

Alþingi  
Erindi nr. P 140/119  
komudagur 14.11.2011



Nefndasviðs Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 10. nóvember 2011

Tilvísun: 2011010068 /

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins á Íslandi.**

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, dags. 21. október 2011 var óskað eftir umsögn Skipulagsstofnunar um tillögu til þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins á Íslandi. Skipulagsstofnun fagnar áformum um eflingu græna hagkerfisins en vill koma með athugasemdir sérstaklega við 7. tl. þingsályktunartillögunnar um að ákvæði um kostnaðar- og ábatagreiningu verði bætt inn í lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, og lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og einnig gerir stofnunin athugasemdir við hugtakið „landsskipulagsstig”.

Varðandi 7. tl. þingsályktunartillögunnar, að þá er markmið ákvæðisins að tryggja að umhverfiskostnaður verði alltaf metinn til fjár áður en ráðist er í framkvæmdir. Skipulagsstofnun er meðvituð um tilvist aðferða til að meta til fjár þau náttúrulegu verðmæti sem glatast þegar ráðist er í framkvæmdir, svo sem kostnaðar-ábatagreiningu og skilyrt verðmætamat.

Skipulagsstofnun bendir á að ekki hefur skapast hefð fyrir því að beita slíkum aðferðum hérlendis við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, né umhverfismat áætlana.

Skipulagsstofnun telur nauðsynlegt að hugað sé að nokkrum mikilvægum þáttum áður en ákveðið verður að setja ákvæði um um kostnaðar- og ábatagreiningu í lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

Í fyrsta lagi er rétt að benda á dóm Hæstaréttar nr. 671/2008. Þar var m.a. tekist á um hvernig skilgreina bæri hugtakið *umhverfi* skv. j lið 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Þar er vísað til þess að hugtakið sé samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Hugtak þetta sé ekki afmarkað frekar í lögum nr. 106/2000 eða í lögskýringargögnum.

Í dóminum segir síðan orðrétt „*Við afmörkun þess verður á hinn bóginn að gæta að því að ráða má af athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til þessara laga, að þau hafi verið sett sökum þess að nauðsynlegt hafi þótt að metin yrðu umhverfisáhrif framkvæmda þar sem hætta*

væri á óbætanlegu eða verulegu tjóni á umhverfinu. Ætlunin með lögnum hafi verið að innleiða í landsrétt tilskipun Evrópusambandsins 97/11/EB um breytingu á tilskipun 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, en af henni höfðu eldri lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum tekið mið. Tilskipun 97/11/EB hafi verið reist á meginreglum sem mótast hafi á síðustu áratugum. Þetta séu varúðarreglan, sem feli í sér að umhverfið og náttúran en ekki framkvæmdirnar skuli njóta vafans, mengunarbótareglan um að sá sem mengi bæti fyrir það, reglan um verndarsjónarmið og reglan um að mengun sé upprætt við upptök. Af þessu og lista yfir matsskyldar framkvæmdir í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 má ráða að þeim sé fyrst og fremst ætlað að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda. Skýra verður skilgreininguna á hugtakinu umhverfi, sem áður var í j. lið 3. gr. laganna, með hliðsjón af þessum megintilgangi þeirra.“ Dómurinn kemst því að þeirri niðurstöðu að ákveðnir þættir sem séu grundvallarþættir í tilgangi og markmiði framkvæmdarinnar (stytting vegalengda og öryggi) geti ekki jafnframt talist sjálfstætt til afleiðinga slíkrar framkvæmdar, sem horft verði til við mat á umhverfisáhrifum hennar. Hins vegar mætti líta til þeirra við mat á því hvort veitt skuli leyfi fyrir henni, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 (nú 13. og 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010).

Í dóminum er fjallað um þau jákvæðu áhrif sem geta hlotist af styttingu vegalengda sem geti með ýmsu móti haft áhrif á aðstæður manna, samfélag þeirra, heilbrigði og atvinnu. Þessi atriði geti hins vegar ekki talist til umhverfisáhrifa í skilningi laga nr. 106/2000, þar sem þessi atriði séu tilgangur og markmið framkvæmdarinnar. Og eins og segir orðrétt í dóminum um lögin „enda ljóst af fyrrgreindum tilgangi laganna að þeim er einungis ætlað að taka til mats á afleiðingum framkvæmdar fyrir umhverfið en ekki á kostum hennar sjálfar og göllum. Verður þannig að líta svo á að þótt framkvæmd hafi í för með sér ávinning breyti það ekki umhverfisáhrifunum.“ Skipulagsstofnun telur í ljósi þessa dóms að það þurfi að skoða vel hvernig niðurstaða dómsins samræmist þeim hugmyndum um að setja inn ákvæði um kostnaðar- og ábatagreiningu í lög um mat á umhverfisáhrifum.

Verði ráðist í að setja inn ákvæði um kostnaðar- og ábatagreiningu í lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og umhverfismat áætlana nr. 105/2006, telur Skipulagsstofnunna nauðsynlegt að það þurfi að undirbúa vel. Undirbúningurinn yrði m.a. að fela í sér taka saman helstu kosti og galla kostnaðar- og ábatagreiningar, skoða hvernig aðferðafræðin er útfærð við mat á umhverfisáhrifum í öðrum löndum og hvernig hún gæti orðið hluti af málsmeðferð við mat umhverfisáhrifum skv. íslenskum lögum.

Þá þyrfti að meta hvort nægjanleg þekking sé til staðar hérlendis til þess að vinna slíkar kostnaðar- og ábatagreiningar og einnig þurfa menn að koma sér saman um sameiginlega aðferðafræði. Ljóst er að setja þarf reglur um þá aðferðafræði sem beita skuli og útfæra í reglugerð sem tæki gildi á sama tíma og breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um umhverfismat áætlana. Skipulagsstofnun bendir á að við mat á umhverfisáhrifum bæði framkvæmda og vegna mats á umhverfisáhrifum áætlana þarf að óska eftir umsögnum frá ákveðnum fagstofnunum, sem hafa sérþekkingu á ákveðnu sviði sem fjallað er um í matinu og yrði að ákveða hvaða fagstofnun yrði lögbundinn umsagnaraðili um hvernig staðið

sé að kostnaðar- og ábatagreiningu ákveðinnar framkvæmdar, en slíkt þarf að vera nauðsynlegt þannig að matið sé ekki lagt fram án faglegrar rýni og ábendinga.

Í kafla 3.3. um stoðkerfi atvinnulífsins er fjallað um „landsskipulagsstig“ og vísað í skipulagslög nr. 123/2010. Hið rétta er að í skipulagslögum er fjallað um „landsskipulagsstefnu“ og ætti að nota það hugtak. Í landsskipulagsstefnu samkvæmt III. kafla skipulagslaga eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Í sóknaráætlun 20/20 á síðan að samþætta landsskipulagsstefnu, byggðaáætlun o. fl. og samkvæmt tillögu til þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins á níu manna nefnd með fulltrúum þingflokka að kortleggja sóknarfæri íslensks atvinnulífs á sviði grænnar atvinnusköpunar og samþætta tillögur sínar við m.a. Velferð til framtíðar, Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða, 20/20 Sóknaráætlun og Byggðaáætlun.

Að mati Skipulagsstofnunar vantar almennt skýrari línur um gerð og innihald lögbundinna áætlana, málsmeðferð og framkvæmd þeirrar stefnu sem þar kemur fram. Til þess að skýra línur mætti fækka áætlunum, huga að því að sameina þær og gera það að skilyrði að í þeim sé sjálfbær þróun höfð að leiðarljósi og grænt hagkerfi. Slík sameinuð, samþætt áætlun fellur undir lögin um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 þar sem lögbundið kynningarferli gerir það að verkum að hægt verður að fylgja eftir markmiðum og skilyrðum um grænt hagkerfi.

Erna Hrönn Geirsdóttir  
Rut Kristinsdóttir  
Einar Jónsson