

Alþingi  
Erindi nr. P 132/729  
komudagur 27.1.2006

**Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd,  
nr. 44/1999 (eldri námur).  
Minnisblað.**

*Til Umhverfisstofndar Alþingis.  
Frá Ingibjörgu Halldórsdóttur, umhverfissráðuneyti.*

- Óskað var eftir minnisblaði varðandi kæruleiðir ef upp kæmi ágreiningur um túlkun c. liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þ.e. um hvort tveir eða fleiri efnistökuastaðir teljst tilheyra sömu framkvæmd og vera á sama svæði.

Ágreining um framkvæmd náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er almennt heimilt að kæra til umhverfissráðherra, sbr. 74. gr. laganna. Hins vegar verður að telja að þegar um efnistöku er að ræða þá sé líklegast að ágreiningur um túlkun á c. lið 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins kæmi upp í tengslum við útgáfu framkvæmdaleyfis og þá sérstaklega hvort um framkvæmdaleyfis skylda efnistöku væri að ræða. Framkvæmdaleyfi eru gefin út á grundvelli 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og eru kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarlaga, sbr. 8. gr. þeirra laga. Það væri því oftast í höndum þeirrar úrskurðarnefndar að túlka ákvæði c. liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Þeir einir geta skotið máli til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, sbr. 5. mgr. 8. gr. skbl. Einnig myndu umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi jafnframt eiga sama rétt, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að.

- Óskað var eftir upplýsingum um það hvaða reglur giltu um efnistöku í sjó utan netlaga.

Eins og fram kemur í 1. mgr. 47. gr. náttúruverndarlaga þá fer um efnistöku af eða úr hafsbotni utan netlaga eftir ákvæðum laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990. Skal samkvæmt þeim lögum sækja um leyfi iðnaðarráðherra fyrir slíkri efnistöku. Áður en leyfi er veitt skal iðnaðarráðherra leita umsagnar Umhverfisstofnunar.

15. nóvember 2005

### **Svör við spurningum umhverfisnefndar Alþingis.**

**2) Nefndin mun væntanlega óska eftir að fá ráðuneytið aftur á sinn fund v/námu-málsins, m.a. til að svara spurningu um hvort aldrei hafi verið farið eftir ákvæði II til bráðabirgða í lögum um náttúruvernd.**

Umhverfisstofnun, áður Náttúruvernd ríkisins, Vegagerðin og Siglingastofnun hafa átt gott samstarf um að koma til framkvæmda ákvæði II til bráðabirgða um frágang eldri efnistökusvæða sem ekki eru lengur í notkun. Mikill meirihluti ófrágenginna náma eru á ábyrgð Vegagerðarinnar og samstarfsaðila hennar. Árið 2000 hóf Vegagerðin skipulegan frágang eldri efnistökusvæða og hefur það verk gengið vel og töluvert áunnist. Auk þess hefur stofnunin sett sér þá vinnureglu varðandi nýjar námur að frá þeim er gengið strax að notkun lokinni. Hins vegar kom fljótlega í ljós að þau tímamörk sem sett voru í ákvæði til bráðabirgða II voru ekki raunhæf því enn er langt í land að náist að ljúka því verki. Kostnaður við slíkan frágang er mikill auk þess sem um tímafrekt verkefni er að ræða sem krefst ákveðinnar verkþekkingar og reynslu. Ráðuneytið og Umhverfisstofnun hafa því tekið undir það sjónarmið Vegagerðarinnar að halda áfram á þeirri braut sem menn hafa verið á síðastliðin ár en setja sér jafnframt raunhæf markmið um að ljúka verkefninu. Var farið ítarlega yfir málið vorið 2004 og var niðurstaðan sú að raunhæft væri að því lyki árið 2018.

**3) Það var mat manna að mikilvægt væri að kostnaðarmeta námu-frumvarpið, kom bæði fram hjá nefndarmönnum og gestum. Stendur það til?**

Kostnaður ríkis og sveitarfélaga af frumvarpinu var metinn og var það niðurstaða ráðuneytisins að ekki yrði um aukinn kostnað að ræða fyrir þá aðila. Hins vegar yrði nokkuð aukið álag á Skipulagsstofnun þegar stofnuninni færu að berast tilkynningar um námur sem undir frumvarpið féllu og taka þyrfti ákvörðun um hvort væru háðar mati á umhverfisáhrifum.

Megin kostnaður við frumvarpið mun væntanlega falla á framkvæmdaraðila og hefur sá kostnaður ekki verið metinn af hálfu ráðuneytisins. Vegna ýmissa óvissuþátta verður að telja það miklum erfiðleikum háð.

Í fyrsta lagi liggur fyrir að meirihluti þeirra náma sem ná þeim mörkum sem koma fram í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins (verða framkvæmdaleyfisskyldar 1. júlí 2007) verða einungis tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar (ekki sjálfkrafa matsskyldar). Stofnunin á þá eftir að taka ákvörðun um hvort þær framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Ómögulegt er að áætla fyrirfram hversu margar af þeim námum verði látnar fara í mat á umhverfisáhrifum. T.d. má ætla að þar sem þarna er um að ræða framkvæmdir á þegar röskuðum svæðum þá þurfi töluvert mikið til að koma til að ástæða verði til að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum. Kostnað Skipulagsstofnunar við ákvörðun um matsskyldu ber stofnunin sjálf og því felst kostnaður framkvæmdaraðila í þeim tilvikum einungis í undirbúningi tilkynningarinnar, svo sem söfnun gagna oþh.

Ráðuneytið hefur í öðru lagi ekki nákvæma vitneskju um hve margar námur eru það stórar að þær verði fyrirfram matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum (stækkun efnistökusvæðis um 50.000 m<sup>2</sup> eða meira eða áætluð efnistaka eftir 1. júlí 2007 meiri en 150.000 m<sup>3</sup>). Enginn þeirra aðila sem ráðuneytið og starfshópurinn leitaði til treysti sér til að leggja mat á það. Var m.a. leitað til Vegagerðarinnar, Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna þess. Aðal kostnaðaráhrif frumvarpsins munu felast í kostnaði við mat á umhverfisáhrifum þessara náma og erfitt er að meta hann ef fjöldinn liggur ekki fyrir.

Í þriðja lagi má nefna að tilgangur frumvarpsins er ekki síst að skýra það réttarsvið sem hér um ræðir. Að mati ráðuneytisins hafa framkvæmdaraðilar í mörgum tilvikum túlkað lög um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlög þannig að þeir væru algerlega óháðir þeim reglum hafi efnistaka með einhverjum hætti hafist fyrir gildistöku þeirra laga. Eins og fram kemur í nýlegum úrskurði ráðuneytisins varðandi efnistöku í Ingólfsfjalli þá er ráðuneytið ekki sammála þeirri túlkun. Niðurstaða í því máli var, eftir mjög itarlega skoðun af hálfu ráðuneytisins, að efnistaka í gömlum námum sem færi út fyrir ákveðin mörk, t.d. vegna stækkunar efnistökusvæðis, félli undir lög um mat á umhverfisáhrifum og væri tilkynningarskyld breyting á framkvæmd sem hafin var fyrir gildistöku laganna. Það er því mat ráðuneytisins að hugsanlega séu einhver af stærstu efnistökusvæðunum háð mati á umhverfisáhrifum hvort sem er samkvæmt núgildandi lögum, óháð því hvort frumvarp þetta verður að lögum. Þetta veldur enn frekari erfiðleikum við að meta hve margar námur verða háðar mati á umhverfisáhrifum vegna ákvæða frumvarpsins.

#### **4) Einnig var spurt hvers vegna námurnar voru ekki inni síðast? Var það v/stjórnarskrár?**

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um hvaða ákvæði stjórnarskrár það gætu verið sem gætu hafa staðið því í vegi að sett yrðu ákvæði um starfandi námur. Almennt er það viðurkennt í stjórnskipunarrétti að heimilt sé að setja eignarrétti og atvinnufrelsi skorður með lögum ef almannahagsmunir krefja, enda séu slíkar takmarkanir lagðar á með almennum hætti og byggi á málefnalegum sjónarmiðum. Hér er um að ræða lög sem sett eru til verndar umhverfinu og ná til allrar efnistöku í landinu. Ráðuneytið telur ótvírætt heimilt að setja efnistöku skorður í lögum til verndar umhverfinu. Ekki er óalgengt að sett séu ný íþyngjandi ákvæði í lög sem gilda bæði um starfandi atvinnurekstur og nýjan. Oftast fær þá atvinnurekstur sem fyrir er ákveðinn aðlögunartíma til að uppfylla hin nýju ákvæði. Ráðuneytið telur því að ekki hefði verið neitt því til fyrirstöðu að sett væru sérstök ákvæði í lög um náttúruvernd um að starfandi námur þyrftu framkvæmdarleyfi sveitarstjórnar eins og nýjar. Það var hins vegar ekki gert og látið nægja í fyrstu atrennu að einbeita sér að nýjum námum og frágangi þeirra sem hætt var að nota. Hins vegar hefur framkvæmd hinna nýju ákvæða verið erfið og eftirlitlítill efnistaka getað haldið áfram á gömlu efnistökusvæðunum. Einnig hefur í einhverjum tilvikum verið uppi óvissa um hvort efnistökusvæði teldist nýtt eða gamalt, sem einnig hefur valdið vandræðum í framkvæmd. Því var talið nauðsynlegt að taka á málum hinna eldri náma nú eftir að komin er reynsla á hin nýju ákvæði náttúruverndarlaga frá 1999.

Hvað varðar lög um mat á umhverfisáhrifum þá er það eins og fram kom hér að framan mat ráðuneytisins að þau lög eigi við um sumar af eldri námunum, enda segir í viðauka 2 við lögin að breytingar á framkvæmdum sem þegar eru í framkvæmd geti verið tilkynningaskyldar til Skipulagsstofnunar að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Segja má að tilvísun frumvarpsins til þeirra laga sé einungis til áréttingar á þessu.

**5) Svo kom fram hjá gestum að sumt af þessu gætu skipulags- og byggingalög dekkjað, þ.e. að markmið náist með aðal- og deiliskipulagi. Hefur ráðuneytið eitthvað athugað það?**

Starfshópurinn sem samdi frumvarpið skoðaði það ekki sérstaklega. Var það samdóma álit þeirra sem þar voru, m.a. með hliðsjón af fenginni reynslu, að best væri að koma því þannig við að sömu reglur giltu um alla efnistöku í landinu óháð því hvenær hún hófst. Verði áfram tvennskonar reglur í gildi þá verður öll framkvæmd þeirra áfram erfið.

Skipulagsreglugerð (gr. 4.9.2) kveður á um að í deiliskipulagi efnistökusvæða skuli gera grein fyrir þeirri efnistöku sem fram hefur farið og/eða er fyrirhuguð á svæðinu og öðru sem þurfa þykir, s.s. landslagi, efnismagni og vinnslutíma, landmótun og frágangi svæðis að lokinni vinnslu og fyrirhuguðum eða mögulegum síðari notum svæðisins. Það má því segja að deiliskipulag eigi að geta gengið nokkuð langt í að skilgreina mörk efnistöku í tíma og rúmi og aðra tilhögun vinnslunnar og marka henni þannig ákveðinn ramma, nánast með sama hætti og gert væri í framkvæmdaleyfi. Við deiliskipulagningu væru hinsvegar ekki gerðar samskonar úttektir og mat og gert er í mati á umhverfisáhrifum. Jafnframt er í mati á umhverfisáhrifum unnt að setja framkvæmdum skilyrði til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum þeirra auk þess sem þar fer fram samanburður þeirra kosta sem mögulegir eru og ítarleg kynning á framkvæmdinni þannig að almenningur og stofnanir, þ.á.m. Umhverfisstofnun, hafa tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum. Í því samhengi má einnig nefna að ekki er gert ráð fyrir að náttúruverndaryfirvöld komi að gerð deiliskipulags eða veiti umsagnir um það. Umhverfisstofnun skal einungis veita umsagnir á aðalskipulagsstigi en í þeim eru ekki nákvæm ákvæði um framkvæmd efnistöku.