

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 131/358
komudagur 2.12.2004

Reykjavík, 1. desember 2004

Umsögn Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlög - 235. mál.

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa vísar til bréfs Nefndasviðs Alþingis dags. 15. nóvember 2004 þar sem félaginu er fengið til umsagnar frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlög.

Almenn umsögn – mat á umhverfisáhrifum

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa ítrekar þær athugasemdir sem fram komu í umsögn félagsins dags. 21. janúar 2004 um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum. Með frumvarpinu er stefnt að grundvallarbreytingum á því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur í þau liðlega þrjú ár sem liðin eru síðan núgildandi lög voru sett. Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa varar við því að þeirri reynslu verði kastað á glæ með því að gera breytingar á matsferlinu. Sú breyting að taka af Skipulagsstofnun úrskurðarvald er að mati félagsins ekki framfaraskref. Ekki er skilgreint í frumvarpinu hvaða vægi álit Skipulagsstofnunar kemur til með að hafa.

Sú grundvallarbreyting er gerð í frumvarpinu að engum miðlægum aðila er falið að yfirfara öll gögn málsins heildstætt heldur á hver leyfisveitandi að yfirfara það sem að honum snýr. Þar sem umhverfisáhrif framkvæmda geta verið afar flókin fyrirbæri er nauðsynlegt að tryggja að einum opinberum aðila sé falið að fara heildstætt yfir öll gögn málsins. Til þess að tryggja samræmingu á landsvísu þarf sá aðili að geta kveðið upp úrskurð með athugasemdum og bindandi skilyrðum. Það er óljóst skv. frumvarpinu hvaða opinberi aðili á að heimila eða hafna viðkomandi framkvæmd. Frumvarpið gera ráð fyrir að það geti orðið á hendi nokkurra aðila, s.s. ráðuneytis (iðnaðarráðuneyti), ríkisstofnunar (Umhverfisstofnun), byggingaryfirvalda eða bæjarstjórna (einstök bæjarfélög) og/eða heilbrigðiseftirlits (hluti framkvæmdar fellur jafnan undir heilbrigðiseftirlit). Slík tilhögun bíður upp á óskilvirkni. Af drögunum er helst að skilja að allir leyfisveitendur eigi, hver um sig, að taka ákvörðun um það hvort umrædd framkvæmd sé ásættanleg. Með slíku fyrirkomulagi getur væntanlegur framkvæmdaraðili þurft að sækja um heimild til allt að þriggja leyfisveitenda sem hafa mismunandi aðkomu að málinu. Afleiðingin er að miklu meiri líkur eru annars vegar á skörun milli verkssviða leyfisveitenda og hins vegar er töluverð hættu á að heildarsýn yfir umhverfisáhrif framkvæmdarinnar glatist.

Verði frumvarpið að lögum má leiða líkur að því að við hönnun, skipulag, við ákvörðun um hvernig og hvort fara á út í tiltekna framkvæmd verði í stað þess að leita tæknilega bestu lausna tekið meira mið af öðrum þáttum.

Verði drögin að lögum mun heimild til framkvæmda í mörgum tilfellum færast yfir á þann aðila í samfélaginu sem oft beitir sé mest fyrir því að farið verði í boðaða framkvæmd s.s. til sveitarfélaganna varðandi vegagerð og til iðnaðarráðuneytis varðandi ýmiss orkuver.

Hér er ákvörðunartakan komin í hendur aðila sem eiga hagsmuna að gæta.

Ferlið við gerð matsskýrslu verður með breytingum eitthvað á þessa leið:

1. Framkvæmdaraðili sendir Skipulagsstofnun “*drög að matsskýrslu*” sem stofnunin auglýsir og sendir út til annarra stofnanna.
2. Aðilar máls, þ.m.t. almenningur, senda inn athugasemdir við “*drög að matsskýrslu*”, sbr. 9. gr. frumvarpsins.
3. Stofnunin áfram sendir athugasemdir til framkvæmdaraðila sem vinnur loka matsskýrslu þar sem hann fjallar um athugasemdirnar.
4. Framkvæmdaraðili sendir stofnuninni skýrslu um mat á umhverfisáhrifum [lokaskýrsla].
5. Stofnunin gefur út “álit” sitt á skýrslunni og umfjöllun framkvæmdaraðila um innkomnar athugasemdir.

Þau nýju gögn sem komu inn í formi athugasemda og umsagna um “*drög að matsskýrslu*” eru ekki auglýst eða kynnt með neinum hætti. Hér kunna að vera á ferðinni viðamikil gögn sem ekki fá þá rýni og umfjöllun sem æskilegt væri. Í 13. gr. stjórnsýslulaga segir eftirfarandi um andmælarétt:

“Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.”

Í stjórnsýslulögum er orðið **ákvörðun** lykilorð. Með því að láta stofnunina gefa út “*álit sitt*” en ekki úrskurð er komist hjá því að um ákvörðun sé að ræða. Þar með þurfa aðilar máls ekki að “*eiga þess kost að tjá sig um efni málsins*” enda engin ákvörðun tekin á þessu stigi. Með frumvarpinu skerðist aðgengi almennings að matsferlinu og kemur þannig í veg fyrir að þau gögn sem liggja til grundvallar fái þá rýni sem æskileg er.

Samkvæmt tillögunum er verið að færa verkefni frá Skipulagsstofnun til sveitarfélaganna með tilheyrandi kostnaði. Mörg minni sveitarfélög hafa ekki burði til að uppfylla þær breytingar sem felast í því að taka faglegar ákvarðanir um framkvæmdir.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

3. gr.

“Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. A- liður fellur brott.

Hér er felldur burtu liður sem fjallar um athugun Skipulagsstofnunar. Að mati FHU ber skilgreining á aðkomu Skipulagsstofnunar að vera hér inni.

n. Umsagnaraðilar: Opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum er varða matsskýldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.

Hér ætti að bæta við umhverfisverndarsamtökum. Til þess að þeirra sjónarmið nái strax fram ættu þeir að vera umsagnaraðilar.

4. gr.

"2. másl. 2. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um hvort framkvæmd skv. 6. gr. skuli háð mati á umhverfisáhrifum og gefur álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir."

Hér verður sú grundvallarbreyting að ákvarðanavald Skipulagsstofnunar er tekið burt en henni gert að veita álit í þess stað. Að mati félagsins ætti að vera í höndum eins opinbers aðila að fara með þetta ákvarðanavald. Óljóst er hvert gildi álit Skipulagsstofnunar kemur til með að hafa. Er framkvæmdaaðilum skylt að fara eftir áliti stofnunarinnar?

5. gr.

"2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði eða þær eru háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skulu metin sameiginlega."

Skerpa þarf á ákvæðum um samverkandi umhverfisáhrif í lögnum með því að taka tillit til rekstrar og mannvirkja sem þegar eru fyrir í nágrenni fyrirhugaðra framkvæmda, t.d. með eftirfarandi orðalagi:

"Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæða eða framkvæmdir eru háðar hver annarri getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skulu metin sameiginlega og þá með tilliti til landnotkunar, atvinnureksturs og mannvirkja sem þegar er til staðar".

Einnig er nauðsynlegt að gerðar verði leiðbeiningar um forsendur og framkvæmd mats á samverkandi umhverfisáhrifum. Með þessu má skerpa á og efla framkvæmd 2. mgr. 5. gr. auk atriða sem nefnd eru í viðauka 3 með lögnum að meta skuli "sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum" og "sammögnunar ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði", auk fleiri liða í viðaukanum.

6. gr.

"4. mgr. 6. gr. laganna fellur brott"

Hér er aftur ítrekuð athugasemd við 4. gr., varðandi breytingu frá úrskurði yfir í álit.

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 umhverfissvöktun þar sem það á við."

Þarna er orðið "líklegast" ekki nægilega vel skilgreint og einnig þarf að styrkja tengingu við atriði sem talin eru upp í 3. viðauka laganna. Best væri að tala um "Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem hlutaðeigandi aðilum þykir líklegast að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og

staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir og núverandi landnýtingu, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum...".

10. gr.

*“Innan fjögurra vikna frá því að skýrsla um mat á umhverfisáhrifum 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.....”*

Hvað ef álit stofnunarinnar er að skýrslan uppfylli **ekki** skilyrði laganna? Í frumvarpinu virðist stofnunin ekki hafa heimild til þess að krefjast úrbóta á skýrslunni til þess að skýrslan uppfylli skilyrði laganna. Lögin þyrftu að heimila Skipulagsstofnun að krefjast frekari gagna sé álit stofnunarinnar að skýrslan uppfylli ekki skilyrði laganna. Ekki er nóg að Skipulagsstofnun geti með rökstuðningi lagt til í álit frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða mælt fyrir mótvægisáðgerðum.

15. gr.

Hér mætti bæta við að Skipulagsstofnun gefi einnig út leiðbeiningar varðandi mótvægisáðgerðir.

18. gr.

“Eftirfarandi breytingar verða á 21. tölul. 1. viðauka við lögin:

a: Á eftir orðinu “Efnistaka” í 1. másl. kemur: á landi eða úr hafsbotni.

b:2. másl. fellur brott.”

2. málsliður hljóðaði svo: “Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir 50.000 m² svæði eða stærra.” Að mati félagsins er mikilvægt að horfa á framkvæmd í samhengi og að lögin hvetji ekki framkvæmdaraðila til að fjölga efnistökuáðgerðum og sleppa þannig við að setja efnistöku í umhverfismat. Þessum málslið ber því að halda inni í lögnum.

19. gr.

“c. Í stað orðanna „100 kW“ í a-lið 3. tölul. kemur: 200 kW.

100kW í stað 200kW er óeðlileg breyting þar sem virkjun vatnsafls mun aukast mikið á næstu áratugum og því mikilvægt að gera kröfur til þeirra þó smáar séu. Búast má við auknum fjölda rafstöðva minni en 200kW á næstu árum.

“e. Við a-, b-, c-, d-, e-, f-, g- og i-lið 7. tölul. bætist: á verndarsvæðum.”

“i. Á eftir orðunum „á strandlengjum“ í 1. másl. h-liðar 10. tölul., sem verður k-liður, kemur: á verndarsvæðum og svæðum á náttúruminjasrá.”

Að mati félagsins er ekki eðlilegt að einskorða mögulega matsskyldu við það að þessi fyrirtæki/mannvirki séu á verndarsvæði. Fyrirtæki sem talin eru upp í 7. tölulið geta valdið umtalsverðum umhverfisáhrifum, einnig utan verndarsvæða. Sama gildir um mannvirki í h-lið 10. töluliðar sem verður k liður.

Almennar athugasemdir – mat á umhverfisáhrifum

- Skerpa má skilgreiningar á hugtökunum leyfi og leyfisveitandi, þannig að ljóst sé að um bæði er um framkvæmdaleyfi og starfsleyfi að ræða fyrir tiltekna framkvæmdir.
- Það vantar í 1. viðauka að skilgreina að skógrækt þarf að fara skilyrðislaust í umhverfismat, þar sem tekið er mið af stærð t.d. 200 ha eða stærra og staðsetningu.

Almennar umsögn – skipulags- og byggingalög

FHU telur þær breytingar sem mælt er fyrir í 20. gr frumvarpsins jákvæðar. Gott er að unnt sé að skipa sérstaka eftirlitsnefnd til að hafa eftirlit með því að skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Þó vantar að skilgreina hvaða úrræði þessi eftirlitsnefnd hefur ef í ljós kemur að ekki sé verið að fara að skilyrðum framkvæmdar. Ekkert kemur fram um slík úrræði eða hvernig eigi að fylgja athugasemdum sem nefndin kann að gera. Úr þessu þarf að bæta. Ennfremur er vísað til almennrar umsagnar um lög um mat á umhverfisáhrifum hér að ofan varðandi aðkomu sveitastjórna að mati á umhverfisáhrifum.

Virðingarfyllst.



Svava Svanborg Steinarsdóttir,
Formaður FHU