

Alþingi
Erindi nr. P 125/1144
komudagur 21.3.2000



Nefndarsvið Alþingis,
b.t. formanns umhverfisnefndar
Þórshamri v/ Templarasund,
150 REYKJAVÍK

TILVITNUN YÐAR

BRÉF YÐAR

TILVITNUN VOR

DAGSETNING

SHA/sha
00-21

21.03.2000

Umsögn um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 386. mál

Með tilvísun í bréf frá umhverfisnefnd Alþingis, dagsett 28. febrúar 2000.

Hjálagt þessu bréfi er umsögn RARIK um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 386. mál.

Umsögnin var unnin af umhverfisráði Samorku og samþykkt af stjórn hennar.

Umsögnin, sem er fagleg og byggð á reynslu orkufyrirtækjanna af mati á umhverfisáhrifum margvíslegra framkvæmda, er sameiginleg umsögn orku- og veitufyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,


rafmagnsveitustjóri

Athugasemdir Samorku við frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum þingskjal 644 – 386. mál

1. gr. Markmið

Samorka telur að markmið frumvarpsins séu skýrari en núverandi lög um mat á umhverfisáhrifum og séu því til bóta. Hins vegar er það mat Samorku að enn sé ekki nægilega greint frá megintilgangi mats á umhverfisáhrifum sem felst í því að afla nauðsynlegra upplýsinga um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfið. Mat á umhverfisáhrifum er aðferðarfræði til að safna upplýsingum um áhrif framkvæmdar á umhverfið á kerfisbundin hátt, og stuðlar hún að því að tekið sé tillit til umhverfisins við ákvarðanatöku um framkvæmd. Slíkt markmið er í samræmi við markmið tilskipun Evrópusambandsins, 1. lið í 97/11/EB.

2. gr. Gildissvið

Samorka telur mikilvægt að gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum sé skýrt afmarkað og leggur til að skilgreint verði hvað afmörkun mengunarlögsögu hefur í för með sér.

3. gr. Skilgreiningar

Í skilgreiningu á matsáætlun stendur: „Áætlun Skipulagsstofnunar byggð á tillögu framkvæmdaraðila ...” Þessi skilgreining er ekki í samræmi við 8. gr. frumvarpsins og greinargerð þess. Samorka gengur út frá því að matsáætlunin sé í höndum framkvæmdaraðila.

Skilgreining frumvarpsins á framkvæmd er hvers konar nýframkvæmd eða veruleg breyting á eldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir. Samorka telur nauðsynlegt að fá skýrari skilgreiningu á því hvað telst veruleg breyting á eldri framkvæmd, t.d.:

Þegar verið er að endurbyggja 66/132 kV háspennulínu, hvað má færsla úr núverandi línustæði vera löng?

Telst spennuhækkun vera veruleg breyting?

Telst breyting á 33 kV línu, sem felur í sér 66 kV línu á 1.300 m löngum kafla, veruleg breyting?

Að mati Samorku er ekki ljóst hvernig skilgreina á endanlegt leyfi til framkvæmda. Því er lagt til að liður d í 3. gr. frumvarpsins verði felldur niður.

Samorka leggur til að umhverfisáhrif verði skilgreind á eftirfarandi hátt:

Áhrif sem framkvæmd og starfsemi við rekstur þeirra hafa á umhverfi og samverkan ýmissa þátta þess. Umhverfisáhrif geta verið jákvæð eða neikvæð, bein eða óbein, varanleg eða skammvinn, afturkallanleg eða óafturkallanleg.

Það er skoðun Samorku að núverandi lög um mat á umhverfisáhrifum og fyrirliggjandi frumvarp stuðli að neikvæðri umfjöllun og viðhorfi til mats á umhverfisáhrifum. Matið er ákveðin aðferðafræði þar sem metin eru áhrif framkvæmda á umhverfið og geta þau verið á ýmsa vegu, m.a. jákvæð og neikvæð.

Samorka telur mikilvægt að þetta komi fram í skilgreiningunni þannig að ekki verði einblínt á að mat á umhverfisáhrifum taki eingöngu á neikvæðum áhrifum.

Í kjölfar þess er það mat Samorku að skilgreining á umtalsverð umhverfisáhrif skuli hljóða á eftirfarandi hátt:

Áhrif sem breyta umhverfi verulega, spilla því eða bæta.

Að mati Samorku er ekkert sem styður þá skilgreiningu að umtalsverð umhverfisáhrif verði að vera neikvæð og óafturkallanleg.

4. gr. Yfirstjórn og framkvæmd

Í þessa grein vantar að greina frá nýju hlutverki Skipulagsstofnunarinnar skv. fyrirbyggjandi frumvarpi, sem er að úrskurða um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í viðauka II.

Samorka telur hins vegar að ákvörðun um matsskyldu eigi að vera í höndum umhverfisráðherra eins og nú er.

5. gr. Matsskyldar framkvæmdir

Í annarri málsgrein er sagt að séu fleiri en ein matsskyld framkvæmd fyrirhuguð á sama svæði getur ráðherra ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega. Að mati Samorku vantar hér skilgreiningu á hugtakinu svæði. Er t.d. átt við á sama vatnasvæði hvað vatnsaflsvirkjanir varðar? Einnig vantar að mati Samorku alla tímategingu framkvæmda. Þá leggur Samorka til að greinin hljóði á eftirfarandi hátt:

Í þeim tilvikum er fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði getur ráðherra í samkomulagi við viðkomandi framkvæmdaraðila ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

Samorka fagnar mikilvægri nýjung sem er í frumvarpinu, sem er hin sérstaka málsmeðferð. Þetta ákvæði gefur ákveðinn sveigjanleika í málsmeðferð sem er að mati Samorku mjög mikilvægt þar sem sama ferli og kvaðir eiga við um allar matsskyldar framkvæmdir, hvort sem þær eru umfangsmiklar og snerta þjóðarhag eða eru minniháttar og hafa áhrif á afmarkað svæði. Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um að þetta ákvæði taki til framkvæmda með langan undirbúningstíma eða óvissu um nákvæma staðsetningu ýmissa framkvæmdaþátta. Samorka telur mikilvægt að þetta ákvæði geti líka tekið til matsskyldra framkvæmda sem eru minni umfangs.

Útfæra þarf hugmyndina um sérstaka málsmeðferð í reglugerð.

6. gr. Framkvæmdir sem hugsanlega eru matsskyldar

Samkvæmt frumvarpinu tekur Skipulagsstofnun ákvörðun um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í viðauka II. Það er skoðun Samorku að ákvörðun um matsskyldu eigi eingöngu að vera í höndum umhverfisráðherra í samræmi við núverandi lög.

Með því að Skipulagsstofnun ákveði um matsskyldu er það mat Samorku að það geti lengt matsferlið að óþörfu þar sem unnt er að kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar. Samorka sér engin haldgóð rök fyrir því að færa þetta hlutverk frá ráðherra til

Skipulagsstofnunar. Ef ákvörðunin verður áfram í höndum umhverfisráðherra er hægt að koma í veg fyrir kærúmal og að matsferlið lengist um 8 vikur, þ.e.a.s. 4 vikna kærufrest og 4 vikna úrskurðafrest ráðherra. Matsferlið er nú þegar langt og það skoðun Samorku að óviðunandi sé að lengja það.

Mikilvægt er að lögin um mat á umhverfisáhrifum séu skýr og því telur Samorka það hentugast að aðeins einn aðili taki ákvörðun um matsskyldu, þ.e. umhverfisráðherra, en ekki tveir eins og gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi. Annars vegar Skipulagsstofnun skv. 6. gr. frumvarpsins og umhverfisráðherra skv. 7. gr.

8. gr. Matsáætlun

Samorka vill ítreka þá skoðun sína að gengið er útfrá því að matsáætlunin sé í höndum framkvæmdaraðila, þrátt fyrir að skilgreingin í 3. gr. frumvarpsins segi til um annað.

Samorka telur það mjög til bóta að vinna matsáætlun og fagnar þessari nýjung í frumvarpinu. Hins vegar þarf að skoða ferlið í heild og með tilkomu matsáætlunar eru komnar forsendur til fella út möguleika á ítarlegra mati (sjá nánar í aths. um 11. grein).

Í fyrstu setningu 1. mgr. er sagt að framkvæmdaraðili skuli gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar eins og kostur er. Til að skilgreina betur hugtakið „eins og kostur er” í þessu samhengi leggur Samorka til eftirfarandi breytingu á 8. grein frumvarpsins:

“framkvæmdaraðili skuli gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar þegar meginþættir framkvæmdar eru orðnir það ljósir að hægt sé að fá heildarmynd af umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Samorka fagnar því að frumvarpið stuðlar að því að samráð og kynning á fyrirhugaðri framkvæmd geti hafist fyrr. Mjög mikilvægt er að fá viðeigandi hagsmunaaðila og almenning fyrir að matinu en nú tíðkast. Samorka leggur hins vegar áherslu á það að kynning framkvæmdaraðila á matsáætlun verði sveigjanleg og fari eftir umfangi fyrirhugaðrar framkvæmdar og matsins.

Samráð mun byggjast á þátttöku framkvæmdaraðila, umsagnaraðila og annarra. Til þess að samráð verði virkt þarf að tryggja viðkomandi stofnunum nægilegt bolmagn til að sinna því hlutverki sínu, meðan unnið er að mati á umhverfisáhrifum. Þá vill Samorka einnig benda á að þrátt fyrir að framkvæmdaraðili sé ábyrgur fyrir mati á umhverfisáhrifum, sbr. 14. grein frumvarpsins, þá verði viðeigandi stofnanir að bera ábyrgð á tillögum er varða þeirra fagsvið. Slíkar kvaðir er ekki að finna í núverandi lögum eða þessu frumvarpi.

Í annari málsgrein er sagt að Skipulagsstofnun skuli taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila innan fjögurra vikna frá því að tillaga barst henni. Eðlilegra væri að segja að Skipulagsstofnun skuli *taka afstöðu til* tillögu framkvæmdaraðila eins og efnislega er raunar gefið í skyn að átt sé við.

Í fjórðu málsgrein 8. greinar er sagt að Skipulagsstofnun geti á „síðari stigum” farið fram á að framkvæmdaraðili leggi fram frekari gögn ef sérstakar ástæður mæli með því, enda rökstyðji stofnunin beiðnina sérstaklega. Þarna þarf að skilgreina hvað átt er við með síðari stigum. Samkvæmt lagagreininni er þarna átt við það tímabil sem

matsáætlunin varir, en með svo opið orðalag væri hægt að túlka þessa setningu þannig að unnt væri hvenær sem væri á matstímaferlinum að krefjast aukinna og nýrra gagna.

9. gr. Matsskýrsla

Samorka fagnar því að kvaðir um lýsingu á framkvæmd snúa skv. frumvarpinu að þeim þáttum framkvæmdar sem líklegast eru til að geta valdið umhverfisáhrifum. Þetta mun stuðla að betri matsskýrslum þar sem aðalatriði verða til umfjöllunar og dregur úr löngum framkvæmdalýsingum.

Inn í greinina um matsskýrslu vantar ákvæði sem er í 3. mgr. 10. greinar um sameiginlega kynningu framkvæmdar og matsskýrslu. Það er afar óeðlilegt að hafa formlega kynningu á framkvæmd eftir að athugun Skipulagsstofnunar hefst. Ef framkvæmd er ekki kynnt eins fljótt og auðið er og áður en athugun Skipulagsstofnunar hefst er harla erfitt fyrir framkvæmdaraðila að taka tillit til ábendinga almennings og hagsmunaaðila.

Samorka telur mikilvægt að fylgja eftir því samráði sem hefst með gerð matsáætlunar og því beri að sjá til þess að umsagnaraðilar geti tekið þátt í því. Það er of seint fyrir framkvæmdaraðila að fá fram skoðun þessara aðila við athugun Skipulagsstofnunar. Slíkt fyrirkomulag dregur úr skilvirkni matsins og eykur kostnað og tíma vegna matsvinnunnar.

Samorka vill benda á að samræma má betur umfjöllun um umhverfisáhrif 2. mgr. og skilgreiningar á þeim skv. 3. gr. frumvarpsins.

10. gr. Athugun Skipulagsstofnunar

Í 5 mgr. segir: „Þeir skulu, ef tilefni er til, tilgreina hvað þarf að kanna frekar og benda á mögulegar mótvægisáðgerðir.“ Lögin gera ráð fyrir því að athugun Skipulagsstofnunar eigi að vera einn ferill en ekki endurtekningar. Að mati Samorku er því óheppilegt að eftir samráð og kynningar á fyrirhugaðri framkvæmd geti samráðsaðilar haldið áfram að gera kröfur um frekari rannsóknir. Mikilvægt er að matið fjalli um helstu áhrif framkvæmdar og ákvörðun sé byggð á þeim upplýsingum. Varast þarf að ráðist verði í of miklar og ítarlegar rannsóknir sem breyta vart meginniðurstöðu matsins. Hér mætti t.d. bæta við í lok 5. málsgreinar:

„ef sérstakt tilefni er til að mati Skipulagsstofnunar“

þannig að frekari rannsókn þrengdist.

11. gr. Úrskurður Skipulagsstofnunar

Helsta athugasemd Samorku við frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum snýr að úrskurði Skipulagsstofnunar. Þar er gert ráð fyrir að stofnunin geti úrskurðað framkvæmdina í ítarlegra mat. Það er skilningur Samorku að með matsáætlun sé verið að einfalda matsferlið á þann hátt að þegar í upphafi matsvinnunnar sé tekin ákvörðun um þá þætti sem þarf að rannsaka og skoða. Slíkt er gert í samvinnu við Skipulagsstofnun, umsagnaraðila og almenning. Matsáætlunin er því leiðbeinandi áætlun fyrir framkvæmdaraðila og aðra þá sem matinu tengjast. Með samráðinu hafa allir viðeigandi aðilar komið sínum skoðunum og álitum á framfæri. Með samþykki Skipulagsstofnunar á matsáætlun er þar með búið að staðfesta samkomulag um

hvernig matsvinnunni skuli háttað. Það er því að mati Samorku komnar forsendur fyrir því að sleppa þeim möguleika að úrskurða framkvæmd í frekara mat. Í Svíþjóð og Noregi er nauðsynlegt að vinna matsáætlun en þar er ekki unnt að úrskurða framkvæmd í frekara mat. Viðkomandi úrskurðaraðili getur óskað frekari upplýsinga um ákveðin atriði, en slíkt þarf ekki að fara í gegnum allan matsferilinn á ný. Það er mat Samorku að verði enn gert ráð fyrir ítarlegra mati sé verið að lengja matsferlið til muna og gera það óskilvirkara og dýrara en núverandi matsferill. Samorka leggur á það mikla áherslu að ekki verði um að ræða ítarlegra mat í nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum og telur það forsendu fyrir því að nýja matsferlið verði einfaldara og skilvirkara en nú er, án þess að draga úr gæðum matsskýrslna eða ábyrgð framkvæmdaraðila.

Í 5. mgr. segir: „Skipulagsstofnun er heimilt að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.”

Að mati Samorku ætti að standa:

“Skipulagsstofnun er heimilt í úrskurði sínum”

Ef þessu verður ekki breytt mætti túlka lagaákvæðið sem svo að stofnuninni væri heimilt að krefjast frekari rannsókna hvenær sem væri á matsferlinum ef eitthvað væri óljóst. Með breyttu orðalagi verður þetta ákvæði af hinu góða og raunar sjálfsagt. Jafnframt mætti bæta við eftirfarandi:

„Skal leyfisveitandi bera ábyrgð á því að slíkar rannsóknir séu gerðar og gera Skipulagsstofnun grein fyrir niðurstöðum þeirra.”

Samorka fagnar því að hægt verði að gera minniháttar breytingar á úrskurði Skipulagsstofnunar og telur þann sveigjanleika styrkja mat á umhverfisáhrifum.

Ákvæði til bráðabirgða

III.

Samorka fagnar því að kanna skuli hvort unnt sé að sameina og samræma ákvörðunarferli mats við leyfisveitingar fyrir einstakar framkvæmdir, sem mun án efa einfalda matsferlið til muna. Samorka væntir þess að verða þátttakendur í því starfi.

Viðauki I

2. grein

Í þessari grein er fjallað um jarðvarmavirkjanir. Hún er illskiljanleg og litið gert til að lagfæra hana frá fyrri lögum þó svo vitað væri að vandamál hafi komið upp um túlkun hennar í núgildandi lögum. Enn er fjallað um afl og orku án þess að því er virðist skilningur sé fyrir hendi við hvað er átt. Verulegur munur er á því hvort fjallað er um afl eða orku.

Til dæmis er grein í 2.i í viðaukanum sagt: „Jarðvarmavirkjanir með varmaafli 25 MW eða meiri að hráorku”.

Í þessu tilfelli væri rétt að tala um *hráafli* en ekki hráorku.

Í grein 2.ii er sagt: „Önnur *varmaorkuver* með 10MW uppsett *rafafli* eða meira”..

Samorka leggur til að greinin hljóði á eftirfarandi hátt:

Aðrar jarðgufuvirkjanir með 10 MW uppsett rafafli eða meira

22. grein

Samorka leggur til að skilgreindar verði vegalengdir fyrir matsskyldar loftlínur til flutnings á raforku, eins og þegar hefur verið gert við vegaframkvæmdir (1. Viðauki, grein 10. ii) þar sem Samorka telur ekki sýnt að flutningur á raforku valdi meira raski á umhverfinu en vegalagning. Grein 22 skal því hljóð á eftirfarandi hátt

Loflínur utan þéttbýlis til flutnings á raforku með 66kV spennu eða hærri og eru 10 km eða lengri. Sæstrengir til flutnings á raforku með 132 kV spennu eða hærri og eru 20 km eða lengri.

Viðauki II

2. grein

Í grein 2c er fjallað um djúpboranir. Þar er sagt í lið (i) „borun eftir jarðhita á lágghitasvæðum þar sem ölkeldur, laugar eða hverir eru á yfirborði.“ Ef um er að ræða jarðghitasvæði þá eru einhver þessara fyrirbrigða til staðar. Því ætti að vera óþarft að taka það fram. Aftur á móti getur verið átt við að þessi náttúruvirkirbrigði séu í næsta nágrenni. Þá ætti frekar að standa:

(i) „borun eftir jarðhita á lágghitasvæðum í næsta nágrenni við ölkeldur, laugar eða hverir á yfirborði.”

3. grein

Í grein 3a er fjallað um 2.500 kW hráorku. Rétt er tala um *hráafli* en ekki hráorku.

Í grein 3b kemur fram að flutningur á raforku með jarðstrengjum utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri og eru grafnir niður eða lagðir í stökk. Samorka gerir skýran greinarmun á plægingu og grefti. Ef sami skilningur er í lögunum á þessum þáttum höfum við ekki athugasemd við þennan lið.