



Umhverfisnefnd
Alþingi
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

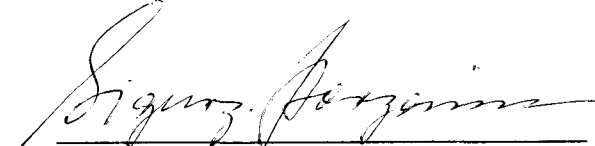
Reykjavík 15. desember 2003
SP/hó

Efni: Frumvörp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslögum
Tilv: 2003110035

Með bréfi dagsettu 24. nóvember sl. sendi umhverfisnefnd Alþingis Bændasamtökum Íslands til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum 106/200 um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, matsferli málskotsréttur o.fl, og frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 73/1993 með síðari breytingum, 302 mál.

Stjórn Bændasamtaka Íslands hefur fjallað um frumvörpin og gerir ekki tillögur um breytingar. Stjórnin telur þær breytingar, sem í frumvörpunum felast, um aukna ábyrgð og vald sveitarstjórna og málskotsrétt til sérstaks úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu, til þess fallnar að tryggja réttaröryggi og skilvirkni.

Virðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands



Sigurgeir Þorgeirsson

HAFNASAMBAND SVEITARFÉLAGA

Alþingi

Erindi nr. Þ 130/769

komudagur 20.1.2004

Umhverfisnefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Ha 002/2004 BLB/IH

Reykjavík 14. janúar 2004

Frumvörp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál og skipulags- og byggingarlögum, 302. mál

Á fundi stjórnar Hafnasambands sveitarfélaga, sem haldinn var 9. janúar sl. var m.a. fjallað um erindi umhverfisnefndar Alþingis þar sem óskað er umsagnar Hafnasambands sveitarfélaga við frumvörp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál og skipulags- og byggingarlögum, 302. mál.

Stjórn Hafnasambands sveitarfélaga gerir ekki athugasemdir við frumvörpin frá sjónarmiði hafna.

Virðingarfyllt
HAFNASAMBAND SVEITARFÉLAGA

Birgir L. Blöndal

Birgir L. Blöndal

Alþingi
Erindi nr. Þ 130/702
komudagur 6.1.2004

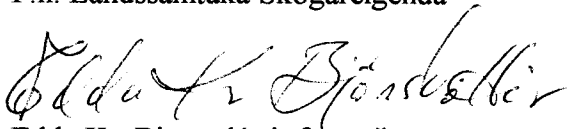
Egilsstöðum 28. 12.2003.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Landssamtaka Skógareigenda um frumvarp til laga um breytingu á skipulags-og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Landsamtök Skógareigenda gera engar athugasemdir við breytingartillögurnar

F.h. Landssamtaka Skógareigenda



Edda Kr. Björnsdóttir formaður

Alþingi
Erindi nr. P 130/772
komudagur 20. 01. 2004

Umhverfisnefnd Alþingis
Eva Margrét Ævarsdóttir
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 15. janúar 2004
2003110026/016-1
SB/hj

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og um breytingu á byggingar- og skipulagslögum

Vísað er til bréfs umhverfisnefndar Alþingis, dags. 24. nóvember 2003, þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og um breytingu á byggingar- og skipulagslögum.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur kynnt sér frumvarpið ítarlega enda er mat á umhverfisáhrifum framkvæmda grundvallarþáttur í stjórnun náttúrunýtingar, náttúru- og umhverfisverndar.

Almennar athugasemdir

1. Sumar breytingatillögur í frumvarpinu eru jákvæðar að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þar má nefna nýmæli í markmiðsetningu (1. gr. b.liður) um að eitt markmið laganna sé að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmda, nýtt ákvæði um að Skipulagsstofnun (áður ráðherra) geti ákveðið að að tvær eða fleiri framkvæmdir á sama svæði séu metnar sameiginlega (5. gr.) og ákvæði sem heimila endurmat matsskýrslu ef framkvæmdir hefjast ekki innan 6 ára frá því álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir (11. gr.). Margar breytingatillögur virðast þó ekki til þess fallnar að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. nýja markmiðssetningu, þar sem þær þrengja aðkomurétt almennings og auðvelda framkvæmdaraðilum að koma matsskýrslu fram hjá opinberum umsagnar- og eftirlitsstofnunum án þess að kröfur til gagna séu hertar.

2. Í greinargerð með frumvarpinu er mikil áhersla lögð á samræmingu laga um mat á umhverfisáhrifum við það sem gerist á Evrópska efnahagssvæðinu, einkum í nágrannalöndum. Þarna er þó ólíku saman að jafna. Íslenskir staðhættir, náttúrfar og samfélagsgerð eru að mörgu leyti ólík því sem gerist annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu (t.d. elfjallalandslag, lágvaxinn gróður, fábreytt lífríki, strjálbýli og fámenni). Íslendingar eru einnig eftirbátar flestra nágrannalanda varðandi bindandi náttúruverndarlöggjöf og kerfisbundna kortlagningu á náttúru landsins (sbr. búsvæða- og fuglatilskipanir ESB). Hvort tveggja er nauðsynleg forsenda þess að lög um mat á umhverfisáhrifum og önnur umhverfislöggjöf nái markmiðum sínum eins og fram kemur í þingsályktunartillögu um öflun grunngagna um náttúru landsins og gerð náttúrufarskorta (Þskj. 27/130. löggjafarþing).



3. Að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands þarf að nota þetta tækifæri til að skilgreina í lögnum og meðfylgjandi reglugerð lágmarks náttúrufarsupplýsingar (þ.e. hvaða náttúrufarsþætti ber að skoða við mat á umhverfisáhrifum) og lágmarks gæði náttúrufarsgagna (t.d. að ávalt séu notaðar nýjustu/bestu fáanlegar upplýsingar), sbr. ofangreinda þingsályktunartillögu um öflun grunngagna um náttúru landsins og gerð náttúrufarskorta (Þskj. 27/130. löggjafarþing).

4. Sumar skilgreiningar í núverandi lögum, svo sem á hugtakinu „umtalsverð umhverfisáhrif“, hafa verið felldar út í frumvarpsdrögnum og öðrum bætt inn, svo sem á hugtakinu „umhverfisverndarsamtök“. Enn aðrar skilgreiningar vantar að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Stofnunin telur að eðlilegra væri að skilgreina betur en gert er í núverandi lögum hugtakið „umtalsverð umhverfisáhrif“ frekar en að fella það burt, enda er þetta hugtak lykilatriði í tilskipun Evrópusambandsins 85/337/EBE, breytt með 97/11/EB. Ef hugtakið „almennitur“ er skilgreint, sbr. 2003/35/EB (sjá síðar), er skilgreining á hugtakinu „umhverfisverndarsamtök“ óþörf.

5. Samkvæmt frumvarpinu kveður Skipulagsstofnun ekki lengur upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar framkvæmdar á grundvelli framlagðrar matsskýrslu heldur gefur rökstutt álit á því hvort matsskýrslan uppfylli skilyrði laganna. Leyfisveitendur, ráðuneyti og sveitarstjórnir, skulu kynna sér matsskýrsluna og taka afstöðu til álits Skipulagsstofnunar en eru ekki bundnir af því. Náttúrufræðistofnun Íslands er í sjálfu sér ekki andvíg þeirri grundvallar stefnumörkun að færa ákvörðunartöku til kjörinna stjórnvalda í því héraði þar sem framkvæmdir eiga sér stað. Hins vegar bendir stofnunin á eftirfarandi:

a) Skýrslur um mat á umhverfisáhrifum og úrskurðir/álit Skipulagsstofnunar fjalla oft um flókin náttúrufarsleg álitamál (t.d. breytingar á vatnafari og afleiðingar þeirra, sbr. Norðlingaölduveita). Ráðuneyti og stofnanir þeirra hafa bolmagn til að meta slík álit á sjálfstæðan hátt. Hins vegar má benda á að um helmingur sveitarfélaga í landinu (voru 105 eftir kostningar 2002) hefur færri en 500 atkvæðisbæra íbúa. Aðeins örfá sveitarfélög hafa fjármagn, stoðvirki eða stofnanir til að geta tekið sjálfstæða, faglega afstöðu til matsskýrslna og álits Skipulagsstofnunar þegar ný lög taka gildi. Er ríkisvaldið tilbúið til að tryggja sveitarfélögunum nauðsynlega tekjustofna til að geta staðið undir kostnaði sem óhjákvæmilega verður ef sveitarfélögin eiga að kynna sér þessi mál á viðunandi hátt og taka afstöðu til matsskýrslna? Verður e.t.v. þörf á nýrri stofnun á vegum Sambands íslenskra sveitrafélaga til að sinna þessu verkefni? Á Evrópska Efnahagssvæðinu eru sveitarfélög yfirleitt margfalt stærri en hér og þess vegna betur í stakk búin til að meta á sjálfstæðan hátt – eða láta meta – slík álitamál.

b) Lagafrumvarpið gengur að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands skemmra en tilskipun EES varðandi kvaðir á leyfisveitendur. Í frumvarpinu (13. gr.) segir „Við útgáfu leyfis til framkvæmda skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar“. Í tilskipun Evrópusambandsins 85/337/EBE, breytt með 97/11/EB, segir (8. gr) „The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5, 6 and 7 must be taken into consideration in the development consent procedure“. Náttúrufræðistofnun telur gamla orðalagið að „taka tillit til“ nær lagi og enn betra "að taka fullt tillit til". Að lágmarki er eðlileg krafa að leyfisveitendur „taki rökstudda afstöðu“ til álits Skipulagsstofnunar.

c) Gert er ráð fyrir að ákvörðun sveitarstjórnar sé kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingamála. Breytt skipan þeirrar nefndar (sbr frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum) er til bóta að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þó má benda á að formaður og fastráðinn starfsmaður eru skipaðir án tilnefningar af umhverfisráðherra – það fyrirkomulag getur rýrt sjálfstæði nefndarinnar í ákvarðanatöku.

6. Málskotsréttur almennings til ráðherra (varðandi ákvarðanir Skipulagsstofnunar) er þrengdur verulega (14. gr) og takmarkaður við þá sem „eiga sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta“ í stað



„allra“ áður. Einnig er aðkoma almennings að athugasemdum við matsskýrsluna sjálfa þrengd og bundin við „drög að matsskýrslu“ (sjá síðar). Náttúrufræðistofnun Íslands telur að þetta brjóti í bága við Árórsamninginn um rétt almennings til þátttöku í ákvarðanatöku (1998) og nýja tilskipun Evrópusambandsins 2003/35/EB sem byggir á ákvæðum hans. Í 2. gr. 2003/35/EB segir m.a.:

„Member States shall ensure that the public (“the public” samkvæmt tilskipuninni er lauslega þýtt: “einn eða fleiri lögráða einstaklingar, stofnanir þeirra, samtök og áhugahópar”) is given early and effective opportunities to participate in preparation and modification or review of the plans and programmes“ (inngangur að 2. mgr.) og „in making those decisions, due account shall be taken of the results of the public participation“ (2. gr. 2. mgr., liður c.). Í greinargerð með frumvarpinu, bls. 16-17, segir að forsenda breytinganna sé samræming við reglur í nágrannalöndum. Væntanlega þurfa þó nágrannalöndin að rýmka málskotsrétt til samræmis við tilskipunina á allra næstu misserum. Náttúrufræðistofnun Íslands telur þrengingu málskots- og kæruréttar almennings varðandi mat á umhverfisáhrifum og gerð skipulagsáætlana ekki vera í samræmi við alþjóðlegar skyldur og þróun á alþjóðlegum vettvangi, enda viðurkennt m.a. í Árórsamningnum að hlutverk almennings sé að veita stjórnmöndum nauðsynlegt aðhald við ákvarðanatöku.

7. Samkvæmt frumvarpinu skal framkvæmdaraðili vinna [drög að] matsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun (9. gr.). Framkvæmdaraðili sendir Skipulagsstofnun drög að matsskýrslu sem fer í opinbert kynningar- og umsagnarferli (10. gr.). Eftir að umsagnafrestur er útrunninn vinnur framkvæmdaraðili lokaskýrslu sem fer í mat hjá Skipulagsstofnun. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að almenningur eða stofnanir geti gert athugasemdir við lokaskýrslu framkvæmdaraðila. Náttúrufræðistofnun Íslands telur óeðlilegt er að allt umsagnar- og kynningarferli vegna mats á umhverfisáhrifum byggji á „drögum að matsskýrslu“. Drög geta verið allt frá lauslegum punktum upp í nánast fullgerða skýrslu. Gera verður kröfu um að auglýst skýrsla sé ítarlegt og vandað plagg. Tilskipun 2003/35/EB segir m.a.: „the public is entitled to express comments and opinions when all options are open before decisions on the plans and programmes are made“ (2. gr. 2. mgr., liður b)). Þess vegna leggur Náttúrufræðistofnun til að breytingar við 10. gr. verði afturkallaðar eða a.m.k. að í stað “drög að matsskýrslu” í 10. gr. verði notað hugtakið “frummatsskýrsla” eða sambærilegt.

8. Að mati Náttúrufræðistofnunar er óeðlilegt að binda í lög samráð framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnunar varðandi gerð matsskýrslu (9. gr.) án þess að ákvæði sé um nánari skilgreiningu samráðs í reglugerð. Í núverandi lögum er heimild fyrir framkvæmdaraðila að kynna drög að matsskýrslu fyrir Skipulagsstofnun og öðrum aðilum.

9. Ýmsar breytingar eru lagðar til varðandi viðmið í viðaukum laganna. Sumar þessara breytinga eru eðlilegar að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands, aðrar eru óþarfar og enn önnur viðmið hefði þurft að endurskoða (sjá sértækar athugasemdir). Að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands þarf að nota þetta tækifæri til að endurskoða rækilega viðmið í 1. og 2. viðauka laganna í ljósi reynslu undangenginna ára og til samræmis við íslenska staðhætti, náttúru og samfélag.

Sértækar athugasemdir.

3. gr. Skilgreiningar

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til að:

- Bætt verði við nýjum lið: „a) Almenningur: einn eða fleiri lögráða einstaklingar, stofnanir þeirra, samtök eða áhugahópar“ (sbr. 2003/35/EB) og liður „l) Umhverfisverndarsamtök . Samtök sem...“ verði felldur burt

Greinargerð

2003/35/EB gerir kröfu til að aðildarríki tryggi aðkomu almennings að umhverfismati og gerð skipulagsáætlana umfram það sem verið hefur. Núverandi skilgreining á „umhverfisverndarsamtökum“ þrengir almenningsaðild miðað við gildandi lög.



8. gr. Matsáætlun

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til eftirfarandi breytingu á 3. setningu, 1. mgr. .

„Þar skal og vera áætlun um hvernig staðháttum og náttúru framkvæmdasvæðis verði lýst á hvaða þætti framkvæmdarinnar og umhverfis lögð verði áhersla, m.a. hvaða gögn liggja fyrir og hverra þurfi að afla, og áætlun um kynningu og samráð. “

Greinargerð

Orðalagsbreyting til að skýra setninguna sem var óljós áður.

9. gr. Matsskýrsla

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til eftirfarandi breytingar við 1. mgr.

„Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila í samráði við ~~Skipulagsstofnun~~. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um eðli og gæði náttúrufarsgagna sem lögð skulu fram af framkvæmdaraðila. Heimilt er framkvæmdaraðila að kynna drög að matsskýrslu og óska eftir athugasemdum við hana.“

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til eftirfarandi breytingar við 2. mgr.

„Í matsskýrslu skal tilgreina þau áhrif, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kann að hafa á umhverfi og náttúrufarsþætti svo sem gróður, dýralíf, jarðveg, jarðminjar og landslag og samspil einstakra þátta í umhverfinu.“

Greinargerð

Náttúrufræðistofnun Íslands telur óeðlilegt að lögbinda samráð um gerð matsskýrslu við Skipulagsstofnun. Stofnunin telur jafnframt nauðsynlegt að fram komi í lögnum reglugerðarákvæði um eðli og gæði náttúrufarsgagna sem skulu liggja til grundvallar matinu. Í núverandi lögum og reglugerð er t.d. ekki gerð krafa um jarðfræðilega úttekt á framkvæmdasvæði. Þetta er sérstaklega bagalegt þar sem eitt af sérkennum islenskrar náttúru eru víðáttumikil, áberandi og fjölbreytileg jarðfræðileg fyrirbæri og minjar.

10 gr. Athugun Skipulagsstofnunar

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til að breytingartillögur við þessa grein verði afturkallaðar. Til vara að í stað hugtaksins „draga“, sbr. drög að matsskýrslu verði notað hugtakið „frummatsskýrsla“ eða sambærilegt.

Greinargerð

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur skilning á hugmyndafræðinni að baki breytingartillögu við 10. gr., en telur óviðunandi að auglýsa og senda út til umsagnar “drög”. Í 2003/35/EB segir m.a.: „the public is entitled to express comments and opinions when all options are open before decisions on the plans and programmes are made“ (2. gr. 2. mgr., liður b)). Varatillagan lýtur því að auka vigt „frummatsskýrslunnar.“

14. gr. Málskot til ráðherra

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til að 2. mgr. í frumvarpinu falli brott en í staðinn komi:

“Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 1. mgr.”

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til eftirfarandi breytingar á 3. mgr:

“Enn fremur ~~getur framkvæmdaraðili~~ geta allir kært til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar



skv. 8. gr. um synjun matsáætlunar.....skv. 8. grein. Fram komnar kærur skulu auglýstar og birtar almenningi“

Greinargerð

Breytingartillögur í 2. gr. frumvarpsins þröngja málskotsrétt við þá sem “eiga sérstakra lögvarinna hagsmuna að gæta” og er í andstöðu við 2003/35/EB (sjá fyrr). Óeðlilegt virðist vera að binda kærueimild skv. 3. mgr. við framkvæmdaraðila einvörðungu. Annað hvort ber að heimila öllum að kæra eða engum.

13. gr. Leyfi til framkvæmda

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til að 2. mgr verði:

„Við útgáfu leyfis til framkvæmda skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka ~~afstöðu~~ fullt tillit til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar“

til vara:

„Við útgáfu leyfis til framkvæmda skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar“.

Greinargerð

Að mati Náttúrufræðistofnunar gengur breytingartillagan lengra en tilskipun Evrópusambandsins 85/337/EBE, breytt með 97/11/EB, sem segir (8. gr) „The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5, 6 and 7 must be taken into consideration in the development consent procedure“. „must be taken into consideration“ er mun sterkara orðalag en „að taka afstöðu til“, sem getur einfaldlega verið já eða nei, með eða móti. Eðlilegri krafa – einkum í ljósi þess að mörg sveitarfélög verða vanbúin til að taka faglega afstöðu, sbr. 1.lið í almennum athugasemdum – er að leyfisveitendur „taki fullt tillit til,“ eða „rökstudda afstöðu“ til álits Skipulagsstofnunar sem skv. frumvarpinu skal vera rökstutt.

15. gr. Málskot til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála

Varðandi 2. mgr. bendir Náttúrufræðistofnun Íslands á að rýmka þarf kærurrétt almennings í frumvarpi til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum til samræmis við 14. gr. þessa frumvarps.

20. gr. Reglugerð og leiðbeiningar um mat á umhverfisáhrifum

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur til að við 1. mgr., lið b. bætist:

„b. framsetningu matsáætlunar, matsskýrslu ~~og gögn~~, eðli og lágmarksgæði gagna.“

og við 2. mgr. (leiðbeiningar Skipulagsstofnunar) bætist við nýr liður e. og að núverandi liður e. verði f., sbr:

„Skipulagsstofnun gefur út leiðbeiningar um.....“

e. Eðli og lágmarksgæði gagna sem notuð eru til grundvallar matinu...“

Greinargerð

Að fenginni reynslu telur Náttúrufræðistofnun brýnt að skilgreina og setja fram lágmarksstaðla fyrir náttúruvarargögn sem notuð eru til grundvallar matsskýrslum, svo sem um eðli og upplausn náttúruvararskorta, fjölda sýnatökustaða o.fl.



Athugasemdir við viðauka

1. Viðauki

Í 1. viðauka eru upptaldar framkvæmdir sem ávalt skulu háðar mati á umhverfisáhrifum. Hann er því afar þýðingarmikill grundvöllur laganna.

Lagt er til að 1. viðauki verði nánast óbreyttur i endurskoðuðum lögum. Mörg viðmið sem þar eru að finna voru strangari í fyrstu lögum (nr. 63/1993) um mat á umhverfisáhrifum. Reynsla af endurskoðuðum lögum nr. 106/2000 bendir til þess að í sumum tilvikum hafi viðmið, sem gjarnan eru tekin beint upp úr 97/11/EB, verið rýmkuð óeðlilega mikið miðað við íslenskar aðstæður. Í sumum tilvikum ganga íslensku viðmiðin lengra en i nágrannalöndunum.

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að viðaukarnir verði skoðaðir sérstaklega og ítarlega í samráði þeirra fjölmörgu aðila sem komið hafa að mati á umhverfisáhrifum undanfarin ár og lagaðir að íslenskum aðstæðum.

Sértækar athugasemdir.

Náttúrufræðistofnun Íslands gerir eftirfarandi athugasemdir við 1. viðauka:

Við 2. tölul.

„2. Jarðvarmavirkjanir og önnur varmaorkuver með 25 50 MW uppsett varmaafli eða meira“

Greinargerð

Búast má við að jarðvarmavirkjunum fjölgi hratt á næstu árum og áratugum. Reynslan bendir ekki til þess að meðalstórar virkjanir (<50 MW) hafi umtalsvert minni umhverfisáhrif í för með sér en stórar (>50 MW). Samkvæmt gildandi lögum og þessu frumvarpi verða aðeins örfáar jarðvarmavirkjanir matsskyldar þar sem hagkvæmt þykir að virkja jarðvarma í hlutfallslega litlum áföngum, þ.e. undir 50 MW.. Því er lagt til að horfið verði aftur til markanna sem voru í fyrstu lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 63/1993.

Við 9. tl:

“9. Allir Fflugvellir með 2.100 m langa meginflugbraut eða lengri.”

Greinargerð:

Flugvellir eru að jafnaði mikil mannvirki sem geta haft umtalsverð umhverfisáhrif – bæði mannvirkin sem slík og umferð flugvéla. Ákvæðið virðist allt of rúmt miðað við íslenskar aðstæðu þar sem aðeins Keflavíkurflugvöllur nær viðmiðinu 2.100 m. Því er lagt til að horfið verði aftur til þess sem var í lögum nr. 63/1993. Til vara má leggja til að nota norska viðmiðið sem eru 1.600 m (forskrift 502/1999, I.2.4).

Við 10. tl., ii:

„ii. ~~Allir~~ Nnýir vegir utan þéttbýlis. ~~sem eru 10 km eða lengri.~~ Enduruppbygging vega utan þéttbýlis“

Greinargerð:

Náttúrufræðistofnun bendir á að þetta ákvæði er víðara en samsvarandi ákvæði EB tilskipunarinnar og grannþjóða. Í lögum nr. 63/1993 voru allir nýir vegir matsskyldir. Ekki er ljóst hvernig 10 km



viðmiðið um nýja vegi er komið inn í íslensk lög eða á hvaða forsendum því skal haldið inni enda sýnir reynslan að umhverfisáhrif nýrra vega eru ekki einungis háð lengd þeirra. Fjölmörg dæmi eru um umtalsverð umhverfisáhrif vegna vegaframkvæmda sem eru styttri en 10 km. Nefna má Seyðisfjarðarveg yfir Eyvindará við Egilsstaði (1,8 km), Borgarfjarðarbraut milli Flókadalársár og Kleppjárnsreykja (6 km), Laugarvatnsveg (4 km), Barðastrandarveg (5,1 km), Borgarfjarðarveg um Vatnsskarð eystra (6,6 km), og hringveg um Stóra Sandfell í Skriðdal (1,2 km).

