



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 4. maí 2018

1605107SA GB  
Málalykill: 11.00

**Efni: Umsögn um frv. um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum,  
467. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp, sem felur í sér innleiðingu á tilskipun nr. 2014/52/ESB.

### Almennt um afstöðu sambandsins til frumvarpsins

Sambandið vill í upphafi vekja athygli á séráliti fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins sem áttu sæti í starfshópi sem kom að gerð þess frumvarps sem hér er til umsagnar.

Í sérálitinu er lagst gegn lögfestingu frumvarpsins og kallað eftir því að vinnu við heildarendurskoðun laganna verði hraðað. Í þeirri afstöðu felst einkum krafa um að sem fyrst verði lokið vinnu við endurskoðun 1. viðauka við löggin, þannig að fækkað verði íþyngjandi ákvæðum sem ganga lengra en kveðið er á um í tilskipunum ESB. Einnig leggur sambandið áherslu á að stefna beri að því að afnema C-flokk framkvæmda. Eftir lagabreytingar sem samþykktar voru árið 2015 var umræddur C-flokkur tekinn upp en af þeirri breytingu leiðir mikil fjölgun tilkynningarskyldra framkvæmda. Einhugur virðist vera um það meðal allra sem koma að framkvæmd laganna að umrædd lagabreyting hafi verið illa ígrunduð og hið sama má raunar segja um fleiri ákvæði laganna sem fela í sér íþyngjandi kröfur sem ekki leiða af ákvæðum Evrópuréttar. Má í því sambandi nefna sem dæmi ákvæði í viðauka um haugsetningu dýpkunarefna í höfnum, sem aukið hefur flækjustig í starfsemi hafna.

Í sérálitinu er jafnframt áréttað að ein ástæða þess hve miklar deilur hafa staðið um lög um mat á umhverfisáhrifum er langur málsmeðferðartími fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Brýnt er að ráðin verði bót þar á hið fyrsta en eftir því sem næst verður komist er meðalmálsmeðferðartími hjá nefndinni enn alltof langur.

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa við endurskoðun laganna lagt áherslu á eftirfarandi atriði:

- (i) að framkvæmdir sem falla undir gildissvið laganna, sbr. 1. viðauka við löggin, taki mið af tilskipun ESB,
- (ii) að athugasemdir og ábendingar vegna hugsanlegra umhverfisáhrifa liggja fyrir eins snemma í ferlinu og unnt er,
- (iii) að ekki verði aukið á óvissu og
- (iv) að framkvæmdaraðilar og fjárfestar viti nokkurn veginn að hverju þeir ganga og hve langan tíma ferlið tekur.



Ekkert af þessu náðist fram á þessu stigi endurskoðunar laganna. Mikilvægt er að skýr áætlun liggi fyrir sem fyrst um að ljúka heildarendurskoðun laganna. Æskilegt væri að álit sambandsins að þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir þinginu verði vísað til þeirrar heildarendurskoðunar, þrátt fyrir þrýsting af hálfu ESA um að ljúka tilteknum lagabreytingum sem fyrst.

### **Helstu álitæfni í frumvarpinu**

#### *Ný regla um fimm ára gildistíma ákvörðunar um mats skyldu*

Pegar frumvarpið var kynnt á samráðsgátt Stjórnarráðsins fyrir í vetur var í frumvarpinu nýmæli sem gerði ráð fyrir því að Skipulagsstofnun væri skylt að taka nýja ákvörðun um mats skyldu ef ekki hefði verið sótt um framkvæmdaleyfi innan þriggja ára frá fyrri ákvörðun um að framkvæmd væri ekki mats skyld. Fulltrúar Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins lögðust gegn þessari reglu og var það álit þeirra að þriggja ára gildistími ákvörðunar um að framkvæmd sé ekki mats skyld væri alltof skammur.

Í því frumvarpi sem nú er til umsagnar hefur þessi frestur verið lengdur í fimm ár. Í fljótu bragði kann að virðast sem að hægt sé að una við þá reglu en að álit þeirra sérfræðinga sem sambandið hefur leitað álits hjá er þessi fimm ára frestur of stuttur. Mikilvægt er því að þingnefndin gaumgæfi vel að langan tíma tekur að ljúka endanlegri hönnun mannvirkja og fjámögnun framkvæmdar, og má sem dæmi nefna framkvæmdir í almannapágu á borð við samgöngumannvirki og snjóflóðavarnargarða. Jafnframt tekur leyfisveitingarferlið hjá viðkomandi leyfisveitanda töluverðan tíma, það þarf að afla umsagna og sjónarmiða ýmissa stjórnvalda og þeirra sem hagsmuna hafa að gæta. Mikilvægt er jafnframt að hafa frest skv. 1. mgr. 11. gr. fremur rúman til að auka líkurnar á því að framkvæmdaraðili hafi svigrúm til þess að bregðast við ábendingum sem berast í skipulags- og leyfisveitingarferli, eftir atvikum með því að breyta hönnun framkvæmdar.

Ef ákvörðun um veitingu leyfis til framkvæmdar er kærð eykur langur málsmeðferðartími úrskurðarnefndar enn á óvissu um að endanleg niðurstaða um framkvæmdaleyfi náist innan þessara nýju tímamarka. Jafnhliða getur þurft að afla annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfrar. Breytingin er því íþyngjandi fyrir bæði framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Verður að telja það algera forsendu fyrir því að sett verði regla um tiltekinn tímafrest, t.d. sjö ár frá ákvörðun um mats skyldu, að jafnhliða verði hugað að mótvægisáðgerðum, svo sem að stytta málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar og að leitað verði leiða til þess að straumlínulaga mats- og umsóknarferli framkvæmda mun betur en gert er í frumvarpinu.

#### *Fimm ára gildistími álits Skipulagsstofnunar*

Í 2. mgr. 11. gr. frv. er einnig kveðið á um fimm ára tímafrest, sem í þessu tilviki felur í sér að framkvæmdaraðila verði skylt að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild umhverfismat framkvæmdar ef meira en fimm ár líða frá því að álit Skipulagsstofnunar er veitt og þar til sótt er um framkvæmdaleyfi.

Hér er um mjög róttæka breytingu að ræða því í 1. mgr. 12. gr. gildandi laga er miðað við að ekki líði lengri tími en tíu ár frá því að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir þar til framkvæmdir hefjast. Ágreiningur var um þetta álitæfni í starfshópnum eins og fram kemur í séráliti fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Sambands Íslenskra sveitarfélaga og er



vert að undirstrika að fimm ára reglan sem fram kemur í frumvarpinu felur ekki í sér málamiðlun sem sátt er um, þótt meirihluti þeirra sem aðild áttu að starfshópnum hafi getað stutt þennan breytta gildistíma.

Að áliti sambandsins er nauðsynlegt að þingnefndin gaumgæfi mjög vel, út frá fenginni reynslu, hversu íþyngjandi þessi breyting muni verða fyrir ýmsar opinberar framkvæmdir, ekki síst á sviði samgöngumála, þar sem gjarnan líður mjög langur tími frá því að framkvæmd kemst á samgönguáætlun þar til framkvæmd er fullfjármögnuð og leyfi hafa verið veitt. Sömu vandamál blasa við gagnvart ýmsum öðrum framkvæmdum í almannapágu, svo sem snjóflóðavörnum. Væntir sambandið þess að nefndin vilji leita álits helstu framkvæmdaraðila áður en fallist verður á slíka íþyngjandi breytingu.

Sambandið telur ekki ástæðu til þess að útiloka að sátt geti náðst um málið þótt á þessu stigi virðist vera nokkuð langur vegur á milli andstæðra sjónarmiða. Út frá hagsmunum sveitarfélaga sem leyfisveitenda telur sambandið rétt að horft verði til þess að þegar framkvæmdaleyfi er veitt liggja fyrir mat á umhverfisáhrifum sem uppfyllir það skilyrði tilskipunarinnar að eiga að fullu við (e. „still up to date“). Ella virðist vera hætt á því, með hliðsjón af nýlegum úrskurðum og dómum, að leyfisveitendur þurfi að leggjast í sjálfstæðar rannsóknir á því hvort matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar eigi að fullu við þegar leyfi til framkvæmda er veitt. Líklega er ástæða til að skoða í þessu samhengi hvort leyfisveitanda er heimilt, þegar liðinn er langur tími frá gerð matsskýrslu, að krefja framkvæmdaraðila um að með umsókn um framkvæmdarleyfi fylgi greining á því hvort forsendur umhverfismatsskýrslu eigi enn við.

Við umræðu um álitaefnið hefur jafnframt komið fram að gildandi ákvæði 1. mgr. 12. gr. laganna veiti ekki færi á því að framkvæmdaraðili óski innan tíu ára frestsins eftir afstöðu Skipulagsstofnunar til þess hvort þörf sé á að endurskoða tiltekna þætti matsskýrslu. Í því samhengi má t.d. benda á að lagabreytingar, svo sem náttúruverndarlög nr. 60/2013, og breytingar á ytri forsendum vegna fjölgunar erlendra ferðamanna geta í einhverjum tilvikum haft þau áhrif að umfjöllun um tiltekna þætti í matsskýrslu kunni að vera úrelt. Ástæða virðist vera til þess að bæta úr þeim annmarka á gildandi lagaákvæði.

#### Stjórnvaldssektir

Ákvæði 16. gr. frv. er nýmæli. Sambandið tekur undir ábendingar annarra umsagnaraðila að ákvæðið er of íþyngjandi. Að áliti sambandsins er það sérstaklega umhugsunarefni að opna á að leggja stjórnvaldssektir á þá sem vanrækja að tilkynna framkvæmdir í C-flokki 1. viðauka en miðað er við að lágmarkssekt verði 100.000 kr. Eins og fram kemur í umsögn þessari er það afstaða sambandsins að fella beri ákvæði um C-flokk brott úr lögnum. Eru það veruleg vonbrigði að ekki hafi verið lögð áhersla á að ljúka einföldun laganna í því frumvarpi sem hér er til umsagnar en til þess hefðu átt að vera færi með markvissara verklagi í endurskoðunarvinnunni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs