

Nefndasvið Alþingis
Hlín L. Sigfúsdóttir, nefndarritari
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 24. nóvember 2004
Tilvísun: 2004100016/10.0
MBS/BH
Tilv. ykkar: 15.11.2004

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingalög, 235 mál, matsferli, málskotsréttur, úrskurðarnefnd o.fl.

Með bréfi dags. 15.11.2004 óskar umhverfisnefnd Alþingis umsagnar um ofangreint frumvarp. Vegagerðin telur nauðsynlegt að koma á framfæri athugasemdum varðandi eftirfarandi greinar frumvarpsins:

Breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000:

11. gr. - Breytingar á tímamörkum um endurskoðun matsskýrslu

Ef framkvæmdir hefjast ekki innan sex ára (nú 10 ára) frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi matsskýrslu framkvæmdaraðila. Vegagerðin hefur athugasemdir við þessa breytingu. Breytingar á fjárlögum valda því iðulega að forgangsörðun verkefna á samgönguáætlun breytist óvænt og verk sem hafa farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum frestast um nokkur ár eða eru unnin í áföngum á fleiri árum. Nýleg dæmi um þetta eru Héðinsfjarðargöng og Suðurstrandarvegur. Vegagerðin telur því eðlilegt að hafa tímamörkin rúm.

Breytingar á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997:

22. gr. - Breytingar á 27. gr. laganna um framkvæmdaleyfi

Frá árinu 1997 hefur opinberum aðilum eins og Vegagerðinni verið skylt að sækja um framkvæmdaleyfi vegna opinberra framkvæmda, sem eru í samræmi við skipulag og mat á umhverfisáhrifum. Fram að þeim tíma voru vegaframkvæmdir heimilar án sérstaks leyfis enda væru þær í samræmi við skipulag og lög um mat á umhverfisáhrifum. Undanfarið hefur ítrekað komið fram ágreiningur milli Vegagerðarinnar og sveitarfélaga um einstakar framkvæmdir sem torveldað hefur nauðsynlegar samgöngubætur í almannapágu. Ítrekað hefur gerst að sveitarfélög hafa leitast við að beita framkvæmdaleyfi í þágu sérhagsmuna og til að hafa áhrif á atriði sem telja verður á forræði samgönguyfirvalda, s.s. nánari útfærslu mannvirkja og forgangsörðun framkvæmda. Reynt hefur verið að knýja ríkið til dýrari framkvæmda en fjárveitingar hafa verið fyrir með því að neita að gefa út framkvæmdaleyfi. Þessi þróun gefur tilefni til að skoða hvort ekki sé of langt gengið í fyrirliggjandi frumvarpi til laga um breytingu á ákvæði 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Hvort ekki sé nauðsynlegt að fara bil beggja og virða hagsmuni ríkisins af því að koma fram nauðsynlegum framkvæmdum í almannabágu. Hagsmunir sveitarfélaga og forræði á eigin málefnum er tryggt með ákvæðum skipulagslaga um skipulag og laga um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir ríkisins, þ.á.m. við þjóðvegi, verða að vera í samræmi við þessi lög. Þegar komið er að nánari útfærslu, forgangsörðun, framkvæmdahraða o.fl. verður að virða forræði ríkisins á viðkomandi málefnasviði og skyldur þess til að halda uppi þjónustu við íbúana á landsvísu.

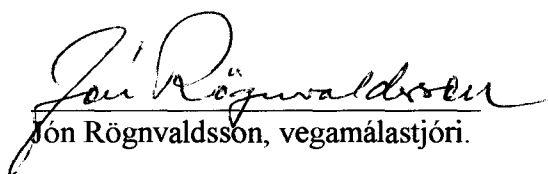
Vegagerðinni er falið veghald þjóðvega, sem felur í sér að annast og kosta gerð þjóðvega um landið. Það mætti hugsa sér að sveitarfélög tækju þetta hlutverk að sér í auknum mæli og fengju þá meira forræði yfir málaflokknum. Á meðan svo er ekki er nauðsynlegt að tryggja Vegagerðinni þær heimildir sem nauðsynlegar eru til að geta uppfyllt skyldur sínar við samfélagið.

Eftirfarandi atriði mætti taka til skoðunar til að tryggja að fyrirhugaðar breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingalögum raski ekki jafnvægi réttinda og skyldna ríkis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar:

1. Undanþiggja mætti framkvæmdaleyfi opinber mannvirki sem eru í samræmi við skipulag, unnar skv. sérlögum og eru í almannabágu. Tiltaka mætti mannvirki í dæmaskyni, s.s. þjóðvegi, veitumannvirki o.fl. Þessi breyting tryggir aðila eins og Vegagerðinni nauðsynlegar heimildir til að sinna sínu hlutverki en virðir um leið skipulagslegt forræði sveitarfélags.
2. Orða mætti með skýrara hætti hvaða framkvæmdir þurfa leyfi, þ.e. einungis framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Orðalag núgildandi 27. gr. felur í sér að einungis meiriháttar mannvirki, sem hafa mikil áhrif á umhverfið, skuli háð framkvæmdaleyfi. Í framkvæmd hefur mun viðtækari túlkun verið framfylgt án þess að eiga sér stoð í orðalagi ákvæðis. Óskýrleiki hefur ýtt undir misbeitingu.
3. Sveitarfélag gefi út framkvæmdaleyfi ef framkvæmd er í samræmi við skipulag og mat á umhverfisáhrifum. Fræðileg umræða hefur verið á þá leið að sveitarfélögum sé í raun skylt að gefa út framkvæmdaleyfi vegna framkvæmda sem eru í samræmi við skipulag og þau þar með hafa samþykkt. Ekki hafa fallið dómar þessu til staðfestingar. Einstaka sveitarstjórnir hafa ekki farið eftir þessu eins og dæmin sanna. Rétt væri að orða þetta beinlínis í lögnum til að taka af tvímæli að gefnu tilefni.
4. Heimildir til að setja skilyrði í framkvæmdaleyfi eru varhugaverðar. Nánast undantekningarlaust hafa sveitarfélög gætt þess að fara ekki út fyrir valdsvið sitt á sviði skipulagsmála. Of viðtækar heimildir eru varhugaverðar og bjóða heim ágreiningi. Sveitarfélag hefur skipulagsvald og ætti það að nægja til að koma fram stefnu sveitarfélagsins í skipulagsmálum að áskilja í lögum að framkvæmdir séu í samræmi við skipulag, s.s. gildir um vegamannvirki. Ef nauðsynlegt er að heimila skilyrði vegna mats á umhverfisáhrifum þarf að setja þeirri heimild mörk. Skilyrði þarf að hafa beina stoð í áliti Skipulagsstofnunar. Ennfremur þarf að tryggja rétt framkvæmdaraðila til bera ákvörðun undir æðra stjórnvald með málsskoti til umhverfisráðuneytis, þ.á.m. þann möguleika að endurskoða, breyta og fella úr gildi skilyrði.

5. Úrskurðarvald á kærustigi þyrfti að skýra betur og fela Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála skýrt umboð til endurskoðunar á ákvörðun sveitarstjórna varðandi framkvæmdaleyfi, þ.e. heimild til að fella úr gildi, breyta og taka efnislega ákvörðun í málinu.
6. Fela mætti sérstakri nefnd að fjalla um ágreining milli sveitarfélags og ríkisstofnunar um veitingu framkvæmdaleyfis vegna opinberrar framkvæmdar. Nefndin gæti t.d. verið skipuð fulltrúum sveitarfélaga og ráðuneytis. Einnig mætti hugsa sér nefnd skipaða hverju sinni sem fulltrúar viðkomandi aðila sætu í ásamt oddamanni sem skipaður væri af umhverfisráðuneyti eða Skipulagsstofnun.
7. Fela mætti Skipulagsstofnun að fjalla um og leysa úr ágreiningi um framkvæmdaleyfi milli ríkisstofnana og sveitarfélaga. Skipulagsstofnun gæti þannig heimilað framkvæmdir að uppfylltum þeim skilyrðum að framkvæmd væri í samræmi við skipulag og mat á umhverfisáhrifum.
- Ákvæði til bráðabirgða um framkvæmdir á óskipulögðum svæðum: Þrátt fyrir ákvæði í lögum um hið gagnstæða er stór hluti landsins óskipulagður. Oftar en ekki eru framkvæmdir Vegagerðarinnar á svæði sem ekki hefur verið skipulagt, þ.e. utan þéttbýlissvæða. Ýmist er að aðalskipulagi sveitarfélags er ekki lokið eða skipulagi hefur verið frestað. Engin trygging er í raun fyrir því að unnt sé að koma fram opinberum framkvæmdum í almannabágu við þessar aðstaður. Viðkomandi sveitarfélagi er nánast í sjálfsveld sett hvort það heimilar framkvæmdir og getur tafið afgreiðslu mála ef ágreiningur kemur upp án þess að unnt sé að knýja fram niðurstöðu. Þessi aðstaða er ópolandi fyrir aðila sem á hvílir skylda að lögum til að sjá samfélaginu fyrir tilteknum mannvirkjum. Nauðsynlegt er að setja nýtt ákvæði til bráðabirgða sem heimilar Skipulagsstofnun að leyfa framkvæmdir á óskipulögðum svæðum þegar almannahagsmunir krefjast og sveitarfélag afgreiðir ekki umsókn um framkvæmdaleyfi með eðlilegum hætti eins og nýlega er dæmi um.

Virðingarfyllst,


Jón Rögnvaldsson, vegamálastjóri.