



**Alþingi**  
**Erindi nr. P 141/160**  
**komudagur 18.10.2012**

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 18. október 2012

1110038SA GB  
Málalykill: 381

**Efni: Varðar frv. til laga um br. á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 87. mál**

Með vísan til umfjöllunar á fundi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis í gær sendist nefndinni hér með hjálagt minnisblað sem felur í sér tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirkomulag á skimun framkvæmda sem geta verið matsskyldar samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Tillagan miðar að því að komast hjá þau aukna flækjustigi sem leiðir af ákvæðum frumvarps á 87. máli um svonefndan C-flokk framkvæmda. Jafnframt miðar tillagan að því að einfalda stjórnýslu við ákvörðun um matsskyldu með því að fækka tilkynningarskyldum framkvæmdum, eins og lagt er til í skýrslu Háskólans í Reykjavík sem út kom í byrjun þessa árs. Vísað er til skýrslunnar í umsögn sambandsins frá 13. apríl 2012.

Ef vilji er til þess af hálfu nefndarinnar að skoða frekari útfærslu á tillögunni, með tilliti til mögulegra breytinga á texta frumvarpsins, lýsir sambandið sig reiðubúið til að eiga aðkomu að þeirri vinnu.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:  
Minnisblað: Tillögur um breytingar á frumvarpi um mat á umhverfisáhrifum  
Skýringarmynd: The Steps in Screening



## Minnisblað

Móttakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Alþingis

Dags.: 18. október 2012

Sendandi: Samband Íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 1110038SA

Málalykill: 381

**Efni: Tillögur um breytingar á frumvarpi um mat á umhverfisáhrifum**

Vísað er til umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 13. apríl 2012, og bréfs sambandsins til nefndarinnar, dags. 24. september 2012. Með síðarnefnda bréfinu fylgdi ályktun sveitarstjórnarvettvangs EFTA frá 21.-22. júní 2012 og bakgrunnsskjal sem lá til grundvallar þeirri ályktun.

Með hliðsjón af ofangreindum gögnum og umræðu um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum á fundi með nefndinni 17. október sl., telur sambandið vera tilefni til þess að setja fram hugmyndir um hvernig hægt væri að breyta lögum um mat á umhverfisáhrifum á fullnægjandi hátt, svo hægt verði að girða fyrir mögulega málsókn af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA vegna rangrar innleiðingar á tilskipun nr. 85/337/EBE, með síðari breytingum.

Eins og fram er komið er það eindregin afstaða Sambands Íslenskra sveitarfélaga að sú tilhögun sem lögð er til í frumvarpinu á skimun framkvæmda, sem kunna að hafa í för með sér umhverfisáhrif, sé mjög óhagkvæm og ekki góð stjórnsýsla. Að áliti sambandsins er það einmitt megingallinn á frumvarpinu að fleiri leiðir hafi ekki verið skoðaðar við gerð frumvarpsins heldur en sú leið sem valin var, þ.e. að taka upp nýjan flokk tilkynningarskyldra framkvæmda, og fela Skipulagsstofnun að fara yfir tilkynningar framkvæmdaðila um allar framkvæmdir sem falla í hinn nýja C-flokk.

### **Þörf fyrir breytt fyrirkomulag við „skimun“ matsskyldra framkvæmda**

Að áliti sambandsins er ekki tilefni til grundvallarbreytinga á fyrirkomulagi varðandi framkvæmdir sem falla undir viðauka I í tilskipuninni og eru því matsskyldar skv. 5. gr. og 1. viðauka gildandi laga. Athugun ESA hefur þó leitt í ljós þörf fyrir nokkrar endurbætur á viðaukanum. Gerir sambandið ekki athugasemdir við frumvarpstillögur sem eingöngu lúta að breytingum á 1. viðauka.

Hins vegar er augljóslega nauðsyn á því að breyta verklagi varðandi framkvæmdir sem falla undir viðauka II enda er ljóst af dómaframkvæmd og athugasemdum ESA að hér á landi hefur í of miklu mæli verið byggt eingöngu á umfangi fyrirhugaðra framkvæmda. Löggjöf og verklag þurfa þannig að endurspeglu þá þætti sem áhersla er lögð á í III. viðauka tilskipunarinnar, þ.e. að við umfjöllun um matsskyldu sé auk stærðar framkvæmdar einnig horft til eðlis og staðsetningar hennar.



Ljóst er að tilskipunin gefur aðildarríkjum EES-samningsins frjálsar hendur um nánari útfærslu, svo fremi að tryggt sé að horft sé til þeirra atriða sem tilskipunin kveður á um við ákvörðun um matsskyldu. Eins og fram kemur á heimasíðu framkvæmdastjórnar ESB er gert ráð fyrir því að aðildarríkin geti að einhverju leyti lagt stærðarviðmið til grundvallar í sínum reglum og leiðbeiningum en að slíkum viðmiðum slepptum er gengið út frá því að einstakar framkvæmdir séu metnar sjálfstætt (e. case-by case basis). Regluverk einstakra aðildarríkja er þó eðli máls samkvæmt margbreytilegt á þessu sviði sem öðrum.

Nánari lýsingu á æskilegu verklagi má sjá á skýringarmynd 2 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2001, sem birt er á heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar, sem er fylgiskjal við þetta minnisblað.<sup>1</sup> Af hálfu framkvæmdastjórnarinnar er lögð áhersla á að stuðst sé við gátlista og eru dæmi um slíka lista sett fram í viðauka við leiðbeiningarnar. Jafnframt er þó tekið fram að aðlaga megi slíka gátlista, t.d. fyrir stjórnvöld sem aðallega fjalla um minniháttar framkvæmdir.

Tilskipunin gefur aðildarríkjum einnig frjálsar hendur um verkaskiptingu milli þeirra stjórnvalda sem fjalla um skipulagsmál og leyfisveitingar til framkvæmda. Ekkert í tilskipuninni stendur þannig í vegi fyrir því að sveitarfélög eða önnur staðbundin stjórnvöld sem fara með skipulagsvaldið og gefa út framkvæmdaleyfi geti jafnframt annast „skimun“ (e. screening process) framkvæmda sem geta verið háðar umhverfismati. Þvert á móti virðist vera algengt að skimunarferlið sé samþætt leyfisveitingarferlinu, enda er tiltölulega einfalt og hagkvæmt að slík skimun verði þáttur í yfirferð umsókna um framkvæmdaleyfi. Hér á landi eru það sveitarfélögin sem annast útgáfu framkvæmdaleyfa, sbr. nýútgefna reglugerð um framkvæmdaleyfi, nr. 772/2012. Ef fleiri en eitt stjórnvald annast þetta hlutverk er þó gert ráð fyrir því að aðildarríki gefi út leiðbeiningar til stjórnvalda um þau viðmið sem lögð eru til grundvallar ákvörðun um matsskyldu.

### **Tillaga um mögulegt verklag við skimun matsskyldra framkvæmda**

Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga er sú að hentugasta fyrirkomulagið við skimun matsskyldra framkvæmda sé að fela sveitarfélögum að annast þá skimun í tengslum við útgáfu framkvæmdaleyfa. Til að auðvelda sveitarfélögum verkefnið og tryggja samræmda framkvæmd verði kveðið á um það í lögum að Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar og gátlista sem sveitarfélögum beri að styðjast við þegar þau leggja sitt mat á það hvort framkvæmd er líkleg til að hafa slík umhverfisáhrif að það geti leitt til matsskyldu.

Ólík sjónarmið geta vegist á um það hvernig skynsamlegast væri að útfæra þetta hlutverk sveitarfélaga og þá einnig hve langt á að ganga í löggjöfinni. Til viðmiðunar má hafa hliðsjón af því að einungis 8% allra tilkynningarskyldra framkvæmda hér á landi á undanförunum árum hafa verið álitnar matsskyldar. Svigrúm til breytinga, í átt til meiri skilvirkni og hagkvæmni er því mikið, og

---

<sup>1</sup> Guidance on EIA Screening: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>



bindur tilskipunin á engan hátt hendur íslenskra stjórnvalda um breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur í gildi.

Af hálfu sambandsins er því lögð áhersla á að umhverfis- og samgöngunefnd taki það til alvarlegrar skoðunar að þrengja hina afdráttarlausu tilkynningarskyldu framkvæmda skv. 6. gr. og 2. viðauka gildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, og þess í stað verði í lögum kveðið á um almenna skyldu sveitarfélaga til að leggja mat á líkleg umhverfisáhrif leyfisskyldra framkvæmda í tengslum við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi. Ef niðurstaða þess mats er að framkvæmd kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, vegna umfangs, eðlis eða stærðar hennar, með hliðsjón af leiðbeiningum Skipulagsstofnunar, telur sambandið eðlilegt að sveitarfélög óski eftir álit Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar. Undir þetta verklag gætu fallið allar framkvæmdir sem tilgreindar eru í viðauka II við tilskipunina og er þá ekki sérstök þörf á því að taka upp nýjan flokk framkvæmda, eins og lagt er til í frumvarpinu, varðandi svokallaðan C-flokk. Þess í stað kæmi frekar til álita að neðri mörk framkvæmda í viðauka 2 í gildandi lögum afnumin. Ástæða er þó til að benda á að samkvæmt áðurnefndum leiðbeiningum framkvæmdastjórar ESB er ekkert sem bannar það að aðildarríki setji ákveðin viðmiðunarmörk um það hvaða framkvæmdir séu líklegar til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið og að slík mörk séu þá tilgreind í útgefnum leiðbeiningum eða eftir atvikum í reglugerð sem ráðherra gefur út.

Að álit sambandsins kann einnig að vera tilefni til að gera ráð fyrir því í löggjöf, til að stuðla að enn skilvirkari stjórnsýslu og hagkvæmni, að framkvæmdaraðili geti sjálfur óskað álits Skipulagsstofnunar á undirbúningsstigi framkvæmdar um það hvort framkvæmdin sé háð mati á umhverfisáhrifum. Liggja slíkt álit þegar fyrir þegar kemur að afgreiðslu leyfisumsóknar getur það að sjálfsögðu sparað umtalsverðan tíma. Sveitarfélag þarf þó að sjálfsögðu að gæta vel að því að umsókn um framkvæmdaleyfi sé í samræmi við lýsingu í álit Skipulagsstofnunar um matsskyldu.

Að álit sambandsins er ekkert tilefni til þess að ætla að framangreint verklag sé á einhvern hátt of flókið eða viðamikil fyrir sveitarfélögin, enda hafa þau öll aðgang að sérfræðingum í skipulagsmálum sem eiga að vera færir um að annast þetta verkefni líkt og önnur lögbundin verkefni á sviði skipulags- og umhverfismála.

GB

**Figure 2 The Steps in Screening**



