

Reykjavík, 8. mars 2018
5.14Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasund 1
101 Reykjavík**Efni: Umsögn um frumvarp 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. Eftirfarandi eru athugasemdir Orkuveitu Reykjavíkur við frumvarpsdrögin en þær eru settar fram í nafni fyrirtækisins og dótturfélaga þess. Þar sem eftirleiðis er vísað til OR er því verið að vísa til samstæðunnar í heild sinni og afstöðu hennar.

Almennt

OR hefur almennt verið sátt við lög um mat á umhverfisáhrifum og framkvæmd á grundvelli þeirra. Hins vegar má einfalda ferlið og samþætta umhverfismat sem framkvæmt er á grundvelli mismunandi laga. Slíkt myndi gera ferlið við umhverfismat skilvirkara og einfaldara, til hægðarauka fyrir bæði stjórnvöld og framkvæmdaraðila.

Þrátt fyrir framangreinda afstöðu OR er óhjákvæmilegt að gera þurfi tiltekna breytingar á íslenskri löggjöf til að uppfylltar séu kröfur sem gerðar eru með tilskipun 2014/52/ESB. Ákvæði hennar eru almennt til bóta og til þess fallin að gera málsmeðferð einfaldari, skilvirkari og hraðari. Í dag er matsferli og málsmeðferð hér á landi flókin. Um það eru sveitarstjórnarmenn, framkvæmdaraðilar og almenningur sammála. Mat allra er að við mat á umhverfisáhrifum fari of mikil vinna í umhverfisþætti sem lítið vægi hafa þegar á hólminn er komið.¹ Bæta mætti og stytta matsferlið með skarpari vinsun á þeim gögnum og rannsóknnum sem gerð er krafa um fyrir hverja framkvæmd, taka út einstaka þætti og draga úr kröfum um nákvæmni gagna þegar það á við. Enn fremur bendir OR á mikilvægi þess að þeir frestir sem upp eru gefnir í lögum um mat á umhverfisáhrifum séu virtir og skýrar sé kveðið á um hvernig staðið verði að samráði við framkvæmdaraðila ef víkja þarf frá lögbundnum frestum, enda hann sem hefur forræði á ferlinu.

Sumar þeirra krafna sem fram koma í tilskipun 2014/52/ESB veita íslenskum stjórnvöldum svigrúm við innleiðingu tilskipunarinnar. Mat OR er að gæta þurfi meðalhófs við innleiðingu slíkra krafna, þ.e. að ganga ekki lengra en nauðsyn krefur og að hverjar þær breytingar sem tillagðar eru séu rökstuddar með fullnægjandi hætti. Að mati OR skortir á að það sé gert með fullnægjandi hætti í ákveðnum tilvikum eins og grein verður gerð fyrir hér á eftir í umfjöllun um viðkomandi efnisþætti fyrirbyggjandi frumvarps.

¹ Mat á umhverfisáhrifum. Aðkoma almennings, skilvirkni og aðgengileiki. Viðhorfsrannsókn 2013. Þekkingarnet Þingeyinga.

Endurskoðun áhlts Skipulagsstofnunar um matsskýrslu og þriggja ára gildistími ákvörðunar um matsskyldu

OR leggst gegn þeim fyrirætlunum að stytta þann frest sem framkvæmdaraðilar hafa til að hefja framkvæmdir úr tíu árum niður í þrjú ár. Þessu hefur OR gert Alþingi grein fyrir í þeim tilvikum sem frumvörp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa verið þar til meðferðar. Það er mat OR að um of stórt skref sé að ræða fyrir svo veigamiklar breytingar sem að auki sé órökstutt og óraunhæft miðað við íslenskar aðstæður.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gengið lengra en áður hefur verið lagt til og er nú lagt til að frestur verði stytur um sjö ár, þ.e. úr 10 árum niður í þrjú ár.² OR bendir á að engin rök hafi verið færð fyrir því af hverju stytta eigi frestinn um sjö ár, sér í lagi með hliðsjón af því að tilskipunin játar stjórnvöldum svigrúm til að meta hvort og hvernig tímamörk skuli úr garði gerð þegar gengið er úr skugga um að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við (e. up to date). Eðlilegra væri að gæta meðalhófs í þessum efnum og ganga ekki lengra en nauðsyn krefði.

Ekki hefur verið sýnt fram á nauðsyn þess að miða tímafrestinn við þrjú ár og því óraunhæft að miða við það. Framkvæmdir geti, af ýmsum eðlilegum ástæðum dregist án þess að nokkur breyting verði á forsendum. Stytting á tímafrestum yrði íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila og stjórnsýsluna enda myndi þetta leiða til þess að taka þyrfti upp matsferlið að nýju, með tilheyrandi vinnu, umsögnum, kærum og kostnaði svo dæmi mætti nefna. Ekki fæst séð hver ávinningur af slíku gæti orðið enda ljóst að miklar stjórnsýslulegar byrðar eru lagðar á aðila með þessum breytingum sbr. það sem t.d. er tilgreint í athugasemdum frumvarpsins um að í hverri ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum geti falist töluverð vinna fyrir Skipulagsstofnun. OR telur að þessi fyrirætlun geti orðið þess valdandi að framkvæmdaraðilar muni í ríkara mæli en áður hafa tilhneigingu til að leggja fram nánast fullhönnuð gögn seint í matsferlinu. Slíkt gæti orðið þess valdandi að mun minna svigrúm yrði til breytinga á tilhögun framkvæmdar í kjölfar ábendinga frá sveitarstjórnnum, umsagnaradilum og almenningi. Slík niðurstaða væri mjög miður fyrir matsferlið og fyrir umhverfi og samfélag og stríðir gegn hagsmunum almennings af aðkomu að ferlinu á frumstigum þess.

OR telur jákvætt að settur sé gildistími á ákvörðun um matsskyldu enda gefi kvikt eðli jarðhitavirkjana og –auðlinda í rekstri og sífelld framþróun aðferðafræði og tækjabúnaðar fullt tilefni til slíks sólarlagsákvæðis. Svipuð rök og að ofan eiga þó við um þau áform í frumvarpinu að gildistími ákvörðunar um matsskyldu verði þrjú ár. OR leggst því gegn þeim fyrirætlunum að málsmeðferð um matsskyldu skuli fara fram að nýju ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að þrjú ár eru liðin frá að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati. Þrjú ár eru of skammur tími.

Sambætting ferla og skýrslugerðar

Í íslenskri löggjöf er kveðið á um mismunandi ferla vegna umhverfismats, t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum, lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 og skipulagslögum nr. 123/2010. Að mati OR er jákvætt að með frumvarpinu er stigið visst skref í áttina að því að sambætta ferla samkvæmt þessum lögum til að einfalda stjórnsýslu, efla skilvirkni og draga úr tvíverknaði, m.a. fyrir framkvæmdaraðila.

OR telur það jákvætt og mikilvægt skref til sambættingar ferla að í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Skipulagsstofnun megi, í samráði við viðkomandi leyfisveitendur, ákveða hvort sameina megi umhverfismat á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum, umhverfismati sem fram fer vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda skv. öðrum lögum. Reynslan

² Í frumvarpi sem lá fyrir Alþingi 2013 var lagt upp með að stytta frestinn úr 10 árum í sjö ár. Afstaða OR þá og nú var sú að engin rök stæðu til þess frestur sem framkvæmdaraðilar hefðu til að hefja framkvæmdir styttest úr 10 árum í sjö, frá því álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lægi fyrir.

hefur sýnt að það vill bregða við að sömu gögn eru lögð til grundvallar umhverfismati deilis-
kipulags framkvæmdar annars vegar og ákvörðunar um matsskyldu sömu framkvæmdar
hins vegar. Um sitt hvora málsmeðferðina er að ræða um sömu framkvæmd með tilheyr-
andi tvíverknaði fyrir sveitarstjórn, framkvæmdaraðila og stjórnvöld.

Einnig telur OR jákvætt að heimilt verði að samþætta skýrslugerð og samráð um um-
hverfisáhrif á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum og skýrslugerð um umhverfismat
á grundvelli skipulagslaga, og telur mikilvægt að það verði ekki dregið að útfæra í reglugerð
hvernig þessir ferlar verði samþættir. Í þessu samhengi má benda á að dæmi eru fyrir því
í nágrannalöndum að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismat áætla hafi
verið samþætt að fullu sem hluti af endurskoðun laga í tilefni af innleiðingu tilskipunar
2011/52/ESB. Ákjósanlegt væri ef slíkt skref yrði stigið hér á landi líka.

Þá verður einnig að leggja sérstaka áherslu á að viðmiðið verði að einn afgreiðslustaður
sjái um afgreiðslu allra mála (sk. one shop stop) þannig að aðilum verði ekki gert að fara
milli hinna ýmsu stjórnvalda á mismunandi stigum leyfisveitingaferlisins, sem hefst með
drögum að matsáætlun og lýkur með framkvæmdarleyfi.

Stjórnvaldssektir

OR telur það geta orðið til bóta að sett verði inn ákvæði um stjórnvaldssektir. Hugsanlega
geti það orðið til þess að misbrestur verði ekki á að upplýsingum sem skipta kunni máli
verði varpað fram. Þá kann þetta að kalla á að kröfur til verktaka sem komi að vinnu fyrir
framkvæmdaraðila verði skýrðar og auknar, t.a.m. hvað varðar tryggingar og bótaábyrgð
gagnvart framkvæmdaraðila komi til þess að hann verði beittur viðurlögum vegna verkþátta
sem verktaki sinnti fyrir framkvæmdaraðila. Það verður til bóta. Hvað fjárhæðir varðar þá
er það mat OR að vissulega verði að stíga varlega til jarðar við ákvörðun þeirra og að miða
eigi fjárhæðir við eðli, umfang og alvarleika brota.

Hitt er að samkvæmt frumvarpinu nægir gáleysi til þess að beita megi viðurlögum. OR veltir
því hins vegar upp hvort eðlilegt sé að miða við hvort tveggja meðvitað og ómeðvitað
gáleysi þar sem hið síðarnefnda byggir á félagslegu og siðferðilegu mati hverju sinni en
ekki vitundarmælikvarða eins og hið fyrrnefnda. Gerir frumvarpið þannig ráð fyrir því að
beita megi viðurlögum þrátt fyrir að framkvæmdaraðili hafi ekki endilega haft grun eða hug-
boð um brot en að hann hefði átt að gera sér grein fyrir því út frá félagslegum og sið-
ferðilegum viðmiðum. Að mati OR er ekki rétt að miða við þess háttar mat, heldur ætti frekar
að miða þetta einstaklega, þ.e. miða við þá þekkingu sem til staðar er og til staðar á að
vera. Við mat á þeirri þekkingu væri til dæmis hægt að hafa hliðsjón af viðmiðum í
viðkomandi geira, skrifuðum lögum og reglum, viðmiðum og stöðlum sem farið er eftir í
viðkomandi starfsemi. Með hliðsjón af framangreindu og þar sem um íþyngjandi nýmæli er
að ræða er það mat OR að miða eigi viðurlög við stórfellt gáleysi.

Virðingarfyllst,



Íris Lind Sæmundsdóttir
lögfræðingur



Hólmfríður Sigurðardóttir
Umhverfisstjóri