



# Hollustuvernd ríkisins

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfisnefnd  
Þórshamri v/Templarasund  
150 Reykjavík

ENVIRONMENTAL AND FOOD AGENCY

OF ICELAND

Alþingi  
Erindi nr. Þ 123/1178  
komudagur 23.3.2000

Reykjavík 23. mars 2000

KG/00 03 001

## Efni: Frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 386. mál

Vísað er í bréf umhverfisnefndar, dags. 28. febrúar sl, þar sem óskað er eftir umsögn Hollustuverndar ríkisins á frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum, 386. mál.

Hollustuvernd ríkisins fagnar framkomnu frumvarpi til endurskoðunar á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Reynslan hefur sýnt að endurskoðun laganna var brýn. Hollustuvernd telur að margt í frumvarpinu sé til bóta en þó eru ákveðin atriði sem þarfnast breytinga við.

Hollustuvernd ríkisins telur rangt að skilgreina umhverfisáhrif sem jákvæð eða neikvæð í lagatexta. Stofnunin telur það vera hlutverk matsins að greina hvort áhrifin séu jákvæð eður ei. Bent er á að aðgerðir sem til skamms tíma eða á ákveðnu sviði virðast jákvæðar geta til lengri tíma leitt af sér viðameiri neikvæð áhrif. Stofnunin leggur því til að orðið neikvæð verði tekið út úr texta, sérstaklega í b – lið 1. gr., i – og l – liðum 3. gr. og 5. mgr. 11. gr.

Það er skoðun Hollustuverndar ríkisins að stjórnsýslustofnanir ættu sem víðast að kveða upp úrskurði og að þeir úrskurðir séu kærانlegir til ráðherra. Með slíkri tilhögun opnast eðlileg kæruleið til ráðherra. Ef ráðherra hefur viðkomandi heimildir er strax um að ræða endanlegan úrskurð á stjórnsýslustigi sem hagsmunaaðilar og almenningur getur ekki kært nema fyrir dómstólum. Í ljósi þessa leggur Hollustuvernd til að í stað ráðherra í 5. og 7. gr. verði Skipulagsstofnun veittar þær heimildir sem þar er um rætt.

## Athugasemdir við einstakar greinar.

### 1. gr.

Hollustuvernd ríkisins telur að markmiðssetningu frumvarpsins þurfi að bæta. Telur stofnunin að markmið laganna þurfi að vera meira en að fram fari mat. Tilgangur matsins hlýtur að vera einhverjar hagsbætur fyrir umhverfi – og þá einnig samfélagið. Hollustuvernd bendir til hliðsjónar á að slík markmið er að finna í markmiðssetningu annarra meginlaga um umhverfismál hér á landi, þ.e. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti

Office address:

Ármúla 1a  
108 Reykjavík

Postal address:

P.O. Box: 8080  
IS-128 Reykjavík

Telephone:

+ 354-585 1000

Telefax:

+ 354-585 1010

Internet:

www.hollver.is

Kennitala:

490882-0149

og mengunarvarnir, nr. 44/1999 um náttúruvernd, nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar og skipulags- og byggingarlög nr. 70/1997. Stofnunin leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði endurskrifuð og leggur fram eftirfarandi tillögu:

### **„I. KAFLI.**

#### **Markmið, tilgangur, gildissvið og skilgreiningar.**

##### **1. gr.**

##### *Markmið og tilgangur*

*Markmið laga þessara er að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru- og menningarverðmæta og koma í veg fyrir óbætanleg umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Jafnframt er markmiðið að umgangast og nota auðlindir svo sem jarðefni, jarðveg, vatn, gróður, dýrastofna, umhverfi og náttúru af fyrirhyggju.*

*Áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, skal fara fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Tilgangurinn með mati á umhverfisáhrifum er:*

- a) að skrá og meta umhverfisáhrif framkvæmda,*
- b) að kynna mögulegar mótvægisáðgerðir gegn þeim umhverfisáhrifum sem framkvæmd veldur,*
- c) að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta til þess að draga úr áhrifum framkvæmda á umhverfi,*
- d) að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp.“*

##### **3. gr.:**

Hollustuvernd ríkisins telur að nokkrar skilgreiningar beri að endurskoða. Vísað er annars vegar til umræðu framar í umsögn stofnunarinnar um orðið „neikvæð“ og hins vegar til eftirtalinna atriða:

1 – liður. Hollustuvernd ríkisins leggur til að þessi liður verði felldur út. Stofnunin telur það falla undir Skipulagsstofnun að úrskurða eftir matið hvort umhverfisáhrif séu veruleg, óafturkræf, neikvæð eða að mótvægisáðgerðir vegi ekki upp á móti áhrifunum. Þegar hugtakið er fest í skilgreiningum er þegar búið að meta framkvæmdir s.s. skv. 1., 2., 6., 7., 11. og 18. gr. auk 2. viðauka. Ef hugtakið er ekki strangt skilgreint fellur það undir álit Skipulagsstofnunar hvort ákvæði ofangreindra gr. eigi við í viðeigandi tilfellum.

Hollustuvernd ríkisins telur að skilgreining á orðinu verndarsvæði verði að koma í lagatexta. Nú er skilgreiningu að finna í viðauka og athugasemdum með viðaukum sem er ekki fullnægjandi.

##### **2. mgr. 4. gr. :**

Hollustuvernd ríkisins bendir á að þegar tekið er tillit til skilgreininga (þar sem umhverfisáhrif eru þegar skilgreind sem framkvæmdin og starfsemi sem henni fylgi) þá er seinni hluti mgr. tvítekning. Stofnunin leggur til að setningin verði þannig: „*Skipulagsstofnun úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar.*“

### 1. mgr. 5. gr.:

Hollustuvernd ríkisins telur að afleiddar framkvæmdir og framkvæmdir sem eru óaðskiljanlegur hluti hinnar mats skyldu framkvæmdar og/eða nauðsynleg forsenda hennar beri ætíð að fylgja í mati á umhverfisáhrifum. Leggur stofnunin til að 1. mgr. hljóði svo: „Þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög þessi skulu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Meta skal samanlögð umhverfisáhrif þeirra, afleiddra framkvæmda og framkvæmda sem eru óaðskiljanlegur hluti hinnar mats skyldu framkvæmdar og/eða nauðsynlegar forsendur hennar.“

### 2. mgr. 5. gr.:

Hollustuvernd ríkisins fagnar því að gert er ráð fyrir heimild til þess að meta saman fleiri framkvæmdir. Ef löggjafinn fellst ekki á tillögu stofnunarinnar á breyttri 1. mgr. 5. gr. telur stofnunin nauðsynlegt að útfæra heimild í 2. mgr., þ.e. að hún gildi einnig um háðar og afleiddar framkvæmdir þótt ekki væri endilega á sama svæði.

### 3. mgr. 5. gr.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að í frumvarpstexta er ekki fylgt texta í grein 2.3.b í tilskipun 85/337/EBE. Stofnunin leggur til að úr því verði bætt, einkanlega í eftirtöldum þáttum:

- Aðildarríkjum er aðeins í undantekningartilfellum heimilt að veita undanþágur frá mats skyldu í tilskipuninni en í frumvarpinu er heimild ráðherra víðtækari.
- Tiltekið er í tilskipuninni að hægt er að undanþiggja hluta framkvæmdar frá matsferli en í frumvarpinu er eingöngu fjallað um framkvæmdir í heild sinni.
- Samkvæmt tilskipuninni verður að kynna fyrir almenningi ástæður undantekningar. Þetta kemur ekki nógu skýrt fram í frumvarpinu.
- Í frumvarpinu er vísað í „annars konar umhverfismat“ og að „mat á umhverfisáhrifum fari fram með öðrum hætti en fyrirskipað er í lögum þessum.“ Ekki er ljós mismunur á þessu tvennu eða samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

Einnig leggur stofnunin til að við veitingu undanþága beri að taka tillit til þeirra viðmiða sem eru í III viðauka.

### 6. gr.

Hollustuvernd ríkisins telur að veita beri Skipulagsstofnun heimild til þess að setja stórar framkvæmdir í mat á umhverfisáhrifum þegar á skipulags / hönnunar / rannsóknarstigi. Hér er um að ræða framkvæmdir s.s. virkjanir eða stórar verksmiðjur (t.d. álver) á áður óröskuðum svæðum sem ljóst þykir að muni valda umtalsverðum og víðtækum áhrifum á umhverfi og samfélag. Miðað við núverandi tilhögun fara slíkar framkvæmdir ekki í mat fyrr en að afloknum víðtækum rannsóknum sem hafa þá þegar leitt af sér mikinn kostnað, framkvæmdir og hugsanlega umhverfisspjöll sem geta verið til einskis. Ef fyrir liggur mat á áhrifum þegar í upphafi getur í verið hætt við framkvæmdir vegna umhverfisáhrifa þegar á byrjunarstigum sem sparar tíma, fé og verndar náttúru. Hins vegar er líklegt að Skipulagsstofnun úrskurði um hvaða rannsóknir beri að stunda á næsta stigi undirbúnings og hvaða atriði beri að skoða sérstaklega við verkhönnun.

#### 10. gr.

Lagt er til að bætt verði aftan við greinina setningunni: „*Umsagnaraðilum skulu kynnt svör framkvæmdaraðila við umsögn þeirra.*“ Viðurkennt er að einhversstaðar verði að ljúka ferli athugasemda og svara. Hins vegar hefur það gerst að svör framkvæmdaraðila eru ófullnægjandi og jafnvel röng. Með ákvæði um að svör framkvæmdaraðila skuli kynnt viðkomandi umsagnaraðilum geta aðilar málsins betur fylgst með framgangi þess.

#### 5. mgr. 11. gr.

Hollustuvernd ríkisins telur að rétt sé að heimild Skipulagsstofnunar til þess að krefjast rannsókna nái einnig yfir framkvæmdatíma. Setningin orðist þá þannig: „*Skipulagsstofnun er heimilt að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir, eftir og meðan á framkvæmd stendur í þeim tilgangi að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.*“

#### 7. mgr. 11. gr.

Hollustuvernd ríkisins telur mikilvægt að veita Skipulagsstofnun heimild til þess að hnika til úrskurði ef forsendur breytast lítillega. Hollustuvernd bendir á að í samræmi við það þyrfti að vera heimild til Skipulagsstofnunar til þess að setja framkvæmd í nýtt mat enda hafi orðið meiri háttar breytingar á forsendum úrskurðarins þannig að grundvöllur matsins sé brostinn. Þetta á ekki síst við margháttaðar samsettar framkvæmdir þar sem sú staða getur komið upp að áður gefnar forsendur fyrir seinni verkáföngum eða stækkunum halda ekki.

Hollustuvernd ríkisins telur að gæta ætti samræmis við tímalengd gildistíma mats á umhverfisáhrifum og framkvæmdaleyfis (5 ár). Stofnunin telur 10 ár of langan tíma og leggur til að ef framkvæmdir hafi ekki hafist 8 árum eftir úrskurð beri að endurskoða hann og meta hvort setja eigi framkvæmdina að nýju í mat.

#### 14. gr.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að fagstofnanir og leyfisveitendur bera umtalsverðan kostnað vegna umsagna og hafa oft á tíðum ekki tók á að kynna sér framkvæmdir eða staðhætti ítarlega. Ekki hafa komið fram auknar fjárveitingar til þessara stofnana á undanförunum árum né gjaldtökuheimildir til að standa undir þessu. Til þess að markmið laganna náist er mikilvægt að faglegir umsagnaraðilar hafi aðstöðu til að kynna sér framkvæmdir, staðhætti og annað ítarefni. Stofnunin telur að umsögnin sjálf falli innan skilgreinds hlutverks sem greitt er með opinberum fjárframlögum en finna verður lausn á því hvernig mæta eigi öðrum útlögðum kostnaði.

#### 2. mgr. 15. gr.

Hollustuvernd ríkisins lýsir yfir stuðningi við þessa grein. Að fenginni reynslu af tengslum milli vinnu við undirbúning starfsleyfa og mat á umhverfisáhrifum telur stofnunin rétt að tekið sé á þeim í lagatexta.

#### 17. gr.

Hollustuvernd ríkisins vekur athygli á samspili 4. og 17. gr. og telur að skýra verði betur eftirlitshlutverk Skipulagsstofnunar. Sú staða hefur komið upp að í úrskurði hafa verið atriði sem lúta ekki beint að framkvæmdar- eða starfsleyfum, t.d. ákvæði um mótvægisáðgerðir. Skýrt verður að kveða um hver sinni eftirliti með úrskurði í þeim tilfellum.

## 19. gr.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að þótt frumvarpið sé ítarlegt eru mörg atriði sem þarfnast ítarlegri útfærslu í reglugerð. Þar á meðal má nefna atriði varðandi, tímamörk og aðkomu leyfisveitenda og annarra við gerð matsáætlunarinnar.

### 1. viðauki.

7. liður. Orðalag frumvarpsins er ónákvæm þýðing á texta 6. tl 1. viðauka tilskipunar 97/11/EB. M.a. er í tilskipuninni fjallað um grunnefni (*basic chemicals*), ekki hráefni (*raw material*). Lagt er til að orðalagi tilskipunarinnar verði fylgt þar sem núverandi tilhögun í frumvarpinu leiðir til óvissu og til þess að ákveðin starfsemi verði ekki matsskyld sem ætti skv. tilskipun að falla undir gildissvið viðaukans.
12. liður. Hollustuvernd ríkisins bendir á að í 1. viðauka með tilskipun 97/11/EB eru ákveðin stærðarmörk á urðunarstöðum. Stofnunin telur ekki ástæðu til þess að krefjast mats á öllum urðunarstöðum án tillits til stærðar eða aðstæðna. Hins vegar telur stofnunin að setja bæri strangari mörk en gert er í tilskipun EB. Lagt er til að í 1. viðauka verði ákvæði sem skyldi í mat alla urðunarstaði þar sem meira en 5 tonn eru urðuð á dag að jafnaði en aðrir urðunarstaðir verði tilgreindir í 2. viðauka og undir þeim ákvæðum sem þar gilda. Þó verði allir förgunarstaðir spilliefna og tengd starfsemi án stærðarmarka í 1. viðauka. Tillaga Hollustuverndar er að orðalag verði þannig: „*Förgunarstöðvar þar sem spilliefni eru brennd, meðhöndluð með efnum eða urðuð. Aðrar förgunarstöðvar úrgangs sem meðhöndla meira en 500 tonn af úrgangi á ári.*“
17. liður. Í 15. tl. 1. viðauka tilskipunar 97/11/EB er viðmiðunin tengd rúmmáli (10 milljón rúmmetra (= 10 Gl)). Það er því háð meðaldýpi lóna hvort íslensk viðmiðun er strangari eða rýmri en tilskipun EB. Hollustuvernd ríkisins sýnist að til samræmis við tilskipun ættu stíflur og önnur mannvirki þar sem 3 km<sup>2</sup> lands fara undir vatn *eða rúmtak vatns er meir en 10 Gl* að fara í mat.
18. liður. Hollustuvernd ríkisins telur að sú þrenging sem hér er lögð til verði erfið í framkvæmd þar sem dæmi eru um grannar langar leiðslur sem ólíklegt er að hafi umtalsverð áhrif á umhverfi. Lagt er til að einhverri þvermálstengingu verði bætt við ákvæðið (t.d. 50 cm).  
Í tilskipun 97/11/EB segir m.a.: „*transport of gas, oil or chemicals...*“. Bent er á að gildissviðið er hér víðtækara en í frumvarpinu („...*flutnings á gasi eða vökvum...*“) og lagt til að orðalag verði aðlagð að upphaflegum texta.

### 2. viðauki.

Með hliðsjón af umfjöllun um 12. lið 1. viðauka leggur Hollustuvernd ríkisins til að bætt verði við 2. viðauka tölulið sem hljóði þannig:

*Förgunarstöðvar þar sem úrgangur er brenndur, meðhöndlaður með efnum eða urðaður (framkvæmdir ekki tilgreindar í 1. viðauka).*

3. liður. Hollustuvernd ríkisins telur að bæta eigi við sæstrengjum inn í b-lið:  
„...*flutningur á raforku með sæstrengjum 10 km eða lengri eða jarðstrengjum utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri...*“
3. liður. Hollustuvernd ríkisins bendir á að í 23. tl. 1. viðauka eru geymslustöðvar fyrir olíu og tengd efni eða efnavörur með geymslugetu meira en 50.000 m<sup>3</sup> en skv. töluliðum 3c og 3e í 2. viðauka er eingöngu tilgreind geymsla jarðgass og jarðeldsneytis á verndarsvæðum. Stofnunin leggur til að auk þess verði sett í 2. viðauka geymar fyrir jarðolíu, jarðgas, efni unnin úr jarðolíu eða efnavörur með geymslugetu yfir 5.000 m<sup>3</sup>.

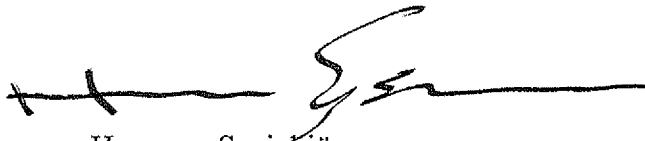
10. liður. Hollustuvernd ríkisins leggur til að landingarstaðir á verndarsvæðum verði bætt við a-lið. Flugmálastjórn gerir greinarmun á „flugvöllum“ og „landingarstöðum“ og telur stofnunin m.a. vegna mengunarhættu beri að gera ítarlegar kröfur á verndarsvæðum.

### 3. viðauki

2. liður. Hollustuvernd ríkisins bendir á að mengunarvarnareglugerð, nr. 34/1984, er fallin úr gildi. Við henni hafa tekið 27 reglugerðir um einstaka þætti mengunarvarna. Í lið 2.iii.d í 3. viðauka er vísað til reglugerðarinnar. Rétt tilvísun er reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns.

Hollustuvernd ríkisins er reiðubúin að senda fulltrúa sína á fund umhverfisnefndar til nánari útlístar á ofangreindum athugasemdum eða að senda ítarlegri greinargerðir ef þess er óskað.

Virðingarfyllt,



Hermann Sveinbjörnsson  
forstjóri