



Minjastofnun  
Íslands

The Cultural  
Heritage Agency  
of Iceland

Umhverfis- og skipulagssvið

Suðurgata 39  
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

[www.minjastofnun.is](http://www.minjastofnun.is)

Kennitala: 440113-0280

**Kristinn Magnússon**  
Verkefnastjóri  
[kristinn@minjastofnun.is](mailto:kristinn@minjastofnun.is)

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík 27. apríl 2021  
MÍ202104-0121/ 6.00 / K.M.

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, 712. mál.

Fornleifavernd ríkisins tók til starfa árið 2001. Stofnunin tók við stjórnarsýsluhlutverki Þjóðminjasafns Íslands á sviði fornleifaverndar. Í ársbyrjun 2013 tóku gildi ný lög, lög um menningarminjar. Með þeim var Fornleifavernd ríkisins lögð niður en nýrri stofnun, Minjastofnun Íslands, falið víðtækara stjórnarsýsluhlutverk á sviði fornleifaverndar og húsafriðunar.

Eitt af verkefnum Fornleifaverndar ríkisins og síðar Minjastofnunar Íslands hefur verið að veita umsagnir í umhverfismatsmálum. Minjastofnun Íslands er ein af þeim opinberu stofnunum sem falla undir það sem skilgreint er sem umsagnaraðilar í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Minjastofnun fær langstærstan hluta þeirra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum til umsagnar. Þann tíma sem Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun hafa veitt umsagnir í umhverfismatsmálum hafa sömu starfsmenn unnið að umsögnunum.

### Menningarminjar.

Í núverandi lögum um mat á umhverfisáhrifum og í fyrirbyggjandi frumvarpi er lítið fjallað um menningarminjar. Í fyrstu grein frumvarpsins er fjallað um markmið laganna. Liður a er svohljóðandi: *sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.* Minjastofnun telur að lög um umhverfismat ættu að stuðla að vernd menningarminja. Lagt er til að liður a í 1. gr. laganna hljóði svo: *sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi, umhverfisvernd og vernd menningarminja sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.*

Í 4. gr. núverandi laga og frumvarpsins er fjallað um efni umhverfismats og þá umhverfisþætti sem matið skal ná til. Undir lið d *eru efnisleg verðmæti og menningarminjar.* Eðlilegra væri að menningarminjar væru undir sérlið í greininni en ekki spyrnt saman við efnisleg verðmæti.

## **Einfölduð málsmeðferð, gagna- og samráðsgátt og forsamráð.**

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum er kveðið á um tvöfalt samráð, þ.e. annars vegar samráð sem framkvæmdaraðila er ætlað að standa fyrir og hins vegar samráð á vegum Skipulagsstofnunar. Þá er framkvæmdaraðila ætlað að leggja tvisvar fram matsskýrslu, þ.e. frummatsskýrslu og endanlega matsskýrslu. Þá er gert ráð fyrir tvöfaldri kynningu frummatsskýrslu. Annars vegar er um að ræða kynningu Skipulagsstofnunar og hins vegar skal framkvæmdaraðili kynna framkvæmd og frummatsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun. Í frumvarpinu er lagt til að fallið verði frá fyrirkomulagi tvöfalds samráðs og tveggja matsskýrslna. Minjastofnun telur breytinguna til bóta. Minjastofnun álitur ákvæði frumvarpsins um gagna- og samráðsgátt og um forsamráð jákvæð og til þess fallin að stuðla að auðveldara aðgengi að gögnum er varða matið og skilvirkara ferli umhverfismatsins.

## **Sameining laga um mat á umhverfisáhrifum.**

Með frumvarpinu er lagt til að löggjöf um umhverfismat áætlana verði sameinuð löggjöf um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í tengslum við afgreiðslum fyrirspurna um matsskyldu framkvæmda og um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda fer fram skráning á fornleifum ef þörf krefur. Engin breyting verður á því með samþykkt frumvarpsins.

Í núgildandi lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, segir í 6. gr. að *Umhverfisskýrsla skal hafa að geyma þær upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að teknu tilliti til þeirrar þekkingar sem er til staðar.* Sambærilegt ákvæði í 14. gr. frumvarpsins hljóða svo: *Umhverfismatsskýrsla skal hafa að geyma upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að teknu tilliti til fyrirliggjandi þekkingar.* Fornleifaskráning á Íslandi er mjög stutt á veg komin. Í mjög mörgum tilfellum liggja því ekki fyrir upplýsingar um fornleifar á þeim svæðum sem áætlanirnar sem verið er að meta ná til. Í raun hefur það verið svo að ekki hefur verið aflað nýrra gagna um fornleifar í umhverfismati áætlana. Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um 14. greinina. Þar segir: *Gert er ráð fyrir ítarlegri fyrirmælum um efni umhverfismatsskýrslu áætlunar í reglugerð. Fram kemur að samráð skuli haft við Skipulagsstofnun um umfang og nákvæmni umhverfismatsins en samkvæmt tilskipuninni skulu aðildarríki tilgreina yfirvöld sem samráð skal haft við þegar tekin er ákvörðun um umfang og nákvæmni upplýsinganna sem eiga að koma fram í umhverfismatsskýrslu.* Minjastofnun vekur athygli á mikilvægi þess að fyrir liggja upplýsingar um fornleifar við mat á umhverfisáhrifum áætlana. Skráning fornleifa fyrir mat á áhrifum áætlana kemur að notum þegar farið er í umhverfismat framkvæmdar á sama svæði. Raunar tengist þetta mikilvægi fornleifaskráningar á landinu öllu. Skráning fornleifa á landinu öllu og aðgengilegur landfræðilegur

gangagrunnur myndi auðvelda alla skipulagsvinnu og undirbúning mats á umhverfisáhrifum.

### **Sameining skýrslugerðar um umhverfismat framkvæmdar og skýrslugerðar um umhverfismat skipulagstillögu.**

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um heimild til að sameina skýrslugerð um umhverfismat framkvæmdar og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögu samkvæmt skipulagslögum. Þá er heimilt að sameina kynningar í lögnum fyrir almenningi og umsagnaraðilum.

Minjastofnun telur breytinguna jákvæða. Með því að tengja saman vinnu við skipulagsgerð og umhverfismatsferlið má koma í veg fyrir tvítekningu og tvíverknað.

### **Álit Skipulagsstofnunar.**

Ekki er lengur gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um matsáætlun heldur skal stofnunin veita álit sitt á matsáætlun. Í greinargerð frumvarpsins segir að framkvæmdaraðila beri að leggja álit Skipulagsstofnunar um matsáætlun til grundvallar við gerð umhverfismatsskýrslu og að gerð hennar og efni skuli vera í samræmi við matsáætlun og álit Skipulagsstofnunar.

Í fyrstu lögum sem sett voru um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hér á landi voru ákvæði um að málsferlið endaði með úrskurði Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun var heimilt að leggjast gegn tiltekinni framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa sem framkvæmdin gæti haft í för með sér.

Í 17. gr. frumvarpsins er fjallað um ferli við umhverfismat framkvæmda. Þar segir að ferlið samanstandi m.a. af því að álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar skuli lagt til grundvallar við afgreiðslu umsókna um leyfi til framkvæmda. Það eru oftast sveitarfélög sem afgreiða umsóknir um leyfi til framkvæmda og hafa þannig endanlegt ákvörðunarvald um hvort af framkvæmd verður eða ekki.

Það er reynsla Minjastofnunar að umhverfismatsferlið virki vel þegar í hlut eiga stórir aðilar sem oft fara með framkvæmdir í mat á umhverfisáhrifum, t.d. Vegagerðin, Landsvirkjun og Landsnet. Þessir aðilar sjá oft sjálfir um að halda utan um ferlið, afla þeirra gagn sem þarf, kynna þau fyrir umsagnaraðilum og hagsmunaaðilum, sjá um framsetningu efnis í frummatsskýrslu og fjalla um mat á umhverfisáhrifum. Lang oftast er fjallað af vandvirkni og hlutleysi um menningarminjar og mark tekið á kröfum um mótvægisáðgerðir vegna þeirra.

Þegar í hlut eiga fyrirtæki sem einu sinni þurfa að fara með framkvæmd í mat á umhverfisáhrifum getur reynslan orðið önnur. Fyrirtæki sem vilja

byggja hús yfir starfsemi sína eða þurfa vegna starfsemi sinnar að fara í jarðrask á nýjum stað ráða verkfræðistofur eða aðra slíka til að halda utan um umhverfismatsferlið fyrir sína hönd. Upplýsinga er aflað í gegnum vinnu sérfræðinga eins og áður. Fyrirtækin vilja hins vegar ná ákveðinni niðurstöðu sem getur leitt til þess að framsetning gagna og túlkun á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar litast af hagsmunum fyrirtækisins.

Sveitarfélög hafa oft mikla hagsmuni af því að fá starfsemi ákveðins fyrirtækis til sín og hafa jafnvel gefið fyrirtæki vilyrði fyrir staðsetningu innan sveitarfélagsins áður en umhverfismatsferlið fer í gang. Það er svo viðkomandi sveitarfélag sem tekur endanlega ákvörðun um hvort tiltekin framkvæmd fari í gang, jafnvel óháð niðurstöðu umhverfismatsins.

Minjastofnun Íslands veitti umsögn um fyrirhugað athafnasvæði Björgunar í Álfsnesvík í Reykjavík í október árið 2019. Í umsögninni var vakin athygli á mjög merkim minjum á svæðinu. Um er að ræða minjar kauphafnar við Þerneyjarsund, og heillegar minjar um tvö býli, Sundakot og Glóru. Saman mynda minjarnar búsetulandslag sem vitnar um mannvist á svæðinu a.m.k. frá 14. öld fram á miðja 20. öld. Í álitinu sínu taldi Skipulagsstofnun að áhrif framkvæmdarinnar á menningarminjar yrðu verulega neikvæð, bein og óafturkræf. Þrátt fyrir þetta álit gaf Reykjavíkurborg úr framkvæmdaleyfi á svæðinu.

Í 24. gr. frumvarpsins er fjallað um álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar. Þar segir að í álitinu skuli eftir því sem við á koma fram skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitenda.

Í 27. gr. frumvarpsins er fjallað um afgreiðslu leyfis til matsskyldra framkvæmda. Þar segir að leyfisveitandi skuli kynna sér umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat hennar til grundvallar. Hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun skuli það koma fram í leyfinu.

Í umfjöllun um greinarnar í greinargerð frumvarpsins er undirstrikað að skilyrði sem sett eru fram í álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmda, t.d. um vöktun eða mótvægisáðgerðir, séu bindandi fyrir leyfisveitanda.

Það virðist sem svo að með frumvarpinu sé ekki gert ráð fyrir að niðurstaða mats á umhverfisáhrifum verði á þá leið að umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar verði það mikil að hætta beri við framkvæmdina. Í 3. grein frumvarpsins þar sem merking orða og orðasambanda í frumvarpinu eru útskýrð er búið að fella úr skilgreiningu á orðasambandinu *Umtalsverð umhverfisáhrif*. Í 3. gr. núverandi laga er orðasambandi skilgrein þannig: *Veruleg óafturkræf*

*umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.*

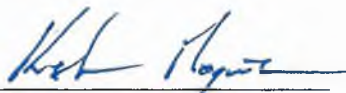
Að mati Minjastofnunar ætti endanleg ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum og um hvort réttlætanlegt er að ráðast í framkvæmd að teknu tilliti til þeirra umhverfisáhrifa sem af framkvæmdinni leiða að vera í höndum hlutlauss aðila, t.d. Skipulagsstofnunar.

## **1. Viðauki.**

Minjastofnun fagnar því að nú skuli nýræktun skóga sem tekur til 50 ha eða stærra svæðis vera háð fyrirspurn um matsskyldu.

Í lið 10.16 segir m.a. að lagning strengja í jörð, vatn eða sjó sem eru a.m.k. 10 km og utan þéttbýlis, einnig styttri en 10 km ef staðsettir á verndarsvæðum utan þéttbýlis, skuli háð fyrirspurn um matsskyldu. Í greinargerð frumvarpsins segir: *Hvað varðar tölul. 10.16 er átt við niðurgrafna strengi, en ekki plægða strengi, en hvort heldur sem er niðurgrafna eða plægða sæstrengi og strengi sem lagðir eru í vatni.* Plægur strengur getur haft jafn mikil áhrif á fornleifar og niðurgrafinn strengur. Það er því ekki síður mikilvægt að áhrif plægðs strengs á fornleifar séu könnuð en ef um er að ræða niðurgrafinn streng. Minjastofnun telur því að ákvæði liðar 10.16 ættu að ná jafnt yfir plægða og niðurgrafna strengi.

Virðingarfyllst,  
f.h. Minjastofnunar Íslands



Kristinn Magnússon  
verkefnastjóri

