

Alþingi
Erindi nr. P 130/970
komudagur 9.2.2004



UST

Umhverfisstofnun

Nefndasvið Alþingis
umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

9. febrúar 2004
Skjalanúmer: 54.20
Tilvísun: U20031100148/kg

Frumvörp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, matsferli, málskotsréttur o.fl., og skipulags- og byggingarlög, 302. mál úrskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi.

Vísað er til erindis umhverfisnefndar, dags. 24. nóvember sl., þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, matsferli, málskotsréttur o.fl., 301. mál, og skipulags- og byggingarlög, 302. mál úrskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi.


Umhverfisstofnun telur að framlögð frumvörp leiði mál um margt til betri vegar, einkum hvað varðar verksvið stofnana, samskipti Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda og leið kærufelís. Um leið telur stofnunin að ýmislegt þurfi að varast á þessari leið og kanna ítarlega áhrif frumvarpanna á aðkomu almennings, auknar kröfur á sveitafélög, samskipti mismunandi stofnana og leyfisveitenda og skilvirkni kærufelís.

Umhverfisstofnun gerir í meðfylgjandi greinargerð nokkrar athugasemdir, ábendingar og hugleiðingar sem lúta að framangreindum atriðum. Stofnunin er reiðubúin til þess að senda fulltrúa sína á fund umhverfisnefndar, sem og að útfæra frekar innsendar ábendingar ef þess verður óskað.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á umsögn stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,


Davíð Egilson
forstjóri


Sigurbjörg Gísladóttir
forstöðumaður

Meðf.: Greinargerð - Athugasemdir við frumvörp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, matsferli, málskotsréttur o.fl., og skipulags- og byggingarlög, 302. mál úrskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi.
Afrit: Umhverfisráðuneytið

Greinargerð

**Athugasemdir við frumvörp til laga um mat á umhverfisáhrifum,
301. mál, matsferli, málskotsréttur o.fl.,
og skipulags- og byggingarlög,
302. mál útskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi.**

Almennt

Umhverfisstofnun telur að framlögð frumvörp leiði mál um margt til betri vegar, einkum hvað varðar verksvið stofnana, samskipti Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda og leið kærufelís. Um leið telur stofnunin að ýmislegt þurfi að varast á þessari leið og kanna ítarlega áhrif frumvarpanna á aðkomu almennings, auknar kröfur á sveitafélög, samskipti mismunandi stofnana og leyfisveitenda og skilvirkni kærufelís. Umhverfisstofnun gerir nokkrar athugasemdir við frumvörpin og leggur til breytingar á einstökum greinum í því augnamiði að skýra frekar stöðu mála. Í eftirfarandi athugasemdum eru breytingartillögur Umhverfisstofnunar *skáletraðar* til aðgreiningar. Fjallað er um frumvörpin hvort fyrir sig en vísað er til tenginga þar á milli þegar þess er þörf.

Umhverfisstofnun bendir á að í frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum eru breytingartillögur við flestar greinar nógildandi laga, þ.m.t. er endurröðun og breyting á númerum lagagreina. Sú tilhögun veldur umtalsverðum vandræðum við samanburð og heildstæðan lestur laganna með þeim breytingum sem eru lagðar til í frumvarpinu. Stofnunin leggur því til að frumvarpið verði felít inn í nógildandi lög og lagt fram sem frumvarp til nýrra laga við frekari vinnslu.

Umhverfisstofnun bendir á að sú tilhögun sem lögð er til í umræddum frumvörpum mun auka ábyrgð og vinnu sveitarfélaga í tengslum við undirbúning framkvæmda. M.a. vísast til texta í 3. gr. frumvarps til laga um breytingar á skipulags- og byggingalögum:

„Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er...“

Umhverfisstofnun telur óvíst að mínni sveitarfélög hafi bolmagn til þess að uppfylla framangreindar skyldur. Stofnunin telur a.m.k. ljóst að sveitarstjórnir og aðrir leyfisveitendur muni þurfa að leggja mikla vinnu/kostnað við að gefa út framkvæmdaleyfi og rökstyðja ákvarðanir sína ef þær fylgja ekki álitum Skipulagsstofnunar. Ekki verður heldur litið fram hjá því að hætta er á að pressa vegna uppbyggingar í sveitarfélaginu hafi áhrif á kröfur um mótvægisáðgerðir og varúð við framkvæmdir.

Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, matsferli, málskotsréttur o.fl., athugasemdir við einstakar greinar.

1. gr.

b-liður. Umhverfisstofnun telur eðlilegra að fjalla um framkvæmdir í fleirtölu, að lögin hafi að markmiði að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum *framkvæmda*. Umhverfisstofnun fagnar því að þessi liður (b-liður) sé kominn í lögin enda hafa forverar hennar (Náttúruvernd ríkisins og Hollustuvernd ríkisins) lagt svo til í umsögnum um fyrri frumvörp um lög um mat á umhverfisáhrifum sem lögð hafa verið fram á Alþingi.

2. gr.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að laga orðalag 2. gr. frumvarpsins. Úr núverandi texta má lesa að lögin gildi um það sem fellur undir lögin. Þessi setning er mjög óskýr og án allrar tengingar, t.d. við viðauka 1 og 2, eða 5. og 6. gr. Mögulegar útfærslur eru t.d.:

„Lög þessi gilda um framkvæmdir sem falla undir ákvæði 5., 6. og 7. gr. laga þessara, á landi, í landhelgi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands.“

Einnig má hugsa sér einfaldari útgáfu sem vísar til þess að við undirbúning allra framkvæmda beri að veða og meta hvort þau falli undir ákvæði laganna (5. og 6. gr. og viðauka 1 og 2:

„Lög þessi gilda um framkvæmdir á landi, í landhelgi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands.“

3. gr.

b-liður. Umhverfisstofnun óskar eftir því að sérstaklega verði tilgreind starfsleyfi skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem þessi lög eru sérstaklega tengd, sbr. 1. viðauka, liðir nr. 1, 2, 5, 7, 12, 13, 15, 19, 20, 21, 23 og 24. Einnig má vísa til fjölmargra liða í 2. viðauka. B-liður orðist því svo:

„D-liður orðast svo: Leyfi til framkvæmda: Framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, önnur leyfi til starfsemi sem framkvæmdum fylgir, svo og önnur leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gilda.“

c-liður. Umhverfisstofnun telur þessa breytingu á núgildandi h-lið 3. gr. til bóta. Með henni á öllum að vera ljóst að skýrsla um mat á umhverfisáhrifum er fyrst og fremst skýrsla framkvæmdaraðila um hans mat á umhverfisáhrifum og þeim mótvægisáðgerðum sem hann telur þörf á.

e-liður. Umhverfisstofnun bendir umhverfisnefnd á að með breytingu á l-lið 3. gr. núgildandi laga fellur út skilgreining á „umtalsverðum umhverfisáhrifum“. Hugtakið er samt sem áður notað í lögnum, sbr. 6., 7. og 18. gr., sem og í 2. viðauka (greinanúmer miðuð við núgildandi lög). Þar sem hugtakið hefur öðlast ákveðinn sess í huga almennings og fagaðila telur Umhverfisstofnun mikilvægt að annað hvort verði hugtakið skilgreint í 3. gr. eða fellt úr lagatexta. Verði niðurstaðan sú að hugtakið verður fellt úr lögnum telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að annað viðmið (hástig áhrifa) verði skilgreint í lagatexta í því augnamiði að setja mælikvarða á flokkun og viðmið umhverfisáhrifa, sbr. 15. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun bendir á að umhverfisverndar- og hagsmunasamtök falla ekki undir skilgreiningu á umsagnaraðilum sem lögð er til með nýjum m-lið. Slík samtök fá því ekki sjálfkrafa upplýsingar um framkvæmd (sbr. t.d. 10. gr. núgildandi laga). Með hliðsjón af auknu skilgreindu vægi umhverfisverndar- og hagsmunasamtaka, sbr. 12. gr. frumvarpsins, telur Umhverfisstofnun fulla ástæðu til þess að þeim verði tilkynnt um athugun Skipulagsstofnunar og þeim sem þess óska verði send drög að matsskýrslu til umsagnar. Umhverfisstofnun gerir því eftirfarandi breytingartillögu á seinni hlutar e-liðar 3. gr. frumvarpsins:

„m. Umsagnaraðilar: Opinberar stofnanir, stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum, og umhverfisverndar- og hagsmunasamtök er varða matsskýldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.“

5. gr.

Umhverfisstofnun er sammála framlagðri breytingu á 2. mgr. 5. gr. Stofnunin telur eðlilegt að fagstofnanir taki slíkar stjórnvaldsákvæðanir sem eru kæránlegar til æðra stjórnvalds.

Til samræmis telur Umhverfisstofnun eðlilegt að sama breyting verði gerð á 3. og 4. mgr. 5. gr.

7. gr.

Umhverfisstofnun bendir á nauðsyn þess að framkvæmdaraðilar hafi samráð við stofnunina þegar á undirbúningsstigi ef fyrirhuguð framkvæmd hefur áhrif á friðlýst svæði eða jarðmyndanir og vistkerfi sem lúta sérstakrar verndar skv. lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd. Stofnunin telur að einungis með slíku virku samráði megi ná markmiðumlaganna.

Umhverfisstofnun bendir á að í síðasta ml. 1. mgr. 8. gr. núgildandi laga segir að framkvæmdaraðili skuli kynna matsáætlun umsagnaraðilum og almenningi. Umsagnaraðilar eru skilgreindir í 3. gr. frumvarpsins og með tilvísun til skilgreiningarinnar ber framkvæmdaraðila ekki að kynna matsáætlunina leyfisveitendum. Til skýringar leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi breytingu á síðasta ml. 1. mgr. 8. gr. laganna:

„...Framkvæmdaraðili skal kynna tillögu að matsáætlun *leyfisveitendum*, umsagnaraðilum og almenningi og hafa samráð við Skipulagsstofnun.“

8. gr.

a-liður. Umhverfisstofnun vekur athygli umhverfisnefndar á að í síðasta ml. 1. mgr. 9. gr. núgildandi laga er ákvæði um að framkvæmdaraðila sé heimilt að kynna drög að matsskýrslu og kalla eftir athugasemdum við þau. Í 8. gr. frumvarpsins er þetta ákvæði fellt út. Umhverfisstofnun hefur veitt því athygli að í vissum tilvikum hefur framkvæmdaraðili auglýst opinberlega eftir athugasemdum við drög að matsskýrslu og líkur benda til að margir hafi misskilið þá auglýsingu sem opinbera auglýsingu Skipulagsstofnunar. Umhverfisstofnun styður sérstaklega virka upplýsingagjöf um fyrirhugaðar framkvæmdir ásamt miklu og góðu samráði framkvæmdaraðila við almenning. Hins vegar hefur verið vart við að með framangreindri aðferðafræði hefur almenningur að vissu leyti verið „þreyttur“, þ.e. stendur ekki í því að gera aftur og aftur athugasemdir við sömu framkvæmdina. Þetta leiðir af sér að þegar kemur til formlegrar meðferðar Skipulagsstofnunar hafa sumir talið að þeir hafi gert „nóg“ og láta staðar numið.

Umhverfisstofnun hvetur umhverfisnefnd til að búa svo um hnúta í lagasetningu að framkvæmdaraðili kynni hagsmunaaðilum og almenningi

fyrirhugaða framkvæmd á upplýsandi máta án þess að valda ruglingi þannig að þegar til formlegrar meðferðar Skipulagsstofnunar hafi allir bestu fánlegar upplýsingar til þess að koma að athugasemdum ef þeir þess óska.

b-liður. Umhverfisstofnun telur mikilvæga þá breytingu sem hér er lögð til með að kveða ákveðið á um að í matsskýrslu skuli vera tilgreind viðeigandi umhverfsvöktun.

9. gr.

f-liður. Umhverfisstofnun telur f-lið 9. gr. sérstaklega til bóta þar sem með þessu mun matsskýrslan nýtast áfram sem gagn eftir að niðurstaða er fengin úr matsferlinu, til aðhalds fyrir framkvæmdaraðila, leyfisveitendur, eftirlitsaðila og almenning.

Umhverfisstofnun bendir á að ekki virðist vera gert ráð fyrir því hvernig eigi að bregðast við ef drög að matsskýrslu eru ekki í samræmi við matsáætlun, og þau frávik eru ekki vegna óska Skipulagsstofnunar, sbr. 4. mgr. 8. gr. Í núgildandi lögum er staða framkvæmdaraðila sterk þar sem hann getur farið fram á að matsskýrsla sé auglýst þrátt fyrir að Skipulagsstofnun telji hana ekki lýsa áhrifum framkvæmdarinnar nægilega. Umhverfisstofnun telur að úr þessu megi bæta með viðbót við 1. mgr. 10. gr. núgildandi laga:

„...Fallist Skipulagsstofnun ekki á drög að matsskýrslu skal stofnunin rökstyðja ákvörðun sína, gera grein fyrir því sem hún telur ábótavant og leiðbeina framkvæmdaraðila um frekari vinnslu matsskýrslunnar.“

10. gr.

Umhverfisstofnun telur að endurskoða þurfi efnisatriði 10. gr. frumvarpsins. Stofnunin gerir ekki athugasemdir við meginlínu frumvarpsins, þ.e. um þá breytingu að fallið sé frá úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar yfir í álit, en eins og 10. gr. frumvarpsins er sett upp vantar aðhald með vinnu framkvæmdaraðila. Samkvæmt greininni skal Skipulagsstofnun kanna hvort skýrslan uppfylli skilyrði laga og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Ekki fæst séð að stofnunin hafi aðkomu að málinu frá þeim tíma að athugasemdir hafa verið sendar inn og þar til lokaútgáfa matsskýrslu birtist. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að Skipulagsstofnun fái til skoðunar handrit að matsskýrslu þar sem fram kemur afstaða framkvæmdaraðila til umsagna og athugasemda og að stofnunin geti gert athugasemdir þar við. Sú hætta er yfirvofandi að leyfisveitendur líti til matsskýrslu og álits Skipulagsstofnunar um framangreind atriði en leggi ekki sjálfstætt mat á vinnu framkvæmdaraðila.

Umhverfisstofnun bendir umhverfisnefnd á texta í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir (4. mgr. skýringa við 10. gr.): „... Ekki er gert ráð fyrir að álitid [Skipulagsstofnunar, innsk. UST] sé kynnt í Lögbirtingarblaði og dagblaði á landsvísu fyrir en við útgáfu framkvæmdaleyfis ...“ Umhverfisstofnun teldi eðlilegra, og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti, að Skipulagsstofnun tilkynni í það minnsta að álit stofnunarinnar liggja fyrir, t.d. með fréttatilkynningu eða auglýsingu í dagblaði. Áhugasamir aðilar geti þá nálgast álitid, t.d. á netinu.

11. gr.

1. mgr. Umhverfisstofnun er fylgjandi þeirri breytingu sem hér er lögð til að stytta frest framkvæmdaraðila úr 10 árum í 6 ár.

3. mgr. Umhverfisstofnun telur að villa sé í texta frumvarpsins þar sem orðið „leyfis“ er rangt. Hér hlýtur að eiga að standa „... innan viku frá því að ákvörðunin liggur fyrir...“

12. gr.

a-liður. Umhverfisstofnun telur að á ákveðnum svæðum og í ákveðnum tilvikum beri að hafa víðtækari kærueimild en hér er gert ráð fyrir. Þetta á ekki síst við í þjóðlendum og á friðlýstum svæðum. Þessi svæði hafa ákveðna stöðu til notkunar almennings og til hagsbóta fyrir almenning og telur stofnunin eðlilegt að þeir sérstöku hagsmunir séu viðurkenndir í lagatexta. Umhverfisstofnun telur að með því að bæta við málslið aftast í 2. mgr. þar að lútandi megi bæta úr þessu:

"Innan þjóðlendna og friðlýstra svæða skv. náttúruverndarlögum er öllum heimilt að kæra fyrrgreindar ákvarðanir Skipulagsstofnunar."

Umhverfisstofnun gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við greinina en vísa til almennra athugasemda fremst í þessari umsögn um aðkomu sveitarfélaga.

b-liður. Umhverfisstofnun lýsir sig sammála þeirri breytingu sem hér er lögð til en vísar þó til umfjöllunar um áhrif frumvarpsins á aðkomu sveitarfélaga, sbr. almennar athugasemdir fremst í þessari umsögn, og athugasemdir við 3. gr. frumvarps til laga um breytingar á skipulags- og byggingalögum.

Umhverfisstofnun bendir á að kæruréttur til ráðherra, líkt og verið hefur um úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, hefur í vissum tilvikum reynst óheppilegur. Þessi tilhögun heftir ráðherra sem stjórnámálamann til þátttöku í umræðum um þætti sem undir hans ráðuneyti heyra, gerir honum erfiðara um vik við stefnumótun og kemur í veg fyrir að viðkomandi stofnun geti leitað leiðbeiningar til síns fagráðuneytis. Einnig hafa komið upp tilvik þar sem leyfisveitendur skirrast við að kæra ákvörðun sem að hluta snertir þeirra verkvið og getur takmarkað þeirra aðkomu á síðari stigum vegna þess að þeir hafa víðtækt hlutverk sem ráðgjafar við ráðherra vegna stjórnsýslukæru. Undir þennan þátt fellur m.a. að Umhverfisstofnun sem starfsleyfisveitandi hefur haft það viðmið að kæra ekki úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum þar sem stofnunin er aðalumsagnaraðili og ráðgjafi ráðherra vegna stjórnsýslukæra sem oft lúta að öðrum þáttum en snerta ágreiningsefni Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar í viðkomandi máli.

Umhverfisstofnun telur möguleika á að misskilnings gæti vegna orðalagsins „...útgáfu leyfis til framkvæmda...“ í 1. efnislínu fyrirhugaðrar 15. gr. Stofnunin telur að til þess að skýrt sé að um er að ræða svonefnt framkvæmdaleyfi sem sveitarstjórn veitir en ekki önnur leyfi sem framkvæmdinni tengjast, sé skýrara að kveða beint svo um. Er því lögð til eftirfarandi breyting á b-lið.

„Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis samkvæmt skipulags- og byggingarlögum fyrir matsskyldar framkvæmdir er kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála innan mánaðar frá því að ákvörðun sveitarstjórnar um *leyfið* liggur fyrir.“

Um kærnu samkvæmt þessari grein fer að öðru leyti eftir skipulags- og byggingarlögum.“

13. gr.

Vísað er til umsagnar um b-lið 12. gr. Umhverfisstofnun leggur til að sama breyting verði gerð á texta 13. gr. Stofnunin vísar einnig til ábendingar um auknar kröfur á sveitarstjórnir í almennum athugasemdum fremst í þessari umsögn.

15. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að f-liður núverandi 19. gr. laganna er úreltur þar sem vísað er til úrskurðar en hlýtur að eiga að fjalla um álit (sbr. 10. gr. frumvarpsins) og niðurstöðu (t.d. sbr. 6. og 8. gr. nógildandi laga).

Svipað á við um h-lið 19 gr. laganna þar sem heimild Skipulagsstofnunar um minni háttar breytingu og tilvísun til úrskurða er ekki lengur til staðar.

Umhverfisstofnun leggur til breytingu vegna i- og j-liða 19. gr. nógildandi laga. Er bent á nauðsyn þess að haft verði samráð við stofnunina vegna undirbúnings reglugerðar um samtengingar starfsleyfis og mats á umhverfisáhrifum enda hefur Umhverfisstofnun yfirumsjónarhlutverk með starfsleyfisgerð vegna mengandi starfsemi á Íslandi. Einnig bendir Umhverfisstofnun á víðtækt hlutverk stofnunarinnar varðandi eftirlit með framkvæmdum. Umhverfisstofnun leggur því til að eftir orðið „Skipulagsstofnunar“ í 1. mgr. 19. gr. laganna verði bætt við „... og annarra aðila eftir eðli máls...“

Umhverfisstofnun bendir á stofnunin hefur margþætt hlutverk sem tengist þeim atriðum sem kveðið er á um í 15. gr. frumvarpsins. Stofnunin telur mikilvægt að fagstofnanir eins og Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands hafi aðkomu að leiðbeiningum um mat á umhverfisáhrifum. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna flokkunar umhverfisáhrifa og þeirra viðmiða sem notast er við við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

16. gr.

Umhverfisstofnun leyfir sér að benda umhverfisnefnd á að tímafrestrir til umsagna og til úrskurðar skv. nógildandi lögum eru yfirleitt of stuttir og telur stofnunin nauðsynlegt að þeir verði lengdir. Þetta á sérstaklega við um fresti til umsagnar um matsskyldu framkvæmda. Stofnunin fagnar hins vegar þeirri breytingu sem 16. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir. Auk almennra lengdra afgreiðslufresta er mikilvægt að Skipulagsstofnun hafi að ákveðnu marki frelsi til að lengja fresti ef þess er þörf.

17. gr.

Umhverfisstofnun leyfir sér að velta fram þeirri spurningu hvort ekki sé ástæða til þess að endurskoða algerlega ákvæði til bráðabirgða í núverandi lögum, ekki einungis að breyta ákvæði II. Stofnunin bendir á að önnur ákvæði eru í raun og veru úrelt þar sem allar dagsetningar í þeim eru liðnar. Stofnunin vísar m.a. til almennra athugasemda þar sem lagt er til að heildstætt frumvarp verði unnið áfram og þar með ákvæði til bráðabirgða.

18. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að óheft efnistaka og illa frágengin efnistökusvæði eru mikið vandamál í íslenskri náttúru. Stjórnvöld hafa reynt ýmislegt til þess að stemma stigu við því ástandi sem nú ríkir, nú síðast með hertum kröfum í VI. kafla nýrra náttúruverndarlaga. Þetta ástand á rætur sínar í séríslenskum aðstæðum, þar sem fámenni, dreifbýli og auðvelt aðgengi að hæfu efni auðveldar efnistöku og gerir eftirlit og umsjón erfiðari. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til er stigið stórt skref afturábak þar sem erfiðara verður að ná tökum á efnistöku. Framkvæmdaraðilum er gert auðvelt fyrir með að haga efnistökkunni þannig að hún falli utan laga um mat á umhverfisáhrifum. Þessar aðstæður eru ekki uppi annars staðar og skýrir það hvers vegna sambærilegt ákvæði er ekki að finna í ESB tilskipunum eða á hinum Norðurlöndunum.

Umhverfisstofnun, sem fagstofnun og ábyrgðaraðili varðandi eftirlit með efnistöku leggst gegn því að umræddu ákvæði verði breytt. Stofnunin vísar einnig til umfjöllunar um 3. gr. frumvarps til skipulags- og byggingarlaga síðar í þessari umsögn.

19. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að þar sem hugtakið „umtalsverð umhverfisáhrif“ eru ekki lengur skilgreind vantar grunn fyrir 2. viðauka laganna. Stofnunin telur óvissu ríkja um hvaða mörk og viðmið beri að horfa til þegar metið er hvort framkvæmd teljist matsskyld. Stofnunin telur nauðsynlegt að grunnur að þeim viðmiðunum verði lagður með beinu skírskoti til lagaákvæða (sjá umsögn um e-lið 3. gr).

a-liður. Umhverfisstofnun leggst ekki gegn því að stærðarviðmiðun svæða sé breytt eins og lagt er til í frumvarpinu. Stofnunin bendir hins vegar á að í skipulagsáætlunum er mjög misjafnt hvernig tekið hefur verið á skógræktarmálum. Einnig er bent á að skógræktarsvæði eru almennt ekki sýnd á aðalskipulagsuppdraetti og yfirleitt er sett fram almenn tilvísun í greinargerð að skógrækt sé leyfð á landbúnaðarsvæðum. Í heildina séð er stefnumörkun um skógrækt fremur almenns eðlis en að settar séu skýrar reglur eða takmarkanir þar á, s.s á svæðum sem hafa verndargildi vegna náttúrufars eða þar sem merkar fornleifar er að finna. Reglur og stefnumörkun í skipulagsáætlunum er því ekki nægjanlega ítarlegar til þess að hægt sé að vísa skógrækt úr matsferli í þeim mæli sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Umhverfisstofnun bendir á að umfangsmikil og illa ígrunduð skógrækt getur leitt af sér skaða á vistkerfi, landslagi og menningarverðmætum í stað þess að vera bætandi fyrir umhverfið.

b-liður. Umhverfisstofnun vísar til umfjöllunar um 18. gr. frumvarpsins. Stofnunin leggst gegn því að þessi breyting verði gerð. Hér má nefna að hugtakið svæði er ekki skilgreint og ákvæðið er almennt séð þrengt til muna. Umhverfisstofnun gagnrýnir einnig óljósa tilvísun um samhengi jarðmyndana og svæðis í greinargerð með frumvarpinu.

c-liður. Umhverfisstofnun styður heilshugar þetta ákvæði. Efnistaka á sjávarbotni getur haft víðtæk áhrif, t.d. vegna strandrofs, straumbreytinga, eyðileggingu búsvæða á og við sjávarbotn og strönd o.fl.

d-liður. Umhverfisstofnun sér ekki rök fyrir því að draga án undantekninga úr kröfum um að orkuver skuli tilkynnt til Skipulagsstofnunar. Á viðkvæmum svæðum (t.d. við lindár) geta jafnvel lítil orkuver valdið miklum skaða á umhverfi á viðkomandi svæði. Stofnunin telur einnig að a.m.k. á verndarsvæðum beri að gera minni orkuverk tilkynningaskyld. Umhverfisstofnun fær ekki séð að órökstuddar og almennar ábendingar um að 100 kW viðmiðunin í núgildandi sé „óeðlilega lág“ (sbr. greinargerð með frumvarpinu) geti talist rök í þessu sambandi. Í þessum tilvikum getur staðsetning skipt meira máli en stærð.

e-liður. Umhverfisstofnun styður framlagða tillögu.

f-liður. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við breytingartillögu frumvarpsins enda er umrædd starfsemi starfsleyfis skyld skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og í því ferli er aðkoma almennings tryggð áður en viðkomandi starfsemi hefst.

g-liður. Umhverfisstofnun telur að víða í skipulags- og uppbyggingarferli sé ekki nægjanlega gætt að umhverfisáhrifum sem af framkvæmdum leiðir, eða hefur áhrif þar um. Meðal þeirra eru þær framkvæmdir sem lýst er í þeim staflíðum sem gert er ráð fyrir að bæta við 10. tölulið 2. viðauka.

h-liður. Umhverfisstofnun styður framkomna tillögu um breytingu. Stofnunin bendir á að slíkar framkvæmdir og ekki síður sú starfsemi sem flugvöllum fylgja geta haft mikil áhrif á umhverfið, t.d. vegna farleiða fugla og dýra, varpsvæða, grunnvatnsrennsli o.fl. Stofnunin telur því nauðsynlegt að lagning flugvalla og flugbrauta verði gerð tilkynningaskyld, ekki aðeins á verndarsvæðum líkt og stendur í núgildandi lögum.

i-liður. Umhverfisstofnun bendir á að sú breyting sem hér er lögð til er afturför frá núverandi ákvæði án þess að rök séu færð fyrir henni. Þvert á móti telur Umhverfisstofnun að svæði og aðstæður eigi að ráða meiru en lengdin ein og sér. Stofnunin vísar einnig til þess að aðrar lagnir s.s. ljósleiðarar og sælagnir eru undanskildar mati á umhverfisáhrifum (og hugsanlega framkvæmdaleyfi, sbr. 3. gr. frumvarps til skipulags- og byggingarlaga.

j-liður. Á vissum svæðum (t.d. á höfuðborgarsvæðinu) er orðin leit að náttúrulegum strandsvæðum. Bygging sjóvarnargarða getur haft mikil áhrif á lífríki fjöru sem aftur er oft mikilvæg fæðulind annarra dýra og fugla. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að við röskun strandlínu verði litið til varúðarsjónarmiða með því að fella út umrædda breytingartillögu.

k-,l- og m-liðir. Umhverfisstofnun styður umræddar breytingar.

20. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að það er algjört grundvallaratriði að reglugerðir og leiðbeiningar (sbr. 15. gr. frumvarpsins) liggi fyrir við gildistöku laganna. Eins og áður hefur verið rakið er skilgreining á „umtalsverðum umhverfisáhrifum“ tekin úr lögnum skv. frumvarpinu. Framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum án flokkunar og viðmiðana umhverfisáhrifa (sbr. d-lið a-liðar 15. gr. frumvarpsins) er marklaus. Vanda ber undirbúning þessara leiðbeininga og telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að lögin taki gildi (verði frumvarpið samþykkt) í fyrsta lagi 1. janúar 2005. Einnig telur stofnunin að í lagatexta beri að kveða á um að reglugerðir skv. lögnum skuli taka gildi frá sama tíma, sbr. t.d. orðalag ákvæðis IV til bráðabirgða í núgildandi lögum.

Frumvarp til skipulags- og byggingarlaga, 302. mál, útskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi, athugasemdir við einstakar greinar.

1. gr.

Umhverfisstofnun telur hlutverk fyrirhugaðrar eftirlitsnefndar á vegum sveitarfélaga óljóst. Stofnunin bendir á að slík eftirlitsnefnd getur ekki komið í stað eftirlits sem opinberum aðilum er ætlað að sinna samkvæmt öðrum sérlögum, s.s.

Umhverfisstofnun sbr. t.d. 6. og 7. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, og 5. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Nauðsynlegt er að í lagatexta verði hlutverk og verksvið þessarar nefndar tilgreint nánar og að ekki sé tekið fram fyrir hendurnar á öðrum óháðum aðilum.

Umhverfisstofnun telur á hinn bóginn til mikilla bóta að í héraði sé til staðar samskipta- og samráðsvettvangur hinna ýmsu aðila sem hafa samráð og samskipti við framkvæmdaraðila. Stofnunin bendir t.d. á að aðilar s.s. Fornleifavernd ríkisins, embætti Veidimálastjóra, Landgræðslan, Umhverfisstofnun o.fl. eru iðulega tilgreindir sem samráðsaðilar í matsskýrslum og úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum vegna tiltekinna atriða. Framangreind nefnd gæti t.d. verið ætlað það hlutverk að vera vettvangur fyrir slíkt samráð en ekki að sinna beinu eftirliti.

2. gr.

Umhverfisstofnun vísar til umfjöllunar um a-lið 12. gr. frumvarps til laga um mat á umhverfisáhrifum, hér fyrir framan og ítrekar það álit sem þar kemur fram. Stofnun gerir, með sömu rökum eftirfarandi breytingartillögu við 2. gr. á þann hátt að bætt verði nýjum ml. við 5. mgr. breyttrar 8. gr.:

"...séu félagsmenn samtakanna 50 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Öllum er heimilt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum tengdum framkvæmdum innan þjóðlendna og friðlýstra svæða skv. náttúruverndarlögum. Frestur til að skjóta máli til nefndarinnar..."

3. gr.

1. mgr. Umhverfisstofnun bendir umhverfisnefnd á að í 47. gr. laga um náttúruvernd segir: „Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.“ Í 1. mgr. efnisgreinar 3. gr. frumvarpsins er lagt til að framangreind 27. gr. hljóði svo: „Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásynd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku og aðrar framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum.“ Orðalag málsgreinarinnar er að hluta byggt á núgildandi lögum. Ákveðnir framkvæmdaðilar hafa viljað túlka 27. gr. núgildandi skipulags- og byggingarlaga þannig að eingöngu efnistaka sem falli undir 1. eða 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum sé framkvæmdaleyfisskyld þar sem líta megi á þá efnistöku sem meiri háttar framkvæmd. Efnistaka sem sé undir viðmiðunarmörkum tilgreindum í viðaukunum falli þar fyrir utan. Umhverfisstofnun hefur fyrr í þessari umsögn lýst áhyggjum sínum af því að með framlögðum frumvörpum sé dregið úr kröfum um aðhald vegna efnistöku. Er hér enn dregið úr þeim. Ef litlar námur þurfa ekki framkvæmdaleyfi geta námurétthafar og framkvæmdaraðilar leikið sér með tölur/viðmiðunarmörk til að þurfa ekki að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir námum. Þar með er verið að gera að engu þann ávinning sem hafðist í gegn með VI. kafla nýjustu náttúruverndarlaganna. Vegna framanritaðs gerir Umhverfisstofnun að tillögu sinni að bætt verði nýrri 2. mgr. í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og að 1. og 2. mgr. hljóði svo:

"Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásynd þess sem og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi skv. IV. kafla.

Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar. Þó er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar skv. náttúruverndarlögum...."

9. mgr. Umhverfisstofnun telur ekki rök fyrir því að draga úr kröfum um að landgræðslu- og skógræktaráætlanir skuli vera í samræmi við mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við, sbr. orðalag í núgildandi skipulags- og byggingarlögum. Vísað er til athugasemdar við a-lið 19. gr. frumvarps til laga um mat á umhverfisáhrifum.

*Kristján Geirsson
Sigurrós Friðriksdóttir
Trausti Baldursson*