

30.04.2020

Höfundur

Erla Björg Aðalsteinsdóttir

Hafa kærúmál vegna framkvæmdaleyfa haft áhrif á mat á umhverfisáhrifum?

Samantekt á helstu atriðum rannsóknar. Verkefnið er styrkt af Rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar

Markmið rannsóknar og afmörkun

Markmiðið er að kanna hvornig matsvinna hafi tekið breytingum á síðastliðnum árum, sem hægt er að rekja beint til kærumála. Við afmörkun á umfangi verkefnis er ákveðið að skoða tímabilið sitt hvorum megin við 2012 þegar reglugerð um framkvæmdaleyfi (nr. 772/2012) tók gildi. Með þeirri reglugerð var skilgreint á ítarlegri hátt en áður samtenging framkvæmdaleyfis og mats á umhverfisáhrifum.

Skoðaðar eru og bornar saman í heild tólf matssskyldar framkvæmdir þar sem mat á umhverfisáhrifum fór fram annars vegar fyrir gildistöku reglugerðarinnar og hins vegar eftir gildistöku hennar. Helstu þættir sem eru skoðaðir er valkostagreining, rannsóknavinna, tímaferill og samráð. Að auki eru viðtöl tekin við aðila sem hafa komið að matinu á einn eða annan hátt, það er framkvæmdaraðila, fagstofnanir og leyfisveitendur. Til frekari afmörkunar er áhersla lögð á að skoða stórar innviðaf framkvæmdir, svo sem vegagerð, virkjanir og raflínur.

Helstu niðurstöður

Í niðurstöðum rannsóknar kemur fram að kröfur hafi aukist hvað varðar umfjöllun fagstofnana og framkvæmdaraðila um valkosti og valkostagreiningu sem hægt er að tengja beint við úrskurði og dómsmál. Í mörgum tilfellum hafi framkvæmdaraðilar og fagstofnanir, sem rætt var við, breytt verklagi sínu á einhvern hátt varðandi þetta. Nú þyrfti almennt að færa ítarlegri rök fyrir vali á aðalvalkosti en áður og kröfur gerðar um aukna gagnsæi við valkostagreiningu.

Flestir viðmælendur eru sammála um að umfang skýrslna sé sífellt að aukast. Ekki er talið að rekja megi umfang sérfræðiskýrslna til sérstakra kærumála. Þekking sé sífellt að aukast og eðlilegt að matsferlið breytist í takti við það. Þó má sjá meðal atriða í kærúmalum frá 2012 að í einhverjum tilvikum er talið að rannsóknarskyldu sé ekki uppfyllt nægilega vel við ákvörðun um framkvæmdaleyfi.

Margir viðmælendur töldu að samráð hafi aukist síðastliðin ár og flestir framkvæmdaaðilar og leyfisveitendur töldu að verklag sitt hafi breyst í tengslum við samráð. Umhverfisvitund hefur almennt aukist í samfélaginu og krafa væri um aukið samráð og aukið gagnsæi í allri ákvarðanatöku. Hjá bæði framkvæmdaraðilum og fagstofnunum kemur fram að matsáætlun mætti vera betur notuð. Tilgangur matsáætlunar sé að ramma inn þá þætti sem framkvæmdaraðili skuli rannsaka í mati á umhverfisáhrifum þannig að ekki séu að koma upp ný sjónarmið eða mikilvæg atriði seint í ferlinu sem erfitt sé að bregðast við, nema með því að byrja ferlið allt upp á nýtt. Í samanburði matsskýrslna má greina vísbendingar um fækkun athugasemda frá almenningi frá 2012.

Allir viðmælendur eru sammála um að tímaferli matsins hafi lengst umtalsvert. Það kemur líka skýrt fram í samanburði á matsskýrslum en í skýrslunum sem hér eru skoðaðar, sem unnar eru fyrir 2012 er meðaltími matsferilsins, frá drögum að matsáætlun að álit Skipulagsstofnunar, 23,8 mánuðir en í matsskýrslum sem unnar eru eftir 2012 er meðaltíminn 41,6 mánuðir. Í þessu verkefni er ekki farið nánar út í hvað liggja á bakvið lengra tímaferli í þessum tilteknum framkvæmdum. Breytingin getur falist í lengri undirbúningstíma, lengri málsmeðferðartíma eða að verkefni séu sett á bið af einhverjum ástæðum.

Í viðtölum var almennt talað um að matsferlið væri flókið, auðvelt sé að misstíga sig varðandi formsatriði í málsmeðferðinni. Sveitarfélög eru í meira mæli en áður að ráða til sín utanaðkomandi ráðgjöf vegna framkvæmdaleyfis. Aðhald væri þó gott og leiði til þess að mat á umhverfisáhrifum og málsmeðferð verði vandaðri. Hjá fagstofnunum er nefnt að matið sjálft á umhverfisáhrifum framkvæmdar væri almennt að verða betra með árunum.