

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. febrúar 2021
UST202102-058/H.G.
04.04

Efni: Samráðsgátt - Frumvarp til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana - drög

Vísað er í mál nr. 30/2021 í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem kynnt eru drög að frumvarpi til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Meginmarkmið endurskoðunarinnar er að auka skilvirkni í málsmeðferð og tryggja sem best aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila að ferlinu í samræmi við markmið Árósasamningsins. Með aukinn skýrleika að leiðarljósi er með frumvarpinu lagt til að lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana verði sameinuð í eina löggjöf. Einnig er leitast við að bæta framsetningu laganna og gera þau skýrari, m.a. með því að færa hluta þeirra í reglugerð.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur veitt umsögn um málið á fyrri stigum sjá mál nr. 243/2020 í samráðsgátt (UST202011-115).

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpsdrögin sem sett er fram í drögum að tillögu til þingsályktunar:

Í 5. tl. 3. gr. draganna er lagt til að skilgreint verði hugtakið „leyfi til framkvæmda“. Umhverfisstofnun fagnar því að verið er að skýra ákvæðið um umsagnarskyldu leyfisveitenda. Umhverfisstofnun gerir þó athugasemd við að í athugasemd við 3. gr. í frumvarpi draganna eru tekin dæmi um hvers konar leyfisveitingar falla ekki undir lögin, þ.m.t. heimildir náttúruverndaryfirvalda til framkvæmda á náttúruverndarsvæðum. Umhverfisstofnun telur hugtakið „náttúruverndaryfirvöld“ ekki hentugt hugtak þar sem það er ekki skilgreint í lögum. Stofnunin leggur til að fremur sé skilgreint við hvaða stofnanir sé átt, samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd fer ráðherra, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruverndarnefndir og náttúrustofur, ráðgjafanefnd og fagråd náttúruminjaskrár og umhverfisþing með stjórn náttúruverndarmála. Jafnframt fer Vatnajökulsþjóðgarður og Þingvallarþjóðgarður til dæmis jafnframt með hlutverk varðandi náttúruvernd samkvæmt sérlögum.

Þá er skilgreint hugtakið „umsagnaraðilar“ í 11. tl. 3. gr. draganna. Umhverfisstofnun telur að í frumvarpinu með lögnum sé ekki skýrt hversu rúmt ber að túlka hugtakið lögbundin verkefni og að fyrirsjáanlegt sé hver umsagnarskylda stofnunarinnar er, þ.e. hvort einungis sé átt við lögbundnar leyfisveitingar, áætlanagerðir og umsagnir eða hvort undir þessa skyldu falla einnig lögbundin verkefni eða hlutverk svo sem eftirlit með framkvæmd náttúruverndarlaga, skv. 13. og 75. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þetta skiptir Umhverfisstofnun máli við mat á hvenær stofnunin, og aðrir, eru umsagnaraðili í skilningi laganna. Í þessu samhengi er vísað í mál nr. 111/2018 úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem nefndin taldi ekki ráðið að framkvæmd gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, enda aflaði Skipulagsstofnun ekki fullnægjandi gagna til að hún gæti komist að þeirri niðurstöðu. Nefndin taldi málið ekki nægilega upplýst í skilningi 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 þar sem ekki var aflað umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands en sú stofnun stundar undirstöðu-rannsóknir í dýrafræði, grasafræði og jarðfræði landsins. Leiddi annmarki þessi einkum til ógildingar ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu.

Umhverfisstofnun gerir athugasemd við það að í 3. gr. draganna sé ekki skilgreint hvað sé átt við um leyfisveitandi. Stofnunin leggur til að hugtakið verði skilgreint í 3. gr. með sambærilegum hætti og er gert í f. lið 3. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum, sem: „Lögbært yfirvald sem veitir leyfi til framkvæmda, svo sem sveitarstjórnir, byggingarfulltrúar, heilbrigðisnefndir, Orkustofnun og Umhverfisstofnun.“

Í c. lið 1. mgr. 13. gr. draganna er fjallað um umhverfismatsskýrslu framkvæmdar þar sem m.a. skal koma fram mat raunhæfra valkosta við áætlunina, þar með talið núllkost. Umhverfisstofnun telur að skýra þurfi betur hvað sé átt við með „raunhæfa valkosti“. Í athugasemd við 13. gr. í drögum að frumvarpi segir að ítarlegri fyrirætlun um efni umhverfismatsskýrslu áætlunar verður reglugerð. Umhverfisstofnun telur að mikilvægt sé að framangreint atriði verður skýrt nánar í umræddri reglugerð.

Í 14. gr. draganna er mælt fyrir um umhverfismatsskýrslu, en hún kemur í stað frummatsskýrslu og matsskýrslu, en leita skal umsagna viðeigandi umsagnaraðila um tillögu að umhverfismatsskýrslu. Samkvæmt 2. mgr. 68. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er Umhverfisstofnun umsagnaraðili er varðar frummatsskýrslu framkvæmdaraðila vegna mats á umhverfisáhrifum. Umhverfisstofnun telur í ljósi þess mikilvægt að breyta 2. mgr. 68. gr. náttúruverndarlaga til samræmis við breytta hugtakanotkun. Þá gerir Umhverfisstofnun athugasemd við nýtt hugtak í lögnum, „umhverfismatsskýrsla“ þar sem hugtakið getur ollið óskýrleika við umhverfisskýrslu sem fylgir skipulagi sveitarfélaga. Þá er í drögnum og frumvarpinu bæði hugtökin, umhverfismatsskýrsla og umhverfisskýrsla, notuð en óljóst er hvort um er að ræða sömu skýrslu eða tvær mismunandi skýrslur.

Í 37. gr. draganna er mælt fyrir um breytingar á öðrum lögum en líkt og fjallað var um að ofan þarf að breyta 2. mgr. 68. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í viðauka 1 við drögin er lagt til að fella út flokk C. Í tillöggunni er ítrekað lagt til að setja stærðarviðmið fyrir framkvæmdaflokka þar sem miðað er við stærð gólfflatar, svæðis eða framkvæmdasvæðis. Umhverfisstofnun bendir á að í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem innleiða tilskipun 2010/75/ESB, er viðmiðunargildin miðuð við framleiðslugetu eða afkastagetu enda eru umhverfisáhrifin ekki endilega í beinu samræmi við stærð gólfflatarins, svæðisins eða framkvæmdasvæðis. Ef ákveðið verður að miða við stærð telur stofnunin til að mynda gæti verið æskilegt að bætt sé við orðinu „að jafnaði“ svo meira svigrúm skapist við mat á hvort framkvæmdin falli undir lögin, þótt viðkomandi framkvæmd nái ekki þeim stærðarmörkum sem um ræðir. Nýlega hefur verið gerð breyting á 19. tl. 5. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd um óbyggð víðerni þar sem þessari setningu var til dæmis bætt við.

Umhverfisstofnun telur að með þeim tillögum að breytingum á lögum sem liggja fyrir sé umsagnar hlutverk stofnunarinnar talsvert og því sé mikilvægt að tryggð sé fjármögnun þeirra umsagna. Umhverfisstofnun veitir um 80-100 umsagnir á ári sem tengjast mati á umhverfisáhrifum. Ekki liggur ljóst fyrir hvort endurskoðun laganna munu minnka verkefnaálag á Umhverfisstofnunar. Umhverfisstofnun vinnur nú að afmörkun umsagnarhlutverks síns í því skyni að fækka umsagnarverkefnum og vekur athygli á því að stofnunin hefur ekki heimildir til að taka gjald fyrir slík verkefni. Loks vill Umhverfisstofnun koma á framfæri að hún fagnar endurskoðuninni á löggjöfinni og lengri tímafrestum til skila á umsögnum.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

Ísak Már Jóhannesson
sérfræðingur