

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 30. apríl 2019
UST201904-177/A.B.B.
04.00

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.) - 775. mál. Umsögn Umhverfisstofnunar

Vísað er til erindis frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til Umhverfisstofnunar þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.), 775. mál.

Í greinargerð kemur fram að frumvarpið byggi á tillögu að frumvarpi sem samið var af starfshópi sem í áttu sæti fulltrúar frjálsra félagasamtaka, Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar auk fulltrúa frá umhverfis- og auðlindaráðherra. Umhverfisstofnun taldi að fulltrúar leyfisveitenda hefðu einnig átt að vera með fulltrúa í starfshópnum. Það eru ákvarðanir leyfisveitenda sem veita leyfi til framkvæmda og þeirra að taka ábyrgð á hvort mat á umhverfisáhrifum hafi verið fullnægjandi.

Umhverfisstofnun telur því mjög mikilvægt að koma á framfæri við þingnefndina eftirfarandi tveimur athugasemdum við frumvarpið:

1. Afstaða leyfisveitenda til annarra leyfisveitinga:

Í 12. gr. frumvarpsins um breytingar á 13. gr. laganna segir að leyfisveitandi skuli í greinargerð einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni er til ef um það er fjallað í álitum Skipulagsstofnunar.

Umhverfisstofnun telur það mikilvægt að gerðar verði breytingar á ofangreindu ákvæði sem leggur óraunhæfar skyldur á leyfisveitendur, að við leyfisveitingu eigi viðkomandi leyfisveitandi að taka afstöðu til annarra leyfisveitinga sem eru á forræði annarra stjórnvalda, utan valdsviðs, verkviðs og jafnvel sérviðs leyfisveitanda. Einnig er orðalagið um að „ef tilefni er til“ óskýrt sem leiðir til óvissu. Skyldan sem um ræðir leiðir ekki til skilvirkni, getur leitt til aukins kostnaðar fyrir alla aðila og getur valdið óvissu við

útgáfu leyfa, þ.e. að þau geti verið ógildanleg vegna kröfu um að viðkomandi leyfisveitandi hafi ekki tekið fullnægjandi afstöðu til atriða sem eru ekki á hans valdsviði, verksviði eða sérsviði. Mikilvægt er að lög og málsmeðferðarreglur séu skýrar við ákvarðanir þar sem oft geta verið miklir hagsmunir undir, hagsmunir umsækjenda um leyfi, hagsmunir stjórnvalda um að gefa út leyfi með réttum hætti og hagsmunir almennings um aðkomu að ferlinu, gegnsæi og fyrirsjáanleika.

Þegar leyfisveitandi tekur þátt í ferli við mat á umhverfisáhrifum þá er aðkoma hans einkum tvíþætt, sem umsagnaraðili til Skipulagsstofnunar á fyrri stigum og svo sem leyfisveitandi á seinni stigum. Stjórnvaldið hefur mismunandi hlutverkum að gegna sem umsagnaraðili og svo sem leyfisveitandi. Sem umsagnaraðili getur hann veitt umsögn sem nær til allra þátta sem varða umhverfismatið en sem leyfisveitanda ber honum að fylgja reglum og sérlögum sem settar hafa verið um útgáfu tiltekinna leyfa og halda sig við sitt verksvið, valdsvið og sérsvið og gera greinargerð með útgáfu leyfis í samræmi við það. Ekki er útfært í frumvarpinu hvað fellst í því að taka afstöðu til annara leyfisveitinga. Krafa um að leyfisveitandi eigi að taka afstöðu til annarra leyfisveitinga við útgáfu leyfis sem hann hefur ekki valdsvið, verksvið eða sérsvið til er í ósamræmi við kröfur um góð starfskilyrði sem stjórnvöld þurfa að búa við. Þannig getur ákvæðið leitt til óskilvirkni, tvíverknaðar, aukins kostnaðar og jafnvel matskenndra ógildinga á leyfum. Ekki fæst séð að slík skyldi feli í sér aukna vernd umhverfisins.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess sem dæmi þegar Umhverfisstofnun veitir leyfi til framkvæmda á friðlýstu svæði þar sem einnig þarf að liggja fyrir framkvæmdaleyfi/byggingarleyfi sveitarfélags fyrir sömu framkvæmd. Ekki er gerð grein fyrir því í frumvarpinu með hvaða hætti Umhverfisstofnun eða sveitarfélag eigi að taka afstöðu til leyfis hvers annars. Nauðsynlegt er að svara því hvort þar er átt við að gera skuli grein fyrir gildissviði hvors leyfis fyrir sig eða hvort verið er að kalla eftir einhvers konar álit eins stjórnvalds á leyfi annars.

Vegna þessarar tilvísunar í greinargerðinni bendir Umhverfisstofnun á að þegar stofnunin veitir leyfi til framkvæmda á friðlýstum svæðum og tekur rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar (til grundvallar leyfinu) þá er gerð skylda að í greinargerð sé einnig tekin afstaða til framkvæmda- og byggingarleyfis sveitarfélagsins. Þá hefur viðkomandi sveitarfélag einnig tekið afstöðu til sinna leyfisveitinga og lagt álit um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar við leyfisútgáfu. Sveitarfélagið þurfti svo að taka afstöðu til leyfisveitingar Umhverfisstofnunar. Leyfi sveitarfélags byggja á öðrum forsendum heldur en leyfi Umhverfisstofnunar sem gefin eru út á grundvelli friðlýsingarskilmála og sérlaga. Leyfi Umhverfisstofnunar á friðlýstum svæðum ná til þess að meta hvort framkvæmdin sé í ósamræmi við verndargildi svæðisins sbr. lög um náttúruvernd eða sérlög. Þá er mikilvægt að úrgangur og fráveita frá mannvirki hafi skilgreindan og fullnægjandi farveg. Þannig fjallar Umhverfisstofnun ekki sérstaklega um þætti sem tilheyra teikningum húsa, stærðum herbergja, burðarþoli og fleiri þáttum sem leyfi sveitarfélags ná til.

Þá er einnig tekið sem dæmi í greinargerðinni að ef þörf er á leyfi fleiri en eins sveitarfélags til tengdra framkvæmda, svo sem hluta sömu raflínu framkvæmda eða raflínu og virkjunar að þá skuli leyfisveitandi taka afstöðu til leyfisveitinga hinna sveitarfélagana. Umhverfisstofnun bendir á að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga gefa út starfsleyfi virkjana og því gæti verið um þrjú eða fleiri leyfi að ræða og allir leyfisveitendur að taka afstöðu til leyfisveitinga hvers annars. Sveitarfélögin til sinna

leyfisveitinga en einnig leyfisveitinga hinna sveitarfélaganna og svo sveitarfélögin til leyfisveitingar heilbrigðisnefndar, og svo heilbrigðisnefnd að taka afstöðu til sinnar leyfisveitingar og sveitarfélaganna.

Í greinargerð er ekki talað um leyfisveitingar í fiskeldi og annarrar mengandi starfsemi sem Umhverfisstofnun gefur út leyfi fyrir. Varðandi fiskeldi þá er um tengdar leyfisveitingar fyrir sömu framkvæmd þar sem sérsvið stofnanna er mismunandi. Til að starfrækja fiskeldi þarf bæði rekstrarleyfi frá Matvælastofnun og starfsleyfi frá Umhverfisstofnun. Um er að ræða tvö mismunandi leyfi frá tveimur mismunandi stofnunum ríkisins og eðli málsins samkvæmt fjalla þau leyfi ekki um sömu atriðin heldur einmitt mismunandi atriði. Hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum skulu leyfin gefin út þar sem tekin er rökstudd afstaða til álit Skipulagsstofnunar eða eins og gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi að álit Skipulagsstofnunar skuli lagt til grundvallar við útgáfu leyfis. Þannig eru tvö mismunandi leyfi sem eru gefin út fyrir sömu framkvæmdinni og skal sama álit Skipulagsstofnunar liggja til grundvallar leyfisútgáfum beggja stofnana. Umhverfismatið og álit Skipulagsstofnunar er skipt upp í mismunandi kafla og efnisatriði. Þannig eru atriði sem fjalla um burðarþol fjarða, lífræna mengun, ástand hafsbots og tegunda, vöktun og losun mengunarefna í viðtaka. Einnig er fjallað um önnur atriði eins og fisksjúkdóma, eldisbúnað og slysasleppingar.

Þannig hafa leyfisveitendur tekið rökstudda afstöðu til þeirra atriða sem tilheyra þeirra verksviði. Umhverfisstofnun er ekki sérfróð í dýralækningum og fisksjúkdómum, erfðablöndun né varðandi gerð eldisbúnaðar. Hins vegar er hún það í tilviki lífrænnar mengunar og losunar mengunarefna í viðtaka, vöktun og eftirlit með starfseminni er varðar mengun. Matvælastofnun er svo hinn lögformlegi og sérfróði aðili sem veitir leyfi og tekur afstöðu með rökstuðningi hvað varðar fisksjúkdóma, erfðablöndun og gerð og notkun eldiskvíá svo dæmi sé tekið.

Ef krafa er á sérhverjum leyfisveitanda að hann taki afstöðu til tengdra leyfisveitinga við útgáfu leyfa leiðir það til minni skilvirkni, aukins kostnaðar og hættu á ógildingu vegna matskenndra þátta.

Umhverfisstofnun telur í fyrsta lagi að koma þurfi skýrt fram í lögum um mat á umhverfisáhrifum að þegar um er að ræða framkvæmd sem þarf fleiri en eitt leyfi til framkvæmda þá séu skyldur hvers leyfisveitanda að taka afstöðu til atriða í álit Skipulagsstofnunar sem varða valdsvið, verksvið og sérsvið leyfisveitanda. Þannig hefur slíkt orðalag verið sett í reglugerð nr. 550/2018, um losun frá iðnaði og mengunarvarnareftirlit, en nauðsynlegt er að eðlislíkt ákvæði verði í lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Þannig segir um skyldur leyfisveitanda í 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018:

*Útgefandi starfsleyfis skal kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og skal taka rökstudda afstöðu til álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar **hvað varðar tengsl við verksvið útgefanda**, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum.*

Umhverfisstofnun telur að fara verði því í aðra átt en kemur fram í 12. gr. frumvarpsins nú og lögfesta beri frekar að leyfisveitandi haldi sig við sitt valdsvið, verksvið og sérsvið

í stað þess að hann sé að taka afstöðu til leyfisveitinga annarra stjórnvalda við leyfisútgáfu.

Umhverfisstofnun leggur því til að í stað eftirfarandi ákvæðis í b lið 1. mgr. 12. gr. framvarpsins:

Leyfisveitandi skal í greinargerðinni einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni er til ef um það er fjallað í álit Skipulagsstofnunar.

komi ákvæði sem hljóði svo:

*Leyfisveitandi **getur** í greinargerð einnig tekið afstöðu til tengdra leyfisveitinga, **telji hann tilefni til**, ef um það er fjallað í álit Skipulagsstofnunar **og að því er varðar valdheimildir, verksvið og/eða sérsvið hans.***

Með þessar breytingu á ákvæðinu er gengið út frá því að sérhver leyfisveitandi sé ekki að fara út fyrir valdsvið, verksvið eða sérsvið sitt og inn á svið annarra stofnanna sem eru jafnframt leyfisveitendur fyrir sömu framkvæmd og hafa yfir því valdsviði, verksviði og sérsviði að ráða, til að mynda að Umhverfisstofnun væri ekki skyldug til að taka afstöðu við sína starfsleyfisútgáfu til atriða sem heyra undir útgáfu rekstrarleyfis Matvælastofnunar. Þá er þó ekki girt fyrir að leyfisveitandi geti tekið afstöðu hafi hann sérþekkingu til, eins og til að mynda varðandi framkvæmd raflínu yfir endimörk fleiri en eins sveitarfélags.

Um er að ræða flókið samspil margra þátta þegar verið er að gefa út leyfi fyrir mengandi starfsemi eða á friðlýstum svæðum. Tillaga þessi er byggð á reynslu leyfisveitanda og telur stofnunin þetta vera mikilvæga breytingu.

2. Bæta þarf inn ákvæðum um hlutverk leyfisveitenda þegar hann telur að álit um mat á umhverfisáhrifum sé ekki lögmætur grunnur ákvarðanatöku:

Tilgangur þessa frumvarps var m.a. að auka skilvirkni og bregðast við Hæstaréttardómum sem raktir eru í greinargerð um lagningu Suðvesturlínu og Suðurnesjalínu 2, þar sem ekki var sama niðurstaða um hvernig leyfisveitandi getur bætt úr annmörkum á umhverfismati og gefið út leyfi. Samt sem áður eru ekki ákvæði í frumvarpinu sem miða að því að leysa þá stöðu.

Í úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 3, 4, 5 og 6/2018 voru rekstrarleyfi Matvælastofnunar og starfsleyfi Umhverfisstofnunar fyrir rekstraraðila fiskeldis í Patreks- og Tálknafirði felld úr gildi vegna þess að úrskurðarnefndin taldi að við útgáfu leyfa hafði leyfisveitandinn ekki gengið úr skugga um að lögbundið álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum væri nægilega traustur grundvöllur leyfisveitingar, og því ekki aðeins að taka afstöðu til þeirra efnislegu niðurstaða sem í álitinu felast heldur einnig til þess að kanna hvort aðrir annmarkar geti verið til staðar á matsferlinu.

Þetta er stórt hlutverk sem sett er á leyfisveitandann að taka formlega og efnislega ábyrgð á margra mánaða vinnu sem hefur verið í ferli hjá Skipulagsstofnun þar sem leyfisveitandinn hefur verið í hlutverki umsagnaraðila.

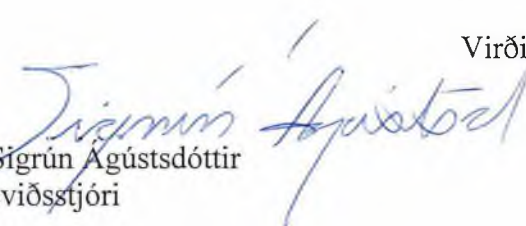
Því telur Umhverfisstofnun mikla þörf á að skýra þurfi í lögum um mat á umhverfisáhrifum hvernig málsmeðferð taki við hjá leyfisveitanda þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir og leyfisveitandi telur að álitnið og matsferlið fram að því sé ófullnægjandi fyrir leyfisútgáfu. Benda má á að ferlið hjá Skipulagsstofnun er útskýrt vandlega í lögum en engar reglur eru til í lögnum né í þessu frumvarpi um hvernig leyfisveitandi heldur áfram með umhverfismatið nema þá skv. rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Ef ekki eru reglur um þá málsmeðferð er hættu á að hver leyfisveitandi verði með mismunandi málsmeðferð. Fagleg ábyrgð á álitni Skipulagsstofnunar sem þar með er felld á viðkomandi leyfisveitendur leiðir til þeirrar hættu á að leyfisveitendur taki með mismunandi hætti á álitinu. Skýrt verður að vera hvert sé hlutverk leyfisveitanda hvað varðar mat á umhverfisáhrifum.

Skýra verður í nýjum ákvæðum hvernig leyfisveitandi óskar nýrra gagna, frá hvaða aðila og hvernig á að auglýsa hin nýju gögn sem berast, sem eru hluti af matsferlinu, Fjalla þarf um tímafresti. Taka þyrfti fram að skylda leyfisveitanda sé að meta hvort álitnið sé lögmætur grunnur leyfisveitingar.

Umhverfisstofnun hefur gefið út starfsleyfi nýverið þar sem óskað hafði verið eftir viðbótargögnum um mat á umhverfisáhrifum eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Stofnunin krafði framkvæmdaraðila beint um gögnin og skilaði hann viðbótargögnum beint til Umhverfisstofnunar. Umhverfisstofnun sendi viðkomandi gögn til umsagnar Skipulagsstofnunar og auglýsti gögnin ásamt tillögu að starfsleyfi í 4 vikur. Þetta ferli er byggt á rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og að gögn sem aflað er við umhverfismat komi fyrir sjónir almennings í auglýsingarferli áður en leyfi er gefið út. En um þetta eru ekki til skrifaðar reglur heldur byggir málsmeðferðin á meginreglum laga og stjórnsýsluréttar, ásamt því að viðkomandi stofnanir áttu samráð um að þetta ferli uppfyllti bæði sjónarmið um meðalhóf og að vera nægilega rannsakað.

Í greinargerð frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar er rakið í kafla 6 mat á áhrifum frumvarpsins og er þar einkum fjallað um Skipulagsstofnun. Umhverfisstofnun tekur fram að auknar skyldur sem lagðar eru á stjórnvöld munu að endingu hafa áhrif á leyfisveitendur sem þurfa að leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar leyfisveitingu, og kanna hvort að það sé lögmætur grundvöllur ákvarðanatöku, formlega og efnislega. Ekki er fjallað um það í greinargerð á sama tíma og verið er að lögfesta með skýrum hætti þessa málsmeðferð og ábyrgð leyfisveitenda. Þá er ekki gert ráð fyrir kostnaðaráhrifum sem breytingin hefur í för með sér fyrir leyfisveitendur og framkvæmdaraðila en aukin umfjöllun og afstaða til tengdra leyfisveitinga hefur í för með sér frekari vinnu og öflun frekar sérfræðipækkingar við leyfisútgáfu. Í samræmi við mengunarbótaregluna legst sá kostnaður á framkvæmdaraðila og er því mikilvægt að skýrar leikreglur séu til staðar til að gæta meðalhófs.

Virðingarfyllst



Sigrún Ágústsdóttir
sviðsstjóri



Agnar Bragi Bragason
teymisstjóri