

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1-3
101 Reykjavík

Sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 23. febrúar 2021

Umsögn Landverndar um drög að frumvarpi til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, mál nr. 30/2021

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér ofangreind drög og telur í heildina að þau séu til bóta miðað við núverandi lög. Þó eru nokkur veigamikil atriði sem bæta þarf úr sem vikið verður að nánar síðar í þessari umsögn. Landvernd hefur sent út nokkuð margar umsagnir undanfarið um endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum (MÁU) og liggur mikil vinna á bak við þessi drög, bæði hjá starfshópnum sjálfum, hjá fyrri starfshópum og ótal aðilum sem láta sig málið varða.

Einföldun á ferlinu

Með drögum þessum hefur starfshópnum tekist að einfalda ferli um mat á umhverfisáhrifum eins og markmið með starfinu var. Einföldunin er um margt jákvæð. Sem dæmi má nefna að ekki eru nú tveir tveggja vikna frestir til þess að skila umsögnum um matsáætlun heldur einn fjögurra vikna sem hentar öllum aðilum betur. Þá er kveðið á um rafræna samráðsgátt þar sem allir geta kynnt sér málin sem til umfjöllunar eru á ítarlegan hátt sé þess óskað. Sameining umhverfisskýrslu vegna umhverfismats framkvæmda og skipulagsáætlana getur verið jákvæð fyrir almenning, þrátt fyrir að styttri tími sé til að skila inn umsögnum (vegna þess að um eitt kynningartímabil er að ræða) þar sem ekki verður um að ræða fjölda skýrsla sem segja nokkurn vegin sama hlutinn og erfitt getur verið að átta sig á fyrir leikmann. Í öllu falli hefur starfshópurinn einfaldað ferlið verulega og er það mat stjórnar Landverndar að ekki séu frekari tækifæri til einföldunar á þessu stigi. Þá hefur Skipulagsstofnun ekki verið veitt það rými sem stofnunin þarf til þess að taka ákvarðanir innan þessa nýja ramma.

Aðkoma almennings

Markmið starfshópsins var einnig að tryggja aðkomu almennings að ferlinu. Dregið hefur úr möguleikum almennings til þess að koma að MÁU ferlinu með færri tilvikum þar sem framkvæmdir eru kynntar. Tekin er út heimild til þess að kæra vegna brota á þátttökurétti almennings sem gerir það ómögulegt að fylgja því eftir að almenningur hafi í raun verið með í ráðum. Þá hefur ríkið, sem er opinber fulltrúi almennings minni afskipti af mati á umhverfisáhrifum í þessum drögum til dæmis með því að Skipulagsstofnun gefur nú álit á því

hvort matsáætlun er fullnægjandi en tekur ekki um það ákvörðun. Að mati Landverndar er þetta alvarlegur ágalli sem þarf að leiðrétta. Heilt yfir telur stjórn Landverndar að þátttökuréttur almennings hafi verið rýrður en með einföldun ferlisins aukast möguleikar fleiri hópa þó á því að kynna sér málin vel þar sem þekkingarþröskuldurinn lækkar.

Mjög alvarlegur ágalli á frumvarpsdrögunum er að eingöngu þarf að auglýsa framkvæmdaleyfi „á netinu“ eins og nánar er vikið að síðar. Þetta takmarkar mjög möguleika almennings til þess að koma að MÁU ferlinu og einu lagalega bindandi ákvörðuninni sem er tekin eftir matsskylduákvörðun.

Landvernd telur brýnt að meiri vinna fari fram í ferli við MÁU snemma og að almenningur hafa mikla og góða möguleika á að koma að vinnu við skipulagslýsingar, áður en nokkur ákvörðun er tekin. Þessi drög gera ekki tilraun til þess að auka aðkomu almennings snemma í ferlinu. Með því mætti forða sveitafélögum og framkvæmdaaðilum kostnaðarsaman undirbúning við framkvæmdir sem ættu aldrei að verða. Með því að bjóða íbúum og umhverfisverndarsamtökum að borðinu við gerð skipulagslýsingar væru góð lýðræðisleg vinnubrögð ástunduð.

Að mati stjórnar Landverndar hefur því ekki tekist vel upp við vinnslu frumvarpsins að tryggja aðkomu almennings að MÁU ferlinu.

EES- reglur

Þá átti starfshópurinn að tryggja rétta innleiðingu á EES tilskipun. Að mati stjórnar Landverndar hefur það að mörgu leyti tekist. Sérstaklega er ánægjulegt að í drögunum að frumvarpinu er lagt til í samræmi við Evróputilskipunina að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggi raunverulega til grundvallar leyfisveitingar og að leyfisveitendur geti ekki með málalengingum lítilsvirt álit Skipulagsstofnunar.

Þrátt fyrir að starfshópnum hafi ítrekað verið bent á ósamræmi milli íslenskra laga um MÁU og Evróputilskipunarinnar hefur hann ekki séð ástæðu til þess að bregðast við því. Alvarlegast af þessu er, að í tillögunni eru ekki ákvæði um það að stjórnvöld skuli tryggja hlutleysi leyfisveitenda. Hvergi er tekið á því að sveitafélög geta haft verulega hagsmuni af því að af framkvæmdum verði og eru því ekki hlutlaus í ákvörðunum um veitingu leyfis. Landvernd hefur kvartað yfir þessu til ESA og mun ítreka kvörtun sína ef ekki verður ráðin bót á þessu¹ þar sem um er að ræða brot á 9. gr. Evróputilskipunar um MÁU. Kvörtunin verður ítrekuð ef þessi lög verða samþykkt án þess að tekið verði á hlutleysi leyfisveitenda. Þá hafa íslensk stjórnvöld enn ekki brugðist við bráðum árgömlum bráðabirgðaúrskurði ESA um brot þeirra á EES reglum um mat á umhverfisáhrifum og ekki er tekið á þessu atriði í frumvarpinu

¹ Nánar má lesa um kvörtun Landverndar hér <https://landvernd.is/landvernd-kvartar-til-esa-vegna-reglna-um-umhverfismat/>

Fagleg geta og hlutverk Skipulagsstofnunar

Í þessum drögum virkar Skipulagsstofnun sem leiðbeiningaraðili fyrir framkvæmdaraðila, tekur engar lagalega bindandi ákvarðanir utan matsskyldu, og ber því ekki ábyrgð gagnvart umhverfi og almenningi lengur í lagalegum skilningi. Í staðin er enn meira vald sett á leyfisveitendur sem oft eru sveitastjórnir í oft og tíðum fámennum sveitafélögum sem ekki hafa faglega getu til þess að sinna flóknum málum sem sjaldan koma inn á borð til þeirra eins og MÁU ferlið er.

Sértækar athugasemdir

Markmið

Eins og Landvernd hefur bent á í áðurnefndri kvörtun til ESA skal markmið lagana vera m.a. „hátt verndarstig umhverfisins“ eins og fram kemur í 1. mgr. tilskipunar 2014/52/EU. Þessi drög munu því ekki standast EES rétt, verði þau samþykkt með núverandi markmiðsákvæði. Stjórn Landverndar leggur til að 1. gr. a. liður hljómi svo:

- a. *sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og hátt verndarstig umhverfisins sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif,*

Yfirstjórn og framkvæmd.

Í drögnum er ekki tekið á því að sveitafélög hafa oft ríka hagsmuni af því að af framkvæmdum verði og þar með að náttúrunni sé spillt og eru því í mörgum tilvikum ekki hlutlaus. Sem dæmi um þetta má nefna að Samband íslenskra sveitafélaga og Samtök atvinnulífsins skiluðu sameiginlegum athugasemdum eftir að vinnu síðasta starfshóp um endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum lauk (dags, 22. feb 2018)². Samtök framkvæmdaaðila og samtök leyfisveitenda líta m.ö.o. svo á að hagsmunir þeirra séu svo samtvinnaðir að þeir skila sameiginlegu álit á því hvernig lagarammi um mat á umhverfisáhrifum skal vera. Þetta eitt sýnir að leyfisveitendur og framkvæmdaraðilar á Íslandi eru oft svo nátengdir að almenningur getur ekki fyllilega treyst meintu hlutlægu mati stjórnvalda. Annað dæmi um að sveitafélög hafi ekki næga burði til að sinna skyldum sínum sem leyfisveitendur og eftirlitsaðilar er að efnistaka í Ingólfssfjalli hefur farið um 50% fram úr veittu leyfi án viðbragða frá sveitarfélaginu. Þetta kemur fram í álit Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif af enn frekari efnistöku í fjallinu³. Því er rétt að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um framkvæmdaleyfi í þeim tilvikum sem sveitafélög lenda í hagsmunaárekstrum.

² sjá viðhengi með þessu þingskjali <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5244.pdf>

³ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/1042#alit>

Stjórn Landverndar leggur því til að 5. gr. verði breytt eins og hér segir (feitletranir breytingar Landverndar) Eins og fram kemur í umfjöllun um 16. gr. hér fyrir neðan eru breytingar á 5. grein er varða matsáætlun einnig sýndar hér.

„5gr.

Yfirstjórn og framkvæmd

Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög þessi taka til. Ráðherra til aðstoðar er Skipulagsstofnun sbr. 2. mgr. Á varnar- og öryggissvæðum fer ráðherra varnarmála með lögsögu í samræmi við skilgreiningu í varnarmálalögum, nr. 34/2008, sbr. og lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess, nr. 110/1951, og lög um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, nr. 176/2006.

Hlutverk Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum þessum er:

- a. að hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim,*
- b. að veita upplýsingar og leiðbeiningar um umhverfismat framkvæmda og áætlana,*
- c. að taka ákvörðun um hvort tilkynningarskyldar framkvæmdir skuli háðar umhverfismati,*
- d. að samþykkja matsáætlun framkvæmdaraðila enda sé hún í samræmi við lög þessi og geri ráð fyrir mati á öllum þáttum.***
- e. að annast kynningu matsáætlana og umhverfismatsskýrsla framkvæmdaraðila,*
- f. að gefa álit um matsáætlanir og um umhverfismat framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir,*
- g. að veita ráðgjöf um umfang og áherslur umhverfismats áætlana og veita umsagnir um umhverfisskýrslur áætlana,*
- h. að starfrækja vefsíða og samráðs- og upplýsingagátt um umhverfismat framkvæmda og áætlana.*

Skipulagsstofnun skal búa yfir eða hafa aðgang að sérfræðipækkingu um umhverfismat áætlana og framkvæmda.

Stjórnvöld sem taka ákvarðanir á grundvelli þessara laga skulu vinna störf sín á hlutlægan hátt og gæta þess að ekki séu fyrir hendi hagsmunaárekstrar. Ef stjórnvald sem tekur ákvörðun samkvæmt þessum lögum, annað en Skipulagsstofnun, er einnig framkvæmdaaðili eða ef fyrir hendi eru hagsmunaárekstrar af öðrum ástæðum skal Skipulagsstofnun taka viðkomandi ákvörðun.“

Ferli við umhverfismat framkvæmda

Eins og áður hefur komið fram í umsögnum Landverndar um fyrri breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum⁴ er veiting leyfis hluti af mati á umhverfisáhrifum og matinu er ekki lokið fyrir

⁴ Dags 6. maí 2018, 8. okt 2018, 25. apríl 2019
<https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5157.pdf>

en leyfi hefur verið veitt. Þetta er í samræmi við EES tilskipun xxx. Þá telur Landvernd að skýrt þurfi að koma fram að Skipulagsstofnun gefur álit á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar en athugi ekki bara skýrslur og gögn og að þetta er þungamiðja í umhverfismatsferlinu. Því leggur Landvernd til að þetta sé sérstakur liður í lýsingu á ferlinu. Stjórn Landverndar leggur því til að 16. gr orðist svo:

„Ferli við umhverfismat framkvæmda.

