

Alþingi
Erindi nr. P 125/1080
komudagur 17.3.2000

Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Sent með rafpósti og pósti.

Uppsöllum, 16. mars 2000

Vísað er til erindis umhverfisnefndar, dags. 28. febrúar 2000, sem mér barst þann 13. mars sl., um umsögn um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 386. mál, þskj. 644.

Hér á eftir fer umsögn mín og er hún í tveimur hlutum. Í þeim fyrri er almennt fjallað um mat á umhverfisáhrifum, um frumvarpið og athugasemdirnar sem því fylgja. Í þeim seinni eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins og lagður til nýr eða breyttur texti.

Ég hef því miður ekki aðgang að yfirlestri á íslensku þannig að ég bið umhverfisnefnd að afsaka innsláttarvillur sem kunna að hafa slæðst inn í textann.

Virðingarfyllst,



Aðalheiður Jóhannsdóttir
lögfræðingur

EB-gerðir sem koma inn í EES-samninginn eftir að Maastricht samningurinn tók gildi 1993 byggja að einhverju leyti á varúðarreglunni og varúðarnálgun þannig að þetta kemst inn í löggjöfina hér á landi bakdyramegin ef svo má að orði komast og sést vel þegar t.d. aðfararorð tilskipunar 97/11/EB eru skoðuð.

Eitt vil ég nefna sem ég hef ekki haft tíma til að skoða ofan í kjölinn. Mér sýnist í athugasemdunum við 10. gr. frumvarpsins þegar fjallað er um “actio popularis” og rétt til athugasemda, útskýringar vera nokkuð knappar og að vinna hefði þennan þátt athugasemdana betur því að hér er um grundvallaratriði að ræða. Meðal annars vaknar þessi spurning hjá mér: Hvað með aðgang allra að dómstólum? Er aðild fyrir hendi ef t.d. félagasamtök vilja fara með mál sem varðar mat á umhverfisáhrifum áfram fyrir dómstóla?

Næst vík ég að því sem kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið og byrja á ákvæði til bráðabirgða III. Þegar fyrsta frumvarpið um mat á umhverfisáhrifum kom fram 1992 var lítil vitað um mat á umhverfisáhrifum og lagasetningu í Evrópu tengda matinu, matsferlinu, innihaldi matsins o.s.frv. Þá var sú leið valin að hafa lög in með þeim hætti sem nú að endurtaka. Ég hef nokkrar efasemdir um þessa endurtekningu, m.a. vegna ákveðins misskilnings sem er að mínu mati í gildandi lögum og endurtaka á eins og ég kem að síðar í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins, sjá einkum athugasemdir við 11. gr.

Það er vafalaust rétt að íslensku lög in skera eitthvað sig úr þótt þau minni um margt á finnsku lög in um mat á umhverfisáhrifum, Lag nr 468/1994 om förfarandet vid miljökonskvensbedömning. Það þarf þó ekki að vera slæmt í sjálfu sér þótt íslensku lög in séu eitthvað frábrugðin öðrum evrópskum lögum um sama efni en kannski ætti að skoða fleiri möguleika.

Fyrsta almenna athugasemdin er því sú að e.t.v. ætti að valddreifa nú og fella út eða a.m.k. breyta hlutverki Skipulagsstofnunar við mat á umhverfisáhrif og gera breytingar á frumvarpinu í þessa veru. Ferillinn gæti t.d. orðið eitthvað á þessa leið ef Skipulagsstofnun yrði tekin út:

Framkvæmdaraðili leggur fram mat á umhverfisáhrifum (matsskýrslu) til leyfisveitanda þegar hann sækir um leyfi til einhvers sem er leyfisskylt og matsskylt lögum samkvæmt. Hann gerir sjálfur matið eða kaupir það út í bæ eins og gert er nú að mestu leyti. Það verður síðan leyfisveitanda, t.d. iðnaðarráðherra ef um virkjanaframkvæmd er að ræða, eða Hollustuvernd ríkisins, t.d. ef um urðunarstað er að ræða, að meta hvort matið er lögum samkvömt eða ekki og á grundvelli innihalds þess og annarra viðeigandi laga, t.d. laga um náttúruvernd og laga þar sem viðkomandi leyfisheimild er, er leyfi síðan gefið út eða ekki gefið út, til að urða eða virkja, o.s.frv.

Það sem vinnst með þessu er að miðstýringin hverfur og ákveðið álag á stjórnvöld minnkar en augljós galli er að meiri hætta er á því að mötin verði ekki nógu vönduð, þau verða hugsanlega misjöfn að gæðum. Einnig er hætta á að upplýsingagjöf til almennings verði ekki eins markviss. Einnig er ávallt sú hætta fyrir hendi framkvæmdaraðili hreinlega komist upp með að gera lélegt mat á

frumvarpsins til skipulagsáætlana. Kannski er það ekki nauðsynlegt en þá þarf e.t.v. að skýra af hverju.

3. gr. Ég tel afar nauðsynlegt að nú verði fenginn einhver botn í það hver eindanlegur leyfisveitandi er, sem getur verið mismunandi að sjálfsögðu, og endanlegt leyfi. Í d. lið er vísað til endanlegs leyfis. Getur t.d. framkvæmdaleyfi verið endanlegt leyfi? Eða t.d. leyfi landeiganda? Mér finnst að það þurfi að taka af skarið hér og m.a. og fjalla betur um tengsl við 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og framkvæmdaleyfi þegar það á við og einnig um aðrar leyfisveitingar, t.d. sveitarstjórna. Geta þessi leyfi einhvern tíma verið endanlegt leyfi?

Ég geri aftur athugasemd við orðið “neikvæð” í i. lið, sbr. fyrri athugasemd við 1. gr. og tel að miða eigi við hvort aðgerðir komi í veg fyrir, dragi úr eða bæti fyrir óafturkræf áhrif.

Ég legg eindregið til að hugtakið “umhverfi” í j. lið verði ekki skilgreint og að það verði tekið út úr frumvarpinu. Ástæða þessa er m.a. sú að nánast ógjörningur er að skilgreina hugtakið að mínu mati og einnig vantar í skýringuna samspilið á milli einstakra þátta sem er hluti af umhverfinu.

Í k. lið er ekki tekið tillit til umhverfis sem er manngert einungis þess sem er náttúrlegt. Ég nefni t.d. varnagarða, endurheimt votlendi, uppgrædd svæði o.s.frv. Að mínu mati þarf að bæta manngerðum þáttum við skilgreininguna. Jafnframt tel ég að bæta þurfi við upphaf k. liðs orðunum óbein, bein, samverkandi og uppsöfnuð. Þá myndi k. liður hljóða svo: Umhverfisáhrif: Óbein, bein, samverkandi og uppsöfnuð áhrif framkvæmdar ...

Við l. lið geri ég sömu athugasemd og fyrr við orðið “neikvæð” og legg til að skilgreiningin hljóði svo. Umtalsverð umhverfisáhrif: Óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll ...

4. gr. Varðandi eftirlitshlutverk Skipulagsstofnunar þá er allt gott um það að segja en mér er í fersku minni svar umhverfisráðuneytisins í nóvember sl. þar sem komu fram ummæli eitthvað á þá leið að engin úrræði væru til þess að skikka tiltekinn framkvæmdaraðila til þess að skila inn matsskýrslu. Mér sýnist að svo sé enn og það vanti í frumvarpið öll lagaleg úrræði, t.d. til þess að ná inn málum ef framkvæmdaraðili neitar. Og það sem meira er lagt er til að viðurlagsgreinin, nú 16. gr. gildandi laganna, verði tekin út frumvarpinu. Ég legg ég til að Skipulagsstofnun hafi einhver raunveruleg ákvæði til þess að annast eftirlit með framkvæmd laganna.

Ég geri einnig athugasemdir við það að nú skuli Skipulagsstofnun vera falið samkvæmt lögum að hafa ráðgjafarhlutverk og velt fyrir mér hvort þetta geti verið samkeppnismál, þ.e. samkeppnisaðilarnir gætu verið einkafyrirtæki sem selja út þjónustu vegna mats á umhverfisáhrifum.

Ný grein.

Ég legg til að nýrri grein verði bætt við: Nú liggur fyrir mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun hefur fjallað formlega um en framkvæmdir eru ekki hafnar innan 5 ára frá því að meðferð Skipulagsstofnunar lauk eða úrskurður ráðherra gekk samkvæmt 12. gr. og skal þá meta umhverfisáhrif framkvæmdarinnar á nýjan leik í samræmi við ákvæði laganna.

Mér finnst rétt að leggja til að þetta ákvæði verði sett inn til þess að tryggja að menn geti ekki dregið að hefja framkvæmdir endalaust án þess að hafa nýjar upplýsingar um umhverfisáhrifin.

8. gr. Ég geri engar athugasemdir við þessa grein á þessu stigi nema þá að engin úrræði eru í frumvarpinu til að fylgja henni eftir ef framkvæmdaraðili t.d. kynnir ekki fyrir umsagnaraðilum eða almenningi o.s.frv. matsáætlunina.

9. gr. Það kann að vera ástæða til þess að skoða betur 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins og bera saman við viðauka IV. með tilskipuninni. Mér finnst eins og það vanti nokkra meginþætti. Einnig legg ég til að tveimur atriðum verði bætt við á eftir ... bein og óbein, ... í upphafi 2. mgr. 9. gr. Þetta eru orðin: uppsöfnuð og samvirk. Á ensku eru þetta orðin: “cumulative” og “synergetic” eftir því sem ég best veit.

10. gr. Í þessari grein kemur í raun fram hlutverk Skipulagsstofnunar, þ.e. stofnunin á fyrst og fremst að meta hvort skýrslan uppfylli kröfurnar sem gerðar eru í lögnum. Þetta hlutverk tengist beint 11. gr. frumvarpsins, sbr. athugasemdir sem koma hér á eftir.

11. gr. Það er skoðun mín að gera þurfi grundvallarbreytingu á 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins og tel að við meðferð frumvarps þess sem varð að núgildandi lögum hafi hlutverk Skipulagsstofnunar (þá skipulagsstjóra) verið oftúlkað vegna misskilnings.

Ég legg til, m.a. með hliðsjón af hlutverki Skipulagsstofnunar, sbr. 10. gr. frumvarpsins og með hliðsjón af hlutverki einstakra leyfisveitanda samkvæmt viðeigandi lögum, að orðalaginu verði breytt og að 2. mgr. hljóði svo:

Í úrskurði Skipulagsstofnunar skal taka ákvörðun um hvort:

- a. fallist er á viðkomandi mat á umhverfisáhrifum, með eða án skilyrða,
- b. krafist er ítarlegra mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í heild eða einstökum hlutum hennar, eða
- c. mati á umhverfisáhrifum er hafnað þar sem það uppfyllir ekki skilyrði laganna.

Helstu rök mín fyrir þessari breytingartillögu eru eftirfarandi: Orðalagið sem er lagt til í frumvarpinu er nánast það sama og er í núgildandi lögum þó

úrskurður skipulagsstjóra ríkisins um kísilgúrvinnslu úr Mývatni). Að mínu mati stangast þetta á við núgildandi lög um mat á umhverfisáhrifum og framlagt frumvarp ef af lögum verður. Það er hvorki hlutverk framkvæmdaraðila að sýna að tiltekin framkvæmd hafi ekki umtalsverð umhverfisáhrif né hlutverk Skipulagsstofnunar að gefa sér þá forsendu að tiltekin framkvæmd hafi umtalsverð umhverfisáhrif. Skýrt skal tekið fram að með þessu dæmi er ég ekki að taka neina afstöðu til kísilgúrnsnáms úr Mývatn ég er einugnis að benda á galla í framkvæmd sem e.t.v. á að hluta sér rætur í 8. og 11. gr. núgildandi laga sem á að endurtaka með 12. gr frumvarpsins verði sú grein óbreytt að lögum.

Ef þessar breytingar verða gerðar sem ég legg til verður e.t.v. ekki eins mikið um kærur til umhverfisráðherra þar sem hlutverk Skipulagsstofnunar verður ekki að taka afstöðu til framkvæmdarinnar, einungis til gæða mats á umhverfisáhrifum.

15. gr. Vegna tengsla við starfsleyfisgerð, einkum samkvæmt lögum nr. 7/1988 um hollustuhætti og mengunarvarnir, þá þarf e.t.v. að athuga betur tilskipun 91/61/EB (IPPC) og þá möguleika sem settir eru þar fram vegna samkeyrslu auglýsinga um starfsleyfistillögur og mat á umhverfisáhrifum. Hafa þarf samráð við Hollustuvernd ríkisins um þetta atriði. Hugsanlega þarf að orða betur 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins, t.d. að gera ráð fyrir því að hægt sé að víkja frá ákvæðum 10. gr. varðandi fresti o.þ.h. ef um samkeyrslu starfsleyfis og mats á umhverfisáhrifum er að ræða. Hér er sennilega ekki um mörg mál að ræða og e.t.v. hægt að hafa undanþáguheimild í greininni sem yrði útfærð í reglugerð.

16. gr. Ég minni á það sem ég hef áður sagt varðandi úrræði eða öllu heldur vöntun á úrræðum í frumvarpinu, til þess að fá inn í kerfið mál sem varða mat á umhverfisáhrifum ef framkvæmdaraðili telur að ekki eigi að meta áhrifin. Ég legg til að einhverjum raunhæfum úrræðum verði bætt við frumvarpið, t.d. í upphafi 16. gr.

17. gr. Ég legg til að greinin hljóði svo: Eftirlitsaðilar samkvæmt lögum hafa eftirlit með því að framkvæmd sé í samræmi við viðkomandi leyfi, mat á umhverfisáhrifum eða úrskurð umhverfisráðherra þegar það á við. Ef enginn eftirlitsaðili ber á formlegan hátt ábyrð á eftirlitinu er það á ábyrð þess sem veitir endanlegt leyfi til framkvæmda eða þess sem gefur út framkvæmdaleyfi í samræmi við skipulags- og byggingarlög.

Ég tel að ekki sé hægt að fullyrða að allir leyfisveitendur beri einnig ábyrgð á eftirliti og að sú staða geti verið uppi að leyfisveitandi, t.d. ráðuneyti eða landeigandi, hafi í raun engin slík úrræði samkvæmt lögum. Þess vegna er ofangreind breyting lögð til.

19. gr. Ég legg til að reglugerðarheimildin verði gerð skýrari og talið upp hvað það er sem á að setja í reglugerð samkvæmt lögnum.