

Alþingi
Erindi nr. P 130/2123
komudagur 26.4.2004

Umhverfisnefnd Alþingis
b.t. Evu M. Ævarsdóttur
Alþingi
150 Reykjavík

5. febrúar 2004.

Efni: Umsögn um frv. til. l. um breyt. á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Almennar athugasemdir:

Umhverfis- og heilbrigðisstofa gerir ekki athugasemdir við þá tillögu um grundvallarbreytingu, að fella niður úrskurð Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum úr núgildandi lögum, en kalla þess í stað eftir álit Skipulagsstofnunar. Umhverfis- og heilbrigðisstofa bendir hins vegar á, að ferlið frá því að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, þar til framkvæmdaleyfi leyfisveitanda liggur fyrir, skv. frv., er langt og viðamikl og á því ferli eru teknar veigamiklar ákvarðanir varðandi fyrirhugaða framkvæmd, sem ekki sjá dagsins ljós fyrr en við útgáfu leyfisins. Á öllum þeim tíma hafa hagsmunaaðilar ekki aðkomu að málinu. Þannig er gert ráð fyrir því, að framkvæmdaraðili taki fyrir og rökstyðji öll svör sín við athugasemdum við álit Skipulagsstofnunar og athugasemdum og ábendingum almennings og náttúrverndarsamtaka svo og að leyfisveitandi geri slíkt hið sama, áður en hann gefur leyfi til framkvæmda. Spurning er, að mati Umhverfis- og heilbrigðisstofu, hvort þetta ferli samræmist sjónarmiðum um opna stjórnsýslu og að þetta lokaða ferli komi í veg fyrir að réttmætar athugasemdir og ábendingar við framkvæmd og hljóti þannig næga umræðu og nægilega vandaða meðferð. Á þessu sama meðferðarferli skal framkvæmdaraðili hins vegar afla sér nauðsynlegra leyfa til framkvæmdanna, annarra en framkvæmdaleyfis, og láta þau leyfi fylgja umsókn sinni um framkvæmdaleyfi. Má þar m.a. nefna starfsleyfi heilbrigðisnefnda, sem þurfa þá að taka sína ákvörðun um starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði, áður en leyfisveitandi hefur tjáð sig um allar athugasemdir. Það, að útgáfa starfsleyfa heilbrigðisnefnda er ávallt kæránleg skv. l. nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, getur hins vegar opnað leið fyrir almenningi og öðrum þeim, sem láta sig viðkomandi framkvæmd varða, til aðkomu að málinu á vinnslustigi. Sama kann að gilda um önnur nauðsynleg leyfi til framkvæmda, s.s. námaleyfi o.s.frv. Dregur þetta e.t.v. nokkuð úr hinni lokuðu stjórnsýslu, sem lögð er til skv. frv. Þau rök, að hér á landi hafi almenningur miklu rýmri aðkomu að mati á umhverfisáhrifum, en í nágrannalöndum okkar, eiga ekki við og Evrópuréttur gerir ekki kröfu um breytingu þessa ákvæðis. Benda má á, að hinn rúmi réttur, sem hér tíðkast, getur verið fyrirmynd annarra þjóða um aðkomu að þessum málum og jafnvel má telja, að hér á landi hafi verið tekin forysta meðal þjóða í því, að opna stjórnsýslu í þessu tilliti og auðvelda umræðu um mat á umhverfisáhrifum.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa sér ekki rök fyrir því, að takmarka aðkomu almennings og hagsmunaaðila að kærufarli, svo sem lagt er til í frv. Réttur til kærú og/eða málskots er verulega þrengdur frá núgildandi lögum. Vandséð er t.d. hvernig samtök um náttúruvernd, sem stofnuð eru sérstaklega til að fylgjast með tiltekinni framkvæmd, geti

komið að máli, uppfylli þau ekki formskilyrði þau, sem frv. leggur til að tekin verði upp, svo þeim verði heimiluð aðkomu að máli. Þá er einnig þrengt að aðkomu einstaklinga að málum. Ítrekað skal, að ekki sjást tilhlýðileg rök fyrir ofangreindum tillögum.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa veur jafnframt athygli á stöðu leyfisveitanda skv. frv. Á hann er lagðar miklar skyldur við yfirferð umsóknar um framkvæmdaleyfi svo og eftirlit með framkvæmdum, eftir að leyfi hefur verið veitt og þær hafnar. Efast má um getu smærri sveitarfélaga til að standa undir kostnaði við þessar skyldur, sérstaklega ef um stærri verkefni er að ræða. Þá búa smærri sveitarfélög oft en ekki við skort á sérfræðipökkingu um þessi málefni. Varar Umhverfis- og heilbrigðisstofa við þessu fyrirkomulagi, sérstaklega þar sem stærstu framkvæmdirnar eiga sér oft stað hjá minnstu sveitarfélögunum, sem minnst bolmagn hafa til að standa undir leyfisveitingu og eftirliti.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa sér ekki ástæðu til að fella út úr núgildandi lögum skilgreiningu á hugtakinu, “veruleg umhverfisáhrif”. Slíkt hugtak og skilgreining þess er að vísu ávallt háð mati sérfræðinga, en nokkur reynsla er nú komin á notkun hugtaksins og leyfisveitendur framtíðarinnar hljóta að taka mið af þeirri reynslu, sem nú er komin á notkun þess, við mat sitt á þeim skilyrðum, sem þeir munu setja í leyfi sín. Miklu frekar er ástæða til að þróa frekar skilgreininguna og notkun hennar við mat á umhverfisáhrifum.

Ofangreindar athugasemdir Umhverfis- og heilbrigðisstofu ber að skoða í því ljósi, að það er mat stofunnar, að varúðarregla umhverfisréttar eigi að endurspeglast í löggjöf um umhverfismálefni og því beri að afla allra hugsanlegra gagna og athugasemda um þær framkvæmdir, sem hafa í för með sér umhverfisáhrif og hvernig best verði við þeim brugðist, til verndar óspjallaðri náttúru, ómenguðu og heilnæmu umhverfi.

Athugasemdir við einstakar greinar:

1. Gerð er athugasemd við 3. gr. frv. um brottfall skilgreiningar á “verulegum umhverfisáhrifum”.
2. Gerð er athugasemd við 3. gr. frv. um þrengt skilgreiningu og skilyrðum fyrir aðkomu “umhverfissamtaka” að kærur og athugasemdir.
3. Gerð er athugasemd við 12. gr. frv. varðandi kærheimildir, sem þrengjast frá núgildandi lögum.
4. Gerð er athugasemd við 14. gr. um eftirlit leyfisveitanda með framkvæmdum, sem tæpast verður á bolmagni minnstu sveitarfélaga.
5. Gerð er athugasemd við viðauka 2 í núgildandi lögum. Þar er að finna fjölda framkvæmda, sem ekki eiga þar heima og óþarfi er að falli undir fyrirspurn um mat á umhverfisáhrifum. Má þar t.d. nefna tengibrautir við stofnbrautir í þéttbýli, sem þegar hafa verið samþykktar í aðalskipulagi sveitarfélags. Nægilegt er að slíkar brautir fari í fyrirspurn um matsskyldu, séu þær á óskipulögðum svæðum.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti, sem hefur orðið á umsögn þessari.

Örn Sigurðsson, skrifstofustjóri.