



Alþingi
Umhverfisnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

PR/ag

Rvk. 1. desember 2004

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum, 235. mál.

I. Almenn umfjöllun

Við setningu laga um mat á umhverfisáhrifum var kveðið á um að endurskoða skyldi löginn fyrir 1. janúar 2003. Það er mat undirritaðra samtaka að reynslan sýni að þörf sé á slíkri endurskoðun.

Samtökin lýsa stuðningi við þá meginstefnu sem fram kemur í frumvarpinu að tengja betur en verið hefur matsferli og leyfisveitingar vegna einstakra framkvæmda. Samkvæmt frumvarpinu mun Skipulagsstofnun í framtíðinni taka ákvörðun um þörfina fyrir umhverfismat, leiðbeina framkvæmdaraðila um hvað meta þurfi og gefa loks álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir. Stofnunin mun ekki úrskurða um hvort fallast beri á framkvæmd heldur tryggja að upplýsingar um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar liggi fyrir því stjórnvaldi sem hverju sinni ber að taka ákvörðun um hvort framkvæmd skuli leyfð. Tekið er undir að það sé eðlilegt að fela Skipulagsstofnun að samræma gerð matsáætlana og matsskýrslna. Eftir að stofnunin hefur kannað og farið yfir skýrslur gefur hún út álit sitt á því hvort matsskýrsla framkvæmdaraðila lýsi umhverfisáhrifum á fullnægjandi hátt. og hvort setja þurfi framkvæmdinni frekari skilyrði eða gera aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir. Stofnuninni ber að tilgreina þessi skilyrði og áðgerðir og færa fyrir þeim rök. Þegar um matsskylda framkvæmd er að ræða þá er það eðlileg krafa um fagleg vinnubrögð að leyfisveitendur skuli kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og afstöðu Skipulagsstofnunar áður en ákveðið er hvort leyfi skuli veitt.

Samtökin eru sammála þeirri meginstefnu frumvarpsins að takmarka málskotsrétt frá því sem verið hefur. Réttur til málskots hefur hvergi á Norðurlöndum verið jafn víðtækur og hér á landi og reynslan af því er ekki góð að mati samtakanna. Eðlilegt er þó að unnt sé að kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar varðandi matsskyldu og hvort tengdar framkvæmdir skuli metnar sameiginlega eða hver í sínu lagi til ráðherra. Réttur til að skjóta máli til úrskurðar ráðherra vegna ákvarðana Skipulagsstofnunar eða til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál vegna leyfisveitinga verður takmarkaður við þá sem hafa sérstaka og lögvarinna hagsmuna að gæta t.d. eigendur mannvirkja, landeigendur, framkvæmdaraðila svo og umhverfis- og hagsmunasamtök samkvæmt nánari skilgreiningu.

Með þeim breytingum sem lagt er til að verði á skipulags- og byggingarlögum er gert ráð fyrir að leyfi til matsskyldra framkvæmda verði í sama farvegi og önnur skipulags- og byggingarmál. Leyfisveitingar verða í höndum sveitarfélaga og málsskotsréttur verður til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála eins og önnur mál sem undir löginn falla. Þetta er eðlileg breyting og eins að ákvarðanir sem ráðherra ber að staðfesta samkvæmt lögum sæti ekki kærur til nefndarinnar.



Að þessu sögðu eru nokkur atriði sem undirrituð samtök vilja gera athugasemdir við og er þar einkum um að ræða breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því fyrri umsögn samtakanna var rituð þann 12. janúar sl. Hér er átt við atriði eins og

- nýja tillögu að markmiðum laganna,
- að fellt skuli niður ákvæði um að skýrsla um mat á umhverfisáhrifum skuli unnin í samráði við Skipulagsstofnun,
- að gerðar skuli auknar kröfur til álits Skipulagsstofnunar,
- að gerð skuli krafa um að leyfisveitandi skuli taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar,
- að frestur úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála til að kveða upp úrskurði skuli almennt lengdur úr tveimur mánuðum í þrjá
- auk þess eru gerðar athugasemdir við skipan úrskurðarnefndarinnar og
- að gerð skuli krafa um frekari gjalddöku af framkvæmdaraðila.

Nánar er fjallað um þessi atriði hér á eftir.

II. Athugasemdir við einstakar greinar

Um 1. gr.:

Í núgildandi lögum um umhverfismat nr. 106/2000 segir í 1. gr.:

“Markmið laga þessara er:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar,*
- b. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar sem áhrif hefur á umhverfið,*
- c. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp.”*

Í 3. gr. laganna er síðan að finna skilgreiningu á því hvað teljist vera *umhverfisáhrif* og *umtalsverð umhverfisáhrif*

Í frumvarpi sem var til umfjöllunar á síðasta þingi var markmiðsgreinin orðuð svo:

“Markmið laga þessara er:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem fellur undir ákvæði laga þessara hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,*
- b. að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmdar,*
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,*
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.”*

Munurinn á lögnum og frumvarpinu sem lagt var fyrir síðasta þing er augljós og felst ekki síst í því að skýra markmið lagasetningarinnar. Lögin ná yfir framkvæmdir sem hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif en ef frumvarpið hefði orðið að lögum hefði orðið umtalsverður fallið út. Eins var lagt til að eitt af markmiðunum væri að draga úr umhverfisáhrifum. Þetta orðalag er mun einfaldara og gegnsærra en það fyrra. Eins þurfti ekki að koma upp ágreiningur um hvað felist í orðunum *“umtalsverð umhverfisáhrif”* þar eð greinilegt var að undir lögin myndu falla allar framkvæmdir sem skilgreindar eru í viðaukum með lögnum og Skipulagsstofnun ákveður að þurfi umhverfismats við, hvort sem umhverfisáhrifin eru umtalsverð eða ekki.



Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir er markmiðsgreinin orðuð þannig:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Samtökin gera í sjálfu sér ekki athugasemdir við tillögregreinina eins og hún liggur nú fyrir en benda á að fyrri tillaga var skýrari, einfaldari og gegnsærri og minni líkur á að upp komi ágreiningur um hvað í henni felst en þeirri tillögu sem nú er gerð.

Um 8. gr.:

Í greininni er fjallað um breytingartillögu við 9.gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sem ber yfirskriftina "matsskýrsla".

Lagt er til að 2. ml. 1. mgr. orðist svo: "Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila í samráði við Skipulagsstofnun." Þetta er sama orðalag og var í frumvarpinu sem lagt var fyrir á síðasta þingi. Það er framkvæmdaraðila mjög mikilvægt að geta haft sem nánast og best samráð við Skipulagsstofnun um gerð matsskýrslu, þangað geti hann sótt leiðbeiningar um gerð skýrslunnar, gert grein fyrir hvernig einstökum þáttum miðar, áfangaskiptingar, um mótvægisáðgerðir þar sem þeirra kann að vera þörf og svo framvegis. Eins er þetta í samræmi við tilskipun nr. 97/11/EB en þar er í grein 7.2 fjallað um breytingar á 5. gr. tilskipunar nr. 85/337/EB. Orðalagið er einnig í samræmi við ákvæði 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem í 1. mgr. er gert ráð fyrir að framkvæmdaraðili hafi samráð við Skipulagsstofnun vegna matsáætlunar.

Um 10. gr.:

Hér hefur verið gerð sú breyting á frumvarpinu frá því samtökin fjölluðu um það í janúar sl. að gerðar eru mun ítarlegri kröfur um hvað skuli felast í álit Skipulagsstofnunar þ.e. að auk rökstudds álits um hvort matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerða á nú að gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum þess. Auk þess á Skipulagsstofnun að fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á athugasemdum og umsögnum við frummatsskýrslu.

Lagt er til að 2. og 3. ml. 1.mgr. falli niður. Allar forsendur við matsskýrsluna og niðurstöður hljóta að felast í henni sjálfri og í hinu rökstudda álit sem Skipulagsstofnun lætur í té um hvort skýrslan uppfyllir kröfur í lögum og reglugerðum. Í 9. gr. frumvarpsins eru síðustu tveir málsliðirnir þannig: "Þegar umsagnir og athugasemdir hafa borist framkvæmdaraðila skall hann vinna matsskýrslu. Framkvæmdaraðili skal gera grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra í matsskýrslunni." Þannig mun það liggja fyrir í matsskýrslunni sjálfri um leið og hún liggur fyrir fyrir hvaða athugasemdir bárust og hvaða afgreiðslu þær hafa fengið. Því er alger óþarfi að Skipulagsstofnun fari að fjalla sérstaklega um þessi atriði og verður einungis til þess að ferlið við umhverfismatið verður flóknara, óskýrara og ógegnærra en áður var gert ráð fyrir.

Um 13. gr.:

Hér er í 2. mgr. leyfisveitenda gert að taka rökstudda ákvörðun til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og hefur orðið "rökstudda" bæst við frá fyrra frumvarpi. Í greinargerð er vísað til þess að þetta sé í samræmi við 8.gr. tilskipunar nr. 85/337/EBE eins og henni var breytt með 10. gr. tilskipunar nr. 97/11/EB. En í umræddri 10. gr. segir: „8. gr.Í tengslum við leyfismeðferðina ber að taka mið af niðurstöðum samráðs og þeim upplýsingum sem teknar hafa verið saman



samkvæmt 5., 6. og 7. gr. “ Ekki verður betur séð en að tillögugreinin uppfylli ákvæði það sem vísað er til í tilskipunni fullkomlega án þess að orðið ”rökstudda” fylgi með og er því lagt til að það falli niður.

Um 17. gr.:

Lagt er til að heimild til að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt eldri lögum sé til 1. janúar 2007. Í frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi sl. vetur var gefinn frestur til 1. janúar 2006 til að ljúka mati samkvæmt eldri lögum. Síðan er liðið tæpt ár og er þess því óskað að sambærilegur frestur verði veittur að þessu sinni.

Um skipan úrskurðarnefndar skv. 21. gr.

Í frumvarpsgreininni er gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd skipi fimm menn þar af tveir sem umhverfisráðherra skipar án tilnefningar og þrír sem tilnefndir eru af Hæstarétti og skulu þeir hafa lokið háskólaprófi einn í lögfræði, einn á sviði skipulagsmála og einn á sviði umhverfismála. Gert er ráð fyrir að formaður nefndarinnar uppfylli starfsgengisskilyrði héraðsdómara, að hann sé jafnframt forstöðumaður í fullu starfi, hann ákveði hvort nefndin skuli úrskurða fullskipuð eða einungis skipuð þremur mönnum og þá hverjum.

Úrskurðarnefnd sú er nú starfar er skipuð þremur mönnum og eru tveir tilnefndir af Hæstarétti og er annar þeirra formaður og uppfyllir skilyrði héraðsdómara en engin krafa er í lögnum um menntun hins fulltrúans. Einn nefndarmanna nú er starfandi fræðimaður í byggingaverkfræði við Háskóla Íslands. Úrskurðarnefndin hefur frá því hún tók til starfa á árinu 1998 fengið til úrskurðar 310 mál og hefur kveðið upp um 460 úrskurði eða um 60-70 á ári. Flest þeirra mála sem nefndin fær til úrskurðar virðast tengjast einstökum byggingum þ.e. staðsetningu, hönnun, útfærslum og fleiri atriðum. Til samanburðar má nefna að Skipulagsstofnun hefur frá árinu 2000 kveðið upp 55 úrskurði og hafa 19 þeirra verið kærðir til ráðherra eða um 4-5 á ári en kærufrestur er ekki liðinn í þremur málum.

Það er því líklegt að mikill fjöldi þeirra mála sem nefndin fær til úrskurðar tengist að hluta byggingatæknilegum atriðum og þá er eðlilegt að einn nefndarmanna hafi sérþekkingu á því sviði.

Ekki er ljóst hvað felst í hugtökunum háskólapróf á sviði umhverfismála og háskólapróf á sviði skipulagsmála. Báðar greinar eru gjarnan kenndar sem hluti af námi t.d. í verkfræði eða arkitektúr og þá vaknar spurning um hve stór hluti námsins skuli vera tengdur umhverfis- eða skipulagsmálum. Orðalag frumvarpsins sem lá fyrir síðasta þingi er mun glegggra en þar var gert ráð fyrir að einn nefndarmanna hefði lokið háskólaprófi á sviði verkfræði og annar á sviði náttúruvísinda auk þess sem sá þriðji skyldi hafa lokið háskólaprófi í lögfræði og er því lagt til að það orðalag verði tekið upp að nýju.

Samkvæmt nágildandi lögum og frumvarpsgreininni er nefndinni heimilt að kveða sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála og getur þá nefndin kallað til sérfræðinga eftir því sem hana skortir þekkingu. Ekki er lagst gegn því að nefndin verði skipuð fimm mönnum ef það er talið til bóta en þá lagt til að verktaka- og byggingariðnaðurinn í landinu fái að tilnefna einn mann í nefndina.

Um fresti til úrskurðar skv. 21. gr.:

Samkvæmt nágildandi lögum er frestur úrskurðarnefndar til að kveða upp úrskurði tveir mánuðir. Þó er nefndinni heimilt að lengja frestinn í þrjá mánuði ef mál er umfangsmikið og sýnt að afgreiðsla dragist. Í frumvarpsgreininni er frestur til að kveða upp úrskurð almennt þrjú mánuðir.

Kvartað hefur verið yfir því að úrskurðir nefndarinnar hafi dregist á langinn en það mun þó hafa lagast að undanförunu og nefndin hafa fengið aukinn mannafla til að hraða afgreiðslu. Það er óviðunandi að afgreiðsla mála dragist lengur en bráðnauðsynlegt er með stöðvun framkvæmda, kostnaði og öðrum vandræðum sem því fylgir. Því er eindregið lagst gegn því að frestur til afgreiðslu almennra mála verði lengdur frá því sem nú er og að lagt til að hann verði ekki lengri en tveir mánuðir og raunar er æskilegt að hann verði stytur enn frekar.



Það getur hins vegar komið til þess að nefndinni takist ekki að ljúka umfjöllun um umfangsmikil mál á þessum tíma og er þá lagt til að bætt verði inn í frumvarpsgreinina nýrri málsgrein sambærilegri þeirri og er að finna í 16. grein frumvarpsins þar sem fjallað er um undanþágu frá frestum fyrir Skipulagsstofnun. Í þessari nýju málsgrein fengi úrskurðarnefndin heimild til að víkja frá fresti til úrskurðar í samráði við framkvæmdaraðila í viðamiklum málum.

Um framkvæmdaleyfi skv. 22. gr.:

Í 5. mgr. er að finna ákvæði um að sveitarstjórn skuli taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar og er lagt til að orðið "rökstudda" falli niður með hliðsjón af umfjöllun um 13.gr. frumvarpsins hér að ofan.

Um 25. gr.:

Í tillögugreininni er lagt til að sveitarstjórnir geti innheimt gjald af framkvæmdaraðila sem nemur kostnaði "vegna nauðsynlegrar aðkeyptar sérfræðiþjónustu" og fleiru. Hér er því ekki mótmælt að í vissum tilvikum kunni minni sveitarfélög að þurfa á sérfræðiaðstoð að halda. Hins vegar getur þessi gjaldtaka orðið óhófleg ef sá sem tekur ákvörðun um kaup á þjónustunni ber ekki ábyrgð á greiðslu heldur getur vísað henni annað. Því er lagt til að við tillögugreinina bætist svohljóðandi málsliður: "Um aðkeypta sérfræðiþjónustu skal haft samráð við framkvæmdaraðila og honum gefinn kostur á að fjalla um efni og umfang þjónustunnar."

Virðingarfyllt,

Samtök iðnaðarins

Samtök atvinnulífsins

Landssamband íslenskra útvegsmanna

SVÞ-Samtök verslunar og þjónustu