

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

Reykjavík, 8. október 2014
Tilvísun: 201409072

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (tilkynningarskyldar framkvæmdir, flutningur stjórnýslu)

Vísað er til erindis nefndasviðs frá 25. september sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Í köflum I-III í athugasemdum frumvarpsins er rakin forsaga og tilefni lagasetningarinnar. Fram kemur að umhverfisráðuneytinu hafi borist athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) með bréfi, dags. 1. febrúar 2011, þar sem sem gerðar eru athugasemdir við innleiðingu Íslands á einstökum ákvæðum tilskipunar 2011/92/EB (85/337/EBE). ESA vísar til nýlegs dóms Evrópudómstólsins sem hafi gert það að verkum að ESA hafi ákveðið að hefja skoðun á innleiðingu EES/EFTA-ríkjanna á tilskipuninni. Það sé mat ESA að Ísland uppfylli ekki ákvæði tilskipunarinnar hvað varðar þau viðmið sem fram koma í 1. og 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í kjölfar bréfs ESA til ráðuneytisins var settur af stað starfshópur í júní 2011 sem var falið að vinna frumvarp um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og átti Skipulagsstofnun fulltrúa í þeim hópi.

1. Tilhögun málsmeðferðar framkvæmda í II. viðauka tilskipunar ESB

Í 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar kemur fram að þegar um ræðir framkvæmdir í II. viðauka skuli aðildarríkin ákveða hvort framkvæmd skuli háð mati umhverfisáhrifum með því að skoða hvert tilvik fyrir sig eða með því að setja föst viðmið (þröskuldsgildi) eða með því að beita blöndu þessara aðferða.¹

Ákveðið var að starfshópurinn sem vann að frumvarpinu mótaði tillögu að lagabreytingum þar sem hvert tilvik yrði skoðað fyrir sig við ákvörðun um matsskyldu. Þannig yrðu ekki sett þröskuldsgildi í lögina sem ákveði fyrirfram að framkvæmdir í II. viðauka tilskipunarinnar undir t.d. tilteknum stærðarmörkum yrðu ekki tilkynningarskyldar (eins og gert er í núgildandi lögum). Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að allar framkvæmdir í II. viðauka tilskipunarinnar eigi sér samsvörun í B- eða C-flokki í I. viðauka frumvarpsins, þar sem taka þarf afstöðu til hvernar framkvæmdar fyrir sig um það hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>

Í umsögnum sem hafa borist við fyrri málsmeðferð frumvarpsins hafa vaknað spurningar um tilurð þeirra viðmiða eða þröskuldsgilda sem eru í núgildandi lögum (1. og 2. viðauka) og hvort tilefni sé, m.a. í ljósi reynslunnar, til að fara yfir þessi viðmið og huga að endurskoðun þeirra.

Í ljósi þess að í upphafi hafði starfshópurinn stuttan tíma til að ljúka frumvarpsgerðinni var ákveðið eins og áður sagði að vinna tillögu að frumvarpi sem miðaði að því að metið yrði í hverju tilviki fyrir sig fyrir allar framkvæmdir í II. viðauka tilskipunarinnar hvort þær skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum, í stað þess að endurskoða í heild viðmið og þröskuldsgildi í 2. viðauka núgildandi laga.

Rétt er að vekja athygli á því að eftir að vinna fór af stað við gerð þessa frumvarps kynnti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tillögu sína að endurskoðun á tilskipun 2011/92/EB (85/337/EBE) um mat á umhverfisáhrifum. Því endurskoðunarferli er nú lokið og 25. apríl síðastliðinn var birt tilskipun 2014/52/EU sem felur í sér breytingar á tilskipun 2011/92/EB.² Í nýju tilskipuninni er sérstaklega áréttað það sem fram kemur í eldri tilskipun Evrópusambandsins, um að aðildarríkin geti ýmist eða bæði metið hverja framkvæmd í II. viðauka fyrir sig og/eða sett almenn viðmið eða þröskuldsgildi í lög. Hvaða leið sem sé valin verði að taka mið af viðmiðum III. viðauka tilskipunarinnar (samsvarandi 3. viðauka núgildandi laga um mat á umhverfisáhrifum og 2. viðauka frumvarpsins).

2. 2. gr. frumvarpsins- Rafrænn gagnagrunnur

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna. Í b-lið 2. gr. stendur m.a.:

„Skipulagsstofnun tekur ákvörðun skv. 6. gr. um hvort framkvæmd í flokki B í 1. viðauka við lög þessi skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun tekur einnig ákvörðun skv. 6. gr. um hvort aðrar framkvæmdir í flokki C í 1. viðauka við lög þessi, en kveðið er á um í skipulagslögum og lögum um mannvirki, eða slíkar framkvæmdir sem háðar eru leyfi Mannvirkjastofnunar, skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. [...] Skipulagsstofnun hefur eftirlit með að framkvæmdir í flokki C í 1. viðauka við lög þessi sem kveðið er á um í skipulagslögum og lögum um mannvirki hafi fengið viðeigandi málsmeðferð skv. 6. gr. laga þessara. Í því skyni skal Skipulagsstofnun setja á fót og starfrækja rafrænt gagnasafn um framkvæmdirnar og leyfi fyrir þeim.“

Frá því að til tals kom að sveitarfélög tækju ákvarðanir vegna framkvæmda í C-flokki hefur Skipulagsstofnun lagt á það áherslu að þar sem stofnunin hefur eftirlit með framfylgd laga um mat á umhverfisáhrifum sé mikilvægt að hún geti haft aðgang að matsskylduákvörðunum sveitarfélaga og viðkomandi framkvæmdaleyfum. Stofnunin telur að skilvirkasta leiðin til þess sé að sveitarfélögin skili gögnum um matsskylduákvæðanir og framkvæmdaleyfi jafnóðum beint inn í rafræna gátt sem verði hluti af rafrænu gagnasafni Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun telur að stofnkostnaður við uppbyggingu rafræns gagnagrunns og gagnagáttar af þessu tagi geti numið um 4 milljónum kr. og gerði stofnunin umhverfis- og auðlindaráðuneytinu grein fyrir því í minnisblaði til ráðuneytisins 10. desember 2013. Í fylgiskjali II með frumvarpinu er gerð grein fyrir umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þar kemur m.a. fram að það ætti að vera mögulegt að halda utan um rafrænt gagnasafn „í málaskrá“ Skipulagsstofnunar, þ.e. miðað við áætlaðan fjölda framkvæmda í flokki C og leyfa fyrir þeim. Verði fjöldi mála meiri en áætlað er gæti þurft að útbúa sérstakt gagnasafn og megi ætla að því fylgi kostnaður þótt hann verði ekki verulegur.

Skipulagsstofnun telur að hugmyndir um að að vistun gagna í málaskrá stofnunarinnar komi í stað vistunar og aðgangs að rafrænni gagnagátt hljóti að byggja á misskilningi á eðli þess verkefnis sem hér er um að ræða. Stofnunin telur að skilvirkast sé að umrædd gögn berist stofnuninni um rafræna

² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_124_R_0001&from=EN

gátt, þar sem þau vistist beint í sérstakt gagnasafn um matsskylduákvörðanir og framkvæmdaleyfi sveitarstjórna, en það myndi, eftir því sem við á, verða tengt málaskrá stofnunarinnar.

3. b-liður 4. gr. frumvarpsins- breyting á 6. gr. laga nr. 106/2000

Með 4. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á 6. gr. laga nr. 106/2000 sem lúta að tilkynningu framkvæmda í B- og C-flokki og töku ákvörðunar Skipulagsstofnunar og viðkomandi sveitarfélags um hvort framkvæmdir sem falla undir þessa flokka séu matsskyldar eða ekki. Í b-lið 4. gr. kemur fram að í stað 2. og „3. mgr.“ komi sex nýjar málsgreinar.

Skipulagsstofnun veur athygli á því að með 19. gr. laga nr. 49/2014 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.), sem samþykkt voru í maí sl., var gerð breyting á 6. gr. laga nr. 106/2000. Ákvæði 19. gr. hljóðar svo:

„Á eftir 2. mgr. 6. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
„Skipulagsstofnun er ekki skylt að taka til efnislegrar meðferðar tilkynningu framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu ef hin tilkynnta framkvæmd er fyrirhuguð á sama framkvæmdastað og önnur framkvæmd sem þegar er til efnislegrar málsmeðferðar á grundvelli laga þessara og þar sem fullnægjandi gögn liggja fyrir að mati Skipulagsstofnunar. Sama gildir þegar fyrir liggur ákvörðun samkvæmt þessari grein eða álit skv. 11. gr. um framkvæmd á sama framkvæmdastað. Ef hin tilkynnta framkvæmd er þauleldi á fiski í sjó á sama við ef hún er innan tiltekinnar fjarlægðar frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar, sbr. reglugerð um fiskeldi. Ákvæði þetta á ekki við ef ekki hefur verið gefið út leyfi fyrir þeirri framkvæmd sem var til efnislegrar meðferðar hjá Skipulagsstofnun innan þriggja ára frá því að framkvæmd var tilkynnt samkvæmt þessari grein eða tillaga að matsáætlun var lögð fram til afgreiðslu Skipulagsstofnunar skv. 8. gr.““

Samkvæmt þessu ákvæði 19. gr. var nýrri málsgrein bætt við 2. mgr. 6. gr., sem varð að 3. mgr. Af því leiddi að ákvæðið sem kom fram í 3. mgr., um að almenningi skuli heimilt að tilkynna framkvæmd eða bera fram fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka til Skipulagsstofnunar, færðist og kemur núna fram í 4. mgr. 6. gr.

Af athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins verður ekki ráðið að það sé ætlunin að breyta 3. mgr. 6. gr. eins og hún lítur út í dag eftir að hún var breytt með lögum nr. 49/2014. Því verður ekki annað séð en að hér sé um mistök að ræða. Skipulagsstofnun kemur þeirri ábendingu á framfæri að tilvísun í „3. mgr.“ í b-lið 4. gr. frumvarpsins verði leiðrétt og í staðinn komi tilvísun í „4. mgr.“

4. 8. gr. frumvarpsins - Kostnaður vegna matsskylduákvörðana

Í 8. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingu á 16. gr. laga nr. 106/2000. Lögð er til eftirfarandi breyting á 1. mgr. 16. gr. laganna:

„Framkvæmdaraðili er ábyrgur fyrir tilkynningum vegna ákvörðana um matsskyldu og mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum. Framkvæmdaraðili ber kostnað af málsmeðferð sveitarfélaga vegna ákvörðunar um matsskyldu fyrirhugaðrar framkvæmdar í flokki C og mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og af auglýsingum og kynningu á henni.“

Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu kemur fram að gjald vegna málsmeðferðar við ákvörðun sveitarfélags um matsskyldu bætist við það gjald sem kveðið er á um í skipulagslögum og sveitarfélög geta innheimt vegna kostnaðar við útgáfu framkvæmdaleyfis.

Breytingin felur í sér að gert er ráð fyrir að framkvæmdaraðili beri kostnað af málsmeðferð vegna matsskylduákvörðana, en í núgildandi lögum er einungis kveðið á um að framkvæmdaraðili beri kostnað af „mati á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar“ (ferli sem fer fram eftir að búið er að taka ákvörðun um matsskyldu), sbr. 1. mgr. 16. gr. Þó er eingöngu lagt til í frumvarpinu að

framkvæmdaraðili beri kostnað af málsmeðferð matsskyldumála vegna framkvæmda í C- flokki sem sveitarfélög taka ákvörðun um. Breytingin hefur þannig í för með sér að framkvæmdaraðili mun bera kostnað af málsmeðferð matsskylduákvörðana vegna framkvæmda í C- flokki í þeim tilvikum þegar sveitarstjórn tekur ákvörðun um matsskyldu, en ekki vegna matsskylduákvörðana Skipulagsstofnunar um framkvæmdir í B-flokki og aðrar framkvæmdir í C- flokki en sveitarstjórnir taka ákvörðun um.

Skipulagsstofnun vekur athygli á þessu misræmi og leggur til að sama regla verði látin gilda um allar matsskylduákvörðanir, það er að framkvæmdaraðili beri kostnað af málsmeðferð vegna ákvörðunar um matsskyldu framkvæmda í B- og C-flokki, óháð því hvort Skipulagsstofnun eða viðkomandi sveitarfélag fer með málið. Um gjaldtöku slíkrar málsmeðferðar hjá Skipulagsstofnun vísast til núgildandi gjaldskrár stofnunarinnar, sbr. gjaldskrá nr. 353/1994 með síðari breytingum (síðasta breyting nr. 90/2012).

5. Framkvæmdir og þröskuldsgildi í 1. viðauka frumvarpsins

Eins og að framan er rakið hafa við fyrri málsmeðferð þessa frumvarps komið fram ábendingar frá ýmsum aðilum í umsögnum um að tilefni sé til að endurskoða tiltekin þröskuldsgildi í lögnum. Skipulagsstofnun tekur undir það og hefur beint því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis að í framhaldi þeirrar vinnu sem felst í þessu frumvarpi verði farið í heildarendurskoðun laganna, meðal annars með hliðsjón af breyttri tilskipun ESB. Þá gefst tækifæri til að fara heildstætt yfir öll þröskuldsgildi viðaukans. Til dæmis er flokkur 10 sem tekur til grunnvirkja vandmeðfarinn í þessu tilliti. Þar er verið að bæta við framkvæmdum, svo sem í liðum 10.02 og 10.03 sem fyrirséð er að kalli á nánari útfærslu og skýringar. Eins má benda á lið 12.05 í kafla um ferðalög og tómstundir. Sá liður tekur til þjónustumiðstöðva fyrir ferðamenn og er verulega útvíkkaður frá gildandi lögum. Þar hefur verið bætt við orlofsþorpum og hótelum utan þéttbýlis, sem verða tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar samkvæmt frumvarpinu. Stofnunin telur að þessháttar framkvæmdir, sem geta oft verið tiltölulega litlar að umfangi, eigi fremur að vera tilkynningarskyldar til viðkomandi sveitarfélags, miðað við það kerfi sem lagt er upp með í frumvarpinu.


Rut Kristinsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson