

Alþingi
Erindi nr. P 135/2245
komudagur 16.4.2008

UST

Umhverfisstofnun

Environment and Food Agency of Iceland

☒ Suðurlandsbraut 24
IS-108 Reykjavík, Iceland

© (+354) 591 2000

Fax (+354) 591 2010

umhverfisstofnun@ust.is

www.umhverfisstofnun.is

Alþingi - Umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. apríl 2008

Tilvísun: UST20080200202/tb

Efni: Frumvarp til skipulagslaga, 374. mál, heildarlög.

Vísað er í bréf frá Umhverfisnefnd Alþingis, dags. 26. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til skipulagslaga, 374. mál, heildarlög.

Umhverfisstofnun hefur yfirfarið framangreint frumvarp og gerir eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar:.

I. FRUMVARP TIL SKIPULAGSLAGA

1. gr. Markmið

Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við síðustu mgr. 1. gr. þannig að hún orðist svo: „að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla og að mannvirki falli vel að svipmóti lands, *m.a. þannig að mannvirki falli vel að umhverfi sínu, þ.m.t. landslagi*.” Umhverfisstofnun telur mikilvægt að þessu sé breytt til samræmis við ákvæði laga nr. 44/1999 um náttúruvernd en skv. 35. gr. þeirra laga skal þess gætt við hönnun vega, virkjana, verksmiðja og annarra mannvirkja að þau falli sem best að svipmóti lands.

2. gr. Skilgreiningar

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að í lögnum verði skilgreiningar á eftirfarandi hugtökum:

Sjálfbær þróun: Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. er það eitt markmið laganna að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með *sjálfbæra þróun* að leiðarljósi. Í 10. gr. laganna kemur fram að til grundvallar landsskipulagsáætlun skal *m.a.* leggja til grundvallar stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Umhverfisstofnun telur að skilgreina eigi hugtakið *sjálfbær þróun* í lögnum.

Meiri háttar framkvæmdir: Samkvæmt 13. gr. laganna skal afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið. Ef texti þessarar gr. helst óbreyttur telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að skýra hvað átt er við með „meiri

háttar” framkvæmdum svo að á því leiki enginn vafi. Stofnunin telur þó að gera eigi breytingar á þessari gr., sbr. athugasemdir við 13. gr. hér að neðan.

Umhverfisstofnun gerir athugasemdir við eftirfarandi skilgreiningar í lögnum:

Landnotkun: Í skilgreiningunni á landnotkun, sem er óbreytt frá núgildandi skipulags- og byggingarlögum, eru tilgreind nokkur dæmi um landnotkun, þ.á m. útivist. Umhverfisstofnun bendir á að auk þeirrar landnotkunar sem nefnd er væri ástæða til að tilgreina náttúruverndarsvæði sérstaklega. Náttúruverndarsvæði ná til um 10% landsins og eru því stór og mikilvægur landnotkunarflokkur sem m.a. felur í sér stór svæði til útivistar. Skylt er að auðkenna og gera grein fyrir náttúruverndarsvæðum í skipulagsáætlunum skv. núgildandi skipulagsreglugerð.

10. gr. Landsskipulag / Landsskipulagsáætlun

Umhverfisstofnun telur að landsskipulagsáætlun geti vel verið til bóta, frá því sem nú er, til að samræma ólíkar stefnur og áætlanir. Í frumvarpinu er hins vegar ekki að fullu ljóst hvert verður vægi landsskipulagsáætlunar. Í 5. mgr. í greinargerð um 10. gr. frumvarpsins segir: *Landsskipulagsáætlun telst ekki skipulagsáætlun í skilningi frumvarps þessa, en þar er um að ræða svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir.* Í 8. mgr. greinargerðar um sömu gr. segir hins vegar: *Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að landsskipulagsáætlun skuli vera bindandi fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga. Skipulagsyfirvöldum ber þannig að taka tillit til landsskipulagsáætlunar sem samþykkt hefur verið með viðhlítandi hætti.*

Landsskipulagsáætlun er því rétt hæsta skipulagsstigið sem ber að taka tillit til við gerð annarra skipulagsáætlana í þeim tilvikum þegar slík stefnumörkun liggur fyrir gagnvart einstökum skipulagsáætlunum.

Í ljósi þess sem segir hér að framan má segja að það sé með afgerandi hætti litið á landsskipulagsáætlun sem skipulagsáætlun og hún **bæði bindandi og rétt hæsta skipulagið.** Umhverfisstofnun telur óljóst hvernig landsskipulagsáætlun getur haft áhrif á friðlýst svæði og landnotkun innan þeirra. Friðlýst svæði njóta verndar skv. sérlögum og leyfi Umhverfisstofnunar þarf til framkvæmda innan þeirra skv. 38. gr. laga um náttúruvernd. Vissulega er gert ráð fyrir aðkomu Umhverfisstofnunar og annarra stofnana við gerð landsskipulagsáætlunar en orðalag í greinargerðinni um að landsskipulagsáætlun sé rétt hæsta skipulagið vekur upp þá hugsun hvort áætlunin gangi framar lögum um náttúruvernd hvað varðar landnotkun á friðlýstum svæðum.

Í 2. mgr. 10. gr. segir að í landsskipulagsáætlun sé mörkuð **stefna stjórnvalda í skipulagsmálum sem varða almannahagsmuni.** Í greinargerð frumvarpsins um 2. mgr. 10. gr. segir: *Henni er því ekki ætlað að taka á málum einkaaðila eða sem varða einstaklingsbundin mál. Markmið með landsskipulagsáætlun er að marka stefnu fyrir landið allt eða einstaka landshluta og útfæra stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Þá skal hún miða við að samræma stefnu opinberra aðila, eins og þörf er á. Ljóst er að þörf er á að samræma ýmsar áætlanir sem gerðar eru á vegum opinberra aðila, svo sem samgönguáætlun, náttúruverndaráætlun og rammaáætlun um nýtingu vatns og jarðvarma svo dæmi sé tekið. Skort hefur tæki sem getur skoðað slíkar áætlanir heildstætt og sett fram skýra stefnumörkun með tilliti til ákvörðunar um landnotkun við gerð skipulags. Þannig er sveitarfélögum markað skýrt leiðarljós stjórnvalda við gerð sinna skipulagsáætlana. Landsskipulagsáætlun er þannig ætlað að taka saman á einn stað og eftir atvikum samræma stefnu ríkisvalds í ólíkum málaflokkum sem snerta landnotkun, auk þess sem hlutverk*

hennar er að miðla til skipulagsgerðar sveitarfélaga þeirri stefnu sem sett er fram í stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. (Feitletrun Umhverfisstofnunar).

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að skýra betur hvað er átt við með almannahagsmunum í skipulagsmálum á landsvísu og ekki síst hvernig aðkoma almennings er að því að móta hvað beri að telja almannahagsmuni. Almenningi er vissulega gefinn kostur á að segja álit sitt á framlagðri landsskipulagsáætlun sbr. 11. gr. frumvarpsins en ekki er ljóst hver er aðkoma almennings að því að fjalla um ólíka almannahagsmuni við gerð landsskipulagsáætlunar. Sem dæmi má taka náttúruvernd á miðhálandi Íslands sem að stórum hluta er þjóðlenda en innan sveitarfélaga sem hafa minnihluta íbúa Íslands innan sinna marka. Ýmis önnur dæmi eru nefnd, í umfjöllun um 10. gr. frumvarpsins, um hvað geti verið í landsskipulagsáætlun s.s. breytingar á búsetu í þéttbýli og dreifbýli, varðveislu menningarlandslags, staðsetningu frístundabyggðar og búgarðabyggðar, stefnu um grunngerð á landsvísu s.s. samgöngukerfi, orkuöflunar- og dreifikerfi með tilliti til sjálfbæra þróunar o.s.frv.

Að mati Umhverfisstofnunar er því bæði óljóst hvað teljast almannahagsmunir og hvaða vægi landskipulagsáætlun hefur umfram aðrar opinberar áætlanir.

11. gr. Málsmeðferð

Í 1. mgr. 11. gr. kemur fram að drög að landsskipulagsáætlun skulu unnin í samráði við hlutaðeigandi stofnanir og Samband íslenskra sveitarfélaga. Umhverfisstofnun vekur athygli á að þar með er ekki gert ráð fyrir beinni aðkomu viðkomandi sveitarfélaga eða almennings þrátt fyrir að með landsskipulagsstefnu sé sveitarfélögum markað skýrt leiðarljós stjórnvalda við gerð skipulagsáætlana, sbr. athugasemdir við 10. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi má benda á að skv. 12. gr. eru sveitarstjórnir bundnar af gildandi landsskipulagssáætlunum.

12. gr. Skipulagsskylda

Skv. 4. mgr. segir að við gerð skipulagsáætlana skuli eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Umhverfisstofnun telur að framangreint orðalag sé of veikt og gefi tilefni til þess að ekki sé í hvívetna gætt þess að leita eftir samráði við íbúa og hagsmunaaðila við gerð skipulagsáætlana. Stofnunin telur því rétt að taka út orðin „eftir föngum” í 4. mgr. 12. gr. enda vart annað en sjálfsgagt að ávallt sé leitað eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta við gerð skipulagsáætlana.

13. gr. Framkvæmdaleyfi

Í athugasemdum við frumvarpið segir m.a. um 13. gr. laganna: „Skýrt er kveðið á um að framkvæmdaleyfis skyldar framkvæmdir séu ekki einungis framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum heldur allar þær framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið.”

1. mgr. 13. gr. er óbreytt frá 27. gr. núgildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Í henni er kveðið á um að afla skuli framkvæmdaleyfis vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásynd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar er hvergi skilgreint hvað átt er við með meiri háttar framkvæmdum.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála komst að þeirri niðurstöðu í úrskurði frá 31. október 2001 um skógrækt í landi Litlu-Fellsaxlar í Skilmannahreppi að ekki þyrfti framkvæmdaleyfi til skógræktar fyrr en því marki er náð að um sé að ræða framkvæmd sem

kunni að vera háð mati á umhverfisáhrifum. Því væri ekki skylt að afla framkvæmdaleyfis skv. 27. gr. laga nr. 73/1997 til framkvæmda við skógrækt á um 26 ha svæði í landi Litlu-Fellsaxlar í Skilmannahreppi. Í rökstuðningi nefndarinnar er meðal annars vísað til þess að með lögum nr. 135/1997 hafi verið gerðar verulegar breytingar á 27. gr. upphaflegra skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Meðal annars hafi verið dregið úr vægi ákvæðisins á þann veg að framkvæmdaleyfi væri einungis áskilið til meiri háttar framkvæmda sem áhrif hefðu á umhverfið og breyttu ásýnd þess í stað allra slíkra framkvæmda. Í úrskurðinum segir einnig:

„ Þegar virtar eru fyrirliggjandi réttarheimildir og tilurð þeirra, sem að framan er lýst, verður ekki séð að tekin hafi verið um það afdráttarlaus ákvörðun að skógræktarframkvæmdir af því tagi sem hér um ræðir skuli háðar framkvæmdaleyfi skv. 27. gr. laga nr. 73/1997. Með tilliti til þess að áskilnaður um framkvæmdaleyfi er íþyngjandi og felur í sér kvöð um að leyfishafi sæti eftirliti með framkvæmdum verður að gera þá kröfu að slíkar skyldur eigi sér ótvíræða lagastöð.“

Með hliðsjón af framangreindu telur Umhverfisstofnun að ekki sé hægt að túlka lagatexta 13. gr. frumvarpsins á þann veg að ákvæðið gildi um allar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið þar sem tilgreint er að það gildi um meiri háttar framkvæmdir og aðrar framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Með hliðsjón af framangreindum úrskurði telur Umhverfisstofnun að fella eigi út orðin „meiri háttar“ og breyta eigi orðalagi 1. mgr. 13. gr. þannig að skýrt sé kveðið á um að skylt sé að afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna **allra framkvæmda** sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, sbr. greinargerði um 13. gr. frumvarpsins. Með þessari orðalagsbreytingu yrðu það fyrst og fremst umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda sem væru lögð til grundvallar því hvort veita þyrfti framkvæmdaleyfi eða ekki en ekki eðli framkvæmdarinnar.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. er öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði.

Umhverfisstofnun telur að það þurfi að takmarka gildistíma framkvæmdaleyfis til efnistöku og að það beri að hefja frágang þess hluta efnistökusvæði þar sem vinnsla fer ekki lengur fram eins fljótt og hægt er. Í því sambandi má benda á að lagðar hafa verið fram áætlanir um efnistöku til ársins 2060 þar sem ekki er gert ráð fyrir frágangi efnistökuastaðarins fyrr en við lok efnistöku. Þetta getur ekki talist ásættanlegt. Því þarf að vera hægt að endurskoða framkvæmdaleyfi til efnistöku m.t.t. umhverfisáhrifa.

Skv. 7. mgr. 13. gr. er umsækjanda um framkvæmdaleyfi og hlutaðeigandi sveitarstjórn heimilt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál. Að mati Umhverfisstofnunar er málskotsréttur til úrskurðarnefndar fremur þröngt skilgreindur í frumvarpinu. Stofnunin vekur athygli á að framkvæmdir geta varðað aðra aðila en sveitarstjórn og framkvæmdaraðila, s.s. íbúa á viðkomandi svæði eða landeigendur og því ástæða til að fleiri aðilum verði heimilt að skjóta máli til úrskurðarnefndar.

24. gr. Auglýsing svæðisskipulagstillögu

Í 24. gr. kemur fram að í auglýsingu á svæðisskipulagstillögu skal tilgreina hvar tillaga er til sýnis og hve lengi og að sá tími skuli ekki vera skemmri en fjórar vikur. Skv. sömu gr. skal frestur til að gera athugasemdir við tillöguna eigi vera skemmri en sex vikur.

Umhverfisstofnun telur engin rök vera fyrir því að sá tími sem svæðisskipulagstillaga er sýnis

sé skemmri en frestur til að gera athugasemdir við tillöguna. Eðlilegt sé að almenningur og aðrir aðilar geti kynnt sér öll gögn út athugasemdafrestinn. Umhverfisstofnun telur því að samræma eigi lengd auglýsingatíma skipulagstillögu og athugasemdafrest.

Í athugasemdum við 24. gr. segir að ekki sé gert ráð fyrir að fylgigögn tillögu séu sérstaklega höfð til sýnis ásamt tillögunni eins og í gildandi lögum þar sem ekki þyki þörf á því. Ekki kemur fram í athugasemdunum hvers vegna ekki er talin þörf á að hafa fylgigögn til sýnis. Umhverfisstofnun telur þvert á móti eðlilegt að fylgigögn verði a.m.k. aðgengileg á netinu fyrir almenning, enda geta í fylgigögnum verið ýmsar upplýsingar sem almenningur vildi gjarnan geta kynnt sér.

31. gr. Auglýsing aðalskipulagstillögu

Í 31. gr. er ekki tilgreint hve langur sá tími skal vera sem auglýst aðalskipulagstillaga er til sýnis. Umhverfisstofnun telur rétt að miðað sé við að sýningartími aðalskipulagstillögu sé jafn langur og athugasemdafrestur, sbr. einnig athugasemdir við 24. gr. hér að framan.

36. gr. Breyting á aðalskipulagi

Með þessari breytingu þarf að gera ríka kröfu um rökstuðning af hálfu sveitarfélags þannig að tryggt sé að ekki sé gengið á rétt almennings.

Virðingarfyllst


Kristín Linda Arnadóttir
Forstjóri


Trausti Baldursson