

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
B.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 2. maí 2019
Tilvísun: 2019040043
EHJ/
Tilv. ykkar:

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Með tölvupósti dags. 12. apríl sl. fékk Vegagerðin til umsagnar frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, frumvarp til laga um breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 775. mál. Þess var farið á leit að umsögn bærist nefndasviði Alþingis á rafrænu formi eigi síðar en 26. apríl en sá frestur var framlengdur til 2. maí að beiðni Vegagerðarinnar.

Vegagerðin hefur áður gert athugasemdir við fyrri frumvörp um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Hefur stofnunin einkum gert athugasemdir við styttingu gildistíma mats á umhverfisáhrifum og hvatt til þess að skilvirkni í málsmeðferð almennt sé tryggð. Hefur Vegagerðin einnig hvatt til þess að ráðist verði í heildarendurskoðun laganna. Þó frumvarp þetta geri enn ráð fyrir að gildistími umhverfismats verði stytur úr tíu árum í sjö telur Vegagerðin að sú tillaga sé til bóta frá fyrri tillögu um styttingu.

Athugasemdir og breytingatillögur við einstakar greinar frumvarpsins.

1) Nýr kafli, II. kafli A, Inntak mats á umhverfisáhrifum

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins felur í sér að nýjum kafla er bætt við lögin, þ.e. II. kafla A um inntak mats á umhverfisáhrifum. Vegagerðin telur til bóta að sett sé fram með skýrum hætti hvað felist í ferli mats á umhverfisáhrifum á þann hátt að allt ferli við mat á umhverfisáhrifum sé tilgreint í tilteknu ákvæði laganna. Hins vegar eru gerðar athugasemdir við að f. liður 4. gr. a. kveður á um að álit Skipulagsstofnunar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi. Frekari umfjöllun um þetta er að finna hér að neðan í umfjöllun um 12. gr. frumvarpsins.

2) 12. gr. frumvarpsins um framkvæmdaleyfi

Með 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 13. gr. laganna um framkvæmdaleyfi. Óheimilt er að gefa út framkvæmdaleyfi fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir eða ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort tilkynningarskyld framkvæmd telst matsskyld eða ekki. Ef Skipulagsstofnun hefur tekið ákvörðun um að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram að nýju, er óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrr en nýtt mat hefur farið fram og álit Skipulagsstofnunar í kjölfarið liggur fyrir. Lagt er til að við ákvörðun um útgáfu leyfis til framkvæmda skv. flokki A skuli leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar.

Á sama hátt og fjallað er um um í 1. tölul. hér að framan um breytingar með 3. gr. frumvarpsins er bent á að ekki er nægilega skýrt hvað átt er við með að „*leggja skuli álit til*

grundvallar“ við leyfisveitingu. Orðalagið skapar réttaróvissu um það hvaða stöðu leyfisveitandi hefur gagnvart álit Skipulagsstofnunar. Í aðra röndina skal leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar en hins vegar skal leyfisveitandi rökstyðja það sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðum álitsins.

Í íslensku réttarkerfi er sérstakt ferli, óháð skipulags- og leyfisveitingarferli rekið utan um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Sú breyting sem hér er sett fram leiðir til þess að leyfisveitingin verður flókin og vandasöm í ljósi þess að vafi mun leika á forræði leyfisveitanda á málinu. Breytingartillagan gengur einnig gegn meginreglunni um forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum með því að veikja stöðu þeirra sem leyfisveitenda þegar kemur að veitingu leyfa á grundvelli skipulags- og byggingalaga.

Í 11. gr. gildandi laga er fjallað um álit Skipulagsstofnunar. Kemur þar fram að í álitinu skuli koma fram hvort Skipulagsstofnun telji að skýrsla um mat á umhverfisáhrifum uppfylli skilyrði laga og reglna og hvort umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Þannig kemur fram að telji stofnunin að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða að gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skuli stofnunin tilgreina skilyrði og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim. Álitid er hins vegar ekki bindandi fyrir það stjórnvald sem gefa skal út framkvæmdaleyfi hverju sinni enda um tvo sjálfstæða stjórnsýsluferla að ræða. Jafnvel þó svo að umhverfisáhrif framkvæmdar séu verulega neikvæð þá getur stjórnvald, við veitingu framkvæmdaleyfis, heimilað framkvæmd. Í því sambandi ber leyfisveitanda hverju sinni að rökstyðja útgáfu leyfisins með fullnægjandi hætti, með tilliti til álits Skipulagsstofnunar, sbr. úrskurðaf framkvæmd úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með umræddu orðalagi kemur upp vafi um þýðingu álitsins og forræði sveitarstjórnar við leyfisveitinguna. Í því sambandi mætti velja fyrir sér hvort sveitarstjórn sé óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd ef Skipulagsstofnun leggst gegn framkvæmd með álitu um mat á umhverfisáhrifum. Einkum þarf að hafa þetta í huga þar sem frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir því að samfélagsáhrifamat sé óaðskiljanlegur hluti umhverfismats. Því séu þættir sem varða samfélag og byggt umhverfi einnig teknir með í reikninginn við mat á áhrifum framkvæmdar og starfsemi á umhverfið. Í tilfelli umhverfismats vega framkvæmda getur það til dæmis snert þætti er varða vegalengdir, ferðatíma, slyshættu og umferðaröryggi. Með breytingu á 3. gr. frumvarpsins er lagt til að þessir þættir verði hluti af því sem taka þarf tillit til við mat á umhverfisáhrifum en hingað til hefur venjan verið sú að sveitarfélag vegur og metur saman þessa hagsmuni við leyfisveitinguna, þ.e. umhverfisáhrif af framkvæmd, kostnað og umferðaröryggi. Með þessari breytingu er Skipulagsstofnun farin að vega saman umhverfi og samfélag og taka ákvörðun um það hvaða kost eigi að velja, sem hingað til hefur verið á forræði sveitarfélaganna við útgáfu framkvæmdaleyfis. Í ljósi þessa telur Vegagerðin að skýra þurfi betur hvað átt er við með orðalagi 3. gr. frumvarpsins að því er varðar f. lið 4. gr. a. „*að álit stofnunarinnar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda*“.

Að öðru leyti lýsir Vegagerðin yfir ánægju sinni með breytingar eru fela í sér einföldun og samþættingu ferla t.d að því er varðar 14. gr. frumvarpsins sem felur í sér breytingu á 17. gr. laganna þar sem kveðið er á um að þegar um er að ræða tilkynningarskylda framkvæmd eða framkvæmd skv. IV kafla sem jafnframt kallar á skipulagsgerð á grundvelli skipulagslaga að þá sé heimilt að sameina skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar skv. skipulagslögum.

Að lokum lýsir Vegagerðin ánægju sinni með þá breytingu frumvarpsins að gildistími framkvæmdaleyfis lengist í tvö ár í stað eins nú.

Niðurlag

Með vísan til framangreinds leggst Vegagerðin gegn þeirri breytingu á núgildandi lögum sem er að finna í 3. og 12. gr frumvarpsins þess efnis að leyfisveitandi skuli við útgáfu framkvæmdaleyfis „*leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar*“. Að öðru leyti er Vegagerðin fylgjandi samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllt,



Eyþóra Hjartardóttir, lögmaður

