

Alþingi
Erindi nr. Þ 143/1788
komudagur 7.5.2014



Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 7. maí 2014
Tilvísun: 2014040035
SE/HA/GG/BH

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, þskj. 813.

Með tölvubréfi dags. 15. apríl sl. er óskað umsagnar Vegagerðarinnar um ofangreint frumvarp eigi síðar en 30. apríl. Stór hluti frestsins var yfir páskahátíðina og var m.a. af þeim sökum því miður ekki unnt að ljúka umsögninni innan umbeðins frests.

Frumvarpið er lagt fram einkum í þeim tilgangi að bregðast við athugasemdum ESA við notkun á viðmiðunarmörkum við ákvörðun um það hvort framkvæmdir kunni að valda svo miklum umhverfisáhrifum að meta þurfi slík áhrif sérstaklega í samræmi við tilskipun 85/337/EB um mat á umhverfisáhrifum tiltekinnna framkvæmda. Vegagerðin fékk tækifæri til að koma að athugasemdum við frumvarpið á vinnslustigi sem og þegar það kom fyrst fram á Alþingi, sjá umsögn dags. 19. október 2012, 87. þingmál. Bent hefur verið á að gengið sé langt í því að mæla fyrir um skoðun á matsskyldu smærri framkvæmda og áréttar Vegagerðin þá afstöðu að hagkvæmara kynni að vera að setja almenn viðmið sem fara mætti eftir við ákvörðun um matsskyldu í stað þess að meta þurfi það hverju sinni hvort jafnvel smæstu framkvæmdir þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum. Fyrirliggjandi frumvarp ber þess merki að tekið hefur verið tillit til framkominna athugasemda í þeim tilgangi að draga úr óhagkvæmni en meginstefna frumvarpsins er þó óbreytt. Í ljósi þess að sú afstaða virðist ráðandi að óhjákvæmilegt sé að innleiða umræddar reglur í grundvallaratriðum með þeim hætti sem lagt er til þá bendir Vegagerðin á að allt að einu beri að leitast við að forðast að flækja málsmeðferð, leita hagkvæmni og forðast tvíverknað. Í ljósi þess gerir Vegagerðin eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins en því miður gefst lítill tími til yfirferðar á frumvarpinu á þessu stigi.

4. gr. frumvarpsins. Breyting á 6. gr. laganna. Skoðun á matsskyldu minniháttar framkvæmda, C. – flokkur.

Meginefni frumvarpsins er að bregðast við athugasemdum ESA varðandi könnun á matsskyldu framkvæmda eins og áður sagði. Niðurstaða frumvarpsins er að allar framkvæmdir sem á annað borð eru leyfisskyldar skuli skoðaðar í þessu samhengi og er lögð til breyting á 6. gr. laganna í þá veru.

Framkvæmdum er skipt í þrjú flokka, A, B og C. A flokkur inniheldur matsskyldar framkvæmdir, B flokkur samsvarar nokkurn veginn til framkvæmda sem eru tilkynningarskyldar skv. núgildandi lögum (viðauki 2) og C flokkur eru aðrar leyfisskyldar framkvæmdir sem til þessa hafa ekki þurft sérstaka skoðun á matsskyldu en frumvarpið gerir ráð fyrir að svo verði. Í frumvarpinu er lagt til að framkvæmdir í flokki B skuli tilkynna Skipulagsstofnun sem ákveður hvort meta þurfi umhverfisáhrif þeirra svo sem verið hefur. Hver einasta leyfisskyld framkvæmd sbr. flokkur C verður einnig samkvæmt frumvarpinu skoðuð með tilliti til matsskyldu óháð umfangi, staðsetningu eða öðrum aðstæðum en gert ráð fyrir að slík skoðun geti farið fram af sveitarstjórn í tengslum við útgáfu framkvæmdaleyfis. Vegagerðin telur það skynsamlegan kost úr því sem komið er og til þess fallið að draga úr óhagkvæmni þessa fyrirkomulags.

Athugasemdir Vegagerðarinnar við þessa grein frumvarpsins varða þá tillögu að ekki skuli sama tilhögun viðhöfð um allar framkvæmdir sem falla í C-flokk samkvæmt frumvarpinu. Þess í stað gerir frumvarpið ráð fyrir því að framkvæmdir sem háðar eru öðrum leyfum en framkvæmda- eða byggingaleyfi verði tilkynntar til Skipulagsstofnunar. Vegagerðin telur almennt þá leið sem lögð er til að samtvinna framkvæmdaleyfi og skoðun á mögulegri matsskyldu skynsamlega úr því að talið er nauðsynlegt að skima allar framkvæmdir með tilliti til matsskyldu. Þar sem sú leið er farin er eindregið lagt til að reynt verði að halda samræmi þannig að ekki skapist óþarfa óhagræði og óvissa um málsmeðferð. Telja verður að með frumvarpinu sé því miður farin óþarflega flókin leið þar sem ekki er skýrt hvenær nægi að minniháttar framkvæmdir sæti skoðun sveitarstjórnar við útgáfu framkvæmdaleyfis heldur kann aðkoma Skipulagsstofnunar einnig að vera nauðsynleg ef framkvæmd er háð leyfum annarra en sveitarstjórnar.

Vegagerðin telur þá leið sem þarna er lögð til óþarflega flókna og leggur til að skýr skil á verði á milli framkvæmda í B og C flokki að þessu leyti. Lagaumhverfi framkvæmda hefur á undanförunum árum orðið æ flóknara og krafa um aðkomu ýmissa stofnana sem leyfisveitenda. Við undirbúning minniháttar vegaframkvæmda getur komið upp það álitafni hvort sækja þurfi um leyfi t.d. Fiskistofu vegna ákvæða lax- og silungsveiðilaga eða Orkustofnunar vegna vatnalaga, ef framkvæmt er í eða við ár eða læki. Í slíkum tilvikum mun frumvarpið verði það að lögum leiða til þess að álitafni koma upp hvort nægi eða sveitarstjórn skoði matsskyldu eða hvort framkvæmd verði háð sérstakri skoðun Skipulagsstofnunar líka. Til þess að það markmið náist að koma í veg fyrir óvissu, mögulegan tvíverknað og óhagræði af þeim sökum telur Vegagerðin að einfalda mætti málsmeðferðina með því að kveða skýrar á um hlutverk sveitarstjórnar annars vegar og Skipulagsstofnunar hins vegar við ákvörðun um matsskyldu þannig að sama málsmeðferð gildi um allar framkvæmdir í C-flokki.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er ekki útskýrt hvers vegna lagt er til að í sumum tilvikum eigi að leita ákvörðunar Skipulagsstofnunar en í öðrum sveitarstjórnar þegar um framkvæmd í C.-flokki er að ræða. Aðkoma annarra leyfisveitenda en samkvæmt skipulags- og mannvirkjalögum nægir ekki ein og sér sem rök fyrir því að mati Vegagerðarinnar. Má í því sambandi benda á að gert er ráð fyrir því að sveitarstjórn geti leitað álits annarra leyfisveitenda eftir þörfum við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar. Þannig er tryggt að sjónarmið þeirra munu koma til skoðunar þegar tilefni er til.

Vegagerðin leggur því til breytingu á b.-lið 4. gr. frumvarpsins þannig að eftirfarandi setning í málsgrein sem verður 2. mgr. 6. gr. laganna **falli brott**:

„Sama á við um fyrirhugaða framkvæmd í flokki C í 1. viðauka við lög þessi sé hún háð öðrum leyfum en samkvæmt skipulagslögum eða lögum um mannvirki eða háð leyfi Mannvirkjastofnunar.“

2. mgr. 6. gr. laganna orðist svo:

„Framkvæmdaraðili skal tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B í 1. viðauka við lög þessi. Fyrirhugaða framkvæmd í flokki C í 1. viðauka við lög þessi sem háð er framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulagslögum eða lögum um mannvirki ber framkvæmdaraðila að tilkynna leyfisveitanda. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um hvaða gögn skuli lögð fram með tilkynningu um framkvæmd og þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við ákvörðun um matsskyldu framkvæmda.“

Eftirfarandi málsgrein sem ráðgert er í frumvarpinu að verði 4. mgr. 6. gr. **falli brott** :

„Vegna framkvæmdar í flokki C í 1. viðauka laga þessara, sem tilkynna ber til Skipulagsstofnunar, skal stofnunin innan tveggja vikna frá því að fullnægjandi gögn um framkvæmdina berast taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum. Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka laga þessara. Skipulagsstofnun er heimilt að leita álits leyfisveitanda og annarra aðila eftir eðli máls hverju sinni og lengist þá frestur stofnunarinnar til að taka ákvörðun um matsskyldu um eina viku. Skal Skipulagsstofnun gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.“

8. gr. frumvarpsins. Greiðsla kostnaðar.

Vegagerðin telur óhjákvæmilegt að gera athugasemdir við ákvæði frumvarpsins er varða sérstaka gjaldtöku sveitarfélaga af framkvæmdaraðilum vegna athugunar á matsskyldu framkvæmda. Vegagerðin telur megin kost þess að fela sveitarfélögum að skoða mögulega matsskyldu minniháttar framkvæmda þann að með því næðist hagkvæmni, forðast mætti tvíverknað þar sem samhliða undirbúningi að útgáfu leyfis megi fara yfir þau atriði sem skoða þarf með tilliti til matsskyldu. Sveitarfélag þarf nú þegar eftir gildandi lögum að skoða sérstaklega hvort að framkvæmdaraðili hafi fylgt ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum, þ.á.m. ákvæðum um matsskyldu framkvæmda, áður en hann gefur út leyfið. Óverulegur kostnaður ætti því að fylgja því að taka afstöðu til matsskyldu í flestum tilvikum eins og fram kemur í athugasemdum með 8. gr. frumvarpsins þar sem segir efnislega að þar sem sömu gögn verði lögð til grundvallar og hvort sem er þarf að skoða í tengslum við útgáfu framkvæmdaleyfis sé ekki gert ráð fyrir að kostnaður muni aukast af þessu fyrirkomulagi. Málsmeðferð verði samtvinnuð og felist í skoðun sömu gagna þannig að í einu lagi er tekin afstaða til framkvæmdaleyfis og mögulegrar matsskyldu.

Framkvæmdaraðili greiðir nú þegar sérstakt gjald fyrir framkvæmdaleyfi samkvæmt ákvæðum skipulagslaga og reglugerðar um framkvæmdaleyfi.

Allt að einu gerir frumvarpið ráð fyrir því að framkvæmdaraðili eigi að greiða sérstakt gjald fyrir skoðun á matsskyldu og er því í raun að greiða tvisvar fyrir sömu málsmeðferðina. Vegagerðin telur eðlilegra að framkvæmdaraðili greiði einu sinni fyrir framkvæmdaleyfi og að gjald vegna þess sé ákveðið í gjaldskrá sem sett er á grundvelli reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.

Til fróðleiks hefur 13. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi að geyma svohljóðandi heimild til gjaldtöku:

13. gr.

Framkvæmdaleyfisgjald.

*Sveitarstjórnir skulu ákveða gjöld fyrir allar framkvæmdir sem háðar eru framkvæmdaleyfi. Framkvæmdaleyfisgjald má ekki nema hærri upphæð en sem **nemur kostnaði þeim sem sveitarfélagið verður fyrir vegna útgáfu og undirbúnings leyfisins** (leturbr.) og eftirlits með framkvæmdinni.*

Sé þörf á að vinna skipulagsáætlun eða gera breytingu á henni vegna leyfissskyldra framkvæmda getur sveitarstjórn innheimt gjald fyrir skipulagsvinnu sem nauðsynleg er vegna þeirrar framkvæmdar. Gjaldið má ekki nema hærri upphæð en nemur kostnaði við skipulagsvinnu og kynningu og auglýsingu skipulagsáætlunar.

Sveitarstjórn ákveður gjalddaga framkvæmdaleyfisgjalda og hvernig þau skuli innheimt. Skal sveitarstjórn setja gjaldskrá um innheimtu gjalda skv. 1. og 2. mgr. og birta í B-deild Stjórnartíðinda.

Verður ekki betur séð en að gjaldtaka vegna mögulegs viðbótarkostnaðar af skoðun á matsskyldu gæti rúmast innan þeirra gjaldtökuheimilda sem nú þegar eru fyrir hendi. Sérstaka gjaldtökuheimild vegna þessa verður því að telja óþarfa í því skyni að tryggja að sveitarfélög verði ekki fyrir viðbótarkostnaði af lagabreytingunni. Hins vegar gæti slík heimild valdið tvöfaldri álagningu gjalds á framkvæmdaraðila fyrir sömu málsmeðferðina.

Með vísan til framangreinds er lagt til að ákvæði 8. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að ekki verði gert ráð fyrir sérstakri gjaldtöku eða setningu sérstakrar gjaldskrár vegna skoðunar sveitarfélags á matsskyldu minni háttar framkvæmda. **Leggur Vegagerðin til að 8. gr. frumvarpsins verði felld brott úr frumvarpinu.**

Eins og að framan greinir hefur gefist stuttur tími til skoðunar á tillögum frumvarpsins og kann því að vera að Vegagerðin geri frekari athugasemdir og nýjar tillögur verði tækifæri til við meðferð málsins á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Gunnar Gunnarsson, staðgengill forstjóra