

Reykjavík 3. september 2021

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Magnús Dige Baldursson lögfræðingur

Efni: Umsögn Samorku um drög að reglugerð um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Samráðsgáttarmál nr. 154/2021.

Eins og hefur komið fram í umsögn Samorku um ný heildarlög á sviði umhverfismats framkvæmda og áætlana hefur margt mjög jákvætt komið fram í þessari vinnu þótt annað hafi vakið upp spurninga og eftir atvikum efasemdir um hvort í lögunum felist fullnægjandi innleiðing á Evróputilskipunum um mat á umhverfisáhrifum.

Vísast um það til [umsagnar Samorku um frumvarpið við meðferð þess hjá Alþingi](#).

Eðli málsins samkvæmt endurspeglast margir þessara þátta í þeim reglugerðardrögum sem hér eru til umfjöllunar, en reynslan mun leiða í ljós hver túlkun og framkvæmd laganna muni verða og þar með hvort ágreiningur mun skapast um forsendur og þar með útgáfu framkvæmdaleyfa.

Miðað við anda laganna og þau markmið sem felast samþættingu ferla og skilvirkari ferlum og nýtingu nýjustu tækni í þeim efnum eru engu að síður bundnar miklar vonir við að hér séum við að stíga mjög ákveðin og jákvæð skref í rétta átt. Samorka og aðildarfyrirtækin telja auðsýnt að í vinnu við þarfagreiningu og forsendur fyrir „landfræðilegri gagna- og samráðsgátt muni koma í ljós mikilvægi að gáttina eigi að hugsa enn víðar en gert er og þá í anda þeirra markmiða sem koma fram í verkefninu um starfrænt Ísland.

Þetta er mikilvægt til þess að koma í veg fyrir tvíverknað og sóun á tíma og fjármunum. Vísast nánar um þetta til áðurnefndar umsagnar Samorku um lagafrumvarpið. Verður að leggja áherslu á að með þeirri leið sem Samorka leggur til er einnig verið að auka aðgengi almennings að öllum gögnum viðkomandi máls og auka líkur á enn frekari virkni þáttökuréttarins við meðferð mála. Nánar verður vikið að þessum þáttum síðar í umsögn þessari.

Eins og fram kemur í kynningu á málinu fela reglugerðardrögin í sér nánari útfærslu á ákvæðum laganna en einnig er gert ráð fyrir að frekari útfærsla verði í formi leiðbeininga sem

Skipulagsstofnun mun semja um ákveðna þætti. Best hefði farið á því að drög að slíkum leiðbeiningum hefðu komið til umsagnar samhliða reglugerðardrögunum.

Nánar um reglugerðardrögin og einstakar greinar.

Tímafrestrir (almennt)

Í reglugerð væri skynsamlegt að skerpa á tímafrestum og þá samhengi við útfærslu á einstökum ferlum innan málsmeðferðarinnar. Dæmi um þetta er túlkun á því hvenær fullnægjandi gögnum telst skilað (sjá t.d. 11. og 14. gr.) og þar með hvenær tímafrestrir samkvæmt lögunum og þá reglugerðinni byrja að líða.

Ekki er eðlilegt að frestrir lengist við það eitt að aðeins minniháttar gögn vanti sem tilkynnt er um seint í ferlinu af hálfu Skipulagsstofnunar. Í þessu skyni væri einnig eðlilegt að nýta gátlista og leiðbeiningar. Hér þarf einnig að hafa í huga að rafrænir ferlar gagna- og samráðsgáttar munu styðja við aukna skilvirkni í þessum efnum þar sem öllum gögnum og athugasemdum er skilað þar inn og þau þar með orðin sýnileg á tímalínu viðkomandi framkvæmdar. Gátlistar og leiðbeiningar verði einnig hluti af þessu rafræna ferli.

Um 2. gr. reglugerðardruga

Í a. lið er notað orðið „stjórnvald“ sem ábyrgðaraðila áætlunar. Hér er rétt að benda á að fleiri aðilar geta fallið hér undir líkt og á við í tilviki raforkuflutnings.

Í e. lið er fjallað um „samantekt umhverfismats“ (e. non-technical summary) og það skýrt sem samantekt á almennu og auðskiljanlegu máli o.s.frv. Mikilvægt getur verið samræma þessa skilgreiningu og nálgun í gegnum texta reglugerðarinnar.

Um 7. gr. reglugerðardruga

Vísað er til inngangs hér að framan um mikilvægi þess að gagna- og samráðsgáttin verði feld undir markmið „starfræns Íslands“ og þar með þeirra sjónarmiða sem Samorka gerir að umtalsefni í umsögn sinni um frumvarp til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana sem áður er vísað til. Á umhverfismatsdeginum 2021 var fjallað um þá vinnu sem hafin er við undirbúning gagna- og samráðsgáttarinnar og mátti þar skilja að í greiningarvinnunni hefðu nú þegar komið fram mikilvægi þessara sjónarmiða sem Samorka hefur lagt áherslu á.

Mikilvægt er að samráðsgáttin nái utan um mál í heild sinni. Þá er mikilvægt að tímalína hvers verkefnis sé sýnilegt og hvernig viðkomandi gögn frá öllum aðilum, framkvæmdaaðila,

umsagnaraðilum og þar með talið stofnunum, almenningi, umhverfisverndarsamtökum o.s.frv. skila sér inn í málið og birtist á vefsíðu gáttarinnar í raun tíma. Sama á við um þau gögn, aðgerðir, afgreiðslur og niðurstöður sem Skipulagsstofnun, sveitarfélög vegna skipulags og framkvæmdaleyfa skila inn í gáttina. Þetta tryggir gagnsæi í málsmeðferðinni og ýtir undir skilvirkni en síðast en ekki síst hefur mikla þýðingu fyrir upplýsingagjöf til almennings og eru þar með í anda meginmarkmiða Árósasamningsins.


Fjöldmörg dæmi eru um sýnileika í ferlum eins og heimasíða Alþingis um ferli þingmála, Samráðsgátt stjórnvalda o.fl.



The screenshot shows the Alþingi website interface. At the top, there is a logo for ALÞINGI and language options for Dansk, English, and a plus sign. A search bar labeled 'Leitarorð' is also present. The main navigation menu includes 'nenn', 'Nefndir', 'Alþjóðastarf', 'Lagasafn', 'Ályktanir Alþingis', and 'Um Alþingi'. Below the menu, there is a 'Hlusta' button with a play icon. On the right, a sidebar titled 'Staða málsins' contains a table of contents for a bill, listing various stages from 'Stjórnarfrumvarp' to 'Lög í heild'.

Umhverfismat framkvæmda og áætlana

712. mál, lagafrumvarp

Lög nr. 111/2021. 

151. löggjafarþing 2020–2021.

Skylt þingmál var lagt fram á 151. þingi og þar má finna umræður, þingskjöl og umsagnir: [275. mál](#), skipulagslög.

- [Samantekt](#).
- [Tengd mál og efnisorð](#).
- [Allar umsagnabeiðnir \(102\)](#).
- [Innsend erindi og umsagnir \(18\)](#).

1. umræða

Þingskjöl

Útbýtingardagur	Þingskjöl	Flutningsmaður
07.04.2021	1191 stjórnarfrumvarp	umhverfis- og auðlindaráðherra

Um 4. gr. reglugerðardruga

Eins og fram kemur í umsögn Samorku um lagafrumvarpið er þessu ákvæði um forsamráð fagnað enda 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.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að samráðið er ævinlega valkvætt fyrir framkvæmdaaðila enda ber hann ábyrgð á umhverfismatinu og framkvæmd þess. Hlýtur Skipulagsstofnun að taka mið af því þegar í upphafi málsins og þar með mati á því hvort mál sé þannig vaxið að ætla megi að markmið forsamráðs nái fram að ganga. Ber í því samhengi að vísa til orða greinargerðar með frumvarpinu um að ef vel tekst til eigi forsamráðið að koma í veg fyrir tafir á síðari stigum verkefnisins. Þessu tengist einnig mikilvægi vinsunar í því skyni að einfalda verkefnið þegar í upphafi. Með þetta í huga er mikilvægt að tímalína forsamráðs sé skýr og vel sé rammað inn hversu langan tíma því er gefið. Fagleg verkefnisstjórnun er hér lykilatriði og þar með hvaða skuldbindingar allir aðilar forsamráðsins undirgangast með því að taka þátt í því. Þá er mikilvægt að umsjón með framkvæmdaatríðum við forsamráðið (verkefnisstjórnunin sjálf og það að halda formlega utan um verkefnið) sé ekki skilyrðislaust bundin við starfsfólk Skipulagsstofnunar heldur getir aðrir aðilar samráðsins einnig tekið að sér ýmiss framkvæmda atriði. Hér má nefna gerð tímaáætlunar, fundaboðun, fundaumsjón, ritun fundargerða o.s.frv. enda útilokar lögin ekki slíka framkvæmd. Er eðlilegt að texti reglugerðarinnar taki mið af þessu.

Nauðsynlegt er að leiðbeiningar hér að lútandi sem ráðgert er að Skipulagsstofnun gefi út taki mið af þessum grundvallarsjónarmiðum og þar með markmiðum forsamráðsins. Samorka óskar eftir aðkomu að gerð ofangreindra leiðbeininga.

Um 7. gr. reglugerðardruga

Í staflíð c. er fjallað um „umhverfisverndarmarkmið stjórnvalda“ eins og þau séu með einhverjum hætti aðgengileg á einu stað og þar með hægt að taka „tillit til þeirra“ og eftir atvikum annarra umhverfissjónarmiða, eins og segir í texta ákvæðisins. Hér virðist um mjög óljósa kröfu að ræða sem erfitt er að festa hendi á auk þess að ekki virðist unnt að finna henni stoð í lögunum sjálfum.

Til samanburðar má nefna að í 16. gr. er fjallað um „umhverfisverndarmarkmið á grundvelli annarrar löggjafar“ sem eðli málsins samkvæmt er mun auðveldara að draga fram.

Mikilvægt er að áréttu að lögin og hér d. liður 7. gr. fjalla um raunhæfa valkosti og þar með ekki kosti sem frá upphafi eru í raun útilokandi um viðkomandi framkvæmd sbr. rökstuðning þar að lútandi skv. g. lið 7. gr. sbr. einnig ákvæði 16. gr. reglugerðardraganna.

Um 8. gr. reglugerðardragna

Í greininni er fjallað um umhverfismatsskýrslu áætlunar og í niðurlagi 2. mgr. er fjallað um að gögn „séu aðgengileg á heimasíðu Skipulagsstofnunar eða framkvæmdaaðila.“ Hér hlýtur að vakna sú spurning hvort gagna- og samráðsgátt hljóti ekki að þjóna þessum tilgangi? Mikilvægt er að allur texti reglugerðardragana sé yfirfarin með þetta í huga og samræmis gætt.

Í ljósi þess að ætla má að reglugerðin verði ákveðin leiðarvísir við málsmeðferð er æskilegt að sú undanþága sem fram kemur í loka málsgrein 15. gr. laganna sé einnig tekin hér upp í reglugerðinni.

Um 11. gr. reglugerðardragna

Hér er jákvætt að tekið er fram að umsagnaraðilum beri að vinna umsögn sína úfrá starfssviði sínu og marka þar með þann ramma sem vinna ber eftir.

Áður er vikið að forsendunum um „fullnægjandi gögn“ og með hvaða hætti framkvæmdin hér að lútandi hefur leitt til tafa á málsmeðferð að ósekju. Er þess vænt eins og áður segir að ný rafræn ferli gagna- og samráðsgáttar styðji við úrbætur hér að lútandi.

Um 12. gr. reglugerðardragna

Hér er fjallað um efni matsáætlunar og hvað skuli koma fram í áætluninni. Í 1. ml. 6. tl. greinarinnar er kveðið á um þar komi fram tíma- og kostnaðaráætlanir. Í málsliðnum er síðan ekki frekar fjallað um kostnaðaráætlanir, aðeins um tímaáætlun, fresti, opinbera umfjöllun Skipulagsstofnunar og framkvæmdar- og rekstrartíma. Í loka málslið töluliðarins er hins vegar fjallað um kostnaðaráætlun en þar segir að „framkvæmdaraðila [sé] heimilt að greina frá kostnaðaráætlun vegna rannsókna og vinnu við umhverfismat.“ Þetta orðalag er ófullnægjandi og fallið til þess að valda misskilningi. Það er skýrt að þessi atriði eru ætíð á forræði framkvæmdaaðila og taka þarf af tvímæli um það.

Um 13. gr. reglugerðardragna

Hér er fjallað um umsagnir matsáætlunar og þar með talið þá fresti sem gilda skulu gagnvart umsagnaraðilum. Mikilvægt er að hér og annarsstaðar í reglugerðardrögunum sé tryggt samræmi við ákvæði 21. gr. laganna hér að lútandi. Þar er greint á milli umsagnarfrest almennings annars vegar en hins vegar umsagnarfrest lögbundinna fagaðila ef svo má segja, þ.e. viðkomandi fagstofnanna o.s.frv. Skýrt er að þeir síðarnefndu hafa að hámarki fjögurra

vikna frest til að veita umsögn meðan almenningi skal veittur að lágmarki fjögurra vikna frestur.

Orðalag 13. gr. og eftir atvikum annarra ákvæða reglugerðardragna þarf að laga að þessu.

Um 14. gr. reglugerðardragna

Rétt er hér að áréttu að framkvæmdaaðila ber að gera grein fyrir raunhæfum valkostum í yfirferð sinni og mikilvægt að álit Skipulagsstofnunar taki mið af þessu sbr. umfjöllun um 7. gr. hér að framan.

Um 15. gr. reglugerðardragna

Hér er fjallað um kostnað af málsmeðferðinni sbr. 18. gr. laganna. Mikilvægt er að áréttu að gjaldskrá hér að lútandi verður að byggja á svonefndum þjónustugjalda sjónarmiðum en einnig að gætt sé sanngirni og meðalhófs við ákvörðun þeirrar vinnu sem Skipulagsstofnun ákveður að fara í vegna málsmeðferðarinnar. Í þessu felst nákvæm sundurliðun áfallins kostnaðar og rökstuðningur vegna einstakra liða í málsmeðferðinni og þar með að allar ákvarðanir um útgjöld séu við hæfi.

Þá verður að ganga út frá því að framkvæmdaaðili eigi andmælarétt um einstaka liði kostnaðaráætlunarinnar og þar með þeirra verkþátta sem hún gerir ráð fyrir.

Um 16. gr. reglugerðardragna

Greinin fjallar um efni umhverfismatskýrslunnar og hér væri rétt að áréttu texta laganna um að hún skuli hafa að geyma „upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að að teknu tilliti til fyrirliggjandi þekkingar, þekktra matsaðferða, efnis og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu áætlunarinnar í stigskiptri áætlanagerð“, eins og þar segir. Þetta felur jafnframt í sér áherslu á vinsun og að dregin séu fram þau meginatriði sem máli skipta fyrir viðkomandi framkvæmd og þar með þá umhverfisþætti sem matsáætlun fjallar um.

Um 17. gr. reglugerðardragna

Mikilvægt er hér að leggja áherslu á að framkvæmdaaðilar innan orku- og veitugeirans hafa lagt ríka áherslu á góða kynningu á öllum stigum málsmeðferðarinnar og mikilvægt að framkvæmdin hér að lútandi verði óbreytt. Hefur mátt skilja það svo, að ekki sé ætlunin að gera breytingar hér á en full ástæða til þess að áréttu það.

Um 18. gr. reglugerðardragna

Í fyrirsögn greinarinnar er „umsagnir og sérfræðiálit um umhverfismat framkvæmdar“. Hér vekur hins vegar athygli að ekkert er fjallað frekar um sérfræðiálit í greininni, sbr. hins vegar ákvæði 22. gr.

Um 19. gr. reglugerðardragna

Greinin fjallar um álit skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar, sbr. 24. gr. laganna. Ljóst er að hér er eitthvert ósamræmi milli ákvæðanna sem ekki er unnt að átta sig á þar sem í 2. mál. ákvæðisins er farið að fjalla um umsagnir um umhverfismatskýrslu o.s.frv. Líklega er hér um einhverja misritun að ræða því 24. gr. laganna gerir eingöngu ráð fyrir að álitid sé kynnt framkvæmdaaðilum og þeim sem veittu umsögn um umhverfismatskýrsluna auk þess að kveða á um að álitid sé aðgengilegt almenningi, sbr. hins vegar 20. gr. reglugerðardraganna um einmitt þetta.

Um leið og Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um reglugerðar drögin þá lýsum við yfir vilja til frekara samtals og opinnar umræðu um þau verkefni sem felast í þeim leiðbeiningum sem reglugerðin gerir ráð fyrir að unnin verði.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfyrirtækjanna sinna.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur