

## Hvað er umhverfi?

Um hugtökin umhverfi og umhverfisáhrif í  
ljósi niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr.  
671/2008

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir  
aðjúntkt í skipulagsfræði  
við Háskólann í Reykjavík

1. tbl. 6. árg. 2010  
Fræðigreinar



## Útdráttur

*Grein þessi fjallar um niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í máli nr. 671/2008 um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar um Teigsskóg í Reykhólahreppi. Niðurstaða Hæstaréttar í málinu felur í sér nýja túlkun á lykilhugtökum við mat á umhverfisáhrifum, þ.e. hugtökunum umhverfi og umhverfisáhrif, auk þess sem ný túlkun á sambandi markmiða framkvæmdar, umhverfismats og leyfisveitinga er sett fram.*

*Í greininni er fjallað um hvort niðurstaða Hæstaréttar hafi í för með sér að umhverfismat hérlendis þróist í aðra átt heldur en lagarammi umhverfismats hefur almennt verið túlkaður og almennt gerist gildir um þróun umhverfismats á alþjóðavettvangi. Jafnframt er fjallað um hvort að umhverfismat verður í kjölfarið betur eða síður til þess fallið að valda því hlutverki sem því er ætlað.*

*Niðurstaða greinarinnar er að túlkun Hæstaréttar á umræddum lykilhugtökum umhverfismats falli ekki að almennri faglegri þróun umhverfismats eða almennri túlkun lagaramma umhverfismats hérlendis og erlendis. Fordæmisgildi dómsins kallar á að stjórnvöld bregðist við með lagabreytingum eða skýringum við núgildandi lagaramma umhverfismats.*

## 1. Inngangur

Hinn 22. október 2009 kvað Hæstiréttur Íslands upp dóm í máli nr. 671/2008, máli Vegagerðarinnar gegn nokkrum einstaklingum og félagasamtökum um mat á umhverfisáhrifum vegalagningar Vestfjarðavegar um Teigsskóg í Reykhólahreppi (Hæstiréttur 2009). Niðurstaða Hæstaréttar í þessu máli felur í sér nýja túlkun á lykilhugtökum við mat á umhverfisáhrifum, þ.e. hugtökunum umhverfi og umhverfisáhrif, auk þess sem ný túlkun á sambandi markmiða framkvæmdar, umhverfismats og leyfisveitinga er sett fram.

Ástæða er til að staldra við, að þessum dómi gengnum, og skoða hvaða áhrif túlkun Hæstaréttar á þessum lykilhugtökum hefur í för með sér fyrir framkvæmd umhverfismats hérlendis. Spurningin er hvort niðurstaða Hæstaréttar veldur því að umhverfismat hérlendis þróist í aðra átt en lagarammi umhverfismats hérlendis hefur almennt verið túlkaður hingað til og jafnframt ólíkt því sem almennt gerist um þróun umhverfismats á alþjóðavettvangi. Þá má spyrja hvort umhverfismat verður með því móti betur eða síður til þess fallið að valda því hlutverki sem því er ætlað.

## 2. Grundvöllur

### 2.1 Mál nr. 671/2008 um Vestfjarðaveg um Teigsskóg

Hæstiréttur kvað upp dóm í máli Vegagerðarinnar gegn nokkrum einstaklingum og félagasamtökum um mat á umhverfisáhrifum vegalagningar Vestfjarðavegar um Teigsskóg í Reykhólahreppi 22. október 2009. Þar staðfesti Hæstiréttur þá niðurstöðu héraðsdóms að hluti úrskurðar umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar skyldi felldur úr gildi.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Það sem gerir dóminn áhugaverðan út frá fræðilegu sjónarhorni umhverfismats er niðurstaða dómsins um nokkur lykilhugtök við mat á umhverfisáhrifum. Vegna fordæmisgildis hæstaréttardóma má ætla að niðurstaða dómsins muni hafa veruleg áhrif á framkvæmd umhverfismats hérlendis til framtíðar, bregðist stjórnvöld ekki við með lagabreytingum eða öðrum skýringum á umræddum lagaákvæðum.

Það er því ekki deilan sem slík um lagningu vegar um Teigsskóg sem fjallað verður um í þessari grein, heldur eingöngu sú röksemdafærsla og niðurstöður sem Hæstiréttur setur fram í dómnum um hugtökin umhverfi og umhverfisáhrif og um samband og hlutverk markmiða framkvæmdar, umhverfismats og leyfisveitinga.

Í dómi Hæstaréttar segir að skýra verði skilgreininguna á hugtakinu umhverfi með hliðsjón af þeim megintilgangi tilskipunar og laga um mat á umhverfisáhrifum að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda. Í dómnum segir m.a. að atriði sem hafi með „ýmsu móti áhrif á aðstæður manna, samfélag þeirra, heilbrigði og atvinnu“ geti ekki talist til umhverfisáhrifa í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum (Hæstiréttur 2009). Er þarna vísað til vegalengdar, ferðatíma, kostnaðar vegfarenda og veghaldara, snjóhreinsunar, hálkuvarna, slysaþattu og umferðaröryggis.

Hæstiréttur telur lögum um mat á umhverfisáhrifum „einungis ætlað að taka til mats á afleiðingum framkvæmdar fyrir umhverfið en ekki á kostum hennar sjálfrar og göllum“ og greinir á milli „ávinning“ af framkvæmd og „umhverfisáhrifa“ framkvæmdar (Hæstiréttur 2009). Atriði sem teljist „grundvallarþættir í tilgangi og markmiði“ framkvæmdar geti „ekki jafnframt talist sjálfstætt til afleiðinga slíkrar framkvæmdar, sem horft verði til við mat á umhverfisáhrifum hennar“. Er í þessu samhengi vísað til efnisatriðanna sem talin eru að ofan. Til „grundvallarþátta í tilgangi og markmiði“ framkvæmdar megi hins vegar líta við mat á því hvort veitt skuli framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

### 2.2 Lög um mat á umhverfisáhrifum

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hérlendis er unnið í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 1123/2005, sem umhverfisráðherra hefur sett á grundvelli laganna (Umhverfisráðuneyti 2005).

Núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum voru sett árið 2000 og tóku þá við af fyrstu lögum sem sett voru hérlendis um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. lögum nr. 63 frá árinu 1993.

Sá dómur sem lagður er til grundvallar umræðu í þessari grein er kveðinn upp í eldra lagaumhverfi, þ.e. laganna frá 2000 áður en gerðar voru veigamiklar breytingar á lögnum með lögum nr. 74 árið 2005.<sup>1</sup> Þar sem þau ákvæði laganna sem steytir á

1 Við lagabreytinguna 2005 var þeim framkvæmdaraðilum sem skilað höfðu matsskýrslu til Skipulagsstofnunar fyrir gildistöku lagabreytingarinnar heimilað að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt eldri lögum. Vegagerðin nýtti sér þessa heimild í umræddu máli.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

eru lítið eða nær óbreytt eftir lagabreytinguna 2005 þykir eðlilegt að ætla að dómurinn eigi jafnt við framkvæmd núgildandi laga og hafi beint fordæmisgildi fyrir framfylgd þeirra. Til marks um þetta eru m.a. þær leiðbeiningar sem Skipulagsstofnun hefur gefið út í kjölfar dómsins, en þar kemur skýrt fram að stofnunin telur hann fordæmisgefandi fyrir framkvæmd umhverfismats samkvæmt núgildandi lögum. Þannig segir t.d. í leiðbeiningum stofnunarinnar:

Að höfðu samráði við umhverfisráðuneytið telur Skipulagsstofnun að túlka beri umræddan dóm á þann veg að óheimilt sé að líta til vegalengdar, ferðatíma á milli staða, kostnaðar vegfarenda af slíkri för og veghaldara af viðhaldi, snjóhrensunar, hálkuvarna, slyshættu eða umferðaröryggis að öðru leyti þegar lagt er mat á umhverfisáhrif framkvæmdar. Eftir sem áður þarf að gera grein fyrir tilgangi eða markmiði framkvæmdar og lýsa gerð hennar og umfangi. Einnig þarf að greina frá hvaða ávinning framkvæmdin geti haft í för með sér, án þess að ávinningur sem snýr að þeim atriðum sem dómurinn telur upp sé veginn inn í mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar (Skipulagsstofnun 2009).

Lög um mat á umhverfisáhrifum hérlendis byggjast á tilskipun Evrópusambandsins um sama efni. Hér voru fyrstu löggin um umhverfismat sett árið 1993 eins og áður segir. Með þeim var leidd í lög tilskipun Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum, nr. 85/337/EBE (Evrópubandalagið 1985), og voru þau liður í skuldbindingum sem Ísland undirgekkst við inngöngu í Evrópska efnahagssvæðið.

Tilskipun Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum hefur verið breytt í tvígang. Fyrst með tilskipun 97/11/EB (Evrópusambandið 1997) sem var felld inn í lögjöf hér á landi með núgildandi matslögum, nr. 106/2000, og síðar með tilskipun 2003/35/EB (Evrópusambandið 2003). Sú tilskipun hefur ekki verið lögleidd hérlendis þótt gildandi matslög uppfylli reyndar ýmis ákvæði hennar.

Í tilskipunum Evrópusambandsins og lögum um mat á umhverfisáhrifum eru sett fram og skilgreind markmið umhverfismats, hvaða framkvæmdir skuli háðar mati og reglur og viðmið um hvers konar gagna skuli aflað og hvers konar áhrif skuli greind við mat á umhverfisáhrifum. Einnig eru í tilskipun og lögum settar ítarlegar málsmeðferðarreglur um kynningu gagna, álitsumleitan, umfjöllun um athugasemdir og endanlega ákvörðun um viðkomandi framkvæmd. Meðal þess sem skilgreint er í tilskipun og lögum eru hugtökin umhverfi og umhverfisáhrif og fjallað er um markmið framkvæmda og leyfisveitingar til framkvæmda, þ.e. þau atriði sem Hæstiréttur tekur á í dómnum um Vestfjarðaveg um Teigsskóg. Í næstu köflum verður fjallað nánar um hvernig umrædd hugtök eru skilgreind og útfærð í tilskipun og lögum.

### 2.3 Álitamál

Þær spurningar sem umræddur hæstaréttardómur vekur út frá sjónarhóli umhverfismats sem fagsviðs og fræðigreinar varðandi túlkun hans á lagaramma mats á umhverfisáhrifum og um áhrif hans á framkvæmd umhverfismats til framtíðar eru eftirfarandi:

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Felur túlkun dómsins á hugtökunum umhverfi og umhverfisáhrif og túlkun hans á sambandi markmiða framkvæmdar, umhverfisáhrifa framkvæmdar og leyfisveitinga í sér nýmæli hérlendis? Er hún í samræmi við almenna túlkun hugtakanna alþjóðlega í fræðiskrifum og löggjöf? Er hún líkleg til að hafa veruleg áhrif á framkvæmd umhverfismats hérlendis?

### 3. Hvað er umhverfi?

#### 3.1 Umhverfi

Skilgreining hugtaksins umhverfi í íslenskum lögum um mat á umhverfisáhrifum er víð, en hún á sér beina fyrirmynd í tilskipun Evrópusambandsins um sama efni. Skilgreining laganna innifelur ekki eingöngu þætti sem varða náttúruna heldur einnig þætti sem varða samfélag og byggt umhverfi (sjá töflu 1).

**Tafla 1. Hugtakið umhverfi í tilskipun og lögum um mat á umhverfisáhrifum.**

	Tilskipun 85/337/EBE, með áorðnum breytingum með tilskipun 97/11/EB <sup>2</sup>	Lög nr. 106/2000, með áorðnum breytingum
<b>Þættir sem taldir eru í skýringum á hugtakinu umhverfi</b>	Menn, dýr, plöntur, jarðvegur, vatn, loft, loftslag, landslag, efnisleg verðmæti, menningararfleifð. <sup>3</sup> Byggð, dýralíf, jurталíf, jarðvegur, vatn, loft, loftslagsþættir, eignir, þar með taldar byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, landslag. <sup>4</sup>	Menn, dýr, plöntur, annað í lífríkinu, jarðvegur, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, landslag, samfélag, heilbrigði, menning, menningarminjar, atvinna, efnisleg verðmæti.

2 Þýðing utanríkisráðuneytis á tilskipun 97/11/EB, sjá [http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/490F1F0E69794E050025699E00043D7A/\\$file/397L0011.pdf](http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/490F1F0E69794E050025699E00043D7A/$file/397L0011.pdf).

3 Þættir sem taldir eru í skýringum á hugtakinu umhverfi koma fyrir á tveimur stöðum í tilskipuninni, þ.e. í 3. gr. og í viðauka IV. Báðir listarnir eru birtir í töflunni, en í þeim er lítillaga mismunandi orðalag. Samsvarandi listar í enskum frumtexta tilskipunarinnar eru: Human beings, fauna, flora, soil, water, air, climate, landscape, material assets, cultural heritage (3. gr.).

Population, fauna, flora, soil, water, air, climatic factors, material assets, including the architectural and archaeological heritage, landscape (viðauki IV).

4 Hér er vísað til 1. og 2. viðauka tilskipunar og laga um mat á umhverfisáhrifum, þar sem 1. viðauki hefur að geyma lista yfir framkvæmdir sem eru ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum en 2. viðauki hefur að geyma lista yfir framkvæmdir sem kunna að vera háðar umhverfismati og eru hverju sinni háðar ákvörðun um matsskyldu.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Þetta endurspeglar það almenna viðhorf í fræðaheimi umhverfismats að samfélagsáhrifamat sé óaðskiljanlegur hluti umhverfismats, þannig að þættir sem varða samfélag og byggt umhverfi séu teknir með í reikninginn við mat á áhrifum framkvæmda á umhverfið, ekki síður en bein áhrif á náttúruna (sjá t.d. Glasson o.fl. 2005).

Benda má á í því samhengi að sumar af þeim framkvæmdum sem falla undir skyldulista og athugunarlista laga og tilskipunar um mat á umhverfisáhrifum<sup>4</sup> hafa fyrst og fremst áhrif á samfélag og byggt umhverfi, fremur en á náttúru. Má þar til dæmis nefna vegi í þéttbýli, verslunarmiðstöðvar, bílastæðahús og aðrar svokallaðar „byggingarframkvæmdir í þéttbýli“.<sup>5</sup>

Ef skýra þarf frekar af hverju umhverfi er skilgreint svo í lögnum liggur beint við að horfa til tilgangs og markmiða tilskipunar Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum, sem íslensku matslögin byggjast á. Í aðfaraorðum tilskipunar 85/337/EBE sem breytt hefur verið með tilskipunum 97/11/EB og 2003/35/EB kemur afdráttarlaust fram að meðal markmiða með setningu tilskipunarinnar er að vernda heilsu manna og stuðla að lífsgæðum með bættu umhverfi, auk þess að tryggja viðhald líffræðilegs fjölbreytilega og viðhalda getu vistkerfa til endurnýjunar (sjá töflu 2).

### Tafla 2. Markmið mats á umhverfisáhrifum.

---

#### Markmið tilskipunar 85/337/EBE um mat á umhverfisáhrifum

---

Í aðfaraorðum tilskipunarinnar segir m.a. að meta verði áhrif framkvæmda á umhverfið í því skyni að taka tillit til sjónarmiða um verndun heilsu manna, til að stuðla að lífsgæðum með bættu umhverfi og til að tryggja að fjölbreytileiki tegunda viðhaldist og til að viðhalda getu vistkerfa til endurnýjunar, sem grunnundirstöðu lífs.<sup>6</sup>

---

### 3.2 Umhverfisáhrif

Í dómi Hæstaréttar segir meðal annars að atriði sem hafa með ýmsu móti áhrif á aðstæður manna, samfélag þeirra, heilbrigði og atvinnu geti ekki talist til umhverfisáhrifa í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Nefndir eru tilteknir þættir sem það á við í tilfelli Vestfjarðavegar að dómi Hæstaréttar, þ.e.

- 5 „Byggingarframkvæmdir í þéttbýli“ (e. urban development projects) eru tilgreindar í 10. lið b í tilskipun 85/337, með síðari breytingum.
- 6 Samsvarandi enskur frumtexti tilskipunarinnar: „Whereas the effects of a project on the environment must be assessed in order to take account of concerns to protect human health, to contribute by means of a better environment to the quality of life, to ensure maintenance of the diversity of species and to maintain the reproductive capacity of the ecosystem as a basic resource for life.“

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

vegalengd, ferðatími, kostnaður vegfarenda og veghaldara, snjóhreinsun, hálkuvarnir, slyshætta og umferðaröryggi.

Í tilskipun Evrópusambandsins nr. 85/337/EBE, með síðari breytingum, segir að við mat á umhverfisáhrifum skuli tilgreina, lýsa og meta á viðeigandi hátt miðað við viðkomandi framkvæmd bein og óbein áhrif framkvæmdar á menn, dýr og plöntur, jarðveg, vatn, loft, loftslag og landslag, efnisleg verðmæti og menningararfleifð, og samspil þessara þátta (sjá töflu 3).

### Tafla 3. Mat á umhverfisáhrifum.

---

#### Mat á umhverfisáhrifum skv. 3. gr. tilskipunar 85/337/EBE um mat á umhverfisáhrifum, breytt með tilskipun 97/11/EB

---

Í mati á umhverfisáhrifum skal tilgreina, lýsa og meta bein og óbein áhrif framkvæmdar á eftirfarandi þætti:

- menn, dýr og plöntur,
  - jarðveg, vatn, loft, loftslag og landslag,
  - efnisleg verðmæti og menningararfleifð,
  - og samspil þessara þátta.
- 

Af aðfaraorðum tilskipunarinnar (sjá töflu 2) er ljóst að orðið menn í þessari upptalningu vísar meðal annars til áhrifa á heilsu manna og lífsgæði. Í samræmi við það eru samfélag og heilbrigði meðal þeirra þátta sem eru sérstaklega tilgreindir sem hluti umhverfis í lögum um mat á umhverfisáhrifum hérlendis (sjá töflu 1). Jafnframt má almennt segja að þróun umhverfismats á alþjóðavettvangi sé í þá átt að samfélagsþættir og heilsa manna fái æ veigameiri sess í umhverfismati (sjá t.d. Glasson o.fl. 2005, kafla 11.3.4; Lawrence 2003, kaflar 1.5.1 og 2.4.3). Einnig má nefna að sýnilegri áhersla er lögð á þátt heilsu í alþjóðasamningi um umhverfismat áætlana frá 2003,<sup>7</sup> heldur en gert hefur verið í fyrri samningum eða tilskipunum Evrópusambandsins um umhverfismat (UNECE 2003). Í þessu sambandi má reyndar einnig vísa til einnar af eldri og þekktari skilgreiningum á umhverfismati í fræðaheimi umhverfismats, þ.e. skilgreiningar R.E. Munn frá árinu 1979:

að skilgreina og spá fyrir um áhrif á umhverfið og á heilsu manna og velferð af völdum lagafrumvarpa, stefna, áætlana, framkvæmda og aðgerða og að túlka og miðla upplýsingum um áhrifin<sup>8</sup> (Glasson o.fl. 2005, 3).

7 Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context.

8 Íslensk þýðing greinarhöfundar. Frumtexti: „to identify and predict the impact on the environment and on man's health and well-being of legislative proposals, policies,



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

En þá kunna að vakna spurningar um það hvað átt sé við með áhrifum framkvæmda á samfélag og heilsu. Um það hefur ekki frekar verið fjallað í lögum eða lögskýringargögnum hérlendis. Þó hlýtur að liggja beint við að ætla að í tilfelli vegafamkvæmda taki það til þátta á borð við vegalengdir, ferðatíma, slyshættu og umferðaröryggi. Í því sambandi má m.a. vísa til einnar meginhandbókar um umhverfismat í Bretlandi<sup>9</sup> (Carroll og Turpin 2009). Þar er m.a. lýst mögulegum jákvæðum og neikvæðum umhverfisáhrifum mismunandi framkvæmdategunda á ólíka umhverfisþætti (þar á meðal á menn). Hætta á slysum er þar talin sem ein af þeim hugsanlegu neikvæðu áhrifum sem vegafamkvæmdir geti haft á menn og fengist er við í umhverfismati. Sambærilega eru aðgerðir til úrbóta í umferðaröryggismálum, bætt aðgengi og styttr ferðatími talin meðal mögulegra jákvæðra umhverfisáhrifa í tilfelli vegafamkvæmda, sem fengist er við í umhverfismati.

Framangreint er dæmi um að almennt er gengið út frá að áhrif á þætti eins og heilsu manna og þar með t.d. áhrif á umferðaröryggi falli undir skilgreiningu laga og tilskipunar á umhverfi og umhverfisáhrifum. Það er svo háð aðstæðum í hverju tilviki hvort tilefni er til að taka þessa þætti til sérstakrar athugunar við mat á umhverfisáhrifum. Það er ákveðið á svokölluðu matsáætlunarstigi (e. scoping) hverju sinni, þegar gengið er frá matsáætlun. Þá er ákveðið á grundvelli eðlis viðkomandi framkvæmdar, staðsetningar hennar og áhrifa hvort þörf sé á að meta áhrif á heilsu og þá sérstaklega t.d. áhrif á umferðaröryggi.

### 3.3 Markmið framkvæmdar eða áhrif framkvæmdar

Í umræddum hæstaréttardómi segir m.a. að atriði sem séu grundvallarþættir í tilgangi og markmiði framkvæmdar geti ekki jafnframt talist sjálfstætt til afleiðinga framkvæmdar sem horft verði til við mat á umhverfisáhrifum.

Hér er settur fram skilningur á mati á umhverfisáhrifum sem kemur hvorki fram í tilskipun eða lögum um mat á umhverfisáhrifum né er viðtekinn í fræða- og fagsamfélagi umhverfismats.

Vissulega liggur ávallt að baki framkvæmdaáformum hugmynd um að framkvæmdin sinni einhverju tilteknu hlutverki og hafi því einhvern undirliggjandi tilgang eða markmið. Það þýðir hins vegar ekki að ekki megi við mat á umhverfisáhrifum leggja hlutlægt mat á það hvort og hvernig framkvæmdin er líkleg til að ná þeim árangri. Þvert á móti hefur það verið talið eitt af grundvallarviðfangsefnum mats á umhverfisáhrifum að bera saman heildaráhrif (jákvæð og neikvæð) ólíkra framkvæmdakosta með það fyrir augum að unnt sé að benda á og velja umhverfisvænsta kostinn, þ.e. þann framkvæmdakost sem nær tilskildum árangri (jákvæðum áhrifum) með sem minnstum neikvæðum áhrifum (sjá töflu 4).

programmes, projects and operational procedures and to interpret and communicate information about the impacts“.

9 Environmental impact assessment handbook. A practical guide for planners, developers and communities. Fyrst gefin út 2002 og í endurskoðaðri útgáfu 2009.

### Tafla 4. Um mat á jákvæðum og neikvæðum umhverfisáhrifum.

---

Tilskipun 85/337/EBE, með síðari breytingum (viðauki IV)

Í matsskýrslu skal koma fram lýsing á líklegum verulegum áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda á umhverfið. Lýsingin skal ná til beinna áhrifa framkvæmdanna, svo og óbeinna áhrifa, annars stigs áhrifa, samlagningaráhrifa, skammtíma-, meðaltíma- og langtímaáhrifa, varanlegra og tímabundinna, jákvæðra og neikvæðra.

#### Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, nr. 1123/2005 (1-liður 3. gr.)

*Umhverfisáhrif:* Áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfi, þ.e. bein og óbein áhrif, jákvæð og neikvæð áhrif, varanleg og tímabundin áhrif, afturkræf og óafturkræf áhrif, samvirk og sammögnuð áhrif. Þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda.

#### Um kröfur til efnis frummatsskýrslu og matsskýrslu í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum (Auður Ýr Sveinsdóttir o.fl. 2005, kafli 4.1.1 og 4.2.10)

„Tilgreina þarf þá þætti umhverfis sem framkvæmd hefur áhrif á. Þessir umhverfisþættir eru t.d. andrúmsloft, landslag, jarðmyndanir, heilsa og öryggi, menningarminjar, gróður og dýralíf.“

„Gera þarf grein fyrir einkennum áhrifanna s.s. hvort þau séu bein, óbein, jákvæð, neikvæð“

„Leggja þarf mat á vægi áhrifanna (t.d. hvort þau séu verulega jákvæð, talsvert jákvæð, óveruleg, talsvert neikvæð, verulega neikvæð eða að um þau ríki óvissa)“

„Í frummatsskýrslu þarf framkvæmdaraðili að greina frá þeirri niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum sem leiðir af upplýsingum sem fram koma í skýrslunni. Gera þarf grein fyrir heildaráhrifum framkvæmdar“

#### Um mat á heildaráhrifum við mat á umtalsverðum umhverfisáhrifum í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um flokkun umhverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi umhverfisáhrifa (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir o.fl. 2005)

„Þegar lagt er mat á hvort heildaráhrif framkvæmdar eða áætlunar séu umtalsverð þarf m.a. að horfa til einkenna áhrifanna (bein, óbein, jákvæð, neikvæð ...) á einstaka umhverfisþætti (loft, vatn, land, vistkerfi, heilsa og öryggi).“

---

Einnig er hægt að vísa til einstakra dæma um framkvæmdir sem undirgengist hafa mat á umhverfisáhrifum hér á landi til að sýna hversu erfitt er og ólíklegt til að auka árangur mats á umhverfisáhrifum að skilja með þessum hætti á milli

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

markmiða og áhrifa framkvæmdar. Eftirtalin dæmi sýna jafnframt að misjafnt er frá einni matsskyldri framkvæmd til annarrar hvort markmið framkvæmdar miða fyrst og fremst að náttúrufarslegum, félagslegum eða efnahagslegum ávinningi.

Uppgræðsla Hólasands er ein af þeim fjölmörgu framkvæmdum sem undirgengist hafa mat á umhverfisáhrifum hér á landi. Markmið þeirrar framkvæmdar var að stöðva jarðvegseyðingu í jöðrum Hólasands, hindra stækkun auðnarinnar og skapa sjálfbæran gróður á svæðinu sem þylði það álag sem á hann kynni að leggjast, sumarbeit sauðfjár og veðurlag í 3-400 metra hæð (Skipulagsstjóri ríkisins 1996a). Samkvæmt niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 hefði ekki átt við í þessu máli að umhverfismatið fælist í mati á líklegum áhrifum framkvæmdarinnar á gróður, gróðurþekju og jarðvegseyðingu.

Annað dæmi er framkvæmd sem á sínum tíma var áformuð um stækkun Hagavatns og fór í mat á umhverfisáhrifum. Markmið hennar var að stöðva áfok af gömlum vatnsbotni Hagavatns, sem talið var ógna gróðri á heidum upp af Biskupstungum og Laugardal (Skipulagsstjóri ríkisins 1996b). Hér hefði væntanlega ekki átt við að meta líkleg áhrif framkvæmdarinnar á jarðvegseyðingu samkvæmt skilningi Hæstaréttar í máli nr. 671/2008.

Nokkuð margar framkvæmdir við byggingu snjóflóðavarnargarða hafa einnig undirgengist mat á umhverfisáhrifum. Slíkar framkvæmdir hafa það almennt að markmiði að tryggja að öryggi íbúa á svæðum sem ógnað er af snjóflóðum verði sambærilegt við öryggi þeirra íbúa sem ekki búa við ógn af snjóflóðum (sjá t.d. Skipulagsstofnun 2002). Dómur Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 vekur spurningar um það hvort þessi beinu jákvæðu áhrif framkvæmdanna á heilsu og lífsgæði viðkomandi íbúa teljist ekki umhverfisáhrif í skilningi tilskipunar og laga og beri því ekki að greina, lýsa og meta við mat á umhverfisáhrifum, eins og tilskipun og lög mæla fyrir um.

### 3.4 Mat á umhverfisáhrifum eða leyfi til framkvæmda

Að endingu verður hér vikið að því sem segir í dómnum um hlutverk mats á umhverfisáhrifum annars vegar og leyfisveitinga sveitarfélaga samkvæmt skipulags- og byggingarlögum hins vegar. Í dómnum segir að atriði sem eru „grundvallarþættir í tilgangi og markmiði“ framkvæmdar geti „ekki jafnframt talist sjálfstætt til afleiðinga slíkrar framkvæmdar, sem horft verði til við mat á umhverfisáhrifum hennar“ (Hæstiréttur 2009). Til þeirra megi hins vegar líta þegar ákvörðun er tekin um það hvort veita skuli framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Tafla 5. Um veitingu framkvæmdaleyfa fyrir matsskyldum framkvæmdum. Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, með síðari breytingum, 4.-6. mgr. 27. gr.

---

„Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin er sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í álit Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.“

---

Þegar sveitarstjórnir fjalla um umsóknir um framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum er tvennt sem þær geta byggt ákvörðun sína á um það hvort veita skuli leyfið, eða synja. Annars vegar er það hvort framkvæmdin sem sótt er um sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og hins vegar hver niðurstaða mats á umhverfisáhrifum fyrir viðkomandi framkvæmd hefur orðið (sjá töflu 5). Annað er ekki lagt til grundvallar umfjöllun um framkvæmdaleyfisumsókn fyrir matsskyldri framkvæmd samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Af þeim sökum er erfitt að sjá hvernig hægt er að líta svo á að sveitarstjórn geti við afgreiðslu framkvæmdaleyfis framkvæmt annars konar áhrifamat en fram hefur farið við mat á umhverfisáhrifum, eins og þó er gengið út frá í dómnum. Hinn viðtekni skilningur á mati á umhverfisáhrifum, sem kemur fram í lögum og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, er að hlutverk mats á umhverfisáhrifum sé að tilgreina, lýsa og meta þau áhrif sem framkvæmd hefur á umhverfið og þar með jafnframt að vega þau saman og leggja mat á heildarumhverfisáhrif framkvæmdarinnar (sjá töflu 4 að framan).

#### 4. Umræður og niðurstaða

Af framansögðu er ljóst að umræddur dómur Hæstaréttar vekur áleitnar spurningar um starfsumhverfi og þróun umhverfismats á Íslandi í kjölfar hans. Eðlilegt er að tæki á borð við mat á umhverfisáhrifum þróist og taki breytingum með tímanum. Það gerist til dæmis með túlkun dómstóla á lagaramma og framkvæmd laganna. Í þessu tilviki er til umfjöllunar tiltekinn dómur Hæsta-

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

réttar og ný túlkun sem þar kemur fram um framkvæmd mats á umhverfisáhrifum.

Ljóst er að stjórnvöld umhverfismatsmála hérlendis líta svo á að dómurinn hafi almennt fordæmisgildi, sbr. tilvísun í túlkun Skipulagsstofnunar á dómnum í kafla 2.2 hér að framan um „að óheimilt sé að líta til ... [m.a.] ferðatíma á milli staða, ... slysa hættu eða umferðaröryggis ... þegar lagt er mat á umhverfisáhrif framkvæmdar“ (Skipulagsstofnun 2009).

Í dómi Hæstaréttar er byggt á því að megintilgangur tilskipunar og laga um mat á umhverfisáhrifum sé að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda, en horft fram hjá þeim yfirlýsta tilgangi tilskipunar um mat á umhverfisáhrifum að vernda heilsu manna og stuðla að lífsgæðum með bættu umhverfi (sbr. töflu 2).

Almennt er í fræðaheimi umhverfismats viðurkennt og lögð aukin áhersla á mikilvægt hlutverk umhverfismats við að draga fram og ýta undir jákvæð umhverfisáhrif framkvæmdar, með vali á viðeigandi framkvæmdakosti, útfærslu endanlegrar hönnunar framkvæmdar og vali á viðeigandi mótvægisáðgerðum, ekki síður en að greina og lýsa neikvæðum umhverfisáhrifum (sjá t.d. Glasson o.fl. 2005; International Association for Impact Assessment 2010).

Eins og hér hefur verið reifað má draga verulega í efa að sú túlkun sem kemur fram í dómnum á hugtökunum umhverfi og umhverfisáhrif og sambandi markmiða framkvæmda, umhverfismats og leyfisveitinga sé til þess fallin að gera mat á umhverfisáhrifum skilvirkara og betra tæki til að ná markmiðum sínum. Sé gengið út frá því að umræddur dómur Hæstaréttar hafi almennt fordæmisgildi fyrir framkvæmd umhverfismats hérlendis virðist hann setja óvanalegar skordur við túlkun laga um mat á umhverfisáhrifum. Því er full þörf á því að stjórnvöld umhverfismatsmála, þ.e. umhverfisráðuneyti og Skipulagsstofnun, fari sérstaklega yfir þetta mál með tilliti til áhrifa þess á framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og hvort þörf sé á lagabreytingum eða skýringum í reglugerð og leiðbeiningum stjórnvalda í kjölfarið, þannig að umhverfismat geti til framtíðar verið skilvirkt stjórnæki í umhverfismálum hér á landi.

### Heimildir

Auður Ýr Sveinsdóttir o.fl. (2005). *Leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda*.

Reykjavík: Skipulagsstofnun.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir o.fl. (2005). *Leiðbeiningar um flokkun umhverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi umhverfisáhrifa*. Reykjavík: Skipulagsstofnun.

Carroll, B., og Turpin, T. (2009). *Environmental impact assessment handbook. A practical guide for planners, developers and communities*. London: Thomas Telford.

Evrópubandalagið (1985, 5. júlí). Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

*Official Journal of the European Commission L 175*, 40-48. Sótt 19. júní 2010 á slóðina:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:EN:](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:EN:HTML)

HTML.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- Evrópusambandið (2003, 25. júní). Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC. *Official Journal of the European Commission L 156*, 17-25. Sótt 19. júní á slóðina: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:EN:HTML>.
- Evrópusambandið (1997, 14. mars). Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. *Official Journal of the European Commission L 73*, 5-15. Sótt 19. júní 2010 á slóðina <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0011:EN:HTML>.
- Glasson, J., Therivel, R., og Chadwick, A. (2005). *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 3. útg. London og New York: Routledge.
- Hæstiréttur (2009). Nr. 671/2008. *Vegagerðin (Reynir Karlsson hrl.) gegn Olgu Ingibjörgu Pálsdóttur, Guðmundi Sveinsyni, Fuglaverndarfélagi Íslands, Náttúruverndarsamtökum Íslands og Gunnlaugi Pétursyni (Karl Axelsson hrl., Katrín Theodórsdóttir hdl.)*. Dómur kveðinn upp 22. október 2009. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://www.haestirettur.is/domar?nr=6155&leit=t>.
- International Association for Impact Assessment (2010). *The Role of Impact Assessment in Transitioning to the Green Economy. 30th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment. 6-11 April 2010. Proceedings*. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://iaia.org/iaia10/proceedings/Default.aspx>.
- Lawrence, D.P. (2003). *Environmental Impact Assessment. Practical Solutions to Recurrent Problems*. New Jersey: Wiley-Interscience.
- Lög um breytingu á lögum um mat á umbverfisábrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2005.074.html>.
- Lög um mat á umbverfisábrifum, nr. 106/2000. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2000106.html>.
- Lög um mat á umbverfisábrifum, nr. 63/1993. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://www.althingi.is/lagas/125a/1993063.html>.
- Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997. Sótt 19. júní 2010 á slóðina: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997073.html>.
- Skipulagsstjóri ríkisins (1996a, 8. ágúst). *Mat á umbverfisábrifum samkvæmt lögum nr. 63/1993 vegna uppgræðslu Hólasands. Niðurstöður frumathugunar og úrskurður skipulagsstjóra ríkisins*.
- Skipulagsstjóri ríkisins (1996b, 25. júlí). *Mat á umbverfisábrifum samkvæmt lögum nr. 63/1993 vegna stækkunar Hagavatns. Niðurstöður frumathugunar og úrskurður skipulagsstjóra ríkisins*.
- Skipulagsstofnun (2009). Í kjölfar dóms Hæstaréttar um Teigsskóg. Frétt á vef Skipulagsstofnunar, birt 30. nóvember 2009. Sótt 2. apríl 2010 á slóðina <http://www.skipulagsstofnun.is/focal/webguard.nsf/key2/sasn7yakem.html>.
- Skipulagsstofnun (2002, 4. október). *Snjóflóðavarnir á Siglufirði. Úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umbverfisábrifum*.
- Umhverfissráðuneyti (2005). *Reglugerð um mat á umbverfisábrifum nr. 1123 12. desember*

## Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

2005. Sótt 18. júní 2010 á slóðina:

<http://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=bf366397-93bb-4014-951e-8553e02d6a61>.

United Nations Economic Commission for Europe (2003). *Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context*. Sótt 19. júní 2010 á slóðina:

[http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.htm](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm).

