

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000,
með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „umhverfisáhrifum“ í d-lið kemur: fyrirhugaðrar framkvæmdar.
- b. Í stað orðanna „framkvæmdaraðila byggð á tillögu hans“ í h-lið kemur: byggð á tillögu framkvæmdaraðila.
- c. Á eftir orðinu „ákvæðum“ í i-lið kemur: IV. kafla.
- d. Í stað orðanna „og starfsemi sem henni fylgir ásamt tillögum um mótvægisáðgerðir eftir því sem við á“ í j-lið kemur: þar sem brugðist hefur verið við umsögnum og athugasemdum sem bárust á kynningartíma frummatsskýrslu.
- e. 2. másl. j-liðar fellur brott.
- f. L-liður fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skipulagsstofnun skal búa yfir eða hafa aðgang að sérfræðiþekkingu, eins og nauðsyn krefur, til að fara yfir gögn um mat á umhverfisáhrifum.
- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sveitarstjórn skal í samþykkt sveitarfélagsins, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, fela skipulagsnefnd eða öðrum aðila innan stjórnýslu sveitarfélagsins töku fullnaðarákvörðunar um matsskyldu framkvæmdar þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili.

3. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Inntak mats á umhverfisáhrifum**, með tveimur nýjum greinum, 4. gr. a og 4. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

- a. (4. gr. a.)

Ferli við mat á umhverfisáhrifum.

Mat á umhverfisáhrifum er ferli sem samanstendur af eftirtöldum þáttum:

- a. gerð og afgreiðslu matsáætlunar,
- b. gerð frummatsskýrslu framkvæmdaraðila,
- c. kynningu og samráði um frummatsskýrslu við umsagnaraðila og almenning og eftir því sem við á yfir landamæri,

- d. gerð matsskýrslu framkvæmdaraðila,
- e. athugun Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila og álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og
- f. að álit stofnunarinnar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda.

b. (4. gr. b.)

Efni mats á umhverfisáhrifum.

Í mati á umhverfisáhrifum skal greina, lýsa og meta, með tilliti til framkvæmdar, bein og óbein umtalsverð áhrif á eftirfarandi umhverfisþætti:

- a. menn, heilbrigði manna og samfélag,
- b. líffræðilega fjölbreytni með sérstakri áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar,
- c. land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðveg, vatn, loft og loftslag,
- d. efnisleg verðmæti, menningarminjar,
- e. næmi framkvæmdarinnar fyrir hættu á stórslysum og náttúruhamförum,
- f. samspil þeirra þátta sem taldir eru upp í a–e-lið.

4. gr.

3. mgr. 5. gr. laganna fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. másl. 2. mgr. koma tveir nýir máslíðir, svohljóðandi: Í tilkynningu skal framkvæmdaraðili leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð áhrif hennar á umhverfið. Hann skal, þar sem við á, taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir.
- b. Í stað 2. másl. 3. mgr. koma fjórir nýir máslíðir, svohljóðandi: Við ákvörðun um matskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Skipulagsstofnun skal byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við á, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Ef Skipulagsstofnun ákveður að framkvæmd sé ekki matsskyld er henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Þær skulu byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og framkomnum umsögnum.
- c. Á eftir orðunum „niðurstöðu sinni“ í 4. másl. 3. mgr. kemur: hafa aðgengilega á vef stofnunarinnar.
- d. 2. másl. 4. mgr. orðast svo: Við ákvörðun um matsskyldu skal sveitarstjórn fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara, og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim, og leiðbeiningum Skipulagsstofnunar skv. 20. gr.
- e. Á eftir 4. másl. 4. mgr. koma fjórir nýir máslíðir, svohljóðandi: Sveitarstjórn skal byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við á, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Ef sveitarstjórn ákveður að framkvæmd sé ekki matsskyld er henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Þær skulu byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og framkomnum umsögnum. Skal sveitarstjórn gera

hlutaðeigandi og Skipulagsstofnun grein fyrir niðurstöðu sinni, hafa aðgengilega á vef stofnunarinnar og kynna hana almenningi.

- f. Við 2. másl. 5. mgr. bætist: og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim.
- g. Í stað 4. másl. 5. mgr. koma fjórir nýir máslíðir, svohljóðandi: Skipulagsstofnun skal byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við á, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Ef Skipulagsstofnun ákveður að framkvæmd sé ekki matskyld er henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Þær skulu byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og framkomnum umsögnum. Skal Skipulagsstofnun gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni, hafa aðgengilega á vef stofnunarinnar og kynna hana almenningi.

6. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Undanþágur frá mati á umhverfisáhrifum.

Ráðherra er heimilt, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, að ákveða að tiltekin framkvæmd eða hluti hennar sé ekki háð lögum þessum. Það á þó aðeins við þegar eini tilgangur framkvæmdarinnar er varnir landsins eða viðbrögð við neyðartilvikum er varða almannavarnir og slíkt mundi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar.

Ráðherra er heimilt í sérstökum undantekningartilvikum og þegar markmiðum laga þessara er náð að undanskilja tiltekna framkvæmd, eða hluta hennar, ákvæðum laga þessara, þó með fyrirvara um 19. gr., þegar beiting þeirra mundi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar. Í slíkum tilvikum skal ráðherra kveða á um hvaða gögnum skuli safnað um umhverfisáhrif hennar og aðgang almenninga að þeim og kynna framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og almenningi ástæður fyrir undanþágunni. Ráðherra ber áður en undanþága er veitt að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um fyrirhugaða undanþágu.

Með sérlögum, sem kveða á um tiltekna framkvæmd, er heimilt að undanskilja framkvæmdina ákvæðum laga þessara um samráð við almenning, að teknu tilliti til 19. gr., enda sé markmiðum laga þessara náð og lögin sett í upphafi málsmeðferðar mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Ráðherra skal tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um beitingu undanþágunnar á tveggja ára fresti.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. 2.–4. másl. 1. mgr. orðast svo: Í tillögu framkvæmdaraðila skal lýsa framkvæmdinni, eðli hennar og umfangi, framkvæmdarsvæði og öðrum raunhæfum valkostum sem til greina koma og upplýsa um þær skipulagsáætlanir sem í gildi eru á framkvæmdarsvæði og hvernig framkvæmd samræmist þeim. Þar skal einnig vera áætlun um á hvaða þætti framkvæmdar og umhverfis verði lögð áhersla, hvaða gögnum verði byggt á og hvaða aðferðum beitt við umhverfismatið og áætlun um kynningu og samráð. Framkvæmdaraðili skal auglýsa og kynna rafrænt tillögu að matsáætlun fyrir umsagnaraðilum og almenningi áður en hann leggur tillögu sína fram til afgreiðslu Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr.
- b. 2. mgr. orðast svo:

Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með skilyrðum og verða þau hluti af matsáætlun. Fallist Skipulagsstofnun ekki á tillögu að matsáætlun skal stofnunin rökstyðja ákvörðun sína, gera grein fyrir því sem hún telur ábótavant og leiðbeina fram-

kvæmdaraðila um frekari vinnslu tillögu að matsáætlun. Skipulagsstofnun skal taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi tillaga berst, að fenginni umsögn leyfisveitenda og eftir atvikum annarra aðila. Skal ákvörðunin taka mið af eðli og umfangi framkvæmdar, staðsetningu og líklegum umhverfisáhrifum hennar. Ef skylt er að meta umhverfisáhrif framkvæmdar á grundvelli annarra laga er stofnuninni heimilt að ákveða, að höfðu samráði við viðkomandi leyfisveitendur, að sameina megi það mat umhverfismati samkvæmt lögum þessum, sbr. 17. gr.

- c. Í stað orðsins „hún“ í 3. mgr. kemur: endanleg matsáætlun, þ.e. tillaga framkvæmdaraðila ásamt ákvörðun stofnunarinnar.
- d. Við 3. mgr. bætist: og höfð aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar.
- e. 4. mgr. fellur brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Í skýrslunni skulu vera þær upplýsingar sem sanngjarnt má teljast að krafist sé svo unnt sé að taka afstöðu til umtalsverðra umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar að teknu tilliti til fyrirliggjandi þekkingar og matsaðferða. Framkvæmdaraðili skal taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, þar sem við á.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Framkvæmdaraðili skal tryggja að frummatsskýrslan sé útbúin af til þess hæfum sérfræðingum.
- c. Við 1. másl. 2. mgr. bætist: sbr. 4. gr. b.
- d. Í stað 4.–5. másl. 2. mgr. koma þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Ávallt skal gera grein fyrir raunhæfum valkostum sem framkvæmdaraðili hefur kannað og bera þá saman með tilliti til umhverfisáhrifa. Tilgreina skal ástæður fyrir aðalvalkosti með tilliti til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar. Loks skal gera stutta samantekt um skýrsluna og niðurstöðu hennar á skýru og auðskiljanlegu máli.
- e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ef sérstakar ástæður mæla með getur Skipulagsstofnun farið fram á að framkvæmdaraðili leggi fram frekari gögn við málsmeðferð frummatsskýrslu eða matsskýrslu sem nauðsynleg þykja til að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar, enda rökstyðji stofnunin beiðnina sérstaklega.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „gert með“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: tilkynningu á vef stofnunarinnar.
- b. Í stað orðanna „hjá Skipulagsstofnun í sex vikur“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: vera aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar í sex vikur frá birtingu auglýsingar, sbr. þó 21. gr.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Við 2. másl. 1. mgr. bætist: ásamt tengdum leyfisveitingum ef við á.
- b. Á eftir orðinu „stofnunin“ í 2. másl. 4. mgr. kemur: birta á vef sínum og.

11. gr.

12. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Endurskoðun umhverfismats.

Ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að sjö ár eru liðin frá því að ákvörðun skv. 6. gr. liggur fyrir um að framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati skal málsmeðferð skv. 6. gr. fara fram að nýju samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð.

Ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að sjö ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild umhverfismat framkvæmdarinnar áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Með umsókn um leyfi skal fylgja greinargerð framkvæmdaraðila um það hvort hann telji forsendur umhverfismatsins hafa breyst verulega frá því að álitid lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Framkvæmdaraðili skal einnig leggja fram viðbótargögn ef þörf er á. Greinargerð framkvæmdaraðila og viðbótargögn skulu fylgja beiðni leyfisveitanda um ákvörðun Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun er einnig heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats að beiðni framkvæmdaraðila ef sjö ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Með beiðninni skal fylgja greinargerð framkvæmdaraðila um það hvort hann telji forsendur umhverfismatsins hafa breyst verulega frá því að álitid lá fyrir auk viðbótargagna ef þörf er á.

Þegar Skipulagsstofnun hefur borist beiðni skv. 2. mgr. skal stofnunin innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn hafa borist taka ákvörðun um hvort endurskoða þurfi umhverfismat framkvæmdarinnar að hluta eða í heild. Áður er stofnuninni heimilt að óska umsagna leyfisveitanda og annarra aðila eftir eðli máls hverju sinni.

Endurskoðun skv. 3. mgr. getur náð til málsmeðferðar skv. 9.–11. gr. eða eftir atvikum til 8. gr. ef þörf er á. Endurskoðun getur tekið til tiltekinna þátta umhverfismats framkvæmdarinnar sem þarfnast endurskoðunar eða heildstæðs umhverfismats, sbr. 4. gr. b og 9. gr.

Við mat á því hvort endurskoða þurfi umhverfismat framkvæmdar, sbr. 2. mgr., skal Skipulagsstofnun hafa til hliðsjónar sömu þætti og framkvæmdaraðila ber í greinargerð sinni, sbr. 2. mgr.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats skal auglýst í Lögbirtinga- blaði, í dagblaði sem gefið er út á landsvísu og á vef stofnunarinnar innan tveggja vikna frá því að ákvörðun liggur fyrir. Í auglýsingu skal tilgreina kæruehimild og kærufrest.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. málslíð 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Einnig er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar fyrr en nýtt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar liggur fyrir ef Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um að endurskoða beri umhverfismat framkvæmdarinnar.
- b. Í stað 2. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Við ákvörðun um útgáfu leyfis til framkvæmdar samkvæmt flokki A skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar til grundvallar.

Leyfisveitandi skal taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð er grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á

umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Leyfisveitandi skal í greinargerðinni einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni er til ef um það er fjallað í áliti Skipulagsstofnunar.

Leyfisveitandi skal birta opinberlega með auglýsingu ákvörðun sína um útgáfu leyfis innan tveggja vikna frá afgreiðslu þess. Í auglýsingunni skal tilgreina hvar greinargerð um afgreiðslu leyfis er aðgengileg og tilgreina um kærueimild og kærufrest þegar það á við.

- c. Í stað orðanna „kanna hvort“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: gæta þess að.
- d. Við 1. másl. 3. mgr. bætist: og ákvörðun um matssskyldu.

13. gr.

Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 1. másl. 1. mgr. 14. gr. laganna kemur: umhverfismats.

14. gr.

Í stað 1. mgr. 17. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð skv. 6. gr. eða IV. kafla kallar jafnframt á skipulagsgerð á grundvelli skipulagslaga er heimilt að sameina skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum þessum og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar samkvæmt skipulagslögum. Sama gildir um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum samkvæmt lögum þessum og samkvæmt skipulagslögum. Ráðherra mælir nánar fyrir um tilhögun slíkrar sameiningar í reglugerð, þar á meðal um ábyrgð og forræði framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélags, málsmeðferð og greiðslu kostnaðar.

Ef skylt er að meta umhverfisáhrif samkvæmt öðrum lögum vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda, sem jafnframt eru háðar umhverfismati skv. IV. kafla eða ákvörðun um matssskyldu skv. 6. gr., er heimilt við ákvörðun um matsáætlun skv. 8. gr. eða móttöku tilkynningar skv. 6. gr. að taka ákvörðun um að sameina megi það mat umhverfismati samkvæmt lögum þessum. Hafa skal samráð við viðkomandi leyfisveitendur um slíka ákvörðun. Ráðherra mælir nánar fyrir um tilhögun slíkrar sameiningar í reglugerð.

15. gr.

Í stað orðsins „og“ í 18. gr. laganna kemur: að framfylgt sé ákvæðum leyfisins um mótvægisáðgerðir og vöktun framkvæmda. Skal eftirlitið og hversu lengi það varir vera í hlutfalli við eðli, staðsetningu og stærð framkvæmdarinnar og áhrif hennar á umhverfið. Að öðru leyti.

16. gr.

Á eftir 18. gr. laganna kemur ný grein, 18. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórnvaldssektir.

Skipulagsstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem hefur hafið framkvæmd sem fellur í flokk A skv. 1. viðauka án þess að meta umhverfisáhrif, sbr. IV. kafla. Skipulagsstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem hefur hafið framkvæmd sem fellur í flokk B og flokk C skv. 1. viðauka án þess að tilkynna hana til ákvörðunar um matssskyldu, sbr. 6. gr. Skipulagsstofnun getur einnig lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila ef hann veitir stofnuninni rangar upplýsingar um framkvæmd eða umhverfisáhrif hennar, sbr. ákvæði 6. gr., 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr., 10. gr. og 12. gr. Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Ef framkvæmdaraðili hefur hafið framkvæmd sem fellur í flokk C skv. 1 viðauka, þar sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar, án þess að tilkynna framkvæmdina til ákvörðunar um matsskyldu eða veitir sveitarstjórn rangar upplýsingar um framkvæmd þá ber sveitarstjórn að vísa málinu til Skipulagsstofnunar sem leggur stjórnvaldssekt á framkvæmdaraðila ef tilefni er til.

Við ákvörðun sektar skal hafa hliðsjón af alvarleika brotsins og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna framkvæmdaraðila. Loks ber að líta til fjárhagslegs styrks framkvæmdaraðila.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 100.000 kr. til 25.000.000 kr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina er tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og skulu stjórnvaldssektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu.

Aðili máls getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun er tekin. Málskot frestar aðför.

Heimild Skipulagsstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að brot átti sér stað. Frestur rofnar þegar Skipulagsstofnun tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

- a. Við 1. másl. 2. mgr. bætist: og tilgreina frest til að koma að athugasemdum við framkvæmdina.
- b. Á eftir 2. másl. 3. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Viðræðurnar geta einnig átt sér stað fyrir milligöngu sameiginlegrar stofnunar.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „matsáætlunar, matsskýrslu og gögn“ í b-lið 1. mgr. kemur: og efni matsáætlunar, frummatsskýrslu og matsskýrslu.
- b. I-liður 1. mgr. orðast svo: samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn við mat á umhverfisáhrifum og skipulagsgerð.
- c. Á eftir i-lið 1. mgr. koma þrjú nýir stafliðir, j–l-liður, svohljóðandi, og breytist röð annarra liða samkvæmt því:
 - j. samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn vegna vinnu við mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfis.
 - k. gögn sem lögð skulu fram með tilkynningu um framkvæmd og þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar,
 - l. málsmeðferð við endurskoðun umhverfismats.
- d. Á undan orðinu „matsskýrslna“ í d-lið 2. mgr. kemur: frummatsskýrslna og.

19. gr.

21. gr. laganna orðast svo:

Þrátt fyrir tímafresti sem kveðið er á um í 3.–5. mgr. 6. gr., 2. mgr. 8. gr., 1. mgr. 10. gr. og 1. mgr. 11. gr. getur Skipulagsstofnun og sveitarstjórn, þar sem við á, í undantekningar-tilvikum og í samráði við framkvæmdaraðila, vikið frá þeim frestum sem þar er kveðið á um.

Á það við í viðamiklum málum svo sem vegna eðlis, staðsetningar eða stærðar framkvæmdar. Skal þá framkvæmdaraðila tilkynnt skriflega um ástæðu framlengingar og fyrirhugaða tíma-setningu ákvörðunar.

Skipulagsstofnun er heimilt, í samráði við framkvæmdaraðila, að lengja kynningartíma frummatsskýrslu skv. 4. mgr. 10. gr. í viðamiklum málum.

20. gr.

Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Takmarkanir á upplýsingagiöf.

Með fyrirvara um ákvæði laga um upplýsingarétt um umhverfismál skulu ákvæði laga þessara ekki hafa áhrif á skyldur til að virða takmarkanir sem lög og stjórnslufyrirmæli svo og viðteknar lagavenjur setja um iðnaðar- og viðskiptaleynd, þ.m.t. hugverkarétt, eða til að tryggja almannaeið.

21. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Framkvæmdir sem falla í flokk B og flokk C í 1. viðauka við löginn skulu hlíta málsmeðferð samkvæmt eldri lögum ef þær hafa verið tilkynntar til ákvörðunar um matsskyldu fyrir gildistöku laga þessara.

Framkvæmdir sem falla í flokk A í 1. viðauka við löginn og framkvæmdir sem ákvarðaðar hafa verið matsskyldar fyrir gildistöku laga þessara skulu hlíta málsmeðferð samkvæmt eldri lögum ef tillaga að matsáætlun hefur borist Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laga þessara.

Eldri ákvæði laganna um endurskoðun matsskýrslu þegar sótt er um leyfi vegna framkvæmda þar sem liggur fyrir álit um mat á umhverfisáhrifum þeirra skv. IV. kafla laganna halda gildi sínu í þrjú ár frá gildistöku laga þessara.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. viðauka laganna:

- a. Í stað orðanna „og umfangs framkvæmdar“ í i. lið 1. tölul. kemur: hönnunar og umfangs framkvæmdarinnar í heild.
- b. Í stað orðsins „sammögnunaráhrifa“ í ii. lið 1. tölul. kemur: samlegðar.
- c. Við iii. lið 1. tölul bætist: einkum landi, jarðvegi og vatni, og líffræðilegrar fjölbreytni.
- d. VI. liður 1. tölul. orðast svo: hættu á stórslysum og/eða náttúruhamförum sem varða framkvæmdina, þ.m.t. af völdum loftslagsbreytinga, samkvæmt vísindalegri þekkingu.
- e. Við 1. tölul. bætist nýr töluliður sem orðast svo: hættu fyrir heilbrigði manna, t.d. vegna vatns- eða loftmengunar.
- f. Í stað orðanna „gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda“ í ii. lið 2. tölul. kemur: aðgengileika og gæða náttúruauðlinda, þ.m.t. jarðvegs, lands, vatns og líffræðilegrar fjölbreytni, á svæðinu ofan og neðan jarðar, og getu þeirra til endurnýjunar.
- g. Við a-lið iv. liðar 2. tölul. bætist: ár- og vatnsbakka og ármynna.
- h. Á undan orðinu „strandsvæða“ í b-lið iv. liðar 2. tölul. bætist: haf- og.
- i. Í stað orðsins „Eiginleikar“ í 1. másl. 3. tölul. kemur: Gerð og eiginleikar.
- j. Í stað orðanna „þ.e. þess svæðis og fjölda fólks sem ætla má að verði fyrir áhrifum“ í i. lið 3. tölul. kemur: t.d. með tilliti til stærðar svæðis eða fjölda fólks sem verður líklega fyrir áhrifum.
- k. Í stað orðsins „stærðar“ í ii. lið 3. tölul. kemur: eðlis, styrks.
- l. IV. liður 3. tölul. orðast svo: væntanlegs upphafs, tímalengdar, tíðni og afturkræfi áhrifa.

- m. V. liður 3. tölul. orðast svo: samlegðaráhrifa með áhrifum annarra framkvæmda.
- n. Við 3. tölul. bætist nýr töluliður sem orðast svo: möguleika á að draga úr áhrifum.

23. gr.

Innleiðing.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014 um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, sem vísað er til í tölulið 1 a, I. kafla, XX. viðauka sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 117/2015 frá 30. apríl 2015.

24. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

25. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, með síðari breytingum:* Á eftir 2. mgr. 5. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð skv. 6. gr. eða IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, kallar jafnframt á skipulagsgerð á grundvelli skipulagslaga er heimilt að sameina skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar samkvæmt lögum þessum og skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Sama gildir um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum samkvæmt lögum þessum og samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.
2. *Skipulagslög, nr. 123/2010, með síðari breytingum:*
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 5. mgr. 12. gr. laganna:
 1. Í stað orðanna „ef við á“ í 1. másl. kemur: sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.
 2. Við bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð skv. 6. gr. eða IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, kallar jafnframt á skipulagsgerð á grundvelli þessara laga er heimilt að sameina skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar samkvæmt lögum þessum og skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Sama gildir um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum samkvæmt lögum þessum og lögum um mat á umhverfisáhrifum.
 - b. Í stað 2. másl. 2. mgr. 14. gr. laganna koma tveir málsliðir, svohljóðandi: Þá skal sveitarstjórn leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar. Sveitarstjórn skal enn fremur taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum.
 - c. Í stað orðanna „tólf mánaða“ í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: tveggja ára.
 - d. Við 3. mgr. 45. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þá skal kveðið á um hvernig vinna skal að umhverfismati og samþætta það mótun, framsetningu, kynningu og afgreiðslu skipulagstillagna, sbr. lög um umhverfismat áætlana. Einnig hvernig samþætta má mat á umhverfisáhrifum framkvæmda samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum við umhverfismat skipulagstillagna, þegar það á við.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra og byggist á tillögu að frumvarpi sem samið var af starfshópi sem falið var að vinna frumvarp um breytingar á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB. Það var lagt fram á 148. löggjafarþingi (467. mál) en hlaut ekki afgreiðslu umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis.

Hinn 28. apríl 2016 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp sem falið var að gera tillögu að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014 um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, með breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Einnig var starfshópnum falið að taka til skoðunar ákvæði laganna hvað varðar sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum, tímalengd ákvarðana um matsskyldu, endurskoðun matsskýrslu, innheimtu Skipulagsstofnunar á kostnaði vegna málsmeðferðar framkvæmda sem heyra undir lögin og viðmiðunargildi framkvæmda í 1. viðauka laganna og eftir atvikum að skila tillögu að frumvarpi til breytinga á lögnum. Í starfshópnum áttu sæti Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, forstjóri Skipulagsstofnunar, Ottó Björgvin Óskarsson, lögfræðingur hjá Skipulagsstofnun, Bryndís Skúladóttir, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins, Guðjón Bragason, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, Guðmundur Ingi Guðbrandsson, fulltrúi frjálsra félagasamtaka, auk þess sem Íris Bjargmundsdóttir, fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðherra, fór með formennsku í hópnum. Einnig sat Sif Konráðsdóttir nokkra fundi starfshópsins sem fulltrúi frjálsra félagasamtaka í stað Guðmundar Inga. Breytingar urðu í starfshópnum á starfstíma hans. Hinn 18. ágúst 2016 var Pétur Reimarsson skipaður fulltrúi Samtaka atvinnulífsins í stað Bryndísar Skúladóttur og hinn 18. janúar 2018 var Árni Finnsson skipaður fulltrúi frjálsra félagasamtaka í starfshópnum í stað Guðmundar Inga vegna skipunar hans í embætti umhverfis- og auðlindaráðherra.

Áætlað var að vinna starfshópsins yrði tvíþætt. Annars vegar að hópurinn skilaði til umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB og hins vegar að hópurinn skilaði greinargerð eða tillögu að frumvarpi til breytingar á öðrum tilteknum ákvæðum laga nr. 106/2000. Starfshópurinn skilaði umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB í febrúar 2018.

Ekki var samstaða í starfshópnum um útfærslu á ákvæði 6. mgr. 8. gr. a tilskipunar 2014/52/ESB þar sem kveðið er á um að við veitingu leyfis til framkvæmda beri að tryggja að umhverfismat framkvæmdarinnar eigi enn við. Um gildistíma umhverfismats er fjallað í 12. gr. nógildandi laga nr. 106/2000. Tillaga að breytingu á framangreindu ákvæði er sett fram af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Fulltrúi Samtaka atvinnulífsins og fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga skila sameiginlegu séráliti um tillögu að frumvarpi sem starfshópurinn skilaði til umhverfis- og auðlindaráðherra. Þar kemur m.a. fram eftirfarandi:

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa við endurskoðun laganna lagt áherslu á i) að framkvæmdir sem fjalla þarf um taki mið af tilskipun ESB, ii) að athugasemdir og ábendingar vegna hugsanlegra umhverfisáhrifa liggi fyrir eins snemma í ferlinu og unnt er, iii) að ekki verði aukið á óvissu og iv) að framkvæmdaraðilar og fjárfestar viti nokkurn veginn að hverju þeir ganga og hve langan tíma ferlið tekur. Breyting er varðar þriggja ára gildistíma matsskylduákvörðunar er íþyngjandi að mati Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem langan tíma tekur að hanna og fjármagna framkvæmdir auk þess sem leyfisveitingaferli tekur oft langan tíma. Að mati Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga er þriggja ára gildistími of skammur. Einnig gerðu þessir aðilar

athugasemd við að of langt væri gengið í innleiðingu tilskipunarinnar þar sem skylt er að gera matsáætlun samkvæmt lögum nr. 106/2000 en það er ekki fortakslaus skylda samkvæmt tilskipuninni. Enn fremur eru gerðar athugasemdir af hálfu Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga við þá tillögu frumvarpsins að gildistími umhverfismats verði færður úr tíu árum í þrjú ár. Fram koma einnig áhyggjur af fjölgun kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem muni tefja framkvæmdaferli.

Við vinnslu frumvarpsins kallaði starfshópurinn eftir því að farið yrði í heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum. Hefur umhverfis- og auðlindaráðherra ákveðið að hefja slíka vinnu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningar þessarar er innleiðing tilskipunar 2014/52/ESB, sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn.

Með tilskipuninni er gerð breyting á tilskipun 2011/92/ESB en sú tilskipun var innleidd hér á landi með lögum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Nauðsynlegt er því að breyta lögum nr. 106/2000 til að innleiða tilskipun 2014/52/ESB í íslenskan rétt auk þess sem gera þarf breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010, og lögum um umhverfismat áætlna, nr. 105/2006.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarps þessa er breyting á ýmsum ákvæðum laga nr. 106/2000 auk breytinga á lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlna, og skipulagslögum, nr. 123/2010.

Helstu atriði frumvarpsins eru eftirfarandi:

1. Breyting á skilgreiningum nokkurra hugtaka laganna.
2. Ákvæði er varðar hæfniskröfur við umhverfismat og yfirferð þess.
3. Ákvæði um hagsmunaárekstra við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar.
4. Ný ákvæði er varða inntak mats á umhverfisáhrifum þar sem er fjallað um ferli við mat á umhverfisáhrifum og efni mats á umhverfisáhrifum.
5. Nýtt ákvæði um undanþáguheimildir frá mati á umhverfisáhrifum.
6. Ítarlegra ákvæði er varðar ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar.
7. Heimild til að sameina mat á umhverfisáhrifum á grundvelli laganna og umhverfismat á grundvelli annarra laga og samþætta umhverfismat skipulagstillagna umhverfismati framkvæmda.
8. Skýrari kröfur um rökstuðning Skipulagsstofnunar um ákvörðun um matsáætlun.
9. Ákvæði er varða birtingu upplýsinga og ákvarðana með rafrænum hætti.
10. Ítarlegri kröfur um upplýsingar í frummatsskýrslu og matsskýrslu.
11. Ákvæði í tengslum við umsókn um leyfi til framkvæmdar er varðar ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats framkvæmdarinnar eftir að sjö ár eru liðin frá því að álit um umhverfismat hennar lá fyrir.
12. Ákvæði er varðar gildistíma matsskylduákvörðunar.
13. Ítarlegri kröfur um mótvægisáðgerðir og vöktun framkvæmda.
14. Ákvæði um stjórnvaldssektir.
15. Ítarlegt ákvæði um undanþágu frá frestum laganna.
16. Sérstakt ákvæði um takmarkanir á upplýsingagjöf.
17. Breyting á 2. viðauka laganna.

Einnig þarf að gera tilteknar breytingar á reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum vegna ákvæða í II. viðauka A tilskipunarinnar (upplýsingar í tilkynningu framkvæmdaraðila) og ákvæða í IV. viðauka tilskipunarinnar (upplýsingar í frummatsskýrslu).

Talið er að framangreindar breytingar muni innleiða tilskipun 2014/52/ESB að fullu í íslenskan rétt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati ráðuneytisins gefur frumvarpið ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Frumvarpið er m.a. sett fram til að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, eins og áður segir.

5. Samráð.

Eins og fram hefur komið byggist frumvarp þetta 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. Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga skiluðu séráliti þar sem þeir lýstu sig ósamþykka efni frumvarpsins. Frumvarpið var af hálfu ráðuneytisins kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins og sent til umsagnar við meðferð þess á Alþingi á 148. löggjafarþingi. Í umsögnum til nefndarinnar komu fram athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins. Þar helst má nefna athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins, um breytingu á 12. gr. laganna um endurskoðun matsskýrslu, en einnig athugasemdir við ákvæði 16. gr. frumvarpsins um stjórnvaldssektir auk annarra atriða. Um framangreindar umsagnir er fjallað í C-lið 5. kafla um samráð. Ráðuneytið fundaði um frumvarpið með fulltrúum framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnun 22. ágúst sl. og með Umhverfisstofnun 30. október sl. Framangreint samráð leiddi til nokkurra breytinga á frumvarpinu.

A. Sérálit Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins.

Sérálit Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins vegna vinnu skipaðs starfshóps við gerð frumvarpsins var einnig sent umhverfis- og auðlindaráðuneytinu sem umsögn við frumvarpið þegar það fór í opið kynningarferli. Í sérálitinu kemur fram það mat að æskilegast hefði verið að frumvarpið fæli í sér heildarendurskoðun á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í sérálitinu segir að framkvæmdaraðilar kvarti yfir því að ferli mats á umhverfisáhrifum sé flókið og tímafrekt ferli sem leiði til óvissu, geti valdið erfiðleikum við fjármögnun og aukið kostnað. Að auki leiði kærur til frekari tafa og erfitt sé að sjá fyrir hvenær niðurstöðu sé að vænta hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í sérálitinu segir að á Íslandi séu mun fleiri framkvæmdir felldar undir lög um mat á umhverfisáhrifum en nauðsynlegt sé samkvæmt tilskipun ESB og brýnt sé að við frekari endurskoðun laganna verði yfirfarin ákvæði I. viðauka laganna og lögð áhersla á að hverfa frá strangari ákvæðum en þörf er á.

Í sérálitinu eru einnig gerðar athugasemdir við að í frumvarpinu sé kveðið á um ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats framkvæmdar þegar þrjú ár eru liðin frá því að álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar liggur fyrir. Að þeirra mati eru þrjú ár of stuttur tími í ljósi þess að þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, þar sem fram koma skilyrði sem tengjast framkvæmdinni, þá hefjist vinna við lokahönnun mannvirkja, fjármögnun og öflun annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfar. Leyfisveitendur geri þá kröfu að hönnun mannvirkja sé lokið þegar sótt sé um framkvæmdaleyfi. Ekki sé óalgengt að nokkur

ár líði frá því matsferli ljúki þar til sótt sé um framkvæmdaleyfi. Einnig geti leyfisveitingin sjálf tekið töluverðan tíma, afla þurfi umsagna og sjónarmiða stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila. Unnt sé að kæra leyfið sjálft og skilyrði sem því fylgja til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem geti valdið frekari töfum. Tafir hafi fyrst og fremst áhrif á umfangsmiklar framkvæmdir, svo sem samgönguframkvæmdir, iðjuver, virkjanir, rannsóknarboranir, fiskeldi og framkvæmdir í ferðaþjónustu. Færa megi rök fyrir því að frumvarpið geti sett allar umfangsmiklar framkvæmdir í uppnám með tilheyrandi neikvæðum efnahagslegum áhrifum.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshóps þess sem vann frumvarpið var áætlað að vinna starfshópsins yrði í tveimur áföngum. Annars vegar bar starfshópnum að skila drögum að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 106/2000 vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB til ráðherra og hins vegar var honum falið að taka tiltekin ákvæði laga nr. 106/2000 til endurskoðunar og skila til ráðherra skýrslu um niðurstöðu hópsins eða eftir atvikum drögum að frumvarpi til breytinga á lögnum. Núverandi umhverfis- og auðlindaráðherra hefur hins vegar ákveðið að setja af stað vinnu við heildarendurskoðun laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Brýnt er þó að ljúka innleiðingu á tilskipun 2014/52/ESB þar sem rökstutt álit Eftirlitsstofnunar EFTA liggur fyrir um skyldu Íslands samkvæmt EES-samningnum að ljúka strax við innleiðingu tilskipunarinnar sem tók gildi í maí 2017.

Ljóst er að mat á umhverfisáhrifum er nokkuð viðamikið ferli og gefst tækifæri til þess að leita frekari leiða til að einfalda ferlið við heildarendurskoðun laganna, sem gert er ráð fyrir að hefjist á árinu 2018, m.a. með endurskoðun á viðmiðunarmörkum framkvæmda í 1. viðauka við lög. Hvað varðar afgreiðslutíma úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna kærumála þá liggur fyrir að fjármagn til nefndarinnar verður aukið á árinu 2018 og er þess vænst að það muni leiða til þess að afgreiðslutími úrskurðarnefndarinnar verði innan lögbundinna tímamarka.

Í tilskipun 2014/52/ESB er gerð sú krafa að við leyfisveitingu sé gengið úr skugga um að umhverfismat framkvæmdarinnar eigi enn við. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvarðanataka um hvort umhverfismatið eigi enn við verði í höndum Skipulagsstofnunar. Í því felst að Skipulagsstofnun tekur umhverfismat framkvæmdar til skoðunar og búast má við að í einhverjum tilfellum leiði það til endurskoðunar umhverfismatsins að hluta eða í heild. Það verður þó aðeins þegar forsendubreytingar hafa orðið, sbr. breytingar á náttúrufari, landnotkun, löggjöf eða vegna tækniþróunar. Bent er á að krafan um endurskoðun umhverfismats getur leitt til fækkunar kæra á leyfum til framkvæmda þar sem kærur hafa í mörgum tilfellum verið afleiðing af því að umhverfismat framkvæmda hefur ekki verið talið eiga lengur við framkvæmdina. Með þessu má að vissu leyti segja að verið sé að færa kærufarlið framur eins og kallað hefur verið eftir. Reynslan hefur sýnt að þau mál sem farið hefur verið fram á endurupptöku á, varðandi það hvort umhverfismatið eigi enn við, eiga nær öll það sameiginlegt að um fimm ár eða lengri tími hefur verið liðinn frá umhverfismatinu. Í ljósi þess var ákveðið, áður en frumvarpið var lagt fram á 148. löggjafarþingi vorið 2018, að bregðast við athugasemdum í umræddu séráliti og umsögnum um gildistíma umhverfismatsins og lengja úr þremur árum í fimm ár. Hið sama átti við um gildistíma matsskylduákvæðana. Talið var að með því móti yrði ekki um að ræða óþarflega aukna byrði á stjórnsýsluna eða framkvæmdaraðila þar sem reynslan sýndi að þær framkvæmdir sem sótt væri um leyfi fyrir eftir umrædd fimm ár væru ekki margar. Frumvarpið hlaut hins vegar ekki afgreiðslu Alþingis á því löggjafarþingi. Í kjölfarið ákvað umhverfis- og auðlindaráðherra að leggja frumvarpið fram að nýju á 149. löggjafarþingi með breyttum gildistíma umhverfismats framkvæmda og matsskylduákvæðana. Í ljósi athugasemda sem bárust Alþingi við meðferð frumvarpsins á

148. löggjafarþingi, m.a. frá atvinnulífinu um að fimm ár væri of skammur tími, var ákveðið að miða gildistíma umhverfismats framkvæmda og gildistíma matsskylduákvæðana við sjö ár en ekki fimm, sjá nánar 11. gr. frumvarpsins. Gera má ráð fyrir að umrædd ákvæði verði einnig til nánari umræðu í umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þegar frumvarpinu hefur verið vísað þangað. Vegna þess ber jafnframt að nefna að vinna við heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum er nú þegar hafin og hefur umhverfis- og auðlindaráðherra skipað starfshóp til að vinna að gerð frumvarps vegna endurskoðunarinnar. Meginmarkmið heildarendurskoðunarinnar er aukin skilvirkni í ákvarðanatöku við mat á umhverfisáhrifum og einnig að tryggja sem best aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila að ferlinu þannig að hún samræmist sem best ákvæðum Árósasamningsins hvað varðar þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Ljóst er að gildistími umhverfismats og matsskylduákvæðana mun koma til skoðunar í vinnu starfshópsins.

B. Umsagnir til ráðuneytisins.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins á tímabilinu 23. febrúar til 9. mars 2018 og bárust tíu umsagnir. Landvernd, Orkuveita Reykjavíkur og Verkfræðingafélag Íslands sendu umsögn, auk þess sem sameiginleg umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu. Umsagnir bárust einnig frá Landsneti, Samorku, HS Orku og Landsvirkjun og Fjarðabyggð. Einnig barst ábending frá ráðgjafanefnd um eftirlit á vegum hins opinbera samkvæmt lögum nr. 27/1999. Landvernd gerir ekki efnislegar athugasemdir við frumvarpið. Í umsögninni eru gerðar athugasemdir við tveggja vikna samráðstíma sem samtökin telja að sé of stuttur og ekki í samræmi við ákvæði Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum.

Í umsögn Orkuveitu Reykjavíkur eru gerðar athugasemdir við það að frestur framkvæmdaraðila til að hefja framkvæmdir sé stytur úr tíu árum í þrjú ár. Bent er á að framkvæmdir geti oft á tíðum dregist án þess að breyting verði á forsendum og að stytting á tímafrestum verði íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila og stjórnsýsluna og leiði til tafa og kostnaðar. Telur Orkuveitan að afleiðingin geti orðið sú að framkvæmdaraðilar leggi í ríkara mæli fram nánast fullhönnuð gögn seint í matsferlinu sem geti leitt til minna svigrúms til breytinga á tilhögun framkvæmdar í kjölfar ábendinga frá sveitarstjórnnum, umsagnaraðilum og almenningi. Orkuveitan telur í umsögn sinni jákvætt að settur sé gildistími á ákvörðun um matsskyldu en að svipuð rök og áður greini gildi um þau áform að gildistíminn verði þrjú ár, sem sé of skammur tími.

Orkuveita Reykjavíkur segir í umsögn sinni að dæmi séu fyrir því í nágrennalöndum að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismat áætlana hafi verið samþætt að fullu sem hluti af endurskoðun laga í tilefni af innleiðingu tilskipunar 2014/52/ESB og telur ákjósanlegt að slíkt skref verði stigið hér á landi. Í umsögninni kemur einnig fram ábending um að miða eigi fjárhæðir stjórnvaldssekta við eðli, umfang og alvarleika brota og að sektir vegna gáleysisbrota eigi að vera bundnar við stórfellt gáleysi. Í umsögn Verkfræðingafélags Íslands er bent á að kærur í tengslum við útgáfu framkvæmdaleyfa komi oft fram seint í ferlinu sem geti leitt til óvissu og í tilfelli opinberra framkvæmda mögulega til aukins kostnaðar sem jafnan falli á almenning. Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu er tekið undir tiltekin atriði í fyrrnefndu séráliti Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins. Einnig kemur fram sú skoðun að í tengslum við kröfu tilskipunar 2014/52/ESB um að álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu þurfi enn að eiga við (e. still up to date) sé heimilt að setja

tímamörk um gildistíma álitsins og því séu ákvæði gildandi laga í samræmi við tilskipunina. Ef miðað verði við þrjú ár megi vænta að kærur fjölgi enn frekar og framkvæmdaraðilar verði í enn meiri óvissu um hve langan tíma ferlið geti tekið. Í greinargerð með frumvarpinu sé ekki lagt fram mat á áhrifum þess á framkvæmdaraðila. Fram kemur í umsögninni að ákvæði frumvarpsins er varði stjórnvaldssektir séu of þyngjandi. Líta verði til þess að ákvörðun um tilkynningarskyldu sé matskennd og aðili geti hafa fengið útgefið framkvæmdaleyfi í góðri trú. Lagt er til að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir verði skilyrt við ásetning eða að minnsta kosti stórkostlegt gáleysi. Í umsögn Landsnets segir að frumvarpið sé til þess fallið að þyngja og lengja matsferli framkvæmda, sem sé ekki í samræmi við tilgang viðkomandi tilskipunar um að einfalda ferla umhverfismats. Landsnet telur rétt að viðhalda óbreyttu ferli og að leyfisveitandi geti bætt úr anmörkum umhverfismats við útgáfu leyfis. Í því sambandi megi gera þá kröfu á framkvæmdaraðila að hann leggi fram upplýsingar um hugsanlegar breytingar á forsendum umhverfismatsins. Hvað varðar þátttökurétt almennings segir í umsögninni að leyfi til framkvæmda sé auglýst þar sem fram komi afstaða leyfisveitanda til forsendna matsins, sem veiti almenningi færi á að koma á framfæri athugasemdum eða kæra útgefið leyfi. Landsnet telur að tilskipun 2014/52/ESB útiloki ekki að hægt sé að ráðast í endurskoðun umhverfismats í tengslum við ákvörðun um samþykkt leyfis. Að mati Landsnets eigi að lengja gildistíma framkvæmdaleyfis í fimm ár þar sem framkvæmdaraðili þurfi svigrúm til að ljúka undirbúningi framkvæmda eftir að mati á umhverfisáhrifum lýkur. Sem dæmi geri lánveitendur kröfu um að öll leyfi liggi fyrir áður en gengið sé frá fjármögnun og þar sem fjármögnunarferli geti verið tímafrekt geti framkvæmdaleyfi verið við það að renna út þegar fjármögnun liggi fyrir. Í umsögninni kemur fram andstaða Landsnets við það að Skipulagsstofnun verði heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun mats eftir að þrjú ár eru liðin frá álitni stofnunarinnar og þau atriði sem geta gefið tilefni til endurskoðunar. Einnig kemur fram andstaða Landsnets við heimild Skipulagsstofnunar til að víkja frá tímafrestum í viðamiklum málum án samráðs við framkvæmdaraðila og er jafnframt gerð athugasemd við að engin tímamörk séu á því hversu langan tíma stofnunin hafi til að yfirfara gögn frá framkvæmdaraðila. Í umsögn Samorku er tekið undir athugasemdir í umsögn Samtaka atvinnulífsins og séráliti Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samorka leggst m.a. gegn ákvæði er varðar ákvörðun um endurskoðun umhverfismatsins og gerð er athugasemd við að fellt sé á brott ákvæði um að framkvæmdaraðili beri ábyrgð á gerð matsskýrslu. Breytingar er varða heimild til sameiningar matsferla o.fl. eru hins vegar taldar til bóta. Talið er að ákvæði um stjórnvaldssektir innihaldi mjög matskennda þætti sem geti orðið erfiðir í framkvæmd og er talið eðlilegra að meint brot á lögunum fari dómstólaleiðina. Mótmælt er að fellt sé á brott ákvæði um að ákvörðun um lengingu fresta í viðamiklum málum skuli tekin í samráði við framkvæmdaraðila.

Í umsögn HS Orku kemur fram að framkvæmd umhverfismats hafi tekið langan tíma og kærur hafi slegið framkvæmdum á frest. Bent er á að í nýrri 4. gr. a í frumvarpinu skorti í upptalningu skoðanir Skipulagsstofnunar á matsáætlun/-skýrslum áður en þær fari formlega á næsta stig í ferli mats á umhverfisáhrifum. Að auki sé nauðsynlegt að setja þessum þætti matsvinnunnar tímamörk og að verklagsreglur séu fyrir hendi. Í 4. gr. b skorti einnig á að nefnd séu svæðis- og þjóðhagsleg hagræn áhrif. Gerðar eru athugasemdir við breytingu á 2. mgr. 6. gr. laganna, þar sem lögð er sú skylda á framkvæmdaraðila að taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmda. Bent er á að framkvæmd umhverfismats, þ.e. gerð matsskýrslu, sé á ábyrgð framkvæmdaraðila. Það sama eigi við varðandi tilvísanir til annarra gagna. Fram kemur í umsögninni að þriggja ára viðmið um endurskoðun umhverfismats sé of skammur tími. Í mörgum tilvikum sé ólíklegt að það náist að ljúka forrannsóknunum, útfærslu

virkjunarkosts og hönnun mannvirkjagerðar á þremur árum. Tíu ár sé eðlilegur tímarammi. Þá er að lokum gerð athugasemd við að opinberum aðilum sé heimilt að víkja frá lögboðnum frestum án samráðs við framkvæmdaraðila svo unnt sé að freista þess að sporna gegn fjárhagslegu tjóni. Þá þurfi tímamörk að vera á slíkri heimild. Í umsögn Landsvirkjunar er því andmælt að kveðið verði á um endurskoðun umhverfismats eftir að þrjú ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir. Lagt er til að það verði á forræði framkvæmdaraðila að óska eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats innan tíu ára. Einnig þurfi að liggja fyrir hvaða breytingar kalli á endurskoðun umhverfismats. Að mati Landsvirkjunar þarf matsáætlun ekki að vera eins ítarleg og gerð er krafa um í dag, en þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu ekki í samræmi við það. Þá telur Landsvirkjun að þegar stjórnvaldssektir eru lagðar á eigi að miða við stórkostlegt gáleysi eða ásetning. Í umsögn Fjarðabyggðar er tekið undir álit Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í ábendingum ráðgjafanefndar um eftirlit á vegum hins opinbera, sbr. lög nr. 27/1999, er áréttað mikilvægi þess að fjallað sé með skýrum hætti um ákvæði í frumvarpinu sem ekki eigi sér stoð í tilskipun 2014/52/ESB, þar á meðal á hvaða rökum þau ákvæði séu reist og hvaða aðrar leiðir séu færar til að ná sama markmiði. Eigi það m.a. við um ákvæði 5. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að Skipulagsstofnun og sveitarstjórnnum sé heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmda sem ekki eru matsskyldar og einnig ákvæði 11. gr. um endurskoðun umhverfismats. Með tilliti til þess að um íþyngjandi lagasetningu sé að ræða sé ástæða til að fjalla nánar í skýringum með frumvarpinu um áhrif fyrirhugaðra lagabreytinga í þjóðhagslegu samhengi og áhrif þeirra á fyrirtæki. Í ábendingunum er einnig vísað til álits Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins þar sem kallað er eftir því að lokið verði heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í þeirri endurskoðun verði lögð áhersla á að þrengja gildissvið laganna með því að afnema C-flokk í 1. viðauka og að viðaukinn verði jafnframt endurskoðaður í heild með það í huga að meta í hvaða tilvikum hafi verið innleiddar strangari kröfur en tilskipunin kveður á um.

Í umsögnum þeim sem bárust um frumvarpið eru aðallega gerðar athugasemdir við tíma- mörk er varða endurskoðun umhverfismats framkvæmda. Ráðuneytið vísar í því sambandi til þess sem fram kemur í athugasemd við ákvæði 11. gr. frumvarpsins og einnig til þeirra skýringa er fram koma í A-lið þessa kafla um sérálit Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins. Eins og þar kemur fram var brugðist við umræddum umsögnum á þá leið að færa gildistíma umhverfismatsins úr þremur árum í fimm ár. Sökum athugasemda sem bárust Alþingi við meðferð frumvarpsins á 148. löggjafarþingi hefur gildistíminn í frumvarpi þessu hins vegar verið færður úr fimm árum í sjö ár. Á hið sama við um gildistíma matsskyldu- ákvarðana. Talið var að fimm ára frestur mundi leiða til þess að ekki yrði um óþarflega aukna byrði að ræða á stjórnsluna eða framkvæmdaraðila þar sem reynslan sýndi að þær framkvæmdir sem sótt er um leyfi fyrir eftir þennan tíma hafa ekki verið margar. Þær röksemdir áttu einnig við varðandi gildistíma ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdar. Því til viðbótar er á það bent að samkvæmt tilskipun 2014/52/ESB er gert ráð fyrir að það sé alla jafna hlutverk leyfisveitanda að óska eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats. Í tengslum við tillögu um fimm ára frest þá var ekki búist við að ákvörðun Skipulagsstofnunar í slíkum tilvikum mundi leiða til þess að ráðast þyrfti í nýtt umhverfismat framkvæmdar nema í undantekningartilfellum. Gera má hins vegar ráð fyrir að um færri tilvik verði að ræða sökum þeirrar breytingar í frumvarpinu að um sjö ár verði að ræða í stað fimm.

Hvað varðar athugasemd um samþættingu ferla vegna umhverfismats framkvæmda og umhverfismats áætlana þá er stefnt að því að reglugerð liggi fyrir sem fyrst eftir samþykkt frumvarpsins.

Hvað varðar athugasemdir er snúa að stjórnvaldssektum er bent á það sem fram kemur í athugasemdum við 16. gr. frumvarpsins. Þar segir að nærtækast sé að beita stjórnsýsluviðurlögum í tilefni af hættubrotum og samhverfum brotum þar sem saknæmisskilyrði er gáleysi og sönnunarfærsla vegna brots er almennt talin auðveld. Þau brot sem frumvarpið leggur til að verði háð viðurlögum myndu falla undir að vera samhverf brot en þau brot miðast við verknaðinn sem slíkan án tillits til afleiðinga.

Í umsögnum eru gerðar athugasemdir við orðalag í 5. gr. frumvarpsins er varðar það að Skipulagsstofnun geti sett fram skilyrði er varðar tilhögun framkvæmdar við ákvörðun um matsskyldu. Ráðuneytið bendir á að orðalag umrædds ákvæðis hefur verið lagfært þannig að ekki er lengur kveðið á um skilyrði heldur er notast við orðalagið tilmæli. Bent er á að ákvæðið byggist á 5. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Að öðru leyti er vísað til þess rökstuðnings sem fram kemur í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu.

Í umsögnum eru gerðar athugasemdir við að í 19. gr. frumvarpsins sé ekki gerð krafa um samráð við framkvæmdaraðila við töku ákvörðunar um framlengingu á tímafrestum í viðamiklum málum. Við þessum athugasemdum hefur verið brugðist með breytingum á frumvarpinu í þá veru að skylt er að viðhafa slíkt samráð við framkvæmdaraðila eins og kveðið er á um í núgildandi lögum.

Í umsögnum við frumvarpið komu fram athugasemdir um að þörf væri á að taka til endurskoðunar önnur atriði laga um mat á umhverfisáhrifum en gert er í þessu frumvarpi. Eins og fram hefur komið er frumvarp þetta til innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB og fjallar frumvarpið því aðeins um þær breytingar sem þörf er á að gera vegna þess. Eins og áður segir hefur verið ákveðið að hefja heildarendurskoðun laganna og munu öll ákvæði laganna koma þar til skoðunar.

C. Umsagnir til umhverfis- og samgöngunefndar.

Frumvarpið var sent til umsagnar af hálfu umhverfis- og samgöngunefndar við meðferð þess á Alþingi og bárust nefndinni 16 umsagnir. Umsagnir bárust frá Bláskógabyggð, Seyðisfjarðarkaupstað, Eyþingi, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. HS Orka hf., Landsnet hf., Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur og Vegagerðin sendu umsögn, auk þess sem sameiginleg umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samorku og Samtökum verslunar og þjónustu. Einnig bárust umsagnir frá Landvernd, Náttúrufræðistofnun Íslands, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og Verkfræðingafélagi Íslands.

Í umsögn Landverndar er gerð athugasemd við ákvæði 4. gr. a í frumvarpinu. Landvernd telur að bæta eigi við ákvæðið heimild til handa Skipulagsstofnun um að framkvæma eigin viðbótarrannsóknir í tengslum við umhverfismat framkvæmdar. Einnig telur Landvernd að í ákvæðinu eigi að koma fram að ákvörðun um leyfisveitingu, sem álit Skipulagsstofnunar er fellt inn í, eigi að vera hluti af málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum. Landvernd gerir einnig athugasemd við 11. gr. og 12. gr. frumvarpsins þar sem frestur framkvæmdaraðila til að hefja framkvæmdir er stytur úr tíu árum í fimm ár. Landvernd leggur til að engin tímamörk verði að finna í ákvæðinu og að ávallt skuli við útgáfu leyfis til framkvæmdar fara fram skoðun á því að umhverfismat framkvæmdarinnar eigi enn við.

Í umsögn Orkuveitu Reykjavíkur kemur fram að lenging frests til ákvörðunar um matsskyldu úr þremur árum í fimm ár sé enn of stuttur tími. Auk framangreinds er í

umsögninni að finna samskonar athugasemdir um stjórnvaldssektir og samþættingu ferla og skýrslugerðar og í umsögn Orkuveitu Reykjavíkur til ráðuneytisins.

Í umsögn Verkfræðingafélags Íslands er lagt til að tekin verði upp ýmis gjöld við kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Einnig að sett verði skilyrði um að aðild umhverfisverndar- og útivistarsamtaka að kærumálum verði bundið skilyrði um að viðkomandi hafi látið sig málið varðar á fyrstu stigum þess. Auk þess að settar verði heimildir til flýtimeðferðar mála hjá úrskurðarnefndinni.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins, Samorku og Samtaka verslunar og þjónustu er kallað eftir heildarendurskoðun laganna. Einnig er lagst gegn breytingu á gildistími álits Skipulagsstofnunar úr tíu árum í fimm.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er kallað eftir heildarendurskoðun laganna. Fram kemur að andstaða sé við að fimm ára gildistími verði á ákvörðunum Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar þar sem hann er talinn vera of stuttur. Einnig er andstaða við að stytta gildistíma álits Skipulagsstofnunar úr tíu árum í fimm ár. Bent er á að ástæða sé til þess að skoða hvort leyfisveitanda eigi að vera heimilt að kalla eftir greiningu á hvort umhverfismatsskýrsla eigi enn við þegar sótt erum leyfi og langur tími er liðinn frá gerð matsskýrslu. Einnig er lagt til að skoðað verði að framkvæmdaraðili geti óskað ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort matsskýrsla eigi enn við áður en tíu ára frestur er liðinn. Einnig eru gerðar athugasemdir við ákvæði um stjórnvaldssektir en ákvæðið er talið vera of íþyngjandi.

Í umsögn sinni telur Landsnet að þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu séu til þess fallnar að þyngja matsferilinn. Fimm ára gildistími umhverfismats sé of stuttur. Landsnet telur að ekki sé þörf á að breyta núgildandi löggjöf til að bregðast við kröfum tilskipunar 2014/52/ESB um að við útgáfu leyfis til framkvæmdar sé tryggt að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við þar sem aukin skylda hafi verið lögð á leyfisveitanda að sinna rannsóknarskyldu sinni við útgáfu leyfa. Í þessu sambandi hljóti að vera hægt að leggja þá kröfu á framkvæmdaraðila að hann leggi fram upplýsingar og eftir atvikum gögn sem skýri hvort og þá hvaða breytingar hafi orðið á forsendum umhverfismatsins. Leyfisveitandi geti hugsanlega uppfyllt rannsóknarskyldu sína með því að leita umsagna um mögulega breyttar forsendur. Leyfisveitandi gæti þannig framkvæmt skoðun sína án þess að ráðist sé í kostnaðarsamt og tímafrekt ferli sem ákvörðun um endurskoðun sé.

Í umsögn Vegagerðarinnar er lagst gegn breytingu á gildistíma umhverfismats þannig að miðað sé við fimm ár í stað tíu ára eins og er í núgildandi lögum. Einnig er lagst gegn breytingu á 13. gr. laganna þar sem kveðið er á um að leyfisveitandi leggi álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar.

Í umsögn HS Orku er vísað til umsagnar HS Orku til ráðuneytisins á fyrri stigum málsins. Fram kemur að ákvörðun um heildarendurskoðun laganna sé fagnað. Bent er á að mikilvægt sé að taka tillit til reynslu allra hlutaðeigandi hagsmunaaðila á mati á umhverfisáhrifum við endurskoðun laganna.

Landsvirkjun lætur það álit í ljós í umsögn sinni að fimm ára gildistími umhverfismats sé of stuttur. Á Íslandi hafi innleiðing á tilskipunum um mat á umhverfisáhrifum verið með öðru hætti en er í mörgum öðrum ríkjum þar sem mat á umhverfisáhrifum er samþætt leyfisveitingu og skipulagi. Hvetur Landsvirkjun að skoðað verði hvernig staðið sé að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum í öðrum löndum áður en að gerð verði breyting á 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Landsvirkjun telur einnig að gildistíma framkvæmdaleyfis megi lengja enn frekar en í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að hann sé tvö ár.

Í umsögn Bláskógabyggðar kemur fram að frumvarpið muni þyngja til muna og lengja matsferli framkvæmda og þá heildarframkvæmdartíma. Lagt er til að gildistími umhverfismatsins verði áfram tíu ár þar sem fimm ár muni auka álag og fjölga kærumálum sem valda muni frekari óvissu en nú er. Fram kemur að frumvarpið muni auka kostnað og bent á að það nái ekki markmiðum tilskipunar 2014/52/ESB um einföldun ferla. Að lokum er bent á að taka þurfi lög um mat á umhverfisáhrifum til heildarendurskoðunar.

Í umsögnum Eyþings, Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga og Seyðisfjarðarkaupstaðar er tekið undir sérálit fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands kemur fram það álit að þær breytingar sem lagðar eru fram í frumvarpinu séu til bóta. Ef frumvarpið verði samþykkt muni það gera lög um mat á umhverfisáhrifum meðal annars skýrari hvað varðar málsmeðferð, bæta umgjörð laganna og styrkja að farið sé eftir niðurstöðum úr mati á umhverfisáhrifum.

Í umsögn Skipulagsstofnunar eru lagðar til tilteknar breytingar á einstökum ákvæðum í frumvarpinu, þ.e. b-lið, d-lið og f-lið 5. gr. frumvarpsins. Einnig leggur stofnunin til ákveðnar breytingar á ákvæðum 10. gr., 14. gr. og 25. gr. frumvarpsins.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er bent á að fimm ára gildistími umhverfismats geti verið of stuttur tími en reynslan verði að leiða það í ljós, verði tímamörk frumvarpsins samþykkt. Í þessu sambandi er bent á að vinnslutími starfsleyfis hjá Umhverfisstofnun sé um átta mánuðir. Umhverfisstofnun bendir einnig á að ákvæði 12. gr. frumvarpsins um að leyfisveitandi skuli í greinargerð með afgreiðslu leyfis taka afstöðu til annarra leyfisveitinga ef um það sé fjallað í álitni Skipulagsstofnunar sé óljóst og það þurfi að skýra betur.

Í umsögnum þeim sem bárust um frumvarpið til umhverfis- og samgöngunefndar eru aðallega gerðar athugasemdir við tímamörk er varða endurskoðun umhverfismats framkvæmda eins og í umsögnum þeim sem ráðuneytinu barst. Ráðuneytið vísar til umfjöllunar í B-lið þessa kafla um umsagnir til ráðuneytisins varðandi athugasemdir við ákvæði 11. gr. frumvarpsins og einnig til þeirra skýringa er fram koma í A-lið þessa kafla um sérálit Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins. Telja verður að sjö ára frestur til að sækja um leyfi til framkvæmda muni ekki leiða til þess að um óþarflega aukna byrði verði að ræða á stjórnásluna eða framkvæmdaraðila þar sem reynslan sýnir að þær framkvæmdir sem sótt er um leyfi fyrir eftir þennan tíma eru ekki margar. Ekki er því búist við að ákvörðun Skipulagsstofnunar muni leiða til þess að ráðast þurfi í nýtt umhverfismat framkvæmda nema í undantekningartilfellum. Í kjölfar framangreindra umsagna er búið að gera breytingu á ákvæði 11. gr. frumvarpsins frá því að frumvarpið var lagt fram á 148. löggjafarþingi. Breytingarnar fela í sér að málsmeðferð og tímafrestir við ákvörðun Skipulagsstofnunar hafa verið settir fram með skýrari hætti í frumvarpinu. Framkvæmdaraðili getur nú óskað sjálfur eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismatsins en ekki aðeins með beiðni til leyfisveitanda. Gert er ráð fyrir að framkvæmdaraðili leggi fram greinargerð með beiðni um ákvörðun um endurskoðun umhverfismatsins auk viðbótargagna ef þörf er á. Auk framangreinds hefur verið felld á brott heimild Skipulagsstofnunar til að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats framkvæmdar að eigin frumkvæði. Um nánari umfjöllun vísast til athugasemda með 11. gr. frumvarpsins. Einnig er búið að gera breytingu á ákvæðum 5. gr., 10. gr. og 25. gr. frumvarpsins í samræmi við ábendingu í umsögn Skipulagsstofnunar auk breytingar á 12. gr. frumvarpsins í samræmi við ábendingu Umhverfisstofnunar. Hvað varðar athugasemdir er snúa að stjórnvaldssektum hefur umfjöllun í athugasemdum með ákvæði 16. gr. frumvarpsins verið bætt.

Í umsögn Landverndar er gerð athugasemd við ákvæði 4. gr. a í frumvarpinu. Annars vegar er um að ræða athugasemd um að Skipulagsstofnun eigi að hafa heimild til að krefjast

viðbótarrannsóknna og hins vegar að ákvörðun um leyfi verði hluti af matsferli framkvæmdar. Hvað varðar fyrri atriðið þá bendir ráðuneytið á að samkvæmt núgildandi lögum sinnir Skipulagsstofnun ekki rannsóknum í tengslum við mat á umhverfisáhrifum. Mat á umhverfisáhrifum og rannsóknir sem tengjast umhverfismatinu eru á ábyrgð framkvæmdaraðila. Hvað varðar seinna atriðið þá telur ráðuneytið alveg skýrt samkvæmt texta tilskipunarinnar að ákvörðun um leyfi er ekki hluti af matsferlinu heldur ber að samþætta álit Skipulagsstofnunar leyfinu. Orðalag ákvæðis 4. gr. a er talið uppfylla ákvæði tilskipunarinnar. Í umsögn Verkfræðingafélags Íslands er lagt til að tekin verði upp ýmis gjöld og skilyrði við kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ráðuneytið bendir á að með frumvarpi þessu er verið að innleiða tilskipun 2014/52/ESB. Takmarkanir á kæruheimildum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála varðar ekki efni frumvarpsins.

Í umsögnum nokkurra aðila kemur fram ósk um heildarendurskoðun laganna. Einnig hvetur Landsvirkjun til þess að skoðað verði hvernig staðið sé að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum í öðrum löndum áður en gerð verði breyting á 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Eins og fram hefur komið er frumvarp þetta lagt fram til að innleiða tilskipun 2014/52/ESB sem nú þegar hefur tekið gildi og fjallar frumvarpið því aðeins um þær breytingar sem þörf er á vegna innleiðingarinnar. Heildarendurskoðun laganna er hafin en í henni felst meðal annars að skoða hvernig nágrannalönd Íslands standa að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er lagt til að auka skyldur Skipulagsstofnunar, sveitarfélaga og leyfisveitenda almennt og framkvæmdaraðila. Því hefur frumvarpið áhrif á alla framangreinda aðila.

Frumvarpið er talið geta haft áhrif á stjórnsýslu ríkisins þar sem í því eru ákvæði sem varða starfsemi Skipulagsstofnunar.

Í fyrsta lagi er lagt til að gerð verði sú krafa til Skipulagsstofnunar að til þess hæfir sérfræðingar fari yfirgögn um mat á umhverfisáhrifum. Hjá Skipulagsstofnun starfa sérfræðingar á sviði skipulagsmála og mats á umhverfisáhrifum. Ef umhverfismat framkvæmdar kallar á yfirferð aðila með sérfræðipækkingu sem stofnunin hefur ekki yfir að ráða, og ekki verður aflað með umsögnum sérfræðistofnana, þá hefur stofnunin leitað sérfræðiálits utan stofnunarinnar. Með breytingunni er áréttað mikilvægi þess að nægileg þekking sé til staðar til að tryggja að framlögð gögn framkvæmdaraðila séu tæmandi og vönduð.

Í öðru lagi er í frumvarpinu lagt til að Skipulagsstofnun fái heimild til að leggja á stjórnvaldssektir í afmörkuðum tilvikum. Beiting stjórnvaldssekta getur mögulega valdið auknu álagi á stofnunina. Í því sambandi þarf þó að horfa til þess að um heimildarákvæði er að ræða sem ekki er búist við að Skipulagsstofnun muni þurfa að beita oft.

Í þriðja lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun taki áfram ákvörðun um hvort umhverfismat framkvæmdar eigi enn við en að miðað verði við sjö ár í stað tíu ára eins og er í gildandi lögum. Það mun geta valdið einhverju auknu álagi á stofnunina. Á árunum 2007–2016 lauk mati á umhverfisáhrifum fyrir 69 framkvæmdir, það eru um það bil sjö álit um mat á umhverfisáhrifum á ári. Eingöngu er ástæða til að ætla að Skipulagsstofnun muni þurfa að taka ákvarðanir um hvort þörf er á endurskoðun umhverfismats fyrir lítinn hluta þeirra framkvæmda sem farið hafa í gegnum mat á umhverfisáhrifum en í hverri ákvörðun getur þó falist töluverð vinna fyrir stofnunina. Til þessa, þ.e. frá því ákvæði um 10 ára gildistíma umhverfismats voru sett með lögum nr. 106/2000, hefur stofnunin tekið þrjár ákvarðanir um endurskoðun umhverfismats þegar 10 ár eru liðin frá því að matið fór fram. Jafnframt hefur stofnunin fengið til úrlausnar átta erindi um endurskoðun þar sem 10 ár voru ekki liðin.

Framangreind breyting mun einnig geta haft áhrif á framkvæmdaraðila, þar sem endurtekning á matsferli getur verið íþyngjandi og kostnaðarsöm, og leyfisveitendur, þar sem óska þarf eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort umhverfismat framkvæmdar eigi enn við. Þó þarf að hafa í huga að núverandi ástand, þar sem framkvæmdaleyfi eru ítrekað kærð vegna vafa um hvort umhverfismat eigi enn við, felur í sér talsverða óvissu fyrir áætlanagerð framkvæmdaraðila.

Frumvarpið er talið munu geta haft áhrif á stjórnarsýslu sveitarfélaga þar sem gerð er sú krafa til sveitarstjórna að þær feli skipulagsnefnd eða öðrum aðila innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins að taka fullnaðarákvörðun um matsskyldu framkvæmdar þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili. Ekki er hér þó um íþyngjandi kröfu að ræða og hafa ber í huga að þetta ákvæði snertir aðeins framkvæmdir í flokki C skv. 1. viðauka við lög nr. 106/2000. Í frumvarpinu eru einnig gerðar ítarlegri kröfur til leyfisveitanda um framsetningu og innihald leyfa til framkvæmda.

Frumvarpið getur haft áhrif á framkvæmdaraðila þar sem í því eru gerðar þær kröfur að hann tryggji að frummatsskýrslan sé útbúin af til þess hæfum sérfræðingum. Óljóst er að hve miklu leyti framangreind krafa muni breyta vinnulagi framkvæmdaraðila. Einnig eru ítarlegri kröfur um innihald frummatsskýrslna og matsskýrslna.

Í frumvarpinu er að finna heimild fyrir Skipulagsstofnun til að ákveða, að höfðu samráði við viðkomandi leyfisveitendur, hvort sameina megi umhverfismat sem fram fer samkvæmt lögum nr. 106/2000 og umhverfismat sem fram fer vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda samkvæmt öðrum lögum. Einnig er í frumvarpinu lögð til heimild til að samþætta skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum nr. 106/2000 og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögu samkvæmt skipulagslögum. Sams konar heimild er að finna til að samþætta kynningu fyrir almenning og umsagnaraðila á grundvelli laga nr. 106/2000 og skipulagslaga. Útfæra þarf framangreindar heimildir til samþættingar í reglugerð um mat á umhverfisáhrifum. Framangreind heimild getur einfaldað og flýtt undirbúningi matskyldra framkvæmda sem getur haft jákvæð áhrif á alla aðila, þ.e. stjórnarsýslu ríkisins, framkvæmdaraðila, sveitarfélög, aðra leyfisveitendur og almenning.

Frumvarpið getur haft áhrif á almenning þar sem gert er ráð fyrir ítarlegri kynningu framkvæmda en nú er. Kveðið er á um að framkvæmdir séu kynntar með rafrænum hætti en einnig er lagt til að Skipulagsstofnun kynni tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu framkvæmdaraðila á vefsíðu sinni. Almenn tefur Skipulagsstofnun kynnt tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu á vefsíðu sinni þrátt fyrir að sú skylda hafi ekki verið lögbundin.

Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja að lög um mat á umhverfisáhrifum samrýmist þeim skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist með EES-samningnum, þ.e. um innleiðingu EES-gerða.

Kostnaðaráhrif.

Talið er að viðvarandi kostnaður Skipulagsstofnunar vegna innleiðingar frumvarps þessa, verði það að lögum, geti numið ígildi hálfst stöðugildis, um 6 millj. kr. á ári. Að auki bætist við ýmis kostnaður, jafnan í eitt skipti, vegna kynningar á breyttum lögum, breytinga á reglugerð og breytinga á verklagi, og er kostnaður vegna þessa metinn um 2 millj. kr.

Kostnaðarumfang er með þeim hætti að það er talið rúmast innan núverandi fjárheimilda málefnasviðsins. Verði frumvarpið að lögum mun það því ekki hafa í för með sér nein áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Telja verður að frumvarpið, verði það að lögum, muni hafa óveruleg, ef nokkur, kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga leiðir ákvæði 2. mgr.

11. gr. frumvarpsins um endurskoðun umhverfismats hins vegar til fjárhagsáhrifa fyrir sveitarfélög sem framkvæmdaraðila sökum þess að gildistími umhverfismats er stytur úr tíu árum í sjö ár frá núgildandi lögum. Að þeirra mati getur kærur fjölgað og lengri tíma getur tekið að fá endanlega niðurstöðu í mál. Um þetta atriði er m.a. nánar fjallað í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins um samráð. Að sögn Sambands íslenskra sveitarfélaga getur ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir einnig leitt til fjárhagsáhrifa fyrir sveitarfélög sem framkvæmdaraðila.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. gr. laganna sem fjallar um skilgreiningar á hugtökum laganna.

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á d-lið 3. gr. laganna um skilgreiningu á hugtakinu frummatsskýrsla sem er skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Lagt er til að orðunum „fyrirhugaðrar framkvæmdar“ verði bætt við skilgreininguna. Breytingin er gerð til þess að samræma betur orðalag skilgreiningar á frummatsskýrslu við skilgreiningu á hugtakinu matsskýrsla og orðalagi 9. gr. laganna sem fjallar um frummatsskýrslu. Skýrslurnar hafa að geyma sams konar upplýsingar ef frá er talið að í matsskýrslu er að finna umfjöllun um framkomnar athugasemdir og umsagnir við frummatsskýrslu og afstöðu framkvæmdaraðila til þeirra og eftir atvikum frekari upplýsinga sem bætt er við vegna framkominna athugasemda og umsagna.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að gerð verði breyting á skilgreiningu hugtaksins matsáætlun í h-lið 3. gr. laganna. Breytingin felst í því að skýrar er kveðið á um að matsáætlun er áætlun sem byggist á tillögu framkvæmdaraðila og er háð samþykki Skipulagsstofnunar. Breytt ákvæði er talið endurspeglar betur ábyrgð framkvæmdaraðila á tillögugerðinni og afgreiðslu Skipulagsstofnunar á tillögunni.

Í c-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að skilgreining á hugtakinu matsskyld framkvæmd í i-lið 3. gr. verði breytt þannig að vísað sé til IV. kafla laganna. Undir lögin falla bæði matsskyldar framkvæmdir og framkvæmdir sem tilkynna ber til ákvörðunar um matsskyldu. Ákvæði IV. kafla laganna eiga við um matsskyldar framkvæmdir og ástæða er talin til að setja það fram með skýrari hætti en er í núgildandi lögum.

Í d-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að gerð verði breyting á skilgreiningu hugtaksins matsskýrsla í j-lið 1. mgr. 3. gr. laganna til samræmis við skilgreiningu á hugtakinu frummatsskýrsla. Báðar hafa þessar skýrslur að geyma sams konar upplýsingar, þar á meðal um mótvægisáðgerðir. Mótvægisáðgerðir eru ekki tilgreindar í skilgreiningu á frummatsskýrslu og því er talið óþarfi að geta mótvægisáðgerða sérstaklega í skilgreiningu á matsskýrslu. Um mótvægisáðgerðir er fjallað í 9. gr. laganna þar sem nánar er lýst kröfum til efnis frummatsskýrslu. Einnig er talið óþarft að tilgreina sérstaklega að framkvæmdaraðili beri ábyrgð á gerð skýrslunnar þar sem það felst í orðunum skýrsla framkvæmdaraðila.

Í e-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að skilgreining á umhverfi í l-lið 3. gr. laganna falli brott. Í staðinn verði sett sérákvæði í lögin, 4. gr. b, þar sem efni mats á umhverfisáhrifum er sett fram. Framangreind breyting er í samræmi við framsetningu tilskipunar 2011/92/ESB á viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum. Sú framsetning er talin vera skýrari en sú leið sem farin hefur verið í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að skilgreina hugtakið umhverfi. Nánar er fjallað um viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum í skýringum við 3. gr. frumvarpsins (um 4. gr. b.).

Um 2. gr.

Lögð er til tvenns konar breyting á ákvæði 4. gr. laganna sem fjallar um yfirstjórn og framkvæmd.

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við 2. mgr. 4. gr. bætist nýr málslíður þar sem kveðið verður á um að Skipulagsstofnun sé skylt að búa yfir eða hafa aðgang að nægjanlegri sérfræðipækkingu til yfirferðar gagna framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Byggist tillagan á ákvæði 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Skv. 33. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB er umrædd skylda sett fram til þess að tryggt sé að hæfur aðili yfirfari og meti þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili leggur fram og þannig verði tryggt að upplýsingar framkvæmdaraðila séu fullnægjandi. Hjá Skipulagsstofnun starfa sérfræðingar á sviði skipulagsmála og mats á umhverfisáhrifum. Ef umhverfismat framkvæmdar kallar á aðkomu aðila með sérfræðipækkingu sem Skipulagsstofnun hefur ekki yfir að ráða, og ekki verður aflað með umsögnum sérfræðistofnana, leitar stofnunin sérfræðiálits utan hennar. Með breytingunni er áréttað mikilvægi þess að nægileg þekking sé til staðar til að tryggja að framlögð gögn framkvæmdaraðila séu tæmandi og vönduð.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 4. gr. laganna sem fjallar um hlutverk sveitarstjórnar. Lagt er til að við ákvæðið bætist nýr málslíður þar sem kveðið verður á um að sveitarstjórn skuli í samþykkt sveitarfélagsins, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, fela skipulagsnefnd eða öðrum aðila innan stjórnýslu sveitarfélagsins töku fullnaðarákvörðunar um matsskyldu framkvæmdar þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili. Samkvæmt framangreindu er sveitarstjórn ekki heimilt að taka ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar ef það er sjálft framkvæmdaraðili. Byggist tillagan á ákvæði 9. gr. a tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í 25. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB kemur fram að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld fara með ákvarðanir á grundvelli tilskipunarinnar en eru jafnframt framkvæmdaraðilar skuli aðildarríki tryggja aðskilnað á milli þeirra starfssviða til að hlutleysi verði tryggt og ekki verði hagsmunarárekstrar. Um þetta atriði hefur verið fjallað hjá Evrópudómstólnum í máli C-474/10. Fyrirmynd ákvæðisins er að finna í 6. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, þar sem sveitarstjórn er veitt heimild til að ákveða sjálf fyrirkomulag á töku ýmissa fullnaðarákvarðana sem taka þarf á grundvelli skipulagslaga eins og afgreiðslu deiliskipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Ljóst er að sveitarfélög eru misvel í stakk búin að tryggja aðskilnað þann sem tilskipunin fer fram á um að ekki sé sami aðili hjá sveitarfélagi sem tekur ákvörðun um matsskyldu og undirbýr framkvæmd. Rétt er því talið að sveitarstjórn ákveði í samþykkt að annar aðili innan stjórnýslu sveitarfélagsins taki ákvörðun um matsskyldu þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili. Í því felst að ekki verður heimilt fyrir sveitarstjórn að taka slíka ákvörðun. Búast má við að sveitarstjórn muni í flestum tilvikum fela skipulagsnefnd töku slíkrar ákvörðunar þar sem skipun hennar er lögbundin en einnig geta aðrir aðilar komið til greina í því sambandi.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist nýr kafli sem verður II. kafli A, Inntak mats á umhverfisáhrifum, og fjallar um ferli og efni mats á umhverfisáhrifum. Lagt er til að í kaflanum verði tvær nýjar greinar, 4. gr. a og 4. gr. b.

Lagt er til að í 4. gr. a verði ferli mats á umhverfisáhrifum skilgreint. Tillagan er í samræmi við nýtt ákvæði g-liðar 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Tilgangur ákvæðisins er að setja fram með skýrum hætti hvað felst í

ferli mats á umhverfisáhrifum. Til að uppfylla ákvæði tilskipunarinnar þurfa lög um mat á umhverfisáhrifum annað hvort að innihalda tiltekið ákvæði sem tilgreinir allt ferli mats á umhverfisáhrifum eða ferlið þarf að koma með öðrum hætti skýrt fram í lögnum. Í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum kemur ferli mats á umhverfisáhrifum fram þó svo að þar sé ekki að finna tiltekið ákvæði sem tilgreinir allt ferlið. Því kallar tilskipunin í raun ekki á breytingar á lögnum. Rétt þykir hins vegar að fara þá leið að tilgreina allt ferli mats á umhverfisáhrifum í tilteknu ákvæði þar sem það er talið vera skýrara. Með áður greindri breytingu á ákvæði 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB kemur skýrar fram en verið hefur að álit Skipulagsstofnunar skal lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmdar. Þrátt fyrir að lög um mat á umhverfisáhrifum séu talin uppfylla ákvæði tilskipunarinnar nú þegar eins og áður segir er talið til bóta að setja ferli mats á umhverfisáhrifum fram sem skilgreiningu þar sem hvert skref ferlisins er tiltekið sérstaklega með staflíðum og endar á að álit Skipulagsstofnunar er lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda.

Ferli mats á umhverfisáhrifum samanstendur af:

- a. gerð og afgreiðslu matsáætlunar,
- b. gerð frummatsskýrslu framkvæmdaraðila,
- c. kynningu og samráði um frummatsskýrslu við umsagnaraðila og almenning og eftir því sem við á yfir landamæri,
- d. gerð matsskýrslu framkvæmdaraðila,
- e. athugun Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila og áliti stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og
- f. því að álit Skipulagsstofnunar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda.

Í 4. gr. b er lagt til að kveðið verði á um efni mats á umhverfisáhrifum. Í núgildandi lögum er farin sú leið að setja viðfangsefni umhverfismats fram í skilgreiningu á hugtakinu umhverfi ásamt því að tilgreint er í núgildandi ákvæði 2. mgr. 9. gr. laganna að í frummatsskýrslu framkvæmdaraðila skuli tilgreina hvaða áhrif framkvæmdin hefur á umhverfið. Betur þykir fara á að setja viðfangsefni umhverfismatsins fram sem sérákvæði eins og gert er í ákvæði 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2011/92/ESB enda er ákvæðið talið vera eitt af grundvallarákvæðum tilskipunarinnar. Samhliða þessu er þá lagt til að skilgreining á hugtakinu umhverfi verði felld brott, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Með tilskipun 2014/52/ESB eru gerðar nokkrar breytingar á ákvæði 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2011/92/ESB með þeim hætti að umhverfismatið nær nú yfir fleiri umhverfisþætti en verið hefur. Sem dæmi má nefna að mat á umhverfisáhrifum nær nú einnig til líffræðilegrar fjölbreytni og lands (e. biodiversity, land) og í stað hugtaksins menn (e. human beings) kemur íbúar og heilbrigði (e. population and human health). Í skilgreiningu á umhverfi í núgildandi lögum segir: „*Umhverfi*: Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“ Í ákvæði 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB, segir: „Í mati á umhverfisáhrifum skal í hverju einstöku tilviki greina, lýsa og meta á viðeigandi hátt bein og óbein umtalsverð áhrif á eftirfarandi þætti vegna tiltekinnar framkvæmdar:

- a) íbúa og heilbrigði manna,
- b) líffræðilega fjölbreytni, með sérstakri áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar samkvæmt tilskipun 92/43/EBE og tilskipun 2009/147/EB,
- c) land, jarðveg, vatn, loft og loftslag,

- d) efnisleg verðmæti, menningararfleifð og landslag,
- e) samspil þeirra þátta sem taldir eru upp í liðum a–d.“

Í frumvarpinu er lagt til að viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum verði tilgreint í sex liðum, a–f-lið í 4. gr. b.

Í a-lið er lagt til að mat á umhverfisáhrifum skuli fela í sér mat á áhrifum á menn, heilbrigði manna og samfélag. Samfélag og menn eru hluti af umhverfi samkvæmt skilgreiningu núgildandi laga á hugtakinu umhverfi. Hér er lagt til að þau hugtök verði notuð áfram í stað hugtaksins íbúar, sem notað er í íslenskri þýðingu tilskipunarinnar, þar sem þau eru talin fanga betur breytingu tilskipunarinnar úr *human beings* í *population*. Einnig er talin ástæða til að hnykkja á að við mat á umhverfisáhrifum beri einnig að horfa til áhrifa framkvæmdarinnar á samfélag og byggt umhverfi. Í grein Ásdísar Hlakkar Theodórsdóttur, „*Hvað er umhverfi? Um hugtökin umhverfi og umhverfisáhrif í ljósi niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 671/2008*“ sem kom út í 1. tbl. 6. árg. vefúmaritsins Stjórnsmál og stjórnsýsla árið 2010 er fjallað um túlkun á hugtökunum umhverfi og umhverfisáhrif við mat á umhverfisáhrifum. Þar kemur fram að þau almennu viðhorf sem ríki í fræðaheimi umhverfismats séu að samfélagsáhrifamat er talið 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 tilfalli umhverfismats vegaframkvæmda gæti það til dæmis snert þætti er varða vegalengdir, ferðatíma, slyshættu og umferðaröryggi. Í niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 671/2008, sem varðar vegagerð um Teigsskóg í Reykhólahreppi, taldist umferðaröryggi ekki til umhverfisáhrifa. Dómstóllinn taldi að umferðaröryggi væri meðal markmiða með framkvæmdinni og gæti ekki talist til afleiðinga fyrir umhverfið. Gefur niðurstaða Hæstaréttar tilefni til að hnykkja á að fjalla þarf um áhrif á samfélag í mati á umhverfisáhrifum en þar undir geta fallið þættir eins og umferðaröryggi.

Í b-lið er lagt til að mat á umhverfisáhrifum feli í sér mat á áhrifum á líffræðilega fjölbreytni, með sérstaka áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar. Í núgildandi skilgreiningu á hugtakinu umhverfi er að finna tilvísun til dýra, plantna og annars í lífríkinu. Skv. b-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB, skal greina, lýsa og meta, með tilliti til viðkomandi framkvæmdar, bein og óbein umtalsverð áhrif m.a. á líffræðilega fjölbreytni, með sérstaka áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar tilskipunar 92/43/EBE (tilskipun ráðsins um vernd náttúrulegra vistgerða/búsvæða) og tilskipunar 2009/147/EB (tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um vernd villtra plöntu- og dýrategunda). Ísland hefur ekki innleitt framangreindar tilskipanir þar sem hvorug þeirra er hluti af EES-samningnum. Ísland er hins vegar aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD) sem fjallar um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni. Einnig er Ísland aðili að Bernarsamningnum um villtar plöntur og dýr og Ramsarsamningnum um votlendi sem gegna báðir mikilvægu hlutverki er varðar líffræðilega fjölbreytni. Ísland hefur því undirgengist skyldur er varða varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni á grundvelli framan- greindra samninga.

Undir líffræðilega fjölbreytni falla allar tegundir lífvera og erfðaeefni þeirra, einnig örverur. Líffræðileg fjölbreytni er skilgreind í 5. gr. laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, sem breytileiki meðal lifandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið tekur til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nær til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfa. Eitt af markmiðum náttúruverndarlaga, sbr. 1. gr. laganna, er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Skv. 2. gr. laganna skal stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni með því að stefna að því að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan

náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem einkenna hverja vistgerð og tryggja ákjósanlega verndarstöðu einstakra vistgerða. Einnig skal stefna að því að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar og varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlega verndarstöðu þeirra þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum.

Samkvæmt tilskipun 2011/92/ESB, eftir breytingu með tilskipun 2014/52/ESB, skal við mat á umhverfisáhrifum horfa til áhrifa framkvæmda og starfsemi á líffræðilega fjölbreytni með sérstaka áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar. Orðalaginu „sérstaka áherslu“ er ekki ætlað að einskorða mat á áhrifum á líffræðilega fjölbreytni aðeins við tegundir og búsvæði sem njóta verndar heldur er með orðalaginu verið að draga fram mikilvægi þessara sérstöku verndarákvæða. Mikilvægt er að við mat á umhverfisáhrifum séu almenn áhrif framkvæmda og starfsemi á lífríkið skoðuð.

Í c-lið er lagt til að meta skuli áhrif á land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðveg, vatn, loft og loftslag. Þessa þætti er nú þegar að finna í skilgreiningu á hugtakinu umhverfi ef frá er talið land, víðerni og loftslag. Með breytingu á tilskipuninni er land og loftslag nú tilgreint meðal þeirra þátta sem horfa ber til við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Jarðmyndanir eru ekki tilgreindar í tilskipuninni en þær hafa hins vegar verið tilgreindar í íslenski löggjöf frá upphafi sem endurspeglar sérstöðu jarðfræði og jarðmyndana hér á landi. Í ljósi þess er hér lagt til að þær verði áfram hluti af efni mats á umhverfisáhrifum. Víðerni eru ekki heldur tilgreind í tilskipuninni né í núgildandi skilgreiningu á umhverfi í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Rétt þykir hins vegar að bæta víðernum við upptalningu í þessari grein þar sem víðerni er eitt af verndarmarkmiðum 3. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, þar sem segir að stefnt skuli að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins.

Í d-lið er lagt til að meta skuli áhrif á efnisleg verðmæti og menningarminjar sem er í samræmi við núgildandi lög. Í núgildandi skilgreiningu á umhverfi er enn fremur að finna hugtakið atvinna. Þrátt fyrir að atvinna sé ekki nefnd í nýrri 4. gr. b er hún einn af þeim þáttum sem eftir atvikum þarf að horfa til í mati á umhverfisáhrifum þegar lagt er mat á áhrif framkvæmdar á menn og samfélag.

Í e-lið verði vísað til næmi framkvæmdarinnar fyrir hættu á stórslysum og náttúruhamförum. Um er að ræða nýtt ákvæði sem er að finna í 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni var breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í 15. gr. aðfaraorða tilskipunarinnar kemur fram að til þess að tryggja vernd umhverfisins þurfi að gera varúðarráðstafanir vegna þeirra framkvæmda sem eru líklegar til að hafa mikil umhverfisáhrif vegna næmi þeirra fyrir stórslysum og náttúruhamförum eins og flóðum, hækkun sjávarborðs eða jarðskjálftum. Þegar um sé að ræða slíka framkvæmd þurfi að meta næmi hennar fyrir stórslysum og náttúruhamförum. Einnig þarf að meta hver sé áhættan af því að stórslys og náttúruhamfarir eigi sér stað og hverjar séu líkurnar á að umhverfið verði fyrir neikvæðum áhrifum. Einnig segir að til þess að forðast tvítekningu þá eigi að vera mögulegt að nýta sér tiltækar upplýsingar í áhættumati sem hafi farið fram á grundvelli tilskipunar 2012/18/ESB um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna. Framangreind tilskipun hefur verið innleidd hér á landi með reglugerð nr. 1050/2017 um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.

Í f-lið er vísað til samspils þeirra þátta sem nú þegar hafa verið taldir upp í a–e-lið. Ekki er kveðið á um samspil umhverfisþátta í núgildandi lögum. Ákvæði f-liðar er hins vegar í samræmi við ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB og er því tekið hér upp.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að 3. mgr. 5. gr. laganna falli á brott. Þar er fjallað um heimild ráðherra að ákveða að tiltekin framkvæmd eða hluti hennar sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að við löginn bætist ný grein, 7. gr. a, sem fjallar um undanþágur frá mati á umhverfisáhrifum og kemur í stað 3. mgr. 5. gr. laganna.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 6. gr. laganna sem fjallar um framkvæmdir sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum.

Í a-lið 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 6. gr. laganna. Lagt er til að við ákvæðið bætist tveir nýir málslíðir sem fjalla um þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili þarf að leggja fram þegar hann tilkynnir framkvæmd í flokki B til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu. Tillagan er tilkomin vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB. Um er að ræða breytingu á ákvæði 4. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB og upptöku nýs viðauka, II. viðauka A við tilskipunina.

Í fyrri málslíð segir að í tilkynningu skuli framkvæmdaraðili leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð áhrif hennar á umhverfið. Í 26. gr. aðfaraorða tilskipunarinnar segir að þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili skuli leggja fram eigi að fjalla um lykilkætti framkvæmdarinnar þannig að viðeigandi stjórnvald geti tekið ákvörðun um matsskyldu. Í II. viðauka A er að finna lista yfir þær upplýsingar sem framkvæmdaraðila ber að leggja fram með tilkynningu um framkvæmd. Í 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er tiltekið hvaða gögn framkvæmdaraðili þarf að leggja fram með tilkynningu um framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu. Breyta þarf umræddu ákvæði reglugerðarinnar til að innleiða ákvæði þau sem er að finna í II. viðauka A.

Í síðari málslíð segir að framkvæmdaraðili skuli, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Skv. 4. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar skal framkvæmdaraðili taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna úr mati á umhverfisáhrifum sem fram hefur farið á grundvelli annarrar löggjafar, ef við á. Í leiðbeiningum frá framkvæmdastjórn ESB nr. C 273/1 frá 27. júlí 2016 um straumlínulögun ferlis um mat á umhverfisáhrifum kemur fram að sú löggjöf sem krefst mats á umhverfisáhrifum og hefur verið tekin upp í EES-samninginn er vatnatilskipun 2000/60/EB og tilskipun um losun frá iðnaði 2010/75/EB. Vatnatilskipun var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Tilskipun um losun frá iðnaði var innleidd með lögum nr. 66/2017 sem breyttu lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Straumlínulögun mats er ætlað að flýta fyrir ferli um mat á umhverfisáhrifum með því að koma í veg fyrir tvítekningu mats. Skv. 4. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar er framkvæmdaraðila einnig heimilt að leggja fram lýsingu á þeim mótvægisáðgerðum eða ráðstöfunum sem hafa þann tilgang að koma í veg fyrir umtalsverð áhrif á umhverfið. Þær mótvægisáðgerðir eða ráðstafanir verða þá hluti af forsendum ákvörðunar um matsskyldu og geta haft áhrif á hvort framkvæmd verði ákvörðuð matsskyld.

Í b-lið 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 6. gr. laganna sem fjallar um ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar er fellur í flokk B. Með breytingunni er gerð skýrari krafa um innihald ákvörðunar stofnunarinnar um matsskyldu. Tillagan er í samræmi við ákvæði 5. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Skipulagsstofnun ber að rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim viðmiðum sem fram koma í 2. viðauka laganna. Ber stofnuninni að horfa til þeirra þátta í 2. við-

auka sem skipta mestu máli hvað varðar framkvæmdina. Rökstuðningur á bæði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun skal byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila sem fram koma í tilkynningu hans um framkvæmdina og fjallað er um í 2. mgr. 6. gr. laganna. Skipulagsstofnun er einnig heimilt að byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum en þar undir gætu til dæmis fallið forprófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafa farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem henni berast frá öðrum, til dæmis stofnunum og almenningi. Í íslenskri þýðingu tilskipunarinnar segir: „Ef ákveðið er að krefjast ekki mats á umhverfisáhrifum skal gefa upp helstu ástæður fyrir því að krefjast ekki slíks mats, með tilvísun í viðeigandi viðmiðanir sem skráðar eru í III. viðauka og, hafi framkvæmdaraðilinn lagt slíkt til, tilgreina þætti framkvæmdarinnar og/eða fyrirhugaðar ráðstafanir til að komast megi hjá eða koma í veg fyrir það sem annars hefðu getað orðið umtalsverð skaðleg áhrif á umhverfið.“ Ábendingar Skipulagsstofnunar um tilhögun framkvæmdarinnar þegar framkvæmdin er ekki talin matsskyld skulu því byggjast á lýsingu á þeim mótvægisáðgerðum eða ráðstöfunum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram með tilkynningu um framkvæmd til Skipulagsstofnunar, sem verða þar með ein forsenda fyrir ákvörðun stofnunarinnar um matsskyldu, og framkomnum umsögnum.

Í c-lið er lagt til að niðurstaða Skipulagsstofnunar um ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar verði kynnt almenningi og höfð aðgengileg á vef stofnunarinnar. Tillagan er í samræmi við ákvæði 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði sem kveður á um að ákvörðun um matsskyldu skuli kynnt á vef Skipulagsstofnunar. Í reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er hins vegar að finna slíka skyldu. Rétt þykir að sú skylda komi því einnig fram í lögum nr. 106/2000.

Í d-lið er lögð til breyting á 2. másl. 4. mgr. 6. gr. laganna sem fjallar um ákvörðun sveitarstjórnar um matsskyldu framkvæmda í flokki C. Um sams konar breytingu er að ræða og í b-lið 5. gr. frumvarpsins. Sveitarstjórn ber að horfa til sömu sjónarmiða við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar og Skipulagsstofnun ef frá er talið að sveitarstjórn skal einnig taka mið af leiðbeiningum Skipulagsstofnunar, sbr. 20. gr. laganna.

Í e-lið er lögð til breyting á 4. mgr. 6. gr. þar sem kveðið er á um á hvað grundvelli sveitarstjórn byggir ákvörðun sína um matsskyldu. Um samskonar breytingu er að ræða og í b-lið og vísast til umfjöllunar þar um frekari rökstuðning. Einnig er um að ræða sams konar breytingu og í c-lið 5. gr. frumvarpsins. Sveitarstjórn skal kynna ákvörðun um matsskyldu á vef sveitarfélagsins. Eins og varðandi Skipulagsstofnun er umrædd skylda nú þegar til staðar í 14. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum. Rétt þykir að sú skylda komi einnig fram í lögum nr. 106/2000.

Í f-lið er lögð til breyting á 2. másl. 5. mgr. 6. gr. laganna. Um sams konar breytingu er að ræða og í b-lið 5. gr. frumvarpsins og vísast til umfjöllunar þar um breytinguna.

Í g-lið er lögð til breyting á 5. másl. 5. mgr. 6. gr. laganna. Um sams konar breytingu er að ræða og í b-lið og c-lið 5. gr. frumvarpsins og vísast til umfjöllunar þar um breytinguna.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögina bætist ný grein er verður 7. gr. a og fjallar um undanþágur frá mati á umhverfisáhrifum. Í 3. mgr. 5. gr. núgildandi laga hefur verið að finna heimild fyrir ráðherra til að ákveða að tiltekin framkvæmd eða hluti hennar sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000. Um er að ræða aðeins eina af þremur

undanþáguheimildum tilskipunar 2011/92/ESB eftir breytingu á henni með tilskipun 2014/52/ESB. Í 4. gr. frumvarpsins er það ákvæði felld á brott. Samhliða er lagt til að öll ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB sem fjalla um undanþágur frá beitingu tilskipunarinnar verði tekin upp í lög nr. 106/2000.

Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra sé heimilt, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, að ákveða að tiltekin framkvæmd eða hluti hennar sé ekki háð lögum um mat á umhverfisáhrifum. Það eigi þó aðeins við þegar eini tilgangur framkvæmdarinnar er varnir landsins eða viðbrögð við neyðartilvikum er varða almannavarnir og slíkt mundi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar. Byggist ákvæðið á 3. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Um sams konar ákvæði er að ræða og er að finna í 3. mgr. 5. gr. núgildandi laga. Í 19. gr. og 20. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB er fjallað um beitingu undanþágunnar. Þar segir að reynslan sýni að þegar um sé að ræða framkvæmd eða hluta af framkvæmd sem hafi varnir ríkis að markmiði geti tilskipunin leitt til þess að birtar séu trúnaðarupplýsingar sem mundu grafa undan vörnum ríkisins og því sé gert ráð fyrir að aðildarríkin geti beitt undanþáguheimildinni í þannig tilvikum. Sams konar sjónarmið eru talin eiga við um neyðartilvik er varða almannavarnir, þ.e. reynslan sýni að það geti haft skaðleg áhrif, m.a. á umhverfið, að fara að tilskipuninni ef um er að ræða framkvæmd sem hefur þann eina tilgang að bregðast við neyðartilviki er varðar almannavarnir.

Í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilt í sérstökum undantekningartilvikum og þegar markmiðum laganna er náð að undanskilja tiltekna framkvæmd, eða hluta hennar, ákvæðum laganna, þó með fyrirvara um 19. gr. laganna, þegar beiting þeirra mundi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar. Í slíkum tilvikum skal ráðherra kveða á um hvaða gögnum skuli safnað um umhverfisáhrif hennar og aðgang almennings að þeim og kynna framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og almenningi ástæður fyrir undanþágunni. Ráðherra ber, áður en undanþága er veitt, að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um undanþáguna. Byggist ákvæðið á 4. mgr. 2. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Með tilskipun 2014/52/ESB er gerð breyting á orðalagi ákvæðisins þannig að það verði skýrara hvenær er heimilt að beita undanþágunni. Aðeins er heimilt að beita undanþágunni þegar beiting tilskipunarinnar mundi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar.

Í 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins er lagt til að með sérlögum um heimild til tiltekinnar framkvæmdar megi undanskilja framkvæmdina ákvæðum laganna um samráð við almenning, að teknu tilliti til 19. gr. laganna, enda sé markmiðum laganna náð og löginn sett í upphafi málsmeðferðar mats á umhverfisáhrifum. Ráðherra ber að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um beitingu undanþágunnar á tveggja ára fresti. Byggist ákvæðið á 5. mgr. 2. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Ákvæðið hefur verið að finna í 4. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB en með tilskipun 2014/52/ESB er ákvæðið fært í 5. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar ásamt því að gerð er breyting á orðalagi þess sem þrengir undanþáguheimildina. Undanþáguheimildin á eingöngu við um þau ákvæði laga nr. 106/2000 sem fjalla um samráð við almenning. Evrópudómstóllinn hefur fjallað um ákvæði þetta í nokkrum dómum sínum og er breyting á orðalagi ákvæðisins í samræmi við niðurstöðu dómstólsins. Í yfirliti framkvæmdarstjórnar ESB um dóma Evrópudómstólsins í málum er varða tilskipun um mat á umhverfisáhrifum, sem gefið var út árið 2013, segir að ákvæðinu sé ekki hægt að beita þegar um sé að ræða framkvæmd sem hafi nú þegar fengið útgefið framkvæmdaleyfi innan stjórnsýslunnar. Einnig verði markmiðum tilskipunarinnar að vera fullnægt. Markmiðum tilskipunarinnar verður aðeins fullnægt ef löggjafinn hefur haft sambærilegar

upplýsingar undir höndum og leyfisveitandi þegar um er að ræða hefðbundið ferli við afgreiðslu á leyfi til framkvæmda. Einnig er gerð sú krafa að um sé að ræða sérlög sem lögfesti framkvæmdina með nákvæmum hætti og verður orðalag laganna að bera með sér að markmiðum tilskipunarinnar hafi verið náð varðandi framkvæmdina. Samkvæmt framsögðu yrði það talið brot á tilskipun 2011/92/ESB ef framkvæmd sem fellur undir lög nr. 106/2000 væri undanskilin mati á umhverfisáhrifum með setningu sérlaga sem heimilar framkvæmdina. Tilskipunin heimilar þó í þeim tilvikum að samráð við almenning verði undanskilið í ferli um mat á umhverfisáhrifum.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 8. gr. laganna sem fjallar um matsáætlun.

Í a-lið er lögð til breyting á 2.–4. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna. Þar er lagt til að kveðið verði á með skýrari hætti en nú er að tillaga framkvæmdaraðila að matsáætlun þurfi að lýsa aðferðum sem beitt verður við umhverfismatið og á hvaða gögnum verði byggt í matinu. Talið er skýrara að kveða á um að framkvæmdaraðili fjalli um „aðra raunhæfa valkosti“ sem til greina komi en „aðra möguleika sem til greina komi“. Einnig er kveðið á um að framkvæmdaraðili kynni tillögu að matsáætlun á vinnslustigi með rafrænum hætti fyrir umsagnaraðilum og almenningi áður en hann leggur tillögu sína fram til afgreiðslu Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. Er það í samræmi við framfylgd nógildandi laga en lagaákvæði þykja ekki kveða skýrt á um það.

Í b-lið er lögð til breyting á 2. og 3. mgr. 8. gr. laganna. Með breytingu á 2. mgr. 8. gr. laganna er lagt til að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi tillaga berst. Rétt þykir að áréttu þetta í ljósi reynslu af framkvæmd laganna. Málsmeðferð Skipulagsstofnunar, þar sem stofnunin tekur ákvörðun um tillögu að matsáætlun, hefst þegar fullnægjandi gögn hafa borist og að fenginni umsögn leyfisveitenda og eftir atvikum annarra aðila. Ekki er þó nauðsynlegt að afla umsagna leyfisveitanda þegar viðkomandi leyfisveitandi er framkvæmdaraðili þeirrar framkvæmdar sem er til umfjöllunar. Slíkt gerist helst í tilfelli sveitarfélaga sem eru leyfisveitendur vegna matsskyldra framkvæmda en geta jafnframt verið forsvarsaðilar slíkra framkvæmda. Afstaða leyfisveitanda liggur því fyrir gagnvart framkvæmdinni þegar hann er sá sami og framkvæmdaraðili og óþarfi að óska eftir afstöðu hans til framkvæmdarinnar. Einnig er lagt til að í 2. mgr. verði kveðið á með skýrari hætti en nú er um grundvöll ákvörðunar Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun en í nógildandi ákvæði er ekki að finna neinar leiðbeiningar um á hverju ákvörðun stofnunarinnar á að byggja. Tillaga að breytingu þessari byggist á ákvæði 2. mgr. 5 gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Einnig þykir rétt að Skipulagsstofnun fallist á tillögu að matsáætlun með eða án skilyrða í stað athugasemda eins og kveðið er á um í nógildandi ákvæði laganna. Um er að ræða bindandi fyrirsmáli um hvað þurfi að gera í umhverfismatinu. Einnig er lagt til að á þessu stigi verði metið hvort ástæða sé til að sameina umhverfismat samkvæmt lögum þessum umhverfismati sem skylt er að framkvæma á grundvelli annarra laga. Í því sambandi er vísað til 17. gr. laganna, sbr. 14. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er ítarlegar um sameiningu umhverfismats.

Með breytingu á 3. mgr. 8. gr. er lagt til að orðalag ákvæðisins sé gert skýrara um að Skipulagsstofnun skuli kynna endanlega matsáætlun og ákvörðun sína um matsáætlunina. Samkvæmt nógildandi ákvæði er óljóst hvað eigi að kynna. Einnig er kveðið á um að Skipulagsstofnun skuli hafa framangreint aðgengilegt á vef sínum og er það í samræmi við breytingu á 5. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB.

Lagt er til að 4. mgr. 8. gr. verði felld brott en sams konar ákvæði verði tekið upp í 4. mgr. 9. gr. laganna sem fjallar um frummatsskýrslu. Talið er að ákvæðið, sem fjallar um heimild Skipulagsstofnunar til að óska eftir frekari gögnum frá framkvæmdaraðila, eigi betur heima í 4. mgr. 9. gr. laganna en í 4. mgr. 8. gr. laganna.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 9. gr. laganna sem fjallar um frummatsskýrslu.

Í a-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. mgr. 9. gr. laganna bætist tveir nýir málslíðir er fjalla um frummatsskýrsluna. Í skýrslunni skulu vera þær upplýsingar sem sanngjarnt má teljast að krafist sé svo unnt sé að taka afstöðu til umtalsverðra umhverfisáhrifa framkvæmdar að teknu tilliti til fyrirliggjandi vitneskju og matsaðferða. Skal framkvæmdaraðili, þar sem við á, taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Breyting þessi er í samræmi við 1. mgr. 5. gr. í tilskipun 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Gert er ráð fyrir að mat á umhverfisáhrifum byggist á upplýsingum, fyrirliggjandi eða sem sanngjarnt er talið að sé aflað, til þess að hægt sé að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar. Samkvæmt framansögðu skulu kröfur til upplýsinga í frummatsskýrslu vera sanngjarnar og forðast skal óþarfa tvíverknað. Í þessu skyni skal framkvæmdaraðili taka til greina fyrirliggjandi niðurstöður mats sem gert hefur verið á grundvelli annarra laga.

Í b-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og fjallar um kröfur til frummatsskýrslu. Framkvæmdaraðili skal tryggja að frummatsskýrslan sé útbúin af til þess hæfum sérfræðingum. Breytingin er tilkomin vegna 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í 33. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB er fjallað um kröfur til þeirra sem útbúa frummatsskýrslu. Þar segir að þeir sérfræðingar sem komi að gerð frummatsskýrslu skuli vera hæfir. Viðkomandi sérfræðingar þurfi að hafa nægjanlega sérfræðiþekkingu á því sviði er varðar framkvæmdina þannig að tryggt sé að þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili leggur fram séu heildstæðar og að miklum gæðum. Það er framkvæmdaraðila að tryggja að framangreindum kröfum sé fullnægt.

Í c-lið 8. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna er verður 1. másl. 3. mgr. 9. gr. laganna. Þar er tilgreint hvað eigi að fjalla um í frummatsskýrslunni. Lagt er til að þar verði bætt við tilvísun til nýrrar 4. gr. b er fjallar um efni mats á umhverfisáhrifum.

Í d-lið 8. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 4.–6. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna, er verða 4.–7. másl. 3. mgr. 9. gr. laganna, er fjalla um innihald frummatsskýrslu er varðar valkosti og niðurstöðu skýrslunnar. Lagt er til að þar komi fram að ávallt skuli gera grein fyrir raunhæfum valkostum sem framkvæmdaraðili hefur kannað og bera þá saman með tilliti til umhverfisáhrifa. Tilgreina skal ástæður fyrir aðalvalkosti með tilliti til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar. Loks skal gera stutta samantekt um skýrsluna og niðurstöðu hennar á skýru og auðskiljanlegu máli. Breyting þessi er í samræmi við 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í ákvæðinu er fjallað um þau atriði sem þurfa að koma fram í frummatsskýrslu framkvæmdaraðila en umræddar kröfur var áður að finna í 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Í 31. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB segir að til að auka gæði ferlis við mat á umhverfisáhrifum og til að umhverfissjónarmið verði felld inn snemma á hönnunarstigi framkvæmdarinnar skuli frummatsskýrsla innihalda lýsingu á öðrum raunhæfum kostum sem framkvæmdaraðili hafi kannað og tengist umræddri framkvæmd, þ.m.t., eins og við á, umfjöllun um líklega þróun á núverandi ástandi umhverfisins verði ekki af framkvæmdinni, þ.e. núllkosti.

Í e-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem í verður að finna heimild fyrir Skipulagsstofnun, ef sérstakar ástæður mæla með, að fara fram á að framkvæmdaraðili leggi fram frekari gögn við málsmeðferð frummatsskýrslu eða matsskýrslu sem nauðsynleg þykja til að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar, enda rökstyðji stofnunin beiðnina sérstaklega. Í núgildandi 4. mgr. 8. gr. laganna er að finna sams konar ákvæði. Hér er lögð til sú breyting að í stað þess að ákvæðið sé staðsett í 8. gr. laganna, sem fjallar um matsáætlun, verði ákvæðið fært í 9. gr. laganna þar sem fjallað er um frummatsskýrsluna. Talið er að ákvæðið eigi betur heima þar en í 8. gr.. Hér er einnig lögð til breyting á orðalagi ákvæðisins með þeim hætti að þær viðbótarupplýsingar sem Skipulagsstofnun er heimilt að óska eftir frá framkvæmdaraðila verði að vera nauðsynlegar til að taka afstöðu til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar. Er breytingin í samræmi við 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 10. gr. laganna sem fjallar um athugun Skipulagsstofnunar og matsskýrslu.

Í a-lið 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 10. gr. laganna sem fjallar um kynningu Skipulagsstofnunar á fyrirhugaðri framkvæmd og frummatsskýrslu. Lagt er til að frummatsskýrslan skuli einnig kynnt á vef Skipulagsstofnunar. Breyting þessi er í samræmi við 5. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Lagt er til að kynning á vef Skipulagsstofnunar sé talin upp fyrst í ákvæðinu á undan auglýsingu í dagblaði og Lögbirtingablaði til að leggja áherslu á mikilvægi aðgengi almennings að upplýsingum um framkvæmdina.

Í b-lið 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 4. mgr. 10. gr. laganna sem fjallar um hvernig frummatsskýrsla skuli vera aðgengileg hjá Skipulagsstofnun og hversu lengi. Lagt er til að í stað þess að frummatsskýrslan skuli vera aðgengileg hjá Skipulagsstofnun í sex vikur skuli hún vera aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar í sex vikur frá birtingu auglýsingar, sbr. þó 21. gr. laganna. Breyting þessi er í samræmi við 5. mgr. 6. gr. í tilskipun 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Að frummatsskýrslan sé aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar þykir vera í betra samræmi við ákvæði tilskipunarinnar varðandi rétt almennings til aðgangs að gögnum en að skýrslan sé aðgengileg hjá Skipulagsstofnun. Einnig þykir rétt að hnykkja á að sex vikna tímamörk miðast við birtingu auglýsingar. Enn fremur er lagt til að vísað verði til 21. gr. laganna þar sem er að finna ákvæði sem heimilar að tímafrestir séu framlengdir, sbr. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Mundi frestur til að skila athugasemdum einnig lengjast til samræmis við lengdan tímafrest vegna birtingar á vef stofnunarinnar.

Um 10. gr.

Í ákvæði 10. gr. frumvarpsins er lögð til tvenns konar breyting á 11. gr. laganna er fjallar um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

Í a-lið 10. gr. frumvarpsins er lagt til að Skipulagsstofnun geri grein fyrir þeim leyfum sem framkvæmdaraðili getur þurft að sækja um vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar, í áliti stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum. Breytingin er í samræmi við ákvæði 3. mgr. 13. gr. laganna þar sem fjallað er um greinargerð leyfisveitanda um afgreiðslu leyfis, sbr. 2. mgr. a-liðar 12. gr. frumvarpsins. Um rökstuðning fyrir framangreindu vísast til umfjöllunar í athuga-

semðum við 12. gr. frumvarpsins en einnig má vísa til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB.¹

Í b-lið 10. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. málsl. 4. mgr. 11. gr. laganna. Í núgildandi ákvæði er kveðið á um að Skipulagsstofnun auglýsi í dagblaði sem gefið er út á landsvísu að matsskýrsla framkvæmdarinnar og álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslunni liggja fyrir. Lagt er til að Skipulagsstofnun birti einnig á vef sínum auglýsingu um að matsskýrsla framkvæmdarinnar og álit stofnunarinnar á henni liggja fyrir. Í reynd er ekki um neina breytingu að ræða þar sem Skipulagsstofnun birtir nú þegar fréttir á vef sínum um framangreind atriði. Hins vegar þykir rétt að kveðið verði á um birtingu upplýsinganna með þessum hætti í lögum og er breytingin í samræmi við rétt almennings til aðgangs að gögnum og í samræmi við 5. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 12. gr. laganna um endurskoðun matsskýrslu.

Með tilskipun 2014/52/ESB er tekið upp nýtt ákvæði, 8. gr. a, í tilskipun 2011/92/ESB sem fjallar um leyfi til framkvæmda. Í 6. mgr. ákvæðisins er að finna nýmæli sem skyldar stjórnvöld til að tryggja að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við (e. up to date) áður en veitt er leyfi fyrir framkvæmd. Í því felst að skýrt þarf að liggja fyrir að umhverfismat framkvæmdarinnar eigi enn við og þarfnist ekki endurskoðunar þegar ákvörðun um leyfi til framkvæmdar er samþykkt. Í ákvæðinu kemur einnig fram að aðildarríkjum sé heimilt að ákveða að umhverfismatið skuli teljast gilt í ákveðinn tíma. Ekki kemur þó fram í tilskipuninni við hvaða tímamörk skuli miða.

Í núgildandi ákvæði 12. gr. laganna er kveðið á um að viðkomandi leyfisveitandi skuli óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir. Á undanförunum árum hafa Skipulagsstofnun borist beiðnir um endurskoðun umhverfismats framkvæmda þar sem ekki hafa verið liðin tíu ár frá því að álit um mat á umhverfisáhrifum var gefið út. Þar sem 12. gr. laganna heimilar ekki endurskoðun umhverfismats áður en tíu ár eru liðin, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 13. nóvember 2017, í máli nr. 77/2017, sem varðar vegagerð um Hornafjarðarfljót, hefur Skipulagsstofnun tekið til skoðunar hvort unnt sé að taka upp umhverfismat á grundvelli ákvæða stjórnáskýslulaga um endurupptöku máls eða óskráðra reglna stjórnáskýsluréttar um endurupptöku mála. Niðurstaðan hefur hins vegar verið sú að þar sem álit Skipulagsstofnunar telst ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnáskýslulaga eigi reglur stjórnáskýsluréttarins um endurupptöku mála ekki við. Skipulagsstofnun getur hins vegar þurft að taka það til skoðunar ef málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar eða álit stofnunarinnar er haldið verulegum annmarka. Dómstólar og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafa í nokkrum málum komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi legið fyrir fullnægjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar við leyfisveitingu, þótt ekki væru liðin tíu ár frá álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í einhverjum tilfellum hefur verið lögð sú skylda á leyfisveitanda að bæta úr þeim annmörkum sem taldir eru á umhverfismati framkvæmdarinnar áður en leyfi er veitt en einnig eru dæmi um að fram hafi komið að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram að nýju. Í þessu sambandi má benda á dóma Hæstaréttar Íslands frá 12. maí

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>

2016 í málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015 þar sem heimild til eignarnáms vegna lagningar hluta Suðvesturlína var felld úr gildi. Einnig má benda á dóm Hæstaréttar frá 13. október 2016 í máli nr. 796/2015 um leyfisveitingu Orkustofnunar til handa Landsneti fyrir hluta Suðvesturlína þar sem leyfið var felld úr gildi af því að leyfisveitandi og framkvæmdaraðili voru ekki taldir hafa sinnt rannsóknarskyldu sinni í tenglum við lagningu jarðstrengja. Þá má benda á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum er varða raflínur að Bakka við Húsavík, þ.e. mál nr. 46/2016, þar sem felld var úr gildi framkvæmdaleyfi Skútu- staðahrepps fyrir Kröflulínu 4, og mál nr. 95/2016, þar sem felld var út gildi framkvæmdaleyfi Þingeyjarsveitar fyrir Þeistareykjalínu 1. Álit um mat á umhverfisáhrifum framangreindra framkvæmda voru í tilfelli Suðvesturlína frá árinu 2009 og í tilfelli raflína að Bakka frá árinu 2010. Sú þróun að leyfisveitanda sé fengið það hlutverk að bæta úr annmörkum á umhverfismati framkvæmdar, sbr. framangreinda dóma og úrskurði, er talin óheppileg. Mjög íþyngjandi er fyrir leyfisveitendur, sem oftast eru sveitarfélög, að þurfa að bæta úr annmörkum á umhverfismati framkvæmdar þar sem þekking er oft af skornum skammti. Auk þess má halda því fram að þegar leyfisveitanda er falið að bæta úr annmörkum á umhverfismati framkvæmdar kunni að vera sá möguleiki fyrir hendi að skuldbindingar Íslands á grundvelli tilskipunar 2011/92/ESB og Árósasamningsins hvað varðar þátttökurétt almenningsséu ekki uppfylltar, sbr. einnig markmið laga nr. 106/2000 um kynningu og samráð gagnvart almenningi. Almenn- ingur hafi ekki tækifæri til að koma að athugasemdum við þá þætti umhverfismats framkvæmdar sem leyfisveitanda er falið að bæta úr. Aðra niðurstöðu var hins vegar að finna í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 575/2016, þar sem framkvæmdaleyfi Landsnets fyrir Suðurnesjalínu 2 var felld úr gildi. Þar taldi dómstóllinn að matsskýrsla Landsnets hf. um framkvæmdina og álit Skipulagsstofnunar um skýrsluna gætu ekki verið lögmætur grundvöllur undir ákvörðun sveitarfélagsins um veitingu framkvæmdaleyfisins sem samkvæmt því væri reist á röngum lagagrundvelli. Í því máli var talið að úr galla á umhverfismatinu hefði ekki verið bætt með tilteknum skýrslum Landsnets. Það leiðir af dómnum að Landsnet þarf að umhverfismeta framkvæmdina að nýju.

Óvissa ríkir nú um ýmsar framkvæmdir, t.d. leyfisveitingaferli vegna línulagna Landsnets á höfuðborgarsvæðinu sem hafa verið kærðar á þeim grundvelli að umhverfismat framkvæmdanna eigi ekki við.

Samkvæmt framangreindu hefur reynslan sýnt að tíu ár geta verið of langur tími fyrir umhverfismat til að fullnægja skilyrði 6. mgr. 8. gr. a tilskipunar 2014/52/ESB um að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við. Í ljósi þess þarf því að gera breytingu á ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum er varða gildistíma umhverfismatsins sem tryggir að uppfyllt sé ákvæði tilskipunarinnar um að umhverfismat framkvæmdar sé fullnægjandi þegar veitt er leyfi fyrir framkvæmd. Þau atriði sem taka þarf afstöðu til er hvort rétt sé að setja tímamörk á gildistíma umhverfismats framkvæmdar, eins og heimilt er samkvæmt tilskipuninni, og þá hvaða tímamörk eigi að miða við. Einnig þarf að ákveða hvaða aðili tekur ákvörðun um hvort umhverfismatið sé fullnægjandi og hver eigi að hafa forræði á að óska eftir slíkri ákvörðun.

Ef horft er til löggjafar annarra landa í kringum okkur, Danmerkur, Noregs, Eistlands, Skotlands og Hollands, í leit að fordæmum varðandi gildistíma umhverfismats, þá finnast þar ekki nein bein fordæmi sem hægt er að byggja á. Í öllum framangreindum ríkjum virðist sá háttur vera á að um er að ræða eitt samfellt ferli leyfisumsóknar og umhverfismats þar sem sami aðili gefur út álit um mat á umhverfisáhrifum og veitir leyfi fyrir framkvæmd sem er ólíkt íslenskri framkvæmd þar sem umhverfismatsferli og leyfisveitingaferli eru aðskilin og álit um mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar eru ekki í sömu hendi. Þetta fyrirkomulag hefur augljósa kosti, leyfisveitandi hefur yfirsýn og nákvæmar upplýsingar um umhverfis-

matið og þar með hvort ástæða sé til að endurskoða umhverfismatið áður en leyfi er veitt. Ljóst er hins vegar að slíkt fyrirkomulag gengur ekki upp á Íslandi þar sem sveitarfélögin, sem helstu leyfisveitendur matsskyldra framkvæmda, eru ekki í stakk búin að gefa út álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og einstakar línulegar framkvæmdir, sem háðar eru leyfi sveitarfélaga, taka iðulega til margra sveitarfélaga. Hins vegar er áhugavert að í Danmörku fellur ákvörðun um matsskyldu úr gildi ef hún er ekki nýtt innan þriggja ára eftir að hún er kunngerð. Sama gildir um ákvarðanir um heimildir til matsskyldra framkvæmda (d. „afgørelse om tilladelse til projekter omfattet af krav om miljøvurdering“).

Eins og áður segir er meginreglan sú að stjórnvöld þurfa að vera þess fullviss að umhverfismatið eigi enn við og þarfnist ekki endurskoðunar áður en leyfi er veitt til framkvæmda. Tilgreint er í tilskipuninni að ríki geti sett tímamörk í því sambandi. Reynslan hér á landi hefur sýnt að langur gildistími umhverfismats (tíu ár) getur leitt til þess að útgefið sé leyfi fyrir framkvæmd þar sem umhverfismat á ekki lengur við. Nauðsynlegt er talið að nýta heimild tilskipunar 2014/52/ESB um að setja tímamörk á umhverfismat þannig að tekið sé til skoðunar eftir ákveðinn tíma hvort umhverfismatið eigi enn við. Það er talið auka skilvirkni stjórnsýslunnar og tryggja betur fyrirsjáanleika sem er til hagsbóta fyrir framkvæmdaraðila og einnig leyfisveitendur. Hins vegar er ljóst eins og fram kemur hér að framan að tíu ár getur verið of langur tími og reynslan hefur sýnt að þau tímamörk hafa ekki ávallt uppfyllt ákvæði tilskipunarinnar. Í frumvarpinu er nú lagt til að miðað verði við sjö ár. Einnig er í frumvarpinu lagt til að sami gildistími verði á ákvörðun um matsskyldu. Ekki þykir eðlilegt að ákvarðanir um matsskyldu framkvæmdar hafi engan gildistíma þar sem breytingar geta hafa orðið á lagaumhverfi, tækniþróun og fleiru sem tengist framkvæmdinni en samkvæmt núgildandi lögum er enginn gildistími á ákvörðun um matsskyldu. Styttri gildistími umhverfismats og setning gildistíma á ákvarðanir um matsskyldu er líklegt til að virka hvetjandi fyrir framkvæmdaraðila til að halda áfram undirbúningi framkvæmda eins fljótt og hægt er eftir að framangreindum ferlum er lokið svo ekki þurfi að leika vafi á um að umhverfismatið eigi enn við þegar kemur að útgáfu leyfis til framkvæmdar. Framangreind breyting getur hugsanlega leitt til fækkunar kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem margar af þeim kærum sem tengjast umhverfismati framkvæmda hafa snúist um meinta ágalla á umhverfismati þar sem talið er að það eigi ekki lengur við.

Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um gildistíma ákvarðana um matsskyldu fyrir þær framkvæmdir sem falla í flokk B og flokk C skv. 1. viðauka við lögina en það eru framkvæmdir sem þarf að tilkynna til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 6. gr. laganna. Í frumvarpinu er lagt til að ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að sjö ár eru liðin frá því að ákvörðun skv. 6. gr. liggur fyrir um að framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati skuli málsmeðferð samkvæmt greininni fara fram að nýju samkvæmt nánari ákvæðum sem setja þarf í reglugerð. Með framangreindri tillögu verður líftími ákvörðunar um matsskyldu sjö ár að hámarki. Um nýmæli er að ræða þar sem í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði um hámarksgildistíma á ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar. Upp geta komið tilvik þar sem forsendur ákvörðunar um matsskyldu hafa breyst, t.d. vegna breytinga á náttúrufari, breytinga á landnotkun á eða nærri framkvæmdastað eða breytinga á löggjöf um umhverfismál. Rétt þykir að miða gildistíma ákvörðunar við sjö ár sem er í samræmi við þann gildistíma umhverfismats framkvæmdar sem lagður er til hér í 2. mgr. þessa ákvæðis. Sá tími er talinn nægilegur til að vinna að undirbúningi framkvæmdar og leyfisumsóknum. Flestar matsskylduákvarðanir, sem lúta að því að framkvæmdir skuli ekki undirgangast mat á umhverfisáhrifum, fjalla að meginstefnu til ekki um umfangsmiklar framkvæmdir. Því er talið að ekki taki langan tíma að fullhanna slíkar framkvæmdir eftir að matsskylduákvörðun hefur verið

tekin. Gert er ráð fyrir að útfært verði með nákvæmari hætti í reglugerð hvernig málsmeðferð skuli hagað.

Í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um matsskyldar framkvæmdir, þ.e. framkvæmdir sem eru í flokki A. Lagt er til að ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að sjö ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir skuli leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild umhverfismat framkvæmdarinnar áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Ef upp koma tilvik þar sem ekki eru liðin sjö ár en talið er að umhverfismatið eigi ekki lengur við mun leyfisveitandi þurfa að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og mun geta synjað slíkri framkvæmd um leyfi af þeirri ástæðu. Með því að miða við sjö ár er almennt gengið út frá því að umhverfismat framkvæmdar eigi við ef styttri tími en sjö ár liða frá því að álit Skipulagsstofnunar er gefið út og þar til leyfi er veitt fyrir framkvæmdinni. Í ákvæðinu er einnig lagt til að Skipulagsstofnun hafi heimild til að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats að beiðni framkvæmdaraðila ef sjö ár eru liðin frá því að álit lá fyrir. Með beiðni til Skipulagsstofnunar um ákvörðun um endurskoðun umhverfismatsins skal fylgja greinargerð framkvæmdaraðila þar sem fram koma upplýsingar um hvort hann telji forsendur umhverfismatsins hafa breyst verulega frá því að álititið lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkunar á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Framkvæmdaraðili skal einnig leggja fram viðbótargögn ef þörf er á.

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um málsmeðferð Skipulagsstofnunar á beiðni um endurskoðun umhverfismats framkvæmdarinnar. Þegar Skipulagsstofnun hefur borist beiðnin skal stofnunin innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn hafa borist taka ákvörðun um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild umhverfismat framkvæmdarinnar. Áður er stofnuninni heimilt að óska umsagna leyfisveitenda og annarra aðila eftir eðli máls hverju sinni. Umrædd málsmeðferð er í samræmi við málsmeðferð Skipulagsstofnunar á ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar skv. 6. gr. laganna enda um eðlislíka ákvörðun að ræða.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats er kæránleg ákvörðun skv. 14. gr. laganna. Skipulagsstofnun ber einnig að gera hlutaðeigandi aðilum grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi, sbr. 6. mgr. ákvæðisins.

Í 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um til hvaða þátta umhverfismatsins endurskoðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. getur náð til. Lagt er til að endurskoðun umhverfismatsins geti náð til málsmeðferðar skv. 9.–11. gr. eða eftir atvikum til 8. gr. laganna ef þörf er á. Í því tilfalli sem matsáætlun væri sleppt mundi ákvörðun um endurskoðun koma í stað matsáætlunar, sbr. 8. gr. laganna. Einnig getur endurskoðun tekið til einstakra hluta framkvæmdar eða umhverfismatsins, sbr. nýtt ákvæði 4. gr. b sem lagt er til í 3. gr. frumvarpsins og 9. gr.

Í 5. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um í hvaða tilfellum Skipulagsstofnun getur ákveðið að ástæða sé til endurskoðunar umhverfismatsins. Um er að ræða sömu þætti og framkvæmdaraðila ber að horfa til, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Það á við ef forsendur umhverfismatsins hafa breyst verulega frá því að álititið lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Um er að ræða nánast samhljóða ákvæði og er að finna í núgildandi 2. mgr. 12. gr. laganna.

Í 6. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um auglýsingu á ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats. Skal Skipulagsstofnun auglýsa ákvörðun í Lögbirtingablaði, dagblaði sem gefið er út á landsvísu og á vef stofnunarinnar innan tveggja vikna frá því að

ákvörðunin lá fyrir. Í auglýsingunni skal tilgreina kærueimild og kærufrest. Um er að ræða nánast samhljóða ákvæði og er að finna í nógildandi 3. mgr. 12. gr. laganna.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 13. gr. laganna er fjallar um leyfi til framkvæmda.

Í a-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málsliður bætist við 1. mgr. ákvæðisins sem verður 2. málsliður. Þar er lagt til að ítrekað verði að í þeim tilvikum þar sem Skipulagsstofnun hefur tekið ákvörðun um endurskoðun umhverfismats sé leyfisveitanda er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar fyrir en nýtt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar liggur fyrir.

Í b-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 2. mgr. komi þrjár nýjar málsgreinar sem verða 2.–4. mgr. 13. gr. laganna. Í c-lið 12. gr. frumvarpsins er lögð til orðalagsbreyting á nógildandi 3. mgr. 13. gr. laganna sem þá verður 5. mgr. 13. gr. laganna.

Í nógildandi 2. mgr. er fjallað um leyfi vegna matsskyldra framkvæmda er falla í flokk A. Þar er kveðið á um að leyfisveitandi skuli kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. Í 1. mgr. b-liðar 12. gr. frumvarpsins er lagt til í nýrri 2. mgr. að leyfisveitandi skuli leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar við ákvörðun um útgáfu leyfis í stað þess að taka rökstudda afstöðu til álitsins. Framangreind breyting á orðalagi er í samræmi við breytingu á 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem gerð er með tilskipun 2014/52/ESB. Með tilskipun 2014/52/ESB var orðalagi 8. gr. tilskipunarinnar breytt. Fyrir þá breytingu sagði: „Í tengslum við málsmeðferð við veitingu leyfis ber að taka mið af niðurstöðum samráðs og þeim upplýsingum sem teknar hafa verið saman skv. 5., 6. og 7. gr.“ en nú segir: „Við málsmeðferð við veitingu leyfis fyrir framkvæmd ber að taka viðeigandi tillit til niðurstaðna úr samráði og þeirra upplýsinga sem teknar hafa verið saman skv. 5. til 7. gr.“ Talið er að sú breyting á orðalagi 2. mgr. 13. gr. laganna sem hér er lögð til endurspegli betur orðalag 8. gr. tilskipunarinnar eftir breytingu. Þá er lögð til breyting á orðalagi 2. og 3. másl. nógildandi ákvæðis 2. mgr. 13. gr. laganna og þeir færðir í nýja 4. mgr. 13. gr. laganna, sbr. 3. mgr. b-liðar frumvarpsins.

Í 2. mgr. b-liðar 12. gr. frumvarpsins er lagt til að tekið verði upp í nýrri 3. mgr. 13. gr. laganna ákvæði um að leyfisveitandi skuli taka saman greinargerð um afgangslu leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum en um nýmæli er að ræða. Í greinargerðinni skal fjalla um afgangslu leyfisins, samræmi þess við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og rökstyðja skal ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Einnig skal leyfisveitandi í greinargerðinni taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga vegna framkvæmdarinnar ef í álit Skipulagsstofnunar er fjallað um þær. Með tengdum leyfisveitingum getur bæði verið átt við mismunandi leyfi fyrir sömu framkvæmd, svo sem leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda á friðlýstu svæði og framkvæmdaleyfi/byggingarleyfi sveitarfélags fyrir sömu framkvæmd, en einnig leyfi fleiri en eins sveitarfélags til tengdra framkvæmda, svo sem hluta sömu raflínuframkvæmda eða raflínu og virkjunar.

Í 3. mgr. b-liðar 12. gr. frumvarpsins er að finna 2. og 3. másl. nógildandi 2. mgr. 13. gr. laganna með breytingum. Þar er lagt til að í nýrri 4. mgr. 13. gr. laganna verði kveðið á um að leyfisveitandi birti opinberlega með auglýsingu ákvörðun sína um útgáfu leyfis innan tveggja vikna frá útgáfu þess. Rétt þykir að fella brott þann hluta ákvæðis nógildandi 2. mgr. 13. gr. laganna er snýr að opinberri birtingu niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar þar sem það hefur

valdið misskilningi um að niðurstaða álitsins eigi að birtast í heild sinni í auglýsingu leyfisveitenda. Gert er því ráð fyrir að leyfisveitingin sé auglýst og að þar sé vísað til aðgengilegrar greinargerðar með henni þar sem tekin er afstaða til matsskýrslu, álits og samhliða leyfisveitinga. Einnig skal í auglýsingunni tilgreina kærueimild og kærufrest leyfisins.

Í c-lið 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á orðalagi 1. másl. 3. mgr. 13. gr. laganna sem verður 1. másl. 5. mgr. 13. gr. laganna en ákvæðið fjallar um leyfi til framkvæmda sem falla í flokk B og flokk C. Lagt er til að í stað þess að leyfisveitandi skuli við útgáfu leyfis kanna hvort framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd skuli hann gæta þess að framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd og ákvörðun um matsskyldu. Þær framkvæmdir sem falla í flokk B og flokk C í 1. viðauka laganna ber framkvæmdaraðila að tilkynna Skipulagsstofnun og eftir atvikum sveitarstjórn til ákvörðunar um matsskyldu. Framangreind orðalagsbreyting er gerð til að undirstrika að framkvæmdin sem leyfi er veitt fyrir eigi að vera í samræmi við þá framkvæmd sem fjallað var um í matsskylduferlinu.

Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 14. gr. laganna sem fjallar um málskot. Lagt er til að í orðalagi 1. másl. 1. mgr. verði vísað til endurskoðunar umhverfismats í stað endurskoðunar matsskýrslu í samræmi við breytingu á fyrirsögn 12. gr. laganna.

Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 17. gr. laganna er fjallar um skipulagsáætlanir og starfsleyfi. Lögð er til breyting á 1. mgr. 17. gr. laganna sem fjallar um mat á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlanir þannig að í stað hennar koma tvær nýjar málsgreinar en núgildandi 2. mgr. 17. gr. muni haldast óbreytt og verða 3. mgr. 17. gr.

Í 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins er lagt til að í 1. mgr. 17. gr. laganna verði kveðið á um heimild til að sameina skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdar og um umhverfismat skipulagstillögu samkvæmt skipulagslögum. Hið sama á við um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum sem kveðið er á um í fyrrgreindum lögum. Sameiginleg málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslaga getur átt við þegar framkvæmd sem er tilkynningaskyld til ákvörðunar um matsskyldu eða matsskyld framkvæmd er meginefni þeirrar skipulagstillögu sem í hlut á. Þar getur verið um að ræða nýtt deiliskipulag eða breytingu á svæðisskipulagi, aðalskipulagi og deiliskipulagi. Þær skýrslur sem hér geta átt við eru tilkynning um framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 6. gr. laganna, tillaga að matsáætlun, sbr. 8. gr. laganna, og frummatsskýrsla, sbr. 9. gr. laganna, og kynningar fyrir almenningi og hagsmunaaðilum á þeim skýrslum. Tillaga að heimild til sameiginlegrar málsmeðferðar kallar á að gerð sé samsvarandi breyting á skipulagslögum og lögum um umhverfismat áætlana. Einnig er lagt til í ákvæðinu að kveðið verði á um nánari útfærslu þess í reglugerð, svo sem um fyrirsvar málsmeðferðar, greiðslu kostnaðar og fleira.

Í 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins er lagt til að í 2. mgr. 17. gr. laganna verði kveðið á um sameiningu umhverfismats samkvæmt þessum lögum við umhverfismat sem skylt er að gera samkvæmt öðrum lögum. Í því felst að ef kveðið er á um umhverfismat leyfisskyldrar framkvæmdar samkvæmt öðrum lögum og framkvæmdin er einnig háð mati á umhverfisáhrifum skv. IV. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum þá verði heimilt, við ákvörðun um matsáætlun skv. 8. gr. þeirra laga, að taka afstöðu til þess hvort sameina skuli umhverfismat framkvæmdarinnar. Byggist framangreind breyting á ákvæði 3. mgr. 2. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur birt leiðbeiningar um hagræðingu (e. streamlining) umhverfismats á grund-

velli ákvæðis 3. mgr. 2. gr. tilskipunar 2011/92/ESB í Stjórnartíðindum ESB (2016/C 273/01). Þar kemur fram að aðildarríkjum ESB beri að velja á milli sameiginlegrar (e. joint) eða samræmdrar (e. coordinated) málsmeðferðar umhverfismats eða blöndu af hvoru tveggja þegar um er að ræða fuglatilskipun 2009/147/EC (e. The Birds Directive) og vistgerðartilskipun 92/43/EEC (e. The Habitats Directive). Markmið með hagræðingu málsmeðferðar er að koma í veg fyrir skörun og endurtekningu umhverfismats sem ætti að leiða til tímasparnaðar. Með sameiginlegri málsmeðferð umhverfismats er átt við að aðeins eitt umhverfismat fari fram fyrir framkvæmd þrátt fyrir að kveðið sé á um umhverfismat í fleiri lagabálkum. Með samræmdri málsmeðferð er gert ráð fyrir því að eitt stjórnvald sjái um að samræma mismunandi þætti mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Samræmd málsmeðferð er talin leiða til aukins skýrleika málsmeðferðar fyrir framkvæmdaraðila og aukinnar skilvirkni innan stjórnsýslunnar.

Þær tilskipanir ESB sem kveða á um mat á umhverfisáhrifum eru framangreindar fuglatilskipun og vistgerðartilskipun en þær eru ekki hluti af EES-samningnum og eiga því ekki við hér. Aðrar tilskipanir sem kveða á um umhverfismat og eru hluti af EES-samningnum eru tilskipun um umhverfismat áætlana 2001/42/EB (e. SEA Directive), úrgangstilskipun 2008/98/EB (e. Waste Framework Directive), tilskipun um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna 2012/18/ESB (e. Seveso III Directive), vatnatilskipun 2000/60/EB (e. Water Framework Directive) og tilskipun um losun frá iðnaði (e. Industrial Emissions Directive). Samkvæmt tilskipun 2011/92/ESB og framangreindum leiðbeiningum er aðeins skylda að beita hagræðingu umhverfismats hvað varðar fuglatilskipun og vistgerðartilskipun þegar það á við en hins vegar er ríkjum í sjálfsvald sett að ákveða að henni skuli beitt þegar um er að ræða aðrar tilskipanir.

Í lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, þar sem innleidd var vatnatilskipun í íslenskan rétt, er kveðið á um aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun sem er hluti af vatnaáætlun sem ber að umhverfismeta í samræmi við lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Einnig segir þar að ákvarðanir um ráðstafanir sem taldar eru upp í aðgerðaáætlun skuli teknar af til þess bærum stjórnvöldum eða leyfisveitendum á grundvelli viðkomandi löggjafar. Í því felst að um leyfisveitingu framkvæmdar sem kveðið er á um í aðgerðaáætlun gildir viðkomandi löggjöf. Um framkvæmdina gilda síðan lög um mat á umhverfisáhrifum ef viðkomandi framkvæmd er talin upp í viðauka laganna. Lög um stjórn vatnamála fjalla því ekki efnislega um umhverfismat tiltekinnar leyfissskyldra framkvæmda. Um sams konar skipan er að ræða hvað varðar umhverfismat í tilvikum tilskipunar um losun frá iðnaði, sem innleidd er í íslenskan rétt með lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Starfsemi sem er starfsleyfissskyld samkvæmt framangreindum lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum ef starfsemin er talin upp í viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Í framangreindri löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir er því ekki efnisleg umfjöllun um umhverfismat tiltekinnar starfsemi heldur er vísað til laga um mat á umhverfisáhrifum hvað varðar umhverfismat starfseminnar.

Samkvæmt framangreindu hefur því verið farin sú leið við innleiðingu umræddrar Evrópulöggjafar hér á landi að vísa til laga um mat á umhverfisáhrifum þegar um er að ræða framkvæmdir sem mögulega eru háðar mati á umhverfisáhrifum í stað þess að fjalla um umhverfismat framkvæmdanna í viðkomandi löggjöf. Í ljósi þess verður vart séð að þau tilvik muni koma upp þar sem Skipulagsstofnun þarf að taka afstöðu til þess hvort samræma þurfi umhverfismat á grundvelli framangreindrar löggjafar. Hins vegar má benda á að í annarri löggjöf en umræddri Evrópulöggjöf getur verið að finna ákvæði er varðar mat á áhrifum sem hentugt yrði að samræma mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þessum lögum. Þar má nefna

sem dæmi öflun sérfræðiálits um möguleg eða veruleg áhrif framkvæmdar á tiltekin vistkerfi eða jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar eða minjar sem skráðar eru á C-hluta í náttúru-minjaskrá, sbr. 7. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Ef framkvæmd er matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og fellur jafnframt undir framangreint ákvæði 7. mgr. 13. gr. skipulagslaga mun Skipulagsstofnun, að höfðu samráði við viðkomandi leyfisveitendur, taka afstöðu til þess hvort unnt sé að samræma framangreint mat. Ekki er loku fyrir það skotið að annars staðar í íslenskri löggjöf sé einnig að finna ákvæði er kveða á um umhverfismat einstakra framkvæmda sem jafnframt er kveðið á um í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Rétt þykir því að kveða á um skyldu til að taka afstöðu til samræmingar umhverfismats og að fjallað verði um nánari útfærslu hennar í reglugerð.

Um 15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 18. gr. laganna er fjallar um eftirlit framkvæmda. Lögð er til sú breyting á ákvæðinu að skýrt komi fram að eftirlit skuli haft með framfylgd mótvægisáðgerða og vöktun framkvæmda. Þá skuli eftirlit og tímalengd þess vera í hlutfalli við eðli, staðsetningu og stærð framkvæmdarinnar og áhrif hennar á umhverfið. Byggist framangreind breyting á ákvæði 4. mgr. 8. gr. a tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í 35. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB segir að aðildarríki skuli tryggja að framkvæmdaraðili fari að þeim mótvægisáðgerðum sem kveðið er á um í leyfum fyrir framkvæmdinni. Einnig ber aðildarríkjunum að tryggja að viðeigandi ferlar séu skilgreindir fyrir vöktun á umtalsverðum neikvæðum áhrifum framkvæmda til að hægt sé að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar. Þá er tekið fram að ákvæðinu sé ekki ætlað að tvöfalda eða auka við þá vöktun sem nú þegar sé kveðið á um í annarri löggjöf.

Kveðið er á um eftirlit með framkvæmdum í viðeigandi lögum er fjalla um útgáfu leyfa til framkvæmda. Rétt þykir að gera breytingu á orðalagi 18. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum til að leggja áherslu á mikilvægi þess að eftirlit með framkvæmd nái einnig yfir mótvægisáðgerðir og vöktun.

Um 16. gr.

Í 16 gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði við lögum nýju ákvæði, sem verður 18. gr. a, um stjórnvaldssektir. Með ákvæðinu verður Skipulagsstofnun heimilt að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila í vissum tilvikum.

Lagt er til að heimild til álagningar sektar nái yfir þau tilvik þegar framkvæmdaraðili hefur hafið framkvæmd án þess að meta umhverfisáhrif matsskyldrar framkvæmdar, þ.e. framkvæmdar sem fellur í flokk A í 1. viðauka við lögum, sbr. IV. kafla laganna, og þau tilvik þegar framkvæmdaraðili hefur hafið framkvæmd sem fellur í flokk B og flokk C skv. 1. viðauka við lögum án þess að tilkynna framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 6. gr. laganna. Enn fremur verði Skipulagsstofnun heimilt að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila ef hann veitir rangar upplýsingar um framkvæmdina eða umhverfisáhrif hennar, sbr. ákvæði 6. gr., 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr., 10. gr. og 12. gr. laganna.

Um nýmæli er að ræða sem er tilkomið vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB. Í nýju ákvæði 10 gr. a tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB er kveðið á um skyldu ríkja til að setja viðurlög við brotum á löggjöf er fjallar um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt ákvæði tilskipunarinnar skal gætt meðalhófs við beitingu viðurlaga en jafnframt þurfa viðurlög við brotum á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum að vera áhrifarík og hafa varnaðaráhrif. Að öðru leyti er ríkjum heimilt að útfæra viðurlög við brotum á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í frumvarpinu er lagt til að farin sé sú leið að

beita stjórnvaldssektum við brotum á lögum um mat á umhverfisáhrifum en í því felst skylda til að greiða ákveðna fjárhæð til hins opinbera vegna brota á framangreindum ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Talið er að beiting stjórnvaldssekta sé skilvirkari leið en að dæmd sé refsing hjá dómstólum.

Í flokki A í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum eru tilgreindar þær framkvæmdir sem eru matsskyldar samkvæmt lögnum. Ef framkvæmdaraðili hefur hafið framkvæmd án þess að umhverfismeta framkvæmdina, sbr. ákvæði IV. kafla laganna, er Skipulagsstofnun heimilt að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðilann. Það sama á við ef framkvæmdaraðili hefur látið hjá líða að tilkynna framkvæmd í flokki B eða flokki C til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 6. gr. laganna, og framkvæmdin er hafin. Skv. 13. gr. laganna er leyfisveitanda óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmda fyrr en að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki matsskyld. Leyfisveitanda er því óheimilt að veita leyfi til framkvæmdar sem fellur í flokk A, flokk B og flokk C fyrr en framkvæmdaraðili er búinn að umhverfismeta framkvæmd eða tilkynna hana til ákvörðunar um matsskyldu. Eðlilegt þykir að miða heimild til lagningar stjórnvaldssekta við að framkvæmd sé hafin. Framkvæmdaraðili ber ábyrgð á að framkvæmd sé umhverfismetin eða að framkvæmd sé tilkynnt til ákvörðunar um matsskyldu. Ef framkvæmdaraðili sækir um leyfi til framkvæmdar hjá leyfisveitanda og hann hefur látið hjá líða að umhverfismeta framkvæmdina eða tilkynna hana til ákvörðunar um matsskyldu er það leyfisveitanda að leiðbeina framkvæmdaraðila um að umhverfismeta þurfi framkvæmdina eða tilkynna hana til ákvörðunar um matsskyldu. Á meðan framkvæmdaraðili hefur ekki fengið útgefið leyfi til framkvæmdar hefur hann tækifæri til að bæta úr og á því stigi í ferlinu verður því ekki talið að um brot sé að ræða. Ef hins vegar framkvæmd er hafin og leyfi fyrir framkvæmdinni hefur verið veitt án þess að hún hafi verið umhverfismetin eða tilkynnt til ákvörðunar um matsskyldu er talið eðlilegt að Skipulagsstofnun geti beitt stjórnvaldssektum þar sem brotið telst þá fullframið. Í þessu sambandi er bent á að skv. 14. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, er óheimilt að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Ef framkvæmdaraðili hefur, auk þess að tilkynna ekki framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu, ekki sótt um leyfi fyrir framkvæmd og framkvæmdin er hafin þá er um óleyfisframkvæmd að ræða skv. 53. gr. skipulagslaga. Í slíkum tilfellum getur Skipulagsstofnun beitt stjórnvaldssektum fyrir þann hluta brotsins er varðar tilkynningu til ákvörðunar um matsskyldu en einnig gilda ákvæði skipulagslaga og laga um mannvirki um þvingunarúrræði og dagsektir sem sveitarstjórn og byggingarfulltrúa er heimilt að beita hvað varðar framkvæmdina sjálfa. Auk framangreinds er lagt til að Skipulagsstofnun verði heimilt að beita stjórnvaldssektum þegar framkvæmdaraðili veitir rangar upplýsingar um framkvæmd eða umhverfisáhrif hennar við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar, sbr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, í tengslum við tillögu að matsáætlun, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna, efni frummatsskýrslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna, efni matsskýrslu, sbr. 10. gr. laganna og ákvörðun um endurskoðun umhverfismatsins, sbr. 12. gr. laganna.

Samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skal framkvæmdaraðili tilkynna sveitarstjórn um framkvæmd sem fellur í flokk C í 1. viðauka laganna og er háð framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki til ákvörðunar um matsskyldu. Ef framkvæmdaraðili hefur látið hjá líða að tilkynna slíka framkvæmd til sveitarstjórnar og framkvæmd er hafin eða hann veitir sveitarstjórn rangar upplýsingar um framkvæmdina eða umhverfisáhrif hennar þá ber sveitarstjórn að vísa málinu til Skipulags-

stofnunar sem metur hvort tilefni sé til að leggja stjórnvaldssekt á framkvæmdaraðila. Á það skal bent að ef framkvæmdaraðili hefur framkvæmd án þess að leyfi fyrir framkvæmdinni hafi verið veitt þá er um óleyfisframkvæmd að ræða. Í slíkum tilfellum hefur sveitarstjórn eða byggingarfulltrúi heimild til að beita þvingunarúrræðum og dagsektum á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki.

Í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum, dags. 12. október 2006, er fjallað um stjórnsluviðurlög. Horft var til skýrslu nefndarinnar við samningu frumvarpsins en einnig til ákvæða 62. gr. og 64. gr. efnalaga, nr. 61/2013, um stjórnvaldssektir. Ákvæði um stjórnvaldssektir á sviði umhverfisréttar var fyrst leitt í lög með setningu þeirra laga en ekki hefur reynt á notkun stjórnvaldssekta samkvæmt þeim lögum.

Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum er fjallað um þau sjónarmið sem líta beri til þegar tekin er ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta stjórnsluviðurlög við lögbrotum. Í fyrsta lagi þarf að meta nauðsyn þess að viðurlög séu við broti á umræddri reglu. Í öðru lagi þurfa þau viðurlög sem lögfest eru að vera skilvirk, markviss og í eðlilegu samhengi við lögbrotið. Í þriðja og síðasta lagi þarf að vera til staðar eftirlitsstofnun sem hefur eftirlit með framkvæmd hlutaðeigandi laga og getur farið með mál þar sem stjórnsluviðurlög liggja við brotum. Litið var til þessara sjónarmiða við framsetningu ákvæðisins.

Hvað varðar það sjónarmið að taka þurfi ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta stjórnsluviðurlög við lögbrotum er ljóst að tilskipun 2011/92/ESB, eftir breytingu með tilskipun 2014/52/ESB, gerir þá kröfu að sett séu viðurlög í lög um mat á umhverfisáhrifum við brotum á lögnum. Það eru brot er varða upplýsingagjöf framkvæmdaraðila um framkvæmd sem talið er að ættu að varða stjórnvaldssektum. Eins og áður segir falla þar undir tilvik þar sem framkvæmdaraðili vanrækir að tilkynna framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu eða veitir af því tilefni rangar upplýsingar um framkvæmdina og ef framkvæmdaraðili verður uppvis að því að veita rangar upplýsingar í tengslum við matsáætlun, frummatsskýrslu eða matsskýrslu. Óeðlilegt er að unnt sé að hagnast á því að tilkynna ekki matsskylda framkvæmd eða framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu eða að veita rangar upplýsingar undir slíkum kringumstæðum. Upptaka stjórnvaldssekta vegna brota er talin hafa varnaðaráhrif sem tryggi frekar að farið verði að lögum. Almenn má segja að aðili sem fengið hefur stjórnvaldssekt fyrir tiltekið frávik sé líklegri til þess að fara framvegis eftir lögnum. Í frumvarpinu hefur verið valin sú leið að kveða frekar á um lagningu stjórnvaldssekta við brotum en að dómstólar dæmi menn til refsingar. Ástæða þess er sú að málsmeðferð er almennt kostnaðarminni bæði fyrir stjórnvöld og þann brotlega þegar stjórnvöld leggja á stjórnsluviðurlög en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila til refsingar. Þá tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsluviðurlögum en refsingu. Síðan skiptir skilvirkni við afgreiðslu mála þar sem lög hafa verið brotin miklu, enda eru varnaðaráhrif viðurlaga mest þegar þeim er komið fram stuttu eftir lögbrot. Í frumvarpinu er lagt til að Skipulagsstofnun sé sá aðili sem leggur á stjórnsluviðurlög þar sem sú stofnun fer með framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum eru nefnd þau sjónarmið sem höfð skulu í huga við útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta. Þau sjónarmið eru að skýrt þarf að vera hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til þeirra og í því sambandi ber að tilgreina nákvæmlega þær lagagreinar sem brot á geta varðað stjórnvaldssektum. Einnig þarf að koma skýrt fram í lagaákvæðinu hvort einvörðungu sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila (oftast fyrirtæki) eða hvort einnig sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann starfsmann fyrirtækisins sem framdi lögbrotið. Nefndin taldi að til undantekninga ætti að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja. Einnig taldi nefndin að orða ætti lagaheimildir um stjórnvaldssektir þannig að stjórnvöldum væri heimilt

að leggja á stjórnvaldssektir í tilefni af ákveðnum lögbrotum í stað þess að þeim væri það skylt. Það mundi veita stjórnvaldinu ákveðið svigrúm en nefndin telur að almennt eigi stjórnvöld að hafa svigrúm til þess að láta mál niður falla standi til þess málefnaleg sjónarmið. Samkvæmt skýrslu nefndarinnar er nærtækast að beita stjórnvöldum viðurlögum í tilefni af hættubrotum og samhverfum brotum þar sem saknæmisskilyrði er gáleysi og sönnunarfærsla á broti er almennt talin auðveld. Þau brot sem frumvarpið leggur til að verði viðurlög við mundu falla undir að vera samhverf brot en þau brot miðast við verknaðinn sem slíkan án tillits til afleiðinga, þ.e. ekki þarf að hafa orðið tjón til þess að um brot sé að ræða. Varðandi saknæmisskilyrði og hvort miða eigi við gáleysi eða stórfellt gáleysi þá er í lagasafni Alþingis kveðið á um beitingu stjórnvaldssekta í yfir 50 lögum. Þar sem kveðið er á um saknæmisskilyrði, sem er í langflestum laganna, er ávallt miðað við ásetning og gáleysi. Í lögum virðist því ekki miðað við að um stórkostlegt gáleysi sé að ræða til að unnt sé að beita stjórnvaldssektum. Samkvæmt refsiréttarfræðum þá er aðeins stigsmunur á einföldu gáleysi og stórkostlegu gáleysi. Fram kemur að afar mikilvægt sé að átta sig á hvar mörkin liggja, þ.e. hvenær gáleysi er stórkostlegt og hvenær ekki. Vísbendingar gætu meðal annars falist í því hvort gáleysið er meðvitað eða ekki en einnig í hlutlægum atriðum eins og umfangi tjóns eða eðli og nálægð aðsteðjandi hættu. Þessi síðastnefndu atriði fara ekki saman með brotum sem miðast aðeins við verknaðinn, þ.e. ekki við afleiðingu eins og þegar um brot á lögum um mat á umhverfisáhrifum er að ræða. Samkvæmt refsiréttarfræðum þarf að fara fram heildstætt mat á öllum þáttum málsins, huglægum og hlutlægum. Ekki verði því hægt að komast hjá sértæku mati í hverju máli sem kallar á sérstaka varfærni. Ekki er talið heppilegt að Skipulagsstofnun verði falið mat á því hvort að um einfalt eða stórfellt gáleysi sé að ræða vegna þeirra brota sem nefnd eru í ákvæðinu. Ástæða þess er að um er að ræða varfærnislegt mat á saknæmisskilyrðum en slíkt mat er frekar talið eiga heima hjá dómstólum. Til gáleysis telst ef hinn brotlegi hefur hugboð um að hann sé að gera eitthvað rangt en hann vinnur samt verkið í trausti þess að afleiðingin komi ekki fram eða að hugboðið sé ekki rétt. Einnig er það gáleysi ef hinn brotlegi, sem gegn og skynsamur maður, hefði átt að gera sér grein fyrir nefndum aðstæðum og bregðast við í samræmi við þær en hann hefur hins vegar ekki gætt þeirrar varkárni sem af honum mátti ætlast. Varla er því hægt að fella algjörlega „óvart“ brot undir gáleysi. Einnig virðist skilyrði um stórfellt gáleysi ekki vera að finna í lögum er hafa ákvæði um beitingu stjórnvaldssekta eins og áður segir. Auk framangreinds má benda á að í frumvarpinu er beiting stjórnvaldssekta sett fram sem heimildarákvæði og ekki er búist við að því verði beitt nema í alvarlegum brotum. Upphæð sektargreiðslna mun taka mið af alvarleika brotanna og einnig hvort um er að ræða ásetning eða gáleysi. Einnig eru talið að meiri varnaðaráhrif séu fólgin í því að miða saknæmisskilyrði við einfalt gáleysi en stórkostlegt gáleysi.

Í ljósi framangreinds eru í 1. mgr. 16 gr. frumvarpsins tilgreind þau tilteknu ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum sem brot á getur varðað stjórnvaldssektum. Lagt er til að Skipulagsstofnun verði heimilt en ekki skylt að leggja á stjórnvaldssektir og að þær verði lagðar á þann sem er ábyrgur fyrir framkvæmdinni, framkvæmdaraðila sem getur verið einstaklingur eða lögaðili, en ekki er gert ráð fyrir því að stjórnvaldssektum verði beitt gegn einstökum starfsmönnum lögaðila. Enn fremur er lagt til að stjórnvaldssektum verði beitt óháð því hvort lögbrot sé framið af ásetningi eða gáleysi.

Í 2.–5. mgr. 16. gr. frumvarpsins er fjallað um ákvörðun stjórnvaldssektar, fjárhæð hennar og greiðslu. Lagt er til að stjórnvaldssektir geti numið frá 100.000 kr. til 25.000.000 kr., sbr. 4. mgr. ákvæðisins. Í 3. mgr. ákvæðisins eru tiltekin þau atriði sem horfa ber til við ákvörðun um fjárhæð sektarinnar. Fyrirmynd 16. gr. frumvarpsins er að hluta til sótt í skýrslu nefndar

um viðurlög við efnahagsbrotum, bls. 37. Fyrirmynd að fjárhæðum stjórnvaldssekta og greiðslu þeirra er sótt til 62. gr. efnalaga, nr. 61/2013, en þó með því fráviki að lagt er til að fjárhæð lágmarkssektar verði hærrí en fram kemur í 62. gr. efnalaga sem skýrist af alvarleika brotanna. Gjaldþagi sektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin að viðlögðum dráttarvöxtum frá gjaldþaga ef sektin hefur ekki verið greidd innan 15 daga frá gjaldþaga. Einnig segir að ákvörðun Skipulagsstofnunar um stjórnvaldssekt sé aðfararhæf og renni sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Ákvörðun um stjórnvaldssektir er stjórnvaldsákvörðun og því gilda stjórnsýslulög um málsmeðferð Skipulagsstofnunar á brotum á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem eiga að tryggja vandaða stjórnsýsluhætti við meðferð máls. Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum er fjallað um kosti og galla við refsingar og stjórnsýsluviðurlög. Nefndin bendir á að réttaröryggi hins brotlega aðila sé almennt talið betur borgið þegar leyst er úr málum af dómstólum en stjórnvöldum en slík málsmeðferð lýtur strangari kröfum en málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Nefndin telur að unnt sé að tryggja viðhlítandi réttaröryggi við meðferð stjórnsýslumála þar sem beitt er stjórnsýsluviðurlögum ef vandað er til málsmeðferðar, þagnarréttur hins brotlega virtur og hægt er að fá ákvörðun um álagningu stjórnsýsluviðurlaga að fullu endurskoðaða af dómstólum. Í ljósi þess er í 6. mgr. ákvæðisins lagt til að aðili máls geti skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla.

Í 7. mgr. ákvæðisins er fjallað um fyrningu brota. Kveðið er á um að heimild Skipulagsstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögnum falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Frestur rofnar þegar Skipulagsstofnun tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Fyrirmynd að orðalagi ákvæðisins er sótt í 64. gr. efnalaga. Rétt þykir að miða við fimm ára fyrningarfrest. Brot þar sem framkvæmdaraðili lætur hjá líða að tilkynna framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu eða framkvæmdaraðili lætur hjá líða að meta umhverfisáhrif framkvæmdar sem er matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum mundu að öllu jöfnu uppgötvast þegar framkvæmdir hæfust. Brot þar sem veittar eru rangar upplýsingar vegna framkvæmdar skv. 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr. og 10. gr. laganna geta hins vegar uppgötvast seint í ferlinu, á framkvæmdarstigi eða jafnvel síðar, og því þykir eðlilegt að miða við að fyrningarfrestur brota sé fimm ár. Eins og fram kemur í ákvæðinu rofnar fyrningarfrestur þegar Skipulagsstofnun tilkynnir aðila um að rannsókn á málinu sé hafin en um málsmeðferð Skipulagsstofnunar gilda stjórnsýslulög eins og áður segir.

Um 17. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 19. gr. laganna er fjallar um mat á umhverfisáhrifum yfir landamæri.

Í a-lið 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. másl. 2. mgr. 19. gr. laganna sem fjallar um kynningu á framkvæmd sem fram fer í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins sem talin er hafa umtalsverð umhverfisáhrif hér á landi. Lagt er til að bætt verði við þeirri skyldu á Skipulagsstofnun að stofnunin, samhliða kynningu á gögnum um framkvæmdina, kynni þá tímafresti sem gilda fyrir umsagnaraðila og almenning til að koma að athugasemdum við framkvæmdina.

Í b-lið 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 19. gr. laganna sem fjallar um viðræður ráðherra við hlutaðeigandi ríki um áhrif framkvæmdar yfir landamæri. Lagt er til að viðræðurnar geti einnig átt sér stað fyrir milligöngu viðeigandi sameiginlegrar stofnunar. Hafa

þarf í huga að um heimildarákvæði er að ræða og því er ekki skylda að viðræður fari fram með milligöngu sameiginlegrar stofnunar.

Tilskipun 2014/52/ESB er tilskipun Evrópusambandsins og miðast þær ráðstafanir sem hún kveður á um við aðstæður og skipulag innan Evrópusambandsins, m.a. hvað varðar stofnanir sambandsins. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvaða stofnun EFTA-ríkin og ESB-ríkin gætu nýtt sem milligönguaðila til viðræðna sín á milli um áhrif framkvæmdar yfir landamæri. Ef hins vegar væri um að ræða viðræður milli tveggja EFTA-ríkja þá eru EFTA-skrifstofan og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) þær stofnanir sem teljast sameiginlegar EFTA-ríkjunum. Mögulega gætu þær stofnanir haft hlutverk ef áhugi yrði á að nýta sér umrædda heimild til viðræðna um umhverfisáhrif framkvæmda yfir landamæri.

Byggjast framangreindar breytingar á ákvæði 4. mgr. 7. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB.

Um 18. gr.

Í 18. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 20. gr. laganna sem fjallar um reglugerðarheimild og gerð leiðbeininga.

Í a-lið 18. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á b-lið 1. mgr. 20. gr. laganna þannig að skýrar verði að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð ákvæði er varða framsetningu og efni matsáætlunar, frummatsskýrslu og matsskýrslu. Í núgildandi ákvæði er eingöngu kveðið á um heimild til setningar ákvæðis í reglugerð er varðar matsáætlun, matsskýrslu og gögn. Í 19. og 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er fjallað ítarlega um framsetningu og efni frummatsskýrslu. Nauðsynlegt er talið að styrkja lagastoð þeirra ákvæða. Einnig er talið vera skýrara að kveða á um framsetningu og efni framangreindra skýrslna og matsáætlunar en að kveða á um gögn eins og segir í núgildandi ákvæði en gögn mundu að öllu jöfnu falla undir efni matsáætlunar og skýrslna.

Í b-lið 18. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á i-lið 1. mgr. 20. gr. laganna þannig að þar verði heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði er varða samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn við mat á umhverfisáhrifum og skipulagsgerð.

Í c-lið 18. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. mgr. 20. gr. laganna bætist þrjú nýir staflíðir er verði j-liður, k-liður og l-liður. Núgildandi ákvæði j-liðar verður í m-lið ákvæðisins.

Lagt er til að í j-lið 1. mgr. 20. gr. laganna verði kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði er varða samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn vegna vinnu við mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfis.

Framangreindar breytingar á i-lið og j-lið 1. mgr. 20. gr. laganna eru í samræmi við tillögu að breytingu á 17. gr. laganna, sbr. 14. gr. frumvarpsins, og í samræmi við ákvæði 3. mgr. 2 gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Vísað er til nánari umfjöllunar um 14. gr. hér að framan.

Lagt er til að í k-lið verði kveðið á um heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði er varða gögn sem lögð skulu fram með tilkynningu um framkvæmd og þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar. Byggist framangreind breyting á ákvæði 4. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í framangreindu ákvæði er vísað til viðauka IIA við tilskipunina. Í honum er tiltekið hvaða gögn framkvæmdaraðili eigi að leggja fram með tilkynningu um framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu. Í reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er fjallað ítarlega um hvað eigi að koma fram í slíkri tilkynningu. Rétt þykir því að gerðar verði breytingar á reglugerðinni í samræmi við viðauka IIA í tilskipuninni. Í IV. kafla framangreindrar reglugerðar eru ákvæði er fjalla um þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun

um matsskyldu framkvæmdar. Rétt þykir að tryggja lagastoð þeirra ákvæða með setningu reglugerðarheimildar hvað varðar málsmeðferð við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar.

Lagt er til að í 1-lið komi fram heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði er varða málsmeðferð við endurskoðun umhverfismats sem kveðið er á um í 12. gr. laganna sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Í d-lið 18. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á d-lið 2. mgr. 20. gr. laganna þannig að skýrt verði að Skipulagsstofnun skuli einnig gefa út leiðbeiningar vegna undirbúnings og málsmeðferðar frummatsskýrslu en ekki aðeins matsskýrslu eins og segir í nógildandi ákvæði.

Um 19. gr.

Í 19. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 21. gr. laganna er fjallar um undanþágu frá frestum.

Í 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins er lagt til að orðalag 21. gr. laganna verði gert skýrara um í hvaða tilfellum Skipulagsstofnun og eftir atvikum sveitarstjórn er heimilt að víkja frá frestum þeim sem tilteknir eru í ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Þeir frestir sem um ræðir tengjast ákvörðun um matsskyldu, sbr. 6. gr. laganna, ákvörðun um matsáætlun, sbr. 8. gr. laganna, móttöku frummatsskýrslu, sbr. 10. gr. laganna, og útgáfu álits, sbr. 11. gr. laganna. Þessi undantekningartilvik eru bundin við umfangsmikil mál. Skal Skipulagsstofnun eða eftir atvikum sveitarstjórn, í samráði við framkvæmdaraðila, tilkynna honum skriflega um ástæðu framlengingar fresta ásamt því að upplýsa hann um hvenær fyrirhugað sé að taka ákvörðun í málinu.

Í 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði í samráði við framkvæmdaraðila að víkja frá frestum er varða kynningartíma gagnvart almenningi á frummatsskýrslu framkvæmdar sem er sex vikur, sbr. ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Byggjast framangreindar breytingar á ákvæðum 6. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og þeim er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í framangreindu ákvæði tilskipunarinnar er kveðið á um að ákvörðun um matsskyldu skuli liggja fyrir eins fljótt og unnt er, en innan 90 daga frá því að framkvæmdaraðili hefur lagt fram öll gögn. Heimilt er í umfangsmiklum málum að framlengja þann frest en það ákvæði er valkvætt fyrir ríki að innleiða. Í lögum nr. 106/2000 hefur frestur til ákvörðunar um matsskyldu verið fjórar vikur hvað varðar framkvæmdir sem falla í flokk B en tvær vikur þegar framkvæmd fellur í flokk C með heimild til framlengingar um eina viku ef óskað er umsagna hagsmunaaðila. Frestirnir eru bundnir við þau tímamörk að fullnægjandi gögn um framkvæmdina berast. Í 21. gr. laganna hefur verið að finna almennt ákvæði um heimild til undanþágu frá frestum þeim sem kveðið er á um í lögnum. Rétt þykir að halda þeim tímafrestum laga nr. 106/2000 er fjalla um ákvörðun um matsskyldu óbreyttum frá því sem nú er en setja fram með skýrari hætti heimild til að framlengja tímafresti til ákvörðunar um matsskyldu í umfangsmiklum málum.

Um 20. gr.

Í 20. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist ný grein, sem verður 21. gr. a, sem fjallar um takmarkanir á upplýsingagjöf. Lagt er til að kveðið verði á um að með fyrirvara um ákvæði laga um upplýsingarétt um umhverfismál skuli ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum ekki hafa áhrif á skyldu til að virða takmarkanir sem landslög og stjórnsýslufyrirmæli og viðteknar lagavenjur setja um iðnaðar- og viðskiptaleynd, þ.m.t. hugverkarétt, eða til að tryggja almannaeið. Byggist framangreind breyting á ákvæði 10 gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í tilskipun 2011/92/ESB, áður en henni var breytt með tilskipun 2014/52/ESB, var að finna í 10. gr. sams konar ákvæði og er

breytingin sem gerð er með tilskipun 2014/52/ESB sú að bætt er við tilvísun til tilskipunar 2003/4/EB um frjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Sú tilskipun hefur verið innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Rétt þykir að taka upp ákvæði 10. gr. tilskipunar 2011/92/ESB í lög um mat á umhverfisáhrifum en með því er aðeins verið að áréttta það sem nú þegar er í gildi, þ.e. að með fyrirvara um ákvæði laga nr. 23/2006 er lögum um mat á umhverfisáhrifum ekki ætlað að hafa áhrif á takmarkanir sem byggjast á landslögum og stjórnsýslufyrirmælum er varða iðnaðar- og viðskiptaleynd.

Um 21. gr.

Í 21. gr. frumvarpsins er lagt til að við löginn bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Lagt er til í 1. mgr. að framkvæmdir í flokki B og flokki C í 1. viðauka við löginn, sem tilkynntar hafa verið til ákvörðunar um matsskyldu fyrir samþykkt frumvarpsins, skuli fara samkvæmt eldri ákvæðum laganna. Einnig er lagt til í 2. mgr. að framkvæmdir sem eru í flokki A í 1. viðauka við löginn og framkvæmdir sem ákvarðaðar hafa verið matsskyldar skuli hlíta eldri ákvæðum laga ef tillaga að matsáætlun hefur verið lögð til Skipulagsstofnunar fyrir gildistöku frumvarps þessa. Ákvæði þessi eru í samræmi við 3. gr. tilskipunar 2014/52/ESB.

Í 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ákvæði frumvarpsins um endurskoðun umhverfismats skuli ekki gilda fyrr en að þremur árum liðnum frá gildistöku laganna fyrir þær framkvæmdir þar sem nú þegar liggur fyrir álit um mat á umhverfisáhrifum, sbr. IV. kafla laganna, og ekki hefur verið sótt um leyfi fyrir. Í því felst að ef ekki hefur verið sótt um leyfi fyrir framkvæmd þar sem fyrir liggur álit um mat á umhverfisáhrifum innan þriggja ára frá gildistöku laganna þarf leyfisveitandi að liðnum umræddum tíma að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats framkvæmdarinnar í samræmi við 12. gr. laganna. Á þessu þriggja ára tímabili gilda eldri ákvæði 12. gr. laganna um endurskoðun matsskýrslu. Hér er um að ræða hæfilegan aðlögunarfrest vegna framkvæmda sem ekki hefur nú þegar verið sótt um leyfi fyrir.

Um 22. gr.

Í 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. viðauka við löginn. Breytingin er í samræmi við viðauka III í tilskipun 2011/92/ESB eins og honum hefur verið breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í viðaukanum er að finna þau viðmið sem horfa ber til við ákvörðun um matsskyldu framkvæmda, sbr. 6. gr. laganna.

Í a-lið 22. gr. frumvarpsins er lagt til að til viðbótar við stærð og umfang framkvæmdar í i-lið 1. tölul. skuli taka tillit til hönnunar og framkvæmdar í heild sinni.

Í b-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ii. lið 1. tölul. þannig að þar standi: „samlegðar með öðrum framkvæmdum“ í stað „sammögnunar“, en það er talin vera réttari þýðing á hugtakinu „cumulation“. Í tilskipuninni er vísað til framkvæmda sem eru yfirstandandi og/eða leyfðar. Lagt er til að þeirri viðbót verði sleppt þar sem það er talið þrengja ákvæðið. Það er talið mikilvægt að til dæmis sé horft til samlegðar með landnýtingu/framkvæmdum sem áformaðar eru samkvæmt skipulagi, þótt þær hafi ekki verið leyfðar, eins og gert er við framfylgd nógildandi laga.

C-liður 22. gr. frumvarpsins felur í sér skýrara ákvæði í iii. lið 1. tölul. en verið hefur.

Í d-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á vi. lið 1. tölul. 2. viðauka.

Í e-lið 22. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. tölul. bættist nýr stafliður og þar standi: „hættu fyrir heilbrigði manna, t.d. vegna vatns- eða loftmengunar.“

Í f-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ii. lið 2. tölul. Í nógildandi lögum stendur: „magns, gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda“ sem er innleiðing á „abundance, quality and regenerative capacity of natural resources“. Með tilskipun 2014/52/ESB bætist við hugtakið „availability“. Í samræmi við það er lagt til að við nógildandi ákvæði bætist „aðgengileiki“ auk annarra breytinga á þessum lið sem leiða af tilskipuninni.

Í g-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til tiltekin breyting á a-lið iv. liðar 2. tölul.

Í h-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á b-lið iv. liðar 2. tölul. Þannig að í staðinn fyrir „strandsvæði“ komi „haf- og strandsvæði“ en í tilskipuninni er vísað til „coastal zones and the marine environment“.

Í i-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á inngangsmálslið 3. tölul. Þannig að í stað „eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar“ komi „gerð og eiginleikar hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar“.

Í j-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til tiltekin breyting á i-lið 3. tölul.

Í k-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ii. lið 3. tölul. Í nógildandi lögum segir „stærð“ en lagt er til að því sé breytt í „styrk“ sem er í samræmi við breytta hugtakanotkun í tilskipuninni, sem nú talar um „intensity“ í stað „magnitude“.

Í l-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á iv. lið 3. tölul. Orðunum „væntanlegs upphafs“ er bætt við töluliðinn til að innleiða orðalagið „the expected onset“ í tilskipuninni. Einnig er lagt til að í stað „óafturkræfi“ standi „afturkræfi“ sem er bein þýðing á orðalagi tilskipunar um „reversibility“.

Í m-lið 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á v. lið 3. tölul. og í n-lið er lögð til tiltekin breyting á 3. tölul. ákvæðisins, til samræmis við viðauka III í tilskipun 2011/92/ESB eins og honum hefur verið breytt með tilskipun 2014/52/ESB.

Um 23. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku frumvarpsins. Lagt er til að frumvarpið taki gildi strax þar sem tilskipun 2014/52/ESB hefur nú þegar tekið gildi og verið tekin upp í EES-samninginn.

Um 25. gr.

Í 25. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, og á skipulagslögum, nr. 123/2010. Lagt er til að sams konar ákvæði verði tekin upp í framangreind lög og er að finna í 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Um er að ræða sameiningu málsmeðferðar annars vegar laga um umhverfismat áætlana og hins vegar skipulagslaga er varðar skýrslugerð um umhverfismat og kynningu fyrir almenning og umsagnaraðila. Eins og fram kemur í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að mælt verði fyrir um nánari tilhögun á ábyrgð og forræði framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélags og um gögn og málsmeðferð í reglugerð. Lögð er til breyting á 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda þar sem ákvæði skipulagslaga er breytt til samræmis við 12. gr. frumvarpsins.

Einnig er lögð til breyting á 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga þar sem gildistími framkvæmdaleyfis er lengdur úr tólf mánuðum í tvö ár. Um rökstuðning í því sambandi er vísað til umfjöllunar um 11. gr. frumvarpsins.

Enn fremur er í ákvæðinu lögð til breyting á 3. mgr. 45. gr. skipulagslaga um skipulagsreglugerð. Með breytingunni verður meira svigrúm til samþættingar og einföldunar á kröfum um umhverfismat áætlana við skipulagsgerð sveitarfélaga ásamt því að auknir möguleikar verða á samþættingu mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismats skipulags.