

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021 (samræming við EES-reglur).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Við a-lið 1. mgr. 2. gr. laganna bætist: sem marka stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög þessi.

2. gr.

Í stað talnanna „10“ og „50“ í tölul. 3.08 og 3.09 í 1. viðauka við lög þessi kemur: 40; og: 80.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því er lagðar til breytingar á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, vegna samræmingar við EES-reglur. Þáverandi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra lét að beiðni nokkurra alþingismanna (þskj. 468, 418. mál á 153. löggjafarþingi) vinna skýrslu um það hvort svokölluð gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviði ráðuneytisins á tímabilinu 2010–2022. Skýrslan, *Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt – Hefur „gullhúðun“ átt sér stað á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022?*, var birt 24. janúar 2024 (þskj. 925, 619. mál á 154. löggjafarþingi). Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og/eða setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Slíkt er heimilt samkvæmt íslenskum lögum og reglum en þó eru gerðar kröfur um að ef slík leið er valin sé það tilgreint og að rökstuðningur fylgi, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Sambærileg skylda leiðir einnig af lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, og samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa frá 24. febrúar 2023.

Í fyrrgreindri skýrslu kemur fram að talsvert algengt sé að gerðar séu ríkari kröfur í innleiðingarlöggjöf en nauðsynlegt er á grundvelli lágmarkskrafna þeirra EES-gerða sem verið er að innleiða. Þáverandi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra boðaði í umræðum á Alþingi hinn 12. mars 2024 að brugðist yrði við niðurstöðu skýrslunnar og að sett yrði af stað vinna við að endurskoða innleiðingu á EES-gerðum í löggjöf um umhverfismat framkvæmda og áætlana, með það að markmiði að leggja fram frumvarp til að færa löggjöfina að þeim lágmarkskröfum sem gerðar eru í EES-gerðum. Frumvarp þetta er afrakstur þeirrar vinnu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Páverandi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra boðaði í umræðum á Alþingi að brugðist yrði við niðurstöðum í framangreindri skýrslu um „gullhúðun“ við innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Með framlagningu þessa frumvarps er það gert en meginmarkmiðið með því er að breyta lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, þannig að laga-umhverfið héraendis sé ekki meira íþyngjandi en þörf er á samkvæmt lágmarkskröfum þeirra EES-gerða sem því er ætlað að innleiða. Með frumvarpi þessu er einnig brugðist við tilmælum í skýrslu starfshóps um aðgerðir gegn gullhúðun EES-gerða, sem utanríkisráðuneytið gaf út 18. júní 2024, þar sem lagt er til að hvert ráðuneyti leggi mat á það hvort gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviðum sínum í gildandi löggjöf og taki upplýsta afstöðu til þess hvort ástæða sé til að endurskoða slík tilvik.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér annars vegar breytingu á ákvæði 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana að því er varðar umhverfismat skipulagsáætlana og hins vegar ákvæðum í 1. viðauka við lögum sem varða lengd og þvermál leiðslna til flutnings á nánar tilgreindum efnum/efnasamböndum.

3.1. Umhverfismat skipulagsáætlana.

Með gildistöku laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, voru gerðar breytingar á framkvæmd við umhverfismat hvað varðar skipulags- og framkvæmdaáætlanir. Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, sem voru felld brott með lögum nr. 111/2021, voru einungis skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem mörkuðu stefnu er varðaði „leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000“, háðar umhverfismati. Skv. a-lið 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana þurfa aftur á móti allar skipulagsáætlanir að fara í mat á umhverfisáhrifum. Þetta þýðir að skipulagsáætlanir sem ekki eru líklegar til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið, eins og áskilið er í 1. mgr. 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið, þurfa engu síður að fara í mat á umhverfisáhrifum.

Skipulagsáætlanir, hvort sem um er að ræða svæðis-, aðal- eða deiliskipulag, og verulegar breytingar á þeim, eru unnar samkvæmt lögum og samþykktar af stjórnvöldum. Hins vegar marka ekki allar skipulagsáætlanir stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög nr. 111/2021. Samkvæmt framangreindu er ljóst að með gildandi ákvæði a-liðar 2. gr. laga nr. 111/2021 er gengið lengra en tilskipun 2001/42/EB segir til um. Við framkvæmd laganna hefur komið í ljós að í mörgum tilvikum er verið að meta áhrif skipulagsáætlana með gerð umhverfismatsskýrslu þrátt fyrir að áætlanirnar lúti ekki að framkvæmdum sem falla undir lögum. Þetta á til dæmis við þegar skipulagsáætlanir snúast aðeins um staðsetningu byggingarreita og afmörkun lóða fyrir byggingar og önnur mannvirki. Skipulagsáætlanir af slíku tagi eru ekki líklegar til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið, eins og áskilið er í 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2001/42/EB. Í ljósi framangreinds er hér lagt til að ákvæði a-liðar 2. gr. laga nr. 111/2021 verði fært til samræmis við tilskipun 2001/42/EB, enda engin rök fyrir því að gera ríkari kröfur í landsrétti að þessu leyti. Falli því skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum og lögum um skipulag haf- og strandsvæða sem marka stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög nr. 111/2011, undir gildissvið laganna. Aðrar áætlanir en skipulagsáætlanir falla þó áfram

undir gildissvið laga nr. 111/2021, sbr. b-lið 2. gr., svo sem burðarþolsmat, áhættumat og framkvæmdaáætlanir eins og samgönguáætlun. Um umhverfismat skipulagsáætlana, sem ekki eru háðar umhverfismati samkvæmt lögum nr. 111/2021, gilda ákvæði 4.4. og 5.4. gr. í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, sem taka til aðalskipulags og deiliskipulags.

3.2. Lengd og þvermál leiðslna til flutnings á efnum/efnasamböndum.

Í 1. viðauka við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, eru tilgreindir þeir flokkar framkvæmda sem ýmist eru alltaf háðar umhverfismati (flokkur A) eða kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli umhverfismati (flokkur B). Þá falla einnig í flokk B framkvæmdir sem eru að umfangi undir viðmiðunarmörkum í flokki B ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæði, sbr. iii-lið 2. tölul. 2. viðauka. Með 1. viðauka voru innleiddir I. og II. viðauki við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið.

Ákvæði tölul. 3.08 og 3.09 í 1. viðauka við lögina eru sett til innleiðingar á 16. tölul. I. viðauka við tilskipun 2011/92/ESB. Samkvæmt tilskipuninni þarf einungis að meta umhverfisáhrif af leiðslum sem eru meira en 80 cm í þvermál og lengri en 40 km til flutninga á: a) á gasi, olíu, íðefnum, og b) koltvísýringstraumum (CO₂-straumum) til geymslu í jörðu, þ.m.t. viðkomandi þjöppunarstöðvar.

Samkvæmt tölul. 3.08 og tölul. 3.09 í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana þarf ávallt að meta umhverfisáhrif af leiðslum sem eru 10 km eða lengri og 50 cm eða meira í þvermál, þ.e. slíkar leiðslur falla í A-flokk. Leiðslur sem eru 80 cm eða minna í þvermál og 40 km eða styttri falla hins vegar ekki í A-flokk á grundvelli tilskipunar 2011/92/ESB. Fátítt er að erindi sem varða leiðslur 40 km eða styttri og 80 cm eða minna í þvermál komi inn á borð Skipulagsstofnunar. Þá standa engin efnisrök til þess að gera ríkari kröfur að þessu leyti en fram koma í tilskipuninni. Er því lagt til að viðmiðunarmörkum leiðslnanna verði breytt til samræmis við tilskipunina. Leiðslur undir fyrrgreindum stærðarmörkum falla aftur á móti á grundvelli tölul. 3.10 í 1. viðauka við lögina í B-flokk og er það til samræmis við i-lið 10. tölul. II. viðauka við tilskipunina. Er með þessu staðinn vörður um að framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsvert rask á umhverfið komi enn þá til skoðunar Skipulagsstofnunar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og er það sett fram til að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

Drög að frumvarpi þessu, ásamt áformum um lagasetningu og mat á áhrifum frumvarpsins, voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 30. ágúst 2024 (mál nr. S-169/2024) og var umsagnarfréttur til 16. september 2024. Alls bárust sjö umsagnir um frumvarpsdrögin frá Félagi atvinnurekanda, Viðskiptaráði Íslands, Landsvirkjun, Samorku, Landvernd, Samtökum atvinnulífsins og einum einstaklingi. Allar umsagnir fyrir utan eina voru jákvæðar. Í umsögnunum var m.a. bent á önnur atriði sem ráðuneytið mætti taka til skoðunar með tilliti til samræmingar við EES-reglur.

5.1. Víðerni, jarðmyndanir og uppgræðsla lands.

Í tveimur umsögnum kemur fram ábending um að skoða þurfi samræmi við EES-reglur hvað varðar víðerni, jarðmyndanir og uppgræðslu lands.

Samkvæmt c-lið 4. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana skal í umhverfismati greina, lýsa og meta, með tilliti til viðkomandi framkvæmdar eða áætlunar bein og óbein umtalsverð áhrif á „land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðveg, vatn, loft og loftslag“. Í skýringu við ákvæðið kemur fram að jarðmyndanir séu ekki tilgreindar í tilskipuninni en þær hafi hins vegar verið tilgreindar í íslenskri löggjöf frá upphafi sem endurspeglir sérstöðu jarðfræði og jarðmyndana hér á landi. Í því ljósi sé lagt til að þær verði áfram hluti af efni mats á umhverfisáhrifum. Víðerni séu ekki heldur tilgreind í tilskipuninni en rétt þyki hins vegar að tiltaka víðerni í upptalningu í þessari grein þar sem víðerni séu eitt af verndarmarkmiðum 3. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, þar sem segir að stefnt skuli að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins. Með hliðsjón af framangreindu er ekki talin ástæða til þess að breyta því að víðerni og jarðmyndanir verði hluti af efni mats á umhverfisáhrifum.

Í lið 1.05 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 er uppgræðsla lands á verndarsvæði sett í B-flokk og því gerð tilkynningarskyld. Framkvæmdaflokkurinn á sér ekki samsvörun í II. viðauka við tilskipun 2011/92/ESB. Þannig segir m.a. í greinargerð um lið 1.05: „Í lið 1.05 er lagt til að uppgræðsla lands á verndarsvæðum verði tilkynningarskyld. Framkvæmdaflokkurinn á sér ekki samsvörun í II. viðauka í tilskipun 2011/92/ESB, en lagt er til að hann verði óbreyttur frá tölul. 1.08 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000.“ Uppgræðsla lands á verndarsvæði getur haft í för með sér umhverfisáhrif og því rétt að Skipulagsstofnun meti hvert tilvik fyrir sig. Með hliðsjón af framangreindu er ekki talin ástæða til þess að breyta því að uppgræðsla lands á verndarsvæði verði hluti af efni mats á umhverfisáhrifum.

5.2. Varmaorkuver.

Í tveimur umsögnum kemur fram ábending til ráðuneytisins að skoða samræmi við EES-reglur hvað varðar varmaorkuver. Skv. a-lið 2. tölul. í I. viðauka við tilskipun 2011/92/ESB er sett matsskylda fyrir varmaorkuver með a.m.k. 300 MW hitaafköst. Sambærileg viðmið eru sett við 50 MW uppsett varmaafli í lið 3.02 1. viðauka við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana og tilkynningarskylda sett við 2,5 MW uppsett varmaafli (undir 1% af matsmörkum í tilskipun) í lið 3.17 í 1. viðauka laganna. Til samanburðar liggur matsskylda við 10 MW í raforkuvinnslu. Ef miðað er við 12% raforkuhlutfall að jafnaði þarf 10 MW jarðvarmavirkjun að jafnaði 83 MW af uppsettu varmaafli. Matsskilyrði fyrir hagnýtingu jarðhita til hitaveitu eru þar af leiðandi umtalsvert þrengri en til raforkuvinnslu og bæði viðmiðin eru langt frá þeim sem tilskipunin kveður á um að teljist matsskilylt eða 300 MW. Fyrrgreind ábending verður tekin til frekari skoðunar í ráðuneytinu.

5.3. Stíflur og raflínur.

Í umsögn Landsvirkjunar er bent á að matsskilyrði bæði um stíflur og raflínur séu þrengri í íslenskri löggjöf en samsvarandi Evróputilskipun. Hvað varðar matsskilyrði stíflna er í íslenskum lögum kveðið á um flatarmálsskilyrði (3 ferkílómetrar) á matsskyldu, ólíkt tilskipun Evrópusambandsins sem kveður einungis á um rúmmálsskilyrði. Hvað varðar matsskilyrði raflína skapast matsskylda í íslenskum lögum við spennu yfir 132 kv en í tilskipun Evrópusambandsins yfir 220 kv. Framangreind ábending verður tekin til frekari skoðunar í ráðuneytinu.

5.4. Verksvið fagstofnana.

Í umsögn Landsvirkjunar er bent á tækifæri til einföldunar og hagræðingar á lögbundnum skyldum stofnana. Athugasemdin lýtur ekki að efni þessa frumvarps en verður tekin til skoðunar í ráðuneytinu.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins hefur almennt jákvæð áhrif á samfélagið þar sem lagt er til að dregið verði úr reglubyrði. Það hefur einnig jákvæð áhrif á stjórnslu Skipulagsstofnunar og mun draga úr álagi á stofnunina.

Ákvæði frumvarpsins hafa ekki áhrif á ríkissjóð.