

Alþingi
Erindi nr. P 130/703
komudagur 6.1.2004



Nefndasvið Alþingis
Eva Margrét Ævarsdóttir
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 2. janúar 2004
2003120004/10.21
SE/

Umsögn um frumvörp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingaiögum.

Með bréfi dags. 24.11. sl. fékk Vegagerðin ofangreind frumvörp send til umsagnar og var þess óskað að svar bærist eigi síðar en 05.01. 2004. Umrædd frumvörp varða málefni sem hefur töluverða þýðingu fyrir Vegagerðina sem og aðra framkvæmdaraðila. Vegagerðin kemur árlega að fjölda framkvæmda sem í mörgum tilvikum falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og eru framkvæmdaleyfisskyldar. Gera má ráð fyrir að ráðgerðar lagabreytingar muni hafa bein áhrif á starfsemi Vegagerðarinnar.

Meginefni þeirra breytinga sem hér um ræðir varðar sameiningu og samræmingu matsferlis annars vegar og leyfisveitinga hins vegar auk þess sem meðferð kærumála breytist. Auk þess er gerð tillaga að ýmsum öðrum breytingum sem nánar verður komið að síðar. Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins verður það á valdi viðkomandi sveitarfélags að meta hvort fallist verði á framkvæmd eða ekki með tilliti til umhverfisáhrifa þeirra. Hlutverk Skipulagsstofnunar breytist í þá veru að í stað þess að taka afstöðu til þess og ákveða hvort fallist verði á framkvæmd eða ekki mun hún láta í té rökstutt álit á því hvort matsskýrsla uppfyllir skilyrði laganna og að umhverfisáhrifum sé þar nægilega lýst. Ennfremur getur Skipulagsstofnun tekið afstöðu til mótvægisáðgerða, sem þar eru lagðar til, og eftir atvikum lagt til að framkvæmdaraðila verði gert að grípa til annarra mótvægisáðgerða en felast í matsskýrslu. Viðkomandi sveitarfélag sem gefur framkvæmdaleyfi tekur afstöðu til þess hvort fallist er á álit Skipulagsstofnunar og hvort ástæða sé til að setja þau skilyrði fyrir framkvæmd sem þar greinir varðandi mótvægisáðgerðir. Ákvarðanir sveitarstjórnar varðandi framkvæmdaleyfi, þ.á.m. atriði sem varða mat á umhverfisáhrifum verða kærnanlegar til Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingamála. Einungis tiltekna ákvarðanir Skipulagsstofnunar er varða matsferli og matsskyldu verða kærnanlegar til umhverfisráðuneytis.

Reynsla Vegagerðarinnar hefur verið að ekki sé sérstök ástæða til að gera þær breytingar sem

hér um ræðir er varða verksvið Skipulagsstofnunar. Fallast má á að breytingin getur falið í sér einföldun á málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum með því að ábyrgð og ákvörðunarvald er ótvírætt í hendi leyfisveitanda. Hvað snertir Vegagerðina er leyfisveitandi í öllum tilvikum sveitarfélag. Sveitarfélög fara með vald á sviði skipulagsmála og hafa því ákvörðunarvald um t.d. staðsetningu vegamannvirkja. Þau veita framkvæmdaleyfi þegar um leyfisskylda framkvæmd er að ræða. Með þeirri breytingu sem hér um ræðir færast aukið vald og þar með ábyrgð í hendur einstakra sveitarfélaga og er rétt að huga nánar að því. Samræma þarf skipulagsáætlanir innbyrðis þannig að ekki skapist misræmi milli áætlana sem getur hindrað framgang nauðsynlegra framkvæmda á landsvísu. T.d. getur komið upp sú staða að ekki er unnt að koma fram úrbótum á mikilvægum samgönguleiðum milli landshluta vegna mismunandi afstöðu einstakra sveitarfélaga til málsins. Þegar stefnt er að auknu valdi og ábyrgð sveitarfélaga er rétt að gæta sérstaklega að stöðu framkvæmda, sem áhrif hafa á landsvísu og geta legið um fleiri en eitt sveitarfélag. Almannahagsmunir krefja að sveitarfélagi verði þá skylt að veita framkvæmdaleyfi á grundvelli skipulags eða sérstaks svæðisskipulags eftir atvikum með þeim skilyrðum sem fram koma í álit Skipulagsstofnunar varðandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum eru lagðar til breytingar sem rétt er að fara nokkrum orðum um:

Í 18. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum er lögð til breyting á ákvæðum laganna er varða matsskyldu vegna efnistöku. Nánar tiltekið er lagt til, að matsskylda verði ekki fyrir hendi þegar um fleiri en einn efnistökuastað er að ræða, sem samanlagt ná til yfir 50.000 m² svæðis. Í athugasemd við 18. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram, að slík efnistaka teljist tilkynningarskyld skv. 2. viðauka. Ennfremur kemur fram að efnistaka er almennt ekki matsskyld skv. ákvæðum tilskipunar 97/11/EB. Í ljósi þessa verður að telja eðlilegt að sama gildi um efnistöku almennt og hún verði því alfarið felld út úr 1. viðauka en verði tilkynningarskyld skv. ákvæðum 2. viðauka þegar efnistaka er yfir tilgreindum mörkum.

Í 19. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum eru lagðar til nokkrar breytingar á 2. viðauka laganna, þ.á.m. er varðar efnistöku. Lagt er til að afmarkað verði nánar hvenær leggja beri saman fleiri en einn efnistökuastað þegar tekin er afstaða til þess hvort framkvæmd telst tilkynningarskyld skv. 2. viðauka. Nokkur óvissa hefur verið um hvernig túlka beri ákvæði nügildandi laga og er því breytinga þörf. Telja verður að breyting sem lögð er til í 19. gr. sé til bóta og muni horfa til þess að skýra stöðu mála. Ljóst er að vafatilvik geta komið upp varðandi það hvað átt er við með því að efnistökuastaður sé á sama svæði. Verður þá væntanlega horft til skýringar í athugasemdum við 19. gr. í greinargerð með frumvarpinu.

Ennfremur er í 19. gr. lögð til viðbót við 2. viðauka svohljóðandi: "Námuvinnsla af hafs- eða árbotni." Í skýringum kemur fram að hér sé ætlunin að innleiða c-lið 2. töluliðar 2. viðauka tilskipunar 97/11/EB þar sem slíkar framkvæmdir séu tilkynningarskyldar. Enskur texti umrædds ákvæðis tilskipunarinnar er svohljóðandi: "Extraction of minerals by marine or fluvial dredging." Telja verður að ekki sé fullt samræmi milli enska og íslenska textans, þar sem


Íslenski textinn getur gefið tilefni til mun viðtækari túlkunar en efni standa til. T.d. mætti skilja ákvæðið eftir orðanna hljóðan þannig, að öll námuvinnsla, þ.m.t. vinnsla malarefnis úr áreyrum, félli þarna undir en til þessa hefur verið litið svo á að a. liður 2. töluliðar ætti við í slíkum tilvikum. Til að forðast að ákvæðið valdi misskilningi mætti orða það með eftirfarandi hætti: "Dýpkunarframkvæmdir á hafs- eða árbotni." Telja verður ákvæðið í þessari mynd í meira samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Ef ætlunin engu að síður er að ganga lengra en tilskipunin kveður á um, er eðlilegt að um efnistöku gildi samt sem áður ákvæði a. liðar 2. töluliðar með þeim magnákvæðum sem þar eru. Engin sérstök efnisrök eru til þess að smávægileg efnistaka úr áreyrum verði í öllum tilvikum tilkynningarskyld.

Í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um skipulags- og byggingamál eru lagðar til breytingar í tengslum við breytta málsmeðferð og kæruleið vegna mats á umhverfisáhrifum. Rétt er að vekja athygli á því að all algengt er að mat á umhverfisáhrifum sæti kæru til umhverfisráðuneytis. Samkvæmt núgildandi lögum er því ferli lokið áður en sótt er um framkvæmdaleyfi. Verði af fyrirhuguðum breytingum má ætla að sá tími sem liður frá því að leyfi er veitt þar til unnt verður að hefja framkvæmdir muni lengjast, m.a. vegna þess að ætla má að í auknum mæli verði framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar kærð til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingamála. Ágreiningur er varðar mat á umhverfisáhrifum getur verið fiókinn og sýnir reynslan að nokkurn tíma tekur að leysa úr slíkum málum. Auk þess má benda á að ekki er óalgengt að framkvæmdum sé frestað í nokkur ár, t.d. vegna niðurskurðar fjárveitinga, og væri óhagkvæmt ef nauðsyn yrði á að endurtaka umsókn um framkvæmdaleyfi í slíkum tilvikum. Í ljósi þessa verður að telja ástæðu til að fella niður ákvæði 27. gr. laganna um að framkvæmdaleyfi falli úr gildi ef framkvæmdir verði ekki hafnar innan 12 mánaða frá útgáfu leyfis. Rétt er að benda á að gildistími mats á umhverfisáhrifum er 6 ár og ástæðulaust að misræmi sé milli gildistíma þess annars vegar og framkvæmdaleyfis hins vegar.

Ekki verður hjá því komist að gera athugasemd við ákvæði 1. gr. frumvarps til laga um breytingar á skipulags- og byggingalögum, er varðar viðbót við 6. gr. laganna. Þar er kveðið á um að sveitarstjórnnum sé heimilt að skipa í samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur sérstaka eftirlitsnefnd sem hefur eftirlit með því að skilyrðum þeim sem framkvæmd hefur verið sett sé framfylgt. Ýmsar eftirlitsstofnanir hafa það hlutverk að fylgjast með því að farið sé að lögum og reglum og settum skilyrðum varðandi framkvæmdir og starfsemi. Hvað snertir framkvæmdir Vegagerðarinnar þá fer t.d. fram eftirlit með framkvæmdum hennar samkvæmt sérstöku samkomulagi við Umhverfisstofnun, sem gert er á grundvelli laga um náttúruvernd nr. 44/1999. Ekki verður fallist á að ástæða sé til að bæta við eftirliti á kostnað framkvæmdaraðila með því að heimila sveitarstjórnnum að skipa sérstaka eftirlitsnefnd til viðbótar því lögbundna eftirliti sem fyrir er. Verksvið eftirlitsnefndarinnar og annarra eftirlitsaðila gætu skarast og um tvíverksvið að ræða í einhverjum tilvikum. Þar sem allur kostnaður er lagður á framkvæmdaraðila verður enginn hvati til hagræðingar við skipulag eftirlits. Ljóst er að setja verður því einhver mörk hve margir aðilar koma að eftirliti með

sömu framkvæmd og takmarka með einhverjum hætti þann kostnað sem lagður verður á framkvæmdaraðila vegna þess.

Virðingarfyllst,


Jón Rögnvaldsson
vegamálastjóri.