

Alþingi  
Erindi nr. P 125/1148  
komudagur 21.3.2000

Sigurður S. Snorrason  
Forstöðumaður  
Sími: 525-4612  
Bréfasími 525-4281  
netfang: sigsnor@hi.is



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
LÍFFRÆDISTOFNUN HÁSKÓLANS

Umhverfisnefnd Alþingis

21.3.2000  
~~21/12/99~~

### Erindi: Umsögn um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum

Heiðruðu nefndarmenn,

Það er mikið fagnaðarefni að þetta frumvarp skuli komið fram. Almennt séð virðist mér að frumvarpið sé mjög mikil og þörf endurbót á núverandi lögum. Lagagreinarnar eru settar fram á skipulegan hátt og eru í langflestum tilfellum auðlesnar. Í frumvarpinu er að finna allmörg nýmæli, sem mörg hver eru til komin vegna fenginnar reynslu af eldri lögum. Endurbætur og einföldun matsferilsins er til mikilla bóta og vil ég þar einkum nefna ákvæðin um matsáætlun og ákvæði sem snerta aðkomu almennings að matsferlinu og að öllu er viðkemur úrskurði Skipulagsstofnunar.

Meðfylgjandi er skjal með athugasemdum og tillögum um ýmislegt sem mér finnst að megi betur fara. Ég hef einskorðað athugun mína við lagatextann sjálfan og viðaukana sem þeir vísa til. Ég hef eftir atvikum leitað munnlegs álits nokkurra sérfræðinga, bæði hér á stofnuninni og utan hennar. Það er einlæg von mín að þessar athugasemdir og tillögur geti orðið nefndinni til gagns við umfjöllun sína um frumvarpið.

Virðingarfyllst

Sigurður S. Snorrason  
dósent

## BREYTINGARTILLÖGUR OG ATHUGASEMDIR VIÐ FRUMVARP TIL LAGA UM MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

### 1. GREIN VERÐI :

Meginmarkmið laga þessara er að koma í veg fyrir að hvers kyns nýframkvæmdir eða breytingar á eldri framkvæmdum valdi óásættanlegum breytingum eða spjöllum á umhverfi.

Til þess að ofangreint markmið náist er nauðsynlegt að yfirvöld sem skv. lögum taka ákvörðun um tilteknar framkvæmdir og/eða veita framkvæmdaleyfi hafi sem áreiðanlegasta vitneskju um hvaða líkur eru á því að framkvæmdin hafi veruleg áhrif á umhverfið, og hvers eðlis áhrifin eru. Því skal með lögum þessum tryggja .....(eins og a) liður í frumvarpinu). Með lögunum er einnig lögð áhersla á að:

- a) stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta sem leitt geti til þess að draga úr neikvæðum áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda
- b) EINS OG GREIN c) Í FRUMVARPINU

*Greinargerð með breytingartillögunni:*

*Það má ekki láta hjá líða að greina frá því sem hlýtur að vera meginmarkmið laganna. Þá jaðrar við hringrök (tautologia) að segja að fyrsta markmið laga um X sé að tryggja að X sé framkvæmt, en þannig má skilja a) liðinn í frumvarpinu (í því tilfalli er X= umhverfismat). Meginmarkmið umhverfismats er að tryggja að lögbær stjórnvöld taki og/eða veiti leyfi til framkvæmdar í ljósi bestu tiltærar vitneskju um hvaða líkur eru á því að tilgreind framkvæmd hafi veruleg áhrif á umhverfið (sjá. 1. hliðsjónargrein bls.1 í tilskupun 97/11/EB).*

*Lykilhugtak í fyrstu málsgrein þarfnast skýringar. "Óásættanlegar": Þegar öllu er á botni hvolft er meginmarkmið laganna að koma í veg fyrir framkvæmdir sem flestir (stjórnvöld og almenningur) eru sammála um að séu óásættanlegar vegna neikvæðra áhrifa sem þær hafa.*

### VIÐBÓT VIÐ 2. GR. :

**VIÐ GREININA BÆTIST SETNING: Lög þessi haggja ekki strangari ákvæðum annarra laga er varða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.**

*Þarna er t.d. átt við ýmis sérlög, t.d. lög um verndun Mývatns og Laxár. Vera má að það sé óþarft að taka þetta fram en leita ætti lögfræðilegs álits til þess að ganga úr skugga um það.*

## BREYTINGAR Á 3. GREIN:

### d) LIÐUR VERÐI:

**Leyfi til framkvæmda:** Endanlegt leyfi löbærra yfirvalda til framkvæmda og starfsemi sem þeim fylgir. Í þessu sambandi vísast til skipulags- og byggingarlaga, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir eða annarra laga sem við kunna að eiga.

### l) LIÐUR VERÐI:

**Umtalsverð, neikvæð umhverfisáhrif:** Óafturkræf, neikvæð umhverfisáhrif sem ekki er unnt að fyrirbyggja eða bæta fyrir með mótvægisáðgerðum.

*Greinargerð með breytingartillögunni:*

*d) Nauðsynlegt er að í þessari grein sé vísað til annarra laga sem gilda um leyfi til framkvæmda.*

*l) Gagnvart íslensku máli virðist einsýnt að ekki er hægt að skilgreina og nota hugtakið “umtalsverð umhverfisáhrif” með þeim hætti sem hér er gert. Hugtökin “umhverfi” og “umhverfisáhrif” eru skilgreind vítt í liðum j og k og látin ná til atvinnu og efnislegra verðmæta. Út á það er ekkert að setja í sjálfu sér en þetta hafur í för með sér að langflestar framkvæmdir hafa í för með sér bæði jákvæð (oftast í sambandi við atvinnu og tengda hluti) og neikvæð áhrif (oftast tengt náttúrunni) og hvort tveggja geta verið umtalsverð samkvæmt íslenskri málvenju. Ef menn vilja halda sig við lýsingarorðið “umtalsverð” verður einnig að hafa orðið “neikvæð” með í hugtakinu. Það má hugsa sér að slíkt hugtak geti verið gagnlegt viðmið, t.d. við gerð matsskýrslna en þá er bráðnauðsynlegt að staðsetja hugtakið á ýmsum viðurkenndum mælistikum með því að nefna dæmi annað hvort í lagatextanum sjálfum eða í skýringum með lagagreininni.*

## BREYTINGAR Á 5. GREIN:

### Í 2. MÁLSGREIN KOMI ORÐIÐ “Skipulagsstofnun” Í STAÐ ORÐSINS “ráðherra”

*Greinargerð með breytingartillögunni: Það hlýtur að teljast eðlilegri stjórnsýsla að ákvörðun um það hvenær meta beri framkvæmdir sameiginlega komi á fyrsta stigi fyrir Skipulagsstofnun. Hins vegar geti aðilar málsins eftir atvikum kært slíka ákvörðun með rökstuðningi til ráðherra.*

**AFTAS KOMI NÝ MÁLSGREIN:** Skipulagsstofnun er heimilt að fenginni umsögn lögbærra umsagnaraðila að veita undanþágu frá matskyldu samkvæmt 25. lið í 1. viðauka við lög þessi.

*Greinargerð með tillögunni: Þessi breyting er vegna breytinga sem lagðar eru til á 1. viðauka.*

*Athugasemd við 3. málsgrein: Það verður að skýra hver tilgangurinn með þessari “undanþáguheimild” er til þess að menn sjái skýrt hvaða líkur eru á því að hún verði*

notuð. Skýringarnar með greininni eru mjög loðnar og ekki til þess fallnar að skýra þessar málsgreinar.

*Athugasemd við 4. málsgrein: Að tala um - að einhver framkvæmd "sé umfram kröfur" sem Ísland hefur undirgengist - er afar óskýrt orðalag og tæplega rétt íslenska. Er hér átt við tilfelli þar sem gerðar hafi verið strangari kröfur til framkvæmdarinnar en þær sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðasamningum?*

BREYTINGAR Á 6. GREIN:

Á MILLI ORÐANNA "umtalsverð" OG "umhverfisáhrif" Í FYRSTU MÁLSGREIN KOMI ORÐIÐ "neikvæð"

Á MILLI ORÐANNA "tilkynna" OG "hvort" Í FJÓRÐU LÍNU ANNARAR MÁLSGREINAR KOMI ORÐIÐ "opinberlega"

**BÆTA EFTIRFARANDI VIÐ 3. MÁLSGREIN: ...og, eftir atvikum, ákvarða hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum.**

*Þarna er um mjög mikilvæga málsgrein að ræða gangnvarnt almenningi en í hana vantar að tiltaka að í kjölfar eftirgrennslana Skipulagsstofnunar komi formleg ákvörðun um framhaldið. Eftir þessa eðlilegu viðbót getur síðasta málsgreinin (þ.e.a.s. tilvísunin í 3. málsgrein) staðið óbreytt.*

BREYTINGAR Á 7. GREIN:

Á MILLI ORÐANNA "umtalsverð" OG "umhverfisáhrif" Í ÞRIÐJU LÍNU MÁLSGREINARINNAR KOMI ORÐIÐ "neikvæð"

**BREYTINGAR Á 8. GR.: LAGT ER TIL AÐ Í STAÐ TEXTANS FRÁ OG MEÐ SÍÐUSTU SETNINGU 1. MÁLSGREINAR TIL OG MEÐ 3. MÁLSGREIN VERÐI STUÐST VIÐ TEXTA EINS OG HANN ER Í DRÖGUM NEFNDAR UM FRUMVARPIÐ FRÁ 10.12. 1998, NÁNAR TILTEKIÐ Í ANNARI MÁLSGREIN DRAGANNA. ÖNNUR MÁLSGREIN VERÐI ÞVÍ EFTIRFARANDI:**

**Ágrundvelli tillögu framkvæmdaraðila skv. 1. mgr. og að fenginni umsögn leyfisveitenda og annara aðila um tillöguna skal Skipulagsstofnun gera matsáætlun. Hún skal taka mið af umfangi og eðli framkvæmdar, staðsetningu og hugsanlegum umhverfisáhrifum. Þar skal koma fram á hvaða þætti framkvæmdar og umhverfis áhersla verði lögð á við matið og hvaða gagna skal aflað. Auk þess skal koma fram hvaða kröfur eru gerðar til samráðs um matið og til kynningar á því. Innan fjögurra vikna frá því að tillaga framkvæmdaraðila barst stofnuninni skal Skipulagsstofnun kynna honum, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum matsáætlunina. SÍÐASTA MÁLSGREININ VERÐI ÓBREYTT.**

*Greinargerð með breytingartillögunni: Ákvæðið um matsáætlun er geysimikilvæg viðbót við eldra matsferli. Með þessari breytingu er það Skipulagsstofnun en ekki framkvæmdaraðili sem leggur fram endanlega matsáætlun. Þannig öðlast matsáætlunin ótvíræðari sess sem stjórnáskýsluþing sem framkvæmdaraðila ber að fara eftir. Auk þessa verður betur tryggt að ákveðins samræmis sé gætt í gerð matsáætlana. Þetta tel ég mjög mikilvæga breytingu til bóta.*

VIÐBÓT VIÐ 10. GR.:

**AFTAN VIÐ FYRSTU MÁLSGREIN BÆTIST: Uppfylli matsskýrslan ekki ofangreind skilyrði að mati Skipulagsstofnunar t.d. vegna skorts á tilteknum upplýsingum sem kveðið var á um í matsáætlun, getur Skipulagsstofnun krafist þess að framkvæmdaraðili afli viðbótargagna áður en stofnunin úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum.**

*Greinargerð með breytingartillögunni: Það vantar augljóslega setningu sem kveður á um hvað Skipulagsstofnun skuli eða geti gert ef matsskýrslan stenst ekki kröfur þær sem vitnað er til í fyrri setningunni. Þarna var setning í drögum sem nefndin skilaði af sér í des. 1998 en hún hefur verið þurrkuð út án þess að nokkuð kæmi í staðinn.*

BREYTINGAR Á 11. GR.:

**BÆTA ORÐINU “neikvæðra” Á MILLI “umtalsverðra” OG “umhverfisáhrifa” Í C. LIÐ 2. MÁLSGREIN.**

**BREYTA “tíu” Í “fimm” Í NÆSTSÍÐUSTU LÍNU.**

*Það virðist alger óþarfi að hafa þennan frest svona langan sérstaklega í ljósi þess að Skipulagsstofnun hlýtur að skoða í hverju tilfalli hvort fyrri matsskýrsla geti gilt áfram en ella byggja ákvörðun um endurmat á gildum rökum.*

ATHUGASEMD VIÐ 14. GR.:

*Eitt meginskilyrði þess að lögin ná tilætluðum árangri er að Skipulagsstofnun sé gert kleyft að starfa eftir þeim af fullum metnaði og fagmennsku. T.d. verður að gera ráð fyrir því að stofnunin þurfi oft að leita sérfræðilíta um tiltekin atriði í matsskýrslu. Kveða verður sérstaklega á um slíkan sérfræðikostnað og hver skuli bera hann.*

## ÁKVÆÐI TIL BRÁÐABIRGÐA:

### GREIN I: "2002" VERÐI "2001".

*Greinargerð með breytingartillögunni: Erfitt er að sjá rök fyrir því að framlengja mikið þann riflega frest sem framkvæmdaraðilar hafa þegar fengið. Slik aðferð býður heim illvígum deilum eins og dæmin sanna.*

GREIN III: *Hér er kveðið á um mjög mikilvægt mál. Ég tel einnig brýnt að huga að því að hve miklu leyti athuganir í ætt við umhverfismat eiga við þegar stærri skipulagsferli eru í vinnslu. Slíkt format gæti í mörgum tilfellum auðveldað mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sem síðar geta komið til.*

## **ATHUGASEMDIR VIÐ 1. VIÐAUKA:**

*Almennt: Sum stærðarmörk virðast óhóflega við. Þá verður að hafa í huga að í sumum tilfellum geta umfangslitlar framkvæmdir valdið miklum spjöllum.*

### **10. LIÐUR ii. ÞESSI MÖRK ÆTTI AÐ MINNKA A.M.K. NIÐUR Í 5 KM.**

*Greinargerð með breytingartillögu: Staðreynd er að vegaf framkvæmdir eru oftast nær í minni bútum en 10 km. Þrátt fyrir það hafa þær nær undantekningarlaust í för með sér mikið jarðrask og reynsla síðustu ára sýnir að þessar framkvæmdir eru gjarnan umdeildar.*

*Í framtíðinni ætti að skoða þann möguleika að setja vegaáætlanir í einhvers konar heildstætt umhverfismat og reyna þannig að sporna við þeirri tilhneigingu að gera þurfi mat fyrir hvern einstakan bú.*

### **11. LIÐUR: ÞESSI MÖRK VIRÐAST MJÖG RÚM OG ÆTTI AÐ MINNKA. ÞÁ ÆTTU NÝJAR HAFNIR SKILYRÐISLAUST AÐ VERA MATSSKYLDAR.**

*Greinargerð með breytingartillögu: Margar hafnaframkvæmdir eru stórar í sniðum burtséð frá því hversu stórum skipum er gert ráð fyrir. Skoða ætti þann möguleika að í stað þess að miða við stærð skipa verði aðrir mælikvarðar lagðir til grunvallar, t.d. rúmmetrar efnis sem hróflað er við (flutt til svæðis og/eða frá því), fermetrar hafnarsvæðis, lengd hafnargarða, o.s.fr..*

### **15. LIÐUR**

*Athugasemd: Jafnvel þótt þessi mörk séu minnkun miðað við EB tilskipun virðast þau mjög rúm í íslenskum veruleika. Mér sýnist að einungis stöðvar á Stór-Reykjavíkursvæðinu gætu hugsanlega fallið undir þennan lið.*

### **19. LIÐUR**

*Athugasemd: Sama á við hér og væri fróðlegt að vita hvað úrgangur frá 85.000 þúsund kjúklinga eða 3.000 svína búi jafngildi mörgum persónueiningum skólps. Ég hygg þetta jafnist á við sambærilegan úrgang frá 10.000 manna byggð.*

### **21. LIÐUR: ÞESSI STÆRÐARMÖRK ERU ALLT OF RÚM. MÆLT MEÐ AÐ MÖRKIN VERÐI FIMMTUNGUR AF ÞVÍ SEM SEGIR Í GREININNI (10 ÞÚS. FERMETRAR OG 30 ÞÚS RÚMMETRAR)**

Með þessum rúmu mörkum er fyrirséð að efnistökuastaðir hér á landi yrðu almennt ekki matsskyldir. Samkvæmt úttekt umhverfisráðuneytis (Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð. Fjölrit nr. 27.Reykjavík 1995.) voru þá um 6.000 efnisnámur á landinu. Meirihluti þeirra (líklega 80-90%) var minni en 10.000 m<sup>3</sup>, og drjúgur hluti með minna en 5.000 m<sup>3</sup> efnisnám á ári. Margir hafa auk þess bent réttilega á að það eru oft smáu efnisnámurnar sem eru mestu lýtin í landslagi.

**LAGT ER TIL AÐ BÆTT VERÐI VIÐ LIÐ AFTAST Í 1. VIÐAUKA :**

**25. Allar framkvæmdir á verndarsvæðum sem ekki eru tilgreindar í öðrum liðum í 1. viðauka.**

*Greinargerð með tillögunni: Með þessari tillögu er verndargildi svæðanna undirstrikað. Gera verður þó ráð fyrir að Skipulagsstofnun geti að fenginni umsögn lögbærra aðila veitt undanþágu frá matsskyldu (sjá tillögu að breytingu á 5 grein til samræmis við ofangreinda breytingu á viðaukanum) samkvæmt þessum lið.*



## **ATHUGASEMDIR VIÐ 2. VIÐAUKA:**

### **EINSTAKAR TILLÖGUR UM BREYTINGAR**

#### **1. FELLA ÚT STÆRÐARMÖRK**

*Greinargerð með breytingartillögu: Ég sé engin rök fyrir því að hér ættum við Íslendingar að breyta frá því sem tíðkast hjá EB, þ.e.a.s. að sleppa öllum stærðarmörkum. Að hafa stærðarmörk í 2. Viðauka er í hæsta máta vafasamt þegar tekið er tillit til þess að Skipulagsstofnun mun í hverju tilviki meta nauðsyn mats og byggja þá ákvörðun á bestu upplýsingum á hverjum tíma. Þetta mun að sjálfsögðu eitthvað auka álagið á afgreiðslu mála og kostnað hjá Skipulagsstofnun og á því yrðu lögin að taka (14. gr.). Þetta kallar einnig á mjög nákvæma skoðun á því hvað ætti að hafa á listanum í 2. viðauka. Röksemdafærsla með stærðarmörkum (sjá umfjöllun um 2. viðauka, 2. mgr. bls. 30) er almenn og styðst ekki við nein fræðileg rök.*

#### **2. FELLA ÚT ALLA LIÐI SEM VÍSA TIL VERNDARSVÆÐA**

*Greinargerð með breytingartillögunni: Eðlilegt er að undirstrika gildi verndarsvæða með því að setja þar almennt strangari viðmið. Þetta er einfaldast að gera með því að skipa framkvæmdum þar í 1. viðauka en gefa kost á undanþágum smbr. breytingartillögu við 5. gr. laganna og tillögu um nýjan lið (25. lið) í 1. viðauka hér að framan.*

**ÁBENDINGAR: HUGA VEL AÐ ÞVÍ HVADA LIÐUM (MEÐ STÆRÐARMÖRKUM) ÞARF AÐ BÆTA VIÐ 1.VIÐAUKA. GÓÐ DÆMI UM ÞETTA ERU LIÐIR SEM TALDIR ERU UPP Í 1. GR. Í 2. VIÐAUKA HVORT SEM ÞEIR ERU Á VERNDARSVÆÐUM EÐA EKKI.**

*Það er t.d. lítt skiljanlegt af hverju þau leiddi á fiski yfir ákveðnum stærðarmörkum er haft í 2. Viðauka meðan kjúklinga og svínabú yfir stærðarmörkum eru í 1. Viðauka. Þetta virðist órökrétt.*