

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

9.3.2018
2018-03-73

Efni: Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sem birtist á samráðsgátt stjórnarráðsins, sbr. mál nr. S-19/2018.

Helstu athugasemdir Landsnets við drög að frumvarpinu snúa að þeim boðuðum breytingum á núgildandi lögum, sem að mati Landsnets eru frekar til þess fallnar að þyngja matsferilinn og þar með auka líkur á að hann taki lengri tíma en hann tekur nú þegar. Sú þróun er ekki í samræmi við megintilgang breytinga á tilskipuninni, um að einfalda ferla umhverfismats.

Athugasemdir Landsnets snúa að:

- Breytingum á gildistíma álit
- Óvissu um tímamörk matsferils
- Athugasemdir við umfjöllun í greinargerðar varðandi 11. gr frumvarpsins

1. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1.1. Breytingar á gildistíma álit (11. gr. frumvarps)

Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 12. gr. laganna, sem felur í sér að gildistími umhverfismats fer úr 10 árum í 3 ár. Þá segir að Skipulagsstofnun sé einnig heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats að eigin frumkvæði eða að beiðni framkvæmdaraðila ef þrjú ár eru liðin frá því að álit lá fyrir.

Í 23. gr. frumvarpsins er boðuð breyting á 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga þar sem gildistími framkvæmdaleyfa verður lengdur úr 12 mánuðum í 2 ár. Landsnet telur að 2 ár séu of skammur gildistími framkvæmdaleyfis, en þau þurfi að gilda í 5 ár ef ná eigi markmiði um að framkvæmdaleyfi og kærur komi fram sem fyrst eftir að mati á umhverfisáhrifum lýkur.

Vísað er til þess að í tilskipun 2014/52/ESB sé nýtt ákvæði sem kveði á um að stjórnvöld skuli tryggja að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við (sé „up to date“) við útgáfu leyfis. Í núgildandi íslenskri löggjöf um mat á umhverfisáhrifum hafa ákvæði 12. gr. laganna, sem kveða á um 10 ára gildistíma umhverfismats stuðlað að þessu markmiði. Þá hefur í auknum mæli verið lögð skylda á leyfisveitanda að sinna rannsóknaskyldu sinni við útgáfu leyfa og því fær Landsnet ekki séð að breyta þurfi núgildandi löggjöf.

Landsnet er sammála því að útgáfa leyfa hverju sinni byggji á umhverfismati sem enn eigi við (það sé „up to date“). Hins vegar telur Landsnet að því markmiði megi ná með einfaldari hætti.

1.2. Trygging þess að leyfi grundvallist á gildu mati má ná með einfaldari hætti en boðað er í frumvarpinu

Í dómum og úrskurðum sem hafa fallið undanfarin misseri vegna útgefninga framkvæmdaleyfa hefur m.a. verið bent á ákveðna annmarka sem hafi verið á undangengu umhverfismati. Niðurstöður þessara mála hafa hins vegar verið á þann veg að leyfisveitandi hafi getað með sjálfstæðri rannsókn upplýst málið á þann hátt að bætt hafi verið fyrir annmarka matsins og í kjölfarið hægt að taka upplýsta ákvörðun um útgáfu leyfa. Má í þessu sambandi vísa til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-1/2017, sem staðfestur var með vísan til forsendna með dómi Hæstaréttar í máli nr. 193/2017, og úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 46/2016, 54/2016, 95/2016, 96/2016. Ljóst er því að núverandi löggjöf gerir ráð fyrir mikilvægi upplýstrar ákvörðunar við leyfisveitingar. Þá er nú í 2. mgr. a- liðar 12. gr. frumvarpsins lagt til ákvæði sem skýrir betur verklag og ábyrgð leyfisveitanda við útgáfu leyfa og styrkir þar með frekar ákvæði núgildandi laga.

Í ljósi framangreindar ábyrgðar leyfisveitanda, þar sem honum er falið að kynna sér gögn sem lögð eru til grundvallar leyfisumsókn, hlýtur jafnframt að vera hægt að leggja þá kröfu á framkvæmdaraðila að hann leggi fram upplýsingar og eftir atvikum gögn, sem skýri hvort og þá hvaða breytingar hafi orðið á forsendum umhverfismatsins. Á grundvelli þessara gagna getur leyfisveitandi uppfyllt rannsóknarskyldu sína, hugsanlega með því að leita umsagna er varðar mögulegar breyttar forsendur. Þessa skoðun er hægt að gera án þess að ráðist sé í kostnaðarsamt og tímafrekt ferli sem ákvörðun um endurskoðun er. Með þessari tilhögun ætti líka jafnframt að vera tryggt hverju sinni, óháð aldri matsins upp að 10 árum, að sé tekin upplýst ákvörðun um leyfisveitingu með tilliti til gildi umhverfismatsins.

Landsnet er ekki sammála því sem segir í skýringum við 11. gr. frumvarpsins um að það sé mjög íþyngjandi fyrir leyfisveitendur, oftast sveitarfélög, að bæta úr annmörkum á umhverfismati framkvæmdar við leyfisveitingar, þar sem þekking sé oft að skornum skammti og að auki rýri sú leið möguleika er varðar þáttökurétt almennings. Ef gerð er í löggjöf ríkari krafa um að framkvæmdaraðili veiti upplýsingar um mögulegar breytingar á forsendum frá því mat lá fyrir og eftir atvikum ný gögn, þarf ekki að vera um að ræða íþyngjandi vinnu fyrir leyfisveitanda við að kynna sér þær upplýsingar og taka til þeirra rökstudda afstöðu við útgáfu leyfa. Leyfi til framkvæmda eru auglýst, þar sem þá kemur m.a. fram afstaða leyfisveitanda til forsendna matsins og þá geta þeir sem hafa aðrar skoðanir komið athugasemdum sínum á framfæri í tilviki leyfa sem eru auglýst til kynningar (t.d. starfsleyfi) og/eða kært útgefin leyfi.

Í athugasemd með 11. gr. frumvarpsins, er vísað til þess sem segir í tilskipuninni að hverju sinni þurfi leyfi að byggja á gögnum/mati sem séu „up to date“. Í greinargerð frumvarpsins segir að í því felist að það þurfi að liggja skýrt fyrir að umhverfismat framkvæmdarinnar eigi enn við áður en leyfi sé veitt „...og þarfnist ekki endurskoðunar þegar ákvörðun um leyfi til framkvæmdar er samþykkt“. Í ákvæðinu segir einnig að aðildarríkjum sé heimilt að tilgreina ákveðinni tímafrest sem umhverfismatið telst gilt en ekki kemur fram við hvaða tímamörk skuli miða.

Landsnet fær ekki séð að texti tilskipunarinnar í gr. 8a¹ um þetta efni útiloki þann möguleika að hægt sé að ráðast í endurskoðun, þegar tekin er ákvörðun um samþykkt leyfs, líkt og staðhæft er í tilvísaðri athugasemd með 11. gr. frumvarpsins. Því megi skoðun á gildi matsins eiga sér stað á milli leyfisveitanda og framkvæmdaraðila hverju sinni.

1.3. Þriggja ára gildistími mats eykur líkur á töfum

Landsnet telur æskilegt að framkvæmdaraðilar sækji um leyfi eins fljótt og auðið er eftir að mati á umhverfisáhrifum líkur. Hins vegar þarf löggjöfin að veita framkvæmdaraðila svigrúm til þess að ljúka undirbúningi framkvæmda eftir að mati á umhverfisáhrifum líkur, s.s. frekara samráði m.a. við landeigendur, endanlegri verkhönnun, fjármögnun og útboðum og því megi ekki takmarka gildistíma umhverfismats við þrjú ár. Jákvætt er að stefnt sé að lengingu á gildistíma framkvæmdaleyfa, en það getur skipt máli að þar sé gott svigrúm og mætti því frekar lengja.

Sem dæmi gera lánveitendur kröfu um að öll leyfi liggja fyrir áður en gengið er frá fjármögnun verkefna og þar sem fjármögnunarferill getur verið tímafrekur, getur framkvæmdaleyfi verið við það að renna út þegar niðurstaða um fjármögnun liggur fyrir.

Þrátt fyrir að svigrúm framkvæmdaraðila til að sækja um framkvæmdaleyfi yrði þengt með þeim hætti sem nú er boðað í frumvarpinu er ekki þar með sagt að það muni flýta fyrir því að framkvæmdaraðili sækji um leyfi til framkvæmda. Framkvæmdaleyfisumsókn þarf að vinna í samspili við við aðra ferla í undirbúningi verksins og þriggja ára tímarammi of knappur í því samhengi.

Náist ekki að sækja um framkvæmdaleyfi innan þriggja ára myndi þurfa að fá ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsins og þá er ljóst að það gæti tafið mjög frekari undirbúning framkvæmdarinnar.

Benda má á að það tók Skipulagsstofnun 5-13 mánuði að taka ákvörðun um endurskoðun mats þeirra þriggja mála sem stofnunin hefur tekið ákvörðun um endurskoðun. Þá tók 2-3 ár fyrir úrskurðarnefnd

¹ Liður 9. Nýtt ákvæði article 8a. *The competent authority shall be satisfied that the reasoned conclusion referred to in Article 1(2)(g)(iv), or any of the decisions referred to in paragraph 3 of this Article, is still up to date when taking a decision to grant development consent. To that effect, Member States may set time-frames for the validity of the reasoned conclusion referred to in Article 1(2)(g)(iv) or any of the decisions referred to in paragraph 3 of this Article.* Sjá: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>

umhverfis- og auðlindamála að komast úrskurða í kærumálum vegna þessara ákvarðana Skipulagsstofnunar.²

Vel má vera að ekki sé með réttu hægt að nota framangreind tilvik til að spá fyrir um mögulegan málsmeðferðartíma annarra mála í framtíðinni. Hins telur Landsnet mjög varhugavert að stefnt sé í þessa átt, með tilliti til dæmanna hér að framan er 3 ára gildistími álitá allt of stuttur. Með einfaldari hætti má tryggja að útgefin leyfi byggist sannanlega á umhverfismati sem enn eigi við, þegar kemur að leyfisveitingum sbr. kafla 1.1. hér að framan.

1.4. Heimild Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um endurskoðun (11. gr. frumvarps)

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins þá mun Skipulagsstofnun heimilt að eigin frumkvæði eða beiðni framkvæmdaraðila að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats.

Landsnet telur skiljanlegt að framkvæmdaraðili geti óskað eftir endurskoðun umhverfismats þegar hann telur tilefni til. Hins vegar telur Landsnet mjög óljóst hvaða tilgangi þjóni að Skipulagsstofnun er veitt heimild til að taka ákvörðun um endurskoðun mats eftir að þrjú ár eru liðin frá álitá stofnunarinnar og enn síður hvað í raun geti gefið tilefni til að stofnunin sjái ástæðu til að hefja málsmeðferð endurupptöku.

2. Ferli mats á umhverfisáhrifum – óvissa um tímamörk

2.1. Vikið út frá skráðum tímafrestum (19. gr. frumvarps)

Í 21. gr. núgildandi laga er fjallað um undanþágu frá frestum, þar sem fram kemur að Skipulagsstofnun geti í viðamiklum málum vikið frá frestum í samráði við framkvæmdaraðila. Í 19. gr. frumvarpsins er nú gert ráð fyrir breytingu á 21. gr. laganna á þá vegu að stofnunin geti vikið frá frestum án þess að stofnunin þurfi að eiga um það samráð við framkvæmdaraðila, nema við lengingu á kynningartíma frummatsskýrslu.

