

Alþingi
Erindi nr. P 141/408
komudagur 7.11.2012

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



LANDVERND

31. október 2012

Efni: Hugmynd að nýrri grein í lög um mat á umhverfisáhrifum um fjármögnun á þátttöku félagasamtaka í ferli mats á umhverfisáhrifum.

87. mál

Flest félagasamtök á sviði umhverfis- og náttúruverndar á Íslandi skortir meira fjármagn til að geta sinnt hlutverkum sínum. Mörg félög hafa notið almennra rekstrarstyrkja frá Alþingi og umhverfisráðuneytinu á undanförunum árum og tókst að halda þeim styrkjum lítt skertum fyrstu árin eftir efnahagsþrengingarnar árið 2008, m.a. í tilfalli Landverndar (þó hér sé reyndar ekki tekið tillit til verðlagsbreytinga). Árið 2012 var hinsvegar rekstrarstyrkur Landverndar skertur um tæp 20% miðað við fyrri ár, eða sem nemur 1,5 milljónum króna.

Landvernd hefur flesta starfsmenn af þeim félagasamtökum sem vinna að náttúruvernd og umhverfismennt. Um umhverfismenntaverkefni hafa í sumum tilfellum verið gerðir sérstakir samningar við hið opinbera en í öðrum tilfellum sótt í ýmsa verkefnasjóði hjá opinberum aðilum og víðar. Almenn rekstrarfé til að sinna öðrum brýnum verkefnum hefur því miður verið af of skorum skammti til þess að Landvernd telji sig geta sinnt þeim nægilega vel. Þetta á ekki síst við um mál er tengjast umsögnum og athugasemdum við lagafrumvörp, þingsályktunartillögur, skipulagsmál sveitarfélaga (deili-, aðal- og svæðisskipulag), umhverfismat áætlaða og mat á umhverfisáhrifum, eftirfylgni vegna framkvæmda og starfsemi fyrirtækja og hins opinbera.

Á sama tíma hefur verið lögð æ ríkari áherslu í samfélaginu á þátttöku almennings og félagasamtaka í ákvörðunarferlum í umhverfismálum. Þetta hefur m.a. endurspeglast í nýrri löggjöf á undanförunum árum, t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlaða, við innleiðingu Árósasamningsins, en einnig í breyttum viðhorfum til samræðustjórn mála almenn. Á sama tíma og Landvernd fagnar þessari þróun, hafa samtökin hreinlega hvorki getu né mannað til að sinna þessum málum svo vel sé.

Það er því mikilvægt að leita sem flestra leiða til að styrkja fjárhagslegt bofmagn félagasamtaka til að sinna auknu hlutverki hvað varðar þátttöku í ákvarðanatöku er varðar umhverfis- og náttúruvernd í samfélaginu. Með þessu bréfi sendir Landvernd umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis tillögu sína að stofnun styrktarsjóðs fyrir félagasamtök í tengslum við framkvæmdir sem heyra undir mat á umhverfisáhrifum og hvetur nefndina til að taka hana til skoðunar við afgreiðslu sína á frumvarpi um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem nefndin fjallar nú um.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson

framkvæmdastjóri



Stofnun sjóðs fyrir félagasamtök á svíði náttúruverndar til að efla MÁU ferlið

Landvernd leggur hér fram tillögu að stofnun styrktarsjóðs fyrir félagasamtök á svíði náttúruverndar vegna aðkomu þeirra að ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög 106/2000.

Lagabreyting og mögulegt fyrirkomulag

Sett verði inn ný lagagrein í lög nr. 106/2000 sem kveði á um að ákveðin prósentu af kostnaði framkvæmdaaðila vegna mats á umhverfisáhrifum renni í sjóð sem félagasamtök á svíði náttúruverndar geti sótt um styrki til. Landvernd telur að annað hvort eigi Skipulagsstofnun að annast vörslu, umsýslu og greiðslur úr sjóðnum, líkt og stofnunin gerir með Skipulagssjóð¹ eða að ráðherra skipi sjóðnum stjórn til þeirra verka. Í slíkri stjórn sætu aðilar óháðir framkvæmdaaðilum jafnt sem félagasamtökum. Ráðherra kveði svo nánar á um í reglugerð um starfsreglur sjóðsins og mótun reglna um umsóknir og úthlutun styrkja úr honum.

Rökstuðningur

Í flestum löndum er mikil áhersla á þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum^{2,3}. Svo er einnig í íslensku löggjöfinni en tvær undirgreinar markmiða laganna kveða einmitt á um þetta. Önnur fjallar um samvinnu hagsmunaaðila og annarra sem láta sig mál varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og hin um aðkomu almennings í formi athugasemda og upplýsinga áður en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir. Þetta eru mikilvæg atriði, en því miður skortir félagasamtök oft fjármagn, mannafla og getu til að nýta sér þessi réttindi. Þetta á við um mörg önnur mál, m.a. réttindi félagasamtaka sem tengjast ákvæðum í upptöku Árósasamningsins á Íslandi⁴.

Með því að auka möguleika félagasamtaka á því að taka þátt í ferli mats á umhverfisáhrifum er líklegra að hægt sé að ná fram ofangreindum markmiðum laganna. Framlag félagasamtaka er afar mikilvægt í þessu ferli sem fulltrúar ákveðins hóps almennings. Þá gegna þau mikilvægu aðhalds- og eftirlitshlutverki. Oft hafa félagasamtök góð tengsl við heimafólk og geta aðstoðað það við að koma á framfæri mikilvægum upplýsingum um staðhætti sem áhrif geta haft á niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum. Alltbeinist þetta að því að sem flest áhrif framkvæmdar séu ljós og stuðlar þannig að sem upplýstastri ákvarðanatöku.

¹ Lagasafn (útgáfa 140b) – Íslensk iög 11. september 2012, nr. 123/2010, Skipulagslög.

² Wood, C.M. (2003). *A Comparative Review. Environmental Impact Assessment*. Second edition. Pearson Education Limited, Malaysia. 405 bls.

³ Glasson, J., Therivel, R. og Chadwick, A. 2005. *Introduction to environmental impact assessment*. 3rd Edition. Routledge, Taylor & Francis Group, London. 423 bls.

⁴ Guðmundur Ingi Guðbrandsson. 2012. *Réttindi eru eitt – getan til að sækja þau er annað*. Fyrirlestur á málþingi umhverfisráðuneytisins: Árósasamningurinn – tæki til áhrifa í Þjóðminjasafninu 30. maí 2012.

Framkvæmdaaðilar⁵ hafa ítrekað kvartað yfir því að aðkoma félagasamtaka og almennings sé oftast á síðustu stigum í ferli mats á umhverfisáhrifum og þá sé erfiðara að koma á móts við kröfur þeirra. Með því að auka fjármagn og getu félagasamtaka, ættu þau að geta tekið virkari þátt í öllu ferlinu, ekki síst á fyrri stigum, en einnig við eftirlit eftir að framkvæmdum lýkur.

Með því að stofna sjóð sem þennan væri lögð áhersla á að jafna möguleika hinna ýmsu félagasamtaka til að sækja fjármagn til verkefna tengdum mati á umhverfisáhrifum, þannig að þau sætu við sama borð. Þau gætu einnig í sumum tilvikum sótt sameiginlega um fjármagn, sérlega ef um stórar framkvæmdir væri að ræða.

Hvernig verkefni gæti sjóðurinn styrkt?

Úfæra þyrfti vel hvers konar verkefni væri hægt að sækja um fjármagn til að vinna, en stjórn Landverndar leggur til að þeim yrði skipt í tvennt:

1) Rekstrarstyrkir vegna þátttöku í ferli mats á umhverfisáhrifum

Fjármagn yrði notað til að greiða laun,skrifstofukostnað og ferðakostnað sem hlytist af virkari þátttöku félagasamtaka í ferli MÁU. Verkefni sem unnin væru fyrir rekstrarfé væru umsagnir, athugasemdir og kærur varðandi:

- Ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda.
- Matsáætlanir.
- Frummatsskýrslur.

Þetta form á styrkjum væri líklegra til að vera praktískara heldur en ef sækja þyrfti um fjármagn sérstaklega fyrir hverja einustu umsögn. Hinsvegar þyrfti að móta skýrar reglur um skilyrði fyrir rekstrarstyrkjum og eftirlit með notkun þeirra svo sanngirni yrði gætt í úthlutun. Ein leið væri að miða við fjölda verkefna og umfang þeirrar starfsemi sem félagasamtök verja í vinnu sem þessa. Önnur leið væri að greidd yrði ákveðin prósentu af kostnaði sem hlýst af vinnu félagasamtaka að einstökum verkefnum úr styrktarsjóðnum, líkt og Skipulagssjóður greiðir helming kostnaðar við gerð svæðis- og aðalskipulags á móti sveitarfélögum.

2) Styrkir til einstakra verkefna

Styrkir yrðu veittir til sérstakra verkefna sem nýttust við gerð mats á umhverfisáhrifum, til rannsókna á einstökum þáttum ákveðinna framkvæmda eða til verkefna sem hefðu almennari skírskotun til eflingar og þróunar MÁU kerfisins. Sem dæmi má nefna:

- Rannsóknir til að bæta við þekkingu sem gæti skýrt betur umhverfisáhrif framkvæmda, t.d. áhrif sem ekki sáust fyrir eða áhrif þátta þar sem óvissa er mikil.

⁵ Árni Jón Elíasson. 2012. Undirbúningur orkuflutningsmannvirkja á vegum Landsnets. Er ferli mats á umhverfisáhrifum að ná þeim tilgangi sínum að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda? Fyrirlestur á málþingi Skipulagsstofnunar um MÁU 24. apríl 2012.

- Rannsóknir á þáttum þar sem niðurstaða umhverfismats er umdeild (félagasamtök gætu þá t.d. keypt utanaðkomandi sérfræðinga til að vinna slíka vinnu til að styrkja hlutleysi í rannsóknum).
- Eftirlit með einstökum framkvæmdum á meðan á þeim stendur og áhrifum þeirra eftir að þeim lýkur. Þetta gæti verið í formi almenns eftirlits en einnig rannsókna á því hvort spád áhrif framkvæmda hafi gengið eftir eða hvort mótvægisáðgerðir hafi skilað tilætluðum árangri. Afar fáar slíkar rannsóknir hafa verið gerðar hérlendis⁶⁷⁸.
- Stærri kærur vegna þátta sem tengjast mati á umhverfisáhrifum.

Fordæmi

Í 17. grein skipulagslaga nr. 197/2010⁹ er kveðið á um sérstakt skipulagsgjald sem ætlað er að standa straum af kostnaði við gerð aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsókna á sviði skipulagsmála. Gjaldið er innheimt af mannvirkjum og rennur í Skipulagssjóð. Skipulagsstofnun annast vörslu sjóðsins og greiðslur úr honum.

Landvernd bendir umhverfis- og samgöngunefnd á að líta mætti m.a. til þessa sjóðar við nánari útfærslu þessarar hugmyndar.

Lokaorð

Með þessari tillögu sem hér er sett fram reynir Landvernd að leita leiða til að auka fjárhagslega og þar með almenna getu félagasamtaka til að taka þátt í ferli mats á umhverfisáhrifum. Þá mætti skoða í framhaldinu hvort svipað gjald rynni í umræddan styrktarsjóð vegna umhverfismats áætlana og vegna gerðar skipulagsáætlana.

Það er von stjórnar samtakanna að nefndin taki vel í þessar tillögur og stjórnin býður fram krafta samtakanna til að vinna nánar að þessu máli með nefndinni.

⁶ Guðmundur Ingi Guðbrandsson o.fl. 2012. *Hvað er að marka spár og mótvægisáðgerðir í mati á umhverfisáhrifum? Sannprófun umhverfisáhrifa og efnda við Sultartangalínu 3*. Háskóli Íslands, Stofnun Sæmundar fróða, 104 bls.

⁷ Katrín Sóley Bjarnadóttir. 2010. *Sannprófun á skilyrðum Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda á árunum 2000-2006*. Meistararitgerð, Líf- og umhverfisvísindadeild, Háskóli Íslands, 28 bls.

⁸ VSÓ Ráðgjöf. 2011. *Lyngdalsheiðarvegur. Eftirfylgni og sannprófun vegna mats á umhverfisáhrifum*. Unnið af VSÓ Ráðgjöf fyrir Vegagerðina. 38 bls.

⁹ Lagasafn (útgáfa 140b) – Íslensk lög 11. september 2012, nr. 123/2010, Skipulagsiög.

