



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. maí 2018  
Tilvísun vor: M-2018-117 / 00.11

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 467. mál.**

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.), mál 248. Með erindi dags. þann 1. júlí 2016 sendi Landsvirkjun umhverfis- og auðlindaráðuneytinu ábendingar um atriði sem fyrirtækið teldi að þyrfti að fjalla um við endurskoðun laganna sem boðuð hafði verið með bréfi ráðuneytisins. Landsvirkjun kom jafnframt á framfæri athugasemdum inn á samráðsgátt ráðuneytisins við drög að frumvarpinu nú í vor og eru þær hjálagðar bréfi þessu. Í fyrirliggjandi frumvarpi er einungis að litlu leyfi komið til móts við athugasemdir og í sumum tilvikum er í raun farið í gagnstæða átt.

**I. *Gildistími umhverfismats – úr 10 árum í 5 ár – 11. gr. frumvarpsins (12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum)***

**i. *Almennt***

Landsvirkjun telur að núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum hafi reynst vel og hafi stuðlað að skilvirkari vinnu við undirbúning framkvæmdaverka. Landsvirkjun hefur fullan skilning á að gera þurfi breytingar í samræmi við tilskipun nr. 2014/52/ESB, en telur hins vegar að gengið sé mun lengra án þess að fyrir því sé nauðsyn eða að baki liggja rökstuðningur. Er í því sambandi sérstaklega vísað til ákvæðis 11. gr. frumvarpsins (12. gr. laganna) þar sem lögð er fram tillaga um að stytta þann frest sem framkvæmdaraðili hefur frá því að Skipulagsstofnun gefur út álit á mati á umhverfisáhrifum til að sækja um framkvæmdaleyfi úr tíu árum í fimm. Vakin er sérstök athygli á því að Alþingi hefur áður fengið tillögur um styttingu gildistíma mats á umhverfisáhrifum til umfjöllunar og hafnað þeim.

Þá er fyrirhuguð breyting á 12. grein laganna mjög íþyngjandi bæði fyrir framkvæmdaraðila og stjórnsýsluna. Ákvæðið mun valda augljósum tögum í málsmeðferð og gengur þvert á yfirlýstan tilgang með tilskipun 2014/52/ESB um að létta ónauðsynlegt skrifræði án þess að það komi niður á gæðum matsins.

**ii. *Ákvörðunartaka um virkjun - ferill undirbúnings framkvæmda***

Við undirbúning virkjunaráforma hjá Landsvirkjun liggur að baki mikil vinna og tími. Áður en ákvörðun er tekin um að fara í mat á umhverfisáhrifum fer fram mikil vinna, það þarf að rannsaka náttúrufar, stunda vatnamælingar, jarðboranir, sýnatöku, gera kort, o.fl. Í framhaldinu er unnið að frumhönnun virkjunarkosts. Getur þetta ferli tekið all mörg ár og jafnvel áratugi.



Að frumhönnun lokinni er tekin ákvörðun um að fara í mat á umhverfisáhrifum og tillaga að matsáætlun lögð fram. Tíminn sem líður frá því að tillaga að matsáætlun er lögð fram þar til álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir getur verið mjög langur, mörg ár. Þetta ferli í heild er mjög kostnaðarsamt. Sama á við um endurskoðun á matsskýrslu en í tilviki Hvammsvirkjunar tók það 29 mánuði frá að ákvörðun um að endurskoða þyrfti tvo þætti matsins þar til álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Á meðan beðið er niðurstöðu eða álits Skipulagsstofnunar á matsskýrslu er almennt ekki hafist handa við frekari undirbúning, þar sem framhald verkefnis ræðst af álitum stofnunarinnar.

Fyrst eftir að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir getur framkvæmdaraðili tekið ákvörðun um hvort hann vill vinna frekar að undirbúningi með það fyrir augum að taka ákvörðun um að ráðast í fyrirhugaða framkvæmd. Að mati Landsvirkjunar er gildistími eða frestur upp á 5 ár frá birtingu álits um mat á umhverfisáhrifum og fram að umsókn um framkvæmdaleyfi of naumur sé horft til allra þeirra þátta sem framkvæmdaraðili þarf að hafa í huga. Sem dæmi um þá þætti sem framkvæmdaraðili (virkjunaraðili – í þessu tilfelli Landsvirkjun) þarf að vinna að áður sótt er um framkvæmdaleyfi eru eftirfarandi:

- Ákvörðunarferli – *stjórn framkvæmdaraðila þarf að koma að málinu á nokkrum stigum.*
- Skipulagsmál – *Aðalskipulag (á forræði viðkomandi sveitarfélags).*
- Verkhönnun og frekari hönnun mannvirkja (*þar sem m.a. er komið til móts við álits Skipulagsstofnunar*).
- Fjármögnun.
- Samningar við landeigendur og rétthafa.
- Útboðshönnun.
- Gerð útboðsgagna, útboð og samningar við ráðgjafa og verktaka.
- Skipulagsmál – *Deiliskipulag (er á ábyrgð sveitarfélags).*
- Tengisamningur við Landsnet.
- Umsókn um virkjunarleyfi (og nýtingarleyfi í tilfelli jarðvarmavirkjunar) – skilyrði Orkustofnunar.
- Lokahönnun mannvirkja og frágangur teikninga svo unnt sé að sækja um framkvæmda og byggingarleyfi.
- Umsókn um byggingarleyfi / framkvæmdarleyfi.

