



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Reykjavík, 1. desember, 2004.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Málefni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005. Þskj. 241, 235. mál.

Náttúruverndarsamtök Íslands þakka beiðni umhverfisnefndar Alþingis um að samtökin veiti umsögn um framangreint mál. Náttúruverndarsamtök Íslands eru frjáls og óháð samtök, opin öllum einstaklingum sem vilja starfa að markmiðum samtakanna. Náttúruverndarsamtök Íslands eru stærstu frjálsu félagasamtök á Íslandi á sviði umhverfismála, með ríflega 1300 meðlimi. Samtökin hafa að markmiði að vera málsvari umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða og er lítið svo á að verndun náttúru Íslands sé í senn alþjóðlegt og íslenskt málefni.

Samkvæmt lögum félagsins hyggjast Náttúruverndarsamtökin ná markmiðum sínum m.a. með því að efla vitund almennings um umhverfismál og náttúruvernd, veita stjórnvöldum og framkvæmendum gagnrýnið aðhald, stuðla að því að stjórnvöld virði alþjóðlegar skuldbindingar í umhverfismálum og síðast, en ekki síst, að vinna að bættri lagasetningu í þágu umhverfis- og náttúruverndar. Í stefnu- og verkefnaskrá samtakanna kemur m.a. fram að nauðsynlegt sé að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum og sníða af þeim ýmsa vankanta.

Samantekið álit

Náttúruverndarsamtök Íslands telja að í framlögðu frumvarpi sé að finna nokkrar þýðingarmiklar og góðar breytingar miðað við gildandi lög. Helstu jákvæðu breytingarnar eru eftirfarandi:

1. Í b-lið 1.gr. lagafrumvarpsins er að finna nýmæli um grundvallarmarkmið með matsferlinu og er það í samræmi við forsendur tilskipunar 97/11/EB sem byggir á meginreglunum þremur í alþjóðlegum umhverfisrétti (varúðarreglunni, mengunarbóta-reglunni, reglunni um verndarsjónarmið). Breytingin samrýmist einnig að fullu markmiðskafla í skipulags- og byggingarlögum (73/1997), en í 2.

mgr. 1. gr. segir um markmið laganna „að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“

2. Í 3. gr. n-lið lagafrumvarpsins (1-lið gildandi laga) er á ný tekin inn skilgreiningin á hugtakinu *umtalsverð umhverfisáhrif* (significant environmental impact), en hún er algjört grundvallaratriði að baki mati á umhverfisáhrifum og öllu ferlinu sem því tengist. Tilskipun ESB nr. 97/11/EB snýst í hnotskurn um þetta hugtak. Þær framkvæmdir sem tíundaðar eru í viðaukum með tilskipuninni (viðaukar um stærð, eðli og umfang framkvæmdar annars vegar og með hliðsjón af staðsetningu framkvæmda hins vegar) eru eðli málsins samkvæmt líklegar til þess að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið.
3. Í 2. mgr. 5. gr. lagafrumvarpsins er veitt mikilvæg heimild í lögunum til að fjalla sameiginlega um tvær eða fleiri framkvæmdir sem eru háðar hver annarri en ekki endilega á sama svæði. Slík samræmd umfjöllun er heildstæðari en ella og líklegri til að koma í veg fyrir og/eða að draga úr umtalsverðum umhverfisáhrifum.
4. Í 11. gr. lagafrumvarpsins eru nýjungar er varða heimild til að endurskoða matsskýrslu eftir sex ár og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun, einkum með hliðsjón af náttúrufræði og tæknilegri þróun á sviði mannvirkjagerðar. Náttúruverndarsamtökin hafa áður bent á mikilvægi þess að stytta gildistíma á matsáliti Skipulagsstofnunar og lagt til að hann yrði fimm ár í stað tíu ára eins og nú gildir.

Alvarlegustu gallar frumvarpsins felast í eftirfarandi:

1. Í 9. gr. lagafrumvarpsins (10. gr. gildandi laga) er ekki lengur gert ráð fyrir að almenningur og félagasamtök geri athugasemdir við endanlega, fullmótaða matsskýrslu, heldur við svokallaða frummatsskýrslu sem er einskona drög eða ófullgert handrit framkvæmdaraðilans sem kann að vera verulega frábrugðið hinni endanlegri matsskýrslu. Hér er um grundvallarbreytingu í matsferlinu að ræða sem flækir það, gerir það óskilvirkara og takmarkar aðkomu og dregur úr virkum skoðanaskiptum milli almennings og framkvæmdaraðila varðandi hina endanlegu framkvæmd.
2. Í 2. mgr. 12. gr. og í 3ja málslíð, 5. mgr. 21. gr. lagafrumvarpsins eru lagðar til breytingar sem skerða verulega málskotsrétt einstaklinga frá því sem nú gildir, þ.e. að tekið er fyrir heimild í gildandi lögum um að einstaklingar hafi málskotsrétt sem ekki eiga svokallaðra „lögvarðra hagsmuna“ að gæta. Að mati Náttúruverndarsamtakanna stríðir þetta gegn Árósasamningnum frá 1998¹, sem

¹ Markmið Árósasamningsins er sett fram í 1. gr. Samkvæmt því ákvæði skulu samningsaðilar ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði samningsins í því skyni að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núlifandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans.

fyrirv. umhverfisráðherra hét að fullgilda og Evrópusambandið hefur þegar gefið út tilskipanir um og íslensk stjórnvöld verða að lögleiða fyrir en síðar. Þar með stríðir frumvarpið gegn tilskipunum ESB um fullgildingu ákvæða samningsins um aðgengi almennings að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvörðunartöku og réttlátri málsmeðferð, þ.m.t. fyrir dómstólum (þskj. 10.32-654. mál. 126. löggjafarþing 2000-2001). Náttúruverndarsamtökin telja að ef framagreindar frumvarpsbreytingar standi óbreyttar muni það fyrir en seinna leiða til kærumála hjá Evrópuþingdómstólum.

3. Í 4. mgr. 22. gr. lagafrumvarpsins er lögð fram breyting sem hefur í för með sér að leyfisveitendur þurfa ekki lengur að taka tillit til meginniðurstöðu Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum við veitingu framkvæmdaleyfis. Náttúruverndarsamtökin gera mjög alvarlega athugasemd við þessa breytingu og telja að gangi gegn grundvallarmarkmiðum með setningu beggja laganna. Breytingin þýðir að að leyfi fyrir framkvæmd þarf ekki lengur að vera í samræmi við álit hins óháð fagaðila (Skipulagsstofnun) í matsferlinu, en einmitt slíkt skilyrði er fyrir hendi í gildandi skipulags- og byggingarlögum (1. mgr. 27. gr., 73/1997); „*Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.*“

Ýmsa fleiri galla er að finna í framlögðu frumvarpi, þ. á m. atriði þar sem ekki er tekið á gildandi lagagreinum en brýn nauðsyn er að breyta. Hér er m.a. átt við stærðarviðmið og þröskuldsgildi í 1., 2. og 3ja viðauka laga nr. 106/2000.

Það er afstaða Náttúruverndarsamtaka Íslands að ef framlagt frumvarp sem hér um ræðir verður að lögum óbreytt verði stigið stórt skref aftur á bak í náttúruverndar- og umhverfismálum þjóðarinnar. Náttúruverndarsamtökin telja það heillavænlegast að umhverfisráðherra dragi frumvarpið til baka ellegar að umhverfisnefnd breyti einstökum lagagreinum þess, einkum þeim sem lúta að gerð og meðferð matskýrslu, málskotsrétti og leyfisveitingu. Að óbreyttu munu réttindi almennings í umhverfismálefnum skerðast og verndun íslenskrar náttúru veikjast. Náttúruverndarsamtökin telja seinni kostinn skynsamlegri og leggja því fram meðfylgjandi greinargerð þar sem er að finna rökstuddar tillögur um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum (106/2000) og skipulags- og byggingarlögum (73/1997).

Virðingarfyllt,
fyrir hönd stjórnar Náttúruverndarsamtaka Íslands,

Árni Finnsson formaður

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við einstakar lagagreinar.

„I. KAFLI

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

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er:

- a. að tryggja að 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 hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir. “

Athugasemd við 1. gr.

b-liður. Í b-lið er að finna mjög þýðingarmikið nýmæli sem vantar í markmiðskafla núgildandi laga, þ.e.a.s. ákvæði þar sem tekið er skýrt fram eitt af þremur höfuðmarkmiðum með mati á umhverfisáhrifum, sem er að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmdar og í sumum tilfellum að koma í veg fyrir þau (sbr. skýringar við frumvarp að núgildandi lögum bl.s 16-17). Hin tvö meginmarkmiðin með mati á umhverfisáhrifum eru að tryggja að ákvarðanir séu teknar á grundvelli faglegra upplýsinga um umhverfisáhrif og að tryggja aðgang og auka þátttöku almennings í matsferlinu.

Breytingartillagan vísar augljóslega í stefnu ESB í umhverfismálum, sem aftur er grundvölluð á varrúðarreglunni og þeim meginreglum að 1) á skuli stemma að ósi, 2) að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisspjöll og 3) að leggja bótaskyldu á þann sem mengun eða röskun veldur (sbr. tilskipun 97/11/EB).

Með viðbót b-liðar í markmiðskafla laga um mat á umhverfisáhrifum er enn fremur komið á samræmi við markmiðskafla í skipulags- og byggingarlögum (73/1997), en í 2. mgr. 1. gr. segir varðandi markmið laganna „*að stuðla að skynsamlegri og hvagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*“

Náttúruverndarsamtök Íslands fagna viðbót b-liðar í markmiðssetningu laganna og telja hana afar mikilvæga. Hins vegar, þar sem mat á umhverfisáhrifum skv. tilskipun ESB beinist sérstaklega að framkvæmdum sem hafa *umtalsverð umhverfsáhrif* (significant environmental impact) er eðlilegt og meira upplýsandi en ella að taka það fram. Í þessu ljósi leggja Náttúruverndarsamtökin til eftirfarandi breytingu á b-lið 1.gr.:

- b. að draga úr eins og kostur er ~~úr neikvæðum~~ og koma í veg fyrir *umtalsverð umhverfisáhrifum framkvæmdar,*

d-liður. Varðandi d-lið telja Náttúruverndarsamtökin að það auki á skýrleika laganna að taka fram að það sé tiltekinn aðili, Skipulagsstofnun, sem veiti álit um efni matsskýrslu framkæmdaraðila. Jafnframt er mikilvægt að taka fram að Skipulagsstofnun veiti álit um mótvægisáðgerðir vegna framkvæmdar, rétt eins og stofnuninni ber að veita álit um umhverfisáhrif hennar. Náttúruverndarsamtökin fagna því breytingunni sem lögð er til á d-liðnum

Ekki er gerð athugasemd við 2. gr. lagafrumvarpsins.

„3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. A-liður fellur brott.
b. Á eftir c-lið kemur nýr liður sem orðast svo: *Frummatsskýrsla*: Skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun auglýsir til kynningar.
c. D-liður orðast svo: *Leyfi til framkvæmda*: Framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum og önnur leyfi til starfsemi og framkvæmda samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gilda.
d. 1. efnismálsli. h-liðar orðast svo: Skýrsla framkæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir ásamt tillögum um mótvægisáðgerðir eftir því sem við á.
e. Við k-lið bætist nýr málsliður sem orðast svo: Þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda.
f. Á eftir k-lið koma tveir nýir liðir sem orðast svo:
m. *Umhverfisverndarsamtök*: Samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
n. *Umsagnaraðilar*: Opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verk-efnum er varða matsskyldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.“

Athugasemd við 3. gr.

l-liður. Náttúruverndarsamtökin fagna því eindregið að síðasti liður gildandi laga (l-liður) um skilgreiningu á hugtakinu „Umtalsverð umhverfisáhrif“ skuli ekki vera felldur á brott úr frumvarpinu eins og lagt var til í síðasta frumvarpi. Hugtakið umtalsverð umhverfisáhrif (significant environmental impact) er algjört grundvallaratriði að baki mati á umhverfisáhrifum og öllu ferlinu sem því tengist. Tilskipun ESB nr. 97/11/EB

hverfist öll um þetta hugtak. Það er því í fullu samræmi við meginhugsun í tilskipun ESB að halda í fyrgreinda skilgreiningu í lögnum.

Náttúruverndarsamtökin telja reyndar að það megi skerpa enn frekar á skilgreiningunni um umtalsverð umhverfisáhrif. Hér er vísað til þess að þær framkvæmdir sem hvorutveggja eru tíundaðar í viðaukum með ESB-tilskipuninni og í lögum um mat á umhverfisáhrifum (viðaukar 1. og 2. um stærð, eðli og umfang framkvæmdar og viðauki 3. um staðsetningu framkvæmda) eru eðli málsins samkvæmt líklegar til þess að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Í raun má segja að umtalsverð umhverfisáhrif séu skilgreind í viðaukunum. Inntak og efnistöð í viðaukunum miða beinlínis að því að vera upplýsandi og leiðbeinandi og þ.a.l. að draga úr matskenndu álitu á því hvað séu umtalsverð umhverfisáhrif.

Náttúruverndarsamtökin leggja því til í ljósi framangreindra atriða eftirfarandi breytingar á l-lið í gildandi lögum:

„l. *Umtalsverð umhverfisáhrif*: Veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu með **hliðsjón af stærð, eðli og staðsetningu framkvæmdar, sbr. 1., 2. og 3. viðauka laga þessara** sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“

e-liður. Í ljósi þess að umfjöllun framkvæmdaraðila um þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmdar hefur verið og verður án efa áberandi hluti af matsskýrslu, er það mat Náttúruverndarsamtakanna að nýi málsliðurinn sem lagður er til í e-lið leiði til óþarfa þrengingar á efnistöðum þeirra sem fjalla um matsskýrsluna. Jafnframt virðist nýja innskotssetningin vera í ósamræmi við j-lið laganna, en í þeim lið er hugtakið „*umhverfi*“ skilgreint og vikið að þáttum sem fella má undir efnahagsmál, eða eins og j-liðurinn er orðaður:

„j. *Umhverfi*: Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“

Náttúruverndarsamtökin leggja því til að nýi málsliðurinn í e-lið frumvarpsins verði felldur út og að k-liðurinn standi óbreyttur:

„k. *Umhverfisáhrif*: Áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfi.“

m-liður. Ástæða þess að skilgreina sérstaklega hvað umhverfisverndarsamtök eru hangir saman við breytingartillögu í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins (um málskot til ráðherra). Skv. 2. mgr. 12. gr. á ekki að leika vafi á því að umhverfisverndarsamtök, sem uppfylla tiltekin skilyrði skv. 2. mgr. 12. gr. og m-lið 3.gr. frumvarpsins, hafi málskotsrétt varðandi ákvörðum Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. (hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld), ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 5. gr. (hvort meta eigi saman fleiri en eina matskylda framvæmd sem er á sama svæði eða þær háðar hver annarri) og ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 12. gr. (um endurskoðun matsskýrslu).

Það er út af fyrir sig ánægjuefni að réttur umhverfisverndarsamtaka sé skýrt skilgreindur í lögnum, enda þótt Náttúruverndarsamtökin geri alvarlegar athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins (sjá síðar). Á hinn bóginn stríðir það gegn megininntaki Árórsarráðsins, sem Ísland hefur undirritað og stjórnvöld heitið að fullgilda, að almannaréttur skuli þrengdur frá því sem nú er í gildandi lögum (sbr. 3. – 5. gr. og 9. gr. Árórsarráðsins). Réttur einstaklinga án „lögvarðra hagsmuna“ í málum sem varða lög nr. 106/2000 hefur nýlega verið staðfestur af íslenskum dómstól (Héraðsdómur). Hér er því vegið að frelsi og réttindum einstaklinga og félagasamtaka og fá Náttúruverndarsamtökin ekki séð að nein haldbær rök séu færð fram fyrir þessari breytingu sem lögð eru fram með frumvarpinu. Ennfremur að breytingin stangist á við Árórsarráðninginn og muni fyrr en seinna leiða til kærumála hjá Evrópudómstólum.

Þá benda Náttúruverndarsamtökin á að í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er talað í sömu andrá um umhverfisverndar- og hagsmunasamtök, og því er spurn af hverju hugtakið hagsmunasamtök er ekki skilgreint með sambærilegum hætti og umhverfisverndarsamtök í 3. gr. frumvarpsins. Til að gæta samræmis í lögnum ætti að a.m.k. skilgreina hagsmunasamtök einnig, en ella að fella út skilgreiningu á umhverfisverndarsamtökum, og það telja Náttúruverndarsamtökin að sé skynsamlegast. Samtökin telja að það skýri löggin ekki neitt að hafa skilgreinar á framangreindum samtökum í lögnum. Öllum má vera ljóst hvað átt er við með hugtakinu umhverfisverndar- og hagsmunasamtök.

Í ljósi framangreindra atriða leggja Náttúruverndarsamtökin til að m-liður frumvarpsins verði felldur út.

Ekki er gerð athugasemd við 4. gr. lagafrumvarpsins.

„5. gr.

2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.“

Athugasemd við 5. gr.

Náttúruverndarsamtökin fagna þessari breytingartillögu og hafa samtökin áður bent á nauðsyn þess að veita heimild í lögnum til að fjalla sameiginlega um framkvæmdir sem eru innbyrðis háðar en ekki endilega á sama svæði. Slík samræmd umfjöllun er heildstæðari en ella og líklegri til að koma í veg fyrir og eða að draga úr umtalsverðum umhverfisáhrifum. Breytingartillaga þessi er að auki í fullu samræmi við athugasemdir við frumvarpstexta með núgildandi lögum (bls. 18).

Náttúruverndarsamtökin telja hins vegar að gera verði meiri breytingar á 5. gr., þ.e. á 3. og 4. mgr. sem fjalla um heimild ráðherra annars vegar til að undanskilja vissar framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum og hins vegar heimild til að ákveða að umhverfisáhrif vissra framkvæmda skuli metin með öðrum hætti en kveðið er á um í lögum þessum.

Í 3. mgr. er um að ræða „*sérstök undantekningartilfelli*“, þ.e. framkvæmdir eða hluta þeirra sem „*varðar almannaheill og/eða öryggi landsins*“, og þarf til umsögn Skipulagsstofnunar. Þegar undanþága er veitt skv. 3. mgr. „*skal ráðherra kveða á um hvaða gögnum skuli safnað um umhverfisáhrif hennar og aðgang almennings að þeim og kynna framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og almenningi ástæður fyrir undanþágunni.*“ Einnig er kveðið á um það að „*Ráðherra ber áður en undanþága er veitt að tilkynna það sameiginlegu EES-nefndinni á hvaða forsendu hún er veitt og einnig að láta sameiginlegu EES-nefndinni í té þær upplýsingar sem almenningur hefur aðgang að.*“

Tveir megingallar eru á ákvæði 3.mgr. Í fyrsta lagi hve það býður upp á opna túlkun á orðtökunum „*almannaheill*“ og „*öryggi landsins*“, en hvorugt er skýrt út í lögumum, reglugerðinni eða athugasemdunum með frumvarpinu. Í öðru lagi fylgir hvorki útskýring á málsmeðferð slíks mats, né útskýring á því með hvaða hætti slíkt mat ætti að fara fram. Á meðan ekki liggja fyrir skilgreiningar á hugtökunum „*almannaheill*“ og „*öryggi landsins*“ og engin dæmi eða útskýringar eru færð fram um framkvæmd, málsmeðferð og það verklag sem á að viðhafa við framkvæmd með slíkri undanþágu, veitir ákvæðið ráðherra nær ótakmarkaða heimild til að undanskilja framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum. Slíkt grefur alvarlega undan öllum þremur meginmarkmiðum laganna. Ákvæði 3. mgr. er afar óljóst og vekur upp óvissu um málsferð og ber að varast innleiðingu slíkra ákvæða í landslög. **Að óbreyttu ber því að fella 3. mgr. úr 5. gr.**

Í 4. mgr. er einnig um að ræða „*sérstök undantekningartilfelli*“, sem ekki eru tíunduð nánar, en geta engu að síður átt við allar framkvæmdir og/eða hluta framkvæmdar, þ.e. matsskyldar framkvæmdir (5.gr.) og aðrar framkvæmdir (6.gr.). MeGINGALLINN við ákvæði 4. mgr. er að það er algerlega látið hjá líða að útskýra nánar eðli undantekningartilfellanna. Þ.a.l. býður ákvæðið upp á mjög opna túlkun. Á meðan ekki liggur fyrir nánari útskýring á orðtakinu „*sérstök undantekningartilfelli*“ í 4. mgr. veitir ákvæðið ráðherra ótakmarkaða heimild til að undanskilja framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum skv. lögum þessum. Slíkt grefur alvarlega undan öllum þremur meginmarkmiðum laganna. **Að óbreyttu ber því að fella 4. mgr. út úr 5. gr.**

Fleira aðfinnsluvert er við 3. og 4. mgr. Til dæmis að heimild ráðherra í 3. mgr. er aðeins háð umsögn Skipulagsstofnunar, en ekki annarra mikilvægra hagsmuna- og þekkingaraðila, svo sem leyfisveitenda, Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar, allt eftir eðli málsins hverju sinni. Í 4.mgr. er heimild ráðherra þó skilyrt með umsögn bæði Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda, en að ósekju, og í samræmi við athugasemdir við lagafrumvarpið (bl.s 18), hefði átt að bæta við skilyrðið umsögnum frá öðrum aðilum eftir eðli máls.

Í athugasemdum við frumvarp gildandi laga varðandi 4. mgr. (bls. 18) koma fram eftirfarandi rök fyrir því að meta skuli umhverfisáhrif í **sérstökum undantekningartilfellum með öðrum hætti** en kveðið er á um í lögumum:

„Þessi liður er settur fram í ljósi reynslunnar en sú málsmeðferð að framkvæmd skuli vera ákveðin löngu áður en hún hefst, t.d. um staðsetningu eða umfang, á ekki við um allar framkvæmdir. Dæmi um slíkt er framkvæmd sem er þess eðlis að hún verði ekki metin í heild sinni á þeim tíma sem þarf til að vinna áfram að undirbúningi framkvæmdar eða ekki sé hægt að ákveða fyrir fram nákvæmlega staðsetningu hennar, t.d. borholu.“

Margt aðfinnsluvert er við þessi rök og skýringardæmi. Í raun má segja að skýringardæmið sé afar gott dæmi um hið gagnstæða, þ.e. af hverju það er nauðsynlegt að framkvæmd á borð við „*staðsetningu borholu*“ skuli sæta mati á umhverfisáhrifum með þeim hætti sem lögin gera ráð fyrir, en ekki með einhverjum „*öðrum hætti*“ sem hvergi er útskýrður.

Hugsum okkur að Orkuveita Reykjavíkur hafi hug á orkuvinnslu á tilteknu svæði, en að þekking á orkubúskap svæðisins sé fremur takmörkuð. Fyrirtækið fer sér þess vegna hægt í byrjun og hefst handa með borun á einni tilraunaholu. Skv. undanþáguheimild í 4. mgr. sætir framkvæmdin ekki mati á umhverfisáhrifum þrátt fyrir að framkvæmdin kunnist að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum, eins og reynslan vitnar um, t.d. á Ölkelduhálsi. Á Ölkelduhálsi var tilraunborhola látin blása í rúmt ár og gaf sú hola reyndar ekki góð fyrirheit og því hefur ekki verið aðhafst þar meira um sinn. Eftir stendur hins vegar borplan með tilheyrandi mannvirki og nýr uppbyggður vegur þar sem enginn var fyrir. Nú þegar er um að ræða umtalsverð umhverfisáhrif. Ráðist fyrirtækið í borun á einni eða fleiri tilraunaborholum til viðbótar á svæðinu, þurfa þær framkvæmdir ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum frekar en sú fyrsta. Við þetta verða umhverfisáhrif enn umtalsverðari. Það kann svo að vera fyrst eftir 2-3 ár frá upphafi framkvæmda sem framkvæmdin er skikkuð í mat á umhverfisáhrifum, en þá hefur framkvæmdin þegar valdið umtalsverðum áhrifum.

Dæmið um „*staðsetningu borholu*“ í athugasemdum við gildandi lög verður að teljast undarlegt í ljósi þess að tilraunaborholur í tengslum við orkuvinnslu og nýtingu vatns eru allalengar framkvæmdir, en ákvæðið í 4. mgr. er sett fram með „*sérstök undantekningartilfelli*“ í huga. Það kann einnig að verða freisting að veita „*sérstaka undantekningu*“ þegar þrýstingur og tímaskortur framkvæmdaáðila er mikill og líkur eru á andstöðu t.d. vegna umhverfisáhrifa eða útivistarhagsmuna.

Ljóst er af skýringardæminu hér að ofan að undanþáguheimildin sem veitt er í 4. mgr. stríðir alvarlega gegn meginmarkmiðum laganna. Tímaskortur framkvæmdaáðila, vanbúin verkáætlun og/eða skortur á nægjanlegri þekkingu á ekki að veiga þyngra en meginreglur umhverfisverndar. **Að óbreyttu ber því að fella 4. mgr. brott úr 5. gr.**

Þá ber að forðast eins og unnt er innleiðingu á óskýrum ákvæðum í landslög, en orðasambandið „*annars konar mat á umhverfisáhrifum*“ í 4. mgr. er hvorki útskýrt í lögnum né í athugasemdum með lagafrumvarpinu. Í þessu sambandi er einnig erfitt að koma auga á röklegt samhengi þess hvernig málsmeðferð tiltekins matsferlis getur verið jafngild öðru matsferli ef matsferlin fara fram með ólíkum hætti. A.m.k. er nauðsynlegt að útskýra hvað átt er við með orðtökunum „*annar háttur*“ og „*jafngild málsmeðferð*“.

Ekki verður annað séð en að þær viðtæku undanþáguheimildir sem veittar eru ráðherra með 3. og 4. mgr. séu í hróplegu ósamræmi við tilskipun 97/11/EB, þvert á við það sem haldið er fram í athugasemdum við frumvarp til gildandi laga (bls. 18: „*Þessi undanþága 3. mgr. [3. og 4. mgr. í gildandi lögum] er til samræmis við 4. mgr. 1. gr. tilskipunar 97/11/EB þar sem aðildarríkjum er veitt heimild í sérstökum tilvikum til að undanskilja sérstakar framkvæmdir ákvæðum tilskipunarinnar með öllu eða hluta með þeim skilyrðum sem greinir hér að framan.*“ Í tilskipuninni stendur: „*Without prejudice to Article 7, Member states may, in exceptional cases, exempt project in whole or in part from the provisions laid down in this Directive.*“ Undanþáguheimildirnar í 3. og 4. mgr. 5. gr. eru mun opnari en í tilskipuninni.

„6. gr.

4. mgr. 6. gr. laganna fellur brott.“

Athugasemd við 6. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera ekki athugasemd við þá breytingartillögu sem lögð er fram í frumvarpinu við 6.gr., en 4. mgr. er tekin að hluta upp í 12. gr. frumvarpsins. Aftur á móti telja samtökin að ekki sé gengið nógu langt í breytingum á lagagreininni.

Samtökin leggja til eftirfarandi breytingar á 6. gr. í heild:

„6. gr.

Aðrar framkvæmdir sem eru háðar og kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum sem tíunduð eru í 3. viðauka við lög þessi. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi og staðsettar eru utan verndarsvæða skv. 3. viðauka við lög þessi ber framkvæmdaraðila að tilkynna til Skipulagsstofnunar, sem metur hvort framkvæmdin skuli vera háð mati á umhverfisáhrifum.

Nú er fyrirhuguð framkvæmd utan verndarsvæðis meðal þeirra sem taldar eru í 2. viðauka við lög þessi og ber framkvæmdaraðila þá að tilkynna Skipulagsstofnun um hana. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um hvaða gögn skuli lögð fram til Skipulagsstofnunar. Innan fjögurra vikna frá því að gögn um framkvæmdina berast skal stofnunin tilkynna hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum. Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 3. viðauka við lög þessi. Áður skal stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skipulagsstofnun skal gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.

Almenningi skal heimilt að tilkynna framkvæmd eða bera fram fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka til Skipulagsstofnunar og skal stofnunin þá leita upplýsinga um framkvæmdina hjá framkvæmdaraðila og leyfisveitanda og taka ákvörðun um hvort hún eigi undir grein þessa.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. og 3. mgr. má kæra til umhverfisráðherra. Kærufrestur er fjórar vikur frá því að niðurstaða stofnunarinnar er kynnt hlutaðeigandi og almenningi.

Megininntak núverandi 6. gr. er að Skipulagsstofnun fær vald til að ákveða út frá stærðarmörkum í 2. viðauka og viðmiðum í 3. viðauka hvort þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðila ber að tilkynna Skipulagsstofnun um framkvæmdina ef hún nær skilgreindum stærðarmörkum og viðmiðum. Almenningi er einnig heimilt að tilkynna Skipulagsstofnun um slíka framkvæmd.

Hið efnislega inntak lagagreinarinnar er þýðingarmikil viðbót við eldri lög og leiðir jafnframt til hnitmiðaðri og skilvirkari vinnubragða hjá Skipulagsstofnun. Tveir veigamiklir gallar eru hins vegar á núverandi 6. grein laganna. Annar gallinn varðar framkvæmdir á verndarsvæðum og hinn gallinn snýr að stærðarmörkum í 2. viðauka.

Varðandi verndarsvæði (sbr. skilgreiningu á verndarsvæðum í 3. viðauka) ætti ekki að vera matsatriði hvort framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Bent skal á að til verndarsvæða teljast svæði á náttúruminjaskrá (og nýlega til svæða skv. náttúruverndaráætlun), sem Alþingi fjallar um og staðfest er af umhverfisráðherra. Um er að ræða stefnumarkandi skrá í landnýtingu, til leiðbeiningar í skipulagssmálum (sbr. Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Á náttúruminjaskrá eru svæði og staðir „*sem ekki hafa verið friðlýst enn, en hafa eitthvað það til að bera sem þjóðinni er mikils virði að eiga og vart eða ekki verður bætt, sé því raskað.*“ (Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Með skráningu náttúruminjasvæða er jafnframt tekið fyrsta skrefið í átt að frekari verndun (sbr. 66. gr., 67. og 68. gr. náttúruverndarlaga 44/1999). Í framangreindu ljósi ætti skilyrðislaust að meta umhverfisáhrif framkvæmda sem tíunduð eru í 2. viðauka skv. lögum þessum ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum.

Í 2. viðauka eru tíundaðar þær framkvæmdir sem heyra undir 6.gr. Stærðarviðmið margra framkvæmda sem tilgreind eru í 2. viðauka við íslensku lögin eru í mörgum tilfellum afar þröng (fáar framkvæmdir ná viðmiðum) og úr tengslum við reynslu hér á landi, þ.e. viðmiðin stangast á við reynslu af verulegum umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru undir viðmiðunarmörkum. Jafnframt er erfitt að átta sig á hvað liggur að baki ákvörðun um tiltekin stærðarmörk, en þau eru í fjölmörgum tilfellum ekkert rökstudd eða útskýrð. Þetta eru allt meinlegir gallar. Nánari grein er gerð fyrir framangreindum annmörkum við 2. viðauka í sérstöku fylgiskjali.

„7. gr.

Á eftir 1. másl. 2. mgr. 8. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með eða án athugasemda. Geri stofnunin athugasemdir skulu þær verða hluti af matsáætlun.“

Ekki er gerð athugasemd við 7. gr. lagafrumvarpsins.

„8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr.

b. 3. másl. 2. mgr. orðast svo: Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem líklegast er talið að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og tillögum um umhverfisvöktun þar sem það á við.

c. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Í niðurstöðu matsskýrslu skal geta um

flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út, sbr. 20. gr.“

Ekki er gerð athugasemd við 8. gr. lagafrumvarpsins.

„9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 1. mgr. kemur: frummatsskýrslu; og í stað orðsins „skýrslan“ í sömu málsgrein kemur: frummatsskýrslan.
- b. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: frummatsskýrslu.
- c. Í stað orðanna „matsskýrslu“ og „matsskýrsla“ í 1. og 2. másl. 3. mgr. kemur: frummatsskýrslu; og: frummatsskýrsla.
- d. Í stað orðanna „Matsskýrslan“ og „matsskýrslu“ í 1. og 2. másl. 4. mgr. kemur: Frummatsskýrslan; og: frummatsskýrslu.
- e. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: frummatsskýrslu.
- f. 6. mgr. orðast svo:

Skipulagsstofnun skal senda framkvæmdaraðila umsagnir og athugasemdir sem henni berast. Þegar umsagnir og athugasemdir hafa borist framkvæmdaraðila skal hann vinna matsskýrslu. Framkvæmdaraðili skal gera grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra í matsskýrslunni.“

Athugasemd við 9. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera verulegar athugasemdir við þær breytingar sem hér eru lagðar til enda telja samtökin þær til vansa og að þær leiði til óljósari og óvandaðri vinnubragða í matsferlinu en efni standa til. Jafnframt að skoðanaskipti milli framkvæmdaraðila og aðila sem koma að málinu með athugasemdir takmarkist um of í ljósi breytingartillögunnar.

Meginefni breytingartillögunnar sem lögð er fram felst í því að almenningur, félagasamtök og lögbundnir umsagnaraðilar sem áhuga hafa á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar munu fjalla um drög að matsskýrslu framkvæmdarinnar en ekki hina endanlegu matsskýrslu. Það er einungis Skipulagsstofnun sem fær hina endanlegu matsskýrslu í hendur og í kjölfarið veitir stofnunin álit sitt á málinu.

Í skýringatexta með lagafrumvarpinu stendur að ástæðan fyrir því að leggja til að vinna með drög sé sú að það geri framkvæmdaraðila kleift að útbúa betri matsskýrslu en ella, m.a. á grundvelli athugasemda sem kunna að berast frá almenningi og öðrum á meðan kynningarferlinu stendur. Þetta er gott og blessað, en leiðin til að ná þessu takmarki er ekki vænleg og stríðir gegn því meginmarkmiði laganna að tryggja aðkomu og áhrif almennings að matsferlinu. Með öðrum orðum, almenningur, sem og umhverfsiverndarsamtök og lögbundnir umsagnaraðilar fá ekki tækifæri í sjálfu matsferlinu að koma fram með athugasemdir við endanlega matsskýrslu.

Vænlegasta leiðin fyrir framkvæmdaraðila til að gera endanlega matsskýrslu sem besta úr garði er að kynna fyrirhugaða framkvæmd á sem ítarlegastan hátt sem allra fyrst í matsferlinu. Engar lagabreytingar þarf í þessum efnunum og í gildandi iðgum er heimild fyrir framkvæmdaraðila til að vinna með drög (sbr. 9.gr., 3. másl. 1.mgr.).

Veikleikinn við að vinna með drög að framkvæmd og tilheyrandi umhverfisáhrif er aðallega sá að þegar upp er staðið getur verið um töluvert aðra framkvæmd og önnur umhverfisáhrif að ræða en lagt var af stað með í upphafi. Breytingar sem framkvæmdaraðili kann að leggja til í endanlegri matsskýrslu kunna að verða þess eðlis að málsaðilar, almenningur, samtök og lögbundnir umsagnaraðilar, vilji vega og meta þær og gera athugasemdir á nýjan leik.

Í ljósi framangreindra atriða leggja Náttúruverndarsamtökin til að allar breytingartillögur lagafrumvarpsins sem varða 9. gr. þess verði felldar niður.

Í staðinn leggja samtökin til eftirfarandi breytingar á 10. gr. laganna:

„10. gr.

Athugun Skipulagsstofnunar.

Þegar framkvæmdaraðili hefur sent Skipulagsstofnun matsskýrslu skal stofnunin innan tveggja vikna meta hvort skýrslan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og sé í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Skipulagsstofnun kynnir hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu. Skal það gert með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu, dagblaði sem gefið er út á landsvísu og eftir því sem við á í fjölmiðli sem ætla má að nái til þeirra sem búa nærri framkvæmdasvæði.

Framkvæmdaraðili skal kynna framkvæmd og matsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun eftir að skýrslan hefur verið auglýst. Skipulagsstofnun getur vikið frá þeirri kröfu ef sýnt þykir að framkvæmd og matsskýrsla hafi hlotið fullnægjandi kynningu.

Matsskýrslan skal liggja frammi á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur sem jafnframt er sá frestur sem gefst til að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við Skipulagsstofnun. Öllum er heimilt að gera athugasemdir við framlagða matsskýrslu.

Skipulagsstofnun skal leita umsagnar ~~leyfisveitanda~~ **umsagnaraðila** og annarra aðila eftir því sem við á. Umsagnaraðilar skulu gefa álit á því hvort fjallað sé á fullnægjandi hátt í matsskýrslu um það sem er á starfssviði þeirra og jafnframt hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir séu fullnægjandi. Þeir skulu, ef tilefni er til, tilgreina hvað þarf að kanna frekar og benda á mögulegar mótvægisáðgerðir.

Umsagnir og athugasemdir sem Skipulagsstofnun berast við hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu ~~skulu kynntar~~ **skal Skipulagsstofnun kynna framkvæmdaraðila og honum gefinn kostur á að svara þeim eða skýra þau atriði sem þar eru tilgreind. Framkvæmdaraðila skal gefinn a.m.k. viku fjögurra vikna frestur til að fara yfir fram komnar umsagnir og athugasemdir og greina Skipulagsstofnun skriflega frá svörum sínum. Skipulagsstofnun skal kynna aðilum sem veitt hafa umsagnir og athugasemdir svör framkvæmdaraðila og þeim gefinn tveggja vikna frestur til að veita skriflegt andsvar sem berast skal Skipulagsstofnun.**

Skipulagsstofnun er heimilt að eigin frumkvæði, eða vegna beiðni frá framkvæmdaraðila, leyfisveitanda, umsagnaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni, að veita lengri frest en greint er frá skv. 1. mgr., 4. mgr. og 6. mgr. Skipulagsstofnun skal hafa samráð við hlutaðeigandi um lengingu frests, rökstyðja hann og kynna opinberlega.“

Ekki getur talist eðlilegt að framkvæmdaraðila sé veittur ótakmarkaður tímafrestur til að svara framkomnum umsögnum og athugasemdum við matsskýrslu. Allt eins má spyrja hvaða rök liggi að baki því að takmarka frest umsagnaraðila og almennings við sex vikur

til að kynna sér matsskýrsluna og gera við hana athugasemdir. Ef engin tímamörk er sett á skilafrest framkvæmdaraðila er tvímælalaust verið að setja matsferlið í óljósan og óvissan farveg. Það er meinlegur galli og stríðir gegn meginmarkmiðum laganna. Því er lagt til að skilafrestur framkvæmdaraðila verði fjórar vikur, sem verður að teljast rúmur og eðlilegur tími miðað við sex vikna tímafrest sem almenningi er veittur til þess bæði að kynna sér matsskýrsluna og gera við hana athugasemdir. Við þetta bætist heimild Skipulagsstofnunar að lengja tímafresti (sbr. 7. mgr.).

Í annan stað er mikilvægt að bæta núverandi lagaákvæði m.t.t. andmælaréttar þeirra sem gera athugasemdir við matsskýrsluna. Eins og nú háttar er umsagnaraðilum og öðrum sem gert hafa athugasemdir við matsskýrsluna ekki veittur neinn kostur á að bregðast við og veita andsvör við meðferð framkvæmdaraðila á umsögnum og athugasemdum þeirra. Með því að heimila þennan andmælarétt er stuðlað að frekara samráði í matsferlinu en ella, en það er eitt af höfuðmarkmiðum laganna. Með því að gefa kost á andmælarétti má færa rök fyrir því að stjórnsýslukærum fækki, þar sem aukið samráð og skoðanaskipti milli aðila áður en Skipulagsstofnun veitir álit ætti að leiða til skýrari úrlausna á ágreinings- og vafamálum.

Ný 7. mgr. Nauðsynlegt er að gera bragarbót á núverandi lögum og reglugerð m.t.t. heimilda á lengingu tímafresta. Misræmi er milli laga og reglugerðar hvað þetta atriði varðar, og að auki er þetta atriði að mörgu leyti mjög óljóst og óvilhellt almenningi. Í 10. gr. laganna er hvergi gefið í skyn að heimild sé til staðar til að lengja tímafresti sem greint er frá í lagagreininni. Eðlilegt kann að vera að lengja fresti í matsferlinu, t.d. vegna sérlega mikils umfangs framkvæmdar. Eðlilegt er að Skipulagsstofnun, sem samræmingar- og yfirlitsaðili, hafi slíka heimild, og jafneðlilegt að hægt sé að lengja frest á kynningarstigi framkvæmdar eins og á því stigi þegar framkvæmdaraðili er að kynna sér fram komnar athugasemdir. Í framangreindu ljósi er lagt til að bæta við nýrri mgr., 7. mgr.

„10. gr.

11. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

Innan fjögurra vikna frá því að matsskýrsla liggur fyrir skal Skipulagsstofnun gefa rökstutt álit sitt á því hvort hún uppfylli skilyrði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Í álitinu Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum þess. Jafnframt skal í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu.

Telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skal stofnunin tilgreina skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim.

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki verulega frá frummatsskýrslu skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.

Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það kynnt umhverfisráðherra, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, svo og þeim sem gert hafa athugasemdir við frummatsskýrslu á kynningartíma. Almennigur skal eiga greiðan aðgang að álitinu Skipulagsstofnunar og skal stofnunin auglýsa í dagblaði sem gefið er út á landsvísu að álitinu liggja fyrir.“

Athugasemd við 10. gr.

Náttúruverndarsamtökin telja að breytingatillögur í 10. gr. lagafrumvarpsins þjóni markmiðum laganna ekki nægjanlega vel og leggja til að þær verði felldar út. Í staðinn leggja samtökin til eftirfarandi breytingatillögur á 11. gr. laganna:

„11. gr.

~~Úrskurður~~ Álit Skipulagsstofnunar.

Innan ~~fjöguru~~ átta vikna frá því að frestur til athugasemda skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út skal Skipulagsstofnun gefa út rökstutt álit um ~~levoða upp-rökstuddan~~ ~~úrskurð um mat á~~ umhverfisáhrifum og mótvægisáðgerðir viðkomandi framkvæmdar á grundvelli fyrirliggjandi gagna.

~~Í úrskurði Skipulagsstofnunar skal taka ákvæðun um hvort~~
~~a) fellist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða~~ b) lagst er gagn
~~viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.~~ Í úrskurði álití
Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum og hvaða
skilyrðum hún þá er bundin ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það á
við.

Skipulagsstofnun er heimilt í ~~úrskurði álití~~ sínum að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin kann að hafa í för með sér.

Þegar ~~úrskurður álit~~ Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal ~~hann þá~~ kynntur umhverfisráðherra, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum, umsagnaraðilum og þeim sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. ~~Úrskurðurinn~~ Álitíð skal kynntur á sama hátt og matsskýrsla skv. 2. mgr. 10. gr. innan tveggja vikna frá því það liggur fyrir ~~hann var~~ ~~levoðinn upp~~. Almennur skal eiga greiðan aðgang að ~~úrskurði álití~~ Skipulagsstofnunar. ~~Skipulagsstofnun skal í úrskurði sínum sérstaklega~~
~~geta um málektorsrétt hlutaðeigandi og almennings, sbr. 12. gr.....~~

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki verulega frá drögum að matsskýrslu skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.“

Í núgildandi lögum hefur Skipulagsstofnun aðeins fjórar vikur til að fjalla um umhverfisáhrif framkvæmdar og veita rökstutt álit eftir að frestur rennur út til að koma að athugasemdum (sbr. 1. mgr. 11. gr.). Framkvæmdaraðili hefur hins vegar ótakmarkaðan frest til að fjalla um fram komnar athugasemdir (sbr. 6. mgr. 10. gr.). Bæta verður úr þessu misræmi.

Tímáfresturinn fyrir Skipulagsstofnun er of naumur vegna þess að á þeim fjórum vikum sem stofnuninni er ætlað að fjalla um matsskýrsluna og veita rökstutt álit er henni á sama tíma að berast ný gögn í málinu, þ.e. andsvör framkvæmdaraðila við fram komnum athugasemdum. Þetta gerir starf Skipulagsstofnunar tvímælalaust óskilvirkara og erfiðara fyrir að þarflausu. Ekki bætir úr skák, að ef breytingartillaga frjálsra félagasamtaka nær fram að ganga á 6. mgr. 10. gr., þess efnis að þeim sem framkvæmdaraðili er að veita andsvar skuli veittur tveggja vikna andmælafrestur við andsvörum framkvæmdaraðila, þá eru ný gögn vegna þessa einnig að berast Skipulagsstofnun í málinu á sama tíma og stofnuminni er ætlað að fjalla um matsskýrsluna, andsvör framkvæmdaraðila og veita rökstutt álit.

Í framangreindu ljósi er nauðsynlegt að lengja tímann sem Skipulagsstofnun hefur til að fjalla um umhverfisáhrif framkvæmdar eftir að skilafrestur rennur út skv. 4. mgr. 10. gr. Í breytingartillögu við 6. mgr. 10. gr. er lagt til að frestur framkvæmdaraðila til að veita andsvör við fram komnar athugasemdir verði fastbundinn við fjórar vikur og að frestur aðila til andmæla við andsvör framkvæmdaraðila verði fastbundinn við tvær vikur í kjölfarið á fresti framkvæmdaraðila til að veita andsvör. Lagt er til að Skipulagsstofnun hafi tvær vikur til viðbótar til að fjalla um málið og veita rökstutt álit á umhverfisáhrifum og mótvægisáðgerðum viðkomandi framkvæmdar, þ.e. að stofnunin hafi samtals átta vikur til umráða eftir að fresturinn skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út.

„11. gr.

Við löggin bætist ný grein er verður 12. gr. þeirra og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Endurskoðun matsskýrslu.

Ef framkvæmdir hefjast ekki innan sex ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leysisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt.

Skipulagsstofnun getur ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu framkvæmdaraðila skv. 1. mgr. ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álit á málið lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Verði niðurstaðan sú að endurskoða skuli matsskýrslu að hluta eða í heild skal fara með málið skv. 8.–11. gr. eftir því sem við á.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu skal auglýst í Lögbirtinga- blaði og dagblaði sem gefið er út á landsvísi innan viku frá því að ákvörðun liggur fyrir. Í auglýsingu skal tilgreina kærheimildir og kærufresti.“

Athugasemd við 11. gr.

Náttúruverndarsamtökin fagna breytingatillögu í 11. gr. lagafrumvarpsins, bæði heimild til að endurskoða matsskýrslu eftir sex ár og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun, einkum með hliðsjón af náttúrufræði og tæknilegri þróun á sviði mannvirkjagerðar. Náttúruverndarsamtökin hafa áður bent á mikilvægi þess að stytta gildistíma á ákvörðunartöku Skipulagsstofnunar og lagt til að hann yrði fimm ár.

Samkvæmt núgildandi lögum er tíu ára gildistími úrskurðar (álits) Skipulagsstofnunar lagður til á grundvelli þess að forsendur mats kunni að hafa breyst á tímanum sem liðinn er frá úrskurði (sbr. athugasemdir með frumvarpi gildandi laga, bls. 21). Margir hafa gagnrýnt svo langan tímafrest og reynslan rennir stöðum undir þá gagnrýni.

Helstu rökin fyrir styttingu á gildistíma álits úr 10 ár í sex og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun álits og matsskýrslu eru eftirfarandi:

- 1) Innan iðnaðar- og mannvirkjageirans á sér oft stað ör tækniþróun varðandi umgengni náttúruauðlinda. Gott dæmi lýtur að jarðborun. Á síðustu fimm árum hefur hún tekið þvílíkum breytingum að nú er ekki lengur þörf á að nota stórgerðar og þungar vélar með tilheyrandi umhverfisraski til að bora tilraunaholur. Í dag eru jafnan notaðar mun léttari og nettari tæki við verk af þessu tagi og skilja þau minni ummerki eftir sig. Annað gott dæmi um umhverfisvæna

tækniþróun varðar lagningu jarðstrengja. Fyrir um tíu árum voru jarðstrengir með 11 KV spennu mjög fágætir hér á landi, einkum vegna mikils stofnkostnaðar, en frá miðjum tíunda áratugnum skipta vegalengdir slíkra jarðstrengja nú orðið fleiri hundruð kílómetrum (mikil kostnaðarlækkun á kopar). Fyrir aðeins um sex árum var enginn jarðstrengur hér á landi með 33 KV spennu, en nú teygja þeir sig tæplega 200 km vegalengd í jörðu niðri. Einnig, fyrir um aðeins sex árum var enginn jarðstrengur hér á landi með 66 KV spennu, en nú eru þeir orðnir liðlega 60 km, og fyrir um aðeins fjórum árum voru engir jarðstrengir með 133 KV spennu, en nú liggja þeir um 30 km í jörðu.

- 2) Umtalsverðar og fyrirvaralitlar breytingar eiga sér oft stað í náttúrunni og umhverfinu á mun skemmri tíma en 7–10 árum, eins og víða blasir við. Sem dæmi má nefna uppblástur víða í landinu (t.d. á Mývatnsöræfum), sveiflur og aðrar breytingar í dýrastofnum (t.d. blöndun eldislaxs við náttúrulegan á tímabilinu 1980-1983), hrun steinbogans við Ófærufoss í Eldgjá, eyðilegging aspartrjáa og gljávíðis vegna ryðsvepps á stórum svæðum á S- og SV-landi.
- 3) Á hinum Norðurlöndunum er gildistími á niðurstöðu í mati á umherfisáhrifum þrjú til sex ár (sbr. skipulags- og byggingarlög í Noregi (1. mgr., 33-10. gr., kafli VII-a. Lög nr. 77/1985), Danmörku (1. mgr., 22. gr. og 32. gr., kafli 6, lög nr. 518/2000) og í Svíþjóð (8. gr., kafli 7, lög nr. 10/1987).
- 4) Með vísan til fjögurra ára kjörtímabils hinna tveggja megin stjórnsýslustiga í landinu, Alþingis og sveitarstjórna, er 5-6 ára gildistími jafnframt lýðræðislegri kostur en tíu ár, þar eð hendur á stjórnsýslustigi verða bundnar í helmingi styttri tíma. Þetta er mikilvægt í ljósi þess, að við kosningar kunna breytingar að eiga sér stað í samsetningu stjórn málaafla, en í kjölfarið geta átt sér stað breytingar í stefnu og áherslum í umhverfismálum.

Jafnframt skal bent á að 5-6 ára gildistími er mun betri nálgun en 7–10 ár að gildistíma fyrir framkvæmdaleyfi sem er eitt ár skv. skipulags- og byggingarlögunum (sbr. 3. mgr., 27. gr., 73/1997). Mikilvægt er að gæta eins mikil samræmis í nátengdum þáttum meðal þessara laga (sbr. bráðabirgðaákvæði III. skv. lögum um mat á umherfisáhrifum og sbr. meginhlutverk þessarar nefndar um endurskoðun laganna).

Hér skal einnig bent á að afstaða almennings, stjórnvalda, stofnana og fyrirtækja til umhverfis- og náttúruverndarmála almennt, sem og til einstakra mála, getur breyst heilmikið á skemmri tíma en 7–10 árum. Rakið dæmi um þetta er Fljótsdalsvirkjun og sú mikla þjóðmálaumræða sem fyrirhuguð framkvæmd leiddi af sér.

„12. gr.

12. og 13. gr. laganna verða 14. og 15. gr. þeirra og orðast svo ásamt fyrirsögn, en 14. og 15. gr. verða 16. og 17. gr. laganna:

a. (14. gr.)

Málskot til ráðherra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. um hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld og ákvörðun skv. 2. mgr. 5. gr. má kæra til umhverfisráðherra; sömuleiðis ákvörðun stofnunarinnar skv. 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu. Kærufrestur er einn mánuður frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Þeir einir geta skotið máli til ráðherra sem eiga lögvarða hagsmuni tengda fyrrgreindum ákvörðunum Skipulagsstofnunar í þeim tilgangi að fá þær felldar úr gildi eða þeim breytt. Umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi njóta sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna 50 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að.

Enn fremur getur framkvæmdaraðili kært til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Úrskurður í kærumáli samkvæmt þessari grein skal kveðinn upp innan tveggja mánaða frá því að kærufrestur rann út.

Úrskurður ráðherra er fullnaðarúrskurður á stjórnarsýslustigi.

b. (15. gr.)

Málskot til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt skipulags- og byggingarlögum fyrir matsskyldar framkvæmdir er kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála innan mánaðar frá því að ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis liggur fyrir.

Um kæru samkvæmt þessari grein fer að öðru leyti eftir skipulags- og byggingarlögum.“

Athugasemd við 12. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera alvarlegar athugasemdir við 2. og 3. mgr. í 12. gr. (a. 14. gr.) frumvarpsins.

2. mgr. Varðandi 2. mgr. þar sem kveðið er sérstaklega á um málskotsrétt umhverfisverndar- og hagsmunasamtaka, þá fagna Náttúruverndarsamtökin út af fyrir sig að skýrar er tekið á réttarstöðu slíkra samtaka en nú er gert í málum sem falla undir lögin. Vandamálin sem felast í fram kominni 12. gr. frumvarpsins eru hins vegar slík að ekki gengur að samþykkja breytingatillöguna óbreytta.

Með breytingunum sem lagðar eru fram er tekið fyrir heimild í gildandi lögum um að einstaklingar, sem ekki eiga svokallaðra „lögvarðra hagsmuna“ að gæta, hafi málskotsrétt. Önnur réttarskerðing felst í því að útiloka umhverfisverndarsamtök sem ekki hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði (sbr. m-lið 3. gr. frumvarpsins). Þá er samtökum mismunað varðandi málskotsrétt með því móti að öll hagsmunasamtök hafa málskotsrétt, burtséð frá því hvort þau hafi umhverfisvernd að meginmarkmiði.

Þær réttarþrengingar og mismunun in aðkomu aðila sem boðaðar eru skv. 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins stríða gegn einu af meginmarkmiðum í mati á umhverfisáhrifum. Hér er

vegið að frelsi einstaklinga og félagasamtaka og fá Náttúruverndarsamtökin ekki séð að nein haldbær rök séu færð fram fyrir þessari breytingu skv. frumvarpinu. Og, sem fyrr segir, breytingin stangist á við Árórsamþykktina frá 1998 og mun fyrr en seinna leiða til kærumála hjá Evrópudómstólum.

3. mgr. Varðandi 3. mgr. í 12. gr. frumvarpsins þá telja Náttúruverndarsamtökin að það stríði gegn almannaheill og rétti félagasamtaka og þau hafi ekki sama rétt og framkvæmdaraðili til að kæra til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um samþykkt matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að drög að matsskýrslu uppfylli kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða séu í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Í skýringartexta með frumvarpinu eru engin rök færð fyrir því að einskorða réttinn við framkvæmdaraðila. Til að gæta jafnræðis verða kærheimildir að vera sem jafnastar á báða bóga og halda þá almennu reglu í umhverfissrétti að allir aðilar sem málið varðar geti kært stjórnsluákvæðanir.

Í ljósi framangreindra raka leggja Náttúruverndarsamtökin til að 2. mgr. 12. gr. (a. 14. gr.) verði felld út og að 3. mgr. verði eftirfarandi:

„Ennfremur má kæra til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um synjun eða samþykkt matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að drög að matsskýrslu uppfylli eða uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða þær séu eða séu ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.“

Ekki er gerð athugasemd við 13. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 14. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 15. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 16. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 17. gr. lagafrumvarpsins.

„18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. tölul. 1. viðauka við löginn:
a. Á eftir orðinu „Efnistaka“ í 1. málsli. kemur: á landi eða úr hafsbotni.
b. 2. málsli. fellur brott. “

Athugasemd við 18. gr.

Þetta eru einu breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu varðandi 1. viðauka, en í honum eru tíundaðar þær framkvæmdir og viðmið þeirra sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum. Við samningu íslenska viðaukans var mið tekið af 1. viðauka (Annex I) í tilskipun 97/11/ESB.

1. viðauki er afar þýðingarmikill grundvöllur fyrir markmiðssetningu þessara laga. Þótt framkvæmd laganna hafi aðeins verið við lýði í tíu ár, þ.e. þau tóku fyrst gildi árið 1993, hefur engu að síður áunnist mikilvæg reynsla þar að lútandi. Skynsamlegt er við endurskoðun laganna að nýta sér þessa reynslu.

Hér á eftir verða tíundaðar þær breytingar í 1. viðauka sem Náttúruverndarsamtökin telja að sé mjög mikilvægt að nái fram að ganga nú við þau tímamót sem felast í endurskoðun laganna. Samtökin benda á að tíð endurskoðun laganna skapi óvissu og óhagræði sem beri að forðast eins og kostur er.

Breytingartillögur Náttúruverndarsamtakanna við 1. viðauka eru undirstrikaðar og feitletraðar, úrfellingar gegnumstrikaðar):

Við 2. tl:

2. Jarðvarmavirkjanir og önnur varmaorkuver með ~~25~~ 50 MW uppsett varmaafli eða meira, og vatnsaflsvirkjanir og önnur orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (2. tl., 1. mgr. 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allar jarðvarmavirkjanir með 25 MW varmaafli eða meira að hráorku, matsskyldar. Reynsla af eldra viðmiðinu gefur ekkert tilefni til að slaka á kröfum, nema síður sé. Orkuvinnsla jarðvarma er með þeim hætti, að einna hagkvæmast þykir að virkja í hlutfallslega litlum áföngum miðað við vatnsaflsvirkjanir. Íðulega er virkjunaráfangi í jarðvarmavinnslu um 30 MW, en getur farið í 50–60 MW. Samkvæmt gildandi lögum eru því örfáar jarðvarmavirkjanir matsskyldar. Reynslan sýnir aftur á móti að jarðvarmaorkuver með minna en 50 MW uppsett varmaafli hafa jafnan umtalsverð umhverfisáhrif. Því er lagt til að breyta 50 MW í 25 MW til samræmis við fyrri lög. Einnig er lagt til að skjóta inn orðinu „vatnsaflsvirkjanir“, til frekari skýringar á ákvæðinu, en um er að ræða langalgengustu gerð virkjana á Íslandi.

Við 9. tl:

9. Allir Fflugvellir ~~með 2.100 m langa meginflugbraut eða lengri.~~

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (9. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allir flugvellir matsskyldir. Í gildandi lögum er því gengið skemur í matsskyldu og slakað á

kröfunum miðað við fyrri viðmið. Benda má að allir flugvellir á Íslandi, nema einn þ.e. Keflavíkflugvöllur, eru með styttri meginflugbraut en 2.100 m. Engum blöðum er um það að fletta að umtalsverð umhverfisáhrif geta hlotist af byggingu flugvalla sem eru styttri en 2.100 m, eins og á t.d. við um Akureyrarflugvöll, sem er 2.000 m langur. Einnig má benda á, að með því að hafa jafn há stærðarmörk í gildandi lögum, er þeirri hættu boðið heim, að byrjað verði á litlum áfanga við flugvallarbyggingu sem er undir stærðarmörkunum, og síðan bætt við áföngum, þannig að á endanum verði flugvöllurinn langt yfir stærðarmörkunum, og það án þess að framkvæmdin hafi nokkurn tímann sætt mati á umhverfisáhrifum.

Þá má benda á að skv. norsku reglugerðinni er miðað við 1.600 m langa flugbraut (forskrift 502/1999, I.2.4).

Við 10. tl., ii:

- ii. ~~Allir Nýir vegir utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri.~~ Enduruppbygging vegna utan þéttbýlis þar sem nýlagning ~~samkvæmt áætlunum~~ er alls a.m.k. 10 km að lengd.

Samkvæmt tilskipun 97/11/EC, Annex I, 7. tl. stendur „(b) Construction of motorways and express roads (2); (c) Construction of a new road of four or more lanes, or realignment and/or widening of an existing road of two lanes or less so as to four or more lanes, where such new road, or realigned and/or widened section of road would be 10 km or more in a continuous length.“

Ákvæðið í fyrri setningu íslensku laganna er víðara og veitir undanþágur, bæði hvað snertir vegalengd og staðsetningu mannvirkis miðað við samsvarandi ákvæði skv. ESB-tilskipuninni (b-liður). Skv. norsku reglugerðinni er talað um „Motorways (classes A and B)“ (I. 2. 1) og einnig er ákvæði um vegi sem kosti meira en „NOK 400 mill.“.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (9. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allir vegir matsskyldir. Í gildandi lögum er því gengið mun skemur í matsskyldu og slakað verulega á kröfum miðað við fyrri viðmið. Ekki kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið af hverju 10 km eru ákveðnir sem stærðarmörk. Stærðarmörkin eru í engu samræmi við þá miklu reynslu sem fengist hefur hér á landi af umhverfisáhrifum vegna vegagerðar, en vegagerð er sú gerð framkvæmda sem langmest reynsla hefur fengist af í mati á umhverfisáhrifum. Á tímabilinu 1996-2000 sættu 34 veg framkvæmdir mati á umhverfisáhrifum. Aðeins sjö, eða fimmtungur (21%) framkvæmdanna var 10 km eða lengri, en langflestar voru þær á bilinu 3–8 km að lengd (samantekt frá Náttúruvernd ríkisins og uppl. frá Skipulagsstofnun). Samkvæmt gildandi lögum má því ætla að flest allar veg framkvæmdir á Íslandi, eða um 80% þar sem um nýlagningu er að ræða, þurfi ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum. Þetta verður að teljast stórt skref aftur á bak í umhverfisvernd.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að umhverfisáhrif vegagerðar eru ekki háð því hve löng hún er. Nýlagning stutts vegarkafli getur allt eins haft mun meiri umhverfisáhrif en lagning mjög langs vegar. Umhverfisáhrifin velta að miklu leyti á gerð landsins sem framkvæmdin er staðsett á, auk atriða á borð við hönnun vegstæðis, frágangs og hvaða verk taki sér um framkvæmdina. Fjöldmörg dæmi eru til vitnis um umtalsverð umhverfisáhrif og alvarlegar athugasemdir vegna veg framkvæmda sem eru styttri en 10 km að lengd og sætt hafa mati á umhverfisáhrifum. Til dæmis má nefna Seyðisfjarðarveg

yfir Eyvindará við Egilsstaði (1,8 km), Borgarfjarðarbraut milli Flókadalsár og Kleppjárnsreykja (6 km), Laugarvatnsveg (4 km), Barðastrandarveg (5,1 km), Borgarfjarðarveg um Vatnsskarð eystra (6,6 km), hringveg um Stóra Sandfell í Skriðdal (1,2 km. 30.07. 1999), Ólafsvíkurveg og Útnesveg (5,3) og Hafravatnsveg (6,5 km).

Ástæða er til að benda á, að hér getur skapast sama hættu og við lagningu flugvallarbrautar, þ.e. að mjög há stærðarmörk geta leitt til þess að byrjað verði á litlum vegarkafli sem er undir stærðarmörkunum og síðan bætt við áföngum, þannig að á leiðarenda verði vegagerðin langt yfir stærðarmörkunum, án þess að framkvæmdin hafi nokkurn tímann sætt mati á umhverfisáhrifum.

Í framangreindu ljósi er lagt til að allir nýir vegir utan þéttbýlis skuli sæta mati umhverfisáhrifum. Vakin er athygli á því að e.t.v. er ástæða til að skilgreina orðið „þéttbýli“ og færa það inn í 3. gr. laga þessara. Sama kann að eiga við um orðið „stofnbraut“. Í athugasemdum með frumvarpinu (bls. 24) segir að með nýlagningu er átt við gerð nýs vegar utan „vegastæðis“ eldri vegar. Hér er væntanlega átt við vegstæðið sjálft ásamt veghelgunarsvæði, en veghelgunarsvæði er í langflestum tilfellum 30 m breitt svæði á hvora hönd út frá miðju vegar. Til að taka af allan vafa er líklega ástæða til að taka þetta fram í lögnum, eða í reglugerð a.m.k..

Um enduruppbyggingu vega er skotið inn orðinu „alls“ til að taka af allan vafa um að átt er við heildarlengd enduruppbyggingar, en ekki aðeins lengd einstaks vegarkafli í framkvæmd. Þannig á vera ljóst, að enduruppbygging á tíu eins km löngum vegarköflum þarf að sæta mati á umhverfisáhrifum, rétt eins og einn tíu km vegarkafli. Nauðsynlegt er skilgreina orðið „enduruppbygging“ í ljósi þeirrar óvissu sem ríkt hefur um framvæmdir af þessu tagi. Hér er átt við að veghelgunarsvæði hins endurbyggða vegar nái ekki lengra út fyrir veghelgunarsvæði fyrirbyggjandi vegar en 30 m á hvora hönd.

Bent skal á að skv. dönsku reglugerðinni (Bilag 1, 7. gr. d-liður. 428/1999) er viðmiðið varðandi enduruppbyggingu vega 2 km, en ekki 10 km eins og í íslensku lögnum.

Við 13. tl:

13. Kerfi til að vinna grunnvatn ef árlegt magn vatns sem unnið er eða veitt á er $\pm 2,2$ milljónir m^3 (70 l/s) eða meira.

Viðmiðið, 10 milljón m^3 grunnvatnsnám á ári (svarar til 317,1 l/s), er tekið óbreytt upp úr tilskipun 97/11/EB og mun aðeins eiga við þrjár vatns- og hitaveitur á Íslandi, auk alstærstu fiskeldisstöðvarnar. Miðað við íslenskar aðstæður er þetta alltof hátt viðmið. Eðlilegra er að horfa til viðmiðs sem þegar er til staðar í íslenskri löggjöf, þ.e. 70 l/s (2,2 milljón m^3) grunnvatnsnám á ári skv. auðlindalögum (57/1998), en það þykir all rífligt.

Ástæða er til að taka fram með orðinu „kerfi“ er átt við öll helstu mannvirki sem tilheyra bæði grunnvatnsnámi og flutningi vatns, þ.m.t. flutningsleiðslur. Þetta er hvorki útskýrt í lögnum, né athugasemdum með frumvarpinu, en nauðsynlegt að gera til að taka af allan vafa og forðast misskilning.

Við 14. tl:

14. Veita vatnsforða með vatnsaflsvirkjunum milli vatnasviða ef flutningurinn er yfir 30 milljónir m³ á ári. ~~Flutningur á drykkjarvatni í leiðslum er undanskilinn.~~

Í gildandi lögum tekur fyrri setningin til vatnsaflsvirkjana og hita- og neysluvatnsveitna. Viðmiðið, 30 milljón m³ á ári, svarar til tæplega 1000 l/s og er hér gengið lengra en í tilskipun 97/11/EB (Annex I, 12.), sem er 100 milljón m³.

