

Sent til umhverfisráðsþingdál skv. beiðni formanns

Alþingi

Erindi nr. P 125/1999

komudagur 2-5-2000  
Gautaborg 30/1 2000

## Athugasemdir við Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum

Við undirrituð viljum gera eftirfarandi athugasemdir við Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum. Athugasemdirnar eru að miklu leyti byggðar á langri reynslu Svía af því gera umhverfismat og nota það við ákvarðanatöku. Það er sjálfsagt að nýta sér reynslu annarra þjóða í þessum málum til að koma í veg fyrir að við gerum sömu mistök og þær. Þannig er hægt að smíða góða og framsækna löggjöf sem gerir umhverfismatið að raunverulegu verkfæri við ákvarðanatöku.

Við gerð athugasemdanna var m.a. stuðst við tilskipun Evrópusambandsins 97/11/EC, sænsku umhverfislöggjöfina, handbókum um gerð umhverfismats, greinar m.a. í blöðum um það sem miður hefur farið við gerð og notkun umhverfismats og þá fyrirlestra sem við höfum hlýtt á um þessi mál.

Við undirrituð höfum stundað nám og störf í umhverfisfræðum í Svíþjóð undanfarin ár. Það ber að taka fram að hvorugt okkar er lögfræðimenntað þó svo að við höfum lært og notað umhverfislöggjöfina í námi og starfi.

Hér á eftir fer fyrst kafli um eiginleika góðrar löggjafar um mat á umhverfisáhrifum. Þar er tekið mið af langri reynslu Svía í þessum málum (sjá nánar í viðauka). Síðan koma athugasemdir okkar við Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir kallað Frumvarpið). Í viðauka er fjallað um markmið og eiginleika góðs umhverfismats og reynslu Svía.

### 1. Eiginleikar góðrar löggjafar um mat á umhverfisáhrifum:

Eftirfarandi eiginleikar góðrar löggjafar um mat á umhverfisáhrifum, byggjast á þeim skilyrðum sem þykja mikilvægust við gerð umhverfismats. Nánar er fjallað um þessi skilyrði í viðauka 1.

1. Löggjöfin kveði skýrt á um að umhverfismatið skuli gert strax á undirbúningsstigi áður en verkefnið er fastbundið við eina framkvæmd eða eina víska staðsetningu. Þátttaka almennings strax á þessu stigi skuli vera tryggð.
2. Umhverfismatið fjalli ekki um framkvæmdina heldur um **markmiðið** með framkvæmdinni (t.d. leysa samgönguvandamál, nýta orku landsins). Þannig er mun auðveldara að finna valmöguleika sem byggja á nýjum lausnum til að leysa sama vandamál.
3. Í löggjöf komi skýrt fram að í umhverfismatinu verði að koma fram hvaða raunhæfir möguleikar aðrir, svo sem ný tækni eða önnur staðsetning, séu fyrir hendi til að leysa viðkomandi vandamál. Þá valmöguleika eigi síðan að meta og bera saman við hvað gerist ef ekki verður framkvæmt (Núllmöguleikinn).
4. Í löggjöf sé kveðið á um að óháður aðili skuli fara yfir umhverfismatið og dæma hvort það uppfylli þær gæðakröfur sem til þess eru gerðar.
5. Umhverfismatið sýni heildarmynd framkvæmdarinnar þar með talið þætti sem yfirleitt eru ekki taldir til umhverfisatriða, svo sem heilbrigðismál, atvinnumál, félagslegir sem efnahagslegir þættir.
6. Í löggjöfinni séu gerðar þær kröfur til umhverfismatsins að mikilvægustu þættir matsins séu bornir saman á hlutlægan hátt og tekin sé afstaða til hvaða möguleikar séu færir og heppilegastir.

Annað sem töluvert hefur verið fjallað um er hvernig skilgreina skuli “framkvæmd” í lögnum. Hingað til hefur verið notuð hefðbundin skilgreining á hugtakinu framkvæmd sem þykir mjög þröng. Talað hefur verið um að í löggjöf framtíðarinnar þurfi að útvíkka hugtakið framkvæmd þannig að það nái einnig yfir stefnumótun sem getur haft umtalsverð umhverfisáhrif þó svo að ekki eigi sér stað raunveruleg framkvæmd (sjá viðauka 1).

### ***Athugasemdir við Frumvarpið:***

Það er ljóst að Frumvarpið er mun betra og skýrara en núverandi lög um mat á umhverfisáhrifum (nr. 63/1993). Áhersla er lögð á þátttöku almennings í ferlinu og kveðið skýrt á um rétt almennings í þeim efnum. Framkvæmdaraðili ber skv. frumvarpinu alla ábyrgð á umhverfismatinu og ber (næstum) allan kostnað af því. Þetta er eðlilegt og í samræmi við viðurkenndu alþjóðlegu regluna “Polluter Pay Principle”. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að meta umhverfisáhrif framkvæmda á sama svæði sameiginlega. Þetta er eðlilegt og jákvætt því að umhverfisáhrif framkvæmda á að meta með heildarmynd framkvæmdanna í huga. Jafnvel væri eðlilegt að meta sameiginlega tvær eða fleiri framkvæmdir sem eru á mismunandi svæðum en háðar hverri annarri.

Það er þó ýmislegt sem betur mætti fara. Ef Frumvarpið er borið saman við punkta 1-6 sem taldir eru upp í kaflanum hér að framan kemur í ljós að það vantar töluvert upp á að Frumvarpið geti talist fullnægjandi:

1. **Ekki nógu skýrt að umhverfismatið verði að koma inn strax á ákvörðunarstigi.** Aðeins er lauslega minnst á það í 8.gr. að tillaga um matsáætlun skuli berast Skipulagsstofnun eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er. Þetta þarf að vera enn skýrara.
2. **Ekki er minnst á að markmið framkvæmdar þurfi að koma fram í matsskýrslu né að gengið skuli út frá því við umhverfismatið (sbr. 9.gr).** Tillaga að orðalagi: (9.gr. 2. mgr.) “Í matsskýrslu skal tilgreina markmið með framkvæmd og þau áhrif, bein og óbein,...”. Einnig þarf að koma skýrt fram að gengið skuli út frá markmiðinu en ekki framkvæmdinni við val á öðrum möguleikum. Tillaga: (9.gr.2 mgr) “Ávallt skal gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma til að uppfylla markmið framkvæmdarinnar, umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman”.
3. **Í 9. gr er tekið fram að ávallt skuli gera grein fyrir öðrum valmöguleikum sem til greina komi, umhverfisáhrifum og þeirra og bera þá saman.** Þetta er gott en þyrfti e.t.v. að skýra enn frekar með því að tilgreina að valmöguleikar geti fjallað um aðra tækni, aðrar lausnir eða aðra staðsetningu sem geta uppfyllt markmið framkvæmdarinnar (ekki bara aðra staðsetningu, eins og flestum dettur í hug). Valmöguleikarnir skulu síðan bornir saman við það ástand ef ekki verður framkvæmt.
4. **Í Frumvarpinu er ekki minnst á að óháður aðili skuli fara yfir umhverfismatið og dæma hvort það uppfylli þær gæðakröfur sem til þess eru gerðar.** Þetta er mjög mikilvægt atriði. Samkvæmt frumvarpinu á Skipulagsstofnun að vera ráðgefandi aðili og úrskurðarvald. Skipulagsstofnun er ekki óháður aðili vegna ráðgjafahlutverk síns og því býður þetta heim hættunni á hagsmunaárekstrum. Það er sjálfsgagt að samráð sé haft við Skipulagsstofnun en hér er of langt gengið í þá átt að hún skuli vera ráðgefandi aðili og upplýsingamiðlari. Það er hlutverk annarra óháðra aðila á frjálsum markaði. Ekki er gert ráð fyrir að framkvæmdaraðili borgi fyrir hina ráðgefandi þjónustu Skipulagsstofnunar. Það er ekki í samræmi við “Polluter Pay Principle”. Samkvæmt Frumvarpinu á Skipulagsstofnun m.a. að leiðbeina framkvæmdaraðila um frekari vinnslu tillögu að matsáætlun (8.gr.). Skipulagsstofnun á einnig skv. Frumvarpinu að lýsa í úrskurði sínum helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við (11.gr). Þetta er til of mikils mælst. Skipulagsstofnun má hins vegar benda á mögulegar mótvægisáðgerðir og krefjast þess að framkvæmdaraðili kynni sér þær.
5. **Samkvæmt Frumvarpinu er þetta atriði vel uppfyllt. Gert er ráð fyrir að umhverfismatið nái einnig til efnahagslegra og félagslegra þátta. (8.gr).**
6. **Ekki er minnst á það að vega skuli saman hina mismunandi þætti matsins á hlutlægum hátt og afstaða tekin til hvaða leið sé best (sbr. 9. gr).**

**Auk þess viljum við nefna eftirfarandi atriði sem brýnt er að bæta úr:**

- A. Undanþáguréttur ráðherra ekki háður neinum skilyrðum.** Skv. 5. gr. er ráðherra heimilt að ákveða að tiltekin framkvæmd sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Það er óeðlilegt að ekki sé getið neinna skilyrða hér. Má undanskilja hvaða framkvæmd sem er? Í sænsku lögnum er talað um að þetta sé heimilt ef ætla má að umhverfisáhrif framkvæmdar séu minniháttar.
- B. Óskýrt hvernig umhverfismatið er notað við leyfisveitingu:** Í 16. gr er tekið fram að leyfisveitandi skuli taka tillit til úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum. Hvað þýðir það? Er hægt að fá leyfi fyrir framkvæmd ef lagst er gegn framkvæmd í úrskurðinum? Umhverfismatið á að nota eins aðrar umsagnir þ.e. nota sem grundvöll fyrir ákvarðanatöku ásamt öðrum athugasemdum sem upp kunna að koma. Það þarf að vera skýrt.
- C. Tími of naumur í sumum tilfellum:** Hér er átt við þann tíma sem Skipulagsstofnun er ætlaður í nokkrum tilfellum. Sem dæmi má nefna að Skipulagsstofnun hefur tvær vikur til að meta hvort matsskýrsla uppfylli kröfur og sé í samræmi við matsáætlun. Þetta er mjög naumur tími, einkum ef illa stendur á t.d. vegna lögbundinna frídaga. Við viljum einnig setja spurningarmerki við að tilgreina tímamörk svo nákvæmlega í lögnum. Það mætti hins vega kveða nánar um tímamörk í reglugerð sem er auðveldara að breyta ef tímamörk reynast óraunhæf.
- D. Sérstakrar heimildar krafist ef vinna á saman að starfsleyfi og umhverfismati** V. kafli 15 gr. 2 mgr: Þessi málsgrein er ekki í samræmi við markmið laganna um að stuðla skuli að samvinnu ýmissa aðila til að draga úr umhverfisáhrifum. Samkvæmt þessu þarf sérstakt leyfi frá Skipulagsstofnun til að vinna samtímis að umhverfismati og starfsleyfi skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það gefur augaleið út frá heildarmynd framkvæmdarinnar að það er eðlilegt að vinna að þessu samtímis og það á ekki að þurfa neina heimild til þess.
- E. Óskýrt hver refsíakvæðin eru.** Í 17. gr segir “og fer með eftirlitið samkvæmt hlutaðeigandi lögum”. Er víst að í hlutaðeigandi lögum sé nógu skýrt kveðið á um að eftirlitið taki til úrskurðar umhverfismatsins og að refsíakvæði þeirra nái yfir brot gegn úrskurðinum?
- F. Ýmis atriði í viðauka 2 eru ekki í samræmi við Evróputilskipun 97/11/EC.** Þetta vekur upp spurningar um hvers vegna svo sé ekki, einkum þegar um er að ræða vægari kröfur en getið er í tilskipun. Eftirtalin atriði eru ekki í samræmi við Evróputilskipun:
- Í mörgum punktum hefur verið bætt við “á verndarsvæðum”. Þetta er ekki í samræmi við Evróputilskipun 97/11/EC. Á hverju byggir þessi viðbót? Þetta eru veruleg breyting og minnkar kröfurnar talsvert. Þetta á við t.d. í punktum: 34. gr. p.1, 2, 6, 7, 9 og 10; 35.gr. p. 2, 3 og 4; 36. gr. p. 1 og 3
  - Í nokkrum punktum eru gefin upp stærðarmörk í Frumvarpinu þar sem engin stærðarmörk eru gefin upp í Evróputilskipuninni. Þetta á við um eftirfarandi punkta: 26. gr. p.1 (Efnistaka); 27. gr. p.1 (Iðjuver til framleiðslu á rafmagni, gufu og heitu vatni); 31.p. 8 (Fiskimjöls- og lýsisverksmiðjur) og 34. p.8 (Mannvirki til að verjast rofi á strandlengjum). Í athugasemdum við einstakar greinar í Frumvarpinu (bls. 31) er talað um að “Þar sem sett hafa verið stærðarmörk á framkvæmdir í 2. viðauka hefur verið gengið út frá

því að almennt megi gera ráð fyrir að viðkomandi tegundir framkvæmda neðan stærðarmarkanna hafi ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif". Hvernig hafa þessi stærðarmörk verið valin? Hvað er átt við með "almennt megi gera ráð fyrir".

- Í 34.gr., 2. viðauka, vantar þrjú punkta inn í miðað við Evróputilskipun, sem tengjast byggð mannvirkja í þéttbýli (t.d. iðnaðaruppbygging, byggðaðróun, samgöngumannvirki). Í athugasemdum er það rökstutt með því að þær falli undir skipulags- og byggingarlög. Við gerum ráð í þeim lögum séu gerðar sömu kröfur til umhverfismats.

Auk þessara athugasemda viljum við nefna að í löggjöf sem þessari væri framsækið að útvíkka hugtakið framkvæmd þannig að það næði einnig yfir stefnumótun sem hafa umtalsverð umhverfisáhrif (sbr. 3. gr. p. 3). Það gæti þó verið að slíkt ætti betur heima í annarri löggjöf s.s. skipulags- og byggingarlögum.

## Lokaorð

Það er margt ágætt sem fram kemur í Frumvarpinu en sumt af því er sett fram á óskýran hátt og því óvíst að það nái tilætluðum áhrifum. Þau atriði sem við teljum mikilvægast að bætt sé úr eru:

- að sett séu skilyrði fyrir undanþáguákvæðinu í 5. gr,
- að hlutverk Skipulagsstofnunar sé þrengt þannig að það sé ekki ráðgefandi og upplýsingamiðill heldur samráðsaðili,
- að skilgreina þurfi markmið framkvæmdar og gengið sé út frá því við umhverfismatið.
- að skýrt sé hvernig úrskurður umhverfismats hefur áhrif á leyfisveitingu og hvernig leyfisveitandi taki tillit til hans við ákvarðanatöku og
- að viðauka 2 verði breytt í samræmi við Evróputilskipun 97/11/EC einkum í þeim tilfellum þar sem hringurinn er þrengdur með því að bæta við "á verndarsvæðum" aftan við framkvæmd.

Því miður virðist sem Frumvarpið hafi verið samið til þess eins að uppfylla Evróputilskipun, en ekki vegna raunverulegs vilja til að gera umhverfismat að eðlilegum þætti í ákvarðanatöku um framkvæmdir á Íslandi. Frumvarpið inniheldur undanþáguákvæði og lagakröka sem minnka áhrif löggjafarinnar. Löggjöf sem þessi þarf að vera skýr og einföld. Frumvarpið er það því miður ekki.

Það er von okkar að þessar athugasemdir megi verða til þess að Frumvarpið verði bætt á þann hátt að við Íslendingar getum átt von á góðri, framsækinni og nothæfri löggjöf um mat á umhverfisáhrifum.

Virðingarfyllst

Birna Helgadóttir  
Finnur Sveinsson

# Viðauki 1

## **Markmið og eiginleikar umhverfismats – hvað getum við lært af Svíum?**

### **Markmið umhverfismats:**

Markmiðið með umhverfismati í Svíþjóð er almennt talið vera:

1. Umhverfismat skapar grundvöll fyrir ákvarðanatöku fyrir stefnumótun eða framkvæmdir. Markmiðið með notkun umhverfismatsins er að auka gæði þessara ákvarðana. Umhverfismatið á því ekki að gera laganna vegna heldur framkvæmdarinnar vegna.
2. Umhverfismat er ferill til að auka þekkingu á og þáttöku almennings í ákvarðanatöku

Takið eftir að hér er ekki bara talað um framkvæmdir í þröngum skilningi heldur nær hugtakið framkvæmd einnig yfir stefnumótun sem getur haft umtalsverð áhrif á umhverfið þó svo að ekki eigi sér stað raunveruleg framkvæmd.

Útskýring: Stefnumörkun á ákveðnum sviðum getur haft miklu meiri áhrif á umhverfið en einstakar framkvæmdir sem stefnumótunin segir til um. Þessu er best lýst með dæmi. Einstaka vegaf framkvæmdir fara yfirleitt í gegnum umhverfismat án verulegra erfiðleika. Ef hins vegar margar vegaf framkvæmdir eru hluti af fimm ára stefnumótun eða áætlun vegagerðarinnar þá ætti að sjálfsögðu að setja þessar vegaf framkvæmdir í samhengi. Því ætti að gera umhverfismat fyrir viðkomandi framkvæmdaráætlun auk þess sem hver og ein framkvæmd færi í sérstakt umhverfismat. Á það skal bent að við umhverfismat fyrir stefnumótun koma hnattræn og svæðisbundin umhverfisvandamál vel í ljós á meðan umhverfismatið fyrir sjálfa framkvæmdina leggur áherslu á mjög afmörkuð svæði.

### **Eiginleikar góðs umhverfismats og reynsla Svía:**

Eftirfarandi kafli er byggður á kenningum aðila sem hafa hvað mesta reynslu af því að vinna með löggjöf og umhverfismat. Samkvæmt þeim þarf vel framkvæmt umhverfismat að uppfylla sex skilyrði til þess að þjóna hlutverki sínu sem grundvöllur ákvarðanatöku ásamt að auka lýðræðislega þáttöku almennings. Skilyrðin eru:

#### **Ákvörðunarskilyrðið:**

Þar sem umhverfismat er grundvöllur ákvörðunartöku verður það að vera hluti af öllum ákvörðunarferlinum, frá hugmynd till framkvæmdar. Almennigur og aðrir hagsmunadilar eiga að vera þáttakendur strax við undirbúningsvinnuna áður en verkefnið er fastbundið við eina framkvæmd eða eina vissa staðsetningu.

Þetta skilyrði er sjaldan uppfyllt amk í Svíþjóð, þar sem umhverfismat er yfirleitt notað eftir á sem réttlætning á þeirri framkvæmd eða staðsetningu sem þegar hefur verið valin.

#### **Niðurstöðuskilyrðið:**

Ástæða framkvæmdarinnar verður að skilgreinast, þ.e. hvaða þörf er verið að uppfylla eða hvaða vandamál er verið að leysa með framkvæmdinni. Með því að láta umhverfismatið fjalla um markmiðið með framkvæmdinni í staðinn fyrir framkvæmdina er mun auðveldara að finna aðrar lausnir til að leysa sama vandamál. Dæmi um þetta er að vegur er ekki gerður vegarins vegna heldur til að leysa ákveðið umferðarvandamál. Umhverfismatið fjallar því um hvering leysa á umferðarvandamálið en ekki um veginn.

Þetta skilyrði er sjaldan uppfyllt í Svíþjóð. Þeir aðilar sem lengst eru komnir í gerð umhverfismats eru vegagerðin og sænsku jámbrautimar. Þar er þetta skilyrði yfirleitt alltaf uppfyllt.

#### **Skilyrði um valmöguleika:**

Í umhverfismatinu á að koma fram hvaða möguleikar, svo sem ný tækni eða önnur staðsetning, séu fyrir hendi til að leysa viðkomandi vandamál. Ef einhverjir af valmöguleikunum eru ekki með í umhverfismatinu þá þarf að gera grein fyrir af hverju svo er. Umhverfismat með einungis einn framkvæmdarmöguleika ber að vísa til baka og krefjast röksemdar af hverju aðrir valmöguleikar hafi ekki verið metnir. Alla valmöguleikana á síðan að bera saman við hvað gerist ef ekki verður farið í framkvæmdina (Núllmöguleikinn). Þetta er grundvöllurinn sem umhverfismatið hvílir á. Þess ber að geta að núllmöguleikinn felur ekki alltaf í sér óbreytt ástand. Í sumum tilfellum getur það haft veruleg umhverfisáhrif að framkvæma ekki. Sem dæmi má nefna virkjunarlón sem hugsanlega gæti stoppað landeyðingu.

Hér ber að varast aðalvalmöguleikinn sé borin saman við óraunhæfa valmöguleika bara til að val framkvæmdaraðilans líti betur út. Það hefur því miður orðið reynslan í Svíþjóð.

#### **Rannsóknarskilyrðið:**

Þar sem umhverfismat er undirlag fyrir ákvörðunartöku verður óháður aðili að fara yfir umhverfismatið og dæma hvort það uppfylli þær gæðakröfur sem til þess er hægt að gera.

Þetta skilyrði er uppfyllt í Svíþjóð.

#### **Áhrifaskilyrðið:**

Hugmyndin bakvið umhverfismat er oft óljós eða ruglandi þar sem hugtakið umhverfi nær yfir miklu fleiri þætti en margir gera ráð fyrir. Vel framkvæmt umhverfismat sýnir heildarmynd framkvæmdarinnar þar með talið þætti sem yfirleitt eru ekki taldir til umhverfisatriða, svo sem heilbrigðismál, atvinnumál, félagsleg og efnahagslegir þættir. Umhverfismatið þarf einnig að ná yfir öll stig framkvæmdarinnar þ.e. uppbygging, rekstur og niðurlögn.

Að umhverfismatið eigi að ná til svo margra þátta hefur verið gagnrýnt töluvert, aðallega af fólki innan umhverfisgeirans. Umhverfismál eru hinsvegar hluti af þjóðfélaginu eins og allt annað. Ef umhverfismatið sýnir heildarmynd og er samofið öðrum stærðum eins og efnahag og atvinnumálum getur það orðið eðlilegur þáttur við allar ákvarðanir.

#### **Matsskilyrðið:**

Mat á umhverfisáhrifum er oft mjög huglægt. Að meta mismunandi þætti eins og óspillta náttúru á móti atvinnustigi er mjög vandasamt. Sumir myndu kalla það að bera saman epli og appelsínur. Hins vegar er ljóst að þetta þarf að bera saman á einhvern máta, því að lokum er tekin ákvörðun um framkvæmd sem byggð er á umhverfismatinu.

Höfundar umhverfismats hafa það vandasama hlutverk að klæða huglægt mat í hlutlægan búning. Þeir eiga að meta saman ólíka þætti og dæma hvaða leið eða leiðir eru framkvæmanlegar. Höfundar umhverfismats eiga með öðrum orðum að taka afstöðu til hvaða leiðir þeir telji eða telji ekki heppilegar.

Höfundar umhverfismats hafa gagnrýnt þetta þar sem þeir telja sig ekki eiga að skipta sér af leyfisveitingum og þetta væru í raun pólitísk afskipti af þeirra hálfu. Aðrir segja þetta eðlilega kröfu þar sem höfundarnir séu þrátt fyrir allt þeir sem hafa besta þekkingu á viðkomandi framkvæmd. Höfundarnir eigi að meta það sem þeir eigi að meta og koma með ráðleggingar. Hafi leyfisveitandi eða stjórnálamenn aðra sýn á viðkomandi mál, þá er það bara allt í lagi.