

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
b.t. nefndasviðs

**Sent í tölvupósti: nefndasvid@althingi.is**

*Reykjavík, 6. maí 2018*

**Umsögn Landverndar um 467. mál á 148. löggjafarþing 2017–2018: Mat á umhverfisáhrifum.**

Landvernd vísar til tölvupósts frá nefndasviði frá 20. apríl s.l. þar sem óskað var umsagnar samtakanna um ofangreint frumvarp. Þakka samtökin þann viðbótarfrest sem veittur var til að skila umsögninni.

Landvernd hefur undanfarin ár bent á brýna nauðsyn þess að endurskoða í heild sinni lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum tiltekinna framkvæmda. Reynsla samtakanna, sem sjálfsagt eru sá aðili sem oftast hefur átt aðild að málum er varða framkvæmdir er undir lögin falla, sýnir að slík endurskoðun er aðkallandi. Hefur ráðherra umhverfismála enda boðað að slík endurskoðun hefjist á yfirstandandi ári. Er það vonum seinna að mati samtakanna og hvetja þau umhverfis- og samgöngunefnd til þess að ákveða að slíkri heildarendurskoðun verði hraðað.

Tilfni frumvarpsins er Evróputilskipun sem sett var árið 2014, en með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 117/2015 frá 30. apríl 2015 var samþykkt að fella inn í EES samninginn tilskipun 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014 um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um umhverfismat tiltekinna framkvæmda. Tók þessi breyting á EES samningnum gildi 1. janúar 2016.

Því miður hefur ekki að öllu leyti tekist vel til að semja innleiðingarfrumvarpið, sem talið er nauðsynlegt að samþykkja á þessu þingi, án heildarendurskoðunar, en eitt ár er nú síðan allir frestir runnu út til innleiðingar tilskipunarinnar í aðildarríkjum EES samningsins.

Hér fyrir neðan verður getið tveggja meginágalla frumvarpsins að mati Landverndar, sem að öðru leyti er að ýmsu leyti til bóta að því er lýtur því að uppfylla ákvæði tilskipunarinnar. Leggur Landvernd fram tvær breytingartillögur við frumvarpið, en þær varða skilgreiningu umhverfismats og tengsl álits Skipulagsstofnunar og ákvörðunar um leyfisveitingar, það er gildi hins fyrrnefnda þegar ákvörðun er tekin.

Aðrar lagabætur sem nauðsynlegar eru, bíða heildarendurskoðunar löggjafar um mat á umhverfisáhrifum.

## I

### Hugtaksskilgreining umhverfismats

Í tilskipun 2014/52/ESB er það nýmæli að finna að hugtakið umhverfismat er skilgreint. Þessi skilgreining hefur ekki skilað sér að öllu leyti í frumvarp umhverfisráðherra. Hér er átt við lokastig umhverfismats, en með 1. gr. breytingartilskipunarinnar er það skýrt að það er sjálf ákvörðunin um hvort leyfi skuli veitt. Samkvæmt íslenskum lögum hefur sú ákvörðun verið á hendi annars stjórnvalds en Skipulagsstofnunar frá því lögum nr. 106/2000 var breytt með lögum nr. 74/2005. Skilgreining frumvarpsins er ekki í fullu samræmi við hina nýju skilgreiningu tilskipunarinnar.

Landvernd leggur til eftirfarandi orðalags- og efnisbreytingu á 3. gr. frumvarpsins (breytingartillaga er feitletruð):

- a. (4. gr. a) **Málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum.**  
**Málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum felst í:**
  - a. gerð og afgreiðslu matsáætlunar,
  - b. gerð frummatsskýrslu framkvæmdaraðila,
  - c. kynningu og samráði um frummatsskýrslu við umsagnaraðila og almenning á Íslandi og eftir því sem við á yfir landamæri,
  - d. gerð matsskýrslu framkvæmdaraðila,
  - e. athugun Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila og álit hennar á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar, **eigin viðbótarrannsókn ef við á,** og
  - f. **ákvörðun um leyfisveitingu, sem álit Skipulagsstofnunar hefur verið felld inn í.**

Rökin fyrir ofangreindri tillögu Landverndar varðandi f-lið, líkt og fyrir hinu nýja ákvæði tilskipunarinnar, er að til þess að tilgangi umhverfismat framkvæmda verði náð þarf að líta á málsmeðferðina sem eina heild frá upphafi hennar. Skýrt þarf að vera að leyfisveitingin sjálf (eða höfnun leyfis) sé hluti málsmeðferðarinnar, en ekki aðskilin frá henni. Orðalag frumvarpsins er ekki nægilega skýrt að þessu leyti. Með vísan til hinnar nýju skilgreiningar tilskipunarinnar á umhverfismati verður að gera þá kröfu að íslensk lög tryggi að litið sé á álit Skipulagsstofnunar sem hluta af sambættri málsmeðferð um leyfi eða sé beinlínis felld inn í ákvörðun um leyfisveitingu, sbr. einnig 21. málsgrein aðfararorða tilskipunar 2014/52/ESB, þar sem segir, í opinberri íslenski þýðingu: “.....getur sú rökstudda niðurstaða lögbæra yfirvaldsins [hér: Skipulagsstofnunar] verið hluti af sambættri málsmeðferð um leyfi til framkvæmda eða verið tekin upp í aðra bindandi ákvörðun sem krafist er [þ.e. leyfisveiting] til að farið sé að markmiðum

þessarar tilskipunar”<sup>1</sup> (undirstrikun Landverndar). Fjöldi mála hefur komið upp hér á landi undanfarin ár þar sem framkvæmdaraðilar, leyfisveitendur og jafnvel æðri stjórnvöld hafa gengið út frá því að umhverfismati beinlínis ljúki með áliti Skipulagsstofnunar og þar með hafa þessir aðilar, iðulega ranglega, talið málið í höfn strax á því stigi og að leyfisveitingin sé óháð áliti Skipulagsstofnunar. Hefur þetta m.a. ýtt undir margháttadan misskilning í opinberri umræðu einnig og jafnvel þannig að samtök líkt og Landvernd séu ranglega sökuð um að nýta ekki rétt til þess að bera ákvarðanir varðandi umhverfismat undir æðri stjórnvöld fyrr en “seint í ferlinu”. Mikilvægt er að lög endurspegli það að umhverfismati lýkur ekki fyrr en við ákvörðun um að hvort veita skuli leyfi, og að álit Skipulagsstofnunar og ákvörðun um leyfi eru hvorutveggja hluti af sömu málsmeðferðinni.

Þá er ekki í frumvarpi umhverfisráðherra, líkt og hin nýja skilgreining umhverfismats sem tilskipun 2014/52/ESB mælir fyrir um, tekið upp í skilgreiningu að um eigin rannsókn Skipulagsstofnunar geti verið að ræða. Því eru einnig lagðar til framangreindar breytingar á frumvarpinu í e-lið, til samræmis við efni tilskipunarinnar.

## II

### Hæfilegur tími og gildi álits við ákvörðun um leyfisveitingu

Varðandi álit Skipulagsstofnunar og leyfisveitingar, málshraða og samspil þessarra þátta umhverfismats, leggur Landvernd einnig til við umhverfis- og samgöngunefnd að frumvarpi umhverfisráðherra verði breytt í meðförum Alþingis með eftirfarandi hætti:

1. 11. gr. frumvarpsins orðist svo:

**12. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:**

*Umsókn um leyfi til framkvæmdar*

Framkvæmdaraðili skal sækja um leyfi til framkvæmdar án ástæðulauss dráttar frá því að álit skv. 11. gr. lá fyrir.

EÐA

**12. gr. laganna fellur niður.**

2. Í 12. gr. frumvarpsins bætist eftirfarandi málslíður aftan við 1. mgr. a-lið:

**Leyfisveitandi skal fullvissa sig um að álitið sé enn í fullu gildi.**

Skilvirk ákvarðanatoka þar sem málsmeðferð tekur hæfilegan tíma allt eftir eðli og umfangi framkvæmdar, án þess að ógnað sé skilvirkri þátttöku almennings, aðgangi

<sup>1</sup> <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2015-is/su-nr-34-is-18-06-2015.pdf>

að réttarkerfinu og verndun umhverfisins, er eitt af markmiðum með setningu tilskipunar 2014/52/ESB, sbr. 36. málsgrein fororða hennar.

Með hliðsjón af þessu er eðlilegt að mati Landverndar að framkvæmdaraðila verði gert að leggja fram leyfisbeiðni sína án ástæðulauss dráttar, þannig að sem minnstar líkur séu á að álit Skipulagsstofnunar verði ekki úrelt áður en kemur til ákvörðunar um leyfisveitingu. Telji umhverfis- og samgöngunefnd ekki fært að setja slíkt ákvæði í 12. gr. laganna leggur Landvernd til að ákvæðið verði einfaldlega felld úr gildi og ekkert komi í stað þess. Ákvæðið á ekki lengur við, eins og hér verður rakið.

Ljóst er af athugasemdum sem þegar hafa borist umhverfis- og samgöngunefnd frá Vegagerðinni og frá Landsneti að þessum framkvæmdaraðilum hugnast ekki að lágmarks-“gildistími” álits Skipulagsstofnunar verði færður úr tíu árum í fimm líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpi umhverfisráðherra. Gegn því færa þessir aðilar einkum þau rök að þessi breyting sé ekki nauðsynleg og að lengri tíma en fimm ár þurfi iðulega til þess að fjármagna og ljúka verkhönnun framkvæmda þeirra. Þessi sjónarmið byggjast á þeim misskilningi, að mati Landverndar, að slík verk geti ekki farið fram samhliða málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum. Sömu aðilar hafa einnig borið fram þær röksemdir gegn tilgreindum “gildistíma” álits Skipulagsstofnunar að samningar við landeigendur og eftir atvikum eignarnám geti tekið lengri tíma en þau fimm ár sem lögð eru til af ráðherra að álituð “gildi”. Landvernd sér ekki að þau sjónarmið eigi rétt á sér, enda hljóti slíkt að eiga sér stað þegar umhverfismati er lokið, það er þegar veitt hafi verið leyfi fyrir framkvæmdunum, enda geti varla talist forsendur til slíkra samninga eða krafna fyrir.

Landvernd lítur á þetta á annan hátt en bæði er gert í frumvarpi umhverfisráðherra og í framangreindum umsögnum framkvæmdaraðilanna, og telur að hvorki gildandi lög, sem hinir tilgreindu framkvæmdaraðilar vilja halda í að því leyti sem hér áhrærir, né frumvarpið standist tilskipun 2011/92/ESB með síðari breytingum.

Leyfisveitandi verður nú skv. nýrri 8. gr. a skv. tilskipun 2014/52/ESB að ganga úr skugga um að álit Skipulagsstofnunar sem lögbærs yfirvalds í skilningi tilskipunarinnar sé enn í fullu gildi (e. **up to date**) áður en hann tekur ákvörðun um leyfisveitingu. Hið nýja ákvæði, þ.e. 6. mgr. 8. gr. a hljóðar svo í opinberri ískenskri þýðingu (feitletrun Landverndar):

**Lögbæra yfirvaldið skal, þegar það tekur ákvörðun um að veita leyfi fyrir framkvæmdum, fullvissa sig um að rökstudda niðurstaðan, sem um getur í iv. lið g-liðar 2. mgr. 1. gr., eða ákvarðanirnar, sem um getur í 3. mgr. þessarar greinar, séu í fullu gildi. Í þeim tilgangi geta aðildarríkin sett tímamörk fyrir gildi rökstuddu niðurstöðunnar, sem um getur í iv. lið g-liðar 2. mgr. 1. gr., eða þær ákvarðanir sem um getur í 3. mgr. þessarar greinar.“**

Skylda leyfisveitanda skv. fyrri málslið ákvæðisins er til staðar hvort sem álit Skipulagsstofnunar var gefið fyrir einu ári eða ellefu. Fer það eftir atvikum í hverju máli hvort sérstök ástæða er til að ætla að álitid byggi á forsendum sem ekki eru lengur til staðar. Með því að koma í veg fyrir að leyfisveitandi geti að lögum sinnt þessari skyldu sinni, í tilvikum þar sem álitid væri gefið fyrir innan við fimm árum síðan, myndi frumvarpið, yrði það að lögum óbreytt, brjóta gegn hinu tilgreinda ákvæði tilskipunarinnar að mati Landverndar þar sem það gengi gegn markmiði ákvæðisins. Samanburðarskýring á fyrri og síðari málslið 6. mgr. 8. gr. a leiðir að mati Landverndar einnig til þeirrar niðurstöðu að ákvæði sem setti lágmarksgildistíma á álit, en ekki hámarks, gæti ekki talist rétt innleiðing á tilskipun 2014/52/ESB.

Landvernd bendir á, að um afar takmarkaðan málafjölda er að ræða árlega þar sem Skipulagsstofnun gefur út álit í skv. lögum nr. 106/2000. Fjöldi málanna var sjö á síðastliðnu ári, fimm árið áður og fjögur árið 2015. Málin voru fimm árið 2014, níu árið 2013 og fjögur árið 2012. Það sem af er ári hefur stofnunin aðeins gefið út eitt álit skv. lögnum; í máli um Hvammsvirkjun. Það eru að mati Landverndar ekki rök til að halda því fram að það sé einhver sérstök eða óeðlileg stjórnsýsluleg byrði á þá aðila sem gefa út leyfi til framkvæmda sem lögin taka til, að skoða í hvert sinn hvort það álit Skipulagsstofnunar sem fyrir liggur sé ekki orðið úrelt. Leggja samtökin til að tilskipun 2014/52/ESB sé innleidd að þessu leyti með því að kveða á um skylduna, líkt og fyrri málsliður 6. mgr. 8. gr. a tilskipunarinnar mælir fyrir um, og fellt verði alfarið úr lögum núgildandi lagaákvæði sem ekki á lengur við og fjallar um “gildistíma” álits.

Landvernd þykir rétt að benda á að hið nýja ákvæði tilskipunar 2014/52/ESB tengist með beinum hætti bæði 5. mgr. 8. gr. a og 36. málsgreinar fororða hennar, þar sem segir í opinberri íslenskri þýðingu (feitletrun er Landverndar):

Til að hvetja til skilvirkari ákvarðanatöku og auka réttarvissu ættu aðildarríkin að sjá til þess að **hin ýmsu skref í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda séu framkvæmd innan hæfilegs tíma, sem veltur á eðli framkvæmdarinnar, hversu flókin hún er, staðsetningu hennar og stærð**. Slík tímamörk ættu í engum tilvikum að ógna skilvirkri þátttöku almennings, aðgangi að réttarkerfinu og því að það náist mikil gæði í verndun umhverfisins, einkum þau sem rekja má til löggjafar Sambandsins um umhverfið annarrar en þessarar tilskipunar.

Með því að setja allar framkvæmdir sem eiga undir lög nr. 106/2000 undir einn hatt eins og lagt er til í frumvarpi umhverfisráðherra, er gengið þvert á sjónarmið um að hæfilegur tími til málsmeðferðar skuli fara eftir eðli framkvæmdar, hversu flókin hún er, staðsetningu hennar og stærð, en slík sjónarmið búa að baki hinum nýju ákvæðum í 5. og 6. mgr. 8. gr. a í tilskipun 2014/52/ESB, sem frumvarpið á að innleiða.

Aðildarríki EES samningsins hafa hafa ekki svigrúm um hvort þau innleiða fyrri málslið 6. mgr. 8. gr. a tilskipunar 2014/52/ESB. Þeim er skylt að gera það. Þau hafa hinsvegar svigrúm að því er tekur til síðari málsliðarins, um tímamörk, en augljóst er af tilgangi ákvæðisins að slíkt svigrúm getur ekki náð út fyrir það markmið fyrri málsliðarins og 36. málsliðar fororða tilskipunarinnar að málsmeðferðartími sé hæfilegur og tryggt sé að álit yfirvalds sé ekki úrelt þegar ákvörðun er tekin um leyfisveitingu.

Landvernd bendir í þessu sambandi einnig á að hvergi í öðrum Evrópulöndum, að undanteknu Póllandi, er svo kunnugt sé gildistími á álit stjórnsvalds á matsskýrslu framkvæmdaraðila. Ekki er heldur bent á slík fordæmi í athugasemdum með framlögðu frumvarpi. Það er jafnan svo að sama yfirvald gefur út álit á matsskýrslu og veitir leyfi.

Þá bendir Landvernd á, að uppruni ákvæðis um gildistíma í íslenskum umhverfismatslögum er frá þeim tíma er um var að ræða bindandi ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd skyldi heimil. Eðli niðurstöðu stofnunarinnar var hinsvegar breytt með gildistöku laga nr. 74/2005 er breyttu lögum nr. 106/2000 og áður voru nefnd. Við það tækifæri var hinsvegar umræddu ákvæði 12. gr. laganna ekki breytt en ekki er kunnugt um ástæður þess að svo var ekki gert. Að mati Landverndar á ákvæðið ekki lengur við þar sem álit Skipulagsstofnunar er ekki lengur bindandi ákvörðun, ekki stjórnsvaldsákvörðun í skilningi íslenskra laga og ekki kæránleg ákvörðun í skilningi lag nr. 130/2011. Landvernd hafnar því að kveðið sé á um upphaf eða lok “gildistíma” álits sem ekki er kæránleg athöfn samkvæmt síðastgreindu lögnum, ekki er unnt að bera hana undir dómstóla og hún ekki er ákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga.

Framangreint er í samræmi við ályktun aðalfundar Landverndar frá fyrra mánuði um þetta efni.

Virðingarfyllst,  
f.h. Landverndar,

Auður Magnúsdóttir  
framkvæmdastjóri

Hjálagt:  
Ályktun aðalfundar Landverndar 2018.

## Ályktun aðalfundar Landverndar 30. apríl 2018

### *Heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum*

*Aðalfundur Landverndar 2018 skorar á umhverfis- og auðlindaráðherra að hlutast til um að við þá heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum sem hann hefur boðað að hefjist á árinu 2018 og við nauðsynlega endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum áætlana og tilheyrandi breytingar á skipulagslögum verði lögð áhersla á eftirfarandi: Að umhverfismat verði unnið af sjálfstæðum aðila sem ekki hefur hagsmunatengsl við framkvæmdaraðila eða stjórnvald í áætlanagerð, að Skipulagsstofnun fái á nýjan leik vald til að taka bindandi ákvörðun um hvort heimila eigi tiltekna framkvæmd, vegna áhrifa hennar á umhverfið, og að aðkoma almennings og samtaka hans á fyrstu stigum ákvarðanatöku verði tryggð í samræmi við Árósasamninginn.*

### **Greinargerð**

Viðbrögð framkvæmdaraðila og leyfisveitanda við nýlegu álit Skipulagsstofnunar á áhrifum Hvammsvirkjunar í Þjórsá á landslag og ferðamennsku afhjúpar alvarlegar brotalamir á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þótt Skipulagsstofnun mæti áhrif Hvammsvirkjunar á landslag verulega neikvæð og áhrif á útivist og ferðaþjónustu talsvert neikvæð lýstu bæði forstjóri Landsvirkjunar og oddviti sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps því yfir í fjölmiðlum að álitid haggaði í engu áformum um byggingu virkjunarinnar. Þá varð forstjóri Landsvirkjunar uppvís að því að leggja fram matskýrslu sem hann vissi að fegraði áhrif framkvæmdarinnar á þætti sem metnir voru. Í matskýrslunni er talað um óveruleg til talsverð áhrif framkvæmdarinnar á landslag og ásýnd svæðisins en í útvarpsviðtali á RÚV (14. mars 2018) sagði forstjórinn að „svona stórar framkvæmdir hafa alltaf mikil áhrif á landslag og ásýnd, það er óhjákvæmilegt“.

Brotalamirnar sem þessi eina framkvæmd afhjúpar eru því annars vegar þær að álit Skipulagsstofnunar er að engu haft og hins vegar að framkvæmdaraðilar virðast geta haft áhrif á matseinkunnir þeirra sem vinna umhverfismatið. Í raun er óhjákvæmilegt að aðili sem einhliða er valinn af framkvæmdaraðila til að gera mat á umhverfisáhrifum og sem iðulega er einnig hönnunaraðili framkvæmdar reyni frekar en hitt að gera lítið úr neikvæðum umhverfisáhrifum. Hér er um óeðlileg hagsmunatengsl að ræða. Eðlileg krafa samfélagsins er að óháður aðili geri matið. Það sama á við um umhverfismat áætlana, svo sem skipulags. Víða í Evrópulöndum er þessu einmitt hagað þannig að óhlutdrægni sé tryggð.

Samkvæmt núgildandi lögum mega líða 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar á matskýrslu framkvæmdaraðila liggur fyrir þar til óskað er framkvæmdaleyfis. Líði lengri tími skal leyfisveitandi leita ákvörðunar Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þurfi matskýrslu framkvæmdaraðila að hluta eða í heild. Í fyrsta lagi er það að mati Landverndar óhæfa að óbindandi álit sem ekki verður skotið til æðra stjórnvalds eða dómstóls hafi yfir höfuð tiltekinn gildistíma. Í annan stað er það álit Landverndar að þó lögum yrði breytt í þá veru að gera niðurstöðu Skipulagsstofnunar að bindandi stjórnvaldsákvörðun sé ljóst að slíkur lágmarksgildistími ákvörðunar er fráleitur. Áherslur og viðmið samfélagsins geta breyst mikið á fáum árum. Má sem dæmi nefna þá byltingu sem orðið hefur í ferðaþjónustu síðastliðin 6 – 7 ár. Ferðaþjónusta sem nú er stærsti atvinnuvegur þjóðarinnar gerir út á náttúru Íslands og er því oft í beinni samkeppni við t.d. orkuvinnslu.

Í Árósasamningnum er hvatt til þátttöku almennings sem allra fyrst í ákvarðanatökuferli meðan enn megi hafa raunveruleg áhrif á niðurstöðu, sbr. einnig Evróputilskipun sama efnis. Ekki er nægilegt að geta gert athugasemdir heldur þarf að taka tillit til þeirra við ákvarðanir. Á því er misbrestur sem sést best á því að dómstólar og úrskurðarnefndir hafa ítrekað rekið framkvæmdaraðila til baka vegna þess að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda almennings um valkosti.

Samkvæmt núverandi túlkun á innlendra lögjöf er kærheimild almennings og samtaka hans í tilviki meiriháttar framkvæmda bundin við framkvæmdaleyfi leyfisveitanda sem jafnframt er lokahnykkur umhverfismats. Kærumálsmeðferð á því stigi er dýrkeypt fyrir alla aðila, ekki síst þegar framkvæmdaraðili telur ranglega að málið sé í höfn. Landvernd telur að óháður og sjálfstæður matsaðili, eftirfylgni varðandi valkostaumfjöllun og ríkara tillit til athugasemda almennings stuðli að færri kærur og komi í veg fyrir að framkvæmdaraðili telji ranglega að framkvæmdin sé í höfn þegar hann hefur fengið útgefið leyfi.