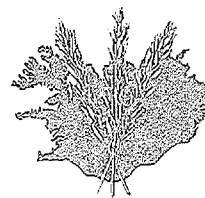


LANDGRÆÐSLA
RÍKISINS



Alþingi
Erindi nr. P 125/1097
komudagur 20.3.2000

Umhverfisnefnd Alþingis
b.t. Nefndasviðs Alþingis
Evu Margrétar Ævarsdóttur, nefndarritara
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Gunnarsholti 20. mars 2000

Efni: Umsögn Landgræðslu ríkisins um 386 mál

Meðfylgjandi umsögn Landgræðslu ríkisins um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum sbr. bréf yðar dagsettu 28. febrúar sl.

Umsögnin hefur jafnframt verið send í tölvupósti til nefndasvid@althingi.is.

Með vinsemd og virðingu

f.h. Landgræðslu ríkisins

Sveinn Runólfsson
landgræðslustjóri

Afrit sent:

Landbúnaðarráðuneytinu

Gunnarsholt · 851 Hella

Sími: 487 5500 · Telefax: 487 5510 · Kennitala: 710169-3659

Umsögn Landgræðslu ríkisins um Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum

Sbr. þskj. 644 – 386 mál

Afrit sent Landbúnaðarráðuneytinu

Almennar athugasemdir:

Landgræðslan fagnar því að það frumvarp, sem hér er til umsagnar skuli vera fram komið. Ennfremur fagnar Landgræðslan þeirri nálgun að alþjóðlegum reglum og stöðlum sem felast í frumvarpinu.

Svo sem tilgreint er í 2.§ frv. taka væntanleg lög til framkvæmda. Þrátt fyrir skilgreiningu 3. § c-liðar er það ekki að fullu ljóst hvað átt er við með orðinu framkvæmd, einkum ef lítið er til þess sem talið er upp í viðauka II og III. Að öllum venjulegum skilningi felur orðið í sér að eitthvað er gert og það sem gert er á sér skilgreint upphaf og skilgreindan endi. Þannig verður til ferill sem skiptist í „fyrir“, „á meðan“ og „eftir“. Því er hægt að bera saman ástand fyrir og eftir að eitthvað er gert. Það sem er gert er fyrirsjáanlegt og því hægt að leiða líkum að því sem verða mun eftir að gerðinni lýkur. Þannig er hægt að gera sér grein fyrir afleiðingum gerðar áður en gert er. Þessi ferill er grunnhugsun mats á umhverfisáhrifum (Environmental Impact Assessment).

Sé eðli þess sem gert er það að ekki sé um ákveðið uphaf og endi að ræða er ekki hægt að beita aðferðafræði mats á umhverfisáhrifum við að meta þær gerðir. Þar verður annað að koma til sem ekki verður nánar farið út í hér. Sem dæmi má nefna almenn beitarnot af landi en þar getur verið erfitt að greina upphaf og lítt mögulegt að sjá fyrir afleiðingar loka. Einnig má nefna uppgræðslu lands en hún á sér yfirleitt upphaf en endirinn er alla jafna ófyrirsjáanlegur. Hvorugt þessara dæma fellur undir hugtakið framkvæmd sem aftur leiðir til þess að aðferðafræði mats á umhverfisáhrifum nýtist ekki við að greina þessi ferli. Langtímaáætlanir um landnýtingu eða breytingar á umhverfi eru einnig aðgerðir, sem ekki falla undir framkvæmdar-hugtakið.

Athugasemdir við einstakar lagagreinar:

Við 1. og 2. gr. Vakin er athygli á því að í 1. gr. a og c liðum sem og í 2. gr. er talað um **umtalsverð umhverfisáhrif**. Þessi orð ber að skilja skv. skilgreiningu frv. á hugtakinu í 3. gr. 1-lið og takmarkast því gildissvið laganna við þá merkingu sem þar greinir. Er þetta í góðu samræmi við tilvitnaðar tilskipanir ESB sbr. einnig tilvitnuð rit ESB í aths. Lgr. við 5.gr.

Við 3. gr. Landgræðslan lýsir ánægju sinni með þær auknu orðskýringar sem gerðar hafa verið.

