

Umhverfisnefnd Alþingis
b/t nefndasviðs
Skrifstofa Alþingis
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. janúar 2004.

Samorka vísar til umsagnarbeiðni háttvirtrar umhverfisnefndar. Óskað er umsagnar Samorku um tvö mál á yfirstandandi löggjafarþingi, annars vegar er um að ræða mál nr. 301, frv. til l. um breyt. á l. um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, á þskj. 346 og hins vegar mál nr. 302, frv. til l. um breyt. á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breyt., á þskj. 347.

Þau fyrirtæki sem aðild eiga að Samorku hafa hvað mesta reynslu hérlendis við gerð mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Af þeim sökum hefur Samorka ávallt látið sig miklu varða laga- og reglugerðarsetningu á þessu sviði og verið tilbúin til samstarfs við yfirvöld. Samorka óskaði sérstaklega eftir því við umhverfisráðherra að eiga fulltrúa í nefnd þeirri sem endurskoðaði lög nr. 106/2000 og í kjölfarið lög nr. 73/1997 en við því var ekki orðið. Samorku gafst hins vegar kostur á því að senda umsögn um tillögur endurskoðunarnefndarinnar eins og gert er grein fyrir í athugasemdum við frumvarpið á þskj. 346.

I. Almennar athugasemdir.

Samorka þakkar þá vinnu sem lögð hefur verið í endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum og eru samtökin í meginráttum sammála þeim grundvallarbreytingum sem þar hafa verið lagðar til. Samorka fagnar því framkomnum frumvörpum og telur að í heild muni lögtaka þeirra vera til bóta.

Endurskoðun laga nr. 106/2000 er byggð eins og kunnugt er á fyrirmælum í bráðabirgðaákvæði III við lögin. Samorka telur í ljósi reynslunnar að endurskoðunin sé tímabær og þau sjónarmið sem höfð eru til viðmiðunar samkvæmt ákvæðinu séu nauðsynleg. Sökum aðilar Íslands að EES-samningnum er sérstaklega mikilvægt að áformað skuli að færa lögin meira samræmis við þá löggjöf sem gildir á þessu sviði í nágrennaríkjum og ekki síður við tilskipanir ESB sem gilda um þetta efni.

Samorka varar hins vegar við þeirri tilhneigingu að auka stöðugt við þær kröfur sem gerðar eru við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda en þessa sér stað í framkvæmd núgildandi laga og að sumu leyti í frumvörpunum. Taka verður mið af þeirri framkvæmd sem í er ráðist þannig að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hennar verði í eðlilegu hlutfalli við heildarkostnað af framkvæmdinni.

Í þessu sambandi vill Samorka einnig benda á ákvæði laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, sérstaklega 3. gr., og telur nauðsynlegt að þau séu höfð til hliðsjónar við setningu þessara laga að því marki sem við á. Fyrirliggjandi frumvörp endurspeglar ekki nægilega þær kröfur sem gera verður til stjórnvalda og opinberra stofnana um meðalhóf, bæði hvað varðar kröfur og kostnað. Að sama skapi mega málsmeðferðarreglur og málskotsréttur ekki vera þannig úr garði gerðar að unnt sé að tefja framkvæmdir af minnsta tilefni. Sé þessa ekki gætt kann svo að fara að málsmeðferðarreglur, líkt og þær sem kveðið er á um í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, verði í raun sem myllusteinn um háls framkvæmdaraðila og hamli framkvæmdum í landinu.

Samorka minnir á að lögum samkvæmt ber framkvæmdaraðili ábyrgð á mati á umhverfisáhrifum og greiðir allan kostnað af því. Skipulagsstofnun gegnir mikilvægu hlutverki sem samráðs- og leiðbeiningaraðili við framkvæmd mats á umhverfisáhrifum. Þetta var í raun ákveðið af Alþingi þegar við setningu laga nr. 63/1993 og svo fest enn frekar í sessi með lögum nr. 106/2000, sbr. og það ákvæði í bráðabirgðaákvæði III við þau lög að í endurskoðun laganna skuli kanna hvort færa skuli ábyrgð á mati til framkvæmdaraðila í ríkara mæli en gert er í núgildandi lögum. Þetta er ferli sem gefist hefur vel að flestu leyti og frá því á ekki að hverfa. Þannig má hlutverk Skipulagsstofnunar ekki verða svo víðtækt að hún gangi inn á verksvið framkvæmdaraðila. Framkvæmdaraðili verður að hafa svigrúm til að ákvarða útfærslur og lokatilhögun verks. Hér ber að hafa í huga að mat á umhverfisáhrifum ber að vinna eins fljótt og kostur er og því kann framkvæmdin að taka eðlilegum og nauðsynlegum breytingum eftir að mat á umhverfisáhrifum hefur farið fram. Þetta mætti koma fram með skýrari hætti í þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram.

II. Breyting á lögum nr. 106/2000, þskj. 346.

1. Við 1. gr.

Gert er ráð fyrir að nýr liður, b-liður, komi inn í markmiðsgrein laganna. Samorka gerir þá athugasemd að mjög óheppilegt er að orðið „framkvæmd“ skuli notað í eintölu í markmiðsgreininni og þó sérstaklega í þessum b-lið. Lögin hafa það almenna markmið að draga úr umhverfisáhrifum sem verða vegna framkvæmda en tæpast kann að vera ætlun löggjafans að sérstakur mælikvarði verði lagður á hverja framkvæmd um sig á grundvelli markmiðsgreinar laganna, þ.e.a.s. hvort dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum eins og kostur er. Því er lagt til að notuð verði fleirtala orðsins og b-liður orðist þá þannig: *að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmda.*

2. Við 8. gr.

Samorka bendir á að lög um mat á umhverfisáhrifum fjalla um form og málsmeðferð. Í c-lið 8. gr. frv., sbr. og a-lið (d-lið) 15. gr. þess, er fjallað um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar. Er lagt til í frumvarpinu að Skipulagsstofnun gefi leiðbeiningar um „flokkun og viðmið umhverfisáhrifa“. Vafasamt er að hægt sé að staðla þær reglur og viðmið sem lúta að því hvernig beri að meta þær efnisreglur sem hafa áhrif á hverja framkvæmd um sig og umhverfisáhrif hennar. Þrátt fyrir góðan vilja til að samræma orðanotkun við efnismat, sem alla jafna er huglægt eins og skýringarnar með frumvarpinu benda til (jákvæð, neikvæð, lítil og veruleg), er ekki ljóst hvernig hægt verður að ná utan um

Þetta verkefni. Hvernig verður tekið á hugsanlegum ágreiningi milli framkvæmdaraðila og annarra um flokkun samkvæmt þessu viðmiði? Í ljósi þeirrar reynslu sem fengin er af gerð matsskýrslna hafa lýsingar eða flokkun umhverfisáhrifa alla jafna ekki valdið vandkvæðum eða ágreiningi heldur fyrst og fremst mismunandi skoðun á vægi umhverfisáhrifanna. Ekki er unnt að komast hjá slíku þar sem matskenndar reglur er ekki unnt að staðla. Að mati Samorku bætir sú tilhögun sem lögð er til í c-lið 8. gr. frv. engu við matsferlið né bætir það á neinn hátt. Því er lagt til að *liðurinn verði felldur brott* úr frumvarpinu.

3. Við 10. gr.

Samorka leggur til að *síðari málslíður 1. efnismgr. 10. gr. frv. falli brott*. Með frumvarpi þessu er leitast við að eyða þeirri réttaróvissu sem lög nr. 63/1993 og 106/2000 sköpuðu um skil milli verkefna og hlutverka Skipulagsstofnunar annars vegar og leyfisveitenda hins vegar. Með þessu frumvarpi er ætlunin að skýra þessi mörk og færa til samræmis við hefðbundin og viðurkenndan lagalegan skilning, þ.e.a.s. leyfisveitandi tekur ákvörðun um hvort fallist sé á framkvæmd eða ekki og álit Skipulagsstofnunar er ekki bindandi í því sambandi, þótt það muni augljóslega gegna mikilvægu hlutverki. Það er því alfarið hlutverk leyfisveitanda að setja skilyrði fyrir framkvæmd eða mæla fyrir um frekari mótvægisáðgerðir, á grundvelli almennra stjórnsýslureglna og þeirra laga sem kunna að eiga við í hvert sinn. Það skýtur því skökku við og eykur aftur á þá óvissu sem frumvarpinu er ætlað að eyða ef Skipulagsstofnun getur tilgreint skilyrði eða frekari mótvægisáðgerðir fyrir framkvæmd.

4. Við 11. gr.

- a. Samorka mótmælir því harðlega að lagt skuli til að sá tími sem unnt er að ráðast í framkvæmdir á grundvelli skýrslu um mat á umhverfisáhrifum án þess að leita skuli ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort nýtt mat skuli fara fram skuli stytur úr 10 árum (sbr. nú lokamgr. 11. gr. laga nr. 106/2000) í 6 ár. Engin haldbær rök mæla með breytingunni. Hún mun hins vegar vinna gegn því að matsáætlun verði unnin eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdarinnar og kostur er, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Í hönnun og undirbúningi þeirra framkvæmda sem falla undir löggin eru 10 ár mjög stuttur tími. Því leggur Samorka til að *í stað „6 ára“ í 1. efnismgr. 11. gr. frv. komi: 10 ára*.
- b. Samorka bendir á að orðin „*innan viku frá útgáfu leyfis*“ í niðurlagi fyrri málsl. 3. efnismgr. 11. gr. frv. virðast ekki vera í rökréttu samhengi við efni greinarinnar.

5. Við 12. gr.

- a. Við a-lið (14. gr.). *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 2. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta*. Hér er lagt til af hálfu Samorku að tekin verði upp sama regla og gildir í Svíþjóð, sbr. athugasemdir með frumvarpinu. Eðlilegt er að gera slíka kröfu til að tryggja að þau samtök sem hafi málskotsrétt séu ekki stofnuð til höfuðs einstökum framkvæmdum, heldur sé um að ræða samtök sem hafi heildarhagsmuni umhverfisverndar að meginmarkmiði. Þannig er

frekar komið í veg fyrir hættu á misnotkun þessa ákvæðis. Benda verður þó á að krafa um einungis 50 félagsmenn til að samtök öðlist málsskotsrétt er mjög lág.

- b. Við b-lið (15. gr.). Samorka leggur áherslu á ábyrgð löggjafans og fjárveitingarvaldsins sé sú leið farin sem gerð er hér tillaga um. Tryggja verður úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála næga fjármuni til þess að nefndin geti sinnt störfum sínum innan þess tímaramma sem lögin bjóða. Jafnframt er mikilvægt að í lagatexta verði tekið fram með skýrum hætti að álit Skipulagsstofnunar sem slíkt sætir ekki endurskoðun, hvorki af hálfu umhverfisráðherra né úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Hér er vísað til þess að í athugasemdum við 12. gr. í greinargerðinni er ýjað að því að álitnið kunnri að sæta endurskoðun, sbr. orðalagið; „eftir þá breytingu væri óeðlilegt að það álit yrði kært til umhverfisráðherra, eitt og sér, heldur er lagt til að það verði borið undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála í tengslum við kæru á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfis“. Álit Skipulagsstofnunar er ekki stjórnvaldsákvörðun og getur því ekki, með vísan til almenns stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga, sætt endurskoðun annars stjórnvalds. Slíkt stenst ekki lögfræðilega. Úrskurðarnefndinni hlýtur einvörðungu að vera ætlað að leggja mat á hvort réttum og lögmætum málsmeðferðar- og stjórnsýslureglum hafi verið fylgt en ekki að endurskoða ákvarðanir sveitarstjórna eða annarra pólitískt kjörinna fulltrúa, sem grundvallast á frjálsum mati þeirra, og enn síður að endurskoða álit Skipulagsstofnunar.

6. Við 13. gr.

Einn helsti tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum er að tryggja að leyfisveitandi hafi upplýsingar um helstu umhverfisáhrif framkvæmdar sem undir lögin fellur, áður en leyfi er veitt. Leyfisveitandi getur samkvæmt almennum stjórnsýslureglum bundið leyfi skilyrðum eða óskað mótvægisáðgerða. Í athugasemdum við 13. gr. frv. kemur fram að leyfisveiting vegna matskyldra framkvæmda sé í höndum margra stjórnvalda. Samorka leyfir sér að benda á þá hættu sem felst í því þegar margir leyfisveitendur koma að sömu framkvæmd. Sem dæmi má taka leyfi sem iðnaðarráðherra veitir í tengslum við nýtingu fallvatna og jarðvarma til orkuvinnslu, sbr. sérstaklega ákvæði raforkulaga, vatnalaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Ýmis önnur leyfi þarf til sömu framkvæmda, t.d. þarf ávallt framkvæmdaleyfi sveitarfélaga. Sem dæmi um önnur leyfi er í greinargerðinni vikið að leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt 38. gr. náttúruverndarlaga. Slíkt „leyfi“ er einmitt gott dæmi um markatilvik þess hvort um leyfi ætti að vera að ræða eða einfaldlega umsögn fagstofnunar til leyfisveitanda, t.d. iðnaðarráðherra, áður en leyfi er veitt. Lög veita ekki svar við því hvað gerist ef leyfisveitendur greinir á. Er t.d. leyfi iðnaðarráðherra fyrir byggingu raforkuvers á einhvern hátt rétt hærra en önnur leyfi? Samorka lýsir yfir áhyggjum af því að leyfisveitingaferli kunnri að verða of flókið og tafsamt. Leyfisveitendum öllum ber ef svo ber undir, að fjalla um álit Skipulagsstofnunar og taka afstöðu til þess. Hvergi er í lögum tekið á því álitafni ef hina ýmsu leyfisveitendur greinir á um framkvæmdina eða það

álit sem liggur fyrir á grundvelli skýrslu framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Hér er alvarleg réttaróvissa. Samorka telur rétt að tekinn verði af allur vafi í þessu efni með því að taka fram varðandi raforkuvinnslu að leyfi iðnaðarráðherra gangi framur öðrum leyfum og bindi önnur stjórnvöld. Að sjálfsögðu er gengið út frá samráði iðnaðarráðherra við aðra leyfisveitendur áður en hann tekur sína ákvörðun, þ.e.a.s. að þeir veiti umsögn um hvort lögbundnar kröfur sem falla undir þeirra málaflokk séu uppfylltar. Benda má á að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að í Austurríki er farin sú leið að einungis einn aðili veitir framkvæmdaleyfi. Þar í landi var innleiðing tilskipana ESB á þessu sviði nýtt til að leggja af margs konar ólíkar leyfisveitingar á hinum ýmsu sviðum. Þá má benda á að samkvæmt bandarískum rétti koma hin ýmsu stjórnvöld sem að leyfisveitingum koma sér saman um í upphafi matferlis hver sé „aðalleyfisveitandi“ ef svo mætti að orði komast. Samorka hvetur til þess að umhverfisnefnd kynni sér þetta mál rækilega og skapi skilvirkt leyfisveitingarferli að því er varðar stærri framkvæmdir. Hér má enn fremur benda á að engin tímamörk eru fyrir því hvenær leyfisveitanda ber að taka ákvörðun um hvort leyfi er veitt eða ekki og er það bagalegt.

7. Við 15. gr.

- a. Með vísan til athugasemda við 8. gr. frv. leggur Samorka til að *d-liður fyrri efnismgr. (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*
- b. Með vísan til athugasemda við 13. gr. frv. og áskorunar til umhverfisnefndar um að skapa skilvirkt leyfisveitingarferli vegna framkvæmda er lagt til að *e-liður fyrri efnismgr. (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*

8. Við 16. gr.

Samorka leggur til að *greinin falli brott.* Ákvæðið er óþarft þar sem slíkir frestir sem þar er fjallað um eru almennt viðurkenndir í stjórnsýslurétti beri ríka nauðsyn til. Þeir heyra þó til undantekninga. Með þessu ákvæði frv. er verið að ýta undir frávík frá meginreglum um tímafresti.

9. Við 19. gr.

Sem dæmi um þá tilhneigingu að þrengja að framkvæmdum með auknum kostnaði við umhverfismat án fullnægjandi rökstuðnings um nauðsyn þess leyfir Samorka sér að benda á þær breytingar sem lagðar eru til í i-, k- og l-lið 19. gr. frv. Samorka telur ástæðulaust að breyta núgildandi lagaákvæðum án þess að nokkur rökstuðningur liggi þar til grundvallar. Því er lagt til að *framangreindir liðir falli brott úr 19. gr. frv.*

III. Breyting á lögum nr. 73/1997, þskj. 347.

1. Við 1. gr.

Í stað síðasta málsl. komi: *Sveitarstjórnir og framkvæmdaraðili skulu skipta kostnaði af starfi nefndarinnar til helminga sín á milli.* Samorka bendir á að sífellt er verið að leggja meiri kostnað og byrðar á framkvæmdaraðila. Opinberir eftirlitsaðilar bera enga ábyrgð á kostnaði sem af störfum þeirra hlýst en slíkt fyrirkomulag er afar óheppilegt. Því er

eðlilegt að kostnaði við eftirlit sé skipt til helminga milli framkvæmdaraðilans og eftirlitsaðilans. Leiðir það til ábyrgðar beggja af ráðstöfun fjármuna. Að öðrum kosti er það lágmarkskrafa til löggjafans að takmarka með einhverjum hætti þann kostnað sem sveitarstjórnir geta krafist framkvæmdaraðila um vegna eigin starfa og slíkrar eftirlitsnefndar.

2. Við 2. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við b-lið 12. gr. og 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, sérstaklega hvað varðar málshraða hjá úrskurðarnefndinni, leyfisveitingarferli og endurskoðun matsbundinna ákvarðana stjórnvalda.
- b. Mjög óljóst er hvernig úrskurðarnefndin á að fjalla um álit Skipulagsstofnunar. Tilgangur frumvarpsins virðist vera sá að álitinu verði ekki skotið til ráðherra þótt ekki verði séð að gerð sé tillaga um það í lagatexta. Í athugasemdum um 2. gr. segir að álit Skipulagsstofnunar verði borið undir úrskurðarnefndina í tengslum við kæru á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis. Hlýtur sú endurskoðun að byggjast á stjórnsýslu- og málsmeðferðarreglum einvörðungu, þ.e.a.s. hvort ákvörðunin sé í samræmi við lögætisreglu stjórnsýsluréttar. Vísar Samorka til þess sem að framan greinir í athugasemdum við 12. gr. frv. á þskj. 346. Það getur ekki staðist lögfræðilega að álit verði endurskoðað af úrskurðarnefndinni þar sem ekki er um stjórnvaldsákvörðun að ræða. Í ljósi þess að hér er fyrst og fremst um úrskurðarnefnd á sviði skipulags- og byggingarmála að ræða sýnist eðlilegra að þriðji nefndarmaðurinn sem Hæstiréttur á að tilnefna hafi sérmenntun á sviði skipulagsmála. Því er lagt til að *í stað orðanna „á sviði náttúruvísinda“ í 2. mgr. 2. gr. komi: á sviði skipulagsmála.*
- c. *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 5. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta.* Samorka vísar til athugasemda hér að framan við a-lið 12. gr. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- d. Í 6. mgr. er kveðið á um að kærandi geti krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda. Hér er um mjög íþyngjandi ákvæði fyrir framkvæmdaraðila að ræða og gæti sú staða komið upp að verið væri að fórna meiri hagsmunum fyrir minni með því að setja slíka stöðvun á. Eðlilegt er að krefjast þess að sá sem fer fram á stöðvunina setji jafnframt tryggingu fyrir því tjóni sem hann kann að valda framkvæmdaraðila, sbr. þær reglur sem gilda um framkvæmd lögbanns. Stöðvunarréttur í núverandi mynd er alltof víðtækur og án allra takmarkana að því er virðist.

3. Við 3. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, hvað varðar 3. og 4. efnismgr. 3. gr. frv. um hlutverk leyfisveitanda og skort á úrræðum sem framkvæmdaraðila standa til boða lögum samkvæmt í þeim tilvikum að einstaka leyfisveitendur fyrir stórum framkvæmdum greinir á.

- b. Hvað varðar síðari málsl. 3. mgr. sérstaklega þá er lagt til að hann *falli brott þar* sem gert er ráð fyrir að efnislega sama ákvæði verði lögfest í lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- c. Samorka leggur til að framkvæmdaleyfi gildi í 2 ár en ekki 1 ár eins og nú er, sbr. 7. efnismgr. 3. gr., en í stærri framkvæmdum kann eitt ár að vera knappur tími.

Samorka óskar eftir því að fulltrúar samtakanna verði kallaðir á fund hæstvitrar umhverfisnefndar til frekari viðræðna um efni frumvarpanna og til að gefa ítarlegri skýringar ef ástæða er til.

Virðingarfyllst,
f.h. Samorku,


Eiríkur Bogason
framkvæmdastjóri.