Hvað vatnsaflsvirkjanir snertir er 30 milljón m³ viðmiðið skynsamlegt hér á landi en allt öðru máli gegnir um flutning á neyslu- og sér í lagi á hitaveituvatni (sbr. greinargerð hér að framan með 13. tl.). Engin ástæða er til að rugla saman í ákvæðinu jafn ólíkum mannvirkjum og vatnsflutningi með vatnsaflsvirkjun og vatnsflutningi með hitaveitu- eða neysluvatnsmannvirkjum. Í 13. tl. 2. viðauka er fjallað um vatnsflutning með hitaveitu- og neysluvatnsnámi og er ástæðulaust að fjalla aftur um þá gerð mannvirkja í 14. tl. Orðinu vatnasvæði er breytt í vatnasvið, en vatnasvið er ólíkt vatnasvæði skilgreint hugtak í vatnafræði.

Ákvæðið um flutning á drykkjarvatni í leiðslum er felldur úr 14. tl. til samræmis við breytingartillöguna um að 14. tl. eigi aðeins við um vatnsflutning milla vatnasviða með vatnsaflsvirkjunum. Auk þess tekur 13. tl. á flutningi drykkjarvatns.

Við 19. tl:

Í gildandi lögum eru viðmið í öllum þremur tölulíðum tekin óbreytt úr tilskipun 97/11/EB. Líkt og gildir um 15. tl. íslensku lagana (sem er 1/3 skv. 13. tl. í tilskipun ESB, þ.e. 150.000 þ.e.) er ástæða til að kanna og fá sérfræðiálit á því hvort lækka þurfi stærðarmörkin í 19. tl. í ljósi þess að hér á landi ríkja allt aðrar umhverfisaðstæður en í langflestum ESB-löndum. Einkum er það lægra hitastig hér á landi í lofti, vatni og sjó, sem gerir það að verkum að niðurbrot úrgangsefna frá alidýrabúum gengur hægar fyrir sig en ella. Bent skal á að stærðarmörk fyrir þaueldi kjúklinga, hæna, svín og gylta á hinum Norðurlöndunum er lægra en kveðið er á um í tilskipun ESB. Eðlilegt er að viðmið hér á landi séu ekki hærri en þau sem gilda á hinum Norðurlöndunum.

Við 21. tl:

21. Efnistaka ~~þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 á 10.000~~ m² svæði eða stærra, eða er ~~150.000~~ 30.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir ~~50.000~~ 10.000 m² svæði eða stærra ~~eða 30.000 m³~~ eða meira.

Miðað við mikla reynslu af efnistökuáálum í mati á umhverfisáhrifum er ljóst að stærðarmörk í gildandi lögum eru allt of há. Skv. ákvæðinu yrði yfirgnæfandi meirihluti efnistökuastaða á Íslandi ekki matsskyldur. Samkvæmt námuskrá Náttúruverndar ríkisins (nú Umhverfisstofnun) (Fjölrit nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð.) eru liðlega 6.000 námur á landinu. Langflestar, eða á bilinu 80–90%, eru í kringum 10.000 m³ og drjúgur hluti er með minna efnisnám en 5.000 m³ á ári. Þá er ljóst af skýrslunni að það eru ekki síður hinar mörgu „smáu“ (≤ 10.000 m³) námur sem valda umtalsverðu umhverfisraski heldur en hinar allra stærstu. Ástæða er til að huga

sérstaklega vel að stærðarmörkum við efnistöku hér á landi vegna þeirrar sérstöðu sem skapast af fæð skóglendis og takmörkuðu gróðurlendi almennt, en við það verður landið opnara og berangurslegra en ella og kjölfarið viðkvæmara fyrir hverskonar sjónrænu raski. Í framangreindu ljósi er lagt til að lækka flatarmálsviðmið efnistökuastaða úr 5 ha í 1 ha og rúmtaksviðmið um þriðjung.

Ástæða er til að benda á, að hér getur skapast hliðstæð hættu og við lagningu vega og flugvallarbrauta, þ.e. að mjög há (þröng) stærðarmörk geta leitt til þess að í stað einnar stórrar námu verði opnaðar fleiri litlar námur undir stærðarmörkunum, sem samtals verða ofan stærðarmarkanna.

Engin ástæða er til taka sérstaklega fram í ákvæðinu að það eigi við um áætlanir og kann það að leiða til misskilnings. Ekki er heldur ástæða til að nota orðið rask í ákvæðinu, heldur nægir að nefna stærðarmörk.

Við 22. tl:

22. Loftlínur **og jarðstrengir** utan þéttbýlis til flutnings á raforku með 66 **33** kV spennu eða hærri.

Sæstrengir til flutnings á raforku með 132 kV spennu eða hærri og eru 20 km eða lengri.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (3. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) var lagning háspennulína með 33 kV spennu eða meiri matsskyld. Jafnframt tóku fyrri lögin jafnt til loftlína og jarðstrengja. Í gildandi lögum er því gengið skemur í matsskyldu og töluvert slakað á kröfunum miðað við fyrri viðmið. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu (bls. 25) eru eftirfarandi rök tiltekin fyrir hækkun í 66 kV spennu: *.....enda eiga línur með lægri spennu almennt ekki að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, m.a. þar sem þær eru í flestum tilfellum lagðar í jarðstreng sem plægður er niður.* Þetta er hæpin staðhæfing og augljóst að umhverfisáhrif jarðstrengja og loftlína velta að verulegu leyti á gerð landsins sem þau eru lögð í. Í öðru lagi er það reynslan hjá Umhverfisstofnun og eftirlitsráðgjöfum hennar að umfang rasks vegna lagningu 33 kV jarðstrengs er litlu eða engu minna en við lagningu 66 kV og þaðan af stærri jarðstrengs. Í þriðja lagi eru 33 kV loftlínur enn lagðar og kunna slíkar háspennulínur sannarlega að hafa umtalsverð áhrif rétt eins og loftlínur með hærri spennu. Í fjórða lagi má benda á, að þótt það færist í vöxt að leggja jarðstrengi með 66 kV og 132 kV spennu, eru slíkar framkvæmdir ekki algengar.

Í tilskipun 97/11/ESB um háspennulínur í lofti (20. gr.) eru engin þrengingarákvæði um staðsetningu lína utan þéttbýlis eins og í íslensku lögunum. Sama gildir um loftlínur skv. dönsku reglugerðinni (21. gr., 428/1999).

Önnur atriði í 1. viðauka.

Náttúruverndarsamtökin benda á að í 1. viðauka skv. norsku reglugerðinni (502/1999), er að finna ákvæði um verslunarmiðstöðvar (I.1.13) og aðrar byggingar í iðnaðar-, verslunar- og þjónustuskyni (I. 1.14). Engin slík ákvæði eru í 1. viðauka íslensku laganna.

Þá benda samtökin á að skv. 1. viðauka í dönsku reglugerðinni eru ákvæði um matsskyldar framkvæmdir á sviði landbúnaðar og skógræktar (26.–30. gr., Bilag 1, 428/1999), en ekki í 1. viðauka skv. íslensku lögunum.

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við 2. viðauka.

Í 2. viðauka eru tíundaðar framkvæmdir sem ber að tilkynna til Skipulagsstofnunar skv. 6. gr., sem metur á grundvelli viðmiða í 3. viðauka hvort framkvæmd sé matsskyld eða ekki. 2. viðauki í lögum þessum byggist á II. viðauka í tilskipun 97/11/EB (Annex II).

Náttúruverndarsamtökin leggja til eftirfarandi breytingar á 2. viðauka:

Við 1. mgr.

Matsskyldar Framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum og framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru utan verndarsvæða og tilkynna ber Skipulagsstofnun, sem metur í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum, sbr. einnig 3. viðauka.

Eins og rakið er í greinargerð með breytingartillögu við 6. gr. hér að framan eru tveir megingallar í 2. viðauka sem veikja verulega markmiðssetningu laga þessara. Annar gallinn snýr að því að framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum skuli ekki vera matsskyldar. Hinn gallinn snýr að stærðarmörkum þeirra framkvæmda sem tilgreindar eru í 2. viðauka.

Mælt er með því annars vegar, að þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum og uppfylla stærðarmörk í 2. viðauka skuli skilyrðislaust sæta mati á umhverfisáhrifum og, hins vegar, að þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru utan verndarsvæða séu tilkynningaskildar, uppfylli þær tilgreind stærðarmörk í 2. viðauka.

Meginrökin fyrir því að skilyrða framkvæmdir í mat sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum, er sú að verndarsvæði (sbr. skilgreiningar í 3. viðauka) er landsvæði sem búið er að marka landnýtingarstefnu með verud séstaklega að leiðarljósi. Sem dæmi má nefna, að svæði á náttúruminjaskrá eru svæði eða staðir „sem ekki hafa verið friðlýst enn, en hafa eitthvað það til að bera sem þjóðinni er mikils virði að eiga og vart eða ekki verður bætt, sé því raskað.“ (Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Náttúruminjaskrá er staðfest af umhverfisráðherra hverju sinni og er um stefnumarkandi skrá að ræða um landnýtingu, sem skal vera til leiðbeiningar í skipulagssmálum (sbr. Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Með skráningu náttúruminjasvæða er jafnframt tekið fyrsta skrefið í átt að frekari verndun (sbr. 66. gr., 67. og 68. gr. náttúruverndarlaga 44/1999).

Í ljósi síðastnefndu atriða ætti skilyrðislaust að meta umhverfisáhrif framkvæmda sem tíunduð eru í 2. viðauka skv. lögum þessum ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum. Skv. núgildandi lögum ríkir hins vegar óvissa um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á slíkum verndarsvæðum, bæði vegna þess að Skipulagsstofnun metur í hverju tilviki fyrir sig hvort ástæða er til að skikka framkvæmdina í mat (sbr. 6. gr.) og, ekki síður, vegna þess að ákvörðun Skipulagsstofnunar má kæra til umhverfisráðherra (6.gr.).

Í 3. viðauka laga þessara eru svokölluð Ramsarsvæði einnig talin til verndarsvæða. Í Ramsarsamþykktinni er m.a. að finna ákvæði um að framkvæma skuli mat á umhverfisáhrifum ef framkvæmd er fyrirhuguð á slíku svæði (sjá einkum rec. 1.6 (frá

1980), einnig rec. 2.3 (frá 1984), 3.1 (frá 1987) og 4.0 (frá 1990), Ramsar Convention Manual. 1994.). Þannig virðist ljóst að það er ekki matsatriði hvort Ramsarsvæði skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, heldur skal framkvæmda slíkt mat skilyrðislaust.

Stærðarmörk á framkvæmdum í 2. viðauka gildandi laga eru í langflestum tilfellum mjög há (fáar framkvæmdir ná viðmiðum) og í mörgum tilfellum stangast þau á við fengna reynslu af verulegum umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru undir stærðarmörkum. Auk þess er erfitt að átta sig á hvað liggur að baki ákvörðun um tiltekin stærðarmörk, þaræð rök fyrir þeim eru hvergi tíunduð.

Mælt er með því að lækka stærðarmörk við tilteknar gerðir framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka. Við smíði breytingartillaganna hefur verið horft til laga og reglugerða á hinum Norðurlöndunum, einkum í Noregi og Danmörku (Reglugerð 428/1999, fjallar um 1., 2. og 3. viðauka).

Helstu breytingartillögur við stærðarmörk í 2. viðauka eru eftirfarandi:

Við 1. tl.

c-liður orðist svo:

c. Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þar með taldar áveitu- og framræsluframkvæmdir, á 10 ha svæði eða stærra ~~eða á verndarsvæðum~~.

d-liður orðist svo:

d. Nýræktun skóga **og uppgræðsla lands á 200 20** ha svæði eða stærra ~~eða á verndarsvæðum~~ og ruðningur á náttúrulegum skógi.

e-liður orðist svo: Ákvæðið falli brott.

Í d-lið eru stærðarmörk lækkuð til móts við mun lægri viðmið á a- og c-lið, enda kunna framkvæmdir skv. d-lið að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum rétt og eins og framkvæmdir skv. a- og c-lið. Við ákvörðun stærðarmarkna í d-lið er einnig höfð hliðsjón af 6.gr. laga nr. 1955 um skógrækt og 39. gr. laga um náttúruvernd. Í d-lið er nógildandi e-liður, um uppgræðslu lands, felldur inn.

Benda má að skv. norsku reglugerðinni er viðmiðið 50 ha (II. 3.5).

Þar sem breytingartillaga við 6. gr. og 1. mgr. í 2. viðauka gerir ráð fyrir að framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum séu matsskyldar, er ekki ástæða til að taka slíkt fram í upptalningu ákvæða í 2. viðauka. Því er tilvísun í verndarsvæði í c- og d-lið felld úr ákvæðunum.

Við 2. tl.

a-liður orðist svo:

- a. Efnistaka á landi eða úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka ~~raskar 25.000~~ er á 1.000 m² svæði eða stærra eða er ~~50.000~~ 3.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir ~~25.000~~ 1.000 m² svæði eða stærra eða er 3.000 m² eða meiri. Efnistaka á verndarsvæðum.

Miðað við mikla reynslu af efnistökuáálum í mati á umhverfisáhrifum er ljóst að stærðarmörk í a-lið eru allt of há. Skv. ákvæðinu yrði yfirgnæfandi meirihluti efnistökuastaða á Íslandi ekki tilkynningaskyldar. Samkvæmt námuskrá Náttúruverndar ríkisins (Fjölrít nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð (nú Umhverisstofnun.) eru liðlega 6.000 námur á landinu. Langflestar, eða á bilinu 80–90%, eru í kringum 10.000 m³ og drjúgur hluti er með minna efnisnám en 5.000 m³ á ári. Þá er ljóst af skýrslunni að það eru ekki síður hinar mörgu „smáu“ (≤ 10.000 m³) námur sem valda umtalsverðu umhverfisraski. Sérstök ástæða er til að huga vel að stærðarmörkum við efnistöku hér á landi vegna þeirrar sérstöðu sem skapast af litlu umfangi skóglendis og takmörkuðu gróðurlendi almennt, en vegna þess er land opnara og berangu meira en ella: þar af leiðandi er landið viðkvæmara fyrir hverskonar sjónrænu raski. Í framangreindu ljósi er lagt til að lækka stærðarmörk efnistökuastaða þannig að hlutfallið milli stærðarmarka í a-lið 2. viðauka og 21. t. í 1. viðauka verði 1:10.

Við 3. – 13. t.

Í töluliðum 3 til 13 er í sumum tilfellum tekið sérstaklega fram að ákvæði eigi við um framkvæmd á verndarsvæði. Slíkt er óþarfi að því gefnu að breytingartillaga við 1. mgr. í 2. viðauka eigi við.

Athugasemdir við 3. viðauka.

Vegna óvissu sem komið hefur upp um túlkun orðalags í a-lið um verndarsvæði er ástæða til skýra setninguna (sjá greinargerð með breytingartillögu fyrir 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. í 2. viðauka.):

„ iii. verndarsvæða:

- (a) friðlýstra náttúruminja, svæða á náttúruminjaskrá, svæða skv. náttúruverndaráætlunum og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd,“

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við breytingatillögur á skipulags- og byggingarlögum, 73/1997, með síðari breytingum.

„II. KAFLI

Breytingar á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

20. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo: Sveitarstjórnnum er heimilt við umfangsmiklar framkvæmdir, sem eru matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, að skipa í samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur sérstaka eftirlitsnefnd sem hefur eftirlit með því að skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Framkvæmdaraðili ber allan kostnað af starfi nefndarinnar.“

Ekki er gerð athugasemd við 20. gr. frumvarpsins.

„21. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveður upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Jafnframt skal úrskurðarnefndin kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum sem henni er falið að skera úr um á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Umhverfisráðherra skipar fimm menn í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og jafnmarga til vara. Ekki skal þó skipa varamann formanns en nefndin skal tilnefna varaformann úr hópi nefndarmanna sem stýrir fundum nefndarinnar í forföllum formanns. Umhverfisráðherra skipar tvo nefndarmenn án tilnefningar og skal annar þeirra vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og jafnframt formaður nefndarinnar. Formaður skal uppfylla starfs gengisskilyrði héraðsdómara. Hæstiréttur tilnefnir þrjá nefndarmenn og skal einn þeirra hafa lokið háskólaprófi á sviði skipulagsmála, annar í lögfræði og þriðji á sviði umhverfismála. Nefndarmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn nema formaður nefndarinnar sem jafnframt skal vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og hafa starfið að aðalstarfi. Hann skal skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Forstöðumaður úrskurðarnefndar hefur yfirstjórn hennar með höndum og ber ábyrgð á henni. Hann fer með fyrirsvar nefndarinnar út á við. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk úrskurðarnefndar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um störf nefndarinnar, verkefni hennar, valdsvið og starfsskilyrði.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnslustigi. Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Við úrlausn einstaks máls skal nefndin að jafnaði skipuð formanni ásamt tveimur aðalmönnum eftir nánari ákvörðun formanns. Sé mál viðamikil skal nefndin fjalla um það fullskipuð. Formaður ákveður í hvaða málum nefndin skuli skipuð fimm fulltrúum.

Kæru til nefndarinnar sæta stjórnvaldsákvæðanir stjórnslu sveitarfélaga og samvinnunefndar miðhálandisins, þegar það á við, nema annað sé sérstaklega tiltekið í lögum. Ákvæðanir sem ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta ekki kæru til nefndarinnar. Þeir einir geta skotið máli til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða

hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Sé um að ræða ákvarðanir vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum eiga umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi jafnframt sama rétt, enda séu félagsmenn samtakanna 50 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Frestur til að skjóta máli til nefndarinnar er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt, eða mátti vera kunnugt, um ákvörðun þá sem kæra á. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar.

Kærandi getur krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Komi fram krafa um slíkt skal úrskurðarnefnd svo fljótt sem verða má kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun framkvæmda ber sveitarstjórn að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf.

Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt stjórnslögum, nr. 37/1993.

Kostnaður vegna úrskurðarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

Athugasemd við 21. gr. (sjá athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins).

Gerð er athugasemd við 3. og 4. málslið 5.mgr. 2.gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um hverjir geti skotið máli til úrskurðarnefndar. Náttúruverndarsamtökin vara við þeim réttarfarsþrengingum sem boðaðar eru í tillögunum, en breytingarnar hafa í för með sér að sá rúmi almannaréttur sem nú er við lýði, bæði í gildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum og í skipulags- og byggingarlögum, verði takmarkaður. Boðaðar þrengingar stangast enn fremur alvarlega á við meginntak Árósasamningsins frá 1998, sem umhverfisráðherra hefur heitið að fullgilda. Að óbreyttu er fullvíst að íslensk stjórnvöld verði kærð fyrir en seinna vegna brota á ákvæðum Árósasamningsins. **Náttúruverndarsamtökin taka því ekki undir þessar breytingatillögur í frumvarpinu.**

Jafnframt telja Náttúruverndarsamtökin að skilyrði fyrir 50 meðlimum í samtökum svo þau hafi málskotsrétt séu of há miðað við íslenskar aðstæður. Afar fá umhverfisverndarsamtök hér á landi hafa fleiri en 30 meðlimi, líklega ekki fleiri en fjögur alls. **Náttúruverndarsamtökin leggja því til að viðmið fyrir félagasamtök verði færð niður í 20 meðlimi.**

„22. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annara framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi skv. IV. kafla.

Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutað-eigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði.

Sá sem óskar framkvæmdaleyfis skal senda skriflega umsókn til sveitarstjórnar ásamt nauðsynlegum gögnum sem nánar skal kveða á um í reglugerð.

Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin er sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í áliti Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan viku frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærheimildir og kærufresti.

Umsækjanda um framkvæmdaleyfi og hlutaðeigandi sveitarstjórn er heimilt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál leiki vafi á því hvort framkvæmdir eru háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi.

Framkvæmdaleyfi fellur úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess.

Ráðherra kveður nánar á um útgáfu framkvæmdaleyfa í reglugerð.

Landgræðslu- og skógræktaráætlanir skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir.“

Athugasemd við 22. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar fram breytingatillögur á 27. gr. laganna sem fjallar um framkvæmdaleyfi. **Náttúruverndarsamtökin gera mjög alvarlegar athugasemdir við 1. málslíð í 4. mgr. og 2. málslíð í 5. mgr. lagafrumvarpsins. Breytingarnar sem boðaðar eru kollvarpa öllum þremur grundvallarmarkmiðum með lögum um mat á umhverfisáhrifum. Ástæðan fyrir þessu er sú að leyfi fyrir framkvæmd þarf ekki lengur að vera í samræmi við álit (úrskurð) um mat á umhverfisáhrifum, en einmitt slíkt skilyrði er fyrir hendi í gildandi skipulags- og byggingarlögum, þ.e. „*Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.*“ (1. mgr. 27. gr. 73/1997).**

Með því að fella burt gildandi skilyrði um að afgreiðsla sveitarstjórnar skuli vera í samræmi við meginefni í hinu lögformlega mati á umhverfisáhrifum, þ.e. faglega niðurstöðu og umfjöllun Skipulagsstofnunar, er augljóslega verið að grafa undan meginmarkmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Þetta leiðir ekki einvörðungu til þess að hið faglega ferli og heilmikla vinna sem fjölmargir aðilar leggja jafnan af mörkum í ferlinu muni hanga í lausu lofti og í sumum tilfellum beinlínis verða unnið fyrir gýg, heldur er með þessu einnig vegið að rétti manna til að taka þátt í og hafa áhrif á ákvarðanatöku í umhverfismálum. Eða hvaða tilgangi þjónar það að heimila leyfisveitanda, sem jafnan er beinn hagsmunaaðili í framkvæmdum sem heyra undir lög um mat á umhverfisáhrifum, að horfa fram hjá áliti og umfjöllun Skipulagsstofnunar og þar með allra annarra sem að málinu kunna að hafa komið? Til hvers er leikurinn gerður með mati á umhverfisáhrifum?

Náttúruverndarsamtökin hafna alfarið þeim atriðum í 1. málslíð 4.mgr. og 2. málslíð 5. mgr. þar sem kveðið er á um málsmeðferð leyfisveitenda. Í staðinn ber að breyta gildandi 1. mgr. í 27. gr laganna á eftirfarandi hátt:

„Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif háfa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og ~~úrskurð~~ **álit Skipulagstofnunar um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.**“

Ekki er gerðar frekari athugasemdir við lagafrumvarp þetta.