Við 5. gr.

Það skref sem stigið er í 2. mgr. er afar jákvætt en Landgræðslan telur að ganga skuli lengra í að meta áhrif tengdra verka í heild sinni. Svo sem fram kemur í greinargerð getur verið eðlilegt að meta sem eina heild tiltekna framkvæmd sem og bein forsenduverk og bein afleiðuverk hennar jafnvel þó svo virðist sem um óskild verk sé að ræða. Má hér nefna sem dæmi mannvirki skv. lið 5, en þar má ætla að orkuvinnsla (liður 2), vegir (liður 10), raflínur (liður 22) og hafnir (liður 11) verði annað tveggja forsenduverk eða afleidd verk og því beintengd frumverkinu (sbr. 2. mgr. greinargerðar um 5.gr.). Athugasemd Landgræðslunnar beinist að því að **eðlilegt sé að viðhafa þessi vinnubrögð þó svo afleidd verk og forsenduverk séu ekki** (nema etv. að hluta til) **á sama svæði og frumverkið**. Þá þykir Landgræðslunni eðlilegast að leggja það í **mat Skipulagsstofnunar** að ákveða hvaða **tengd** verk, með þeim hætti sem að ofan greinir, skuli meta sem eina heild. Það sé hinsvegar eðlilegt að ákvæði frv. gildi um **óskild og/eða ótengd** verk sem svo vill til að eru á sama svæði. Hvorutveggju þessara ákvæða eru í samræmi við stefnumið EB um „Strategic Environmental Assessment“ (Sjá m.a. SEC(99)777 og Tools-Guide for applying SEA process to policy making within the Commission (draft 0.5 of 07.04.1999)).

Landgræðslan er ekki sammála hinu opna heimildarákvæði til ráðherra sem birtist í 3.mgr. frv., sérstaklega hvað varðar framkvæmdir skv. viðauka I. Landgræðslan telur eðlilegra að ákvæðið verði miðað við að ráðherra geti ákveðið að **annars konar mat skuli fara fram** en geti ekki **undanskilið mati framkvæmd skv. viðauka I**. Ennfremur telur Landgræðslan óeðlilegt að ráðherra geti takmarkað aðgengi almennings að þeim upplýsingum sem safnað er skv. þesari málsmeðferð. Eðlilegast er að aðgengi sé tryggt að lágmarki í samræmi við upplýsingalög og heimilt sé að rýmka aðgengi en ekki þrengja. Eins og greinin er sett fram getur ráðherra ákveðið að tiltekin framkvæmd skuli undanskilin matsskyldu, að ekki skuli fara fram annars konar mat og að ekki skuli veita aðgang að gögnum málsins. Þrátt fyrir tilvitnað heimildarákvæði tilskipunar 97/11/EB er ekki eðlilegt að ráðherra sé veitt jafn opin og skilyrðislaus undanþáguheimild. Það má leiða að því líkum að tilvitnuð heimild sé til komin af meintum öryggis- og hernaðarlegum ástæðum. Slíkum ástæðum er alla jafna ekki til að dreifa hérlendis.

Landgræðslan fagnar því hinsvegar að heimilt verður að láta fara fram annars konar mat en það sem tilgreint er í matsferli og væntanlegri relgugerð um það. Á þetta sérstaklega við um áætlanir til langs tíma er snerta breytingar á umhverfi. Þar getur verið ógerningur að sjá fyrir með nákvæmum hætti þróun mála þar sem umhverfið sjálft tekur verulegum breytingum á áætlunartímanum, breytingum sem ekki eru afleiða af því sem gert er. Þær breytingar geta einnig leitt til verulegra breytinga á því sem fyrirhugað var í upphafi þannig að hefðbundið matsferli fellur um sjálft sig.

Við 6. gr.

Landgræðslan fagnar þessari lagagrein sem skýrir að nokkru hvernig skuli fara með ýmis jaðarmál og álitamál hvað varðar matsskyldar framkvæmdir. Landgræðslan vill hinsvegar benda á að skera þarf með almennum hætti úr um ýmis túlkunaratriði hvað

varðar viðauka II, málslíð 1, staflíði a og e og verður vikið að því síðar í umsögn um viðauka. Tvennt getur hér orðið að álítaefni, annars vegar hvað skal teljast framkvæmd og hvað ekki og hins vegar nákvæmlega hvað fellur undir viðauka II og hvað ekki. Að óreyndu má búast við að ágreiningur verði um þessi atriði. Æskilegt er því að á því verði tekið með skýrari hætti í greinargerð til hvers löggjafinn ætlast að þessu leiti.

Við 7. gr. Með tilliti til greinargerðar við þessa grein (sbr. lokasetningu) þykir sýnt að hér er verið að leggja nokkrar hömlur á vald ráðherra til að úrskurða hvað sem er matskylda framkvæmd. Í greininni felst heimild til ráðherra að fella einhverja **ófyfirséða tegund framkvæmdar** undir lögum þó svo slíkrar framkvæmdar sé ekki getið í upptalningum í viðaukum. Verður því að líta svo á að heimildarákvæðið eigi ekki við **um þær tegundir framkvæmda** sem í eðli sínu eru þekktar þegar lögin taka gildi.

Við 8. gr. Varðandi 1. málsgrein þá fagnar Landgræðslan því fyrirkomulagi við mótun matskýrslu sem hér er lögð til en nokkuð hefur borið á því að áherslur frummatsskýrslna hafi ekki verið réttar og gögn ófullnægjandi. Landgræðslunni þykir þó rétt að framkvæmdaaðila verði **gert skylt að leita ábendinga leyfisveitenda og lögbundinna umsagnaraðila** við gerð tillögu að matsáætlun.

Varðandi 2. málsgrein þykir Landgræðslunni rétt að það skuli skilyrt að Skipulagsstofnun skuli leita álits leyfisveitenda og **lögboðinna umsagnaraðila** og eftir atvikum annarra aðila áður en ákvörðun er tekin um tillögu framkvæmdaraðila. Eðlilegt er jafnframt að umsagnartími leyfisveitenda og lögbodinna umsagnaraðila varðandi þetta atriði sé stuttur, eða 4 vinnudagar, þar sem þeim ætti að vera kunnugt um málið sbr. athugasemd við 1. mgr.

Við 10. gr. Við 5. mgr. en þar komi í fyrstu setningu: ... leyfisveitenda, **lögbundinna umsagnaraðila** og annarra aðila eftir því sem við á. Í fæstum tilvikum eru lögbundnir umsagnaraðilar jafnframt leyfisveitendur í skilningi þessara laga.

Við 13. gr. Við 2. mgr. er gerð sama athugasemd og við 10. gr.

Við 19. gr. Þar sem um veigamiklar breytingar á eldri lögum er að ræða og reglugerð nr. 179/1994 tekur mið af eldri lögum þykir Landgræðslunni rétt að **tímamörk að hámarki 6 mánuðir** frá samþykkt laganna verði sett á útgáfu reglugerðar. Raunar má færa fyrir því rök að skemmri tími skuli líða því nefnd reglugerðar felur eðlilega úr gildi þegar þau lög og lagaákvæði sem hún byggir á eru numin úr gildi.

Athugasemdir við viðauka:

Varðandi viðauka I:

Landgræðslan leggur áherslu á að höfð verði í huga 2. mgr. 5. gr. frv. þannig að ekki verði unnt að „hluta í sundur“ stórar framkvæmdir þannig að þær falli utan þeirra skilgreininga sem hér eru tíundaðar. Skuli þetta sérstaklega eiga við um liði 2, 9, 10, 11, 14,15, 19 og 21-24.

Landgræðslan telur að fyrirhleðslur til að varna landbroti falli ekki undir lið 17 nema slíkar aðgerðir hafi í för með sér uppsöfnun vatns umfram þau stærðarmörk sem tilgreind eru. Ennfremur telur Landgræðslan að þar sem talað er um 3 km² lands sé átt við þurrlandi en ekki árfarvegi og vötn sem fyrir eru. Rétt þykir að í greinargerð verði tekinn af allur vafi í þessu efni.

Varðandi viðauka II:

Í lið 1.a. er í texta frv. talað um framkvæmdir til endurskipulagningar á landareignum í dreifbýli. Samsvarandi enskur texti er „restructuring of rural land holdings“. Það er því ljóst að hér er átt við það sem á íslensku kallast jarðir eða jarðahlutar. Ennfremur felur orðið „restructuring“ í sér kerfisbundna enduruppþróun mannvirkja svo sem húsa og ræktaðs lands (túna og akurlenda) en tekur ekki til hluta eins og beitar, afmörkunar verndarsvæða, landvarna og landbóta þar sem ekki er verið að brjóta land til ræktunar. Af því leiðir að **landnýtingaráætlanir falla ekki í sjálfu sér undir þetta ákvæði** þó svo þær taki til stærra lands en 10 ha. Þær gera það því aðeins að þær feli í sér einhverja þá þætti sem að eigin eðli geta leitt til mats á umhverfisáhrifum svo sem að brjóta óræktarland til akurs, nytjaskógrækt, vega- og slóðagerð eða húsbyggingar.

Það er álit Landgræðslunnar að **orðalagið „þaulnýttinn landbúnað“** í lið 1.b., sem mun vera þýðing á orðunum „intensive agriculture“ **eigi einungis við akuryrkju og garðrækt.**

Það er álit Landgræðslunnar að **ákvæði liðar 1.c. eigi ekki við um varnir gegn landbroti** fallvatna enda tengjast þær ekki landbúnaði sérstaklega. Slík mannvirki gætu heyrt undir lið 10. d. eftir því sem við á.

Landgræðslan fellst á ákvæði e-liðar að teknu tilliti til liðar 2.iii. í Viðauka III svo fremi sem sýnt er fram á að fyrirhugaðar aðgerðir falli undir gildissvið lagana sbr. 2.gr. og 3.gr. 1-lið. Af því leiðir að utan þeirra svæða, sem tilgreind eru í lið 2.iii í Viðauka III, **fellur uppgræðsla lands almennt ekki undir ákvæði þessa frv.**

Liður 10.d. getur, að áliti Landgræðslunnar, átt við um varnir gegn landbroti af völdum fallvatna að teknu tilliti til viðmiðunar um verndarsvæði sbr. hér að ofan. Alljafna falla varnir gegn landbroti því **ekki undir ákvæði þessa liðar** en þættir varnanna s.s. grjótnám og slóðagerð gætu komið til álita varðandi aðra liði viðauka II og III.

Varðandi viðauka III:

Varðandi lið 1.iii þá er það álit Landgræðslunnar, sbr. hér að ofan, að sú nýting náttúruauðlinda, sem hér er rætt um, taki ekki til almennra beitarnota á landbúnaðarsvæðum, enda er þar ekki um „framkvæmd“ að ræða í hefðbundnum skilningi þess orðs, heldur sé hér verið að vísa til nýtingar á borð við námuvinslu, orkuvinslu ofl. sem fela í sér upphafskeið og framkvæmdaskeið ásamt tilteknum lokum framkvæmdar.

Athugasemdir við Greinargerð:

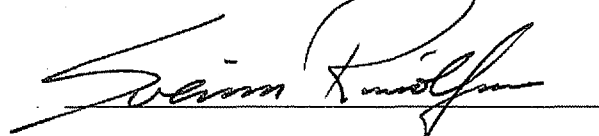
- Um 10.gr. Varðandi upptalningu umsagnaraðila í 4. mgr. er farið fram á að annað tveggja verði Landgræðsla ríkisins nefnd næst á eftir Náttúrufræðistofnun Íslands eða þá að sérstakri upptalningu stofnana verði slept. Þá standi „... **fagstofnanir á viðkomandi sviði og hlutaðeigandi sveitarstjórnir.**“ Sérstakri tilvísun í skipulags- og byggingaryfirvöld sveitarfélaganna verði slept þar sem þau eru formlega séð undir viðkomandi sveitarstjórn sett.
- Um 11.gr. Landgræðslan telur eðlilegt að í greinargerð verði **fjallað um hvernig eftirliti með mótvægisáðgerðum skuli háttáð og hvernig fyrirmælum skuli framfylgt.** Tilvísun til leyfisveitenda skv. athugasemdum við 17.gr. er ekki nægjanleg þar sem í þó nokkrum tilvikum hvílir óbein fyrirmæla- og eftirlitsskylda á öðrum aðilum en leyfisveitendum. Í reynd hefur það oft verið svo að Náttúruvernd ríkisins og/eða Landgræðsla ríkisins gera kröfur um mótvægisáðgerðir og/eða bætur fyrir landspjöll, kröfur sem teknar eu upp í úrskurð Skipulagsstofnunar. Það er þó á hendi viðkomandi sveitarfélags að gefa út almennt framkvæmdaleyfi. Sveitarstjórn er því formlega séð leyfisveitandi en hún hefur hvorki forsendur né getu til að fylgja sértækum þáttum úrskurðarins eftir. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að framkvæmdaðili þurfi ekki að eiga samskipti við of marga eftirlitsaðila sem í sumum tilvikum gefa misvísandi fyrirmæli eða setja fram kvaðir sem ganga til gagnstæðra átta. Hugsanlega þarf að huga sérstaklega að þessu í reglugerð.
- Um viðauka II Landgræðsla ríkisins fer fram á að í greinargerðinni verði færð rök fyrir að tilgreina uppgræðslu lands sérstaklega enda þótt uppgræðslu sé ekki getið í þeirri tilskipun sem viðaukinn byggir á. Eðlilegt þykir að færð séu rök fyrir því að breyta viðmiðum frá því sem tilgreint er í þeirri (þeim) tilskipunum sem tvímælalaust eru tilefni lagana. Það eru ekki rök í málinu að uppgræðsla hafi verið nefnd í fyrri lögum þar sem þau lög voru víða allfjarri grunni frumvarpsins. Í þessu sambandi ber að hafa alþjóðlega samninginn um Líffræðlega fjölbreytni til hliðsjónar en þar segir í inngangsorðum, 7. mgr. „... *afar mikilvægt er að sjá fyrir, koma í veg fyrir og ráðast gegn orsökum umtalsverðrar rýrnunar eða tjóns á líffræðilegri fjölbreytni við upptök þeirra*“ og áfram í 8. mgr.: „... *þar sem hættu er á umtalsverðri rýrnun eða tjóni á líffræðilegri fjölbreytni ætti ekki að nota ónóga vísindalega þekkingu sem tilefni til þess að fresta áðgerðum til að forða eða draga úr þeirri hættu eins og unnt er.*“ Ennfremur segir í 8. gr. „*Hver samningsaðili skal, eftir því sem unnt er og við á... endurbyggja og lagfæra spillt vistkerfi...*“ (f-liður). Með tilliti til aðstæðna hér á landi sem og gróðursögu landsins undanfamar aldir er augljóst að uppgræðsla lands er eitt af þeim ráðum sem Íslendingum ber að beita til að fullnægja skuldbindingum sínum gagnvart þessum samningi. Þá eru ótaldar þær skyldur sem samningurinn um varnir gegn myndun

eyðimarka og Ríó-sáttmálinn um loftslagsbreytingar leggur okkur á herðar, en uppgræðsla lands er einnig þáttur í að uppfylla þær skyldur. **Að teknu tilliti til þessara raka verða að mati Landgræðslunnar að liggja verulega ríkar ástæður til að fella uppgræðslu lands undir lög um mat á umhverfisáhrifum.** Í þeirri röksemdafærslu verður að sýna fram á að uppgræðsla lands kunni að hafa **veruleg óafturkræf neikvæð** umhverfisáhrif sbr. gildissvið laganna í 2.gr. og skilgreiningu hugtaka í 3.gr. 1-lið.

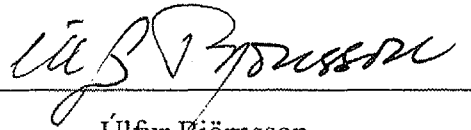
Gert í Gunnarsholti 20. dag marsmánaðar árið 2000

Virðingarfyllst

f.h. Landgræðslu-ríkisins



Sveinn Runólfsson, landgræðslustjóri



Úlfur Björnsson