

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 24. nóvember 2020
UST202011-115/H.G.
04.05

Umsögn um mál nr. 243/2020 - Áform um ný lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana.

Vísað er til bréfs dags. 11. nóvember sl. þar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið sendi Umhverfisstofnun, áform um setningu nýrra heildarlaga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana, til umsagnar.

Umhverfisstofnun fagnar því að ferlið við mat á umhverfisáhrifum verður einfaldað og þátttökuréttindi almennings eflað. Hins vegar vill stofnunin koma nokkrum athugasemdum á framfæri.

Í áformunum um ný lög kemur fram að endurskoðun laganna byggji á vinnu samstarfshóps sem skipa fulltrúum frá Skipulagsstofnun, samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Samtökum atvinnulífsins, umhverfisverndar-samtökum og Sambandi íslenskra sveitafélaga. Umhverfisstofnun telur að fulltrúar leyfisveitenda hefðu einnig átt að vera með fulltrúa í starfshópnum, þ. á m. Umhverfisstofnun. Það eru ákvarðanir leyfisveitenda sem veita leyfi til framkvæmda og þeirra að taka ábyrgð á hvort mat á umhverfisáhrifum hafi verið fullnægjandi. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að tryggt verði þátttöku stofnunarinnar í starfshópnum og að samráð verði haft við gerð frumvarpsins enda eru umsagnir um mat á umhverfisáhrifum og umhverfismat áætlana hluti af starfsemi stofnunarinnar og þá helst stór hluti af starfi teymi starfsleyfa og umsagna.¹ Umhverfisstofnun er til að mynda umsagnaraðili sem leyfisveitandi, skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum, lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana og lög nr. 60/2013 um náttúruvernd. Jafnframt getur ferlið auk þess haft áhrif á starfsleyfisgerð þar sem ef atvinnurekstur er háður mati á umhverfisáhrifum eða er tilkynningarskyldur þá skal niðurstaða matsins eða ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu liggja fyrir áður en tillaga að starfsemi er auglýst, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit. Umhverfisstofnun skal þá enn fremur kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar hvað varðar tengsl við verksvið útgefanda, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum.

¹ Sjá umsagnir undir skipulagstillögur og mat á umhverfisáhrifum sjá, <https://ust.is/atvinnulif/umsagnir/>.

Umhverfismat áætlana

Umhverfisstofnun telur það jákvætt að umhverfismat áætlana sé sameinað mati á umhverfisáhrifum m.t.t. umsagna stofnunarinnar. Umhverfisstofnun veitir umsögn varðandi verkefnið á mörgum stigum, þar sem að ábendingar og leiðbeiningar koma fram. Með sameiningu matferlisins gæti umfang umsagna minnkað og áherslur, ábendingar og leiðbeiningar verið skýrari.

Mat á umhverfisáhrifum

Umhverfisstofnun telur jafnframt jákvætt að ferli mats á umhverfisáhrifum sé samþætt við skipulagsferli og ferli umhverfismats áætlana matsferli umhverfismati áætlana og ferli leyfisveita til að auka skilvirkni. Stofnunin tekur undir áform um forsamráð við m.a. leyfishafa.

Umhverfisstofnun er leyfisveitandi starfsleyfa fyrir mengandi starfsemi, skv. 1. mgr. 7. gr., sbr. I. og II. viðauka laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og skv. 6. gr., sbr. I. og IX. viðauka reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit.

Stofnunin tekur fram að við starfsleyfisveitingu er mengunarvarnarkafli ekki unninn fyrir en mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir þar sem kröfurnar byggja á matinu. Þá verður starfsleyfi ekki auglýst fyrir en niðurstaða matsins eða ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu liggja fyrir.

Við einföldun á ferli mats á umhverfisáhrifum telur Umhverfisstofnun að skýrar mætti koma fram hvernig unnið verði úr athugasemdum sem koma við auglýsingu matsskýrslu þegar skref frummatsskýrslu hefur verið lagt niður.

Umhverfisstofnun fagnar því að stefnt sé að því að kynningar og samráð við almenning og aðra fari fram með rafrænni gátt. Mikilvægt sé að mati stofnunarinnar að athugasemdir komi fram sem fyrst í ferli mats á umhverfisáhrifum svo hægt sé að bæta framkvæmdir með því að draga úr umhverfisáhrifum hennar. Sem liður í því að bæta framsetningu og skýrleika laganna í heild bendir Umhverfisstofnun á að hægt væri að skýra ferlið með betri stafrænni framsetningu framkvæmda og áætlana sem eru í skipulags-, mats- og leyfisferli. Stofnunin telur að kortavefsjá, álíka þeirri sem til er fyrir skipulag sveitarfélaga (www.map.is/skipulag), gæti verið fyrir framkvæmdir sem eru á matsstigi og jafnvel í leyfisveitingu. Væri það kort sem er uppfærast sjálfkrafa með ferli matsins. Þannig ætti fólk að geta auðveldlega nálgast upplýsingar um allar áætlanir og framkvæmdir út frá staðsetningu þeirra í rauntíma.

Núllkostur

Umhverfisstofnun telur að skýra þurfi mat á núllkosti framkvæmdar. Óljóst er í lögnum hvort markmið umfjöllunar um núllkost sé að bera saman við valin kost framkvæmdar eða til að meta gildi þess að gera ekki neitt. Þá er óljóst hvort ákvörðun á fyrri stigum framkvæmdar, t.d. ákvörðun í skipulagi sveitarfélags eða áætlanagerð stofnanna, sé fullnægjandi ástæða til að fjalla ekki um núllkost framkvæmdar. Dæmi eru um að núllkosti er hafnað í mati á umhverfisáhrifum, eða umfjöllun um hann lítil sem engin, vegna þess að framkvæmdin er á áætlun stjórnvalds. Skýra þurfi þetta í endurskoðun laganna að mati Umhverfisstofnunar, sérstaklega þar sem verið er að sameina matsferlin tvö.

Kæruheimild

Umhverfisstofnun fagnar því að með heildarendurskoðuninni er lagt til að auka skilvirkni í ákvarðanatöku við mat á umhverfisáhrifum og að tryggja sem best aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila að ferlinu þannig að hún samræmist sem best ákvæðum Árórsarsamningsins. Umhverfisstofnun bendir á að í þessum efnum að taka til skoðunar hvort matsferlið endi með ákvörðun í stað álits sem væri hægt að skjóta beint til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í samræmi við þriðju stoð (e. third pillar) Árórsarsamningsins um aðgang að réttlátri málsmeðferð. Árórsasamningurinn mælir fyrir um fremur víðtækan rétt til aðgangs að dómstólum eða stjórnvöldum á sviði umhverfismála, í samræmi við 2. og 4. mgr. 9. gr. Árórsasamningsins.

Umhverfisstofnun telur að með því að matsferli ljúki formlega með kæránlegri stjórnvaldsákvörðun Skipulagsstofnunar muni það tryggja aðkomu almennings að umhverfismatinu loknu í samræmi við Árórsasamninginn.

Umhverfisstofnun bendir í þessu skyni á umsögn sem stofnunin veitti dags. 30. apríl 2019 (UST201904-177) þar sem umsögn var veitt um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.), 775. mál. Í umsögninni er m.a. bent á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 3, 4, 5 og 6/2018 þar sem rekstrarleyfi Matvælastofnunar og starfsleyfi Umhverfisstofnunar fyrir rekstraraðila fiskeldis í Patreks- og Tálknafirði var felld úr gildi vegna þess að úrskurðarnefndin taldi að við útgáfu leyfa hafði leyfisveitandinn gengið úr skugga um að lögbundið álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum væri nægilega traustur grundvöllur leyfisveitingar, og því ekki aðeins að taka afstöðu til þeirra efnislegu niðurstaða sem í álitinu felast heldur einnig til þess að kanna hvort aðrir annmarkar geti verið til staðar á matsferlinu. Þá er einnig bent á að fagleg ábyrgð á álitum Skipulagsstofnunar er felld á leyfisveitendur sem leiðir til þess að leyfisveitendur taki með mismunandi hætti á álitnu.

Lokaorð

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

Rakel Kristjánsdóttir
sérfræðingur