

2004110050
9140

Nefndasvið Alþingis
Hlín Lilja Sigfúsdóttir
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. desember 2004
/--

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum

Vísað er til erindis umhverfisnefndar Alþingis dags. 15. nóvember 2004 þar sem óskað er umsagnar Skipulagsstofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.

Frumvörp um sama efni voru lögð fram á síðasta löggjafarþingi, en hlutu ekki afgreiðslu á því þingi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með hliðsjón af umsögnum sem bárust umhverfisnefnd Alþingis við umfjöllun fyrri frumvarpa hafi verið gerðar breytingar frá þeim.

Skipulagsstofnun gaf umsögn til umhverfisnefndar Alþingis um þau frumvörp sem voru til umfjöllunar á síðasta þingi, með bréfi dags. 7. janúar 2004. Í umsögninni kom fram að stofnunin teldi þær breytingar sem lagðar voru til á 11.-13. og 16.-17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum almennt þarfar og skýrar, en taldi hinsvegar óljósara hvaða markmiðum væri ætlunin að ná fram með ýmsum öðrum breytingum sem lagðar voru til í frumvarpinu og var gerð grein fyrir athugasemdum stofnunarinnar varðandi það í umsögninni.

Skipulagsstofnun telur að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá þeim frumvörpum sem lögð voru fram á síðasta löggjafarþingi séu til bóta fyrir lagaumhverfi og framkvæmd mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Stofnunin vill þó áréttta nokkur atriði fyrri umsagnar, sem hún telur ástæðu til að huga að við afgreiðslu breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Skilgreiningar

Í f-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmda verði undanskilin úr þeirri upptalningu umhverfisþátta sem e. atv. ber að fjalla um við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Íslenskri matslöggjöf ber að uppfylla ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 85/337 um að e. atv. beri að meta umhverfisáhrif framkvæmda á m.a. menn og efnisleg verðmæti. Af þeim sökum vakna spurningar um hvernig það verði gert í tilvikum mjög umfangsmikilla framkvæmda með víðtæk áhrif á landsvísu, þ.e. hvort áhrif á menn og

efnisleg verðmæti muni ekki í slíkum tilvikum snerta þjóðhagsleg áhrif og jafnvel geta varðað arðsemi framkvæmda. Skipulagsstofnun telur af þeim sökum geta orkað tvímælis hvort alfarið sé unnt að undanskilja þessi atriði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun minnir einnig á að í matsáætlun ber hverju sinni að ákveða umfang umhverfismats m.v. viðkomandi framkvæmd og framkvæmdasvæði. Þar á því að gefast færi á að taka afstöðu til þess í hverju einstöku tilviki að hvaða áhrifum tilefni er til að beina umhverfismati viðkomandi framkvæmdar.

Athugun Skipulagsstofnunar

Í f-lið 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 10. gr. laganna að í stað þess að Skipulagsstofnun fjalli um þær umsagnir og athugasemdir sem berast frá umsagnaraðilum og almenningi við framlagða frummatsskýrslu, þá skuli framkvæmdaraðili fjalla um og gera grein fyrir umsögnum og athugasemdum og taka afstöðu til þeirra í matsskýrslu.

Skipulagsstofnun vill benda á að þær umsagnir og athugasemdir sem berast á þessu stigi í matsferlinu er á tíðum allt eins og jafnvel fremur beint til stjórnvalda heldur en til framkvæmdaraðila, þ.e. um afstöðu til þess hvort og þá hvernig heimila skuli framkvæmd. Við athugun Skipulagsstofnunar fer fram gæðaeftirlit ("quality review") á matsskýrslunni sem byggist á skoðun almennings, umsagnaraðila, Skipulagsstofnunar og e. atv. tilkvaddra sérfræðinga á þeim gögnum sem framkvæmdaraðili hefur tekið saman. Að mati Skipulagsstofnunar er það hlutverk opinberra aðila að fjalla um þær umsagnir og athugasemdir sem berast við opinbera kynningu matsskýrslu, en ekki beinna hagsmunaaðila eins og framkvæmdaraðila, og telur Skipulagsstofnun edlilegast að það sé hlutverk Skipulagsstofnunar eins og verið hefur. Skipulagsstofnun mælir því með að fallið verði frá þessum breytingum sem lagðar eru til í f-lið 9. gr. frumvarpsins.

Leyfisveitingar

Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 16. gr. laganna að í stað þess að leyfisveitandi skuli "taka tillit til" niðurstaðna matsferlisins, skuli hann í stað þess "kynna sér" matsskýrslu og "taka rökstudda afstöðu til" álits Skipulagsstofnunar.

Í tilskipun 85/337 segir að við útgáfu leyfis "beri að taka mið af" matsskýrslu og þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa (ísl. þýðing tilskipunar, en. "must be taken into consideration", da. "skal tages hensyn til", sv. "skall beaktas"). Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um framkvæmd tilskipunar 97/11 (sem breytti tilskipun 85/337) segir að það sé lykilatriði fyrir tilgang mats á umhverfisáhrifum og tilskipunarinnar hvernig niðurstaða matsferlis hefur áhrif á ákvarðanatöku (leyfisveitingar). Skipulagsstofnun telur að gæta kunní ósamræmis í frumvarpinu þar sem annarsvegar er hnykkt sérstaklega á að markmið laganna sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda, en samtímis er dregið úr tengslum á milli niðurstaðna matsins og leyfisveitinga. Skipulagsstofnun mælir með að í stað "kynna sér" og "taka rökstudda afstöðu til" í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins komi "taka mið af". Þannig sé leyfisveitendum gert að taka ákveðið tillit til umhverfissjónarmiða við ákvarðanir um þær framkvæmdir sem undir lögin falla, án þess að þeir séu bundnir í einu og öllu af niðurstöðum matsskýrslu, umsögnum, athugasemdum og áliti Skipulagsstofnunar.

Listi yfir tilkynningaskyldar framkvæmdir

Í a-lið 19. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingu á d-lið 1. tl. 2. viðauka laganna sem varðar skógræktarframkvæmdir. Í núgildandi lögum eru 200 ha skógræktarframkvæmdir tilkynningarskyldar og allar skógræktarframkvæmdir á

verndarsvæðum. Í frumvarpinu er lagt til að mörkin verði við 50 ha skógræktarsvæði og miðað verði við landsvæði þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt. Lagt er til að ákvæði um tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda á verndarsvæðum verði óbreytt.

Skipulagsstofnun telur að með hugtakinu skipulagsáætlun hljóti hér að vera fyrst og fremst vísað til aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga. Stofnunin vekur athygli á að í aðalskipulagi sveitarfélaga er yfirleitt mörkuð mjög almenn stefna um skógrækt. Jafnframt er vakin athygli á að öll sveitarfélög í landinu eiga að hafa gengið frá aðalskipulagi sem tekur til alls þeirra lands árið 2008. Stofnunin telur því ekki forsundur til að miða tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda við það hvort fyrir liggja stefna um skógrækt í skipulagsáætlunum, eins og lagt er til í frumvarpinu. Að sama skapi er ljóst að þegar tilkynningarskylda miðar, eins og nú er, við 200 ha skógræktarsvæði nær hún aðeins til örfárra skógræktarframkvæmda í landinu. Einnig er ljóst að skógræktarframkvæmdir eru líklegar til að kunna að hafa samlegðar- og sammögnunaráhrif hver með annarri, þótt hver og ein kunni ekki að hafa veruleg umhverfisáhrif. Þessvegna getur verið bagalegt að nær öll kerfisbundin skógrækt í landinu liggja utan við gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum. Ein leið til að mæta þessu er að lækka stærðarviðmiðunina í d-lið 1. tl. 2. viðauka. Skipulagsstofnun mælir með að það sé gert og telur að átt geti við að stærðarmörk miði við nýræktun skóga á 100 ha svæði. Önnur leið væri að miða auk stærðar skógræktarframkvæmdarinnar við önnur viðmið, s.s. eðli þeirrar skógræktar sem í hlut á. Almennt hafa ákvæði tilskipunar 85/337 verið túlkuð þannig að þröskuldsgildi sem sett eru í löggjöf aðildarríkjanna vegna framkvæmda í 2. viðauka skuli ekki eingöngu miða við stærð framkvæmdar, heldur einnig við aðra þætti, s.s. eðli framkvæmdarinnar og/eða þess landsvæðis sem um ræðir. Skipulagsstofnun hefur ekki talið sig hafa fagþekkingu á framkvæmd skógræktar til að leggja til viðmið vegna skógræktarframkvæmda sem byggðu á eðli framkvæmda, en vekur hinsvegar athygli á að slík tillaga var sett fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarpið þegar það var til umfjöllunar á síðasta þingi. Þar gerði Náttúrufræðistofnun tillögu um að ákvæðið tæki til nýræktunar skóga á 50 ha svæði þar sem notaðar eru innfluttar tegundir eða jarðvinnsla.

Önnur atriði

Að endingu minnir Skipulagsstofnun á að ýmis ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2003/35 munu kalla á breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum hér á landi, s.s. varðandi aðkomu almennings í matsferlinu og breytingar á viðaukum 1 og 2. Þá vill stofnunin vekja athygli á að framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlaga undanfarin misseri hefur vakið spurningar um hvort ekki þurfi að bæta lagaumhverfi þessa málaflokks varðandi eftirlit með framkvæmdum og úrræði stjórnvalda ef lagaákvæði eru ekki virt. Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlaga, en í lögum um mat á umhverfisáhrifum eru stofnuninni ekki veitt nein úrræði til að taka á slíkum málum og mjög takmörkuð í skipulags- og byggingarlögum. Stofnunin mun beita sér fyrir því að þetta verði skoðað í yfirstandandi endurskoðun skipulags- og byggingarlaga.


Asdís Hlökk Theodórsdóttir