



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Íris Bjargmundsdóttir
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. nóvember 2019
Tilvísun: 201911010 / 2.7

Efni: Umsögn um drög að breytingum á reglugerð um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um framkvæmdaleyfi

Á samráðsgátt stjórnvalda hafa verið birt drög að breytingum á reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Skipulagsstofnun hefur ekki komið að samningu þessara draga.

Um er að ræða breytingar sem eru til komnar vegna breytinga á lögum nr. 106/2000 fyrr í ár vegna innleiðingar á tilskipun Evrópusambandsins 2014/52. Margar af þeim breytingum sem lagðar eru til varða 20. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum. Í ljósi þess stutta tíma sem gefst á kynningartíma draganna á samráðsgáttinni til að rýna og samlesa þær breytingar sem lagðar eru til, sem og þess að 20. gr. hefur mikla þýðingu við framfylgd laga nr. 106/2000, svo sem varðandi það hvort Skipulagsstofnun ber að taka við eða hafna frummatsskýrslu sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, hvetur stofnunin ráðuneytið til að fara gaumgæfilega yfir greinina í heild eftir breytingar með tilliti til þess að uppygging greinarinnar í heild sé skýr og aðgengileg, að gætt sé innra samræmis í ákvæðum greinarinnar og að ekki tapist út mikilvægar áherslur og atriði sem fyrir voru í greininni.

Þá bendir Skipulagsstofnun á ný ákvæði 17. gr. laga nr. 106/2000 sem lúta annars vegar að samtengingu umhverfismats framkvæmda og umhverfismats skipulagstillagna og hins vegar að því að sameina megi umhverfismat samkvæmt öðrum lögum en lögum nr. 106/2000 umhverfismati framkvæmda. Í lögnum er kveðið á um að þetta sé útfært í reglugerð. Í reglugerðardrögunum er ekki að finna tillögur sem lúta að þessum efnum.

Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum

Ný grein, 3. gr. a

Í drögum er lagt til að sett verði ný grein sem fjalli um efni mats á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun bendir á að í 4. gr. b í lögum nr. 106/2000, eins og bau hljóða eftir breytingu á þeim með lögum nr. 96/2019, er að finna að mestu sambærilegt ákvæði og í fyrirhugaðri 3. gr. a. Í c-lið er að finna nánari útfærslu en kemur fram í lögnum. Verður ekki annað séð en að orðalagið þar taki mið af 4. tölul. í IV. viðauka í tilskipun 2014/52. Þá er í b- og d-liðum að finna smá viðbótarorðlag sem kemur ekki fram í umræddri 4. gr. b. Að mati Skipulagsstofnunar er nægilegt að hafa sama orðlag og kemur fram í 4. gr. b. í lögum nr. 106/2000 í þessari nýju grein reglugerðarinnar. Stofnunin leggur til að

útfærsla í umræddum c-lið verði sett fram í 20. gr. reglugerðarinnar sem fjallar um efni frummatsskýrslu.

5. gr.

Í upptalningu á hlutverki Skipulagsstofnunar er að finna viðbót í l-lið sem varðar sérfræðiþekkingu sem stofnunin skal búa yfir eða hafa aðgang að. Að mati Skipulagsstofnunar er ekki nauðsynlegt að bæta þessu við, þar sem þetta kemur fram í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 106/2000. Einnig verður að hafa í huga að viðbótin lýtur ekki með beinum hætti að hlutverki Skipulagsstofnunar sem 5. gr. fjallar um.

11. gr.

a-liður:

Í drögunum er lagt til að bæta við orðalaginu „efnislegum eiginleikum“. Skipulagsstofnun bendir á að í viðauka IIA í tilskipun 2014/52 segir „physical.“ Stofnunin telur að þarna eigi betur við að tala eingöngu um „eiginleikum“.

Þá er orðalaginu „niðurrifi hennar, ef við á“ bætt við. Skipulagsstofnun bendir á að í tilskipuninni segir „[...] where relevant, of demolition works.“ Niðurrif fellur undir þetta orðalag en hins vegar gefur framsetning orðalagsins ekki til kynna að um niðurrif framkvæmdarinnar sjálfrar sé að ræða, heldur geti eins vísað til niðurriðs mannvirkja sem fyrir eru á framkvæmdasvæðinu. Því mælir Skipulagsstofnun með að þarna segi frekar „niðurrifi mannvirkja, ef við á.“

d-liður:

Í drögunum er lagt til að bæta við orðalaginu „og hversu viðkvæmt umhverfið er á landsvæðum sem líklegt er að verði fyrir áhrifum.“ Skipulagsstofnun bendir á að í tilskipuninni segir „[...] with particular regard to the environmental [...].“ Með hliðsjón af hinu feitletraða orðalagi og sjónarmiðum um skýra framsetningu leggur stofnunin til að d-liður hljóði svo:

„lýsing á staðháttum, landslagi, gróðurfari og landnotkun, með sérstöku tilliti til þess hversu viðkvæmt svæðið er, og hvort fyrirhugað framkvæmdasvæði sé á eða nærri verndarsvæðum, sbr. 2. tl. 2. viðauka.“

f-liður:

Skipulagsstofnun leggur til að í stað orðalagsins „umtalsverðum umhverfisáhrifum“ komi „verulegum áhrifum.“ Það er í betra samræmi við orðalag í 2. tölulið í viðauka II A en þar segir: „[...] significantly affected [...]“

g-liður:

Skipulagsstofnun leggur til að i-liður í g-lið hljóði svo í stað þess sem kemur fyrir í drögunum: „ losun úrgangs og annarri áætlaðri losun.“ Að mati stofnunarinnar endurspeglar orðið „áætlaðri“ betur orðið „expected“ í tilskipuninni. Þá telur stofnunin að ekki þurfi að tilgreina sérstaklega framleiðslu úrgangs.

Þá leggur Skipulagsstofnun til að í stað orðsins „aðallega“ komi „sérstaklega“. Það endurspeglar betur orðalagið í tilskipuninni en þar segir „in particular“.

h-liður:

Að mati Skipulagsstofnunar er nægilegt að orða þennan lið með eftirfarandi hætti: „upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisaðgerðir, eftir því sem við á“.

15. gr.

Í d-lið 3. tölul. er gerð tillaga um ákveðið orðalag. Þar er lagt til að í tillögu að matsáætlun komi fram upplýsingar um á hvaða gögnum verði byggt og hvaða aðferðum verði beitt við umhverfismatið. C-liður sömu greinar fjallar um þetta atriði. Skipulagsstofnun mælir með að tillaga að nýjum d-lið verði felld

inn í c-liðinn, þannig að þar bætist við „áætlun um á hvaða þætti framkvæmdar og umhverfis verði lögð áhersla“.

20. gr.

a-liður 1. töluliðar

Þar sem orðið niðurrif er ekki til í fleirtölu, mælir Skipulagsstofnun með því að í stað orðalagsins „nauðsynleg niðurrif“ komi „nauðsynlegt niðurrif.“

d-liður 1. töluliðar

Skipulagsstofnun leggur til að „vinnsluferlar“ falli brott. Það er nægilegt að nota „framleiðsluferla“ í liðnum þegar orðalag í c-lið 1. töluliðar í viðauka IV í tilskipun 2014/52 er virt.

e-liður 1. töluliðar

Skipulagsstofnun leggur til að orðið jarðvegsgrunnur falli brott. Í tilskipuninni er talað um „subsoil“. Þar er átt við tiltekið lag jarðvegs og því fullnægjandi að tala um jarðveg í þessu ákvæði í reglugerðinni.

Orðalag í upphafi 3. töluliðar

Skipulagsstofnun vekur athygli á því að í 5. tölul. í viðauka IV í tilskipuninni er talað um „inter alia“. Að mati stofnunarinnar þarf því að setja „meðal annars“ í upphafsetningu 3. töluliðar sem hljóði svo: „Mat á umhverfisáhrifum. Þar komi meðal annars fram.“

a-liður 3. töluliðar

Skipulagsstofnun leggur til að sleppt verði að segja „náttúrulegri“ breytingu. Nægilegt og skýrt er að mati stofnunarinnar að segja „breytingu á umhverfinu“.

d-liður 3. töluliðar

Breyting á þessum lið er að mestu leytí í samræmi við orðalag d-liðar í 5. tölul. í viðauka IV í tilskipuninni. Orðið „disasters“ kemur fyrir í umræddum lið tilskipunarinnar. Í innleiðingu tilskipunarinnar í íslensk lög hefur „náttúruhamfarir“ verið notað í þeirri merkingu. Því leggur Skipulagsstofnun til að í stað „náttúrvár“ komi „náttúruhamfara.“

e-liður 3. töluliðar

Í þessum lið er vísað til 9. gr. b. Skipulagsstofnun bendir á að sú grein er ekki í drögunum. Sennilega á tilvísunin að vera gr. 3a. Í stað þess að nota „annars stigs áhrifa“ leggur stofnunin til að tala um „afleiddra áhrifa“. Þá leggur stofnunin til að „samlegðaráhrifa“ verði notað í stað „samanlagðra áhrifa.“ Í því sambandi má benda á 3. tölulið 2. viðauka við lög nr. 106/2000.

g-liður 3. töluliðar

Í stað „sjálfbærneiginleikar“ leggur Skipulagsstofnun til að orðalagið verði: „[...] nýtingar náttúruauðlinda með tilliti til sjálfbærni þeirra [...].“

i-liður 3. töluliðar

Í þessum lið er notað orðalagið „yfirstandandi“ og/eða leyfðum framkvæmdum“. Í tilskipuninni segir „existing and/or approved projects“. Skipulagsstofnun leggur til að í liðnum verði notað orðið „núverandi“ í stað „yfirstandandi“.

Þá leggur stofnunin til styttingu á orðalagi í liðnum þannig að orðin „sem eru nú þegar til staðar“ og orðin „sem er sérstaklega mikilvægt út frá umhverfislegu sjónarmiði“ falli brott. Að mati stofnunarinnar hafa þessi orð ekki efnislegt gildi eða sérstaka þýðingu.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að liðurinn hljóði svo: „lýsing á áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið vegna samlegðaráhrifa hennar með öðrum núverandi og/eða leyfðum framkvæmdum að teknu tilliti til umhverfisvandamála á áhrifasvæði framkvæmdarinnar eða til nýtingar náttúruauðlinda.“

j-liður 3. töluliðar

Í þessum liði segir m.a. „lýsing á fyrirkomulagi eftirlits, t.d. eftir á greining.“ Skipulagsstofnun bendir á að í tilskipuninni er hér verið að fjalla um vöktun áhrifa fremur en eftirlit og telur því að betur fari á því að segja „lýsing á fyrirkomulagi vöktunar“. Einnig barf að hafa fyrirvarann „ef það á við“, sbr. orðalag í 7. lið 5. tölul. í viðauka IV í tilskipuninni: „[...] where appropriate, of any proposed monitoring arrangements [...]“.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að í 3. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum er að finna skilgreiningu á hugtakinu mótvægisaðgerðir. Því er óþarf að styðjast við orðalagið í liðnum sem lýtur að því að koma í veg fyrir, draga úr eða vega á móti skaðlegum áhrifum á umhverfið.

Með framangreint í huga er lagt til að orðalag j-liðar verði svohljóðandi: „lýsing á fyrirhuguðum mótvægisaðgerðum og fyrirkomulagi vöktunar á framkvæmda- og rekstrartíma.“

m-liður 3. töluliðar

Skipulagsstofnun telur að orðalagið í þessum lið endurspegli ekki nægilega vel orðalagið í 6. lið 5. töluliðar í viðauka IV í tilskipuninni. Í tilskipuninni segir „**description of the forecasting methods or evidence**, used to **identify** and [...]“ Samkvæmt þessu er um að ræða lýsingu á aðferðum eða gögnum sem eru notaðar til að **greina** og meta áhrif ... Þá fær stofnunin ekki séð að það sé þörf á að segja „nákvæmar“ upplýsingar, enda verður að horfa á orðalagið „including details“ með hliðsjón af orðinu „**description**“.

Með þetta í huga leggur Skipulagsstofnun til að orðin „upplýsingar um“ og „sannreyna“ falli brott. M-liður hljóði því svo: „lýsing á aðferðum eða gögnum sem notaðar eru til að greina og meta áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið, þ.m.t. upplýsingar um [...]“

6. töluliður

Í þessum lið er minnst á „næmni“ framkvæmdarinnar fyrir stórslysum. Hér er um misritun að ræða, í stað næmni á að vera næmi, sbr. e-lið í 14. gr. b í lögum nr. 106/2000. Þá leggur stofnunin til að í stað þess að segja „skaðlegum áhrifum slíkra atburða á umhverfið“ verði sagt „umtalsverðum umhverfisáhrifum slíkra atburða“. Hefur þá Skipulagsstofnun í huga að í lið 8 í 5. tölul. í viðauka IV í tilskipuninni segir „**significant adverse**“ effect.

Auk framangreinds veltir Skipulagsstofnun því fyrir sér hvort efni 6. töluliðar eigi ekki betur heima í tölulið 3 í 20. gr. reglugerðarinnar. Síðarnefndi töluliðurinn lýtur að grundvallar-/lykilatriðum umhverfismatsins, svo sem upplýsingum um áhrif framkvæmdar á umhverfið, en umræddur sjötti liður varðar slíkar upplýsingar.

Niðurlag 20. gr.

Þar eru lagðar til tvær málsgreinar. Skipulagsstofnun bendir á að efni þessara málsgreina kemur nú þegar fram í 1. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000. Með það í huga telur Skipulagsstofnun ekki þörf á því að hafa efni þessara málsgreina í 20. gr. Einnig er á það að líta að efni síðari málsgreinarinnar fellur ekki með beinum hætti að viðfangsefni 20. gr. sem fjallar um efni frummatsskýrslu.

30. gr.

Í síðasta málslíð 2. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar er lögð til viðbót sem felur í sér að í ákvörðun um leyfi skuli sett fram skilyrði Skipulagsstofnunar sem fram koma í álitinu er varða umhverfið, fyrirhugaðar mótvægisaðgerðir og ef við á skilyrði um vöktun. Skipulagsstofnun bendir á að í lögum nr. 106/2000, eins og þau hljóða eftir breytingu á þeim með lögum nr. 96/2019, er ekki að finna sambærilega kröfu. Orðalagið sækir rætur sínar til orðalags í b-lið í 1. tölul. 9. mgr. 1. gr. tilskipunar 2014/52 sem felur í sér nýja grein í tilskipuninni um mat á umhverfisáhrifum, þe. gr. 8 a. Þessi liður hefur hins vegar ekki verið leiddur inn í íslenskan landsrétt með samþykki Alþingis. Með tilliti til þess og að virtu því að umrædd

viðbót í reglugerðarákvæðinu leiðir til breytingar á því fyrirkomulagi sem hefur gilt um árabil, varðandi það að álit um mat á umhverfisáhrifum er ekki bindandi fyrir leyfisveitendur, veltir Skipulagsstofnun því fyrir sér hvort framangreind reglugerðarbreyting þurfi ekki skýrari lagastoð.

33. gr.

Þessi grein fjallar um samtengingu umhverfismats og starfsleyfis. Sú breyting sem gerð er á greininni er einungis tæknilegs eðlis. Skipulagsstofnun bendir á að samkvæmt j-lið 20. gr. laga nr. 106/2000 skal ráðherra setja í reglugerð nánari ákvæði um samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn vegna vinnu við mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfis. Í drögunum, sem birt hafa verið á samráðsgáttinni, er ekki að finna tillögur frá ráðuneytinu um þetta efni, en þetta er að mati Skipulagsstofnunar ein af þeim nýjungum í lögnum sem helst kallað á að vera útfærð í reglugerð.

2. viðauki

Í þessum viðauka hafa verið gerðar breytingar sem eru sambærilegar þeim breytingum sem gerðar voru á 2. viðauka í lögum nr. 106/2000 með lögum nr. 96/2019. Skipulagsstofnun bendir þó á efni a-liðar í 2. tölul. sem lýtur að staðsetningu framkvæmdar. Í drögunum er að finna tilvísun í 37. gr. eldri náttúruverndarlaga. Í stað 37. gr. á að vera 61. gr. nágildandi náttúruverndarlaga. Þá þarf að huga að öðru orðalagi í liðnum þannig að það sé samræmi á milli hans og a-liðar 2. tölul. í 2. viðauka í lögum nr. 106/2000.

Reglugerð um framkvæmdaleyfi

Í 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar er lagt til að framkvæmdaleyfi skuli ávallt bundið þeim skilyrðum Skipulagsstofnunar er fram koma í áliti um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er varða umhverfið, fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og, ef við á, skilyrði um vöktun. Þetta er sambærileg breyting og fyrirhugað er að gera á 2. mgr. 30. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum sem vikið er að hér að framan. Skipulagsstofnun vísar til umfjöllunar sinnar um þá málsgrein. Þau sjónarmið, sem þar koma fram, eiga einnig við umrædda breytingu á reglugerð um framkvæmdaleyfi.



Ottó Björgvin Óskarsson



Egill Þórarinsson