Þegar Skipulagsstofnun ákveður að víkja þurfi frá tímafrestum í viðamiklum málum getur það skipt undirbúning framkvæmdarinnar miklu máli og löng frestun verulega íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila. Því leggst Landsnet gegn þeirri lagabreytingu sem felst í breytingu á núverandi 21. gr. laganna og tíunduð er í 19. gr. frumvarpsins og telur óeðlilegt að svo mikilvæg ákvörðun um að víkja frá tímafrestum sé tekin án samráðs við framkvæmdaraðila.

2.2. Óvissa um tímalengd málsmeðferðar (3. gr. frumvarps)

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að bæta við sérstakri grein (4b) sem gerir grein fyrir þeim þáttum sem matsferlið samanstendur af. Núgildandi lög og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum tilgreina tímaramma í tengslum við flesta þessa þætti matsins, t.d. kynningartíma matsgagna, umsagnarfresti og þann tíma sem Skipulagsstofnun hefur til ákvarðanatöku eða álitsgjafar.

Í frumvarpinu og núgildandi lögum er víða hnykk á því að áður en formleg ferli geta hafist þurfi Skipulagsstofnun að hafa borist fullnægjandi gögn og þarf stofnunin tíma til að skoða þau með tilliti til þess. Þetta á t.d. við um tillögu að matsáætlun og gögn vegna matsskyldufyrirspurnar. Engin tímamörk eru á því hversu langan tíma stofnunin hefur til að fara yfir þau gögn. Einu tímamörkin sem sett eru á yfirferð gagna fyrir kynningu snúa að skoðun Skipulagsstofnunar á frummatsskýrslu áður en hún fer í opinbera kynningu, en skv. 10. gr. núgildandi laga hefur stofnunin tvær vikur til að meta hvort skýrslan uppfylli kröfur skv. 9. gr. laganna.

Landsnet er því fyllilega hlynnt að Skipulagsstofnun yfirfari gögn áður en þau eru samþykkt til frekari málsmeðferðar og telur mjög mikilvægt að fá gagnlegar ábendingar og leiðbeiningar frá stofnuninni um hvað megi betur fara. Hins vegar er það reynsla Landsnets undanfarin misseri að málsmeðferðartími innan Skipulagsstofnunar getur verið mjög langur m.a. á yfirferð gagna fyrir formlega kynningu/móttöku, sem er ekki afmarkaður í ákvæðum laganna. Mikilvægt að úr því sé bætt, til þess meðal annars að réttari mynd fái á mögulegum tíma sem getur, að lágmarki, tekið að fara með framkvæmd í gegnum umhverfismat.

Þá telur Landsnet einnig að beri að skoða möguleika á heimildum í lögum, fyrir framkvæmdaraðila til þess að fá málsmeðferð haldið áfram eftir að hafa uppfært gögn eftir fyrstu yfirferð Skipulagsstofnunar (en í sumum tilvikum á sér stað fleiri en ein yfirferð gagna af hálfu stofnunarinnar). Það væri þá á ábyrgð

² <http://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/endurskodun-umhverfismats/>

framkvæmdaraðila (með mögulegri áhættu) ef síðar í ferlinu hann þarf t.d. að svara frekar spurningum frá umsagnaraðilum, almenningi eða leyfisveitendum, hafi gögn ekki skýrt málið á fullnægjandi hátt í upphafi. Landsnet áréttar að það er mjög slæmt fyrir framkvæmdaraðila þegar farið er langt yfir lögbundna tímafresti og/eða óvissa er um afgreiðslutíma mála. Framkvæmdaraðilar vinna að undirbúningi framkvæmda í ákveðinni tímalínu þar sem þarf að tvíanna saman margvíslega þræði og því er öll óvissa er varðandi tímaramma erfið.

3. Athugasemdir við greinargerð

Landsnet gerir alvarlegar athugasemdir við umfjöllun í greinargerð um 11. gr. frumvarpsins varðandi dóms- og kærumál. Þau dóms- og kærumál sem gerð eru að umfjöllunarefni í greinargerðinni hafa afar takmörkuð tengsl við ákvæði 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og þá breytingartillögu sem 11. gr. frumvarpsins felur í sér. Þá er einnig fjallað um atriði sem ekki varða skýringu á þeirri lagagrein sem lagt er til að breytt verði. Í málnum reyndi á það hvað fælist í kröfu laga um mat á umhverfisáhrifum um að í mati á umhverfisáhrifum skyldi greina frá helstu möguleikum sem til greina koma (hvað teljast raunhæfir valkostir) en ekki ákvæði 12. gr. laga um mögulega endurskoðun að liðnum 10 árum frá álit Skipulagsstofnunar. Óumdeilt var í málnum að fjallað var um jarðstrengi í umhverfismati, t.d. var viðauki um jarðstrengi í umhverfismati Suðvesturlína. Mat Skipulagsstofnunar þá umfjöllun fullnægjandi en síðar taldi Hæstiréttur í tilviki framkvæmdaleyfis Suðurnesjalínu 2 að sú umfjöllun væri of almenn. Ljóst er að sú lögskýring kallar ekki á lagabreytingu heldur er hún fordæmisgefandi við undirbúning og umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum, m.a. hvornig vinna ber úr athugasemdum sem einstaka landeigendur kunna að gera við matskylda framkvæmd.

Þá eru úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum er varða raflínur að Bakka við Húsavík (mál nr. 46/2016 og mál 95/2016) teknir sem dæmi um mál þar sem mat á umhverfisáhrifum þurfti að fara fram að nýju. Þetta er alrangt en í úrskurðunum segir m.a.: „Þrátt fyrir þá annmarka sem úrskurðarnefndin telur vera á álit Skipulagsstofnunar og að framan er lýst, verður eins og atvikum háttar í þessu tiltekna máli ekki litið svo á að annmarkarnir séu svo verulegir að á álitinu verði ekki byggt.“ Í niðurstöðum ÚUA kemur hins vegar fram að við undirbúning og málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki verið í öllu gætt ákvæða skipulagslaga og náttúruverndarlaga auk þess sem sveitarstjórn fullnægði ekki rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga. Þykja þessir ágallar óhjákvæmilega leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar, svo sem nánar hefur verið gerð grein fyrir. Þessir úrskurðir höfðu því ekkert með það að gera sem þeir eiga að vera dæmi um.

Þrátt fyrir umfjöllun um niðurstöður dómstóla í málum vegna Suðurnesjalínu 2 er ekkert fjallað um niðurstöður dómstóla í máli varðandi Kröflulínu 4. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur (máli nr. E-1/2017) kemur fram að dómurinn líti svo á að með réttu lagi hefði rannsókn átt að vera hluti af samanburði á valkostum sem ætti að fara fram á fyrri stigum máls. Með rannsókn þeirri sem ráðuneytið hafði forgöngu um var leitast við að bæta úr annmarka á málsmeðferð og var það mat dómsins að þetta hafi verið gert með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun atvinnuvegaráðuneytisins var tekin. Hæstiréttur (mál nr. 103/2017) staðfesti með vísan til forsendna niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur um að hafna kröfu um ógildingun heimildar til eignarnáms.

Þá segir í greinargerðinni að óvissa ríki nú um ýmsar framkvæmdir t.d. leyfisveitingarferli til línulagna Landsnets á höfuðborgarsvæðinu sem hafa verið kærðar á þeim grundvelli að umhverfismat framkvæmdanna eigi ekki við. Landsneti er ekki ljóst hvaðan ráðuneytið hefur upplýsingar um umrædd kærumál né hvað átt er við með orðunum um að umhverfismat framkvæmdanna eigi ekki við. Ekki verður séð hvaða tilgangi þessi umfjöllun þjónar í lögskýringartexta. Varðandi gildi mats á umhverfisáhrifum vegna lagningu háspennulína á vatnsverndarsvæðum höfuðborgarsvæðisins bendir Landsnet á svar umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Kolbeini Óttarssyni Proppé um lagningu háspennulína á vatnsverndarsvæðum á þskj. 1124, 146. löggjafarþingi.

Virðingarfyllst,

Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.