

Reykjavík, 23. febrúar 2021

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t. Magnús Baldursson verkefnisstjóri
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samorku um drög að frumvarpi til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, Samráðsgáttar mál nr. 30/2021.

Samorka þakkar fyrir það tækifæri að veita umsögn um ofangreint mál.

Inngangur

Í ágúst 2018 var kynnt í Samráðsgátt mál nr. 107/2018 „heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum“ sem **var framhald á opnum** fundi Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins með hagaðilum þar sem settar voru fram tvær grundvallar spurningar:

- (1) Með hvaða hætti er hægt að tryggja sem best lýðræðislega aðkomu almennings, félagasamtaka og haghafa að ferli við mat á umhverfisáhrifum?
- (2) Með hvaða hætti er hægt að auka skilvirkni í ákvarðanatöku við mat á umhverfisáhrifum?

Framangreindur fundur var skemmtilega settur upp og þar fór fram gagnlegt og fróðlegt samtal milli fulltrúa fjölmargra haghafa og stofnanna.

Samorka veitti [umsögn](#) sína um ofangreint mál. Í henni voru rífaðar upp fyrri umsagnir um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem lagt var fram á 148. Í umsögninni fyrir 148 löggjafarþinginu lagði Samorka einmitt mikla áherslu á mikilvægi þess að farið yrði í heildarendurskoðun á lögnum.

Í ofangreindri umsögn um mál nr. 107/2018 var lögð áhersla á að þær fjölmörgu breytingar (11) sem gerðar hefðu verið á lögnum um mat á umhverfisáhrifum frá því lögin voru sett árið 2000. Í umsögninni sagði „af ofangreindri yfirferð sést að lögnum hefur ítrekað verið breytt á þeim átján árum sem liðin eru frá gildistöku þeirra og verulegar breytingar oft á tíðum gerðar í þeim tilgangi einum að mæta kröfum tilskipana EB eða kröfum Árósasamningsins eða meinta kröfum þeirra. Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar og kröfur um einföldun ferla og meiri skilvirkni þeirra gagnvart framkvæmdaaðilum, hefur ekkert verið unnið í þeim málum.“

Í þessu samhengi er mikilvægt að minna á að í löggjöf Evrópusambandsins og markmiðssetningu hennar hefur ekki síður verið lögð áhersla á einmitt þessi atriði sbr. þessi tilvitnun í inngangskafli. „*The proposal is intended to lighten unnecessary administrative burdens and make it easier to assess potential impacts,*

*without weakening existing environmental safeguards. The quality of the decision-making process will be reinforced, current levels of environmental protection will be improved, and **businesses should enjoy a more harmonised regulatory framework.***

Vinnuhópur á vegum Samorku hefur verið starfandi til að vinna að ofangreindum umsögnum og öðru leyti að rýna þær tillögur og hugmyndir sem fram hafa komið í endurskoðunarferlinu. Hluti af þessari vinnu var að óska eftir samstarfi við Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins um gerð skýrslu um ferli mats á umhverfisáhrifum og tillögur til úrbóta á því ferli.

Í [kynningu Samorku á skýrslunni](#) kemur fram að fjölmargar leiðir eru til einföldunar á regluverkinu og aðferðafræðinni við undirbúning og vinnslu, skipulags, mats á umhverfisáhrifum og veitingu framkvæmdaleyfa. Í skýrslunni er lögð áhersla á að **nýta nútíma tækni** í þessu skyni þ.e. **rafræna gátt** sem heldur utanum gagnaskil, birtingu þeirra, umsagnir um mál og tímafresti framkvæmdaraðila en ekki síður tímafresti opinberra aðila sem hafa mál til umsagnar eða meðferðar. Með þessu má einfalda málsmeðferð og leyfisveitingar koma í veg fyrir endurtekningar á sömu ferlum og gagnaskilum. Vinnan og skýrslan voru kynnt fyrir endurskoðunarnefnd stjórnvalda og ánægjulegt að horft hefur verið til hennar.

Samorka leggur áherslu á að gáttin og aðferðafræði taki til framtíðar til fleiri þátta en aðeins skipulags og mats á umhverfisáhrifum, það eigi einnig að ná til framkvæmdaleyfis, rannsóknarleyfa, virkjunarleyfa og annarra starfsleyfa. Með þetta í huga er mikilvægt að umrædd gátt, **hönnun hennar og smíði sem og umsón sé vistuð utan hlutaðeigandi stofnanna.**

Hér má finna ofangreinda [skýrsluna](#) í heild sinni og hér [myndband](#) með kynningu aðalhöfundar skýrslunnar Bryndísar Skúladóttur á megin efni hennar.

Í skýrslunni kemur m.a. fram að leyfisveitingaferlið sé í dag flókið og sé bæði tímafrekt og óskilvirkt. Sömu gögn eru ítrekað lögð fram og dæmi eru um að framkvæmd fari 17 sinnum í umsagnarferli og að hver stofnun fjalli 10 sinnum um málið. Niðurstaða skýrslunnar er sú að hér á landi sé mat á umhverfisáhrifum óþarflega flókið miðað við löggjöf í nágrannalöndum. Með rafrænni gátt og breyttu verklagi væri hægt að einfalda matið verulega, án þess að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila eða ganga gegn Evróputilskipunum.

Í þeirri tillögu sem hér liggur fyrir í drögum að frumvarpi eru ýmiss jákvæð og ákveðin skref stigin til einföldunar á regluverkinu auk þess að gert er ráð fyrir rafrænu ferli við málsmeðferðina. Samorka áréttar hins vegar að ganga þarf mun lengra í þessum efnum ekki síst með tilliti til hinnar rafrænu málsmeðferðar á öllum stigum málanna sem getur dregið fram lausnir og bestu framkvæmd mála ef rétt er á málum haldið. Mikilvægt er í þeim efnum að stíga út fyrir þrönga kassa þeirra sem næst málum standa.

Helstu áherslu Samorku

- (1) Mikilvægt er að nýta nýja rafrænar lausnir alla leið og í öllum ferlum framkvæmda eins og lýst er hér að ofan. Mikilvægt er að undirbúningur og hönnun rafrænnar gáttar taki skýrt mið af þessu strax í upphafi.

- (2) Í fyrri umsögnum sínum um tillögur að breytingum á lögum um mat á umhverfisáhrifum hefur Samorka minnt á mikilvægi þess að ekki séu búnar til séríslenskar reglur sem fela í sér gullhúðun á regluverkinu. Hér er t.d. vísað til þess að í greinargerð með frumvarpsdrögum virðist gert ráð fyrir því að víkka verulega út þá þætti sem umhverfismatið á að taka til þ.e. að bæta við mati á áhrifum framkvæmdar á „**samfélagið**“. Þetta orð kemur ekki fyrir í lagatexta frumvarpsdraganna en í greinargerð virðist gengið út frá því að þetta verði hluti matsins (sjá nánar hér að neðan).
- (3) Í tillögunni er lagt til að skilgreining á hugtakinu „**umtalsverð umhverfisáhrif**“ verði feld út með þeim rökum að það sé ekki í samræmi við hugtakið „*significant environmental effect*“ samkvæmt tilskipun 2011/92/ESB. Er tekið fram að sú leið sé farin í tilskipuninni að skilgreina það ekki sérstaklega en engu að síður tekið fram að það taki til merkjanlegra áhrifa, jafnt jákvæðra sem neikvæðra og geti verið breytilegt eftir eðli og staðsetningu framkvæmda. Mikilvægt er að vísregla hér að lútandi sé í lagatextanum en einnig að þetta sé haft sértaklega í huga við framsetningu og túlkun á viðaukum I og II með lögum.
- Ljóst er að tillagan felur í sér að gert er ráð fyrir að úr fjölmörgum úrlausnar eignum verði leyst með reglugerðum og reglum eða leiðbeiningum útgefnum af ráðherra og Skipulagsslagsstofnun. „Í frumvarpinu er leitast við að bæta framsetningu lagaákvæðanna með því að brjóta efni greinanna upp þannig að þær séu styttri og skýrari auk þess sem gert er ráð fyrir að nokkur umfjöllun núgildandi laga færist í reglugerð.“
- Í ljósi þess hversu umfangsmiklum þessum reglugerðum og leiðbeiningum er ætlað að vera, er nauðsynlegt að þær liggi til umsagnar samhliða þessum drögum að frumvarpi. Því er eðlilegt að úr þessu sé bætt og **málin koma til sameiginlegs samráðs að nýju**. Hér má nefna að gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að mæla svo fyrir um í reglugerð að framkvæmd sem ekki er talin upp í viðauka I skuli háð umhverfismati (31. gr.)
- (4) Eins og áður segir er mjög jákvætt að tillagan gerir ráð fyrir að fallið sé frá fyrirkomulagi tvöfalds samráðs og tveggja matsskýrslna og Íslenska lagaumhverfið þannig fært nær því sem gerist í nágrannalöndum okkar. Hér þarf að ítreka að hægt er með nýtingu tækninnar að ná fram enn frekari einföldun og tækifæri fyrir okkur Íslendinga að vera leiðandi í útfærslu á hugmyndfræðinni „**One Stop Shop**“.

Einstök atriði í frumvarpsdrögum

- (a) Umtalsverð breyting er á framsetningu markmiðsgreinar laganna samkvæmt tillögunni (1 gr.). Skýra þarf hvort með því sé um efnisbreytingu að ræða eða ekki. Dæmi um þetta er „**að kynna fyrir almenningi og gefa kost á að koma að athugasemdum**“ (núverandi lög) eða „**aðkoma almennings að umhverfismati**“ (sú tillaga sem hér er til umfjöllunar). Fleiri dæmi mætti nefna hér og víðar í textatillögunni.
- (b) Í ákvæðinu um gildissvið í 2. gr., er fjallað um til hvaða áætlana og framkvæmda lögin taka. Hér eða á öðrum stað í tillögunni mætti velta fyrir sér hvernig skýra má samspil frysta undirbúnings framkvæmda þar sem almenningur eftir atvikum hefur átt aðkomu eða format hefur farið fram.

Hér má t.d. nefna kerfisáætlun eða rammaáætlun þar sem veruleg greining og samtal við almenning og hagaðila fer fram sem og greining sviðsmynda, svo dæmi sé tekið. Því er þetta nefnt að hér gæti framangreind vefgátt haft hlutverki að gegna varðandi samræmingu og einföldun gangskila, upplýsinga, umsagna og svörum við þeim, sem aftur tryggir að ekki þurfi mörgu sinnum að fjalla um sömu hlutina. Jafnframt að sem fyrst í ferlinu fari fram greinin valkosta og sviðsmynda sem þurfa þá ekki að koma aftur og aftur til skoðunar.

- (c) Í 3. gr. tillögunar er fjallað um skilgreiningar. Áður er vikið að því að skilgreining á umtalsverðum umhverfisáhrifum er fallin út og vísað til umfjöllunarinnar hér að framan um það.

Þá virðist vera búið að fella út skilgreininguna á **umhverfissamtökum** en þess í stað eru þau fell undir 1. lið ákvæðisins. Þar segir; „*almenningur: einn eða fleiri einstaklingar eða lögaðilar, samtök þeirra, félög eða hópar.*“ Engu að síður er í greinargerðinni talað með þeim hætti að hér sé eingöngu átt við umhverfissamtök sem hafi „*endurskoðað bókhald eða samþykkt ársreikning*“ og þar vísað til laganna um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 sbr. fyrirhugaða breytingu á þeim. **Ekki er ljóst hvað fellst í þessar breytingu og nauðsynlegt að skýra það.** Í ákvæðinu er einnig fjallað um skilgreininguna á „*leyfi til framkvæmda*“ (5. tl.) og þar tiltekið að það sé „*leyfi sem veitt eru til að byggja upp og reka þá framkvæmd sem fellur undir lögum og starfsemi sem henni fylgir. Það á við framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulagslögum, byggingaleyfi samkvæmt lögum um mannvirki, starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarskilyrði og önnur sambærileg leyfi sem varða meginþætti framkvæmdar og/eða stafrænni og umhverfisáhrif þeirra.*“ Þetta ákvæði í tillögunni er mun ítarlegra en í núgildandi lögum. Um þetta er ítarleg umfjöllun í greinargerð og þar m.a. vísað til úrskurða Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um túlkun á tiltekinni nýtingu og þar með nýtingarleyfi. Erfitt er að átta sig á því hvort hér er um efnisbreytingu að ræða og þá hversu nákvæmt orðalagið er m.t.t. túlkunar á raunverulegu innihaldi þessarar skilgreiningar og þá hvaða áhrif það hefur á framkvæmd umhverfismatsins. Sem dæmi má nefnda, að samkvæmt þessu er virkjunarleyfi framkvæmdaleyfi í skilningi ákvæðisins. **Samskipti hér á þarf að skýra betur í ákvæðinu.**

- (d) Áður er vikið að 4. gr. tillögunnar og að í greinargerð er umræða um efni hennar með þeim hætti að það eigi að bæta við hugtakið „**samfélag**“ við staflíð **a.** sem breytir algjörlega efni greinarinnar og þar með til hvaða þátta mat á umhverfisáhrifum á að taka. Um þetta var fjallað í umsögn Samorku og fleiri samtaka atvinnulífsins sem áður er vísað til.

Ljóst er að fræðimenn víða um heim vilja stuðla að mikilli útvíkkun á umhverfismati og túlka hugtakið mun víðara en gert hefur verið hingað til. Með því hlýtur smátt og smátt að vera gengið mjög á valdsvið þeirra aðila sem veita framkvæmdaleyfi sem í mörgu tilvikum eru sveitarstjórnirnar í landinu og þannig verið að takmarka heimildir kjörinna fulltrúa til að taka tillit til ýmissa annarra sjónarmiða við endanlega ákvarðanatöku. Með þessu er einnig ýtt undir að stofnanir sem í raun eiga eingöngu að **lata uppi álit** sitt séu í raun komnar með **efnislega ákvörðun** í málum sem þá eftir atvikum fellur undir málsmæðferðareglur stjórnarsýslulaga. Þessa sér reyndar stað í lagaþróun hingað til sem og í tillögunni sem hér er lögð fram. Sé hugsunin sú að draga eigi fram þætti sem séu svo mikilvægir að þeir leiðir til annarrar niðurstöðu í umhverfismati en ef þeir koma ekki, þar og þá, til skoðunar þarf það að koma skýrt fram í texta lagaákvæðanna og þá hvernig með á að fara. Skiptir þá ekki máli hvort það er framkvæmd til framgangs eða ekki.

Mikilvægt er að **stefnubreytingar í þessa veru** fái efnislega umræðu með viðkomandi hagaðilum og leyfisveitendum.

Í staflíð **c. liðar 4. gr.** tillögunnar er bætt við matsþáttum sem snúa að **víðerni og loftslagi**. Fram kemur að þetta sé **ekki** í samræmi **tilgreiningu EU tilskipunarinnar** né í samræmi við núverandi löggjöf. Þetta er því eitt dæmi um **gullhúðun íslenskra laga** og rökstutt með því að þetta sé eitt af verndarmarkmiðum náttúruverndarlaga. Af hverju þetta eina markmið er sérstaklega tekið út úr náttúruverndarlögum er ekki skýrt.

- (e) Í 5. gr. er fjallað um stjórnarsýslu, forsamráð og samþætta málsmeðferð. Þá er í 6. gr. fjallað um starfræna málsmeðferð. Samorka áréttar það sem fram kemur hér að ofan um að þessir þættir verði hugsaðir víðar og til lengri tíma þannig að þeir taki til fleiri stjórnarsýsluþátta. Því er mikilvægt að vefsja þessara mála sé sjálfstæð og vistuð utan allra þeirra stofnana sem að koma. **Hún sé frá upphafi hugsuð og hönnuð sem þjónustuveita mun fleiri verkefna.**
- (f) Mjög jákvætt er að komin sé inn sérstakt ákvæði um forsamráð í 7. gr. tillögunnar, sbr. einnig 8., 9. og 10. gr. Aðildarfélög Samorku sjá mikil tækifæri í þessari aðferðafærði og skapar einnig möguleika á frekari útfærslu þessa úrræðis með það í huga að tryggja snemmaðkomu fleiri aðila að viðkomandi framkvæmd.
- (g) Í 13. gr. er fjallað um umhverfismatskýrslu áætlunar. Í þessu samhengi hafa aðildarfyrirtæki Samorku lagt áherslu á mikilvægi þess að **valkostamat** komi snemma fram í ferlum og hægt sé að taka afstöðu til og vinsa út kosti þá þegar, sbr. það sem sagt var hér að framan um forsamráðið.
- (h) Eins og komið hefur fram í umsögnum Samorku um ferli umhverfismatsins þarf að leggja áherslu á skýrleika á öllum sviðum og að tímafrestir séu haldnir. Í tillögunni er Skipulagsstofnun í 18. og 19. gr. veit að **hámarki sjö vikna** frestur til að taka ákvörðun um matsskyldu og álit sitt um matsáætlun og sami frestur er í 22. gr. um álit á umhverfismati framkvæmda. Hér er verið að lengja frest úr fjórum vikum og það rökstutt í greinargerðinni. Mikilvægt er að hér sé settar **frekari kvaðir á skil frá** Skipulagsstofnun þannig að frestir haldi. Þá er einnig mikilvægt að skilyrðið um „fullnægjandi gögn“ sé ekki nýtt í því skyni að lengja fresti með því að kalla ítrekað eftir frekari gögnum sem eftir atvikum eru minniháttar og ættu ekki að þýða að frestur telji frá nýjum tíma.
- (i) Í 22. gr. tillögunar er fjallað um álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar og virðist þar um að ræða **efnisbreytingu** frá gildandi lögum. Þar segir að í „*áliti sk[u]li fjallað um forsendur, aðferðir og ályktanir um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila. Þá skal þar kom fram rökstudd niðurstaða stofnunarinnar um umhverfismat framkvæmdarinnar og eftir því sem við á, skilyrði um mótvægisáðgerðir um vöktun sem beint er til leyfisveitenda.*“ Ef þetta er síðan lesið saman með 3. mgr. 25. gr. um afgreiðslu leyfis til matskyldra framkvæmda þar sem segir að „*hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun sbr. 22. gr. skal það koma fram í leyfinu.*“ Í ljósi þess að efni 25. gr. tillögunar er mjög breytt frá núgildandi 13. gr. laga um umhverfismat verður ekki betur séð en að með þessum tveimur ákvæðum samlesnum sé **stjórnarsýsluákvörðun fólgin í áliti Skipulagsstofnunar** þar sem

leyfisveitandi á ekki sjálfstætt mat um ofangreinda þætti. **Sé þetta rétt ályktun er um mjög mikla efnisbreytingu að ræða sem þarfnast nákvæmrar skoðunar.**

- (j) Það er jákvætt að gildistími umhverfismat sé óbreyttur 10 ár einum með hliðsjón af eðli margra þeirra framkvæmda sem aðildarfyrirtæki Samorku standa að. Mikilvægt er að þegar möguleg endurskoðun þess í hluta eða heild kemur til álita sé einnig horft til jákvæðra breytinga sem eftir atvikum geta vegið á móti öðrum breytingum á gildistíma matsins.
- (k) Áður er vikið að því hversu stór hluta regluverksins á að útfæra í reglugerð og leiðbeiningum sem skapar óvissu um raunverulegt efni þeirra draga að lagafrumvarpi sem hér liggja fyrir.

Viðaukar

Samorku hefur ekki gefist ráð rúm til þess að rýna sérstaklega framsetningu viðaukanna með tillögunni. Mikilvægt er að staðfest sé að þeir séu í samræmi við viðmiðun Evróputilskipanna og að í þeim felist ekki íþyngjandi frávik eins og dæmi eru um í núgildandi löggjöf og viðaukum.

Niðurlag

Eins og að framan er rakið er hér um mjög umfangsmikið mál að ræða sem þarf að gaumgæfa mjög vel og þar með þær fjölmörgu breytingar sem verið er að gera miðað við núgildandi löggjöf. Meta þarf hvaða áhrif þau kunna að hafa gagnvart framkvæmdaaðilum en Samorka hefur hér að framan rakið þau helstu. Margar jákvæðar breytingar koma fram í tillögunni sem samsvara ágætlega þeim markmiðum sem að var stefnt. Annað er hins vegar mjög óljóst og þarfnast skýringa eins og rakið er hér að frama.

Samorka og aðildarfélögin eru tilbúin í samtal um ofangreind atriði.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfyrirtækja sinna.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð