



**Verkfraeðingafélag Íslands**  
Association of Chartered Engineers in Iceland



**Tæknifraeðingafélag Íslands**  
The Icelandic Society of Engineers

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 131/599*  
*komudagur 13.12.2004*

Reykjavík 9. desember 2004

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

**Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.**

Verkfraeðingafélag Íslands og Tæknifraeðingafélag Íslands þakka fyrir að hafa fengið tækifæri til athugasemda við frumvörpin.

Athugasemdirnar eru unnar fyrir hönd VFÍ og TFÍ af Guðjóni Jónssyni hjá VSÓ Ráðgjöf, Helgu Jóhönnu Bjarnadóttur hjá Línuhönnun, Hauki Einarssyni hjá Hönnun og Arnþóri Þóri Sigfússyni hjá VST.

F.h. Loga Kristjánssonar  
framkvæmdastjóri VFÍ og TFÍ  
Virðingarfyllst,

Auður H. Hafsteinsdóttir  
skrifstofu VFÍ og TFÍ

## **Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.**

**Verkfræðingafélag Íslands. Athugasemdirnar eru unnar af starfsmönnum Hönnunar, Línuhönnunar, VSÓ Ráðgjafafar og VST.**

### 1. gr.

Markmið laganna: Eitt af markmiðum nýrra laga er að „draga sem kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum”.

*Orðalag þessa markmiðs er varasamt. Það mun alltaf teljast matskennt hvort dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum sem kostur er, auk þess sem óljóst er hversu langt á að ganga við lágmörkun áhrifa. Ljóst er að með breytingunum muni umfjöllun um tilhögun framkvæmda, valkosti og mótvægisáðgerðir litast áf þessu orðalagi fremur en hvort framkvæmdin hafi umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér eður ei. Með breytingu á orðalagi þar sem “eins og kostur er” er fellt út myndi þetta ákvæði þjóna betur markmiði laganna í heild sinni; áherslan héldist á þeim áhrifaþáttum sem hugsanlega gætu valdið umtalsverðum umhverfisáhrifum, en kvöð um val á þeim valkosti sem minnst hefur umhverfisáhrif helst þar sem eitt af markmiðum laganna verður að draga úr umhverfisáhrifum.*

*Fremur en að setja almenna kvöð um að minnka umhverfisáhrif svo sem kostur er ætti að skerpa á tengslum matslaganna við sértækari reglur á borð við varúðarreglu, mengunarbótareglu, reglu um verndarsjónarmið og reglu um að mengun sé upprætt við upptök.*

### 5. gr.

Þar kemur fram að í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða þær háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrifum skuli metin sameiginlega.

*Bent er á að ekki er nauðsynlegt að framkvæmdir séu á sama svæði. Framkvæmdir sem eru háðar hver annarri eru skilgreindar sem að ekki komi til framkvæmda nema önnur framkvæmd komi til. Athuga þarf hvar mörkin liggja varðandi heildaráhrif á umhverfið og á hvaða stigi skuli fjalla um slík heildaráhrif. Ef um viðamiklar framkvæmdir er að ræða er mikilvægt að ákvörðun um landnotkun og umhverfisáhrif hennar verði tekin á skipulagsstigi. Þ.e. á stigi sem er stefnumarkandi fyrir landnotkun og á ekki að vera á ábyrgð framkvæmdaraðila. Slík útfærsla væri jafnframt í samræmi við tilgang endurskoðunar laga um mat á umhverfisáhrifum.*

### 7. gr.

Hér er fjallað um breytingar á 8. gr. laga nr. 106/2000 sem fjallar um gerð matsáætlunar.

*Einn af meginþáttum mats á umhverfisáhrifum er að í matsferlinum komi fram upplýsingar um þá umhverfisþætti sem talist geta háft veruleg umhverfisáhrif. Sú*

vinsun á umhverfisþáttum sem fram fer við gerð matsáætlunar er mikilvæg til að draga aðalatriðin fram. Með vinsun gefst því tækifæri til að „straumlínulaga” matsvinnuna svo óþarfa tíma og fjármunum sé ekki eytt í þætti sem ljóst er að skipta ekki máli. Það hefur ítrekað komið fram í máli yfirvalda og framkvæmdaraðila að þessi ferill er ekki nýttur sem skyldi. Með breytingu á lögnum skapast tækifæri til að draga þetta mikilvægi matsáætlunar betur fram. Með gerð leiðbeininga um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta, sem fjallað er um í gr. 8 c. í þessu frumvarpi, skapast tækifæri til að skapa ramma um þann rökstuðning. Slík viðmið, skapist sátt um gerð þeirra, geta ekki einungis nýst við lok matsins heldur einnig þegar fjallað er um hugsanleg umhverfisáhrif. Því er eftirfarandi breyting á 1. mgr. 8 gr. laga nr. 106/2000 lögð til:

„Nú er fyrirhuguð framkvæmd [...] og hvernig framkvæmd samrýmist skipulagsáætlunum. Þar skal og vera áætlun um hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis lögð verði áhersla, hvaða gögn liggi fyrir og áætlun um kynningu og samráð.” Í matsáætlun skal einnig vera rökstuðningur fyrir ástæðum þess að öðrum umhverfisþáttum er sleppt. Við þann rökstuðning skal styðjast við flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út.

Gr. 8 a)

Hér er fjallað um 9. gr. laga nr. 106/2000: „Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem er háð mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr.”

Í textanum er ekki vísað til s.k. frummatsskýrslu og að hún þurfi að vera í samræmi við matsáætlun. Þetta þyrfi að vera skýrt í lögnum þar sem gerður er greinarmunur á matsskýrslu og frummatsskýrslu annars staðar í lagatextanum.

Mikilvægt er að í ferlinum gefist framkvæmdaraðila tækifæri á að víkja frá matsáætlun sé þess nauðsyn, enda færi hann rök fyrir því í matsskýrslunni. Slíkan feril þarf að skýra í matsferlinum. Skýrt þarf að kveða á um hvað má gera og hvað ekki. Einnig þarf að gera ráð fyrir ákveðnu ferli til að upplýsa hagsmunaaðila um slíkar breytingar.

Gr. 8 c)

Þessi nýji liður fjallar um að í niðurstöðu matsskýrslu skal geta um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út.

Bent er á að slík viðmið liggja ekki fyrir né hvernig staðið verði að þeim. Þar sem um mikilvægan hluta matsins er að ræða telur Verkfræðingafélag Íslands því nauðsynlegt að gera fyrirvara um samþykkt þessarar greinar þar til fullnægjandi upplýsingar liggja fyrir um útfærsluna. Lagt er til að þetta ákvæði nýrra laga taki ekki gildi fyrr en viðmiðin liggja fyrir og að hagsmunaaðilum sé gefið færi á því að tjá sig um útfærslu þeirra áður en þau eru endanlega samþykkt. 9. gr.

Megin breyting þessarar greinar felst í að í stað matsskýrslu verði notað heitið frummatsskýrsla, sem verður ekki að matsskýrslu fyrr en framkvæmdaraðili hefur fjallað um framkomnar athugasemdir og umsagnir.

*Skýra þarf betur þá tímafresti sem umsagnaraðilum verður úthlutað til að fara yfir efni frummatsskýrslu. Hingað til hefur verið miðað við 3 vikur (22 gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum). Við breytinguna munu umsagnir hafa bein áhrif á vinnslu matsskýrslu; framkvæmdaraðili mun ekki geta lokið matsskýrslu fyrr en umsagnir liggja fyrir. Því er enn mikilvægara en fyrr að fastsetja tímamörk fyrir umsagnaraðila. Bent er á að framkvæmdaraðila er skylt að fylgja ákveðnu matsferli og tímaáætlun og því þurfa opinberar stofnanir að hafa skýran ramma um tímamörk.*

Tilgangur kynningar á frummatsskýrslu er sá að framkvæmdaraðili geti útbúið skýrslu eins vel úr hendi og unnt er.

*Kynning fyrir almenning er hins vegar á drögum en ekki á endanlegri skýrslu og því verður dreifing og kynning á endanlegri skýrslu eingöngu fyrir framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnun og leyfisveitendur. Einnig er vísað til þess að Skipulagsstofnun vinni ekki úr framkomnum umsögnum og athugasemdum heldur verði það á forræði framkvæmdaraðila. Óljóst er hvernig þessi breyting skapar hagræði, því Skipulagsstofnun fer væntanlega enn sem áður yfir innkomnar umsagnir og hvort svör framkvæmdaraðila séu nægjanleg. Getur Skipulagsstofnun óskað eftir frekari rökstuðningi fyrir því hvernig framkvæmdaraðili tekur á umsögnum og athugasemdum?*

*Kosturinn við þessa nálgun er að öll, a.m.k. flest, gögn sem máli skipta eru í einni skýrslu, en ekki í mismunandi gögnum s.s. matsskýrslu, umsögnum og svörum framkvæmdaraðila, og úrskurði Skipulagsstofnunar.*

10 gr.

Hér er fjallað um breytingu á 11. gr. laga nr. 106/2000.

Þar kemur fram að innan fjögurra vikna frá því að matsskýrsla liggur fyrir skal Skipulagsstofnun gefa rökstutt álit sitt á því hvort hún uppfylli skilyrði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt.

*Svo virðist að hér sé um tvíverknað að ræða, þar sem frummatsskýrsla er varla auglýst nema að hún sé í samræmi við matsáætlun og 10. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 10. gr. um matsskýrslu.*

Í 1. mgr. frumvarpsins segir: „... jafnframt skal í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu”

*Ekki er ljóst hvernig þetta vinnulag sem hér er vísað til mun skapa hagræði. Skipulagsstofnun mun væntanlega fara yfir svör framkvæmdaraðila, eins og gert er við núverandi aðstæðir, til að tryggja að þau séu í samræmi við matsáætlun. Einnig tíðkast við núverandi fyrirkomulag að umsagnaraðilum og jafnvel framkvæmdaraðilum sé gert kleift að senda inn frekari svör, eða athugasemdir við framkomin svör. Því er óljóst hver muni halda utan um slík skoðanaskipti og ákveða hvenær nægileg*

*gögn séu komin fram. Við núverandi aðstæður hafa þessi samskipti oft reynst tímafrek. Sú frekari vinnsla sem farið er fram á í þessu frumvarpi mun lengja þennan feril. Því er mikilvægt að fyrirkomulag þessa samskiptaferils sé skýrt nánar en nú er gert í frumvarpinu.*

Í 3. mgr. frumvarpsins segir: „Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki verulega frá frummatsskýrslu skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.”

*Í þessu samhengi er óljóst hvað átt er við með verulegar breytingar. Það er mikilvægt að slíkt mat sé gagnsætt og að fyrirfram sé vitað hvaða viðmið eru notuð við slíkt mat. Athuga þarf einnig með tímalengd matsferlisins. Ef auglýsa skal matsskýrslu á nýjan leik, kann matsferlið að lengjast talsvert.*

#### 11. gr.

Fram kemur að ef framkvæmdir hafi ekki hafist innan 6 ára frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir, skal leyfisveitandi óska eftir ákvörðun stofnunarinnar hvort endurskoða þurfi matsskýrslu í heild eða hluta áður en leyfi er gefið.

*Bent er á að í frumvarpinu er ekki fjallað um það hvernig taka skal á áfangaskiptum framkvæmdum m.t.t. þessa tímaramma. Gera þarf ráð fyrir því við þessa ákvörðun hvort hér sé um að ræða framkvæmdir sem eru áfangaskiptar, þannig að einhver hluti framkvæmda hefjist ekki fyrr en eftir 6 ár. Óvíst er að ávallt liggi fyrir nægileg gögn til þess að veita framkvæmdarleyfi fyrir framkvæmd í heild sinni, t.d. veglagningu, þar sem deiliskipulag liggja ekki fyrir á ákveðnum áföngum framkvæmdarinnar.*

*Athuga þarf að hvað sé átt við með að framkvæmd sé ekki hafin, m.a. hvort að ákveðnir áfangar framkvæmdir teljist sem einstök framkvæmd í þessu tilviki.*

*Athuga að framkvæmdarleyfi fellur úr gildi innan 12 mánaða hafi framkvæmdir ekki hafist innan þess tíma.*

Í 2. mgr. segir: „Skiplagsstofnun getur ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu framkvæmdaraðila skv. 1. mgr. ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álitnið lá fyrir

*Í þessu samhengi er óljóst hvað átt er við með verulegar breytingar. Það er mikilvægt að slíkt mat sé gagnsætt og að fyrirfram sé vitað hvaða viðmið eru notuð við slíkt mat.*

#### 12. gr. Málsskot ráðherra

Þar kemur fram að ráðherra hafi 2 mánuði til að úrskurða um málefni sem snúa að matsskyldu, matsáætlun, drög að matsskýrslu.

*Hér er um lengingu á matsferli að ræða og ekki til þess að gera matsferlið skilvirkara, sem var einn af áhersluþáttum gildandi laga. Kanna þarf nauðsyn þess að ráðuneytið fái tvöfaldan frest á við Skipulagsstofnun til þess að taka afstöðu til þessara málaflokka í matsferlinu. Athuga að framkvæmdaraðili getur einn kært mál sem snúa að matsáætlun og matsskýrslu.*

b. (15.gr) Leyfisveitingu er hægt að kæra til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

*Athuga þarf hvort og hvernig yfirvöld ætla að koma á móts við auknu álagi á úrskurðarnefndina. Samkvæmt reynslu tekur afgreiðsla mála hjá nefndinni frá 6 mánuðum til allt að tveggja ára.*

*Þannig að þótt dregið sé úr möguleikum til þess að kæra í matsferlinu kann að vera að þeir séu eingöngu færðir til í allri málsmeðferð framkvæmdaraðila til þess að fá leyfi. Það kann því að vera að þessi nauðsynlegi undirbúningstími taki enn lengri tíma en áður, þ.e.a.s. áður en fullvíst sé að veitt leyfi sé í raun gott og gilt. Þessi nálgun kann því að auka á óvissu, nema að bætt sé úr aðstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Þá ber einnig að geta þess að allir geta kært leyfisveitingu, og takmörkun á málskoti til ráðherra snýr eingöngu að ákvörðunum Skipulagsstofnunar.*

*Almennt þarf að kanna á hvern hátt er hægt að kæra leyfisveitingu og þá sérstaklega m.t.t. mats á umhverfisáhrifum. T.d. þarf að spyrja hvort líklegt sé að kærur verði svipaðar þeim sem komið hafa fram í Evrópu og dómstólar hafa fjallað um, sem snúa að miklu leyti um það hvort fullnægjandi upplýsingar hafi legið um framkvæmd?*

*Munu kærur fyrst og fremst snúa að málsmeðferð og hvort nægileg gögn hafi borist um framkvæmd þannig að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun um umhverfisáhrif og leyfisveitingu?*

### 13 gr.

Hér er fjallað um breytingu á 16. gr. laga nr. 106/2000. Í 2. mgr. frumvarpsins segir: „Við útgáfu leyfis til framkvæmdar skv. 1. mgr. skal leyfisveitandi kynna sér matskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar.

*Hvergi í frumvarpinu er fjallað um í hverju þessi rökstuðningur skal vera fölginn. Mikilvægt er að betur sé fjallað um hvernig standa beri að þessum rökstuðningi og hvað megi draga þar fram. Af núverandi lagatexta er ekki skýrt hvort leyfisveitandi eigi einungis að styðjast við framkomin gögn og álit Skipulagsstofnunar, eða hvort heimilt sé að afla frekara sérfræðiálits eða gagna við vinnslu þessa rökstuðnings. Með þessu er því hætt við að matsferillinn lengist enn frekar og kostnaður aukist við gerð matsins. Jafnframt eru ekki tilgreindir tímafrestir við vinnslu þessa rökstuðnings; í frumvarpinu er einungis vísað til tímafrest við birtingu hans og álits Skipulagsstofnunar innan viku frá útgáfu framkvæmdaleyfis. Setja þarf tímamörk á vinnslu á rökstuðningi leyfisveitenda.*

### 17. gr.

Hér er fjallað um ákvæði til bráðabirgða og orðast það svo: „Heimilt er að ljúka mati á umhverfisáhrifum sem hafið er við gildistöku laga þessara samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gildir samkvæmt eldri lögum til 1. janúar 2006.

*Hér er einungis gefin ársfrestur sé miðað við það að lögin taki gildi um næstu áramót. Þessi tími verður að teljast knappur. Muni matsverkefni hefjast nú í lok árs með gerð*

*matsáætlunar má færa að því líkur að rannsóknir, s.s. fugla- og gróðurfars-rannsóknir, muni ekki hefjast fyrr en næsta sumar. Það gefur því skamman tíma til úrvinnslu, útgáfu og kynningu á matsskýrslu eigi matinu að ljúka í lok árs 2005. Ekkert mætti út af bera. Því er lagt til að frestur til að ljúka mati sem hafið er fyrir gildistöku þessara laga sé lengt í 1,5 ár og að sá frestur miðist við gildistöku laganna en ekki ákveðna dagsetningu.*

19. gr. c)

Hér er fjallað um viðbætur og breytingar á 2. viðauka laga nr. 106/2000. Við 10. tölulið bætast þrjú liðir a-c. Í lið c er tiltekin bygging járnbrauta og samgöngu-miðstöðva.

*Hér eru ekki talin upp sérstök stærðarviðmið fyrir samgöngumiðstöðvar né lengdarviðmið við byggingu járnbrauta en sá háttur er hafður á við aðrar framkvæmdir sem taldar eru upp í 10. tl. í 2. viðauka núverandi laga. Einnig má benda á að liður 10. e) í núverandi lögum fjallar um járnbrautir.*

## **Breytingar á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997**

6. gr.

Þar kemur fram að sveitarstjórnnum er heimilt við umfangsmiklar framkvæmdir, sem eru matsskyldar, að skipa í samráði við framkvæmdaraðila sérstaka eftirlitsnefnd sem fylgi því eftir að skilyrðum sé framfylgt. Framkvæmdaraðili skal bera allan kostnað af starfi nefndarinnar.

*Athuga hvort hér sé um aukaálögur á framkvæmdaraðila og hvernig hafi staðið að greiðslu á eftirlitshlutverki opinberra aðila.*