

SKILVIRKNI MATS Á UMHVERFISÁHRIFUM

Viðhorfskönnun



Kostað af:



VSÓ RÁÐGJÖF

Febrúar 2005

VSÓ RÁÐGJÖF

Samantekt

Eftirfarandi skýrsla er unnin upp úr viðhorfskönnun um skilvirkni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Verkið var unnið af VSÓ Ráðgjöf með styrk Vegagerðarinnar og Landsvirkjunar. Þetta er í annað sinn sem slík könnun er gerð hér á landi, en fyrri könnunin var gerð árið 1999. Markmið þessarar könnunar var meðal annars að athuga hvort viðhorf manna til mats á umhverfisáhrifum hafi breyst á þessum fimm árum og

- að kanna skilvirkni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda
- að fá upplýsingar um tilgang mats á umhverfisáhrifum, kosti og galla matsferlisins, hvort það bæti ákvarðanatöku, lagalegt umhverfi, hvort að ávinningur matsvinnu sé meiri en útlagður kostnaður og hvort umhverfið njóti góðs af matinu.

Árið 2000 tóku ný lög um mat á umhverfisáhrifum gildi og því er lagaumhverfið nú ekki það sama og þegar könnunin árið 1999 átti sér stað. Þegar þetta er ritað liggja drög að nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir Alþingi. Er það von skýrsluhöfunda að niðurstöður þessarar viðhorfskönnunar geti nýst sem innlegg í umræðu um ný lög.

Viðhorfskönnunin var send til 80 aðila sem skiptast í umsagnaraðila, framkvæmdaraðila, ráðgjafa og sérfræðinga. Könnunin var ekki send til almennings þar sem engin svörun fékkst frá þeim hópi í könnuninni árið 1999.

Í viðhorfskönnuninni komu fram ýmsar tillögur um hvernig bæta megi skilvirkni matsins en í grófum dráttum má segja að tillögurnar hafi miðað að eftirfarandi:

- Einfalda matið, lög og reglur
- Halda sig við aðalatriðin
- Skýrari forskrift að mati
- Auka samráð og samvinnu

Þar að auki má lesa úr spurningunum að bæta megi eftirfarandi þætti:

- Skilgreining á hlutverki og verksviði umsagnaraðila
- Endurskoða kröfur um nákvæmni upplýsinga þannig að matið geti hafist fyrr
- Umfjöllun um núverandi ástand umhverfis og samfélags, áhrif á samfélag og mótvægisáðgerðir

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR.....	1
2	MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM Á ÍSLANDI.....	2
3	KÖNNUN Á SKILVIRKNI MATS Á UMHVERFISÁHRIFUM.....	3
3.1	LAGALEGT UMHVERFI	3
3.2	MATSVINNA.....	10
3.3	NIÐURSTAÐA Í MATSVINNU	18
3.4	SKILVIRKNI OG TILGANGUR.....	20
4	UMRÆÐA	27
5	NIÐURSTAÐA.....	28

1 Inngangur

Eftirfarandi skýrsla er unnin upp úr viðhorfskönnun um skilvirkni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Verkið var unnið af VSÓ Ráðgjöf með styrk Vegagerðarinnar og Landsvirkjunar. Þetta er í annað sinn sem slík könnun er gerð hér á landi, en fyrri könnunin var gerð árið 1999. Markmið þessarar könnunar var meðal annars að athuga hvort viðhorf manna til mats á umhverfisáhrifum hafi breyst á þessum fimm árum og

- að kanna skilvirkni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda
- að fá upplýsingar um álit á tilgangi mats á umhverfisáhrifum, kosti og galla matsferlisins, hvort það bæti ákvarðanatöku, lagalegt umhverfi, hvort að ávinningur matsvinnu sé meiri en útlagður kostnaður og hvort umhverfið njóti góðs af matinu.

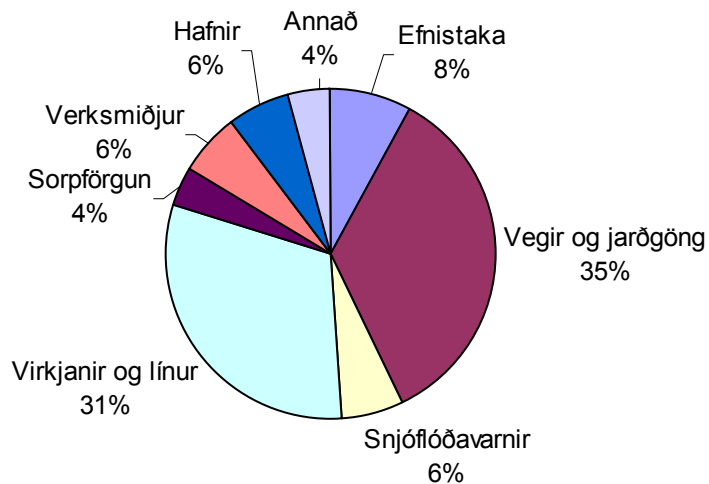
Árið 2000 tóku ný lög um mat á umhverfisáhrifum gildi og því er lagaumhverfið nú ekki það sama og þegar könnunin árið 1999 átti sér stað. Þegar þetta er ritað liggja drög að nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir Alþingi. Er það von skýrsluhöfunda að niðurstöður þessarar viðhorfskönnunar geti nýst sem innlegg í umræðu um ný lög.

Viðhorfskönnunin var send til 80 aðila sem skiptast í umsagnaraðila, framkvæmdaraðila, ráðgjafa og sérfræðinga. Könnunin var ekki send til almennings þar sem engin svörun fékkst frá þeim hópi í könnuninni árið 1999.

Svörun í könnuninni var 40% sem telst ásættanlegt. Langflest svörin komu frá umsagnar- og framkvæmdaraðilum en ráðgjafar og sérfræðingar voru í minnihluta. Í fyrri könnun var hins vegar hlutfall ráðgjafa og framkvæmdaraðila svipað. Könnuninni var skipt í spurningar sem sneru að lagalegri umgjörð, matsvinnu, niðurstöðu í mati á umhverfisáhrifum og skilvirkni og tilgangi.

2 Mat á umhverfisáhrifum á Íslandi

Í skýrslunni frá árinu 1999 kom fram hlutfallsleg skipting matsskyldra framkvæmda 1994-1999 og var þar hlutur vegna 60%, efnistöku 12% og virkjana og háspennulína 12% og annarra framkvæmda 16%. Ef teknar eru saman tölur fyrir árin 2001-2004 kemur í ljós að vegir og jarðgöng eru 35% matsskyldra framkvæmda á móti 60% árin 1994-1999 en virkjanir og línur eru þetta árið 31% en voru 12% í fyrri könnun. Efnistaka er svipuð þessi tímabil eða 12% á fyrra tímabilinu og 8% á því seinna. Þannig má segja að hlutur virkjana og tengdra framkvæmda hafi aukist á meðan hlutur vegaf framkvæmda hefur minnkað. Ekki voru teknar saman tölur fyrir árið 2000 þar sem hluti úrskurðanna það ár féll undir gömlu lögum og erfitt að greina þar í sundur.



Mynd 1. Hlutfallsleg skipting matsskyldra framkvæmda 2001-2004

Frá árinu 2001 til 7. desember 2004 kvað Skipulagsstofnun upp 53 úrskurði. Þar af voru 18 kærðir, eða 34% (Skipulagsstofnun 2004). Áberandi er hve kærur hefur fækkað eftir gildistöku núverandi laga en hlutfall kærðra úrskurða á bilinu 1994-1999 var 47%. Skipulagsstofnun hefur tvisvar lagst gegn framkvæmd á gildistíma núverandi laga og umhverfisráðherra hefur breytt meginniðurstöðum úrskurðar Skipulagsstofnunar í 3 tilfellum (5% af úrskurðum). Á tímabilinu 1994-1999 breytti umhverfisráðherra meginniðurstöðu 8% úrskurða.

3 Könnun á skilvirkni mats á umhverfisáhrifum

Spurningar um skilvirkni mats á umhverfisáhrifum voru sendar til 80 aðila, sem skiptust á eftirfarandi máta:

- Framkvæmdaraðilar 29%
- Umsagnaraðilar 48%
- Sérfræðingar 11%
- Ráðgjafar 8%
- Aðrir 5%

Svörun var 40% sem er ásættanlegt hlutfall og mun hærra en vegna könnunarinnar árið 1999 en þá var svörun 15%. Það gæti reyndar að hluta til stafað af því að þá var könnunin líka send almenningi sem svaraði ekki.

Af þeim sem svöruðu spurningu um reynslu voru 72% sem höfðu komið að 3 eða fleirum matsverkefnum.

Flestir þeirra sem svöruðu voru framkvæmdaraðilar og umsagnaraðilar. Hlutfall hópa í svörun var eftirfarandi:

- Framkvæmdaraðilar 36%
- Umsagnaraðilar 39%
- Sérfræðingar 7%
- Ráðgjafar 11%
- Aðrir 7%

Könnunin skiptist í fjóra meginhluta: Lagalegt umhverfi, matsvinnu, niðurstöðu í mati á umhverfisáhrifum og skilvirkni og tilgang. Þátttakendum var gefinn kostur á að koma athugasemdum á framfæri við hverja spurningu. Hér á eftir verður greint frá niðurstöðum spurninga og birtar helstu athugasemdir þátttakenda. Gerður er samanburður í þeim tilvikum þar sem spurningar eru þær sömu eða áþekkar þeim sem voru í könnuninni árið 1999. Spurningarnar eru númeraðar og birtar í þeirri röð sem þær komu fyrir í viðhorfskönnuninni.

3.1 Lagalegt umhverfi

1. Hefur þú kynnt þér lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 671/2000, leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum?

Aðspurðir sögðust allir þátttakendur hafa kynnt sér lög og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum. Aðeins færri höfðu kynnt sér leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eða 82%. Samsvarandi spurningu var ekki að finna í könnuninni frá árinu 1999.

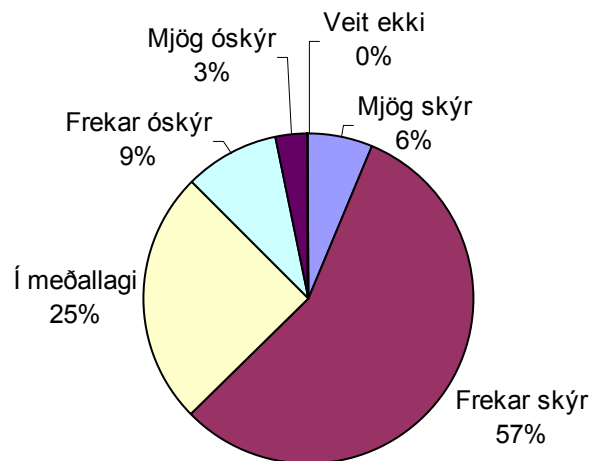
2. Eru lög og reglugerð fyrir mat á umhverfisáhrifum skýr?

Stærsti hluti þátttakandanna taldi lög um mat á umhverfisáhrifum mjög eða frekar skýr (mynd 2) eða 63%. Á móti töldu 12% lögin mjög eða frekar óskýr. Svörin um skýrleika reglugerðarinnar voru áþekk svörum um lögin en þó voru heldur færri sem töldu reglugerðina mjög eða frekar skýra eða samtals 53% (mynd 3).

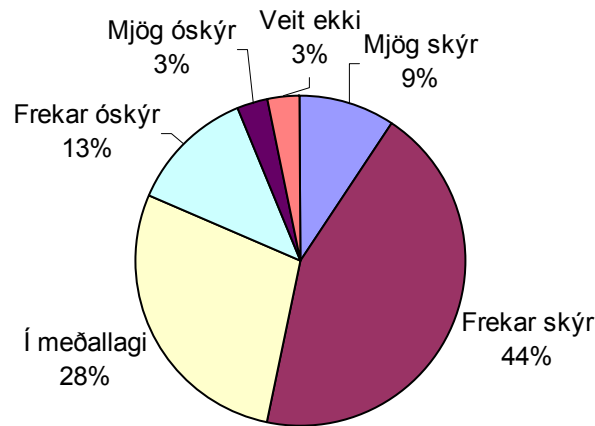
Í könnuninni frá árinu 1999 var ekki greint á milli laga og reglugerða heldur var svarað fyrir hvort tveggja í einu. Í þeirri könnun töldu mun færri lögin og reglugerðina frekar skýra eða 44% en sama hlutfall og í könnuninni í ár taldi lögin og reglugerðina mjög eða frekar óskýra eða 12%.

Athugasemdir sem komu fram í könnuninni undir þessum lið voru m.a.:

- Ákvæði um kynningar fyrir almenning eru frekar óskýr og misvísandi.
- Lögin segja framkvæmdir sem valda umtalsverðum umhverfisáhrifum óheimilar. Lögin ættu frekar að tryggja viðhlítandi mótvægisáðgerðir.



Mynd 2. Eru lög fyrir mat á umhverfisáhrifum skýr?



Mynd 3. Er reglugerð um mat á umhverfisáhrifum skýr?

3. Er leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum skýrar?

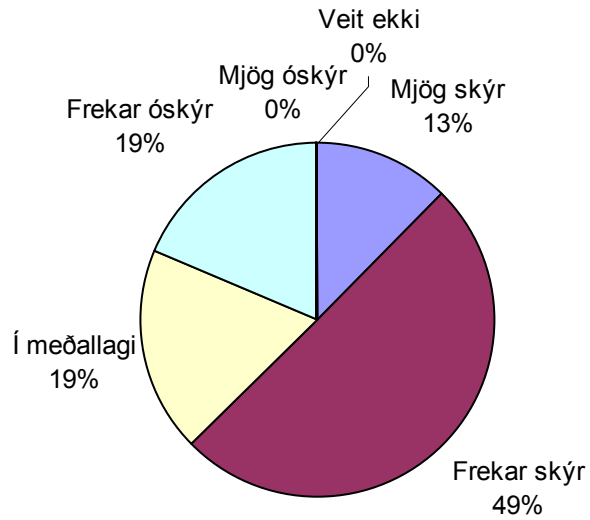
Þátttakendur voru spurðir hvort leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum væru skýrar og töldu 60% að þær væru mjög eða frekar skýrar. Ein athugasemd var gerð þess efnis að leiðbeiningarnar lytu helst að lagalegu umgjörðinni og matsferlinu en ekki að aðferðafræði. Þessi spurning var ekki í könnuninni árið 1999.

4. Er tilgangur laganna um mat á umhverfisáhrifum skýr?

Meirihluta svarenda fannst tilgangur laganna um mat á umhverfisáhrifum mjög eða frekar skýr eða samtals 62%. Hins vegar fannst 19% svarenda tilgangur laganna frekar óskýr (mynd 4) og er það samsvarandi hlutfall og var árið 1999.

Eina athugasemdin sem fram kom var eftirfarandi:

- Tilgangur með meðvitaðri ákvarðanatöku er skekktur m.a. vegna krafna um að framkvæmd valdi ekki umtalsverðum umhverfisáhrifum



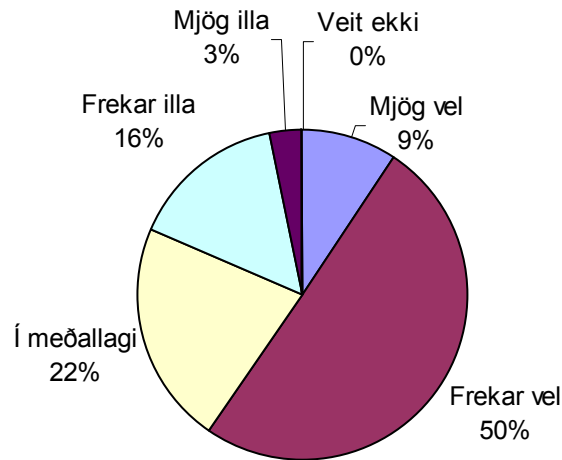
Mynd 4. Er tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum skýr?

5. Er matsskylda framkvæmda vel skilgreind?

Stærstur hluti þátttakanda taldi matsskyldu framkvæmda mjög eða frekar vel skilgreinda eða 59% (mynd 5). Þetta er nokkur breyting frá árinu 1999 en þá taldi meirihluti þátttakenda matsskyldu í meðallagi skilgreinda en aðeins 13% taldi hana frekar vel skilgreinda.

Í athugasemdum könnunarinnar í ár kom m.a. eftirfarandi fram:

- Matsskylda þeirra framkvæmda sem alltaf eru matsskyldar er vel skilgreind.
- Á síður við um framkvæmdir sem falla ekki beint undir skilgreiningar í viðaukum.

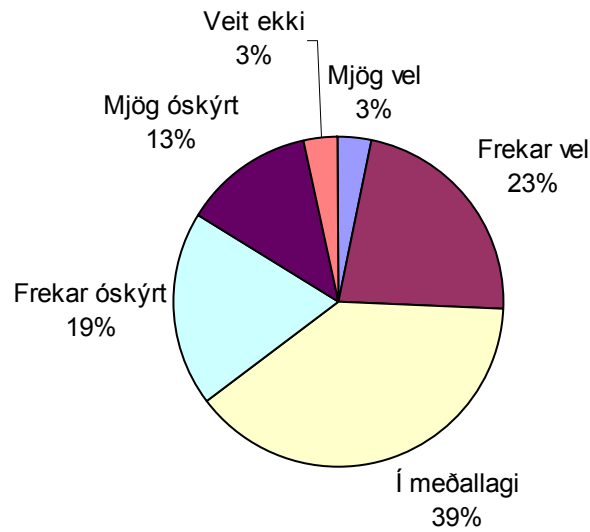


Mynd 5. Er matsskylda framkvæmda vel skilgreind?

6. Er verksvið og hlutverk umsagnaraðila í matinu vel skilgreint?

Mjög skiptar skoðanir voru á því hversu vel hlutverk umsagnaraðila er skilgreint. Alls töldu um 26% þátttakenda að hlutverk umsagnaraðila væri mjög eða frekar vel skilgreint, 39% töldu það í meðallagi og 32% telja það frekar eða mjög óskýrt (mynd 6). Þessi niðurstaða er mjög svipuð niðurstöðunni sem fengin var árið 1999 en þar töldu 35% verksvið umsagnaraðila mjög eða frekar vel skilgreint. Athugasemdir sem fram komu í þessari könnun voru m.a. eftirfarandi:

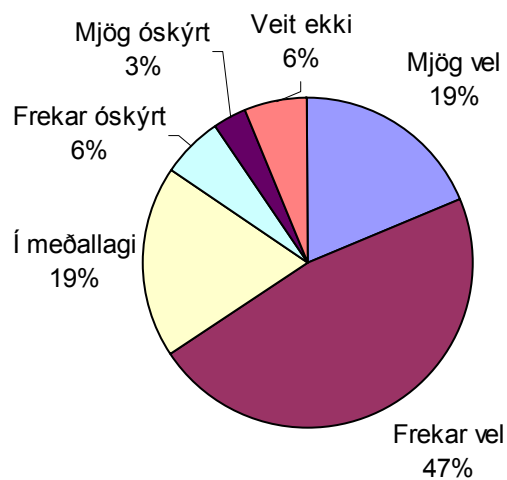
- Ekki alltaf ljóst hver skal leita álits hvers.
- Vantar helst upplýsingar um leiðbeinandi hlutverk umsagnaraðila a) við matsskylduákvæðanir b) við gerð matsskýrslu.



Mynd 6. Er verk svið og hlutverk umsagnaraðila í matinu vel skilgreint?

7. Er verk svið og hlutverk Skipulagsstofnunar í matinu vel skilgreint?

Meirihluti þátttakenda taldi hlutverk Skipulagsstofnunar í matinu mjög eða frekar vel skilgreint eða 66% en 9% töldu hlutverk stofnunarinnar mjög eða frekar óskýrt (mynd 7). Árið 1999 voru færri sem töldu hlutverkið mjög eða frekar vel skilgreint eða 52% en sama hlutfall taldi hlutverk stofnunarinnar mjög eða frekar óskýrt. Engar athugasemdir komu fram vegna þessarar spurningar.



Mynd 7. Er verk svið og hlutverk Skipulagsstofnunar í matinu vel skilgreint?

8. Hvernig hefur þátttaka Skipulagsstofnunar á undirbúningstíma matsins verið?

Stór hluti þátttakenda taldi þátttöku Skipulagsstofnunar á undirbúningstíma hæfilega eða 44%. Hins vegar þótti 25% svarenda þátttakan of lítil og 9% of mikil. Þessi spurning var ekki í fyrri könnun. Athugasemdir vegna þessarar spurningar voru eftirfarandi:

- Of lítil þátttaka miðað við stærri mál.
- Of lítil þátttaka í merkingunni ekki nógu vönduð.

9. Hafa ákvæði í lögum stuðlað að þátttöku almennings?

Samkvæmt núverandi lögum getur almenningur komið á framfæri athugasemdum eftir að Skipulagsstofnun hefur auglýst tillögu að matsáætlun og matsskýrslu. Tæplega helmingur svarenda taldi að ákvæði í lögum stuðli að þátttöku almennings, eða 47% en 31% telja svo ekki vera. Í niðurstöðum könnunar frá 1999 taldi yfirgnæfandi meirihluti að löggin stuðluðu að þátttöku almennings og er því greinileg breyting hér á ferð. Breytingar sem urðu á lögum 2000 og sneru að þátttöku almennings voru helst fólgnar í tækifæri almennings til að gera athugasemdir við tillögu að matsáætlun og þar með koma fyrir að málinu en áður. Eftirfarandi athugasemdir komu fram vegna spurningarinnar:

- Því miður ekki sem skyldi.
- Þátttaka almennings er lítil miðað við opinbera umsagnaraðila.
- Vantar leiðir til að vekja áhuga almennings til þátttöku.

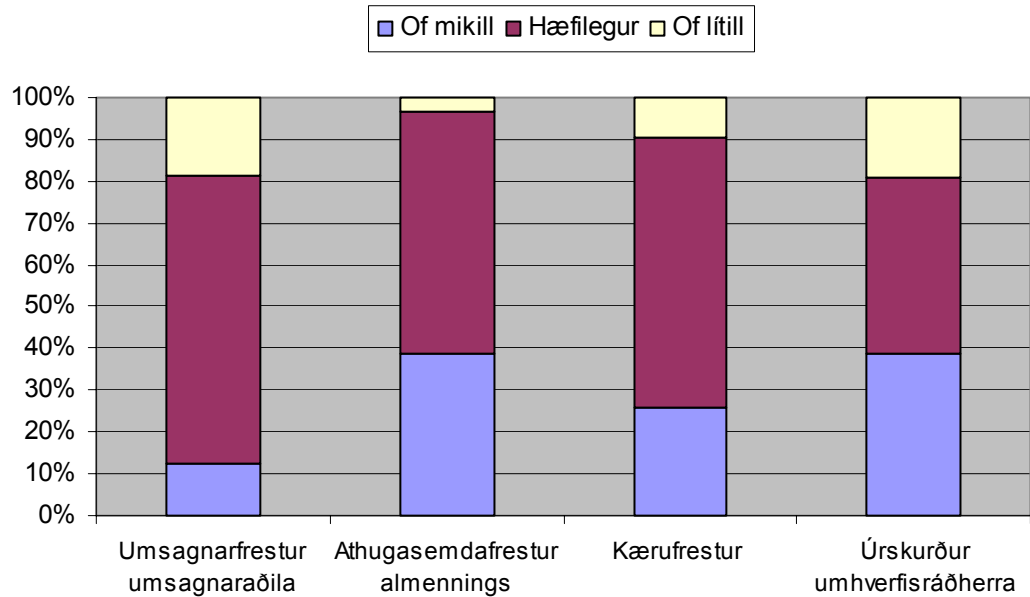
10. Á að auka eða minnka aðkomu almennings að matinu?

Því miður var galli í spurningu 10 og því ekki hægt að vinna úr svörum. Hins vegar voru eftirfarandi athugasemdir skráðar:

- Það þarf að tryggja miklu markvissara samráð framkvæmdaraðila við hlutaðeigandi.
- Minnka aðkomu almennings vegna þess að einn einstaklingur getur með athugasemdum sínum sett af stað mikið og dýrt ferli.

11. Hvað finnst þér um tímafresti í lögum um mat á umhverfisáhrifum?

Meirihluti þátttakenda taldi tímafresti sem gefnir eru í ferli mats á umhverfisáhrifum hæfilega (mynd 8). Þannig töldu 69% frest umsagnaraðila (3 vikur) hæfilegan, 58% töldu frest almennings (6 vikur) hæfilegan, 65% töldu kærufrest á úrskurð Skipulagsstofnunar (4 vikur) hæfilegan en 42% töldu frest umhverfisráðherra (8 vikur) hæfilegan og 39% töldu þann frest of mikinn. Sömuleiðis töldu 39% að frestur almennings væri of langur og 26% töldu kærufrest of langan. Mun færri töldu tímafresti of litla, en þó töldu 19% svarenda að frestur umsagnaraðila og umhverfisráðherra væri of lítill. Þessi spurning var ekki nema að litlu leyti sambærileg við spurningu í könnuninni frá árinu 1999. Athyglisvert er að í fyrri könnun töldu 39% svarenda að tímafrestur umsagnaraðila væri of lítill en aðeins 19% voru sama sinnis í þessari könnun. Samt sem áður hefur engin breyting orðið á frestinum og umsagnaraðilar með frekar hátt hlutfall í svörum.



Mynd 8. Hvað finnst þér um tímafresti í lögum um mat á umhverfisáhrifum?

Eftirfarandi athugasemdir komu m.a. fram vegna þessarar spurningar:

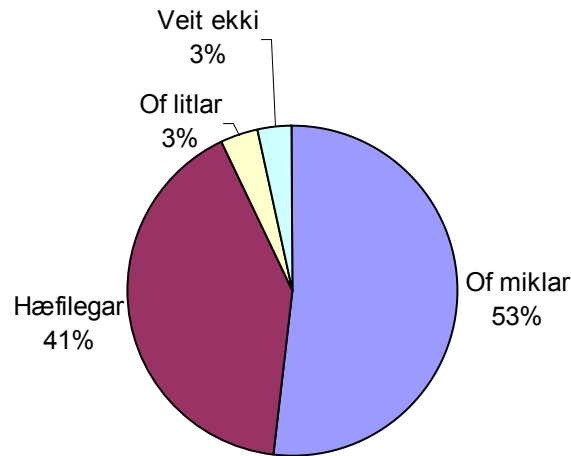
- Fer eftir umfangi málsins.
- Verkefnin koma oftast fyrirvaralítið og geta rekist illa á við önnur verkefni. Liðlegheit starfsmanna Skipulagsstofnunar hafa þó oft bjargað.
- Mætti vera breytilegur eftir stærð verkefna.
- Úrskurðaraðilar nýta illa sinn tíma og virðast komast upp með það en síður umsagnaraðilar og framkvæmdaaðilarnir.
- Skipulagsstofnun mætti leiðbeina betur til að kynning þjóni tilgangi sínum.
- Sérstaklega hefur frestur umhverfisráðherra reynst of lítill.

3.2 Matsvinna

12. Hvað finnst þér um kröfur um nákvæmni upplýsinga og rannsókna vegna matsvinnu?

Rúmlega helmingur svarenda taldi kröfur um nákvæmni upplýsinga of miklar, en 41% taldi kröfurnar hæfilegar. Einungis 3% töldu kröfurnar of litlar (mynd 9). Tilhneiging var hjá framkvæmdaraðilum að telja kröfurnar of miklar á meðan umsagnaraðilar töldu þær hæfilegar. Þessi spurning var ekki í könnuninni árið 1999. Nokkrar athugasemdir komu fram vegna spurningarinnar, m.a.:

- Fer eftir umfangi/vantar iðulega langtíma rannsóknir og heildaryfirlit.
- Í sumum tilvikum er oft mikið lagt upp úr upplýsingum um fugla, gróður, o.fl. Þarna ætti Skipulagsstofnun að stýra áhersluatriðum en þar vantar hugsanlega meiri sérfræðipekkingu.
- Stundum tilviljanakenndar. Standardinn fer oft eftir getu og kunnáttu ráðgjafa.
- Einatt verður umfjöllun um aukaatriði rúmfrek.
- Alltof litlar, a.m.k. á mínu sérsviði.



Mynd 9. Hvað finnst þér um kröfur um nákvæmni upplýsinga og rannsókna vegna matsvinnu?

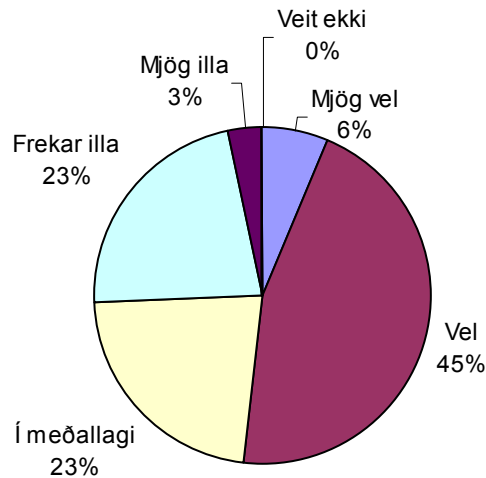
13. Hefst matsvinna almennt á réttum tíma?

Líkt og í könnuninni frá 1999 taldi meirihluti þátttakenda að mat á umhverfisáhrifum hæfist of seint. Á meðan 59% töldu matið hefjast of seint voru 19% sem töldu það hefjast á réttum tíma.

Hér liggur eflaust helsta tækifærið til að bæta skilvirkni matsins, en það er að stuðla að því að matsvinnan hefjist fyrr en nú tíðkast. Með því að byrja fyrr skapast svigrúm til að finna bestu tilhögun framkvæmdar m.t.t. umhverfisins og kynna framkvæmd og líkleg áhrif hennar fyrr en nú er gert, þannig að frekar verði unnt að taka tillit til ábendinga almennings og hagsmunaðila um tilhögun framkvæmdar eða aðgerðir til að draga úr áhrifum framkvæmdar.

14. Hvernig hefur matið tekið á þeim umhverfisþáttum sem skipta máli og skipta ekki máli?

Helmingur svarenda taldi mjög vel eða vel tekið á þeim umhverfisþáttum sem skipta máli eða 51%, hins vegar töldu 26% mjög eða frekar illa tekið á þeim. Þessi spurning var ekki í fyrri könnun.



Mynd 10. Hvernig hefur matið tekið á þeim umhverfispáttum sem skipta máli?

Helmingur svarenda, eða 52% töldu of ítarlega tekið á umhverfispáttum sem ekki skipta máli á meðan 11% töldu hæfilega tekið á þeim. Nokkrar athugasemdir voru skrifaðar við þessa spurningu:

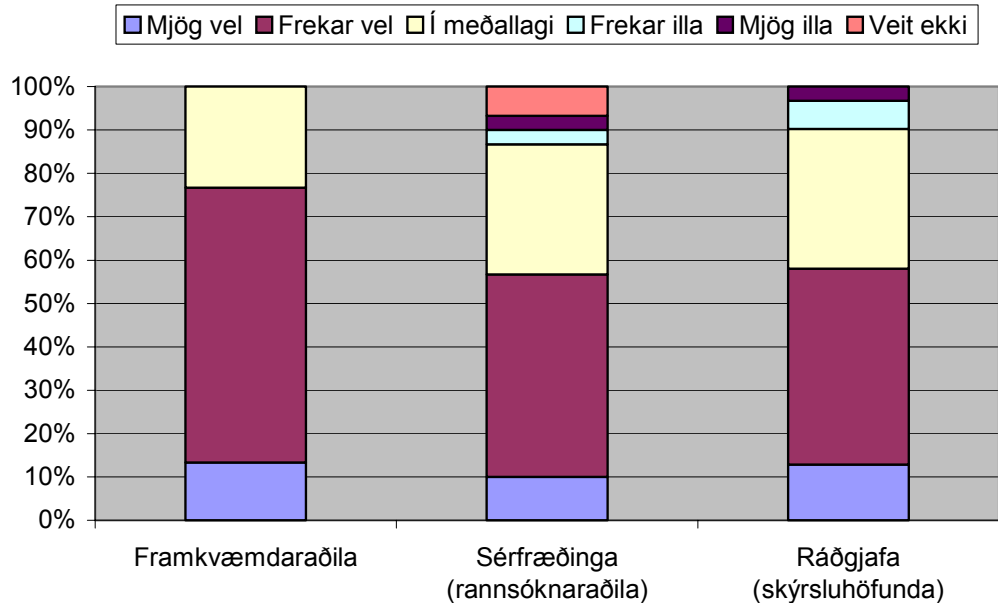
- Landslag oft útundan/of oft einblínt á óskir framkvæmdaraðila eða t.d. sveitafélaga án þess að leita betri lausna.
- Afar breytilegt milli matskýrsla og verkefna.
- Aðalatriði tynast oft í fjölda smáatriða.
- Of miklar athugasemdir og fyrirspurnir um það sem nánast engu skiptir um framkvæmdina, atriði sem tilheyrir verkhönnun.
- Oft erfitt að fá upp hjá umsagnaraðilum nógu snemma hvað skiptir mestu máli.

15. Hefur almennt verið staðið faglega að mati á umhverfisáhrifum að hálfu framkvæmdaraðila, sérfræðinga og ráðgjafa?

Meirihluti þátttakenda eða 76% taldi framkvæmdaraðila hafa staðið mjög eða frekar vel að mati á umhverfisáhrifum (mynd 11). Að sama skapi töldu 57% svarenda sérfræðinga og ráðgjafa standa mjög eða frekar vel að mati á umhverfisáhrifum. Á móti töldu 6% að sérfræðingar standi mjög eða frekar illa að matinu og 9% töldu ráðgjafa standa illa að matinu. Í könnuninni sem gerð var árið 1999 var hlutfall þeirra sem töldu faglega að matinu staðið mun hærra, 74% töldu ráðgjafa sýna fagleg vinnubrögð (nú 57%) og 65% töldu sérfræðinga sýna fagleg vinnubrögð (nú 57%). Af þessu má draga þá ályktun að tiltrú manna á faglegum vinnubrögðum hafi minnkað. Hér ber þó að athuga að framkvæmdaraðilar eru annar stærsti svarhópurinn og eins og hinir yfirleitt nokkuð ánægður með fagleg vinnubrögð sinnar stéttar – sem getur skekkt myndina. En á móti kemur að umsagnaraðilar eru stærsti svarhópurinn og í þeirri aðstöðu að geta gefið nokkuð hlutlaust svar – þar sem spurningin snertir ekki þá sjálfa. Þegar svör umsagnaraðila eru einangruð frá hinum breytist útkoman lítillega. Framkvæmdaraðilar lækka aðeins í álit á meðan sérfræðingar hækka í álit en ráðgjafar standa í stað. Ekki er þó um breytingu á niðurstöðum að ræða.

Athugasemdir sem fram komu vegna þessarar spurningar voru eftirfarandi:

- Afar breytilegt. Matsskýrslur og boðaðar framkvæmdir eru mjög breytilegar.
- Almennt er þetta í lagi; stundum sleppa þó í gegn illa unnin ráðgjafaverk.

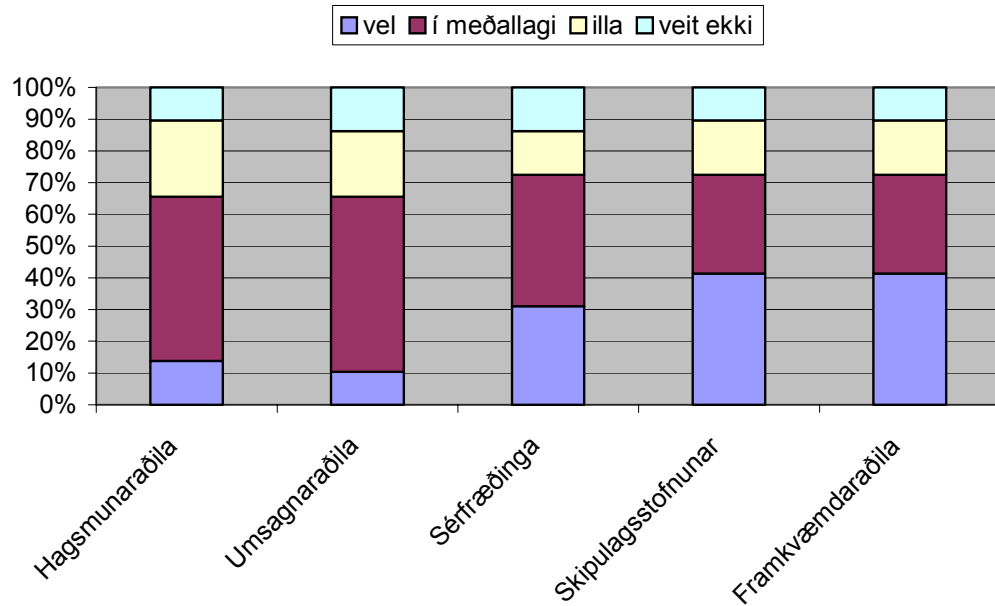


Mynd 11. Hefur almennt verið staðið faglega að mati á umhverfisáhrifum að hálfu framkvæmdaraðila, sérfræðinga og ráðgjafa?

16. Hversu vel er staðið að samráði að hálfu hagsmunaaðila, umsagnaraðila, sérfræðinga, Skipulagsstofnunar og framkvæmdaaðila?

Í spurningu 16 var leitast við að fá álit þátttakenda á því hvernig staðið er að samráði. Athygli vekur að tiltölulega lágt hlutfall taldi vel staðið að samráði. Þannig töldu 14% vel staðið að samráði af hálfu hagsmunaaðila, 10% töldu umsagnaraðila standa vel að samráði, 31% töldu sérfræðinga standa vel að samráði og 41% töldu Skipulagsstofnun og framkvæmdaaðila standa vel að samráði. Nokkuð hátt hlutfall taldi sig ekki geta svarað spurningunni eða 10-14%. Ekki var spurt að þessu í könnuninni árið 1999. Athugasemdir sem komu fram vegna þessarar spurningar voru m.a. eftirfarandi:

- Umsagnaraðilar eru oft að gæta almannahagsmuna, mörg mál væri hægt að leysa áður en matsskýrsla er endanleg en þó aðeins ef vilji er fyrir hendi.
- Umsagnaraðilar vilja oft ekki samráð.
- Að minni reynslu er nú heldur lítið um samráð yfir höfuð.
- Samráð oft lítið eftir að mat hefur verið afgreitt.



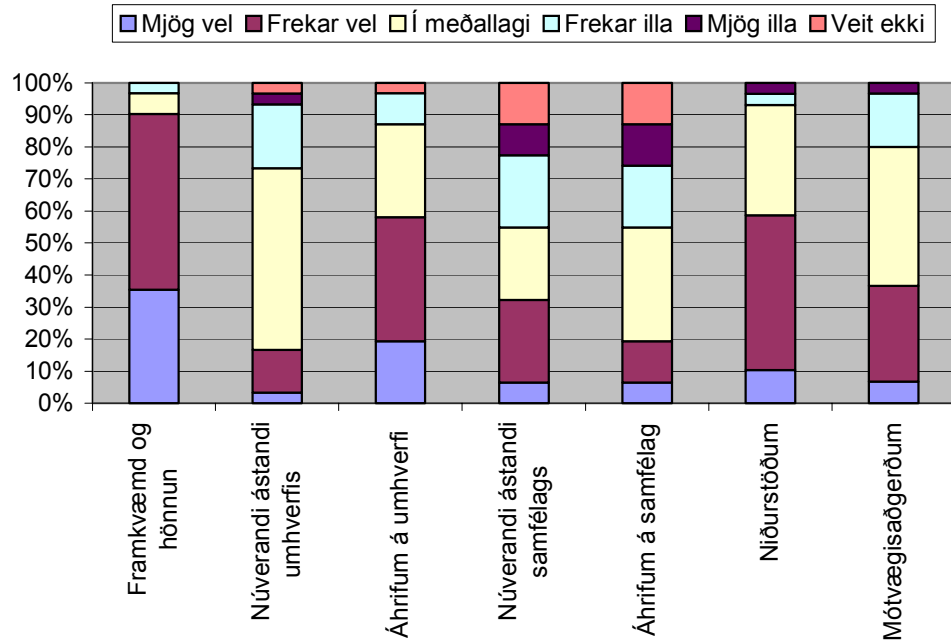
Mynd 12. Hversu vel er staðið að samráði að hálfu hagsmunaraðila, umsagnaraðila, sérfræðinga, Skipulagsstofnunar og framkvæmdaraðila?

Spurning 17. Hvernig hafa matsskýrslur lýst eftirtöldum þáttum?

Framkvæmd og hönnun er gerð góð skil í matsskýrslu samkvæmt niðurstöðum viðhorfskönnunar því 90% þátttakenda (mynd 13) töldu frekar eða mjög vel að þeim málaflokki staðið, þetta er sama niðurstaða og var í könnuninni árið 1999. Hins vegar töldu aðeins 16% vel staðið að lýsingu á núverandi ástandi umhverfis, sem er talsverð lækkun frá fyrri könnun þar sem 44% töldu vel staðið að umfjöllun um umhverfi. Í fyrri könnun voru 26% sem töldu áhrifum á umhverfi gerð góð skil en í þessari könnun voru það 58% sem telja áhrifum vel lýst. Ástæðan getur verið sú að í fyrri könnun var umhverfi og samfélag tekið saman en nú eru þeir þættir sundurgreindir. Að mati 32% þátttakenda er núverandi ástandi samfélags vel lýst en 19% töldu áhrifum á samfélag vel lýst. Álit þátttakenda á niðurstöðum helst svipað, þar töldu um 60% að niðurstöðum sé vel lýst. Í þessari könnun var einnig spurt um mótvægisáðgerðir og töldu 37% þeim mjög eða frekar vel lýst í matsskýrslum.

Athugasemdir sem gerðar voru við þessa spurningu voru m.a. eftirfarandi:

- Hafa verður í huga að framkvæmdaaðili hefur tilhneigingu til að fegra slæmar niðurstöður.
- Hönnun er að jafnaði vel lýst. Sjálfu framkvæmdaskeiðinu iðulega mjög illa, þ.e.a.s. hvernig að framkvæmdinni sjálfri er staðið. Í stað þess að lögð sé áhersla á mótvægisáðgerðir er lítið gert úr umhverfisáhrifum.



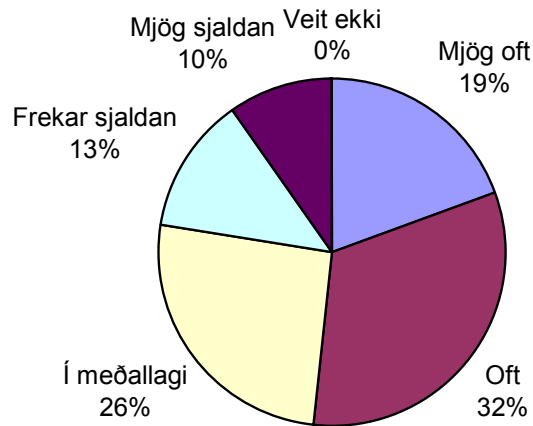
Mynd 13. Hvernig er staðið að umfjöllun einstakra þátta í matsskýrslu?

18. Er umfjöllun í matsskýrslum hlutlaus?

Líkt og í könnuninni frá 1999 taldi um helmingur þátttakenda umfjöllun í matsskýrslum mjög oft eða oft hlutlaus eða 51% (mynd 14). Hins vegar voru fleiri en áður sem töldu hlutleysi mjög eða frekar sjaldan gæta í matsskýrslum, eða 23% á móti 4% árið 1999. Getur það hugsast að tiltrú manna á matsskýrslum sé að minnka? Það er vel hugsanlegt að umfangsmikil umræðan í fjölmiðlum um mat á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu og Kárahnjúkavirkjunar hafi haft áhrif þarna á.

Ein athugasemd var gerð vegna spurningarinnar:

- Einstakir kaflar geta verið hlutlausir en heildarniðurstaða mjög sjaldan.



Mynd 14. Er umfjöllun í matsskýrslum hlutlaus?

19. Er umfjöllun Skipulagsstofnunar hlutlaus?

Þátttakendur í þessari könnun voru einnig spurðir hvort umfjöllun Skipulagsstofnunar væri hlutlaus og voru þær niðurstöður mjög áþekkar spurningunni um hlutleysi matsskýrslu, 51% taldi umfjöllun stofnunarinnar hlutlausa. Það er þó breyting frá því í spurningakönnuninni frá 1999 þar sem 71% taldi umfjöllun Skipulagsstofnunar hlutlausa. Aftur geta þessar niðurstöður bent til þess að umræðan um mat á umhverfisáhrifum fyrrgreindra virkjana hafi haft áhrif þarna á.

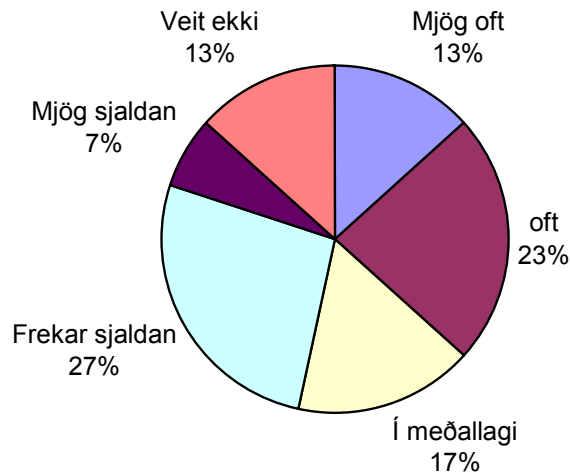
Athugasemdir sem komu fram vegna þessarar spurningar voru:

- Athuga verður að mati er ekki ætlað að koma í veg fyrir framkvæmdir.
- Smáatriðaeltingaleikur. Endurhljóma "vitlausar" (órökstuddar) athugasemdir.
- Eftir bestu samvisku.

20. Er umfjöllun umsagnaraðila hlutlaus?

Hins vegar voru niðurstöður aðeins frábrugðnar úr spurningu sem spurði hvort umfjöllun umsagnaraðila væri hlutlaus. Þar töldu 36% þátttakenda að hlutleysis gætti í umfjöllun umsagnaraðila og 34% töldu hlutleysis sjaldan gæta í umfjöllun þeirra. Samsvarandi spurningu var ekki að finna í fyrri könnun. Þær athugasemdir sem fram komu vegna þessarar spurningar voru m.a.:

- Hlutlaus í þeim skilningi að hann fer eftir þeim lögum sem hann á að fylgja.
- Mjög mismunandi eftir aðilum.
- Eðlilega eru þeir tryggir sínum hagsmunum.

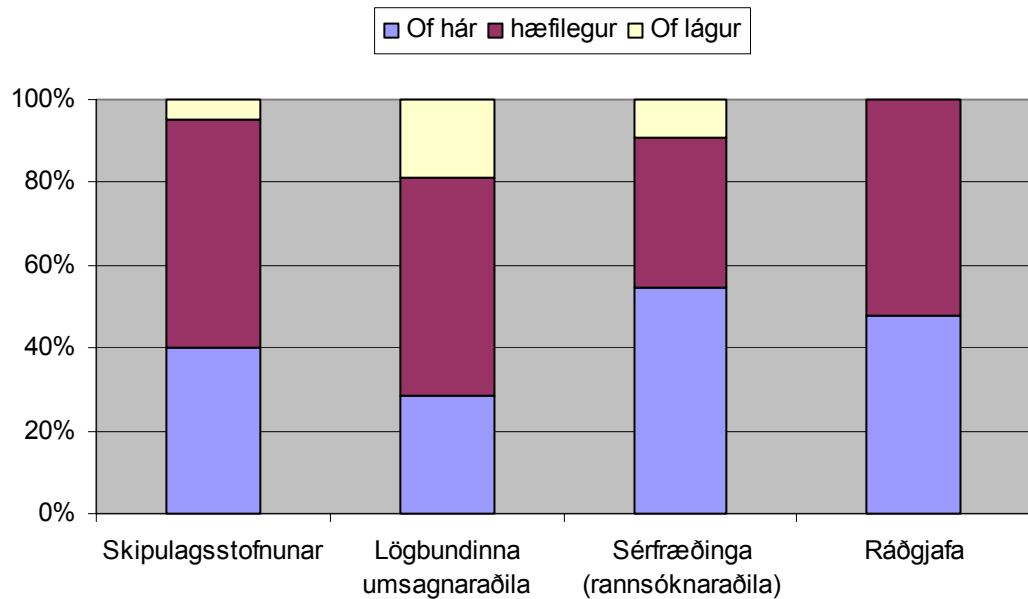


Mynd 15. Er umfjöllun umsagnaraðila hlutlaus?

21. Hvert er álit þitt á kostnaði vegna matsvinnu eftirtalinna aðila?

Oft hefur borið á góma umræðu um kostnað vegna mats á umhverfisáhrifum. Aðspurðir sögðust þátttakendur margir hverjir ekki hafa yfirsýn til að geta svarað spurningum um kostnað vegna mismunandi þátta matsvinnu. Af þeim sem svöruðu töldu rúmlega helmingur kostnað vegna vinnu ráðgjafa (48%) og sérfræðinga (55%) of háan, en 40% töldu kostnað Skipulagsstofnunar of háan og 30% að kostnaður lögbundinna umsagnaraðila væri of hár. Að sama skapi taldi um helmingur svarenda kostnað Skipulagsstofnunar, ráðgjafa og lögbundinna umsagnaraðila hæfilegan (mynd 16). Rúmlega 30% taldi kostnað sérfræðinga hæfilegan. Miðað við niðurstöður könnunarinnar frá 1999 hefur þeim fjölgað sem telja kostnað við matið of háan. Þannig töldu 30% að kostnaður vegna vinnu Skipulagsstofnunar og ráðgjafa væri of hár. Athugasemdir sem gerðar voru:

- Hér er átt við þann kostnað sem lagður er fram af hálfu Skipulagsstofnunar og umsagnaraðila, of fáir starfsmenn/of lítil tími.
- Kostnaður lögbundinna umsagnaraðila er umtalsverður en ekki hefur verið innheimt fyrir hann.
- Atvinnuskapandi fyrir ýmsa, nefna þannig eitthvað sem skoða þarf betur og framkvæmdaaðila er ómögulegt að vera annarrar skoðunar sökum “vanþekkingar”, sbr. orðið “sérfræðingur”. Því meiri aðfinnslur/athugasemdir þeim mun meiri vinna í viðbót.



Mynd 16. Hvert er álit þitt á kostnaði vegna matsvinnu eftirtalinna aðila?

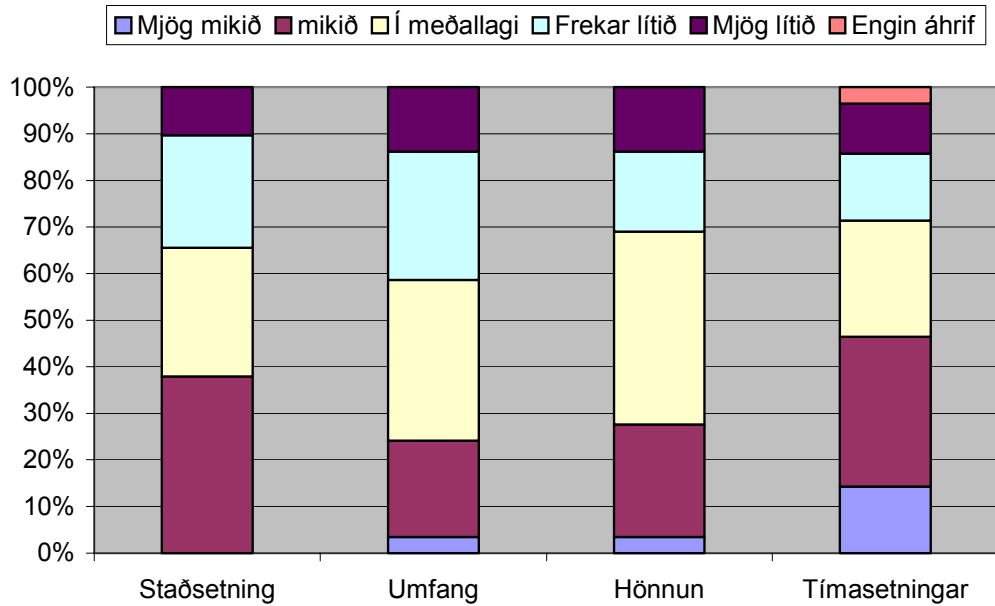
3.3 Niðurstaða í matsvinnu

22. Hefur matsvinnan áhrif á tilhögun framkvæmda?

Með þessari spurningu var verið að leita eftir því hvort þátttakendur teldu að mat á umhverfisáhrifum hefði áhrif á staðsetningu, umfang, hönnun og tímasetningar framkvæmdar. Svipaður fjöldi þátttakenda taldi matið hafa mikil eða lítil áhrif á staðsetningu. Þannig töldu 38% þátttakenda matið hafa mikil áhrif á staðsetningu en 34% taldi matið hafa frekar eða mjög lítil áhrif á staðsetningu (mynd 17). 42% töldu matið hafa frekar eða mjög lítil áhrif á umfang á meðan 24% töldu matið hafa mikil áhrif á umfang. Sitt hvor þriðjungurinn taldi áhrif á hönnun annars vegar mikil og hins vegar lítil og nokkur fjöldi taldi áhrif á tímasetningar mjög mikil og mikil eða 46%. Talsverð breyting hefur orðið frá árinu 1999 þar sem aðeins 4% þá töldu matsvinnu hafa mikil áhrif á staðsetningu og í sömu könnun töldu 13% að matsvinna hefði áhrif á hönnun. Í þeirri könnun töldu rúm 40% að matsvinna hefði lítil áhrif á umfang og rúm 30% töldu lítil áhrif á staðsetningu og hönnun.

Þá töldu 80% að matsvinna hefði ekki þau áhrif að hætt væri við framkvæmd. Eina athugasemdin sem fram kom er eftirfarandi:

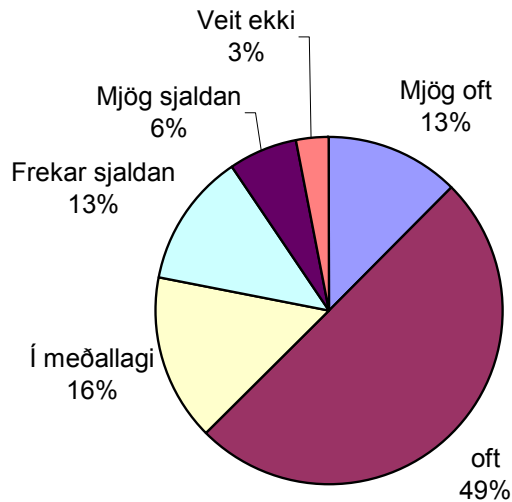
- Niðurstöður hafa straumlínulagað framkvæmdir og bætt umgengni. Það er frekar að önnur lög setji framkvæmd skorður.



Mynd 17. Hefur matsvinnan áhrif á tilhögun framkvæmda?

23. Bætir matsvinnan almennt ákvarðanatöku um landnotkun?

Alls töldu 62% þátttakenda matsvinnuna oft bæta ákvarðanatöku um landnotkun, á meðan 19% töldu það gerast sjaldan. Þessi spurning var orðuð á annan máta árið 1999 og því ekki sambærileg en þá var spurt hvort mat á umhverfisáhrifum hefði áhrif á ákvarðanatöku og töldu 55% áhrifin mikil.



Mynd 18. Bætir matsvinnan almennt ákvarðanatöku um landnotkun?

3.4 Skilvirkni og tilgangur

24. Hver er að þínu mati tilgangur mats á umhverfisáhrifum?

Í þessari spurningu voru þátttakendur spurðir hver tilgangur mats á umhverfisáhrifum væri að þeirra mati. Margar útfærslur eru á tilgangi mats á umhverfisáhrifum meðal fræðimanna og markmið laga mismunandi eftir löndum. Markmið íslensku laganna nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum eru hins vegar:

- a) að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar
- b) að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar sem áhrif hefur á umhverfið
- c) að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp.

Líkt og í könnuninni árið 1999 voru hugmyndir þátttakenda um tilgang matsins ekki í samræmi við markmið laganna. Af þeim tuttugu og tveimur sem svöruðu spurningunni voru aðeins fimm sem voru að sumu leyti sammála markmiðum laganna. Langflestir eða um 55% töldu að tilgangur matsins væri að kanna hvort umhverfisáhrif framkvæmda væru viðunandi eða ásættanleg svo hægt væri að koma í veg fyrir eða breyta framkvæmd til þess að lágmarka áhrifin á umhverfið. Þá nefndu nokkrir að tilgangurinn væri að fá fram upplýsta ákvarðanatöku. Í markmiðum laga nr. 106/2000 er ekki minnst á lágmarkun áhrifa eða breytingar á framkvæmdum.

Eftirfarandi eru nokkrar skilgreiningar frá þátttakendum könnunarinnar:

- Meta hvort umhverfisáhrif (náttúra og samfélag) framkvæmda séu viðunandi og ef svo er þá lágmarka áhrif framkvæmdanna eins og kostur er.
- Að mínu mati á MÁU að tryggja að framkvæmd sé gerð eins vel og mögulegt er m.t.t. allra umhverfisþátta. Með MÁU á líka að vera hægt að koma í veg fyrir framkvæmd eða flytja hana um sess eða nota aðrar lausnir séu þær fyrir hendi.
- Að taka upplýsta ákvörðun um einstakar framkvæmdir.
- Koma mannvirkjum fyrir í landinu með sem minnstri röskun á umhverfið. Geta stöðvað "hættulega framkvæmd".
- Upplýsa um áhrif. Draga úr áhrifum með endurbótum. Koma í veg fyrir framkvæmdir sem ekki standast mat.
- Koma upplýsingum til almennings og stofnana vegna röskunar á landi eða lífríki.
- Gefa aðilum tækifæri á að koma skoðunum á framfæri áður en til framkvæmda kemur.
- Bæta ákvarðanatöku vegna framkvæmda þannig að sem minnst röskun verði á umhverfi og samfélagi vegna þeirra.
- Að leiða í ljós áhrif (kostnað) framkvæmda á umhverfið.
- Að afla upplýsinga um umhverfið áður en það breytist.
- Að átta sig á hvaða áhrif framkvæmdir hafa á umhverfi og samfélag.

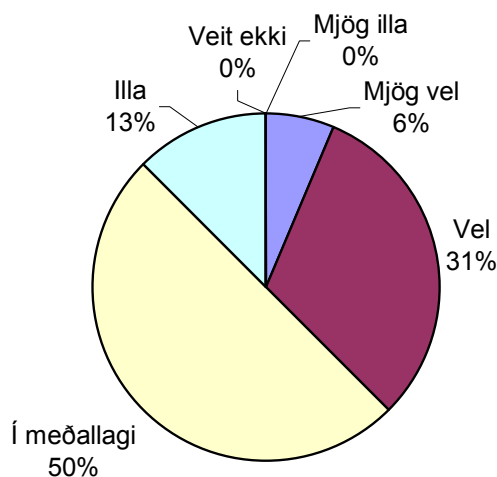
- Forðast óskynsamur framkvæmdir en ekki koma í veg fyrir arðbærar framkvæmdir á grundvelli tilfinningalegra röksemda.
- Matið á að tryggja að neikvæð áhrif framkvæmda á umhverfið séu sem minnst og að ekki sé farið í framkvæmdir sem taldar eru hafa umtalsverð neikvæð áhrif á umhverfi sitt.
- Matið leiðir í ljós áhrif sem framkvæmd hefur og koma í veg fyrir að hún hafi áhrif sem hægt er að forðast með breyttri tilhögun.
- Framkvæmdaraðili, leyfisveitendur, umsagnaraðilar og skipulagsyfyrirvöld séu upplýst um umhverfisáhrif.
- Að haga framkvæmdum og útfærslu þeirra þannig að áhrif á umhverfið verði í lágmarki.
- Stuðla að skynsamlegri nýtingu umhverfisins án þess að öfgasjónarmið fái að ráða og einstakir aðilar geti tafið framgang verkefna á kostnað heildarinnar.
- Að koma í veg fyrir að verklegar framkvæmdir hafi áhrif á umhverfi umfram það sem nauðsynlegt er.

25. Hefur matið náð tilgangi sínum?

Helmingur þátttakenda taldi matið hafa náð tilgangi sínum í meðallagi og 37% töldu það hafa náð tilgangi sínum mjög vel eða vel. Hafa skal í huga að þarna geta þátttakendur verið bæði að svara út frá sínum skilningi á tilgangi mats á umhverfisáhrifum og útfra markmiðum laganna. Heldur færri töldu matið hafa náð tilgangi sínum árið 1999 eða 26% en svipaður fjöldi taldi það hafa náð tilgangi sínum í meðallagi.

Eina athugasemdin sem kom fram við þessa spurningu var eftirfarandi:

- Hefur að mörgu leyti breytt viðhorfi og að því leyti mjög vel.

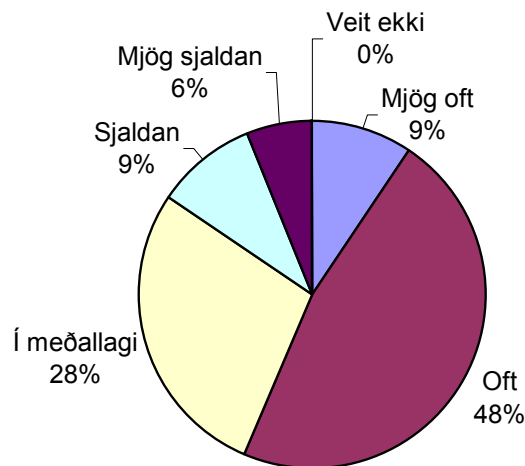


Mynd 19. Hefur matið náð tilgangi sínum?

26. Hefur matið dregið úr áhrifum framkvæmda á umhverfið?

Fleiri þátttakendur töldu matið draga oft eða mjög oft úr áhrifum framkvæmda á umhverfið heldur en var árið 1999 eða 57% á móti 44% árið 1999. Í fyrri könnuninni töldu 17% þátttakenda matið sjaldan draga úr áhrifum á umhverfið sem er svipuð niðurstaða og í þessari könnun. Nokkrar athugasemdir voru gerðar vegna þessarar spurningar, m.a.:

- Fer alveg eftir því á hvaða skala er verið að tala um. Minni framkvæmdir sem ekki hafa mikil áhrif hafa orðið betri. Sömuleiðis hafa kannski verstu agnúar verið sniðnir af stórum framkvæmdum sem samt eiga að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum.
- Mismunandi. Vitaskuld hefur Kárahnjúkaúrskurður ráðherra ekki traustvekjandi áhrif.

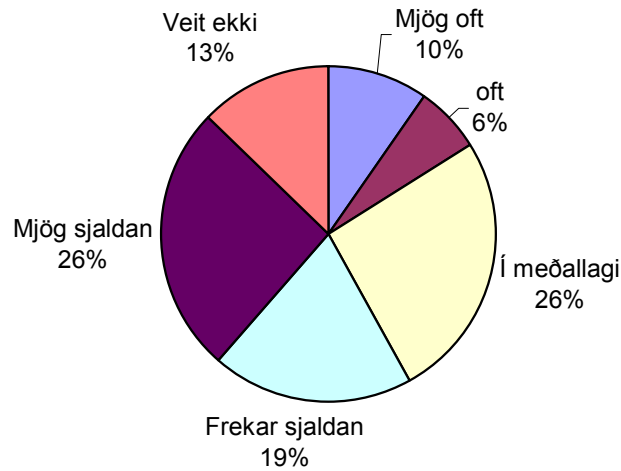


Mynd 20. Hefur matið dregið úr áhrifum framkvæmda á umhverfið?

27. Er eftirlit með því að framkvæmd hlíti úrskurði?

Aðspurðir töldu aðeins 16% þátttakenda að eftirlit væri oft eða mjög oft með því að framkvæmd hlíti úrskurði á meðan 45% töldu það sjaldan gerast. Þetta er nánast sama niðurstaða og í könnuninni frá árinu 1999. Hér er greinilega pottur brotinn í skilvirkni matsins og tækifæri til að bæta. Skilgreina þarf hver á að fara með eftirlitið og hvernig tryggja megi að það fari fram. Athugasemdir sem gerðar voru við þessa spurningu:

- Nauðsynlegt að bæta úr þessum ágalla.
- Mikið vandamál. Enginn fylgist með hvort úrskurði sé hlítt. Endalaus dæmi um að ekki er farið eftir úrskurði – þarf að búa til viðurlög og láta einhvern um að fylgja úrskurði eftir.

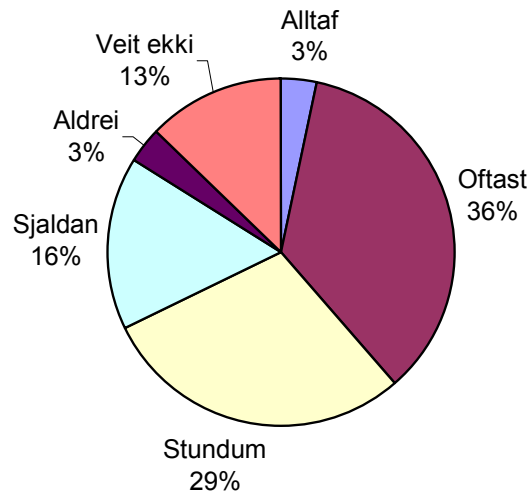


Mynd 21. Er eftirlit með því að framkvæmdir hlíti úrskurði?

28. Er kostnaður mats á umhverfisáhrifum réttmætur miðað við ávinning?

Kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hefur nokkuð verið í umræðunni, sérstaklega vegna stærri framkvæmda. Alls töldu 39% þátttakenda að kostnaður mats á umhverfisáhrifum væri alltaf eða oftast réttmætur miðað við ávinning, 29% töldu hann stundum réttmætan og 19% aldrei eða sjaldan. Þetta er aukning á jákvæðni gagnvart kostnaði miðað við fyrri könnun þar sem 26% töldu ávinninginn meiri en kostnað. Þetta er einnig athyglisvert í ljósi þess að fleiri telja kostnað einstakra þátttakenda of háan miðað við könnunina árið 1999 (spurning 21). Heldur meiri tilhneiging er hjá framkvæmdaraðilum að telja kostnaðinn stundum réttmætan og umsagnaraðilar telja frekar kostnaðinn oftast réttmætan. Fáar athugasemdir voru gerðar við þessa spurningu en eftirfarandi eru tvær þeirra:

- Ég tel að kostnaðurinn við matið sé tiltölulega lágur og tal um mikinn kostnað sé illa grundaður áróður.
- Mín reynsla er að mat á umhverfisáhrifum vegna vegagerðar er að matsferli er of viðamikið og dýrt.



Mynd 22. Er kostnaður við mat á umhverfisáhrifum réttmætur miðað við ávinning?

29. Hverju þarf helst að breyta til að bæta matsvinnuna og gera matsferlið skilvirkara?

Síðasta spurningin í könnuninni snéri að því hverju þyrfti helst að breyta til að bæta matsvinnuna og gera matsferlið skilvirkara. Þegar spurt var hvernig bæta megi skilvirkni matsins voru eftirfarandi flokkar áberandi

- einfalda matið, lög og reglugerðir
- halda sig við aðalatriðin
- hafa skýrari forskrift að matinu og
- auka samráð og samvinnu.

Þá voru einnig nefnd atriði eins og að auka vægi umfjöllunar um áhrif á samfélagslega þætti í matinu, en sá málaflokkur hefur klárlega verið vanræktur. Einnig bentu nokkrir á að það væri til bóta ef eftirlit væri haft með því að kröfur í úrskurði væru uppfylltar. Það vekur athygli að í könnuninni frá árinu 1999 vildu menn einnig einfalda matið og auka samráð. Eftirfarandi eru nokkrar tillögur að breytingum sem fram komu í könnuninni:

- Skilgreina og afmarka hlutverk umsagnaraðila, skilgreina tímafresti, mættu vera mismunandi frestir fyrir mismunandi stór verk en nauðsynlegt að hið opinbera fylgi eigin reglum.
- Hætta við mat á umhverfisáhrifum, því þegar upp er staðið er ákvörðun um framkvæmd/ekki framkvæmd háð pólitík og gróðasjónarmiðum og mat á umhverfisáhrifum hefur þar engin áhrif.
- Lögin eins og þau eru í dag eru að flestu leyti ágæt og gefa möguleika á að bæta, breyta og koma í veg fyrir framkvæmdir. Það sem þarf að styrkja er að leyfisveitendur verði virkari í ákvörðunartöku áður en endalegt mat fer fram. Þetta getur komið í veg fyrir ýmsan misskilning og bætt framkvæmd bæði fyrir framkvæmdaraðila og fyrir leyfisveitanda eða þá hagsmuni sem hann er fulltrúi fyrir. Það þyrfti að gefa leyfisveitanda meira svigrúm til að segja af eða á um hluti sem á endanum á að taka ákvörðun um. Það sem sagt er hér að

ofan á oft einnig við um umsagnaraðila (sem einnig geta verið leyfisveitendur). Greina þarf betur milli mála eftir umfangi.

- Tryggja verður að framkvæmdaaðili hafi skipulagt og formlegt samráð við hagsmunaaðila, s.s. nágretta eða þolendur framkvæmdar. Auglýsing í blöðum ein sér dugar skammt.
- Skipulagsstofnun þarf að tryggja að leyfisgjafar taki inn skilyrði sem fram koma í mati á umhverfisáhrifum.
- Það er óráðlegt að gera strax grundvallarbreytingar á matsferlinu.
- Skilvirkari stjórnsýslu og markvissari. Draga úr kröfum um upplýsingagjöf/rannsóknir um málefni sem skipta litlu máli. Láta af þrálátri stefnu UST/umsagnaraðila að beita mati á umhverfisáhrifum í þágu friðunar.
- Skýrari forskrift að rannsóknum – þannig að svipaðar framkvæmdir fái samskonar skoðun sama hver hana vinnur.
- Matsferlið í þokkalegum farvegi hér og gæði vinnu sérfræðinga mjög framarlega. Hefur bætt umhverfisvitund og vinnu við framkvæmdir verulega. Hefur gert fjölda ungra sérfræðinga kleift að starfa að sínu fagi og nýta menntun sína á heimaslóð.
- Draga úr “réttlætingu” – meira um hlutlæga lýsingu.
- Tryggja sjálfstæði og faglegan styrk umsagnaraðila.
- Auðvelda þátttöku almennings og félagasamtaka með styrktarsjóði svo afla megi faglegs stuðnings.
- Samhæfa betur matsferlið þannig að framkvæmdaaðili, Skipulagsstofnun og leyfisveitandi séu samstíga.
- Mat verði einfaldað, dregin skýrar fram atriði sem skipta máli. Réttmætari og raunsærri kröfur í mörgum tilfellum gerðar til reikninga og rannsókna.
- Efla vægi mats á samfélagslegum áhrifum framkvæmda.
- Það þarf nú fyrst og fremst að mennta framkvæmdaaðila og skýrsluhöfunda og gefa lengri tíma til rannsókna – a.m.k. þannig að hægt sé að taka tilliti til eðlis þeirra. Það þarf líka að vera heimild til þess að hafa víðara sjónarhorn í rannsóknum en þann blett sem framkvæmdirnar munu hafa bein áhrif á.
- Einfalda matið, halda sig við aðalatriði.
- Styttu umsagnartíma. Stilla sérfræðirannsóknum í hóf.
- Umhverfismat áætlana fremur en umhverfismat framkvæmda, líta þarf á málin í stærrri heild fremur en litla virkjun hér, sorpstöð þar og stuttan vegarkafli.
- Hugleiða þarf hvort festa eigi í lög eða reglugerð hverjir gegni hlutverki lögbundinna umsagnaraðila. Tryggja þarf betur en nú er gert að framkvæmdir hlíti úrskurði.
- Bæta samráð við vinnslu matsskýrslu, þ.e. leyfisveitendur, umsagnaraðilar og aðrir sem hagsmuna eiga komi fyrr markvisst að málinu. Nú er málið ekki skoðað af neinni alvöru fyrr en matsskýrsla er tilbúin.
- Auka aðgengi félagasamtaka á matsáætlunum því að þar má e.t.v. ná bestum árangri í skilvirkni.
- Minnka tortryggni á milli aðila og auka samráð.

- Einfaldari lög og reglugerðir. Stytta fresti og tafir vegna einstakra aðila sem klárlega eru á skjön við heildarhagsmuni.
- Breyta ferlinu úr rökræðu í samræðu og jafna vægi milli þeirra þátta sem metnir eru.
- Gera heildarskipulag fyrir svæði og meta burðarþol svæðisins.
- Auka aðhald vegna úrskurða.

4 Umræða

Það er athyglisvert að tilgangur mats á umhverfisáhrifum virðist ekki vera sá sami í lögum annars vegar og í hugum þátttakenda könnunarinnar hins vegar. Ekki er hér um vanþekkingu á tilgangi laganna að ræða því allir svarendur sögðust hafa kynnt sér lög og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum. Sem dæmi um þetta misræmi þá kemur það hvergi fram í markmiðum laganna að matið eigi að leiða til þess að framkvæmd hafi minni umhverfisáhrif en ella. Hins vegar telur meirihluti þátttakenda að tilgangur matsins sé að koma í veg fyrir eða breyta framkvæmd og lágmarka þannig áhrifin. Enda virðist, samkvæmt álitum þátttakenda, matið draga úr áhrifum á umhverfið, hvort sem það er ætlunin samkvæmt laganna hljóðan eða ekki.

Ef tilgangur úrskurðar Skipulagsstofnunar eða umhverfisráðherra er skoðaður nánar þá virðist ákveðins tilgangsleysis gæta, svo fast sé að orði kveðið. Eftir feril matsvinnu, samráðs og úrskurðar virðist málið gufa upp. Með öðrum orðum er eftirliti með að úrskurði sé framfylgt talsvert ábótavant. Þannig telur tæpur helmingur þátttakenda að slíkt eftirlit fari mjög eða frekar sjaldan fram. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum segir að leyfisveitandi, sá sem veitir leyfi til framkvæmdar, eigi að hafa eftirlit með því að framkvæmd sé í samræmi við úrskurð. Þetta er nokkuð skýrt ákvæði, en annað hvort þurfa leyfisveitendur að endurskoða verklag sitt eða koma þarf þessari eftirlitsskyldu yfir á aðra aðila sem sinna skyldunni betur. Það virðist að minnsta kosti lítið fram fengið með úrskurði sem ekki er farið eftir.

Annað atriði sem stendur upp úr niðurstöðum spurningakönnunarinnar er umfjöllun um aðal- og aukaatriði í matsskýrslum. Um helmingur þátttakenda taldi mjög vel eða vel tekið á umhverfisþáttum sem skipta máli og sömuleiðis taldi helmingur of ítarlega tekið á umhverfisþáttum sem ekki skipta máli. Hér skal taka það fram að mat manna á því sem skiptir máli eða ekki getur verið æði misjafnt. Þessar niðurstöður benda þó til þess að mönnum finnist of ítarlega farið í aukaatriði á meðan gera mætti aðalatriðum hærra undir höfði. Svör um það hvernig bæta mætti skilvirkni matsins renna stöðum undir þessa ályktun því þar kom sterklega fram að þátttakendur vilja styrkja umfjöllun um aðalatriði og að dregið verði úr kröfum um umfjöllun minna mikilvægra atriða. Því til áréttingar má benda á að nær allir töldu að umfjöllun um framkvæmd og hönnun væri gerð góð skil á meðan talsvert færri töldu vel staðið að umfjöllun um mótvægisaðgerðir, núverandi ástand og áhrif á umhverfi og samfélag. Má gjarnan velta því fyrir sér hvort kröfur um nákvæmni upplýsinga, sérstaklega hvað framkvæmd og hönnun varðar komi á einhvern hátt niður á umfjöllun um umhverfisþætti og þau áhrif sem framkvæmdin getur mögulega haft á umhverfið. Virkt samráð á milli umsagnaraðila og framkvæmdaraðila sem hæfist fyrr gæti hjálpað til við að greina á milli aðal- og aukaatriða. Það myndi eflaust bæta stöðuna ef umsagnaraðilar miðluðu sinni sérfræðiþekkingu strax í upphafi, við gerð matsáætlunar og tækju virkari þátt við ákvörðun á vali á þeim umhverfisþáttum sem fjalla á um í matsskýrslu. En til þess að það megi verða þarf að skilgreina hlutverk umsagnaraðila betur í nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem nokkur óvissa virðist ríkjá um verksvið þeirra í dag.

5 Niðurstaða

Á því tímabili sem þetta verkefni nær til, 2001-2004 hefur hlutfall mats á umhverfisáhrifum virkjana og tengdra framkvæmda aukist mjög í samanburði við tímabilið 1994-1999, en að sama skapi hefur hlutfall vegaframkvæmda dregist saman. Þá hefur kærur hlutfallslega fækkað. Ekki voru teknar saman tölur fyrir árið 2000 þar sem hluti úrskurðanna það ár féll undir gömlu lögum og erfitt að greina þar í sundur.

Þátttakendur í viðhorfskönnuninni sem send var til framkvæmdaraðila, sérfræðinga, umsagnaraðila og ráðgjafa höfðu allir kynnt sér lög og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum og meirihluti þeirra hafði talsverða reynslu af matinu. Meirihluti taldi lögum skýr en rétt um helmingur taldi reglugerðina skýra. Þetta er þó aukning frá árinu 1999. Þá taldi meirihluti þátttakenda að tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum væri skýr sem er svipuð niðurstaða og í fyrri könnun.

Talsverð breyting hefur orðið á skoðun þátttakenda hvað skilgreiningu matsskyldra framkvæmda varðar. Í þessari könnun taldi meirihlutinn að matsskylda væri vel skilgreind á mótum mjög litlum hluta árið 1999. Grundvallarbreyting varð á lögnum árið 2000 þegar skilgreindar voru þær framkvæmdir sem bæri að tilkynna til Skipulagsstofnunar, sem tekur í kjölfar þess ákvörðun um matsskyldu framkvæmda. Þetta eru framkvæmdir í 2.viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Slíkur viðauki var ekki til staðar í lögnum frá 1993.

Verksvið umsagnaraðila og Skipulagsstofnunar var efni tveggja spurninga í könnuninni. Samkvæmt svörum þátttakenda eru áhöld um verksvið umsagnaraðila því tæpur helmingur taldi verksvið þeirra í meðallagi vel skilgreint en þriðjungur taldi það illa skilgreint. Á hinn bóginn virðist hlutverk og verksvið Skipulagsstofnunar vel skilgreint.

Þeim hefur heldur fækkað sem telja að lögum stuðli að þátttöku almennings og er það umhugsunarvert sérstaklega í ljósi þeirrar áherslu sem lögð er á þátttöku almennings og íbúalýðræði í dag.

Almennt taldi meirihluti svarenda að tímafrestir væru hæfilegir í matsferlinu, þ.e. umsagnarfrestur umsagnaraðila, athugasemdafrestur almennings, kærufrestur vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar og svo frestur umhverfisráðherra. Helst bar á því að þátttakendur væru ekki sammála um frest umhverfisráðherra því hlutfall þeirra sem taldi frestinn hæfilegan var nánast það sama og þeirra sem taldi frestinn of mikinn.

Þegar spurt var um kröfur um nákvæmni upplýsinga í matinu taldi helmingur þátttakenda kröfurnar of miklar en aðeins örlítið brot taldi kröfurnar of litlar. Tilhneigingin var sú að framkvæmdaraðilum fyndist kröfurnar of miklar en umsagnaraðilar töldu þær hæfilegar.

Hins vegar taldi meirihluti þátttakenda að matið hæfist of seint sem er sama niðurstaða og í síðustu könnun. Nokkur umræða hefur verið um það hvernig takast megi að framkvæma matið fyrr í ákvörðunarferlinu. Oft ber á því að framkvæmd er langt komin í hönnun þegar matið fer fram og oft á tíðum eru kröfur um nákvæma lýsingu á útfærslum framkvæmdarinnar það sem ýtir á eftir hönnun. Hugsanlega væri fyrsta skrefið að því að færa matið framur fólgið í tilslökun á nákvæmni upplýsinga um framkvæmdina.

Svo virðist sem álit þátttakenda á faglegum vinnubrögðum í matinu hafi minnkað frá því að síðasta viðhorfskönnun var framkvæmd árið 1999. Helst hefur álit á faglegum vinnubrögðum ráðgjafa og sérfræðinga minnkað. Möguleiki er á að stormasöm umræða um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar og Norðlingaölduveitu hafi haft áhrif á álit þátttakenda.

Þegar spurt var um efnistöð matsskýrslanna kom fram að lýsingu á núverandi ástandi umhverfis hafði hrakað talsvert á milli ára á meðan meirihlutinn taldi áhrifum á umhverfið vel lýst. Þá kom berlega í ljós að skoða þyrfti umfjöllun um samfélag og áhrif á samfélag betur því þátttakendum þótti hvorugt nógu vel leyst af hendi. Sömu sögu var að segja um umfjöllun um mótvægisáðgerðir, en greinilegt að mjög má bæta þann þátt matsskýrslanna.

Þeim sem telja hlutleysi sjaldan gæta í matsskýrslum hefur heldur fjölgað þó svo að enn sé um helmingur sem telur hlutleysis oft eða mjög oft gæta. Aftur getur hér hafað skilað sér fyrrgreind umræða um virkjanir og hlutleysi við skrif og úrskurði mats á þeim framkvæmdum. Það kom þó nokkuð á óvart að umsagnaraðilar eru ekki taldir hlutlausir í umfjöllunum sínum því jafn margir töldu þá sjaldan og oft hlutlaus. Hvort sem umsagnaraðilar eru hlutlausir eða ekki er þó greinilegt að ekki ríkir algert traust á milli þeirra og hinna sem að matinu standa, þ.e. framkvæmdaraðila, ráðgjafa og sérfræðinga.

Almennt telja þátttakendur frekar illa staðið að samráði en Skipulagsstofnun kemur þó skást út í þeim efnum á meðan umsagnaraðilar koma afar illa út. Hugsanlega er vöntun á samráði og lítið traust á milli þeirra aðila sem helst koma að mati á umhverfisáhrifum og er mjög mikilvægt að finna leiðir til að bæta úr því. Þá er einnig mögulegt að umsagnaraðilar fái ekki sérstakar greiðslur vegna mats á umhverfisáhrifum og þar af leiðandi kann að vera að samráð á undirbúningsstigi framkvæmda sé ekki sett ofarlega á forgangslista þessara aðila.

Þeim þátttakendum sem telja kostnað vegna matsvinnu of háan hefur fjölgað síðan síðasta könnun var gerð. Þó taldi um helmingur kostnað vegna vinnu Skipulagsstofnunar, umsagnaraðila og ráðgjafa hæfilegan. Fæstir töldu kostnað sérfræðinga hæfilegan og er erfitt að segja til um hvort það er tilkomið vegna þess að þeir séu dýrir eða vegna þess að kröfur um nákvæmni upplýsinga eru miklar og því er gjarnan lagst í umfangsmiklar rannsóknir sem kosta háar fjárhæðir. Jákvæðni gagnvart kostnaði matsins miðað við ávinning hefur aukist aðeins en þó er aðeins tæpur helmingur sem telur hann oftast eða alltaf réttmætan.

Rúmur þriðjungur þátttakenda taldi annars vegar að matið hefði lítil áhrif á staðsetningu framkvæmdar og hins vegar mikil áhrif á staðsetningu. Fáir töldu matið hafa mikil áhrif á umfang og þriðjungur taldi það hafa áhrif á hönnun. Helst virðist matið hafa áhrif á tímasetningar. Þetta eru svipaðar niðurstöður og úr könnuninni árið 1999 en þó hefur álit þátttakenda á áhrifum á staðsetningu og hönnun verið að þokast upp á við. Flestir voru sammála um að matið kæmi þó ekki í veg fyrir framkvæmd.

Samkvæmt meirihluta þátttakenda fer tilgangur matsins ekki saman við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum. Þegar skilgreiningar þátttakenda á tilgangi matsins eru dregnar saman má segja að hann sé að kanna hvort umhverfisáhrif framkvæmda séu viðunandi eða ásættanleg svo hægt sé að koma í veg fyrir eða breyta framkvæmd til þess að lágmarka umhverfisáhrif. Þetta merkir í raun að matið sé fyrst og fremst fólgið í að "straumlínulaga" framkvæmd áður en leyfi verði veitt. Þá fjölgar þeim sem telja matið oft draga úr áhrifum á umhverfið.

Ýmsar tillögur komu fram um hvernig bæta megi skilvirkni matsins en í grófum dráttum má segja að tillögurnar hafi miðað að eftirfarandi

- Einfalda matið, lög og reglur
- Halda sig við aðalatriðin
- Skýrari forskrift að mati
- Auka samráð og samvinnu

Þar að auki má lesa úr svörum og athugasemdum að bæta megi eftirfarandi þætti:

- Skilgreining á hlutverki og verksviði umsagnaraðila
- Kröfur um nákvæmni upplýsinga þannig að matið geti hafist fyrir
- Umfjöllun um núverandi ástand umhverfis og samfélags, áhrif á samfélag og mótvægisáðgerðir

Suma þessara þátta er mögulegt að bæta með breytingu á lögum og reglugerðum en aðrir batna aðeins með breyttum vinnubrögðum og hugarfari þeirra sem að matinu koma.

Heimildir

Skipulagsstofnun. 2004. Upplýsingar um fjölda úrskurða fengnar af heimasíðu í desember 2004:

<http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/maturskurdur.html>

VSÓ. 1999. *Skilvirkni mats á umhverfisáhrifum 1994-1999, viðhorfskönnun*; Reykjavík, Hitaveita Suðurnesja, Landsvirkjun, Vegagerðin, 34 bls.