

Reykjavík, 4. október 2018

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Írís Bjarmundsdóttir
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Efni: Heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum

Þann 14. ágúst s.l. var blásið til fundar með hagaðilum sem markaði upphaf vinnu við heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Fyrir fundarmönnum lágu spurningar um það með hvaða hætti hægt sé að tryggja sem best lýðræðislega aðkomu almennings, félagasamtaka og haghafa að ferli við mat á umhverfisáhrifum og hvernig hægt sé að auka skilvirkni í ákvarðanatöku við mat á umhverfisáhrifum. Í frétt ráðuneytisins af fundinum kom fram að í framhaldi fundarins yrði skipaður starfshópur til að vinna að endurskoðun laganna og samhliða verði ráðinn sérfræðingur til þess að greina núverandi löggjöf og skoða sambærilega löggjöf og ferli umhverfismats í okkar nágrannaríkjum. Jafnframt er þar tekið fram að kallað verði eftir hugmyndum frá almenningi og hagaðilum um það hvaða breytinga sé þörf á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Á ofangreindum fundi ráðuneytisins var einnig tekið fram að frumvarp það til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem lagt var fram á 148. löggjafarþingi yrði lagt fram að nýju á 149. löggjafarþingi, óbreytt. Samorka gerði ýmsar athugasemdir við frumvarpið í umsögn sinni og lagði m.a. til að farið yrði í heildarendurskoðun á lögnum. Mikil áhersla var í umsögninni lögð á að ekki yrði hróflað við gildistíma umhverfismats fyrr en samhiða heildarendurskoðun. Er þá vísað til þess að þar verði unnið að samræmingu og samþættingu ferla umhverfismats, skipulagsgerðar og framkvæmdaleyfis með hugmyndina um „eitt ferli, ein afgreiðsla“ (e. one stop shop). Aðeins með slíkri einföldun ferla komi til álita að stytta gildistímann.

Á samráðsgátt stjórnarráðsins var í ágúst s.l. lögð fram til kynningar og umsagnar drög að aðgerðaráætlun um Árósasamninginn. Þar er í III. kafla fjallað um aðra stoð Árósasamningsins undir heitinu „þátttaka almennings í ákvarðanatöku í málum er varða umhverfið“. Eru þar skilgreindar sex aðgerðir sem margar hafa beina eða óbeina vísun til laganna um mat á umhverfisáhrifum og framkvæmd þeirra. Sama á í raun einnig við um IV. kafla draga að aðgerðaráætluninni. Öllum er ljóst að túlkun og innleiðing Árósasamningsins hefur verulega þýðingu um mat á umhverfisáhrifum og framkvæmd og skilvirkni þeirra ferla. Ýmislegt er þar valkvætt og mikilvægt að tekið sé tillit til framkvæmdaáðila með sanngjörnum og eðlilegum hætti einkum með tilliti til skilvirkni ferla og málshraða, án þess að gengið sé á rétt almennings og félagasamtaka eins og áður er vikið að.

Af ofanrituðu er ljóst að verið er að vinna að verkefnum tengdum umhverfismatslöggjöfni á mörgum stöðum, sem er umhugsunarvert þegar litið er til þeirra markmiða sem að er stefnt með heildarendurskoðuninni.

Þegar hugað er að heildarendurskoðun er gott að líta til þeirra breytinga sem hingað til hafa verið gerðar á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Fyrstu lögini um mat á umhverfisáhrifum voru sett árið 1993, lög nr 63/1993 og stóðu nánast óbreytt allt til þess að lög nr. 106/2000 voru sett (ein breyting gerð síðar lagasetningarárið).

Lögin sem sett voru árið 2000 áttu sér nokkurn aðdraganda og fólu í sér viðamikla breytingu frá lögnum 63/1993. Í lögnum fólst frekari innleiðing á tilskipun 85/337/EBE ásamt síðari breytingum, nú tilskipun 2011/92/ESB.

Á gildistíma laganna frá árinu 2000 hefur þeim verið breytt allnokkrum sinum þó í mismiklum mæli sé hvert sinn. Hér á eftir fer upptalning á þeim lögum sem breytt hafa lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og tilvitnun til nokkurra umsagna Samorku og Samtaka atvinnulífsins þar um.

Með [lögum nr. 74/2005](#) um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í lögnum frá 2000 var ákvæði um að þau skuli taka til endurskoðunar (árið 2003) og var í því skyni skipuð nefnd til að fara yfir reynsluna og önnur atriði sem sérstaklega voru tiltekin í skipunarbréfi. Þar var m.a. vísað til einföldunar ferla eins og t.d að skipulagsáætlun gæti í einhverjum tilvikum komið í stað mats á umhverfisáhrifum og hvort í ríkara mæli megi færa ábyrð á mati á umhverfisáhrifum til framkvæmdaraðila.

Helstu tillögur sem komu fram í frumvarpinu voru að ekki skuli í matsferlinu tekin afstaða til þess hvort fallast beri á með eða án skilyrða eða leggjast gegn framkvæmd sem lýst hefur verið með fullnægjandi hætti í matskýrslu. Þá var lögð áhersla á mikilvægi þess að matskýrsla framkvæmda- aðila lýsi sem best og dragi fram öll veigamikil umhverfisáhrif og geri skilmerkilega grein fyrir athugasemdum þeirra sem athugasemdir gerðu í matsferlinu. Loks að leyfisveitandi tryggi við ákvarðanatöku sína að farið sé að öllum lögum, sjálfstætt mat sé lagt á öll hlutaðeigandi gögn í umhverfismatinu og rökstudd afstaða sé tekin til álits Skipulagsstofnunar.

Í umsögn Samorku um málið sagði m.a. „Samorka varar hins vegar við þeirri tilhneigingu að auka stöðugt við þær kröfur sem gerðar eru við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda en þessa sér stað í framkvæmd nógildandi laga og að sumu leyti í frumvarpinu. Taka verður mið af þeirri framkvæmd sem í er ráðist þannig að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hennar verði í eðlilegu hlutfalli við heildarkostnað af framkvæmdinni. Samorka lýsir einnig yfir áhyggjum af því að nokkur ákvæði frumvarpsins muni, ef að lögum verða, leiða til þunglamalegrar og kostnaðarsamrar stjómssýslu. Þannig má sem dæmi nefna að leyfisveitingarferli stærri framkvæmda, þar sem margir leyfisveitendur koma að málum, kann að verða æði langt og flókið og verkaskipting óljós. Kann

slíkt að leiða til verulegrar réttaróvissu og tafa.“ Jafnframt var því harðlega mótmælt að gildistími umhverfismatsins yrði stytur úr tíu árum í sex ár.

Með [lögum nr. 166/2008](#) var gerð breyting á ýmsum lögum vegna kolvetnisstarfsemi. Við c-lið 2 tölulið annars viðauka við lögina var bætt við lið sem fjallar um rannsóknarboranir vegna kolvetnis utan netlaga en innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarkna.

Með [lögum nr. 72/2010](#) var gerð breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem málsmeðferðartími ráðherra í kærumálum er lengdur út tveim mánuðum í þrjá og heimilt í sérstaklega umfangsmiklum málum að lengja hann í allt að sex mánuði.

Í sameiginlegri umsögn Samorku, Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins um frumvarpið segir m.a. svo. „Það er því afar mikilvægt að allt þetta ferli verði tekið til endurskoðunar með það fyrir augum að einfalda það og gera gagnsærra þannig að skemmri tíma taki að fá úrskurði um hvort heimilað verði að ráðast í tiltekna framkvæmdir. Það er allra hagur að matsferlið sé traust og áreiðanlegt. Ofangreind samtök lýsa sig reiðubúin að koma að slíkri vinnu. Í frumvarpi því sem hér um ræðir er gengið í þveröfuga átt. Lagt er til að frestur umhverfisráðherra til að kveða upp úrskurð í kærumálum verði lengdur úr tveimur mánuðum í þrjá og ef ráðherra svo kys má lengja frestinn í allt að sex mánuði.“

Með [lögum nr. 123/2010](#) Skipulagslögum voru gerðar breyting á heitum og þá samsvarandi í tilvísun laganna um mat á umhverfisáhrifum til Skipulagslaganna.

Með [lögum nr. 126/2011](#) um Stjórnarráðið voru gerðar breyting á tilvísunum og heitum.

Með [lögum nr. 131/2011](#) voru gerðar breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósa-samningsins og þar með talið á lögnum um mat á umhverfisáhrifum. Með breytingunum var ætlunin að tryggja að íslensk lög samræmdust kröfum samningsins um rétt almennings til upplýsinga, þátttöku í ákvarðanatöku og um aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Til að tryggja þetta var með lagabreytingunni stofnuð sjálfstæð úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (úrskurðarnefndir skipulags- og byggingamála og hollustuhátta og mengunarvarna jafnframt lagðar niður). Í frumvarpinu er áréttað að aðildarríkin hafa svigrúm við val á leiðum til að uppfylla tiltekna kröfur samningsins. Breytingarnar á lögum um mat á umhverfisáhrifum fólu í sér tilvísun til nýrrar úrskurðarnefndar en einnig að víkka út hvaða málum almenningur og umhverfissamtök gátu skotið til hennar, þar með ákvörðunum um matskyldu eða ekki.

Samorka veitti umsögn um málið þar sem en var vísað til þess að gengið væri lengra og ítarlegri kröfur gerðar en í þessu tilviki Árósa-samningurinn gerði ráð fyrir og segir þar m.a. svo. „Hér er býsna langt gengið, kærvaðild er opnuð öllum hvað framangreindar ákvarðanir varðar, án nokkurra takmarkana líkt og almennt er miðað við, t.d. í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða í 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Engin sérstök rök eru kynnt til sögunnar fyrir því að velja þessa leið, en þarna er mun lengra gengið en leiðir af kröfum Árósa-samningsins (líkt og kemur t.d. fram í athugasemdum við frumvarpið). Fyrir liggur að afar fá dæmi eru um að önnur

ríki hafi farið slíka opna stjórnábylgju (líklega bara Portúgal) og t.d. valdi ekkert hinna Norðurlandanna að fara slíka leið. Ekki virðist hafa verið kannað hvers vegna önnur ríki, á borð við Norðurlöndin, hafa valið að takmarka aðild né heldur hvers vegna t.d. Holland kaus að snúa af braut slíkar opinnar aðildar, líkt og fram kom á ágætum kynningarfundum um frumvörpin í Húsi atvinnulífsins 27. janúar sl. Tekið er fram að hér sé verið að marka sjálfstæða stefnu sem veiti „viðtækan rétt fyrir allan almenning til að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfishagsmuni.“ “

Með [lögum nr. 60/2013](#) um náttúruvernd voru gerðar breytingar á tilvísun til lagaákvæða.

Með [lögum nr. 49/2014](#) um fiskeldi var gerð breyting á 6. og 8. gr. laga 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þessum ákvæðum var svo aftur var breytt með lögum 138/2014.

Með [lögum nr. 138/2014](#) voru gerðar ýmsar breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Með breytingunum var verið að bregðast við athugasemdum ESA við innleiðingu á einstökum ákvæðum tilskipunar 2011/92/ESB sem m.a. voru tilkomnar vegna niðurstöðu Evrópudómstólsins í nokkrum málum þar sem reyndi á túlkun á ýmsum ákvæðum tilskipunarinnar. Málið hafði einnig verið lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013, á 143 löggjafarþingi og loks á 144. löggjafarþingi þegar það varð að lögum nr. 138/2014.

Lögin fólu í sér breytingar á ýmsum lagaákvæðum en einkum breytingar á viðaukum, þ.e. þeir voru feldir í einn viðauka og framsetningunni breytt þannig að framkvæmdir sem undir lögin falla er raðað í flokk A, B eða C eftir því hvort skylt er að fyrirhuguð framkvæmd fari í umhverfismat (A flokkur), hvort það skuli metið af Skipulagsstofnun (B flokkur) eða viðkomandi sveitarstjórn (C flokkur).

Umsagnir Samorku og Samtaka atvinnulífsins við frumvarpið að lögum fólu fyrst og fremst í sér athugasemdir við að með því væri gengið lengra í kröfum heldur en ástæða var til miðað við tilskipunina og þá dóma Evrópudómstólsins sem vísað var til í athugasemdum ESA (svo nefnd gullhúðun eins og því miður mjög mörg dæmi eru um við innleiðingu í íslenskan rétt).

Með [lögum nr. 109/2015](#) um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 var gerð breyting sem fólst í tilvísunarbreytingu í 36. gr.

Með [lögum nr. 89/2018](#) um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála.

Með lögum var verið að innleiða 1. mgr. 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, að fullu og þar verið að koma til móts við athugasemdir sem Eftirlitsstofnun EFTA hafði gert í rökstuddu áliti sínu og varðandi þátttökurétt almennings og umhverfisverndarsamtaka og rétt þeirra til að kæra jafnt athafnir og athafnaleysi til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með lögum var þá jafnframt verið að mæta kröfum Árórsáttvinningsins hér að lútandi einkum 2. mgr. 9. gr.

Af ofangreindri yfirferð sést að lögunum hefur ítrekað verið breytingar á þeim átján árum sem liðin eru frá gildistöku þeirra og verulegar breytingar oft á tíðum gerðar einkum í þeim tilgangi að mæta kröfum tilskipana EB eða kröfum Árósasamninginsins eða meintum kröfum þeirra. Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar og kröfur um einföldun ferla og meiri skilvirkni þeirra gagnvart framkvæmdaðilum, hefur ekkert verið unnið í þeim málum.

Það er því fagnaðarefni að nú skuli eiga að taka þá vinnu upp sérstaklega og er Samorka tilbúin til fulls samstarfs hér að lútandi. Hefur af þessu tilefni verið skipaður sérstakur vinnuhópur fulltrúa aðildarfyrirtækjanna sem mun vinna að málinu og er tilbúin til þess að taka þátt í vinnu ráðuneytisins hér að lútandi. Hópurinn hefur þegar hafið störf sín og er m.a. að rýna efni sem til er um framkvæmdina hjá nágretta ríkjum okkar og verklag þar. Er þar m.a. byggt á vinnu sem farið var í árið 2009 og lauk með vinnuskýrslu sem bar heitið „Mat á umhverfisáhrifum á Íslandi – Greining og samanburður við nágrannalönd“ en hún var unnin af Mannviti verkfræðistofu fyrir Fjárfestingastofu (Invest in Iceland Agency), Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Samorku.

Mikilvægt er að í þeirri vinnu sem framundan er verði byggt á gögnum og rannsóknum sem til eru hér að lútandi og væri mikil fengur í því ef ráðuneytið tæki saman það efni sem til er hjá nágretta ríkjum okkar og þeim rannsóknaraðilum sem unnið hafa að þessum málaflokki á undanförunum árum. Vekur að vísu athygli að oft á tíðum virðist vanta gögn frá Íslandi inn í þær rannsóknir sem hafa verið gerðar. Þá má minna á að aðildarfyrirtæki Samorku hafa tekið saman ýmis dæmi sem sýna virkni eða öllu heldur lélega virkni þeirra ferla sem mat á umhverfisáhrifum á að fara eftir.

Eins vikið var að hér að framan vill Samorka leggja höfðu áherslu á að unnið verði með hugmyndina um „eitt ferli, ein afgreiðsla“ (e. one stop shop) og þá eftir atvikum að metið verði hvort ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda verði fellt inn í Skipulagslög í stað þess að um það gildi sérslög. Þá er mikilvægt að tryggja að samræming og samþætting ferla umhverfismats, skipulagsgerðar og framkvæmdaleyfis leiði til vinnu- og tímasparnaðar og þar með að athugasemdir og ábendingar komi snemma fram í ferlinu enda séu gögn og vinna framkvæmdaraðila fullnægjandi. Hér verður einnig að ganga út frá að ferlið styðji við heilindi af hálfu allra aðila og athugasemdemum sem sannarlega gátu komið snemma í ferlinu sé ekki flaggað síðar í þeim tilgangi einum að hindra eðlilegan framgang viðkomandi máls. Vönduð skimun og góð framsetning efnis eru hér einnig lykilatriði sem tryggi að almenningur eigi auðvelt með að átta sig á aðalatriðum hvers máls.

Eins og fyrr segir er Samorka og aðildarfélögin tilbúin til fullrar samvinnu við Umhverfis- og auðlindaráðuneytið um þessa brýnu heildarendurskoðun laganna og þátttöku í nefnda- og hópa vinnu eftir því sem óskað verður eftir.

F.h. Samorku - samtaka orku- og veitufyrirtækja

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur