

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021 (EES-innleiðing, afhúðun)

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.

Eftirfarandi breytingar verða á tölulið 3.08 í 1. viðauka laganna:

- Í stað tölunnar „10“ kemur: 40.
- Í stað tölunnar „50“ kemur: 80.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á tölulið 3.09 í 1. viðauka laganna:

- Í stað tölunnar „10“ kemur: 40.
- Í stað tölunnar „50“ kemur: 80.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra lét að beiðni Alþingis vinna skýrslu um það hvort svokölluð gullhúðun hafi átt sér stað á málefnasviði ráðuneytisins á tímabilinu 2010–2022. Eins og fram kemur í skýrslunni „Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Hefur „gullhúðun“ átt sér stað á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022?“, sem birt var 24. janúar 2024, er talsvert algengt að gerðar séu ríkari kröfur í innleiðingarlöggjöf en nauðsynlegt er á grundvelli lágmarkskrafna þeirra EES-gerða sem verið er að innleiða. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra boðaði í umræðum á Alþingi þann 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.

Sem fyrr segir boðaði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í umræðum á Alþingi þann 12. mars 2024 að brugðist yrði við niðurstöðum skýrslu um innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Er svo gert með framlagningu þessa frumvarps en meginmarkmið þess er að breyta lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana þannig að regluverkið héraendis sé ekki meira íþyngjandi en þörf er á samkvæmt lágmarkskröfum þeirra EES-gerða sem því er ætlað að innleiða. Þá er með framlagningu þessa frumvarps einnig brugðist við tilmælum í skýrslu starfshóps um aðgerðir gegn gullhúðun, sem utanríkisráðuneytið gaf út þann 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 slíkt tilvik.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér annars vegar breytingu á ákvæði 2. gr. laganna að því er varðar umhverfismat skipulagsáætlana og hins vegar ákvæðum í 1. viðauka laganna að því er varðar lengd og þvermál leiðslna til flutnings á nánar tilgreindum efnnum/efnasamböndum.

3.1 Umhverfismat skipulagsáætlana

Ákvæði a. liðar 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana fól í sér stefnubreytingu frá ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana þar sem samkvæmt síðargreinda ákvæðinu, einungis skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem mörkuðu „stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000“, voru háðar umhverfismati. Samkvæmt núgildandi a. lið 2. gr. laganna þurfa hins vegar 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 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið, þurfa engu að síður að fara í mat á umhverfisáhrifum. Er gildisvið laganna því víðtækara en leiðir af tilskipun 2001/42/EB. Hér er lagt til að gildisviðið verði samræmt ákvæðum tilskipunarinnar að þessu leyti.

3.2 Lengd og þvermál leiðslna til flutnings á efnnum/efnasamböndum

Í 1. viðauka laganna eru tilgreindir þeir flokkar framkvæmda sem ýmist eru alltaf háðir 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. 1. viðauki var settur til innleiðingar á I. og II. viðauka tilskipunar (ESB) 2011/92 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið.

Ákvæði 3.08 tölul. og 3.09 tölul. í 1. viðauka laganna eru settar til innleiðingar á 16. tölul. I. viðauka tilskipunar 2011/92. Samkvæmt tilskipuninni þurfa þó einungis leiðslur sem eru meira en 80 cm að þvermáli og lengri en 40 km til flutninga á: a) á gasi, olíu, iðefnum, og b) koltvísýringstraumum (CO₂-straumum) til geymslu í jörðu, þ.m.t. viðkomandi þjöppunarstöðvar, að fara í mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 3.08 tölul. og 3.09 tölul. í 1. viðauka laga til mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana þurfa leiðslur sem eru 10 km eða lengri og a.m.k. 50 cm í þvermál

ávallt að fara í mat á umhverfisáhrifum, þ.e. slíkar leiðslur falla í A-flokk. Leiðslur sem eru 80 cm eða minni að þvermáli og 40 km eða minna að lengd falla hins vegar ekki í A-flokk á grundvelli tilskipunar 2011/92. Fátítt er að leiðslur undir 40 km langar og 80 cm í þvermál komi inn á borð Skipulagsstofnunar. Þá standa engin efnisrök til þess að gera ríkari kröfur að þessu leyti en fram komi í tilskipun 2011/92. Er viðmiðunarmörkum leiðslanna því hér breytt til samræmis við tilskipunina. Leiðslur undir ofangreindum stærðarmörkum falla hins vegar á grundvelli 3.10. tölul. laganna í B-flokk og er það til samræmis við i-lið í 10. töluliðar II. viðauka tilskipunarinnar. Er með þessu staðið vörð 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. 33/1994, og er það sett fram til að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

[Umfjöllun um samráð eftir kynningu frumvarpsins í samráðsgátt]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur almennt jákvæð áhrif á samfélagið þar sem frumvarpið dregur úr reglubyrdi. Frumvarpið hefur einnig jákvæð áhrif á stjórnsýslu Skipulagsstofnunar og mun draga úr álagi á stofnunina.

Frumvarpið hefur ekki áhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í núgildandi a-lið 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 segir að löggin gildi um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum og lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Ákvæðið fól í sér stefnubreytingu frá ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Í síðargreinda ákvæðinu sagði að ákvæði laganna gildi um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem mörkuðu stefnu „er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum“.

Samkvæmt tilskipun 2001/42/ESB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið, þurfa áætlanir að uppfylla tvö grunnskilyrði til að falla undir gildissvið hennar. Annars vegar að marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í tilskipun 2011/92/ESB um umhverfismat framkvæmdar, með áorðnum breytingum, sbr. lokamálslið a- lið, 2. tölul. 3. gr. tilskipunarinnar. Varðandi túlkun á þessu ákvæði vísast til leiðbeininga sem Evrópusambandið gaf út árið 2003 um túlkun á tilskipun 2004/42.¹ Hins vegar þarf viðkomandi áætlun að vera háð undirbúningi og/eða

¹ Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

samþykki stjórnvalds og unnin samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra, sbr. a-lið 2. gr. tilskipunarinnar.

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 laga nr. 111/2021. Samkvæmt framangreindu er ljóst að með núgildandi ákvæði a-liðar 2. gr. laga nr. 111/2021 er gengið lengra en tilskipun 2001/42/EB segir til um. Eftir þá breytingu, sem leiðir af a-lið 2. gr. laga nr. 111/2021 og komin er þriggja ára reynsla af, 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 lög. 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 þessi, 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 gr. 4.4 og 5.4 í skipulagsreglugerð sem taka til aðalskipulags og deiliskipulags.

Um 2. og 3. gr.

Í flokki A í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 eru tilgreindar þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar umhverfismati, sbr. 1. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92. Samkvæmt tilskipun 2011/92 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, þurfa leiðslur sem eru lengri en 40 km langar og meira en 80 cm í þvermál og eru til flutninga á gasi, olíu, iðefnum, eða á koltvísýringstraumum (CO₂-straumum) til geymslu í jörðu, að fara í umhverfismat, sbr. 16. tölul 1. viðauka tilskipunarinnar. Í lögum nr. 111/2021 er viðmiðið hins vegar 10 km langar leiðslur og 50 cm þvermál, sbr. tölul. 3.08 og 3.09 í 1. viðauka laganna. Er því í lögnum gerðar meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunar 2011/92, án þess að sú ákvörðun sé rökstudd sérstaklega. Í ljósi framangreinds er hér lagt til að leiðslur sem eru undir 40 km langar og 80 cm í þvermál séu ekki ávallt háðar umhverfismati heldur sé nægilegt að þær falli í B-flokk, sbr. tölul. 3.10 í I. viðauka laganna. Falla þær þar með í flokk tilkynningarskyldra framkvæmda sem Skipulagsstofnun tekur til ákvörðunar um hvort háð skuli umhverfismati, sbr. 9 tölul. 3. gr. laga nr. 111/2021. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lög þessi skulu háðar umhverfismati þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga 2011/2021.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.