Ef tekin er ákvörðun um að færa gildistíma matsins úr 10 árum í 5 ár er hætt við því að komið sé að endurskoðun þegar ofangreindir þættir liggja fyrir. Landsvirkjun telur þá hugmynd óraunhæfa. Tekið skal fram í ofangreindri umfjöllun er ekki tekið tillit til kærumála, bæði fyrir kærunefnd útboðsmála, úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála o.fl.

Þess má geta að hjá Landsvirkjun eru mörg dæmi þess að álit Skipulagsstofnunar eða úrskurðir samkvæmt eldri lögum hafi orðið eldri en 10 ára. Óskað var eftir ákvörðun varðandi matsskýrslur vegna tveggja framkvæmda, Bjarnarflags- og Hvammsvirkjunar.



Dæmi um önnur mót þar sem 10 ár reyndist ekki nægur tími eru Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun.

Í greinargerð með frumvarpinu eru ein helstu rök fyrir styttingu gildistíma að það hafi hvetjandi áhrif á framkvæmdaraðila að halda áfram undirbúningi framkvæmda eins fljótt og hægt er. Staðreyndin er hins vegar sú að utanaðkomandi áhrif og þættir, sem framkvæmdaraðili hefur ekki vald yfir, geta valdið því að framkvæmdaraðili getur ekki flýtt undirbúningi framkvæmda. Í því sambandi má til dæmis nefna ákvarðanir sveitastjórna eða ráðherra um skipulagsmál, kærumál vegna útboða, skipulags eða leyfa sem valda töfum, möguleg eignarnámsmál og svo mætti lengi telja. Einnig getur verið óskynsamlegt að ganga mjög hratt til verks þar sem það kann að hafa í för með sér meiri umhverfisáhrif en ella.

Það er því álit Landsvirkjunar að 5 ára gildistími mats á umhverfisáhrifum sé of stuttur

#### *Innleiðing ekki í samræmi við innleiðingu á Norðurlöndunum*

Landsvirkjun telur ástæðu til að vekja sérstaklega athygli á að við innleiðingu á tilskipunum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á Íslandi hefur verið farin önnur leið en í mörgum öðrum ríkjum. Á Íslandi er mat á umhverfisáhrifum sjálfstætt ferli sem lýkur með álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu, í framhaldi af því getur framkvæmdaraðili eins og fram kemur hér að framan farið í lokahönnun mannvirkja og síðan sótt um leyfi fyrir verkefnið. Í mörgum ríkjum er hins vegar mat á umhverfisáhrifum samþætt leyfisveitingu eða skipulagi. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpinu þar sem fjallað er um 11. gr.:

*Ef horft er til löggjafar annarra landa í kringum okkur, Danmerkur, Noregs, Eistlands, Skotlands og Hollands, í leit að fordæmum varðandi gildistíma umhverfismats, þá finnast þar ekki nein bein fordæmi sem hægt er að byggja á. Í öllum framangreindum ríkjum virðist sá háttur vera á að um er að ræða eitt samfellt ferli leyfisumsóknar og umhverfismats þar sem sami aðili gefur út álit um mat á umhverfisáhrifum og veitir leyfi fyrir framkvæmd sem er ólíkt íslenskri framkvæmd þar sem umhverfismatsferli og leyfisveitingaferli eru aðskilin og álit um mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar eru ekki í sömu hendi. Þetta fyrirkomulag hefur augljósa kosti, leyfisveitandi hefur yfirsýn og nákvæmar upplýsingar um umhverfismatið og þar með hvort ástæða sé til að endurskoða umhverfismatið áður en að leyfi er veitt. Ljóst er hins vegar að slíkt fyrirkomulag gengur ekki upp á Íslandi þar sem sveitarfélögin, sem helstu leyfisveitendur matsskyldra framkvæmda, eru ekki í stakk búin að gefa út álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og einstakar línulegar framkvæmdir, sem háðar eru leyfi sveitarfélaga, taka iðulega til margra sveitarfélaga.*

Íslenska leiðin er um margt flóknari en þegar ferlið er samþætt og veldur því meðal annars að mati á umhverfisáhrifum þarf að ljúka fyrr á undirbúningstíma framkvæmda. Landsvirkjun hvetur til að skoðað verði sérstaklega hvernig staðið er að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum í öðrum löndum áður en gerðar verða breytingar á 12. grein laganna, hvort heppilegra sé ef til vill að fara svipaða leið og í löndunum í kringum okkur og tengja mat á umhverfisáhrifum öðrum leyfisveitingaferlum eða samþykkt sveitarfélaga á skipulagi. Sérþekking er fyrir hendi hjá stofnunum ríkisins, t.d. Umhverfisstofnun þegar um er að ræða atvinnurekstur sem þarf starfsleyfi, og Orkustofnun á sviði orku- og námamála. Í þessu sambandi er vakin athygli á málsgrein 21 í aðfararorðum tilskipunar 2014/52/ESB þar sem segir:

*Aðildarríkin geta valið á milli nokkurra kosta þegar kemur að því að framkvæma ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB um að fella mat á umhverfisáhrifum inn í innlendar málsmeðferðir. Því geta þættir þessara innlendu málsmeðferða verið breytilegir. Þess vegna getur sú rökstudda niðurstaða sem er endapunkturinn á rannsókn lögbæra yfirvaldsins á umhverfisáhrifum framkvæmdanna verið hluti af samþættri*



*málsmeðferð um leyfi til framkvæmda eða verið tekin upp í aðra bindandi ákvörðun sem krafist er til að farið sé að markmiðum þessarar tilskipunar.*

Hvað varðar gildistíma framkvæmdaleyfis er í 25. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir breytingum á skipulagslögum þannig að hann verði 2 ár. Færa má rök fyrir því að gildistímamann megi lengja enn frekar og jafnvel óháð hugsanlegum breytingum á gildistíma mats á umhverfisáhrifum, ekki síst í ljósi fjölgunar á kærum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Er lagt til að þessu atriði verði gefinn gaumur á umfjöllun Alþingis.

## **II. Framkvæmdaraðila verði heimilt að óska endurskoðunar innan 10 ára**

Framangreindum bréfum Landsvirkjunar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis var bent á að í sumum tilvikum getur framkvæmdaraðili séð fyrir að lengri tími en 10 ár muni líða áður en tímabært er að hefja framkvæmdir. Í ljósi þess væri mikilvægt að lögin kveði skýrt á um að framkvæmdaraðili geti kallað eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi matsskýrslu að hluta eða í heild áður en 10 ár eru liðin. Landsvirkjun telur að framkvæmdaraðili ætti að geta gert þetta hvenær sem er eftir að mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir og það án milligöngu leyfisveitenda. Á þetta reyndi vegna Bjarnarflagsvirkjunar þar sem atbeina leyfisveitanda þurfti. Það ferli hófst þegar tæp 10 ár voru liðin frá úrskurði skv. þágildandi lögum og reyndist bæði flókið og tímafrekt. Frá því að sveitarfélagið sendi formlegt erindi til Skipulagsstofnunar liðu rúmlega 43 mánuðir þar til úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kvað upp úrskurð, þar af var kæran á borði nefndarinnar í tæplega 34 mánuði.

Vakin er sérstök athygli á því að í ákvörðun Skipulagsstofnunar vegna Bjarnarflagsvirkjunar kom sérstaklega fram að skortur væri á löggjöf og reglum um málsmeðferð um endurskoðun á mati umhverfisáhrifum. Á þetta hefur verið bent í erindum Landsvirkjunar til ráðuneytisins.

### **Niðurlag**

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það mat Landsvirkjunar að mikilvægt sé að gerðar verði breytingar á frumvarpinu áður en lengra er haldið. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins eru í sérstöku fylgiskjali og að auki fylgir umsögn Landsvirkjunar um frumvarpsdrögin til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá því í mars.

Virðingarfyllst,

Ragna Árnadóttir  
aðstoðarforstjóri

Fylgiskjöl:

Minnisblað um athugasemdir við einstakar greinar.

Umsögn um drög að frumvarpi dags. 9. mars 2018.



04.05.2018

Tilvísun: M-2018-117/00.11

## Minnisblað

**Efni: Athugasemdir við einstakar greinar í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 467. mál.**

### **a-liður, 2. gr.**

Í greininni segir „*Skipulagsstofnun skal búa yfir eða hafa aðgang að sérfræðipækkingu, ...*“. Landsvirkjun tekur að sjálfsögðu undir nauðsyn þess að stofnunin hafi aðgang að sérfræðipækkingu til þess að fara yfir gögn og tryggja að rökstutt álit stofnunarinnar á matsskýrslu sé byggt á sérfræðipækkingu, en bendir á að yfirleitt getur stofnunin sótt slíka þekkingu til annarra fag- og stjórnsýslustofnana ríkisins, t.d. til Umhverfisstofnunar, Landlæknisembættisins og Orkustofnunar. Mikilvægt er að álit og ákvarðanir Skipulagsstofnunar sé í fullu samræmi við álit sérfræðistofnana sem að jafnaði eru umsagnaradilar við matið. Sé það ekki gert þurfi stofnunin að færa skýr og fagleg rök fyrir því að víkja frá álitum stofnananna. Í þessu sambandi er minnt á að á Íslandi er mat á umhverfisáhrifum ekki samþætt leyfisveitingum ólíkt því sem er í mörgum öðrum ríkjum, um það er fjallað í bréfi Landsvirkjunar.

### **b-liður, 3. gr.**

Bent er á að í upptalningu er vikið frá flokkun tilskipunar 2014/52/ESB varðandi landslag. Í frumvarpinu er það flokkað með landi, víðerni, jarðmyndunum, jarðvegi, vatni, lofti og loftslagi, en í tilskipuninni er það með efnislegum verðmætum og menningararfleið. Ekki eru færð rök fyrir því hvers vegna þetta er gert.

Það er nýmæli að í tilskipuninni er kveðið á um að fjalla skuli um áhrif verkefna á loftslag. Því er fagnað en æskilegt að það komi skýrt fram í lagatexta að við umfjöllunina skuli bæði fjalla um loftslagsbreytingar og að bæði þarf að skoða áhrif framkvæmdanna á losun gróðurhúsalofttegunda hnattrænt og hversu næm verkefni eru fyrir loftslagsbreytingum. Í þessu sambandi má benda á 7. og 13. mgr. í aðfararorðum tilskipunarinnar.

### **a-liður, 7. gr.**

Í greininni segir m.a.: „*Þar skal einnig vera áætlun um á hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis lögð verði áhersla, hvaða gögnum verði byggt á og hvaða aðferðum beitt við umhverfismatið og áætlun um kynningu og samráð.*“ Landsvirkjun hvetur nefndina til að fjalla um hvort skynsamlegt sé að njörva niður í matsáætlun hvaða gögnum ætlunin er að byggja á og hvaða aðferðum verði beitt. Reynslan sýnir að eftir að matsáætlun er lögð fram koma gjarna upp þættir sem þarf að skoða, stundum samkvæmt ábendingum hagsmunaaðila en einnig vegna niðurstaðna rannsókna. Ferlið þarf því að vera sveigjanlegt á þessum tíma og hægt að bregðast við breytingum. Eðlilega þarf að fjalla um breytingar á áætlun við Skipulagsstofnun, leyfisveitendur og hagsmunaaðila, í sumum tilvikum kann það jafnvel að leiða til að ný matsáætlun sé gerð og hún kynnt samkvæmt 8. gr. Einnig er bent á að ef fest er í upphafi hvaða gögnum skuli safnað og hvaða aðferðum skuli beitt í upphafi matsferilsins



kynni það að letja framkvæmdaaðila að hefja matsferlið eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

#### **b-liður, 7. gr.**

Í greininni virðist gengið út frá því að Skipulagsstofnun geti ekki fallist á tillögu án skilyrða. Það er væntanlega ekki ætlunin og því lagt til að 1. málslíðurinn verði: „*Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með eða án skilyrða og séu skilyrði sett verða þau hluti af matsáætlun.*“

#### **a-liður, 8. gr.**

Í greininni segir: „*Skal framkvæmdaraðili, þar sem við á, taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.*“ Landsvirkjun vekur athygli á að þessi texti er ekki skýr og kann að leiða til ágreinings við túlkun. Æskilegt væri að vilji löggjafans komi skýrt fram.

#### **11. gr.**

Auk þess sem fram kemur í bréfinu telur Landsvirkjun rétt að benda á að gert er ráð fyrir Skipulagsstofnun sé heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats að eigin frumkvæði. Með vísan til hlutverks framkvæmdaraðila og ábyrgðar hans getur þetta ekki staðist.

#### **a-liður, 12. gr.**

Landsvirkjun vekur athygli á orðalagi í lok 1. mgr.: „...*skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar til grundvallar.*“ Þarna er um verulega breytingu að ræða því í gildandi lögum segir að leyfisveitandi skuli „*taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar*“. Verði breytingin samþykkt er verið að hverfa í átt til þess fyrirkomulags sem var í eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum og ekki lengur hægt að líta á niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem álit, heldur sé það í raun orðin ákvörðun. Í umfjöllun um þessa breytingu er vísað til breytinga sem gerðar voru á tilskipuninni með tilskipun 52/2014 ESB. Í tilskipuninni er orðalagið „... *bera að taka viðeigandi tillit til ...*“ (e. ... *shall be duly taken into account...*). Nefndin er hvött til að gera breytingu á þessu orðalagi, þar sem óbreytt orðalag er líklegt til að leiða til ágreinings um túlkun. Jafnframt er bent á að í greinum sem vísað er til í tilskipuninni, greinar 5 til 7, virðist ekki fjallaða um skyldur leyfisveitanda né sjálft leyfið.

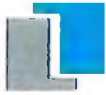
#### **3. mgr. 21. gr.**

Í greininni er lagt til að ákvæði gildandi laga haldi gildi sínu í þrjú ár frá gildistöku laganna. Þetta er væntanlega prentvilla og gildistíminn hlýtur að eiga að vera sami tími og í 11. gr. frumvarpsins.

#### **22. gr.**

Í b-lið segir : „*samlegðar með öðrum framkvæmdum*“. Um er að ræða þýðingu á enska orðinu „*cumulation*“ og því væri nákvæmara að segja „*uppsöfnunar með öðrum framkvæmdum*“.

Að lokum er rétt að vekja athygli á að í texta laganna og sér í lagi í greinargerðinni er í vaxandi mæli notað orðið „umhverfismat“ þar sem áður hefur verið notað „mat á umhverfisáhrifum“. Landsvirkjun telur að með þessu sé verið að fjarlægjast markmið og tilgang mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Nefndin er hvött til að snúa þessari þróun við.



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 09.03.2018  
Tilvísun vor: M-2016-199 /07.02

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum**

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 (mál nr. S-19/2018). Sá frestur sem veittur er til að koma að umsögn eða athugasemdum er afar skammur og mun Landsvirkjun því ekki á þessu stigi fjalla um breytingar á einstökum greinum laganna en áskilur sér rétt til að gera athugasemdir á síðari stigum.

Með bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 8. júní 2016, var greint frá því að ráðherra hafi skipað starfshóp sem ætlað var að koma með tillögur að frumvarpi um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Með bréfinu var jafnframt óskað eftir tillögum eða ábendingum um breytingar sem Landsvirkjun teldi að gera þyrfti á ákvæðum laganna, einkum hvað varðar sameiginlegt mat, tímalengd ákvarðana um matskyldu, endurskoðun matsskýrslu, innheimtu Skipulagsstofnunar á kostnaði vegna málsmeðferðar og loks viðmiðunargildi framkvæmda í 1. viðauka laganna.

Landsvirkjun sendi með bréfi, dags. 1. júlí 2016, svar með ábendingum sínum. Í því var tekið fram að lögin hafi að mörgu leyti reynst vel og hafi stuðlað að skilvirkari vinnu við undirbúning framkvæmdaverka en að það séu þó tækifæri til úrbóta. Því miður hefur að litlu leyti verið tekið tillit til þeirra ábendinga í frumvarpsdrögum og í sumum tilvikum er raunar farið í gagnstæða átt.

Eins og fram kemur hér að ofan hefur Landsvirkjun talið að núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum hafi reynst vel og hafi stuðlað að skilvirkari vinnu við undirbúning framkvæmdaverka. Landsvirkjun hefur fullan skilning á að gera þurfi breytingar í samræmi við tilskipun nr. 2015/42/EB, en ljóst sé hins vegar að gengið sé mun lengra án þess að fyrir því sé nauðsyn eða að baki liggja rökstuðningur. Er í því sambandi sérstaklega vísað til ákvæðis 11. gr. þar sem lögð er fram tillaga um að stytta þá fresti sem eru um endurskoðun umhverfismats og þar með frest til að hefja framkvæmdir úr tíu árum í þrjú. Ekki verður séð með neinu móti hvernig slík breyting samræmist ákvæðum tilskipunarinnar og því gengið mun lengra.

Alþingi hefur oftast en einu sinni fjallað um tillögur um styttri fresti. Þegar ákvæði um endurskoðun matsskýrslu kom inn í lög árið 2000 lögðu tveir þingmenn fram breytingar-tillögu um að fresturinn yrði fimm ár. Þáverandi umhverfisráðherra lagði í stjórnarfrumvarpi á 131. löggjafarþinginu 2004-2005 til að fresturinn yrði stytur í sex ár en því var breytt að tillögu umhverfisnefndar þingsins. Þegar þessar tillögur hafa komið til afgreiðslu hefur niðurstaða þingsins ávallt verið tíu ár. Síðan hafa tvívegis verið lögð fram þingmannafrumvörp þar sem lagt var til að stytta frestinn í sjö ár, þeirri fyrri var vísað til nefndar en hlaut ekki afgreiðslu.



Hér á eftir er að finna athugasemdir Landsvirkjunar við fyrirbyggjandi drög að frumvarpi um mat á umhverfisáhrifum.

- Skilvirkni í stjórnsýslu.** Í tillögu að tilskipun 2014/52/ESB kemur fram að með breytingunum sé ætlunin að léttu ónauðsynlegt skrifræði án þess að það komi niður á gæðum matsins. („*The proposal is intended to lighten unnecessary administrative burdens and make it easier to assess potential impacts, without weakening existing environmental safeguards.*”). Landsvirkjun fagnar því að í 14. gr. frumvarpsdraganna er stigið skref í þessa átt með því að heimilt verði m.a. að sameina skýrslugerð um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og skýrslugerð um umhverfismat skipulags-tillögu samkvæmt skipulagslögum. Því miður ganga fjölmargar tillögur um breytingar í gagnstæða átt við markmið tilskipunarinnar um að skilvirka stjórnsýslu. Stærst þeirra er tillaga um að stytta gildistíma álits Skipulagsstofnunar úr 10 árum í 3 ár. Sú tillaga mun valda því að skrifræði margfaldast og koma augljóslega niður á gæðum matsins.
- Matsáætlun.** Til að ná markmiði laganna, meðal annars virkara samráði við hagsmunaaðila og til að hægt sé að kanna og taka mið af athugasemdum og ábendingum við þróun verkefna ítrekar Landsvirkjun að mikilvægt er að framkvæmdaraðili geti hafið matsferlið mjög snemma á undirbúningstíma og að til þess sé bæði svigrúm og hvatning í lögum. Í framangreindu bréfi Landsvirkjunar var bent á að slíkt verklag myndi þýða að upplýsingar í matsáætlun um framkvæmd yrðu hugsanlega ekki eins ítarlegar eins og tíðkast í dag og að matsáætlunin þyrfti að vera „lifandi“ á matstímanum og getað tekið breytingum. Þær breytingar sem lagðar eru til með 7. gr. frumvarpsdraganna ganga í gagnstæða átt og eru ekki til þess fallnar að auka áhrif hagsmunaaðila, þ.m.t. almennings á fyrirhugaða framkvæmd. Er því lagt til að ákvæðið verði endurskoðað í heild sinni.
- Aðgangur Skipulagsstofnunar að sérfræðipækkingu og samvinna stofnana.** Landsvirkjun tekur undir að mikilvægt er að Skipulagsstofnun hafi aðgang að, nauðsynlegri sérfræðipækkingu til að geta rannsakað skýrslur um mat á umhverfisáhrifum og undirbúið álit og ákvarðanir sínar og rökstutt með fullnægjandi hætti. Landsvirkjun telur umhugsunarvert hvort sú breyting sem lögð er til í a lið 2. gr. frumvarpsdraganna sé í öllum tilvikum heppileg og hvort ekki megi nýta betur þá sérfræðipækkingu sem opinberar stofnanir búa yfir, til dæmis Umhverfisstofnun, Landlækniseimbættið, Hafrannsóknarstofnun, Orkustofnun og Veðurstofa. Í mörgum tilvikum koma opinberar stofnanir að leyfisveitingum vegna viðkomandi framkvæmdar og myndi slíkt fyrirkomulag því stuðla að aukinni skilvirkni. Í framangreindu bréfi Landsvirkjunar var bent á 5. mgr. 10. gr. gildandi laga þar sem segir m.a.: „*Umsagnaraðilar skulu gefa álit á því hvort fjallað sé á fullnægjandi hátt í [frummatsskýrslu]*“ um það sem er á starfssviði þeirra og jafnframt hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir séu fullnægjandi.“ Í ákvæðinu er kveðið á um að umsagnaraðilar skuli miða umsagnir sínar við starfssvið sitt. Landsvirkjun telur að setja þurfi í lög ákvæði um að fylgi stofnunin ekki umsögnum opinberra sérfræðistofnana þurfi hún að færa fyrir því skýr og fagleg rök.
- Framsetning gagna o.fl.** Landsvirkjun fagnar því að gert er ráð fyrir að matsáætlanir séu kynntar með rafrænum hætti, en hvetur til þess að framkvæmdaraðila verði veitt aukið svigrúm þannig að allt matsferlið verði fært yfir á rafrænt form eins og kostur er varðandi afgreiðslu mála, framsetningu gagna, kynningu og samskipti.





5. **Sameiginlegt mat.** Landsvirkjun ítrekar þá skoðun að fella þurfi út eða a.m.k. endurskoða 2. mgr. 5. gr. laganna og kveða með skýrari hætti á um í hvaða tilvikum og á hvaða forsendum Skipulagsstofnun geti ákveðið að umhverfisáhrif fleiri en einnar matskyldrar framkvæmdar á sama svæði skuli metin sameiginlega. Þegar um er að ræða marga framkvæmdaraðila eru verulegir annmarkar á að hægt sé að skylda marga óskylda lögaðila til að fara með framkvæmdir í sameiginlegt mat. Ef það á að gera vantar allar leiðbeiningar um hvernig samstarfi slíkra aðila skuli háttað, hvernig skipta skuli kostnaði, hvernig leysa skuli úr mögulegum ágreiningi o.fl. Enn fremur þyrfti að skilgreina hvað átt er við með að framkvæmdir séu „á sama svæði“. Ef þetta ákvæði á að vera áfram í lögum þarf að bæta inn í þau leiðsögn fyrir Skipulagsstofnun.
6. **Endurskoðun matsskýrslu.** Landsvirkjun benti í áður nefndu bréfi á að endurskoða þarf 12. grein laganna um endurskoðun matsskýrslu og setja skýrari reglur um málsmeðferð og viðmið við ákvörðun um hvort endurskoða þurfi matsskýrslu að 10 árum liðnum. Landsvirkjun er eina fyrirtækið á landinu sem hefur farið í gegnum þetta ferli, annars vegar vegna virkjunaráforma í Bjarnarflagi og hins vegar vegna Hvammsvirkjunar. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar vegna Bjarnarflags kom fram eftirfarandi athugasemd við gildandi ákvæði:

*„Þetta er í fyrsta sinn sem fram fer málsmeðferð á grundvelli framangreinds lagaákvæðis, en málsmeðferðin er ekki útfærð í lögum eða reglugerð. Umfjöllun um málið hefur því jafnframt falið í sér ákvarðanir um útfærslu málsmeðferðar og hefur af þeim sökum orðið tímafrekari en er að vænta í sambærilegum málum framvegis.*

*Í lögum og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum eru eins og áður segir ekki ákvæði um málsmeðferð við ákvarðanatöku um endurskoðun matsskýrslu á grundvelli 12. gr. laganna. Samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.“*

Í ofangreindri ákvörðun Skipulagsstofnunar voru sérstaklega gerðar athugasemdir við að skortur er á ákvæðum um málsmeðferð við beitingu. Hafa nú fallið tveir úrskurðir hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er fjalla um endurskoðun mats á umhverfisáhrifum sem hafa fordæmisgildi. Með vísan til orðalags í ákvörðun Skipulagsstofnunar var lagt til af hálfu Landsvirkjunar í fyrra erindi að málsmeðferð við endurskoðun yrði skýrð nánar. Einnig var lagt til að framkvæmdaraðili gæti óskað eftir endurskoðun og það áður en að frestur væri liðinn.

Landsvirkjun lýsir yfir vonbrigðum með ákvæði 11. gr. í frumvarpi um breytingu á 12. gr. laganna. Landsvirkjun telur að tillaga um breytingu á 12. grein laganna sé ekki til þess fallin að ná fram markmiði laganna, tilskipunarinnar eða skýra málsmeðferð frekar. Sú breyting sem lögð er til er auk þess mjög íþyngjandi bæði fyrir framkvæmdaraðila og stjórnsluluna. Ákvæðið mun valda augljósum töfum í málsmeðferð, auka flækjustig í málsmeðferð, auka skriffinnsku og hægja enn frekar á öllu ferlinu. Tillagan gengur því þvert á yfirlýstan tilgang með tilskipun 2014/52/ESB um að létta ónauðsynlegt skriffræði án þess að það komi niður á gæðum matsins.

Landsvirkjun leggst gegn því að stytta þann tíma sem framkvæmdaraðili hefur til að sækja um leyfi til framkvæmda og telur ekki að það stuðli að framfylgd markmiðs laganna. Raunar þvert á móti þar sem það mun frekar leiða til þess að framkvæmdaraðilar muni hefja matsferlið mun nær framkvæmdum en nú er gert. Ef sú verður raunin mun þátttaka hagsmunaaðila og almennings verða virkjuð síðar í undirbúningsferli framkvæmdar þegar stutt er í að framkvæmdir þurfi að hefjast



og minna svigrúm til að koma til móts við ábendingar, draga úr umfangi, eða jafnvel hætta við framkvæmd. Því nær sem dregur framkvæmd því meira eykst kostnaður framkvæmdaraðila við allar breytingar og vinnur þannig gegn einu af markmiðum laganna „að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar“ (b. liður 1. gr.). Það er því augljóst að afleiðingin verður óvandaðra ferli og vinnubrögð sem kemur niður á umhverfinu.

Landsvirkjun bendir jafnframt á að fyrst eftir að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir getur framkvæmdaraðili tekið ákvörðun hvort hann vill vinna frekar að undirbúningi með það fyrir augum að taka ákvörðun um að ráðast í fyrirhugaða framkvæmd. Að mati Landsvirkjunar er frestur upp á 3 ár of naumur tími sé horft til allra þeirra þátta sem framkvæmdaraðili þarf að hafa í huga, t.d. leyfismál, skipulag, útboð og svo mætti lengi telja. Hætt er við því að komið sé að endurskoðun þegar slíkir þættir liggja fyrir. Ef ákveðið er að halda áfram þarf að vinna fjölmarga tímafreka verkþætti til að undirbúa ákvörðun um hvort sótt verður um framkvæmdaleyfi, m.a. vinna að lokahönnun mannvirkja, gerð útboðsgagna, sveitarfélag þarf að gera deiliskipulag, í sumum einnig að breyta aðalskipulagi, þá getur þurft að afla nauðsynlegra leyfa, afla fjármagns til framkvæmda auk fleiri þátta sem of langt mál er að telja upp hér. Sumir þessara þátta eru í höndum annara aðila og hefur framkvæmdaraðili takmörkuð áhrif á framgang þeirra. Þá er hægt að kæra sumar ákvarðanir á þessu stigi með tilheyrandi töfum. Að afloknum ofangreindum verkþáttum eru loks komnar nauðsynlegar forsendur til að framkvæmdaraðili geti tekið ákvörðun um hvort sótt er um framkvæmdaleyfi eða ekki. Landsvirkjun telur því engar forsendur til að stytta þann frest sem framkvæmdaraðili hefur frá því að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir úr 10 árum.

Einnig er rétt að nefna að með styttingu frests geta skapast fordæmi fyrir að framkvæmdaraðili sjái sínum hag best borgið með því að sækja um framkvæmdaleyfi og hefja minni háttar framkvæmdir til að tryggja stöðu sína og geta hafið stærri verkþætti hvenær sem er síðar. Slíkt væri hvorki í þágu umhverfisins né framkvæmdaraðila. Að sama skapi er hætt við því að framkvæmdaraðili haldi að sér höndum vegna hræðslu um að bótaskylda geti stofnast, t.d. vegna útboðs eða við gerð verksamninga, ef of skammur tími er til stefnu áður en frestur er liðinn, sem gæti kallað á endurskoðun og jafnvel tafir.

Í framangreindu bréfi Landsvirkjunar var bent á að í sumum tilvikum getur framkvæmdaraðili séð fyrir að lengri tími en 10 ár muni líða áður en tímabært er að hefja framkvæmdir. Í ljósi þess væri mikilvægt að löggin kveði skýrt á um að framkvæmdaraðili geti kallað eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi matsskýrslu að hluta eða í heild áður en 10 ár eru liðin. Landsvirkjun telur að framkvæmdaraðili ætti að geta gert þetta hvenær sem er eftir að álit stofnunarinnar skv. 11. gr. gildandi laga liggur fyrir og það án milligöngu leyfisveitenda. Á þetta reyndi vegna Bjarnarflagsvirkjunar þar sem atbeina leyfisveitanda þurfti. Það ferli hófst þegar 10 ár voru liðin frá úrskurði skv. þágildandi lögum og reyndist bæði flókið og tímafrekt. Frá því að sveitarfélagið sendi formlegt erindi liðu rúmlega 43 mánuðir þar til Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi úrskurð. Þegar horft er til þess er ekki óeðlilegt að frestur til að sækja um framkvæmdaleyfi sé 10 ár.

Í bréfinu var einnig bent á þörf til að skýra ákvæði 2. mgr. 12. gr. laganna um hvaða breytingar á forsendum teljist það „verulegar“ að þær kalli á endurskoðun matsskýrslu að hluta eða í heild. Um þetta atriði varð ágreiningur varðandi Bjarnarflag og þurfti að leita til Úrskurðarnefndar vegna þess. Landsvirkjun ítrekar að ákvörðun um endurskoðun þarf að byggja á skýrum rökum, vera studd gögnum og standast



faglega skoðun (orsakasamband þarf að vera skýrt). Í þessu sambandi þarf einnig að kveða skýrt á um að Skipulagsstofnun beri að leita til og taka mið af áliti fag- og sérfræðistofnana við ákvörðun sína. Eðlilegt er að í lögnum sé kveðið skýrt á um að stofnunin skuli byggja ákvörðun sína á áliti umsagnaraðila (stofnana) um atriði er varða starfssvið þeirra hvers um sig, sbr. 5. mgr. 10. gr. laganna. Þá þarf að sjálfsgöðu að veita framkvæmdaraðila andmælarétt áður en íþyngjandi ákvörðun er tekin.

7. **Viðmiðunargildi framkvæmda og breytinga og viðbóta við framkvæmdir í 1. viðauka.** Landsvirkjun telur brýnt að endurskoða viðauka 1 og viðmiðunargildi sem þar koma fram. Í því sambandi er vakin athygli á að í tilskipun 2011/92/ESB er farin ólík leið sem full ástæða er til að skoða. Sem dæmi eru viðmiðunargildi gefin fyrir einstök mannvirki í vatnsorkuveri, t.d. stíflu og vatnsvegi, en ekki fyrir vatnsaflstöðvar eða stærð þeirra (MW) eins og gert er í lögnum. Viðmiðunargildi sem sett hafa verið í viðauka 1 fyrir flokk A eru einnig í mörgum tilvikum mjög lág og langt undir þeim gildum sem kveðið er á um í tilskipuninni.

Landsvirkjun bendir á að með þeim breytingum sem gerðar voru á lögnum í lok ársins 2014 eru allar breytingar eða viðbætur (stækkanir) á mannvirkjum í rekstri sem fara yfir viðmið (stærðarmörk) sem sett eru fyrir flokkinn ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum (töluliður 13. í viðauka 1.). Áður var ákvörðun um matsskyldu vegna slíkra framkvæmda í höndum Skipulagsstofnunar. Í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem sett voru áður en þessi breyting var gerð á lögum nr. 106/2000, er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki ekki til stækkunar á virkjunum nema stækkunin feli í sér matskyldar framkvæmdir samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar. Vegna breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem gerðar voru í lok árs 2014 þarf verndar- og orkunýtingaráætlun að taka til allra stækkana á orkuverum sem fara upp fyrir 10 MW. Landsvirkjun telur brýnt að hækka viðmiðunargildi framkvæmda í 1. viðauka eða að leggja til breytingar á umræddu ákvæði í lögum nr. 48/2011 vegna þessa.

8. **Stjórnvaldssektir.** Í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði við nýrri grein, nánar tiltekið grein 18. a um stjórnvaldssektir. Í lokamálslið 18. gr. a kemur fram að stjórnvaldssektum skuli beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi. Landsvirkjun gerir verulega athugasemdir við þá tillögu að gáleysi nægi til beitingar viðurlögum samkvæmt frumvarpinu. Á það sér enga samsvörun í sambærilegum lagaákvæðum um beitingu viðurlaga og ljóst að gengið er mun lengra en nauðsynlegt er. Óljóst er einnig hvort að í þessu sambandi myndi duga einfalt gáleysi til þess að viðurlögum yrði beitt. Mikilvægt er að gætt sé meðalhófs í beitingu viðurlaga og ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er. Lagt er til að beiting viðurlaga eða sekta takmarkist við stórkostlegt gáleysi eða ásetning.

Landsvirkjun hefur kynnt sér sérálit fulltrúa Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins og tekur undir það.

Landsvirkjun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneytið til að endurskoða frumvarpsdrögin í ljósi þess sem að framan segir og gera á því breytingar sem samræmast yfirlýstum tilgangi, þ.e. innleiðingu á tilskipun 2014/52/ESB sem miðar að því að einfalda málsmeðferð, draga úr skrifræði og hraða málsmeðferð. Fjöl margar breytingar sem lagt er til að gera á einstökum greinum gefa tilefni til óvissu og mats sem ætla má að muni auk enn álag á Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og tefja þannig ferlið og auka skrifræði. Að mati Landsvirkjunar stuðla frumvarpsdrögin hvorki að þessu né markmiðum laganna og tilgangi mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Landsvirkjun vonast til að fá tækifæri til að



gefa umsögn um ný frumvarpsdrögin þegar þau liggja fyrir og áskilur sér rétt til að koma með frekari ábendingar og tillögur síðar í ferlinu.

Virðingarfyllt

Hörður Arnarson  
forstjóri