

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum (eldri námur).

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Eftir 1. júlí 2007 er efnistaka óheimil, nema að fengnu framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, á þeim svæðum þar sem efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga var hafin fyrir 1. júlí 1999 og eitt eða fleiri af eftirfarandi atriðum eiga við um efnistöku:

- a. áætluð er stækkun efnistökusvæðis um 25.000 m² eða meira,
- b. áætluð efnistaka eftir 1. júlí 2007 er 50.000 m³ eða meiri,
- c. áætluð er samanlögð stækkun tveggja eða fleiri efnistökusvæða vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði um 25.000 m² eða meira,
- d. efnistakan fer fram á verndarsvæði, sbr. iii-lið 2. tölul. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, eða á svæði sem fyrirhugað er að verði friðlýst samkvæmt náttúruverndaráætlun sem samþykkt hefur verið á Alþingi.

Við veitingu framkvæmdaleyfis skv. 1. mgr. skal fylgja ákvæðum 48. og 49. gr.

Ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, skulu gilda um efnistöku sem fellur undir 1. mgr.

Eftir 1. júlí 2010 skal afla framkvæmdaleyfis fyrir allri efnistöku á svæðum þar sem efnistaka var hafin fyrir 1. júlí 1999 í samræmi við ákvæði VI. kafla laga þessara.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Þann 20. júní 2003 skipaði umhverfisráðherra starfshóp sem skyldi gera tillögur til ráðuneytisins um það með hvaða hætti væri hægt að binda leyfum töku efna úr námum sem störfuðu fyrir 1. maí 1994, þ.e. áður en ákvæði laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, tóku gildi, og fyrir 1. janúar 1998 áður en skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, tóku gildi. Í 27. gr. þeirra laga er kveðið á um að framkvæmdaleyfi þurfi fyrir meiri háttar framkvæmdum sem geta haft áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, séu þær ekki háðar byggingarleyfum skv. IV. kafla laganna.

Í starfshópinn voru skipuð: Ingibjörg Halldórsdóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneytinu, formaður, Niels Árni Lund, skrifstofustjóri, tilnefndur af landbúnaðarráðuneytinu, Edda Lilja Sveinsdóttir, deildarstjóri hjá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins, tilnefnd af iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu, Sigurrós Friðriksdóttir, fagstjóri hjá Umhverfisstofnun, tilnefnd af Umhverfisstofnun, Gunnar Bjarnason, deildarstjóri hjá Vegagerðinni, tilnefndur af Vegagerðinni, Anna Guðrún Þórhallsdóttir, prófessor við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri, tilnefnd af frjálsum félagasamtökum um náttúruvernd, og dr. Helgi Torfason, jarðfræðingur og sviðsstjóri jarðfræðisviðs Náttúrufræðistofnunar Íslands, tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands. Jafnframt var Kristján Jónasson, jarðfræðingur, deildarsérfræðingur í umhverfisráðuneytinu, skipaður starfsmaður og ritari starfshópsins. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum til ráðherra 2. mars 2004.

Almennt um verkefni starfshópsins.

Ný ákvæði um efnistöku voru tekin upp við setningu núgildandi laga um náttúruvernd, nr. 44/1999. Þar er mælt fyrir um að öll efnistaka sé háð framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, gerð verði áætlun um efnistöku og gengið snyrtilega frá efnistökusvæði. Áður en leyfi til efnistöku er veitt skal afla umsagnar náttúruverndarnefndar og Umhverfisstofnunar í þeim tilgangi að tryggja að efnistaka fari ekki fram á stöðum sem hafa augljóst náttúruverndargildi, nema fyrir liggja aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laganna sem þessir aðilar hafa gefið umsögn um. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum skulu efnistökusvæði koma fram í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Efnistaka er auk þess tilkynningarskyld og eftir atvikum matsskyld samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, ef umfang hennar er yfir tilteknum mörkum. Framkvæmd þessa málaflokks hefur því eftir gildistöku laga nr. 44/1999 komist í ákveðinn farveg þar sem aðkoma yfirvalda er tryggð og efnistaka lýtur ákveðnum reglum.

Í nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarlaga kemur fram að ákvæði laga um framkvæmdaleyfi séu að mati nefndarinnar íþyngjandi fyrir landeigendur og rétthafa efnistökusvæða og feli í sér skerðingu á hagnýtingarrétti þeirra. Því verði ekki talið að slík ákvæði geti tekið til framkvæmda sem hafnar voru fyrir gildistöku laganna, enda sé hvergi í skipulags- og byggingarlögum kveðið á um slíka afturvirkni. Er niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í samræmi við þau sjónarmið sem almennt hafa verið uppi um að hinar nýju reglur um efnistöku nái ekki til eldri náma sem enn eru í notkun. Hins vegar getur það verið vafamál hvenær efnistaka telst hafa hafist, t.d. þegar gamlar námur sem ekki hafa verið nýttar lengi eru opnaðar á ný. Á sama hátt hafa lög um mat á umhverfisáhrifum ekki verið talin ná til náma sem störfuðu fyrir 1. maí 1994, þ.e. fyrir gildistöku eldri laga um mat á umhverfisáhrifum.

Vegna þess sem hér hefur verið rakið hefur ekki tekist, þrátt fyrir gildistöku nýrra reglna um efnistöku, að koma böndum á stóran hluta af þeim námum sem í landinu eru. Var því starfshópnum, eins og áður segir, falið að gera tillögur að því með hvaða hætti væri hægt að binda leyfum töku efna úr eldri námum.

Staða efnistökmála.

Áætlað er að heildarnotkun jarðefna hér á landi sé um 8 milljónir rúmmetra á ári og að þar af séu um 60% notuð til vegagerðar. Auk vegagerðar eru jarðefni t.d. notuð við stíflugerð, hafnargerð, í steinsteypu og í hvers konar fyllingar við gerð mannvirkja. Efnið er að mestu tekið úr námum en talsvert magn fellur einnig til úr skeringum, t.d. í vegagerð. Flokka má

jarðefni í tvo meginflokkum, annars vegar efni sem unnin eru úr lausum jarðlögum og hins vegar efni sem unnin eru úr föstum berggrunni. Sandur og mól eru algengustu jarðefni sem unnin eru úr lausum jarðlögum en auk þess má nefna jökulruðning, skriðuefni, vikur, gjall og jarðveg. Efni sem unnin eru úr berggrunni eru að mestu úr basalti en einnig má nefna líparít og gabbró. Talsvert er enn um að efni séu tekin úr hraunum frá nútíma, móbergi (m.a. bólstrabergi) og jafnvel úr eldgígum. Meginhluti jarðefna, eða um 80–90%, er unninn úr lausum setlögum en einungis um 10–20% úr berglögum. Efnistaka í sjó nemur líklega 1–1,4 milljón rúmmetrum á ári af uppdældum sand- og malarefnum. Erlendis er talsvert gert af því að endurnota og endurvinnna frákastefni við mannvirkjagerð, m.a. frákast úr verksmiðjum og efni sem fellur til við niðurrif bygginga. Slík endurunnin efni hafa fremur lítið verið notuð hér á landi, þó helst til uppfyllingar.

Í námuskrá Vegagerðarinnar eru nú skráðar 3.040 námur og eru um 55% af þeim eða 1.658 námur skráðar ófrágengnar. Um helmingur ófrágenginna náma er talinn vera í notkun en auk þess má gera ráð fyrir að lítils háttar efnistaka, m.a. af hendi landeigenda, sé úr mörgum fleiri námum. Ekki eru til upplýsingar um stærð efnistökusvæða eða magn efnis sem tekið hefur verið úr námum. Þó er ljóst að langflestar námur eru litlar að umfangi. Í grennd við þéttbýlisstaði eru tiltölulega fáar stórar námur þar sem fram fer nokkuð stöðug efnisvinnsla. Langflestar námanna hafa verið í notkun síðan fyrir gildistöku laga um náttúruvernd, 1. júlí 1999, og hefur framkvæmdaleyfis almennt ekki verið aflað fyrir þær.

Niðurstaða starfshópsins.

Eins og áður hefur komið fram gilda um alla nýja efnistöku ákveðnar reglur. Þessar reglur hafa hins vegar að takmörkuðu leyti verið taldar ná til eldri náma og því hefur ekki tekist að koma böndum á stóran hluta af þeim námum sem í landinu eru. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd að skipulag og eftirlit með efnisvinnslu hafi verið í miklum ólestri á undanförunum árum og áratugum. Mörgum merkjum náttúruvirkisbrögðum hafi verið spillt og þær gjörðir verði ekki aftur teknar. Efnisnámur skilji eftir sig ljót sár í umhverfinu og beri að fækka þeim sárum með færri námum og vönduðum frágangi. Þá segir að tilgangur lagaákvæða um efnistöku sé ekki að koma í veg fyrir efnistöku heldur fyrst og fremst að tryggja virkt eftirlit af hálfu náttúruverndaryfirvalda og vönduð vinnubrögð þannig að efnistaka verði eins og kostur er í sátt við umhverfið.

Nýting jarðefna er mikilvæg forsenda byggðar í landinu og eru veruleg verðmæti fólgin í jarðefnum og virðisauki í vinnslu þeirra og flutningi. Margt má hins vegar betur fara í skipulagi efnisvinnslu og eftirliti með henni. Að mati starfshópsins hefur reynslan sýnt að tilgangur ákvæða náttúruverndarlaga um efnistöku hefur ekki náðst nema að hluta til og þau ekki virkað sem skyldi þar sem eftirlitlítill efnistaka hefur áfram viðgengist á hinum gömlu námusvæðum. Fyrri efnistaka verður ekki bætt. Ljóst er að ef efnistöku er haldið áfram á gömlu efnistökusvæði fer nýtt land undir efnistöku. Áframhaldandi óheft efnistaka á gömlu efnistökusvæði getur valdið umhverfisspjöllum sem æskilegt er að sporna við. Nauðsynlegt er því að ákvæði um umgengni og frágang efnistökusvæðis nái einnig til efnistöku í eldri námum.

Starfshópurinn er, með hliðsjón af framangreindu, sammála um að eðlilegt sé að öll efnistaka í landinu lúti sömu reglum. Hér er þó einungis átt við efnistöku til framtíðar, en að sjálf-sögðu er ekki unnt að binda leyfum efnistöku sem þegar hefur farið fram. Telja verður ótvírætt að setning reglna sem ná til allra starfandi náma á landinu séu almennar takmarkanir sem heimilt er að setja eignarréttindum án þess að bótaskylda skapist á grundvelli eignarréttar-

ákvæða stjórnarskrár, en meiri hluti náma í landinu mun vera í einkaeign. Samkeppnissjónarmið mæla með því að allir sem vinna efni úr námum sitji við sama borð. Hins vegar telur starfshópurinn rétt að þeim sem stunda efnistöku í dag á svæðum þar sem framkvæmdaleyfi liggur ekki fyrir sé veittur sanngjarn frestur til að sækja um slíkt leyfi og laga sig þannig að breyttu lagaumhverfi.

Eins og fram kemur hér að framan skal í skipulagsáætlunum sveitarfélags gera grein fyrir allri efnistöku í sveitarfélaginu. Í þeim sveitarfélögum þar sem skipulag liggur fyrir á því að vera ljóst hvar efnistaka á sér stað. Vegagerðin heldur jafnframt skrá um allar námur í landinu. Starfshópurinn telur því að ekki eigi að vera miklum vandkvæðum bundið að binda hinar eldri námur leyfum á sama hátt og þær nýju. Jafnframt telur hann nauðsynlegt að í framkvæmdaleyfi skuli gerð grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði. Efnistökkunni sé þannig markaður rammi fyrir fram sem auðvelda á alla framkvæmd og eftirlit. Gera þarf breytingar á skipulagsreglugerð til að ná þessu markmiði. Í skipulags- og byggingarlögum eru þvingunarúrræði sem grípa má til ef ekki er farið að skilmálum framkvæmdaleyfisins eða látið hjá líða að sækja um slíkt leyfi.

Ný efnistaka er í dag ekki einungis háð framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar heldur þarf í mörgum tilvikum að tilkynna framkvæmdina til Skipulagsstofnunar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum sem tekur ákvörðun um matsskyldu hennar. Umfangsmesta efnistakan er sjálfkrafa matsskyld. Starfshópurinn telur nauðsynlegt að fram geti farið mat á umhverfisáhrifum allrar efnistöku sem áætluð er í framtíðinni. Fari efnistaka fram á svæði sem þegar hefur verið raskað kann það að leiða til þess að umhverfisáhrif hennar verði talin minni en ella. Það kemur þó ekki sjálfkrafa í veg fyrir að umhverfismat geti farið fram.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um náttúruvernd. Gert er ráð fyrir að efnistaka á eldri efnistökusvæðum verði gerð framkvæmdaleyfisskyld í tveimur áföngum. Í fyrsta áfanga verði sjónum beint að þeirri efnistöku sem væri tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum ef um nýja efnistöku væri að ræða. Þar er bæði um að ræða stór efnistökusvæði og efnistöku á verndarsvæðum. Að mati starfshópsins er hér um að ræða þá efnistöku sem mest hættu er á að valdi umhverfisspjöllum og mikilvægast er að koma böndum á sem fyrst. Gert er ráð fyrir að mat á umhverfisáhrifum geti einnig farið fram vegna slíkrar efnistöku áður en framkvæmdaleyfi er gefið út. Starfshópurinn leggur síðan til að í seinni áfanga verði öll efnistaka í gömlum námum gerð framkvæmdaleyfisskyld óháð stærð, á sama hátt og gildir um alla nýja efnistöku.

Um 1. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. er kveðið á um að eftir 1. júlí 2007 verði efnistaka óheimil, nema að fengnu framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, á þeim svæðum þar sem efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga var hafin fyrir 1. júlí 1999 og eitt eða fleiri af þeim atriðum sem talin eru upp í a–d-liðum eiga við um efnistöku. Þannig er gert ráð fyrir að ef fyrirhuguð efnistaka nær tilteknu umfangi, sbr. a–c-liði, þurfi að afla framkvæmdaleyfis fyrir henni. Með tilgreindu efnismagni er átt við heildarmagn þess efnis sem tekið verður á viðkomandi efnistökusvæðum eftir 1. júlí 2007. Einnig þarf skv. d-lið 1. mgr. að afla framkvæmdaleyfis fyrir efnistöku á verndarsvæðum eins og það hugtak er skilgreint í lögum um mat á umhverfisáhrifum, óháð umfangi hennar. Þessi mörk eru sambærileg við ákvæði a-liðar 2. tölul. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem gerð er grein fyrir því hvaða efnistöku skal tilkynna til Skipulagsstofnunar sem síðan

metur hvort ástæða sé til að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Að auki er í d-lið kveðið á um að afla þurfi framkvæmdaleyfis á þeim svæðum sem fyrirhugað er að verði friðlýst samkvæmt náttúruverndaráætlun sem Alþingi hefur samþykkt, sbr. 65. og 66. gr. laga um náttúruvernd. Slík efnistaka er ekki tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar, en í þeim tilvikum þegar Alþingi hefur staðfest mikilvægi landsvæðisins út frá náttúruverndarsjónarmiðum þykir rétt að kveða á um að efnistaka á slíkum svæðum þurfi framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar.

Tilgangur 2. og 3. mgr. er að tryggja að sömu reglur gildi um efnistöku á gömlu efnistöku-svæði og nýju. Þannig skal við veitingu framkvæmdaleyfis skv. 1. mgr. fylgja ákvæðum 48. og 49. gr. náttúruverndarlaga þar sem er að finna almenn ákvæði um leyfisveitingar vegna efnistöku, frágang efnistökusvæðis o.fl. Til að taka af allan vafa er í 3. mgr. kveðið á um að ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum skuli gilda um efnistöku sem fellur undir 1. mgr.

Í lokamálsgreininni er síðan kveðið á um að eftir 1. júlí 2010 skuli afla framkvæmdaleyfis fyrir allri efnistöku á svæðum þar sem efnistaka var hafin fyrir 1. júlí 1999 í samræmi við ákvæði VI. kafla laga um náttúruvernd. Eftir 1. júlí 2010 eiga þannig sömu reglur að gilda um alla efnistöku á landi og á hafsbotni innan netlaga sem fram fer hér á landi. Frá þeim tíma verður því öll efnistaka framkvæmdaleyfisskyld.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum (eldri námur).

Frumvarpið miðar að því að gera efnistöku í eldri efnisnámmum framkvæmdaleyfisskylda og að lög um mat á umhverfisáhrifum gildi um efnistöku.

Ekki liggur fyrir með neinni vissu hversu margar námur gætu orðið tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar en áætlað hefur verið að það gætu orðið um 100 námur. Ef til mats á umhverfisáhrifum kemur þá ber framkvæmdaraðili þann kostnað en ekki er lagt mat á þann kostnað hér. Skipulagsstofnun ber hins vegar sjálf kostnað sem hlýst af vinnu við ákvörðun matsskyldu. Reiknað er með að sá kostnaður rúmist innan núverandi fjárhagsramma stofnunarinnar.