



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 24. apríl 2019

1805007SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um mat á umhverfisáhrifum, 775. mál á 149. lgjþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp eigi síðar en 26. apríl. Að ósk sambandsins var umsagnarfrestur í þessu máli, sem upphaflega var einungis sex virkir dagar, lengdur til 30. apríl.

Vert er að undirstríka að þótt um sé að ræða endurflutt þingmál er málið umdeilt og flókið og því mikilvægt að veittur sé um það eðlilegur umsagnarfrestur.

Almennt um frumvarpið

Eftir því sem við á verður í umsögn þessari vísað til fyrri umsagnar sambandsins, dags. 4. maí 2018, og til sérálits fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga í starfhópi um endurskoðun laganna, sem dagsett er 22. febrúar 2018, og er fylgiskjal með umsögninni. Tilefni er til að áréttta að þótt í frumvarpinu séu ýmis atriði sem horft geta til bóta við framkvæmd laganna standa enn óhöggðu eftirfarandi ummæli úr sérálitinu:

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa við endurskoðun laganna lagt áherslu á (i) að framkvæmdir sem fjalla þarf um taki mið af tilskipun ESB, (ii) að athugasemdir og ábendingar vegna hugsanlegra umhverfisáhrifa liggja fyrir eins snemma í ferlinu og unnt er, (iii) að ekki verði aukið á óvissu og (iv) að framkvæmdaraðilar og fjárfestar viti nokkurn veginn að hverju þeir ganga og hve langan tíma ferlið tekur.

Ekkert af þessu náðist fram á þessu stigi endurskoðunar laganna. Mikilvægt er að skýr áætlun liggja fyrir sem fyrst um að ljúka heildarendurskoðun laganna.

Almenn afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga er sem fyrr sú að mikilvægt sé að einfalda lög um mat á umhverfisáhrifum og leggur sambandið m.a. áherslu á að afnema svonefndan C-flokk tilkynningarskyldra framkvæmda og ljúka yfirferð 1. viðauka við lögina á grundvelli ákvæða tilskipunar ESB um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Jafnframt verði að vinna markvisst að einföldun leyfisveitingarferla, draga úr réttaróvissu eftir því sem frekast er unnt og tryggja að málsmeðferðartími hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála dragist ekki úr hófi.

Gerðar hafa verið fáeinar breytingar á frumvarpinu frá því það var til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd á sl. ári. Veigamesta breytingin er sú að gildistími ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda verði sjö ár og að gildistími álits Skipulagsstofnunar um matsskýrslu verði einnig sjö ár, sbr. 12. gr. frv.

Einnig er lagt til að leyfisveitandi og framkvæmdaraðili geti óskað eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort þörf sé á endurskoðun umhverfismats.

Framangreindar breytingar eru að álit sambandsins jákvæðar. Vert er engu að síður að hafa í huga að leyfisveitendur virðast almennt vera þeirrar skoðunar að heppilegast sé að gildistími álits um mat á umhverfisáhrifum og ákvörðunar um matsskyldu verði áfram tíu ár. Að álit sambandsins er því vert að skoða hvort síðarnefnda breytingin, að heimila framkvæmdaraðila að leita álits Skipulagsstofnunar um hvort álit/ákvörðun hennar eigi enn við (e. „still up to date“) sé á þessu stigi nægilegt skref til að draga úr réttaróvissu, ásamt því að gera breytingar á reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, eins og vikið er að síðar í umsögninni.

Einnig leggur sambandið þunga áherslu á að núverandi réttarástand, þar sem lögð er fremur viðtæk rannsóknarskylda á leyfisveitendur varðandi það hvort álit Skipulagsstofnunar eigi enn við, er ekki viðunandi þegar til frambúðar er litið, og skapar hættu á mistökum og töfum á framkvæmdum. Fyrirgreind heimild til að leita álits Skipulagsstofnunar er því að álit sambandsins mikilvægt skref í rétta átt. Spurningin um mögulegar breytingar á gildistíma álits og ákvarðana Skipulagsstofnunar gæti hins vegar hæglega beðið niðurstöðu starfshóps um heildarendurskoðun laganna.

Ábendingar við einstakar greinar

Um 2. gr.

Í b-lið 2. gr. frv. er lögð til breyting þess efnis að sveitarstjórnir skuli setja í samþykkt sveitarfélagsins ákvæði um framsal valds til fullnaðarákvörðunar um matsskyldu framkvæmda í C-flokki, í þeim tilvikum þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili. Í þessum tilvikum er gert ráð fyrir því að skipulagsnefnd eða annar aðili innan stjórnkerfis sveitarfélags taki endanlega afstöðu til þess hvort framkvæmd sé matsskyld.

Þessi tillaga undirstrikar einkum þá miklu galla sem eru á gildandi lögum. Engin skylda er til þess skv. EES-rétti að hafa umræddan C-flokk í lögnum og hefur sambandið ítrekað kallað eftir afnámi hans. Sambandið mælir því ekki með samþykkt þessarar breytingar á 4. gr. laganna.

Um 3. gr.

Greinin er í samræmi við tillögur starfshóps sem sambandið átti fulltrúa í og gerir sambandið ekki athugasemd við inntak hennar. Ástæða er engu að síður til þess að nefna mögulegar leiðir til þess að draga úr réttaróvissu um túlkun laganna, sem hefur verið óþægilega mikil á síðustu árum.

Að álit sambandsins er tilefni til þess, óháð því hvort frumvarp þetta verði að lögum, að skoða nauðsynlegar breytingar á reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 660/2015. Meðal annars ætti að vera mögulegt að setja inn í reglugerðina ítarlegri ákvæði um framsetningu og greiningu raunhæfra valkosta, sbr. 20. gr. rg. Þannig verði dregið skýrar fram í reglugerðinni hvað þurfi til svo valkostur geti talist raunhæfur, einkum hvað varðar kostnað og hvort reynsla þurfi að vera komin af nýrri tækni, t.d. á sviði fiskeldis. Má í því samhengi m.a. benda á athugasemdir

Skipulagsstofnunar og Matvælastofnunar við úrskurði um ógildingu leyfa til fiskeldis á Vestfjörðum, þar sem fullyrða má að gerðar hafi verið óraunhæfar kröfur um valkostagreiningu við mat á umhverfisáhrifum.

Einnig væri tilefni til þess að setja nánari ákvæði í reglugerð um hvað átt er við með því að álit Skipulagsstofnunar sé lagt til grundvallar við leyfisveitingar. Skilningur sambandsins á f-lið í ákvæði sem verður 4. gr. a. í lögnum er að hér gildi sama regla og fram kemur í 10. gr. skipulagslaga varðandi réttaráhrif landsskipulags. Í því felst að leyfisveitanda ber að taka mið af álti Skipulagsstofnunar en ef hann telur að ekki beri að fara að fullu eftir því sem þar kemur fram skuli leyfisveitandi gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess að farin er önnur leið.

Að því marki sem krafa er gerð um að leyfisveitandi annist frekari gagnaöflun frá framkvæmdaraðila, til viðbótar við þau gögn sem Skipulagsstofnun hefur þegar farið yfir, væri einnig ástæða til að setja nánari leiðbeiningar í reglugerð. Hið sama á við um meðferð slíkra gagna. Í þeim úrskurðum og dómum sem fallið hafa á undanförunum árum hefur einkum verið byggt á ákvæðum stjórnáhrifslaga um rannsóknarskyldu leyfisveitenda en að álti sambandsins væri eðlilegra að setja í reglugerð almennar kröfur til leyfisveitenda, til viðbótar þeim ítarlegu ákvæðum sem þar er að finna um málsmeðferð Skipulagsstofnunar.

Um 4. gr.

Um er að ræða eitt allmargra ákvæða sem eðlilegast væri að vísa til heildarendurskoðunar laganna. Vert er þó að taka fram að markmið 4. gr. er að skýra ákveðin atriði í gildandi lögum og er sérstakt tilefni til að vísa til skýringa við a-lið á bls. 25 í frumvarpinu. Þar er m.a. fjallað um ágalla á gildandi lögum varðandi mat á heilsu íbúa, m.a. varðandi umferðaröryggi. Í a-lið er hins vegar mögulega ástæða til að staldra við hugtakið „samfélag“ en um það segir á bls. 24 í skýringum:

Í a-lið er lagt til að mat á umhverfisáhrifum skuli fela í sér mat á áhrifum á menn, heilbrigði manna og samfélag. Samfélag og menn eru hluti af umhverfi samkvæmt skilgreiningu núgildandi laga á hugtakinu umhverfi. Hér er lagt til að þau hugtök verði notuð áfram í stað hugtaksins íbúar, sem notað er í íslenskri þýðingu tilskipunarinnar, þar sem þau eru talin fanga betur breytingu tilskipunarinnar úr human beings í population. Einnig er talin ástæða til að hnykkja á að við mat á umhverfisáhrifum beri einnig að horfa til áhrifa framkvæmdarinnar á samfélag og byggt umhverfi.

Þrátt fyrir framangreindar skýringar væri líklega hyggilegra að fylgja orðalagi tilskipunarinnar í a-lið og fella brott orðið samfélag.

Einnig er tilefni til að staldra við c-lið, þar sem hugtakið „víðerni“ kemur fyrir. Í 13. tl. 2. gr. skipulagslaga er skilgreining á landslagi og segir þar: Undir landslag fellur m.a. þéttbýli, dreifbýli, ósnortin víðerni, ár, vötn og hafsvæði. Í 19. tl. 3. gr. náttúruverndarlaga kemur jafnframt fyrir hugtakið Óbyggt víðerni, sem er að jafnaði a.m.k. 25 ferkílómetrar að stærð. Sambandið leggur þunga áherslu á að samræmis verði gætt í skipulagslöggjöf og er tilefni til að vara við því að lögfesta mismunandi ákvæði um „víðerni“ enda er slíkt misræmi einungis ávísun á frekari réttaróvissu.

Um 5. gr.

Áréttað er það sjónarmið sem nefnt er að framan, að fella þurfi C-flokk tilkynningarskyldra framkvæmda úr lögunum eins fljótt og verða má. Heilt yfir er hér um að ræða óþarfa málsmeðferð þar sem lögin ganga miklu lengra en krafa er gerð um í tilskipun ESB nr. 2014/52/ESB sem hér er verið að innleiða.

Um 6. gr.

Sambandið styður þær breytingar sem lagðar eru til í greininni en vert er að taka fram að þær undanþáguheimildir sem veittar eru ráðherra hljóta ávallt að túlkast þröngt.

Um 7. gr.

Orðalagsbreyting í 1. málslíð a.-liðar er jákvæð en þar er áréttað að í tillögu að matsáætlun skuli lýsa framkvæmdinni, eðli hennar og umfangi, framkvæmdarsvæði og öðrum raunhæfum valkostum sem til greina koma. Vert er að árétta það sem segir fyrir í þessari umsögn, í ábendingum við 3. gr., að þörf er á að útfæra þetta ákvæði nánar í reglugerð. Ljóst er engu að síður að undirstrikaða orðalagið er mun skýrara en ákvæði 8. gr. gildandi laga (öðrum möguleikum sem til greina koma) og hefur það orðalag án efa valdið umtalsverðri réttaróvissu.

Um 8. gr.

Í e-lið 8. gr. er ákvæði um að Skipulagsstofnun geti farið fram á að framkvæmdaraðili leggji fram frekari gögn við málsmeðferð, enda rökstyðji stofnunin beiðnina sérstaklega. Ástæða virðist til þess að velja því upp, með vísan til úrskurða- og dómaframkvæmdar, hvort í lögin vanti sambærilegt ákvæði fyrir leyfisveitendur til að kalla eftir frekari gögnum þegar þeir telja tilefni til þess vegna rannsóknarskyldu sinnar skv. stjórnsýslulögum.

Um 11. gr.

Líkt og áður er komið fram virðast leyfisveitendur flestir vera þeirrar skoðunar að ekki sé tilefni til þess að stytta þann tíu ára gildistíma álits Skipulagsstofnunar sem nú er að finna í 12. gr. laganna. Tilefni er til þess að árétta fyrri athugasemdir um að iðulega líður mjög langur tími frá því að framkvæmd kemst á áætlun þar til hún er fullfjármögnuð þannig að framkvæmdir geti hafist. Þetta á ekki síst við um ýmsar opinberar framkvæmdir í almannapágu, s.s. vegagerð, snjóflóðavarnir, fráveituf framkvæmdir o.s.frv.

Ljóst má þó vera að ef umræddur gildistími verður áfram tíu ár er þörf á reglu til að skera úr hugsanlegum vafa um hvort álit sem er yngra en tíu ára eigi að öllu leyti ennþá við. Af hálfu sveitarfélaganna sem leyfisveitenda kallar sambandið eftir því að slík regla verði eins gegnsæ og kostur er og að gefnar verði út skýrar leiðbeiningar um hvenær sé tilefni til þess að kalla eftir greiningu á því af hálfu framkvæmdaraðila hvort álitid og matskýrsla eigi ennþá við (e. still up to date).

Í umsögnum um frumvarpið hafa komið fram ábendingar um að ekki sé endilega skynsamlegt að bæði leyfisveitandi og framkvæmdaraðili geti leitað til Skipulagsstofnunar og óskað ákvörðunar um hvort umhverfismat sé enn í fullu

gildi. Eðlilegra virðist að það sé eingöngu framkvæmdaraðili sem beri fram slíkt erindi og leyfisveitandi sé í slíkum málum frekar í hlutverki umsagnaraðila.

Um 12. gr.

Frá sjónarhóli sveitarfélaganna sem leyfisveitenda er tilefni til að gera athugasemd við 12. gr. frv., þar sem lagðar eru til breytingar á 13. gr. laganna. Einkum er tilefni til að þingnefndin skoði vandlega hvað felst í kröfu b.-liðar 12. gr. um að leyfisveitandi taki afstöðu til tengdra leyfisveitinga „þegar tilefni er til ef um það er fjallað í álit Skipulagsstofnunar.“ Skýra þarf nánar hvað átt er við og er það á þessu stigi afstaða sambandsins að heppilegra sé að hver leyfisveitandi taki fyrst og fremst afstöðu til leyfisveitingar á hans sérsviði, s.s. skipulags- og byggingarmála eða veitingar starfsleyfis.

Um 14. gr.

Að álit sambandsins eru auknar heimildir til þess að sameina matsferli af hinu góða og til þess fallin að auka skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma.

Um 15. gr.

Sambandið gerir ekki efnislegar athugasemdir við ákvæðið en vekur athygli á því að misritun virðist vera í greininni, þ.e. að ekki ætti að koma nýr málsliður á eftir orðinu „umhverfið“.

Vert er að taka fram að í 10. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi, nr. 772/2012, er að finna ákvæði um mótvægisáðgerðir og vöktun og ætti greinin því ekki að fela í sér nýjar skyldur fyrir sveitarfélög.

Um 16. gr.

Áréttuð er athugasemd í fyrri umsögn sambandsins um að ákvæði um stjórnvaldssektir er of þyngjandi. Sérstaklega leggst sambandið gegn því að heimilt verði að leggja stjórnvaldssektir á þá sem vanrækja að tilkynna framkvæmdir í C-flokki 1. viðauka, en miðað er við að lágmarkssekt verði 100.000 kr. Jafnframt er áréttuð sú afstaða sambandsins að fella beri ákvæði um C-flokk úr lögum.

Um 22. gr.

Ekki er tilefni til athugasemda við þær tillögur um breytingar á 2. viðauka sem lagðar eru til í greininni. Hins vegar er fullt tilefni til þess að gagnrýna hve hægt gengur að hefja vinnu við endurskoðun á 1. viðauka, þar sem er að finna allmörg ákvæði sem ganga lengra en krafa er gerð um í tilskipun ESB.

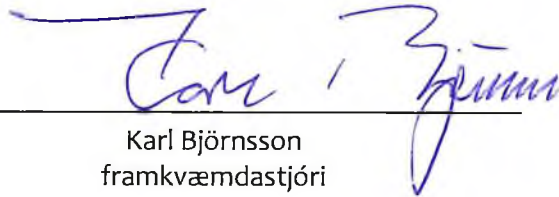
Um 25. gr.

Í greininni eru m.a. lagðar til breytingar á skipulagslögum. Sambandið styður lengingu á gildistíma framkvæmdaleyfa úr tólf mánuðum í tvö ár, sbr. c-lið 2. tl. og 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga. Einnig telur sambandið tillögu um breytingu á 3. mgr. 45. gr. skipulagslaga, um setningu reglugerða, vera í ágætu samræmi við ábendingar sem fram koma í þessari umsögn.

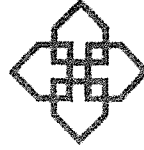
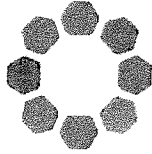
Varðandi breytingu á 2. másl. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga vísar sambandið til ábendinga við 3. gr. frv., um að skilningur sambandsins er að hér gildi sama regla og fram kemur í 10. gr. skipulagslaga varðandi réttaráhrif landsskipulags. Í því felst að

leyfisveitanda ber að taka mið af áliti Skipulagsstofnunar en ef hann telur að ekki beri að fara að fullu eftir því sem þar kemur fram skuli leyfisveitandi gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess að farin er önnur leið.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Sérálit

Fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga

vegna tillögu umhverfis- og auðlindaráðuneytis

á breytingum á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Aðdragandi

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði starfshóp í apríl 2016 til að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum. Hópurinn var skipaður fulltrúa SA, framkvæmdastjóra Landverndar, fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga auk tveggja fulltrúa Skipulagsstofnunar og formanns frá ráðuneytinu.

Ætlunin var að skila frumvarpi í september 2016 með nauðsynlegum tillögum vegna breytinga á tilskipun ESB um þetta efni. Ljúka átti heildarendurskoðun laganna í desember 2016. Enginn fundur var haldinn í starfshópnum frá mars 2017 til febrúar 2018. Fyrri hluta verkefnisins lýkur með frumvarpsdrögum sem nú liggja fyrir, 18 mánuðum á eftir áætlun. Ef vilji hefði verið til af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytis hefði mátt nýta þann tíma sem liðinn er mun betur, þannig að fyrir lægi heildstætt frumvarp um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum. Þess í stað hyggst ráðherra leggja fram tvö frumvörp um breytingar á lögum sem bæði fela í sér íþyngjandi breytingar fyrir framkvæmdaraðila og leyfisveitendur.

Undirritaðir telja tilefni til þess að gera grein fyrir afstöðu sinni til fyrirbyggjandi frumvarpstillögu sem væntanlega felur í sér að hlutverki starfshópsins ljúki án frekari vinnu af hans hálfu.

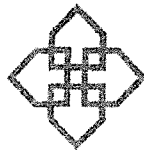
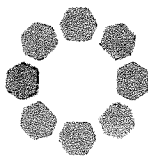
Markmið SA og sambandsins

Þeir sem standa fyrir framkvæmdum sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum hafa lengi kvartað yfir því að ferlið sé flókið, taki langan tíma og að ekki sé víska um hvenær því geti lokið. Þetta geti gert fjármögnun framkvæmda erfiðari en ella og aukið kostnað. Að auki lengi kærur tímamann sem það tekur að fá endanlega niðurstöðu en starf úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála virðist óskilvirkt, erfitt er að sjá fyrir hvenær niðurstöðu er að vænta í einstökum málum og það getur jafnvel dregist svo árum skiptir.

Hér á landi eru mun fleiri framkvæmdir felldar undir lög um mat á umhverfisáhrifum en nauðsynlegt er samkvæmt tilskipun ESB bæði með svokölluðum c-flokki framkvæmda og einnig með strangari viðmiðum um umfang framkvæmda. Brýnt er að við frekari endurskoðun laganna verði farið á gagnrýninn hátt yfir ákvæði i. viðauka laganna og lögð áhersla á að hverfa frá svonefndri „gullhúðun“, þ.e.a.s. ákvæðum sem eru strangari en tilskipanir kveða á um nema sérstök og rökstudd ástæða sé til.

Með breytingum sem gerðar hafa verið á tilskipun ESB er ferli við matið gert skýrara, heimilt verður að sameina matsferli vegna ólíkra laga, þess er krafist að ákvarðanir stjórnvalda liggja fyrir innan hóflegs (e. reasonable) tíma og að sameina skuli leyfisveitingar eins og unnt er.

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa við endurskoðun laganna lagt áherslu á (i) að framkvæmdir sem fjalla þarf um taki mið af tilskipun ESB, (ii) að athugasemdir og ábendingar



vegna hugsanlegra umhverfisáhrifa liggi fyrir eins snemma í ferlinu og unnt er, (iii) að ekki verði aukið á óvissu og (iv) að framkvæmdaraðilar og fjárfestar viti nokkurn veginn að hverju þeir ganga og hve langan tíma ferlið tekur.

Ekkert af þessu náðist fram á þessu stigi endurskoðunar laganna. Mikilvægt er að skýr áætlun liggi fyrir sem fyrst um að ljúka heildarendurskoðun laganna.

Ný regla um þriggja ára gildistíma ákvörðunar um matsskyldu

Í frumvarpsdrögum ráðuneytisins er gert ráð fyrir að hafi Skipulagsstofnun ákveðið að tiltekin framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum skuli stofnunin taka nýja ákvörðun um sömu framkvæmd ef ekki hefur verið sótt um framkvæmdaleyfi innan þriggja ára frá fyrri ákvörðun. Við þetta er að athuga að langan tíma tekur að ljúka endanlegri hönnun mannvirkja og fjámögnun framkvæmdar, svo sem um gerð samgöngumannvirkja. Auk þess tekur leyfisveitingarferlið hjá viðkomandi leyfisveitanda töluverðan tíma, það þarf að afla umsagna og sjónarmiða ýmissa stjórnvalda og annarra sem hagsmuna hafa að gæta. Ef ákvörðun um veitingu leyfis til framkvæmdar er kærð eykur langur málsmeðferðartími úrskurðarnefndar enn á óvissu um að endanleg niðurstaða um framkvæmdaleyfi náist innan þessara nýju tímamarka. Jafnhliða getur þurft að afla annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfrar. Breytingin er því þvingjandi fyrir bæði framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Fulltrúar Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga geta því ekki staðið að framangreindri tillögu í frumvarpinu enda er þriggja ára gildistími ákvörðunar um að framkvæmd sé ekki matsskyld of skammur.

Gildistími framkvæmdaleyfa

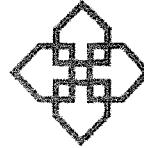
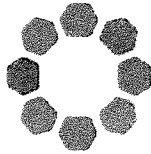
Starfshópurinn hefur í frumvarpsvinnunni lagt til breytingu á skipulagslögum þannig að gildistími framkvæmdaleyfa verði tvö ár í stað eins árs í gildandi lögum. Fyrir lokafund hópsins hafði þessi tillaga verið felld brott úr frumvarpinu. Af hálfu SA og sambandsins er lögð áhersla á að eðlilegt er að gildistími framkvæmdaleyfa verði framvegis tvö ár og leggja undirritaðir til að ákvæði um þetta atriði í frumvarpinu verði fært til fyrra horfs.

Matsáætlun

Hér á landi er skylda að framkvæmdaraðili leggi fram tillögu að matsáætlun sem almenningi og umsagnaraðilum gefst kostur að gera athugasemdir við. Skipulagsstofnun samþykkir að því loknu áætlunina með (eða án) athugasemdum sem verða þá hluti af matsáætlun og grunnur að frekari vinnslu umhverfismatsins þ.e. frummatsskýrslu sem almenningi og umsagnaraðilum gefst sömuleiðis tækifæri til að gera athugasemdir við.

Í tilskipun ESB er hins vegar meginreglan sú að það er framkvæmdaraðilinn sem tekur ákvörðun um hvort gerð skuli matsáætlun en ekki stjórnvöld en þá hefst mat á umhverfisáhrifum með gerð frummatsskýrslu. Samtök atvinnulífsins telja æskilegt að sama gildi hér á landi og þannig mætti stytta matsferlið í mörgum tilvikum. Það á til dæmis við þegar endurtaka þarf matsferlið af einhverjum ástæðum og þegar fjallað er um framkvæmdir á skipulögðum iðnaðarsvæðum. Oft munu hins vegar framkvæmdaaðilar leggja fram matsáætlun svipað og nú er gert sérstaklega þegar um er að ræða umfangsmiklar framkvæmdir og æskilegt er að fá fram allar ábendingar eins snemma og unnt er.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafnaði þessari tillögu.



Matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar

Þegar matsáætlun liggur fyrir gerir framkvæmdaraðili frummatsskýrslu og þegar hún hefur verið kynnt og umsagna aflað lýkur hann gerð matsskýrslu þar sem gerð er grein fyrir athugasemdum sem bárust og hvernig brugðist var við þeim. Skipulagsstofnun gefur að þessu loknu út álit sem m.a. tekur mið af þeim ábendingum sem borist hafa. Í gildandi lögum er tekið fram að hafi framkvæmdir ekki hafist innan tíu ára frá því að álit stofnunarinnar lá fyrir þarf sá sem veitir framkvæmdaleyfi að óska þess að Skipulagsstofnun ákveði hvort endurskoða þurfi matsskýrsluna í heild eða hluta.

Í tilskipun ESB er nú að finna ákvæði um að álit stjórnvalds (hér Skipulagsstofnunar) á matsskýrslunni þurfi enn að eiga við (e. still up to date) en að heimilt sé að setja tiltekin tímamörk um gildistíma álitsins. Þannig eru ákvæði gildandi laga ekki í andstöðu við orðalag tilskipunarinnar.

Í starfshópnum var þetta rætt fram og aftur. Meðal annars lagði Skipulagsstofnun til að þessi tími yrði stytur í fimm ár. Framkvæmdastjóri Landverndar lagði áherslu á að engin sérstök tímamörk yrði að finna í tillögum starfshópsins.

Þess má geta að tillögur hafa verið fluttar á Alþingi um styttingu gildistímans en þeim hefur jafnan verið hafnað.

Fulltrúi SA lagði til að haldið yrði fast við almennan tíu ára gildistíma á álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslu framkvæmdaraðila. En ef það mætti verða til samkomulags í starfshópnum væri unnt að fallast á að endurskoða álit áður en sá tími væri liðinn ef tilteknar breytingar á forsendum hefðu átt sér stað og að þessar breytingar væru þá vel skilgreindar. Þessu var hafnað af fulltrúa ráðuneytisins.

Þannig stóðu mál þegar ráðuneytið gerði hlé á starfi hópsins í rúmt ár þar til hann var kallaður saman nú í febrúar 2018.

Niðurstaða ráðuneytisins

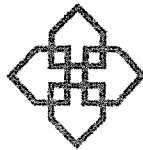
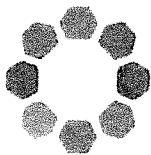
Í lok vinnudags þann 6. febrúar sl. bárust starfshópnum ný frumvarpsdrög frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu með þessum skilaboðum: „Ég hef fengið skýr fyrirmæli frá ráðherra að í frumvarpinu verði miðað við að ekki sé til staðar gildistími á umhverfismatinu þ.e. að alltaf fari fram athugun á því hvort að umhverfismatið sé „up to date“. Ég hef því gert ráð fyrir þeirri útfærslu í frumvarpinu.“

Á lokastigi var þessu breytt þannig ef sótt er um leyfi til framkvæmda eftir að þrjú ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir skuli leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða skuli umhverfismatið að hluta eða í heild. Sömuleiðis getur Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um endurskoðun matsins í hluta eða heild að sama tíma liðnum.

Þetta er alveg óásættanleg tillaga vegna þess að: (i) kæránlegum ákvörðunum fjölgar, (ii) það er ekki umhverfismatið (matsskýrsla eða matsáætlun) sem gæti þurft endurskoðunar við heldur segir tilskipun ESB að það eiga við um álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaaðila og (iii) þessi tími er allt of skammur.

Mat á áhrifum

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur ekki lagt fram neitt mat á áhrifum frumvarpsins á framkvæmdaaðila. Það blasir þó við að kærueimildum mun fjölga, lengri tíma mun taka að fá



endanlega niðurstöðu í mörg mál og hafi verið erfitt að segja fyrir um það áður hve langan tíma ferlið í heild muni taka verður það enn erfiðara náí tillögur ráðuneytisins fram að ganga.

Ástæðan er sú að þegar ferli við mat á umhverfisáhrifum lýkur, og álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir með skilyrðum sem tengjast viðkomandi framkvæmd, þá hefst vinna við lokahönnun mannvirkja, fjármögnun og öflun annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfrar. Leyfisveitendur gera þá kröfu að hönnun mannvirkja sé lokið þegar sótt er um framkvæmdaleyfi. Ekki er óalgengt að nokkur ár líði frá því matsferli lýkur áður en sótt er um framkvæmdaleyfi.

Leyfisveitingin sjálf getur tekið töluverðan tíma. Unnt er að kæra leyfið sjálft og skilyrði sem því fylgja til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en niðurstöður hennar eru ekki auðfengnar. Með þriggja ára gildistíma á umhverfismati verður unnt að grípa inn í lokaferli hönnunar, fjármögnunar og leyfisveitinga og afleiðingarnar eru ekki fyrirsjáanlegar. Sú ákvörðun sem Skipulagsstofnun verður gert að taka á þessu stigi er enn og aftur kæránleg til úrskurðarnefndarinnar. Það er auðvelt að sjá fyrir sér að einstakar framkvæmdir festist í endalausum kærufarli sem enginn getur séð fram úr.

Áhrifin verða fyrst og fremst á umfangsmiklar framkvæmdir t.d. samgönguframkvæmdir, iðjuver, virkjanir, rannsóknaboranir, fiskeldi og einstakar framkvæmdir í ferðaþjónustu. Færa má rök fyrir því að áform ráðuneytisins geti sett allar umfangsmiklar framkvæmdir í uppnám með tilheyrandi neikvæðum efnahagslegum áhrifum.

Niðurstaða

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga eru því andvíg frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í heild og setja fyrirvara við einstök atriði þess, líkt og gerð hefur verið grein fyrir í þessu séráliti.

22. febrúar 2018

F.h. Samtaka atvinnulífsins

Pétur Reimarsson

F.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga

Guðjón Bragason