

148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum (innleiðing tilskipunar
2014/52/ESB).

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 „Áætlun framkvæmdaraðila byggð á tillögu hans“ í h-lið kemur: Áætlun 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. Framkvæmdaraðili ber ábyrgð á gerð matsskýrslu.“ í j-lið kemur: þar sem brugðist hefur verið við umsögnum og athugasemdum sem bárust á kynningartíma frummatsskýrslu.
- e. 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 sérfræðipækkingu, eins og nauðsyn krefur, til að fara yfir gögn um mat á umhverfisáhrifum.
- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þegar sveitarfélag er sjálft framkvæmdaraðili skal sveitarstjórn gæta þess að ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar sé ekki á sömu hendi og undirbúningur framkvæmdar.

3. gr.

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

(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 á Íslandi 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.

(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- til 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 málsliðir sem orðast svo: Framkvæmdaraðili skal 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 þrjú nýir málsliðir svohljóðandi: Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er stofnuninni heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmdarinnar. 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.
- c. Á eftir orðunum „niðurstöðu sinni“ í lokamálslið 3. mgr. kemur: , kynna hana almenningi og hafa aðgengilega á vef stofnunarinnar.
- d. Í stað 2. málsliðar 4. mgr. koma þrjú nýir málsliðir er 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. Í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er sveitarstjórn heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmdarinnar. 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.
- e. Á eftir orðunum „niðurstöðu sinni í lokamálslið 4. mgr. kemur: og kynna hana á vef sveitarfélagsins.
 - f. Í stað 2. másl. 5. mgr. koma þrjú nýir málsliðir svohljóðandi: Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er stofnuninni heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmdarinnar. 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.
 - g. Á eftir orðinu „almennings“ í lokamálslið 5. mgr. kemur: , kynna hana almenningi og hafa aðgengilega á vef stofnunarinnar.

6. gr.

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

Undanþágur frá mati á umhverfisáhrifum.

Heimilt er ráðherra, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, að ákveða að tiltekin framkvæmd eða hluti hennar, þegar eini tilgangur hennar er varnir landsins eða viðbrögð við neyðartilvikum er varða almannavarnir, sé ekki háð lögum um mat á umhverfisáhrifum ef slíkt myndi 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 myndi 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.

Með sérlægum um heimild til tiltekinna framkvæmdar má undanskilja framkvæmdina ákvæðum laga þessara um samráð við almenning, að teknu tilliti til 19. gr., enda sé markmiðum laga þessara náð og löginn sett í upphafi málsmeðferðar mats á umhverfisáhrifum. Ráðherra ber að 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 gefa upplýsingar um skipulag á framkvæmdarsvæði og hvernig framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum. Þar skal og vera áætlun um á hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis lögð verði áhersla, hvaða gögnum verði byggt á og 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 samkvæmt 2. mgr.
- b. 2. og 3. mgr. verða svohljóðandi:

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. 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 framkvæmdaraðila um frekari vinnslu tillögu að matsáætlun. Ef skylt er að meta umhverfisáhrif framkvæmdar á grundvelli annarra laga er heimilt að ákveða, að höfðu samráði við viðkomandi leyfisveitendur, að sameina megi það mat umhverfismati samkvæmt lögum þessum, sbr. 17. gr.

Fallist Skipulagsstofnun á tillögu að matsáætlun skal endanleg matsáætlun, þ.e. tillaga framkvæmdaraðila ásamt ákvörðun stofnunarinnar, kynnt leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum og höfð aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar.

c. 4. mgr. fellur brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, sem verða 3. og 4. másl., 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 fyrirbyggjandi vitneskju og matsaðferða. Skal framkvæmdaraðili, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein er verður 2. mgr., og orðast svo:
Framkvæmdaraðili skal tryggja að frummatsskýrslan sé útbúin af til þess hæfum sérfræðingum.
- c. Við 1. másl. 2. mgr., er verður 1. másl. 3. mgr., bætist: , sbr. 4. gr. b.
- d. 4. - 7. másl. 2. mgr., er verður 4. - 7. másl. 3. mgr., orðast svo: 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. Í niðurstöðu skýrslunnar skal geta um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út, sbr. 20. gr.
- e. Á eftir 2. mgr., er verður 3. mgr., kemur ný málsgrein er verður 4. mgr., 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. Í stað orðanna „frummatsskýrslu. Skal það gert með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu, dagblaði“ í 2. mgr. kemur: frummatsskýrslu með tilkynningu á vef stofnunarinnar, með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu, í dagblaði.
- b. Í stað orðanna „og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur sem“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: og vera aðgengilega á vef Skipulagsstofnunar í sex vikur frá birtingu auglýsingar, sbr. þó 21. gr., sem.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

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

11. gr.

12. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Endurskoðun umhverfismats.

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

Ef umsókn um leyfi til framkvæmda berst leyfisveitanda eftir að þrjú 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. Skipulagsstofnun er einnig heimilt að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats að eigin frumkvæði eða að beiðni framkvæmdaraðila ef þrjú ár eru liðin frá því að álit lá fyrir.

Endurskoðun skv. 2. mgr. getur náð til málsmeðferðar skv. 9.-11. gr. eða eftir atvikum til 8. gr. laganna 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 ákvörðun um hvort endurskoða skuli umhverfismat framkvæmdar sbr. 2. mgr. skal Skipulagsstofnun meta hvort forsendur umhverfismatsins hafi breyst verulega frá því að álit 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.

Málsmeðferð við ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismats fer að öðru leyti samkvæmt 8. gr. eftir því sem við getur átt.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Í stað 2. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar er orðast svo:

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 leyfis við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og rökstutt sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Leyfisveitandi skal í greinargerðinni einnig taka afstöðu til samhliða leyfisveitinga ef um það er fjallað í álit 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 sem og um kærheimild og kærufrest þegar það á við.

- b. Í stað orðanna „og kanna hvort framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd“ í 1. másl. 3. mgr., sem verður 1. másl. 5. mgr., kemur: og gæta þess að framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd og ákvörðun um matsskyldu.

13. gr.

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

14. gr.

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

Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð samkvæmt 6. gr. eða IV. kafla laga þessara 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 í reglugerð um ábyrgð og forræði framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélags og um gögn og málsmeðferð.

Ef skylt er að meta umhverfisáhrif vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda samkvæmt öðrum lögum sem jafnframt eru háðar umhverfismati skv. IV. kafla eða ákvörðun um matsskyldu skv. 6. gr. er heimilt við ákvörðun um matsáætlun samkvæmt 8. gr. laga þessara 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 orðanna „fer um eftirlitið samkvæmt hlutaðeigandi lögum.“ í 1. mgr. 18. gr. laganna kemur: að framfylgt sé ákvæðum leyfisins um mótvægisáðgerðir og vöktun framkvæmda. Skal eftirlitið og tímalengd þess vera í hlutfalli við eðli, staðsetningu og stærð framkvæmdarinnar og áhrifa hennar á umhverfið. Fer um eftirlitið samkvæmt viðeigandi lögum.

16. gr.

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

Stjórnvaldssektir.

Skipulagsstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem vanrækir að meta umhverfisáhrif framkvæmdar sem fellur í flokk A skv. 1. viðauka, sbr. IV. kafla, og framkvæmdin er hafin. Skipulagsstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem vanrækir að tilkynna framkvæmd í flokki B og flokki C skv. 1. viðauka til ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 6. gr., og framkvæmdin er hafin. Ef um er að ræða vanrækslu á tilkynningu framkvæmdar í flokki C þar sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um matsskyldu framkvæmdarinnar þá ber sveitarstjórn að vísa málinu til Skipulagsstofnunar sem metur hvort tilefni sé til að leggja stjórnvaldssekt á framkvæmdaraðila. Skipulagsstofnun getur einnig lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila ef hann veitir rangar upplýsingar um framkvæmd og/eða umhverfisáhrif hennar sbr. ákvæði 6. gr., 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr. og 10. gr. laganna. Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

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 og hvort hægt hafi verið að koma í veg fyrir brotið með stjórnun og eftirliti. Loks ber að líta til þess hver fjárhagslegur styrkur framkvæmdaraðila er.

Stjórnvaldssektir sem eru lagðar á geta numið frá 100.000 kr. til 25.000.000 kr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var 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 einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var 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. málsl. 2. mgr. bætist: og þann tímafrest sem gildir til að koma að athugasemdum við framkvæmdina.
- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Viðræðurnar geta einnig átt sér stað fyrir milligöngu viðeigandi sameiginlegrar stofnunar.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. B-liður 1. mgr. orðast svo: framsetningu 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. J-liður 1. mgr. orðast svo: samræmt eða sameiginlegt ferli og gögn vegna vinnu við mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfis,.
- d. Við 1. mgr. bætast þrjú nýir stafliðir, k-, l- og m-liður, sem verða svohljóðandi:
 - k. gögn sem lögð skulu fram með tilkynningu um framkvæmd og þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar,
 - l. endurskoðun umhverfismats,
 - m. eftirlit og rafrænt gagnasafn fyrir upplýsingar um þær framkvæmdir í flokki C í 1. viðauka við lög þessi sem háðar eru leyfi til framkvæmda svo sem kveðið er á um í skipulagslögum og lögum um mannvirki.
- e. Á eftir orðinu „vegna“ í d-lið 2. mgr. kemur: frummatsskýrslna og.

19. gr.

21. gr. laganna orðast svo:

Þrátt fyrir þá 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 undantekningartilvikum, það er í viðamiklum málum til dæmis tengt eðli, staðsetningu eða stærð framkvæmdar, vikið frá þeim frestum sem þar er kveðið á um. Skal þá framkvæmdaraðila tilkynnt skriflega um ástæðu framlengingar og fyrirhugaða tímasetningu ákvörðunar.

Skipulagsstofnun er í viðamiklum málum heimilt í samráði við framkvæmdaraðila að lengja frest sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 10. gr. varðandi kynningartíma frummatsskýrslu.

20. gr.

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

Takmarkanir á upplýsingagjöf.

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

21. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 2. viðauka laganna:

- a. I-liður 1. tölul. orðast svo: stærðar, hönnunar og umfangs framkvæmdarinnar í heild.
- b. Í-liður 1. tölul. orðast svo: samlegðar með öðrum framkvæmdum.
- c. Á eftir orðinu „nýtingar“ í iii-lið 1. tölul. kemur: á náttúruauðlindum, einkum lands, jarðvegs, vatns 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 stafliður sem orðast svo: hættu fyrir heilbrigði manna t.d. vegna vatns- eða loftmengunar.
- f. Í-liður 2. tölul. orðast svo: magns, aðgengileika og gæða náttúruauðlinda (þ.m.t. jarðvegs, lands, vatns og líffræðilegrar fjölbreytni), á svæðinu ofan- og neðanjarðar, og getu þeirra til endurnýjunar.
- g. Við a-lið iv-liðar 2. tölul. bætist: ár- og vatnsbakka og ármynna,.
- h. B-liður iv-liðar 2. tölul. orðast svo: haf- og strandsvæða,.
- i. Í stað orðsins „Eiginleikar“ í inngangsmálslið 3. tölul. kemur: Gerð og eiginleikar.
- j. I-liður 3. tölul. orðast svo: umfangs umhverfisáhrifa, til dæmis með tilliti til stærðar svæðis eða fjölda fólks sem verða líklega fyrir áhrifum,.
- k. Í-liður 3. tölul. orðast svo: eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa,.
- l. Iv-liður 3. tölul. orðast svo: væntanlegs upphafs, tímalengdar, tíðni og afturkræfi áhrifa,.
- m. V-liður 3. tölul. orðast svo: samlegðar áhrifa með áhrifum annarra framkvæmda,.
- n. Við 3. tölul. bætist nýr stafliður sem orðast svo: möguleika á að draga úr áhrifum.

22. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Um framkvæmdir í B og C flokki í 1. viðauka við lög þessi sem tilkynntar hafa verið til ákvörðunar um matsskyldu fyrir gildistöku laga þessa skal fara skv. eldri ákvæðum laga þessara.

Framkvæmdir sem eru í A flokki í 1. viðauka við lög þessi og framkvæmdir sem ákvarðaðar hafa verið matsskyldar skulu hlíta eldri ákvæðum laganna ef tillaga að matsáætlan hefur verið lögð til Skipulagsstofnunar fyrir gildistöku laga þessara.

23. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting 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 samkvæmt 6. gr. eða IV. kafla laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum 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. Við 2. másl. 5. mgr. 12. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir svohljóðandi: Þegar framkvæmd sem fellur undir málsmeðferð samkvæmt 6. gr. eða IV. kafla laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum 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 orðanna „tölf mánaða“ í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: tveggja ára.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra en byggir á tillögu að frumvarpi sem samið var af starfshópi sem falið var að vinna frumvarp um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB.

Þann 28. apríl 2016 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp sem falið var það hlutverk að gera tillögu að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun 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 lögum og viðmiðunargildi framkvæmda í 1. viðauka laganna og eftir atvikum að skila tillögu að frumvarpi til breytinga á lögum. 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 hópurnir skilaði til umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB og hins vegar að hópurnir skilaði greinargerð eða tillögu að frumvarpi til breyting 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 ríkti 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 þessi 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 var í starfshópnum kallað eftir því að farið yrði í heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum. Hefur umhverfis- og auðlindaráðherra ákveðið að hefja slíka vinnu.

Markmið frumvarps þessa er því að innleiða tilskipun 2014/52/ESB í íslenskan rétt.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

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

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins þessa er breyting á ýmsum ákvæðum laga nr. 106/2000 auk breytinga á lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana 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. Ítarlegri ákvæði er varðar ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar.
7. Heimild til að sameina mat á umhverfisáhrifum á grundvelli laganna við umhverfismat á grundvelli annarra laga og að 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 er varða gildistíma umhverfismats og matsskylduákvarðana við útgáfu leyfa til framkvæmda.
12. Ítarlegri kröfur um mótvægisáðgerðir og vöktun framkvæmda.
13. Ákvæði um stjórnvaldssektir.
14. Ítarlegt ákvæði um undanþágu frá frestum laganna.
15. Sérstakt ákvæði um takmarkanir á upplýsingagjöf.
16. 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 fram hefur komið.

5. Samráð.

Eins og fram hefur komið byggir frumvarp þetta á tillögu að frumvarpi sem samið var af starfshópi sem í áttu sæti fulltrúar frjálsra félagasamtaka, Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Skipulagsstofnunar auk fulltrúa frá umhverfis- og auðlindaráðherra. Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga skiluðu séráliti þar sem þeir lýstu sig ósammála efni frumvarpsins. Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnarráðsins.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er að finna auknar skyldur á Skipulagsstofnun, sveitarfélög og leyfisveitendur almennt og framkvæmdaraðila. Því hefur frumvarpið áhrif á alla framangreinda aðila.

Frumvarpið er talið geta haft áhrif á stjórnvísu ríkisins þar sem í frumvarpinu er að finna ákvæði sem varða starfsemi Skipulagsstofnunar.

Í fyrsta lagi er gerð sú krafa til Skipulagsstofnunar að yfirferð gagna um mat á umhverfisáhrifum fari fram af til þess hæfum sérfræðingum. Hjá Skipulagsstofnun starfa sérfræðingar á sviði skipulagsmála og mats á umhverfisáhrifum. Ef umhverfismat framkvæmdar kallar á yfirferð aðila með sérfræðiþekkingu 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 að finna heimild fyrir Skipulagsstofnun til að leggja á stjórnvaldssektir í afmörkuðum tilvikum. Beiting stjórnvaldssekta getur því 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 að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við en að miðað verði við þrjú ár í stað tíu ára eins og er í gildandi lögum. Það mun geta valdið auknu álagi á stofnunina. Á árunum 2007-2016 lauk mati á umhverfisáhrifum fyrir 69 framkvæmdir, það eru u.þ.b. 7 álit um mat á umhverfisáhrifum á ári. Eingöngu er ástæða til að ætla að Skipulagsstofnun muni þurfa að taka ákvarðanir um hvort að þörf er á endurskoðun umhverfismats fyrir lítinn hluta þeirra framkvæmda sem gengið 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 þyngjandi og kostnaðarsöm, og leyfisveitendur, þar sem óska þarf eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við. Hafa þarf þó í huga að núverandi ástand, þar sem framkvæmdaleyfi eru ítrekað kærð vegna vafa á að umhverfismat eigi enn við, felur í sér talsverða óvissu fyrir áætlanagerð framkvæmdaraðila.

Frumvarpið er talið munu geta haft áhrif á stjórnslu sveitarfélaga þar sem gerð er sú krafa til sveitarstjórna að þær gæti þess að ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar sé ekki á sömu hendi og undirbúningur framkvæmdar þegar sveitarfélagið er sjálft framkvæmdaraðili. Ljóst er að framangreind skylda geti orðið snúin í framkvæmd, sérstaklega í fámennum sveitarfélögum en hafa ber í huga að þetta ákvæði snertir aðeins framkvæmdir í flokki C samkvæmt 1. viðauka við lög nr. 106/2000. Í frumvarpinu er einnig gerðar ítarlegri kröfur til leyfisveitanda um framsetningu og innihald leyfa til framkvæmda.

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

Í frumvarpinu er að finna heimild fyrir Skipulagsstofnun að ákveða, að höfðu samráði við viðkomandi leyfisveitendur, hvort sameina megi umhverfismat sem fram fer samkvæmt þessum lögum umhverfismati sem fram fer vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda samkvæmt öðrum lögum. Einnig er í frumvarpinu að finna heimild til að samþætta skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar skv. þessum lögum og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögu skv. skipulagslögum. Samskonar heimild er að finna til að samþætta kynningu fyrir almenning og umsagnaraðilum á grundvelli þessara laga og skipulagslaga. Útfæra þarf framangreindar heimildir til samþættingar í reglugerð um mat á umhverfisáhrifum. Mun framangreind heimild geta einfaldað og flýtt undirbúningi matsskyldra framkvæmda sem mun geta haft jákvæð áhrif á alla aðila þ.e. stjórnslu ríkisins, framkvæmdaraðila, sveitarfélög, aðra leyfisveitendur og almenning.

Frumvarpið mun hafa geta 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 hefur Skipulagsstofnun verið að kynna tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu á vefsíðu sinni þrátt fyrir að ekki hafi verið um lögbundna skyldu að ræða.

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

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á d-lið 1. mgr. 3. gr. laganna um skilgreiningu á hugtakinu frummatsskýrsla. Lagt er til að orðalaginu „*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 samskonar 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 1. mgr. 3. gr. laganna. Breytingin felst í því að skýrar er kveðið á um að matsáætlun er áætlun sem byggir 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 1. mgr. 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. Breytingin er lögð til vegna samræmis við skilgreiningu á hugtakinu frummatsskýrsla. Báðar hafa þessar skýrslur að geyma samskonar upplýsingar þ.á m. 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 1. mgr. 3. gr. laganna falli á brott. Í staðinn verði sett sérákvæði í lög um mat á umhverfisáhrifum sem verður 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 athugasemdum með 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 við nýr málslíður þar sem kveðið verður á um að Skipulagsstofnun sé skylt að búa yfir eða hafa aðgang að nægjanlegri sérfræðipekkingu til yfirferðar gagna framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Byggir tillagan á ákvæði 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Samkvæmt 33. gr. aðfaraorða tilskipunar 2014/52/ESB er umrædd skylda sett fram til þess að það sé tryggt 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 sérfræðipekkingu sem Skipulagsstofnun hefur ekki yfir að ráða, og ekki verður aflað með umsögnum sérfræðistofnana, leitar stofnunin sérfræðialits 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 þegar sveitarfélag er sjálft framkvæmdaraðili framkvæmdar skuli sveitarstjórn gæta þess að ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar sé ekki á sömu hendi og undirbúningur framkvæmdar. Byggir 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 hagsmunaárekstrar. Um þetta atriði hefur verið fjallað hjá Evrópuþómstólnum í máli C-474/10.

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. tilskipun 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 ákvæði sem setur ferli mats á umhverfisáhrifum fram í skrefum eða að ferlið þarf að koma fram með skýrum hætti í uppbyggingu löggjafarinnar. Í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum kemur ferli mats á umhverfisáhrifum fram í uppbyggingu löggjafarinnar og því kallar tilskipunin í raun ekki á miklar breytingar á núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Rétt þykir hins vegar að fara þá leið að ferli mats á umhverfisáhrifum verði sett fram í skrefum í sérákvæði þar sem það er talið vera skýrara. Með breytingu á ákvæði tilskipunarinnar kemur þannig 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 ferilsins er tiltekið sérstaklega með staflíðum og endar 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 samráð um frummatsskýrslu við umsagnaraðila og almenning á Íslandi 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 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 nógildandi lögum er farin sú leið að setja viðfangsefni umhverfismats fram í skilgreiningu á hugtakinu umhverfi ásamt því að tilgreint er í nógildandi 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 á 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 „*human beings*“ kemur „*population and human health*“. Í skilgreiningu á umhverfi í nógildandi 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/EEC 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 a- til d-lið. “*

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

Í a-lið verði tilgreint menn, heilbrigði manna og samfélag. Í skilgreiningu nógildandi laga á hugtakinu umhverfi er að finna menn og samfélag. Hér er lagt til að þau hugtök verði notuð áfram í stað hugtaksins íbúar, eins og fram kemur 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. vefámaritsins 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 tilfelli umhverfismats vegaförum 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 verði tilgreind líffræðileg fjölbreytni, með sérstaka áherslu á tegundir og búsvæði sem njóta verndar. Í nágildandi skilgreiningu á hugtakinu umhverfi er að finna tilvísun til dýra, plantna og annars lífríkinu. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar 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 líffræðilegrar fjölbreytni. Ísland hefur því undirgengist skyldur er varðar varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni á grundvelli framangreindra samninga.

Undir líffræðilega fjölbreytni falla allar tegundir lífvera og erfðaeftirbærni 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. Samkvæmt 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 erfðaeftirbærni 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 verði tilgreint land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðvegur, vatn, loft og loftslag. Allt framangreint 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 sem þættir sem horfa ber til við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Jarðmyndanir eru ekki tilgreindar í tilskipuninni en þær hafa hins vegar verið tilgreindar í íslenskri 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 verði tilgreint 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 tillögu að 4. gr. b í frumvarpinu þá er atvinna 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 þá 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 þarf 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 átt sér stað 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 um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.

Í f-lið verði vísað til samspils þeirra þátta sem nú þegar hafa verið taldir upp í liðum a – e. Framangreint er ekki að finna í núgildandi lögum en 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 lögum nr. 106/2000. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögina 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 framkvæmdaraðili skuli leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð áhrif hennar á umhverfið. Í 26. gr. aðfaraorða tilskipunarinnar segir að

þær upplýsingar sem framkvæmdaraðila 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 framkvæmdaaðila 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. Gera þarf breytingu á umræddu ákvæði reglugerðarinnar til að innleiða ákvæði þau sem er að finna í II. viðauka A.

Í síðari málslið segir að framkvæmdaraðili skuli, þar sem við á, taka tillit til fyrirliggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar skal framkvæmdaraðili taka tillit til fyrirliggjandi 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 straumflínulögun ferils 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. Straumflínulögun mats flýtir fyrir ferli um mat á umhverfisáhrifum með því að koma í veg fyrir tvítekningu mats. Samkvæmt 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.

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. viðauka sem skipta mestu máli hvað varðar framkvæmdina og í rökstuðningi með ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er Skipulagsstofnun heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmdarinnar. 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 t.d. fallið forprófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafa farið á grundvelli annarra laga eða ábendingum sem henni berast frá öðrum eins og t.d. stofnunum og almenningi.

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 nágildandi 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 umhverfiáhrifum 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 samskonar 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 ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld er sveitarstjórn heimilt að setja skilyrði um tilhögun framkvæmdarinnar. Sveitarstjórn skal byggja ákvörðun sína um matsskyldu á sömu upplýsingum og Skipulagsstofnun. Um rökstuðning varðandi breytingu á ákvæðinu vísast til þeirrar umfjöllunar sem fram kemur í b-lið 5. gr. frumvarpsins.

Í e-lið er lögð til breyting á lokamásl. 4. mgr. 6. gr. laganna. Um samskonar breytingu er að ræða 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 samskonar 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 lokamásl. 5. mgr. 6. gr. laganna. Um samskonar breytingu er að ræða og í 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 bættist ný grein er verður 7. gr. a ásamt fyrirsögn sem 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. Í 4. gr. frumvarpsins er það ákvæði fellt 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, þegar eini tilgangur hennar er varnir landsins eða viðbrögð við neyðartilvikum er varða almannavarnir, sé ekki háð lögum um mat á umhverfisáhrifum ef slíkt myndi hafa skaðleg áhrif á tilgang framkvæmdarinnar. Byggir ákvæðið á 3. mgr. 1. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og henni er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Um samskonar 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 myndu grafa undan vörnum ríkisins og því sé gert ráð fyrir að aðildarríkin geti beitt undanþáguheimildinni í þannig tilvikum. Samskonar sjónarmið eru talin eiga við um neyðartilvik er varða almannavarnir þ.e. reynslan sýni að það geti haft skaðleg áhrif að fara að tilskipuninni m.a. á umhverfið 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 myndi 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. Byggir 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 um hvenær er heimilt að beita undanþágunni. Aðeins er heimilt að beita undanþágunni þegar beiting tilskipunarinnar myndi 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. Byggir 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. Undanþáguheimildina er aðeins hægt að beita hvað varðar 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 verðar 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 stjórnýslunnar. Einnig verði markmiðum tilskipunarinnar að vera fullnægt. Markmiðum tilskipunarinnar verður aðeins fullnægt ef löggjafinn hefur haft sambærilegar upplýsingar undir höndum og leyfisveitandi myndi hafa þegar um væri 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.

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. másl. 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 orðalagið „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 samkvæmt 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 tilfalli sveitarfélaga sem eru leyfisveitendur vegna matsskyldra framkvæmda en geta jafnframt verið forsvaraðilar 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 núgildandi ákvæði er ekki að finna neinar leiðbeiningar um á hverju ákvörðun stofnunarinnar á að byggja. Tillaga að breytingu byggir 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 núgildandi ákvæði laganna. Um er að ræða bindandi fyrirmæli um hvað þurfi að gera í umhverfismatinu. Einnig er lagt til að á þessu stigi verði metið hvort að 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 um sameiningu umhverfismats með ítarlegri hætti.

Með breytingu á 3. mgr. 8. gr. er lagt til að orðalag ákvæðisins sé gert skýrar um að Skipulagsstofnun skuli kynna endanlega matsáætlun og ákvörðun sína um matsáætlunina. Samkvæmt núgildandi ákvæði er óljóst hvað eigi að kynna. Einnig er kveðið á um að Skipulagsstofnun skuli hafa framangreint aðgengilegt á vefsvæði sínu 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 á brott en samskonar 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 másl. er verði 3. og 4. másl. og 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 framkvæmdarinnar að teknu tilliti til fyrirbyggjandi vitneskju og matsaðferða. Skal framkvæmdaraðili, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi 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 byggi á upplýsingum, fyrirbyggjandi 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 fyrirbyggjandi 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 sérfræðipækkingu á því sviði er varðar framkvæmdina þannig að tryggt sé að þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili leggur fram séu heildstæðar og af 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.- 7. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna, er verður 4.-7. másl. 3. mgr., 9. gr. laganna, er fjallar um innihald frummatsskýrslu er varðar valkosti og niðurstöðu skýrslunnar. Lagt er til að í 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 2014/53/ESB segir að til að auka gæði ferils 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 að framkvæmdinni þ.e.a.s. núllkosti.

Í e-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir 2. mgr., er verður 3. mgr., komi ný málsgrein er verður 4. mgr., 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 nágildandi 4. mgr. 8. gr. laganna er að finna samskonar 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 þar heima en í 8. gr. laganna. 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 bætt verði inn texta um 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 í ákvæðinu standi að frummatsskýrslan skuli vera aðgengileg hjá Skipulagsstofnun í sex vikur þá komi að frummatsskýrslan skuli 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 í er að finna ákvæði sem heimilar framlengingu á tímafrestum sbr. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Myndi frestur til að skila athugasemdum einnig lengjast til samræmis við framlengingu tímafrests 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 við texta 2. másl. 1. mgr. bætist að Skipulagsstofnun geti gert grein fyrir tilefni til samhliða leyfisveitinga, ef við eigi, í álitinu 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 athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins en einnig má vísa til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB, sjá: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>

Í b-lið 10. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. másl. 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 vefsíðu sinni auglýsingu um að matsskýrsla framkvæmdarinnar og álit stofnunarinnar á henni liggja fyrir. Í reynd er ekki um neina breytingu að ræða þar sem Skipulagsstofnun hefur verið að birta fréttir á vefsíðu sinni 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. laga um mat á umhverfisáhrifum 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 segir einnig að aðildarríkjum sé heimilt að tilgreina ákveðinni tímafrest sem umhverfismatið telst gilt en ekki kemur fram 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 í máli frá 13. nóvember 2017, nr. 77/2017, sem varðar vegagerð um Hornafjarðarfljót, þá hefur Skipulagsstofnunar tekið til skoðunar hvort að unnt sé að taka upp umhverfismat á grundvelli stjórnsýslulaga eða óskráðra reglna stjórnsýsluréttar. Niðurstaða Skipulagsstofnunar hefur verið sú að þar sem álit Skipulagsstofnunar telst ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, eigi stjórnsýslulögin ekki við. Að sama skapi eru heimildir Skipulagsstofnunar til að ákveða að endurskoða þurfi umhverfismat á grundvelli ólögfesta reglna stjórnsýsluréttar afar takmarkaðar, ef einhverjar. Hins vegar hafa dómstólar og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í nokkrum málum komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi legið fyrir fullnægjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar við leyfisveitingu, þótt tíu ár væru ekki liðin frá álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í einhverjum tilfella hefur verið lögð sú skylda á leyfisveitanda að hann bæti úr þeim annmörkum sem taldir eru á umhverfismati framkvæmdarinnar áður en leyfi er veitt en einnig eru dæmi um að fram komi að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram að nýju. Í þessu sambandi má benda á dóma Hæstaréttar Íslands frá 12. maí 2016 í málum nr. 511, 512, 513 og 541/2015 þar sem heimild til eignarnáms vegna lagningar hluta Suðvesturlína var felld úr gildi. Einnig 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 þar sem leyfisveitandi og framkvæmdaraðili voru ekki taldir hafa sinnt rannsóknarskyldu sinni í tenglum við lagningu jarðstrengja. Einnig 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 Skútustaðarhrepps 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 að 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 almennings, séu ekki uppfylltar, sbr. einnig markmið laga nr. 106/2000 um kynningu og samráð gagnvart almenningi. Almennigur 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 leyfisveitanda ekki falið að bæta úr umhverfismatinu heldur þarf Landsnet að umhverfismeta framkvæmdina að nýju.

Óvissa ríkir nú um ýmsar framkvæmdir t.d. leyfisveitingaferli til 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 getur verið of langur tími fyrir umhverfismat til að fullnægja skilyrði 6. mgr. 8. gr. a tilskipunar 2011/52/ESB um að umhverfismat framkvæmdar eigi enn við. Í ljósi þess þarf því að gera breytingu á ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum er varðar 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 að 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, Danmörku, 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 úr álit um mat á umhverfisáhrifum og veitir leyfi fyrir framkvæmd sem er ólíkt íslenski 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, leyfivertandi hefur yfirsýn og nákvæmar upplýsingar um umhverfismatið og þar með hvort það sé ástæða til að endurskoða umhverfismatið áður en að 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 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 það sé tekið til skoðunar eftir ákveðinn tíma hvort að umhverfismatið eigi enn við. Það er talið auka skilvirkni stjórnáslunnar 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 er of langur tími og reynslan hefur sýnt að þau tímamörk uppfylla ekki ákvæði tilskipunarinnar. Í frumvarpinu er lagt til að miðað verði við þrjú ár. Einnig er í frumvarpinu lagt til að sami gildistími verði á ákvörðun um matsskyldu sem er í samræmi við það sem er í Danmörku. Ekki þykir eðlilegt að ákvarðanir um matsskyldu framkvæmdar hafi engan gildistíma þar sem breytingar geta hafa orðið á lagaumhverfi, tækniþróun og fleiru tengt framkvæmdinni en samkvæmt núgildandi lögum er enginn gildistími á ákvörðun um matsskyldu. Stytttri 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 að umhverfismatið eigi enn við þegar kemur að útgáfu leyfis til framkvæmdar. Einnig er talið að framangreind breyting geti leitt til fækkunar kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem margar af þeim kærnum sem tengjast

umhverfismati framkvæmda hafa snúist um meinta ágalla á umhverfismati þar sem 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 samkvæmt 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 þrjú ár eru liðin frá því að ákvörðun samkvæmt 6. gr. liggur fyrir um að framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati skuli málsmeðferð samkvæmt 6. gr. fara fram að nýju samkvæmt nánari ákvæðum sem setja þarf í reglugerð. Með framangreindri tillögu verður líftími ákvörðunar um matsskyldu þrjú 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 þrjú ár sem er í samræmi við þann gildistíma umhverfismats framkvæmdar sem er lagður er til hér í 2. mgr. þessa ákvæðis. Sá tími er talinn nægilegur til að vinna að undirbúningi framkvæmdar og leyfisumsóknum. 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 þrjú 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 þrjú ár en talið er að umhverfismatið eigi ekki lengur við mun leyfisveitandi geta synjað slíkri framkvæmd um leyfi af þeirri ástæðu. Með því að miða við þrjú ár þá er almennt gengið út frá því að umhverfismat framkvæmdar eigi við ef styttri tími en þrjú ár líða 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 eigin frumkvæði eða að beiðni framkvæmdaraðila ef þrjú ár eru liðin frá því að álit lá fyrir. Þau tilvik sem þar gætu átt við er þegar stofnunin fær ábendingu um að umhverfismatið eigi ekki við lengur og leyfisveitandi hefur ekki sinnt þeirri skyldu sinni að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismatsins eða framkvæmdin er ekki formlega komin til kasta leyfisveitanda. Í slíkum tilvikum eiga reglur stjórnsluréttar við þannig að Skipulagsstofnun ber að tilkynna aðila máls um að málið sé til skoðunar, gefa þarf framkvæmdaraðila rétt til andmæla ásamt því að virða þarf aðrar reglur stjórnsluréttar eins og rannsóknarreglu og meðalhófsreglu.

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.

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um til hvaða þátta umhverfismatsins endurskoðun Skipulagsstofnunar getur náð til sem fjallað er um í 2. mgr. hér að framan. Lagt er til að endurskoðun umhverfismatsins geti náð til málsmeðferðar samkvæmt 9-11. gr. eða eftir atvikum til 8. gr. laganna ef þörf sé á. Í því tilfalli sem matsáætlun væri sleppt myndi 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 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins er fjallað um í hvaða tilfellum Skipulagsstofnun getur ákveðið að ástæða sé til endurskoðunar umhverfismatsins. Það er ef 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 tæknipróunar varðandi framkvæmdina. Um er að ræða nánast samhljóða ákvæði og er að finna í nógildandi ákvæði 2. mgr. 12. gr. laganna.

Í 5. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um að málsmeðferð við ákvörðunar Skipulagsstofnunar um endurskoðun umhverfismatsins fari að öðru leyti samkvæmt 8. gr. laganna eftir því sem við á. Í 8. gr. laganna er fjallað um kynningu fyrir umsagnaradilum og almenningi, tímafresti og fleira. Sá möguleiki er fyrir hendi að ekki sé þörf á að viðhafa fulla málsmeðferð t.d. má ætla að ekki þurfi álitsumleitun í öllum tilvikum. Málsmeðferð vegna ákvörðunar um endurskoðun umhverfismatsins þarf að útfæra nánar í reglugerð.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er fjallar um leyfi til framkvæmda.

Í a-lið 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 13. gr. laganna þar sem í stað 2. mgr. komi þrjár nýjar málsgreinar sem verða 2.-4. mgr. 13. gr. laganna. Í b-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. a-liðar 12. gr. frumvarpsins er lagt til að í nýrri 2. mgr. standi 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. Í staðinn fyrir orðalagið „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.“ stendur nú „Við málsmeðferð við veitingu leyfis fyrir framkvæmd ber að taka viðeigandi tillit til niðurstöðna 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. Lögð er til breyting á orðalagi 2. og 3. málslíðar nógildandi ákvæðis 2. mgr. 13. gr. laganna og þeir færðir í nýja 4. mgr. 13. gr. laganna sbr. 3. mgr. a-liðar frumvarpsins.

Í 2. mgr. a-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 afgreiðslu leyfis en um nýmæli er að ræða. Í greinargerðinni skal fjalla um afgreiðslu leyfisins, samræmi þess við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og rökstuðning ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Einnig skal leyfisveitandi í greinargerðinni taka afstöðu til samhliða leyfisveitinga vegna framkvæmdarinnar ef í álit Skipulagsstofnunar er fjallað um þær. Samhliða leyfisveitingar geta bæði 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. a-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 á 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.

Skipulagsstofnun ber að gera hlutaðeigandi aðilum grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi. Ákvörðun Skipulagsstofnunar er einnig kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og gera þarf því samhliða breytingu á kærueimildum laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Í b-lið 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á orðalagi nógildandi 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 orðanna „og kanna hvort framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd“ í 1. másl. 3. mgr. komi: og 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 heiti 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 1. mgr. 17. gr. koma tvær nýjar málsgreinar en nógildandi 2. mgr. 17. gr. muni haldast óbreytt og verða að 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 og kynningu fyrir almenning um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar við umhverfismat skipulagstillögu skv. skipulagslögum. 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 breyting 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 almenning 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, s.s. 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 skv. þessum lögum við umhverfismat sem skylt er að gera skv. öðrum lögum. Í því felst að ef kveðið er á um umhverfismat leyfisskyldrar framkvæmdar skv. öðrum lögum og framkvæmdin er einnig háð mati á umhverfisáhrifum skv. IV. kafla laga þessara þá verði skylt, við ákvörðun um matsáætlun skv. 8. gr. laga þessara, að taka afstöðu til þess hvort að sameina skuli umhverfismat framkvæmdarinnar. Byggir 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 grundvelli 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 báðum 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 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, þegar við á, hvað varðar fuglatilskipun og vistgerðartilskipun en það er hins vegar 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 sem innleiðir vatnatilskipun inn í íslenskan rétt er kveðið á um aðgerðaráætlun og vöktunaráætlun sem er hluti af vatnaáætlun sem ber að umhverfismeta í samræmi við lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Einnig segir að ákvarðanir um ráðstafanir sem taldar eru upp í aðgerðaráætlun skuli teknar af til þess bærnum stjórnvöldum eða leyfisveitendum á grundvelli viðkomandi löggjafar. Í því felst að um leyfisveitingu framkvæmdar sem kveðið er á um í aðgerðaráætlun 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 leyfisskyldra framkvæmda. Um samskonar skipan er að ræða hvað varðar umhverfismat í tilviki tilskipunar um losun frá iðnaði, sem innleidd er í íslenskan rétt með lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Starfsemi sem er starfsleyfisskyld samkvæmt framangreindum lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum ef starfsemin er upptalin 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 að 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 við mat á umhverfisáhrifum samkvæmt þessum lögum. Þar má nefna sem dæmi öflun sérfræðialits um möguleg eða veruleg áhrif framkvæmdar á tiltekin vistkerfi eða jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar eða minja sem skráðar eru á C-hluta náttúruminjaskrá 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 þá mun Skipulagsstofnun, að höfðu samráði við framkvæmdaraðila og viðkomandi leyfisveitendur, taka afstöðu til þess hvort unnt sé að samræma framangreint mat. Ekki er loku fyrir það skotið að annarsstaðar 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. Einnig að eftirlit og tímalengd þess skuli vera í hlutfalli við eðli, staðsetningu og stærð framkvæmdarinnar og áhrifa hennar á umhverfið. Byggir 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. Einnig 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 lög um mat á umhverfisáhrifum nýju ákvæði sem verður 18. gr. a um stjórnvaldssektir. Með ákvæðinu verði Skipulagsstofnun heimilt að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem vanrækir að meta umhverfisáhrif framkvæmdar. Lagt er til að heimild til álagningar sektar nái yfir vanrækslu á að meta umhverfisáhrif matsskyldrar framkvæmdar, þ.e. framkvæmdar sem fellur í flokk A í 1. viðauka við lög in sbr. IV. kafla laganna og framkvæmd er hafin. Einnig er lagt til að

Skipulagsstofnun verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem vanrækir að tilkynna framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu sem fellur í flokk B og flokk C skv. 1. viðauka við lögina sbr. 6. gr. laganna þegar framkvæmd er hafin. Enn fremur að Skipulagsstofnun verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir ef framkvæmdaraðili veitir rangar upplýsingar um framkvæmdina og/eða umhverfisáhrif hennar sbr. ákvæði 6. gr. og 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr. og 10. 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 fyrir brot á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum að vera áhrifaríkar 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 ákvæðu laga um mat á umhverfisáhrifum. Talið er að beiting stjórnvaldssekta sé skilvirkari leið heldur 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 framkvæmd er hafin. Samkvæmt 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er leyfisveitanda óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmda fyrir en að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki matsskyld. Það er því óheimilt fyrir leyfisveitanda að veita leyfi til framkvæmdar sem fellur í flokk A, flokk B og flokk C fyrir en framkvæmdaraðili er búinn að umhverfismeta framkvæmd eða tilkynna hana til ákvörðunar um matsskyldu. Eðlilegt þykir að miða heimild til lagningu stjórnvaldssekta við þegar framkvæmd er 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 sem ber 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 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 samkvæmt 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er óheimilt að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir 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 framkvæmd er hafin þá er um óleyfisframkvæmd að ræða samkvæmt 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 er varðar þvingunarúrræði og dagsektir sem sveitarstjórn og byggingarfulltrúa er heimilt að beita hvað varðar framkvæmdina sjálfa. Skipulagsstofnun er svo einnig heimilt að beita stjórnvaldssektum ef framkvæmdaraðili veitir stofnuninni rangar upplýsingar varðandi framkvæmdina.

Samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skal framkvæmdaaðili tilkynna sveitarstjórn um framkvæmd sem fellur í C flokk í 1. viðauka laganna og er háð framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi skv. 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 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. Ekki er því talin ástæða til að heimild til beitingar stjórnvaldssekta sé einnig á forræði þessara aðila. Ef hins vegar framkvæmdaraðili veitir rangar upplýsingar til sveitarstjórnar við tilkynningu framkvæmdar til ákvörðunar um matsskyldu þá er lagt til að sveitarstjórn geti vísað málinu til Skipulagsstofnunar sem hefur heimild til að beita stjórnvaldssektum í slíkum tilfellum.

Auk framangreinds er lagt til að Skipulagsstofnun verði heimilt að beita stjórnvaldssektum þegar framkvæmdaraðili veitir rangar upplýsingar í tengslum við tillögu að matsáætlun, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, efni frummatsskýrslu sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna og efni matsskýrslu sbr. 10. gr. laganna.

Í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum, dags. 12. október 2006 er fjallað um stjórnsýsluviðurlög. Horft var til skýrslu nefndarinnar við samningu frumvarpsins en einnig til ákvæða 62. gr. og 64. gr. efnalaga nr. 61/2010 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 stjórnsýsluviðurlög 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 stjórnsýsluviðurlög liggja við brotum. Lítið var til þessara sjónarmiða við framsetningu ákvæðisins.

Hvað varðar það sjónarmið að taka þurfi ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta stjórnsýsluviðurlög 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 lögunum. Það eru brot er varða upplýsingagjöf framkvæmdaraðila um framkvæmd sem talið eru að ættu að varða stjórnvaldssektum. Eins og áður segir fellur 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 uppvís af 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 talið hafa varnaðaráhrif og tryggja frekar að farið verði að lögum. Almennt má segja að aðili sem fengið hefur stjórnvaldssekt, fyrir tiltekið frávik, er líklegri til þess að fara framvegis eftir lögunum. 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 stjórnsýsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila til refsingar. Þá tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsýsluviðurlögum 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 stjórnsýsluviðurlög 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 stjórnvaldssektar. 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 skýrt að koma 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 myndi 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 stjórnsýsluviðurlögum 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 myndu falla undir að vera samhverf brot en þau brot miðast við verknaðinn sem slíkan án tillits til afleiðinga.

Í ljósi framangreinds er 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 einstaka starfsmönnum lögaðila. Enn fremur er lagt til að stjórnvaldssektum verði beitt óháð því hvort lögbrot sé framið af ásetningi eða gáleysi.

2. – 4. mgr. 16. gr. frumvarpsins fjallar um ákvörðun stjórnvaldssektar, fjárhæð hennar og greiðslu. Í frumvarpinu er lagt til að stjórnvaldssektir geti numið frá 100.000 kr. til 25.000.000 kr., sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Í 3. mgr. ákvæðisins eru tiltekin þau atriði sem horfa ber til við ákvörðun um fjárhæð sektarinnar. Fyrirmynd 2. – 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins er sótt í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum á bls. 37. Fyrirmynd af fjárhæðum stjórnvaldssektar 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 hærri en fram kemur í 62. gr. efnalaga sem skýrist af alvarleika brotanna. Gjaldldagi sektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin að viðlögðum dráttarvöxtum frá gjaldldaga ef sektin hefur ekki verið greidd innan 15 daga frá gjaldldaga. 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 heldur 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 5. mgr. ákvæðisins lagt til að aðili máls geti skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla.

Í 6. mgr. ákvæðisins er fjallað um fyrningu brota. Kveðið er á um að heimild Skipulagsstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögunum 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 af orðalagi ákvæðisins er sótt í 64. gr. efnalaga. Rétt þykir að miða við fimm ára fyrningarfrest. Brot þar sem framkvæmdaaðili lætur hjá líða að tilkynna framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu eða framkvæmdaraðili lætur hjá líða að meta umhverfisáhrif framkvæmdar sem er matsskyld skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum myndu að öllu jöfnu uppgötvast þegar framkvæmdir hæfust. Brot þar sem veittar eru rangar upplýsinga 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 hafð 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 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. málsl. 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 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. ákvæðisins 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.

Byggja 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 reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er fjallað með ítarlegum hætti um framsetningu og efni frummatsskýrslu í 19. og 20. gr. reglugerðarinnar. Nauðsynlegt er talið að styrkja lagastof þeirra ákvæða. Einnig er talið skýrar að kveða á um framsetningu og efni

framagreindra matsáætlunar og skýrslna en að kveða á um gögn eins og fram kemur í núgildandi ákvæði en gögn myndu 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 komi 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 í ákvæði j-liðar 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. Núgildandi ákvæði j-liðar er flutt í nýjan l-lið ákvæðisins.

Framangreindar breytingar á i-lið og j-lið 1. gr. 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.

Í d-lið 18. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. mgr. 20. gr. laganna bætist þrjár nýir stafliðir er verði k-liður, l-liður og m-liður.

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. Byggir 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 með ítarlegum hætti um hvað eigi að koma fram í slíkri tilkynningu. Rétt þykir því að gerðar verði breytingar á reglugerðinni í samræmi við viðauka IIA tilskipunarinnar. Í IV. kafla framangreindrar reglugerðar eru ákvæði er fjalla um þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar. Rétt þykir að tryggja lagastöð þeirra ákvæða með setningu reglugerðarheimildar hvað varðar málsmeðferð við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar.

Lagt er til að í -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.

Lagt er til að í m-lið komi núgildandi ákvæði j-liðar 1. mgr. 20. gr. laganna óbreytt.

Í e-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 fram kemur í núgildandi 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 ákvæðunum 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 samræmi við stjórnarsýslulög tilkynna framkvæmdaraðila skriflega um

ástæðu framlengingar fresta ásamt því að upplýsa hann um hvernær 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 6 vikur sbr. ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Byggja framangreindar breytingar á ákvæðum 6. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/ESB eins og þeim er breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Í framangreindum 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 löginn 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 stjórnslufyrirmæli og viðteknar lagavenjur setja um iðnaðar- og viðskiptaleynd þ.m.t. hugverkarétt eða til að tryggja almannaeið. Byggir 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. tilskipunarinnar samskonar ákvæði og er breyting 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 inn 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 þá er lögum um mat á umhverfisáhrifum ekki ætlað að hafa áhrif á takmarkanir sem byggja á landslögum og stjórnslufyrirmælum er varða iðnaðar- og viðskiptaleynd.

Um 21. gr.

Í 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. viðauka tilskipunarinnar. 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 21. gr. frumvarpsins er lagt til að við i-lið í 1. tölul. bætist orðið hönnun ásamt því að rætt verður um framkvæmdina í heild sinni.

Í b-lið 21. 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.

Í c-lið 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á iii-lið 1. tölul. þar sem ákvæðið er gert skýrara um að þar sé átt við land, jarðveg, vatn og líffræðilega fjölbreytni.

Í d-lið 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á vi-lið 1. tölul. ákvæðisins þannig að þar standi: hættu á stórslysum og/eða náttúruhamförum sem varða framkvæmdina, þ.m.t. af völdum loftslagsbreytinga samkvæmt vísindalegri þekkingu.

Í e-lið 21. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. tölul. ákvæðisins bætist nýr stafliður er verður vii liður. Þar standi: hættu fyrir heilbrigði manna t.d. vegna vatns- eða loftmengunar.

Í f-lið 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ii-lið 2. tölul. þannig að þar standi: magns, aðgengileika og gæða náttúruauðlinda (þ.m.t. jarðvegs, lands, vatns og líffræðilegrar fjölbreytni), á svæðinu ofan- og neðanjarðar, og getu þeirra til endurnýjunar. 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 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á a-lið iv-liðar 2. tölul. þannig að við votlendissvæði bætist: ár- og vatnsbakka og ármynna.

Í h-lið 21. 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 21. 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 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á i-lið 3. tölul. þar sem kemur: umfangs umhverfisáhrifa, til dæmis með tilliti til stærðar svæðis eða fjölda fólks sem verða líklega fyrir áhrifum.

Í k-lið 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ii-lið 3. tölul. þannig að í staðinn fyrir „*stærðar og fjölbreytileika áhrifa*“ standi „*eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa*“. 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 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á iv-lið 3. tölul. þannig að þar standi: „*væntanlegs upphafs, tímalengdar, tíðni og afturkræfi áhrifa*“. Bætt er við „*væntanlegs upphafs*“ til að innleiða orðalagið „*the expected onset*“ í tilskipuninni. Einnig er lagt til að í stað óafturkræft standi afturkræft sem er bein þýðing á orðalagi tilskipunar um „*reversibility*“.

Í m-lið 21. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á v-lið 3. tölul. þannig að þar standi: samlegðar áhrifa með áhrifum annarra framkvæmda.

Í n-lið 21. gr. frumvarpsins er lagt til að við 3. tölul. ákvæðisins bætist nýr stafliður sem verður vii liður þar sem segir: möguleika á að draga úr áhrifum.

Um 22. gr.

Í 21. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku og lagaskil. 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.

Lagt er til að framkvæmdir í B og C flokki í 1. viðauka við lög þessi, sem tilkynntar hafa verið til ákvörðunar um matsskyldu fyrir gildistöku frumvarpsins, skuli fara skv. eldri ákvæðum laga þessara. Framkvæmdir sem eru í A flokki í 1. viðauka við lög þessi og framkvæmdir sem ákvarðaðar hafa verið matsskyldar skulu hlýta eldri ákvæðum laganna ef tillaga að matsáætlun hefur verið lögð til Skipulagsstofnunar fyrir gildistöku frumvarps þessa.

Um 23. gr.

Í 22. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana og breyting á skipulagslögum nr. 123/2010. Lagt er til að samskonar ákvæði verði tekin upp í framangreindum lögum 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 umsagnaraðilum. Eins og fram kemur í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að mælt verði um nánari tilhögun á ábyrgð og forræði framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélags og um gögn og málsmeðferð í reglugerð. Einnig er í ákvæði lögð til breyting á orðalagi 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga þar sem gildistími framkvæmdaleyfis er lengdur úr tólf mánuðum í tvö ár. Vísað er til rökstuðnings í 11. gr. frumvarpsins varðandi þá breytingu.