðar en í janúar 2003. Markmið aðila samkvæmt yfirlýsingunni var að ná fullnaðarsamningum fyrir marslok 2003. Með lögum nr. 12/2003, sem tóku gildi 12. mars, var iðnaðarráðherra veitt heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

Mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga 420 þúsund tonna álvers og rafskautaverksmiðju í Reyðarfirði

Hinn 25. maí 2001 lagði Reyðarálf hf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) inn matsskýrslu hjá Skipulagsstofnun til umhverfismats á 420 þúsund tonna álveri og 233 þúsund tonna rafskautaverksmiðju í Reyðarfirði. Stefnandi lagði fram athugasemdir sínar 25. júní 2001 og gerði margvíslegar athugasemdir við form og efni matsskýrslunnar. Skipulagsstofnun féllst á framkvæmdina með úrskurði 31. ágúst 2001. Í stefnu segir að margar kærur hafi borist umhverfisráðherra í kjölfarið og hafi stefnandi sent athugasemdir sínar með kæru Náttúruverndarsamtaka Austurlands. Af hálfu stefndu hefur þessari fullyrðingu verið mótmælt og á það bent að einungis tvær kærur hafi borist vegna málsins, önnur frá Náttúruverndarsamtökum Austurlands og hin frá Náttúruverndarsamtökum Íslands. Í janúar 2002 var auglýst tillaga að starfsleyfi fyrir umrætt álver Reyðarálf hf. Með úrskurði 14. mars 2002 staðfesti umhverfisráðherra framangreindan úrskurð Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Umsókn um starfsleyfi mun hafa verið dregin til baka eftir að Norsk Hydro hætti þátttöku í Noral-verkefninu sem áður greinir. Eins og málið liggur fyrir er ekki ástæða til að rekja efnislega úrskurð ráðherra.

Ákvarðanir um matsskyldu 322.000 tonna álvers í Reyðarfirði

Eins og áður segir kom Alcoa að svokölluðu Noral-verkefni vorið 2002. Samkvæmt gögnum málsins bárust Skipulagsstofnun 1. nóvember 2002 drög að tilkynningu breytts álvers á vegum Alcoa í Reyðarfirði með 322.000 tonna ársframleiðslu og er að finna afstöðu Skipulagsstofnunar til draganna í minnisblaði starfsmanns stofnunarinnar 12. sama mánaðar og fundargerð 19. sama mánaðar. Hinn 22. sama mánaðar lagði Reyðarálf ehf. fram bréflega fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort breyting á fyrirætlun félagsins um byggingu á álveri í Reyðarfirði væri matsskyld. Samkvæmt bréfi félagsins, sem þá er auðkennt sem einkahlutafélag, eins og áður greinir, eignaðist Alcoa-samstæðan félagið í nóvember 2002. Eins og síðar greinir hefur nafni félagsins nú verið breytt í Alcoa á Íslandi ehf. sem er meðal stefndu málsins, en kennitala félagsins er enn sem fyrr 600100-2380. Með bréfi félagsins fylgdi samanburðarskýrsla þar sem borin eru saman umhverfisáhrif þess 420.000 tonna álvers sem áður var áætlað að byggja í tveimur áföngum og 322.000 tonna álvers sem nú voru áform um að byggja í einum áfanga.

Í framangreindri samanburðarskýrslu kemur m.a. fram að loftdreifingarreikningum vegna fyrirhugaðs álvers sé ólokið (kaflí 4.3.1). Þá er lýst helstu loftbornu efnum frá álverinu og birtar áætlaðar tölur um útblástur þessara efna (kaflí 4.3.2). Þá segir að sérfræðingar vinni nú að loftdreifingarreikningum sem notaðir verði við ákvarðanatöku um hvaða hreinsibúnað sé hagstæðast að nota vegna útblásturs brennisteinsdíoxíðs. Í skýrslunni er lýst sex ólíkum kostum sem til greina komi við hreinsun útblásturs og eru þar á meðal „rafskaut með lágu brennisteinsinnihaldi og hærri reykháfar til þess að bæta loftdreifingu“ og „vothreinsun með sjó ásamt sérstakri hreinsun PAH [skammstöfun á enska heitinu „polyaromatic hydrocarbons“, þýtt sem „fjöhlringja kolefnissambönd“] úr frárennsli til að lágmarka streymi PAH-efna til sjávar“. Þá segir að þegar loftdreifingarreikningar liggi fyrir í desember 2002 og þegar mögulegur hreinsibúnaður hafi verið kannaður með tilliti til tæknilegra eiginleika og hagkvæmni muni Alcoa taka lokaákvörðun um hreinsibúnað með það að markmiði að lágmarka umhverfisáhrif álversins, en markmið Alcoa sé að uppfylla a.m.k. þær kröfur sem þegar hafi verið settar með skilgreiningu þynningarsvæðis

umhverfis álver Reyðaráls. Samkvæmt útreikningum í skýrslunni er árleg losun „óhreinsaðs“ brennisteinsoxíðs í andrúmsloftið áætluð 4765 tonn og losun loftkennds flúoríðs (HF) 78,8 tonn. Ekki er að finna tölur um losun „hreinsaðs“ brennisteinsdíoxíðs líkt og í matskýrslu fyrir 420.000 tonna álverið þar sem gert hafði verið ráð fyrir hreinsun útblásturs með vothreinsivirki. Samkvæmt skýrslunni (kafla 4.1.2) var árlegur útblástur „óhreinsaðs“ brennisteinsdíoxíðs fyrra álvers og rafskautaverksmiðju á brennisteinsdíoxíði þannig 6785 tonn miðað við 420.000 tonna ársframleiðslu. Þessum útblástri skyldi hins vegar ná niður með vothreinsivirki þannig að „hreinsaður“ útblástur yrði 828 tonn. Útblástur loftborins flúoríðs fyrra álvers og rafskautaverksmiðju var áætlaður 55 tonn.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna alls 15 opinberra aðila vegna framangreinds erindis Reyðaráls ehf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.), þar á meðal umsagna Veðurstofu Íslands, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Náttúruverndar ríkisins og Hollustuverndar ríkisins. Mun framkvæmdaraðilanum hafa verið gefinn kostur á að gera athugasemdir jafnharðan og umsagnir bárust, sbr. meðal annars bréf hans til Skipulagsstofnunar 6., 10. og 17. desember 2002 sem lögð hafa verið fram í málinu. Þá mun Skipulagsstofnun hafa haldið fund með fulltrúum framkvæmdaraðilans 17. desember 2002, þar sem þeir skýrðu sjónarmið sín.

Í áðurgreindu bréfi 17. desember 2002, sem ritað er í tilefni af umsögn Hollustuverndar ríkisins, kemur fram að niðurstöður loftdreifingarútreikninga hafi ekki legið fyrir fyrr en þá og hafi þeir verið kynntir fyrir fulltrúum Skipulagsstofnunar, Hollustuverndar ríkisins og Veðurstofu Íslands sama dag. Í bréfinu segir meðal annars að samkvæmt niðurstöðum loftdreifingarreikninga falli 0,2 µg/m³ jafnstyrkslína loftkennds flúors yfir gróðratímabilið vel innan áður skilgreinds þynningarsvæðis. Um brennisteinsdíoxíð segir að miðað sé við rafskaut með lágu brennisteinsinnihaldi (1,5%) og 78 m háa skorsteina við þurrhreinsivirki, en þetta sé einn þeirra kosta sem kynntir hafi verið í samanburðarskýrslu til þess að uppfylla umhverfismörk um styrk brennisteinsdíoxíðs utan áður skilgreinds þynningarsvæðis. Þá segir að með þessu móti verði heildarútblástur brennisteinsdíoxíðs nokkru minni en „óhreinsaður“ útblástur samkvæmt samanburðarskýrslu eða 3.575 tonn. Fram kemur í bréfinu að skýrsla um loftdreifingarreikninga muni liggja fyrir í endanlegri mynd á athugasemdatímabili starfsleyfisferlis sem þá var hafin eins og síðar greinir.

Í ákvörðun 20. desember 2002 komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að breytingar á áformum um byggingu fyrirhugaðs álvers í Reyðarfirði væru ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldu ekki háðar umhverfismati samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar segir meðal annars:

Samkvæmt framlögðum gögnum framkvæmdaraðila felast breytingar á áformum byggingar álvers í Reyðarfirði, Fjarðarbyggð meðal annars í því að ársframleiðsla álvers Alcoa- Reyðaráls verður 322 þúsund tonn samanborið við allt að 420 þúsund tonna framleiðslu álvers Reyðaráls eða um 100 þúsund tonnum minni en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Rafskautaverksmiðja verður ekki í Reyðarfirði sem dregur verulega úr útblæstri PAH efna. Kerbrotum verður ekki fargað á landi heldur verða þau flutt utan til endurvinnslu. Kerbrot verða geymd í allt að hálf ár og mun sérstök aðgerðaáætlun gilda

um söfnun og geymslu þeirra. Ekki er gert ráð fyrir vothreinsun heldur verður notuð þurrhreinsun á útblástur úr álverinu. Það mun draga verulega úr styrk mengandi efna í frárennsli frá álverinu að ekki sé gert ráð fyrir förgun kerbrota og vothreinsun. Með lægra innihaldi brennisteinsdíoxíðs í rafskautum (1,5%) og 78 metra háum skorsteinum á þurrhreinsivirki hefur verið sýnt fram á að styrkur brennisteinsdíoxíðs verði líklega undir umhverfismörkum alls staðar umhverfis álverið.

Stefnandi kærði þessa ákvörðun Skipulagsstofnunar til stefnda umhverfisráðherra 20. janúar 2003 sem úrskurðaði um kæru hans 15. apríl 2003 án athugasemda við rétt hans til kæru. Eins og málið liggur fyrir er óhjákvæmilegt að rekja forsendur úrskurðarins að mestu orðrétt:

Kærandi telur að ekki sé um að ræða breytingu á framkvæmd í skilningi a. liðar 13. tölul. 2. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skulu framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lögin háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Í 2. viðauka eru síðan tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum, sbr. 3. viðauka laganna. Sú framkvæmd sem hér er til umfjöllunar er tilgreind í a. lið 13. tölul. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum en þar segir:

„Breytingar og viðbætur við framkvæmdir, sbr. 1. og 2. viðauka. a. Allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir skv. 1. eða 2. viðauka sem þegar hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif...“

Í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum eru markmið laganna tilgreind í þremur liðum. Í a. lið 1. gr. segir að markmið laganna sé „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 framkvæmdar“.

Þegar metið er hvort um breytta framkvæmd er að ræða í skilningi a. liðar 13. tölul. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, ber að mati ráðuneytisins, með hliðsjón af markmiði laganna, fyrst og fremst að líta til þeirra umhverfisáhrifa sem af breytingunni leiða.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 20. desember 2001 vegna mats á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar eru sett fram ákveðin viðmið um það hversu miklar breytingar megja vera á framkvæmd með hliðsjón af því mati á umhverfisáhrifum sem hefur farið fram en þar segir: „Þegar um er að ræða jafn umfangsmikla framkvæmd og þá, sem fjallað er um í úrskurði þessum kunna áform framkvæmdaraðila um einstaka verkþætti að taka breytingum á framkvæmdatíma. Þær mega þó ekki verða til þess að umfang og eðli framkvæmdarinnar breytist í ljósi þess mats á umhverfisáhrifum sem fram hefur farið og úrskurður þessi tekur til“.

Eins og fram hefur komið liggur fyrir mat á umhverfisáhrifum 420 þúsund tonna álvers Reyðaráls hf. í Reyðarfirði en með ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 20. desember 2002 eru umhverfisáhrif allt að 420 þúsund tonna álvers borin saman við umhverfisáhrif breyttra áforma, þ.e. 322 þúsund tonna álver.

Umhverfisáhrif stærri framkvæmdar lágu því fyrir en markmið með ákvörðun Skipulagsstofnunar var að leiða í ljós hvort breytingar á áformum um byggingu álvers í Reyðarfirði hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Ef niðurstaða samanburðar umhverfisáhrifa ofangreindra framkvæmda er sú að hvorki umfang né eðli framkvæmdarinnar breytist miðað við það mat á umhverfisáhrifum sem hefur farið fram, telur ráðuneytið að ekki sé um nýja framkvæmd að ræða heldur breytingu á eldri framkvæmd.

Gert er ráð fyrir að staðsetning fyrirhugaðrar framkvæmdar verði sú sama og áður. Eðli framkvæmdarinnar er hið sama og um er að ræða útblástur sömu mengunarefna. Mengunarvarnarbúnaður er annar þar sem ekki er gert ráð fyrir vothreinsun en í stað hennar er loftdreifing bætt með hærri skorsteinum á þurrhreinsivirki eða tveimur 78 metra háum skorsteinum og rafskautum með lægra innihaldi brennisteins. Einnig er gert ráð fyrir að ársframleiðsla áls verði 100 þúsund tonnum minni. Það er því niðurstaða ráðuneytisins samkvæmt framangreindu að fyrirhuguð framkvæmd sé breyting á áður fyrirhugaðri framkvæmd í skilningi a. liðar 13. tölul. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum.

Kærandi telur að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að taka málið til efnislegrar meðferðar vegna þess skilyrðis sem fram kemur í a. liðar 13. tölul. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum um að leyfi hafi verið veitt fyrir framkvæmd.

Samkvæmt upplýsingum sem ráðuneytið hefur aflað sér frá Umhverfisstofnun höfðu tillögur að starfsleyfi fyrir álver allt að 420 þúsund tonn í Reyðarfirði verið auglýstar og starfsleyfi tilbúið til útgáfu þegar beiðni kom frá framkvæmdaraðila um frestun á útgáfu starfsleyfisins. Þar sem áform framkvæmdaraðila breyttust hafði það ekki lengur þýðingu fyrir framkvæmdaraðila að fá útgefið starfsleyfi fyrir framkvæmdinni og var leyfið því ekki gefið út af þeim sökum. Það voru hins vegar ekki annmarkar á því af hálfu Hollustuverndar ríkisins að gefa út starfsleyfi fyrir 420 þúsund tonna álver.

Í 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 segir að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Þess skuli gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Stjórnsýslulög gilda um stjórnsýslu þegar stjórnvaldsákvörðun er tekin. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga halda ákvæði annarra laga gildi sínu sem hafa að geyma strangari málsmæðferðarreglur en stjórnsýslulög. Að mati ráðuneytisins gildir meðalhöfsregla stjórnsýslulaga þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir eins og hér um ræðir.

Eins og lýst var hér að framan fólst í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar að leiða í ljós hvort breytingar á áformum um byggingu álvers í Reyðarfirði kynnu að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Hefði niðurstaða Skipulagsstofnunar orðið sú að breytingin kynni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hefði framkvæmdin verið matsskyld, sbr. 5. gr. laganna og farið í sjálfsætt mat á umhverfisáhrifum. Að mati ráðuneytisins fólst í ákvörðun Skipulagsstofnunar það markmið sem að var stefnt, þ.e. að meta umhverfisáhrif breytinga á fyrirhugaðri framkvæmd, til að kanna hvort þau væru umtalsverð, en

mat á umhverfisáhrifum fyrri áforma lá fyrir. Að mati ráðuneytisins hefði mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar ekki leitt í ljós nýjar upplýsingar um umhverfisáhrif hennar. Það er álit ráðuneytisins að það sé íþyngjandi ákvörðun að krefjast þess að nýtt mat á umhverfisáhrifum færi fram þegar hægt var að leiða í ljós með öðru og vægara móti, hver umhverfisáhrif framkvæmdarinnar væru. Það hefur að mati ráðuneytisins ekki sjálfstæða þýðingu í máli þessu að leyfi hafi ekki verið gefið út fyrir framkvæmdinni, þar sem það var tilbúið til útgáfu, en ekki gefið út vegna breyttra forsendna framkvæmdaraðila. Ráðuneytið telur með hliðsjón af 12. gr. stjórnsýslulaga að Skipulagsstofnun hafi borið að taka málið til efnislegrar meðferðar á grundvelli 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, eins og stofnunin gerði.

[...]

Kærandi telur að án sjálfstæðs mats á fyrirhugaðri framkvæmd verði ekki fullyrt um hver séu áhrif einstakra mengunarþátta, sérstaklega þar sem um aðra tækni og mengunarvarnir sé að ræða.

Í hinni kærðu ákvörðun eru umhverfisáhrif allt að 420 þúsund tonna álvers borin saman við umhverfisáhrif breyttra áforma, þ.e. 322 þúsund tonna álver. Ekki er ágreiningur í máli þessu um að ársframleiðsla fyrirhugaðs álvers verði 100 þúsund tonnum minni en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Þá er ekki gert ráð fyrir rafskautaverksmiðju í Reyðarfirði eins og áður stóð til sem dregur verulega úr losun PAH efna. Kerbrotum verður ekki fargað á landi heldur verða þau flutt utan til endurvinnslu. Ekki er gert ráð fyrir vothreinsun heldur verður notuð þurrhreinsun á útblástur frá álverinu. Í stað vothreinsunar er loftdreifing bætt með hærri skorsteinum á þurrhreinsivirki og rafskautum með lægra innihaldi brennisteins. Gengið hefur verið út frá þeim forsendum að fyrirhugaðrar breytingar á álveri í Reyðarfirði leiði ekki til stækkunar þynningarsvæðis álversins sem ákveðið var við mat á umhverfisáhrifum fyrri framkvæmdaáforma. Til að ná þeim markmiðum munu verða notuð rafskaut með lægra innihaldi brennisteins og hærri skorsteinum á þurrhreinsivirki. Draga mun verulega úr styrk mengandi efna í frárennsli frá álverinu við það að ekki sé gert ráð fyrir vothreinsun og förgun kerbrota.

Samkvæmt grein 3.20 reglugerðar um mengunarvarnareftirlit, nr. 786/1999 er þynningarsvæði framkvæmdarinnar afmarkað út frá loftdreifingarspá en það er skilgreint sem sá hluti viðtaka þar sem þynning mengunar á sér stað og ákvæði starfsleyfis kveða á um að mengun megi vera yfir umhverfismörkum eða gæðamarkmiðum. Umhverfismörk eru skilgreind í grein 15.3 sömu reglugerðar sem mörk sem óheimilt er að fara yfir í tilteknu umhverfi á tilteknum tíma og sett eru til að takmarka mengun umhverfis á grundvelli vísindalegrar þekkingar í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum mengunar á heilsu manna og/eða umhverfið. Umhverfismörk geta verið sett til að vernda umhverfið í heild eða tiltekna þætti þess, svo sem heilsuverndarmörk og gróðurverndarmörk.

Við meðferð Umhverfisstofnunar vegna útgáfu starfsleyfis barst stofnunni erindi framkvæmdaraðila frá 7. mars 2003 þar sem gerð var athugasemd við grein 1.8 í auglýstri starfsleyfistillögu að framkvæmdinni. Athugasemdirnar byggðust á nýjum útreikningum á loftdreifingu flúoríðs. Var þess óskað að umhverfismörk fyrir flúoríð yrðu hækkuð úr 0,2 mg/m³ í 0,3 mg/m³ innan skilgreinds

þynningarsvæðis. Umhverfisstofnun óskaði eftir umsögn Skipulagsstofnunar um framgreint ákvæði í starfsleyfistillögunum í ljósi athugasemda framkvæmdaraðila. Í umsögn Skipulagsstofnunar frá 11. mars 2003 til Umhverfisstofnunar bendir stofnunin á að í hinni kærðu ákvörðun og í úrskurði stofnunarinnar frá 31. ágúst 2001 hafi komið fram að ásættanlegt væri að meðalstyrkur loftborins flúoríðs utan þynningarsvæðis sé alls staðar undir 0,3 mg/m³. Telur Skipulagsstofnun að endanleg skýrsla um loftdreifingarútreikninga m.a. fyrir flúoríð breyti ekki afstöðu stofnunarinnar til viðmiðunarmarka meðalstyrks loftborins flúoríðs yfir vaxtatíma gróðurs vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar. Samkvæmt þessu er það mat Skipulagsstofnunar að það að miða mörk meðalstyrks vetnisflúoríðs í andrúmslofti við 0,33mg/m³ sé ásættanlegt út frá umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í starfsleyfi framkvæmdarinnar frá 14. mars 2003 eru umhverfismörk utan þynningarsvæðis fyrir flúoríð sett 0,3 mg/m³ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert. Gert er síðan ráð fyrir í starfsleyfinu að umhverfismörk fyrir vetnisflúoríðs utan þynningarsvæðis fari niður í 0,2 mg/m³ að gefnum ákveðnum forsendum.

Þau mengunarefni sem losuð verða í loft vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar eru einkum svifryk, gróðurhúsalofttegundir, fjölhringa arómatísk kolefnissamband (PAH efni), flúor og brennisteinsdíoxíð. Við ákvörðun um matsskyldu ber að fara eftir þeim viðmiðunum sem tilgreind eru í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt i. og v. lið 1. tölul. 3. viðauka laganna ber m.a. við það mat að taka mið af stærð og umfangi framkvæmdar og mengunar.

Ráðuneytið telur að ekki sé ástæða til að ætla að áhrif svifryks verði veruleg vegna fyrirhugaðra breytinga á áformum álversins þá verður heildarlosun gróðurhúsalofttegunda minni samkvæmt gögnum framkvæmdaraðila. Eins og áður sagði verða áhrif PAH efna minni en áður var gert ráð fyrir. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að sýnt hafi verið fram á að brennisteinsdíoxíð verði líklega alls staðar undir umhverfismörkum utan þynningarsvæðis. Umhverfisstofnun gerir ráð fyrir því í starfsleyfi stofnunarinnar fyrir framkvæmdinni frá 14. mars 2003 að styrkur brennisteinsdíoxíð í lofti sé alls staðar undir umhverfismörkum. Að mati Umhverfisstofnunar mun þetta nást með breyttri tillögun sem framkvæmdaraðili leggur til þ.e. lægra innihaldi brennisteins í rafskautum og hærri skorsteinum á þurrhreinivirki. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við legu og stærð þynningarsvæðis sem fallist var á í úrskurði Skipulagsstofnunar og síðar ráðherra vegna fyrri framkvæmadáforma. Þá segir að ný tilhögun álvers leiði ekki af sér stækkun þynningarsvæðis eða breytingu á styrk loftborinna mengunarefna umfram það sem gildandi lög og reglugerðir segja til um. Það er niðurstaða stofnunarinnar að ný tilhögun hafi ekki úrslitaáhrif á mengun frá álverinu. Í starfsleyfi Umhverfisstofnunar er gert ráð fyrir að meðalstyrkur loftborins flúoríðs utan þynningarsvæðis verði alls staðar undir umhverfismörkum eins gerð hefur verið grein fyrir. Fyrirhuguð framkvæmd er 100 þúsund tonnum minni en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Heildarlosun verður því minni vegna minni álframleiðslu auk þess sem fallið hefur verið frá áformum um rafskautaverksmiðju. Ráðuneytið telur með hliðsjón af framangreindu að breytingar sem verða á styrk

mengunarefna leiði ekki til þess að breyting á áformum byggingar álversins kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.

[...]

Kærandi telur að háir skorsteinar feli í sér svo mikla útlitsbreytingu á framkvæmdinni að hún ein og sér gefi tilefni til sjálfstæðs mats á umhverfisáhrifum.

Í fyrri framkvæmd var gert ráð fyrir einum 50 metra skorsteini við hlið stórrar byggingar, þ.e. rafskautaverksmiðju. Fyrirhuguð framkvæmd gerir hins vegar ráð fyrir tveimur skorsteinum 78 metra háum en engri rafskautaverksmiðju. Umhverfisáhrif eru áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfið. Hugtakið „umhverfi“ er skilgreint svo í j-lið 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum „Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði og menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Ráðuneytið telur að sú breyting sem verður á sjónrænum áhrifum framkvæmdarinnar leiði ekki til þess að breyting á áformum byggingar álversins kunni að hafa í för með umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.

Þegar metin eru umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar verður einkum að meta umhverfisáhrif hennar með tilliti til mengunar enda er með framkvæmdinni einkum verið að breyta mengunarvarnabúnaði. Eins og rakið er hér að framan hefur umfang framkvæmdarinnar ekki aukist og dregið er úr umhverfisáhrifum varðandi tiltekna þætti. Þá hefur þynningarsvæði ekki verið stækkað né mun styrkur loftborinna mengunarefna fara yfir umhverfismörk samkvæmt gildandi reglugerðum.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið í þessum kafla, sbr. i og v. liður 1. tölul. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, telur ráðuneytið að fyrirhuguð breyting á áformum byggingar álvers í Reyðarfirði sé ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Útgáfa starfsleyfis fyrir 322.000 tonna álver í Reyðarfirði

Eins og áður greinir var tillaga að starfsleyfi fyrir 420 þúsund tonna álver í Reyðarfirði auglýst í janúar 2002 án þess að leyfið hafi þó nokkurn tíma verið gefið út. Með bréfi Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 4. desember 2002 var óskað öðru sinni eftir því að Hollustuvernd ríkisins (sem breytt var í Umhverfisstofnun með lögum nr. 164/2002 sem tóku gildi 1. janúar 2003) gæfi út starfsleyfi til handa Reyðaráli ehf. til reksturs álvers í Reyðarfirði, nú með 322 þúsund árstonna framleiðslu. Í greinargerð sem fylgdi umsókninni er vísað til þeirrar samanburðarskýrslu vegna umhverfismats sem áður er lýst. Kemur þar meðal annars fram að gerð mengunarvarnarbúnaðar muni taka mið af endanlegum loftdreifingarútreikningum, en þeir lágu þá ekki fyrir eins og áður greinir. Hins vegar kemur fram að Alcoa, þá orðið eigandi Reyðaráls ehf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.), hafi þá stefnu að ekkert frárennsli iðnaðarvatns verði til sjávar.

Tillaga Hollustuverndar ríkisins að starfsleyfi ásamt greinargerð var gefin út 17. desember 2003 og var tillagan auglýst í Lögbirtingablaðinu hinn 18. desember 2002, það er tveimur dögum áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun um að breyting á framkvæmdunum þyrfti ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum. Í lið 1.8. í tillögunni kemur fram að þynningarsvæði álversins vegna loftmengunar sé

tilgreint á uppdrætti í viðauka 1 við tillöguna, en utan þess svæðis skuli uppfylla umhverfismörk til verndunar heilsu fólks og vistkerfa, sbr. reglugerð nr. 251/2002, og umhverfismörk fyrir flúoríð. Þá segir að umhverfismörk fyrir flúoríð séu sett 0,2µg/m³ af vetnisflúoríði (þ.e. loftkenndu flúoríði) sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert í samræmi við niðurstöður mats á umhverfisáhrifum. Í lið 2.1.8 kemur fram að skorsteinar þurfi að vera nægilega háir og útblásturshraði og hitastig útblásturslofts nægileg til að tryggja að ákvæði um loftgæði og þynningarsvæði séu uppfyllt. Er þetta skýrt svo að miðað við núverandi útfærslu þurfi skorsteinar að vera um 80 m háir, hraði útblásturs um 17 m/s og hitastig útblásturs 80°.

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að gert sér ráð fyrir því að endanleg skýrsla um dreifingu loftmengunar frá verksmiðjunni miðað við háa skorsteina og lágt brennisteinsinnihald í rafskautum liggi fyrir um miðjan janúar 2003. Stofnunin muni þá boða til almenns fundar þar sem þessar starfsleyfistillögur verði kynntar samhliða því að niðurstöður dreifireikninga verði kynntar á aðgengilegri hátt. Í greinargerðinni er einnig vísað til glæra með meginniðurstöðum loftdreifingarútreikninga sem ekki hafa verið lagðar fram í málinu. Í athugasemd við áðurgreindan lið 2.1.8 kemur fram að hér sé í fyrsta sinn hérlendis gert ráð fyrir háum skorsteinum með góðum útblásturshraða til að tryggja dreifingu loftmengunar. Endanleg útfærsla geti orðið önnur, þ.e. annað samspil skorsteinahæðar, útblásturshraða, hitastigs og brennisteinslosunar, en „nokkuð ljóst“ sé að hægt sé að tryggja að umhverfismörk séu virt alls staðar með aðferð sem þessari. Miðað við þessar forsendur sé styrkur flúoríðs að meðaltali undir 0,2µg/m³ alls staðar utan þynningarsvæðisins. Í athugasemdum við grein 2.2.1 kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir vothreinsun.

Frestur til að skila inn athugasemdum við hina auglýstu tillögu var til 18. febrúar 2003. Stefnandi gerði athugasemdir við tillöguna 17. febrúar 2003. Stefnandi fullyrðir að sú frekari kynning, sem boðuð var í greinargerð með starfsleyfistillögunni, hafi aldrei farið fram og hefur þeirri fullyrðingu ekki verið mótmælt af stefndu. Framangreindir loftdreifingarútreikningar, skýrslan „Assessment of Air Quality Impacts of Emissions from the Alcoa Aluminium Plant in Reydarfjörður, Iceland“, munu hafa borist Umhverfisstofnun í febrúar 2003. Stefnandi heldur því fram að þessi skýrsla hafi aldrei verið lögð formlega fram, kynnt umsagnaraðilum eða þeim sem höfðu gert athugasemdir við auglýsta tillögu að starfsleyfi.

Með bréfi 7. mars 2003 óskaði lögmaður Reyðaráls ehf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) eftir því að viðmiði fyrir meðaltalsstyrk vetnisflúoríðs í andrúmslofti (loftkennt flúoríð), á tímabilinu 1. apríl til 30. september, yrði breytt úr 0,2µg/m³ í 0,3µg/m³ í starfsleyfinu. Í bréfinu er vísað til þess að endanlegir loftdreifingarútreikningar sýni niðurstöðu sem sé nokkuð önnur en fólst í þeim útreikningum sem lágu fyrir þegar tillaga að starfsleyfi var auglýst að því er varðar vetnisflúoríð (loftkennt flúoríð). Nú virðist sem styrkur vetnisflúoríðs fari nokkuð fram úr auglýstu viðmiði þótt hann verði innan þeirra marka, sem ráð hafi verið fyrir gert í fyrri starfsleyfistillögu (þ.e. starfsleyfistillögu vegna 420.000 tonna álvers). Þá eru í bréfinu rakin ýmis lagaleg sjónarmið til stuðnings því að umsækjanda starfsleyfisins sé heimilt að krefjast umræddrar breytingar, meðal annars þau að óheimilt sé að gera strangari kröfur til álvers umsækjanda en annarra íslenskra álvera að þessu leyti. Stefnandi hefur mótmælt þeirri fullyrðingu, sem fram kemur í

bréfinu, að í fyrri starfsleyfistillögu sem auglýst var í janúar 2002 hafi verið gert ráð fyrir að meðaltalsstyrkur vetnisflúoríðs í andrúmslofti yrði $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ og vísað til úrskurður Skipulagsstofnunar 31. ágúst 2001 um mat á umhverfisáhrifum, en þar segir meðal annars undir lið 5.2.2.1:

Í reglugerð um loftgæði er ekki að finna umhverfismörk fyrir flúoríðmengun í lofti. Í matsskýrslu kemur fram að Hollustuvernd ríkisins hefur tekið mið af norskum viðmiðunarmörkum fyrir mengun beitargróðurs, þ.e. $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ fyrir loftborið flúoríð á vaxtartíma gróðurs. Fram kemur að í samráði við Hollustuvernd ríkisins hafi verið tekin ákvörðun um að taka mið af langtímaáhrifum flúors við skilgreiningu þynningarsvæðis þar sem þau skipta máli þegar vernda skal gróður fyrir flúorskemmdum, en ekki skammtímaáhrif á einum sólarhring. Hollustuvernd ríkisins hefur bent á að samkvæmt framlögðum gögnum séu loftgæðamörk fyrir beitardýr sett við $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$. Í úrskurði Skipulagsstofnunar um allt að 480.000 tonna álver í Reyðarfirði, dags. 10. desember 1999, var lagt til að tekið væri mið af $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ gróðurverndarmörkum þar sem mosagróður, sem er viðkvæmur fyrir flúormengun, sé ríkjandi á svæðum umhverfis álverið. Í matsskýrslu eru sýndar niðurstöður loftdreifingarútreikninga miðað við $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ og $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Af hálfu stefndu er því mótmælt að miðað hafi verið við að meðaltalsstyrkur vetnisflúoríðs í andrúmslofti yrði $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ þegar mat á umhverfisáhrifum fyrir 420.000 álvers fór fram og aðallega vísað til röksemda sem fram koma í minnisblaði Hönnunar hf. 8. mars 2003.

Framangreind ósk um breytingu á starfsleyfinu var kynnt Skipulagsstofnun, sbr. bréf Umhverfisstofnunar 9. mars 2003, en ekki var um opinbera kynningu á umsókninni, um breytingu eða tilkynningar til þeirra sem höfðu gert athugasemdir við starfsleyfistillöguna, að ræða. Umsögn Skipulagsstofnunar barst Umhverfisstofnun 11. mars 2003. Í niðurlagi umsagnarinnar segir orðrétt:

Í minnisblöðum Hönnunar frá 7. og 8. mars s.l. kemur fram að í niðurstöðu og úrskurðarorðum úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum álvers í Reyðarfirði frá 31. ágúst 2001 sé ekki kveðið á um að $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$ verði náð innan þynningarsvæðis álversins. Skipulagsstofnun ítrekar í þessu sambandi að í niðurstöðu úrskurðar stofnunarinnar frá 31. ágúst 2001 var talið áætlanlegt að meðalstyrkur loftborins flúoríðs yfir vaxtatíma gróðurs yrði alls staðar undir $0,3\mu\text{g}/\text{m}^3$ utan við skilgreint þynningarsvæði, en bent á að rétt væri að miða við $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Samkvæmt gögnum málsins mun Reyðaráli ehf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) hafa verið gefinn kostur á að tjá sig um umsögn Skipulagsstofnunar og kemur afstaða félagsins fram í bréfi til Umhverfisstofnunar 11. mars 2003. Í bréfinu kemur fram að leitast verði við, í nánú samstarfi við Umhverfisstofnun, að verða við tilmælum Skipulagsstofnunar um að umrædd mörk sé $0,2\mu\text{g}/\text{m}^3$. Hins vegar treysti félagið sér ekki til að fullyrða hvort og hvenær þessum mörkum verði náð. Er ítrekuð fyrri ósk félagsins um breytingu á starfsleyfinu.

Í bréfi Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 kemur fram afstaða stofnunarinnar til framangreindrar óskar um breytingu á starfsleyfi Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.). Í bréfinu kemur meðal annars fram að leitað hafi verið munnlegs álits Guðrúnar Jónsdóttur forstöðumanns Náttúrustofu Austurlands vegna þess gróðurs sem sé að finna utan fyrirhugaðs þynningarsvæðis auk þess sem

verkfræðistofa hafi verið fengin til að vinna sérstakt kort af gróðurþekjunni með tilliti til dreifingar útblásturs. Fram kemur það mat stofnunarinnar að það sé lögmætt og málefnalegt markmið að vernda mosa og fléttugróður fyrir mengun vegna uppsöfnunar flúoríðs meðal annars með tilliti til hreindýra sem sæki í Reyðarfjörð í beit á vetrum. Telur stofnunin að aðstæður í Reyðarfirði séu með öðrum hætti en við önnur álver á landinu. Þá er fjallað um það í bréfinu hvort nauðsynlegt sé að setja markið við 0,2µg/m³ frekar en 0,3µg/m³ til að ná framangreindu markmiði og vitnað til fyrrgreindrar umsagnar Skipulagsstofnunar. Þá segir orðrétt í bréfi Umhverfisstofnunar:

Í ljósi þessa og í samræmi við þá lagaskyldu sem á stofnuninni hvílir að taka fullt tillit til niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum, sbr. 23. gr. reglugerðar nr. 785/1999, sbr. einnig 16. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum felst Umhverfisstofnun á að því lögmæta markmiði stofnunarinnar að vernda mosa- og fléttugróður verði náð með því að breyta meðalstyrk loftborins flúoríðs í 0,3µg/m³ í starfsleyfi fyrir starfsemina með vísan til meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Stofnunin telur jafnframt, með vísan til niðurstöðu Skipulagsstofnunar í umsögn sinni, að framkvæmdaraðili skuli leitast við að draga enn frekar úr meðalstyrk loftborins flúoríðs með vísan til fyrrnefnds lögmæts markmiðs.

Mun stofnunin því breyta frá starfsleyfistillögu fyrir verksmiðjuna í þeim tilgangi að því markmiði Umhverfisstofnunar, að verja mosa og fléttugróður fyrir mengun af völdum uppsöfnunar flúoríðs í honum, verði náð að teknu tilliti til hagsmuna umbjóðanda þins. Skal meðalstyrkur loftborins flúoríðs yfir vaxtatíma gróðurs því alls staðar vera undir 0,3µg/m³ utan við skilgreint þynningarsvæði. Ef hins vegar í ljós kemur að vöktunargögn vegna loftgæða, sem safnast er samkvæmt grein 5.2 og 3.1 í starfsleyfinu, staðfesta niðurstöður dreifingarspár sem lögð er til grundvallar við ákvörðun um útgáfu starfsleyfis, skulu umhverfismörk utan þynningarsvæðis lækka sjálfkrafa í 0,25µg/m³. Jafnframt skal umbjóðandi þinn í samráði við Umhverfisstofnun, stefna að því að ná ofangreindum umhverfismörkum niður í 0,2µg/m³. Að öðru leyti vísast til hjálagðs starfsleyfis.

Sama dag, það er 14. mars 2003, var gefið út starfsleyfi til Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) fyrir starfsemi á iðnaðarsvæðinu við Hraun í Reyðarfirði. Leyfið er gefið út til Reyðaráls ehf., kt. 600100-2380. Samkvæmt lið 1.8 í starfsleyfinu eru umhverfismörk fyrir flúoríð sett 0,3µg/m³ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert. Þá er að finna nánari ákvæði um hvernig skuli ná framangreindu markmiði um að ná mörkunum niður í 0,2µg/m³ sem ekki er ástæða til að rekja nánar.

Stefnanda var tilkynnt um ákvörðun Umhverfisstofnunar með bréfi 14. mars 2003 og er þar svarað ýmsum athugasemdum stefnanda. Í lok bréfsins segir að ákvörðun stofnunarinnar megí kæra til umhverfisráðherra í samræmi við ákvæði 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.

Í framhaldi af tilkynningu Umhverfisstofnunar kveðst stefnandi hafa sent Umhverfisstofnun tölvupóst 24. mars 2003 og óskað eftir aðgangi að gögnum varðandi undirbúning að útgáfu leyfisins með vísan til upplýsingalaga. Með bréfi dags. 25. mars 2003 hafi Umhverfisstofnun veitt stefnanda aðgang að tilteknum gögnum málsins. Við þessa gagnaöflun hafi stefnandi fyrst fengið vitneskju um bréf lögmanns Reyðaráls

ehf. (nú Alcoa á Íslandi ehf.) 7. mars 2003 og eftirfarandi bréfaskipti. Jafnframt hafi stefnanda þá orðið ljóst að veitt starfsleyfi var byggt á allt öðrum forsendum en upphafleg og auglýst tillaga Umhverfisstofnunar að starfsleyfi gerði ráð fyrir. Að fengnum þessum upplýsingum hafi stefnandi sent stefnda umhverfisráðherra bréf 26. mars 2003 og borið fram tilteknar fyrirspurnir í tengslum við kæru á úrskurði Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um matsskyldu álversins. Stefndi umhverfisráðherra hafi ekki svarað bréfinu.

Úrskurður umhverfisráðherra 14. júlí 2003

Stefnandi kærði útgáfu Umhverfisstofnunar á framangreindu starfsleyfi með bréfi til stefnda umhverfisráðherra 28. mars 2003. Þar var krafist ómerkingar ákvörðunar stofnunarinnar, til vara heimvísunar og til þrautavara að útgáfa starfsleyfisins yrði felld úr gildi og synjað um útgáfuna. Í niðurlagi kærunnar skoraði stefnandi enn fremur á umhverfisráðuneytið að senda sér þegar í stað lista yfir öll gögn sem ráðuneytið kynni að hafa móttengið eða sent frá sér vegna kærumálsins. Hefur stefnandi vísað til efnis þessarar kæru sem hluta af málsástæðum sínum, en nánari grein er gerð fyrir málsástæðum stefnanda í II. kafla dómsins. Með bréfi umhverfisráðuneytisins 9. maí 2003 var stefnandi upplýstur um að kærur hefðu borist seint og að umsagnir hefðu ekki borist frá öllum umsagnaraðilum. Af þeim sökum gæti úrskurður ráðuneytisins ekki legið fyrir innan fjögurra vikna frests samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Var boðað í bréfinu að ráðuneytið úrskurðaði í málinu fyrir 23. maí 2003. Engar athugasemdir eða fyrirvarar voru gerðir á þessu stigi málsins við aðild stefnanda. Í svarbréfi stefnanda 20. maí 2003 var fyrri áskorun í kæru um afhendingu lista, skjalaskrár, yfir öll gögn málsins ítrekuð og jafnframt réttur til andmæla. Þessu bréfi stefnanda mun ekki hafa verið svarað af ráðuneytinu.

Með bréfi umhverfisráðuneytisins 2. júní 2003 lýsti ráðuneytið þeirri afstöðu sinni að stefnandi ætti ekki aðild að kærumálinu. Var frávísun málsins boðuð og stefnanda gefinn kostur á að tjá sig um þá fyrirætlan. Þessum áformum mótmælti stefnandi og rökstuddi með bréfi 10. júní 2003. Stefndi umhverfisráðherra tók ákvörðun um að vísa kæru stefnanda frá með bréfi 14. júlí 2003. Var meðal annars vísað til kærueimildar í 2. mgr. 32. gr., sbr. 6. gr. laga nr. 7/1998 og bent á að þar væri ekki tekið fram hverjum væri heimilt að kæra útgáfu starfsleyfis og talið að um það færi eftir ákvæðum 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Komst ráðherra að þeirri niðurstöðu að stefnandi hefði ekki átt einstaklegra og verulegra fjárhagslegra eða persónulegra hagsmuna að gæta. Taldi ráðherra að aðild stefnanda væri ekki viðurkennd að stjórnsýslurétti hér á landi án sérstakrar lagaheimildar sem ekki væri að finna í lögum nr. 7/1998.

Við upphaf aðalmeðferðar málsins var lagður fram, með samþykki málsaðila, listi umhverfisráðuneytisins yfir öll skjöl vegna vegna útgáfu framangreinds starfsleyfis. Ekki var um skýrslutökur að ræða við aðalmeðferð málsins.

II.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Málsástæður og lagarök stefnanda eru sem hér segir:

Krafa um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002 og 15. apríl 2003

Stefnandi telur að í úrskurði Skipulagsstofnunar 14. mars 2002, sem staðfestur var með hinum umstefnda úrskurði, hafi verið óheimilt að meta sameiginlega umhverfisáhrif 420 þúsund tonna álvers og rafskautaverksmiðju, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Einnig hafi bygging rafskautaverksmiðju þar verið rökstudd sem nauðsynleg vegna efnahagslegrar hagkvæmni sem eigi ekki að vera hluti af mati á umhverfisáhrifum, sbr. úrskurð umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar.

Stefnandi telur að af matsskýrslu vegna 420 þúsund tonna álversins og rafskautaverksmiðju verði ekki ráðið með marktækum hætti hversu mikið af mengandi efnum hefði komið frá álverinu annars vegar og rafskautaverksmiðjunni hins vegar. Af þeim sökum hafi að mati Hollustuverndar ríkisins verið erfitt, ef ekki ómögulegt fyrir umsagnaraðila og almenning, að gera sér grein fyrir áhrifum þessarar starfsemi og þar með að bera saman fyrrnefnd áform og ný og gjörbreytt áform um að byggja álver með 322 þúsund tonna ársframleiðslu án rafskautaverksmiðju. Síðarnefnda álverið sé óskyld framkvæmd sem byggji á allt annarri tækni við framleiðslu og mengunarvarnir. Um sjálfstæða framkvæmd sé að ræða sem krefjist sjálfstæðs mats á umhverfisáhrifum.

Starfsleyfi fyrir 420 þúsund tonna álver hafi aldrei verið gefið út. Með hliðsjón af því og með tilvísun til 1. mgr. 2. viðauka, sbr. tölulið 13. a. í 2. viðauka, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum hafi ákvörðun Skipulagsstofnunar um að 322 þúsund tonna álver stefndu þyrfti ekki að sæta sjálfstæðu mati og staðfestingarúrskurður stefnda umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 ólögmæt.

Stefnandi áréttar að ný og gjörbreytt framkvæmdáform hafi hvorki sætt umhverfismati né hafi verið tekið lögbundið tillit til þess mats sem lá fyrir á 420.000 tonna álveri sem sé skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis. Jafnframt hafi tillaga Umhverfisstofnunar að starfsleyfi verið auglýst andstætt lögum áður en umhverfismat lá fyrir. Er sérstaklega byggt á því að verulega aukinn mengandi útblástur umfram auglýsta starfsleyfistillögu, bygging risaskorsteina 78 metra að hæð og að fallið skyldi frá vothreinsibúnaði sé í ósamræmi við fyrirbyggjandi umhverfismat og hafi þetta kallað á sjálfstætt umhverfismat, eins og fyrr er rökstutt. Í starfsleyfi sé jafnframt heimiluð margföld aukning á heildarlosun brennisteinsdíoxíðs frá því sem áður var gert ráð fyrir í umhverfismati fyrir 420 þúsund tonna álver, sem byggði á tækni frá Norsk-Hydro sem sé önnur tækni en nú sé fyrirhugað að nota. Umhverfismat á nefndu 420 þúsund tonna álveri verði einfaldlega ekki heimfært uppá 322 þúsund tonna álverið sem starfsleyfið heimili, þar sem í 322 þúsund tonna álverinu sé, sem fyrr segir, gert ráð fyrir allt annarri og lakari tækni og mengunarvörnum. Þá hafi yfirvöld brugðist þeirri skyldu að koma á samþættum mengunarvörnum á grundvelli bestu fæanlegrar tækni, það er vothreinsun samhliða áformaðri þurrhreinsun eins og áður var gengið út frá, sbr. 1. tl., 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Jafnframt hafi aðeins legið fyrir takmarkaðar upplýsingar um veðurfarsskilyrði í Reyðarfirði og dreifingu mengunarefna frá 322 þúsund tonna álveri stefndu, en mengun frá því álveri, meðal annars að því er brennisteinsdíoxíð varðar, sé langtum meiri en frá 420 þúsund tonna álverinu. Niðurstöður rannsóknna Veðurstofu Íslands fram til maí 2003 sýni að dreifing slíkrar mengunar verði til muna óhagstæðari en gert var ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum fyrir 420 þúsund tonna álverið og í auglýstu starfsleyfi fyrir það, sérstaklega að því er þéttbýlið á Reyðarfirði, Búðareyri, snerti. Þá hafi ekki

verið gerðir módelútreikningar á loftdreifingu miðað við þær óhagstæðu veðurfarsaðstæður sem ríktu á svæðinu sumarið 2003 og mælingar liggja fyrir um. Með hliðsjón af framanrituðu blasi það við að um nýja og matsskylda framkvæmd sé að ræða.

Er byggt á því að mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfið sé andstætt fyrirmælum laga nr. 106/2000 og 1. gr. og 3. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir um bestu fæanlega tækni. Þá fullnægi starfsleyfið ekki ákvæðum 5. gr., 14. gr., 15. gr., 16. gr., 22. gr., 23. gr. og 1. tl. III. viðauka reglugerðar nr. 785/1999, sbr. einnig reglugerðir nr. 787, 790 og 803/1999 og 251/2002.

Gallar á umsókn um starfsleyfi og útgefnu starfsleyfi

Stefnandi byggir á því að umsókn Reyðaráls ehf., frá 4. desember 2002, hafi ekki fullnægt skilyrðum 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999 og með tilliti til reglna um bestu fæanlegu tækni og fleiri þætti, sem hefði átt að leiða til frávísunar hennar skv. 11. gr. sömu reglugerðar. Fullnægjandi gögn hafi ekki fylgt umsókninni og hafi því borið að vísa henni frá. Jafnframt að Umhverfisstofnun hafi brugðist rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ekki gefið stefnanda kost á að tjá sig um öll gögn málsins.

Krafa um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar byggir jafnframt á þeirri staðreynd að ekki liggi fyrir hver verði rekstraraðili álversins og hvort starfsleyfið sé gefið út til handa Reyðaráli ehf. eða Alcoa á Íslandi ehf. Þá séu félögin stofnuð af erlendu félagi og stjórn þeirra skipuð erlendum einstaklingum sem engin deili séu sögð á í hlutafélagaskrá. Starfsemi þessara félaga og tilgangur samkvæmt hlutafélagaskrá sé auk þess einvörðungu bundinn við rekstur eignarhaldsfélaga sem reisi og reki álbræðslu í Fjarðabyggð og starfsemi sem af slíku eignarhaldi leiðir. Félögin muni sjálf hvorki reisa né reka álver í Reyðarfirði. Starfsleyfi Umhverfisstofnunar frá 14. mars 2003 sé veitt Reyðaráli ehf., en bundið við kennitölu Alcoa á Íslandi, ehf., kt. 600100-2380, sem rekstraraðila. Starfsleyfið heimili ekki framsal þess til þriðja aðila. Með tilkynningu til firmaskrár dags. 12. mars 2003 tveimur dögum fyrir útgáfu starfsleyfisins hafi hin stefndu einkahlutafélög stofnað sameignarfélagið Fjarðaál. Tilgangur sameignarfélagsins sé rekstur álverksmiðju í Reyðarfirði og undirbúningur þeirrar starfsemi, hverju nafni sem nefnist. Stefnda Fjarðaál sf., hafi ekki starfsleyfi. Megi ljóst vera að starfsleyfið sé haldið slíkum ágöllum að ekki verði hjá því komist að ómerkja það.

Auglýsing tillögu að starfsleyfi:

Stefnandi telur að samkvæmt 10. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 785/1999, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 849/2000, hafi verið óheimilt að auglýsa tillögu að starfsleyfi fyrir álverið fyrir en ákvörðun lá fyrir um það hvort framkvæmdin var matsskyld. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu hafi verið kærð til umhverfisráðherra. Tillaga að starfsleyfi hafi verið auglýst 18. desember 2002 en niðurstaða umhverfismats á fyrra stjórnsýslustigi hafi ekki legið fyrir fyrir en 20. desember 2002 og úrskurður umhverfisráðherra á kærustigi hafi verið kveðinn upp 15. apríl 2003. Byggir stefnandi á því að óheimilt hafi verið að auglýsa tillöguna fyrir en eftir 15. apríl 2003, sbr. 22. gr. reglugerðar nr. 785/1999.

Stefnandi reisir kröfu sína einnig á því að óheimilt hafi verið samkvæmt 10. gr. sömu reglugerðar að auglýsa tillöguna áður en lokaskýrsla um dreifingu loftmengunarefna lá fyrir. Samkvæmt tillögu að

starfsleyfi hafi verið gert ráð fyrir að hún lægi fyrir um miðjan janúar 2003. Hún hafi hins vegar aldrei verið lögð fram og aðilum ekki gefinn kostur á að tjá sig um hana. Stefnandi hafi ekki fengið vitneskju um þessa skýrslu og fleiri skjöl málsins fyrr en hálfum mánuði eftir að starfsleyfi hafði verið gefið út. Hafi stefnandi mótttekið þessi gögn eftir að hann hafði krafist þeirra á grundvelli upplýsingalaga. Hafi borið að vísa umsókn um starfsleyfi frá samkvæmt 11. gr. sömu reglugerðar. Þar að auki megi ljóst vera, að gjörbreyttar forsendur umsækjanda starfsleyfis, sbr. bréf hans dags. 7. mars 2003, hafi kallað á nýja auglýsingu starfsleyfistillögu og nýtt umhverfismat. Þegar af þessum ástæðum beri að ómerkja úrskurð Umhverfisstofnunar. Auk þess beri öll meðferð málsins með sér að hún hafi verið til málamynda.

Nýjar og gjörólíkar forsendur starfsleyfis

Stefnandi telur að starfsleyfishafi hafi gjörbreytt framkvæmdaáformum sínum með tilliti til mengandi útblásturs og lofthreinsunar frá umræddu álveri sjö dögum fyrir útgáfu starfsleyfisins. Í umhverfismati og auglýstri tillögu að starfsleyfi hafi verið miðað við 0,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ meðaltalsstyrk vetnisflúoríðs í andrúmslofti tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert, það er á vaxtartíma gróðurs. Leyfisumsækjandi hafi kollvarpað þessum grundvallarforsendum með bréfi dags. 7. mars 2003, eftir að athugasemdafresti var lokið, þar sem hann krafðist viðmiðunar við 0,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ eða 50% aukningar. Þar með hafi brostið meginforsendur umsóknarinnar og mats á umhverfisáhrifum og því hafi borið að auglýsa nýjar tillögur og kalla eftir umsögnum lögbundinna umsagnaraðila, sérfræðinga og eftir athugasemdum almennings. Þessar gjörbreyttu forsendur hafi hvorki verið auglýstar né hafi stefnanda eða öðrum sem gerðu athugasemdir í kjölfar auglýsingar Umhverfisstofnunar verið gefinn kostur á að tjá sig um þær. Þær hafi auk þess ekki sætt umhverfismati og Skipulagsstofnun hafi mælt gegn þeim í umsögn sinni.

Stefnandi vísar til bréfs lögmanns Reyðaráls ehf. 7. mars 2003 sem áður hefur verið rakið í lýsingu málsatvika í I. kafla dómsins. Hann vekur athygli á því að í auglýstri starfsleyfistillögu Hollustuverndar (nú Umhverfisstofnun) segi orðrétt í grein 1.8: „Umhverfismörk fyrir flúoríð er sett 0,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30 (sic) september ár hvert í samræmi við niðurstöður mats á umhverfisáhrifum.“ Í útgefnu starfsleyfi segi hinsvegar: „Umhverfismörk fyrir flúoríð er sett 0,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert.“ Hér hafi tilvísun í mat á umhverfisáhrifum verið felld niður enda sé leyfið ekki í samræmi við niðurstöður matsins. Það brjóti í bága við 23. gr. reglugerðar nr. 785/1999 þar sem tekið er fram að í starfsleyfistillögum og starfsleyfi skuli taka fullt tillit til mats á umhverfisáhrifum. Á það sé einnig að líta, að krafa leyfisumsækjanda um breytingar hafi komið fram eftir að auglýstum athugasemdafresti lauk og hafi því verið of seint fram komin.

Fleiri framkvæmdaáformum hafi verið breytt, svo sem um byggingu risaskorsteina og horfið hafi verið frá vothreinsun samþættri við þurrhreinsun, sem sé besta fæanlegra tækni til að lágmarka mengun. Umhverfisstofnun hafi ákveðið að taka nýjar, eðlisólíkar og gjörbreyttar kröfur leyfisumsækjanda til greina út frá vanhugsuðum tilvísunum til stjórnsýslulaga sem séu andstæðar tilgangi þeirra. Um leið hafi stofnunin brotið alvarlega á upplýsinga- og andmælarétti og fleiri réttindum stefnanda samkvæmt sömu lögum og góðum stjórnsýsluháttum. Þessi málsmeðferð ein sér varði ómerkingu.

Samkvæmt framangreindu hafi Skipulagsstofnun borið að meta umhverfisáhrif þessa 322 þúsund tonna álvers sem sjálfstæða framkvæmd og Umhverfisstofnun borið að setja fram nýja tillögu að starfsleyfi eftir að niðurstaða var fengin í mati á umhverfisáhrifum, leita umsagna og auglýsa hana og gefa almenningi kost á andmælum lögum samkvæmt.

Stefnandi áréttar að það álit sitt að hinar þýðingarmiklu breyttu forsendur og breytingar á framkvæmdaáformum varðandi lofthreinsun brjóti gegn reglum um bestu fánlega tækni til að lágmarka mengun og myndun úrgangs, sbr. meðal annars 3. gr. laga nr. 7/1998, sbr. tilskipun 96/61EB, 13. gr. og 16. gr. reglugerðar nr. 785/1999, 5. gr., 21. gr. og 22. gr. reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði og sambærileg ákvæði í reglugerðum nr. 790/1999, 803/1999 og 251/2002 og lög nr. 2/1993, inngang fskj. I um sjálfbæra þróun og varúðarregluna.

Málsmeðferðarfrestir

Stefnandi telur að Umhverfisstofnun hafi brotið gegn lögbundnum og auglýstum átta vikna fresti til athugasemda samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 og 2. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999 með því að taka til efnismeðferðar of seint framkomnar kröfur og athugasemdir umsækjanda starfsleyfis um þýðingarmiklar og gjörbreyttar forsendur losunar mengandi úrgangsefna í andrúmsloftið. Bæði Umhverfisstofnun og starfsleyfisumsækjanda hafi auk þess verið fullkomlega ljóst af bréfi stofnunarinnar 17. desember 2002 að frestur til að gera athugasemdir við auglýsta tillögu hafi runnið út út 18. febrúar 2003. Umsækjanda starfsleyfisins hafi verið skylt og í lófa lagið að koma fram með kröfur sínar áður en Umhverfisstofnun auglýsti starfsleyfistillöguna. Jafnframt hafi Umhverfisstofnun og umhverfisráðherra virt að vettugi lögbundna fresti til að afgreiða athugasemdir og kærur stefnanda. Umhverfisstofnun hafi borið að taka ákvörðun fyrir 13. mars 2003. Kærufresti til umhverfisráðherra hafi lokið 28. mars 2003 og úrskurðarfrestur skuli samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 og 4. mgr. 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999 aldrei vera lengri en átta vikur eða í þessu tilviki til 23. maí 2003. Ákvörðun umhverfisráðherra um frávísun hafi verið tekin 14. júlí 2003 eða rúmum 15 vikum eftir að kærufresti lauk. Rökstuðningi umhverfisráðuneytisins fyrir frestun á uppkvaðningu úrskurðarins er mótmælt sem röngum. Hann standist ekki, meðal annars í ljósi síðar tilkominnar afstöðu ráðuneytisins um að vísa kærur stefnanda frá. Slíka ákvörðun hafi umhverfisráðherra getað tekið strax í kjölfar kærur stefnanda. Málsmeðferð og frávísun umhverfisráðherra staðfesti rökþrot ráðherrans gagnvart málsástæðum stefnanda í stjórnsýslukæru hans. Þegar af þessum ástæðum beri að fallast á kröfur stefnanda.

Jafnræði, andmæla- og upplýsingaréttur stefnanda

Stefnandi telur telur að málsmeðferð Umhverfisstofnunar og umhverfisráðherra og ráðuneytis hans brjóti einnig í bága við grunnreglur stjórnsýsluréttar. Stefnandi hafi ekki notið jafnræðis við meðferð kærumálsins og andmæla- og upplýsingaréttur hans hafi verið brotinn í veigamiklum atriðum. Honum hafi ekki verið gefinn kostur á að fá í hendur og tjá sig um öll þau gögn sem lágu til grundvallar auglýstri tillögu að starfsleyfi og útgefnu starfsleyfi, til að mynda fylgiskjöl með starfsleyfisumsókn, umsagnir sem óskað var eftir og bréf og gögn frá umsækjanda starfsleyfisins um verulega aukna losun mengandi efna dags. 7. mars 2003 og tengd málsskjöl. Þeim hafi beinlínis verið haldið leyndum fyrir stefnanda. Það eigi

eitt sér að leiða til ómerkingar starfsleyfisins. Umsækjanda starfsleyfisins hafi hins vegar verið gefinn kostur á að tjá sig um öll gögn málsins sem bárust Umhverfisstofnun, þar með taldar athugasemdir og greinargerðir stefnanda. Hafi jafnræðis með aðilum ekki verið gætt og stefnanda mismunað. Umhverfisstofnun hafi virt að vettugi með sama hætti kröfur stefnanda um aðgang að gögnum sem hann setti fram í stjórnsýslukæru sinni og ítrekaði með bréfi dags. 20. maí 2003 og bréflægri fyrirspurn hinn 26. mars 2003. Þessi málsmeðferð stangist bæði á við ákvæði og tilgang 6. gr. og 32. gr. laga nr. 7/1998, 24. gr. og 26. gr. reglugerðar nr. 785/1999, stjórnsýslulög nr. 37/1993, upplýsingalög nr. 50/1996 og lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál og ákvæði EB-tilskipana sem stefnandi visar til. Stefnandi vekur sérstaka athygli á því hversu rík áhersla er lögð á andmæla- og upplýsingarétt í 6. gr. tilskipunar nr. 85/337 EBE og tilskipun 97/11 EB og í nýjum EB-tilskipunum. Stefnandi styður kröfur sínar einnig þeim rökum að Umhverfisstofnun og umhverfisstofnun hafi í engu tekið afstöðu til aðal- og varakrafna hans og rökstuðnings.

Heimild stefnanda til kæru útgáfu starfsleyfis til umhverfisstofnunar

Byggt er á því að niðurstaða umhverfisstofnunar um að vísa kæru stefnanda frá vegna aðildarskorts brjóti með alvarlegum hætti gegn málsskotsrétti stefnanda samkvæmt 2. mgr. 32. gr., sbr. 6. gr. laga nr. 7/1998, 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999, tilskipunum EB og tilgangi þessara réttarheimilda og löggjafarvilja. Ennfremur gegn stjórnsýslulögum, góðum stjórnsýsluháttum og réttarþróun hér á landi og á Evrópska efnahagssvæðinu sem endurspeglar í nýjum EB-tilskipunum. Af þessum ástæðum verði ekki komist hjá því að ómerkja ákvörðun umhverfisstofnunar um frávisun á kæru stefnanda. Með frávisuninni sé með ólögætum hætti komið í veg fyrir að stefnandi hafi getað nýtt sér rétt sinn til að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar. Stefnandi hafi verið ótvíræður aðili málsins á lægra stjórnsýslustigi án nokkurra athugasemda þar að lútandi. Honum hafi ennfremur verið leiðbeint af Umhverfisstofnun samkvæmt stjórnsýslulögum um að hann ætti kærurétt til umhverfisstofnunar. Að stjórnsýslulögum eigi aðili máls á lægra stjórnsýslustigi óskilyrtan rétt til aðildar á æðra stigi stjórnsýslu. Að öðrum kosti sé réttur almenninga til athugasemda samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 og 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999 markleysa, sbr. einnig 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Framangreindur réttur verði ekki véfengdur, meðal annars í ljósi þess að umhverfisstofnun virti aðild stefnanda í upphafi kærumeðferðar, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 9. maí 2003.

Umhverfisstofnun hafi einnig viðurkennt fulla aðild stefnanda að kærumálum varðandi mat á umhverfisáhrifum. Brjóti frávisunin ennfremur í bága við almenna framkvæmd í kærumálum. Þá sé ljóst að stefnandi eigi persónulegra hagsmuna að gæta sem íbúi Fjarðabyggðar og vegna afskipta af fjölmörgum þáttum er varði umhverfisvernd á Austurlandi í áratugi, eins og umhverfisstofnun hafi verið fullkunnugt um. Visar stefnandi til þess að kjarni íslenskra laga, tilskipana EB og alþjóðasamninga um umhverfismál, mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og starfsleyfi vegna framkvæmda sem valda umhverfismengun, sé að tryggja almenningi aðild, lýðræðislegan rétt hans, aðgang að upplýsingum, réttláta, gegnsæja, skjóta og skilvirka, ókeypis eða ódýra málsmeðferð jafnt fyrir stjórnvöldum sem dómstólum, sbr. meðal annars 5. og 6. gr. tilskipunar 85/337/EBE, inngang, 1. gr. til 4. gr. og 6. gr. tilskipunar 90/313/EBE, 6. tl. 8. tl. og 11. tl.

tilskipunar 97/11/EB og inngangs og 3. gr. til 9. gr. Árórsamningsins, sem undirritaður hafi verið fyrir Íslands hönd 25. júní 1998 og hafi verið innleiddur í EB-rétt með nýlegum tilskipunum. Ofangreind markmið séu auk þess kjarni Ríó-yfirlýsingarinnar sem ríkisstjórnin eigi aðild að. Með niðurstöðu umhverfisráðherra um aðild stefnanda hafi verið brotið alvarlega gegn þessum lýðræðislegu og lögbundnu grundvallarmannréttindum. Frávísun umhverfisráðherra verði að meta sem örþrifarád og rökþrot gagnvart ítarlega rökstuddum málsástæðum stefnanda og verulegum ágöllum á málsmeðferð Umhverfisstofnunar. Frávísun á kæru stefnanda hafi einnig þær afleiðingar að athugasemdir hans um breytt framkvæmdaáform, aukinn mengandi útblástur og fleiri röksemdir, sem tíundaðar eru í stefnu þessari, athugasemdum hans og kæru, hafi ekki fengið stjórnsýslulega efnismeðferð eins og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, stjórnsýslulög og tilskipanir EB og EFTA- réttur gera ráð fyrir.

Stefnandi segir allar kröfur sínar og málsástæður studdar þeim rökum að ákvörðun Umhverfisstofnunar og úrskurðir umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum og ákvörðun umhverfisráðherra um frávísun á kæru stefnanda vegna útgáfu starfsleyfis gangi gegn meginreglum íslensks réttar, tilskipunum EB og alþjóðasamningum um sjálfbæra þróun og varúðarreglunni.

Í stefnu eru taldar upp fjölmargar réttarheimildir Evrópubandalagsins og þjóðaréttar á sviði umhverfisréttar, án þess að þær séu sérstaklega settar í samhengi við málsástæður stefnanda eða rökstutt með hvaða hætti þær styðja málatilbúnað stefnanda. Hefur stefnanda og láðst að tilgreina íslenskt heiti sumra þessara heimilda og látið sitja við tilgreiningu þeirra á ensku sem er andstætt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 91/1991. Er ekki ástæða til endurtaka þessa upptalningu stefnanda hér.

III.

Málsástæður og lagarök stefndu

Málsástæður og lagarök allra stefndu eru þær sömu, en stefndu Alcoa á Íslandi ehf., Reyðarál ehf. og Fjarðaál sf. vísa til greinargerðar meðstefndu um málsástæður og lagarök sín.

Varðandi allar dómkröfur stefnanda telja stefndu að jafnvel þótt einhverjir annmarkar hafi verið á þeirri málsmeðferð sem leiddi til hinna umstefndu stjórnvaldsákvarðana þá nægi þeir annmarkar ekki til ógildingar eða ómerkingar. Er um þetta vísað til þeirrar almennu reglu stjórnsýsluréttar að stjórnvaldsákvarðanir verði ekki felldar úr gildi nema að þær séu haldnar verulegum annmörkum, annað hvort að formi eða efni til. Þá verði og að hafa í huga þá hagsmuni sem raunverulegir aðilar hafi af umræddum stjórnvaldsákvörðunum til samanburðar við hagsmuni stefnanda sem séu fyrst og fremst huglægir, en hann hafi hvorki einstaklegra og/eða fjárhagslega hagsmuna að gæta í málunum. Hugsanlegir annmarkar á hinum umstefndu stjórnvaldsákvörðunum þurfi því að vera mjög miklir til þess að þeir leiði til ómerkingar, sérstaklega ef tekið er tillit til þeirra mörgu sem eigi beinna og óbeinna hagsmuna að gæta.

Að öðru leyti gera stefndu grein fyrir málsástæðum og lagarökum sínum með hliðsjón af einstökum kröfum stefnanda, eins og nú greinir nánar.

Úrskurður umhverfisráðherra 14. mars 2002

Stefndu krefjast í fyrsta lagi sýknu af kröfu stefnda um að ómerktur verði úrskurður umhverfisráðherra frá 14. mars 2002, þar sem staðfestur er úrskurður Skipulagsstofnunar frá 31. ágúst 2001 um mat á

umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga 420 þúsund tonna álvers í Reyðarfirði, með vísan til aðildarskorts stefnanda, sbr. 16. gr. einkamálalaga nr. 91/1991. Stefnandi hafi ekki kært úrskurð Skipulagsstofnunar frá 31. ágúst til ráðherra. Þegar af þeirri ástæðu hafi stefnandi ekki stöðu aðila í því stjórnsýslumáli sem lauk með hinum umstefnda úrskurði. Stefnandi hafi ekki að öðru leyti sýnt fram á slíka lögvarða hagsmuni af stjórnsýslumáli þessu að þeir skapi honum lögvarinn rétt til aðildar.

Í annan stað krefjast stefndu sýknu á þeim grundvelli að úrskurðurinn uppfylli öll form- og efnisskilyrði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Stefndu mótmæla því að brotið hafi verið í bága við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 með því að meta sameiginlega 420 þús. tonna álver og rafskautaverksmiðju, sbr. úrskurð Skipulagsstofnunar frá 31. ágúst 2001 og úrskurð stefnda frá 14. mars 2002. Einnig mótmæla þeir því að í úrskurðunum sé bygging rafskautaverksmiðju sé rökstudd sem nauðsynleg vegna efnahagslegrar hagkvæmni. Stefndu benda á að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skuli þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög nr. 106/2000, ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum, en álver sé matsskyld framkvæmd samkvæmt 5. tölul. 1. viðauka. Í 2. mgr. 5. gr segi síðan: „Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði getur ráðherra, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila, ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.“ Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps til laga um mat á umhverfisáhrifum segi: „Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra geti að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila ákveðið í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði að þær verði metnar sameiginlega. Þess háttar ákvæði er ekki að finna í gildandi lögum. Varðandi stærri framkvæmdir getur verið um að ræða nokkrar matsskyldar framkvæmdir sem eru háðar hver annarri en á vegum ólíkra aðila, svo sem verksmiðja, höfn, vegur og veitur. Æskilegt getur verið að kynna og fjalla um þessar framkvæmdir samtímis.“

Stefndu telja að við mat á því hvort afla þurfi leyfis ráðherra skv. 2. mgr. 5. gr. þurfi að ákveða hvort um eina eða fleiri framkvæmdir er að ræða. Eitt af því sem ráði miklu um þá niðurstöðu sé það hvort um einn og sama framkvæmdaraðila sé að ræða, en einnig tilhögun framkvæmdarinnar að öðru leyti. Að mati stefnda sé ekki rétt að skýra 2. mgr. 5. gr. þannig að ef skipta megir fyrirhugaðri framkvæmd upp í fleiri en eina matsskylda framkvæmd, þá beri að meta hvern hluta sérstaklega. Ákvæðið sé einkum hugsað þegar um sé að ræða framkvæmdir á vegum ólíkra aðila sem að jafnaði mundu ekki vinna mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sameiginlega. Það sé einmitt talinn kostur að meta framkvæmdir saman þegar þær eru á sama framkvæmdasvæði og geti þannig valdið samverkandi áhrifum á umhverfið.

Af matskýrslu Reyðaráls hf. megir ráða að fyrirhugað var að einn og sami framkvæmdaraðili byggði rafskautaverksmiðju og álver á sömu lóð og að rekstur þeirra yrði sameiginlegur. Þar komi einnig fram að framleiðsla rafskauta sé hluti af álframleiðsluferlinu og að álver af sambærilegri stærð framleiði yfirleitt rafskaut á staðnum. Fram komi í matskýrslu að ýmis hagræðing, bæði tæknileg og fjárhagsleg, fengist með því byggja og reka álver og rafskautaverksmiðju sem eina heild. Hafi það verið niðurstaðan að hér væri um svo nátengda starfsemi að ræða að fallast yrði á að um eina framkvæmd væri að ræða þó að verksmiðjurnar yrðu tvær og því rétt að um hana væri fjallað í einu lagi í sömu matskýrslu. Þó að í

úrskurði Skipulagsstofnunar hafi verið vísað til umfjöllunar í matsskýrslu, þar sem m.a. komi fram að fjárhagsleg hagræðing væri af því að byggja og reka álver og rafskautaverksmiðju sem eina heild, sé ljóst að þetta tiltekna atriði hafi ekki ráðið þeirri niðurstöðu að um eina framkvæmd væri að ræða.

Stefnandi vísar til þess að í matsskýrslu sé gerð grein fyrir magni mengunarefna í frárænnisli og útblæstri frá álveri annars vegar og rafskautaverksmiðju hins vegar, en samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 skuli í matsskýrslu tilgreina þau áhrif, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kann að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu. Þynningarsvæði verksmiðjanna sé afmarkað út frá heildarmagni mengunarefna og þannig metin uppsöfnuð og samvirk áhrif þeirra. Hafi það verið niðurstaðan að í matskýrslu Reyðaráls ehf. væri með fullnægjandi hætti gerð grein fyrir umhverfisáhrifum álvers og rafskautaverksmiðju sbr. 9. gr. laga nr. 106/2000 og þar sem um eina og sömu framkvæmd væri að ræða skyldu þessir þættir metnir saman. Stefndi vísar að öðru leyti til úrskurðar stefnda umhverfisráðherra frá 14. mars 2002 og til þeirra sjónarmiða sem réðu niðurstöðu ráðherra.

Úrskurður umhverfisráðherra 15. apríl 2003

Stefndu krefjast sýknu af þeirri dómkröfu stefnanda að ómerktur verði úrskurður umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003, um að ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 20. desember 2002 um matsskyldu álvers í Reyðarfirði fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu skuli óbreytt standa, eins og áður segir. Telja stefndu að úrskurðurinn uppfylli allar form- og efniskröfur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og séu því engin lagaskilyrði fyrir hendi til að ógilda úrskurðinn. Af hálfu stefndu er því ekki haldið fram að stefnanda skorti lögvarða hagsmuni til að hafa uppi umrædda kröfu sína.

Að því er varðar þá málsástæðu stefnanda að um nýja og matsskylda framkvæmd hafi verið að ræða þegar ákveðið var hætta við byggingu 420.000 álvers og rafskautaverksmiðju og reisa 322.000 álver þess í stað vísa stefndu til þeirra sjónarmiða sem fram koma í úrskurði umhverfisráðherra 15. apríl 2003, en þar sé fjallað um þessar málsástæður stefnanda. Er ítarleg grein gerð fyrir forsendum úrskurðarins í lýsingu málsatvika í I. kafla dómsins hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar um málsástæður og lagarök stefndu að þessu leyti.

Stefndu vísa til þess að með bréfi 26. febrúar 2003 hafi stefnanda verið gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum á framfæri vegna umsagna Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar, Fjarðabyggðar og Reyðaráls ehf. um framkomna kæru hans. Á þennan hátt hafi stefnanda verið veittur andmælaréttur um þessar umsagnir á grundvelli stjórnsýslulaga. Athugasemdir stefnanda hafi borist með bréfi 5. mars 2003. Í bréfi stefnanda frá 26. mars 2003, sem barst því eftir að hann hafði komið athugasemdum sínum á framfæri, sé bent á að stefnandi hafi aflað sér gagna sem gengið höfðu milli aðila í aðdraganda úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 20. desember 2002 auk gagna frá Umhverfisstofnun varðandi undirbúning að útgáfu starfsleyfis sem gefið hafði verið út þann 14. mars 2003. Bendi stefnandi sérstaklega á bréfaskipti lögmanns Reyðaráls og Umhverfisstofnunar á tímabilinu 7. til 14. mars 2003 og fleiri gögn sem stefnandi tiltaki í bréfi þessu. Umhverfisráðherra hafi tekið til skoðunar öll þau gögn sem lágu til grundvallar eða voru til frekari skýringar á málinu áður en hann kvað upp úrskurð sinn þann 15. apríl 2003. Meðal þessara

gagna hafi verið framangreind gögn sem stefnandi tiltaki sérstaklega í bréfi sínu þann 26. mars 2003. Þá komi og fram hjá stefnanda í framangreindu bréfi að upplýsinga- og andmælaréttur hans hafi ekki verið virtur sem kæranda að framangreindum úrskurði Skipulagsstofnunar. Að mati stefndu er hér um órökstuddar fullyrðingar að ræða. Þá komi einnig fram í nefndu bréfi að andmæla- og upplýsingaréttur hans hafi ekki verið virtur varðandi undirbúning Umhverfisstofnunar að útgáfu starfsleyfis fyrir álverið í Reyðarfirði. Ákvörðun um útgáfu starfsleyfis hafi ekki verið til skoðunar í framangreindu kærumáli og er vísað til umfjöllunar um þriðju dómkröfu stefnanda um meintan andmælarétt hans vegna útgáfu starfsleyfis. Stefndu telja ranga þá fullyrðingu stefnanda, að stefndi hafi virt að vettugi kröfur stefnanda um aðgang að gögnum, sbr. bréf hans frá 26. mars 2003, enda hafi engar slíkar kröfur settar fram í tilgreindu bréfi.

Stefndu vekja athygli á að samantekt stefnanda um samanburð á 420 þúsund tonna álveri og 322 þúsund tonna álveri dagsett 5. febrúar 2004, sem stefnandi hefur vísað til í málinu, hafi ekki legið fyrir þegar stefndi úrskurðaði og ákvarðaði vegna þeirra framkvæmda sem hér séu til umfjöllunar.

Ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. mars 2003

Stefndu byggja kröfu sína um sýknu í þessum þætti málsins annars vegar á því að afgreiðsla Umhverfisstofnunar á útgáfu starfsleyfis 14. mars 2003 hafi verið framkvæmd á grundvelli laga nr. 7/1998 og reglugerðar nr. 785/1999 og hvorki séu formlegar né efnislegar ógildingarástæður fyrir hendi. Hins vegar hafi stefnandi ekki verið aðili að því stjórnsýslumáli sem varðaði útgáfu starfsleyfisins. Þegar af þeirri ástæðu beri að sýkna stefnda af þessari dómkröfu stefnanda á grundvelli 16. gr. einkamálalaga nr. 91/1991 vegna aðildarskorts stefnanda. Verður nú nánari grein gerð fyrir þessum sjónarmiðum stefndu.

Stefndu lýsa því að þegar Umhverfisstofnun barst umsókn þann 4. september 2002 um starfsleyfi fyrir álver Reyðaráls ehf. í Reyðarfirði, allt að 322 þúsund tonnum, hafi þegar verið hafist handa við að móta tillögu að starfsleyfi í samræmi við reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Við þá vinnu hafi m.a. verið notuð loftdreifingarspá fyrir loftborið flúor (HF) frá framkvæmdaraðila sem fylgdi umsókninni. Hafi hún m.a. byggt á veðurgögnum sem Skipulagsstofnun studdist við í fyrri mati á umhverfisáhrifum 422.000 tonna álvers. Umhverfisráðherra hafi metið þessi gögn, og aðferðafræðina sem hún studdist við fullnægjandi í fyrri úrskurði sínum. Við spár á dreifingu mengunarefna frá 322.000 tonna álveri hafi verið útbúið nákvæmt veðurlíkan af aðstæðum í öllum Reyðarfirði og nágrenni og niðurstöður þess notaðar til að spá fyrir um loftdreifingu frá álverinu. Skipulagsstofnun hafi engar athugasemdir gert við gæði veðurgagnanna í úrskurði sínum þann 20. desember 2002 en bent á, líkt og áður, að vegna óvissu væri nauðsynlegt að fylgjast vel með styrk mengunarefna í andrúmslofti innan og utan þynningarsvæðisins. Að mati Umhverfisstofnunar hafi það ekki verið í andstöðu við 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999 að notast við þessa spá við starfsleyfisgerðina.

Umhverfisstofnun hafi auglýst opinberlega tillögu að starfsleyfi 17. desember 2002, þremur dögum áður en úrskurður Skipulagsstofnunar lá endanlega fyrir. Að mati stefndu sé þessi annmarki smávægilegur og geti einn og sér tæplega leitt til ógildingar ákvörðunar stofnunarinnar. Umhverfisstofnun hafi við tillögugerð sína 17. desember 2002 bæði tekið tillit til úrskurðar Skipulagsstofnunar 31. ágúst 2001 og til

úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002. Úrskurður Skipulagsstofnunar hafi legið formlega fyrir 20. desember 2002. Úrskurðurinn hafi engin áhrif haft á fyrri tillögur Umhverfisstofnunarinnar um starfsleyfi enda hafi úrskurðurinn kveðið á um að fyrri úrskurður Skipulagsstofnunar frá 31. ágúst 2001 skyldi gilda áfram að teknu tilliti til breytinga á framkvæmdaáformum. Forsendur fyrir starfsleyfi hafi því verið óbreyttar.

Stefndu telja að tillaga að starfsleyfi sé eingöngu tillaga en ekki endanleg ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Búast megi við að tillaga geti breyst, ef fram koma rökstuddar athugasemdir sem Umhverfisstofnun telur sér skylt að taka tillit til á grundvelli málefnalega- og lögmætra sjónarmiða. Breytingar á fyrirhuguðu starfsleyfi geti því átt sér eðlilegar skýringar. Á Umhverfisstofnun hvíli sú skylda að afgreiða umsókn um starfsleyfi þegar fullnægjandi gögn liggi fyrir. Athugasemdir framkvæmdaraðila eða almennings við tillögu Umhverfisstofnunar að starfsleyfi leiði ekki til þess að stofnunin móti nýja tillögu að starfsleyfi eða vísi umsókn um starfsleyfi frá á grundvelli 11. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Málsmeðferðarreglur geri ekki ráð fyrir slíkri málsmeðferð. Umhverfisstofnun beri að gera tillögu að starfsleyfi, auglýsa hana, taka við athugasemdum frá almenningi og framkvæmdaraðila og taka síðan endanlega ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Í athugasemdum kunni að koma fram gögn og sjónarmið sem stofnuninni beri að taka tillit til við ákvarðanatöku um útgáfu starfsleyfis. Umhverfisstofnun hafi því ekki verið heimilt að auglýsa nýja starfsleyfistillögu vegna framkominna athugasemda framkvæmdaraðila. Stofnuninni hafi borið að taka athugasemdir hans til skoðunar í tengslum við ákvörðun um útgáfu starfsleyfis fyrir álver framkvæmdaraðila á þann hátt sem gert var.

Framkvæmdaraðili hafi ekki lagt fram nýja loftdreifingarspá með erindi til Umhverfisstofnunar 7. mars 2003 eins og stefnandi haldi fram í málatilbúnaði sínum. Hið rétta sé að framkvæmdaraðili hafi fyrst og fremst leiðrétt spá vegna villu í tölvuforriti sem hann hafði þá uppgötvað. Þessi villa í forriti hafi ekki verið séð fyrir. Eftir að ábendingin kom fram hafi Umhverfisstofnun borið að taka þessa ábendingu til athugunar og leggja mat á leiðréttu spá á grundvelli nýrra og réttari upplýsinga. Þá hafi stofnuninni borið að taka afstöðu til kröfu framkvæmdaraðila sem byggði á meðalhófs- og jafnræðisreglum stjórnsýsluréttarins, m.a. með tilvísun framkvæmdaraðila til sambærilegra viðmiðunarreglna annarra álvera hér á landi.

Í athugasemdum framkvæmdaraðila við tillögu að starfsleyfi, sem stofnuninni bárust 7. mars 2003, hafi því m.a. verið haldið fram að Skipulagsstofnun hefði í fyrri ákvörðunum sínum fallist á að mörk HF innan þynningarsvæðis álversins yrðu $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Með vísan til meðalhófs- og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga hafi þess verið krafist, að Umhverfisstofnun hækkaði mörk fyrir HF utan þynningarsvæðisins í $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ í samræmi við það. Framkvæmdaraðili hafi talið að viðmiðið $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ fyrir HF innan þynningarsvæðisins væri í ósamræmi við niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og því væri réttara og eðlilegra að miða við $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Hafi Umhverfisstofnun í ljósi þessa talið nauðsynlegt að leita álits Skipulagsstofnunar áður en endanleg ákvörðun yrði tekin um útgáfu starfsleyfis og jafnframt að gefa Skipulagsstofnun færi á að taka til athugunar hvort leiðrétt loftdreifingarspá leiddi til þess að nýtt mat á umhverfisáhrifum yrði að fara fram. Í svari Skipulagsstofnunar kom ekki fram krafa um að nýtt mat á umhverfisáhrifum færi fram og hafi niðurstaða

Skipulagsstofnunar verið sú að 0,3 µg/m³ væri ásættanleg viðmiðun, en benti á að rétt væri að miða við 0,2 µg/m³.

Umhverfisstofnun hafi tekið fullt tillit til niðurstöðu Skipulagsstofnunar í hinu endanlega starfsleyfi og hafi ákvæði starfsleyfisins varðandi HF verið byggt upp með þeim hætti að miða við 0,3 µg/m³ innan þynningarsvæðis og setja frekari kröfur um að starfsleyfishafinn leitaðist við að ná mörkum HF innan þynningarsvæðis niður í 0,2 µg/m³. Þannig skyldu mörkin lækka í 0,25 µg/m³ á fyrsta degi 27. mánaðar eftir að rekstur álversins hæfist, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Skyldi framkvæmdaraðili, í samráði við Umhverfisstofnun, jafnframt leitast við að minnka losun á HF enn frekar. Tækist honum það ættu mörkin að lækka í 0,2 µg/m³. Þá beri að geta þess að í starfsleyfi Norðuráls hf., dags 24. febrúar 2003, sé miðað við 0,3 µg/m³ innan þynningarsvæðis og miðað sé við sömu mörk í starfsleyfi álvers Alcan á Íslandi í Straumsvík.

Varðandi umrædd umhverfismörk vetnisflúoríðs í andrúmslofti vísa stefndu Alcoa á Íslandi ehf., Reyðarál ehf. og Fjarðarál sf. sérstaklega til þess að viðmiðið 0,3 µg/m³ gildi fyrir önnur álver á Íslandi auk þess sem þessi mörk hafi verið sett í upphaflegu umhverfismati fyrir 420.000 álver. Er vísað til bréfs 11. mars 2003 til Umhverfisstofnunar og bréfs 29. apríl 2003 til umhverfisráðherra um nánari umfjöllun um þetta atriði.

Stefndi leggur áherslu á að Umhverfisstofnun hafi verið skylt að byggja á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 20. desember 2002 við afgreiðslu á umsókn um starfsleyfi fyrir álver Reyðaráls ehf. og hafi því ekki verið heimilt að fresta ákvörðun um útgáfu starfsleyfis vegna kærú á ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra.

Stefndu benda á að þegar Reyðarál ehf. sendi inn umsókn um starfsleyfi 4. september 2002 hafi kennitala félagsins verið tilgreind 600100-2380. Auglýst tillaga að starfsleyfi hafi verið miðuð við þessa kennitölu sem og endanleg ákvörðun um útgáfu starfsleyfis 14. mars 2003. Stefndu vekja athygli á því að nafni Reyðaráls ehf. hafi verið breytt í „Alcoa á Íslandi ehf.“ og nafni Alcoa á Íslandi ehf. hafi verið breytt í „Reyðarál ehf.“, sbr. tilkynningar til hlutafélagaskrár 12. mars 2003. Kennitala þess félags sem beri nafnið Reyðarál ehf. í dag sé því kennitala þess félags sem áður hét Alcoa á Íslandi og öfugt. Ekki sé því um það að ræða að annar lögaðili hafi fengið starfsleyfið en sótti um það. Þá hafa stefndu upplýst að með bréfi 17. mars 2004 hafi verið sótt um að starfsleyfið, sem gefið var út 14. mars 2003 til Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.), kt. 600100-2380, verði fært yfir á nafn stefnda Fjarðaráls sf. Er vísað til 2. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 785/1999 til stuðnings kröfunni og tekið fram að engar breytingar verði á starfsleyfinu. Erindið sé nú til afgreiðslu hjá Umhverfisstofnun og muni niðurstaðan væntanlega verða sú að yfirfæra starfsleyfið yfir á nýtt nafn og kennitölu með vísan til 2. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 785/1999.

Hvorki stefndu né Umhverfisstofnun líti svo á að stefnandi hafi verið formlegur aðili að stjórnsýslumáli því sem fjallaði um ákvörðun um útgáfu starfsleyfis Reyðaráls ehf. Stefnandi hafi sent inn athugasemdir við tillöguna og Umhverfisstofnun kynnt honum ákvörðun stofnunarinnar um útgáfu starfsleyfis og vakið var athygli á kærurétti til umhverfisráðherra. Þessi málsmeðferð sé í samræmi við ákvæði 24. og 25. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með

sér mengun. Almenningsi sé veittur réttur til að koma að athugasemdum við tillögu að starfsleyfi samkvæmt ofangreindri reglugerð. Það hafi verið gert við meðferð starfsleyfisumsóknar framkvæmdaraðila hjá Umhverfisstofnun. Hins vegar sé ekki gert ráð fyrir í reglugerðinni, né í öðrum réttarheimildum, svo sem í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem fjalla um útgáfu starfsleyfa Umhverfisstofnunar, að almenningi sé veittur frekari réttur til andmæla, til dæmis vegna athugasemda sem stofnuninni berast við starfsleyfistillögun. Vera kunni að athugasemdir sem fram komi leiði til þess að stofnunin telji að leita þurfi frekar álits annarra. Það mat liggi hjá stofnuninni einni. Almenningsur, sem geri athugasemdir við starfsleyfistillögu, hafi í slíkum tilfellum ekki sjálfstæðan andmælarétt. Í þessu máli hafi það verið mat Umhverfisstofnunar að ekki væri þörf á því við úrlausn málsins að leita eftir frekara áliti almennings eða annarra sem gerðu athugasemdir við auglýsta starfsleyfistillögu til að komast að efnislega réttri niðurstöðu. Hafa verði í huga að samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttarins skuli ekki leita álits nema það sé nauðsynlegt við úrlausn mála. Við það mat verði meðal annars að taka tillit til hagsmuna, framkvæmdaraðila í þessu tilviki Reyðaráls ehf., af því að fá starfsleyfi eins skjótt útgefið og unnt sé. Mat Umhverfisstofnunar hafi verið að ekki væri nauðsynlegt að leita frekara álits en gert var og að nægileg gögn hafi legið fyrir þegar endanleg ákvörðun um starfsleyfi var tekin.

Samkvæmt framangreindu telja stefndu að Umhverfisstofnun hafi uppfyllt skilyrði reglugerðar nr. 785/1999 um rétt almennings og þar með virt rétt stefnanda til að senda inn athugasemdir við fyrirhugað starfsleyfi Reyðaráls ehf. Jafnframt er það afstaða stefndu að í þessum þætti málsins verði að gera skýran greinarmun á rétti almennings til að koma á framfæri athugasemdum vegna fyrirhugaðs starfsleyfis og þeim réttindum og skyldum sem fylgja aðilastöðu í stjórnisýslumáli. Af þessum ástæðum beri að sýkna af kröfu stefnanda um að ómerkt verði ákvörðun Umhverfisstofnunar hinn 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf.

Ákvörðun umhverfissráðherra 14. júlí 2003

Stefndu krefjast sýknu af dómkröfu stefnanda um að ómerkt verði ákvörðun umhverfissráðherra 14. júlí 2003 um að vísa frá kæru stefnanda 28. mars 2003 á ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir Reyðarál ehf. Sýknukrafan byggir í fyrsta lagi á aðildarskorti stefnanda, sbr. 16. gr. einkamálalaga nr. 91/1991, en stefndu telja að stefnandi hafi hvorki sýnt fram á að hann hafi haft stöðu aðila í málinu, né að öðru leyti átt lögmehta hagsmuni vegna ákvörðunar stefnda. Í annan stað er krafist sýknu á þeim grundvelli að úrskurðurinn uppfylli öll form- og efnisskilyrði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Stefndu benda á að samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 megi kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um útgáfu starfsleyfis samkvæmt 6. gr. laganna, til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá ákvörðun Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefnda. Í lögnum sé ekki tekið sérstaklega fram hverjum sé heimilt að kæra útgáfu starfsleyfis, en um það gildi almennar reglur stjórnisýsluréttarins. Í 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 segi að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða

henni breytt, nema annað leiði af lögum eða venju. Með „aðila máls“ í skilningi framangreinds ákvæðis sé átt við þann sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta, þ.e. einstaklegra og verulegra hagsmuna, hvort sem þeir séu fjárhagslegir eða persónulegir. Þetta byggist á viðurkenndum sjónarmiðum í stjórnsýslurétti. Hugtakið hafi verið skýrt rúmt í umhverfiséttum þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, heldur geti einnig fallið undir þeir sem hafi óbeinna hagsmuna að gæta svo sem nágrannar starfsleyfis skyldrar starfsemi.

Kæruaðild almennings án tillits til hagsmuna af úrlausn málsins („actio popularis“) sé ekki viðurkennd í stjórnsýslurétti hér á landi nema fyrir hendi sé sérstök lagaheimild. Slíka lagaheimild sé ekki að finna í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Að mati stefndu veiti réttur almennings til að gera athugasemdir við auglýst drög að starfsleyfi, sbr. 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, þeim sem geri athugasemd ekki stöðu aðila stjórnsýslumáls. Stefndu telja því að ekki sé hægt að líta svo á að stefnandi hafi verið aðili máls við meðferð þess hjá Umhverfisstofnun, enda komi fram í umsögn stofnunarinnar, 9. maí 2003, að þar sé ekki litið á stefnanda sem aðila máls. Að mati stefndu skipti ekki máli þó að í bréfi Umhverfisstofnunar til stefnanda hafi hann verið upplýstur um kæruheimildir, enda sé ákvörðun um aðild að kærumáli í höndum þess stjórnvalds sem um kærana fjallar.

Stefndu mótmæla því sem fullyrt er í stefnu að aðild stefnanda hafi í upphafi málsins verið virt. Bréf það sem sent hafi verið stefnanda 9. maí 2003, þar sem honum var tilkynnt um framlengingu úrskurðarfrests, hafi ekki falið í sér neina viðurkenningu á aðild hans að málinu. Hins vegar hafi á því stigi ekki verið tekin ákvörðun um hvort viðurkenna skyldi aðild hans og hafi því þótt rétt að tilkynna honum um framlengingu frests eins og áskilið er í 3. mgr. 32. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Stefndu bendir á að samkvæmt 4. mgr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé sérstaklega tekið fram að öllum sé heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu og úrskurð stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Kæruaðild í þeim lögum byggist því á hinu svokallaða „actio popularis“ og hafi þessi framkvæmd á þessu sviði ekki þýðingu um kæru á útgáfu starfsleyfis. Stefndu mótmæla þeirri fullyrðingu í stefnu að frávisun kæru stefnanda hafi brotið í bága við almenna framkvæmd í kærumálum. Í þeim kærumálum vegna útgáfu starfsleyfa sem verið hafi til meðferðar í umhverfisráðuneytinu hafi kæruaðild ávallt byggst á beinum eða óbeinum hagsmunum viðkomandi kæranda. Í samræmi við almenn viðhorf í umhverfiséttum hafi kæruaðildin verið túlkuð nokkuð rúmt, en þó þannig að ávallt hafi verið um beina eða óbeina hagsmuni væri að ræða.

Stefndu mótmæla því sérstaklega að niðurstaða úrskurðarnefndar sem starfaði á grundvelli þágildandi laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988, frá 18. desember 1995, bindi með einhverjum hætti hendur stefnda umhverfisráðherra við mat á aðild stefnanda, en þar hafi aðild stefnanda verið viðurkennd vegna útgáfu starfsleyfis ÍSAL. Í því tilviki hafi verið um annan úrskurðaraðila að ræða og eldri löggjöf og sem hafi ekki áhrif á túlkun ráðuneytisins á ákvæðum 2. mgr. 32. gr. núgildandi laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Stefnandi haldi því fram að hann eigi persónulegra hagsmuna að gæta sem íbúi Fjarðarbyggðar og vegna afskipta af fjölmörgum þáttum er varða umhverfisvernd á Austurlandi í áratugi. Stefndu vísa til þess að kæruaðild hafi verið viðurkennd í nokkrum nánar tilteknum málum þegar um mikla nálægð við leyfðar framkvæmdar var að ræða. Stefnandi sé búsettur í Neskaupsstað sem sé á þriðja tug kílómetra í beinni loftlínu frá fyrirhuguðu álveri við Reyðarfjörð og langt fyrir utan þynningarsvæði þess samkvæmt matsskýrslu. Strax í upphafi hafi því verið ljóst að mikill vafi lék á að stefnandi gæti byggt aðild sína á slíkum óbeinum hagsmunum. Í bréfi sínu 6. júní 2003 byggi stefnandi ekki á því að hann eigi hagsmuna að gæta sem nágranni og hafi ráðuneytið því talið ljóst að ekki væri um slíka óbeina hagsmuni að ræða. Aðild einstaklinga eða umhverfisverndarsamtaka sem unnið hafi að umhverfismálum og sýnt þeim sérstakan áhuga, hafi hingað til ekki verið viðurkennd af íslenskum dómstólum. Að mati stefndu verði slík aðild að byggja á sérstakri lagaheimild.

Stefndu benda á að ákvæði Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, hafi verið undirritaður af Íslands hálfu en ekki fullgiltur. Þar sé meðal annars kveðið á um kæruaðild tiltekinna umhverfisverndarsamtaka að málum vegna leyfisveitinga á sviði umhverfisréttar. Árósasamningurinn kveði hins vegar ekki á um kæruaðild einstaklinga að slíkum málum og gæti stefnandi því ekki byggt kæruaðild sína á ákvæðum þess samnings. Auk þess hafi samningurinn ekki verið fullgiltur af Íslands hálfu og hafi ákvæði hans ekki verið lögfest hér á landi. Hafi þau því enga þýðingu við skýringu núgildandi laga.

Stefndu áréttar, að ákvæði tilskipana nr. 2003/4/EB um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og 2003/35/EB um þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál hafi ekki verið innleidd í íslenskan rétt og hafi því ekkert gildi í máli þessu. Hvað varðar vísun stefnanda til tilskipana nr. 85/337, 97/11/EB og 90/313/EBE þá byggi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum í umhverfismálum, á ákvæðum þeirra tilskipana. Í þeim lögum eða tilskipunum séu ekki ákvæði um kæruaðild einstaklinga eða félagasamtaka varðandi ákvarðanir stjórnvalda um útgáfu starfsleyfa á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Að því er varðar kröfur stefnanda um að fá sendar allar kærur og kærugögn og að honum gefist kostur á að tjá sig um öll gögn áður en endanleg afstaða yrði tekin til kærur hans benda stefndu á að í upphafi málsins hafi ekki legið önnur gögn fyrir í málinu en þær þrjár kærur sem borist höfðu auk nokkurra gagna um forsögu málsins sem fylgdu kærur stefnanda. Umhverfisráðuneytið hafi ekki séð ástæðu til að senda stefnanda kærur annarra kæranda enda fjölluðu þær um sömu málsástæður og fram komu í kærur stefnanda og því hafi ekki verið nauðsynlegt á grundvelli reglna um andmælarétt að gefa stefnanda kost á að gera athugasemdir við aðrar kærur. Í kærur sinni hafi stefnandi hvorki vísað til upplýsingalaga né til laga nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og fl. til stuðnings kröfum sinni. Ekki hafi verið litið svo á að krafa stefnanda byggðist á tilgreindum lögum. Hefði til þess komið að aðild stefnanda hefði verið viðurkennd og málið tekið til efnismeðferðar hefðu honum að sjálfsögðu verið send öll gögn málsins eins og ávallt sé gert í kærumálum sem eru til meðferðar í umhverfisráðuneytinu.

Að því er varðar kröfur stefnanda undir meðferð kærumálsins um að fá senda lista yfir gögn málsins vísa stefndu til þess að á þeim lista hefðu, í upphafi málsins, aðeins verið þær þrjár kærur sem bárust. Að mati stefndu þjónaði það því engum tilgangi að senda stefnanda lista yfir gögn málsins í upphafi þess áður en gagnaöflun var hafin. Hefðu á þeim lista einungis verið þær þrjár kærur sem bárust. Hafi verið litið svo á að stefnandi hefði fyrst og fremst hagsmuni af að fá lista yfir gögn málsins þegar gagnaöflun væri lokið eða a.m.k. langt komin. Áður en til þess hafi komið hafi hins vegar verið tekin ákvörðun um það af hálfu stefnda umhverfísráðherra að vísa kæru stefnanda frá og einnig hinum tveimur kærunum sem borist höfðu. Þær umsagnir sem hafi borist hafi einungis fjallað um efnisþætti málsins og því hafi ekki verið talin ástæða til að gefa stefnanda kost á að gera athugasemdir við þær. Annarra gagna hafi ekki verið aflað þegar málinu var vísað frá. Hafi sérstaklega verið farið yfir það af hálfu stefnda hvort eitthvað í umsögnunum varðaði aðild stefnanda að málinu sem ástæða væri til að gefa honum kost á að gera athugasemdir við en það hafi verið mat stefnda umhverfísráðherra að svo væri ekki. Stefndu fallast ekki á að andmælaréttur hafi verið brotinn á stefnanda. Leggja stefndu áherslu á að ekki hafi verið tekin efnisleg afstaða til kæru stefnanda og því ekki komið til þess að honum væri veittur andmælaréttur varðandi þann þátt málsins.

Hvað varðar upplýsingarétt stefnanda hafi verið litið svo á að hálfu stefnda umhverfísráðherra að kröfur stefnanda byggðust fyrst og fremst á reglum um andmælarétt á meðan málið var til meðferðar hjá ráðuneyti stefnda. Sé sá skilningur studdur skýru orðalagi í kæru stefnanda 28. mars 2003 og bréfi hans 20. maí 2003, þar sem hann krefjst þess að fá að tjá sig um öll gögn sem ráðuneytinu berast og minnir á rétt sinn til andmæla. Eins og áður segi hafi stefnandi í kröfum sínum ekki vísað til upplýsingalaga nr. 21/1993. Á þeim grundvelli hefði umhverfísráðuneytið hugsanlega átt að afhenda stefnanda kærur annarra kærenda í málinu og umsagnir sem borist höfðu. Slík krafa hafi ekki borist eftir að málinu hafi verið vísað frá og hafi því stefndi umhverfísráðherra verið í góðri trú um að kröfur kæranda hefðu byggst á reglum um andmælarétt. Stefndu benda á að þótt framangreind gögn hefðu verið send stefnanda þá hefði það engu breytt varðandi þá niðurstöðu stefnda að vísa málinu frá.

Að því er varðar þá fullyrðingu stefnanda að virtir hafi verið að vettugi lögbundnir frestir til að afgreiða kæru stefnda 28. mars 2003 og að ráðherra hefði verið í lófa lagið að kveða upp úr um frávísunar kærunnar þegar í stað benda stefndu á samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 skuli ráðherra kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að honum berst mál í hendur. Sé mál viðamiklið og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skuli tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skuli þó vera lengri en átta vikur. Kæra stefnanda hafi borist 28. mars 2003, en einnig hafi borist tvær aðrar kærur vegna sömu ákvörðunar, þ.e. frá Náttúruverndarsamtökum Íslands annars vegar og fjórum einstaklingum hins vegar. Auk stefnanda séu tveir af framangreindum kærendum búsettir á Austurlandi. Í umhverfísrétti sé oft vafamál hverja beri að telja hafa óbeinna hagsmuna að gæta þannig að aðild þeirra að stjórnsýslumáli sé viðurkennd. Hafi í nokkrum tilvikum verið viðurkennt aðild þeirra, sem búa í nágrenni við mengandi atvinnurekstur, sbr. úrskurði ráðuneytisins frá 16. september 2003 varðandi starfsleyfi svínabúsins að Brautarholti og frá 27. maí 2002 varðandi starfsleyfi alifuglabúsins Nesbús. Við mat á því hvort slíkir hagsmunir séu til staðar hjá kærendum þurfi oft að líta til þeirrar

starfsemi sem viðkomandi starfsleyfi gildir um og t.d. umfangs þeirrar mengunar sem frá henni stafar. Í ljósi þess að þrír af kærendum voru búsettir á Austurlandi hafi ráðuneytið ákveðið að vísa ekki framangreindum kærum frá strax í upphafi heldur skoða þann þátt nánar. Vegna þess hve frestir til að úrskurða samkvæmt 32. gr. laga nr. 7/1998 séu stuttir hafi verið ákveðið að senda kærurnar 9. apríl 2003 til umsagnar Umhverfisstofnunar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Fjarðarbyggðar, Skipulagsstofnunar og Reyðaráls. Einnig hafi verið til þess litið að hugsanlega kæmu fram upplýsingar í þeim umsögnum sem gagnast gætu við ákvörðun á því hvort kærendur hefðu einstaklegra eða óbeinna hagsmuna að gæta í málinu. Hinn 9. maí 2003 hafi kærendum verið tilkynnt um að ekki yrði unnt að úrskurða innan fjögurra vikna frestsins, enda hafi þá umsagnir ekki verið komnar frá öllum umsagnaraðilum.

Hinn 14. maí 2003 hafi síðasta umsögnin í kærumálinu borist. Ekkert komi fram í umsögnum sem upplýst geti hvort kærendur ættu beinna eða óbeinna hagsmuna að gæta í málinu. Í umsögn Umhverfisstofnunar komi fram að stofnunin hafi ekki litið svo á að stefnandi væri aðili máls við útgáfu starfsleyfis Reyðaráls ehf. Hinn 2. júní 2003 hafi stefnanda og öðrum kærendum verið sent bréf, þar sem fram komi að gögn málsins bæru ekki með sér að þeir nytu stöðu aðila í máli vegna útgáfu starfsleyfisins eða hefðu annarra lögmætra hagsmuna að gæta sem kæruaðild þeirra gæti byggst á. Hafi kærendum í bréfinu verið gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum varðandi aðild þeirra að málinu. Hinn 10. júní 2003 hafi borist athugasemdir stefnanda með bréfi dags. 6. júní 2003, en aðrir kærendur hafi óskað eftir frekari fresti til að skila sínum athugasemdum sem bárust 26. júní 2003. Af þeim sökum hafi tafist nokkuð að hin endanlega ákvörðun í málinu lægi fyrir, en eins og fram hefur komið hafi hún verið tilkynnt stefnanda með bréfi dags. 14. júlí 2003.

Samkvæmt framangreindu hafi ástæður þess að ákvörðun ráðherra lá ekki fyrir innan hins lögbundna úrskurðarfrests verið þær að umhverfisráðuneytið taldi rétt, meðal annars með vísan til rannsóknarreglu stjórnsýslulaganna, að nokkur gagnaöflun færi fram áður en tekin væri afstaða til aðildar stefnanda og annarra kærenda. Eftir að gagnaöflun hafi verið lokið, meðal annars með því að kærendum var gefinn kostur á andmælum, hafi ákvörðun verið tekin eins fljótt og unnt er. Málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga hafi þannig leitt til þess að ekki hafi verið unnt að virða lögbundna fresti, en ákvörðun hafi legið fyrir eins fljótt og unnt var.

IV.

Niðurstaða um varnaraðild málsins

Kröfur stefnanda í máli þessu beinast að þremur stjórnvaldsákvörðunum stefnda umhverfisráðherra og einni ákvörðun Umhverfisstofnunar, eins og áður greinir. Tvær af framangreindum þremur ákvörðunum stefnda umhverfisráðherra fela í sér staðfestingu ráðherra, sem stjórnvalds á kærustigi, á tilteknum ákvörðunum Skipulagsstofnunar, en þriðja ákvörðunin frávísun stjórnsýslukæru stefnanda vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar án þess að efnisleg afstaða hafi verið tekin til hinnar kærðu ákvörðunar í umrætt sinn.

Skilja verður stefnu á þá leið að alls sé sex aðilum stefnt sameiginlega til að þola allar framangreindar dómkröfur. Þessir aðilar eru íslenska ríkið, fjármálaráðherra, umhverfisráðherra, Reyðarál ehf., Alcoa á

Íslandi ehf. og Fjarðarálf sf. Enginn þessara aðila hefur krafist frávísunar málsins að því er sig varðar, hvorki í heild né að því er varðar einstakar dómkröfur. Þá er því ekki haldið fram af hálfu neins stefndu að óheimilt hafi verið að hafa umræddar fjórar kröfur uppi í sama málinu, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991. Hins vegar er hvorki Skipulagsstofnun né Umhverfisstofnun stefnt til að þola kröfur stefnanda í málinu.

Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 leiða varnir byggðar á aðildarskorti til sýknu, ef fallist er á þær. Samkvæmt þessu er það á forræði hvers stefnda fyrir sig hvort höfð er uppi sú vörn að kröfu sé ranglega beint að honum. Samkvæmt umræddri reglu laga nr. 91/1991 verður kröfum stefnanda gegn einstökum varnaraðilum málsins því almennt ekki vísað frá dómi með vísan til þess að þeir hafi ekki hagsmuni af úrslitum málsins, ef aðildarskorti hefur ekki verið haldið fram í málinu af þeirra hálfu. Á þetta í öllu falli ótvírætt við um stefndu Alcoa á Íslandi ehf., Reyðarálf ehf. og Fjarðarálf sf. sem allir standa utan hins opinbera stjórnkerfis. Hins vegar er óhjákvæmilegt að taka sjálfkrafa til skoðunar hvort varnaraðild hafi verið reifuð nægilega í stefnu með tilliti til dómkrafna og málsástæðna stefnanda svo að dómur verði lagður á málið að þessu leyti, sbr. einkum e. lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991.

Að því er varðar aðild fjármálaráðherra er ljóst að stefnandi heldur því ekki fram að þessi ráðherra hafi komið að töku þeirra stjórnvaldsákvæðna sem krafist er að verði ómerkta. Í stefnu er í engu vikið að aðkomu þessa stjórnvalds að umræddum ákvörðunum eða aðild þess að málinu skýrð. Er aðild þessa stefnda að málinu því svo vanreifuð að ekki verður hjá því komist að vísa kröfum stefnanda að þessu leyti sjálfkrafa frá dómi.

Að því er varðar aðild íslenska ríkisins virðist stefnandi byggja á því að aðkoma ríkisstjórnarinnar að byggingu álvers við Reyðarfjörð, meðal annars með gerð áðurgreindra NORAL yfirlýsinga, réttlæti varnaraðild ríkisins að málinu. Venjulegt er að stefna íslenska ríkinu til að þola dóm þegar gerð er krafa um greiðslu fjár úr ríkissjóði, sbr. til hliðsjónar ráðagerð í athugasemdum 5. mgr. 17. gr. þess frumvarps sem varð að lögum nr. 91/1991. Eins og áður segir snýst mál þetta hins vegar um kröfu stefnanda um ómerkingu tiltekinna stjórnvaldsákvæðna og hefur stefnandi meðal annars stefnt umhverfisráðherra, sem tók þrjár af umræddum fjórum stjórnvaldsákvörðunum, til að þola dóm þessa efnis. Umhverfisráðherra er sjálfstætt stjórnvald og réttilega stefnt til að þola dóm um ómerkingu eigin stjórnvaldsákvæðna. Enda þótt umhverfisráðherra sé einnig einn af fyrirsvarsmönnum íslenska ríkisins þegar um er að ræða ákvörðunarvald um þau málefni sem undir hann heyra – en hið sama má raunar segja um alla handhafa opinbers valds – hefur stefnandi með engum hætti útskýrt hvaða sjálfstæðu réttaráhrif kunni að vera bundin við það að íslenska ríkið þoli dóm um kröfur stefnanda auk umhverfisráðherra. Er málatilbúnaður stefnanda svo óljós um þetta atriði að ekki verður hjá því komist að vísa kröfum stefnanda að þessu leyti sjálfkrafa frá dómi.

Að því er varðar aðild stefnda Reyðarálf ehf. (kt. 690103-2570, áður Alcoa á Íslandi ehf.) liggja fyrir gögn í málinu um að 12. mars 2003 hafi nafni Alcoa á Íslandi ehf. verið breytt í Reyðarálf ehf. og nafni Reyðarálf ehf. verið breytt í Alcoa á Íslandi ehf. Kennitala stefnda Alcoa á Íslandi ehf. er því 600100-2380 og er óhætt að ganga út frá því að félagið hafi einnig haft þá kennitölu þegar það hét Reyðarálf ehf. og sótti um starfsleyfið sem síðan var gefið út 14. mars 2003. Af umræddum gögnum verður þannig ráðið að það

var stefnda Alcoa á Íslandi ehf. (kt. 600100-2380), sem fram til 12. mars 2003 bar nafnið Reyðarál ehf., sem sótti um og fékk útgefið til sín starfsleyfið 14. mars 2003. Stefnda Reyðarál ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.) hefur hins vegar hvorki sótt um né fengið útgefið til sín umrætt starfsleyfi. Að mati dómara kölluðu þessar upplýsingar málsins, sem ekki hefur verið mótmælt af stefnanda, á útskýringar af hans hálfu. Þrátt fyrir þessar upplýsingar hefur stefnandi enga frekari grein gert fyrir því á hvaða grundvelli aðild stefnda Reyðaráls ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.) að málinu byggist. Verður að telja aðild stefnda Reyðaráls ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.) að málinu svo vanreifaða að ekki verði hjá því komist að vísa kröfum stefnanda gegn þessum stefnda sjálfkrafa frá dómi.

Að því er varðar stefnda Fjarðaál sf. liggur fyrir í gögnum málsins að sótt hefur verið um að áðurgreint starfsleyfi verði fært yfir á nafn félagsins. Með hliðsjón af þessum atvikum gefur varnaraðild þessa aðila ekki tilefni til frekari umfjöllunar. Þá þykir aðild Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.) ekki gefa tilefni til sérstakrar umfjöllunar að þessu leyti. Eins og málið liggur fyrir þykir ekki heldur ástæða til að fjalla hér sérstaklega um aðild umhverfisráðherra, en í IX. kafla dómsins er tekin afstaða til þess hvort aðild ráðherrans að málinu sé nægileg til að dómur verði lagður á kröfu stefnanda um ógildingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis.

Samkvæmt framangreindu verður öllum efniskröfum stefnanda gegn fjármálaráðherra, íslenska ríkinu og Reyðaráli ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.) sjálfkrafa vísað frá dómi og standa þá eftir kröfur hans gegn umhverfisráðherra, Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.) og Fjarðaáli sf.

V.

Almennar athugasemdir dómara um aðild stefnanda málsins

Ekki verður dómur lagður á mál þetta nema sýnt sé að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af kröfum sínum. Er almennt viðurkennt að til þess að aðili teljist hafa lögvarða hagsmuni í þessum skilningi þurfi hann að hafa beina og einstaklingslega hagsmuni af úrlausnaratriði máls. Þegar um er að ræða kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar ber íslensk dómaframkvæmd þó skýrlega með sér að skilyrðið um „beina hagsmuni“ verður ekki skýrt svo fortakslaust að ákvörðun þurfi að vera beint til aðila. Geta raunveruleg áhrif stjórnvaldsákvörðunar á hagsmuni manns, sem beint er til annars aðila, þannig verið grundvöllur þess að hann teljist eiga lögvarða hagsmuni fyrir dómstólum. Um lögvarða hagsmuni vegna kröfu um ógildingu ákvarðana stjórnvalda verður hins vegar eftir sem áður að gera þá kröfu að hagsmunir viðkomandi séu einstaklingslegir. Verður úrlausnaratriði þannig hafa verulega þýðingu fyrir málsaðila umfram það sem almennt gerist. Geta því atriði eins og ríkisfang, heimilisfesti eða dvalarstaður ekki nægt til að aðili teljist hafa lögvarða hagsmuni fyrir dómstólum þegar stjórnvaldsákvörðun hefur óveruleg áhrif á allan þorra manna á ákveðnu svæði eða landinu öllu. Myndi önnur niðurstaða fela í sér reglu um að „hver eigi sök sem vill“, þegar um er að ræða ákvarðanir stjórnvalda, sem fær ekki samræmst almennt viðurkenndum meginreglum íslensks réttarfars.

Þegar um er að ræða stjórnvaldsákvörðun nýtur sá, sem af einhverjum ástæðum hefur átt aðild að máli fyrir stjórnvaldi, ótvíræðs réttar til að bera undir dómstóla hvort stjórnvöld hafi látið hann njóta laga við meðferð og úrlausn málsins. Með þessum hætti leiðir rýmkuð aðild að málum innan stjórnsýslunnar, á

grundvelli sérstakra lagaheimilda, til þess að fleiri aðilar en ella geta borið stjórnvaldsákvörðun undir dómstóla, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002. Dómari telur hins vegar ástæðu til að áréttu að reglum um aðild að dómsmálum hefur ekki verið breytt í tilefni af réttarþróun á sviði innlends og alþjóðlegs umhverfisréttar, sem m.a. stendur til þess að rýmkað sé um aðild almennings að ákvarðanatöku á sviði umhverfismála. Verður og að telja að lögskýringu í þá átt að slaka beri á kröfum til lögvarinna hagsmuna fyrir dómstólum með vísan til réttarþróunar á sviði umhverfismála hafi verið hafnað af Hæstarétti með framangreindum dómi 12. júní 2002. Hefur sú niðurstaða fordæmisgildi í máli þessu.

Eins og áður greinir getur aðild að stjórnsýslumáli grundvallast á sérstökum ákvæðum laga, sem fela í sér rýmkun á aðild að tilteknum málaflokki innan stjórnsýslunnar eða veita almenningi takmörkuð réttindi við meðferð máls, til dæmis rétt til að gera athugasemdir við auglýstar tillögur eða áætlanir, eins og meðal annars greinir í 4. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sá sem aðild hefur átt að máli á grundvelli sérstakra lagaheimilda sem þessara nýtur ótvíræðs réttar til að bera undir dómstóla hvort stjórnvöld hafi látið hann njóta laga við meðferð og úrlausn málsins, til dæmis hvort honum hefur verið gefinn kostur á að gera athugasemdir með fullnægjandi hætti með tilliti til kynningar og upplýsingagjafar vegna fyrirhugaðrar ákvörðunar. Er jafnframt ljóst að brot á réttindum slíks aðila við meðferð máls geta verið þess eðlis að ógilding stjórnvaldsákvörðunar komi til greina. Með þessu er hins vegar ekki tekin afstaða til hvort einstaklingur eða lögaðili, sem gert hefur athugasemdir undir meðferð stjórnsýslumáls á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, geti borið fyrir sig hvers konar annmarka á viðkomandi stjórnvaldsákvörðun, til dæmis annmarka sem lúta að endanlegu efni ákvörðunar. Athugast í því sambandi að einstaklingur eða lögaðili, sem gerir athugasemdir við fyrirhugaða stjórnvaldsákvörðun á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, telst almennt ekki viðtakandi eða beinn þolandi ákvörðunar samkvæmt almennum reglum.

Samkvæmt framangreindu kæmi til greina að telja aðila, sem gert hefur athugasemdir við stjórnvaldsákvörðun með þeim hætti sem áður greinir, aðeins geta byggt kröfu um ógildingu ákvörðunar á því að brotið hafi verið á þeim takmörkuðu réttindum sem hann naut undir meðferð málsins. Slíkur aðili gæti þannig ekki byggt kröfu um ógildingu á því að stjórnvaldsákvörðun væri haldin efnislegum annmörkum, til dæmis að hún væri ólögmæt eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Dómari telur hins vegar að túlka verði forsendur dóms Hæstaréttar 22. janúar 2004 í máli nr. 280/2003 á þá leið að þar sé mögulegri lögskýringu í þessa veru hafnað, að minnsta kosti að því er varðar réttarstöðu þeirra sem gera athugasemdir við auglýsta skýrslu um mat á umhverfisáhrifum. Að því er varðar mat á umhverfisáhrifum verður þannig að telja að fyrir dómstólum geti aðilar, sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu, borið fyrir sig hvers konar annmarka á úrskurði Skipulagsstofnunar um þetta efni með sambærilegum hætti og þeir sem höfðu fulla aðildarstöðu við meðferð stjórnsýslumálsins, meðal annars annmörkum sem lúta að ólögmæti ákvörðunar og ómálefnalegum sjónarmiðum að baki henni.

VI.

Niðurstaða um úrskurð umhverfisráðherra 14. mars 2002

Eins og áður greinir gerði stefnandi athugasemdir með bréfi 25. júní 2001 við skýrslu Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) um mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðrar byggingar 420.000 tonna álvers og 233.000 tonna rafskautaverksmiðju þegar skýrslan var til meðferðar hjá Skipulagsstofnun. Liggur þannig fyrir að stefnandi var með þessum hætti aðili að því stjórnsýslumáli sem lyktaði með úrskurði Skipulagsstofnunar 31. ágúst 2001, þar sem fallist var á umrædda framkvæmd með ákveðnum skilyrðum. Í máli þessu krefst stefnandi þó ekki ómerkingar á úrskurði Skipulagsstofnunar heldur ómerkingar á úrskurði umhverfisráðherra 14. mars 2002 sem kveðinn var upp í tilefni af kæru Náttúruverndarsamtaka Austurlands og Náttúruverndarsamtaka Íslands á áðurnefndum úrskurði Skipulagsstofnunar. Ágreiningslaust er að stefnandi var ekki meðal þeirra sem kærðu úrskurðinn til ráðherra.

Að mati dómara getur það ekki haft þýðingu fyrir aðild stefnanda að umræddu stjórnsýslumáli að athugasemdir hans fylgdu með stjórnsýslukæru Náttúruverndarsamtaka Austurlands til ráðherra. Samkvæmt þessu verður að ganga út frá að stefnandi hafi ekki verið aðili að því stjórnsýslumáli sem lyktaði með úrskurði umhverfisráðherra 14. mars 2002. Verður aðild hans í þessum þætti máls þessa því ekki reist á beinni aðild hans að framangreindu kærumáli.

Við upphaf aðalmeðferðar málsins lagði stefnandi fram framsal Náttúruverndarsamtaka Austurlands dagsett 15. nóvember 2004, þar sem samtökin framselja honum öll réttindi og skyldur vegna framangreindrar kæru samtakanna til umhverfisráðherra. Er í framsalinu sérstaklega meðtalinn réttur samtakanna til höfðunar máls gegn stefndu máls þessa. Jafnvel þótt fallist væri á það með stefnanda að réttindi þau, sem hér um ræðir, séu framseljanleg, liggur fyrir að umrætt framsal för ekki fram fyrr en eftir höfðun málsins. Gegn mótmælum stefndu getur stefnandi ekki grundvallað aðild sína nú á þeirri málsástæðu að nefnd samtök hafi framselt honum réttindi sín vegna umrædds stjórnsýslumáls, en framangreindu framsali hefur verið mótmælt sem þýðingarlausu af stefndu. Kemur því til skoðunar hvort stefnandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af úrskurði umhverfisráðherra 14. mars 2002 samkvæmt almennum reglum.

Um lögvarða hagsmuni sína almennt hefur stefnandi vísað til þess að sem íbúi Fjarðarbyggðar hafi hann persónulegra hagsmuna að gæta af umræddum úrskurði og þeirri framkvæmd sem hann fjalli um. Þannig sé land það þar sem umrætt álver eigi að rísa hluti landsvæðis, sem sé útivistarsvæði stefnanda, auk þess sem hann hafi fjallað um svæðið í ræðu og riti og sinnt þar leiðsögn ferðamanna.

Dómari telur stefnanda ekki hafa sýnt fram á með framlagningu gagna eða öðrum hætti að umræddur úrskurður hafi haft beina eða verulega þýðingu fyrir atvinnuhagsmuni hans. Telur dómari að tengsl stefnanda við umræddan úrskurð umhverfisráðherra 14. mars 2002 leiði eingöngu af heimilisfesti og búsetu hans í því sveitarfélagi þar sem hinar matsskyldu framkvæmdir eru ráðgerðar. Hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann eigi ríkari hagsmuna að gæta vegna úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002 en almennt gerist um íbúa þess landssvæðis sem hér um ræðir. Samkvæmt öllu framangreindu hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann eigi lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um kröfu um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002. Verður þessari kröfu stefnanda því sjálfkrafa vísað frá dómi.

*Athugasemdir dómara við málsástæður stefnanda vegna kröfu um ómerkingu úrskurðar umhverfísráðherra
15. apríl 2003*

Eins og áður greinir um málsástæður og lagarök stefnanda byggir hann kröfu sína um ómerkingu úrskurðar umhverfísráðherra 15. apríl 2002, þar sem staðfest var ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002, um að nýtt álver með allt að 322.000 tonna framleiðslugetu þyrfti ekki að sæta umhverfismati, á því að sú breyting á áður metnum framkvæmdum hafi átt að sæta umhverfismati. Stefnandi hefur einkum vísað til þess að umrædd breyting hafi verið þess eðlis að skylt hafi verið að líta svo á að um nýja sjálfstæða framkvæmd væri að ræða sem hafi fortakslaust átt að sæta umhverfismati, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000. Telur stefnandi að úrskurður umhverfísráðherra 15. apríl 2003 hafi af þessum ástæðum verið andstæður lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Stefnandi kærði umrædda ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfísráðherra 20. janúar 2003. Í samræmi við þau sjónarmið sem áður greinir í V. kafla dómsins hefur stefnandi lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um hvort farið hefur verið að lögum við meðferð og úrlausn stjórnsýslukæru hans. Með vísan til þessara sjónarmiða verður fallist á að stefnandi geti krafist ómerkingar umrædds úrskurðar á þeim grundvelli sem áður greinir.

Við munnlegan flutning málsins var því hreyft af stefnanda að málsmeðferð Skipulagsstofnunar, sem leiddi til ákvörðunar stofnunarinnar, hefði verið ábótavant í ýmsum atriðum. Þannig var bent á að í tilkynningu Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 22. nóvember 2002 um fyrirhugaðar breytingar á áður metnum framkvæmdum séu tilgreindir sex tæknilegir valkostir við hreinsun útblásturs, meðal annars á útblæstri brennisteinsdíoxíðs og loftkennds flúoríðs (HF), án þess að nokkur afstaða sé tekin til þess hvern af umræddum kostum framkvæmdaraðilinn hyggist nota. Hafi verið boðað í umsókninni að mögulegur hreinsibúnaður yrði kannaður með tilliti til tæknilegra eiginleika og hagkvæmni þegar niðurstöður loftdreifingarmælinga lægju fyrir í desember 2002. Hafi Skipulagsstofnun þannig tekið tilkynningu Reyðaráls ehf. til efnislegrar umfjöllunar þótt alls ekki hafi legið fyrir hvernig framkvæmdaraðilinn hygðist standa að mengunarvörnum. Hafi í þessu sambandi verið látið sitja við almenna yfirlýsingu framkvæmdaraðilans um að uppfylla að minnsta kosti þær kröfur, sem þegar höfðu verið settar, með skilgreiningu þynningarsvæðis umhverfis það álver, sem áður hafði verið fyrirhugað, án þess að nákvæmlega hafi verið gerð grein fyrir því hvernig og með hvaða aðferðum þetta átti að gera eða mismunandi aðferðir, sem til greina komu, bornar saman.

Í stefnu málsins kemur ekki fram að byggt sé á því að framangreindir annmarkar á málsmeðferð Skipulagsstofnunar hafi átt að leiða til þess að umhverfísráðherra ómerkti ákvörðun stofnunarinnar og legði fyrir hana að taka málið til meðferðar á nýjan leik. Í stjórnsýslukæru stefnanda á umræddri ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfísráðherra 20. janúar 2003, sem er meðal framlagðra gagna málsins, er vakin athygli á því að umsókn stefnda Reyðaráls ehf. sé óljós að því er varðar mengunarvarnir. Engu að síður er þess ekki krafist í stjórnsýslukærunni að ráðherra ómerki meðferð Skipulagsstofnunar og leggi fyrir stofnunina að vísa henni frá eða taka hana að nýju til meðferðar, heldur er þess eingöngu krafist að umhverfísráðherra ákveði að hið nýja álver sæti sjálfstæðu mati á umhverfisáhrifum. Samkvæmt

framangreindu verður ekki talið að málsástæða um annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar komi fram í stefnu eða öðrum gögnum málsins. Gegn mótmælum stefndu kemst þessi málsástæða því ekki að í málinu. Kemur þar af leiðandi ekki til skoðunar hvaða þýðingu skortur á aðild Skipulagsstofnunar að málinu hafi að þessu leyti.

Af málatilbúnaði stefnanda verður ekki ráðið að hann byggi á því að stefndi umhverfisráðherra hafi brotið reglur við þá málsmeðferð sem leiddi til úrskurðar hans 15. apríl 2003. Samkvæmt framangreindu eru hvorki málsmeðferð Skipulagsstofnunar né stefnda umhverfisráðherra til umfjöllunar í þessum þætti málsins.

VIII.

Niðurstaða um kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 15. apríl 2003

Samkvæmt lögum nr. 106/2000 eru framkvæmdir, sem sæta skulu mati á umhverfisáhrifum, annað hvort fortakslaust matsskyldar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna, eða aðeins matsskyldar samkvæmt nánari ákvörðun Skipulagsstofnunar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, en auk þess getur ráðherra að ákveðnum skilyrðum uppfylltum mælt fyrir í reglugerð að enn aðrar framkvæmdir skulur háðar mati, sbr. 7. gr. laganna.

Ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er reist á þeim rökum að tiltekna framkvæmdir séu þess eðlis að þær hafi óhjákvæmilega umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laganna og sé því ekki rúm fyrir mat stjórnvalds að þessu leyti, sbr. einnig aðfaraorð tilskipunar nr. 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Ágreiningslaust er að bygging álvers falli undir 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 5. tölulið 1. viðauka laganna. Er óhætt að ganga út frá því að meginástæða þess að málmbræðslur, þar á meðal álver, þurfi fortakslaust að sæta umhverfismati samkvæmt lögnum, sé fyrst og fremst losun ýmissa skaðlegra efna í umhverfið, sbr. meðal annars brennisteinsdíoxíð og loftkennt flúoríð (HF) þegar um er að ræða álver. Samkvæmt þessu er búnaður álvers til að lágmarka og hreinsa útblástur mengandi efna meðal þeirra atriða sem úrslitaþýðingu hefur fyrir áhrif álvers á umhverfið. Það leiðir því af hlutarins eðli að í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum álvers verður ekki undir neinum kringumstæðum litið fram hjá búnaði álversins til að lágmarka og hreinsa útblástur mengandi efna, sbr. einnig nánari reglur um gerð matsskýrslu í e. lið 18. gr. reglugerðar nr. 671/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Andstætt ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 byggist ákvæði 1. mgr. 6. gr. laganna á því að þær framkvæmdir, sem þar er vísað til, kunni aðeins að hafa umtalsverð umhverfisáhrif áhrif og sé því nauðsynlegt að meta hverja og eina framkvæmd með tilliti til þess hvort ástæða sé til umhverfismats. Við skýringu 1. mgr. 6. gr. laganna ber að hafa í huga þann megintilgang laga nr. 106/2000 að með umhverfismati sé leitt í ljós, eftir því sem kostur er, hver raunveruleg áhrif framkvæmdar muni verða á umhverfið, áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmdum, sbr. athugasemdir við 1. gr. þess frumvarps sem varð að lögum nr. 106/2000 svo og einnig aðfaraorð áðurgreindrar tilskipunar nr. 85/337/EBE. Dómari leggur áherslu á að ekki þarf að liggja fyrir að framkvæmd „muni“ hafa umtalsverð umhverfisáhrif svo að skylt sé að framkvæmd sæti mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvæði 1. mgr. 6. gr. laganna. Samkvæmt

ótvíræðu orðalagi ákvæðisins er nægilegt að framkvæmd „geti“ haft slík áhrif. Er því ljóst að umhverfismat „skal“ fara fram, ef vafi leikur á því hvort framkvæmd muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Er þessi lögskýring einnig í samræmi við þá varúðarreglu umhverfisréttar sem liggur til grundvallar lögum nr. 106/2000 og þeim tilskipunum Evrópska efnahagssvæðisins sem lögunum er ætlað að leiða í íslenskan rétt.

Í 1. mgr. 6. gr. laganna er vísað til framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka laganna og eru þessar framkvæmdir aðeins háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, eins og áður greinir. Meðal þeirra framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka laganna eru allar breytingar og viðbætur við framkvæmdir samkvæmt 1. og 2. viðauka sem þegar hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Í 3. viðauka laganna eru sett fram nánari viðmið um hvernig skuli staðið að mati á framkvæmdum samkvæmt 2. viðauka og þar með ákvörðun um hvort þær skuli sæta umhverfismati. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna er sú skylda lögð á framkvæmdaraðila að tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaðar framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka og ákveður stofnunin hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögunum samkvæmt málsmæðferð sem nánar er mælt fyrir um í málsgreininni.

Í málinu er óumdeilt að fyrirhuguð bygging upphaflegs álvers og rafskautaverksmiðju stefnda Reyðaráls hf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.), sem Skipulagsstofnun féllst á 31. ágúst 2001, féll undir 5. tölulið 1. viðauka laga nr. 106/2000 og var því fortakslaut háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Er gildi þeirrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar, sem staðfest var með úrskurði umhverfisráðherra 14. mars 2002, ekki frekar til umfjöllunar í málinu, eins áður greinir í VI. kafla dómsins. Reyðarál ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) tilkynnti Skipulagsstofnun um breytingu á umræddri framkvæmd með bréfi 22. nóvember 2002, en samstæðan „Alcoa“ var þá orðin eigandi félagsins að því er fram kemur í bréfinu. Að mati dómara getur breyting á eignarhaldi Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) ekki haft þýðingu um það atriði hvort skylt var að láta umrædda framkvæmd sæta umhverfismati. Þá gat það ekki haft þýðingu að þessu leyti að starfsleyfi hafði ekki verið gefið út vegna upphaflegu framkvæmdarinnar.

Af umræddu bréfi Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) og meðfylgjandi samanburðarskýrslu félagsins, svo og gögnum málsins í heild, verður ráðið að hinn nýi eigandi félagsins hafi gengið inn í svokallað Noral-verkefni þegar Norsk Hydro taldi sig ekki geta staðið við gerðar tímaáætlanir verkefnisins. Liggur fyrir að ráðgert var að hin nýja verksmiðja framleiddi ál, líkt og sú verksmiðja sem áður hafði sætt umhverfismati, hún yrði á sama byggingarreit, styddist við sömu innviði - svo sem vegakerfi, hafnarmannvirki og raforkukerfi - og þjónaði sama efnahagslega og samfélagslega hlutverki. Þær meginbreytingar, sem koma fram í áðurnefndu bréfi Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) eru í fyrsta lagi þær að í stað álvers með árlega framleiðslugetu allt að 420.000 tonnum og rafskautaverksmiðju er fyrirhugað að reisa eingöngu álver í einum áfanga með árlega framleiðslugetu allt að 322.000 tonnum, en rafskaut verði flutt til landsins.

Sú staðreynd að hætt var við að reisa rafskautaverksmiðju gat að mati dómara valdið erfiðleikum við samanburð eldri framkvæmdar og hins nýja fyrirhugaða álvers og þannig leitt til sérstakra krafna Skipulagsstofnunar til gagna- og upplýsingaöflunar framkvæmdaraðilans svo og nánari útskýringa hans.

Hins vegar telur dómari að þetta atriði hafi ekki falið í sér að skylt hafi verið að líta á hið nýja álver sem sjálfstæða framkvæmd, óskylda þeirri fyrri, og því fortakslaust matskylda samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna. Þá telur dómari ekki að þessi breyting hafi, út af fyrir sig, verið til þess fallin að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Sama niðurstaða á við um þá breytingu að minnka árlega framleiðslugetu áls úr 420.000 tonnum í 322.000 tonn.

Í öðru lagi er sú meginbreyting boðuð í tilkynningu Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 22. nóvember 2002 og meðfylgjandi samanburðarskýrslu að framleiðslutækni verði önnur en áður hafði verið fyrirhuguð, enda þótt eftir sem áður eigi að nota rafgreiningu súrálts við framleiðsluna. Einnig er gert ráð fyrir að við hreinsun útblásturs verði hugsanlega beitt annarri tækni en áður hafði verið ráðgert.

Það er álit dómara að í þeim gögnum sem Reyðarál ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) lagði fram 22. nóvember 2002, til stuðnings umsókn sinni um að breytingar á umræddri framkvæmd þyrftu ekki að sæta umhverfismati, komi í raun engin efnisleg afstaða framkvæmdaraðila fram til þess atriðis hvaða aðferð eigi að beita við hreinsun útblásturs. Hins vegar eru ýmsir kostir nefndir til sögunnar án þess að þeir séu bornir saman með tilliti til mögulegra umhverfisáhrifa. Bera gögn málsins raunar með sér að á þessum tíma hafi framkvæmdaraðilinn talið slíkan samanburð ómögulegan vegna skorts á veðurfarslegum upplýsingum. Framkvæmdaraðilinn setti svo fram ítarlegri tillögur um hreinsun útblásturs tæpum mánuði síðar eða 17. desember 2002. Af þessum tillögum, sem settar voru fram aðeins þremur dögum áður en Skipulagsstofnun tók ákvörðun sína um matsskyldu, er ljóst að þær aðferðir, sem þá hafði verið ákveðið að beita við hreinsun útblásturs, voru í meginatriðum ólíkar því sem áður hafði verið gert ráð fyrir, meðal annars með þeim afleiðingum að útblástur í andrúmsloft á flúoríði jókst verulega og útblástur á brennisteinsdíoxíði margfaldaðist. Jafnvel þótt miðað sé við heildarlosun mengandi efna (en ekki losun á hvert framleitt tonn) verður þannig ráðið af gögnum málsins að losun hins breytta álvers á brennisteinsdíoxíði í andrúmsloftið hafi að lokum verið áætluð 3864 árstonn í stað 828 árstonna áður (aðeins 190 tonna ef ekki er tekið tillit til útblásturs brennisteinsdíoxíðs frá áður ráðgerðri rafskautaverksmiðju) og losun flúoríðs áætluð 78,8 árstonn í stað 54,6 árstonna áður.

Dómari telur rétt að rifja upp að meginástæða þess að málmbreðslur, líkt og álver, þurfa fortakslaust að sæta umhverfismati samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er sú losun skaðlegra efna í umhverfið sem þeim fylgir. Af tilkynningu Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 22. nóvember 2002 og upplýsingum sem félagið lagði síðar fram verður ekki annað ráðið en að öðrum og ólíkum aðferðum eigi að beita við hreinsun útblásturs álversins samanborið við það álver sem áður hafði sætt mati á umhverfisáhrifum. Var hér um að ræða þátt í starfsemi álversins sem hafði úrslitapýðingu um áhrif þess á umhverfið, eins og áður segir. Með hliðsjón af því að álver eru fortakslaust matsskyld samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, einkum vegna útblásturs skaðlegra efna sem þeim fylgir, hlaut veruleg breyting á aðferðum og búnaði álversins til hreinsunar útblásturs að „geta“ haft umtalsverð áhrif á umhverfið í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Verður þetta einnig ráðið af því að sú niðurstaða Skipulagsstofnunar, að láta umrædda breytingu á hinu fyrirhugaða álveri ekki sæta umhverfismati, fól í sér að fyrirhugaðar aðferðir álversins við hreinsun útblásturs voru ekki látnar sæta umhverfismati, en slík

niðurstaða er í berlegu ósamræmi við tilgang laga nr. 106/2000 og áðurnefnd grunnrök 1. mgr. 5. gr. laganna sem hafa þýðingu við skýringu 1. mgr. 6. gr., eins og nú hefur verið gerð grein fyrir.

Samkvæmt framangreindu er það álit dómara að ekki hafi verið fullnægt skilyrðum 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 til þess að ákveða að sú breyting á framkvæmd Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.), sem tilkynnt var 22. nóvember 2002, þyrfti ekki að sæta sérstöku mati á umhverfisáhrifum. Er úrskurður umhverfisráðherra 15. apríl 2003, sem felur í sér staðfestingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um þetta atriði, því andstæður lögum. Verður og að telja umræddan efnisannmarka á stjórnvaldsákvörðun ráðherra verulegan. Ekki hafa verið lögð fram gögn um að sérstakir hagsmunir, svo sem framvinda umræddrar framkvæmdar, sé því til fyrirstöðu að fallist sé á kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðar ráðherra. Af þessum ástæðum verður því fallist á kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðarins.

IX.

Niðurstaða um ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. mars 2003

Eins og áður greinir gaf Umhverfisstofnun út starfsleyfi til Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 14. mars 2003. Stefnandi kærði ákvörðun Umhverfisstofnunar til umhverfisráðherra 28. mars 2003. Vísaði umhverfisráðherra kæru stefnanda frá með ákvörðun 14. júlí 2003. Stefnandi byggir kröfu sína um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar bæði á því að um hafi verið að ræða efnislega annmarka, svo sem að starfsleyfið brjóti gegn gildandi reglum um mengunarvarnir, og að brotið hafi verið gegn málsmæðferðarreglum í veigamiklum atriðum. Hafi Umhverfisstofnun þannig brugðist rannsóknarskyldu sinni og auk þess verið óheimilt að auglýsa tillögu að starfsleyfi áður en niðurstaða Skipulagsstofnunar lá fyrir um skyldu til að láta umhverfismat fara fram. Ekki heldur hafi verið uppfyllt skilyrði til að auglýsa tillöguna fyrr en Reyðarál ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) hafði lagt fram gögn um veðurrannsóknir, en á grundvelli þessara gagna setti félagið fram endanlegar hugmyndir sínar og útreikninga um hreinsun útblásturs, eins og áður er rakið. Þá vísar stefnandi einnig til þess, eins og áður segir, að Reyðarál ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) hafi breytt forsendum umsóknar sinnar eftir að tillaga um starfsleyfi var auglýst, og raunar eftir að frestur til að gera athugasemdir við tillöguna hafði runnið út, með því að óska eftir því að mörk mengunar loftkennds flúoríðs yrðu hækkuð helming, það er úr 0,2 µg/m³ í 0,3 µg/m³. Hafi Umhverfisstofnun verið skylt að auglýsa að nýju tillögu að starfsleyfi, eins og hún lá endanlega fyrir eftir breytingar, og gefa stefnanda og öðrum kost á því að gera athugasemdir lögum samkvæmt. Einnig byggir stefnandi á því að Umhverfisstofnun hafi virt að vettugi málsmæðferðarfresti og rétt stefnanda til upplýsinga.

Í málinu liggur ekki fyrir að stefndi umhverfisráðherra hafi staðfest umrædda ákvörðun Umhverfisstofnunar með einum eða öðrum hætti. Þvert á móti er komið fram að stefndi umhverfisráðherra vísaði kæru stefnanda 28. mars 2002 frá án efnislegar umfjöllunar og tók þannig enga afstöðu til efnislegrar ákvörðunar eða málsmæðferðar Umhverfisstofnunar. Eins og áður greinir hefur stefnandi einnig uppi kröfu um ómerkingu þessarar ákvörðunar stefnda umhverfisráðherra og er nánar fjallað um kröfuna í X. kafla dómsins. Jafnvel þótt fallist væri á þessa kröfu stefnanda gæti það þó ekki leitt til þess að stefndi umhverfisráðherra teldist hafa staðfest ákvörðun Umhverfisstofnunar með þeim afleiðingum að nægilegt

hafi verið að stefna umhverfisráðherra einum til að þola dóm um ómerkingu ákvörðunar stofnunarinnar 14. mars 2003.

Samkvæmt framangreindu beinist krafa stefnanda í þessum þætti málsins að ákvörðun Umhverfisstofnunar sem ekki hefur verið staðfesti af stefnda umhverfisráðherra. Umhverfisstofnun hefur þrátt fyrir þetta ekki verið stefnt til að þola dóm í málinu. Af þessum sökum er óhjákvæmilegt að vísa framangreindri kröfu stefnanda sjálfkrafa frá dómi.

X.

Niðurstaða um ákvörðun umhverfisráðherra 14. júlí 2003

Eins og áður greinir kærði stefnandi ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis 14. mars 2003 til umhverfisráðherra með bréfi dagsettu og móttæknu 28. sama mánaðar. Með bréfi ráðuneytisins 9. maí 2003 var stefnanda tilkynnt að úrskurður ráðuneytisins um stjórnslukæru hans gæti ekki legið fyrir innan fjögurra vikna, en áætlað væri að afgreiða málið fyrir 23. maí 2003. Með bréfi 2. júní 2003, eða rúmum níu vikum eftir móttöku kæru stefnanda, var frávisun kærunnar boðuð vegna skorts stefnanda á heimild til kærunnar og stefnanda gefinn kostur á andmælum. Með bréfi ráðuneytisins 14. júlí 2003 var stefnanda tilkynnt um ákvörðun ráðherra um að vísa kæru hans frá. Voru þá liðnar rúmar 15 vikur frá því ráðuneytið móttók stjórnslukæru stefnanda.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, eins og þeim var breytt með lögum nr. 164/2002, skal Umhverfisstofnun gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun og talinn er upp í fylgiskjali með lögnum, en undir viðaukann fellur meðal annars rekstur álvera. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal Umhverfisstofnun vinna tillögur að starfsleyfi og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögur Umhverfisstofnunar innan átta vikna frá auglýsingu. Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar skal Umhverfisstofnun, innan fjögurra vikna frá því að frestur til að gera athugasemdir við tillögur að starfsleyfi rann út, taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Skal umsækjanda um starfsleyfi og þeim, sem athugasemdir hafa gert, tilkynnt um afgreiðsluna. Í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 segir að kæra megi ákvarðanir Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfa samkvæmt 6. gr. til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá því stofnunin tekur þær. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal ráðherra kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að honum berst mál í hendur. Sé mál viðamikið og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en átta vikur.

Af orðalagi framangreindra ákvæða verður engin ályktun dregin um kæruheimild þeirra sem gert hafa athugasemdir við auglýsta tillögu að starfsleyfi samkvæmt 6. gr. laga nr. 7/1998. Kemur því fyrst til skoðunar hvort leiðbeiningar um lögskýringu með hliðsjón af þessu álitafni sé að finna í tiltækum lögskýringagögnum.

Í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 7/1998 var upphaflega gert ráð fyrir að heimilt væri að vísa ágreiningi um ákvörðun yfirvalda, annarra en umhverfisráðherra, til sérstakrar úrskurðarnefndar, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum við frumvarpið var ekki sérstaklega vikið að því hverjir gætu skotið

málum til úrskurðarnefndarinnar, en vísað til þess að greinin væri að mestu samhljóða 26. gr. þágildandi laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðishætti. Í tíð þeirra laga hafði tíðkast sú framkvæmd á grundvelli þágildandi stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. einkum 2. mgr. 72. gr. og 65. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994, eins og þessum ákvæðum var breytt með reglugerð nr. 26/1997, að þeim sem gert hafði athugasemdir við auglýstar tillögur Hollustuverndar ríkisins um starfsleyfi var heimilt að kæra álit stjórnar stofnunarinnar til sérstakrar úrskurðarnefndar samkvæmt nefndri 26. gr. laganna. Við umfjöllun um það frumvarp sem varð að lögum nr. 7/1998 gerði meirihluti umhverfisnefndar Alþingis tillögu að þeirri breytingu á ákvæðum frumvarpsins um málsmeðferð og úrskurði, að í stað kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar væri heimilt að kæra ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa samkvæmt 6. gr. frumvarpsins til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá því ákvörðunin var tekin. Þessi breytingatillaga meirihluta nefndarinnar varð að lögum.

Í álit meirihluta umhverfisnefndar, sem fylgdi framangreindri breytingatillögu, segir að gert sé ráð fyrir að unnt verði að kæra ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa, sbr. 6. gr. frumvarpsins, til ráðherra. Segir að nefndinni þyki þetta fyrirkomulag vera meira í samræmi við þróun þá sem orðið hafi í stjórnsýslunni undanfarin ár og þá meginreglu að mál sem snerti mikilvæga hagsmuni fái vandaða meðferð innan stjórnsýslunnar og að þar sé möguleiki á endurskoðun með stjórnsýslukæru. Einnig hafi verið bent á nauðsyn þess, á grundvelli jafnræðisreglu stjórnsýslulaganna, að allar stjórnsýslukæru, er varði sömu efnisreglur, séu kærarlegar til sama úrskurðaraðila. Í ræðum flutningsmanns frumvarpsins, Guðmundar Bjarnasonar þáverandi umhverfisráðherra, og fyrirsvarsmanns meirihlutaálits umhverfisnefndar, Ólafs Arnar Haraldssonar, þáverandi formanns umhverfisnefndar, koma fram athugasemdir um mikilvægi þess að tryggja almenningi rétt til að gera athugasemdir við tillögur að starfsleyfi. Hins vegar kemur ekki fram í þessum gögnum afstaða þessara manna til þess hvort almenningur, sem gert hefur athugasemdir við auglýsta tillögu um starfsleyfi, skuli hafa rétt til stjórnsýslukæru til ráðherra og þá með hvaða hætti.

Samkvæmt framangreindu skera lögskýringagögn ekki úr um hvernig skýra skuli 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 með tilliti til kæruheimildar þeirra aðila sem gert hafa athugasemdir við auglýsta tillögu Umhverfisstofnunar um starfsleyfi samkvæmt 6. gr. laganna. Kemur næst til skoðunar hvort venja hafi myndast um heimild til stjórnsýslukæru til ráðherra að þessu leyti líkt og stefnandi málsins heldur fram.

Í málinu hefur verið lagður fram úrskurður úrskurðarnefndar, sem starfaði samkvæmt áðurnefndri 26. gr. laga nr. 81/1988, þar sem fjallað var um stjórnsýslukæru stefnanda máls þessa vegna tiltekins úrskurðar stjórnar Hollustuverndar ríkisins. Þá hafa verið lagðir fram úrskurðir umhverfisráðherra í tveimur málum þar sem fjallað hefur verið efnislega um stjórnsýslukæru einstaklinga vegna útgáfu starfsleyfis. Telur stefnandi umrædd gögn sýna að sú framkvæmd hafi lengi tíðkast að þeim, sem gert hafa athugasemdir við auglýsingu Umhverfisstofnunar um tillögu að starfsleyfi, hafi verið játuð heimild til stjórnsýslukæru til sérstakrar úrskurðarnefndar í tíð laga nr. 81/1988 og til umhverfisráðherra eftir gildistöku laga nr. 7/1998.

Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður sá sem ber fyrir sig vaju að leiða tilvist og efni hennar í ljós. Eins og áður greinir var fyrirkomulagi laga um málsmeðferð og úrskurði vegna útgáfu starfsleyfa breytt með lögum nr. 7/1998. Í framhaldi af setningu laganna var þeim

stjórnvaldsfyrirmælum einnig breytt sem þáverandi framkvæmd studdist við, sbr. nú reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Hafa núgildandi stjórnvaldsfyrirmæli ekki að geyma ítarlegri ákvæði um kæruheimild en lög nr. 7/1998 andstætt ákvæðum reglugerðar nr. 26/1997 sem áður er getið um. Að mati dómara getur því sú framkvæmd sem tíðkaðist í tíð laga nr. 7/1988 þegar af þessum ástæðum ekki haft þýðingu við skýringu 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998.

Þeir framlögðu úrskurðir umhverfisráðherra, þar sem fjallað hefur verið um kærur vegna útgáfu starfsleyfa eftir gildistöku laga nr. 7/1998, eru óljósir með tilliti til þess atriðis hvort kærendur höfðu lögvarða hagsmuni samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar vegna nábylis við þá starfsemi sem til stóð að leyfa. Verður engin ályktun dregin af þessum úrskurðum um að heimild til stjórnsýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 sé af umhverfisráðuneytinu talin rýmri en leiðir af almennum reglum. Samkvæmt þessu verður ekki talið að stefnandi hafi sýnt fram á stjórnsýsluvenju þess efnis að allir, sem gert hafi athugasemd við auglýsingu um starfsleyfi, njóti heimildar til stjórnsýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Þegar af þessari ástæðu getur venja í þessa átt ekki haft þýðingu um skýringu á umræddu lagaákvæði.

Við skýringu 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 getur Árósasamningurinn 30. október 2001, sem ekki hefur verið fullgiltur hér á landi, eða tilskipun nr. 2003/35/EB, sem ekki hefur verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. samnefnd lög nr. 2/1993, ekki haft þýðingu. Er það á valdi löggjafans að ákveða hvort og með hvaða hætti þessar réttarheimildir verða leiddar í íslenskan rétt. Þá telur dómari að þær réttarreglur EES-réttar, sem fjalla um mat á umhverfisáhrifum, hafi ekki þýðingu við skýringu þeirra reglna sem hér um ræðir. Sjónarmið stefnanda um að almennt beri að auka þátttöku almennings í ákvarðanatöku, sem lýtur að umhverfismálum, eru enn fremur ekki þess eðlis að þau geti haft áhrif á lagalega meðferð þeirra réttarheimilda sem hér eru til umfjöllunar.

Samkvæmt framangreindu verður ekki hjá því komist að skýra 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar um skilyrði fyrir stjórnsýslukæru. Samkvæmt þessu er aðeins aðila máls heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis til umhverfisráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Er almennt viðurkennt að aðilar stjórnsýslumáls séu þeir einir sem hafi verulegra einstaklingslegra hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt þessu gera lög nr. 7/1998 ráð fyrir því að hver sem er geti gert athugasemdir við auglýsingu um tillögu að starfsleyfi, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna, án þess þó að þessum aðilum sé veitt fullkomin aðilastaða eða heimild til stjórnsýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laganna.

Í VI. kafla hér að framan eru rakin tengsl stefnanda við þá starfsemi, sem var andlag þess starfsleyfis, sem stefnandi kærði til umhverfisráðherra. Í samræmi við þau sjónarmið sem þar koma fram telur dómari stefnanda ekki hafa sýnt fram á að umrætt starfsleyfi hafi haft beina eða verulega þýðingu fyrir atvinnuhagsmuni hans eða aðra lögverndaða hagsmuni. Eru tengsl stefnanda við umrædda útgáfu starfsleyfis því eingöngu leidd af heimilisfesti og búsetu hans í því sveitarfélagi, þar sem starfsemin er ráðgerð. Hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann eigi ríkari hagsmuna að gæta vegna starfsleyfisins en almennt gerist um íbúa þess landssvæðis sem hér um ræðir. Samkvæmt þessu verður að telja að stefnandi

hafi ekki haft stöðu aðila við meðferð og útgáfu Umhverfisstofnunar á starfsleyfi til Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 14. mars 2003. Samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 var stefnanda því ekki heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar til ráðherra. Dómari telur rétt að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til réttar stefnanda samkvæmt 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 til að bera undir dómstóla málsmeðferð og ákvarðanir Umhverfisstofnunar sem beindust sérstaklega að honum, en um slíkar kröfur er ekki að ræða í málinu, enda er Umhverfisstofnun ekki aðili að málinu líkt og áður greinir í IX. kafla dómsins.

Í málinu liggur fyrir að stefnanda var ranglega leiðbeint um heimild til kæru af Umhverfisstofnun í bréfi 14. mars 2003 og um það efni vísað til 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Þessi afstaða stofnunarinnar getur, ein og sér, ekki haggð réttri skýringu á 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Í málinu liggur einnig fyrir að umhverfisráðuneytið braut gegn ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laganna við meðferð stjórnsýslukæru stefnanda, meðal annars með því að draga úr hófi að taka skýra afstöðu til kærunnar. Þessir annmarkar á málsmeðferð, hversu andstæðir góðum stjórnsýsluháttum sem þeir kunna að vera, geta þó ekki heldur leitt til þess að stefnandi teljist hafa heimild til kæru andstætt ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Aðrir ætlaðir annmarkar á málsmeðferð stefnda umhverfisráðherra, svo sem brot á upplýsingarétti eða andmælarétti stefnanda undir meðferð málsins, eru sömuleiðis ekki þess eðlis að þeir geti valdið ómerkingu þeirrar stjórnvaldsákvörðunar sem hér um ræðir, jafnvel þótt fallist væri á málsástæður stefnanda þar að lútandi.

Samkvæmt framangreindu verður sýknað af kröfu stefnanda um ómerkingu á umræddri ákvörðun umhverfisráðherra 14. júlí 2003.

XI.

Samantekt o.fl

Samkvæmt framangreindu er kröfum stefnanda gegn stefndu fjármálaráðherra, íslenska ríkinu og Reyðaráli ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.) sjálfkrafa vísað frá dómi vegna vanreifunar, eins og nánar greinir í IV. kafla dómsins.

Kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002, þar sem staðfestur var úrskurður Skipulagsstofnunar 31. ágúst um mat á umhverfisáhrifum 420 þúsund tonna álvers og rafskautaverksmiðju í Reyðarfirði, er sjálfkrafa vísað frá dómi þar sem stefnanda skortir lögvarða hagsmuni til að hafa uppi kröfuna, eins og nánar greinir í V. og VI. kafla dómsins.

Kröfu stefnanda um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) í Reyðarfirði er sjálfkrafa vísað frá dómi þar sem Umhverfisstofnun hefur ekki verið stefnt til varnar í málinu og ekki liggur fyrir að stefndi umhverfisráðherra hafi með nokkrum hætti staðfest efnislega ákvörðunina, eins og nánar greinir í IX. kafla dómsins.

Stefndu umhverfisráðherra, Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.) og Fjarðaál sf. eru dæmdir til að þola ómerkingu á úrskurði umhverfisráðherra 15. apríl 2003, þar sem staðfest var ákvörðun

Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um að álver fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu þyrfti ekki að sæta umhverfismati, eins og nánar greinir í VIII. kafla dómsins.

Stefndu umhverfisráðherra, Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.) og Fjarðaál sf. eru sýknaðir af kröfu stefnanda um ómerkingu á ákvörðun umhverfisráðherra 14. júlí 2003, þar sem kæru stefnanda á ákvörðun Umhverfisstofnunar 14. mars 2003 var vísað frá, eins og nánar greinir í X. kafla dómsins.

Eftir atvikum og úrslitum málsins þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Stefnandi hefur gjafsókn við meðferð málsins í héraði. Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, Atla Gíslasonar hrl., sem þykir hæfilega ákveðin 1.400.000 krónur með hliðsjón af umfangi málsins og ítarlegri tímaskýrslu hans. Er þá ekki tekið tillit til virðisaukaskatts.

Af hálfu stefnanda flutti málið Atli Gíslason hrl.

Af hálfu stefndu fjármálaráðherra, umhverfisráðherra og íslenska ríkisins flutti málið Skarphéðinn Þórisson hrl.

Af hálfu annarra stefndu flutti málið Hörður Felix Harðarson hrl.

Skúli Magnússon héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð

Kröfum stefnanda, Hjörleifs Guttormssonar, er vísað frá dómi að því er varðar stefnda fjármálaráðherra, stefnda íslenska ríkið og stefnda Reyðarál ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.).

Vísað er frá dómi kröfu stefnanda um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra 14. mars 2002 sem og kröfu hans um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar 14. mars 2003.

Úrskurður umhverfisráðherra 15. apríl 2003, þar sem staðfest var ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 um að álver fyrir allt að 322 þúsund tonna ársframleiðslu þyrfti ekki að sæta umhverfismati, er ómerktur.

Stefndi umhverfisráðherra, stefnda Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.) og stefnda Fjarðaál sf. eru sýkn af kröfu stefnanda um ómerkingu ákvörðunar umhverfisráðherra 14. júlí 2003.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin þóknun lögmanns hans, Atla Gíslasonar hrl., að fjárhæð 1.400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Alcoa brýtur gefin loforð. Álverksmiðja í byggingu án umhverfismats

Samkvæmt dómi Hæstaréttar 9. júní 2005 var ómerktur úrskurður umhverfisráðherra frá 15. apríl 2003 þess efnis að álver Alcoa á Reyðarfirði þurfi ekki að sæta umhverfismati. Að uppkveðnum þessum dómi bar Alcoa sem framkvæmdaraðila að láta meta áform sín um byggingu 322 þúsund tonna álverksmiðju í samræmi við gildandi lög.

Þrátt fyrir þennan dóm Hæstaréttar voru framkvæmdir við byggingu álverksmiðjunnar hins vegar ekki stöðvaðar og því borið við að í gildi væri framkvæmdaleyfi frá Fjarðabyggð og starfsleyfi útgefið af Umhverfisstofnun. Þó er forsenda fyrir hvorutveggja að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Ráðherrar í ríkisstjórn lögðu blessun sína yfir þessa málsmeðferð og byggingu verksmiðjunnar er haldið áfram eins og ekkert hafi í skorist.

Alcoa Fjarðaál hóf hins vegar undirbúning að síðbornu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Fyrirtækið lagði í júlí 2005 inn til Skipulagsstofnunar tillögu að matsáætlun þar sem segir m.a. undir fyrirsögninni “Tímaáætlun” (bls. 23):

“Eftirfarandi er tímaáætlun matsferlisins:

- Tillaga að matsáætlun verður send Skipulagsstofnun í lok júlí 2005.
- Niðurstaða Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun er þá væntanleg í lok ágúst 2005.
- Matsskýrslu verður skilað til Skipulagsstofnunar í nóvember 2005.
- Álit Skipulagsstofnunar er þá væntanlegt snemma árs 2006.”

Skipulagsstofnun lagði formlega blessun sína yfir matsáætlunina 2. september 2005 og lét fylgja með ýmis áhersluatriði sem taka bæri tillit til við vinnslu matsskýrslu. Til þessarar matsskýrslu Alcoa hefur hins vegar ekkert spurst. Fyrirtækið heldur ótrautt áfram við að setja mark sitt á umhverfi Reyðarfjarðar, nú síðast með því að reisa 78 m háan skorstein til að dæla út mengunarefnum. Þó stendur í matsáætlun Alcoa eftirfarandi: “Sjónræn áhrif álversins verða rannsökuð og rædd í fyrirhugaðri matsskýrslu. Gert verður þrívítt tölvulíkan af álveri Alcoa Fjarðaáls til að meta sjónræn áhrif.”. Fjölða annarra atriða ber að meta samkvæmt áætlun Alcoa og að lögum, þar á meðal “bestu fánlega tækni”, “samfélagsleg áhrif” og “umhverfisáhrif á framkvæmdatíma”, að ógleymdri “Núll-lausn”, þ.e. að ekkert verði af framkvæmdinni.

Alcoa hefur leitast við að gefa af sér þá ímynd hérlendis að vera traust og áreiðanlegt fyrirtæki. Eitthvað sýnist það málum blandið miðað við gefin fyrirheit Alcoa um að fara að lögum en standa svo ekki við eigin yfirlýsingar gefnar íslenskum stjórnvöldum. Fyrirtækið skuldbatt sig til að skila inn matsskýrslu í nóvember síðastliðnum svo að unnt sé að meta umhverfisáhrif framkvæmda við álverksmiðju á Reyðarfirði. Fjórum mánuðum síðar er sú skýrsla enn ókomin.

Meðfylgjandi skjal: Tillaga Alcoa að matsáætlun, júlí 2005

Fréttatilkynning til fjölmiðla

Samanburður

á 420 þúsund tonna álveri Norsk Hydro með og án rafskautaverksmiðju og 322 þúsund tonna álveri Alcoa

Ólík tækni og mengunarvarnir

Í matsskýrslu Reyðaráls [Norsk Hydro-Hydro Aluminium] frá í maí 2001 og samanburðarskýrslu Alcoa-Reyðaráls í nóvember 2002 kemur fram að álfyrirtækin nota mismunandi tækni og beita ólíkum mengunarvörnum.¹

Bæði segjast fyrirtækin byggja á hámarkssjálfvirkni og háþróaðri tækni fyrir álver sem nota forbökuð rafskaut og telja sig beita *bestu fáanlegri tækni* (BAT) við hreinsun útblásturs. Á bak við það býr hins vegar ólíkur framleiðslubúnaður og ólíkt val á lausnum við rekstur og mengunarvarnir. Aðstandendur Norsk Hydro-álversins tilgreindu í matsskýrslu (maí 2001) HAL 250 rafgreiningarbúnað, en Alcoa eigin tækni, sem ekki var nánar skilgreind í samanburðarskýrslu (nóvember 2002). Náttúruvernd ríkisins taldi í umsögn (dags. 5. desember 2002) til Skipulagsstofnunar um samanburðarskýrsluna að meta bæri umhverfisáhrif breytinga á framkvæmdunum og að ákvæði í lið 13 a í viðauka 2 í lögum nr.106/2000 ætti ekki við um álver Alcoa þar eð um nýja framkvæmd væri að ræða og notuð sé önnur tækni og mengunarvarnir.²

Munur á framkvæmdunum er m. a. sá að Norsk Hydro gerði ráð fyrir að reisa og reka 233 þúsund tonna rafskautaverksmiðju við hlið álverksmiðju sinnar en Alcoa ekki. Reyðarál ætlaði að farga rafskautum á verksmiðjusvæðinu en Alcoa gerir ráð fyrir að flytja kerbrotin út til endurvinnslu. Norsk Hydro gerði ráð fyrir vothreinsun við álverið í framhaldi af þurrhreinsun, en ekki við rafskautaverksmiðjuna og byggði úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna á því. Alcoa gerir aðeins ráð fyrir þurrhreinsun og framsetning í samanburðarskýrslu í nóvember 2002 um að vothreinsun væri einn af sex kostum til athugunar um hreinsun á útblæstri SO₂³ var ekki trúverðugur að mati Hollustuverndar.⁴

Eftirfarandi samanburður á útblæstri frá álverunum með og án rafskautaverksmiðju er byggður á gögnum Skipulagsstofnunar og matsskýrslu og samanburðarskýrslu (sjá töflu og tilvísun í heimildir á næstu síðu):

¹ Til að auðvelda aðgreiningu á álverunum eru þau hér á eftir kennd við eigendurna Norsk Hydro [Hydro Aluminium] og Alcoa.

² Ákvörðun um matsskyldu, bréf Skipulagsstofnunar til Reyðaráls ehf 20. desember 2002, bls. 9 og umsögn Náttúruverndar ríkisins 5. desember 2002.

³ Álver í Reyðarfirði Fjarðabyggð. Samanburður á umhverfisáhrifum ... Nóvember 2002, bls. 32.

⁴ Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu 20. des. 2002, bls. 11.

Samanburður á útblæstri frá álveri Norsk Hydro (420 þús. árstonn) með og án rafskautaverksmiðju og álveri Alcoa (322 þús. árstonn)

Losun í tonnum á ári								
	HF	Rykb.flúor	SO ₂	PAH	Svifryk	CO ₂ - x1000	PFC sem CO ₂ ígildi - x1000	NOx
Álver Norsk Hydro	54,6	50,4	190	0,022	25,6	626,1	58	13
Rafskaut N. Hydro	0,4	0,43	638	1,95	3,7	84	-	120
Samtals N.Hydro	55	50,83	828	1,972	29,3	710,1	58	133
Álver Alcoa	78,8	27,5	3864	0,167	38,4	530,5	34,42	27

Losun álveranna pr. framleitt tonn af áli								
	HF	Rykb.flúor	SO ₂	PAH	Svifryk	CO ₂	PFC - CO ₂ ígildi	NOx
	g	g	kg	g	g	tonn	kg	g
Álver Norsk Hydro	130	120	0,45	0,05	61	1,49	138	31
Álver Alcoa	245	85	12	0,52	119	1,65	107	84

Heimildir:

Fyrir álver Norsk Hydro (420 þús. árstonn + rafskautaverksmiðja): Úrskurður Skipulagsstofnunar 31. ág. 2001, tafla 9, bls. 89

Fyrir álver Alcoa (322 þús. árstonn): Ákvörðun Skipulagsstofnunar 20. des. 2002, tafla 2, bls. 4

Losun Alcoa á SO₂ er miðuð við útgefið starfsleyfi

Samanburðurinn leiðir m. a. í ljós að tækni og mengunarvarnir Alcoa-álversins standa langt að baki álveri Norsk Hydro í umhverfislegu tilliti. Þetta kemur skýrt í ljós þegar útblástur frá sjálfum álverunum er umreiknaður á hvert framleitt tonn af áli. Langmestur er munurinn eða allt að tuttuguogsexfaldur þegar litið er til brennisteinsdíoxíðs (SO₂) og ræðst það fyrst og fremst af því að Alcoa notar ekki vothreinsun. Þegar loftborið flúoríð (HF) á í hlut losar Alcoa nær helmingi meira en Norsk Hydro per framleitt tonn af áli, en einnig í því tilviki skýrir vothreinsun hluta af mismun. Um aðra þætti loftmengunar er svipað uppi á teningnum nema fyrir rykbundið flúor og PFC (fjölfífluorkolefni), þar sem Alcoa áætla að skila betri árangri. Varðandi losun gróðurhúsalofts er árangur Alcoa samkvæmt mati hátt í 10% lakari á hvert tonn en hjá Norsk Hydro. Mikill munur á umhverfispáttum álveranna Alcoa í óhag kom hvorki fram í samanburðarskýrslu Alcoa-Reyðaráls (nóvember 2002) né í niðurstöðu og rökstuðningi Skipulagsstofnunar 20. desember 2002 fyrir þeirri ákvörðun að undanskilja Alcoa álverið mati á umhverfisáhrifum.

Sú staðreynd að Skipulagsstofnun leyfði upp á sitt eindæmi Reyðaráli [Norsk Hydro] að meta 420 þúsund tonna álver og 233 þúsund tonna rafskautaverksmiðju saman í matsskýrslu varð til þess að erfitt var að greina á milli losunar frá hvorri fyrir sig.

Um þetta segir Skipulagsstofnun í úrskurði sínum 31. ágúst 2001 með vísan í umsögn Hollustuverndar⁵:

“Stofnunin [Hollustuvernd ríkisins] gerir athugasemdir við að ekki er fjallað sértækt um þá mengun sem kemur frá rafskautaverksmiðjunni, bornar saman mismunandi mengunarvarnir til þess að draga úr þeirri mengun eða leiðir til þess að sjá álverinu fyrir rafskautum, þannig að umsagnaraðilar og almenningur eigi hægar með að gera sér grein fyrir áhrifum þessarar starfsemi.”

⁵ Úrskurður Skipulagsstofnunar um 420 þús. tonna álver Reyðaráls 31. ágúst 2001, bls. 25

Síðan segir Skipulagsstofnun:⁶

“Í frekari umsögn Hollustuverndar ríkisins ítrekar stofnunin fyrri álit sitt: “...að gera hafi átt sérstaklega grein fyrir rafskautaverksmiðjunni til hagræðis fyrir umsagnaraðila og almenning þar sem um nýja starfsemi sé að ræða hér á landi. Í svörum framkvæmdaraðila kemur einmitt fram hversu dreifð umfjöllun er um hana í skýrslunni.” [þ. e. matsskýrslu Reyðaráls]

Ekki áskilin “besta fáanleg tækni”

Alcoa notar ekki “bestu fáanlega tækni” í skilningi laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Skilgreining á hugtakinu skv. 3. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er eftirfarandi:

“Með *bestu fáanlegri tækni* er átt við framleiðsluaðferð og tækjakost sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs. *Tækni* nær til framleiðsluaðferðar, tækjakosts, hönnunar mannvirkja, eftirlits og viðhalds búnaðarins, svo og starfrækslu hans. Með fáanlegri tækni er átt við aðgengilega framleiðsluaðferð og tækjakost (tækni) sem þróaður hefur verið til að beita í viðkomandi atvinnurekstri og skal tekið mið af tæknilegum og efnahagslegum aðstæðum. Með *bestu* er átt við virkustu aðferðina til að vernda alla þætti umhverfisins.” [leturbreyting skv. lagatexta]

Besta fáanleg tækni útilokar skv. skilgreiningu laganna að nota meg eitt hvað annað sbr. einnig síðasta málslíð 5. gr. laga nr. 7/1998 þar sem segir:

“Krafist skal bestu fáanlegrar tækni við mengunarvarnir í þeim atvinnugreinum þar sem slíkt hefur verið skilgreint og skulu ákvæði um mengunarvarnir taka mið af því.”

Umhverfisstofnun [Hollustuvernd ríkisins] tryggir ekki í starfsleyfi “samþættar mengunarvarnir” samkvæmt skilgreiningu reglugerðar 785/1999. Fyrir liggur að með vothreinsun í viðbót við áformaða þurrhreinsun má draga úr mengunarlági á loft án þess að marktæk aukning verði á mengun í sjó. Vothreinsun er þannig sú tækni sem best er til þess fallin að vernda alla þætti umhverfisins.

Skipulagsstofnun segir í “Ákvörðun um matsskyldu” 20. des. 2002⁷:

“Í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila kemur fram að til þess að draga úr útblæstri SO₂ sé vothreinsun með sjó einn af þeim kostum sem eru til athugunar við álver Alcoa-Reyðaráls. Sá möguleiki sé því fyrir hendi að niðurstöður athugunar Alcoa verði þær að vothreinsun sé nauðsynleg við álverið. Ef slíkur búnaður verði fyrir valinu yrði jafnframt sett upp sérstök hreinsun á PAH-efnum úr frárennsli til þess að lágmarka streymi PAH-efna til sjávar. Slík hreinsun hafi ekki verið áætluð við álver Reyðaráls. Þrátt fyrir að vothreinsibúnaður yrði fyrir valinu við álver Alcoa-Reyðaráls yrði streymi PAH-efna til sjávar því minna en gert var ráð fyrir við álver Reyðaráls.”

Í “niðurstöðu” sinni í “Ákvörðun um matsskyldu” segir Skipulagsstofnun hins vegar⁸:

“Ekki er gert ráð fyrir vothreinsun heldur verður notuð þurrhreinsun á útblástur frá álverinu. Það mun draga verulega úr styrk mengandi efna í frárennsli frá álverinu að ekki sé gert ráð fyrir förgun kerbrota og vothreinsun. Með lægra innihaldi brennisteinsdíoxíðs í rafskautum (1,5%) og 78 m háum skorsteinum á þurrhreinsivirki hefur verið sýnt fram á að styrkur brennisteinsdíoxíðs verði líklega [sic!] undir umhverfismörkum alls staðar umhverfis álverið.”

Þessi “niðurstæða” Skipulagsstofnunar er einkennileg miðað við það sem á undan er komið í sömu greinargerð (bls. 5 og víðar).

⁶ Úrskurður Skipulagsstofnunar um 420 þús. tonna álver Reyðaráls 31. ágúst 2001, bls. 26

⁷ Skipulagsstofnun. Ákvörðun um matsskyldu. Bréf 20. desember 2002, bls. 6

⁸ sama heimild, bls. 20

Í samanburðarskýrslu Alcoa (nóvember 2002) segir að losun brennisteinsdíoxíðs verði “Ákveðið síðar”.⁹ Í bréfi sínu um “ákvörðun matsskyldu” 20. desember 2002 segir Skipulagsstofnun á bls. 5) að “niðurstöður loftdreifingarreikninga” liggi fyrir í desember 2002. Í reifun á niðurstöðum stofnunarinnar í sama plaggi (bls. 16) eru það hins vegar orðnar “fyrstu niðurstöður loftdreifingarreikninga” Þar segir m.a.¹⁰:

“Skipulagsstofnun telur að fyrstu niðurstöður loftdreifingarreikninga fyrir breytingar á áformum byggingar álvers á Reyðarfirði sýni að ólíklegt sé að styrkur brennisteinsdíoxíðs muni fara yfir umhverfismörk innan sem utan þynningarsvæðis. Fram hefur komið í umsögnum að gæði veðurfarsgagna sem dreifing mengunarefna byggist á séu háð óvissu. Skipulagsstofnun telur þessa óvissu og nálægð álversins við þéttbýli og friðlýst svæði gera það að verkum að nauðsynlegt verði að fylgjast sérstaklega með styrk brennisteinsdíoxíðs í andrúmslofti innan sem utan þynningarsvæðis. Skipulagsstofnun telur að fyrir liggi a.m.k. annar raunhæfur kostur um mótvægisáðgerðir vegna magns brennisteinsdíoxíðs í útblæstri sem komi til álita, þ.e. vothreinsun, leiði vöktun í ljós óásættanleg umhverfisáhrif.”

Þegar Skipulagsstofnun tekur ákvörðun sína 20. desember 2002 lá fyrir að aðstandendur Alcoa ætla sér ekki að beita vothreinsun, sbr. yfirlýsta stefnu Alcoa sem er orðuð þannig í framlagðri skýrslu¹¹:

“Markmið Alcoa við hönnun álversins er að ekkert frárennsli iðnaðarvatns verði til sjávar.”

Undirritaður telur að á þessum tíma (20. desember 2002) hafi Skipulagsstofnun ekki haft forsendur til að álykta og ákvarða:

“... að áhrif breytinga á áformum byggingar álvers í Reyðarfirði á loftgæði séu ekki líkleg til að verða umtalsverð”¹²

Í þessu samhengi er athyglisverð skýrsla Veðurstofu Íslands um athuganir í Reyðarfirði fram til maí 2003¹³ þar sem stendur m. a.:

“Í þessu sambandi er þess að geta að hringrás haf- og landgolu á sér greinilega stað innanfjarðar á Reyðarfirði. Sama loftið gæti því borist tvisvar eða jafnvel þrisvar yfir álverið og Búðareyri á sama degi. Gæti það valdið aukinni skammtíma mengun á Búðareyri, þótt veruleg þynning verði á mengunarefnum á hinni löngu hringrás loftins innan fjarðarins.

Einnig er bent á að hægir vestlægir vindar munu oft blása yfir álbræðsluna síðla nætur að sumarlagi, en snúast í austlæga innlögn snemma morguns. Getur mengað loft þá borist aftur yfir verksmiðjuna og síðar yfir Búðareyri. Með hækkanði sól hitnar loftið næst jörðu og verður óstöðugt. Getur þá stöku sinnum orðið svæling (fumigation) þegar hluti mengaðs lofts berst niður til jarðar.

Hættulegri varðandi skammtíma mengun eru þó sennilega miklir hægviðriskafar með breytilegri vindátt. Sama loftið gæti þá stöku sinnum borist margsinnis yfir álverið og svo yfir Búðareyri.

Á grundvelli mælinga Veðurstofunnar hafa útreikningar á dreifingu mengunarefna frá álveri við Sómastaðagerði/Hraun verið gerðir af Norsk Institutt for Luftforskning (NILU) [Ref. 10] og Earth Tech [Ref 11].

Sýna síðastnefndu útreikningarnir, sem eru gerðir fyrir það álver sem innan skamms verður byggt að Sómastaðagerði/Hrauni, m. a. að langtímamengun af SO₂ yfir ár eða misseri yrði vel viðunandi á Búðareyri. Skammtímamengun gæti hins vegar stöku sinnum orðið tiltölulega há. Því er þannig spáð að klukkustundargildi geti einstöku sinnum náð viðmiðunargildinu 350 µg/m³ og 24-stunda gildi náð viðmiðunargildinu 50 µg/m³. Verður það að teljast mjög hátt, miðað við hin lágu bakgrunnsgildi SO₂ almennt á Íslandi.”

⁹ Álver í Reyðarfirði Fjarðabyggð. Samanburður á umhverfisáhrifum fyrirhugaðs 322 þúsund árstonna álvers Alcoa Reyðaráls og allt að 420.000 árstonna álvers Reyðaráls byggðu í tveimur áföngum. Nóvember 2002. Tafla 2, bls. 4

¹⁰ Skipulagsstofnun. Ákvörðun um matsskyldu. Bréf 20. desember 2002, bls. 16

¹¹ Álver í Reyðarfirði Fjarðabyggð. Samanburður á umhverfisáhrifum. Nóvember 2002, bls.13

¹² Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu 20. des. 2002, bls 16

¹³ Veðurstofa Íslands (Report 03032), Wind and Stability Observations in Reyðarfjörður June 2002 - May 2003), bls. 29-30

Veðurstofan gerði hliðstæðar mælingar sumarið 2003, en þá ríkti óvenjulega mikið staðviðri í Reyðarfirði, ekki aðeins dögum heldur vikum og mánuðum saman. Niðurstöður þessara mælinga hafa ekki verði notaðar til útreikninga á dreifingu mengunarefna frá álveri Alcoa þannig að ekkert liggur fyrir um líklega dreifingu mengunarefna frá verksmiðjunni við veðurfarsaðstæður eins og þær sem voru ríkjandi á sumarmánuðum 2003.

Losun loftborins flúoríðs

Í matsskýrslu Reyðaráls fyrir álver Norsk Hydro stendur m.a.¹⁴:

“Útlínur þynningarsvæðisins eru ákvarðaðar með það fyrir augum að sú loftdreifing sem áætluð er í 2. áfanga álversins, eins og lýst er í kafla 18.2, falli innan þess. Þar með er öllum íslenskum umhverfismörkum og umhverfismörkum ESB mætt innan þynningarsvæðisins í 1. áfanga álversins. Ströngustu viðmiðunargildi fyrir PAH efni ($0,01 \mu\text{g}/\text{m}^3$) og $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ jafnstyrktarlína loftborins flúoríðs falla jafnframt innan þynningarsvæðisins.

Tillaga þessi um stærð og legu þynningarsvæðisins er gerð að höfðu samráði við Hollustuvernd ríkisins. Tillaga þessi er í samræmi við drög að starfsleyfi fyrir Reyðarál (viðauki B10)."

Í tillögu Hollustuverndar ríkisins [nú Umhverfisstofnunar] að starfsleyfi Alcoa-álversins stendur m.a.¹⁵:

“Umhverfismörk fyrir flúoríð er sett $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ af vetnisflúoríði sem meðaltal fyrir tímabilið 1. apríl til 30. september ár hvert í samræmi við niðurstöður mats á umhverfisáhrifum.”

Það mat sem hér um ræðir er úrskurður Skipulagsstofnunar um 420 þúsund tonna álver Norsk Hydro 31. ágúst 2001, staðfestur af umhverfisráðherra 14. mars 2002. Samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar og úrskurði umhverfisráðherra 15. apríl 2003 er úrskurðinum um álver Norsk Hydro einnig ætlað að gilda fyrir álver Alcoa. Um þetta segir Skipulagsstofnun í nefndum úrskurði sínum¹⁶:

“Flúoríð, vaxtartími, viðmiðunarmörk $0,2^{***} (\mu\text{g}/\text{m}^3)$ fjarlægðir að viðmiðunarmörkum ...[tilgreindar á bilinu 2,1-1.5]”.

*** Í viðauka A5 með matsskýrslu er mælt með þessum gróðurverndarmörkum til að meta stærsta hugsanlega áhrifasvæði. Í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum 480.000 t álvers í Reyðarfirði dags. 10. desember 1999 var bent á þessi mörk.” [Neðanmáls við töfluna]

Í viðauka A5 með matsskýrslu Reyðaráls í maí 2001, sem vísað er til í úrskurði Skipulagsstofnunar og hefur að geyma ítarlegan rökstuðning fyrir nefndum mörkum, segir m.a.¹⁷:

“The choice of $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ F as a demarcation line for air quality is motivated by research as discussed above. This guideline is chosen with respect to vegetation in the specified Reyðarfjörður area. High proportions of sensitive species in the plant cover especially moss and lichen species in the moss heath and the planting of trees in the forestation in Reyðarfjörður among them conifers is also of importance for this choice.”

¹⁴ Álver í Reyðarfirði Fjarðabyggð. Mat á umhverfisáhrifum, maí 2001, 11.2.2 Tillaga að þynningarsvæði, bls. 102.

¹⁵ Hollustuvernd ríkisins, tillaga að starfsleyfi, 17. desember 2002, grein 1.8, auglýst í Lögbirtingarblaði 18. desember 2002.

¹⁶ Álver í Reyðarfirði, Fjarðabyggð. Úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Tafla 12, bls. 111.

¹⁷ Invest in Iceland Agency Energy Marketing. An evaluation of the impact of airborne emissions from a planned aluminium smelter on vegetation in Reyðarfjörður. Friðrik Pálmason, Agricultural Research Institute Reykjavík Iceland and Erik Skye, Industrilandskapets Ekologi, Uppsala, Sweden, March 1999 (Rala-012/UM-006), bls. 16.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu” 20. des. 2002 segir m. a. um flúor ¹⁸:

“Í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila kemur fram að heildarmagn flúoríðs í útblæstri álvers Alcoa-Reyðaráls verði svipað og áætlanir Reyðaráls gerðu ráð fyrir, þ. e. um 106 t á ári. Dregið verði nægilega úr magni loftkennds flúoríðs í útblæstri Alcoa-Reyðaráls til þess að markmið um þynningarsvæði náist. Í umsögnum er vakin athygli á þeirri óvissu sem ríkir um gæði veðurfarsgagna og þ.a.l. dreifingu mengunarefna eins og flúoríðs. Fram kemur að sú athugasemd sem gerð var vegna álvers Reyðaráls um mikilvægi þess að fylgst yrði náð með styrk flúors í gróðri umhverfis þynningarsvæðið þar sem styrkur flúors við vesturmörk þynningarsvæðis yrðu rétt við umhverfismörk eigi einnig við um fyrirhugað álver Alcoa-Reyðaráls. Í frekari svörum framkvæmdaraðila kemur fram að samkvæmt niðurstöðum loftdreifingarreikninga falli 0,2 [μ]g/m³ jafngildislína loftkennds flúors yfir gróðartímabilið vel innan áður skilgreinds þynningarsvæðis. Þar með séu ströngustu kröfur um styrk loftkennds flúors uppfylltar alls staðar utan áður skilgreinds þynningarsvæðis og í raun á hluta þynningarsvæðisins sjálfs. Engu að síður verði fylgst náð með flúor í gróðri umhverfis álverið. ... Skipulagsstofnun telur að áhrif breytinga á áformum byggingar álvers í Reyðarfirði á áhrif flúors séu ekki líkleg til að verða umtalsverð.”

Ofangreindar tilvitnanir og fleira er fram kemur í bréfi Skipulagsstofnunar 20. des. 2002 um matsskyldu sýna að ofangreind mörk um loftbórið flúoríð voru meðal forsendna fyrir þeirri ákvörðun stofnunarinnar að ekki þyrfti að meta umhverfisáhrif álvers Alcoa.

Ytra útlit - hækkun skorsteina

Eitt af því sem skilur á milli álvers Norsk Hydro og Alcoa er ytra útlit verksmiðjanna. Byggingar álvers Norsk Hydro voru áformaðar lágreistar án meiriháttar skorsteina. Liður í ákvörðun Alcoa um að beita ekki vothreinsun var að reisa skuli tvo 78 m háa skorsteina á þurrhreinsivirki verksmiðjunnar. Breytir það ytra útliti hennar verulega og ætti sú breyting ein og sér að valda því að framkvæmdin sé háð mati á umhverfisáhrifum. Verksmiðja Alcoa mun í enn meira mæli en verksmiðja Norsk Hydro hafa umtalsverð sjónræn áhrif í næsta nágrenni, þar sem m. a. er friðlýst svæði á Hólmanesi, en einnig blasa við úr meiri fjarlægð svo sem frá skíðamiðstöðinni sunnan við Oddsskarð.

Reykjavík , 5. febrúar 2004

Hjörleifur Guttormsson

¹⁸ Skipulagsstofnun. Ákvörðun um matsskyldu [322 þúsund tonna álver Alcoa-Reyðarál], 20. desember 2002, bls. 15-16

Alcoa frummatsskýrsla, apríl 2006**Samanburður á áætlaðri losun 2002 og gildum skv. frummatsskýrslu****Álver Alcoa 2002 og 2006**

Þurrhreinsun	HF g/t	HF t/a	Rykb.Fg/t	Rykb.Ft/a	SO ₂ kg/t	SO ₂ t/a	Svífryk g/t	Svífryk t/a	PAH g/t
Álver Alcoa 346 þús.t	224,2	77,5	99,9	34,6	13,29	4595	263,5	91,1	0,519
Vothreinsun 346 þús.	175,9	60,8	98,1	34	0,88	304,7	217	75	0,455
Álver Alcoa 322 þús.t	245	78,8	85	27,5	12	3864	119	38,4	0,52

Þurrhreinsun

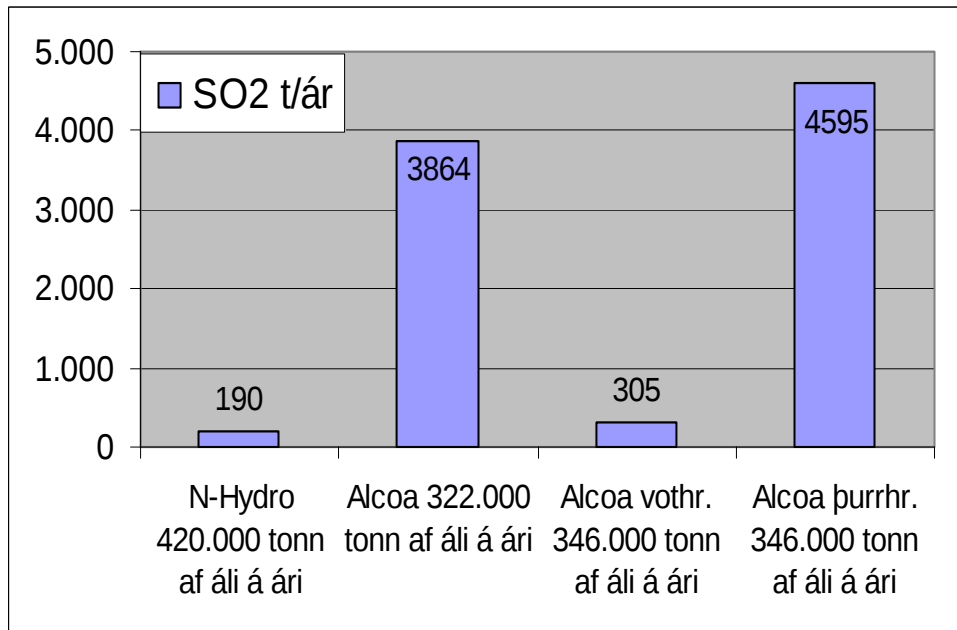
Mism. mat:áætlun	– 20,8		14,9		1,29		144,5		– 0,001
Mism. þurrhr.: vothr.	48,3		1,8		12,41		46,5		0,064

Álver Norsk Hydro

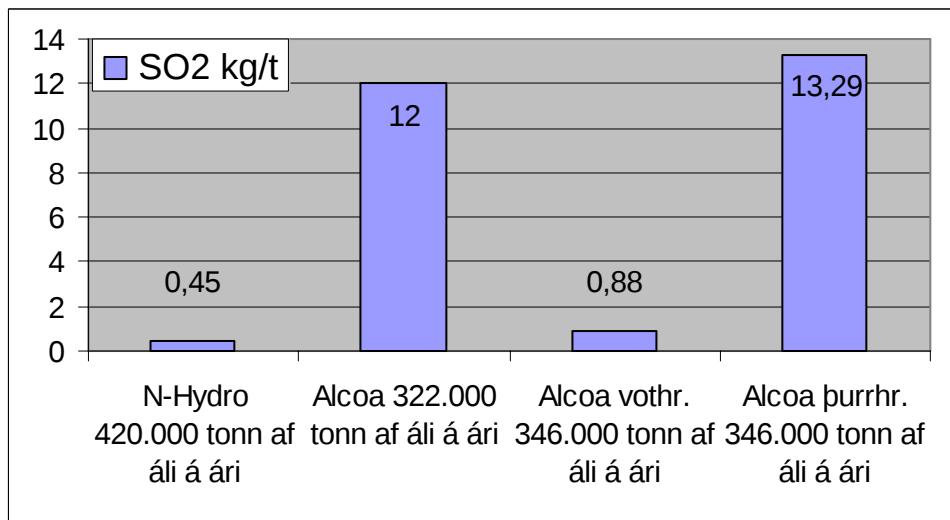
Álver NH 420 þús.t (vothreinsun ákveðin)	130	54,6	120	50,4	0,45	190	61	25,6	0,05
---	-----	------	-----	------	------	-----	----	------	------

Samanburður á heildarlosun frá áætluðu álveri Norsk Hydro (420 þús.t vothr.) og Alcoa (346 þús.t þurrhreinsun)**Heildarlosun í tonnum**

Álver NH 420 þús.t		54,6		50,4		190		25,6	0,022
Álver Alcoa 346 þús.t (þurrhreinsun)		77,5		34,6		4595		91,1	0,179



Mynd A
Heildarlosun brennisteinsdíoxíðs í tonnum af áli á ári



Mynd B
Losun brennisteinsdíoxíðs í kg á hvert tonn af áli

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
105 Reykjavík

Athugasemdir við frummatsskýrslu Alcoa Fjarðaáls

Undirrituð hefur kynnt sér frummatsskýrslu þá sem Alcoa Fjarðaál lagði fram í apríl 2006 auk þess sem ég hef fylgst með málinu á fyrri stigum. Þannig var ég í hópi þeirra sem gerðu athugasemdir til Skipulagsstofnunar vegna áformaðrar álbræðslu Reyðaráls hf. á sínum tíma. Athugasemdir mínar nú ber að skoða í því ljósi.

1) Mat til málamynda

Það eru svo alvarlegir meinbugir á matsferli þeirrar verksmiðju sem hér um ræðir að ekki er annað forsvaranlegt en að Skipulagsstofnun geri kröfu um að framkvæmdir við verksmiðjuna verði stöðvaðar þar til matsferlinu er lokið. Ekki verður betur séð en að framkvæmdaleyfi frá Fjarðarbyggð og starfsleyfi Umhverfisstofnunar séu ógild, þar sem þau voru gefin út áður en mat á umhverfisáhrifum hafði farið fram. Slíkt er brot á lögum, sem Skipulagsstofnun hlýtur að gera athugasemdir við eða úrskurða um.

2) Óheppilegt staðarval

Við lestur matsskýrslunnar eru staðfestar þær efasemdir sem eðlilegt er að hafðar séu uppi varðandi staðsetningu álversins. Mikil hætta er á að mannlíf komi til með að eiga erfitt uppdráttar vegna einhæfni starfa í bæjarfélaginu í nánustu framtíð. Þá mun það gerast, sem þekkt er frá nágrannalöndum okkar, Noregi og Skotlandi, að allt snúist um þennan eina vinnustað og vöxtur samfélagsins takmarkist við hann. Eðli máls samkvæmt munu börn þeirra sem fyrstir hefja störf í álverinu flytja burt enda getur álverið ekki séð öllum sem vaxa upp í plássinu fyrir atvinnu. Þá er einnig rétt að gera athugasemdir við staðarvalið út frá náttúrulegum aðstæðum á Reyðarfirði. Ekki verður betur séð en aðstæður í firðinum eigi eftir að verða þess valdandi að mengað loft hringsóli þar og valdi mun meiri skaða en á stöðum sem þar sem loftdreifing er betri. Sjá skýrslu Veðurstofunnar 03032.

Útreikningar þeir sem birtir eru í matsskýrslunni frá Earth Tech hljóta að teljast ná yfir of skamman tíma til að þeir séu fyllilega marktækir til að byggja á framtíðarspá.

3) Besta fáanlega tækni ekki notuð

Það er alvarlegt að ekki skuli í skýrslunni rökstudd með sannfærandi hætti sú ákvörðun fyrirtækisins að hundska kröfu um vothreinsibúnað við verksmiðjuna. Mengunarþáttur þessa mats hlýtur að vera meðal þess sem Skipulagsstofnun leggur mesta áherslu á að sé í lagi. Íslensk stjórnvöld eru skuldbundin, skv. lögum um hollustu og mengunarvarnir, tilskipunum ESB og hinu svokallaða "Íslenska ákvæði" Kyoto-bókunarinnar, til að tryggja bestu fáanlega tækni við starfsemi af því tagi sem hér um ræðir. Það er ekki ásættanlegt að fyrirtækið skuli ætla að koma sér hjá að leggja til samþættar mengunarvarnir, sem útreikningar sýna að lágmarki áhættuna af mengun andrúmsloftsins. Ástæða þess að fyrirtækið lætur undir höfuð leggjast að nýta bestu fáanlega tækni til lofthreinsunar virðist eingöngu vera sú að það fari á svig við stefnu fyrirtækisins. Skipulagsstofnun hlýtur að gera kröfu um að fyrirtækið breyti stefnu sinni hvað þetta varðar og því verði gert að nýta bestu fáanlegu mengunarvarnir, sem hljóta að vera blanda af þurr- og vothreinsun. Íbúar Reyðarfjarðar eiga heimtingu á því, og þjóðin öll, að staðið sé við skuldbindingar og að heilbrigði íbúanna verði í fyrirrúmi við ákvarðanatöku.

4) Umdeilanlegar niðurstöður áhættugreiningar

Ekki verður betur séð en að flókin áhættugreining, sem unnin hefur verið og gerð er grein fyrir í frummatsskýrslunni, hljóti að teljast meira en lítið vafasöm, þar sem hún virðist gerð í þeim tilgangi einum að réttlæta það að ekki skuli eiga að nota fullkomnasta hreinsunarbúnað í álverinu. Skipulagsstofnun hlýtur að hafna niðurstöðum þessarar greiningar og krefjast þess að hreinsibúnaðurinn þjóni þeim tilgangi einum að hefta losun á heilsuspillandi efnum út í andrúmsloftið, sérstaklega brennisteinsdíoxíði.

5) Framsetning myndefnis

Gera verður þá kröfu til Alcoa Fjarðaáls að í matsskýrslu verði birtar myndir af álverinu frá öðru sjónarhorni en því sem gert er í frummatsskýrslunni, en í henni eru engar afstöðumyndir af verksmiðjunni sýndar frá sjónarhorni þess sem gengur eða ekur eftir þjóðveginum. Eina sjónarhornið sem sýnt er í frummatsskýrslunni er sjónarhorn þess sem stendur í 300 metra hæð uppi í fjalli, og hvergi er sýnd til samanburðar ljósmynd af raunverulegu álveri. Skipulagsstofnun hlýtur að gera kröfu um að fyrirtækið sýni þeim

sem um málið eiga að fjalla og eiga rétt á að gera athugasemdir, mannvirkin á þann hátt að mögulegt sé að gera sér grein fyrir umfangi þeirra og stærð. Ætti Skipulagsstofnun að sjá til þess að almenningur hefði aðgang að myndasýrpu, sem sýnir annars vegar ljósmyndir af raunverulegum álverum (á Íslandi, í Noregi, í Skotlandi, í Rússlandi) og svo tölvumyndir Alcoa Fjarðaáls til samanburðar. Fyrr getur almenningur ekki gert sér grein fyrir hinum sjónrænu áhrifum.

6) Meginreglur umhverfisréttar

Þegar Alþingi samþykkti ný lög um mat á umhverfisáhrifum 13. maí 2000, var umhverfisnefnd Alþingis sammála um að leggja mikla áherslu á það að löginn byggðu á tilskipun Evrópusambandsins 97/11/EB (sem er breyting á tilskipun 85/337/EB) um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaðila kunna að hafa á umhverfið. Í sameiginlegu nefndaráliti umhverfisnefndar Alþingis segir: *Nefndin vill minna á að í tilskipun Evrópusambandsins 97/11 er byggt á þeim megin reglum sem mótask hafa á síðustu árum og áratugum jafnt á alþjóðavettvangi og í framkvæmd ríkja, þ.e. varúðarreglunni, mengunarbótaeglunni, reglunni um verndarsjónarmið og reglunni um að mengun sé upprætt við upptök. Þessar meginreglur koma ekki fram í sjálfu frumvarpinu þar sem efni reglnanna og orðalag þeirra er um margt óljóst og enn í mótun. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að fjallað er um meginreglur þessar í 73. gr. EES-samningsins og ber því að hafa þær í huga við framkvæmd laganna.*

Þó lögunum hafi verið breytt talsvert á síðasta ári, þá standa þessi grundvallaratriði óhöguð. Því verður að gera þá kröfu til Skipulagsstofnunar að hún skoði öll áhrif álvers á Reyðarfirði út frá þessum meginreglum umhverfisréttar og geri í áliti sínu grein fyrir því á hvern hátt fyrirhuguð framkvæmd samræmist þeim eða stangast á við þær.

7) Framkvæmdir verði stöðvaðar

Almennt má segja um frummatsskýrslu Alcoa Fjarðaáls að hún einkennist af því að réttlæta eigi framkvæmdina eftir á og Skipulagsstofnun er vandi á höndum, þar sem hér er um framkvæmd að ræða, sem keyrð hefur verið áfram með stuðningi stjórnvalda. Stofnunin hefur áður þurft að lúta vilja stjórnvalda varðandi þessa framkvæmd og hafa dómsstólar nú dæmt þann úrskurð, að heimila framkvæmdina á grundvelli mats á umhverfisáhrifum annarrar verksmiðju, ómerkan. Því ríður á að niðurstaða stofnunarinnar verði trúverðug og standist lög í þetta sinn. Í ljósi þessa hlýtur að koma til álita að

framkvæmdir við verksmiðjuna verði stöðvaðar, a.m.k. þar til matsferlinu er lokið. Sú krafa er ítrekuð hér við niðurlag umsagnar þessarar.

Reykjavík 8. júní 2006,

Kolbrún Halldórsdóttir

Reykjavík 18. maí 2006

Athugasemdir við framkvæmd og frummatsskýrslu um mat á umhverfisáhrifum vegna álversframkvæmda í Reyðarfirði.

Nú liggur frammi frummatsskýrsla um álver í Reyðarfirði, dags. í apríl 2006 og er öllum heimilt að gera athugasemdir við framkvæmdina fyrir 8. júní 2006.

Ég geri alvarlegar athugasemdir við þessa framkvæmd. Ég skil ekki af hverju Ísland á að leggja sig svo lágt að bjóða erlendu risafyrirtæki að setjast að í fallegum firði og byggja risastóra verksmiðju, sem veldur mengun, líka sjónrænni.

Í skýrsluni kemur fram að “einhverjar breytingar gætu átt sé stað á plöntusamfélögum” vegna hreinsunar útblásturs, en að stofnar grasbíta eins og rjúpu, sauðfjár og hreindýra munu líklega ekki verða fyrir áhrifum. Einnig er í skýrslunni viðurkennt að efnistaka og haugsetning innan og við iðnaðarlóðina muni hafa staðbundin áhrif á gróður, dýralíf og fornminjar innan lóðarinnar en óveruleg (þ.e. líklega einhver) áhrif annars staðar. Auk þess kemur fram að umferð muni tvöfaldast þegar framkvæmdir standa sem hæst og minnst er á sprengingar og áhrif vegna þeirra.

Um áhrif á mannlíf, þá er talið að álverið hafi margvísleg jákvæð áhrif á atvinnuþróun og byggðapróun og ávinning fyrir aðra geira atvinnulífsins. Þó kemur fram að álverið muni í fyrstu vera í sterkri samkeppnisstöðu um vinnuafl gagnvart öðrum fyrirtækjum á svæðinu. Í niðurlagi skýrslunnar er hnykkt á því að ályktað sé að álverið muni hafa umtalsverð jákvæð áhrif á samfélag í Fjarðabyggð og á Mið-Austurlandi, en að áhrif á aðra umhverfisþætti séu allt frá því að vera óveruleg í að vera nokkuð neikvæð. Því er niðurstaða matsins að heildaráhrifin séu jákvæð. Mér sýnist ljóst að niðurstaða þessi var ákveðin fyrirfram.

Með byggingu álvers á Reyðarfirði er verið að einbeita sér að einni tegund iðnaðar, að iðnaði sem byggist á hráefni sem þarf að flytja langt að. Iðnaði sem ekki nýtist til framleiðslu annarra hluta í landinu, sbr. að nýlega var ákveðið að flytja framleiðslu á álpönnum ofl. til útlanda, þar sem vinnuafl er ódýrara. Af hverju er þessi verksmiðja þá ekki flutt þangað? Er það af því að þessi verksmiðja fær orkuna á of hagstæðu verði, verði sem aðrar þjóðir geta ekki boðið? Það er eitthvað sem ekki gengur upp.

Ísland er eyja langt úti í hafi. Hingað er flutt hráefni í álframleiðslu, fjöllin okkar eru brotin niður og stíflur gerðar, náttúruperlum sökk, stærstu ósnortnu víðerni Evrópu svívirt, til þess að afla orku fyrir verksmiðjur sem vinna úr þessu aðflutta hráefni, nýtt efni sem notað er í iðnaðarframleiðslu, iðnað sem ekki getur borið sig hér á þessari eyju langt í burtu og því flutt til baka yfir hafið, með þeirri orku sem það kostar, til þess að nota það annars staðar. Hvaða vit er í þessu? Er þetta gert til að auðga mannlíf á Austfjörðum? Í skýrslunni er viðurkennt að álverið “muni vera í sterkri samkeppnisaðstöðu um vinnuafl gagnvart öðrum fyrirtækjum á svæðinu”. Eru það fiskvinnslufyrirtæki eða annar matvælaíðnaður, handverk, hugbúnaðarfyrirtæki? Ég tel einmitt að svona risafyrirtæki, þótt það hafi að sumu leyti “góð” áhrif, þ.e. næga atvinnu og að aðrar atvinnugreinar geti vaxið upp samhliða þeim, t.d. fasteignasalar, er hætta á að undirstöðuatvinnuvegirnir, t.d. sjávarútvegur og fyrirtæki tengd honum, m.a. matvælaíðnaður verði gjaldþrota.

Svo er mjög hættulegt að draga alla orkuna á einn stað. Hvernig atvinnulíf verður á nálægum stöðum, ég tala nú ekki um í öðrum landshlutum, t.d Vesturlandi, þegar allt vinnuaflíð sogast inn í álversframkvæmdirnar? Svo ekki sé minnst á áhrif Kárahnjúkavirkjunar, með þau neikvæðu umhverfisáhrif sem hún hefur.

Ég tel að frekar hefði átt að nota þessa fjármuni til að styðja við bakið á minni fyrirtækjum á fleiri stöðum, styðja við menningu, vísindastörf og framþróun, menntun og mannlíf.

Ég geri mér fulla grein fyrir að mín orð muni ekki stöðva þessar framkvæmdir, sem þegar eru hafnar vegna álversframkvæmda í Reyðarfirði, eða haft áhrif á þær. Mér finnst það samt nauðsynlegt að láta rödd sína heyrast. Ég tel þessa framkvæmd ekki vera til góðs, þvert á móti.

Ég tek ekki afstöðu til þess hvernig hreinsun verður háttað, til þess hef ég ekki nóga þekkingu. Sú mengun sem fýkur út í loftið kemur einhvers staðar niður, á landi eða sjó, þar sem dýr lifa. Mengun sem rennur úr í sjó hefur áhrif á dýralíf í sjónum. Það þarf ekki sérfræðing til að sjá að öll önnur áhrif en bein fjárhagsleg áhrif, sem uppbyggingin á þessum stað hefur eru neikvæð, og að áhrifin á landið í heild eru neikvæð.

Okkar kynslóð er að stýra landinu inn í stóriðju, mengun, gróðahyggju og einhæft atvinnulíf, í stað þess að stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi sem byggir á sjálfbærri þróun, þar sem orkan í landinu er nýtt skynsamlega í smærri skömmtum til þess að gera okkur síður háð öðrum löndum t.d. með orkuinnkaupum frá olíulöndum. Komandi kynslóðir munu ekki hugsa hlýtt til okkar, sem fórnudum landinu fyrir stundargróða.

Margrét Þormar
Lokastíg 22
101 Reykjavík

Skipulagsstofnun
Innkomið skjal : t-póstur

8. júní 2006 - PÞ

Málsnúmer **2006010053**
Bréfalykill **7300; 9310**
Tegund skjals **t-póstur**
Dagsetning skjals **08.06.2006**

Sendandi

Nafn **Pétur Þorleifsson**
Stofnun **Athugasemd PÞ**
Heimilisfang
Póstnúmer
Land
Sími
Bréfasími

Efni **Reyðarfjarðarálver**

Athugasemd við matsskýrslu um álver á Reyðarfirði :

Það er lágmark að í þessum lygna og langa firði verði besta mengunarvörn eða vothreinsun með hreinsunarþrepi á skolvatni til viðbótar við þurrhreinsun.

Pétur Þorleifsson
250658-4009