



Alþingi
Erindi nr. P 140/1732
komudagur 16.4.2012

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 13. apríl 2012

1110038SA GB
Málalykill: 381

Efni: Umsögn um frv. um br. á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 598. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 28. mars sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint mál.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið er samið í þeim tilgangi að bregðast við athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um að tilskipun nr. 85/337/EB hafi ekki verið rétt innleidd hér á landi með lögum nr. 106/2000. Þær athugasemdir beinast fyrst og fremst að viðmiðum um tilkynningarskyldu framkvæmda skv. 2. viðauka gildandi laga, sbr. einnig 3. viðauka við tilskipunina. Í frumvarpinu eru einnig gerðar tillögur um nokkrar breytingar sem er ætlað að sníða af ýmsa vankanta sem komið hafa í ljós við beitingu laganna. Sambandið veitti umsögn til umhverfisráðuneytisins í nóvember 2011 um drög að frumvarpinu.

Við gerð þessarar umsagnar hefur verið höfð hliðsjón af skýrslu frá Háskólanum í Reykjavík sem kom út í byrjun þessa árs og nefnist „Mat á umhverfisáhrifum – tilkynningarskylda. Ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda 2004-2009.“ Höfundar skýrslunnar, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir og Sigbjörn Þór Birgisson, fjalla í henni á einkar gagnrýninn hátt um framkvæmd gildandi laga um mat á umhverfisáhrifum. Skal í því sambandi sérstaklega bent á að á undanförunum árum hafa aðeins tæp 8% framkvæmda sem tilkynntar hefur verið um til Skipulagsstofnunar á grundvelli II. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum verið úrskurðaðar matsskyldar. Hér er um mjög lágt hlutfall að ræða og bendir sú tölfræði til þess að frekar sé ástæða til þess að draga úr tilkynningarskyldu, til að bæta virkni laganna, heldur en að fjölga tilkynningum til Skipulagsstofnunar, eins og lagt er til í frumvarpinu.

Sérstaka athygli vekur að skýrsluhöfundar telja það frumvarp sem nú liggur frammi á Alþingi vera mjög gallað og að heppilegra hefði verið að fækka þeim framkvæmdum sem eru tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar frekar en að fjölga þeim, eins og lagt er til í frumvarpinu. Af hálfu sambandsins er tekið mjög eindregið undir þessa gagnrýni á frumvarpið. Fjölgun smærri framkvæmda sem falla undir lögini mun óhjákvæmilega valda auknum kostnaði og mögulegum töfum á því að framkvæmdir geti hafist. Liggur alls ekki fyrir að Skipulagsstofnun hafi verið tryggð fullnægjandi úrræði til þess að takast á við það verkefni. Eins og fram kemur í skýringum við frumvarpið mun það einnig leiða af sér aukið álag á sveitarfélögin án þess að áform séu um að bæta sveitarfélögum þann kostnaðarauka.



Gera verður þá kröfu að markmið slíkra íþyngjandi lagabreytinga séu skýr en að álit sambandsins skortir nokkuð á að það skilyrði sé uppfyllt. Eins og ítarlega er útskýrt í frumvarpinu er megintilgangur þess að bregðast við athugasemdum ESA sem bárust umhverfisráðuneytinu í tilefni af dómi Evrópudómstólsins í máli nr. C-255/08. Sambandið telur mikilvægt að við meðferð málsins á Alþingi verði aflað gagna um hvort nágrannaríki okkar hafa brugðist við umræddum dómi og hvaða leiðir þau hafa þá farið við breytingar á sinni löggjöf.

Ljóst er að við frumvarpsgerðina hefur verið lögð á það höfuðáhersla að fyrirbyggja gagnrýni af hálfu ESA en minna hefur verið lagt upp úr því að greina raunverulega þörf fyrir breytingar á gildandi framkvæmd út frá þeirri reynslu sem fengist hefur af beitingu laganna. Af þeirri ástæðu er fyrrgreind skýrsla sérstakt fagnaðarefni og væntir sambandið þess að umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis muni hafa mikla hliðsjón af henni við umfjöllun um frumvarpið.

Eins og vikið er að síðar í þessari umsögn hljóta ýmsar leiðir að vera færar við útfærslu nauðsynlegra breytinga á lögnum. Af sambandsins hálfu er lögð á það áhersla að sú leið verði farin sem síst er íþyngjandi fyrir þá sem lögin ná til, án þess þó að víkja í neinu frá tilgangi laganna.

Aukin tilkynningarskylda framkvæmda til Skipulagsstofnunar

Ljóst er að rík ástæða er til þess að skerpa á tilkynningarskyldu varðandi ákveðna flokka framkvæmda. Þannig gerir sambandið ekki athugasemd við að í gr. 13.01 í 1. viðauka laganna bætist ákvæði um að allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A og leiða til þess að upphafleg framkvæmd fer yfir viðmiðunarmörk, leiði sjálfkrafa til matskyldu. Hér er augljóslega verið að lagfæra annmarka á gildandi lögum.

Sambandið kallaði hins vegar eftir því í umsögn sinni til ráðuneytisins að áfram yrðu í gildi stærðarmörk til þess að koma í veg fyrir að ýmsar minniháttar framkvæmdir falli undir gildissvið laganna. Þar undir má m.a. nefna framkvæmdir á sviði landbúnaðar og skógræktar og breytingar á veitumannvirkjum. Í umsögn sambandsins var þannig lagt til að allar minniháttar framkvæmdir sem ekki eru framkvæmdaleyfisskyldar yrðu undanþegnar tilkynningarskyldu, eins og á í raun að leiða af 1. gr. laganna. Að álit sambandsins þarf að koma skýrar fram í frumvarpinu að tilkynningarskylda nái ekki til slíkra framkvæmda. Þetta mætti tryggja með því að hnykkja á þessu atriði í 6. gr. og með því að bæta inn skilgreiningum í 3. gr. laganna eins og lagt er til í athugasemd við þá grein í umsögninni.

Jafnframt leggur sambandið áherslu á að gæta þarf samræmis milli laga um mat á umhverfisáhrifum og reglugerðar um framkvæmdaleyfi, sem er nánast tilbúin til útgáfu. Í drögum að reglugerðinni segir m.a. í 2. mgr. 5. gr.:

„Framkvæmdir sem teljast óverulegar eru ekki háðar framkvæmdaleyfi en geta þó verið skipulagsskyldar. Með óverulegri framkvæmd er átt við framkvæmd sem hefur óveruleg áhrif á umhverfið og ásynd þess og fellur ekki undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem teljast óverulegar eru til dæmis: trjárækt á frístundahúsalóðum innan frístundabyggðar, óveruleg



tilfærsla á veitumannvirkjum og óverulegar breytingar á framkvæmdum sem þegar hafa fengið útgefið framkvæmdaleyfi og falla ekki undir lög um mat á umhverfisáhrifum.“

Að áliti sambandsins er ekki nokkur skynsemi í því að kveða á um tilkynningarskyldu hinna smæstu framkvæmda sem fyrirséð er að muni ekki valda umtalsverðum umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Með því skapast einungis hættu á því að verið sé að grafa undan markmiðum laganna og draga úr mikilvægi þeirra.

Sambandið telur einnig ástæðu til þess að áréttu að við gerð reglugerðar um framkvæmdaleyfi hefur verið lögð áhersla á að vanda málsmeðferð við útgáfu framkvæmdaleyfa og bæta eftirlit með leyfisskyldum framkvæmdum. Einnig sæta skipulagsáætlanir sveitarfélaga umhverfismati skv. lögum um umhverfismat áætlana. Það er því alls ekki svo að ekkert mat sé lagt á umhverfisáhrif framkvæmdar þótt framkvæmd falli ekki undir gildissvið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Ástæða þykir til þess að varpa því fram hvort að einhverju leyti megi bregðast við athugasemdum ESA með því að kveða á um heimild leyfisveitenda skv. reglugerð um framkvæmdaleyfi til þess að óska eftir áliti Skipulagsstofnunar um mögulega matsskyldu, og ganga jafnframt skemmra í að lögfesta tilkynningarskyldu en lagt er til í frumvarpinu. Slík leið væri að sjálfsögðu minna íþyngjandi fyrir framkvæmdaraðila.

Eflaust væri þó ástæða til að ganga eins langt og fært þykir í því að lögfesta stærðarmörk fyrir tiltekna framkvæmdir og bendir sambandið í því sambandi á umsögn Hafnasambands Íslands varðandi möguleg stærðarmörk fyrir hafnarframkvæmdir.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 1. gr. Í greininni er lagt til að við 3. gr. laganna bætist ný skilgreining á hugtakinu „fyrirhuguð framkvæmd“. Að áliti sambandsins er þessi breyting til mikilla bóta og ætti með henni að vera dregið verulega úr óvissu um beitingu 5. gr. laganna varðandi sameiginlegt mat framkvæmda. Í því sambandi er áréttuð í skýringum við greinina að ekki er nægjanlegt að framkvæmd sé aðeins á hugmyndastigi heldur þarf hún að vera komin á það stig að framkvæmdin geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla laganna.

Einnig telur sambandið ástæðu til þess að bæta í 3. gr. skilgreiningu á því hvað felst í þeirri flokkun framkvæmda sem fram kemur í 1. viðauka. Þar yrði m.a. tekið fram að tilkynningarskyldar framkvæmdir skv. C-flokki séu aðeins leyfisskyldar framkvæmdir samkvæmt reglugerð um framkvæmdaleyfi. Slík viðbót myndi án efa gera lögina auðskiljanlegri fyrir almenning.

Um 4. gr. Greinin felur í sér grundvallarbreytingu á lögnum. Gert er ráð fyrir tvenns konar málsmeðferð tilkynningarskyldra framkvæmda. Vegna framkvæmda í B-flokki hefur Skipulagsstofnun fjögurra vikna frest til ákvörðunar um matsskyldu, eins og verið hefur, en vegna framkvæmda í hinum nýja C-flokki, sem hlýtur að fela í sér mikla fjölgun tilkynninga, hefur stofnunin aðeins tvær vikur til ákvörðunar.



Í fyrrgreindri skýrslu um framkvæmd Skipulagsstofnunar á 6. gr. laganna kemur fram að það er alger undantekning ef næst að afgreiða mál innan hins lögbundna frests. Algengast er að málsmeðferð taki á bilinu 5-8 vikur en dæmi eru um miklu lengri afgreiðslutíma. Verður að teljast óraunhæft að stofnunin nái að sinna þeim auknu verkefnum sem henni eru ætluð samkvæmt frumvarpinu með óbreyttum starfsmannafjölda. Athygli vekur því að ekki er gert ráð fyrir fjölgun stöðugilda hjá Skipulagsstofnun ef marka má kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarpið.

Af hálfu sveitarfélaga er eindregið varað við því að lagasetningin kann að búa til flöskuháls sem gæti tafið fyrirhugaðar framkvæmdir. Verður að vera skýrt að ef málsmeðferð stofnunarinnar er ekki lokið innan lögboðins frests, án þess að gögn hafi verið ófullnægjandi eða þörf hafi verið á að kalla eftir umsögnum, sé heimilt að gefa út framkvæmdaleyfi þótt ákvörðun um matsskyldu liggji ekki fyrir.

Um 9. gr. Í greininni eru framkvæmdir flokkaðar í A-flokk, sem eru alltaf matsskyldar, og B- og C-flokk, sem eru tilkynningarskyldar framkvæmdir skv. 6. gr. laganna. Af hálfu sambandsins er einkum talin ástæða til að setja fram eftirfarandi ábendingar:

Æskilegt væri að kveða á um lágmarksstærð eftirfarandi framkvæmda og leitast við að skilgreina í lögum eða reglugerð hvaða framkvæmdir teljast nægilega stórvægilegar til að geta valdið umtalsverðum umhverfisáhrifum. Framkvæmdir undir þeim mörkum verði þá alveg undanþegnar tilkynningarskyldu til Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. laganna:

- 1.02 – endurskipulagning á landareignum í dreifbýli á allt að 20 ha. svæði
- 1.05 – áveitur og framræsla á allt að 10 ha. svæðum
- 1.07 – nýræktun skóga á allt að 200 ha. svæði sem breytir fyrri landnotkun
- 2.04 – efnistaka og haugsetning á minna en 25.000 fermetra svæði eða heildarmagn er minna en 50.000 rúmmetrar
- 2.06 (vi) – djúpbörðun eftir vatni miðað við vinnslu undir 100 l/sek.
- 3.23 – vatnsorkuver með allt að 200 kW uppsett afl
- 3.25 – nýting vindafis til raforkuframleiðslu allt að 2 MW
- 5.06 – framleiðsla á keramikvörum til brennslu undir 75 tn á dag
- 7.05 – framleiðsla á mjólkurvörum undir 200 tn á dag
- 7.08 – öl- og maltgerð utan verndarsvæða
- 7.10 – framleiðsla á sætindum utan verndarsvæða
- 10.02 – framkvæmdir á iðnaðarsvæði minna en 50 ha.
- 10.11 – allir nýir vegir og endurbygging vega sem ekki falla í A eða B-flokk
- 10.14 – aðrar hafnir og viðlegubryggjur en falla í A- og B-flokk
- 12.04 – smábátahafnir með færri en 150 bátalægi



12.07 – tjaldsvæði og hjólhýsasvæði minni en 10 ha.

12.09 – skemmtigarðar minni en 2 ha.

13.03 – allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir í flokki C. Rétt er þó að taka fram að í því ákvæði er tekið sérstaklega fram að tilkynningarskyldan eigi aðeins við um framkvæmdir sem „kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.“

Samkvæmt orðanna hljóðan gildir tilkynningarskylda skv. 2. mgr. 6. gr. um allar framangreindar framkvæmdir, jafnvel þegar um er að ræða mjög lítil umsvif sem útiloka má að geti haft umtalsverð umhverfisáhrif. Eins og bent er á í fyrrgreindri skýrslu Háskólans í Reykjavík „verður ekki séð að sú lagabreyting sem frumvarpsdrögin fela í sér sé nauðsynleg til að tryggja samræmi laganna við tilskipun 85/337/EBE. Ekki verður heldur séð að hún sé til þess fallin að styðja markmið laganna eða stuðla að upplýstari og skilvirkari ákvarðanatöku um umhverfismál.“

Ástæða þykir jafnframt til þess að minna á að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frv. til breytinga á náttúruverndarlögum, sem nú bíður 2. umræðu á Alþingi, gilda mjög strangar reglur um leyfi til framkvæmda á sérstökum verndarsvæðum og má m.a. af þeirri ástæðu velta fyrir sér hvaða þörf er yfirleitt á að kveða á um tilkynningarskyldu slíkra framkvæmda.

Deila má um þörf fyrir nokkrar aðrar breytingar, svo sem hvort golfvellir skuli ávallt vera tilkynningarskyldir í B-flokki. Má benda á að golfvellir hafa víða reynst hið besta landgræðsluúrræði en það er hins vegar rétt að hér er um landfreka starfsemi að ræða sem getur haft mikil áhrif á umferð o.fl.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs