



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 28. apríl 2021

2104024SA GB  
Málalýkill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frv. til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, 712. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

#### **Almennt**

Vinna við heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum hefur staðið yfir með hléum í allmörg ár. Hefur Samband íslenskra sveitarfélaga átt fulltrúa í tveimur starfshópum sem fjallað hafa um málið. Það verður að teljast afar jákvætt að í vinnu við heildarendurskoðun gildandi laga hafi loks náðst breið samstaða um flestar þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sem samið var af starfshópi undir forystu Kolbeins Óttarssonar Proppé alpm.

Ástæða er til að fagna sérstaklega þeirri einföldun lagaumhverfis sem felst í frumvarpinu. Lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana eru hér sameinuð í ein lög. Litið var til þess að megininntak umhverfismats er það sama hvað varðar framkvæmdir og áætlanir auk þess sem heildstæð löggjöf um efnið er talin endurspegla samspil umhverfismats framkvæmda og áætlana.

Enn meira máli skiptir þó sú einföldun sem lögð er til varðandi ferli umhverfismats framkvæmda. Í frumvarpinu er lagt til að fallið verði frá fyrirkomulagi tvöfalds samráðs og tveggja matsskýrslna. Lagt er til að ferlið endurspegli betur kröfur tilskipunarinnar og verði í samræmi við það sem þekktist í nágrannaríkjum. Er með því brugðist við gagnrýni á hátt flækjustig löggjafar og langan málsmeðferðartíma.

Einnig er lögð áhersla á samstarf milli framkvæmdaraðila, leyfisveitenda og Skipulagsstofnunar, m.a. með möguleika á forsamráði og rafrænni gagna- og samráðsgátt. Frumvarpið mun leiða af sér færri kynningar- og auglýsingaferli um einstök mál og aðhald í vinnubrögðum með gátlistum og stöðluðum formum auk betra aðgengis almennings. Einfaldari ákvæði um málskot ættu einnig að draga umtalsvert úr töfum framkvæmda.

#### **Um aðkomu sveitarfélaga að mati á umhverfisáhrifum**

Frumvarpið felur í sér umtalsverða einföldun fyrir stjórnslu sveitarfélaga þar sem lagt er til að svonefndur C-flokkur framkvæmda falli brott og þess í stað verði tekin upp þröskuldsgildi fyrir framkvæmdir sem ólíklegt er talið að hafi umtalsverð umhverfisáhrif. Almennt er því gengið út frá því að framkvæmdir sem eru undir tiltekinni stærð, sem tilgreind er í viðauka, og ekki á skilgreindum verndarsvæðum,

falli utan gildissviðs laganna. Samband íslenskra sveitarfélaga styður þessa breyttu nálgun í frumvarpinu.

Í samráðsferli komu fram ábendingar frá einum umsagnaraðila um að frumvarpið tryggi ekki nægilega vel að ákvarðanir um leyfisveitingar sem falla undir gildissvið laganna séu teknar af hlutlausu stjórnvaldi, þegar sveitarfélög eiga í hlut. Sambandinu er kunnugt um að kvörtun sama efnis er til skoðunar hjá Eftirlitsstofnun EFTA. Að áliti sambandsins er þessari gagnrýni svarað á málefnalegan hátt í greinargerð, sjá einkum bls. 32 og 41 í skýringum við frumvarpið. Á bls. 41 segir:

*Bent er á að það fyrirkomulag að leyfisveitandi beri ábyrgð á umhverfismati er þekkt víða um Evrópu. Hér á landi er ábyrgð á rökstudda álitinu um umhverfismat framkvæmdar falin óháðum þriðja aðila, þ.e. Skipulagsstofnun. Telja verður að hlutverk Skipulagsstofnunar í ferlinu tryggi hlutleysi og að það hlutleysi sé styrkt með frumvarpinu þar sem skýrt er tekið fram að skilyrði á áliti stofnunarinnar sé bindandi fyrir framkvæmdaraðila.*

Við þetta má bæta að ákvarðanir sveitarfélaga um veitingu framkvæmdaleyfis ásamt skipulagsákvörðunum eru kærarlegar til óháðrar úrskurðarnefndar. Telur sambandið því óhætt að fullyrða að hlutleysi ákvarðana á sveitarstjórnarstigi sé a.m.k. ekki síður tryggt hér á landi en í öðrum aðildarríkjum EES-samningsins.

Við framangreinda umfjöllun telur sambandið rétt að óska eftir skýrri umfjöllun í nefndarálitum umhverfis- og samgöngunefndar um á hvern hátt álit Skipulagsstofnunar bindur hendur leyfisveitenda. Tilefni er til að velja því upp hvort skýringar við frumvarpið bjóði upp á of bókstaflega túlkun á þessu álitaefni enda kemur orðið „bindandi“ nokkuð ítrekað fram í skýringum. Hér telur sambandið rétt að vísa til skýringa við 27. gr. frv. þar sem segir m.a.:

*Mikilvægt er jafnframt að leyfisveitandi gangi úr skugga um að sú framkvæmd sem hann er að veita leyfi fyrir sé í samræmi við þá framkvæmd sem fjallað er um í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila og áliti Skipulagsstofnunar. Í því geta falist útfærslur og frávik sem orðið hafa við endanlega hönnun framkvæmdar, sem víkja þó ekki í meginatriðum frá þeirri framkvæmdalýsingu sem fram kemur í umhverfismatsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar byggðist á. Með leyfinu fylgi greinargerð þar sem gerð sé rökstudd grein fyrir samræmi þess við álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat. Þannig gerir leyfisveitandi grein fyrir því hvernig hann tengir saman álitid og leyfisveitinguna. Þá skal í álitinu koma fram skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun hafi slíkt komið fram í áliti Skipulagsstofnunar. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar felur í sér að aðildarríki geti fellt umhverfismat framkvæmdar inn í gildandi málsmeðferðarreglur aðildarríkjanna um leyfi til framkvæmda eða fellt það inn í aðrar málsmeðferðarreglur. Óháð þeirri leið sem farin er skal ákvörðun um leyfisveitingu skv. 8. gr. a tilskipunarinnar innihalda rökstudda niðurstöðu lögbærs stjórnvalds um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og öll umhverfisverndarskilyrði sem geta falist í mótvægisáðgerðum og/eða vöktun Ákvæðið, eins og það hefur verið túlkað af framkvæmdastjórn ESB, felur í sér*

*að skilyrði í álitum lögbærs stjórnvalds um umhverfismat skuli vera bindandi fyrir leyfisveitanda.*

Í stuttu máli telur Samband íslenskra sveitarfélaga mikilvægt að undirstrikað verði í nefndarálitum að þar sem leyfisveiting er síðasti þátturinn í því ferli sem frumvarpið fjallar um kunna að vera afar málefnalegar ástæður fyrir því að ýmis skilyrði sem tilgreind eru í álitum Skipulagsstofnunar eigi hreinlega ekki lengur við þegar kemur að útgáfu framkvæmdaleyfis. Mikilvægt er að löggjafinn taki af allan vafa um þennan skilning til að fyrirbyggja ástæðulaust málskot vegna atvika þar sem reynt getur á þetta álitaefni.

### **Um helstu breytingar og álitaefni í 1. viðauka**

Í 1. viðauka við frumvarpið er tilgreint með stærðarviðmiðum hvaða framkvæmdir eru matsskyldar og tilkynningarskyldar. Ef tiltekin framkvæmd er undir svonefndum þröskuldsviðmiðum og er ekki staðsett á verndarsvæði fellur hún utan gildissviðs laganna á þeirri forsendu að hún sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Að álitum sambandsins er það umtalsverð framför að fella brott ákvæði um C-flokk framkvæmda, sem voru framkvæmdir sem sættu tilkynningarskyldu til sveitarstjórnar. Þetta gátu verið umfangslitlar framkvæmdir og fólst í þessum flokki stjórnsýsla fyrir sveitarfélög sem í flestum tilvikum mátti telja óþarfa.

Vinna við endurskoðun viðaukans fór fram í nokkurri tímapressu fremur seint í endurskoðunarvinnunni. Af þeirri ástæðu er sérstök ástæða til að umhverfis- og samgöngunefnd fari ítarlega yfir rökstuddar ábendingar um mögulegar breytingar á viðaukanum. Við þá yfirferð ætti meginreglan að vera sú að ef ætlunin er að hafa í lögum strangari viðmið en fram koma í tilskipunum þurfi að liggja fyrir skýrar ástæður til að ganga lengra en krafist er. Þær ástæður gætu sem dæmi verið að horft sé til fyrirmynda úr löggjöf í nálægum ríkjum.

Á meðal þeirra álitaefna sem þingnefndin þarf að taka afstöðu til er hvaða stærðarviðmið skuli gilda um skógrækt. Í lið 1.04 er lagt til að nýskógrækt yfir 50 ha. verði tilkynningarskyld. Samband íslenskra sveitarfélaga tekur ekki beina afstöðu til þess hvort skynsamlegt sé að hækka það viðmið, líkt og lagt var til í umsögnum í samráðsgátt en tekur undir það sem fram kemur í skýringum við frv. að 200 ha. stærðarviðmið taki almennt ekki til skógræktarverkefna hér á landi og er því óvirkt. Eðlilegt er að leggja til grundvallar að skógrækt fari fram á grundvelli skýrra viðmiða í skipulagsáætlunum sveitarfélaga og að setja þurfi viðmið um hvenær þörf er á framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar til að hefja umfangsmikla skógrækt. Væntanlega mun framkvæmdaleyfisskylda miðast við það viðmið sem fram kemur í umræddu ákvæði viðaukans, þ.e. að nýskógrækt á 50 ha. svæði eða stærra verði framkvæmdaleyfisskyld.

Jákvætt er að í lið 2.02 er lagt til að fellt verði brott séríslenskt ákvæði um haugsetningu efnis á sjó, sem hefur sætt gagnrýni fyrir að torvela algerlega að óþörfu dýkunarframkvæmdir í höfnum. Í skýringum við lið 10.9, sem fjallar um hafnaframkvæmdir, kemur fram að viðhaldsdýpkanir hafna ættu almennt að falla undir rekstur þeirra og teljist ekki vera breytingar eða viðbætur. Með þessu ætti að vera búið að eyða öllum vafa um gildissvið laganna gagnvart dýpkunarframkvæmdum.

Í 10. kafla viðauka, sem fjallar um grunnvirki, eru lagðar til breytingar á ákvæðum gildandi laga um umhverfismat framkvæmda, varðandi lagningu vega. Verði frumvarpið að lögum mun matsskylda vegaf framkvæmda afmarkast við lagningu hraðbrauta og sambærilegra vega, svo sem nýrra vega með aðskildum akstursstefnum og mislægum vegamótum (10.06) og lagningu nýrra vega, enduruppbyggingu vega eða breikkun vega úr tveimur akreinum í a.m.k. fjórar sem eru 10 km eða lengri (10.07). Sambandið er jafnframt fylgjandi því að í lið 10.08 (sem samsvarar liðum 10.08 og 10.09 í gildandi lögum) afmarkast tilkynningarskylda við vegi utan þéttbýlis sem eru 5 km eða lengri.

Tilfni er til að nefna að í lið 10.16 eru lagðir til einfaldaðir og sameinaðir framkvæmdaflokkar sem taka til jarðstrengja og sæstrengja. Túlka ber ákvæðið með hliðsjón af öðrum töluliðum sem varða lagnir í jörðu. Varðandi jarðstrengi er tekið fram í skýringum að átt er við niðurgrafna strengi, en ekki plægða, en hvort heldur sem er niðurgrafna eða plægða sæstrengi og strengi sem lagðir eru í vatni. Tekið er fram að ekki er gert ráð fyrir að strenglögn sé tilkynningarskyld ef eingöngu er um að ræða að óverulegur hluti strengs liggja innan verndarsvæðis.

Í lið 11.04 er lagt til breytt viðmið fyrir skólphreinsivirki, sem samsvarar 13. lið 1. viðauka við tilskipun 2011/92/ESB og lið 11.04 í 1. viðauka við núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum. Í ljósi reynslunnar er lagt til að miðað verði við 150.000 persónueiningar en viðmið gildandi laga er 50.000 persónueiningar. Sambandið styður þessa breytingu og telur ekki vera rök til þess að setja strangari viðmið en í tilskipun fyrir þennan flokk framkvæmda.

Í 12. kafla viðaukans eru lagðar til ýmsar breytingar á viðmiðum um uppbyggingu ferðapjónustu þar sem stærðarviðmið eru byggð á reynslu frá Skotlandi. Sambandið gerir ekki athugasemd við þær breytingar og telur að stærðarviðmiðin auki mjög á skýrleika laganna. Má nefna sem dæmi að í lið 12.07 nær tilkynningarskylda einungis til golfvallasvæða sem eru 18 holur eða meira.

#### Lokaorð

Með vísan til framangreindra ábendinga mælir Samband íslenskra sveitarfélaga með því að frumvarpið verði að lögum á yfirstandandi þingi.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri