

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. maí 2018  
Tilvísun: 201804047 / 2.5

---

## Efni: Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 467. mál

---

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 20. apríl sl. þar sem frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.), 467. mál er sent til umsagnar.

Skipulagsstofnun vill koma að eftirfarandi ábendingum og tillögum.

### 5. gr. frumvarpsins, um framkvæmdir sem kunna að vera háðar matsskyldu

#### b-liður greinarinnar

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 6. gr. laganna og hljóðar b-liður 5. greinar svo:

*„Í stað 2. másl. 3. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Skipulagsstofnun skal byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við á, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er stofnuninni heimilt að setja tilmæli um tilhögun framkvæmdarinnar sem byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir.“*

Síðasta málslið þessarar tillögu hefur verið breytt frá tillögu starfshóps að frumvarpi, vegna athugasemda sem bárust í samráðsgátt stjórnarráðsins, þ.e. nú er talað um tilmæli í stað skilyrða áður. Jafnframt er svigrúm Skipulagsstofnunar til að setja fram slík tilmæli bundið við að þau varði atriði sem komið hafa fram af hálfu framkvæmdaraðila.

Skipulagsstofnun vill vekja athygli umhverfis- og samgöngunefndar á að þegar tekin er ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati, byggir slík niðurstaða á tilteknum forsendum um tilhögun framkvæmda og framkvæmdatíma sem kunna að ráða úrslitum um það hvort framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati. Þetta getur varðað atriði eins og það að framkvæmdasvæði sé afmarkað með tilteknum hætti eða að framkvæmdatíma sé hagað þannig að valdi ekki raski í veiðivatni á hrygningartíma, eða á mikilvægu fuglasvæði á varptíma eða að umferð vinnuvéla í grennd við íbúðarbyggð sé stýrt á tiltekna tíma dags til að valda sem minnstu ónæði, svo dæmi séu tekin. Þessar forsendur kunna að hafa komið fram í þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, en kunna einnig að hafa eingöngu komið fram í umsögnum umsagnaraðila. Þá er ljóst að ef um mikilvægar forsendur fyrir niðurstöðu matsskylduákvörðunar er að ræða, er mikilvægt að

leyfisveitendur byggji í kjölfarið á þeim við afgreiðslu leyfa til framkvæmdarinnar, svo sem þannig að viðeigandi skilyrði séu sett í viðkomandi leyfi. Mikilvægt er að ákvæði um þetta efni komi fram í lögnum, en á þetta hefur reynt í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Jafnframt þarf að hafa í huga áherslu tilskipunar Evrópusambandsins á að leyfi sem veitt eru til framkvæmda sem falla undir tilskipunina byggji á þeim upplýsingum sem komið hafa fram við málsmeðferð samkvæmt tilskipuninni.

Í ljósi framangreinds gerir Skipulagsstofnun tillögu um að b-liður 5. greinar frumvarpsins hljóði svo (breyting frá frumvarpi feitletruð):

*„Í stað 2. másl. 3. mgr. koma þrjár nýir málsliðir, svohljóðandi: Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Skipulagsstofnun skal byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við á, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er stofnuninni heimilt að setja fram ábendingar til leyfisveitenda um tilhögun framkvæmdarinnar sem byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og framkomnum umsögnum.“*

#### d-liður greinarinnar

Samsvarandi breyting hefur verið gerð á d-lið þessarar greinar í frumvarpinu frá tillögu starfshópsins og reifað er hér að framan um b-lið og leggur Skipulagsstofnun til sömu breytingu á þessum lið.

#### f-liður greinarinnar

Af einhverjum ástæðum hefur sú breyting sem gerð hefur verið á b- og d-lið frá tillögu starfshópsins ekki verið gerð á samsvarandi ákvæði í f-lið. Skipulagsstofnun leggur engu að síður til, til samræmis, að samsvarandi breyting og stofnunin leggur til að ofan verði einnig gerð á f-lið 5. greinar frumvarpsins.

### **10. gr. frumvarpsins, um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum**

Skipulagsstofnun vekur athygli á því að a-liður 10. greinar frumvarpsins hefur breyst frá tillögu starfshópsins, án þess að skýrt sé af greinargerð með frumvarpinu að það hafi verið ásetningur um það. Í tillögu starfshópsins hljóðaði 10. grein frumvarpsdraganna svo:

*„Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:*

- a. Við 2. máls. 1. mgr. bætist: og samhliða leyfisveitingum, ef við á.*
- b. Á eftir orðinu „stofnunin“ í 2. másl. 4. mgr. kemur: birta á vef sínum og að.“*

Hér er að mati Skipulagsstofnunar um mikilvægt atriði að ræða. Má í því sambandi vísa til fjölda framkvæmda sem komið hafa til mats á umhverfisáhrifum hér á landi þar sem framkvæmdir eru háðar hver annarri eða framkvæmd er háð leyfi fleiri en eins leyfisveitanda. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur gefið út leiðbeiningar við tilskipun um mat á umhverfisáhrifum sem fjallar sérstaklega um samhliða leyfisveitingar.<sup>1</sup> Einnig hefur verið fjallað um þetta efni í íslenski fræðigreini.<sup>2</sup>

Skipulagsstofnun mælir eindregið með því að orðalag a-liðar 10. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við tillögu starfshópsins og hljóði svo: *„Við 2. máls. 1. mgr. bætist: og samhliða leyfisveitingum, ef við á.“*

<sup>1</sup> Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works, <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>

<sup>2</sup> Margrét Vala Kristjánsdóttir, Kristín Haraldsdóttir og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, 2011. Sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum. Stjórnsmál & stjórnsýsla, 7(2), 497-522.

#### 14. gr. frumvarpsins, um skipulagsáætlanir og starfsleyfi

Í 14. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 17. gr. laganna í þá veru að heimila samþættingu mats á umhverfisáhrifum framkvæmda við umhverfismat skipulagstillagna samkvæmt skipulagslögum, þegar það á við.

Fyrir fjallar 17. grein laganna um að þegar framkvæmd er háð starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sé heimilt að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og undirbúningi starfsleyfis.

Skipulagsstofnun vekur athygli umhverfis- og samgöngunefndar á því að Alþingi hefur til umfjöllunar frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (457. mál). Þar er m.a. fjallað um rekstrarleyfi til fiskeldis á grundvelli laga um fiskeldi. Í frumvarpinu er lagt til að auglýsa þurfi tillögu að rekstrarleyfi og það skuli gert samtímis auglýsingu á tillögu að starfsleyfi vegna sömu starfsemi. Þetta er nýmæli, en fram til þessa hefur ekki þurft að auglýsa tillögu að rekstrarleyfi. Þá virðist í frumvarpinu gengið út frá því að framangreint ákvæði í 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum eigi jafnt við rekstrarleyfi og starfsleyfi, enda eðlilegt að gera ráð fyrir því að mati Skipulagsstofnunar. Í ljósi þessa leggur Skipulagsstofnun til að við 14. gr. bætist eftirfarandi breyting á núverandi 2. mgr. 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum (sem verður 3. mgr.) sem hljóði svo:

*„Við 2. mgr. 17. gr. bætist: Sama á við rekstrarleyfi samkvæmt lögum um fiskeldi.“*

#### 25. gr. frumvarpsins, um breytingar á öðrum lögum

Mikilvægur þáttur í þeirri tilskipun Evrópusambandsins sem innleidd er með frumvarpinu er að samþætta og sameina umhverfismat sem unnið er á grundvelli ólíkra laga eða reglna, þar sem mögulegt er. Ákveðin skref eru stigin í þá veru með þeim ákvæðum sem lögð eru til í 14. og 25. gr. frumvarpsins.

Skipulagsstofnun hefur undanfarin misseri hvatt framkvæmdaraðila og sveitarfélög í einstökum tilfellum, það sem það hefur átt við, til að samþætta skýrslugerð og álitsumleitan um annarsvegar mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og hinsvegar samsvarandi skipulagstillögur sveitarfélags. Undir gildandi regluverki hefur verið hægt að stíga ákveðin, hógvær skref í þessa átt, en svigrúmið er þó takmarkað.

Skipulagsstofnun vinnur nú að tillögum að breytingum á skipulagsreglugerð þar sem markmiðið er meðal annars að auka svigrúm í þessa veru. Af þeirri vinnu er ljóst að tiltekna breytingar þarf að gera á skipulagslögum til að gefa nauðsynlegt olnbogarými til að samþætta og einfalda kröfur um umhverfismat áætlaða við skipulagsgerð sveitarfélaga. Þetta er jafnframt mikilvægt atriði fyrir möguleika á samþættingu á mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismati skipulagsgerðar. Skipulagsstofnun leggur því til eftirfarandi breytingar á 25. gr. frumvarpsins:

a-liður, 2. töluliðar greinarinnar hljóði svo (breyting frá gildandi lögum og fyrirbyggjandi frumvarpi feitletruð):

*„5. mgr. 12. gr. laganna hljóði svo: Við gerð skipulagsáætlana skal gera grein fyrir áhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar, sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Þá skal jafnframt við gerð skipulagsáætlana hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð skv. 6. gr. eða IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, kallar jafnframt á skipulagsgerð á grundvelli þessara laga er heimilt að sameina skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar samkvæmt lögum þessum og skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Sama gildir um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum samkvæmt lögum þessum og lögum um mat á umhverfisáhrifum.“*

Í ofangreindu felst að í stað þess að niðurlag 1. málsliðar sé „eftir því sem við á“, segir „sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.“

Við bætist nýr stafliður, c-liður 2. töluliðar greinarinnar, sem varðar efni skipulagsreglugerðar og hljóði svo:

*„Við 3. mgr. 45. gr. laganna bætist tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: „Þá skal kveðið á um hvernig vinna skal að umhverfismati og samþætta það mótun, framsetningu, kynningu og afgreiðslu skipulagstillagna sbr. lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Einnig hvernig samþætta má mat á umhverfisáhrifum framkvæmda samkvæmt lögum nr. 105/2006 við umhverfismat skipulagstillagna, þegar það á við.“*



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir