



# **Mat á umhverfisáhrifum**

Þátttaka almennings

Meistaraprófsritgerð í umhverfis- og auðlindafræði

Ólafur Ögmundarson

**VERKFRÆÐI- OG NÁTTÚRUVÍSINDASVIÐ /  
SCHOOL OF ENGINEERING AND NATURAL  
SCIENCES**

**HÁSKÓLI ÍSLANDS / UNIVERSITY OF ICELAND**

# Mat á umhverfisáhrifum

Þátttaka almennings

Ólafur Ögmundarson

15 eininga meistaraþrófsritgerð

A 15 credit units Master's thesis

Leiðbeinendur / Tutors

Birgir Jónsson

Rúnar Dýrmundur Bjarnason

Brynhildur Davíðsdóttir

Prófdómari

Ólafur Árnason

Meistaraprófsritgerð í umhverfis- og auðlindafræði

Umhverfis- og byggingaverkfræðideild / Faculty of Civil and Environmental  
Engineering

Umhverfis- og auðlindafræði

Verkfræði- og náttúruvísindasvið / School of Engineering and Natural Sciences

Háskóli Íslands / University of Iceland

Reykjavík, júní 2009 / Reykjavik, June 2009

Mat á umhverfisáhrifum

Þátttaka almennings

15 eininga meistaraþrófsritgerð

A 15 credit units Master's thesis

© Ólafur Ögmundarson, 2009

Umhverfis- og auðlindafræði / Environment and natural resources

Umhverfis- og byggingaverkfræðideild / Faculty of Civil and Environmental  
Engineering

Verkfræði- og náttúruvísindasvið / School of Engineering and Natural Sciences

Háskóli Íslands / University of Iceland

Hjardarhaga 2-6

107 Reykjavík, Iceland

Telephone + 354 525 4000

Háskólaþing / Háskólaþing

Reykjavík, Ísland 2009 / Reykjavík, Iceland 2009

## **ABSTRACT**

Environmental impact assessment (EIA) has developed in the way that public participation is one of its key components. Still one can regularly hear loud complaints about that the public has no influence on the EIA process. But what influence is the public talking about? What is the purpose of the participation in the mind of the public? To find that out a qualitative study was conducted on public participation in the EIA process. Interviews were taken with various stakeholders, five representatives of the public, one representative of an NGO, one representative of the Planning Agency, one advisor, one constructor and two representing a municipality. The public participation dealt with in this paper is the tool of handing in written notes on certain stages of the process.

The interviewees were for example asked questions on how they see public participation in the EIA process, how important they think it is and what influence and purpose the public participation has. Last but not least they were also asked if they think the process is a democratic one.

The findings of the research were very clear and according to other related research on public participation in the EIA process. The public has a clear opinion about its role in the EIA process, which is that, the purpose and the meaning of it is vague and therefore it is not democratic. The participation seems not to be able to stop constructions but the interviewees, from the public, thought that was the purpose of it. Other interviewees knew the purpose of the public participation, which is to streamline constructions but not to stop them. The attitude of the two interviewees from the municipality was also that although they couldn't appose public participation in the EIA process, it annoys them and that it slows down constructions.

The solution of the research is that the gap between the different stakeholder groups, the public on one side and the rest on the other has to be narrowed. That should be done by educating the public about its role in the EIA process and by explaining to the municipality officials the importance of the participation which is if they want the public involved.

A power struggle is there to be seen regarding the environment and the influence of different stakeholder groups over resources; a topic which constantly demands more and more attention.

## ÚTDRÁTTUR

Mat á umhverfisáhrifum (MÁU) hefur verið þróað með þeim hætti að almenningur getur tekið þátt í matsferlinu og er sú þátttaka ein af grunnstoðum þess. Reglulega heyrast samt háværar raddir um að almenningur hafi engin áhrif. Hvaða áhrif er almenningur þá að tala um? Hver telur almenningur að tilgangur þátttökunnar sé? Til þess að komast að þessu var gerð eigindleg rannsókn á aðkomu almennings að ferli MÁU. Rætt var við fimm einstaklinga sem voru fulltrúar almennings, einn viðmælanda sem var fulltrúi umhverfisverndarsamtaka, einn fulltrúa frá Skipulagsstofnun, einn ráðgjafa og einn framkvæmdaaðila og tvo fulltrúa sveitarfélags. Í allt voru þetta ellefu manns.

Þegar talað er um þátttöku í ritgerðinni er átt við þær athugasemdir sem almenningur getur sent inn á vissum stigum ferlisins og eru eina lögformlega skilgreinda aðkoma hans að því.

Viðmælendur voru meðal annars spurðir spurninga um hvernig þeir sjá aðkomu almennings í ferli MÁU, hvert sé mikilvægi hennar, áhrif og tilgangur og hvort þeim finnist ferlið lýðræðisleg.

Niðurstaða rannsóknarinnar var mjög skýr og í samræmi við aðrar hliðstæðar rannsóknir sem gerðar hafa verið um þátttöku almennings í ferli MÁU. Almenningur hefur skýra skoðun á ferlinu, sem er sú að vægi hennar sé mikið, en að tilgangur og áhrif þátttökunnar sé óljós og þar af leiðandi sé ferlið ekki lýðræðislegt. Þátttakan virðist ekki stöðva framkvæmdir en viðmælendur töldu það tilgang hennar. Aðrir viðmælendur vissu hver tilgangur, mikilvægi og áhrif þátttökunnar eru, sem er að straumlínulaga framkvæmdir, en ekki að stöðva framkvæmdir. Afstaða sveitarstjórnarmannanna var auk þess að þótt þeir gætu ekki lagst gegn þátttöku almennings þá þætti þeim hún stundum pirrandi og að hún hægði á framkvæmdum.

Niðurstaða rannsóknarinnar er sú að brúa þurfi bilið milli þessara hópa með því að fræða almenning um hlutverk hans í matsferlinu og einnig að fræða þurfi sveitarstjórnarmenn um mikilvægi þátttökunnar, ætli þeir yfir höfuð að hafa almenning með í ráðum. Hér er ákveðinn lýðræðisvandi á ferð, sem varðar umhverfið og vald mismunandi samfélagshópa yfir auðlindum þess; málefni sem verður sífellt mikilvægara að fjalla um.

## FORMÁLI

Fyrst vil ég þakka leiðbeinendum mínum fyrir hjálpina við gerð þessarar ritgerðar. Ég vil einnig þakka systur minni fyrir hennar ómetanlega innlegg og fjölskyldunni allri fyrir ómetanlegan stuðning. Landsvirkjun fær einnig þakkir fyrir að hafa veitt mér styrk vorið 2007.

Ég vil einnig nota tækifærið og minnast föður míns, en án hans hvatningar hefði ég kannski aldrei farið í meira nám, en loforð sem ég gaf honum þegar hann var orðinn mjög veikur varð til þess að ég sótti um í meistaranámi í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.



## EFNISYFIRLIT

1. Inngangur .....	1
2. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda .....	4
2.1 Um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og markmið laganna .....	4
2.2 Stutt lýsing á ferlinu .....	5
2.3 Lög, reglugerð og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda .....	6
2.3.1 Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.....	6
2.3.2 Reglugerð 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum.....	9
2.3.3 Leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.....	11
2.3.4 Árósasamningurinn.....	13
3. Fræðilegt yfirlit .....	15
3.1 Aðferð .....	15
3.2 Niðurstöður .....	16
3.3 Samantekt.....	22
4. Aðferðafræði.....	23
4.1 Uppruni eigindlegrar aðferðafræði.....	23
4.2 Hvað er eigindleg aðferðafræði?.....	23
4.3 Af hverju er eigindleg aðferðafræði notuð í þessu verkefni?.....	25
4.4 Kenning .....	25
4.4.1 Fyrirbærafræði.....	25
4.5 Framkvæmd rannsóknarinnar .....	26
4.5.1 Tilgangur og markmið.....	26
4.5.2 Aðferð og gagnaöflun.....	26
4.6 Umhverfismat Alcoa-Fjarðaáls .....	28
4.7 Rannsóknarspurningar.....	28
4.8 Viðtalsspurningar.....	29
4.8.1 Spurningar - Almennigur .....	29
4.8.2 Spurningar – Aðrir en almenningur .....	30
4.9 Skráning gagna .....	31
4.10 Lýsing á greiningu gagna.....	31
4.11 Aðkoma og reynsla rannsakanda .....	31



4.12 Siðferðilegir þættir og aðferðafræðilegar áskoranir .....	32
5. Niðurstöður .....	33
5.1 Af hverju er mikilvægt að almenningur taki þátt í matsferlinu? .....	34
5.1.1 Sérfræðingar .....	34
5.1.2 Almennigur .....	36
5.1.3 Ástæður .....	37
5.1.4 Samantekt .....	37
5.2 Hversu vel er almenningur upplýstur um möguleika á að taka þátt í matsferlinu?.....	37
5.2.1 Sérfræðingar .....	38
5.2.2 Almennigur .....	38
5.2.3 Ástæður .....	39
5.2.4 Samantekt .....	40
5.3 Viðhorf almennings gagnvart möguleikunum sem matsferlið býður upp á til þátttöku almennings? .....	40
5.3.1 Sérfræðingar .....	40
5.3.2 Almennigur .....	42
5.3.3 Ástæður .....	43
5.3.4 Samantekt .....	44
5.4 Tilgangur með aðkomu almennings að matsferlinu og árangursríkustu aðferðirnar ..	44
5.4.1 Sérfræðingar .....	44
5.4.2 Almennigur .....	48
5.4.3 Samantekt .....	50
5.5 Athugasemdir.....	50
5.6 Faglegar athugasemdir .....	51
5.6.1 Sérfræðingar .....	51
5.6.2 Almennigur .....	52
5.6.3 Samantekt .....	52
5.7 Huglægar athugasemdir.....	53
5.7.1 Sérfræðingar .....	53
5.7.2 Almennigur .....	54
5.7.3 Samantekt .....	57
5.8 Hvaða áhrif hafa athugasemdir á matsferlið og niðurstöðu þess? Hvernig er tillit tekið til þeirra? .....	58
5.8.1 Sérfræðingar .....	58
5.8.2 Almennigur .....	60

5.8.3 Samantekt .....	62
5.9 Lög um mat á umhverfisáhrifum og Árósasamningurinn .....	63
5.9.1 Sérfræðingar .....	63
5.9.2 Almennigur .....	64
5.9.3 Samantekt .....	66
5.10 Lýðræðislegt ferli?.....	67
5.10.1 Sérfræðingar .....	67
5.10.2 Almennigur .....	70
5.10.3 Samantekt .....	71
6. Umræður .....	73
6.1 Þátttaka og mikilvægi hennar .....	74
6.2 Kynning á umhverfisáhrifum framkvæmda og neikvæðum umhverfisáhrifum þeirra.	76
6.2.1 Athugasemdir.....	77
6.2.2 Innihald athugasemda.....	77
6.2.3 Áhrif og tilgangur athugasemda.....	79
6.2.4 Er matsferlið lýðræðislegt? .....	80
6.3 Hverju myndi Árósasamningurinn breyta?.....	81
7. Ályktanir.....	82
8. Lokaorð.....	85
8.1 Um rannsóknina og önnur rannsóknarefni.....	85
Heimildaskrá .....	87
Viðauki A.....	91

## MYNDASKRÁ

Mynd 1. Ferli mats á umhverfisáhrifum.....	5
Mynd 2. Aðkoma almennings að matsferlinu er tryggð á eftirfarandi stigum ferlisins. ....	6

## TÖFLUSKRÁ

Tafla 1. Íslenska fræðasviðið.....	16
Tafla 2. Fræðibækur .....	17
Tafla 3. Erlendar fræðigreinar.....	17

## SKAMMSTAFANIR

Evrópska efnahagssvæðið	EES
Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda	MÁU

# 1. INNGANGUR

Þátttaka almennings er ein af grunnstöðum ferlis mats á umhverfisáhrifum. Lög um mat á umhverfisáhrifum hafa verið hluti af umhverfislöggjöf á Íslandi síðan 1993. Þau hafa tekið nokkrum breytingum á þessum 16 árum; reynsla hefur skapast í kringum matsferlið, starfsemi tengd gerð umhverfismats hefur byggst upp í landinu og hlutaðeigandi aðilar hafa öðlast færni í að takast á við það. Þrátt fyrir þetta kemur reglulega upp hávær umræða hér á landi um að ferli mats á umhverfisáhrifum sé ekki nægilega gott; hver mengandi verksmiðjan á fætur annari sé reist á landinu þrátt fyrir niðurstöður umhverfismats. Síðast en ekki síst sé ekki hlustað á almenning þegar hann taki þátt. Þrátt fyrir að hundruð athugasemda berist í matsferlinu sé samt farið út í framkvæmdirnar. Þessi orðræða kveikti hugmyndina að þessari rannsókn.

Markmið rannsóknarinnar er að kanna hvaða hugmyndir og viðhorf hlutaðeigandi aðilar, almenningur, umhverfisverndarsamtök, framkvæmdaaðilar, ráðgjafar, sveitarstjórnar-menn, og Skipulagsstofnun hafa um þátttöku almennings í matsferlinu, það er hvaða tilgang hún hefur og hvað í henni felst. Leiðin sem valin var til þess að ná þessu takmarki var að gera eigindlega rannsókn sem byggðist á viðtölum við hlutaðeigandi aðila og voru þeir valdir út frá umhverfismati ákveðinnar framkvæmdar, í allt ellefu manns. Fyrir valinu varð umhverfismat Alcoa Fjarðaáls á Reyðarfirði. Það var mjög umdeilt verkefni fyrir margra hluta sakir sem höfundur taldi að væri kostur með tilliti til þátttöku almennings í umhverfismatsferlinu þar sem umræðan um matið hafi verið mikil. Þess verður að geta hér að einn viðmælandi úr hópi almennings var valinn út frá umhverfismatinu sem gert var fyrir Norsk-Hydro þegar það fyrirtæki ætlaði að fara út í álversframkvæmdir á sama stað árið 2000. Kom það ekki að sök því viðmælanda var þátttakan enn í fersku minni.

Mikilvægi rannsóknarinnar felst í því að með því að varpa ljósi á viðhorf og hugmyndir þeirra hlutaðeigandi aðila sem koma að ferli mats á umhverfisáhrifum er hægt að nota þær upplýsingar til þess að bæta ferlið á grundvelli niðurstaðna rannsóknarinnar.

Við gerð rannsóknarinnar var unnið út frá eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hverjar eru helstu hugmyndir og viðhorf viðmælanda gagnvart þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum með tilliti til mikilvægis hennar, áhrifa, tilgangs og lýðræðis í ferlinu?
- Á hverju byggjast hugmyndirnar og viðhorfin?
- Hvaða tengsl hafa niðurstöðurnar við niðurstöður úr sambærilegum rannsóknum?
- Með hvaða hætti er hægt að nýta sér niðurstöðurnar til bóta fyrir aðkomu almennings að ferli mats á umhverfisáhrifum?

Rannsóknarspurningarnar lágu svo til grundvallar þeim viðtalsspurningum sem notaðar voru. Niðurstöður rannsóknarinnar sem kynntar eru í þessari ritgerð svara til rúmlega helmings þess efnis sem aflað var með rannsókninni. Orsakast það af því að svörin við seinni hluta viðtalsspurninganna bættu litlu sem engu við þær niðurstöður sem fengist höfðu við fyrri hluta viðtalsspurninganna.

Nýnæmi rannsóknarinnar felst í því að aldrei áður hefur, svo höfundur viti, verið gerð rannsókn á Íslandi á því með hvaða augum hlutaðeigandi aðilar, sem að matsferli koma, sjá

þátttöku almennings í matsferlinu. „Samtalið“ milli hlutaðeigandi aðila, almennings (og fulltrúa umhverfisverndarsamtaka) annars vegar og sérfræðinganna hins vegar (framkvæmdaaðila, ráðgjafa, sveitarstjórnarmanna og fulltrúa Skipulagsstofnunar), hefur aldrei verið greint með þessum hætti, þ.e. að spyrja almenning um hvernig þeir sjá eigin þátttöku annars vegar og spyrja sérfræðingana um hvernig þeir sjá þátttöku almennings hins vegar. Reyndar fann höfundur ekkert erlent dæmi um slíkt heldur. Það sem höfundur kallar samtal eru þau skoðanaskipti og það upplýsingaflæði sem telja má undirstöðu þess að almenningur vilji og geti tekið þátt í ferli mats á umhverfisáhrifum, sem er einn veigamesti þáttur lýðræðislegrar ákvarðanatöku í umhverfismálum í hinum vestræna heimi.

Niðurstöður þeirra rannsókna sem fundust og fjalla um þátttöku almennings í umhverfismatsferlinu komast að sambærilegri niðurstöðu og sú rannsókn sem hér um ræðir en betur verður vikið að því síðar. Það kom höfundi á óvart að jafn mikið magn af innlendu fræðiefni og raun bara vitni, skyldi vera til um viðfangsefni þessarar rannsóknar, þátttöku almennings. Um mjög athyglisverðar rannsóknir var að ræða sem vert væri að gera hærra undir höfði. Hvað varðar erlent fræðiefni þá er mikið af því aðgengilegt á alnetinu, mest á formi vísindagreina, en oft getur verið erfitt að finna það í því hafi af upplýsingum sem þar er að finna.

Ritgerðin er þannig byggð upp að á eftir inngangi er í öðrum kafla fjallað um mat á umhverfisáhrifum frá ýmsum hliðum og stutt lýsing gefin á ferlinu. Ákvæði í lögum og reglugerð um þátttöku almennings í matsferlinu eru dregin fram auk þess sem sömu atriði eru dregin fram úr leiðbeiningum um mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun gefur út. Stutt samantekt er gefin eftir hvern kafla. Í lok annars kafla er gefið yfirlit yfir Árósasamninginn, en hann kemur við sögu í niðurstöðum rannsóknarinnar sem komið er að síðar.

Í þriðja kafla er gefið fræðilegt yfirlit yfir þau kóð (merking útskýrð í kaflanum) sem unnið er með í niðurstöðukaflanum. Greint er milli þess efnis sem kemur frá Íslandi og erlendum heimildum. Í lok þess kafla er gefin samantekt til að draga fram aðalatriði kaflans.

Í fjórða kafla er fjallað um eigindlega aðferðafræði, sem notuð var við gerð rannsóknarinnar. Farið er meðal annars yfir hvað sé eigindleg aðferðafræði og af hverju hún er notuð. Einnig er gefin greinargóð lýsing á tilgangi og markmiðum rannsóknar, aðferð og gagnaöflun, fjallað um umhverfismatið sem viðmælendur voru valdir út frá, skráningu gagna og lýsing á greiningu þeirra. Í aðferðafræðikaflanum eru einnig viðtalsspurningarnar birtar.

Í fimmta kafla eru niðurstöður ritgerðarinnar settar fram. Kóðin sem viðtölin ellefu voru greind eftir eru sjö.

1. Mikilvægi – Hvert er mikilvægi þess að almenningur taki þátt í matsferlinu?
2. Vel að sér – Hversu vel er almenningur upplýstur um möguleikann á að taka þátt í matsferlinu?
3. Viðhorf – Hvert er viðhorf almennings gagnvart þeim möguleikum sem þeir hafa til þátttöku?
4. Tilgangur – Hver er tilgangur aðkomu almennings að matsferlinu?
5. Athugasemdir – Hvaða framsetning skilar bestum árangri og hver er tilgangur þeirra?
6. Árósasamningurinn og lög um mat á umhverfisáhrifum – Breytingar á lagalegum ramma.
7. Lýðræði – Er um lýðræðislegt ferli að ræða?

Samantekt er gefin í lok umfjöllunar um hvert kóð.

Þess ber að geta að niðurstöður rannsóknarinnar eru að miklu leyti settar fram sem beinar tilvitnanir úr viðtölunum ellefu. Það þýðir að oft getur verið erfitt að lesa þau þar sem um talað mál er að ræða. Ástæðan fyrir því að þetta er gert með þessum hætti er að þannig getur lesandinn séð út frá hvaða fullyrðingum ályktanir eru dregnar í lok ritgerðar. Þá er líka komið í veg fyrir að mikilvæg atriði tapist úr viðtölunum, sem meiri hætta væri á ef höfundur endursegði viðtölin.

Í sjötta kafla eru umræður, þar sem efni ritgerðarinnar er tekið saman, á grundvelli heimilda og niðurstaðna rannsóknarinnar. Meðal annars er stuðst við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum og þeirra kóða sem greint var út frá, og eru grunnur undirkaflanna sem <sup>1)</sup> fjalla um þátttöku og mikilvægi hennar, <sup>2)</sup> kynningu á umhverfisáhrifum framkvæmda, <sup>3)</sup> áhrifa og tilgang athugasemda, <sup>4)</sup> hvort matsferlið sé lýðræðislegt og <sup>5)</sup> hverju myndi Árósasamningurinn breyta?

Í sjöunda kafla ritgerðarinnar eru ályktanir dregnar af niðurstöðunum og höfundur kemur með sína sýn á þær.

Lokaorðin eru svo í áttunda kafla og hugmyndir einnig gefnar að nýjum rannsóunarverkefnum.



## 2. MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM FRAMKVÆMDA

Í þessum kafla er gerð grein fyrir hvað mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er. Stutt lýsing er gefin á ferlinu á Íslandi og í kjölfarið er farið í saumana á lögnum um MÁU, reglugerðinni um sama ferli og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um matsferlið. Notast er við beinar tilvitnanir í fyrrgreind gögn svo að lesandinn sjái svart á hvítu hvað liggur til grundvallar greiningu niðurstaðna rannsóknarinnar sem greint verður frá síðar í ritgerðinni.

Að lokum verður svo greint frá Árósasamningnum, en hann gæti haft umtalsverð áhrif á þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum þegar hann verður lögfestur hér á landi. Búið er að lýsa yfir af stjórnvöldum að svo verði en það hefur enn ekki verið gert.

Í lok hvers kafla, þegar við á, verður efnið tekið saman til þess að draga fram aðalatriði hans.

### 2.1 Um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og markmið laganna

Skilgreining Skipulagsstofnunar á mati á umhverfisáhrifum framkvæmda er eftirfarandi:

„Mat á umhverfisáhrifum er ferli þar sem metin eru á kerfisbundinn hátt þau áhrif sem framkvæmd kann að hafa á umhverfið, áður en tekin er ákvörðun um hvort leyfa skuli framkvæmd.“<sup>1</sup>

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er ferli fyrir framkvæmdir sem eru líklegar til að hafa umhverfisáhrif í för með sér. Matsskylda framkvæmda er ákvörðuð út frá því hvort þær falla undir viðauka 1 eða 2 í lögum um um MÁU. Í viðauka 1 eru tilgreindar framkvæmdir sem alltaf eru háðar MÁU. Í viðauka 2 eru tilgreindar framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og eru þær framkvæmdir metnar hver fyrir sig „með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum, sbr. einnig 3. viðauka.“<sup>2</sup> Í viðauka 3 er að finna viðmiðanir sem matsskyldar framkvæmdir, sem falla undir viðauka 2, eru metnar út frá.

Lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda voru fyrst sett hér á landi árið 1993. Þau voru endurskoðuð árið 2000 og svo aftur árið 2005.<sup>3</sup> Upprunalegu lög frá 1993 sem tóku gildi 1994 voru sett í kjölfar EES-samningsins sem Ísland lögfesti í upphafi árs 1993.<sup>4</sup>

Umfjöllun þessa kafla er út frá núgildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum með breytingum sem tóku gildi 1. okt. 2005.

---

<sup>1</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 6

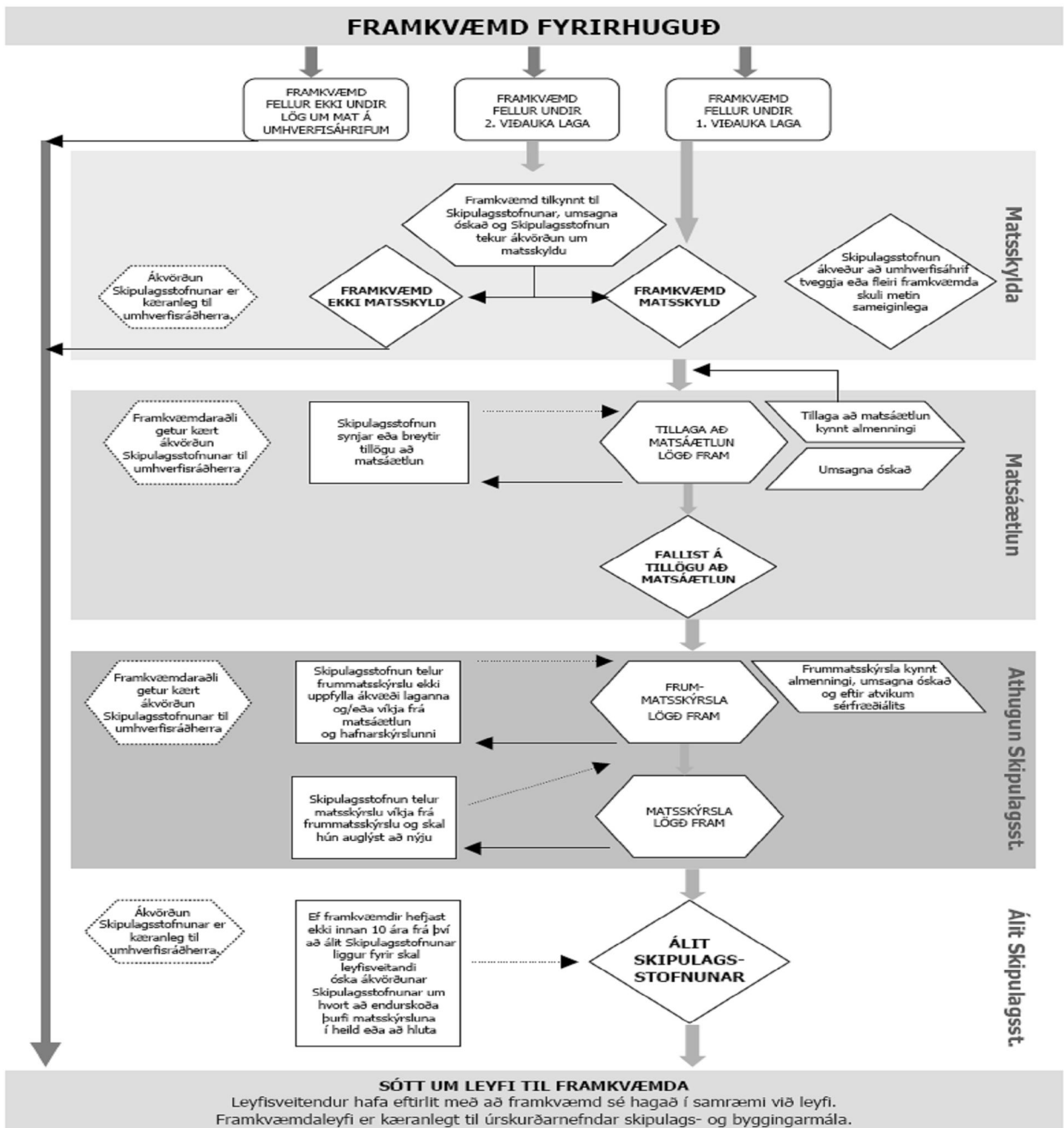
<sup>2</sup> Lög um mat á umhverfisáhrifum

<sup>3</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir (2001)

<sup>4</sup> Lög um Evrópska efnahagssvæðið

## 2.2 Stutt lýsing á ferlinu

Ferli MÁU má sjá á mynd 1 hér á eftir.

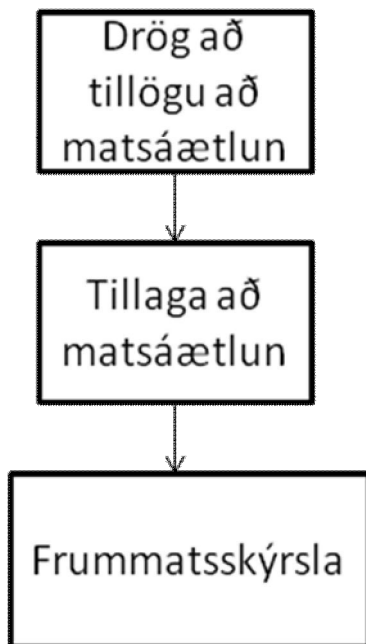


Mynd 1. Ferli mats á umhverfisáhrifum<sup>5</sup>

Þátttaka almennings í matsferlinu er tryggð á þremur stigum ferlisins ef framkvæmd er matsskyld. Það er fyrst við <sup>1)</sup> undirbúning verkefnisins við gerð draga að tillögu um matsáætlun, næst við <sup>2)</sup> kynningu tillögu að matsáætlun og svo við <sup>3)</sup> kynningu frummatsskýrslu.<sup>6</sup> Sjá mynd 2 til nánari skýringar. Framkvæmdaaðili sér sjálfur um að kynna drög að tillögu að matsáætlun og ræður út í hversu mikið kynningarstarf er farið. Hið

<sup>5</sup> Skipulagsstofnun<sup>d</sup>

<sup>6</sup> Lög um MÁU



Mynd 2. Aðkoma almennings að matsferlinu er tryggð á eftirfarandi stigum ferlisins.

minnsta verða drögin þó að vera aðgengileg í 2 vikur á alnetinu. Næst, eins og sjá má á myndum 1 og 2, hefur almenningur aðkomu þegar tillaga að matsáætlun er kynnt almenningi og svo þegar frummatsskýrslan er kynnt almenningi og öðrum hlutaðeigandi aðilum. Á þessum tveimur stigum óskar Skipulagsstofnun eftir athugasemdum og umsögnum.

„Það er því fyrst og fremst við gerð tillögu að matsáætlun sem almenningur hefur tækifæri til að hafa afgerandi áhrif á hvað er rannsakað og hvaða þættir umhverfis og samfélags eru til umfjöllunar.“<sup>7</sup>

Lokaskýrslan, matsskýrslan, felur svo í sér hið eiginlega mat sem byggist á niðurstöðum og umfjöllunum sem skilgreind voru í tillögu að matsáætlun. Í þeirri skýrslu er einnig umsögnum og athugasemdum við frummatsskýrslu svarað.

Möguleiki almennings til að fara kærleiðina í umhverfismatsferlinu er ekki viðfangsefni þessarar ritgerðar en ekki verður hjá því komist að minnast aðeins á þá leið þar sem hún hefur áhrif á möguleika almennings til þátttöku. Álit Skipulagsstofnunar, sem byggir á matsskýrslu framkvæmdarinnar, er ekki hægt að kæra. Útgáfu framkvæmdaleyfis er hins vegar hægt að kæra til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Þeir sem geta kært verða að eiga lögvarða hagsmuni tengda framkvæmd og umhverfis- og hagsmunasamtök sem falla undir skilgreiningu laganna.<sup>8</sup>

Í næsta kafla er farið í gegnum lögin og þar skoðuð sérstaklega þau atriði sem snerta almenning og aðkomu hans að matsferlinu sem og þær breytingar sem gerðar voru á lögnum árið 2005.

## 2.3 Lög, reglugerð og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Tilgangur þessa kafla er að gefa yfirlit yfir lögfesta aðkomu og umsagnarrétt almennings í matsferlinu. Hann skýrir lagalegan tilgang, aðkomu almennings og hlutverk annarra hlutaðeigandi aðila svo sem framkvæmdaaðila.

### 2.3.1 Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Í þessum kafla er farið yfir lögbundna aðkomu og umsagnarrétt almennings í umhverfismatsferlinu. Náttúruverndarsamtök eru einnig talin til almennings. Getið er, þegar við á, um breytingarnar sem gerðar voru á lögnum árið 2005 vegna þess að í niðurstöðukafla ritgerðarinnar verður fjallað um sumar af þessum breytingum.

<sup>7</sup> Kjartan Bollason (2002), bls. 29

<sup>8</sup> Skipulags- og byggingalög, 5. gr.

Í 1. gr. um *markmið laganna* segir:

„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 viðkomandi framkvæmdar,

b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,

c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,

d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.“<sup>9</sup>

Í 3. gr. um *skilgreiningar* er almenningur ekki skilgreindur en umhverfisverndarsamtök, sem sett var inn við breytinguna 2005, eru skilgreind á eftirfarandi hátt:

„Umhverfisverndarsamtök: Samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.“<sup>10</sup>

Í 5. gr. um *matsskyldar framkvæmdir*, þegar fjallað er um framkvæmdir undanþegnar mati, segir varðandi almenning:

„Í slíkum tilvikum skal ráðherra kveða á um hvaða gögnum skuli safnað og umhverfisáhrif hennar og aðgang að þeim og kynna framkvæmdaaðila, leyfisveitendum og almenningi ástæður fyrir undanþágunni.“<sup>11</sup>

Í 6. gr. um *framkvæmdir sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum* segir varðandi almenning:

„Almenningi skal heimilt að tilkynna framkvæmd eða bera fram fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í 2. Viðauka til Skipulagsstofnunar og skal stofnunin þá leita upplýsinga um framkvæmdina hjá framkvæmdaaðila og leyfisveitanda og taka ákvörðun um hvort hún eigi undir grein þessa.“<sup>12</sup>

Í 8. gr. um *málsmeðferð vegna matskyldra framkvæmda* stendur varðandi aðkomu almennings:

„Framkvæmdaaðili skal kynna tillögu að matsáætlun umsagnaraðilum og almenningi og hafa samráð við Skipulagsstofnun.“<sup>13</sup>

Í 10. gr. um *athugun Skipulagsstofnunar og matsskýrslu* segir:

„Öllum er heimilt að gera athugasemdir við framlagða frummatsskýrslu.“<sup>14</sup>

10. gr. segir einnig til um hvernig brugðist er við umsögnum og athugasemdum sem berast vegna frummatsskýrslu:

---

<sup>9</sup> Lög um MÁU. 1. gr.

<sup>10</sup> Lög um MÁU. 3. gr.

<sup>11</sup> Lög um MÁU. 5. gr.

<sup>12</sup> Lög um MÁU. 6. gr.

<sup>13</sup> Lög um MÁU. 8. gr.

<sup>14</sup> Lög um MÁU. 10. gr.

„Skipulagsstofnun skal senda framkvæmdaaðila umsagnir og athugasemdir sem henni berast. Þegar umsagnir og athugasemdir hafa borist framkvæmdaaðila skal hann vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu. Í matsskýrslu skal framkvæmdaaðili gera grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra og senda hana síðan til Skipulagsstofnunar.“<sup>15</sup>

Í 11. gr. um *álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum*, sem sett var inn við breytinguna 2005, segir:

„Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það kynnt umhverfisráðherra, framkvæmdaaðila, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, svo og þeim sem gert hafa athugasemdir við frummatsskýrslu á kynningartíma. Almennur skal eiga greiðan aðgang að álit Skipulagsstofnunar og matsskýrslu og skal stofnunin auglýsa í dagblaði sem gefið er út á landsvísu að álit og matsskýrslan liggja fyrir.“<sup>16</sup>

Í 14. gr. um *málkot til ráðherra* segir, sem sett var inn við breytinguna 2005:

„Þeir einir geta skotið máli til ráðherra sem eiga lögvarða hagsmuni tengda fyrrgreindum ákvörðunum Skipulagsstofnunar í þeim tilgangi að fá þær felldar úr gildi eða þeim breytt. Umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi njóta sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að.“<sup>17</sup>

Í 20. gr. um *reglugerð og leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum* segir:

„Umhverfisráðherra segir í reglugerð, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, nánari ákvæði um framkvæmd laganna, þar með talið um:

[...]

c. samráðsferlið

[...]

e. aðgang almennings að gögnum.“<sup>18</sup>

### 2.3.1.1 Samantekt

- Markmið laganna segja að kynna eigi almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna.
- Hugtakið almenningur er ekki skilgreint í lögum um MÁU en umhverfisverndarsamtök eru skilgreind í lögum.
- Varðandi lögbundna aðkomu almennings að matsferlinu þá er hún tryggð á þrem stöðum í ferlinu þegar um matsskyldar framkvæmdir er að ræða.
- Framkvæmdaaðili sér um kynningu framkvæmdar í samstarfi við Skipulagsstofnun. Þeim umsögnum og athugasemdum sem berast vegna frummatsskýrslu verður framkvæmdaaðili svo að svara í endanlegri matsskýrslu framkvæmdarinnar.

---

<sup>15</sup> Lög um MÁU. 10. gr.

<sup>16</sup> Lög um MÁU. 11. gr.

<sup>17</sup> Lög um MÁU. 14. gr.

<sup>18</sup> Lög um MÁU. 20. gr.

- Álit Skipulagsstofnunar er ekki hægt að kæra. Hins vegar er hægt að kæra veitingu framkvæmdaleyfis. Þeir sem hafa málskotsrétt samkvæmt lögnum eru þeir sem hafa lögvarða hagsmuni og umhverfis- og hagsmunasamtök sem falla undir skilgreiningu laganna. Almennigur nýtur því málskotsréttar í gegnum umhverfis- og hagsmunasamtök, hafi þeir ekki lögvarða hagsmuni.

### 2.3.2 Reglugerð 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum

Líkt og í kaflanum á undan, verða dregin út atriði í reglugerðinni sem varða lögfesta aðkomu og umsagnarrétt almennings í matsferlinu. Ekki verður endurtekið það sem þegar hefur verið tekið fram í lögnum og er eins í reglugerðinni.

Hvað varðar aðkomu og umsagnarrétt almennings í matsferlinu þá er textinn í 1. og 3. gr. eins og í lögnum sem talin voru upp hér á undan. Líkt og í lögnum er hugtakið *almennigur* ekki skilgreint.

5. gr. lið d segir að *hlutverk Skipulagsstofnunar sé*:

„að stuðla að því að almennigur hafi aðgang að upplýsingum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.“<sup>19</sup>

Í 6. gr., fjórðu málsgrein, segir að:

„Framkvæmdaaðili skal vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu þar sem gerð er grein fyrir fram komnum athugasemdum og umsögnum og tekin afstaða til þeirra.“<sup>20</sup>

8. gr. segir varðandi *samráð og kynningu*:

„Framkvæmdaaðili skal hafa forgöngu um að kynna umsagnaraðilum og almenningi tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu í þeim tilgangi að fá fram ábendingar og athugasemdir.“<sup>21</sup>

Í 9. gr. um *matsskyldu framkvæmdar* segir varðandi hlutverk Skipulagsstofnunar:

„Skipulagsstofnun kynnir almenningi niðurstöðu sína með auglýsingu í dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan viku frá því að hún liggur fyrir.“<sup>22</sup>

Í 12. gr. um *kynningu ákvörðunar um matsskyldu* segir:

„Skipulagsstofnun kynnir almenningi niðurstöður sínar með auglýsingu í dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan viku frá því að ákvörðun um matsskyldu liggur fyrir. Niðurstaða Skipulagsstofnunar skal vera aðgengileg á heimasíðu stofnunarinnar.“<sup>23</sup>

13. gr. um *tillögu að matsáætlun* greinir frá hvað koma skal fram í því skjali. Er þar meðal annars, í lið 4:

<sup>19</sup> Reglugerð um MÁU. 5. gr.

<sup>20</sup> Reglugerð um MÁU. 6. gr.

<sup>21</sup> Reglugerð um MÁU. 8. gr.

<sup>22</sup> Reglugerð um MÁU. 9. gr.

<sup>23</sup> Reglugerð um MÁU. 12. gr.

„Upplýsingar um afstöðu þeirra aðila sem þegar hafa tjáð sig um framkvæmdina eða tillögu að matsáætlun.“<sup>24</sup>

14. gr. um kynningu og samráð við gerð tillögu að matsáætlun segir:

„Framkvæmdaaðili leitar samráðs eins snemma og kostur er. Framkvæmdaaðila ber að kynna umsagnaraðilum og almenningi tillögu að matsáætlun. Framkvæmdaaðili skal kynna tillöguna með auglýsingu sem vísi á veraldarvefinn og gefa almenningi kost á að lágmarki tveimur viku til að koma á framfæri athugasemdum við tillöguna. Framkvæmdaaðili getur auk þess kynnt tillöguna á almennum kynningarfundum eða opnu húsi.“<sup>25</sup>

Í 15. gr. varðandi ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun kemur fram:

„Koma skal fram að allir hafi rétt til að senda stofnuninni skriflegar athugasemdir um matsáætlunina innan tilgreinds tímafrests.“<sup>26</sup>

Í lok greinarinnar kemur svo fram að niðurstaða Skipulagsstofnunar verði að vera aðgengileg á heimasíðu stofnunarinnar.

Í 18. gr. sem fjallar um efni frummatsskýrslu, segir í 4. lið:

„Upplýsingar um kynningu, álitsumleitan og samráð sem staðið hefur verið að af hálfu framkvæmdaaðila við mat á umhverfisáhrifum og upplýsingar um afstöðu þeirra aðila sem hafa tjáð sig um framkvæmdina, matsáætlun eða frummatsskýrslu á vinnslustigi.“<sup>27</sup>

21. gr., sem fjallar um kynningu á frummatsskýrslu segir:

„Telji Skipulagsstofnun frummatsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun og ákvæði 18. gr. auglýsir stofnunin hina fyrirhugðu framkvæmd og frummatsskýrslu með auglýsingu í Lögbirtingablaði, dagblaði sem gefið er út á landsvísu, og eftir því sem við á, fjölmiðli sem ætla má að nái til þeirra sem búa nærri framkvæmdinni

Framkvæmdaaðili skal kynna almenningi framkvæmd og frummatsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun eftir að skýrslan hefur verið auglýst.“<sup>28</sup>

Í 21. gr. segir svo:

„Öllum er heimilt að gera athugasemdir við framlagða frummatsskýrslu.“<sup>29</sup>

Í 23. gr. um matsskýrslu framkvæmdaaðila segir:

„Í lok matsskýrslu skal framkvæmdaaðili gera grein fyrir fram komnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra og senda hana síðan til Skipulagsstofnunar til athugunar og álits.“<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Reglugerð um MÁU. 13. gr.

<sup>25</sup> Reglugerð um MÁU. 14. gr.

<sup>26</sup> Reglugerð um MÁU. 15. gr.

<sup>27</sup> Reglugerð um MÁU. 18. gr.

<sup>28</sup> Reglugerð um MÁU. 21. gr.

<sup>29</sup> Reglugerð um MÁU. 21. gr.

<sup>30</sup> Reglugerð um MÁU. 23. gr.

### 2.3.2.1 Samantekt

- Um hlutverk Skipulagsstofnunar segir að hún eigi að stuðla að aðgengi almennings að upplýsingum um mat á umhverfisáhrifum.
- Almenningi er tryggður aðgangur að matsferlinu.
- Framkvæmdaaðili sér um að kynna umsagnaraðilum og almenningi tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu og leitar samráðs eins og kostur er. Hann getur líka kynnt tillöguna á almennum kynningarfundum en þarf þess ekki.
- Í lok matsskýrslu á framkvæmdaaðili að gera grein fyrir fram komnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra.

### 2.3.3 Leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er orðum komið að þeim atriðum sem stofnunin telur að mikilvæg séu og lögin útskýra ekki sérstaklega. Í þessum kafla verða tekin út nokkur atriði sem varpa ljósi á viðfangsefni rannsóknarinnar sem síðan verða rædd frekar í umræðukaflanum.

Leiðbeiningarnar leggja mat á hlutverk og markmið umhverfismatsins. Í þeim stendur meðal annars „[að umhverfismatið er] ferli sem leiðir í ljós hugsanleg áhrif framkvæmda á umhverfið. Áhrif eru greind, vægi þeirra metið og lagt til hvernig brugðist skuli við þeim.“<sup>31</sup>

Þær segja einnig um til hvers hægt er að nota umhverfismatið:

- „[Koma] í veg fyrir óþarfa rask og gert kleift að bregðast við fyrirsjáanlegum skaða strax á hönnunarstigi framkvæmda.
- [Koma] í veg fyrir veruleg, óafturkræf umhverfisáhrif af völdum framkvæmda.  
[...]
- Aukið líkur á að þeir aðilar sem málið varða verði ásáttir um útfærslu framkvæmdar.
- Stuðlað að aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku um framkvæmdir sem hafa áhrif á umhverfið.
- Stuðlað að því að neikvæð umhverfisáhrif þeirra framkvæmda sem ráðist er í haldist í lágmarki.“<sup>32</sup>

Um athugasemdir í matsferlinu segja leiðbeiningarnar:

„Athugasemdir: Skriflegar athugasemdir almennings, félagasamtaka, fyrirtækja eða stofnana sem ekki eru umsagnaraðilar og lagðar eru fram til Skipulagsstofnunar á formlegan hátt á kynningartíma tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu.“<sup>33</sup>

Einnig eftirfarandi varðandi frummatsskýrslu:

„Athugasemdir: Öllum er heimilt að gera athugasemdir við frummatsskýrslu, þ.m.t. almenningi, félagasamtökum, fyrirtækjum og stofnunum. Athugasemdir þurfa að vera skriflegar og berast

<sup>31</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 6-7

<sup>32</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 7

<sup>33</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 52



Skipulagsstofnun með bréfi, símbréfi eða tölvupósti innan auglýsts kynningartíma frummatsskýrslu. Athugasemdir geta verið hvers kyns upplýsingar eða sjónarmið um framkvæmd eða áhrif framkvæmdar. Eins og með umsagnir þá eru athugasemdir sem berast á kynningartíma hluti þeirra gagna sem Skipulagsstofnun tekur afstöðu til þegar álit er gefið um mat á umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun sendir athugasemdir til framkvæmdaaðila. Ef tilefni er til getur Skipulagsstofnun dregið fram tiltekin atriði í athugasemdum og bent framkvæmdaaðila á mikilvægi þess að tekið sé á þeim í matsskýrslu.<sup>34</sup>

Í fimmta og síðasta kafla leiðbeininganna eru svo taldir upp helstu aðilar sem koma að ferli MÁU og fjallað um hlutverk þeirra. Þar er meðal annars fjallað um aðkomu almennings og félagasamtaka<sup>35</sup>. Um hlutverk þeirra aðila sem rætt var við í þessari rannsókn, svo sem sveitarstjórnarmenn og ráðgjafa, segja leiðbeiningarnar:

Framkvæmdaaðili: Hann ber ábyrgð á umhverfismatinu, ferlinu öllu og framkvæmd rannsókna því tengdu. Matið getur verið gert af honum sjálfum eða ráðgjöfum sem fá greitt af framkvæmdaaðilanum fyrir það. Framkvæmdaaðili verður að vinna úr umsögnum og athugasemdum sem borist hafa vegna umhverfismatsins.<sup>36</sup>

Skipulagsstofnun „annast framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og heldur utan um matsferlið og timaramma þess á öllum stigum.“<sup>37</sup>

Sveitarstjórnir: Hlutverk þeirra er meðal annars að „veita framkvæmda- og byggingaleyfi.“<sup>38</sup>

Almenningur og félagasamtök: „Matsferlinu er meðal annars ætlað að tryggja möguleika almennings á því að taka þátt í undirbúningi og gera athugasemdir við umfjöllun um framkvæmdir. [...] Auk þess að leiða til aukinnar sáttar um framkvæmd getur markvisst samráð við almenning frá upphafi matsferlis verið til mikilla hagsbóta fyrir framkvæmdaaðila. [...] Almenningi gefst tækifæri til að gera formlegar athugasemdir við framkvæmd þegar tillaga að matsáætlun er til umfjöllunar hjá Skipulagsstofnun.“<sup>39</sup>

Einstaklingar með lögvarða hagsmuni (svo sem landeigendur, nágrannar og veiðiréttarhafar) geta haft meiri áhrif á matsferlið en þeir sem ekki hafa lögvarða hagsmun.<sup>40</sup>

Ráðgjafar: Aðkoma hans er háð því að framkvæmdaaðilinn fái hann til verksins.<sup>41</sup>

### 2.3.3.1 Samantekt

- Markmið umhverfismatsferlisins er að leiða í ljós hugsanleg umhverfisáhrif framkvæmda og kynna þau fyrir almenningi. Umhverfismatið stuðlar að samvinnu aðila sem hafa hagsmuna að gæta vegnar matsskyldrar framkvæmdar.

<sup>34</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 40-41

<sup>35</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 5.

<sup>36</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 47

<sup>37</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 47

<sup>38</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 48

<sup>39</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 48-49

<sup>40</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 49

<sup>41</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 49

- Tilgangur matsins er að
  - koma í veg fyrir óþarfa rask og það gerir kleift að bregðast við því strax á hönnunarstigi framkvæmdar,
  - auka sátt um framkvæmdir,
  - stuðla að aukinni þátttöku almenningssins í ákvarðanatöku um framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið,
  - stuðla að því að halda neikvæðum umhverfisáhrifum í lágmarki.
- Um athugasemdir segja leiðbeiningarnar að þær verði að vera lagðar fram til Skipulagsstofnunar á formlegan hátt á kynningartíma, tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu. Öllum er heimilt að senda þær inn á þessum tímapunktum. Þær þurfa að vera skriflegar og innihald þeirra getur verið hvers kyns upplýsingar eða sjónarmið um framkvæmdina eða áhrif hennar.
- Í umfjöllun um hlutverk helstu aðila sem að matsferlinu koma segir:
  - Framkvæmdaaðili ber ábyrgð á umhverfismatinu.
  - Skipulagsstofnun stendur vörð um að lögum um mat á umhverfisáhrifum sé fylgt.
  - Sveitarstjórnir veita framkvæmda- og byggingarleyfi fyrir framkvæmdum.
  - Samráð við almenning leiðir til aukinnar sáttar um framkvæmdir auk þess sem það getur verið til mikilla hagsbóta fyrir framkvæmdaaðila.
  - Ráðgjafar koma að ferlinu fá framkvæmdaaðilar þá til verksins.

### 2.3.4 Árósasamningurinn

Í bókinni *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið* eftir Aðalheiði Jóhannsdóttur og Eirík Tómasson er fjallað um Árósasamninginn og „ýmis atriði sem varða endurskoðun tiltekinna ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið komi þær til framkvæmda með sérstakri áherslu á þau ákvæði Árósasamningsins sem varða þessi atriði.“<sup>42</sup> Farið er meðal annars í gegnum reglur er varða aðild, lögfestingu sérstakra kærueimilda og skýrslu nefndar um Árósasamninginn.

Niðurstaða bókarinnar er að „íslenskir dómstólar viðurkenna ekki aðildarrétt einstaklinga eða félagasamtaka sem starfa að umhverfismálum nema að uppfylltum hefðbundnum skilyrðum laga, þ.e. viðkomandi verða að eiga lögvarða hagsmuni nema að ákvæði laga standi til annars.“<sup>43</sup> Nær ómögulegt hefur reynst fyrir almenning, nema með nokkrum undantekningum þó, að „fá ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið endurskoðaðar.“<sup>44</sup> Breyttar áherslur í alþjóðlegum umhverfisrétti hafa haft áhrif hér í gegnum EES-samninginn án sérstaks tillits til Árósasamningsins. Kærueimildir skilgreindra hópa (sjá kaflann um lög um mat á umhverfisáhrifum til nánari skýringar) hafa verið lögfestar. „Þó kunna þau lögbundnu skilyrði sem samtökin þurfa að uppfylla að orka tvímælis ef miðað er við markmið Árósasamningsins en lögskýringargögn eru fáorð um þau.“<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

<sup>43</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

<sup>44</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

<sup>45</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

Við fullgildingu Árósasamningsins þyrfti að gera miklar breytingar á íslenskri löggjöf. Eitt af vandamálunum sem upp gætu komið er að ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið og falla undir gildissvið samningsins heyra undir margar mismunandi opinberar stofnanir og ráðuneyti.<sup>46</sup>

Að lokum er svo komið inn á það að Árósasamningurinn er lifandi samningur sem er í stöðugri endurskoðun. Einn af þáttum hans er að „[e]instaklingar hafa heimild til að óska úrlausnar nefndar á tilteknum málum, en niðurstöður eru til leiðbeiningar.“<sup>47</sup> Höfundar segja svo að lokum:

„Það úrræði er í eðli sínu jákvætt að almenningur eða félagasamtök sem starfa á sviði umhverfismála eigi þess kost að fá ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið endurskoðaðar af æðra stjórnvaldi og dómstólum. Það stuðlar að aukinni umhverfisvernd í samræmi við lög, eykur réttmæti og almenna sátt um þær ákvarðanir sem teknar eru. Sama á við um úrræði sem gera almenningi og fyrrgreindum félagasamtökum kleift að bregðast við aðgerðaleyzi stjórnvalda eða lögaðila.“<sup>48</sup>

Þetta atriði yrði almenningi á Íslandi til hagsbóta.

Ríkisstjórn Íslands, sem sett var í embætti 1. febrúar 2009<sup>49</sup>, ákvað að frumkvæði Kolbrúnar Halldórsdóttur, þáverandi umhverfisráðherra, að fullgilda samninginn samkvæmt fréttum í febrúar á þessu ári.<sup>50</sup> Engar heimildir fundust um að búið væri að fullgilda samninginn þegar vefur Stjórnartíðinda<sup>51</sup> var skoðaður og upplýsingarnar sem fundust á alþjóðlegum vef Árósasamningsins segja að Ísland hafi einungis skrifað undir samninginn en ekki fullgilt hann.<sup>52</sup>

Fjallað verður frekar um möguleikana sem felast í Árósasamningnum í niðurstöðukafla rannsóknarinnar síðar í ritgerðinni.

---

<sup>46</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

<sup>47</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 86

<sup>48</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl. (2008), bls. 87

<sup>49</sup> Stjórnarráð

<sup>50</sup> Kolbrún Halldórsdóttir (2009)

<sup>51</sup> Stjórnartíðindi C deild

<sup>52</sup> Árósasamningurinn

### 3. FRÆÐILEGT YFIRLIT

Fræðasviðið sem unnið er með í þessari ritgerð er mjög þverfaglegt og þau fræðilegu rit og greinar sem greint verður frá í þessum kafla bera mjög keim af því. Síðustu áratuginu hefur töluvert verið ritað um efni tengd því sem hér er um fjallað, en ekkert þó með þeim hætti sem gert er í þessari rannsókn. Það að skoða ýmis sjónarhorn á þátttöku almennings með því að greina viðhorf hlutaðeigandi aðila gagnvart ferlinu hefur, að höfundi vitandi, ekki verið rannsakað áður með þeim hætti sem gert var í þeirri rannsókn sem hér er til umfjöllunar. Það fundust að minnsta kosti engar rannsóknir nákvæmlega á því fræðasviði en eins og fram mun koma voru nokkrar sem ekki eru mjög fjarri því.

#### 3.1 Aðferð

Við leit að fræðigreinum var stuðst við [www.hvar.is](http://www.hvar.is), sem er landsaðgangur að rafrænum gagnasöfnum og tímaritum og er endurgjaldslaus hjá notendum á Íslandi. Niðurstöðurnar sem fengust komu að mestu úr gagnasöfnunum ISI Web of Science og Science Direct sem innihalda tilvísanir í greinar, bækur, kort, ráðstefnuskjöl, skýrslur og lokaritgerðir á mjög mörgum fræða- og vísindasviðum. Til þess að ganga úr skugga um að upplýsinga væri aflað úr öllum þeim fræðasviðum sem gætu komið til greina varðandi viðfangsefni þessarar rannsóknar var leitað í öllu gagnasafni [www.hvar.is](http://www.hvar.is). Auk þess var leitað í gagnagrunninum [www.gegnir.is](http://www.gegnir.is) að íslensku efni. Einnig var rætt við sérfræðinga, til dæmis lögfræðing, um heimildir sem snerta viðfangsefni ritgerðarinnar. Að síðustu var almenn leit á veraldarvefnum notuð, sem kom þó að litlu gagni, þar sem erfitt getur verið að flokka frá hluti sem í vefleitum birtast en eiga ekki við það sem leitað er að.

Val á því efni sem greint verður frá hér á eftir einskorðast við nokkur atriði. Það fyrsta er að allir titlar og útdrættir greinanna voru lesnir sem í leitirnar komu. Ógrynni af greinum komu í leitirnar, enda ná leitarorðin yfir mjög mörg fræðasvið en þær greinar sem ekki vörðuðu viðfangsefnið voru teknar út. Greinar sem eru birtar fyrir 1999 voru heldur ekki skoðaðar. Reynt var að takmarka leitina við lönd sem Ísland ber sig helst saman við og fundust heimildir sem greint verður hér á eftir frá Danmörku, Svíþjóð, Noregi, Bretlandi og Bandaríkjunum.

Nokkuð af vísindalegu efni er til sem ritað hefur verið um Ísland og þátttöku almennings á hinum ýmsu skipulagsstigum hér á landi. Um meistararitgerðir er að ræða, fimm frá Háskóla Íslands og eina frá Háskólanum í Lundi í Svíþjóð.

Uppsetning kaflans er á þá leið að fyrst eru heimildirnar settar fram í töflum. Fyrst er greint frá sex íslenskum meistararitgerðum. Þar á eftir eru tvær bækur kynntar til sögunnar og í síðustu töflunni er gefið yfirlit yfir erlendu fræðigreinarnar sem fundust. Að þessu loknu er fjallað um efni rannsókna eftir því hvar það fellur að efni og rannsóknarspurningum ritgerðarinnar.

## 3.2 Niðurstöður

Tafla 1. Íslenska fræðasviðið

Höfundur	Ár	Titill	Efnistöð	Skóli	Deild
Elín Berglind Viktorsdóttir	2001	Þátttaka heimamanna í skipulagsáætlanagerð-Ferðamál og útivist í Dalabyggð og Saurbæjarhreppi	Þátttaka heimamanna, ferðapjónusta, skipulagsáætlanagerð, fámenn byggðalög, Dalabyggð, Saurbæjarhreppur	Háskóli Íslands	Jarð- og landfræðiskor
Kristín L. Árnadóttir	2002	Participation in the Environmental impact assessment process. Analysis of two case studies from the energy sector in Iceland	Public participation, participation between different actors, external stakeholders, driving forces to increase participation. The cases taken were Sultartangalína 3 and Norðlingaölduveita	Lunds Universitet	LUMES - Lund University International Master's Programme in Environmental Studies and Sustainability - Science Masters Thesis
Kjartan Bollason	2002	Hagnýt notkun staðbundinnar þekkingar í mati á umhverfisáhrifum	Staðbundin þekking, hvernig hún nýtist í mati á umhverfisáhrifum og hvort hún bæti einhverju við þá rannsóknarvinnu sem gerð er við gerð umhverfismats, eigindleg rannsókn að hluta (samantekt höfundar, ÓÖ)	Háskóli Íslands	Mann- og þjóðfræðiskor
Óli Halldórsson	2002	Ákvarðanatöku um vernd og nýtingu náttúrunnar í íslenskri stjórnsýslu	Ákvarðanatöku um vernd og nýtingu náttúrunnar, íslensk stjórnsýsla, mat á umhverfisáhrifum (samantekt höfundar, ÓÖ)	Háskóli Íslands	Heimspækiskor
Elín Vignisdóttir	2003	Mat umhverfisáhrifum: Kárahnjúkavirkjun í ljósi kenninga um net misleitra gerenda	Mat umhverfisáhrifum, Kárahnjúkavirkjun, kenningin um net misleitra gerenda, gerendur, túlkun, verndun, nýting.	Háskóli Íslands	Jarð- og landfræðiskor
Arnheiður Hjörleifsdóttir	2003	Með í ráðum? Þátttaka almennings í ákvarðanatöku í umhverfismálum	Þátttaka almennings, samráð, kynningarfundir, mat á umhverfisáhrifum	Háskóli Íslands	Jarð- og landfræðiskor

Erlendum heimildum á fræðasviði ritgerðarinnar er skipt í tvennt. Í fyrri hópnum eru tvær fræðibækur um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Tafla 2. Fræðibækur

Höfundar	Titill	Ár	Innihald
Lawrence, David P.  Útg. Routledge. Taylor & Francis Group, London & New York	Environmental Impact assessment; Practical Solutions to Recurrent Problems	2003	How to make EIAs more democratic and practical
Glasson, J., Therivel, Riki og Chadwick, Andrew  Útg. John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey	Introduction to Environmental Impact Assessment	2005	Inngangs kennslubók í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, kennd í samsvarandi áfanga við HÍ.

Erlendar fræðigreinar og ritgerðir eru í seinni hópi erlends fræðiefnis sem skoðað var fyrir þessa ritgerð.

Tafla 3. Erlendar fræðigreinar

Höfundur	Tímarit/ Heimild	Land	Titill	Efnisorð	Innihald/Tegund rannsóknar
Hartley 2005	Environmental Impact Assessment Review	England	Public participation in environmental impact assessment - implementing the Aarhus Convention	Public participation; Aarhus Convention; Environmental impact assessment; Practice evaluation criteria	Áhrif lögleiðingar Árórsamningsins á enska löggjöf
Irvin o.fl. 2004	Public Administration Review	Bandaríkin	Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?	Public Participation; Deliberative Democracy; Policy	Yfirlitsgrein. Er þátttaka almennings í opinberu ákvarðanaferli þess virði?
Lidskog o.fl. 2007	Space and Politics	Svíþjóð	Representation, Participation or Deliberation? Democratic Responses to the Environmental Challenge	Environmental protection; Democracy; Justice; Environmental Policy; Decision making; Political systems	Tilviksrannsókn er notuð til að fjalla um ákvarðanatöku um náttúruvernd með hjálp umhverfismats

Scott o.fl. MSc ritgerð 2003	Roskilde University – Tek-Sam	Danmörk	Public participation in Environmental Impact Assessment (EIA)	Public Participation; Purpose	Samanburðarrann sókn á þátttöku almenningis í MÁU í 3 ríkjum og fræðilegt yfirlit.
Höfundur	Tímarit/ Heimild	Land	Titill	Efnisorð	Innihald/Tegun d rannsóknar
Soneryd PhD-ritgerð 2002	Örebro University – Studies in Sociology	Svíþjóð	Environmental Conflicts and Deliberative Solutions	Public participation, public involvement, EIA, Environmental Impact Assessment, environmental conflict, deliberative democracy, airport noise, airport development, planning risk	Eigindleg rannsókn. 4 ritrýndar greinar auk samantektar á heildarniðurstöðu m rannsóknar.
Tennøy o.fl. 2006	Impact Assessment and Project Appraisal	Noregur	Uncertainty in environmental impact assessment prediction: the need for better communication and more transparency	Environmental impact assessment, environmental impact statement, prediction, uncertainty, deviation, communication, transparency, transport, air pollution, geohydrological effects.	Rannsókn á óáreiðanleika umhverfismats út frá 22 dæmum í Noregi.

Elin Berglind Viktorsdóttir<sup>53</sup> og Lawrence<sup>54</sup> fjalla bæði um mikilvægi þátttöku almenningis í ferli mats á umhverfisáhrifum og Hartley o.fl. bæta við að ef ekki sé leitað eftir þátttöku almenningis í matsferlinu sé ekki verið að gera umhverfismat.<sup>55</sup> Irvin o.fl. taka undir þessa skoðun en bæta við að þátttaka almenningis henti ekki alltaf því tími séu peningar.<sup>56</sup> Umfjöllunin í greininni er um ákvarðanatöku almennt hjá hinu opinbera. Elín Berglind Viktorsdóttir kemur einnig inn á það atriði að ef almenningur taki ekki þátt sé hætt á því að aðrir hagsmunir en þeirra eigin verði teknir fram yfir. Með þátttökunni aukist svo líka skilningur þeirra sem taka þátt í ferlinu á viðfangsefninu sem komi alltaf til góða.<sup>57</sup>

Á sama tíma og fjallað er um mikilvægi þátttökunnar horfast menn í augu við þann vanda að ekki eru nægilega margir sem láta sig mat á umhverfisáhrifum varða og taka ekki þátt í því. Í ritgerðum Kjartans Bollasonar, Elínar Berglindar Viktorsdóttur og Kristínar L. Árnadóttur er komið með lausnir á því hvernig auka má þátttökuna byggðar á íslenskum aðstæðum. Kjartan kemur með það innlegg að með því að nota staðbundna þekkingu í umhverfismatsferlinu meira myndi það auka virkni í þátttöku almenningis í matsferlinu, hvort

<sup>53</sup> Elín Berglind Viktorsdóttir (2001), bls. 65

<sup>54</sup> Lawrence (2003), bls. 308

<sup>55</sup> Hartley o.fl. (2005), bls. 319-320

<sup>56</sup> Irvin o.fl. (2004), bls. 63

<sup>57</sup> Elín Berglind Viktorsdóttir (2001), bls. 65

sem hún er bundin við heimamenn eða aðra sem búa yfir sérþekkingu á ákveðnum svæðum.<sup>58</sup> Soneryd kemst að sömu niðurstöðu, það er að með því að ýta undir staðbundna þekkingu heimamanna megi auka virkni þeirra.<sup>59</sup> Staðbundin þekking bæti umhverfismatið, almenningur sæi að þetta væri tæki fyrir hann sem um leið myndi hvetja hann til aukinnar þátttöku. Slík þekking geti gefið „veigamikla innsýn inn í gildismat og hagsmuni tengda ákveðnu svæði. Þannig megi fá fram afstöðu til verndargildis svæðis og einnig til skynsamlegrar nýtingar svæðis. Staðbundin þekking ætti því á þennan hátt að auka almennt skilvirkni matsferlisins.“<sup>60</sup> Auk þess kemst Elín að þeirri niðurstöðu að „[u]pplifun heimamanna á sínu nánasta umhverfi gefur svæðinu dýpri merkingu sem vert er að hafa í huga.“<sup>61</sup> Glasson o.fl. bæta við að staðbundin þekking sé oft meiri á nánasta umhverfi framkvæmdasvæða en sérfræðinganna. Einnig að framlag almennings sé oft óvísindalegt (non-scientific) en matsferlið hafi oft of vísindalega slagsíðu.<sup>62</sup> Við þetta er að bæta að því betri sem samkiptin eru milli skipuleggjenda og almennings, því meiri eru líkurnar á að fólk fái aukinn áhuga á skipulagsmálum og taki meira þátt í framtíðinni.<sup>63</sup> Kristín L. Árnadóttir kom fram með þrjú atriði sem niðurstöður hennar benda til að geti aukið þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum. Fyrsta atriðið er hvenær samráð á sér stað. Því fyrr sem samráðið á sér stað því líklegra er að samhljómur verði um framkvæmdina. Annað atriðið er hvernig lagaramminn stuðlar að þátttöku almennings í ferlinu. Niðurstöður Kristínar benda meðal annars til þess að lagaumhverfið á Íslandi sé ekki nógu nákvæmt varðandi kröfur um þátttöku almennings í umhverfismatsferlinu. Framkvæmdaaðilinn fái ekki nógu mikla leiðsögn varðandi umfang og aðferðir við þátttöku almennings heldur sé honum það í sjálfsvald sett með með litlum leiðbeiningum í lögnum og reglugerðinni. Þriðja atriðið sem Kristín bendir á er að vilji framkvæmdaaðilans til að stuðla að þátttöku almennings verði að vera fyrir hendi.<sup>64</sup> Eins og kemur fram fyrir í þessari ritgerð, í yfirlitinu yfir lög um MÁU og reglugerð sömu laga, hefur framkvæmdaaðilinn nokkuð frjálssar hendur varðandi þátttöku almennings í matsferlinu. Varðandi atriði til að auka þátttöku almennings segir Scott að hætta þurfi með einhliða mötun upplýsinga í ferlinu frá opinberum aðilum / ráðgjöfum til almennings. Tvíhliða samskipti verði að vera milli hlutaðeigandi aðila til þess að fá fleiri til þess að taka þátt. Við þetta er að bæta nokkrum atriðum, sem Hartley o.fl. fjalla um í sinni grein, um hindranir sem dregið geta úr áhuga á að taka þátt í matsferlinu.

- „Lítill þekking almennings á skipulagsmálum (poor public knowledge of planning)
- Lélegt streymi upplýsinga (poor provision of information).
- Lélegt aðgengi að lagaaðstoð (poor access to legal advice).
- Engin áhrif af þátttöku í matsferlinu (failure to influence the decision-making process).
- Ófullkominn lagarammi (regulatory constraints).“<sup>65</sup>

Ekki er nóg að auka þátttökuna heldur verður að vera forsenda fyrir henni. Forsendan felst í því að almenningur sé upplýstur um málefnið sem snerta þeirra eigin hagsmuni í umhverfi

<sup>58</sup> Kjartan Bollason (2002), bls. 83

<sup>59</sup> Soneryd (2002), bls. 63

<sup>60</sup> Kjartan Bollason (2002), bls. 83

<sup>61</sup> Elín Berglind Víktorsdóttir (2001), bls. 68

<sup>62</sup> Glasson o.fl. (2005), bls. 328

<sup>63</sup> Elín Berglind Víktorsdóttir (2001), bls. 30

<sup>64</sup> Kristín L. Árnadóttir (2002), bls. 40

<sup>65</sup> Hartley o.fl. (2005), bls. 333



þeirra að mati Elínar Berglindar Viktorsdóttur.<sup>66</sup> Tvíhliða aðgengi að upplýsingum er nauðsynlegt eins og Hartley o.fl. fjalla um og getið var áður. Elín Vignisdóttir tekur undir þetta og segir: „Markmið matsins er fyrst og fremst að taka upplýsta ákvörðun. Það er að segja, að áður en leyfi sé gefið fyrir framkvæmdinni liggi fyrir upplýsingar um hvaða áhrif hún hafi á nánasta umhverfi sitt.“<sup>67</sup>

Eftir að hafa rætt um forsendur fyrir þátttöku almennings er rétt að líta á tilgang hennar. Arnheiður Hjörleifsdóttir segir í ritgerð sinni að tilgangur þátttökunnar sé kynning og fræðsla, að almenningur taki þátt í matsferlinu sem um leið skapi traust og sátt varðandi framkvæmdir.<sup>68</sup> Óli Halldórsson fjallar um tilgang matsins sjálfs, og rannsókn hans sýnir að „[m]atið virðist frekar verið notað til að ná sem ásættanlegastrí niðurstöðu með málamiðlun ásamt því sem ferlinu hafi verið beitt til að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda sem þegar hefur verið ákveðið að fara í á öðrum vettvangi“<sup>69</sup>, pólitískum vettvangi. Elín Vignisdóttir tekur undir þetta, þegar fjallað er um áhrif athugasemda í matsferlinu, og segir að rannsóknin sín hafi sýnt fram á að það sé nauðsynlegt að leggja áherslu á að umhverfismat er ekki tæki til að taka ákvarðanir.<sup>70</sup> Hún bætir svo við að „[á]kvarðanir um framkvæmdir, sérstaklega stórar framkvæmdir, eru og verða alltaf pólitískar. Ef litið er framhjá því, eins og mönnum hefur verið tamt, er einfaldlega verið að klæða pólitískar ákvarðanir í hlutlausan búning.“<sup>71</sup> Lawrence kemst að sömu niðurstöðu.<sup>72</sup> Óli Halldórsson bætir við:

„Sú tilgáta verður nú kynnt hér að mati á umhverfisáhrifum hafi eftir allt ekki verið beitt að ráði sem tæki til að taka ákvörðun um það hvort fara eigi í framkvæmdir eða ekki. Svo virðist nefnilega sem mat á umhverfisáhrifum hafi fremur verið hugsað sem tæki til að miðla málum og/eða stuðla að umhverfsvænni framkvæmdum en tæki til að segja af eða á um það hvaða framkvæmdir eigi að fara í og hverjar ekki.“<sup>73</sup>

Um tilgang matsins bætir Óli svo við:

„Þó verður sá möguleiki að framkvæmd geti verið talin hafa umtalsverð umhverfisáhrif og þar með lagst gegn henni, samt sem áður að teljast einn megindrifkraftur matsins. Sá möguleiki að framkvæmd verði hafnað ef hún hefur of mikið umhverfisskott í för með sér er eiginlega forsenda þess að matið virki sem skyldi á sama hátt og refsingin er ein af forsendum virks dómskerfis.“<sup>74</sup>

Scott hefur við þetta að bæta að þátttaka almennings virtist hafa takmörkuð áhrif á niðurstöður skoðaðra umhverfismata.<sup>75</sup> Þar við bætist að niðurstaða Soneryd er sú að ekki sé sama hver taki þátt. Þeir sem hafi meira félagslegt, fjárhagslegt eða pólitískt vægi hafi

<sup>66</sup> Elín Berglind Viktorsdóttir (2001), bls. 68

<sup>67</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 78

<sup>68</sup> Arnheiður Hjörleifsdóttir (2003), bls. 74

<sup>69</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 104

<sup>70</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>71</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>72</sup> Lawrence (2003), bls. 105

<sup>73</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 96

<sup>74</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 97

<sup>75</sup> Scott o.fl. (2003), bls. 4

meiri áhrif en aðrir.<sup>76</sup> Tvö atriði í viðbót verða að koma hér fram. Það eru annars vegar vangaveltur Elínar Vignisdóttur um tilgang aðkomu almennings að því að straumlínulaga eða stöðva framkvæmdir. Hún komst að því að náttúruverndarsinnar vilja geta stöðvað framkvæmdir með þátttöku í matsferlinu en ráðgjafar og fleiri tala um straumlínulögun. Síðara atriðið er niðurstaða Tennøy o.fl. Hún er sú að þeir sem taki ákvarðanir um framkvæmdir og aðrir hlutaðeigandi aðilar viti oft á tíðum ekki af óáreiðanleika umhverfismatsins. Aðgangur að upplýsingum sem liggja til grundvallar niðurstaðna sé takmarkaður og á meðan svona mikil óvissa ríki um niðurstöður umhverfismata (og það er rökstutt með sannprófunum (auditing) á 22 umhverfismötum í Noregi) séu ákvarðanir um framkvæmdirnar ekki alltaf á rökum reistar. Bæta mætti vitund þeirra sem taka ákvarðanirnar með umræðu um óvissuþættina sem fælust í vísindunum.<sup>77</sup>

Athugasemdir eru það tæki sem tiltekið er í lögum um MÁU á Íslandi sem almenningur getur notað til þátttöku í matsferlinu. Lidskog o.fl. koma inn á þetta út frá því að oft á tíðum sé almenningur ekki í stakk búinn til þess að taka þátt vegna þess hversu flókin umhverfismál eru. Þetta sé svo aftur nátengt vægi vísindanna í umhverfismatinu.<sup>78</sup> Elín Vignisdóttir tekur undir þetta og segir:

„[j]afnvel í fræðunum [hefur] það sjónarmið komið fram að matið sé „hlutlaust“ tæki til að taka umhverfisáhrif með í reikninginn við ákvarðanatöku. Það eru einkum sérfræðingar – bæði verkfræðingar og náttúrufræðingar – sem hafa þessa sýn á matið, hvoru megin borðsins sem þeir sitja. Þetta tengist að öllum líkindum vísindalegum bakgrunni þeirra, sem byggir á hugmyndinni um hlutlægni vísinda, sem best sé tryggð með því að mæla og safna „gögnum“ og draga af þeim ályktanir. Við slíka áherslu á „vísindahlið“ matsins er dregið verulega úr þætti „listarinnar“, sem leiðir til þess að önnur rök en „vísindaleg“ eru ekki tekin góð og gild. Svipaðrar afstöðu gætir stundum hjá stjórnámálamönnum og í slíkri stöðu er ekki hægt annað en að spyrja, hvort þeir séu að firra sig ábyrgð? Sumir stjórnámálamenn sjá umhverfismatið sem tæki til að taka ákvarðanir fyrir þá.“<sup>79</sup>

Elín bætir við: „Rannsóknin hefur sýnt fram á að það sé nauðsynlegt að leggja áherslu á að umhverfismat er ekki tæki til að taka ákvarðanir.“<sup>80</sup>

Umfjöllun um áhrif þátttöku almennings á ferli MÁU er nátengt næsta umfjöllunarefni þessa yfirlits, lýðræðinu. Lidskog o.fl. segja að þegar fulltrúalýðræðið sé við lýði í löndum þá sé samkeppni um atkvæði almennings mjög mikil sem þýði að á sama tíma sé mjög erfitt fyrir stjórnámálamenn að takast á við ákvarðanir um umdeildar framkvæmdir sem áhrif hafi á náttúruna. Til þess að sporna við þessu þurfi að efla stofnanir til þess að auka lýðræðið í ákvarðanaferlinu þegar komi að umhverfismálum.<sup>81</sup> Annað atriði sem líka þurfi að laga sé að setja fram vísindalegar niðurstöður rannsókna á máli sem almenningur skilji, hann hafi oft lítinn skilning á vísindunum, en skilningurinn sé alltaf að aukast með hækkandi hlutfalli menntaðra einstaklinga. Staða vísindamannanna sé því að breytast með þessari auknu þekkingu og því fari trúin á þá minnkandi, þ.e. trúin á að vísindamennirnir viti alltaf betur en

<sup>76</sup> Soneryd (2002), bls. 63

<sup>77</sup> Tennøy o.fl. (2006), bls. 54

<sup>78</sup> Lidskog o.fl. (2007), bls. 87

<sup>79</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>80</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>81</sup> Lidskog o.fl. (2007), bls. 76

aðrir hvað er rétt og best fyrir heildina.<sup>82</sup> Lawrence fjallar um þegar almenningi finnst hann máttvana gagnvart ákvarðanatöku sem hefur bein áhrif á líf hans og sér lítinn tilgang í þátttöku, vegna mismunandi sterkrar stöðu hlutaðeigandi aðila. Hann hafi hvort sem er svo lítill áhrif. Á meðan almenningur fái ekki að taka þátt í ákvarðanatökunni sé ekki um lýðræðislegt ferli að ræða. Til þess að svo yrði þyrfti vald ákvarðana að vera hjá fólkinu með beinni ákvarðanatöku. Skilgreina þurfi almenning vel og hlutverk hans í ferlinu með skýrum hætti. Síðast en ekki síst ræðir Lawrence svo um að eyða verði mismunandi vægi valds milli hlutaðeigandi aðila í ferlinu.<sup>83</sup> Soneryd tekur undir þetta og segir énnan mismun draga úr þátttöku almennings því þegar framkvæmdaaðilinn borgi fyrir umhverfismatið minnki tiltrú almennings á það.<sup>84</sup> Soneryd bætir við að breyta þurfi aðkomu almennings að matsferlinu úr því að gefa álit í það að taka ákvarðanir.<sup>85</sup>

Um Árósasamninginn er fjallað í kaflanum um lögin. Viðbót við hann er greinin eftir Hartley o.fl. um vangaveltur um gildi Árósasamningsins varðandi þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum í Bretlandi. Niðurstaða Hartley er að samningurinn myndi breyta miklu hvað aðkomu almennings varðaði í umhverfismatsferlinu.<sup>86</sup> Þetta er í samræmi við það sem Aðalheiður o.fl. sögðu í kaflanum um Árósasamninginn hér á undan.

### 3.3 Samantekt

Þátttaka almennings er mikilvæg og ef hann tekur ekki þátt þá er hætta á því að hagnun hans komi ekki fram og þar af leiðandi ekki hægt að taka tillit til þeirra. Því þarf að auka áhuga fólks á því að taka þátt, meðal annars með því að sýna að staðbundin þekking bætir umhverfismatið sem um leið hvetur almenning til frekari þátttöku. Til þess hins vegar að fá fólk til að taka þátt í matsferlinu þarf það að uppfylla nokkur skilyrði. Eitt þeirra er að lagaumhverfi umhverfismatsins sé nógu nákvæmt varðandi kröfur um tilhögun þátttöku almennings í því og sú er ekki raunin á Íslandi. Almenningur er heldur ekki nægilega upplýstur um þau mál sem snerta umhverfi hans né tilgang þátttökunnar. Ákvarðanir varðandi framkvæmdir eru pólitískar og umhverfismatið er ekki hugsað sem tæki til ákvarðanatöku heldur til þess að fræða um umhverfisáhrif framkvæmda. Áhrif þess sem vill stöðva framkvæmdir með þátttöku í matsferlinu eru því engin og þar að leiðandi er matsferlið ólýðræðislegt. Það sem hins vegar geur fært ferlið í lýðræðisátt er fullgilding Árósasamningsins.

---

<sup>82</sup> Lidskog o.fl. (2007), bls. 87

<sup>83</sup> Lawrence (2003), bls. 308 og 313

<sup>84</sup> Soneryd (2002), bls. 48-49

<sup>85</sup> Soneryd (2002), bls. 42

<sup>86</sup> Hartley o.fl. (2005), bls. 320

## 4. AÐFERÐAÐFRÆÐI

Í þessum kafla verður farið í gegnum aðferðafræðina, eigindlega aðferðafræði, sem notuð var við gerð rannsóknarinnar sem liggur til grundvallar þessari ritgerð. Meðal annars verður fjallað um uppruna eigindlegrar aðferðafræði, hvað sé eigindleg aðferðafræði og af hverju valið var að nota hana. Farið er í gegnum framkvæmd rannsóknarinnar, tilgang hennar og markmið. Einnig verur farið í aðferðir og gagnaöflun, rannsóknarspurningar og hvernig unnið var úr gögnunum. Að auki verður fjallað stuttlega um umhverfismatið sem flestir viðmælendur voru valdir út frá, þ.e. umhverfismatið fyrir álver Alcoa Fjarðaál.

### 4.1 Uppruni eigindlegrar aðferðafræði

Snemma á áttunda áratug síðustu aldar varð hugtakið *eigindlegar rannsóknaraðferðir* útbreitt í félagsvísindalegum rannsóknum. Fyrir þann tíma var stuðst við hugtök eins og *vettvangsrannsókn*, *þátttökuathugun*, *etnógrafíu* og *Chicago nálgun*.<sup>87</sup> Þegar eigindlegar rannsóknaraðferðir voru að ryðja sér til rúms voru það aðallega mannfræðin og félagsfræðin sem studdust við þessa aðferðafræði. Það skýrir síðan af hverju einmitt þessar greinar, sem og aðrar greinar í dag er flokkast undir félagsvísindi, notast við svipaða aðferðafræði.<sup>88</sup>

Þó svo að eigindlegar rannsóknaraðferðir hafi fyrst náð fótfestu á áttunda áratug 20. aldar undir því fræðiheiti ber að hafa í huga að hugmyndin um að komast að kjarna hvers máls með samræðu tveggja eða fleiri er ekki ný af nálinni. Lýsandi athuganir, viðtöl og aðrar eigindlegar rannsóknaraðferðir eru að minnsta kosti jafn gamlar skráðri sögu mannsins.<sup>89</sup> Upplifun einstaklinga af umhverfi sínu og hugmyndin um tilgang athafna okkar hefur gengið manni fram af manni í árþúsundir.<sup>90</sup> Hvað sem ungur nemur gamall temur.

### 4.2 Hvað er eigindleg aðferðafræði?

Skilgreining á eigindlegrri aðferðafræði er í víðasta skilningi:

„Rannsóknaraðferð sem býr til lýsandi gögn – rituð eða töluð orð fólks og hegðun þess.“<sup>91</sup>

Þegar talað er um eigindlega aðferðafræði má útskýra hana sem þekkingaröflun í gegnum rannsóknaraðferðirnar *samtöl*<sup>92</sup> og *þátttökuathuganir*.<sup>93</sup> Rannsóknartækin eru því viðtöl og þátttökuathuganir. Eigindlegar rannsóknaraðferðir eru því ekki eins og meginlegar rannsóknaraðferðir sem leita eftir staðreyndum meðal annars með spurningalistum og

<sup>87</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. vii

<sup>88</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. vii

<sup>89</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 4

<sup>90</sup> Kvale (1996), bls. 19

<sup>91</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 7 (Þýðing höfundar)

<sup>92</sup> Kvale (1996), bls. 19

<sup>93</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 44

tölfræðilegri úrvinnslu.<sup>94</sup> Eigindlegar rannsóknaraðferðir spyrja spurninganna: Hvað? Og hvernig? Aðferðin býður upp á að hægt er að spyrja viðmælandann beint hvers vegna hann sé á ákveðinni skoðun? Með eigindlegum rannsóknaraðferðum eru gögnin þannig sett í samhengi og túlkuð. Hér er þó um mikla einföldun að ræða því rannsóknaraðferðir eigindlegrar og meginlegrar aðferðafræði skarast og þær bæta hvor aðra upp.

Eigindleg aðferðafræði felur í sér að rannsakandinn skoðar ekki bara það sem er á yfirborðinu, heldur spyr spurninga eins og „á hverju byggist þróunarkenning Darwins?“ og „hvernig skýrir hún þróun lífs?“ „Er þróunarkenningin sprottin úr tilteknu sögulegu samhengi?“ „Hefur það samhengi áhrif á hvernig hún er sett fram og hvað hún inniheldur og þá hvernig?“.

Helstu einkenni eigindlegra rannsókna eru:

- Eigindlegir rannsakendur einbeita sér að því að skilja þá merkingu sem fólk leggur í líf sitt og aðstæður.
- Eigindlegar rannsóknir byggja á aðleiðslu (sú rökaðferð að leiða almennar reglur (reistar á líkum) af einstökum dæmum eða staðreyndum).<sup>95</sup>
- Í eigindlegum rannsóknum er litið á fólk og aðstæður í heildrænu samhengi, ekki smækkað niður í breytur heldur skoðuð sem heild.
- Eigindlegir rannsakendur hafa áhuga á daglegu lífi, hugsunum og athöfnum fólks .
- Eigindlegir rannsakendur telja öll sjónarhorn jafn mikilvæg og jafn verðug rannsóknar.
- Eigindlegir rannsakendur leggja áherslu á merkingu rannsóknargagna og samhengi milli þess sem fólk segir, annars vegar, og gerir, hins vegar.
- Eigindlegir rannsakendur telja sig geta lært af öllum aðstæðum og af öllum hópum.
- Eigindlegar rannsóknir eru sveigjanlegar.
- Eigindlegir rannsakendur láta skilning fólks á eigin lífi sig varða.<sup>96</sup>

Eigindlegar rannsóknaraðferðir fela í sér eftirfarandi þætti:

- Eigindlegar rannsóknir eru kerfisbundnar, krefjast mikillar nákvæmni og að rannsóknaraðferðum sé beitt eins út alla rannsóknina. Þær fylgja einnig ákveðnum reglum, en eru ekki staðlaðar.
- Að fara til fólksins – rannsóknir byrja á daglegu lífi fólks, ekki á kenningum.
- Markmið rannsókna er að læra að skilja veröldina eins og þátttakendur skilja hana.
- Tengsl milli rannsakanda og rannsakaðra.
- Rannsóknargögn eru lýsandi.
- Rannsakandinn er aðal rannsóknartækið.
- Áhersla á merkingu og skilning.
- Áhersla á ferlið.
- Í eigindlegum rannsóknum setur rannsakandinn – að því marki sem slíkt er mögulegt - til hliðar eigin skoðanir, trú, viðhorf og fyrirfram ákveðnar hugmyndir um

<sup>94</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 7

<sup>95</sup> Snara.is

<sup>96</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 7-10

viðfangsefnið. Á sama tíma gerir hann sér grein fyrir og er meðvitaður um eigin stöðu og hlutverk gagnvart viðfangsefninu og niðurstöðum.<sup>97</sup>

### 4.3 Af hverju er eigindleg aðferðafræði notuð í þessu verkefni?

Þátttaka almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og mismunandi hugmyndir hlutaðeigandi aðila um tilgang og áhrif aðkomu í matsferlinu er rannsóknarleg nálgun sem erfitt væri að framkvæma nema með samskiptum og viðtölum við skilgreinda hlutaðeigandi aðila. Með því er meðal annars kannað hvernig viðmælandinn leggur mismunandi skilning í hugtakið<sup>98</sup> *þátttaka almennings* í matsferlinu. Aðferðafræðilega rannsóknaraðferðin sem notuð var í þessari rannsókn voru hálf-opin viðtöl. Með hálf-opnum viðtölum er átt við að rannsakandinn studdist við spurningalista í viðtölunum. Viðmælendur úr hópi almennings fengu sömu spurningar og fulltrúar hinna greindu hlutaðeigandi aðila en þær voru aðeins öðruvísi útfærðar. Munurinn á útfærslu spurninganna liggur í því að hægt er að spyrja almenning beint *hvað honum finnst* en aðra viðmælendur *hvað þeir halda að almenningi finnist* um spurningarnar.

„Að nota viðtal sem rannsóknaraðferð er ekkert leyndardómsfullt: Viðtal er samtál sem hefur uppbyggingu og tilgang. Það er hafið yfir ósjálfráð skoðanaskipti eins og í daglegum samskiptum og verður að varkárum spurningum og eftirtekt með það að tilgangi að ná fram ítarlegum og oft grunduðum svörum. Rannsóknarviðtalið er ekki samtál tveggja jafnra einstaklinga því rannsakandinn skilgreinir og stýrir aðstæðunum. Efni viðtalsins er kynnt af rannsakandanum sem einnig fylgir eftir svörum viðmælandans við spurningum sínum.“<sup>99</sup>

## 4.4 Kenning

### 4.4.1 Fyrirbærafræði

Eigindlega aðferðafræðin sem beitt er í þessari rannsókn er byggð á fyrirbærafræðilegri nálgun, sem er fræðilegt sjónarhorn á hvernig rannsóknir eru framkvæmdar. Aðferðafræðinni er best lýst á eftirfarandi hátt:

- Í fyrsta lagi þarf rannsakandinn að taka eigin skoðanir og ýta þeim til hliðar til þess að skilja viðfangsefnið með augum viðmælandans.
- Í öðru lagi styðst rannsakandinn í viðtölum sínum við rannsóknarspurningar um umfjöllunarefnið sem hann biður svo viðmælendur sína að lýsa reynslu sinni af. Rannsóknir beinast að því að skilja merkingu fyrirbæra, hugtaka og atburða og hvaða áhrif þau hafa á fólk.

<sup>97</sup> Taylor og Bogdan (1998), bls. 7-10

<sup>98</sup> Kvale (1996), bls. 5-6 (Þýðing höfundar)

<sup>99</sup> Kvale (1996), bls. 6 (Þýðing höfundar)

- Í þriðja lagi safnar rannsakandinn gögnum frá þeim einstaklingum sem hafa reynt af því sem verið er að rannsaka. Oft er notast við viðtöl til þess að safna gögnum.
- Í fjórða lagi er rannsóknarefnið greint (nánar fjallað um það síðar). Þar er reynt að finna út hvaða merkingu fólk leggur í ákveðið fyrirbæri, hugtak eða atburð.<sup>100</sup>

Fyrirbærafræðin dregur því upp mynd af því hvernig einstaklingar sjá og skilja heim sinn.

## 4.5 Framkvæmd rannsóknarinnar

### 4.5.1 Tilgangur og markmið

Tilgangur og markmið verkefnisins var að draga fram í dagsljósið og skilgreina skoðanir og hugmyndir fólks á Íslandi um þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Það var gert með viðtölum við aðila sem höfðu tekið þátt í ferli mats á umhverfisáhrifum með því að senda inn athugasemdir vegna framkvæmdar sem rannsakandi valdi og notaði til að afmarka hóp viðmælenda úr hópi almennings. Sama mat var notað til þess að ræða við aðra skilgreinda hlutaðeigandi aðila að matsferlinu út frá þátttöku almennings. Þar með taldir eru fulltrúar framkvæmdaaðila, ráðgjafa, sveitarfélags og opinberrar stofnunar.

### 4.5.2 Aðferð og gagnaöflun

Rannsóknaraðferðin sem valin var til þess að ná fram tilgangi rannsóknarinnar var að vera með hálf-stöðluð opin viðtöl, eins og lýst er hér á undan. Það felur í sér að ákveðinn spurningarammi lá fyrir og þess gætt að allir viðmælendur væru spurðir allra spurninganna. Hins vegar býður þessi aðferð upp á að rannsakandinn spyrji líka annarra spurninga til þess að fá meiri dýpt í viðtalið.

Viðmælendur voru valdir úr hópum hagsmunaaðila sem komu að umhverfismatinu fyrir álver í Reyðarfirði árin 2001 og 2006. Í heildina var rætt við ellefu manns, fimm fulltrúa almennings, einn fulltrúa umhverfisverndarsamtaka, einn fulltrúa framkvæmdaaðila, einn ráðgjafa, tvo sveitarstjórnarmenn og einn fulltrúa frá Skipulagsstofnun. Kynjahlutföll voru á þá leið að þrír fulltrúar almennings voru konur og aðrir voru karlmenn. Hvert viðtal tók um klukkutíma í framkvæmd.

Viðmælendur úr hópi almennings og fulltrúa umhverfisverndarsamtaka voru valdir á þann hátt að í fyrstu var farið yfir athugasemdir frá almenningi sem sendar voru inn vegna matsins fyrir álver Alcoa-Fjarðaáls<sup>101</sup> á Reyðarfirði. Samband var haft við þá aðila sem settu fram athugasemdir þar sem tekið var á efnislegum atriðum en voru ekki á formi mótmæla gegn framkvæmdinni og voru ekki fullar af skammaryrðum og aðdróttunum. Sendur var tölvupóstur á þá aðila sem höfðu gefið pósthöfn upp í athugasemdum sínum og hringt var í hina. Allir viðmælendur fengu því sent til sín staðlað bréf (sjá viðauka A). Þeir fjórir sem haft var samband við vildu allir taka þátt í rannsókninni. Fjórir fulltrúar almennings þótti hins vegar ekki nóg og því var brugðið á það ráð að fara í umhverfismatið sem gert var fyrir

<sup>100</sup> Cresswell (2007), bls. 54-55

<sup>101</sup> Skipulagsstofnun<sup>a</sup>

Reyðarál<sup>102</sup> árið 2001 og haft samband við einstaklinga sem höfðu sent inn athugasemdir við það umhverfismat. Höfð var sama regla við að velja viðmælendur og fyrir mat Alcoa Fjarðaáls, sem lýst er hér á undan. Með þessu náðist í einn einstakling sem var samþykkur að taka þátt í rannsókninni. Tveir neituðu. Hvað varðar aðra hagsmunaaðila var umhverfismatið fyrir Alcoa Fjarðaál frá árinu 2006 notað til þess að velja viðmælendur.

Við val á viðmælendum úr hópi almennings komu upp nokkur atriði er vörðuðu skilgreiningu á því hvað væri *almennigur*? Hvort þeir væru "réttir" fulltrúar *almennings*? Hvaða einstaklinga væri hægt að setja undir hugtakið *almennigur*? Eru *aðgerðasinnar* almenningur? Hver er *sérfræðingur*? Hverjir gera athugasemdir yfirleitt?

Hvað varðar skilgreininguna á hvað sé almenningur er hér stuðst við leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, en fjallað er nánar um leiðbeiningarnar í kafla 2. Þær segja að allir einstaklingar geti skilað inn athugasemdum á skilgreindum stöðum í matsferlinu séu þeir ekki umsagnaraðilar í sama matsferli.<sup>103</sup> Af þeim einstaklingum sem viðtal var tekið við fyrir þessa rannsókn, og flokkast undir almennings, er um mjög breiðan hóp fólks að ræða. Þó er takmarkandi þáttur í rannsókninni að ekki er rætt við neinn sem ekki sendi inn athugasemd í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Frekar verður rætt um þetta atriði í lokaorðum. Hópurinn samanstendur af einstaklingum sem eru mjög framarlega í umhverfisverndarbaráttu á Íslandi en einnig fólki sem ekki hefur sig í frammi en lætur sig málin samt varða. Ekki reyndist unnt að ná viðtali við einstakling fylgjandi framkvæmdinni í hópi almennings (enginn jákvæður sem sendi inn athugasemdir varðandi þær framkvæmdir sem valið var út frá í þessari rannsókn), en fulltrúar sveitarstjórnar voru báðir fylgjandi framkvæmdinni og þannig fengu öll sjónarhorn sinn málsvara.

Viðtölin voru skipulögð á þann hátt að bókaður var tími með viðmælendum. Öll viðtölin voru tekin á vinnustað viðmælendanna nema tvö sem voru tekin heima hjá viðmælendum. Þar sem rannsóknin gengur ekki út á að draga fram skoðanir einstakra viðmælenda, heldur kortleggja mismunandi viðhorf hlutaðeigandi aðila á aðkomu almennings að ferli mats á umhverfisáhrifum, eru viðmælendur ekki nafngreindir. Sú aðferð er ákvörðun höfundar en enginn viðmælenda vildi njóta nafnleyndar yrði greint frá nöfnunum í rannsókninni.

Öll viðtölin voru tekin í Reykjavík nema tvö en þau voru tekin á Austurlandi. Aldursdreifing viðmælenda var frá fertugsaldri til áttræðisaldurs. Menntun og sérfræðipækking viðmælenda er mjög mismunandi. Starfandi sérfræðingar á sviði mats á umhverfisáhrifum framkvæmda voru í hópi sérfræðinga. Aðrir höfðu tekið beinan eða óbeinan þátt í matsferlinu vegna vinnu sinnar. Einn viðmælendi úr hópi almennings skar sig úr varðandi þekkingu sína á matsferlinu en aðrir höfðu litla sem enga þekkingu á fræðasviðunum.

Hvati viðmælenda í hópi almennings til að taka þátt í matsferlinu var að náttúran skipti þá máli og þeir vildu ekki að framkvæmdin (bygging álversins á Reyðarfirði) færi í gegnum umhverfismatið án þess að þeirra rödd heyrðist. Í umhverfismatsferlinu væri lögbundinn lýðræðislegur réttur þeirra til lýsa yfir skoðunum sínum um framkvæmdina.

Í upphafi rannsóknarinnar voru settar fram rannsóknarspurningar (sjá kafla 4.7) sem notaðar voru sem grunnur við gerð viðtalsspurninganna (sjá þarnaesta kafla). Þær voru notaðar sem viðtalsrammi í viðtölunum. Gerðir voru tveir spurningalistar vegna mismunandi aðkomu viðmælendanna að viðfangsefninu. Annar listinn var fyrir fulltrúa almennings í hópi

---

<sup>102</sup> Skipulagsstofnun<sup>b</sup>

<sup>103</sup> Skipulagsstofnun<sup>c</sup>, bls. 52



viðmælenda. Hinn listinn var fyrir aðra hlutaðeigandi aðila. Þess var gætt að hafa spurningarnar sem líkastar til að auðvelda samanburð á svörum viðmælenda. Meginmunurinn felst meðal annars í því að verið er að spyrja almenning um hans upplifun á ferlinu og einstaka þáttum þess. Hins vegar er verið að spyrja aðra hlutaðeigandi aðila um þeirra upplifun á ferlinu sem krefst annars orðalags. Vegna þessa var notast við tvo mismunandi spurningalista.

Hér ber að geta að svör viðmælenda voru í mjög mörgum tilvikum á sömu leið en oft bar á mismunandi skilningi viðmælenda á viðfangsefninu. Verður það dregið fram í niðurstöðum. Eins og fram mun koma í niðurstöðukaflanum þá voru þar ekki allar spurningarnar notaðar sem spurt var í viðtölunum. Það er vegna þess að ekki var talið að þær myndu varpa nýju ljósi á svörin við rannsóknarspurningunum.

## 4.6 Umhverfismat Alcoa-Fjarðaáls

Kynningar- og samráðsferlið fyrir umhverfismat Alcoa-Fjarðaáls var eins og lög um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir. Framkvæmdaaðili kynnti drög að tillögu að matsáætlun á alnetinu í rúmar tvær vikur og óskaði eftir almennum ábendingum og athugasemdum. Ekki var um frekari kynningar að ræða á því stigi. Samráði var haldið áfram samhliða undirbúningi frummatsskýrslu og haldnir voru fundir á Austurlandi, Reykjavík og Norðurlandi. Að því er höfundur veit hefur ekki oft verið farið í jafn viðamikla kynningu og hér var gert í ferli MÁU. Auk viðamikillar kynningar á framkvæmdinni er annað atriði sem var óvanalegt við þetta verkefni, en Alcoa og Landsvirkjun standa að samstarfsverkefni um sjálfbæra þróun á Austurlandi vegna framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun, álver Alcoa Fjarðaáls og Fljótsdalslínur 3 og 4. Að verkefninu koma einnig háskólar, áhugamannasamtök og stofnanir. Einnig ber að geta að Alcoa Fjarðaál hélt einnig úti samráðshópi sem í eru fulltrúar ýmissa hagsmunaaðila, atvinnurekenda og samtaka á svæðinu ásamt verktakanum Bechtel til að ræða málefni varðandi áhrif framkvæmda og rekstur á samfélagið en þetta er ekki algengt varðandi framkvæmdir sem fara í gegnum MÁU. Þrátt fyrir fjölda kynninga og mikla umfjöllun í fjölmiðlum bárust aðeins athugasemdir frá tveimur náttúruverndarsamtökum og fimm einstaklingum auk sex stofnana, þar á meðal Skipulagsstofnun.<sup>104</sup>

Það sem gerir þetta umhverfismat einnig frábrugðið mörgum öðrum, og útskýrir væntanlega að hluta til fáar athugasemdir frá almenningi, er að það var gert meðan á framkvæmdum við álverið stóð. Það var vegna þess að ákvörðun Skipulagsstofnunar, sem sagði að breytingar á áformum um byggingu hefðu ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, var kærð og því dróst á langinn að því yrði lokið. Ekkert í lögum um mat á umhverfisáhrifum segir að stöðva verði framkvæmdir á meðan úrskurðað er í kærumálum.<sup>105</sup>

## 4.7 Rannsóknarspurningar

- Hverjar eru helstu hugmyndir og viðhorf viðmælenda gagnvart þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum með tilliti til mikilvægis hennar, áhrifa, tilgangs og lýðræðis í ferlinu?

<sup>104</sup> Skipulagsstofnun<sup>a</sup>, bls. 4

<sup>105</sup> Lög um MÁU

- Á hverju byggjast hugmyndirnar og viðhorfin?
- Hvaða tengsl hafa niðurstöðurnar við niðurstöður úr sambærilegum rannsóknum?
- Með hvaða hætti er hægt að nýta sér niðurstöðurnar til bóta fyrir aðkomu almennings að ferli mats á umhverfisáhrifum?

## 4.8 Viðtalsspurningar

Hér má sjá spurningarnar sem notast var við í viðtölunum.

### 4.8.1 Spurningar - Almanningur

- Hvernig hefur þín aðkoma verið að ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda?
  - Hefurðu gert athugasemd við framkvæmd / framkvæmdir sem farið hafa í gegnum ferli MÁU?
- Í þínu tilviki, hver hefur verið hvatinn að því að taka þátt í ferli MÁU?
- Hvað dettur þér í hug þegar talað er um þátttöku almennings í ferli MÁU?
- Að hvaða leyti finnst þér mikilvægt að leitast sé eftir álitum almennings hvað varðar einstaka framkvæmdir sem þurfa í gegnum MÁU?
- Hver er þín tilfinning fyrir því hvernig tekið sé tillit til þeirra athugasemda sem almenningur skilar inn í matsferli MÁU?
- Hver er þín skoðun á því hvort ferli MÁU, hvað varðar aðkomu almennings, sé lýðræðislegt?
- Hvert telurðu að viðhorf almennings sé gagnvart þeim möguleikum að fá að tjá sig um framkvæmdir sem fara í gegnum ferli mats á umhverfisáhrifum?
- Hvernig finnst þér að helst eigi að standa að aðkomu almennings að ferli MÁU?
  - Hvernig á að fá fólk til að mæta / tjá sig?
  - Hvað er vænlegast til árangurs?

#### **Spurningar varðandi aðra sem að matsferlinu koma**

- Hver er þín upplifun af því hvernig framkvæmdaaðilar / fulltrúar þeirra sjá matsferli MÁU og aðkomu almennings að því matsferli? (skyldan sem rekur þá áfram?)
- Hvað finnst þér um nán tengsl framkvæmdaaðila og þeirra sem gera umhverfismatið
  - telur þú þau hafa áhrif á þátttöku almennings í ferli MÁU

- Hvaða skoðun hefurðu á þeim lögum og reglugerð sem unnið er eftir við gerð MÁU framkvæmda?
- Hvaða augum líturðu skipulagsmál á Íslandi?
- Hvert telur þú að hlutverk þeirra stofnana eigi að vera / sé sem koma að matsferli MÁU?
  - Breyting á lögum MÁU – til hins betra eða til hins verra?
    - Skipulagsstofnun – áður úrskurðaraðili, nú álitsgjafi
    - Skilgreiningar um almenning þrengdar

#### 4.8.2 Spurningar – Aðrir en almenningur

- Geturðu lýst aðkomu þinni að mati á umhverfisáhrifum framkvæmda?
- Hvað dettur þér í hug þegar talað er um þátttöku almennings í ferli MÁU?
- Að hvaða leyti finnst þér mikilvægt að samráð sé haft við almenning þegar framkvæmdir fara í gegnum MÁU?
- Hvernig er tekið tillit til athugasemda almennings / annarra hlutaðeigandi aðila sem fram koma í samráðsferli MÁU?
- Hver er þín skoðun á því hvort ferli MÁU, hvað varðar aðkomu almennings, sé lýðræðislegt?
- Hvaða form telur þú að sé æskilegast þegar haft er samráð við almenningi við gerð MÁU? Hvaða leið telur þú að sé best til þess fallin að ná til almennings við gerð MÁU?
- Hvert telurðu að viðhorf almennings sé gagnvart möguleikum hans að taka þátt í ferli MÁU?

#### **Spurningar varðandi aðra sem að matsferlinu koma**

- Hver er þín upplifun af því hvernig framkvæmdaaðilar sjá matsferli MÁU og aðkomu almennings að því ferli? (eingöngu af skyldu eða vilja þeir hafa sitt á hreinu?)
- Hvað finnst þér um nán tengsl framkvæmdaaðila og þeirra sem gera umhverfismatið
  - Telur þú þau hafa áhrif á þátttöku almennings í ferli MÁU
- Hvaða skoðun hefurðu á þeim lögum og reglugerð sem unnið er eftir við gerð MÁU framkvæmda?
- Hvaða augum líturðu skipulagsmál á Íslandi?

- Hvert telur þú að hlutverk þeirra stofnana eigi að vera/sé sem koma að matsferli MÁU?
  - Breyting á lögum MÁU – til hins betra eða til hins verra?

## 4.9 Skráning gagna

Öll viðtölin sem tekin voru fyrir rannsóknina voru hljóðrituð og þau síðan afrituð orðrétt með leyfi viðmælenda. Vettvangsnótur voru skrifaðar fyrir og eftir hvert viðtal þar sem umhverfi og aðstæðum viðmælenda og spyrjanda var lýst. Ekki náðist að vinna öll viðtölin innan æskilegs tímaramma en nákvæm skráning á hugsunum og atburðum þá daga sem viðtölin voru tekin gerðu þá staðreynd léttvægari. Ellefu viðtöl liggja til grundvallar greiningunni, rúmlega fjögur hundruð blaðsíður af efni. Auk þess var gerð ein þátttökuathugun en hún mun ekki verða notuð í greiningunni. Hún gaf þó mikilvægar bakgrunnsupplýsingar.

## 4.10 Lýsing á greiningu gagna

Í þessari rannsókn er stuðst við greiningu gagna samhliða gagnasöfnun. Það þýðir að spurningunum sem voru í viðtalsrammanum var breytt örlítið meðan á viðtalsferlinu stóð.

Greining viðtalanna var á þann hátt að athugasemdir rannsakanda voru skrifaðar að lokinni afritun viðtals. Hugleiðingar voru svo skrifaðar þar sem rannsakandinn gaf heildarmynd af þeim niðurstöðum sem hvert viðtal gaf. Samanburður var líka gerður milli viðtala þar sem það átti við.

Að lokum voru gögnin kóðuð með lykilhugtökum spurninganna sem liggja til grundvallar rannsókninni. Kóðin liggja til grundvallar þegar rannsóknarspurningunum verður svarað í ályktunum í lok ritgerðarinnar. Við kóðun var notast við greiningarblöð.

## 4.11 Aðkoma og reynsla rannsakanda

Tengsl rannsakanda við viðmælendur voru engin með tveimur undantekningum. Sveitarstjórnarmennirnir sem rætt var við eru tengdir rannsakandanum. Það kom samt ekki í veg fyrir að viðtölin við þá voru á sama hátt mjög upplýsandi, líkt og viðtölin við hina viðmælendurna. Á sama tíma gerði það auknar kröfur til rannsakandans um að hann gæti, þrátt fyrir tengslin, gengið á viðmælendur ef þess væri þörf. Þess var þó ekki þörf.

Reynsla rannsakandans á sviði mats á umhverfisáhrifum framkvæmda er sú að hann hefur tekið alla þá áfanga sem snerta þetta fræðasvið við Háskóla Íslands, auk þess að hafa tekið áfanga sem tengjast fræðasviðinu með beinum eða óbeinum hætti, svo sem vistfræði, stjórnun náttúruauðlinda og umhverfismannfræði. Varðandi rannsóknaraðferðina hefur höfundur tekið áfangann Eigindlegar rannsóknaraðferðir I sem Rannveig Traustadóttir kenndi. Rannsakandinn hefur engra beinna hagsmuna að gæta varðandi niðurstöðu rannsóknarinnar sem gerir það að verkum að fyllsta hlutleysis er gætt og að niðurstöðurnar eru áreiðanlegri en annars hefði getað orðið.

Hlutleysi rannsakandans verður þó að sjá út frá því sjónarhorni að hann hafði ákveðnar skoðanir á viðfangsefni rannsóknarinnar þegar hann ákvað að gera það að lokaverkefni sínu. Það fól í sér að rannsakanda fannst að hugmyndir almennings um vægi og tilgang athugasemda í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda væri ekki í samræmi við hvernig þær eru nýttar í ákvarðanaferli matsins.

#### **4.12 Siðferðilegir þættir og aðferðafræðilegar áskoranir**

Engin siðferðileg álitamál komu upp við gerð rannsóknarinnar þar sem ekki var um að ræða rannsókn sem fjallaði um atriði sem á einhvern hátt gætu talist til siðferðilegra álitamála. Hvað varðar aðferðafræðilegar áskoranir þá ber þess að geta að um aðra eigindlega rannsókn höfundar er að ræða. Í lokaritgerð sinni til BA-prófs í þýsku notaðist hann bæði við eigindlegar og meginlegar rannsóknaraðferðir. Val á aðferðinni byggist einkum á almennum áhuga höfundar á fólki og gjörðum þess auk þess sem reynsla í félagastarfi hefur kennt höfundi að líta á umhverfi sitt sem óþrjótandi brunn hugmynda og skoðana sem allar eiga rétt á sér. Við þetta bætist svo reynsla höfundar af því að hafa verið í þverfaglegu námi þar sem krafist er innsæis og aðlögunar nemenda þegar þeir eru að við að sér þekkingu á mismunandi fræðasviðum sem oft eru mjög fjarri þeim áherslusvæðum sem nemendur hafa farið inn á áður.

## 5. NIÐURSTÖÐUR

Í þessum kafla verður farið með kerfisbundnum hætti í gegnum viðtölin sem liggja til grundvallar þessari rannsókn og dregin verða fram þau lykilatriði sem snerta kóðin sem ákveðið var að nota. Kóðin eru 6 talsins og eru eftirfarandi:

1. Mikilvægi – Hvert er mikilvægi þess að almenningur taki þátt í matsferlinu?
2. Vel að sér – Hversu vel er almenningur upplýstur um möguleikann á að taka þátt í matsferlinu?
3. Viðhorf – Hvert er viðhorf almennings gagnvart þeim möguleikum sem þeir hafa til þátttöku?
4. Tilgangur – Hver er tilgangur aðkomu almennings að matsferlinu?
5. Athugasemdir – Hvaða framsetning skilar bestum árangri og hver er tilgangur þeirra?
6. Árósasamningurinn og lög um mat á umhverfisáhrifum – Breytingar á lagalegum ramma.
7. Lýðræði – Er um lýðræðislegt ferli að ræða?

Leitast var við að hafa kóðin sem ákveðið var að nota eins ótengd og hægt var en eins og koma mun fram var það ekki alltaf mögulegt og því er einhver skörun milli kóðanna. Einnig var leitast eftir að tengja kóðin þannig að ákveðin lína yrði milli innihalds þeirra. Er það hugsað til þess að á endanum sé hægt að draga ályktanir byggðar á þeim hugmyndum sem dregnar hafa verið fram í dagsljósið úr viðtölunum sem greiningin byggist á. Í lok hvers kafla er svo samantekt á aðalatriðunum sem fram komu fyrir umræðurnar í næsta kafla.

Þess ber að geta á þessu stigi að hugmyndum, viðhorfi og skoðunum viðmælendanna er hægt í flestum tilvikum að skipta í tvennt. Í öðrum hópnum er almenningur og fulltrúi umhverfisverndarsamtaka sem samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum teljast til almennings. Í hinum hópnum er framkvæmdaaðili, ráðgjafi, sveitarstjórnarmenn og fulltrúi Skipulagsstofnunar. Eins og getið var í aðferðafræðikafla voru viðtöl tekin við 11 manns. Þessi skipting í tvo hópa er hugsuð til þess að auðvelda lesandanum að skilja milli skoðana hópanna. Ekki er um formlega opinbera skiptingu að ræða heldur kemur hún frá höfundu út frá greiningu gagnanna eins og hér er frá greint.

Í þessum kafla verða tekin saman viðhorf og hugmyndir viðmælenda um kóðin. Þess ber að geta að um einhverjar endurtekningar getur orðið að ræða í tilvitnunum og svörum þeirra kóða sem ákveðin voru til úrvinnslu og er það vegna þess að sum þeirra skarast og eru af sama meiði. Einnig er mikilvægt að benda á að í kaflanum er mikið um beinar tilvitnanir í viðtölin og eru þessar tilvitnanir að mestu eins og viðmælendur orðuðu hugmyndir sínar. Hikorð voru samt tekin út til að auka flæðið í textanum án þess þó að brensla inntak hans. Þannig eru það viðmælendurnir sem tala en ekki er um endursögn höfundar að ræða. Mikilvæg atriði gætu fallið út ef höfundur færi að skipta sér af textanum. Þannig er einnig auðveldara fyrir lesendur að átta sig á því á hverju niðurstöður rannsóknarinnar byggjast.

Að síðustu ber að geta að hornklofarnir og textinn sem birtist í þeim í beinu tilvitnunum eru frá höfundu. Það er gert til að skýra betur inntak setninganna þegar þess þarf.

## 5.1 Af hverju er mikilvægt að almenningur taki þátt í matsferlinu?

„[S]ko þessi hugmynd um sjálfbæra þróun hún auðvitað stenst ekki nema með virkni og möguleikum almennings til virkrar þátttöku og helst upplýstrar þátttöku.“<sup>106</sup>

Inntak þessa kafla má sjá í tilvitnuninni hérna á undan. Viðhorfið sem kemur þar fram er sameiginlegt meðal allra viðmælendanna. Skoðunin á því hversu opið eigi að vera fyrir þátttöku almennings í matsferlinu er hins vegar mismunandi eftir viðmælendum.

### 5.1.1 Sérfræðingar

Hjá sérfræðingunum kemur fram að þátttaka almennings sé gríðarlega mikilvæg. Um er að ræða miklu sterkara orðalag en fram kemur hjá almenningi. Fulltrúar sveitarstjórnar í hópi viðmælenda skera sig reyndar að nokkru leyti úr hvað þennan þátt varðar. Þeir segja að ekki sé hægt að setja sig gegn þátttöku almennings. Þegar hins vegar sé verið að vinna að þjóðþrífaverkefnum eins og álverið fyrir austan, þá hægir sá þáttur, sem þátttaka almennings er, á matsferlinu:

„Mér fannst því stór hluti athugasemdanna hluti af pólitískri baráttu gegn verkefninu. [...]. Það var margt í þessu sem gerði mann mjög hugsí en þú getur auðvitað aldrei sagt að þú sért á móti því að gefa fólki tækifæri til þess að koma á framfæri sínum sjónarmiðum vegna þess að þú sást þarna ýmislegt sem telst eðlilegt að menn settu spurningamerki við, það var auðvitað innanum og samanvið, en mér fannst auðvitað hitt allt of áberandi sko.“<sup>107</sup>

En:

„[É]g tel mjög mikilvægt að almenningur hafi umsagnarrétt um svona mál. Athugasemdarétt. Af einhverri ástæðu vill einstaklingurinn ekki fá álver á svæðið. Það er ákveðin skoðun, ákveðið sjónarmið og mér finnst að menn eigi að gera athugasemdir við það og síðan er það skipulagsyfirvalda og ráðherra að ganga svo endanlega frá þessu, en að vera að reka mál fyrir dómstólum endalaust finnst mér banalt sko.“<sup>108</sup>

Aðrir viðmælendur úr þessum hópi, ráðgjafinn, framkvæmdaaðilinn og sérfræðingur Skipulagsstofnunar voru með annan vinkel á þessu máli, líkt og áður var nefnt. Þeir fóru mildari orðum um þátttöku og aðkomu almennings að matsferlinu. Eitt af því sem kom skýrt fram hjá þessum hópi viðmælenda var að því fyrr sem þátttakan ætti sér stað í matsferlinu því betra væri það og þeim mun meira væri hægt að taka tillit til athugasemdanna. Ráðgjafinn hafði eftirfarandi um aðkomu almennings að segja:

„Hún [aðkoman] er alveg gríðarlega góð fyrir okkur ráðgjafana, er fyrst og fremst [...] eðlilegur hluti okkar [vinnu] að setja fram eitthvað efni og fá

---

<sup>106</sup> Viðtal 4 - Almenningur

<sup>107</sup> Viðtal 8 - Sveitarfélag

<sup>108</sup> Viðtal 7 - Sveitarfélag

viðbrögð, betur sjá augu en auga líka. Ef við erum að fjalla um framkvæmdir langt frá viðkomandi ráðgjafa, í heimabæ, héraði eða einhvers staðar annars staðar, þá er eðlilegt að við óskum bara hreinlega eftir viðbrögðum. Vinnan verður betri, það er mjög mikilvægt að fá viðbrögð, neikvæð sem jákvæð líka, það er fyrst og fremst fyrir okkur ráðgjafana, við þurfum að fá þessi viðbrögð, bara til þess að gera verkið almennilega, og helst strax í drögum að tillögum að matsáætlun. Ekki þegar við erum að lansera frummatsskýrslunni.<sup>109</sup>

Að auki sagði ráðgjafinn:

„Já, í drögnum og það er tilgangur laganna, það er að fá, um leið og þú hefur einhverja framkvæmd inni í kortunum, setja hana strax í kynningu, fá viðbrögðin strax, það er nú þráðurinn í lögnum. Því þegar þú ert kominn þetta hátt, búinn að birta þetta allt, búinn að kortleggja rannsóknir og allt þetta, ef þú færð engin viðbrögð í þeim fasa, þá verður þetta auðvitað ekki eins markvisst. Fyrir framkvæmdaaðilana annars vegar þá er mjög mikilvægt annars vegar að fá, er sátt um þessa framkvæmd í viðkomandi héraði? Eða ekki, og ef ekki, hverju er hægt að breyta til að ná þessari sátt? Ef það er vilji til að ná sátt yfir höfuð, aðkoma [...] er fyrir sveitarfélög, leyfisveitendur, mjög mikilvægt að almenningur komi strax að þessu. Tjái sig um, og þetta samráð sé haft strax, því að þeir eru bara kosnir til fjögurra ára, ef eitthvað er að viðkomandi framkvæmd, þeir vita það ekkert fyrir en þeir eru að fara að krotta undir framkvæmdaleyfið, [viðmælandi setur upp dæmi], útgáfa framkvæmdaleyfis er kærð, eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar, þá sér hver maður, það er alveg skelfilegt. Þannig að því fyrir því betra [...]. Og við verðum helst fúl og leið, ef við persónugerum þetta, að ef við fáum ekki þessi viðbrögð strax. Það er líka verið að gefa út skýrslur og ætlumst til að fólk hafi skoðun á hlutunum. Bætir bara verkið.<sup>110</sup>

Viðhorf ráðgjafans er mjög jákvætt gagnvart þátttöku almennings í matsferlinu og gefur þá hugmynd að almenningur geti haft áhrif á lokaniðurstöðu umhverfismatsins.

Í máli framkvæmdaaðilans er sama viðhorf á ferðinni:

„Samráð er algjört lykilatriði til að komast að einhverri gáfulegri niðurstöðu í svona verkefnum og tryggja að við séum að taka tillit til sem flestra hagsmuna og móta verkefnið og ég held að það sé mikil tækni að ná til fólks.<sup>111</sup>

Framkvæmdaaðilinn segir einnig:

„Því meira samráð sem að haft er, opnara samráð því betra, því betri verður niðurstaðan. Í stuttu máli hefur reynsla mín verið sú að það er miklu betra að hafa hlutina þannig að sem flestir, tryggja að sem flestir nái að tjá sig.<sup>112</sup>

Þriðji aðilinn í þessum hópi, sérfræðingur Skipulagsstofnunar, er á sama máli og þeir tveir fyrrnefndu:

---

<sup>109</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>110</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>111</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>112</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili



„En því fyrr sem að menn hittast, þeim mun betra. Þegar þetta er gert svona seint, þá erum við gerð afturreka með verkefni, Sundabraut er búin að fara í mat, hvað gerist, allt brjálað, íbúarnir flykkja sér á bakvið pólitíkusana, vita að þar liggur ákvarðanavaldið, ferlið er rekið á byrjunarreit. Þetta ætti náttúrulega að vera víti til varnaðar, bara að læra prófessionál vinnubrögð. Það er dálítið dapurlegt þegar menn eru þess ekki færir.“<sup>113</sup>

### 5.1.2 Almennigur

Viðhorf þessa hóps er að það sé nauðsynlegt að hann fái að taka þátt í matsferlinu, að rödd hans heyrist. Almennigur hafi „ákveðinn aðkomurétt sem slíkur, skilgreindan í lögum“<sup>114</sup> og að hægt sé að snúa spurningunni við „og segja, getur almennigur ekki spurt stjórnvöld bara hvort þeim finnst taka því að gera þetta [fara út í ákveðna framkvæmd]? En auðvitað skiptir þetta öllu máli.“<sup>115</sup> Það að taka þátt sé ákveðin leið þar sem fólki gefst tækifæri á að tjá hug sinn gagnvart ákveðnum framkvæmdum. Annað atriði sem skipti fulltrúa almennings miklu máli var að til þess að ferlið gæti talist lýðræðislegt þyrfti almennigur að taka þátt (tekið verður á lýðræðishugmyndinni síðar í greiningarkafnanum). Vandamálið sé hins vegar að það að taka þátt er ekki eins auðvelt og margir gætu haldið. Slíkar hugmyndir á almennigur sameiginlegar:

„Það er nauðsynlegt að almennigur geti sent inn athugasemdir en staðreyndin er hins vegar sú að þú þarft að hafa talsverða þekkingu á staðháttum og slíku og öðrum aðstæðum viðkomandi framkvæmdar til þess að geta tekið virkan þátt í því og það kallar beinlínis á sérfræðiþekkingu. Ég hef ekki sérstaklega kynnt mér hvernig svona umhverfismat fer fram.“<sup>116</sup>

Annað atriði sem viðmælendur úr hópi almennings eiga sameiginlegt er að telja að þátttakan skili óskaplega litlu (fjallað verður um það atriði síðar).

Eitt atriði enn sem kom fram hjá einum viðmælendanna var eftirfarandi:

„Já það er einfaldlega lýðræðisleg skylda, það ætti að vera það, það er einn af grunnþáttum í lýðræðislegu ferli að hafa almennig með í ráðum og og ef það er ekki gert já þá er það fjármagnið og framkvæmdaaðilar sem eru með völdin, þeim er gefinn laus taumurinn og almennigur verður óvirkur þólandi ef hann hefur ekki möguleika til að gera sig gildandi og leiða fram hagsmuni sem ekki eru beinlínis tengdir fjárhagslegum þáttum í framkvæmdum, fjárhagslegum og efnahagslegum þáttum í framkvæmdum. Við komum þar náttúrulega að þessu módeli eða þessum þrífæti undir sjálfbærri þróun sem verður auðvitað ekkert vit í nema almennigur sé þar virkur, það er að segja að það er umhverfið sem sem þáttur, það er efnahagsstarfsemin sem annar þáttur og það er hinn félagslegi þáttur sem að er hinn þriðji fótur undir því, og ekkert af þessu, sko þessi hugmynd um sjálfbæra þróun hún auðvitað stenst ekki nema með virkni og möguleikum almennings til virkrar þátttöku og helst upplýstrar þátttöku.“<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>114</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>115</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>116</sup> Viðtal 6 - Almennigur

<sup>117</sup> Viðtal 4 - Almennigur

### 5.1.3 Ástæður

Ástæðurnar fyrir því að sumir viðmælendanna tóku þátt voru þær að „að ef ég geri það ekki telst ég samþykkt og ég er það ekki! Ég vil láta mína rödd heyrast þótt hún sé bara ein af mörgum veit ég að hún hefur heyrst, þótt þetta skili engu veit ég sjálf að ég gerði þetta.“<sup>118</sup> Þátttakan, líkt og hún er skilgreind í lögnum, sé eina leiðin sem hægt sé að fara til þess að koma skoðunum sínum á framfæri en að þetta fyrirkomulag sé „ekki vettvangur fyrir umræður“<sup>119</sup> og að þann vettvangur vanti. Það vanti að skoðanaskipti geti átt sér stað milli hópa hlutaðeigandi aðila.

Vangaveltur almennings varðandi mikilvægi þess að taka þátt í matsferlinu voru að lokum þær að hann var á þeirri skoðun að þátttaka hans skilaði litlu sem engu í matsferlinu. Verður komið að þeim vangaveltum síðar .

### 5.1.4 Samantekt

#### Sérfræðingar

- Mikilvægi þátttöku almennings er gríðarlega mikið að allra mati nema sveitarstjórnarmannanna sem finnst hún þvælast fyrir þegar unnið er að þjóðþrifaverkefnum. (Sett er spurningarmerki við hvort þetta sé viðhort sveitarstjórnarmanna almennt. Slíkt verður að minnsta kosti ekki alhæft hér.)
- Því fyrr sem þátttakan (hér í formi athugasemda) á sér stað því betra og auðveldara að taka meira tillit til hennar. Því fleiri sem taka þátt því betra.

#### Almenningur

- Aðkoman er lögfest og er lýðræðislegur réttur almennings. Ferlið væri ekki lýðræðislegt ef almenningur gæti ekki tekið þátt.
- Leið til að tjá hug sinn gagnvart framkvæmdum. Veitir fjármagninu og framkvæmdaaðilum aðhald og ef almenningur er ekki virkur fá þeir lausan tauminn og almenningur væri óvirkur þólandi.
- Að skila inn athugasemd er ekki alltaf auðvelt, krefst sérfræðiþekkingar.
- Einn viðmælandi sagðist ekki hafa kynnt sér hvernig umhverfismatið fer fram.
- Það að almenningur taki þátt skiptir máli varðandi sjálfbæra þróun.

## 5.2 Hversu vel er almenningur upplýstur um möguleika á að taka þátt í matsferlinu?

Í síðasta kafla kemur fram að ekki allir úr hópi almennings eru upplýstir um möguleikana sem felast í þátttöku í mati á umhverfisáhrifum. Þessi kafla gefur aukna innsýn inn í það.

---

<sup>118</sup> Viðtal 11 - Almenningur

<sup>119</sup> Viðtal 10 - Almenningur

### 5.2.1 Sérfræðingar

Viðmælendur eru sammála um að almenningur sé ekki vel upplýstur um það tæki sem mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er og almenningur hefur lítinn áhuga á að taka þátt, sama úr hvorum hópnum þeir koma. Hvaða áhugann varðar er reyndar munur á milli framkvæmda eins og kemur fram í máli ráðgjafans:

„hann [munurinn] er allt frá því að vera með opið hús eða eitthvað þar sem enginn mætir, núll, þó allt sé vel kynnt og allt slíkt, og í að fá 200 manns, allir brjálaðir, út af einhverri mjög umdeildri framkvæmd, í stóru samkomuhúsi einhvers staðar, hér á höfuðborgarsvæðinu eða úti á landi, svo bara allt þarna á milli.“<sup>120</sup>

Orð annars sveitarstjórnarmannsins voru á svipuðum nótum. Hann sagði að „[a]lmenningur skiptir sér yfir höfuð ekkert af þessu sko, frekar en af skipulagsmálum fyrr en að allt er búið“<sup>121</sup> en bætti svo við að varðandi umhverfismatið fyrir álverið hafi fólk haft áhuga. Varðandi aðra þætti sem þurftu í gegnum umhverfismat, línustæði eða hafnarmannvirki, hafi menn orðið varir við lítinn áhuga. Fólk mætti helst fyrir forvitni sakir en þeir sem gerðu athugasemdir voru helst þeir sem voru á móti framkvæmdinni í heild sinni. Álversframkvæmdin vakti athygli fólks. Á kynningarfund á Reyðarfirði mætti fólk frá Neskaupstað en „almennt hefur almenningur engan áhuga á þessu sem slíku nema það snerti menn mjög beint, það séu línur sem eru að fara framhjá húsinu þínu eða mengun í nágrenni við þig en svona yfir höfuð eru menn ekki að skipta sér mikið af þessu.“<sup>122</sup> Sérfræðingur Skipulagsstofnunar bendir reyndar á að ef fólk, sem mætir til dæmis á kynningar tengdar framkvæmdum, er bent á að það sé sérfræðingar í sínu nærumhverfi þá fær það „yfirleitt mjög jákvæð viðbrögð við því. Þetta er sjónarhorn sem fólk hefur ekki gert sér grein fyrir, og það er mjög brýnt að þessu sé haldið til haga og að þessu sé haldið að fólk“<sup>123</sup> sem svo um leið upplýsir fólk um stöðu þess og möguleika í matsferlinu. Sérfræðingur Skipulagsstofnunar segir einnig að hugmyndir fólks um umhverfismatið sé að „menn vilja gjarnan detta í þann gírinn að hálfgerð taka þessu sem þátttöku í atkvæðagreiðslu.“<sup>124</sup> Um atkvæðagreiðslu sé hins vegar ekki að ræða.

### 5.2.2 Almenningsur

Skoðanir almennings eru á mjög svipuðum nótum en eru á vissan hátt afdráttarlausari. Einn viðmælandinn úp hópi almennings hafði eftirfarandi að segja um málið og tók sig sem dæmi:

„Það er nauðsynlegt að almenningur geti sent inn athugasemdir en staðreyndin er hins vegar sú að þú þarft að hafa talsverða þekkingu á staðháttum og slíku og öðrum aðstæðum viðkomandi framkvæmdar til þess að geta tekið virkan þátt í því og það kallar beinlínis á sérfræðiþekkingu. Ég hef ekki sérstaklega kynnt mér hvernig svona umhverfismat fer fram.“<sup>125</sup>

Annar viðmælandi úr hópi almennings sagði eftirfarandi:

---

<sup>120</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>121</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>122</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>123</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>124</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>125</sup> Viðtal 6 - Almenningsur

„[S]ko ég held að almenningur hafi ekki áttað sig á að þetta sé tæki fyrir hann. Ég held að almenningur, ég sé þá almenningur hérna, og hafi ekki áttað sig á því að, að þetta sé tæki sem hann geti notað og að þetta sé meira fyrir svona vísindamenn, fræðimenn, og svona sérfræðipækkingu og að þeir skila inn.“<sup>126</sup>

Fulltrúi umhverfisverndarsamtaka í hópi viðmælenda er einnig efins:

„Ég held bara að fólk spái rosalega lítið í því, ég held að þeir sem láta sig þessi mál varða og eru eitthvað að kynna sér þessa hluti hvort sem það er þá út af tiltekin framkvæmd eða bara almennt, að þeim er ljóst að þeir eiga einhvern rétt en hvort að svona allur almenningur í óspurðum fréttum hafi einhvern, viti það eitthvað, ég veit það ekki.“<sup>127</sup>

### 5.2.3 Ástæður

Viðmælendur úr hóp sérfræðinga gátu ekki gefið einhlítar skýringar á því af hverju almenningur tæki ekki meiri þátt í matsferlinu en fram kemur í tilvitnunum hér á undan. Helst er talað um áhugaleysi almennings og skeytingarleysi gagnvart nærumhverfi sínu, og ef almenningur vaknar til lífsins sé það ekki fyrir en framkvæmdir eru að hefjast að gripið er til einhverra aðgerða. Okkur (Íslendinga) vanti einhverra hluta vegna agann sem úðkast hjá nágrönnum okkar bæði í Skandinavíu og ekki síst Þýskalandi.<sup>128</sup>

Viðmælendur úr hópi almennings hugsuðu meira um af hverju hann er ekki upplýstari en raun ber vitni. Fyrir það fyrsta má ætla að almenningur telji þessa leið sem umhverfismatið bíður uppá oft ekki fyrir sig:

„[M]aður sér þetta stundum í [...] í auglýsingum, [...], þá sér maður einhverjar auglýsingar en maður sér að þær eru ekkert fyrir mig. Þetta er bara þannig.“<sup>129</sup>

Annað atriði er að fólk sé ekki frætt nægilega vel um þá möguleika sem fyrir hendi eru, það ætti „bara að kenna í skólum það er heitir svona lýðræðiskúrs.“<sup>130</sup> Undir þetta tekur annað viðmælandi þegar hann segir:

„[K]annski stærsti þátturinn og stærsta brotalömin í meðferð umhverfismála héraendis. Þessi þáttur, fræðsluþátturinn, hefur verið vanræktur alveg stórlega [...] og þarna held ég að að við séum verr staddir að mörgu leyti en til dæmis nágrannaþjóðir, Norðurlöndin hvað snertir umhverfisvitund sem auðvitað fæst ekki nema með auðvitað staðgóðri fræðslu alveg frá fyrsta stigi, í öllu skólakerfinu og auk þess náttúrulega í gegnum fjölmiðla.“<sup>131</sup>

Önnur atriði sem fram komu voru að aðgangur að upplýsingum væri ekki nægilega greiður auk þess að „það hefði þurft að ná til þeirra sem í rauninni ekki hafa ástæðu til að taka þátt í þessu.“<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>127</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>128</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>129</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>130</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>131</sup> Viðtal 4 - Almennigur

<sup>132</sup> Viðtal 11 - Almennigur

## 5.2.4 Samantekt

### Sérfræðingar

- Almennt er almenningur ekki upplýstur um rétt sinn og er áhugalaus um mat á umhverfisáhrifum eins og skipulagsmálum almennt. Munur er milli framkvæmda og helst vaknar fólk ef framkvæmdirnar snerta það beint, t.d. línustæði.

### Almenningur

- Þekkingar- og áhugaleysi á matsferlinu er borið við. Almenningur heldur að þetta sé ferli fyrir sérfræðinga og vísindamenn en ekki fyrir sig.
- Þekkingarleysið stafi af vanrækslu á fræðsluþættinum sem hafi setið stórlega á hakanum.

## 5.3 Viðhorf almennings gagnvart möguleikunum sem matsferlið býður upp á til þátttöku almennings?

Í kóðunum hér á undan hefur komið fram að almenningur telur að þátttaka hans sé nauðsynleg og að um lögvarðan rétt sé að ræða. Samt taka fáir þátt. Hér á eftir koma meðal annars fram atriði sem geta varpað ljósi á af hverju svo er.

### 5.3.1 Sérfræðingar

Að taka þátt er oft fjarlægur möguleiki fyrir almenning að mati sérfræðings Skipulagsstofnunar vegna þess að í sumum tilvikum stafi honum ógn af ferlinu. Almenningur hafi minnimáttarkennd gagnvart eigin kunnáttu og óttablandna virðingu fyrir sérfræðingunum sem að matinu koma. Hins vegar sé:

„Eitt af því sem að þetta matsferli hefur gert, að það er búið að skóla mjög marga, [...] við höfum öll verið að læra, alveg sama hvort það eru framkvæmdaaðilar, sérfræðingar á opinberum stofnunum eða til að mynda hin frjálsu félagasamtök, regnhlífir yfir almenning, allir hafa verið að læra mjög mikið og hafa orðið mjög sterkt skynbragð á til að mynda mengun af öllu tagi og ef að menn myndu bera saman til að mynda hinar fyrstu athugasemdir sem að komu við það, í upphafi matsferlis og það sem síðan hefur gerst á seinni tímum þá er það bara eins og svart og hvítt. Og það gildir auðvitað um öll gögn. Gamlar matsskýrslur eru eitthvað sem við myndum ekki vilja sjá um sambærileg verkefni í dag og örugglega líka niðurstöður Skipulagsstofnunar, það er unnið með allt öðrum hætti og ég held að við höfum öll sýnt nokkra framþróun, á þessum tíma, og það er alveg rétt, það eru mjög margir sem eru kannski óttaslegnir, en líka mjög margir sem hafa eftir þekkingu sína. Það er ekki spurning.“<sup>133</sup>

Annar viðmælandi hafði svipaðar hugmyndir eins og sést þegar hann segir:

---

<sup>133</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

„Ég veit það ekki, það fer náttúrulega alveg rosalega mikið eftir svona fólkinu sem slíku, hvaða status það hefur, hvort þú sért menntaður eða annað. [...] Margir hafa kannski bara ekki þekkingu eða tækni til að koma á framfæri athugasemdum og svo eru auðvitað aðrir sem gera það. En auðvitað fólk sem er menntað, sem er gott á tölvur hefur meiri möguleika til að koma athugasemdum á framfæri.“<sup>134</sup>

Annað viðhorf sem er talið ríkjandi hjá almenningi er máttleysi einstaklingsins gagnvart matsferlinu:

„Hvernig almenningur sér þetta og upplifir þetta? Ja það er nú erfitt um að segja, sko þegar almenningur hefur tækifæri að vera virkt í þessu, athyglin er samt sem áður lítil þó það mæti eitthvað, þá fær maður nú oft samt sem áður að heyra að almenningur hafi engin áhrif, það sé búið að ákveða [að fara út í framkvæmdina], það er nú stundum þannig, ég myndi nú kannski segja að það er það sem skín í gegn „Er ekki búið að ákveða þetta, höfum við einhver áhrif? Við erum ekkert að eyða tíma okkar í þetta“ en það er misskilningur, [...], fólk hefur, getur alveg haft áhrif.“<sup>135</sup>

Sama mátti einnig heyra hjá öðrum viðmælenda, sveitarstjórnarmanni, þegar hann segir að „sumir segja auðvitað alltaf, hví að taka þátt, það er hvort sem ekki tekið neitt andskotans mark á honum og eitthvað slíkt.“<sup>136</sup>

Annar sveitarstjórnarmannanna sem rætt var við kom með dæmi um það hvernig almenningur bregst „vanalega“ við í skipulagsferlinu og yfirfærir það yfir á umhverfismatsferlið:

„[Þ]egar gröfurnar koma og byrja að djöflast botna menn ekkert í því af hverju ekki hafi verið komið til þess og það spurt alveg sérstaklega, af því að það sé talað um það að almenningur eigi að hafa áhrif á skipulagsmál. Mennt setja sig ekkert inn í þær leikreglur sem gilda heldur bara gera kröfur um að hafa áhrif þegar það hentar. Þetta er bara mjög algengt svona.“<sup>137</sup>

Þrátt fyrir að viðhorf viðmælenda úr hópi sérfræðinga séu mismunandi þá eiga þeir það allir sameiginlegt að segja að almenningur sýnir matsferlinu lítinn áhuga og mikið þarf til þess að hann taki þátt:

„Það þarf rosalega mikið til þess að fólk sýni þessu áhuga. Ég meina, það er kannski ekki gott dæmi, þegar við fórum í matið upp á nýtt hjá Fjarðaáli, þá náttúrulega var það, ef ég má sletta, after the fact exercise. Vorum hálfnaðir með bygginguna þegar við lentum í því, en þarna, þar vorum við með íbúafundi fyrir austan, þeir voru sæmilega sóttir, kannski 20-40 manns á hverjum fundi, þar sem við auglýstum þetta með öðru, ráðningum og slíku, mætti náttúrulega fullt af fólki. Það mættu 3 í Reykjavík. Við vorum búin að vera í mótmælum. Það var búið að sletta skyri, það var búið að ráðast upp í byggingakrana hjá okkur og guð má vita hvað og á sama tíma héldum við svona opið hús eins og ég var að lýsa áðan, og fund til að fá báða vinklana inn á Nordica og það mættu 3. Það var framkvæmdastjóri

<sup>134</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>135</sup> Viðmælandi 1 - Ráðgjafi

<sup>136</sup> Viðmælandi 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>137</sup> Viðmælandi 8 - Sveitarstjórnarmaður

Landverndar, Hjörleifur Guttormsson og ein manneskja, það var bara ein manneskja sem maður vissi í raun og veru ekki hver var, sem kom af götunni. Þetta verður að vera, það þarf virkilega að hugsa hvernig maður skipuleggur þá, þetta gengur best næst framkvæmdastað. Þá í því samfélagi sem beint er haft áhrif á.<sup>138</sup>

### 5.3.2 Almennigur

Fulltrúar almennings í hópi viðmælenda taka undir með sérfræðingunum hvað varðar þær hugmyndir sem settar voru fram hér á undan um að almenningur nenni ekki að setja sig inn í málin sem svo aftur á að lýsa viðhorfi almennings gagnvart þeim möguleika sem þátttaka í ferli mats á umhverfisáhrifum er:

„Sko fólk svarar þegar það er spurt þannig að þú veist, kannski nennir það ekki að hafa mikið fyrir því að að koma sínum skoðunum á framfæri, og það er óneitanlega talsverð fyrirhöfn að lesa einhverjar matsskýrslur, skrifa svo bréf og senda það, þannig að, það mætti kannski meira mæla viðhorf almennings með einhverjum hætti, ég veit það ekki.

Svo er það náttúrulega líka það að um leið og þú færir í það að gera einhverjar svona athugasemdir, eins og þetta er núna þá þarft þú sjálfur að fara fram með þínar athugasemdir, það kemur enginn og spyr þig, ef allir ættu að taka þátt og hafa einhvern jafnan rétt þá yrði að spyrja alla, með kosningum, en um leið og þú ert búinn að ganga framfyri og taka þátt þá ertu náttúrulega mjög fljótt kominn í stöðu einhvers konar mótmælenda og það eru margir sem vilja það ekkert. Vilja ekki vera á móti einhverju sem sveitarfélagið er að vinna að, vinnur kannski hjá sveitarfélaginu eða vinnur í skólanum eða guð má vita hvað og þetta fólk sem vill ekki vera á móti yfirvöldunum skilurðu, langar ekkert til að fá eitthvað álver en ætlar ekkert að fara að gera sig að einhverri persónu í einhverjum átökum með því að leggja nafn sitt við einhvern lista eða gera eitthvað á eigin spýtur, þannig að það er kannski ekki lýðræðislegt. Ef þú ætlar að skipta þér að þá ertu á móti en ef þú gerir ekki neitt ertu með en það er náttúrulega fullt af liði sem er ekki að gera neitt sem er á móti.<sup>139</sup>

Annar viðmælandi sagði afdráttarlaust að „almennigur hugsar ekki um að taka þátt!“<sup>140</sup> sem er á svipaðri línu og enn annar sagði að hann þekkti mjög fáa sem tækju almennt þátt í umhverfismatinu. Þeir hins vegar sem tækju þátt í matsferlinu væru fólk sem væri mjög meðvitað um rétt sinn og fylgdist vel með umhverfismálum hér á landi.<sup>141</sup>

Ótti gagnvart matsferlinu kom fram í máli eins viðmælendanna:

„Já ég veit það ekki, það er bara eitthvað sem ég hef haldið, það kemur alltaf tilkynning í Mogganum [...], Skipulagsstofnun auglýsir nú eftir umhverfismats áhrifum og ég finn alltaf fyrir vanmætti fyrir svona stórum

<sup>138</sup> Viðmælandi 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>139</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>140</sup> Viðtal 11 - Almennigur

<sup>141</sup> Viðtal 11 - Almennigur

orðum, þá þurfi maður að draga upp tommustokkinn og sýnaglasíð og svona, það er náttúrulega bara mínir fordómar, [...] mín vanþekking.<sup>142</sup>

Sami þátttakandi taldi að aðrir í kringum sig deildu þessum ótta.

### 5.3.3 Ástæður

Einn viðmælendanna tók saman í svari sínu eftirfarandi ástæður fyrir viðhorfi almennings gagnvart möguleikanum að taka þátt í matsferlinu:

„Sennilega dregur það úr þátttöku almennings að menn fá það á tilfinninguna að þetta hafi ekkert að segja, vegna þess að dæmin um að í rauninni menn hafi náð árangri þau eru í gegnum íhlutunarrétt að þessu tagi, að þau eru tiltölulega fá [...]. Á fyrra lagaskeiðinu, fyrstu tíu árin sem lögin um mat á umhverfisáhrifum voru virk, það er að segja frá '94 til 2005, þá eru það bara tvö [...] atriði sem náðust þar fram að lagst var gegn framkvæmdum eindregið af Skipulagsstofnun. Það er að segja Kárahnjúkavirkjun og við vitum hvernig gengið var yfir þann úrskurð síðar og hins vegar var það borun í Grændal upp af Hveragerði, þetta voru þau tvö dæmi. Hitt voru mótvægisáðgerðir sem ég vil ekki gera lítið úr, þær geta verið efnislega ágætar í sumum tilvikum, þær eru skilyrtar í sambandi við ýmsar framkvæmdir, og það var auðvitað til bóta, en ég held sem sagt að þessi tilfinning sé nokkuð ríkjandi hjá fólki og að það sé til lítils, það sé ekki hvetjandi til þátttöku vegna þessarar reynslu fyrir utan svo hina almennu umræðu í landinu sem framkvæmdaaðilar eiga ríkan þátt í að móta og þeirra sem ekki hafa mikinn áhuga á umhverfismálum telst þetta kverúlans.

Annað atriði sem letur almenning er ógagnsæið í lagalegri uppbyggingu og þær breytingar sem menn hafa verið að gera á á lagarammanum, við skulum segja frá '94 sem er yfirleitt talið upphaf mats á umhverfisáhrifum, það auðveldar ekki aðgang almennings að þessu. Annað mál er þegar verið er að breyta svona stórum þáttum í ferlinu, snúa þeim á haus, breyta þeim verulega og síðan kemur fyrirhöfnin sem þessu fylgir, að setja sig inn í það í von um að geta haft áhrif, það er heilmikil vinna fólgin í þessu að setja sig inn í mál, og ef leita til sérfræðinga er vart hægt nema eftir kunningjasamböndum, það kostar verulegt [...], þannig að það er bæði tími og bein útgjöld sem tengjast, og það er í enga sjóði eða aðstæður að leita til að auðvelda mönnum þetta sem ætti að vera og og þegar þú leggur saman, að á sama tíma er ekki haft fyrir því að tryggja réttarstöðu almennings með því að innleiða Árósasamninginn. Hvað þá að hnoða einhverjum sjóðum saman sem í væri hægt að leita ef ætti að greiða fyrir ráðgjöf sem almenningur myndi óska eftir, þannig að vígstaðan þarna annars vegar og hins vegar hjá framkvæmdaaðilanum, stórfyrirtækjum, sem horfa ekki á fjárhagslegan kostnað til þess að komast áfram á leiðarenda, að þarna er eins og Davíð og Golíat á ferðinni.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>143</sup> Viðtal 4 - Almennigur



### 5.3.4 Samantekt

#### Sérfræðingar

- Ótti fólks við kerfið, minnimáttarkennd gagnvart eigin kunnáttu og óttablandin virðing fyrir sérfræðingum.
- Staða einstaklinganna hefur áhrif á þátttökuna, menntaðir kunna frekar tæknina og þekkinguna til að koma á framfæri athugasemd.
- Allir eru enn að læra á matið, almenningur sem og aðrir sem að matinu koma.
- Almennigur ber við að hann hafi hvort sem er engin áhrif og því þá að taka þátt í matsferlinu? Búið sé að ákvarða að fara skuli í framkvæmdirnar áður en matið á sér stað.

#### Almenningur

- Almennigur nennir ekki að setja sig inn í málin, lesa matsskýrslu og slíkt. Það sem meðal annars dregur úr fólki er reynslan af matsferlinu. Ferlið er ógegnsætt, aðgangur almennings að sérfræðiaðstoð dýr og varla mögulegur nema í gegnum kunningjasambönd. Við þetta bætist svo að reynslan af umhverfismatsferlinu er ekki hvetjandi, t.d. barátta umhverfisverndarsamtaka gegn framkvæmdum.
- Þegar skilað er inn athugasemd er búið að persónugera aðgerðina og það eru ekki allir tilbúnir í það, vera jafnvel komnir í sæti mótmælanda. Sumir vilja ekki láta á því bera að þeir séu á móti, vilja ekki að aðrir viti að þeir séu á móti yfirvöldum.
- Ótti við ferlið sjálft er til staðar. Ótinn við sérfræðingavaldið.

## 5.4 Tilgangur með aðkomu almennings að matsferlinu og árangursríkustu aðferðirnar

Eftir að hafa tekið saman það sem kalla má aðdraganda að þátttöku almennings í matsferlinu er komið að því að líta á tækin sem í boði eru til þátttöku í matsferlinu. Eins og kom fram í kaflanum um lögin og reglugerðina hér á undan er bæði um að ræða athugasemdir sem almenningur hefur tók á að senda inn á vissum stigum matsferlisins sem tekin eru fram í lögunum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og reglugerðinni með lögunum, sem og þátttaka í kynningum sem haldnar eru af framkvæmdaaðilanum. Til nánari glöggvunar sjá greinar 8 og 9 í lögunum 14 og 21 í reglugerðinni.

### 5.4.1 Sérfræðingar

Áður en hægt er að tala um þátttöku almennings verður almenningur að taka þátt í matsferlinu og það gerist ekki nema aðgerðir til þess að ná til almennings séu „próaktífar“ eða forvirkar. Framkvæmdaaðilinn hafði þetta um málið að segja:

„Því meira samráð sem að haft er, opnara samráð því betra, því betri verður niðurstaðan. Í stuttu máli hefur reynsla mín verið sú að það er miklu betra að hafa hlutina þannig að sem flestir, tryggja að sem flestir nái að tjá sig. Svona stórir opnir fundir í mínum huga eru yfirleitt mislukkaðir, standa bara

fimm upp og tjá sig og það er ekki, þú færð ekki þetta persónulega, fólk er kannski að fjalla um hluti sem það er kannski ekki að tala um frá degi til dags, ef þú ert til dæmis endurskoðandi sem er að fara að tala um dreifingu flúors, þú ert ekkert tilbúinn að standa upp fyrir framan hundrað manns og spyrja. Þú verður að fá þetta persónulega fram.

[...]Ná til allra og það sem við höfum, þar sem ég hef verið og haft áhrif hef ég lagt áherslu á að vera frekar með það sem kallast opið hús, vera með mikið af upplýsingahornum og plaggötum og ekki kannski einn fræðimann sem stendur upp og heldur fyrirlestur, heldur að fólk hafi tíma til að koma og spjalla og tala við einhvern sérfræðing, finna að það eru manneskjur sem eru að vinna þetta og þær hafa skoðanir og það er hægt að hafa áhrif á þær og það er hægt að koma með sínar áhyggjur og bara fá upplýsingar ef fólk vill. Ég ætla nú bara að segja að ég breytti þessu, breytti því alveg, því það var þannig þegar við vorum að vinna matið fyrir [...] á sínum tíma, þá héldum við fyrst svona fund í félagsheimilinu með fjórum sérfræðingum og það voru 200 manns. Umræðan fór út um víðan völl en eftir fundinn þá fann maður að meirihlutinn af fólkinu sem maður var að spjalla við var ekki búíð að fá svar við sínum spurningum þannig að við settum upp annan fund fljótlega og gerðum hann þannig að það var opið hús milli tvö og átta eða tíu um kvöldið og þar voru sérfræðingarnir sem voru að vinna skýrsluna og starfsmenn fyrirtækisins, kaffi og kleinur og allt og manni fannst aldrei vera margir en þegar dagurinn var búinn þá voru 250 manns búnir að rúlla í gegn og spyrja spurninga og fá sínar upplýsingar og fara heim með bæklinga, handouts og við fengum miklu meira feedback og gátum þar af leiðandi gert miklu meira við upplýsingarnar og hjálpa í hönnun og útfærslu á viðkomandi mannvirki þannig að, í stuttu máli, þetta höfum við reynt að gera, ég hef reynt að gera, stuðla að því að það sé gert svona síðan þar sem ég er að vinna.<sup>144</sup>

Tilgangur matsferlisins hefur verið skilgreindur áður í kafla 2. Það er því ekki um atkvæðagreiðslu að ræða. Sérfræðingur Skipulagsstofnunar sagði einnig að „okkur [er] öllum greiði gerður með faglegum ábendingum um það sem betur má fara og, og hin margvíslegu áhrif sem verkefni hafa“<sup>145</sup> og sami viðmælandi sagði einnig „Ef þú hefur eitthvað fram að færa, því fyrir sem þú gerir það í ferlinu, þeim mun líklegra er að þín sjónarmið nái að hafa einhver áhrif á hönnunina á þá þætti sem þú hefur sérstaklega áhyggjur af.“<sup>146</sup>

Mikill munur er á milli framkvæmda hvað varðar aðkomu almennings og möguleika hans til þátttöku. Ástæða þess er sú að almenningur hefur ekki alltaf sérfræðipækkinguna til þess að skilja hvað verið er að tala um hverju sinni:

„Þessar línulegu framkvæmdir eins og háspennulínurnar og vegafamkvæmdirnar [...] það það er mjög auðvelt fyrir fólk að að setja sig inn í eitthvað slíkt, en það er hins vegar miklu flóknara fyrir slíkt fólk að setja sig inn í kannski mjög sérfræðileg atriði, tókum bara fyrirbæri eins og hljóðstig. Þegar það kemur fram einhvers staðar að það er verið að breyta

<sup>144</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>145</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>146</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

einhverjum umferðarmannvirkjum og það má búast við því að þarna verði 55 desíbil og fólk hugsar með sér „já 55 desíbil“ og svo flettir kannski einhver upp í reglugerðinni og finnur einhverjar tölur þar, en hvað er hljóðstig almennt, hvað er það þarna og þar fram eftir götunum þannig að það er eitt af því sem ráðgjafar og framkvæmdaaðilar hafa kannski ekki náð að gera ennþá, það er að reyna setja þetta í samhengi við eitthvað sem að fólk þekkir, ef að menn lýsa því yfir til að mynda að einhver tiltekin brekka yfir heiði væri með 7% halla, það er svolítið erfitt, þú gætir kannski sagt við fólk á höfuðborgarsvæðinu, það er eins og kaflinn á Miklubrautinni frá Grensásvegi og upp á Háaleitisbraut eða þú gætir sagt það er eins og í Kömbunum og þá myndu allir landsmenn kveikja á því og setja það í sitt samhengi og eins líka varðandi hljóðstigið að þá getur fólk gert sér í hugarlund, þetta er eins og í rólegu hverfi í Fossvoginum eða eins og ef þú ættir heima nálægt Miklubrautinni í Hlíðunum eða einhverju slíku. Menn hafa ekki ennþá komið sér upp lagni til þess að setja þetta í samhengi og þegar við erum til dæmis að tala um loftgæði frá álveri, berum það saman, erum við að tala um loftgæði í kring þarna eins og á slæmum mengunardegum á höfuðborgarsvæðinu eða er þetta bara kannski miðað við það meðaltal sem er hér svo dæmi sé tekið. Þetta er eitthvað sem menn hafa ekki náð, kannski ekki gert nógu sómasamlega til þessa og væri ástæða til þess að taka sérstaklega á til þess að nálgast almenning, en almenningur getur haft sínar skoðanir á því hvort verið er að fara í gegnum hraunið sem allir höfðu dálæti á eða farið of nálægt skólanum vegna þess að menn hafa áhyggjur af því að krakkarnir séu að leika sér úti nálægt vegi hvort heldur sem er út af hættu á umferðarslysum eða hávaða. Þannig að þetta er, þetta skiptir svolitlu máli í þessum verkefnum.“<sup>147</sup>

Annað atriði sem hefur áhrif á aðkomu almennings að matsferlinu er notkun á almannatengslum (public relation) í framkvæmdaferlinu:

„Já, inn í þetta spilar líka svokallaður PR-hluti framkvæmdanna, hvernig er staðið að honum. Ég er viss um að það hefur verið alveg jafn mikil jákvæðni í Reykjanesbæ gagnvart álveri í Helguvík, það var bara ekkert PR í gangi. Þannig að ef PR virkar og fer í gang, þá er verið að taka viðtöl og það er verið að birta og menn hafa tengsl við fjölmiðla og annað, þannig að það fer líka eftir því hvort framkvæmdaaðili er með virkt PR eða ekki.“<sup>148</sup>

Í viðtölunum við sérfræðingana kom fram að það væri aðalatriðið að gera framkvæmdir betri og stundum kæmu fram athugasemdir sem breyttu framkvæmdum, svo sem hvað varðar útlit og staðsetningu og þeir töluðu um að þetta væri hluti af því ferli sem fæli í sér að straumlínulaga framkvæmdir:

„Hún er til þess að benda á ef mönnum er að yfirsjást einhver hlutur eða gera lítið úr einhverjum hlut. Betur sjá augu en auga. Þótt farið sé grundigt í matsskýrslur við vinnslu þeirra þá getur mönnum yfirsést einhver hlutur sem heimamönnum finnst nauðsynlegt að skoða, ef fyrirtæki utanað kemur og gerir matsskýrslurnar, menn sjá þetta frá einhverjum öðrum vinkli. Það er hlutverk almennings. Almennungur er ekki að reikna út mengun. Þeir sem

<sup>147</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>148</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

hafa farið út í það, varað við mengun, sagt að mengunarský myndi vera yfir Reyðarfirði, skjátlaðist til dæmis. Það er ekki svo mikið logn í firðinum eins og sagt var, þetta er eitt almesta rokrassgat sem um getur sem skapað hefur vandræði vegna roks en inni í fjarðarbotni er meira logn. Svona fullyrðingar koma oft en almenningur hefur ekki tækniþekkingu til að gera það og hann verður þá að treysta á að bæjaryfirvöld sjái til þess að það sé passað að mengun sé innan ákveðinna marka og annað slíkt, stofnanirnar gera það líka eins og UST og aðrir slíkir að það sé passað. Almenningur bendir frekar á að verið sé að vaða yfir fornminjar sem þú veist um en aðrir ekki, það eru svona athugasemdir, auðvitað geta menn líka velt fyrir sér samfélagsáhrifum, að fá allt of mikið af fólki inn í samfélagið, allt of mikið af útlendingum. Ekki tæknilegar frá almenningi, frekar félagslegar sem ég tel að sé mjög nauðsynlegt að hafa þann möguleika, hvernig svo sem hann nýtist eða hann sé nýttur.<sup>149</sup>

Annað hlutverk aðkomunnar er að koma með faglegar athugasemdir varðandi ferlið. Hvaða hugmyndir viðmælendur höfðu um þann þátt verður tekið fyrir síðar.

Fulltrúar sveitarfélags í hópi viðmælenda skáru sig eilítið út úr hvað varðar viðhorf gagnvart athugasemdum og hlutverki þeirra. Auðvitað hafa þeir ekkert á móti því að almenningur geti tekið þátt en þeir telja að tilgangur þeirra sé:

„Soft tilgangur, almenningur á ekki að vera að taka á aðal málunum, heldur bara að vara við ef fornminjar eru á staðnum eða ekki og svo framvegis.“<sup>150</sup>

Einnig kom fram:

„Það er út af fyrir sig kannski ekki hægt að vera andvígur þessu fyrirkomulagi, en mín reynsla er alla vega sú að hluti fólks lítur á þetta sem leið til þess að reyna að þvælast fyrir eða sverta það verkefni sem er til umræðu. Það er bara einfalt sko, og ég til dæmis þekki fólk sem sendi inn athugasemdir, og það var fyrst og fremst á því formi að það fékk sent inn einhvers konar bréf með stöðluðum texta. Ég man ekkert hvort þetta tengdist álverinu eða virkjuninni, þetta rennur allt saman í einn graut, og síðan bara voru menn beðnir að senda þetta í sínu nafni. Hvaða tilgangi þjónar þetta, ha? En þetta finnst mér vera stór spurning í kringum þetta.“<sup>151</sup>

Annar varnagli sem sleginn var varðandi hlutverk athugasemda var að:

„Menn hömuðust við að senda inn athugasemdir. Sumar athugasemdir áttu rétt á sér, sem var vert að fara í gegnum, en af mjög stórum hluta til voru þetta athugasemdir sem bara báru þess merki að menn voru bara yfir höfuð sko að taka afstöðu gegn þessu og litu á þetta sem tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og fundu eitthvað til þess að bölsótast út í og þetta gerir það að verkum að maður er svolítið hugsandi um þetta ferli og ég hef oft sagt að það þarf með einhverjum hætti, og það má líka segja að það sé gert, með því að fara í gegnum allar athugasemdirnar og allt þetta. Það þarf eiginlega að gera einhverjar kröfur til fólks varðandi þetta og að menn sýni náttúrulega fram á það, og að þetta sé vel rökstutt það sem

<sup>149</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>150</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>151</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

menn eru að gera athugasemdir við. Að þetta sé ekki bara nánast eitthvað út í loftið og nánast einhverjar fjölsendingar sem að menn eru að senda á netinu sín á milli og svo eru menn að senda sín á milli athugasemdina og svo hamast menn í umræðunni á því að það hafi borist svo og svo margar athugasemdir og það er notað sem rök fyrir því hvað fólki líkar þetta allt illa, og þar fram eftir götunum.“<sup>152</sup>

Varðandi kröfurnar sem gera ætti til þeirra sem skila inn athugasemdum þá sagði viðmælandinn að það væri:

„Engin patentlaustn. Nauðsynlegt að þurfa að rökstyðja mál þitt með góðum hætti. Sumir gera það en aðrir ekki. Þetta er bara algjörlega frjálst. Síðan auðvitað áttar maður sig ekki á því hvernig er unnið úr þessu, hvernig þetta er metið. Þannig að það eru auðvitað opinberir aðilar sem fara yfir þessar athugasemdir og veða þá og meta hvort þær eiga rétt á sér o.s.frv. Ég veit ekki, mér finnst þessi ferill vera langur

Eina leiðin til að bæta athugasemdir er að gera kröfur til þeirra [sem gera athugasemdirnar]. Að þær verði að uppfylla ákveðin skilyrði til þess að þær verði marktækar og þá verður þú að krefjast góðs og ítarlegs rökstuðnings, en þá, eins og þú segir, mega menn ekki gera upp á milli einhvers sem er fræðilegs eða röklegs eðlis. Þér getur bara fundist eitthvað óviðeigandi og ljótt og af því bara það særir fegurðarskin þitt eða smekk, hvað sem það nú er. Það geta út af fyrir sig ekki verið ómerkilegri rök en hvað annað sem að sé engin ástæða til að skoða. En ég veit ekki hvernig ætti að gera þetta með öðrum hætti.“<sup>153</sup>

## 5.4.2 Almennigur

Einn viðmælandanna hafði eftirfarandi að segja um tilgang aðkomu almennings:

„Komdu hérna og skilaðu inn athugasemd, en þetta sé allt einhver sýndarraunveruleiki.“<sup>154</sup>

Hlutverk aðkomu almennings að matsferlinu er til þess að almenningur geti tjáð sig um framkvæmdir. Til þess að hann geti tekið sjálfstæða afstöðu til einstakra framkvæmda þarf hann að hafa aðgang að öllum mögulegum upplýsingum um framkvæmdina og þá upplýsingaskyldu bera stjórnvöld. Á sama tíma, til dæmis varðandi Kárahnjúkavirkjun, sinnti ríkið ekki þessari skyldu sinni.<sup>155</sup> Sami aðili bætti við:

„Þar sem Landsvirkjun, ríkisfyrirtækið, var að eyða hundruðum milljóna í að upplýsa um virkjanamál og, hérna, andmæla náttúruverndarsinum eða þeim sem voru á móti þessum framkvæmdum þannig að þá má í rauninni líta á það sem brot, bara það, þetta misræmi sem var þarna, sem brot á aðkomu stjórnvalda að málinu sem ætti að vera að reyna að gefa sem hlutlausastar og opnastar upplýsingar um málið til að fólk geti tekið eins óháða afstöðu og það getur.“<sup>156</sup>

<sup>152</sup> Viðtal 8 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>153</sup> Viðtal 8 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>154</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>155</sup> Viðtal 6 - Almennigur

<sup>156</sup> Viðtal 6 - Almennigur

Annar viðmælandi hafði ekki velt fyrir sér þessu vopni sem athugasemdir eru í náttúruverndarbaráttunni fyrr en hann tók af skarið og skilaði inn athugasemd í matsferlinu. Skoðanir hans eru á svipaðri línu og fram kemur í síðustu tilvitnun:

„Mér finnst líka merkilegt, og það getur líka verið með, að allir geti skilað inn umsókn, eða umsögn, og [...] það er kannski líka þessi vantrú á kerfið að maður treystir ekki kerfinu, [...] þó svo að maður sendi inn eitthvað að manni finnst eitthvað, [...], maður heldur að þetta sé sýndarmennska, skiliði inn umsókn, alveg eins og gerðist í Kárahnjúkavirkjun, ég meina, það komu inn fullt af umsögnum til Skipulagsstofnunar, vegna mats á umhverfisáhrifum, en svo er virkjunin samt reist, skilurðu, þannig að manni fannst þetta vera, en þetta er allt í hausnum á mér, þetta er líka bara svona einhver tilfinning skilurðu, að þér er boðið að mótmæla en við erum með ruslakörfu sem heitir mótmæli.“<sup>157</sup>

Viðmælendur úr hópi almennings eru sammála um og telja að tilgangur aðkomu almennings sé til þess að friðþægja hann:

„[...] Stjórnvöld þyrftu líka að sjá sér hag í að fá þessar upplýsingar, segjum að þessa tiltekna framkvæmd fari í gang, kannski eru athugasemdir sem hafa áhrif, eins og mér dettur í hug þarna húsið á Reyðarfirði, sem er gamalt [...] segjum að einhver hafi sent inn athugasemd, bara passiði gamla steinhúsið, [...] annars hefði það kannski bara verið rífið [...], sem er reyndar frekar ólíklegt þar sem þetta er eitt elsta steinhús á Austurlandi og eina sinnar tegundar, sko maður veit ekkert hvað er látið fara í svona hamangangi.“<sup>158</sup>

Viðmælendur hafa á tilfinningunni að ekki sé tekið tillit til athugasemda almennings og þá er spurt: „Af hverju að taka þátt í einhverju ferli þegar sú leið skilar ekki neinu? Mat á umhverfisáhrifum er skrítið fyrirbæri sem ég skil bara ekki.“<sup>159</sup> Eftirfarandi atriði hefur einnig áhrif á viðhorf almennings:

„Nú má segja að Árósasamningurinn, hann sem átti að koma í tengslum við tilskipanir Evrópusambandsins og tengist EES-samningnum sem við urðum aðilar að '94 að hann hefði kannski átt að koma í staðinn fyrir þetta kerfi sem við höfðum byggt upp hér í krafti laga um náttúruvernd sem sett voru 1971 en svo vill til að þessi Árósasamningur hefur ekki enn verið lögfestur á Íslandi ef ég er rétt upplýstur og stjórnvöld eru búin að draga lappirnar endalaust í því máli að lögfesta hann sem að endurspeglar betur en flest annað þau íhaldssömu viðhorf sem hafa verið hér ráðandi undanfarin mörg ár varðandi varðandi náttúruvernd í landinu og að raunverulega hleypa almennungi að undirbúningi ákvarðana með virkum hætti líkt og Árósasamningurinn gerir ráð fyrir. Þetta ber að hafa í huga þegar lagt er mat á þetta kerfi sem að nú er í gangi og möguleika almennings til áhrifa.“<sup>160</sup>

Nánar verður fjallað um Árósasamninginn síðar í ritgerðinni.

---

<sup>157</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>158</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>159</sup> Viðtal 11 - Almennigur

<sup>160</sup> Viðtal 4 - Almennigur

„Það vantar að skilgreina frekar tilgang athugasemda. Hverju skila þær? Hvernig er tekið á þeim?“<sup>161</sup>

Almenningur kom ekki með neinar tillögur varðandi hvernig væri best að ná til hans.

### 5.4.3 Samantekt

Sérfræðingar

- Tilgangurinn er að almenningur geti tjáð sig um framkvæmdir, að hann komi á framfæri skoðunum sínum með faglegum athugasemdum (farið er í tegundir athugasemda í næsta kafla). Leiðir til að ná til almennings, aðrar en athugasemdirnar, er að ná persónulegum tengslum við almenning, með opnum kynningardögum um framkvæmdir. Fjölmennir fundir skila litlu sem engu.
- Tilgangur aðkomunnar er ekki atkvæðagreiðsla um réttmæti framkvæmdinnar. Tilgangurinn er að straumlínulaga framkvæmdir, benda t.d. á hvaða vegstæði er betra en annað, hvar falli frekar snjóflóð og benda á hvar fornminjar er að finna.
- Almanatengslahluti (PR-hluti) framkvæmda hefur mikil áhrif á aðkomuna og hversu mikil hún er. Vilji framkvæmdaaðilar fara dult með áform sín geta þeir það svo framarlega sem þeir fylgja lögunum en gera ekkert umfram það.

Almenningur

- Um sýndarveruleika er að ræða, friðþægingu stjórnvalda til að halda lýðnum góðum og ekkert tillit er tekið til athugasemda.
- Aðkoman er til að almenningur geti tekið afstöðu til framkvæmda en til þess þurfa allir að hafa aðgang að öllum gögnum og upplýsingum sem liggja til grundvallar umhverfismatinu. Það gengur ekki að ríkið eigi að standa vörð um hagsmuni almennings þegar Landsvirkjun noti milljónir í að koma virkjanaáformum sínum í gegn.

## 5.5 Athugasemdir

Athugasemdir eru tæki sem notað er í þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum ásamt opnum kynningarfundum. Þær eru það tæki sem er skilgreint í lögunum og reglugerðinni og því er það tekið fyrir sérstaklega. Önnur tæki sem notuð eru þegar leitað er eftir viðbrögðum almennings við framkvæmdum sem eru í matsferli eru frjálsari í meðförum framkvæmdaaðila og sveitarfélags og ekki verður farið meira í það í þessari ritgerð en þegar hefur verið gert.

Athugasemdir eru mjög víðtækt hugtak og Skipulagsstofnun svarar því til, þegar leitað er til hennar um „hvernig á ég að gera athugasemdir? Og maður segir, sko lögin segja þær eigi bara að vera skriflegar, það er í raun og veru það eina, og við segjum þú mátt senda þetta

---

<sup>161</sup> Viðtal 10 - Almenningur

með tölvupósti, faxi eða hefðbundnu bréfi, það er allt í lagi, en það er bara þessi skilafrestur, virtu hann.<sup>162</sup>

Í viðtölunum komu fram tvenns konar „tegundir“ af athugasemdum, sem annars vegar voru nefndar huglægur og hins vegar faglegar. Athyglisverður munur var dreginn fram varðandi þessar tvær tegundir og mismunandi hugmyndir voru í gangi meðal annars um árangur þeirra til breytinga og áhrifa í matsferlinu.

Höfundur fann hvergi skilgreiningar á þessum tveim hugtökum sem hér eru til umfjöllunar, huglægum og faglegum athugasemdum. Þær skilgreiningar sem gefnar eru á þessum hugtökum eru því hugmyndir og skilningur höfundar á þeim.

Hvað varðar athugasemdir almennt sagði ráðgjafinn að „framkvæmdaaðilinn verður að taka tillit til athugasemda.“<sup>163</sup> Hvað það þýðir er meðal annars viðfangsefnið hér.

## 5.6 Faglegar athugasemdir

Faglegar athugasemdir fela í sér ábendingar um hvað mætti betur fara varðandi framkvæmdina og eru byggðar á mati og staðreyndum þess sem skilar inn athugasemdinni. Þær geta einnig verið byggðar á rannsóknum. Þær geta bent á atriði sem tilkallaðir sérfræðingar í ferlinu hafa ekki tekið tillit til.

### 5.6.1 Sérfræðingar

Fagleg athugasemd í huga sérfræðings Skipulagsstofnunar er eftirfarandi:

„Gott dæmi um faglegar athugasemdir, er vegalagning vestur á Barðaströnd þar sem einn landeigandi myndi verða fyrir miklum hérna áhrifum vegna þess að það átti að leggja veg í 20-30 metra fjarlægð frá sumarhúsi fjölskyldunnar, hann tók sig til og tók sér mánaðar sumarfrí og skrifaði athugasemdir við matsskýrslu. Það vill nú þannig til að þessi maður var í senn menntaður verkfræðingur og áhugamaður um náttúrufræði þannig að hann gerði gríðarlega magnaðar ábendingar um stofnstærð fugla, einfaldlega vegna þess að hann stóð sem sjálfboðaliði fyrir fuglamerkingum, hann jafnframt fór yfir útreikninga Vegagerðarinnar um umferðaröryggi og og rak þá á gat hreinlega, með svo ýtarlegum, hérna, athugasemdum líkt og var í þessu tiltekna tilviki, þar sem hreinlega bara mjög fróður maður eins og ég segi liggur yfir gögnum í mánuð, það er vart hægt að ætlast til þess að sjá það.“<sup>164</sup>

Eftirfarandi er dæmi um einfalda faglega athugasemd sem einnig er líkleg til að hafa áhrif á matsferlið:

„[M]enn sem segja „Þetta er nú bara hreinlega bara vitlaus leið þessa vegar eða háspennulínu eða hvað, þarna er ófært að fara, þarna er fálkahreiður eða ódal eða eitthvað slíkt“ þá fer þetta auðvitað að skipta máli. Þetta er

---

<sup>162</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>163</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>164</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun



það sem menn eru að leita eftir til þess að geta gert þetta umhverfismat, þessa framkvæmd eins og lögin kveða á um.<sup>165</sup>

## 5.6.2 Almennigur

Líkt og sérfræðingarnir þá telur almenningur að faglegar athugasemdir séu líklegri til að hafa áhrif í matsferlinu en þær huglægu (þær eru teknar fyrir í næsta kafla). Þegar hér er talað um áhrif er verið að meina að þær leiði af sér breytingar á framkvæmdinni og / eða niðurstöðu matsins. Svar eins viðmælandans við spurningunni var: „Af því að ég held að þau séu svona líklegri til þess að bíta á. Líklegri til þess að hafa áhrif á framkvæmdina.“<sup>166</sup>

Það að athugasemdir þurfi að vera settar fram á faglegan hátt er eitthvað sem almenningi þykir líklegast til árangurs en hins vegar líka að það skjóti nokkuð skökku við. Þegar einstaklingar geti ekki skrifað frá hjartanu heldur þurfi að setja sig inn í málin út frá mælanlegum forsendum þá sé um gallað tæki að ræða:

„Ég hef ímyndað mér að svona umhverfismat hefur verið frekar svona byggt á raunvísindalegum forsendum. Þú veist áhrif á jarðfræði, áhrif á vistfræði [...] en vanti að leggja áherslu á að víkka út hlutlægt mat, sem hefur verið of þröngt skilgreint, og taka fleiri og huglægari þætti inn, af því það mun í rauninni gefa betri hlutlæga kvarða. Mér finnst mjög mikilvægt að listrænar hugmyndir um landslag og náttúru, séu ekkert síður gildar en einhverjar vísindalegar og jarðfræðilegar. T.d. bara svo ég nefni það.“<sup>167</sup>

Aðrar hugmyndir almennings um muninn á faglegum og huglægum athugasemdum má sjá í umfjölluninni um huglægar athugasemdir.

## 5.6.3 Samantekt

### Sérfræðingar

- Faglegar athugasemdir fela í sér ábendingar um hvað mætti betur fara varðandi framkvæmdina og eru byggðar á mati og staðreyndum þess sem skilar inn athugasemdinni. Þær geta einnig verið byggðar á rannsóknum. Þær geta bent á atriði sem tilkallaðir sérfræðingar í ferlinu hafa ekki tekið tillit til.

### Almenningur

- Það að athugasemdir þurfi að vera settar fram á faglegan hátt er eitthvað sem almenningi þykir líklegast til að hafa áhrif. Það skjóti hins vegar nokkuð skökku við því þegar einstaklingar geti ekki skrifað frá hjartanu, heldur þurfi að setja sig inni í málin út frá mælanlegum forsendum, þá sé um gallað tæki að ræða.

---

<sup>165</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>166</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>167</sup> Viðtal 6 - Almennigur

## 5.7 Huglægar athugasemdir

Huglægar athugasemdir eru til að mynda tilfinningar, fegurðarskyn og almennt viðhorf manna gagnvart umhverfinu. Hér á eftir koma hugmyndir viðmælenda um huglægar athugasemdir.

### 5.7.1 Sérfræðingar

Sérfræðingur Skipulagsstofnunar hafði eftirfarandi að segja um huglægar athugasemdir.

„Ef ég mundi segja hvað eru ófaglegar athugasemdir, stundum er það nú þannig að að og það er sjálfsagt ekkert óeðlilegt að fólki er oft mikið niðri fyrir og þá fær maður nú send erindi sem greinilega eru skrifuð í mikilli reiði og það er mikill fúkyrðaflaumur þar sem að ekki fara öðru vísi þrjú orð saman þar sem ekki er eitt blótsyrði og annað gífuryrði. En það er í raun og veru fátækleg umfjöllun um hin raunverulegu áhrif. Fólk er þá yfirleitt að lýsa yfir - ég er á móti þessu - og svo koma ýmiss konar niðrandi orð um framkvæmdaaðilann eða fyrirhugaða starfsemi án þess að það sé kannski stutt faglegum rökum, það er kannski verið að draga dæmi annars staðar frá, - þeir hafa nú ekki gott orðspor annars staðar í heiminum, ég var nú að kynna mér hvað þeir gerðu í þessu eða hinu landinu.

Skipulagsstofnun er bundin af því að halda orðræðunni við þau viðmið og gildi sem að er að finna, kannski fyrst og fremst í opinberum stefnumarkandi skjölum, þá eru þar löggin í fyrsta sæti, öðru sæti auðvitað reglugerðir og síðan auðvitað alþjóðlegir sáttmálar sem við höfum skuldbundið okkur til að virða, og stundum getum við sagt að þetta sé um að ræða þægileg töluleg viðmið, reglugerð segir „styrkur í andrúmslofti skal ekki fara yfir eitthvað tölugildi, hljóðstig ekki yfir einhver ákveðin desíbil“ og það finnst okkur raunvísindafólkinu tiltölulega þægilegt að vinna með, en við auðvitað þessu súbjektífa, þessu matskennda, sem er þá kannski áhrif á sjónræna þætti eða landslag, það er auðvitað strax orðið miklu vandasamara, og þar hefur maður ekki, kannski bein viðmið sem um er að ræða og þar er engin ein lína sem er þar brotin eða, þannig að það fær yfirleitt matskennda umfjöllun en það er alltaf miklu erfiðara viðfangs.“<sup>168</sup>

Af sama meiddi er þegar um er að ræða:

„athugasemdir eins og „Ég er bara á móti“, „Ég mun aldrei leiða þetta í gegnum mitt land“ eða „Ég er á móti stóriðju, ég vil fá netþjónabú“ eða svoleiðis, hafa voða lítið gildi fyrir verkið, eðlilega detta þau þá bara út. En ef þau birtast til dæmis í drögum að tillögu að matsáætlun, þá þarf að birta þau í endanlegum tillögum sem við vinnum, framkomnar athugasemdir, þú þarft að taka tillit til þeirra, þú þarft þá að svara, þetta er ekki viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum.“<sup>169</sup>

Annað sjónarhorn sem snertir huglægar athugasemdir er varðandi hversu erfitt er fyrir þá sem vinna að matinu að vinna með þær:

<sup>168</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>169</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

„Þær eru náttúrulega alltaf erfiðastar. Mér finnst blár ljótur litur. Það er svoltið annað. Ég held að það sé erfitt að taka tillit til þeirra. Í kollinum er ég nú ekki með neitt dæmi um það en það voru varðandi Fjarðaál huglægar athugasemdir margar varðandi útlit og annað og þar var farin sú leið að, það var lögð mikil áhersla á að fá arkítekta til að hanna og ganga frá alla vega konseptinu um hvernig mannvirkin litu út og hvort þau ættu að falla inn í umhverfið eða ekki. Það er náttúrulega ákveðið mat líka. Það eru til sumir sem segja, ég meina þetta er mannvirki, látum það standa og verum stolt af því, höfum það hreint og fallett eða eigum við að reyna að fela það þannig að fólk taki ekki eftir því, þetta er bara smekksatriði og á mismunandi við á mismunandi stöðum þannig að þar fengum við arkítekta til að meta, hjálpa okkur með umhverfið. En ég held að það hafi ekki beint mikið verið á grundvelli einhverra ákveðinna athugasemda heldur áhyggjum almennt af því hvernig þetta mun falla að umhverfinu af því að þar var þetta á stað þar sem ekkert var áður. Allar svona athugasemdir eru auðvitað feedback til hönnuða og framkvæmdaaðila þannig að ég er nokkuð viss um að menn skoða það og horfa á það og velta fyrir sér og velta upp hlutum eins og athugasemdir um skuggafall, um hljóðvist og liti og veðurfar, ég hef upplifað það að það hefur verið tekið tillit til allra svona þátta. Mikið. Það er eins og í Bjarnaflagi þar sem varð skemmtileg umræða, bara heimspekileg, þar fóru ákveðnir aðilar fram á það að það yrði málað í litum sem féllu að umhverfinu. Þar er snjór 9-10 mánuði á ári þannig að arkitektarnir voru að velta fyrir sér og voru í samráði við viðkomandi aðila um hvort umhverfið væri grænt eða hvítt, hvað félli að umhverfinu. Með einhverju sem er kamóflash á sumrin stendur út úr allan veturinn.“<sup>170</sup>

Huglæg rök eru rök, en hversu mikinn rétt þau eiga á sér er hins vegar annað mál:

„Huglæg rök eru rök, til dæmis það að þér finnst þetta valda sjónrænni mengun. Við getum auðvitað sagt að það sé smekksatriði. Þegar við erum í útlöndum erum við alltaf að skoða mannvirki. En svo virðist sem á sumum stöðum hér á landi megji ekki vera mannvirki, ha. Þetta er tilfinningalegt sjónarmið og það á ekki að horfa framhjá því. Rök geta verið tilfinningaleg, málefnaleg og byggð á einhverri þekkingu eða hvað sem það nú er. En viðhorfin sem komu fram, ekki síst hvað varðar virkjunina og hugmyndir fólks um hvaða áhrif myndi gæta af henni um hitt og þetta, t.d. varðandi hitastig á Austurlandi.“<sup>171</sup>

## 5.7.2 Almennur

Tilfinningar stjórna lífi okkar, líkt og einn viðmælandinn segir í eftirfarandi tilvitnun:

„Ég hringdi í heimspeking og sagði bara, hvað eru rök? Og hann sagði að rök er bara [...] þú ætlar að sanna eitthvað, þú gefur þér forsendur. Og ég fattaði í framhaldi af þessu að rök, mamma segir alltaf sko, að til dæmis ástin lúti rökum, mér finnst það mjög flott sko, þar koma auðvitað inn þessi tilfinningarök, en okkur hættir til að hafa rök bara við, hérna efnislega

<sup>170</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>171</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

heiminn og eitthvað sem við getum þreyfað á og hérna það er eins og við höfum ekki fattað, það eru til trúarleg rök. Ég trúi á guð út af því að það gerir mér gott eða gerir mig öruggan og mér finnst heimurinn verða, einhvern vegin dýpri og fyllri fyrir vikið sko, og svo get ég líka farið út í díteils, en þetta er bara það fyrsta sem mér dettur í hug. Og ef ég er skotinn í einhverjum, skilurðu, eða ekki bara, bara vegna þess að örlögin [...] komu bara með einhverja manneskju og ég verð skotinn í henni, heldur er ég skotin í henni út af því að hún hefur eitthvað, falleg augu, út af því að hún er góð við mig, skilurðu þetta eru allt rök, og hérna þarna finnst mér bara, bara vanta þekkingu á þessu.<sup>172</sup>

Tilfinningar eru hins vegar ekki bara gegn framkvæmdum:

„Og svo er einmitt, með menn sem vilja sökkva jöklum hafi ekki tilfinningar eins og bóndann sem fagnaði að helvítis áin var þögnuð. Hann auðvitað bara hataði þessa á, þú veist, maður fer niður að Jöklu, maður bara vó, þetta er bara villdýr sko, svo hérna, bóndinn hefur örugglega aldrei komist yfir þessa helvítis á og hún er búin að taka fullt af skepnum frá honum og, hvað veit maður, og alveg eins og fjall fyrir ofan bæinn sem ryður út úr sér snjóflóði, ég hataði fjöllin á Íslandi eftir snjóflóðin hérna '90 eða hvenær sem það var, ég vissi ekki hvernig ég átti að fyrirgefa þeim. Samt missti ég engan í snjóflóðinu. Þannig að ég er ekki að segja tilfinningar versus mælingar sko, þetta er kannski svolítið svona, þetta krefst kannski líka að maður skoði sínar tilfinningar jafn vel og maður skoðar mælingarnar.“<sup>173</sup>

Það kom einnig fram að mælingar séu líka af hinu góða, en „ég held að það verði bara alltaf að [...] blanda þessu svolítið saman.“<sup>174</sup>

Annað atriði, sem fram kom í viðtali við eina fulltrúa almennings sem hafði kynnt sér lagaferli mats á umhverfisáhrifum, er skilgreining laganna og meðferð opinberra stofnana á huglægum athugasemdum. Þegar huglægur athugasemdir bar á góma var landslag oft nefnt til sögunnar:

Já, það má segja að það skorti mjög á að það sé tekið tillit til þess þáttar og það endurspeglast ekki bara í meðferð Skipulagsstofnunar á athugasemdum heldur endurspeglast það í má segja, ófullnægjandi lagaumhverfi, við skulum bara segja spurninguna um áhrif á landslag. Áhrif á landslag í víðara samhengi. Sá þáttur hefur lotið í lægra haldi mjög verulega og ætti að vera, hafa margfalt gildi. Við skulum bara taka dæmi þar sem eru áhrif, raflínulagnir. Áhrif af raflínulögnum á landslag. Framkvæmdaþáttur sem er mjög áberandi framkvæmdaþáttur sem tengdist Kárahnjúkavirkjun og þetta var metið sjálfstætt, það er að segja línur frá rafstöð í Fljótsdal og á Reyðarfjörð og það þarf heldur ekki annað en þræða þær og sjá hvaða áhrif, þau gífurlegu áhrif sem þessi raflínulagning með tilheyrandi vegalagningu sem fylgir þessum stóru línunum, hefur haft, á þeim svæðum sem farið er eftir, fjöll og dali og næsta umhverfi Reyðarfjarðar svo

---

<sup>172</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>173</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>174</sup> Viðtal 2 - Almennigur

dæmi sé tekið þegar fer að nálgast endastöðina. [Það var farið með þetta yfir í kærufarlið og framkvæmdinni breytt að litlu leyti].“<sup>175</sup>

Varðandi áhrif sumra framkvæmda á landslag var rammaáætlun nefnd sem ákveðin lausn varðandi mat á landslagi:

„Ég meina, eitthvað svona mat, nú er til dæmis í kjölfarið á rammaáætlun, núna er verið að vinna mikla vinnu við það að meta landslag. Það fer fram ansi mikil aðferðafræðivinna og verið að flokka landslag, þannig að það verður kannski auðveldara að rökstyðja mál sitt.“<sup>176</sup>

Sami viðmælandi bætti svo síðar í viðtalinu:

„Sko við náttúrulega setjum mjög lítið, reynum að setja mjög lítið fram á þann háttinn. Nema kannski um landslag og eitthvað svoleiðis, en við höfum, við höfum reynt að vera með sko það sem eru efnisleg frekar en huglæg rök.“<sup>177</sup>

og varðandi af hverju frekar er stuðst við efnisrök er:

„Af því að ég held að þau séu svona líklegri til þess að bíta á. Líklegri til þess að hafa áhrif á framkvæmdina.“<sup>178</sup>

Annar viðmælandi sagði eftirfarandi um rammaáætlun og mat á landslagi:

„Nú er til dæmis rammaáætlun einhvers konar tæki sem við ættum að hafa, það er búið að gera fyrsta áfangann og gerð annars áfangans er í gangi. Talað er frekar um nýtingu en verndun, sem segir mikið til um pólitísku afstöðuna. Opinbera afstöðu. Í rammaáætlun er held ég talað um að það vanti mælikvarða í mat á landi, í mati á náttúru, til þess að meta hana, og það þarf að þróa. Þannig að það þarf að þróa tæki og ég held að það sé eitt að verkefnunum í rammaáætlun að þróa einhver svona viðmið, mælikvarða. Það er hægt að gera með ýmsum hætti, félagsfræðilegar rannsóknir fyrir utan þessar beinu hörðu hlutlægu rannsóknir, eða mat, að leggja kannanir fyrir fólk og spurningalista og fleira í þeim dúr til þess að fá nákvæmari, nákvæmara mat á gildi, merkingu landslags og náttúru.“<sup>179</sup>

Einn viðmælandinn kom fram með það atriði varðandi huglægar athugasemdir að ekki væri sama hver skrifaði slíka athugasemd upp á hversu mikil áhrif hún hefði á matsferlið:

„Til dæmis hvað varðar Þjórsárver, þá komu tveir aðilar, Roger Crofts og Jack Ives, þar sem að hann hérna, hér er sko aðili, Jack Ives sem að sagði [Viðmælandi les upp]: „Með tilliti til þess að ég hef starfað sem landmótunarfræðingur í meira en hálfri öld beini ég athyglinni að síðasta liðnum, landslaginu. Ég vísa til ferða minna um allan heim og legg áherslu á að þetta svæði sem markast af Kerlingarfjöllum, Hofsjökli og Þjórsárverum, séð frá hæðardragi suðaustan við Þjórsá (t.d. frá Sóleyjarhöfða) er eitt tignarlegasta og andlega mest örvandi landslag veraldar. Ég geri ráð fyrir því að ef mörk friðlandsins yrðu stækkuð þannig að þau næðu til

---

<sup>175</sup> Viðtal 4 - Almennigur

<sup>176</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>177</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>178</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>179</sup> Viðtal 6 - Almennigur

Kerlingarfjalla, hluta aðliggjandi eyðisanda og alls Hofsjökuls, væri um að ræða svæði sem kæmi sterklega til greina til skráningar á heimsminjaskrá UNESCO“. Þarna var verið að vísa í eitthvað tignarlegt og stórkostlegt, en þarna er kannski kominn maður sem (hlær) hefur smekk (hlær) sem ef til vill getur talist betri en almennt manna smekkur, eða á kannski í ljósi sinnar reynslu einhvers konar vægi, en þarna kemur samt sko, sterklega til greina skráning á heimsminjaskrá UNESCO. Menn þurfa alltaf að hafa einhvern mælikvarða til þess að hengja sig á. Þannig að það er eiginlega, já, þess vegna endar maður með að reyna að hafa eitthvað efnislegt en auðvitað með því að vera með eins og í þessu tilfalli þarna þá er auðvitað komið kannski álit frá aðila sem á að hafa þannig reynslu og er borin mikil virðing fyrir skilurðu. Bara það að hann segi það er ákveðið haldreipi. Alla vega er það einhver samanburður á öllu öðru sem að maður hefur séð.<sup>180</sup>

### 5.7.3 Samantekt

#### Sérfræðingar

- Huglægar athugasemdir sem lýsa bara viðhorfum á móti framkvæmd og innihalda ef til vill niðrandi orð um hlutaðeigandi aðila er fátækleg umfjöllun um hin raunverulegu áhrif framkvæmdarinnar.
- Stefnumarkandi skjöl, svo sem lög, reglugerðir og alþjóðsamningar sem Ísland hefur gengist við eru stefnumarkandi um hvernig tekið er á huglægum athugasemdum. Þau geta falið í sér töluleg viðmið sem hægt er að vísa í varðandi framkvæmdir en hvað varðar hið huglæga er þar ekki um nein viðmið að ræða og er því erfiðara viðfangs.
- Erfitt er að taka tillit huglægra viðmiða vegna þess að það sem einum finnst ljótt finnst öðrum fallegt. Allar athugasemdir eru hins vegar endurgjöf til hönnuða og framkvæmdaaðila og þær eru skoðaðar og þær eru teknar til greina. Má þar nefna sem dæmi hljóðvist, veðurfar á framkvæmdasvæðinu, skuggafall og lit bygginga. Varðandi litinn þarf til dæmis að athuga hvort bygging eigi að falla inn í landslagið að sumri eða vetri þegar snjór liggur yfir öllu.

#### Almenningur

- Tilfinningar stjórna lífi okkar. Rök eru oft byggð á forsendum sem einstaklingar gefa sér út frá tilfinningum sínum. Þar koma huglægu rökin inn. Þannig rök geta bæði verið með og á móti framkvæmdum, og voru tekin dæmi um snjóflóðavarnargarða og afstöðu bænda á Jökuldal varðandi minna vatnsstreymi í Jöklu.
- Finna verður jafnvægi milli huglægra og faglegra athugasemda. Með bættum lagaramma væri hægt að taka meira tillit til landslags, til dæmis með öðrum áfanga rammaáætlunar sem á að taka á mati á landslagi. Í rammaáætlun til þessa hefur hins vegar verið meira talað um nýtingu en verndun sem lýsir pólitískri afstöðu ráðamanna en það þarf að þróa mælikvarða á landið til þess að meta merkingu landslags og náttúru, til að fá nákvæmara gildi.

---

<sup>180</sup> Viðtal 5 - Almenningur

- Ekki er sama hver skrifar huglægar athugasemdir; sé um fræga erlenda fræðimenn að ræða eiga þeir greiðari leið til áhrifa en aðrir, samanber Roger Croft og Jack Ives varðandi friðun Þjósárvera.

## 5.8 Hvaða áhrif hafa athugasemdir á matsferlið og niðurstöðu þess? Hvernig er tillit tekið til þeirra?

Athugasemdir hafa engin áhrif<sup>181</sup> er viðhorf sem heyrðist hjá sumum viðmælendum úr hópi almennings. Í þessum kafla verða mismunandi skoðanir viðmælenda á áhrifum athugasemda settar fram.

### 5.8.1 Sérfræðingar

Frá sjónarhorni þeirra sveitarstjórnarmannanna sem við var rætt eru áhrif athugasemda eftirfarandi:

„Já, grenndarkynning [í deiluskipulagsmálum almennt] hefur til dæmis gert það að verkum að menn hafa snúið til baka [með framkvæmdir]. Menn hafa stutt hugmynd en ákveðin rök voru á móti og menn hafa snúið frá viðkomandi hugmynd eða breytt henni til þess að taka tillit til ákveðinna sjónarmiða, þegar þau hafa verið þess eðlis.

Umhverfismat er öðruvísi, það snýst um stærra verkefni en einstaka framkvæmdir inni í byggðalagi, ég átta mig ekki hvaða áhrif þetta hefur. Ég átta mig ekki á því. Maður eins og Hjörleifur Guttormsson, sem leggur mikla vinnu í öll sín kærumál, setur sig inn í það alveg í botn, hvað er á ferðinni og reynir að færa rök fyrir sínu máli, alveg hreint með mjög vönduðum hætti, alveg án tillits til þess hvort þú ert sammála honum eða ósammála honum, það breytir engu. Hann er náttúrulega alltaf alveg gáttaður á því að það skuli ekki alltaf vera hlustað á hann. Sjálfsagt mun hann taka undir það í flestum tilvikum að þetta skipti engu máli.

Ég hef enga yfirsýn yfir svona mál. En ég verð líka óskaplega mikið var við að þessi umhverfismatsferill fer bara í taugarnar á mönnum og það skuli lagt á það fyrirtæki sem stendur fyrir framkvæmdunum að sko standa fyrir matinu, að það sé þáttur í framkvæmdinni. Þetta eiga margir afskaplega erfitt með að skilja – þeir sem standa fyrir verkefnum finnst þeir standa fyrir þjóðþrifaverkefnum og að það þurfi ekki að vera neitt vesen í kríngum það. Ekkert helvítis vesen.

Menn vilja gegnsætt ferli. Vilja vita af hverju framkvæmd fer í mat eða ekki. Meira mat á framkvæmdum þarf því að eiga sér stað. Þær eru svo ólíkar í eðli sínu. Ferlið fer í taugarnar á mörgum sveitarstjórnarmönnum! Hvað er hægt að gera til að það myndist sátt um mat á umhverfisáhrifum? Sátt sem

<sup>181</sup> Viðtal 10 og 11 - Almennungur

þarf að vera til staðar! Svo mikil áhrif sem þetta ferli hefur, til dæmis fjárhagsleg.“<sup>182</sup>

Hinn sveitarstjórnarmaðurinn tekur undir þá skoðun að hann geri sér ekki grein fyrir því hverju athugasemdir skili í matsferlinu:

„Það er ekki hægt að sjá fyrir endann á hvað þessar athugasemdir hafa í för með sér. Mjög gaman væri að gera rannsókn á athugasemdum, flokka þær, hvernig þær eru í raun og veru. Sömu aðilar eru í ótal félögum og skila inn ótal athugasemdum. Það eru oftast þeir sem eru á móti sem gera athugasemdir, en vegna Bakka reyna menn á móti að bakka framkvæmdina upp. Hér var sveitarstjórnin alltaf með mjög jákvæðar athugasemdir gagnvart þessu. Annars veit ég ekki alveg hvað er hægt að gera með athugasemdir frá almenningi, menn hafa rétt til að gera þær, og svo skoða hvað kemur út úr þeim. Það er voða erfitt að svara svona, þetta er svo snúið.“<sup>183</sup>

Aðrir sérfræðingar sem rætt var við höfðu aðeins aðra sögu að segja af áhrifum athugasemda á matsferlið.

Frá sjónarhorni Skipulagsstofnunar er skýrt hvernig tekið er tillit til athugasemda:

„Skipulagsstofnun hefur alltaf tekið faglegar athugasemdir mjög alvarlega, kerfið er nú þannig að að allar athugasemdir sem koma í hús og þá gildir einu hvort það eru hinar faglegustu eða hvassyrstur fúkyrðaflaumur sem að kemur, allt fer þetta til framkvæmdaáðila og hann bregst við því, í núverandi kerfi þá er það náttúrulega, fólk er að gera athugasemdir við frummatsskýrslu, og þær skila sér síðan athugasemdirnar inn í hina endanlegu matsskýrslu sem að Skipulagsstofnun skifar álitid um [...]

Í okkar orðræðu þegar við erum að skrifa hérna, álit og og úrskurði eins og það var í gamla kerfinu, þá reynum við alltaf að vinna inn og þess vegna að nafngreina þá sem hafa verið með athugasemdir vegna þess að það eru okkar skilaboð til þeirra sem semja athugasemdirnar að við tökum þetta alvarlega og þetta á heima í orðræðunni fyrir málalýktirnar [...]

Þetta er heldur ekki safn yfir einhverja atkvæðagreiðslu sem við röðum upp í exel-töflum með já, nei og kannski, heldur hinar faglegu ábendingar og þá eru þær teknar inn í viðkomandi kafla, ef að bændur hafa áhyggjur af því að veglagning skipti upp og skerði nytjalöndin, túnin og beitilöndin þá er sú orðræða tekin inn, það er ekki nokkur spurning, svo ég taki nú bara svona hvundagslegt dæmi og við leiðum það alltaf til lykta. Það er ekki nokkur spurning, og eins og ég segi, faglegar ábendingar, alltaf tekið inn og þegar okkar niðurstaða liggur fyrir, álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir þá fær sá sem sendi okkur athugasemdir, hann fær álitid sent til sín í pósti eftirá. Með þeirri undantekningu að í tveimur tilvikum, Kárahnjúkavirkjun og Bitru, þá hlupu athugasemdir á hundruðum og við höfðum ekki fjármagn til að fjölfalda, við sendum það sem við gátum í tölvupósti og skrifuðum bara

<sup>182</sup> Viðtal 8 - Sveitarstjórnarmaður

<sup>183</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður



stutt bréf til flestra hinna með orðsendingu um að þetta lægi fyrir og væri aðgengilegt á heimasíðu, en það er sem sagt almenna regla að öðru leyti.<sup>184</sup>

Ráðgjafinn í viðmælendahópnum tók undir orð sérfræðings Skipulagsstofnunar og bætti við:

„Það er mjög misjafnt. Sko, ef þú lítur á þetta svona hard core vinnu, þá er bara að lýsa umhverfisáhrifum ákveðinnar framkvæmdar, eitthvað sem á að gera, á að kynna, á að taka afstöðu til í öllum fösam verkefnisins og taka upp þá ákvörðun byggð á þeim grunni og svo framvegis, þá skipta athugasemdir eins og „Ég er bara á móti“, „Ég mun aldrei leiða þetta í gegnum mitt land“ eða „Ég er á móti stóriðju, ég vil fá netþjónabú“ eða svoleiðis, hafa voða lítið gildi fyrir verkið, eðlilega detta þau þá bara út. En ef þau birtast til dæmis í drögum að tillögu að matsáætlun, þá þarf að birta þau í endanlegum tillögum sem við vinnum, framkominar athugasemdir, þú þarft að taka tillit til þeirra, þú þarft þá að svara, þetta er ekki viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum. Þannig að þú veist, þetta er misjafnt hversu valid þetta er. En svo koma menn sem segja, „Þetta er nú bara hreinlega vitlaus leið þessa vegar eða háspennulínu eða hvað, þarna er ófært að fara, þarna er fálkahreiður eða óðal eða eitthvað slíkt“ þá fer þetta auðvitað að skipta máli. Þetta er það sem menn eru að leita eftir til þess að geta gert þetta umhverfismat, þessa framkvæmd eins og lögin kveða á um.“<sup>185</sup>

Að lokum kom framkvæmdaaðilinn fram með atriði sem kemur með annan vinkil á tilgang athugasemda en áður hefur komið fram. Hann er mjög í anda laganna:

„Þegar þær koma nógu snemma og þegar framkvæmdaaðili er nógu öflugur til þess að næla sér í athugasemdir strax, þá er miklu auðveldara að taka tillit til þeirra. Það er oft erfitt, án þess að ég hafi stúderað það síðustu tíu árin hvernig tekið er á því í meðförum Skipulagsstofnunar. Ég hef oft velt því fyrir mér hvert er lagalegt vægi í raun og veru þessara athugasemda en framkvæmdaaðilinn þarf náttúrulega að svara þeim öllum efnislega og taka tillit til þeirra sem þykja viðeigandi þannig að þær eru komnar þarna til að svara og svo er það stofnunarinnar að meta hvort svarið er gilt eða ekki gilt. Þar sem ég hef verið hafa fjölmargar athugasemdir skilað sér inn og við höfum náð að gera einhverjar breytingar.“<sup>186</sup>

Annars vissi hann ekki til þess að hætt hafi verið við framkvæmdir vegna efnis eða fjölda athugasemda á Íslandi.

## 5.8.2 Almeningur

Einn viðmælendanna svaraði á mjög jákvæðum nótum „já það virðist nú vera, stundum.“<sup>187</sup>. Sami aðili bætti svo við:

„það þyrftu að vera fleiri, þetta þyrfti að vera eins og ég segi almennara bara, það er það sem þyrfti að breytast, þyrfti að kynna þetta betur, en auðvitað hefur fólk áhrif, ok, ég get verið hérna með mína paranoju þú

<sup>184</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>185</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

<sup>186</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>187</sup> Viðtal 2 - Almeningur

veist, þetta hafi engin áhrif og sé bara stungið undir stól skilurðu, en auðvitað hefur allt áhrif, hefur auðvitað áhrif á mig að ég geri það.

Mér fannst dálítið merkilegt að ég gæti gert þetta, og það er nú oft það sem gleymist að þegar maður er að mótmæla [...], það er að mér tekst kannski ekki að breyta [...], Kárahnjúkavirkun rís, en ég er búin að breytast rosalega mikið, og af því að maður vill alltaf fá allt strax, og mamma hefur kennt mér það, hún hefur staðið í hugsjónabaráttu síðan ég man eftir mér. Hún segir númer eitt hugsjónabarátta tekur alltaf tíma og maður fattaði þetta bara ekki, maður vildi bara taka þetta strax skilurðu. Það getur verið að við sitjum uppi með allt landið með virkjun í hverjum firði skilurðu, eins og þegar skuttogararnir komu í hvern fjörð og þó það taki 150 ár verður allt tekið niður.<sup>188</sup>

Annað viðhorf sem fram kom var svohljóðandi:

„Já það er nú, þar hallar auðvitað mjög á, það er reyndar alls staðar í okkar samfélagi að efnahagsþátturinn hefur margfalt vægi á við þá möguleika sem raddir almennings og athugasemdir sem fram koma hafa, og það tengist náttúrulega þeirri þróun, þeirri þróun í efnahagsstarfsemi sem við þekkjum og þeim lögmálum sem þar gilda sem að eru bæði ógagnsæ og ekki mjög lýðræðisleg ef þannig er litið á málin og þarf svo sem ekki langt að leita þessa dagana hvernig, hvernig kaupin hafa gerst á þeirri eyrinni og að þar sem áhrifamöguleikar þeirra sem fjármagninu ráða bera ofurliði gjörsamlega, bera ofurliði svona allt annað mótvægi sem þyrfti að vera til að það sé eitthvað jafnvægi til staðar og þetta gildir auðvitað líka gagnvart fjölmiðlum í landinu. Það þarf ekki lengra að leita, þau eru í höndum ákveðinna aðila og þau reyna að höggva í þó þær raddir, það er að segja í hinum opinberu fjölmiðlum, ríkisútvarpinu okkar svo dæmi sé tekið, það er verið að reyna sækja að því, þrengja möguleika þess til þess að rækta sinn þátt og og þar hefur svona eitt og annað látið þar undan og það þarf ekki annað en líta á stöðuna eins og hún er núna í blaðaflórunni svo dæmi sé tekið og þarna skiptir hið fjárhagslega bolmagn mjög miklu máli eins í auglýsingum.<sup>189</sup>

Annað atriði sem tekið var fram er að „dropinn holar steininn og er eigin persónulega aðferð til að létta af eigin samvisku. Maður getur þá sagt: Ég tek ekki þátt í þessu og get þannig friðþægt eigin samvisku, sagt þegar allt er farið til fjandans að ég hafi „mótmælt“ þessu. Athugasemdin sem slík hafi engin áhrif.“<sup>190</sup>

Að síðustu ber að nefna atriði sem einn viðmælandinn velti fyrir sér hvað varðar áhrif athugasemda. Viðmælandinn trúir því að ferlið geti stöðvað framkvæmdir en samt að það sé oftast formsatriði! Á smærri skala geti það orðið til breytinga:

„Er þetta hlutlaust mat? Hver borgar? Fólk trúir ekki á hlutleysi þeirra sem gera matið! Af sama meiddi er hvaða áhrif eru metin? Mat á sér stað, það er fínt.“<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>189</sup> Viðtal 4 - Almennigur

<sup>190</sup> Viðtal 11 - Almennigur

<sup>191</sup> Viðtal 11 - Almennigur

„Það vantar að skilgreina frekar hver tilgangur athugasemda sé. Hverju þær skila? Hvernig sé tekið tillit til þeirra?“<sup>192</sup> Annars ríkir lítill tiltrú á kerfið sem endurspeglast í því að viðmælendurnir hafa litla trú á áhrifamætti þátttöku almennings í matsferlinu.

### 5.8.3 Samantekt

#### Sérfræðingar

- Sveitarstjórnarmennirnir gera sér ekki grein fyrir hverju athugasemdir skila í matsferlinu. Þegar unnið er að þjóðþrífaverkefnum þvælast þær fyrir og ferlið fer í taugarnar á þeim. Meira mat á hvað þurfi í umhverfismat og hvað ekki þarf að eiga sér stað milli framkvæmda. Ferlið þarf að vera gegnsærra. Hvað lægri skipulagsstig varðar þá má gera ráð fyrir meiri áhrifum af athugasemdum en við gerð umhverfismats.
- Faglegar athugasemdir eru teknar alvarlega að mati fulltrúa Skipulagsstofnunar. Reynt er að nafngreina þá sem senda inn athugasemdir í álitum og úrskurðum til að sýna þeim að athugasemdirnar eru teknar alvarlega og að þær eigi heima í orðræðunni. Tilgangur athugasemdanna er hins vegar ekki atkvæðagreiðsla um hve margir séu með eða á móti framkvæmd.
- Því fyrr sem athugasemdirnar koma í ferlinu, svo sem í drögum að tillögu að matsáætlun (fyrsta stig matsferilsins, sjá nánar í lagakafli), er líklegra að athugasemdir hafi áhrif, svo framarlega sem þær eru faglegar.
- Í huga framkvæmdaaðilans er ekki skýrt hvert lagalegt gildi athugasemda sé, en framkvæmdaaðilinn þurfi að svara þeim öllum efnislega og taka tillit til þeirra sem teljast viðeigandi. Hann vissi heldur ekki til þess að hætt hafi verið við framkvæmdir vegna efnis eða fjölda athugasemda á Íslandi.

#### Almenningur

- Því fleiri sem gera athugasemdir því meiri er líkurnar á að þær hafi áhrif á matið. Fólk hefur hins vegar litla trú á að þátttakan skili einhverju, að hún hafi engin áhrif, nema kannski á þann sem skilar inn athugasemdinni (friðþæging), og athugasemdunum sé bara stungið undir stól.
- Almennigur hefur engin áhrif vegna þess að efnahagsþátturinn tröllríður öllu öðru í samfélaginu. Þeir sem ráða fjármagninu ráða upplýsingaflæðinu með eignarhaldi á fjölmiðlum og pólitískum ítökum í hinum opinberu fjölmiðlum.
- Matið er ekki hlutlaust; hver borgar það? Hver ræður hvaða áhrif eru metin? A.m.k. einn viðmælandi trúði að athugasemdir gætu stöðvað framkvæmdir.
- Skilgreina þarf betur hver tilgangur aðkomu almennings sé að matsferlinu. Hverju athugasemdir eigi að skila og hvernig sé tekið tillit til þeirra.
- Lítil tiltrú ríkir á kerfinu sem endurspeglast í því að viðmælendurnir hafa litla trú á áhrifamætti þátttöku almennings í matsferlinu.

---

<sup>192</sup> Viðtal 10 - Almennigur

## 5.9 Lög um mat á umhverfisáhrifum og Árósasamningurinn

Hér verður gerð grein fyrir viðhorfum og skoðunum viðmælanda sem varða lög um mat á umhverfisáhrifum og þær breytingar sem gerðar hafa verið á þeim, nú síðast árið 2005. Er þar helst vísað til þrengingar kærueimildar almennings, sem var víðari fyrir breytingarnar, og þar með hvaða áhrif breytingarnar hafi á þátttöku almennings í matsferlinu. Um breytingarnar var fjallað ítarlegar í lagakafla ritgerðarinnar. Einnig verður hér fjallað um hvort fullgilding Árósasamningsins myndi valda breytingum á möguleikum almennings til þátttöku í ferli mats á umhverfisáhrifum. Þess ber að geta að margir viðmælendur lýstu yfir vankunnáttu á þessu sviði og vildu ekki láta hafa eftir sér sínar hugmyndir um áhrif Árósasamningsins.

### 5.9.1 Sérfræðingar

Breytingar sem gerðar hafa verið á lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa verið af hinu góða í hugum flestra sérfræðinganna. Hvað varðar Árósasamninginn vissu viðmælendurnir ekki hversu miklu hann myndi breyta og hvað fullgilding hans myndi hafa í för með sér. Reynslan af fullgildingu hans ætti hins vegar eftir að leiða það í ljós.

Hvað varðar lagabreytingar sagði sérfræðingur Skipulagsstofnunar:

„Kærueimildin hins vegar, á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum, nú náttúrulega kærir enginn álit Skipulagsstofnunar, þú getur hins vegar ef að verkefni er tilkynnt til Skipulagsstofnunar og Skipulagsstofnun segir, þetta þarf ekki að fara í mat, þá geturðu kært það og þar er búið að þrengja kærueimildina að þú, íbúi á höfuðborgarsvæðinu, það væri ekki líklegt að þú gætir kært verkefni á Vestfjörðum þar sem þú átt enga lögvarða hagsmuni en, þeir sem að eru landeigendur þar og verða, telja sig geta orðið fyrir, eða sýnt fram á lögvarða hagsmuni af einhverjum ástæðum, þeir geta kært þannig ég held að þetta breyti ekki stóru fyrir aðkomu almennings, ekki svona heilt yfir. Og ég sé þess heldur ekki merki að þetta dragi tennurnar úr hérna samtökum til þess að taka þátt í ferlinu, samtökum eða einstaklingum, það held ég hreinlega ekki.“<sup>193</sup>

Um matsferlið sagði framkvæmdaaðilinn:

„Persónulega finnst mér það orðið allt of flókið og allt of svifaseint. Allir taka sér þann frest sem þeir þurfa til umsagna, það er beðið um mikið af rannsóknum, það er oftast en ekki í mínum huga hægt að meta vinnunarferlið, skóping ferlið, og niðurstaða hennar er þessi svokallaða matsáætlun, það á að vera miklu grimmara í mínum huga að taka á því sem eru aðalatriði og hvað eru aukaatriði og vera þá ekki að láta fyrirtæki eyða miklu púðri í rannsóknir á hlutum sem fræðilega sé lítill möguleiki á að hafi áhrif. Frekar að einbeita sér að því sem að raunverulega hefur áhrif og fólk hefur raunverulega áhuga á. Sko, matsskýrsla fyrir Kárahnjúka, á sínum tíma, hún var alveg svakalega stór og markar ákveðið upphaf í því að við höfum gengið af göflunum í þessu, fyrirgefðu, en það er bara þannig. Þetta er orðið allt of flókið.“<sup>194</sup>

<sup>193</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>194</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

Sveitarstjórnarmennirnir tveir skera sig á vissan hátt úr varðandi hugmyndir um breytingarnar sem gerðar voru á lögnum 2005. Þeir lýsa yfir mikilli ánægju með þær breytingar og sjá í þeim mikla bragarbót út frá sjónarhorni sveitarfélaga. Þar skipta mestu máli þrengingar á kærumöguleikum sem gerðar voru. Eftirfarandi tilvitnun gefur góða mynd af hugmyndum sveitarstjórnarmannanna:

„Það verður að gefa fólki kost á að tjá sig um slíka hluti, en maður efast stundum um kæruleiðirnar sem menn hafa í þessu, lýðræðið í þessu finnst mér vera svo mikið að þú getur kært úrskurðinn eiginlega endalaust og þetta kostar engan smá djöfulsins pening sem verið er að leggja í lögfræðikostnað og annað slíkt sem kostaði bæjarfélagið á sínum tíma tugir milljóna króna. Mér finnst þessi athugasemdaréttur sem fólk hefur mjög mikilvægur varðandi þetta en ég set oft spurningamerki við kæruleiðina. Það eru engar hömlur á því hvað þarf að svara fyrir í bæjarstjórn, þetta er mjög erfitt í hinum opinbera geira að hafa gríðarlega mikið lýðræði en auðvitað athugasemdaréttur er auðvitað mjög mikilvægur en hann fer svo oft í taugarnar á mér en þú getur svo sem tekið saman svona upplýsingar en síðan þegar þú þarft að svara kærnum frá 30 manns kostar það heilmikla peninga sem opinberir aðilar eru alltaf dæmdir til þess að greiða fyrir sig sjálfir. En ég tel mjög mikilvægt að almenningur hafi umsagnarrétt um svona mál. Athugasemdarétt. Af einhverri ástæðu vill einstaklingurinn ekki fá álver á svæðið. Það er ákveðin skoðun, ákveðið sjónarmið og mér finnst að menn eigi að gera athugasemdir við það og síðan er það skipulagsyfirvalda og ráðherra að ganga svo endanlega frá þessu, en að vera að reka mál fyrir dómstólum endalaust finnst mér banalt sko.“<sup>195</sup>

Varðandi Árósasamninginn höfðu viðmælendurnir ekki hugsað út í breytingar sem myndu fylgja honum.

### 5.9.2 Almennigur

Eftirfarandi atriði komu fram í viðtali við einn fulltrúa almennings varðandi breytingarnar sem gerðar hafa verið á lögnum:

„Ég held að breytingarnar sem gerðar voru 2005 á lögnum sem þá voru til staðar að þær hafi verið til óþurftar út frá sjónarhóli þeirra sem vilja standa vörð um náttúruverndargildin og ég held að sá stóri þáttur sem fólst í því að að fela leyfisveitandanum, þeim sem veitir framkvæmdarleyfið, að veita honum svona úrslitaáhrif á þetta, að það hafi verið mjög tvísýnt að stíga það skref með þeim hætti sem þarna var gert og ég held að það sé í rauninni enn ekki á vitund þorra fólks hvernig þessu er fyrir komið og það má segja að ef þetta eigi að ganga upp svona eftir, eftir svona hugmyndum um einhverja varðstöðu um umhverfið að þá þyrfti almenningur að beita sér með miklu meira afgerandi, virkari hætti í skipulagsferlinu á því svæði þar sem valdið til veitinga framkvæmdarleyfa er til staðar og þar eru mjög miklar brotalamir að mínu mati, í skipulagslögum og í því ferli og það tengist náttúrulega hinni innbyggðu sókn sveitarfélaga sem leyfisveitenda í umsvifum umsvifanna vegna. Sem þýðir peninga, atvinnutækifæri sem

---

<sup>195</sup> Viðtal 7 - Sveitarstjórnarmaður

kallað er ekki satt? Það vantar sem sagt alla öryggisventla þarna. Við sjáum, það eru svo sem tilburðir uppi að hleypa almenningi að, haldin eru svona einhvers konar íbúðing og þar til gerðar stofnanir sem eru að bjóða sig fram til að stjórna þeim, það er eins og hugmyndaþing skilurðu, maður kannast við þetta bæði úr Fjarðabyggð og víðar þar sem þessi leikur er endurtekinn, menn skrifa á miða einhverjar hugmyndir og þetta er sett upp á vegg og svo á að vinna úr því og almenningur á að fá á tilfinninguna að hann sé með í ferlinu. Það er ekkert með þetta gert frekar en, eða það er undir hælinn lagt hvort eitthvað kemur út úr þessu.“<sup>196</sup>

Annað atriði sem varðar lagabreytingarnar frá 2005:

„Þessar breytingar sem voru gerðar 2005 á á löggjöfinni þær lutu að því að mínu viti að svona deyfa möguleika til raunverulegra áhrifa á matsferlið og gera það jafnframt flóknara og einangra þátttöku almennings við svokallaða lögvarða hagsmuni, það væru eingöngu þeir sem hefðu lögvarða hagsmuni til þess að gera formlegar athugasemdir við framkvæmdaáform. Það endurspeglast meðal annars í því, nú en þarna átti að vera ákveðið samspil milli skipulagsmála og matsferlisins, skipulagslöggjafar og matsferlisins, en það verður að segja að þátttaka almennings í skipulagsmálum hefur verið miklu daufari hér heldur en víða annars staðar að ég tel nema kannski núna upp á síðkastið þegar það örlar á því, einkum hér í þéttbýlinu, það er að segja í Reykjavíkurborg og í sambandi við einstök málefni önnur að menn láta sig varða nærumhverfið sitt á skipulagssviði en skipulagsmálin í svona víðara samhengi hafa verið of einangruð við kjörna fulltrúa án þess að almenningur beitti sér þar með virkum hætti.

Í rauninni er stóra breytingin í löggjöfinni 2005, er einmitt fólgin í því að þar er leyfisveitandi, framkvæmdaleyfishafa eða leyfisveitanda fyrir framkvæmdum, hann fær þar öll undirtök í málum og hann er ekkert skuldbundinn að fylgja því ferli sem á undan er gengið, það er einfaldlega í hans valdi að gefa út framkvæmdaleyfið, hann getur haft það mjög í hendi sinni hvort hann tekur tillit til, segjum álits Skipulagsstofnunar sem á að veita álit um framkvæmdir sem fara í mat á umhverfisáhrifum og um þetta eru auðvitað ýmiss dæmi og þarna eru kannski fólgnar má segja svona stærstu agnúarnir eða fallgryfjurnar ef ég nota það orð, í sambandi við þetta ferli vegna þess að að ákvarðanir í jafnvel mjög stórum málum sem varða landið allt eru þarna settar í vald, leyfisvald sveitarstjórna sem oft hafa beinna fjárhagslegra hagsmuna að gæta af viðkomandi framkvæmd í mjög mörgum tilvikum og vegna þess líka hversu fræðsluþátturinn varðandi umhverfismál og löggjöf og annað á þessu sviði, hvað sá þráður er veikur hérna, þá er það orðið til þess að almenningur er mjög illa í stakk búinn, svona vel flestir, til þess að grípa inn í á þessum þætti, þegar kemur að að sveitarstjórnunum, sem eru þarna leyfisveitendur í mjög mörgum, í meirihluta tilvika til að hafa raunveruleg áhrif, og og fjárhagsþátturinn verður mjög, getur orðið mjög ríkjandi og svona atvinnusjónarmið og þess háttar á kostnað áhrifa á umhverfið.“<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Viðtal 4 - Almennigur

<sup>197</sup> Viðtal 4 - Almennigur

Varðandi Árósasamninginn sagði sami viðmælandi:

„Nú má segja að Árósasamningurinn, sko hann sem átti að koma í tengslum við tilskipanir Evrópusambandsins og tengist EES-samningnum sem við urðum aðilar að '94 að hann hefði kannski átt að koma í staðinn fyrir þetta kerfi sem við höfðum byggt upp hér í krafti laga um náttúruvernd sem sett voru 1971 en svo vill til að þessi Árósasamningur hefur ekki enn verið lögfestur á Íslandi ef ég er rétt upplýstur og stjórnvöld eru búin að draga lappirnar endalaust í því máli að lögfesta hann sem að endurspeglar betur en flest annað þau íhaldssömu viðhorf sem hafa verið hér ráðandi undanfarin mörg ár varðandi varðandi náttúruvernd í landinu og að raunverulega hleypa almenningi að undirbúningi ákvarðana með virkum hætti líkt og Árósasamningurinn gerir ráð fyrir. Þetta ber sterkt að hafa í huga þegar lagt er mat á þetta kerfi sem að nú er í gangi og möguleika almennings til áhrifa.“<sup>198</sup>

Og að lokum um leikreglur umhverfismatsins:

„Kannski bara að ítreka þetta, þegar kemur að átakalínum í svona efnum, þá hafa aðilar sem að telja sig hafa sterka stöðu í samfélaginu, hafa þeir gengið yfir allar eðlilegar leikreglur og það endurspeglast meðal annars í þessu Alcoa máli og matinu á verksmiðjunni þar að þegar Hæstiréttur hefur komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin þurfi að fara í mat að þá er samt haldið áfram eins og ekkert sé og ríkisvaldið greiðir fyrir því ásamt þeim aðila og það talar bara sínu máli um hvað menn vanvirða leikreglurnar. Leyfa sér að ganga framhjá þegar þeir telja að sterkir hagsmunir séu annars vegar og þetta hefur gerst sem sagt í fleiri tilvikum þar sem að, þó að hafi verið kveðnir upp dómar að það dugir ekki til, og tengist auðvitað því sem við höfum áður komið að, að meðan verið er að leiða mál til lykta í kerfinu ef svo má segja að þá er haldið áfram eins og ekkert sé og þar með í rauninni er verið að valta yfir ferlið, gera það óvirkt, og þetta segir kannski mikið um styrkleikahlutföllin hugmyndalega séð og prófessjónalt sem að þátttakendur í þessu ferli hafa.“<sup>199</sup>

Aðrir viðmælendur höfðu ekki hugsað neitt út í breytingar sem gerðar hafa verið á lögnum né þeim tækifærum sem fælust í fullgildingu Árósasamningsins. Raunar höfðu flestir aðrir viðmælendur ekki kynnt sér lögina áður en þeir sendu inn athugasemdir í matsferlinu. Viðmælendunum fannst aðgengi að þeim ekki nógu gott auk þess sem skýrari leiðbeiningar vantaði varðandi þátttöku almennings. Hvað varðar Árósasamninginn þá hafði hann ekki verið fullgiltur þegar viðtölin fyrir þessa rannsókn voru tekin og er ekki enn. Viðmælendur úr hópi almennings, fyrir utan þann sem vitnað er í hér á undan, höfðu ekki kynnt sér efni hans til þess að geta greint frá hugmyndum sínum um möguleg áhrif hans á umhverfismatsferlið á Íslandi.

### 5.9.3 Samantekt

Sérfræðingar

---

<sup>198</sup> Viðtal 4 - Almennigur

<sup>199</sup> Viðtal 4 - Almennigur

- Talið er að lagabreytingarnar hefðu lítil áhrif á þátttöku almennings í matsferlinu. Þeim var fagnað af fulltrúum sveitarstjórnar því breytingin þýddi færri kærur sem leiddi af sér minna álag á sveitarstjórnir, minni tafir á verkefnum og lægri kostnað.
- Kvartað er yfir að lögín séu of flókin og valdi því að hægt gangi.

#### Almenningur

- Almenníngur hefur almennt líta sem enga þekkingu á lögnum líkt og komið hefur fram hér á undan. Einn viðmælandinn hafði hins vegar mikla þekkingu á sviðinu og hann telur að breytingin 2005 sé til óþurftar út frá sjónarhóli þeirra sem standa vörð um gildi náttúruverndar.
  - Lögín í heild sinni feli í sér of mikinn styrk sveitarstjórna því þau láti stjórnast af efnahagsþáttum, svo sem peningum og atvinnutækifærum. Með því að taka kærheimildina frá almenningi hafi einn af öryggisventlunum verið teknir í burtu.
- Árósasamningurinn, að mati eins viðmælanda, myndi bæta aðkomu almennings til muna sem og aðgengi hans að upplýsingum og fjármagni miðað við það sem nú er.

## 5.10 Lýðræðislegt ferli?

Þegar viðmælendur voru spurðir um hvort þeim þætti ferlið lýðræðislegt var lýðræði ekki skilgreint fyrir þeim heldur var gengið út frá því að þeir hefðu sínar eigin hugmyndir sem grunn að svarinu við spurningunni.

### 5.10.1 Sérfræðingar

Sérfræðingur Skipulagsstofnunar hafði eftirfarandi um lýðræðið í ferlinu að segja:

„Það fyrsta sem mér dettur fyrst í hug er, þetta er nú eitt af markmiðum laganna um mat á umhverfisáhrifum, þetta er hluti af lýðræðinu í landinu, að tjá sig um framkvæmdir sem falla undir þessi lög og reyna þannig að hafa áhrif á umhverfi sitt. Og það er nú kannski vert að hafa í huga að það eru ekki mjög mörg lög í landinu sem að opna fyrir aðkomu almennings eða hleypir almenningi að áhrifum á umhverfi sitt. Það eru lögín um mat á umhverfisáhrifum, það er líka skipulagslögín í landinu og síðan reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Sem er sem sagt reglugerð sett á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Já þetta er nú það helsta sem kemur auðvitað upp í hugann. Þetta er lýðræðisleg aðkoma en þegar menn nota hugtakið lýðræði, kemur nú upp í huga flestra atkvæðagreiðslur og það er ekki það sem á við í þessu tilfelli, við erum ekki að opna fyrir almenning og telja saman hversu margir segja já og hversu margir segja nei, heldur er okkur öllum greiði gerður með faglegum ábendingum um það sem betur má fara og hin margvíslegu áhrif sem verkefni hafa.“<sup>200</sup>

<sup>200</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun



Um lýðræðið bætti hann við:

„Ekki nokkur spurning, það [ferlið] er mjög lýðræðislegt, en ég get svo sem skilið menn sem verða kannski vonsviknir að því leytnu að „ég var nú á móti þessu og sendi inn en það var nú ekki hlustað á það“, það er nú kannski ekki mjög líklegt að einstaklingar eða frjáls félagasamtök geti með einhverjum slíkum hætti stoppað verkefni en það er engin spurning að menn geta átt sinn þátt í að, það sem við köllum að straumlínulaga verkefni, sverfa af verstu agnúana til að mynda. Frá því að ég byrjaði að starfa hér, hvert einasta verkefni sem hefur farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum hefur tekið einhverjum breytingum í ferlinu af þeim sem ég hef haft einhverja aðkomu að. Þar sem að útkoman endanlega er öðru vísi en fyrsta hugmynd og fyrir því eru mjög margar ástæður. Stundum vegna þess að almenningur kemur með góðar ábendingar þar sem hreinlega framkvæmdaaðili hefur verið bara þakklátur og hugsað með sér „það er eins gott að þetta kom fram annars hefðum við lent í köku sko þegar við hefðum farið af stað, hefðum ekki ígrundað þetta. Stundum vegna þess að Skipulagsstofnun hefur lagt til skilyrði, eða lagt til skilyrði eins og hún gerir núna í álitserðum eða sett skilyrði eins og var í úrskurðarkerfinu, og stundum vegna einhverra forsendna sem breyttust við nauðsynlega gagnaöflun á þessum tíma, en fyrir vikið þá, þá er engin spurning að það er hægt að hafa áhrif og það hefur verið gert. Það væri nú verðugt rannsóknarverkefni í sjálfu sér til að mynda fyrir háskólanema að leggjast yfir það hver væru hin raunverulegu áhrif með því, með því að fara þess vegna í gegnum umsagnir og úrskurði eða álitserðir yfir daldið gott tímabil og sjá hvaða áhrif það hefur haft.“<sup>201</sup>

Ráðgjafinn í hópi viðmælenda var á sama máli og kom meðal annars inn á á hvaða stigum almenningur getur tekið þátt:

„Ég myndi segja, það er þannig lýðræðislegt að menn hafa aðkomu í rauninni í þrígang, það er annars vegar við drög að tillögu að matsáætlun, það er auglýst, tillaga að matsáætlun er auglýst af hálfu Skipulagsstofnunar, versjón númer tvö, en reyndar drög að frummatsskýrslu er einungis oftast bara tilskipun formlega en svo þegar hún er auglýst og fer í sitt ferli þá er haldin kynning. Það er þá þriðji parturinn, og framkvæmdaaðila er uppálagt að svara í endanlegri matsskýrslu, þannig að lýðræðislegur aðgangur, lýðræðislegra athafna almennings er algjörlega tryggður. Spurningin er bara, vill hann taka þátt í því? Eða er einhver handvömm á einhverri kynningu, veit fólk ekki af þessu, það eru bara praktísk atriði. Kerfið er sannarlega lýðræðislegt, það myndi ég segja sko.“<sup>202</sup>

Orð framkvæmdaaðilans draga vel saman þær hugmyndir sem fram komu í síðustu tveim tilvitnunum. Að auki bætir hann skoðunum sínum um lýðræðislega aðkomu almennings í heild sinni:

„Mér finnst það, þú verður að skoða það í stærra samhengi og ég er ekki viss um að allir geri það, en það verður að setja í það samhengi að það eru skipulagsáætlanir, þú kýst stefnu yfir þig, þú ferð og kýst ákveðna

<sup>201</sup> Viðtal 3 - Skipulagsstofnun

<sup>202</sup> Viðtal 1 - Ráðgjafi

sveitarstjórn eða ákveðna aðila sem hafa einhverja ákveðna hugsjón. Þau vilja gera einhverja hluti og stuðla að einhverri ákveðinni uppbyggingu. Það er í rauninni skipulagsvinna, hún er oftast en ekki pólitísk því þá er verið að útfæra einhverja stefnu innan viðkomandi svæðis. Svo er gert svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Í öllum þessum fösum er almenningi gefinn kostur á að taka þátt í gegnum samráð og síðan mat á umhverfisáhrifum þegar framkvæmdir þess falla undir það. Þannig að í sjálfu sér er tækið hluti af lýðræðislegu ferli, það finnst mér alla vega. Það er kannski erfiðast fyrir þá sem taka ákvarðanirnar að meta, tókum sem dæmi landfyllingu einhvers staðar. Fólk kemur og segir, við erum að bjóða okkur fram til bæjarstjórnar, viljum fjölga íbúum og lóðum á svæðinu, ókey ég vil það. Ég vil fá fleiri íbúa í skólana, það er fækkun, okey við ætlum að fylla upp þetta land og það eru allir á móti því. Þannig að það er spurning, eigum við að meta það út frá fjölda athugasemda eða út frá því að við vorum kosin til að fjölga lóðum og þetta er eina leiðin, skilurðu. Ég held að þetta sé ekki alltaf auðvelt en þetta er í mínum huga hluti af lýðræðislegu ferli.<sup>203</sup>

Hugmyndir sveitarstjórnarmannanna eru á svipaðri línu en samt má segja að þær séu á vissan hátt ólíkar hugmyndum hinna aðilanna í hópi sérfræðinga þegar kemur að lýðræðinu í matsferlinu. Í máli annars viðmælandans kemur fram að honum finnst ferlið allt of lýðræðislegt, þá sérstaklega vegna kæruréttarins sem var í lögnum fyrir breytinguna 2005. Hinn viðmælandinn hafði svo eftirfarandi að segja:

„Verða menn ekki að halda því fram? Svo má hins vegar velja því fyrir sér að fólk hefur að mörgu leyti mjög mismunandi aðstöðu til þess að gera eitthvað í slíkum málum. Menn eru mjög mismunandi settir til þess, en ég held að þegar er opið fyrir almenning, eða almenningssamtök að koma viðhorfum sínum á framfæri þá verða menn nú að telja að það sé alla vega í lýðræðisátt sem það er gert. Ég er stundum ekkert rosalega hrifinn af lýðræði sko. Lýðræði er ekki gallalaust fyrirbæri. Eitt af því sem lýðræði hefur til dæmis sem galla er hægvirgni. Oft á tíðum er hinn lýðræðislegi ferill hjá ríkisvaldinu eða sveitarfélögum. Þetta gerir það að verkum að ákvarðanatataka tekur langan tíma. Þú þarft að láta málið fara fyrir einhverja fagnefnd. Hún hittist einu sinni eða tvisvar í mánuði. Hún þarf að taka málið fyrir alla vega á tveim fundum. Niðurstöðuna þarf svo að staðfesta af bæjarstjórn eða hvaða apparati sem það er og fólk á oft mjög erfitt að skilja það að tiltölulega einfalt mál sem því finnst vera, að lýðræðisferillinn krefjist þess að þetta fari alla þessa leið og þannig er um þetta eins og allt annað. Þetta er ekki gallalaust og þegar þú ert sannfærður um að eitthvað mál sé gott og það þurfi að vinna að því af festu og ákveðni og eins hratt og mögulegt er þá geturðu lent í þeirri aðstöðu að lýðræðið fer bara í taugarnar á þér (hlær). Það er eins og það er. Svo er aftur spurning hvort það sé mjög lýðræðislegt að, það er hægt að setja spurningamerki við það, að þrengja athugasemdamöguleikana miðað við það sem gert hefur verið.“<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>204</sup> Viðtal 8 - Sveitarstjórnarmaður

## 5.10.2 Almennigur

Almennigur hafði einnig velt fyrir sér hvort ferlið væri lýðræðislegt:

„Já, það [ferlið] er hluti af lýðræðinu.“<sup>205</sup>

Undir þessi orð tekur annar viðmælandi en bætir svo við að hluti af lýðræðinu sé að hafa sterkar eftirlitsstofnanir en þær séu bara ekki til á Íslandi. Því til stuðnings er Fjármálaeftirlitið nefnt (sem á þeim tíma sem viðtalið var tekið var mjög í umræðunni). Það að almennigur taki svo ekki þátt í ferlinu geri ferlið einnig síður lýðræðislegt. Það leiðir svo að hugmyndum næsta viðmælanda um lýðræðið:

„Sko það er spurning, hvað er lýðræði, það hafa í sjálfu sér allir rétt á tiltekinni aðkomu og að því leytinu til er það lýðræðislegt en svo má kannski segja að það sé ekki lýðræðislegt nema öllum sé í það minnsta kunnugt um réttindi um þátttöku og ég svona, þeir sem eru eitthvað að garfast í þessu held ég að þeim sé svo sem kunnugt um hann en maður hlýtur að spyrja sig að því hvort það sé lýðræðislegt að það séu kosningar en enginn veit um það og að sama skapi um þetta. Gefnir eru frestir og auglýst í blöðum og annað þannig að það er svo sem ekki farið í felur með það. Mér finnst hins vegar að það þurfi að fara að gera þetta einhvern vegin, eitthvað svona, virkja meira fólk til þátttöku. Það er náttúrulega þannig að það er ógeðslega mikið að gera hjá öllum, fólk hefur ekki tíma til að fara yfir einhverjar skýrslu og kynna sér einhver drög og senda inn einhverjar athugasemdir og ég veit bara ekki hvað er lýðræðislegt. Ég meina, það er ekki lýðræðislegt ef þú einhverra hluta vegna getur ekki tekið þátt, og í sjálfu sér geta allir tekið þátt en þeir þurfa þá bara að finna tíma til þess og eitthvað svona.“<sup>206</sup>

Undir þetta tekur næsti viðmælandi:

„Nei það er það nú ekki, það skortir að mínu viti verulega á það og þar er kannski sá grunn þáttur sem ég vék að áðan. Altso það er að segja fræðsluþátturinn sem undirstaða möguleika almennings til þess að átta sig á leikreglunum þó það væri ekki annað. Lagalega umhverfið sem að menn þurfa auðvitað að þekkja fyrir utan þekkingu á sínu umhverfi og þeim áhrifum sem framkvæmdir geta haft á það. Þetta gerist ekki nema með fræðslu og og tilfinningu fyrir því sem verið er að ræða, því tilfinning kemur inn í þetta.“<sup>207</sup>

Annað atriði varðandi lýðræðið er:

„Ég held að þarna þurfi að koma til fjárhagslegt aðgengi að upplýsingum og ráðgjöf. Ég held að það sé alveg nauðsynlegt til þess að leiðrétta þann mikla lýðræðishalla sem er þarna annars vegar milli þeirra sem standa fyrir framkvæmdum og hins vegar þeirra sem eru að spyrja spurninga í tengslum við þær og jafnframt er auðvitað brýnt að innleiða, lögfesta þætti sem átti að vera frá upphafi með, líkt og Ársósasamningurinn, sem átti að koma til styrktar fyrir þátttöku almennings inn í þetta kerfi, þannig að dæmi séu

---

<sup>205</sup> Viðtal 2 - Almennigur

<sup>206</sup> Viðtal 5 - Almennigur

<sup>207</sup> Viðtal 4 - Almennigur

tekin, ég hef nefnt fræðsluþáttinn, ég held að þetta sé það þýðingarmesta.<sup>208</sup>

Síðustu tvö atriðin sem viðmælendurnir tjáðu sig um voru að þeirra tilfinning fyrir lýðræðinu í ferlinu væri sú að verið væri að setja pólitískar ákvarðanir í lýðræðislegan búning en ferlið væri annars bara formsatriði. Það sem vantaði til þess að geta talað um aðkomu almennings sem lýðræðislega væri að „búinn yrði til lýðræðislegur vettvangur fyrir umræðu, um ákvarðanatökuna sjálfa. Hún ætti að vera hluti af lýðræðinu þegar um stórar ákvarðanir er að ræða og að þar yrði leitað eftir skoðunum almennings en ekki bara að kosið á 4. ára fresti og pólitíkusarnir ákveði svo bara hvað gera skal.“<sup>209</sup> Hitt atriðið sem fram kom var „í þessu tilviki nei. Málið er svo stórt og þegar ekki er leitað eftir samþykki almennings með meiri hætti er ekki um lýðræðislegt ferli að ræða. Þrátt fyrir andmæli áttu framkvæmdir sér stað.“<sup>210</sup>

### 5.10.3 Samantekt

#### Sérfræðingar

- Kerfið er lýðræðislegt. Það að almenningur hafi möguleikann að tjá sig um framkvæmdir er hluti af lýðræðinu í landinu og er lögfest í þriggung. Ekki mörg lög hleypa almenningi að áhrifum um umhverfi sitt. Hins vegar er ekki um atkvæðagreiðslur að ræða varðandi einstaka framkvæmdir.
- Ekki er samt líklegt að aðkoman geti stoppað verkefni en menn geti átt þátt í straumlínulaga þau, sverfa af mestu agnúana.
- Framkvæmdaaðilinn kemur með þann vinkil að í stærra samhengi sé ferlið lýðræðislegt, þegar það er sett í samhengi við til dæmis skipulagsáætlanir. Aðilar eru kosnir í sveitarstjórnir og þeir hafa á stefnuskrá sinni hugmyndir um ákveðnar framkvæmdir. Í skipulagsvinnunni er lagður grunnur að stefnu innan viðkomandi svæðis. Ákvörðun er svo tekin um framkvæmd sem þarf í gegnum ferli mats á umhverfisáhrifum. Ákvörðun um framkvæmdina hefur þá verið tekin.
- Þótt ferlið sé lýðræðislegt er það ekki gallalaust eins og áður hefur verið getið. Það hægir á framkvæmdum. Ferlið er svífaseint og oft þarf lengi að bíða eftir ákvörðunum innan ferlisins.

#### Almenningur

- Ef lýðræðið felst í því að mega taka þátt, þá er ferli mats á umhverfisáhrifum lýðræðislegt. Til þess hins vegar að lýðræðið virki, þarf að hafa sterkar eftirlitsstofnanir og þær höfum við Íslendingar ekki.
- Spurningin er að ef ekki öllum er kunnugt um rétt sinn til þátttöku, er ferlið þá lýðræðislegt? Væru t.d. kosningar lýðræðislegar ef enginn vissi að þær færu fram?

---

<sup>208</sup> Viðtal 4 - Almenningur

<sup>209</sup> Viðtal 10 - Almenningur

<sup>210</sup> Viðtal 11 - Almenningur

- Virkja þarf fólk frekar til þátttöku, lýðræðið er ekki til staðar ef einstaklingar geta einhverra hluta vegna ekki tekið þátt. Þannig er staðan í matsferlinu á Íslandi og því er það ekki, nema að hluta til, lýðræðislegt. Bæta þarf fræðsluþáttinn sem er undirstaða þess að almenningur átti sig á leikreglunum og geti þannig tekið virkan þáttog komið á framfæri þekkingu á umhverfi sínu og haft áhrif á framkvæmdir.
- Bæði aðgengi að fjármagni til upplýsingaöflunar varðandi framkvæmdir og aðgengi að upplýsingum sem til eru er nauðsynlegt til að leiðrétta þann mikla lýðræðishalla sem er í samfélaginu. Hann stafar af misjafnlega greiðu aðgengi hlutaðeigandi aðila í matsferlinu. Árósasamningurinn myndi bæta þennan halla til muna.
- Til þess að bæta lýðræðið í ferlinu þarf að spyrja kjósendur oftari en á 4. ára fresti um viðhorf þeirra og skoðanir til einstakra framkvæmda.

## 6. UMRÆÐUR

Niðurstöðurnar eiga það sameiginlegt að vera nokkuð afdráttarlausar. Almennigur sér mat á umhverfisáhrifum sem frekar tilgangslaust ferli en sérfræðingarnir sjá í því tækifæri fyrir almenning til að hafa áhrif á matsferlið og niðurstöðu þess. Einhver stigsmunur er innan hópanna tveggja en þeir halda sig samt hvor á sinni hugmyndalínunni.

Í kaflanum um lög, reglugerð og leiðbeiningar um framkvæmd mats á umhverfisáhrifum framkvæmda kemur skýrt fram hver tilgangur laganna er og Skipulagsstofnun fjallar í sínum leiðbeiningum um aðkomu almennings að matsferlinu. Efni fræðilega kaflans byggir svo á efni sem fundist hefur og varpað getur ljósi á niðurstöður þessarar rannsóknar.

Í þessum kafla verða mismunandi hugmyndir viðmælenda tvinnaðar saman við upplýsingarnar sem settar voru fram í laga- og reglugerðakaflanum sem og fræðilega yfirlitinu. Stuðst verður við kóðun rannsóknargagnanna sem grundvalla þessa rannsókn og niðurstöðurnar voru settar upp eftir.

Umræðunum er skipt upp eftir þrem af fjórum markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum sem birtast í 1. gr. laganna.

Markmið laganna eru að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, í öðru lagi að stuðla að samvinnu hagsmunaaðila framkvæmda sem undir lögina falla og í þriðja lagi er markmiðið að kynna almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem, eins og áður var getið, falla undir lögina. Þessi þrjú atriði bjóða upp á þá túlkun að umhverfismatið er ekki ætlað til þess að stöðva framkvæmdir vegna of mikilla neikvæðra umhverfisáhrifa. Lögina eiga ekki að tryggja samvinnu heldur stuðla að henni. Síðast en ekki síst þá eru lögina til þess að kynna almenningi umhverfisáhrif framkvæmda og þar af leiðandi kemur almenningur ekki að neinni ákvarðanatöku.

Kaflinn er settur þannig upp að ekki er greint á milli hver sagði hvað heldur eru hóparnir tveir, almenningur og sérfræðingar, skrifaðir fyrir þeim hugmyndum sem fram komu í niðurstöðukaflanum nema hugmyndirnar hafi verið með þeim hætti að höfundur telji rétt að taka fram frekari deili á mælandanum.

Kóðin sjö sem niðurstöður þessarar rannsóknar byggja á gefa góða yfirsýn yfir viðhorf viðmælenda varðandi þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Grunn niðurstaðan var sett fram hér á undan, að almenningur sér umhverfismatsferlið sem frekar tilgangslaust ferli en sérfræðingarnir sjá í því tækifæri fyrir almenning til að hafa áhrif á það. Málið er hins vegar ekki svo einfalt eins og sýnt verður fram á hér á eftir.

## 6.1 Þátttaka og mikilvægi hennar

Fyrst verður hér gert að umtalsefni markmið númer tvö sem greint var frá hér á undan. Það segir að lög um mat á umhverfisáhrifum *eigi að stuðla að samvinnu hagsmunaaðila framkvæmda sem undir lögin falla*. Í hópi sérfræðinganna var misjafn skilningur lagður í hversu langt ætti að ganga í því að efla þátttöku almennings, en allir voru þeir sammála um að um einn af grunnþáttum umhverfismatsins væri að ræða málin. Sömu afstöðu er meðal annars að finna hjá viðmælendum úr hóp almennings og hjá Elínu Berglindi Jónsdóttur, Soneryd, Lawrence og Hartley o.fl.

Hversu langt nær hins vegar þessi skoðun í hópum viðmælendanna? Hægt er að segja að hún nái mislangt. Sveitarstjórnarmennirnir sem rætt var við gáfu í skyn að þátttakan hægði á framkvæmdum sem þeir væru að koma í gegn. Á hinn bóginn gætu þeir auðvitað ekki lagst gegn þátttökunni en hún hægði á þjóðþrifaframkvæmdum sem væru öllum til hagsbóta. Af svörum sveitarstjórnarmannanna má einnig dæma að þrenging kæruréttarins sem varð með síðustu breytingum á lögnum um mat á umhverfisáhrifum væri til mikilla bóta. Hljómgrunn fyrir þessari skoðun má finna hjá Irvin o.fl. um að orð séu oft dýr og því sé þátttaka ekki alltaf æskileg vegna taps sem hlotist gæti af töfum vegna of mikillar þátttöku. Sveitarstjórnarmennirnir bæta svo við að lagaramminn hafi verið allt of víður og þessi breyting myndi leiða af sér hraðara ferli. Hröðun á ferli var eitt af þeim atriðum sem framkvæmdaaðilinn sagði að væri nauðsynleg sem og að auka gegnsæi þess. Viðhorf sveitarstjórnarmannanna er merkilegt út frá þeirri staðreynd að sveitarstjórnir landsins veita framkvæmdaleyfi fyrir flestum framkvæmdum<sup>211</sup> og hafa því valdið í hendi sér hvað varðar framgang framkvæmda í þeirra skipulagsumdæmi. Þetta er einnig merkilegt út frá þeirri staðreynd að tilvist sveitarstjórna (og vinnu þeirra) grundvallast á lýðræðislegu ferli, kosningum. Varðandi jákvæðni sveitarstjórnarmannanna komst Óli Halldórsson að svipaðri niðurstöðu í sinni rannsókn. „Í ljós kom afgerandi tilhneiging sveitarstjórna til þess að vera jákvæðar í garð framkvæmda“<sup>212</sup> og þar af leiðandi vildu þeir keyra sín mál í gegn.

Aðrir viðmælendur úr hópi sérfræðinga voru jákvæðari varðandi þátttöku almennings í matsferlinu en báru við að almennt ríkti mikið áhugaleysi hjá almenningi gagnvart skipulagsmálum almennt. Framkvæmdaaðilinn sagði: „Samráð er algjört lykilatriði til að komast að einhverri gáfulegri niðurstöðu í svona verkefnum og tryggja að við séum að taka tillit til sem flestra hagsmuna og móta verkefnið og ég held að það sé mikil tækni að ná til fólks.“<sup>213</sup> Hartley o.fl. bæta svo við þetta að án þátttöku almennings sé umhverfismat ekkert mat. Mikilvægi þátttökunar ber að hafa í huga varðandi þá gagnrýni sem kemur aftur fram í máli fulltrúa almennings um að þátttakan skili bara mjög litlu. Hartley o.fl. bæta svo við að upplifun almennings um að hann hafi engin áhrif af þátttöku í matsferlinu<sup>214</sup> auki ekki á áhuga fólks á matsferlinu. Til þess að almenningur taki þátt verður því meðal annars þetta atriði að vera á hreinu.

<sup>211</sup> Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, 28. gr.

<sup>212</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 103

<sup>213</sup> Viðtal 9 - Framkvæmdaaðili

<sup>214</sup> Hartley o.fl. (2005), bls. 333

Viðhorf almennings sem koma fram í þessari rannsókn eru því ekki ólík því sem fram hefur komið í öðrum rannsóknum. Á sama tíma er um að ræða mjög mismunandi skoðun viðmælenda varðandi þann grunnþátt í matsferlinu sem aðkoma almennings er.

Eins og áður er getið hafði almenningur aðrar hugmyndir um mikilvægi þátttöku sinnar í matsferlinu en sérfræðingarnir. Almenningur er ekki upplýstur um rétt sinn til þátttöku og gerir sér þar af leiðandi ekki grein fyrir því hvað í honum felst. Það á líka við um viðmælendurna í rannsókninni sem hér um ræðir, þó svo að þeir hafi tekið þátt í matinu. Forsenda þátttöku er á hinn bóginn sú að almenningur sé upplýstur um framkvæmdir og rétt sinn til aðkomu í matsferlinu; þannig geti hann tekið upplýsta afstöðu til framkvæmdarinnar.<sup>215</sup>

Eitt af þeim atriðum sem fram kom hjá almenningi um aðkomuna var að hún væri lögfest og væri lýðræðislegur réttur hans. Hér væri um að ræða leið til að tjá sig gagnvart framkvæmdum sem jafnframt veitti fjármagninu aðhald. Ef almenningur væri ekki virkur yrði hann sjálfkrafa að óvirkum þolanda sem gæfi framkvæmdaaðilum og fjármagnseigendum lausan tauminn. Um lýðræðislega skyldu væri því að ræða. Hvað í þessu felst gerði almenningur sér hins vegar ekki grein fyrir, frekar en það sem varðaði mikilvægi þátttökunnar. Viðmælendur í hópi almennings höfðu ekki kynnt sér það (nema einn). Annað atriði sem fram kom hjá almenningi var að það væri vandkvæðum bundið að taka þátt. Nauðsynlegt væri að hafa sérfræðipækkingu varðandi staðhætti og aðstæður á framkvæmdastað svo kleift væri að senda inn athugasemd. Óvissu gætti gagnvart þessum þáttum og einnig örulaði á óttablandinni virðingu fyrir sérfræðingavaldinu sem fólk tengir við mat á umhverfisáhrifum. Meira verður fjallað um þessi atriði þegar athugasemdir verða teknar fyrir.

Mikilvægi þátttöku almennings í matsferlinu hefur verið umfjöllunarefni þessa kafla. Athyglisvert er því að líta á almannatengslahluta (PR-hluta) framkvæmda sem einn viðmælendinn úr hópi sérfræðinga talaði um. Hann skiptir miklu máli varðandi aðkomu almennings að matsferlinu. Vilji framkvæmdaaðilar láta lítið á sér bera, gera einungis það sem lögin segja til um og ef Skipulagsstofnun samþykkir þá leið sem lögð er til, þá um leið eru möguleikar almennings til að tjá sig um ferlið minnkaðir til muna. Við þetta bætist svo áhugaleysið meðal annars gagnvart matsferlinu sem nefnt var hér á undan. Það er nefnilega ekki nóg að kynna heldur verður líka að ýta undir þátttökuna. Næst verður fjallað um leiðir til að auka þátttökuna sem settar hafa verið fram í fræðiritum og öðru slíku efni.

Því er haldið fram að staðbundin þekking eigi heima í matinu og ef almenningur viti af því, stuðli það að aukinni þátttöku. Um leið bæti staðbundna þekkingin matið<sup>216,217,218</sup> sem er eitt af markmiðum matsins að álitu sérfræðinganna. Því meiri samskipti sem eru milli hagsmunaaðila, því betra.<sup>219</sup> Þetta eru sérfræðingarnir sammála um, fyrir utan sveitarstjórnarmennina en viðhorf þeirra er væntanlega mismunandi milli framkvæmda. Fulltrúi Skipulagsstofnunar segist ýja að þessu við almenning á kynningarfundum sem hann kemur að en höfundur veit ekki hvort það sé bundið við hann persónulega. Sé þetta ekki viðtekin venja má búast við litlum ávinningi af þeirri viðleitni.

<sup>215</sup> Elín Berglind Víktorsdóttir og Elín Vignisdóttir

<sup>216</sup> Soneryd (2002), bls. 63

<sup>217</sup> Elín Berglind Víktorsdóttir (2001), bls. 68

<sup>218</sup> Kjartan Bollason (2002), bls. 83

<sup>219</sup> Elín Berglind Víktorsdóttir, bls. 30



Að lokum verður fjallað um þau þrjú atriði sem Kristín L. Árnadóttir bendir á í sinni ritgerð til að auka þátttökuna í matsferlinu. Fyrsta atriðið er að því fyrir sem samráð er haft því betra. Í öðru lagi þarf lagaumhverfið að hvetja til aukinnar þátttöku almennings. Þriðja atriðið er vilji framkvæmdaaðila til að stuðla að þátttöku almennings þegar lögin eru ekki mjög lýsandi hvað það varðar.<sup>220</sup> Í íslensku lögunum er aðkoma almennings tryggð snemma í matsferlinu en almannatengslahluti (PR-hluti) framkvæmda er í höndum framkvæmdaaðilans eins og áður var getið. Hugmyndin um aðkomu sem fyrst samræmist mjög hugmyndum framkvæmdaaðilans sem rætt var við fyrir þessa rannsókn eins og áður var getið, en eru þeir allir eins? Svar höfundar er nei sem leiðir af sér efasemdir hans um að allar framkvæmdir séu kynntar eins ítarlega og raunin var um umhverfismat álvers Alcoa eins og kom fram í máli framkvæmdaaðilans. Varðandi það, hversu þátttökuhvetjandi lögin eru, hafa rannsóknir sýnt að sú sé ekki raunin hér á landi.<sup>221</sup>

## 6.2 Kynning á umhverfisáhrifum framkvæmda og neikvæðum umhverfisáhrifum þeirra

Markmiðin tvö sem ég vil gera að umtalsefni í þessum kafla eru annars vegar að *draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda* sem undir það falla, sem má einnig skilja á þann veg að tilgangur umhverfismatsins sé ekki að stöðva framkvæmdir og í öðru lagi að *kynna eigi fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda* og gefa almenningi kost á að gera athugasemdir og koma á framfæri upplýsingum um framkvæmdina. Þetta síðara er þannig túlkað af höfundi að almenningur eigi ekki að koma að ákvarðanatökunni um hvort farið verði í framkvæmd eða ekki. Sú túlkun er mjög í samræmi við orð Óla Halldórssonar sem fram koma í rannsókn hans. Óli segir eftirfarandi um tilgang matsins: „Matið virðist frekar verið notað til að ná sem ásættanlegastri niðurstöðu með málamiðlun ásamt því sem ferlinu hafi verið beitt til að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda sem þegar hefur verið ákveðið að fara í á öðrum vettvangi.“<sup>222</sup> Lawrence kemst að sömu niðurstöðu.<sup>223</sup> Óli bætir við: „Sú tilgáta verður nú kynnt hér að mati á umhverfisáhrifum hafi eftir allt ekki verið beitt að ráði sem tæki til að taka ákvörðun um það hvort fara eigi í framkvæmdir eða ekki. Svo virðist nefnilega sem mat á umhverfisáhrifum hafi fremur verið hugsað sem tæki til að miðla málum og/eða stuðla að umhverfisvænni framkvæmdum en tæki til að segja af eða á um það hvaða framkvæmdir eigi að fara í og hverjar ekki.“<sup>224</sup>

Mjög skýrt er í orðum sérfræðinganna að þeir leggja sama skilning í markmið umhverfismatsins og lögin og raunar orð Óla líka. Tilgangur með aðkomu almennings er að hann geti tjáð sig um framkvæmdir og geti komið á framfæri skoðunum sínum með faglegum hætti. Ekki sé um atkvæðagreiðslu að ræða heldur sé tilgangurinn veigaminni, „soft-tilgangur“ eins og einn viðmælandinn orðaði það, eða með öðrum orðum til að straumlínulaga framkvæmdir. Svipaða niðurstöðu er að finna hjá Elínu Vignisdóttur<sup>225</sup> og Arnheiði Hjörleifsdóttur<sup>226</sup>. Leiðin sem lögin tryggja varðandi þátttöku er að almenningur

<sup>220</sup> Kristín L. Árnadóttir (2002), bls. 40

<sup>221</sup> Kristín L. Árnadóttir (2002), bls. 40

<sup>222</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 104

<sup>223</sup> Lawrence (2003), bls. 105

<sup>224</sup> Óli Halldórsson (2002), bls. 96

<sup>225</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 83-84

<sup>226</sup> Arnheiður Hjörleifsdóttir (2003), bls. 74

geti sent inn athugasemdir á ákveðnum stigum matsins. Fjallað er sérstaklega um þær í næsta kafla.

Almenningur hafði aðra afstöðu varðandi tilgang aðkomunnar. Viðmælendur tóku mjög sterkt til orða og töluðu um friðþægingu stjórnvalda til að halda lýðnum góðum því ekkert tillit væri tekið til athugasemda. Það má skilja þetta þannig að athugasemdirnar myndu ekki stöðva framkvæmdirnar sem er sá skilningur er viðmælendurnir lögðu í tilgang athugasemdanna (meira um það í næsta kafla). Auðvitað væri þarna tæki til þess að lýsa yfir afstöðu sinni til framkvæmdanna en til þess að geta það með uppbyggilegum hætti þyrfti aðgangur að upplýsingum og gögnum um framkvæmdirnar að vera aðgengilegur öllum. Ekki mætti vera um neitt leynimakk að ræða. Annað atriði sem vert er að nefna er tvískinnungsháttur ríkisvaldsins sem viðmælendurnir nefndu. Það gangi ekki að ríkið, sem eigi að standa vörð um réttindi þegnanna, hafi jafnframt eignarhald á einum af stærstu framkvæmdaaðilum landsins sem noti milljónir í að koma virkjanaáformum sínum í gegn og sitji því báðum megin við borðið. Þetta séu valdahlutföll sem gangi ekki upp út frá sjónarhorni almennings.

## 6.2.1 Athugasemdir

Tilgangur umhverfismatsins segir um leið hver tilgangur athugasemda sé í matsferlinu. Athugasemdir eru, frá bæjarðrym sérfræðinganna séð, til þess að straumlínulaga framkvæmdir, en á sama tíma leggur almenningur þann skilning í umhverfismatið að það geti stöðvar framkvæmdir. Um sömu niðurstöðu er að ræða og kemur fram hjá Elínu Vignisdóttur.<sup>227</sup>

Áhrif athugasemda eru því takmörkuð. Elín Vignisdóttir tekur undir þetta í rannsókn sinni og hefur þetta að segja um skilaboðin sem send eru almenningi varðandi þátttöku hans og hverju má búast við af henni: „Rannsóknin hefur sýnt fram á að það sé nauðsynlegt að leggja áherslu á að umhverfismat er ekki tæki til að taka ákvarðanir.“<sup>228</sup> Með þessu væri hægt að koma í veg fyrir að margur óánægður almenningurinn lýsti yfir að mat væri plat eins og ég hef kosið að orða það.

## 6.2.2 Innihald athugasemda

Fjallað var um athugasemdir í kafla 2 um leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Greint var frá hvaða leiðbeiningar Skipulagsstofnun gefur varðandi innihald þeirra og framsetningu. Hvað varðar innihald þeirra segja leiðbeiningarnar að þær geti verið hvers kyns upplýsingar eða sjónarmið um framkvæmdir. Það er hins vegar ekki sama hvernig athugasemdir eru settar fram eins og kemur fram hér á eftir.

Þær athugasemdir sem tekið er mest tillit til í matsferlinu eru svokallaðar faglegar athugasemdir sem samkvæmt höfundu eru byggðar á mælanlegu mati og staðreyndum þess sem skilar henni inn og fela í sér ábendingar um hvað mætti betur fara varðandi framkvæmdina. Enginn viðmælendanna efast um þetta. Málið er hins vegar ekki svona einfalt því þegar einstaklingar geta ekki skrifað frá hjartanu og sett fram tilfinningaleg rök heldur þurfa að setja sig inni í málin út frá hlutlægum forsendum þá er hér um ákvæði ójafnvægi að ræða í matsferlinu. Huglægar athugasemdir eru nefnilega líka byggðar á rökum

<sup>227</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 84

<sup>228</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

eins og kemur fram í máli eins viðmælandans úr hópi almennings. Þessi skoðun hefur einnig komið fram opinberlega, hjá einum þingmanni í ræðu á Alþingi. Um huglæg rök sagði Guðlaugur Þór Þórðarson í ræðu 27. apríl 2005, sem þáverandi framsögumaður umhverfisnefndar Alþingis, varðandi 495. mál 131 löggjafarþings um *vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum*:

„Virðulegi forseti. Ég vil þakka fyrir þá málefnalegu og góðu umræðu sem búin er að vera hér í nótt um þetta mál. Ég ætla ekki að halda hér langa ræðu í lokin. Ég held, ef maður fer yfir málið í heild sinni og ég segi það bara frá eigin brjósti, að það sé afskaplega mikilvægt að hér verði sjálfbærar veiðar á þeim fuglum og dýrum sem þola slíkt. Ég heyri það og það er ekkert nýtt, við finnum það í nefndinni og bara með því að vera til, að það séu ýmsar tilfinningar sem bærast hjá fólki þegar kemur að slíkum hlutum og það er eðlilegt og tilfinningarök eru líka rök.<sup>229</sup> Það er hins vegar mjög mikilvægt þegar við nálgumst þetta mál, löggjafinn og hæstv. ráðherra, og ég efast ekki um að það verði, að menn reyni að gera það með eins vísindalegum hætti og mögulegt er.“<sup>230</sup>

Sérfræðingarnir segja að huglægar athugasemdir sem lýsa bara viðhorfum á mótí framkvæmd og innihalda ef til vill niðrandi orð um hlutaðeigandi aðila sé fátækleg umfjöllun um hin raunverulegu áhrif framkvæmdarinnar. Þetta svar er byggt á þeirri staðreynd að mikilvæg skjöl, svo sem lög, reglugerðir og alþjóðasamningar sem Ísland hefur gengist við, eru stefnumarkandi varðandi hvernig tekið er á huglægum athugasemdum eins og kom fram í máli fulltrúa Skipulagsstofnunar í hópi viðmælandanna. Lögin, reglugerðirnar og alþjóðasamningarnir geta falið í sér töluleg viðmið sem hægt er að vísa í varðandi framkvæmdir en varðandi hið huglæga er þar ekki um nein viðmið að ræða og því erfiðara viðfangs. Hér má því segja að vegna þess að það er erfiðara viðfangs er því sleppt að taka huglægar athugasemdir með í reikninginn. Hjá almenningi kom hins vegar fram að tilfinningar stjórna lífi okkar. Tilfinningarök eru oft byggð á forsendum sem einstaklingar gefa sér út frá tilfinningum sínum. Þar koma huglægu rökin inn. Þau geta ýmist verið með eða á mótí framkvæmdum, t.d. hvað varðar snjóflóðavarnargarða og afstöðu sumra bænda á Jökuldal til minna vatnsstreymis í Jöklu.

Eins og kemur fram í máli sérfræðinganna getur verið að það sem einum finnst ljótt þyki öðrum fallett. Þeir bæta hins vegar við að því fyrr sem allar athugasemdir komi fram sé auðveldara að taka tillit til þeirra. Allar athugasemdir séu endurgjöf til hönnuða og framkvæmdaaðila og þær séu teknar til greina. Má þar nefna sem dæmi hljóðvist, veðurfar á framkvæmdasvæðinu, skuggafall og litur bygginga. Hvað varðar litinn þarf til dæmis að athuga hvort bygging eigi að falla inn í landslagið að sumri eða vetri þegar snjór liggur yfir.

Almenningur heldur því ekki fram að allar huglægar athugasemdir eigi að vera teknar til greina. Hins vegar verði að vera jafnvægi milli huglægra og faglegra athugasemda. Með bættum lagaramma væri hægt að taka meira tillit til landslags. Annar áfangi rammaáætlunar,<sup>231</sup> sem á að taka á mati á landslagi, var nefndur sem tæki þess að leggja línurnar hvað það varðar. Í rammaáætlun til þessa hafi hins vegar til þessa verið meira talað um nýtingu en verndun sem lýsi pólitískri afstöðu ráðamanna en það þurfi og vanti mælikvarða á landið til þess að meta merkingu landslags og náttúru, til að fá nákvæmari

<sup>229</sup> Áhersla höfundar

<sup>230</sup> Guðlaugur Þór Þórðarson 2005

<sup>231</sup> Rammaáætlun. 2. áfangi.

mælikvarða. Hvað varðar huglægar athugasemdir ber að geta að hjá einum viðmælanda úr hópi almennings kom fram að ekki er sama hver skrifar huglægar athugasemdir. Sé um fræga erlenda fræðimenn að ræða eigi þeir greiðari leið til áhrifa en aðrir, samanber Roger Croft og Jack Ives og skrif þeirra um friðun á hálendi Íslands. Niðurstaða Soneryd er sú sama, að ekki sé sama hver taki þátt, þeir sem hafi meira félagslegt, fjárhagslegt eða pólitískt vægi hafi meiri áhrif en aðrir.<sup>232</sup>

Að lokum verður að nefna eitt atriði enn um athugasemdir og innihald þeirra. Eins og áður hefur komið fram er líklegast að athugasemdir sem innihalda fræðileg og hlutlæg rök geti haft einhver áhrif á matsferlið, alla vega að straumflínulaga það. Þetta getur gert það að verkum að almenningur sé hreinlega ekki í stakk búinn til að senda inn athugasemdir sem skilað gætu einhverjum árangri í matsferlinu. Lidskog o.fl. koma inn á þetta, að almenningur er oft á tíðum ekki fær um að taka þátt vegna þess hversu flókin umhverfismál oft eru. Elín Vignisdóttir tekur undir þetta og segir:

„[j]afnvel í fræðunum [hefur] það sjónarmið komið fram að matið sé „hlutlaust“ tæki til að taka umhverfisáhrif með í reikninginn við ákvarðanatöku. Það eru einkum sérfræðingar – bæði verkfræðingar og náttúrufræðingar – sem hafa þessa sýn á matið, hvoru megin borðsins sem þeir sitja. Þetta tengist að öllum líkindum vísindalegum bakgrunni þeirra, sem byggir á hugmyndinni um hlutlægni vísinda, sem best sé tryggð með því að mæla og safna „gögnum“ og draga af þeim ályktanir. Við slíka áherslu á „vísindahlið“ matsins er dregið verulega úr þætti „listarinnar“, sem leiðir til þess að önnur rök en „vísindaleg“ eru ekki tekin góð og gild. Svipaðrar afstöðu gætir stundum hjá stjórnámálamönnum og í slíkri stöðu er ekki hægt annað en að spyrja, hvort þeir séu að firra sig ábyrgð? Sumir stjórnámálamenn sjá umhverfismatið sem tæki til að taka ákvarðanir fyrir þá.“<sup>233</sup>

### 6.2.3 Áhrif og tilgangur athugasemda

Áhrif athugasemda í matsferlinu eru ekki skilgreind í lögnum með öðrum hætti en þeim, að mati höfundar, að athugasemdir eru leið almennings til þess að benda á neikvæða umhverfisþætti framkvæmda en ekki til þess að stöðva þær. Það er af þeirri einföldu ástæðu að umhverfismatið er ekki hugsað sem tæki til að stöðva framkvæmdir. Elín Vignisdóttir segir eftirfarandi um áhrif athugasemda á niðurstöðu umhverfismatsins: „Ákvarðanir um framkvæmdir, sérstaklega stórar framkvæmdir, eru og verða alltaf pólitískar. Ef litið er framhjá því, eins og mönnum hefur verið tamt, er einfaldlega verið að klæða pólitískar ákvarðanir í hlutlausan búning.“<sup>234</sup> Áhrifin eru því ekki að koma í veg fyrir framkvæmdir, eins og reyndar komið hefur fram.<sup>235</sup>

Viðmælendurnir úr hópi sérfræðinga voru á sömu skoðun og lögin. Sveitarstjórnarmennirnir bættu við að þegar unnið væri að þjóðþrifaverkefnum þvælist athugasemdir fyrir og ferlið fer í taugarnar á þeim. Faglegar athugasemdir væru teknar alvarlega og því fyrir sem þær bærust, svo sem í drögum að tillögu að matsáætlun (fyrsta stig matsferilsins, sjá nánar í

<sup>232</sup> Soneryd (2002), bls. 63

<sup>233</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>234</sup> Elín Vignisdóttir (2003), bls. 125

<sup>235</sup> Scot o.fl. (2003), bls. 4

lagakafli), því líklegri væri að athugasemdir hefðu áhrif. Hvert lagalegt gildi athugasemda væri var hins vegar ekki skýrt í huga framkvæmdaaðilans.

Almenningur upplifði tilgang athugasemda á allt annan hátt, eða með þeim hætti að það skilaði litlu að senda inn athugasemd, þátttakan hefði hvort sem er engin áhrif á niðurstöðu matsins sem endurspeglar litla tiltrú á kerfið. Matið væri ekki hlutlaust. Hver borgaði það? Hver réði hvaða áhrif væru metin? Fjármagnið í samfélaginu réði upplýsingaflæðinu með eignarhaldi á fjölmiðlum og pólitískum ítökum í hinum opinberu fjölmiðlum. Hjá sumum viðmælendum bólaði þó á bjartsýni um að athugasemdir gætu stöðvað hugsanlegar framkvæmdir en lesa má það úr svörum almenninga að það hafi verið von hans.

Varðandi tilgang athugasemdanna ber hér að geta vangaveltna Elínar Vignisdóttur um það atriði, hvort athugasemdir séu til þess að straumlínulaga eða stöðva framkvæmdir. Hún komst að því að náttúruverndarsinnar vilja geta stöðvað framkvæmdir með þátttöku í matsferlinu en ráðgjafar og fleiri tala um straumlínulögun. Síðara atriðið er einnig niðurstaða Tennøy o.fl. Hún er sú að þeir sem taka ákvarðanir um framkvæmdir, sem og aðrir hlutaðeigandi aðilar, vita oft á tíðum ekki af óáreiðanleika umhverfismatsins. Aðgangur að upplýsingum sem liggja til grundvallar niðurstöðum sé takmarkaður og á meðan svona mikil óvissa ríki um niðurstöður umhverfismata (og það er rökstutt með sannprófunum (auditing) á 22 umhverfismötum í Noregi) sé ákvörðun um framkvæmdirnar ekki alltaf á réttum rökum reist.<sup>236</sup>

#### 6.2.4 Er matsferlið lýðræðislegt?

Sú staðreynd að almenningur taki ekki beinni þátt í ákvörðunum þegar leyfa á framkvæmdir með umtalsverð umhverfisáhrif en raun ber vitni hljómar undarlega í eyrum sumra. Almenningur á rétt á kynningu en hefur ekki bein áhrif. Hér, eins og með aðra þætti rannsóknarinnar, eru hugmyndir viðmælenda mismunandi eftir hópum. Sérfræðingunum finnst ferlið lýðræðislegt en ekki almenningi.

Sérfræðingarnir segja í svörum sínum að það að almenningi sé leyft að tjá sig um framkvæmdir sé um leið hluti af lýðræðinu. Síðan er áreittað að ekki sé um atkvæðagreiðslu að ræða. Í stærra samhengi sé ferli mats á umhverfisáhrifum hluti af stærra samhengi eða eins og einn kubbur í púsluspili skipulags sveitarfélaga. Einstaklingar eru kosnir í sveitarstjórnir og þeir standa fyrir ákveðnum hugmyndum, til dæmis um framkvæmdir. Í skipulagsvinnunni er lagður grunnur að stefnu innan viðkomandi svæðis. Ákvörðun er svo tekin um framkvæmd sem þarf í gegnum ferli mats á umhverfisáhrifum. Ákvörðun um framkvæmdina hefur þá verið tekin áður en umhverfismatsferlið hefur farið fram. Fjallað hefur verið um þennan þátt áður í umræðum og verður því ekki nánar fjallað um hann hér.

Almenningur viðurkennir ekki lýðræðið í matsferlinu, nema á þeirri forsendu að lýðræði sé að mega taka þátt en ekki að hafa raunveruleg áhrif. Viðmælendurnir lögðu ekki þennan skilning í hugtakið lýðræði. Til að sýna fram á að ferlið væri ekki lýðræðislegt nefndi almenningur nokkur dæmi. Eru kosningar lýðræðislegar ef ekki allir vita af því að þeir megi kjósa? Að tryggja almenningi að umhverfisáhrif séu kynnt fyrir þeim er ekki nóg ef almenningur veit ekki hvernig hann getur brugðist við og tekið afstöðu til upplýsinganna og nýtt sér þær til þátttöku í matsferlinu. Til þess að þetta markmið gangi upp þarf að reyna að virkja almenning meira til þátttöku. Lýðræði er ekki til staðar ef einstaklingar geta einhverra hluta vegna ekki tekið þátt. Þannig sé staðan í matsferlinu á Íslandi og því sé það ekki, nema

<sup>236</sup> Tennøy o.fl. (2006), bls. 54

að hluta til, lýðræðislegt. Bæta þarf fræðsluþáttinn sem er undirstaða þess að almenningur átti sig á leikreglunum og geti þannig tekið virkan þátt. Hann þarf að hafa þekkingu á umhverfi sínu og þekkingu til að lesa upplýsingar sem fræða fólk um áhrif sem framkvæmdir geta haft á umhverfi þess.

Ójafnvægið sem er ríkjandi milli þeirra aðila sem koma að matsferlinu að mati almennings er annað atriði sem hefur áhrif á sýn hans á lýðræðið í ferlinu. Þetta viðhorf er ekki óþekkt annars staðar eins og fram kemur hjá Lawrence.<sup>237</sup> Soneryd tekur undir þetta og segir þetta draga úr þátttöku almennings því þegar framkvæmdaaðilinn borgi til dæmis fyrir umhverfismatið minnki tiltrú almennings á það<sup>238</sup>. Soneryd bætir við að breyta þurfi aðkomu almennings að matsferlinu úr því að gefa álit í það að taka ákvarðanir.<sup>239</sup>

Um þetta var rætt meðal annars út frá aðgengi framkvæmdaaðila að fjármagni sem væri yfirleitt miklu meira en það fé sem almenningur og félagasamtök hafa úr að móða. Hér er líka verið að vísa í vald sveitarstjórna yfir framkvæmdum og mögulegan framgang þeirra. Lidskog o.fl. segja um fulltrúalýðræðið að þegar það sé við lýði í löndum þá sé samkeppni um atkvæði almennings mjög mikil og á sama tíma er erfitt fyrir stjórnálamenn að takast á við ákvarðanir um umdeildar framkvæmdir sem áhrif hafa á náttúruna. Til þess að sporna við þessu þurfi að efla ýmsar stofnanir sem standi vörð um hagsmuni almennings til þess að auka lýðræðið í ákvarðanaferlinu þegar kemur að umhverfismálum<sup>240</sup>. Stjórnsýslan og sérfræðingar viti nefnilega ekki alltaf betur en aðrir hvað er rétt og best fyrir heildina.<sup>241</sup>

Síðasta atriðið sem rætt verður um er að umhverfismat er alltaf mat og stundum vantar á áreiðanleika slíkra ferla. Lawrence fjallar um þegar almenningi finnst hann máttvana gagnvart ákvarðanatöku sem hefur bein áhrif á líf hans og sér lítinn tilgang í þátttöku. Hann hafi hvort sem er svo lítil áhrif. Á meðan almenningur fái ekki að taka þátt í ákvarðanatökunni sé ekki um lýðræðislegt ferli að ræða. Til þess að svo verði þyrfti valdið til að taka ákvarðanir að vera hjá fólkinu með beinni ákvarðanatöku. Skilgreina þarf almenning vel og hlutverk hans í ferlinu með skýrum hætti.

### 6.3 Hverju myndi Árósasamningurinn breyta?

Sérfræðingarnir sögðu að samningurinn myndi ekki breyta aðkomu almennings umtalsvert að matsferlinu á Íslandi en almenningur var á annarri skoðun. Um báða hópana verður að nefna að flestir höfðu þó ekkert velt því fyrir sér.

Hvað varðar Árósasamninginn þá er fjallað um hann í kaflanum um lögin. Í honum kemur fram að samningurinn yrði almenningi á Íslandi til hagsbóta á ýmsum sviðum. Hartley o.fl. fjalla í grein sinni um vangaveltur um gildi Árósasamningsins varðandi þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum í Bretlandi. Niðurstaða Hartley er að samningurinn myndi breyta miklu hvað varðar aðkomu almennings í umhverfismatsferlinu.<sup>242</sup> Það er því ekki ósennilegt að samningurinn myndi hafa jákvæð áhrif á möguleika almennings á Íslandi til aukinnar þátttöku og valda í matsferlinu en framtíðin ein á eftir að varpa ljósi á það þegar Ísland hefur lögfest samninginn.

<sup>237</sup> Lawrence (2003), bls. 308 og 313

<sup>238</sup> Soneryd (2002), bls. 48-49

<sup>239</sup> Soneryd (2002), bls. 42

<sup>240</sup> Lidskog o.fl. (2007), bls. 76

<sup>241</sup> Lidskog o.fl. (2007), bls. 87

<sup>242</sup> Hartley o.fl. (2005), bls. 320

## 7. ÁLYKTANIR

Í inngangi þessarar ritgerðar er meðal annars fjallað um nýnæmi rannsóknarinnar sem þessi ritgerð byggist á. Nýnæmið felst í því að kanna hvernig almenningur og sérfræðingar sjá þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum. Þátttaka sem þessa má telja undirstöðu þess að almenningur vilji og geti tekið þátt í ferli mats á umhverfisáhrifum, sem er einn veigamesti þáttur lýðræðislegrar ákvarðanatöku í umhverfismálum í hinum vestræna heimi.

Þessu getur enginn neitað. Hvernig lítur hins vegar raunveruleikinn út? Hverjar eru helstu hugmyndir og viðhorf viðmælenda gagnvart þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum með tilliti til mikilvægis hennar, áhrifa, tilgangs og lýðræðis í ferlinu?

Mikilvægið er ótvírætt. Sveitarstjórnarmennirnir leyfa sér reyndar að fjalla um þátttökuna á þann hátt að hún fari meðal annars í taugarnar á þeim, viðhorf sem setja má spurningamerki við á þeirri forsendu að stöður þeirra eru byggðar á kosningum, einu af tækjum lýðræðisins. Efast má um að margir sveitarstjórnarmenn myndu taka svona sterkt til orða eins og fram kom hjá þessum viðmælendum. Framkvæmdaaðilinn, ráðgjafinn og fulltrúi Skipulagsstofnunar eru sammála um mikilvægi þátttökunnar, þeir þekkja lögin og leikreglur umhverfismatsins og gera sér grein fyrir hinu raunverulega hlutverki þess, sem er að safna upplýsingum um umhverfisáhrif framkvæmda. Þetta er svo kynnt fyrir hlutaðeigandi aðilum. Ekki er um atkvæðagreiðslu að ræða um hvort skuli farið út í framkvæmdirnar eða ekki, heldur er verið að kynna umhverfisáhrifin. Ákvarðanatökan liggur því greinilega annars staðar. Atriði þessu til stuðnings má sjá í ritgerðinni. Í tilviki umhverfismatsins sem viðmælendur þessarar rannsóknar voru valdir úr verður að segja að allt ferlið var mjög vel unnið. Framkvæmdaaðilinn gerði, að mati höfundar, miklu meira varðandi kynningu á framkvæmdinni en þekkst hefur á Íslandi til þessa og vonandi taka fleiri upp sömu vinnubrögð.

Skoðun sérfræðinganna varðandi áhrif, tilgang og lýðræðið í ferlinu var sú sama. Áhrif og tilgangur þátttökunnar eru einhver, reyndar ekki að stöðva framkvæmdir en geta til dæmis haft áhrif á lit, legu og annað útlit framkvæmda.<sup>243</sup> Að síðustu, varðandi lýðræðið, þá fannst sérfræðingunum ferlið lýðræðislegt. Almenningur fengi að taka þátt í því. Ákvörðunin um hvort farið væri út í framkvæmdina lægi reyndar ekki hjá almenningi en umhverfismatsferlið væri hluti af lýðræðislegu ferli. Þetta er rétt, sé litið á ferlið með tilliti til þess lagaramma sem umhverfismatið er unnið eftir.

Ef litið er á svör almennings við spurningum rannsóknarinnar kemur í ljós að himinn og haf skilja milli hugmynda almennings og sérfræðinganna varðandi þau atriði sem fjallað var um hér á undan. Það að geta tekið þátt í matsferlinu er mikilvægt að mati almennings, hins vegar sé til lítills að að taka þátt þegar áhrif þátttökunnar skila sér ekki í því að framkvæmdir séu stöðvaðar. Þátttakan í matsferlinu, að mati almennings, er ekki til að eiga í samvinnu við framkvæmdaaðilann. Áhrif og tilgangur þátttökunnar á að vera sá að þátttakan geti stöðvað framkvæmdir. Hugmyndir almennings um tvískinnungshátt umhverfismatsins eru svo

---

<sup>243</sup> Að viðbættu t.d. breytt fyrirkomulag framkvæmdar og áhrif á niðurfellingu hluta framkvæmda, minnkuð umsvif og að aukinna mótvægisáðgerða er krafist. Um þessi atriði er hins vegar ekki fjallað í svörum viðmælenda.

studdar af niðurstöðum annarra rannsókna sem vitnað var í umræðukaflanum. Umhverfismatsferlið er ekki lýðræðislegt að mati almennings.

Með hvaða hætti er hægt að nýta sér niðurstöðurnar til bóta fyrir aðkomu almennings að ferli mats á umhverfisáhrifum? Hægt er að fara tvær leiðir, sem fara líka saman. Það er annars vegar að skoða matsferlið eins og það er í dag og hins vegar að velta fyrir sér möguleikunum sem felast í því að innleiða Árósasamninginn.

Matsferlið, eins og það er í dag, býður ekki upp á þá möguleika sem almenningur býst við að slíkt ferli feli í sér. Í huga höfundar er það vegna þess að almenningi er ekki kunnugt um til hvers er hægt að ætlast af matsferlinu. Bæta þarf upplýsingagjöf, greina almenningi frá tilgangi laganna, skýra til hvers er ætlast af honum ákveði hann að senda inn athugasemd vegna umhverfismats og segja hver sé tilgangur hennar og hverju hún geti skilað. Niðurstöður þessarar rannsóknar gefa góða hugmynd um þessi atriði. Skipulagsstofnun og þeir sem gera umhverfismatið vinna eftir ákveðnum viðmiðum sem vert er að almenningur fái vitneskju um, viðmiðum sem hafa verið kynnt í þessari ritgerð. Með því væri hægt að koma í veg fyrir mikið af þeirri óánægju sem finna má hjá almenningi um áhrifaleysi þátttökunnar.

Hinn möguleikinn er lögfesting Árósasamningsins sem myndi tryggja aukin áhrif almennings í matsferlinu. Reynslan af innleiðingu samningsins er góð varðandi aukið vægi þátttöku almennings í þeim löndum sem það hefur verið gert og því má ætla að það muni leysa margan af þeim vanda sem fram kom í máli almennings í þessari ritgerð. Frá sjónarhorni almennings á Íslandi myndi samningurinn alla vega ekki minnka möguleika hans til áhrifa í matsferlinu. Miðað við svör sveitarstjórnarmannanna má hins vega ætla að áhrif Árósasamningsins munu leiða af sér aukna gremju þeirra í garð umhverfismatsins, gremju sem meðal annars stafar af vankunnáttu varðandi matsferlið.

Þótt þessar leiðir séu settar fram hvor í sínu lagi þá eiga þær saman. Upplýsingagjöfina varðandi mat á umhverfisáhrifum þarf að bæta, hvort sem Árósasamningurinn verður innleiddur eða ekki, og með því auka áhuga almennings á matsferlinu.

Þegar niðurstöður rannsóknarinnar eru svona afdráttarlausar varðandi viðhorf almennings gagnvart ferli mats á umhverfisáhrifum, þrátt fyrir alla kynninguna á umhverfismati Alcoa Fjarðaáls, má velta fyrir sér af hverju það stafar? Ein af útskýringunum felst í að skoða fyrir hvern matið er fyrst það er ekki lýðræðislegt tæki til að ákvarða hvaða framkvæmdir verður farið í og hverjar ekki. Álit höfundar er að það sé vegna þess að umhverfismatið er sett upp með hag framkvæmdaaðilans í fyrirrúmi. Framkvæmdaaðilinn ræður för og meðan hann heldur sig innan ramma laganna er ekki hægt að veita honum meira aðhald en raun ber vitni. Framkvæmdaaðilinn ræður umfangi kynninga. Alcoa stóð sig vel en meðan aðrir þurfa ekki að gera það sama varðandi sambærilegar framkvæmdir er ekki nema von að almenningur hafi litla trú á ferlinu. Í matsskýrslu þarf framkvæmdaaðilinn að svara innsendum athugasemdum og umsögnum sem bárust í matsferlinu og taka afstöðu til þeirra. Huglægar athugasemdir eru ekki teknar jafn mikið til greina og hlutlægar (faglegar) en á sama tíma er umhverfismatið tæki sem leggja á mat á hugsanleg áhrif matsskyldrar framkvæmdar. Hér er um nokkra mótsögn að ræða. Það má nefnilega halda því fram að hugsanleg áhrif – áhrif sem hugsanlega munu verða einhvern tíma í framtíðinni – séu miklu frekar í ætt við huglægt mat en hlutlægar mælingar, þótt slík hugsanleg áhrif séu að einhverju leyti byggð á vísindalegum staðreyndum dagsins í dag. Almenningur „getur“ ekki notað huglæg rök (ætli hann að hafa áhrif á matsferlið) en sérfræðingar mega hins vegar greina áhrif framkvæmdar og meta vægi hennar út frá vísindalegum niðurstöðum, vísindum sem oft eru ófullkomin. Þetta lýsir miklu ójafnvægi sem ekki getur talist gott, eigi mat á umhverfisáhrifum



raunverulega að stuðla að aukinni þátttöku almennings í ferlinu, því almenningur hefur ekki yfir að ráða sömu raunvísindalegu útreikningum og staðreyndum og atvinnumenn og sérfræðingar á sviði umhverfismála.

## 8. LOKAORÐ

Mat á umhverfisáhrifum er flókið ferli og því er mjög erfitt að fjalla um það án þess að koma víða við í umfjölluninni. Í þessari ritgerð hefur verið reynt að halda umræðunni innan þess ramma sem settur var í innganginum. Settar voru fram rannsóknarspurningar sem svarað hefur verið í ályktunum og niðurstaðan er mjög skýr.

Aðferðafræðin sem notuð var við gerð rannsóknarinnar hefur sína kosti og galla. Helsti galli hennar er sá að hún er byggð á ákveðnu tilviki (case based). Rætt er við fáa einstaklinga og svo eru dregnar ályktanir út frá svörum þeirra. Til þess að veða upp á móti þessum galla er beitt þeirri aðferð að halda viðtölum áfram þar til viðtölin sem tekin eru, eru hætt að bæta við þær upplýsingar sem þegar hafa komið fram. Í þessari rannsókn var raunin sú eftir sex viðtöl við fulltrúa almennings.

Umhverfismat Alcoa Fjarðaáls er fyrir margra hluta sakir umdeilt mat. Kynningin á því var hins vegar eins og gerist best á Íslandi sem gaf höfundu leyfi til að leggja mikla áherslu á þá staðreynd að þrátt fyrir vel kynnt mat hafði almenningur ekki meiri þekkingu um það en raun bar vitni.

Sá lærdómur sem draga má af þessu verkefni er að mjög lítil almenn vitneskja er til staðar varðandi viðhorf hlutaðeigandi aðila í garð mats á umhverfisáhrifum á Íslandi sem og annars staðar. Fáar rannsóknir eru gerðar á mati á umhverfisáhrifum á Íslandi sem er sérkennilegt miðað við hversu mikilvægt tæki er um að ræða eins og komið hefur fram í ritgerðinni. Viðhorf sveitarstjórnarmannanna sem rætt var við skar sig úr og bendir til að kanna þurfi frekar viðhorf sveitarstjórnarmanna á Íslandi í garð matsferilsins því, eins og fjallað hefur verið um, liggur valdið varðandi matsferlið að miklu leyti hjá sveitarstjórnnum landins. Ef algengt viðhorf er að líta matsferlið hornauga þarf ekki að búast við jákvæðni í garð þátttöku almennings.

Síðasta atriðið sem gert verður að umtalsefni í þessum kafla varðar þann hóp fólks sem tekur þátt í mati á umhverfisáhrifum. Fyrir í ritgerðinni var greint frá mismunandi hugmyndum um hver sé almenningur. Engin skilgreining á almenningi er til en þar sem allir mega senda inn athugasemdir nema þeir séu umsagnaraðilar í sama ferli var stuðst við mjög víðan skilning á orðinu almenningur. Í ritgerðinni kom fram að almenningur almennt tekur ekki þátt í matsferlinu. Hver tekur þá þátt? Í tilviki almennings sem rætt var við fyrir þessa rannsókn þá voru einstaklingarnir með breiðan bakgrunn, en allir voru þeir með framhaldsmenntun. Ekki náðist að ræða við minna menntaða einstaklinga, þeir tóku að minnsta kosti ekki þátt í þessu mati sem gerir það að verkum að fara verður sérstaklega í að rannsaka þann hóp.

### 8.1 Um rannsóknina og önnur rannsóknarefni

Eigindleg rannsókn hefur sínar takmarkanir en gefur rannsakandanum tækifæri til að kanna viðhorfin sem liggja að baki skoðunum viðmælenda. Niðurstöður rannsóknarinnar endurspeglar því svör viðmælendanna. Höfundur myndi ekki hafa gert rannsóknina öðruvísi væri hann að byrja á henni í dag en athyglisvert væri að gera megindlega rannsókn til að kanna hvort viðhorf alls almennings sé jafn afdráttarlaust og fram kom í niðurstöðum þessarar rannsóknar. Höfundur kemur því með eftirfarandi hugmyndir um frekari rannsóknir á fræðasviðinu:

- Gera þyrfti eigindlega samanburðarrannsókn með viðtölum við hlutaðeigandi aðila sem komu að öðru umhverfismati.
- Rannsaka þyrfti viðhorf hvers hóps mismunandi hagsmunaaðila sem koma að matinu til að kanna hvort viðhorf þeirra séu þau sömu og fram komu í þessari rannsókn bæði með eigindlegum og meginlegum rannsóknaraðferðum.

## HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2001). Umhverfisvernd í gíslingu rökvillu? Hugleiðingar um mat á umhverfisáhrifum. *Tímarit lögfræðinga*. 51 (3)

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson (2008). Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. *Ritröð Lagastofnunar Háskóla Íslands*.

Arnheiður Hjörleifsdóttir (2003). *Með í ráðum? Þátttaka almennings í ákvarðanatöku í umhverfismálum*. Umhverfisstofnun Háskóla Íslands.

Jarð- og landfræðiskor. MSc ritgerð.

Árósasamningurinn, opinber vefur. Síða skoðuð 21. apríl 2009.

<http://www.unece.org/env/pp/convmap.htm>

Elín Berglind Víktorsdóttir (2001). *Þátttaka almennings í skipulagsáætlanagerð. Ferðamál og útivist í Dalabyggð og Saurbæjarhreppi*. Umhverfisstofnun Háskóla Íslands. Jarð- og landfræðiskor. MSc ritgerð.

Elín Vignisdóttir (2003). *Mat á umhverfisáhrifum: Kárahnjúkavirkjun í ljósi kenninga um net misleitra gerenda*. Raunvísindadeild Háskóla Íslands. Jarð- og landfræðiskor. MSc ritgerð.

Glasson, J., Therivel, R. and Chadwick, A. (2005). *Introduction to Environmental Impact Assessment*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

Guðlaugur Þór Þórðarson. Sótt af alnetinu 14. febrúar 2009.

<http://www.althingi.is/raeda/131/rad20050427T002648.html>

Gunnar G. Schram (1993). *Framtíð jarðar: Leiðin frá Ríó*. Reykjavík. Þýðing 10. greinar úr: *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro, Brasilíu (1992). Tilvitnun fundin hjá Arnheiði Hjörleifsdóttur, bls. 15.

Sótt á alnetið 14. febrúar 2009 og borin saman við þýðinguna.

<http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

Hartley, N., & Wood, C. (2005). Public participation in environmental impact assessment--implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 319-340.

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.

Kjartan Bollason (2002). *Hagnýt notkun staðbundinnar þekkingar í mati á umhverfisáhrifum*. Umhverfisstofnun Háskóla Íslands. Mannfræði- og þjófræðiskor. MA ritgerð.

Kollbrún Halldórsdóttir (2009). *Árósasamningurinn verður fullgiltur*. Mbl.is. Sótt á netið 21. apríl 2009.

[http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/02/12/arosasamningurinn\\_verdur\\_fullgiltur/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/02/12/arosasamningurinn_verdur_fullgiltur/)

Kristín L. Árnadóttir (2002). *Participation in the Environmental impact assessment process. Analysis of two case studies from the energy sector in Iceland*. LUMES Masters Thesis. Lunds Universitet.

Kvale, Steinar (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. London. Sage Publications.

Lawrence, D. P. (2003). *Environmental Impact Assessment: Practical Solutions to Recurrent Problems*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið. Sótt á netið 1. maí 2009.

<http://www.althingi.is/lagas/131b/1993002.html>

Lögin um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Sótt á netið 20. apríl 2009.

<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2000106.html>

Lidskog, R., & Elander, I. (2007). Representation, Participation or Deliberation? Democratic Responses to the Environmental Challenge. *Space & Polity*, 11(1), 75-94.

Óli Halldórsson (2002). *Ákvarðanataka um vernd og nýtingu náttúrunnar í íslenskri stjórnsýslu*. MA ritgerð. Umhverfisstofnun Háskóla Íslands. Heimspækiskor.

Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Sótt á netið 20. apríl 2009.

<http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/1123-2005>

Scott, J. & Jude M. (2003). *Public Participation in Environmental Impact Assessment (EIA). With case studies from: England, Denmark and New Zealand..* Tek-Sam, Roskilde University. MA ritgerð

Skipulags- og byggingalög. Sótt á netið 4. febrúar 2009.

<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997073.html>

Skipulagsstofnun<sup>a</sup>. Matskýrsla Alcoa Fjarðaáls árið 2006. Sótt á netið 4. febrúar 2009.

<http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/sasn6p9ch7.html>

Skipulagsstofnun<sup>b</sup>. Úrskurður um álver á Reyðarfirði árið 2001 . Sótt á netið 4. febrúar 2009.

<http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/sasn5vnflk.html>

Skipulagsstofnun<sup>c</sup> (2005). *Leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum framvæmda.* Hólmfríður Sigurðardóttir hafði yfirumsjón með gerð leiðbeininganna. Skipulagsstofnun, Reykjavík.

Skipulagsstofnun<sup>d</sup>. Mynd sótt á netið 21. apríl 2009

[http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/leidbeiningar\\_um\\_mat\\_a\\_umhverfisa\\_hrifum](http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/leidbeiningar_um_mat_a_umhverfisa_hrifum)

Snara - Vefbókasafn.

Soneryd, Linda (2002). *Environmental Conflicts and Deliberative Solution? A Case Study of Public Participation in EIA in Sweden.* Örebro University, University Library. Doctoral Dissertation.

Stjórnarráð. Síða skoðuð 11. maí 2009

<http://www.stjornarrad.is/rikisstjorn/>

Stjórnartíðindi C deild. Síða skoðuð 21. apríl 2009.

<http://stjornartidindi.is/AdvertList.aspx?ID=635C5F68-D665-4E92-B616-789884E1018A&view=0>

Taylor, S., og Bogdan R. (1998). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. New York: John Wiley & Sons

Tennøy, A., Kværner, J., & Gjerstad, K. I. (2006). Uncertainty in environmental impact assessment predictions: the need for better communication and more transparency. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 24(1), 45-56.

Viðtöl - Yfirlit

Viðtal 1 – Ráðgjafi. Tekið 2. október 2008

Viðtal 2 – Almennigur. Tekið 7. október 2008

Viðtal 3 – Skipulagsstofnun. Tekið 9. október 2008

Viðtal 4 – Almennigur. Tekið 22. október 2008

Viðtal 5 – Almennigur Tekið 23. október 2008

Viðtal 6 – Almennigur. Tekið 27. október 2008

Viðtal 7 – Sveitarstjórnarmaður. Tekið 28. nóvember 2008

Viðtal 8 – Sveitarstjórnarmaður. Tekið 28. nóvember 2008

Viðtal 9 – Framkvæmdaaðili. Tekið 8. janúar 2009

Viðtal 10 – Almennigur. Tekið 3. febrúar 2009

Viðtal 11 – Almennigur. Tekið 4. febrúar 2009

## VIÐAUKI A

Staðlað bréf til viðmælanda.

Ólafur Ögmundarson heiti ég og er meistaranemi í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands. Ég er að gera lokaverkefni mitt sem fjallar um þátttöku almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda (MÁU). Það mat sem ég ætla að fylgja er matið sem gert var fyrir byggingu álvers Alcoa Fjarðaáls á Reyðarfirði (frá 2006). Þar sem þú ert einn af þátttakendum í umhverfismatinu langar mig að fá að hitta þig og spyrja þig út í ferlið og hvaða augum þú sérð aðkomu almennings að ferli MÁU (bæði almennt og svo út frá matinu fyrir álver Alcoa). Ég mun í allt ræða við 11 manns sem ég hef greint sem hlutaðeigandi aðila.

Gera má ráð fyrir að viðtalið taki innan við klukkutíma, ég myndi óska eftir að fá að taka viðtalið upp en því verður svo eytt að lokinni úrvinnslu MSc ritgerðar minnar. Fulls trúnaðar er heitið sem og nafnleyndar!

Birgir Jónsson dósent við HÍ, Rúnar Dýrmundur Bjarnason starfsmaður hjá Mannviti og Brynhildur Davíðsdóttir dósent við HÍ eru leiðbeinendur mínir í þessu verkefni.

Er möguleiki að ég fái að hitta þig [dagsetning]?

Með fyrirfram þökk,

Ólafur Ögmundarson