Umhverfismat framkvæmda er ferli sem samanstendur af eftirfarandi þáttum:

- a. gerð, kynningu og afgreiðslu matsáætlunar,*
- b. gerð umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila,*
- c. kynningu og samráði um umhverfismatsskýrslu við umsagnaraðila og almenning og eftir því sem við á yfir landamæri,*
- d. athugun Skipulagsstofnunar á umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila, eftir atvikum viðbótarupplýsingum samkvæmt 2. mgr. 21. gr., ásamt umsögnum umsagnaraðila og almennings*
- e. álit skipulagsstofnunar um umhverfishrif framkvæmdarinnar,*
- f. að álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdarinnar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsókna um leyfi til framkvæmda,*
- g. leyfi til framkvæmda.“*

Matsáætlun

Ein af breytingunum sem lögð er til á MÁU ferlinu er að Skipulagsstofnun taki ekki bindandi ákvörðun og samþykki eða hafni matsáætlun heldur gefi hún út bindandi álit. Með þessu tekur Skipulagsstofnun í raun engar lagalega bindandi ákvarðanir um MÁU ferlið lengur. Mjög mikilvægt er að hún taki áfram ákvörðun um það hvort matsáætlun er fullnægjandi þar sem allt matið hvílir á því að réttir hlutir séu metnir á réttan hátt. Skv. drögunum er því enginn sem hefur eftirlit með því hvort matsáætlun er yfir höfuð ásættanleg fyrr en kemur að veitingu framkvæmdaleyfis, mjög seint í ferlinu þegar lagt hefur verið út í mikinn kostnað við mat á umhverfisáhrifum. Umhverfisverndarsamtök eru oft gagnrýnd fyrir að koma seint að ferlinu og kæra ekki fyrr en á síðustu stigum. Með þessu er verið að færa alla ákvarðanatöku aftast í ferlið, sem hvorki er framkvæmdaraðila né umhverfinu fyrir bestu. Þessi breyting, gangi hún eftir, mun því bæði leiða af sér kostnaðarsamar úrbætur á síðari stigum máls og fjölga erfiðum deilumálum.

Það að setja inn í lögin að álit Skipulagsstofnunar sé bindandi án þess að stofnunin taki raunverulega ákvörðun er allsérstakt þar sem ekki er um að ræða neinn eftirlitsaðila sem kannar hvort matið hefur verið unnið í samræmi við matsáætlun nema leyfisveitandi og hann á að kanna hvernig framkvæmdaaðili túlkaði bindandi álit Skipulagsstofnunar um matsáætlun

eftir að matið hefur verið unnið skv. áætluninni. Leyfisveitendur geta eins og áður sagði oft verið aðilar sem fá mjög fá MÁU mál inn á borð til sín og getur því skort faglega getu á þessu sviði.

Því fylgir mikil áhætta að að setja bæði ákvörðun um matsáætlun og leyfisveitingu byggða á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum í hendur leyfisveitanda. Ef ófullnægjandi matsáætlun er notuð munu framkvæmdaaðilar framkvæma umhverfismat skv. því og ekki meta rétta hluti. Þá er það háð túlkun framkvæmdaraðila á álit skipulagsstofnunar hvernig matinu skal háttað en ekki ákvörðun stofnunarinnar sjálfar. Hér er um of mikilvæg mál að ræða með algjörlega óafturkræfum afleiðingum til þess að hægt. Þessi tillaga að einföldun setur í raun allt matsferlið í uppnám.

Stjórn Landverndar leggur til að matsáætlun verði áfram háð samþykki Skipulagsstofnunar. Landvernd leggur til að 3. mgr. 19 greinar hljóði svo:

„Skipulagsstofnun samþykkir eða hafnar matsáætluninni og kynnir ákvörðun sína innan sjö vikna frá því að fullnægjandi gögn bárust. Ákvörðunin er ekki kæránleg. Í greinagerð Skipulagsstofnunar skulu koma fram leiðbeiningar til framkvæmdaraðila um vinnslu, efni og framsetningu umhverfismatsskýrslu, meðal annars með hliðsjón af framkomnum umsögnum annarra aðila. Skipulagsstofnun skal gera þeim sem veitt hafa umsögn um matsáætlunina grein fyrir ákvörðun sinni og hafa hana aðgengilegt á netinu ásamt matsáætlun framkvæmdaraðila hafi hún verið samþykkt.“

Matsskýrsla

Í frumvarpsdrögum og í vinnu við undirbúning þess hefur oft gætt misskilnings að mat á umhverfisáhrifum sé það sama og skýrsla um matið. Þetta þarf að leiðrétta, meðal annars í 20. gr. Stjórn Landverndar leggur til að 1. málslíður 1. mgr. hljóði svo:

*„Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd sem háð er umhverfismati skal að lokinni málsmeðferð samkvæmt 19. gr. **meta áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið og taka saman í skýrslu.**“*

Í frumvarpinu er lagt til að matsskýrsla verði nú einungis ein. Erfitt verður fyrir Skipulagsstofnun að mynda álit á umhverfisáhrifum þegar framkvæmdaaðili hefur ekki tekið tillit til athugasemda umsagnaraðila og almennings. Að mati stjórnar Landverndar er þetta of mikil einföldun á ferlinu og engum til góðs. Í þessa grein þarf því að bæta umfjöllun um frummatsskýrslu.

Álit Skipulagsstofnunar

22 gr. draga að lögum er að mati Landverndar allt of rýr um álit Skipulagsstofnunar. Reynslan hefur sýnt að leyfisveitendur telja sig ekki bundna af álitinu og að ákvæði náttúruverndarlaga séu viðmið en ekki lög. Ef framkvæmd brýtur lög þá ber að hafna henni. Náttúruverndarlög eru

engin undantekning. Þá er vert að skýra að ákvæði um brýna nauðsyn í náttúruverndarlögum samfara breytingum á þessu þannig að enginn vafi leiki á því að um er að ræða raunverulega brýna nauðsyn sem varða verulega almannahagsmuni. Fram til þessa hefur „brýn nauðsyn“ allt of oft verið túlkuð framkvæmdum en ekki náttúrunni í hag. Finna þarf leið svo mat á þessu atriði sé trúverðugt. Setja mætti sérstakar reglur um matið og óvillhöttum aðila að leggja mat á hvort skilyrði fyrir „brýnni nauðsyn“ sé uppfyllt.

Samtökin leggja því til alveg nýja 22. gr. þar sem skýrt er kveðið á um hvað álit Skipulagsstofnunar skal innihalda, tengsl við önnur lög og að framkvæmdaraðili og leyfisveitandi sé sannarlega bundinn af því. Tillaga Landverndar er þessi:

„Álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar.

Innan átta vikna frá því að Skipulagsstofnun tekur á móti matsskýrslu skal stofnunin gefa rökstutt álit sitt á því hvort áhrif framkvæmdar á umhverfið séu ásættanleg og í samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga, hvort fallist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, hvort ráðist skuli í frekara mat á umhverfisáhrifum, hvort skýrslan uppfylli skilyrði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Álit þetta er bindandi fyrir framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Í álti Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. gildi þeirra gagna sem liggja til grundvallar matinu, og niðurstöðum þess, ásamt tengdum leyfisveitingum ef við á.

Telji Skipulagsstofnun að áhrif framkvæmdar á umhverfið séu ekki ásættanleg, ekki í samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga, fallist Skipulagsstofnun ekki á framkvæmdina eða fellst á hana með skilyrðum, telji að ráðast skuli í frekara mat á umhverfisáhrifum, skýrslan uppfylli ekki skilyrði laga og reglugerða settra samkvæmt þeim, að umhverfisáhrifum sé ekki lýst með fullnægjandi hætti eða gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skal stofnunin tilgreina ástæður, skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim.

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki frá matsáætlun hvað varðar mikilvæga þætti málsins skal hún auglýst að nýju skv. 18. gr.

Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það kynnt ráðherra, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, svo og þeim sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. Almenningsur skal eiga greiðan aðgang að álti Skipulagsstofnunar og matsskýrslu.“

Leyfisveiting

Stjórn Landverndar fagnar því að ekki er lengur kveðið á um að leyfisveitendur geti rökstutt sig frá álti Skipulagsstofnunar við veitingu leyfa með málalengingum. Þetta er í samræmi við EES

tilskipunina eins og Landvernd hefur vikið að í fyrri umsögnum sínum⁵ og eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um 1. gr: „Grundvallaratriði er að mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin og **að matið sé grundvallarþáttur við þá ákvarðanatöku.**“ og einnig í lok umfjöllunar um 23.-25. gr. „Ákvæðið, eins og það hefur verið túlkað af Framkvæmdastjórn ESB felur í sér að álit lögbærs stjórnvalds um umhverfismat skuli vera bindandi fyrir leyfisveitanda.“

Landvernd telur að nauðsynlegt sé að skerpa á því í 25. gr. að álit skipulagsstofnunar er bindandi. Með því að kveða skýrt á um að álitnið sé bindandi er dregið úr hættu á hlutdrægum ákvörðunum leyfisveitenda. Stjórn Landverndar leggur því til að við 3. mgr. 25. gr bætist:

„Óheimilt er að veita leyfi fyrir framkvæmdum sem skipulagsstofnun hefur lagst gegn.“

Það skýtur mjög skökku við ef allt ferlið skal vera rafrænt og fara fram í gegnum rafræna gátt Skipulagsstofnunar þar sem öll gögn skulu vera aðgengileg ef framkvæmdaleyfið sjálft er ekki kynnt þar. Rétt er að benda á að samkvæmt þessum frumvarpsdrögum er framkvæmdaleyfið eina lagalega bindandi ákvörðunin sem er tekin í ferlinu eftir matsskylduákvörðun og því verður framkvæmdaleyfið að vera vel kynnt á skýran hátt.

Á Íslandi eru nú tæplega 70 sveitafélög. Auglýsing á heimasíðum þeirra um útgáfu framkvæmdaleyfis getur auðveldlega farið framhjá almenningi. Því er mjög brýnt að framkvæmdaleyfi skuli áfram auglýst í Lögbirtingablaðinu og á heimasíðu Skipulagsstofnunar sem er miðlæg gátt fyrir ferli MÁU. Kærufrestur til úrskurðanefndar umhverfis- og auðlindamála er aðeins einn mánuður.

Ef þessi grein fer óbreytt inn í lög er verulega dregið úr möguleikum almennings á því að koma að ferli við MÁU. Eins og greinin stendur núna er meira að segja mögulegt að opna nýja heimasíðu og kynna leyfið þar, bara ef hún er opin almenningi. Erfitt er að fylgjast með mögulegum leyfisveitingum á heimasíðum allra sveitafélaga á Íslandi en ógerningur að fylgjast með öllum heimasíðum sem eru „aðgengilegar almenningi á netinu“ eins og 25. gr. kveður á um.

Stjórn Landverndar leggur því til að síðasta málsgrein 25. greinar orðist svo:

*„Leyfisveitandi skal tilkynna Skipulagsstofnun um útgáfu leyfa til framkvæmda fyrir matsskyldum framkvæmdum og gera leyfi og greinargerð samkvæmt 3. mgr. aðgengilegt almenningi á heimasíðu sveitafélagsins. **Einnig skal framkvæmdaleyfið auglýst í Lögbirtingablaðinu og á heimasíðu Skipulagsstofnunar.** Þar skal tilgreina kærueimild og kærufrest sem byrjar að telja frá auglýsingu í lögbirtingablaðinu.“*

⁵ Dags 6. maí 2018, 8. okt 2018, 25. apríl 2019

<https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5157.pdf>

<https://www.althingi.is/altext/erindi/148/148-1558.pdf>

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=107&uid=d2b2e92f-0dcb-e811-9449-005056850474](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=107&uid=d2b2e92f-0dcb-e811-9449-005056850474)

Rétt er að benda á að ekki er um íþyngjandi ákvæði að ræða þar sem fá leyfi til framkvæmda eftir MÁU ferli eru veitt á hverju ári, eða um 10 eða færri árlega sl. 10 ár.

Endurskoðun umhverfismats

Eins og Landvernd hefur ítrekað bent á er það í ósamræmi við EES tilskipunina að hafa lágmarksgildistíma á álit Skipulagsstofnunar. Í henni segir að leyfisveitandi skuli við veitingu leyfis fullvissa sig um að allar upplýsingar sem liggja til grundvallar séu enn í fullu gildi. Þá gildir einu þó hægt sé að telja upp örfá lönd innan ESB sem fylgja ákvæðinu ekki, það stendur samt. Í öllu falli er ekkert land sem gerir tilraun til þess að láta álitid gilda skilyrðislaust í 10 ár. Í því sambandi er rétt að benda á gríðarlegar breytingar á landnotkun á Íslandi sl. 10 ár þar sem ferðapjónusta margfaldaðist og þar með efnahagslegt mikilvægi íslenskrar náttúru.

Landvernd hefur kvartað yfir þessum gildistíma til ESA og væntir úrskurðar stofnunarinnar fljótlega⁶. Landvernd hefur komið þessu ítrekað að í öllum sínum umsögnum og aðkomu að vinnu starfshóps um heildarendurskoðun laganna en án árangurs. Hér fer umfjöllun Landverndar frá því 6. maí 2018.

„Leyfisveitandi verður nú skv. nýrri 8. gr. a skv. tilskipun 2014/52/ESB að ganga úr skugga um að álit Skipulagsstofnunar sem lögbærs yfirvalds í skilningi tilskipunarinnar sé enn í fullu gildi (e. **up to date**) áður en hann tekur ákvörðun um leyfisveitingu. Hið nýja ákvæði, þ.e. 6. mgr. 8. gr. a hljóðar svo í opinberri íslenski þýðingu (feitletrun Landverndar):

Lögbæra yfirvaldið **skal, þegar það tekur ákvörðun um að veita leyfi fyrir framkvæmdum, fullvissa sig** um að rökstudda niðurstaðan, sem um getur í iv. lið g-liðar 2. mgr. 1. gr., eða ákvarðanirnar, sem um getur í 3. mgr. þessarar greinar, **séu í fullu gildi**. Í þeim tilgangi geta aðildarríkin sett tímamörk fyrir gildi rökstuddu niðurstöðunnar, sem um getur í iv. lið g-liðar 2. mgr. 1. gr., eða þær ákvarðanir sem um getur í 3. mgr. þessarar greinar.“

Skylda leyfisveitanda skv. fyrri málslíð ákvæðisins er til staðar hvort sem álit Skipulagsstofnunar var gefið fyrir einu ári eða ellefu. Fer það eftir atvikum í hverju máli hvort sérstök ástæða er til að ætla að álitid byggi á forsendum sem ekki eru lengur til staðar. Með því að koma í veg fyrir að leyfisveitandi geti að lögum sinnt þessari skyldu sinni, í tilvikum þar sem álitid væri gefið fyrir innan við fimm árum síðan, myndi frumvarpið, yrði það að lögum óbreytt, brjóta gegn hinu tilgreinda ákvæði tilskipunarinnar að mati Landverndar þar sem það gengi gegn markmiði ákvæðisins. Samanburðarskýring á fyrri og síðari málslíð 6. mgr. 8. gr. a leiðir að mati Landverndar einnig til þeirrar niðurstöðu að ákvæði sem setti lágmarksgildistíma á álit, en ekki hámarks, gæti ekki talist rétt innleiðing á tilskipun 2014/52/ESB.“

⁶ <https://landvernd.is/landvernd-kvartar-til-esa-vegna-reglna-um-umhverfismat/>

Grein 26 stenst því ekki Evróputilskipun um MÁU. Stjórn Landverndar leggur því til að hún hljóði svo:

„Endurskoðun umhverfismats.

Leyfisveitandi fullvissa sig um að álit Skipulagsstofnunar sé enni í fullu gildi við veitingu leyfis. Ef grunur leikur á að forsendur hafi breyst skal hann óska eftir áliti Skipulagsstofnunar þar um.

Við gerð álits Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi umhverfismat framkvæmdar samkvæmt 1. mgr. skal leggja til grundvallar hvort forsendur hafi breyst verulega frá því að álit um umhverfismat framkvæmdarinnar lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tæknipróunar varðandi framkvæmdina.

Verði niðurstaðan sú að endurskoða þurfi umhverfismat að hluta eða í heild skal fara með málið samkvæmt 19.–22. gr. eftir því sem við á.

Álit Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats skal kynnt framkvæmdaraðila og leyfisveitendum og haft aðgengilegt á heimasíðu stofnunarinnar“

Undanþágur frá umhverfismati

Stjórn Landverndar telur að fara verði mjög varlega í heimildir til undanþágu frá lögum þessum. Þó heimilt sé skv. Evróputilskipuninni að hafa þær inni í lögnum eru aðstæður á Íslandi þannig að mjög hættulegt gæti reynst fyrir umhverfið að hafa þær inni. Tengsl stórra framkvæmdaðila við stjórnvöld eru oft og tíðum mjög náin. Nægir þar að nefna nýlegt frumvarp stjórnarþingmanna um að neyða skuli sveitafélög til að veita Landsneti framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem fer gegn áliti skipulagsstofnunar⁷ og brot Alþingis á Árósasáttmálanum og EES-reglum um MÁU vegna starfsleyfa fyrir tvö fiskeldisfyrirtæki⁸ skv. ESA. Heimild til þess að veita undanþágur þegar um brýna almannahagsmuni er að ræða ættu að nægja fyrir öll tilvik sem skipta almenning verulegu máli. Aðrar framkvæmdir eiga alltaf að fara í gegnum umhverfismat. Með útúrsnúningum má alltaf færa rök fyrir því að MÁU ferlið sé „skaðlegt framkvæmdinni“ þar sem það tekur langan tíma og er kostnaðarsamt.

Stjórn Landverndar leggur því til að 2. og 3. mgr. 27. gr. verði felldar á brott.

Mótvægisáðgerðir

Í 29. grein laganna um eftirlit vantar að tilgreina að einnig þarf að kanna hvort gripið hefur verið til þeirra mótvægisáðgerða sem sem voru skilyrði fyrir leyfisveitingu.

Stjórnvaldssektir

Í 30 gr. vantar heimild til þess að beita sektum vegna brota á III kafla um umhverfismat áætlaða.

⁷ althingi.is/altext/151/s/0439.html

⁸ <https://landvernd.is/islenska-rikid-brotlegt-vid-ees-reglur-um-mat-a-umhverfisahrifum/>

Brot á þátttökurétti

Skilyrðislaust þarf réttur almennings til þess að leita réttar síns ef hann hefur ekki verið hafður með í ráðum eins og lögin gera ráð fyrir, að vera virtur. Því er nauðsynlegt að taka burtu breytingar sem á skv. drögunum að gera á lögum um úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála. Stjórn Landverndar telur því nauðsyn að undirliður a í 2. tölulið í 37. greinar falli brott.

Lokaorð

Stjórn Landverndar telur að margt gott geti hlotist af þessari heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Sérlega mikilvægt er að í lagatextanum og greinagerð er viðurkennt að samkvæmt EES reglum er álit Skipulagsstofnunar bindandi við leyfisveitingu. Einföldun ferlisins getur verið til góða þar sem skýrleiki eykst og fjöldi skýrsla sem almenningur þarf að kynna sér minnkar. Í framkomnum tillögum er gengið of langt til einföldunar og möguleikar almennings til þátttöku takmarkaðir frá því sem nú gildir.

Það er mat stjórnar Landverndar að með því að sníða af lögnum mikilvæga annmarka sem varða sérstaklega ákvæði um álit Skipulagsstofnunar, auglýsingu framkvæmdaleyfis, aðkomu almennings og hlutleysi leyfisveitenda geti framlögð drög orðið mjög góður grundvöllur að endurbótum að lögum um mat á umhverfisáhrifum og þar með stuðlaða að faglegrar ákvarðanatöku á sviði umhverfismála.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri