

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 30. apríl 2014
Tilvísun: 2014040357

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum, þingskjal 813, mál nr. 467.

Vísað er til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis dags. 15. apríl 2014 þar sem óskað er umsagnar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum, þingskjal 813, mál nr. 467.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur áður gert athugasemdir við frumvarpið sem lagt var fram á 140. og 141. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu þingsins. HER hefur farið yfir frumvarpið og gerir eftirfarandi athugasemdir.

Almenn umsögn

Fyrirliggjandi frumvarp er samið í þeim tilgangi að koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um að tilskipun nr. 85/337/EB hafi ekki verið rétt innleidd hér á landi með lögum nr. 106/2000. Athugasemdir ESA beinast aðallega að viðmiðunarmörkum um tilkynningaskyldu framkvæmda en með frumvarpinu er ætlunin að ná böndum yfir þær framkvæmdir sem í dag eru hvorki mats- né tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar því þær ná ekki ákveðnum viðmiðunarmörkum, en geta engu að síður verið líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Í frumvarpinu er lagt til að framkvæmdir sem undir lögin falli verði flokkaðar í þrjá flokka, A, B og C. Framkvæmdir sem eru í flokki A eru ávallt matsskyldar á meðan framkvæmdir sem falla í flokk B eru tilkynningarskyldar en fara sjálfkrafa í umsagnarferli þar sem í ljós kemur hvort þær fari í mat eður ei. Í flokk C falla framkvæmdir sem hingað til hafa fallið utan viðmiðunarmarka en lagt er til að verði tilkynningarskyldar. HER lítur á það til bóta að fleiri framkvæmdir sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif verði tilkynningarskyldar og að ákvörðun þurfi að taka um matsskyldu þeirra.

Með frumvarpinu færast sú skylda yfir á sveitarfélög að taka ákvörðun um matsskyldu fyrirhugaðra framkvæmdir í flokki C í 1. viðauka við lögin sem háð eru framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki. HER telur að tilgreina skuli að heilbrigðisnefndir skulu vera sá hluti sveitarstjórna sem tekur ákvörðun um matsskyldu þar sem starfsmenn þeirra hafa nauðsynlega sérþekkingu og vegna stjórnsýslulegrar stöðu þeirra þar sem nauðsynlegt getur verið að hafa vissan aðskilnað til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra ef framkvæmd er á vegum sveitarstjórnarinnar sjálfar. HER vill benda á að sá tveggja vikna frestur sem sveitarfélögum er gefinn í frumvarpinu til að taka ákvörðun um matsskyldu er of knappur, einnig þó frestur sé lengdur um eina viku ef leita þarf áhlits annarra aðila. Eðlilegt væri að veittur væri fjögurra vikna frestur til töku ákvarðana og viku frestur að auki sé nauðsynlegt að leita áhlits til þess að nægur tími sé fyrir áhlitsgjafa til að svara erindi og tími fyrir umsagnaraðila til að vinna úr innkomnum gögnum. Margar stjórnsýslustofnanir taka sér t.d. 2 vikur til að svara erindum.

Í frumvarpinu kemur fram að Skipulagsstofnun skuli setja á fót og starfrækja rafrænt gagnasafn um framkvæmdirnar og leyfi fyrir þeim. Eins er tilgreint að stofnunin eiga að setja

niður verklag og viðmið við ákvörðun sveitarstjórna um matsskyldu framkvæmda í flokki C. Afar mikilvægt er að umrætt gagnasafn og verklag og viðmið liggi fyrir áður en löggin taka gildi 1. janúar 2015 til þess að tryggjast verði að framkvæmd lagana geti farið rétt fram frá upphafi.

HER telur einnig nauðsynlegt að benda á að verði frumvarpið að lögum muni það að öllum líkindum leiða til kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Þótt komið sé til móts við kostnaðarauka með gjaldtökuheimild í 16. grein laganna er ljóst að sú umsýsla, eftirlit og sérfræðikunnátta sem fylgir auknum skyldum sveitarfélaga í lögnum verður ekki að fullu bætt með fyrrnefndri gjaldtökuheimild. Það er tilgreint að gjaldið skuli taka mið af kostnaði við málsmeðferð sveitarfélags og má gjaldið ekki vera herra en sá kostnaður. Erfitt getur þó reynst að meta raunkostnað sem m.a. getur verið falinn í starfsmannahaldi en nauðsynlegt er að sérfræðingar með breiða kunnáttu séu til staðar til að sinna málunum. Einkum er hætta á að smærri sveitarfélög geti orðið fyrir kostnaðarauka vegna þessa.

Í Fylgiskjali I um mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhagsstöðu sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011 kemur fram að „áætlað er að fjöldi mála sem árlega munu falla undir flokk C verði á bilinu 40-50 að meðaltali“. HER telur það vera vanmat, sérstaklega í ljósi þess að í lið 13.03 í 1. viðauka lagana eru tilteknar allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir samkvæmt flokki C sem þegar hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Ljóst að fjöldi mála verður mismikill milli sveitarfélaga en hjá Reykjavíkurborg gæti fjöldi mála orðið nokkur, bæði vegna liðs 13 eins og fyrr var sagt og vegna nýframkvæmda sem falla í C flokk.

Athugasemdir við einstaka greinar

Gr. 2., liður b. Hér kemur fram í fimmta málslið að Skipulagsstofnun skuli setja á fót og starfrækja rafrænt gagnasafn um framkvæmdirnar og leyfi fyrir þeim. Að mati HER þarf þetta gagnasafn að vera til staðar við gildistöku laganna 1. janúar 2015.

Gr. 2. liður c. Hér segir að sveitarstjórn taki ákvörðun skv. 6. gr. hvort framkvæmd, sem háð er framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki og tilgreind er í flokki C í 1. viðauka laga skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Undanskildar eru framkvæmdir sem háðar eru leyfi Mannvirkjastofnunar. HER telur nauðsynlegt að hér sé tilgreint að ákvörðun skuli vera í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Starfsmenn þeirra hafa sérfræðipækkingu sem nauðsynleg er til ákvarðanatöku auk þess sem stjórnarsýsluleg sérstaða heilbrigðisnefnda kemur í veg fyrir hagsmunarárekstur þegar fjalla þarf um framkvæmdir á vegum sveitarstjórna sjálfra.

Gr. 4., liður b, 3. málsgrein. Hér segir að sveitarstjórn skuli innan tveggja vikna frá því að fullnægjandi gögn berist um framkvæmd taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati skv. lögnum. Að mati HER eru tvær vikur of skammur frestur. Frestur lengist um eina viku ef leita þarf álit. Ljóst er að lengri tíma gæti tekið að fá svör við beiðnum um álit, sérstaklega ef hafa þarf samband við stjórnarsýslustofnanir sem gefa sér tvær vikur til að svara erindi. Lagt er til að orðalagi greinarinnar verði breytt á eftirfarandi hátt: "...skal sveitarstjórn innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn um framkvæmdina berast taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum".

Gr. 8., liður b. Hér segir að sveitarstjórnnum sé heimilt að setja gjaldskrá fyrir málsmeðferð vegna ákvörðunar um matsskyldu fyrirhugaðrar framkvæmdar sem fellur í flokk C. Tekið er fram að upphæð gjalds skuli taka mið af kostnaði við málsmeðferð sveitarfélags og má gjaldið ekki vera herra en sá kostnaður. HER telur að sú umsýsla, eftirlit og sérfræðikunnátta

sem þarf að fylgja auknum skyldum sveitarfélaga skv. lögnum sé erfitt að meta til kostnaðar og því muni frumvarpið að öllum líkindum leiða til kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin. Athuga þarf hvort setja þurfi sérstaklega leiðbeiningar um gerð gjaldskrár þar sem tilgreint er hvaða þætti má taka inn í fyrirhugað gjald sem innheimt skal fyrir málsmeðferðarkostnaði.

Gr. 10., liður b. Hér bætist nýr stafliður, a-liður, við 2. mgr. 20 gr. laganna sem verður svohljóðandi: "verklag og viðmið við ákvörðun sveitarstjórna um matsskyldu framkvæmdar". HER telur nauðsynlegt að þetta verklag og viðmið liggi fyrir við gildistöku laganna 1.janúar 2015 til þess að tryggja að framkvæmd laganna geti fari rétt fram frá upphafi.

1. viðauki. HER getir athugasemd við framsetningu á 1. viðauka í frumvarpinu. HER telur það læsilegra að hafa framkvæmdir í hverjum flokki í sér lista frekar en að merkja með x í einn af þremur dálkum til að sýna í hvaða flokk framkvæmd lendar.

1. viðauki, liður 11.15. Hér er tekið fram að endurnýting úrgangs þar sem meðhöndluð eru meira en 500 tonn af úrgangi á ári skuli falla í B-flokk. Að mati HER mætti bæta við nýjum lið, endurnýting úrgangs þar sem meðhöndluð eru minna en 500 tonn af úrgangi á ári sem falla skuli í C-lið. Endurnýting á t.d. húsdýraáburði getur valdið umtalsverðum umhverfisáhrifum á ákveðnum svæðum þó magnið sé undir 500 tonnum. Nauðsynlegt er að geta gripið inn þar sem þörf er á mati á umhverfisáhrifum slíkrar framkvæmdar.

Samantekt

Almennt séð telur HER frumvarpið til bóta þar sem fleiri framkvæmdir sem valdið geta umtalsverðum umhverfisáhrifum geta nú sætt mati. Þá er aðkoma sveitarstjórnar að ákvörðun matsskyldu framkvæmda sem leyfisskyldar eru hjá þeim afar jákvæð. Æskilegt er að ákvörðun matsskyldu verði í höndum heilbrigðisnefnda og þeirra starfsmanna til að tryggja stjórnsýslulegan aðskilnað og næga sérfræðipækkingu. Þar sem frumvarpið kallar á umtalsverða umsýslu fyrir sveitarfélög er líklegt að það leiði til kostnaðarauka þrátt fyrir gjaldtökuheimild sem þeim er veitt í frumvarpinu. Lengja þarf frest til ákvarðanatöku sveitarfélaganna og tryggja að viðmið og verklagsreglur við ákvörðun matsskyldu liggi fyrir við gildistöku laganna.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Svava S. Steinarsdóttir
Heilbrigðisfulltrúi