



Verkfræðingafélag Íslands

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Varðar: Umsögn Verkfræðingafélags Íslands (VFÍ) um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

1. Inngangur

Á samráðsgátt íslenskra stjórnvalda á island.is er óskað eftir umsögn um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 sem umhverfis- og auðlindaráðherra hefur ákveðið að láta gera og er opið fyrir umsagnir 22.08. - 01.10.2018.

Þann 14. ágúst sl. var haldinn upphafsfundur vegna heildarendurskoðunar laganna á vegum umhverfis- og auðlindaráðherra og hans ráðuneytis og til fundarins var boðið félagasamtökum, framkvæmdaaðilum, sveitarfélögum, stofnunum, háskólafólki og öðrum hagsmunaaðilum. Markmið fundarins var að leita eftir sjónarmiðum þessara aðila vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og þar var leitast við að svara tveim grundvallarspurningum varðandi mat á umhverfisáhrifum:

1. Með hvaða hætti er hægt að tryggja sem best lýðræðislega aðkomu almennings, félagasamtaka og haghafa að ferli við mat á umhverfisáhrifum?
2. Með hvaða hætti er hægt að auka skilvirkni í ákvarðanatöku við mat á umhverfisáhrifum

Verkfræðingafélag Íslands átti fulltrúa á fundinum auk þess sem félagsmenn VFÍ tóku margir þátt sem fulltrúar ráðgjafa, framkvæmdaaðila o.fl.

Á síðu samráðsgáttarinnar þar sem fjallað er um fyrirhugaða heildarendurskoðun¹ segir að næstu skref í ferlinu séu að skipa starfshóp til að vinna að heildarendurskoðun laganna og ráða sérfræðing sem mun greina núverandi löggjöf sem byggir á tilskipun Evrópusambandsins og skoða sambærilega löggjöf og ferli umhverfismats í okkar nágrennaríkjum.

Lögin sem eru í gildi í dag eru að grunni til frá árinu 2000 en síðan þá hafa verið gerðar nokkrar breytingar. Síðustu meginbreytingar sem orðið hafa á lögunum voru árið 2014 (lög nr. 138/2014) þegar samþykktar voru breytingar í framhaldi af athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem bárust umhverfisráðuneytinu vegna laga um mat á umhverfisáhrifum auk breytinga sem gerðar voru á grundvelli reynslu af framkvæmd laganna. Helsta breytingin 2014 er að viðaukum sem fjalla um matsskyldu framkvæmda var breytt. Þá varð nokkur breyting á framkvæmd umhverfismatslaganna með breytingum á lögum um náttúruvernd (lög nr. 109/2015).

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=107](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=107) (skoðað 24.09.2018)

2. Reynsla af núverandi lögum

Sem ráðgjafar framkvæmdaaðila og sem starfsmenn framkvæmdaaðila, eftirlitsaðila og leyfisveitenda hafa félagsmenn VFÍ kynnst framkvæmd laganna frá upphafi. Reynsla þeirra af þeim er því mikil og hefur víða komið fram gagnrýni á þessa framkvæmd sem margir telja að hafi versnað í seinni tíð. Helsta gagnrýnin er að tíminn sem ferlið tekur hefur verið að lengjast og þar kemur ýmislegt til:

- Skipulagsstofnun tekur sér lengri tíma en lögbundnir frestir segja til um og tími sem fer í óformlega ferla, s.s. yfirlestur á drögum hefur verið að lengjast. Skipulagsstofnun ber við fjölgun mála og manneklu
- Opinberir umsagnaraðilar sem Skipulagsstofnun velur fyrir hvert mál halda margir ekki lögbundna fresti og fá framlengingu á honum frá Skipulagsstofnun. Sama skýring er oft gefin hér, þ.e. mannekla og fjölgun mála
- Sveitarstjórnir minni sveitarfélaga sem oft þurfa að veita umsagnir um flóknar framkvæmdir og síðan veita framkvæmdaleyfi eiga skiljanlega oft í erfiðleikum með að vinna slíkar umsagnir og leyfi. Nefndir minni sveitarfélaga sem fjalla um umsagnir og skipulag hittast yfirleitt sjaldan, kannski á fjögurra vikna fresti sem getur valdið töfum
- Þessi dráttur á frestum leiðir til þess að erfitt reynist að áætla í upphafi hve langan tíma ferlið muni taka. Þá eykur þetta kostnað og getur leitt til þess t.d. að nauðsynlegar rannsóknir sem eru leyfis skyldar og byggja á niðurstöðum matsins og skipulagi geti dregist. Slíkar rannsóknir eru oft árstíðabundnar þannig að dráttur vegna þess að tímafrestir halda ekki getur frestað rannsóknum um ár og valdið verulegri töf á undirbúningi og lokum framkvæmda með tilheyrandi kostnaði
- Sömu stofnanir koma stundum að sama máli oftar en einu sinni. Eru kannski bæði umsagnaraðilar og leyfisveitendur. Þá eru sumar opinberar stofnanir umsagnaraðilar og einnig að vinna að rannsóknum fyrir framkvæmdaaðila vegna frummatsskýrslu og eru því í þeirri erfiðu aðstöðu að gefa umsögn um skýrslu sem byggir á þeirra eigin vinnu
- Kröfur sem gerðar eru til framkvæmdalýsinga af hendi Skipulagsstofnunar hafa verið að aukast og stundum beðið um framkvæmdalýsingar í matsáætlun og frummatsskýrslu sem ekki er unnt að svara fyrr en langt er komið í hönnunarferlinu. Matið þarf að geta byggt á forhönnun því ef það leiðir til að hætt sé við framkvæmd þá er ekki farið í lokahönnun með tilheyrandi kostnaði
- Kröfur um gögn sem aflað er geta verið mismunandi milli framkvæmda því stöðlun á formi og gæðum gagna vantar. Ekki eru gerðar kröfur um hæfi þeirra sem vinna að umhverfismati og rannsóknum vegna þess
- Kærum á niðurstöðu matsskyldu hefur heldur fjölgað í seinni tíð sem þýðir miklar tafir vegna þess að málsmeðferð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem fjallar um þær kæru hefur lengst. Þetta leiðir stundum til þess að framkvæmdaaðilar fara með framkvæmd í fullt matsferli með tilheyrandi aukakostnaði til að lenda ekki í töfum með framkvæmd vegna kæru
- Að loknu matsferlinu, þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, tekur við öflun tilskilinna leyfa sem byggja á álitinu og oft til fleiri en einnar stofnunar. Það þýðir að leggja þarf fram sömu gögn oftar en einu sinni og stundum bíða eftir afgreiðslu á einum stað áður en hægt er að senda umsókn á þann næsta. Útgáfa framkvæmdaleyfa, starfsleyfa og fleiri leyfa eru kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Eins og með matsskylduákvæðanir þá hefur málsmeðferð verið að lengjast. Í lögum um úrskurðarnefndina (nr. 130/2011) segir að nefndin skuli kveða upp úrskurð eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgögn bárust frá stjórnvaldi en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé mál viðamikið. Reynslan undanfarin ár er að úrskurðartími hefur lengst verulega, frá því um 3,5 mánuði 2012 í um 14 mánuði í upphafi árs 2018. Þessi langi frestur hefur oft í för með sér mikinn kostnað og sóun

- Kærum hefur fjölgað en leyfi til að kæra hafa þeir sem taldir eru eiga lögvarinna hagsmuna að gæta. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Borið hefur á því að að tilhæfulausar kærur eru sendar til úrskurðarnefndar að því er virðist í þeim tilgangi einum að tefja framkvæmdir. Kærendur taka stundum ekki fullan þátt í því opna og lýðræðislega ferli sem mat á umhverfisáhrifum er heldur leggja eingöngu fram kæru þegar kemur að leyfisveitingum. Þetta er miður því tilgangur matsferilsins er m.a. að fá fram sjónarmið almennings, hagsmunaðila og umsagnaraðila og þannig draga úr mögulegum umhverfisáhrifum framkvæmda. Ein ástæða fyrir auknum fjölda kæra á matsskyldu er hugsanlega vegna þess að matsskyldufyrirspurn er „lokað“ ferli í þeim skilningi að eingöngu umsagnaraðilar sem Skipulagsstofnun velur geta komið á framfæri athugasemdum.

3. Hvernig má bæta ferlið?

Af því sem sagt er hér að framan þá má álykta að við heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum ættu helstu markmiðin að vera að bæta stjórnáætlun og tryggja að tímafrestir standist. Einfalda þarf ferla og samræma til að koma í veg fyrir tvíverknað og auknar tafir. Hugsa þarf ferlið í samhengi við leyfisveitingar og skipulagsmál. Eitt meginmarkmið matsferilsins er að almenningur, samtök og umsagnaraðilar geti með aðild sinni haft áhrif á að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda og sama gildir um veitingu leyfa. Þannig hefur ferlið of leitt til betri framkvæmda en ella og meiri sátt skapast um framkvæmdir. Umhverfismál eru mikilvægur málaflokkur og þar ber að halda uppi kröfum til verndar umhverfi og heilsu manna.

Löggjöf um mat á umhverfisáhrifum byggir á tilskipunum Evrópusambandsins og munu þær móta grunnin sem endurskoðuð löggjöf byggir á. Auk reynslu okkar af framkvæmd laganna þar sem greint er hvað hefur gengið vel og hvar má gera betur er nauðsynlegt skoða sambærilega löggjöf og ferli umhverfismats og leyfisveitinga í okkar nágrannaríkjum og nýta sér það sem vel hefur reynst frekar en að reyna að finna upp hjólið á ný.

Ef skoðuð er reynsla okkar sem fjallað er um að framan þá eru það allnokkur atriði sem VFÍ telur að betur mega fara til að einfalda ferlið og gera skilvirkara:

- Til að tryggja að tímafrestir Skipulagsstofnunar haldi, bæði lögbundnir og óformlegir, þarf að tryggja stofnuninni það afl sem til þarf. Fjöldi mála og umfang getur verið breytilegt milli ára þannig að tímabil geta komið þar sem álag á stofnuninni er mikið. Það mætti auðveldlega leysa með því að Skipulagsstofnun hafi heimild til að ráða aðkeypta sérfræðinga til að sjá um mál og aðstoða við úrlausn þeirra og álitserð. Á verkfræðistofum er til dæmis að finna aðila sem unnið hafa sem sérfræðingar á Skipulagsstofnun og ætla má að eftirspurn eftir aðkeyptri ráðgjöf myndi leiða til að verkfræði- og ráðgjafastofur og sambærilegir aðilar kæmu sér upp þessari þekkingu. Framkvæmdaaðilar greiða í dag gjald fyrir málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun samkvæmt gjaldskrá sem umhverfis- og auðlindaráðherra gefur út.² Þó gjaldskrá hækkaði vegna aðkeyptrar þjónustu þá gæti það samt þýtt verulegan sparnað fyrir framkvæmdaaðila að tímafrestir haldi og málsmeðferð styttest

² Stjórnartíðindi B-deild nr. 205/2016

- Sama á við um umsagnaraðila sem oftast eru opinberar stofnanir og sveitarfélög. Verði álag vegna umsagna of mikið eða flækjustig framkvæmda hátt gætu þessir aðilar ráðið sér aðstoð sérfræðinga á viðkomandi sviðum og fyrir það kæmi þá sanngjarnt gjald samkvæmt gjaldskrá
- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála fái auknar heimildir að ráða sér utanaðkomandi aðila þegar álag er mikið eða sérfræðiaðstoðar er þörf (sbr. 3 gr. laga nr. 130/2011)
- Skilja þarf á milli umsagnarhlutverks opinberra aðila annarsvegar og þess að vera leyfisveitandi. Sama á við um að opinberar stofnanir séu umsagnaraðilar og ráðgjafar við matið í samkeppni við aðila á frjálsum markaði. Þessir aðilar komist þá hjá þeirri afleitu stöðu að gefa umsagnir um mál sem byggja á þeirra rannsóknum eða leyfi sem byggja á þeirra umsögnum
- Setja þarf staðla um þau gögn sem afla þarf vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda þannig að fyrir liggja í upphafi matsferils hvaða rannsóknir og undirbúningur þurfi að fara fram.. Setja ætti fram kröfur um hæfi þeirra sem vinna við mat á umhverfisáhrifum og skipulag
- Minni framkvæmdir sem eru fyrirspurnarskyldar eru í eðli sínu oft minna arðbærar og þola ekki þann kostnað sem felst í fullu matsferli. Skoða má hvort miða eigi áherslur umhverfismats slíkra framkvæmda sem eru úrskurðaðar í fullt mat við umfang framkvæmda. Jafnvel mætti hugsa sér að aukið umfang væri kostað af opinberu fé að hluta líkt og rannsóknir vegna rammaáætlana um virkjanakosti
- Ein af ástæðum þess að kærur á úrskurðum um matsskyldu hefur fjölgað getur verið að almenningur og samtök eiga ekki aðild að ferlinu. Skoða má að breyta þessu á þann hátt að veita samtökum sem falla undir skilgreiningu laga um úrskurðarnefndina umsagnarrétt. Almenningur gæti þá átt þátt í ferlinu í gegnum slík samtök
- Aðkoma almennings og samtaka að matsferlinu og leyfisveitingum er mikilvæg eins og áður sagði. En það fylgir því mikil ábyrgð að hafa kærurétt og því er sjálfsgagt að gera kröfur til þeirra sem þann rétt hafa. Skoða mætti hvort ekki ætti að gera þær kröfur til samtaka sem falla undir skilgreiningu laga um úrskurðarnefndina (nr. 130/2011) að þau taki þátt í ferlinu frá upphafi til að öðlast kærurétt. Þannig sendi þau inn umsagnir og athugasemdir við matsáætlun, frummatsskýrslu, leyfi eftir atvikum og við auglýsingar á skipulagi. Með því hafa þau sannarlega tekið þátt í ferlinu og geta þá kært ef þau telja tilefni til. Ekki er þó hægt að gera sömu kröfur til einstaklinga sem eiga lögvarða hagsmuni. Einnig mætti skoða að við kæru til umhverfis- og auðlindanefndar fylgi kærugjald líkt og þekkist til dæmis hjá kærunefnd útboðsmála. Gjaldið gæti verið mismunandi eftir því hver á í hlut og ekki það hátt að það komi í veg fyrir að málefnaleg kæra sé lögð fram. Þannig myndu einstaklingar með lögvarða hagsmuni greiða mun lægra gjald en samtök, fyrirtæki og opinberir aðilar. Gjald þetta yrði endurgreitt sé kæran tekin til greina en sé úrskurðað framkvæmdaaðila í hag eða kæra talin tilefnislaus þá fer kærugjald í ríkissjóð. Þetta myndi að líkindum fækka tilefnum til kæru og draga úr álagi á úrskurðarnefndina.
- Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi³ er lagt til að gildistími matsskylduákvörðunar álits Skipulagsstofnunar á umhverfismati sé stytur verulega, eða í þrjú ár. Þar sem ekki er farið út í fullnaðarhönnun umfangsmikilla og flókinna framkvæmda fyrr en niðurstaða matsferils liggur fyrir og fjármögnun hefur verið tryggð eru þrjú ár allt of stuttur tími. Því er lagt til að gildistími stjórnvaldsákvæðana og álits Skipulagsstofnunar verði óbreyttur frá því sem nú er
- Við endurskoðun laganna er mikilvægt að horfa á allt ferlið, skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum, veitingu leyfa og framkvæmd. Horft sé á lokamarkið sem eru nauðsynlegar leyfisveitingar og lög sniðin og samþætt til að straumlínulaga og einfalda allt ferlið. Með því verður verulegur

³ 467. mál, lagafrumvarp 148. löggjafarþing 2017–2018.

vinnusparnaður í stjórnslu, tímafrestir og skipulag verkefna halda sem leiðir til aukins sparnaðar og hagkvæmni. Samráðsferli við almenning, samtök og umsagnaraðila verður skilvirkara og árangursríkara sem leitt getur til minni umhverfisáhrifa framkvæmda. Þáttur í slíkri straumlínulögun og samþættingu gæti verið opin samráðsgátt líkt og samráðsgátt stjórnslunnar á island.is. Þar væri um að ræða eina rafræna gátt þar sem öll mál er varða skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar fara inn. Þar verði hægt að nálgast öll gögn er málin varða og hægt að gera athugasemdir innan skýrra tímafresta og lokað fyrir móttöku athugasemda og umsagna þegar frestur er liðinn. Umsagnir eru birtar öllum jafnóðum og þær berast sem og viðbrögð framkvæmdaaðila við þeim og nýjar upplýsingar sem kunna að berast samhliða því. Framkvæmdaaðilar geta sótt um öll tilskilin leyfi í gáttinni í einni samræmdri umsókn

- Horfa ætti til nágrannalanda og nýta það sem vel hefur tekist. Þar hefur verið bent á Finnland sem fyrirmynd en þar er verið að koma á fót svokallaðri “One stop shop” fyrir umhverfis- og framkvæmdaleyfi sem samþættingu laga og ferla.

4. Lokaorð

Hér að framan hafa verið tiltekin helstu atriði í núverandi framkvæmd við mat á umhverfisáhrifum, leyfisveitingum og skipulagsmálum sem betur mættu fara svo og tillögur að atriðum til úrbóta. Verkfræðingafélag Íslands mun fylgjast grannt með hvernig til tekst og býðst til þess að tilnefna fulltrúa í starfshópinn sem skipaður verður til að vinna að heildarendurskoðun laganna. Innan félagsins er mikil reynsla á öllum þáttum þessa ferlis sem vel gæti nýst í starfshópnum. Þá mun félagið veita umsögn um þau frumvörp sem verða til við þá heildarendurskoðun.

Reykjavík 27. september 2018

Fyrir hönd stjórnar Verkfræðingafélags Íslands.



Páll Gíslason, formaður VFÍ.