

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
b.t. nefndasviðs

Sent í tölvupósti: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 25. apríl 2018

Umsögn Landverndar um 775. mál á 149. löggjafarþing 2018–2019: Mat á umhverfisáhrifum -innleiðing EES tilskipunar

Landvernd vísar til tölvupósts frá nefndasviði frá 12. apríl s.l. þar sem óskað var umsagnar samtakanna um ofangreint frumvarp.

Landvernd fagnar því að nú er hafin vinna við heildarendurskoðun 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 lögina falla, sýnir að slík endurskoðun er aðkallandi. Samtökin hvetja umhverfis- og samgöngunefnd til þess að ákveða að heildarendurskoðun sem nú er í ferli verði hraðað en einnig að sjá til þess að slagsíða hagsmunaaðila á kostnað umhverfisverndar í vinnu nefndar sem nú er að störfum verði löguð.

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.

Hér virðast frumvarpshöfundar hafa ruglað saman annarsvegar hinni mjög svo þörfu og brýnu heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum sem nú er í ferli og hins vegar innleiðingu Evróputilskipunar 2014/52/ESB. Þá verður ekki annað séð en að sá hinn sami hafi misskilið markmið laga um mat á umhverfisáhrifum. Nauðsynlegt er að útlista vel hvert markmið laganna er við upphaf vinnu við heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum, eins og rætt er í umsögn Landverndar frá 8. október 2018 en frumvarpshöfundar virðist telja að markmið laganna sé að skapa skilvirkt og hagkvæmt ferli fyrir framkvæmdaraðila.

Samtökin hafa á undanförunum árum tekið þátt í samráði um innleiðingu á þessari tilskipun (sjá viðhengi 1 og 2) en í þeim tilfellum var lögunum ekki breytt af ástæðum sem stjórn Landverndar eru ekki kunnar. Það er mikil vinna fyrir fáliduð samtök að

taka þátt í samráði um svo stór mál og því er þungt að ekkert sé gert eftir boðað samráð. Í þessu tilfalli hefur verið tekið mark á sumu athugasemdum Landverndar en ekki öðrum og eru þau hér með áréttuð. Alvarlegra er þó að hér virðist eiga að koma á meiriháttar breytingum á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum undir því yfirskini að verið sé að innleiða EES-reglur þrátt fyrir að hópur sé starfandi um heildarendurskoðun laganna. Slík vinnubrögð eru ekki til fyrirmyndar og ætti umhverfis- og samgöngunefnd að skoða vandlega hversvegna og hvernig þau hafa verið viðhöfð. Mjög alvarlegt er að útvíkkuð heimild ráðherra til þes að veita undanþágur frá umhverfismati er færð inn í þessi lög án þess að það sé nauðsynlegt vegna innleiðingar Evróputilskipunarinnar eins og vikið verður að síðar.

Landvernd telur að lagabreytingar sem ekki eru nauðsynlegar vegna innleiðingar á Evróputilskipun 2014/52/ESB eigi að bíða niðurstöðu nefndar um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum sem nú er starfandi eins og getið er síðar. Þessar athugasemdir Landverndar eru ekki tæmandi.

Hugtakaskilgreiningar:

Landvernd áréttar athugasemdir sínar í umsögn um sama mál frá 6. maí 2018 um hugtakaskilgreiningu umhverfismats en þar segir:

“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 umhverfisaráðherra. 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 því til að lið f. í 3 gr. verði breytt svohljóðandi:

f. ákvörðun um leyfisveitingu, sem álit Skipulagsstofnunar hefur verið felld inn í.

Í núverandi mynd segir f. liður 3. greinar ekki á skýran hátt að leyfisveiting sé hluti umhverfismats.

Landvernd ítrekar ennig að við lið e. verði bætt

“og eigin viðbótarrannsókn ef við á”
eins og getið er um í tilskipun 2014/52/ESB.

Til frekari rökstuðnings þessum tillögum vegna 3. gr. a vísar stjórn Landverndar í áðurnefnda umsögn sína frá 6. maí 2018.

Landvernd leggur til að bætt verði við lið í 3. gr. b þar sem sérstaklega er getið um áhrif framkvæmdar á losun gróðurhúsalofttegunda. Þrátt fyrir að í lið c sé getið um áhrif á loftslag, þarf að leggja sérstaka áherslu á losun gróðurhúsalofttegunda af framkvæmd.

Markmið lagasetningarinnar

Í greinagerð segir að tilefni lagasetningarinnar sé innleiðing Evróputilskipunar 2014/52/ESB en jafnframt að hún byggji á vinnu starfshóps sem skipaður var 2016 sem hafði stærra hlutverk. Þær breytingar sem lagðar eru til hér eru mun víðtækari en krafist er í Evróputilskipuninni. Í fyrravor hófst vinna á vegum UAR um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum, óskað var eftir tillögum vegna heildarendurskoðunar frá almenningi og nýverið var skipaður starfshópur til þess að vinna að henni. Óskiljanlegt að fara eigi í breytingar nú sem ekki eru nauðsynlegar vegna Evróputilskipunarinnar og eru þess utan mjög umdeilanlegar, eins og auknar valdheimildir ráðherra, um sameinaða vinnu við skipulagsgerð og umhverfismat og lítt breyttur gildistími umhverfismatsins, á meðan vinna annars starfshóps er í fullum gangi.

Aukið vald til ráðherra

Þær auknu valdheimildir sem veittar eru ráðherra með 6. grein frumvarpsins eru mjög varasamar. Umhverfismat er ekki eitthvað sem hægt er að gera þegar hentar heldur er það skilyrðislaus krafa þegar fara á í framkvæmdir eða starfssemi sem hefur neikvæð áhrif á umhverfið. Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til væri verið að bjóða hættunni heim á því að ráðherra verði fyrir miklum þrýstingi að veita undanþágur frá umhverfismati vegna hverskonar annar hagsmuna en eru markmið laganna. Þrátt fyrir að Evróputilskipunin geri ráð fyrir að ríkjum sé heimilt að setja inn undanþágur frá umhverfismati er það ekki nauðsynlegt og ekki gert í mörgum ríkjum sem hafa innleitt tilskipunina.

Landvernd *krefst* þess að fallið verði frá 4. og 6. gr. frumvarpsins í heild sinni. Með þeim hætti hefur ráðherra enn heimild til þess að veita undanþágu frá umhverfismati í neyðartilvikum en ekki öðrum. Það er í samræmi við til dæmis sænsk lög um umhverfismat. Engar kröfur eru í Evróputilskipuninni um þessar auknu heimildir ráðherra til að veita undanþágur þó þær séu heimilar.

Frekari rannsóknir

Þá er ekki ástæða til þess að fella út 4 mgr. 8gr. laga nr. 106/2000 eins og getið er um í 7. gr. e liðar í frumvarpinu. Skipulagsstofnun þarf að geta krafist frekari rannsókna og upplýsinga.

Landvernd leggur því til að fallið verði frá 7. gr. e. lið í frumvarpinu.

Gildistími ákvörðunar um leyfisveitingu

Um hæfilegan tíma og gildi álit Skipulagsstofnunar við ákvörðun um leyfisveitingu er fjallað í umsögn Landverndar frá 6. maí 2018 og vísast í hana hér. Þar segir meðal annars:

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

Einnig segir í umsögninni:

*„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 ískenskrri 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 álitnið 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 álitnið 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 leggur því aftur til að skylda framkvæmdaraðila til þess að leggja fram umsókn um framkvæmdarleyfi án ástæðulaus dráttar og til þess að skylda leyfisveitanda til þess að tryggja að allar rannsóknir og forsendur séu dagsréttar (e. up to date) . Það kemur ekki í veg fyrir að hámarksgildistími sé á álit skipulagsstofnunar sé það vilji umhverfis og samgöngunefndar. Það er í samræmi Evróputilskipun 2014/52/ESB ef einnig er lögð skylda á leyfisveitanda að alltaf þurfi að kanna að allar forsendur álitsins séu enn í gildi.

Landvernd leggur því til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

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.

Þá leggur Landvernd til að 12. gr. a liður frumvarpsins hljóði svo:

„Á eftir 1. mgr. bætist við eftirfarandi: Leyfisveitandi skal fullvissa sig um að álit sé enn í fullu gildi.“

Aðkoma og athugasemdir snemma í ferli

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í 14. gr. um að sameina megi umhverfismatsskýrslu og vinnu við skipulagsbreytingar sveitarfélaga vegna framkvæmda eru mikilvæg tækifæri almennings, íbúa- og umhverfisverndarsamtaka til þess að koma að sínum athugasemdum vegna framkvæmda og mengandi starfssemi takmörkuð. Þá væri eingöngu um að ræða eitt umsagnarferli, 6 vikur sem gefið væri til umsagna. Rétt er að benda á að það að sameina megi umhverfismatsskýrslu og vinnu við skipulagsbreytingu, er ekki nauðsyn vegna innleiðingar Evróputilskipunarinnar þó hún gefi heimild til þess að samræma löggjöf.

Landvernd telur að þetta sé klárlega afturför og leggur til að 14. gr. verði felld út. Jafnframt að b. og c. liður 18. gr. og liður 2.2 í 25. gr. verði felldir út.

Réttur almennings til upplýsinga

20.gr. frumvarpsins er að mati Landverndar óþörf. Réttur almennings til upplýsinga um framkvæmdir og starfssemi sem varðar umhverfið er skýlaus og lög um mat á umhverfisáhrifum eiga að áréttta hann.

Landvernd leggur því til að 20. gr. frumvarpsins verði felld út.

Lokaorð

Þessar lagabreytingar byggðar á vinnu fyrri starfshóps frá 2016 sem fela í sér breytingar sem nauðsynlegar eru vegna innleiðingar tilskipunar 2014/52/ESB og aðrar breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Innleiða ætti þær breytingar sem krafist er vegna Evróputilskipunarinnar, eins greinar 3, 11,12 og 16 (í breytttri mynd) en bíða með aðrar þar til starfshópur um heildarendurskoðun laga nr. 106/2000 hefur skilað af sér.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Önnu Magnúsdóttir
framkvæmdastjóri

Hjálagt:

Umsögn Landverndar 6. maí 2018 um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum
Umsögn Landverndar um boðaða heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum 8. október 2018

Ályktun aðalfundar Landverndar 2018.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 8. október 2018

Mál S-107/2018 Heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum

Landvernd fagnar þessari mjög svo tímabæru vinnu við heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Landvernd vill koma á framfæri nokkrum athugasemdum og hugmyndum á þessu stigi málsins en boðar frekari athugasemdir síðar í samráðsferlinu.

Landvernd bendir á fyrri umsagnir sínar um þetta mál, til dæmis umsögn Landverndar dags. 6. maí 2018 og ályktun aðalfundar Landverndar dags. 30. apríl 2018. Bæði skjöl eru hér í viðhengi.

Skýrt markmið

Þörf er á því að skilgreina hvert markmið mats á umhverfisáhrifum er. Er það að framkvæmdir komist á koppinn á sem hraðastan og skilvirkastan hátt, að skapa sátt um framkvæmdir, vernda umhverfið eða að stuðla að sjálfbærri þróun? Ef markmiðin eru skýrt skilgreind í upphafi verður vinnan sem á eftir kemur auðveldari. Landvernd bendir á umsögn sína dags. 6. maí um endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum bls. 2 vegna nánari umfjöllunar.

Aðkoma almennings og umhverfisverndarsamtaka

Það er mjög brýnt fyrir alla aðila að aðkoma almennings og samtaka þeirra að mati á umhverfisáhrifum sé tryggð snemma í ferlinu og helst þegar framkvæmdir eru á hugmyndastigi og enn mögulegt að hætta við þær. Ekki er nægjanlegt að gefa möguleika á athugasemdum ef við þeim er ekki brugðist. Almenningsur þarf að fá að komast snemma að í ferlinu og taka þarf tillit til athugasemda hans. Það mun fækka kærnum og spara öllum vinnu ekki síst framkvæmdaraðilum sem telja málin ranglega vera í höfn þegar framkvæmdaleyfi er gefið út en þá fyrst getur almenningsur komið að málinu með þeim hætti að hlusta verður á hann.

Í Svipjóð er samráð við íbúa- og umhverfisverndarsamtök hluti af frummatsskýrslu framkvæmdaraðila og þarf hann að gera grein fyrir því í hverju samráðið fólst og hverjar voru niðurstöður af því í skýrslunni. Þetta fyrirkomulag tryggir samtals framkvæmdaraðila við hagaðila nokkuð snemma í ferlinu. Sá hópur sem á Íslandi fær endurskoðun laganna í hendur mun að öllum líkindum kynna sér hvernig löggin eru í öðrum löndum og gott væri að leggja áherslu á framkvæmd samráðs við samtök almennings í því ferli.

Gildistími mats

Landvernd hefur áður bent á að gildistími mats á umhverfisáhrifum sem nú er 10 ár þarfnast endurskoðunar. Landvernd telur að réttast sé að við leyfisveitingu framkvæmdaleyfis skuli leyfisveitandanda gert skylt að tryggja að öll gögn sem leyfið byggir á séu dagsett, það er að á þeim tímapunkti sem leyfið er veitt hafi forsendur sem leyfið er byggt á ekki breyst. Þetta er nánar skýrt í greinagerð með ályktun aðalfundar Landverndar 2018:

“Samkvæmt núgildandi lögum mega líða 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila liggur fyrir þar til óskað er framkvæmdaleyfis. Líði lengri tími skal leyfisveitandi leita ákvörðunar Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þurfi matsskýrslu 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. “

Leyfisveiting er lokahnykkur umhverfismats

Mikilvægt er að ferlið *Mat á umhverfisáhrifum* sé skýrt skilgreint þannig að því ljúki með leyfisveitingu, það er að mat á umhverfisáhrifum og leyfisveiting eru ekki tveir aðskildir hlutar.

Framkvæmd umhverfismats

Landvernd þykir óeðlilegt að í svo litlu samfélagi eins og á Íslandi, sé það framkvæmdaraðili sem ráði þá sem vinna umhverfismat framkvæmdar. Verkfræðistofur á Íslandi sem oftast vinna umhverfismat eru fáar og háðar viðskiptum frá stórum framkvæmdaraðilum. Það er því innbyggður hvati í þessu kerfi fyrir verkfræðistofurnar til þess að líta á umhverfisáhrif framkvæmdanna frekar jákvæðum en neikvæðum augum til þess að tryggja sér áframhaldandi viðskipti framkvæmdaraðila. Í greinagerð með ályktun aðalfundar Landverndar 2018 segir:

“Eðlileg krafa samfélagsins er að óháður aðili geri matið. Það sama á við um umhverfismat áætlaða, svo sem skipulags. Víða í Evrópulöndum er þessu einmitt hagað þannig að óhlutdrægni sé tryggð.”

Landvernd hvetur til þess að vel verði farið ofan í kjölin á því hvernig matsaðili er valin í öðrum löndum.

Einföldun ferlis og bindandi ákvarðanir teknar fyrir

Landvernd getur verið sammála gagnrýni sem kemur frá framkvæmdaraðilum um að umhverfismatsferlið sé óskilvirkt og of flókið og mikilvægt að skoða þá gagnrýni. Landvernd telur mikilvægt að bindandi og þá kæránlegar ákvarðanir séu teknar fyrir í ferlinu, þannig að framkvæmdaraðilar geti verið að taka afstöðu til athugasemda snemma og það sé þá möguleiki fyrir þá að endurskoða og jafnvel hætta við framkvæmdir þá þegar. Einnig er

mikilvægt að fleiri en viðkomandi sveitarfélag sem leyfisveitandi taki bindandi ákvarðanir varðandi framkvæmdir sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum.

Lokaorð

Landvernd fagnar því að þessi mjög svo þarfa endurskoðun fari nú í gang. Mikilvægt er að ef starfshópur verður stofnaður um endurskoðunina að í honum sitji fyrst og fremst fagfólk sem þekkir málefnið vel frekar en þingmenn.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Magnúsdóttir
framkvæmdastjóri

Hjálagt:
Ályktun aðalfundar Landverndar 2018.
Umsögn Landverndar um

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 uppvis að því að leggja fram matsskýrslu sem hann vissi að fegraði áhrif framkvæmdarinnar á þætti sem metnir voru. Í matsskýrslunni 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 matsskýrslu framkvæmdaraðila liggur fyrir þar til óskað er framkvæmdaleyfis. Líði lengri tími skal leyfisveitandi leita ákvörðunar Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þurfi matsskýrslu 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 ákvarðanatökufæri 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 löggjöf 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 kærnum og komi í veg fyrir að framkvæmdaraðili telji ranglega að framkvæmdin sé í höfn þegar hann hefur fengið útgefið leyfi.

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 lögum 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”¹ (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 álit Skipulagsstofnunar og þar með hafa þessir aðilar, iðulega ranglega, talið málið í höfn strax á því stigi og að leyfisveitingin sé óháð álit 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 álit 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

¹ <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 umgetur 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 álitnið byggji 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 álitnið 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.