



Sérálit

Fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna tillögu umhverfis- og auðlindaráðuneytis að 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 veggja 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 lögnum 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 tímarnir 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 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.

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 sjálfar. Breytingin er því íþyngjandi 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 matskyld 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 áliti Skipulagsstofnunar um matsskýrslu framkvæmdaraðila. En ef það mætti verða til samkomulags í starfshópnum væri unnt að fallast á að endurskoða álitid 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