



Alþingi
Erindi nr. P 143/1721
komudagur 30.4.2014

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 30. apríl 2014

1110038SA GB
Málalykill: 381

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

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint frumvarp.

Almennt um breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu

Um er að ræða frumvarp sem er endurflutt með breytingum sem eru í samræmi við þær áherslur sem Samband íslenskra sveitarfélaga setti fram þegar málið var til umfjöllunar á 141. löggjafarþingi. Í breytingunni felst að ákvörðun um það hvort tilkynningarskyldar minniháttar framkvæmdir teljist matskyldar skuli vera á höndum viðkomandi sveitarstjórnar ef um er að ræða framkvæmdir sem eru byggingarleyfis- eða framkvæmdaleyfisskyldar. Er þar með horfið frá tillögu í fyrra frumvarpi um að allar tilkynningar um framkvæmdir sem falla undir gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum skuli sendar Skipulagsstofnun til yfirferðar. Sú tillaga var að álit sambandsins „mjög óhagkvæm og ekki góð stjórnsýsla,“ eins og fram kemur í minnisblaði sambandsins til umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 18. október 2012.

Að álit sambandsins horfir þetta breytta fyrirkomulag til umtalsverðrar einföldunar enda gefst með því möguleiki á að samþætta yfirferð tilkynningar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum við meðferð umsóknar til sveitarstjórnar um leyfi til framkvæmda. Þetta fyrirkomulag samræmist jafnframt þeirri áherslu sambandsins, sem það hefur ítrekað lýst í umsögnum til Alþingis um frumvörp á sviði skipulags- og umhverfismála, að leitast beri við að stytta málsmeðferð við gerð skipulagsáætlana og framkvæmdaleyfa. Styður sambandið af þeirri ástæðu þá breytingu sem gerð hefur verið á frumvarpinu. Um nánari röksemdir af hálfu sambandsins vísast til fyrrgreinds minnisblaðs, sem er fylgiskjal með þessari umsögn.

Við fyrstu umræðu um málið á Alþingi var töluverð umræða um það hvort sveitarfélögin hafi almennt burði til þess að sinna þessu nýja verkefni. Að álit sambandsins er engin ástæða til þess að ætla að verkefnið verði sveitarfélögunum ofviða enda mætti þá allt eins segja að sveitarfélögin hafi ekki burði til þess að fara með skipulagsvaldið eða gefa út framkvæmdaleyfi. Vert er að minna á að þótt sveitarfélögin séu ólík að stærð og burðum þá ber þeim öllum að hafa í sinni þjónustu skipulagsfulltrúa, sbr. 7. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í flóknum málum er sveitarfélögum einnig unnt að afla sér frekari sérþekkingar frá utanaðkomandi ráðgjöfum.



Einnig skal bent á að í 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að við ákvörðun um matsskyldu skuli sveitarstjórn fara eftir viðmiðum í 2. viðauka og leiðbeiningum Skipulagsstofnunar. Af hálfu sambandsins þykir ástæða til að áréttta að vandaðar leiðbeiningar eru forsenda þess að framkvæmd þessa verkefnis verði samræmd um allt land. Leggja þarf kapp á að þessar leiðbeiningar verði tilbúnar sem fyrst eftir gildistöku laganna.

Að auki er í frumvarpinu lagt til að Skipulagsstofnun hafi eftirlit með málsmeðferð sveitarstjórna varðandi ákvörðunartöku um matsskyldu þeirra framkvæmda sem undir þær heyra, sbr. 2. gr. Er lagt til að sett verði á fót rafrænt gagnasafn þar sem skráðar verða upplýsingar um framkvæmdir og leyfi til þeirra framkvæmda sem falla undir löggin, sbr. 10. gr. Mun eftirlit Skipulagsstofnunar fara fram í gegnum gagnasafnið og er fyrirmynd af því sótt til laga um mannvirki og til byggingarreglugerðar. Nánar verður kveðið á um útfærslu eftirlits Skipulagsstofnunar í reglugerð. Þessu eftirliti til viðbótar er í 4. gr. tekið fram að „Öllum skal heimilt að bera fram fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd falli í flokk B eða flokk C í 1. viðauka við lög þessi og skal þá stofnunin leita upplýsinga um framkvæmdina...“

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er það álit sambandsins að sú breyting, sem gerð hefur verið á frumvarpinu varðandi ábyrgð á yfirferð tilkynninga sem falla undir C-flokk í viðauka I með frumvarpinu, sé skynsamleg og eigi ekki að verða sveitarfélögunum ofviða.

Afstaða til breytinga á viðaukum við löggin

Eins og rakið er í fyrrgreindu minnisblaði sambandsins frá 18. október 2012 verður ekki undan því vikist að breyta lögum m.t.t. ábendinga frá ESA og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Sú nálgun sem fram kemur í frumvarpinu hugnast sambandinu í meginatriðum ágætlega þótt í sumum tilvikum leiði frumvarpið því miður til þess að tilkynningarskylda stofnist vegna framkvæmda sem augljóst má telja að valdi engum eða nánast engum umhverfisáhrifum. Með því að krefjast ekki jafn ítarlegra gagna og jafnvel samþætta tilkynningarskyldu framkvæmda sem falla í C-flokk 1. viðauka við leyfisveitingarferlið er leitast við að lágmarka kostnaðarauka framkvæmdaraðila og forðast tafir á undirbúningi framkvæmda. Ætti að álit sambandsins aðeins að geta komið til þess í algerum undantekningartilvikum að tilkynningarskyldar framkvæmdir í þessum flokki verði úrskurðaðar matsskyldar.

Mikilvægt er að lagt verði mat á reynsluna af þeim lagabreytingum sem hér eru lagðar til innan fárra ára frá því að þær taka gildi, ekki síst m.t.t. þess hvort mögulegt sé að fækka tilkynningarskyldum framkvæmdum eða einfalda málsmeðferð. Mætti huga sérstaklega að því að setja nýtt bráðabirgðaákvæði um endurskoðun laganna í stað bráðabirgðaákvæðis III við löggin. Að álit sambandsins er ekki nokkur skynsemi í því til framtíðar litið að kveða á um tilkynningarskyldu hinna smæstu framkvæmda sem fyrirséð er að muni ekki valda umtalsverðum umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Með því skapast einungis hættu á því að verið sé að grafa undan markmiðum laganna og draga úr mikilvægi þeirra. Af hálfu sambandsins er lagt til að við gerð



leiðbeininga Skipulagsstofnunar til sveitarfélaga verði m.a. skoðað hvernig hægt sé að gefa sem skýrust viðmið um umfang og eðli framkvæmda sem kemur til álita að séu matsskyldar. Til frekari skýringa má nefna að í umsögn sambandsins til Alþingis sem send var 12. apríl 2012 vegna þingmáls 598 á 140. löggjafarþingi, voru nefnd nokkur dæmi um framkvæmdir þar sem skilgreina þyrfti lágmarksstærð framkvæmda sem kemur til álita að geti sætt umhverfismati og ættu þá smávægilegar framkvæmdir undir þeim mörkum jafnvel að vera alveg undanþegnar tilkynningarskyldu, svo sem:

- 1.02 – endurskipulagning á landareignum í dreifbýli á allt að 20 ha. svæði
- 1.05 – áveitur og framræsla á allt að 3 ha. svæðum
- 1.07 – nýræktun skóga á allt að 200 ha. svæði sem breytir fyrri landnotkun
- 2.04 – efnistaka og haugsetning á minna en 25.000 fermetra svæði eða heildarmagn er minna en 50.000 rúmmetrar
- 2.06 (vi) – djúpbörðun eftir vatni miðað við vinnslu undir 100 l/sek.
- 3.23 – vatnsorkuver með allt að 200 kW uppsett afl
- 3.25 – nýting vindafls til raforkuframleiðslu allt að 2 MW
- 5.06 – framleiðsla á keramikvörum til brennslu undir 75 tn á dag
- 7.05 – framleiðsla á mjólkurvörum undir 200 tn á dag
- 7.08 – öl- og maltgerð utan verndarsvæða
- 7.10 – framleiðsla á sætindum utan verndarsvæða
- 10.02 - framkvæmdir á iðnaðarsvæði minna en 50 ha.
- 10.11 – allir nýir vegir og endurbygging vega sem ekki falla í A eða B-flokk
- 10.14 – aðrar hafnir og viðlegubryggjur en falla í A- og B-flokk
- 12.04 – smábátahafnir með færri en 150 bátalægi
- 12.07 – tjaldsvæði og hjólhýsasvæði minni en 10 ha.
- 12.09 – skemmtigarðar minni en 2 ha.

Sambandið telur í þessu sambandi ástæðu til þess að árétta að við gerð reglugerðar um framkvæmdaleyfi var lögð áhersla á að vanda málsmeðferð við útgáfu framkvæmdaleyfa og bæta eftirlit með leyfisskyldum framkvæmdum. Einnig sæta skipulagsáætlanir sveitarfélaga umhverfismati skv. lögum um umhverfismat áætlana. Það er því alls ekki svo að ekkert mat sé lagt á umhverfisáhrif framkvæmdar þótt framkvæmd falli ekki undir gildissvið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Ástæða þykir jafnframt til þess að minna á að með þeim breytingum sem gerðar voru með samþykkt náttúruverndarlaga nr. 60/2013, sem að vísu bíða enn gildistöku, gilda mjög strangar reglur um leyfi til framkvæmda á sérstökum verndarsvæðum og má m.a. af þeirri ástæðu velta fyrir sér hvaða þörf er yfirleitt á að kveða á um tilkynningarskyldu slíkra framkvæmda.



Einnig er mikilvægt að Alþingi og stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga fylgist með þróun evrópskrar löggjafar um mat á umhverfisáhrifum en endurskoðun á tilskipun um mat á umhverfisáhrifum nr. 2011/92/EBE er einmitt nýlokið á vettvangi Evrópusambandsins. Í minnisblaði frá framkvæmdastjórninni (COM (2012) 628 final), segir m.a. um markmið endurskoðunarinnar:

„The shortcomings of the Directive can be grouped into three specific problem areas: (1) the screening procedure, (2) the quality and analysis of the EIA and (3) the risks of inconsistencies within the EIA process itself and in relation to other legislation.

It is proposed to clarify the screening procedure, by modifying the criteria of Annex III and specifying the content and justification of screening decisions. These amendments would ensure that EIAs are carried out only for projects that would have significant environmental effects, avoiding unnecessary administrative burden for small-scale projects.“

Samkvæmt upplýsingum á vef framkvæmdastjórnarinnar samþykkti Evrópuþingið tilskipunina í mars og ráðherraráð ESB staðfesti hana um miðjan apríl. Tilskipunin tekur því gildi í maí á þessu ári.¹

Ábendingar við einstakar greinar

Sambandið telur sérstakt tilefni til að fagna þremur breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu:

Í fyrsta lagi er í **1. gr.** frv. er lagt til að við 3. gr. laganna bætist ný skilgreining á hugtakinu „fyrirhuguð framkvæmd“. Að áliti sambandsins er þessi breyting til mikilla bóta og ætti með henni að vera dregið verulega úr óvissu um beitingu 5. gr. laganna varðandi sameiginlegt mat framkvæmda. Í því sambandi er áréttað í skýringum við greinina að ekki er nægjanlegt að framkvæmd sé aðeins á hugmyndastigi heldur þarf hún að vera komin á það stig að framkvæmdin geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna.

Í öðru lagi verður staða skógræktarframkvæmda mun skýrari en samkvæmt gildandi lögum. Allar skógræktarframkvæmdir sem breyta landnotkun verða nú tilkynningarskyldar, sbr. lið **1.07 í I. viðauka**. Þetta er mikilvæg breyting þar sem skógrækt getur haft mikil umhverfisáhrif þótt hún sé í eðli sínu afturkræf. Einnig er ástæða til þess að fagna þeim ítarlegu skýringum um skógræktarframkvæmdir sem fylgja ákvæðum viðaukans, þ.á m. þeirri skilgreiningu sem þar er að finna, að skógur sé:

„...land vaxið trjákenndum gróðri sem a) geti náð a.m.k. tveggja metra hæð þegar hann er fullvaxinn, b) krónuþekja er a.m.k. 10% og c) er a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli. Að auki megi aðallandnýting á svæðinu ekki vera önnur en skógrækt eða skógarnyttjar.“

¹ Nánari upplýsingar um endurskoðunina eru á heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0225&language=EN&ring=A7-2013-0277#BKMD-29>



Í þriðja lagi eru ákvæði **13. kafla í viðauka I** mun skýrari en ákvæði gildandi laga um mats- og tilkynningarskyldu breytinga eða viðbóta við framkvæmdir sem falla undir gildissvið laganna. Þær breytingar eru tvímælalaust til þess fallnar að eyða réttaróvissu um það hvenær mats- eða tilkynningarskylda stofnast vegna slíkra framkvæmda.

Almennt telur sambandið þörf á því að nefndin fari mjög vandlega yfir ákvæði **I. viðauka** og sérstaklega er mikilvægt að nefndin leggi mat á það hvort í einhverjum tilvikum sé að ástæðulausu gengið lengra í innleiðingunni en gerð er krafa um í tilskipuninni. Almennt lítur sambandið svo á að fylgja beri þeirri stefnu við innleiðingu að forðast svonefnda „gullhúðun“, þ.e.a.s. að ekki ætti að gera strangari kröfur en tilskipanir kveða á um nema sérstök og rökstudd ástæða sé til. Sem dæmi um ákvæði sem þarfnast nánari skoðunar með tilliti til þessa sjónarmiðs, þótt í sumum tilvikum sé ekki um að ræða breytingu á ákvæðum gildandi laga um mat á umhverfisáhrifum, má nefna eftirfarandi liði í viðaukanum:

3.08 Hvers vegna er matsskylda látin ná til 66 kV spennu á loftlínum þegar mörkin eru í tilskipuninni dregin við 220 kV spennu?

10.16 Hvers vegna er talin þörf á viðmiði um flatarmál uppistöðulóna þegar tilskipunin kveður eingöngu á um rúmmál slíkra lóna?

11.04 Hvers vegna er talin þörf á að miða við matsskyldu fráveituframkvæmda sem eru 50.000 persónueiningar (pe.) eða meira þegar tilskipunin setur mörkin við 150.000 pe.?

Kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin og gjaldtökuheimild í 8. gr.

Fjallað er ítarlega um áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin í fylgiskjali I með frumvarpinu. Þar segir m.a.:

„Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fleiri framkvæmdir verði tilkynningarskyldar til ákvörðunar um matsskyldu heldur en samkvæmt núgildandi lögum. Mun breytingin hafa í för með sér fjölgun tilkynninga til ákvörðunar um matsskyldu frá framkvæmdaraðilum enda eru þær framkvæmdir sem falla í flokk C hrein viðbót við þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í núgildandi lögum. Gert er ráð fyrir að fjöldi tilkynninga til ákvörðunar um matsskyldu muni lítið breytast í sumum flokkum framkvæmda en í öðrum algengum framkvæmdum, t.d. vegagerð og efnistöku mun tilkynningum væntanlega fjölga umtalsvert. Varðandi enn aðrar framkvæmdir, t.d. mannvirkjagerð í þéttbýli, er talið erfitt að áætla fjölgun tilkynninga. Í umsögn Skipulagsstofnunar um frumvarpið til umhverfis- og samgöngunefndar þegar það var lagt fram á 141. löggjafarþingi var áætlað að fjöldi mála sem árlega munu falla undir flokk C verði á bilinu 40–50 að meðaltali. Þar sem nokkur óvissa er um málið er það álit Sambands íslenskra sveitarfélaga að þessi vikmörk þurfi að vera meiri eða á bilinu 40–60 framkvæmdir á ári. Erfitt er að áætla hvaða áhrif fjölgun framkvæmda í flokki C mun hafa á einstök sveitarfélög. Í minni sveitarfélögum þar sem fáar framkvæmdir eiga sér stað má þó gera ráð fyrir mjög fáum tilkynningum um framkvæmd á ári hverju eða jafnvel að nokkur ár geti liðið á milli tilkynninga um framkvæmd. Þó verður að hafa í huga að væntanlega mun stærstur hluti nýrra tilkynninga á grundvelli flokks C fela í sér umfangsminni framkvæmdir



og/eða framkvæmdir á svæðum sem eru síður viðkvæm. Þau mál ættu því ekki að kalla á umfangsmikla málsmeðferð.

Vinna við yfirferð umsóknar í C-flokki getur að áliti Skipulagsstofnunar numið allt að 10 tímum hjá sérfræðingi. Miðað við að taxti sérfræðings sé 10.000 kr. á klukkustund má gera ráð fyrir að kostnaður við yfirferð tilkynningar verði að meðaltali um 100 þús. kr. Sveitarfélög munu óhjákvæmilega þurfa að yfirfara tilkynningu ásamt gögnum sem henni fylgja með tilliti til þess hvort framkvæmd geti verið matsskyld. Gera má ráð fyrir að sú yfirferð sé í flestum málum ekki flókin og geti jafnvel í mörgum tilvikum fallið að almennri yfirferð gagna í tengslum við undirbúning leyfisveitinga. Einhver mál hljóta þó að reynast flóknari og kalla á frekari yfirferð en í þeim tilvikum getur leyfisveitandi kallað eftir umsögnum frá sérfróðum aðilum. Samkvæmt frumvarpinu mun Skipulagsstofnun semja leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin vegna yfirferðar og málsmeðferðar umsókna sem ætti að auðvelda þeim að framkvæma verkefnið í samræmi við lögín á skilvirkan hátt.“

Niðurstaða ráðuneytisins er samkvæmt framansögðu sú að verði frumvarpið að lögum muni heildarútgjöld sveitarfélaga aukast vegna yfirferðar og málsmeðferðar umsókna um tilkynningar vegna framkvæmda í flokki C. Nemur sá útgjaldaauki á bilinu 4–6 millj. kr. á ári. Gert er ráð fyrir að hrein útgjaldaaukning sveitarfélaga verði mun minni því gert er ráð fyrir að þessi kostnaður verði innheimtur hjá tilkynningarskyldum framkvæmdaraðilum með gjaldtöku, sbr. 8. gr. frumvarpsins.

Framangreind niðurstaða ráðuneytisins hefur verið kynnt Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem gerir ekki athugasemd við hana. Af hálfu sambandsins er hins vegar lögð áhersla á að tryggt verði að gjaldtökuheimild skv. 8. gr. frumvarpsins verði lögfest þannig að sveitarfélögin fái bættan þann kostnaðarauka sem þau myndu annars verða fyrir ef frumvarpið verður að lögum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal:

Minnisblað sambandsins til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 18. október 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

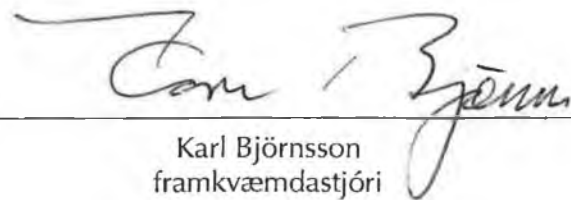
Með vísan til umfjöllunar á fundi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis í gær sendist nefndinni hér með hjálagt minnisblað sem felur í sér tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirkomulag á skimun framkvæmda sem geta verið matsskyldar samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

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.

Virðingarfyllt

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 framkvæmdaáðila 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 endurspeгла 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.¹ 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

¹ Guidance on EIA Screening: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/e-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

