

Reykjavík 1. október 2014

Alþingi
b/t umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: : Umsögn um frumvarp um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum (viðaukar, tilkynningarskyldar framkvæmdir, flutningur stjórnsýslu).

Vísað er til tölvubréfs nefndarsviðs Alþingis dags. 25. september 2014 þar sem óskað er eftir umsögn frá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum (fjöldgun tilkynningarskyldra framkvæmda, EES-reglur), með síðari breytingum, þingskjal 53, 53. mál.

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur veitti umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis umsögn er frumvarpið var lagt fram á 143. löggjafarþingi. Voru athugasemdir umhverfis- og skipulagssviðs einnig kynntar á fundi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þann 7. maí síðastliðinn. Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur hefur farið yfir nýtt frumvarp og telur þörf á að ítreka fyrri athugasemdir en bætir ekki við nýjum athugasemdum. Eftirfarandi umsögn er því að efninu sú sama og fyrri umsögn umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur dagsett 29. apríl 2014.

Um er að ræða umtalsverðar breytingar á núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106 /2000 í kjölfar athugasemda ESA við innleiðingu Íslands á tilskipun 85/337/EBE. Í hnotskurn eru þrjár grundvallarbreytingar á lögnum: a) töluverð aukning framkvæmda sem teljast tilkynningaskyldar til ákvörðunar um matskyldu, b) ný flokkun á tilkynninga- og matskyldum framkvæmdum og c) ábyrgð um ákvörðun á matskyldu verður ekki einungis hjá Skipulagsstofnun heldur munu sveitarfélög ákvarða matskyldu framkvæmda í svokölluðum C-flokki en það eru flestar af þeim framkvæmdum sem áður voru ekki matskyldar.

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur (hér eftir USKR) vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Almennt

- Því er fagnað að tilkynningaskyldum framkvæmdum fjölgi með þeim viðbótum sem felast í frumvarpinu og að þar með að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sé gefið aukið vægi.
- Frumvarpið felur í sér að stjórnsýsluvald til ákvarðanatöku um matskyldu flytjist að hluta til sveitarfélaga og er það vel þar sem að með því gefst sveitarfélögum aukið tækifæri til að móta og taka þátt í því ferli. USKR gerir hinsvegar athugasemdir við fyrirhugaða innleiðingu breytinganna og stjórnsýslu og vill benda á nokkur atriði sem þarf að taka til skoðunar.

Endurskoðuð flokkun framkvæmda



- USKR metur að hin nýja flokkun framkvæmda í A, B og C-flokk í 1. viðauka laganna sé að mestu skynsamleg. Engu að síður eru viðmið til að aðgreina sams konar framkvæmdir í B og C-flokki oft á tíðum óskýr. Viðmið um umfang framkvæmda sem ráða því hvort þau lenda í B- eða C-flokki eru í sumum tilfellum mjög há ef miðað er við þess háttar framkvæmdir hér á landi. Sem dæmi má nefna flokk 1.07 - *Nýræktun skóga á allt að 200 ha svæði sem breytir fyrri landnotkun* og fellur í C-flokk en ljóst er að flestar nýskógræktarframkvæmdir munu falla þar undir.
- Þá eru lágmarksviðmið ekkert eða illa skilgreind í flokkuninni í viðauka 1 og vakna þá spurningar um skilgreiningar á hugtökum. Til dæmis hversu mikið efnismagn þarf að vera fjarlægð til að um efnistöku sé að ræða (tilvísun í flokk 2.04) og hversu mikið magn af brotajárni þarf að vera á tilteknum stað til að það teljist sem geymsla brotajárns (tilvísun í flokk 11.10) o.s.frv. Hætta er á að framkvæmdaaðilar átti sig ekki á að framkvæmd þeirra sé tilkynningaskyld ef þetta lágmarksviðmið er ekki eða illa skilgreint. Mikilvægt er að viðmiðin séu samræmd við þau sem sveitarfélög styðjast við þegar veitt eru framkvæmdaleyfi.
- Það er ef til vill ekki heppilegt að greina á milli framkvæmda innan og utan verndarsvæða. Miðað við skilgreiningar á gerð og hlutverki verndarsvæða í náttúruverndarlögum nr. 44 (1999) og skipulagslögum nr. 123 (2010) er erfitt að ímynda sér að sumar af þeim framkvæmdum sem eru settar í flokk B t.d. í matvælaíðnaði og orkuiðnaði eigi nokkurt erindi inn á verndarsvæði og því má áætla að nær allar slíkar framkvæmdir lendi í C-flokki.
- USKR fagnar breytttri og ítarlegri skilgreiningu verndarsvæða í 2. viðauka nýju laganna eins og kemur fram í 13. grein frumvarpsins. Hinsvegar eru verndarsvæði oft ekki vel kortlögð og má þar nefna hvar tegundir á valista, ábygðartegundir, friðlýstar tegundir og náttúrufyrirbæri sem falla undir ákvæði 37. grein laga um náttúruvernd nr. 44/1999 eru staðsett. Því getur reynst erfitt að greina hvort framkvæmd sé innan eða utan verndarsvæða og þar með hvort hún eigi heima í B- eða C-flokki. Í það minnsta er þörf áálts sérfræðinga til að skera úr um það.
- USKR setur spurningu við flokk 11.15 – *Endurnýting úrgangs þar sem meðhöndluð eru meira en 500 tonn af úrgangi á ári* og bendir á að mögulega er ástæða til að endurnýting úrgangs á bilinu 50-500 tonn sé tilkynningaskyld.
- Í flokki 10.03 – *Mannvirkjagerð vegna þróunar þéttbýlis, þ.m.t. verslunarmiðstöðvar, bílastæðasvæði, íþróttaleikvangar, háskólar, sjúkrahús og aðrar sambærilegar framkvæmdir* eru engin stærðarviðmið ólíkt flokkun mannvirkjagerðar vegna þróunar iðnaðarsvæðis (flokkar 10.01 og 10.02). Eðlilegra væri að svæði vegna þróunar þéttbýlis væru flokkuð með sambærilegum hætti.

Matsskylda framkvæmda í C-flokki og hlutverk sveitarfélaga

- Ein stærsta breytingin sem frumvarpið felur í sér varðar stjórnslu málaflokksins og það að ákvörðun um matsskyldu framkvæmda sem lenda í C-flokki verði hjá sveitastjórnnum en ekki Skipulagsstofnun eins og nú er. Slík grundvallarstjórnslubreyting þarf að vera afar vandlega leyst úr hendi. Sveitarfélögin þurfa að vera í stakk búin að taka verkefnið að sér, bæði fjárhagslega en ekki síður faglega og þannig að samræmi sé í stjórnsluafgreiðslu ólíkra sveitarfélaga.



- Sveitarfélögin standa missterkt að vígi þegar kemur að því að sinna þessu verkefni og því er hætt á að stjórnýsla í kringum mat á umhverfisáhrifum framkvæmda í C-flokki verði ekki nægjanlega samræmd. Ljóst er að verkefninu fylgir umtalsverður kostnaður fyrir sveitarfélög, sérstaklega þar sem framkvæmdir eru margar, t.d. í fjölmönnum sveitarfélögum, en einnig í sveitarfélögum sem spanna mikið svæði. Skilgreina þarf vel heimild sveitarfélaga til gjaldtöku sem er greint frá í 8. gr. frumvarpsins og tryggja að hún standi undir skilvirkri og faglegri umgjörð stjórnýsluákvæðana.
- Mikilvægt er að tryggja sjálfstæði sveitarfélaga við ákvarðanatöku um matskyldu, að ákvarðanaferlið sé gegnsætt og skýrt og að almenningur fái að koma að því. Í frumvarpinu er einungis skilgreint að sveitarstjórn standi að ákvarðanatökunni. Skoða mætti hlutverk náttúruverndarnefnda og eða heilbrigðisnefnda í þessu sambandi. USKR telur að skýrt þurfi að koma fram í lögum að sveitarstjórn sé heimilt í samþykkt sveitarfélagsins að fela náttúruverndarnefndum eða öðrum aðilum innan stjórnýslu sveitarfélagsins heimild til afgreiðslu mála samkvæmt lögnum. Við c-lið 2. gr. frumvarpsins bætist þá við:
„ Sveitarstjórn er heimilt í samþykkt sveitarfélagsins að fela náttúruverndarnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnýslu sveitarfélagsins heimild til afgreiðslu mála samkvæmt lögum þessum.“ Þá er ekki ljóst hvernig sveitarfélög munu geta metið matskyldu eigin framkvæmda sem margar hverjar lenda í C-flokki. Koma þarf málum þannig fyrir að ákvarðanatöku sveitarfélaga um eigin framkvæmdir sé ekki hægt að gera tortryggilegar. Ef til vill væri æskilegast að óháður aðili eins og Skipulagsstofnun sjái um ákvarðanatöku í slíkum tilfellum.
- Í frumvarpinu er Skipulagsstofnun gefið það hlutverk að útbúa leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin um verklag og viðmið við ákvarðanatöku um matskyldu framkvæmda í C-flokki. Jafnframt á stofnunin að sinna eftirliti með málsmeðferðinni skv. 6. grein nýju laganna og í því sambandi setja á fót og starfrækja rafrænt gagnasafn um framkvæmdirnar og leyfi fyrir þeim. Vill USKR árétta að leiðbeiningar og rafrænt gagnasafn til eftirlits þurfi að vera til staðar og kynna þarf þær fyrir sveitarfélögnum áður en áætlað er að framkvæmdir í flokki C verði háðar ákvörðun um mát á umhverfisáhrifum.
- USKR telur að sá tími sem sveitarfélögin fá til að undirbúa og innleiða þessa stjórnýslubreytingu sbr. 11 gr. frumvarpsins, þ.e. 1. júní 2015, sé of skammur og telur að nær væri að miða við 2 ár eftir að lögin verða samþykkt.
- Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins (breytingar á 6. gr. laganna) hafa sveitarfélög tvær vikur til að ákvarða um matskyldu framkvæmda í C-flokki eftir að fullnægjandi gögn berast frá framkvæmdaaðila. Sveitarfélög hafa heimild til að leita umsagnar og lengist þá frestur um eina viku. Ef miðað er við að ákvörðun sveitarfélaga byggist að mestu leyti á 2. viðauka laganna er ljóst að magn gagna sem þarf getur verið allverulegt. Framkvæmdir sem eru í C-flokki geta verið mjög umfangsmiklar miðað við hámarksviðmið skilgreininga og þar með valdið umtalsverðum breytingum á umhverfinu. Erfitt gæti verið að nálgast gögn m.a. er varða sum þeirra viðmiða sem getið er í 2. viðauka t.d. álagsspol náttúrunnar, áhrif á tegundir á válistum eða ábyrgðartegundir og sammögnum ólíkra umhverfisáhrifa. Í einhverjum tilfellum gæti verið þörf á ítarlegu mati sérfræðinga og jafnvel auknum rannsóknum áður en sveitarfélög geta tekið upplýsta ákvörðun um matskyldu. Ef miðað er við að afgreiðslutíminn sem er áætlaður í frumvarpinu (2 vikur) byrji þegar gögn hafa borist frá framkvæmdaaðila en ekki eftir að öðrum nauðsynlegum gögnum hefur verið safnað, telur USKR að sá tími sé of



stuttur fyrir sveitarfélögin til að ákvarða um matskyldu. USKR leggur því til að tími sveitarfélaga til ákvörðunar um matskyldu verði a.m.k. 4 vikur eftir að fullnægjandi gögn berist frá framkvæmdaaðila. Einnig þarf að gefa rýmri frest til umsagnaraðila.

- Í greinargerð með frumvarpi segir að „vægari kröfur [verði gerðar] til framkvæmdaaðila um skil á gögnum“. Ekki er útskýrt hvað í þessu felst og hvort það þýði að tilkynning framkvæmdaaðila verði sambærileg við núverandi 10. grein reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum eða ekki. Þetta þarf að skilgreina betur í lögnum (eða í það minnsta í reglugerð) að mati USKR.
- 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“. Væntanlega er átt við á landsvísu en það kemur ekki skýrt fram í texta fylgiskjalsins. USKR telur að þessi áætlaði fjöldi sé vanmetinn miðað við þær skilgreiningar sem eru á framkvæmdunum í C-flokki. Fjöldi nýframkvæmda, sérstaklega í stórum og fjölmönnum sveitarfélögum, er alla vanda umtalsverður og einnig breytilegur milli ára. Þá getur reynst erfitt að meta árlegan fjölda framkvæmda sem tilheyrja flokki 13.03 - *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* og ljóst að sá fjöldi getur verið umtalsverður hjá sveitarfélögum þar sem mikið er um framkvæmdir.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Eygerður Margrétardóttir deildarstjóri umhverfis- og úrgangsstjórnunar

Snorri Sigurðsson verkefnastjóri, deild náttúru og garða