Við 13. tl:

„13. Kerfi til að vinna grunnvatn ef árlegt magn vatns sem unnið er eða veitt á er ~~10~~ 2,2 milljónir m³ (70 l/s) eða meira.“

Greinargerð:

Viðmiðið 10 milljón m³ á ári er tekið óbreytt upp úr tilskipun 97/11/EB og telst hátt miðað við íslenskar aðstæður. Eðlilegra er nota það viðmið sem þegar er til staðar í íslenskri löggjöf, þ.e. 70 l/s (2,2 milljón m³), skv. auðlindalögum nr. 57/1998.

Við 21. tl:

„21. Efnistaka ~~þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 á 10.000~~ m² svæði eða stærra, eða er ~~150.000 30.000~~ m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir 50.000 10.000 m² svæði eða stærra eða 30.000 m³ eða meira.“

Greinargerð:

Reynsla af framkvæmd efnisnáms hér á landi sýnir að að stærðarmörk í gildandi lögum eru allt of há. Skv. ákvæðinu yrði yfirgnæfandi meirihluti efnistökuastaða á landinu ekki háður mati. Úttekt Náttúruverndar ríkisins (Fjölrit nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð.) sýndi að 80–90% af um 6000 efnisnánum eru nálægt 10.000 m³ og margar með minna efnisnám en 5.000 m³. Sama skýrsla bendir á að það eru ekki síður hinar mörgu „smáu“ námur sem spilla umhverfinu en hinar „fáu“ stóru. Sérstök ástæða er að hafa ströng viðmið gagnvart efnistöku hér á landi vegna þeirrar sérstöðu – þ.e. opins landslags – sem skapast af víðáttumiklum hraunum og lágvöxnum gróðri. Náttúrufræðistofnun Íslands hvetur því eindregið til að þetta tækifæri verði notað til að lækka viðmiðunarmörk efnisnáms.

Við 22. tl:

„22. Loftlínur og jarðstrengir utan þéttbýlis til flutnings á raforku með ~~66-33~~ kV spennu eða hærri...“

Greinargerð:

Umhverfisáhrif jarðstrengja og loftlína velta meira á gerð landsins sem þau eru lögð í en flutningsgetu. Umfang rasks vegna lagningu 33 kV jarðstrengs er litlu eða engu minna en við lagningu 66 kV og þaðan af stærri jarðstrengs. Loftlínur með 33 kV spennu eru enn lagðar og geta hafa umtalsverð umhverfisáhrif rétt eins og loftlínur með hærri spennu. Náttúrufræðistofnun leggur því til að ákvæðið verði fært aftur til þess horfs sem var í lögum nr. 63/1993.

2. Viðauki

Almennar athugasemdir:

Í formála að 2. viðauka væri rétt að taka af vafa um að allar framkvæmdir á verndarsvæðum, þ.m.t. svæðum á náttúruminjasrá, sem uppfylla stærðarmörk 2. viðauka fari í umhverfismat. Þetta er eðlilegt í ljósi þess að þegar er búið að ákvarða eða leggja drög að landnýtingu (verndun og útivist) á þessum svæðum sem getur skaðast af tilteknum framkvæmdum. Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að formálinn orðist svo:



„Matsskyldar framkvæmdir á verndarsvæðum, þ.m.t. svæðum á náttúruminjaskrá, og framkvæmdir utan verndarsvæða sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skulu mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum.“

Sértækar athugasemdir.

Við 1. tölulið d)

„d) Nýræktun skóga og uppgræðsla lands á 50 ha svæði þar sem notaðar eru innfluttar tegundir eða jarðvinnsla þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt og leyfisveitingar vegna slíkra framkvæmda eða, nýræktun skóga á verndarsvæðum svæ- og ruðningur á náttúrlegum skógi.“

Greinargerð

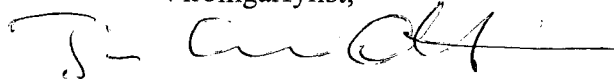
Náttúrufræðistofnun Íslands styður að stærðarmörk vegna nýræktunar skóga séu færð niður í 50 ha til samræmis við nágrannalönd. Stofnunin telur eðlilegt að hið sama gildi um umfangsmikil uppgræðsluverkefni, sem einnig breyta ásýnd lands og náttúrufari verulega. Stofnunin telur óeðlilegt að undanskilja skóga sem komnir eru inn í stefnumarkandi áætlanir og kostaðir eru af opinberu fé, sbr. landshlutabundin skógræktarverkefni, sem enn hafa ekki farið í umhverfismat af neinu tagi. Ekki er um það deilt að nýræktun skóga með innfluttum tegundum breytir náttúrufari svæða og landslagi á afgerandi hátt. Á hinn bóginn telur stofnunin eðlilegt að undanskilja skógræktar- og landgræðsluverkefni sem miða að því að endurheimta náttúrleg skóglendi og önnur gróðurlendi landsins með litlu jarðraski.

Við 2. tölulið a.:

„a. Efnistaka þar sem áætluð efnistaka raskar ~~25.000~~ er á 1.000 m² svæði eða stærra eða er ~~50.000~~ 3.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir ~~25.000~~ 1.000 m² svæði eða stærra eða er 3.000 m³ eða meiri. Efnistaka á verndarsvæðum.“

Greinargerð (sjá greinargerð við 1. viðauka, 21. tölulið)

Virðingarfyllst,



Jón Gunnar Ottósson,
forstjóri



Alþingi
Erindi nr. P 130/749
komudagur 16.1.2004



Nefndarsvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Umsögn Norðurorku hf. um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000, 301 mál og lögum nr. 73/1997, 302 mál.

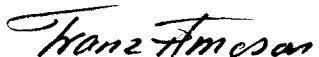
Almennt um frumvarpið.

Norðurorka hf. þakkar fyrir að fá frumvörp þessi til umsagnar. Norðurorka hf. telur ýmislegt jákvætt við frumvörpin og að samþykkt þeirra horfi til einföldunar og bóta. Samorka, samtök raforku-hita- og vatnsveitna mun senda inn umsögn um frumvörpin og er Norðurorka hf. samþykkt þeirri umsögn og gerir hana að sinni.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Ekki eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpanna umfram það sem fram kemur í umsögn Samorku..

Virðingarfyllst,
Akureyri, 14. janúar, 2004.
Fh. Norðurorku hf.



Franz Arnason forstjóri.

Sent í tölvupósti og jafnframt póstlagt.

Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8 - 10

150 REYKJAVÍK

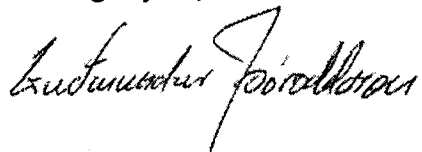
15.1.2004
GÐ/is

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingalögum

Umhverfisnefnd Alþingis hefur óskað umsagnar Orkuveitu Reykjavíkur um annars vegar frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og hins vegar frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingalögum.

Orkuveita Reykjavíkur hefur unnið meðfylgjandi umsögn með Samorku, samtökum raforku- hita- og vatnsveitna. Orkuveita Reykjavíkur óskar eftir að Umhverfisnefnd taki tillit til þeirra athugasemda sem fram koma í umsögninni en starfsmenn Orkuveitunnar eru reiðubúnir að skýra umsögnina fyrir nefndinni verði þess óskað.

Virðingarfyllst,



Guðmundur Þóroddsson,
forstjóri

Umhverfisnefnd Alþingis
b/t nefndasviðs
Skrifstofa Alþingis
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2004.

Samorka vísar til umsagnarbeiðni háttvirtrar umhverfisnefndar. Óskað er umsagnar Samorku um tvö mál á yfirstandandi löggjafarþingi, annars vegar er um að ræða mál nr. 301, frv. til l. um breyt. á l. um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, á þskj. 346 og hins vegar mál nr. 302, frv. til l. um breyt. á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breyt., á þskj. 347.

Þau fyrirtæki sem aðild eiga að Samorku hafa hvað mesta reynslu hérlendis við gerð mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Af þeim sökum hefur Samorka ávallt látið sig miklu varða laga- og reglugerðarsetningu á þessu sviði og verið tilbúin til samstarfs við yfirvöld. Samorka óskaði sérstaklega eftir því við umhverfisráðherra að eiga fulltrúa í nefnd þeirri sem endurskoðaði lög nr. 106/2000 og í kjölfarið lög nr. 73/1997 en við því var ekki orðið. Samorku gafst hins vegar kostur á því að senda umsögn um tillögur endurskoðunarnefndarinnar eins og gert er grein fyrir í athugasemdum við frumvarpið á þskj. 346.

I. Almennar athugasemdir.

Samorka þakkar þá vinnu sem lögð hefur verið í endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum og eru samtökin í megindráttum sammála þeim grundvallarbreytingum sem þar hafa verið lagðar til. Samorka fagnar því framkomnum frumvörpum og telur að í heild muni lögtaka þeirra vera til bóta.

Endurskoðun laga nr. 106/2000 er byggð eins og kunnugt er á fyrirmælum í bráðabirgðaákvæði III við lög. Samorka telur í ljósi reynslunnar að endurskoðunin sé tímabær og þau sjónarmið sem höfð eru til viðmiðunar samkvæmt ákvæðinu séu nauðsynleg. Sökum aðilar Íslands að EES-samningnum er sérstaklega mikilvægt að áformað skuli að færa lög. meira samræmis við þá löggjöf sem gildir á þessu sviði í nágrannaríkjum og ekki síður við tilskipanir ESB sem gilda um þetta efni.

Samorka varar hins vegar við þeirri tilhneigingu að auka stöðugt við þær kröfur sem gerðar eru við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda en þessa sér stað í framkvæmd núgildandi laga og að sumu leyti í frumvörpunum. Taka verður mið af þeirri framkvæmd sem í er ráðist þannig að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hennar verði í eðlilegu hlutfalli við heildarkostnað af framkvæmdinni.

Í þessu sambandi vill Samorka einnig benda á ákvæði laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, sérstaklega 3. gr., og telur nauðsynlegt að þau séu höfð til hliðsjónar við setningu þessara laga að því marki sem við á. Fyrirliggjandi frumvörp endurspeglar ekki nægilega þær kröfur sem gera verður til stjórnvalda og opinberra stofnana um meðalhóf, bæði hvað varðar kröfur og kostnað. Að sama skapi mega málsmeðferðarreglur og málskotsréttur ekki vera þannig úr garði gerðar að unnt sé að tefja framkvæmdir af minnsta tilefni. Sé þessa ekki gætt kann svo að fara að málmeðferðarreglur, líkt og þær sem kveðið er á um í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, verði í raun sem myllusteinn um háls framkvæmdaraðila og hamli framkvæmdum í landinu.

Samorka minnir á að lögum samkvæmt ber framkvæmdaraðili ábyrgð á mati á umhverfisáhrifum og greiðir allan kostnað af því. Skipulagsstofnun gegnir mikilvægu hlutverki sem samráðs- og leiðbeiningaraðili við framkvæmd mats á umhverfisáhrifum. Þetta var í raun ákveðið af Alþingi þegar við setningu laga nr. 63/1993 og svo fest enn frekar í sessi með lögum nr. 106/2000, sbr. og það ákvæði í bráðabirgðaákvæði III við þau lög að í endurskoðun laganna skuli kanna hvort færa skuli ábyrgð á mati til framkvæmdaraðila í ríkara mæli en gert er í núgildandi lögum. Þetta er ferli sem gefist hefur vel að flestu leyti og frá því á ekki að hverfa. Þannig má hlutverk Skipulagsstofnunar ekki verða svo víðtækt að hún gangi inn á verksvið framkvæmdaraðila. Framkvæmdaraðili verður að hafa svigrúm til að ákvarða útfærslur og lokatilhögun verks. Hér ber að hafa í huga að mat á umhverfiáhrifum ber að vinna eins fljótt og kostur er og því kann framkvæmdin að taka eðlilegum og nauðsynlegum breytingum eftir að mat á umhverfisáhrifum hefur farið fram. Þetta mætti koma fram með skýrari hætti í þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram.

II. Breyting á lögum nr. 106/2000, þskj. 346.

1. Við 1. gr.

Gert er ráð fyrir að nýr liður, b-liður, komi inn í markmiðsgrein laganna. Samorka gerir þá athugasemd að mjög óheppilegt er að orðið „framkvæmd“ skuli notað í eintölu í markmiðsgreininni og þó sérstaklega í þessum b-lið. Lögin hafa það almenna markmið að draga úr umhverfisáhrifum sem verða vegna framkvæmda en tæpast kann að vera ætlun löggjafans að sérstakur mælikvarði verði lagður á hverja framkvæmd um sig á grundvelli markmiðsgreinar laganna, þ.e.a.s. hvort dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum eins og kostur er. Því er lagt til að notuð verði fleirtala orðsins og b-liður orðist þá þannig: *að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmda.*

2. Við 8. gr.

Samorka bendir á að lög um mat á umhverfisáhrifum fjalla um form og málsmeðferð. Í c-lið 8. gr. frv., sbr. og a-lið (d-lið) 15. gr. þess, er fjallað um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar. Er lagt til í frumvarpinu að Skipulagsstofnun gefi leiðbeiningar um „flokkun og viðmið umhverfisáhrifa“. Vafasamt er að hægt sé að staðla þær reglur og viðmið sem lúta að því hvernig beri að meta þær efnisreglur sem hafa áhrif á hverja framkvæmd um sig og umhverfisáhrif hennar. Þrátt fyrir góðan vilja til að samræma orðanotkun við efnismat, sem alla jafna er huglægt eins og skýringarnar með frumvarpinu benda til (jákvæð, neikvæð, lítil og veruleg), er ekki ljóst hvernig hægt verður að ná utan um

Þetta verkefni. Hvernig verður tekið á hugsanlegum ágreiningi milli framkvæmdaraðila og annarra um flokkun samkvæmt þessu viðmiði? Í ljósi þeirrar reynslu sem fengin er af gerð matsskýrslna hafa lýsingar eða flokkun umhverfisáhrifa alla jafna ekki valdið vandkvæðum eða ágreiningi heldur fyrst og fremst mismunandi skoðun á vægi umhverfisáhrifanna. Ekki er unnt að komast hjá slíku þar sem matskenndar reglur er ekki unnt að staðla. Að mati Samorku bætir sú tilhögun sem lögð er til í c-lið 8. gr. frv. engu við matsferlið né bætir það á neinn hátt. Því er lagt til að *liðurinn verði felldur brott* úr frumvarpinu.

3. Við 10. gr.

Samorka leggur til að *síðari málsliður 1. efnismgr. 10. gr. frv. falli brott*. Með frumvarpi þessu er leitast við að eyða þeirri réttaróvissu sem lög nr. 63/1993 og 106/2000 sköpuðu um skil milli verkefna og hlutverka Skipulagsstofnunar annars vegar og leyfisveitenda hins vegar. Með þessu frumvarpi er ætlunin að skýra þessi mörk og færa til samræmis við hefðbundin og viðurkenndan lagalegan skilning, þ.e.a.s. leyfisveitandi tekur ákvörðun um hvort fallist sé á framkvæmd eða ekki og álit Skipulagsstofnunar er ekki bindandi í því sambandi, þótt það muni augljóslega gegna mikilvægu hlutverki. Það er því alfarið hlutverk leyfisveitanda að setja skilyrði fyrir framkvæmd eða mæla fyrir um frekari mótvægisáðgerðir, á grundvelli almennra stjórnsýslureglna og þeirra laga sem kunna að eiga við í hvert sinn. Það skýtur því skökku við og eykur aftur á þá óvissu sem frumvarpinu er ætlað að eyða ef Skipulagsstofnun getur tilgreint skilyrði eða frekari mótvægisáðgerðir fyrir framkvæmd.

4. Við 11. gr.

- a. Samorka mótmælir því harðlega að lagt skuli til að sá tími sem unnt er að ráðast í framkvæmdir á grundvelli skýrslu um mat á umhverfisáhrifum án þess að leita skuli ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort nýtt mat skuli fara fram skuli stytur úr 10 árum (sbr. nú lokamgr. 11. gr. laga nr. 106/2000) í 6 ár. Engin haldbær rök mæla með breytingunni. Hún mun hins vegar vinna gegn því að matsáætlun verði unnin eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdarinnar og kostur er, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Í hönnun og undirbúningi þeirra framkvæmda sem falla undir löggin eru 10 ár mjög stuttur tími. Því leggur Samorka til að *í stað „6 ára“ í 1. efnismgr. 11. gr. frv. komi: 10 ára*.
- b. Samorka bendir á að orðin „*innan viku frá útgáfu leyfis*“ í niðurlagi fyrri másl. 3. efnismgr. 11. gr. frv. virðast ekki vera í rökréttu samhengi við efni greinarinnar.

5. Við 12. gr.

- a. Við a-lið (14. gr.). *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 2. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta*. Hér er lagt til af hálfu Samorku að tekin verði upp sama regla og gildir í Svíþjóð, sbr. athugasemdir með frumvarpinu. Eðlilegt er að gera slíka kröfu til að tryggja að þau samtök sem hafi málskotsrétt séu ekki stofnuð til höfuðs einstökum framkvæmdum, heldur sé um að ræða samtök sem hafi heildarhagsmuni umhverfisverndar að meginmarkmiði. Þannig er

frekar komið í veg fyrir hættu á misnotkun þessa ákvæðis. Benda verður þó á að krafa um einungis 50 félagsmenn til að samtök öðlist málskotsrétt er mjög lág.

- b. Við b-lið (15. gr.). Samorka leggur áherslu á ábyrgð löggjafans og fjárveitingarvaldsins sé sú leið farin sem gerð er hér tillaga um. Tryggja verður úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála næga fjármuni til þess að nefndin geti sinnt störfum sínum innan þess tímaramma sem lögin bjóða. Jafnframt er mikilvægt að í lagatexta verði tekið fram með skýrum hætti að álit Skipulagsstofnunar sem slíkt sætir ekki endurskoðun, hvorki af hálfu umhverfisráðherra né úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Hér er vísað til þess að í athugasemdum við 12. gr. í greinargerðinni er ýjað að því að álitnið kunnri að sæta endurskoðun, sbr. orðalagið; „eftir þá breytingu væri óeðlilegt að það álit yrði kært til umhverfisráðherra, eitt og sér, heldur er lagt til að það verði borið undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála í tengslum við kærufélag á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfis“. Álit Skipulagsstofnunar er ekki stjórnvaldsákvörðun og getur því ekki, með vísan til almenns stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga, sætt endurskoðun annars stjórnvalds. Slíkt stenst ekki lögfræðilega. Úrskurðarnefndinni hlýtur einvörðungu að vera ætlað að leggja mat á hvort réttum og lögmætum málsmeðferðar- og stjórnsýslureglum hafi verið fylgt en ekki að endurskoða ákvarðanir sveitarstjórna eða annarra pólitískt kjörinna fulltrúa, sem grundvallast á frjálsum mati þeirra, og enn síður að endurskoða álit Skipulagsstofnunar.

6. Við 13. gr.

Einn helsti tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum er að tryggja að leyfisveitandi hafi upplýsingar um helstu umhverfisáhrif framkvæmdar sem undir lögin fellur, áður en leyfi er veitt. Leyfisveitandi getur samkvæmt almennum stjórnsýslureglum bundið leyfi skilyrðum eða óskað mótvægisáðgerða. Í athugasemdum við 13. gr. frv. kemur fram að leyfisveiting vegna matsskyldra framkvæmda sé í höndum margra stjórnvalda. Samorka leyfir sér að benda á þá hættu sem felst í því þegar margir leyfisveitendur koma að sömu framkvæmd. Sem dæmi má taka leyfi sem iðnaðarráðherra veitir í tengslum við nýtingu fallvatna og jarðvarma til orkuvinnslu, sbr. sérstaklega ákvæði raforkulaga, vatnalaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Ýmis önnur leyfi þarf til sömu framkvæmda, t.d. þarf ávallt framkvæmdaleyfi sveitarfélaga. Sem dæmi um önnur leyfi er í greinargerðinni vikið að leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt 38. gr. náttúrverndarlaga. Slíkt „leyfi“ er einmitt gott dæmi um markatilvik þess hvort um leyfi ætti að vera að ræða eða einfaldlega umsögn fagstofnunar til leyfisveitanda, t.d. iðnaðarráðherra, áður en leyfi er veitt. Lög veita ekki svar við því hvað gerist ef leyfisveitendur greinir á. Er t.d. leyfi iðnaðarráðherra fyrir byggingu raforkuvers á einhvern hátt réttþerra en önnur leyfi? Samorka lýsir yfir áhyggjum af því að leyfisveitingaferli kunnri að verða of flókið og tafsam. Leyfisveitendum öllum ber ef svo ber undir, að fjalla um álit Skipulagsstofnunar og taka afstöðu til þess. Hvergi er í lögum tekið á því álitnaefni ef hina ýmsu leyfisveitendur greinir á um framkvæmdina eða það

álit sem liggur fyrir á grundvelli skýrslu framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Hér er alvarleg réttaróvissa. Samorka telur rétt að tekinn verði af allur vafi í þessu efni með því að taka fram varðandi raforkuvinnslu að leyfi iðnaðarráðherra gangi framur öðrum leyfum og bindi önnur stjórnvöld. Að sjálfsgöðu er gengið út frá samráði iðnaðarráðherra við aðra leyfisveitendur áður en hann tekur sína ákvörðun, þ.e.a.s. að þeir veiti umsögn um hvort lögbundnum kröfur sem falla undir þeirra málaflokk séu uppfylltar. Benda má á að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að í Austurríki er farin sú leið að einungis einn aðili veitir framkvæmdaleyfi. Þar í landi var innleiðing tilskipana ESB á þessu sviði nýtt til að leggja af margs konar ólíkar leyfisveitingar á hinum ýmsu sviðum. Þá má benda á að samkvæmt bandarískum rétti koma hin ýmsu stjórnvöld sem að leyfisveitingum koma sér saman um í upphafi matferlis hver sé „aðalleyfisveitandi“ ef svo mætti að orði komast. Samorka hvetur til þess að umhverfisnefnd kynni sér þetta mál rækilega og skapi skilvirkt leyfisveitingarferli að því er varðar stærri framkvæmdir. Hér má enn fremur benda á að engin tímamörk eru fyrir því hvenær leyfisveitanda ber að taka ákvörðun um hvort leyfi er veitt eða ekki og er það bagalegt.

7. Við 15. gr.

- a. Með vísan til athugasemda við 8. gr. frv. leggur Samorka til að *d-liður fyrri efnismgr. (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*
- b. Með vísan til athugasemda við 13. frv. og áskorunar til umhverfisnefndar um að skapa skilvirkt leyfisveitingarferli vegna framkvæmda er lagt til að *e-liður fyrri efnismgr. (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*

8. Við 16. gr.

Samorka leggur til að *greinin falli brott.* Ákvæðið er óþarft þar sem slíkir frestir sem þar er fjallað um eru almennt viðurkenndir í stjórnsýslurétti beri ríka nauðsyn til. Þeir heyra þó til undantekninga. Með þessu ákvæði frv. er verið að ýta undir frávik frá meginreglum um tímafresti.

9. Við 19. gr.

Sem dæmi um þá tilhneigingu að þrengja að framkvæmdum með auknum kostnaði við umhverfismat án fullnægjandi rökstuðnings um nauðsyn þess leyfir Samorka sér að benda á þær breytingar sem lagðar eru til í i-, k- og l-lið 19. gr. frv. Samorka telur ástæðulaust að breyta núgildandi lagaákvæðum án þess að nokkur rökstuðningur liggi þar til grundvallar. Því er lagt til að *framangreindir liðir falli brott úr 19. gr. frv.*

III. Breyting á lögum nr. 73/1997, þskj. 347.

1. Við 1. gr.

Í stað síðasta málsli. komi: *Sveitarstjórnir og framkvæmdaraðili skulu skipta kostnaði af starfi nefndarinnar til helminga sín á milli.* Samorka bendir á að sífellt er verið að leggja meiri kostnað og byrðar á framkvæmdaraðila. Opinberir eftirlitsaðilar bera enga ábyrgð á kostnaði sem af störfum þeirra hlýst en slíkt fyrirkomulag er afar óheppilegt. Því er

eðlilegt að kostnaði við eftirlit sé skipt til helminga milli framkvæmdaraðilans og eftirlitsaðilans. Leiðir það til ábyrgðar beggja af ráðstöfun fjármuna. Að öðrum kosti er það lágmarkskrafa til löggjafans að takmarka með einhverjum hætti þann kostnað sem sveitarstjórnir geta krafist framkvæmdaraðila um vegna eigin starfa og slíkrar eftirlitsnefndar.

2. Við 2. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við b-lið 12. gr. og 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, sérstaklega hvað varðar málshraða hjá úrskurðarnefndinni, leyfisveitingarferli og endurskoðun matsbundinna ákvarðana stjórnvalda.
- b. Mjög óljóst er hvernig úrskurðarnefndin á að fjalla um álit Skipulagsstofnunar. Tilgangur frumvarpsins virðist vera sá að álitinu verði ekki skotið til ráðherra þótt ekki verði séð að gerð sé tillaga um það í lagatexta. Í athugasemdum um 2. gr. segir að álit Skipulagsstofnunar verði borið undir úrskurðarnefndina í tengslum við kæru á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis. Hlýtur sú endurskoðun að byggjast á stjórnsýslu- og málsmeðferðarreglum einvörðungu, þ.e.a.s. hvort ákvörðunin sé í samræmi við lögætisreglu stjórnsýsluréttar. Vísar Samorka til þess sem að framan greinir í athugasemdum við 12. gr. frv. á þskj. 346. Það getur ekki staðist lögfræðilega að álit verði endurskoðað af úrskurðarnefndinni þar sem ekki er um stjórnvaldsákvörðun að ræða. Í ljósi þess að hér er fyrst og fremst um úrskurðarnefnd á sviði skipulags- og byggingarmála að ræða sýnist eðlilegra að þriðji nefndarmaðurinn sem Hæstiréttur á að tilnefna hafi sérmenntun á sviði skipulagsmála. Því er lagt til að *í stað orðanna „á sviði náttúruvísinda“ í 2. mgr. 2. gr. komi: á sviði skipulagsmála.*
- c. *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 5. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta.* Samorka vísar til athugasemda hér að framan við a-lið 12. gr. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- d. Í 6. mgr. er kveðið á um að kærandi geti krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda. Hér er um mjög íþyngjandi ákvæði fyrir framkvæmdaraðila að ræða og gæti sú staða komið upp að verið væri að fórna meiri hagsmunum fyrir minni með því að setja slíka stöðvun á. Eðlilegt er að krefjast þess að sá sem fer fram á stöðvunina setji jafnframt tryggingu fyrir því tjóni sem hann kann að valda framkvæmdaraðila, sbr. þær reglur sem gilda um framkvæmd lögbanns. Stöðvunarréttur í núverandi mynd er alltof víðtækur og án allra takmarkana að því er virðist.

3. Við 3. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, hvað varðar 3. og 4. efnismgr. 3. gr. frv. um hlutverk leyfisveitanda og skort á úrræðum sem framkvæmdaraðila standa til boða lögum samkvæmt í þeim tilvikum að einstaka leyfisveitendur fyrir stórum framkvæmdum greinir á.

- b. Hvað varðar síðari másl. 3. mgr. sérstaklega þá er lagt til að hann *falli brott þar* sem gert er ráð fyrir að efnislega sama ákvæði verði lögfest í lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- c. Samorka leggur til að framkvæmdaleyfi gildi í 2 ár en ekki 1 ár eins og nú er, sbr. 7. efnismgr. 3. gr., en í stærri framkvæmdum kann eitt ár að vera knappur tími.

Samorka óskar eftir því að fulltrúar samtakanna verði kallaðir á fund hæstvirktrar umhverfisnefndar til frekari viðræðna um efni frumvarpanna og til að gefa ítarlegri skýringar ef ástæða er til.

Virðingarfyllst,
f.h. Samorku,

Eiríkur Bogason
framkvæmdastjóri.

Tillögur að breytingum
á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 sem varða þau atriði sem snúa að ákvörðun Skipulagsstofnunar, málskotsrétti og leyfi til framkvæmda.

3. gr. X. gr. (3. gr. laganna)
Skilgreiningar

Umhverfisverndarsamtök eru samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, ekki starfa í hagnaðarskyni, gefa út ársskýrslur um starfsemina og hafa endurskoðað bókhald.

Við bætist að tillögu SAMORKU:

Umsagnaraðilar: Opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum er varða matskyldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra. Umsagnaraðilar veita Skipulagsstofnun umsögn um tillögu að matsáætlun að því er þeirra hlutverk varðar, m.a. hvort fjallað sé á fullnægjandi hátt um þau atriði sem falla undir starfssvið þeirra og hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir séu fullnægjandi. Þeir skulu, ef tilefni er til, tilgreina hvað þarf að kanna frekar og benda á mögulegar mótvægisáðgerðir. Umsagnaraðilum er jafnframt heimilt að gera rökstuddar athugasemdir við drög að matsskýrslu enda sé fjallað um atriði sem ekki var unnt að sjá fyrir við ákvörðun um matsáætlun framkvæmdar.

Frumleyfisveitandi: Lögbært yfirvald sem veitir leyfi til framkvæmda að teknu tilliti til mats á umhverfisáhrifum. Í matsáætlun er tiltekið hver er frumleyfisveitandi.

Leyfisveitandi: Lögbært yfirvald sem veitir leyfi til framkvæmda í samræmi við ákvæði annarra laga.

Skýring: Telja verður að hugmyndir endurskoðunarnefndarinnar um leyfisveitingu séu ekki nægilega ítarlegar. Mikilvægt er að einungis einn leyfisveitandi taki afstöðu til þeirra skilyrða sem hugsanlega þarf að gera vegna umhverfisáhrifa, þ.e.a.s. frumleyfisveitandi í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Aðrir leyfisveitendur hafa ekki það hlutverk að meta matsskýrslu framkvæmdaraðila, álit Skipulagsstofnunar og hvort gera þurfi ráð fyrir skilyrðum eða mótvægisáðgerðum. Þeir veita einfaldlega leyfi, líkt og er í dag, út frá þeim lögum sem um þá gilda. Sú staða kann að koma upp fleiri sveitarfélög þurfi að taka afstöðu til framkvæmdar sem teygir sig yfir fleiri sveitarfélög en eitt. En þá er vel að merkja í flestum tilvikum um það að ræða að hvert sveitarfélag um sig hefði afmarkaðan hluta sem skaraðist ekki. Með öðrum orðum eru þau hliðsett. Hins vegar er ákaflega mikilvægt að sveitarfélag hvorki þurfi né eigi að taka afstöðu til umhverfisáhrifa ef annar leyfisveitandi hefur þegar gert það. Ef framkvæmd er þess eðlis að ekki verður í hana ráðist án opinbers leyfis, þrátt fyrir leyfi sveitarfélags, eins og er um t.d. um virkjanir, er eðilegt að sá sem veitir slíkt leyfi sé frumleyfisveitandi er taki afstöðu til mats á umhverfisáhrifum áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Í því tilviki er fullkomlega óeðlilegt að þeir leyfisveitendur sem á eftir koma, hvort sem um er að ræða sveitarfélög eða aðra, breyti þeim ákvörðunum sem frumleyfisveitandi hefur tekið að því er varðar mat á umhverfisáhrifum. Að öðrum kosti skapast mikil réttaróvissa, ef ekki ringulreið.

Þá er nauðsynlegt er að skilgreina eins og kostur er hlutverk lögbundinna umsagnaraðila. Samorka telur eðlilegt að skilgreining reglugerðar verði færð í lagatextann og um leið verði hlutverk umsagnaraðila skýrt eins vel og kostur er.

11. gr. X. gr. (11. gr. laganna)

Álit Skipulagsstofnunar

Innan fjögurra vikna frá því að frestur til athugasemda skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út skal Skipulagsstofnun gefa út rökstutt álit um mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar á grundvelli matsskýrslu framkvæmdaraðila og annara fyrirbyggjandi gagna.

Í álit Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðu álitsins. Einnig skal gera grein fyrir hvernig mótvægisáðgerðir draga úr umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í þeim tilvikum sem þær eru lagðar til.

Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það sent umsagnaraðilum og þeim sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. Almennigur skal eiga greiðan aðgang að álit Skipulagsstofnunar.

Tillaga frá Samorku – í stað 2. mgr. í tillögum endurskoðunarnefndar:

11. gr. Álit Skipulagsstofnunar.

2.mgr. Skipulagsstofnun getur í álit sínu bent á þau skilyrði sem hún telur að æskilegt sé að setja fyrir því að leyfi til framkvæmda sé veitt og lýst þeim helstu mótvægisáðgerðum sem stofnunin telur nauðsynlegar þegar það á við. Skipulagsstofnun skal í álit sínu hafa hliðsjón af fyrri ákvörðunum sínum, sbr. 8., 9. og 10. gr., og rökstyðja sérstaklega ef frávik frá þeim koma fram í álit stofnunarinnar.

Skýring: Í tillögum endurskoðunarnefndarinnar er gert ráð fyrir rökstuddu álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Af samlestri 11. gr. og 16. gr. má draga þá ályktun að gert sé ráð fyrir talsverðri sjálfstæðri vinnu Skipulagsstofnunar í þessu sambandi. Talsverð óvissa er um stöðu Skipulagsstofnunar að þessu leyti. Annars vegar er hægt að líta svo á að Skipulagsstofnun beri, samkvæmt ákvæðinu, eingöngu að gera grein fyrir því hvort framkvæmdaraðili hafi unnið sína vinnu á eðlilegan máta og hvort þar með sé náð því markmiði matsins að skapa nauðsynlegan grundvöll fyrir upplýsta ákvörðunartöku leyfisveitanda. Þessi túlkun er í samræmi við þær skoðanir sem SAMORKA hefur sett fram.

Hins vegar er alveg eins hægt að túlka ákvæðið mjög rúmri lögskýringu og ætla Skipulagsstofnun sjálfstætt og veigamikil hlutverk við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, mat sem mun kalla á sérfræðivinnu samhliða þeirri sérfræðivinnu sem framkvæmdaraðili leggur fram. Hið opinbera verður að bera þann kostnað sem af slíkri tvöföldun hlýst. Þá virðist augljóst að Skipulagsstofnun yrði jafntreg og nú er að taka af öllu afli þátt í mótun mats á umhverfisáhrifum sökum einhverskonar vanhæfissjónarmiða við „álitsgjöf“. Sérstaklega verður að telja í þessu sambandi að 2. mgr. greinarinnar, þ.e.a.s. greinargerð Skipulagsstofnunar um mótvægisáðgerðir eigi alls ekki við og sé í engu samræmi við þær breytingar sem taldar eru nauðsynlegar á matsferlinu. Þá virðist síðari málsliður 3. mgr. nægjanlegur til að tryggja það að álit Skipulagsstofnunar sé komið á framsæri við alla. Til enn frekari stuðnings því óeðlilega vægi sem tillögur endurskoðunarnefndarinnar gefa álit Skipulagsstofnunar er orðalag 2. mgr. 12. gr. um að leyfisveitandi taki rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar og þeim gögnum sem liggja því til grundvallar.

Hvergi er minnst þar á skýrslu framkvæmdaðila um mat á umhverfisáhrifum, sem er þó aðalpersónan í öllu þessu ferli, a.m.k. að mati SAMORKU.

Nauðsynlegt er að lagatextinn sjálfur kveði vafalaust úr um meginhlutverk Skipulagsstofnunar við mat á umhverfisáhrifum. Ítrekað er að SAMORKA telur það fyrst og fremst vera samráðs- og leiðbeiningarhlutverk og opinbert eftirlit með því að framkvæmdaraðili beri sig rétt að. Í matsferlinu berast ótal umsagnir og ábendingar sem framkvæmdaraðili gerir grein fyrir hvernig unnið er úr eða slíkt má sjá af matsskýrslunni. Óþarf er að Skipulagsstofnun matreiði þessi gögn sérstaklega í leyfisveitanda. Hann mun líta til allra gagna er varða matsferlið. SAMORKA óttast að með óbreyttum texta verði staðan sú að leyfisveitandi verði alltaf að leggja á vogarskálar matsskýrslu framkvæmdaraðila annars vegar og hins vegar álit Skipulagsstofnunar um hana. Ef það er hið nýja fyrirkomulag þá er að mati SAMORKU mikil hættu á því að starf endurskoðunarnefndarinnar sé unnið fyrir gýg.

12. gr. X gr. (16. gr. laganna)

Leyfi til framkvæmda.

Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir matsskyldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé ekki matsskyld.

Við útgáfu leyfis skal sveitarstjórn, eða aðrir leyfisveitendur taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar og þeim gögnum sem liggja því til grundvallar.

Sveitarstjórn getur sett skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.

Áður en leyfi er veitt skal sveitarstjórn kynna umhverfisráðherra tillögur að leyfi til framkvæmda vegna matsskyldra framkvæmda, sbr. ákvæði skipulags- og byggingarlaga.

Tillaga Samorku að 12. gr. – nánari útfærsla á hugmyndum endurskoðunarnefndar, þ.e.a.s soðin saman úr tillögu endurskoðunarnefndar um 12. gr. og tillögu um nýja 27. gr. a í skipulags- og byggingalögum. Samorka leggur til að sú grein falli brott:

12. gr. X gr. (16. gr. laganna)

Leyfi til framkvæmda.

Sveitarstjórn sem gefur út framkvæmdaleyfi í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingalaga er alla jafna frumleyfisveitandi er tekur afstöðu til skýrslu um mat á umhverfisáhrifum í samræmi við ákvæði laga þessara. Ef um að er ræða framkvæmd sem samkvæmt ákvæðum laga verður ekki ráðist í nema áður sé fengið sérstakt leyfi opinbers aðila skal sá vera frumleyfisveitandi er taki afstöðu til skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar í samræmi við ákvæði laga þessara. Skal slíks getið í matsáætlun, sbr. 8. gr.

Sá sem óskar leyfis vegna matsskyldrar framkvæmdar skal senda skriflega umsókn til frumleyfisveitanda. Sé frumleyfisveitandi sveitarstjórn skal jafnframt óskað framkvæmdaleyfis og byggingarleyfis ef við á eftir ákvæðum skipulags- og byggingalaga. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd sé ekki matsskyld eða álit stofnunarinnar á skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, ásamt matsskýrslu vegna framkvæmdarinnar, skal fylgja umsókn um framkvæmdaleyfi.

Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir matsskyldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd, sem tilgreind er í 2. viðauka, sé ekki matskyld.

Frumleyfisveitandi skal við ákvörðun um leyfi til framkvæmda taka rökstudda afstöðu til skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og álits Skipulagsstofnunar um hana.

Frumleyfisveitandi getur sett skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.

Frumleyfisveitandi getur að beiðni framkvæmdaraðila og að höfðu samráði við Skipulagsstofnun heimilað breytingu á framkvæmd eftir að leyfi til framkvæmda hefur verið gefið út enda séu þær taldar til bóta og í samræmi við tilgang laga um mat á umhverfisáhrifum og hafa ekki í för með sér meiri umhverfisáhrif en fram kemur í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum eða áliti Skipulagsstofnunar.

Skýring: *Ljóst er að endurskoðunarnefndin hefur ekki enn útfært tengsl leyfisútgáfu við mat á umhverfisáhrifum með fullnægjandi hætti.*

Bent er á að 12. gr. hefst á orðalaginu „Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir matskyldri framkvæmd ...“. Ef til vill er það lýsandi fyrir stöðu þessa málaflokks en ákaflega óheppilegt. Betur færi á því að í 1. mgr. kæmi fram hver leyfisveitandinn er.

Almennt er ef til vill heppilegt að binda „leyfi“ við framkvæmdaleyfi sem sveitarstjórn gefur út. Hins vegar er það ekki fullnægjandi þegar um er að ræða orkuöflun því framkvæmdaraðili þarf að kunna að afla margvíslegra leyfa og framkvæmdasvæðið gæti náð yfir mörg sveitarfélög. Kemur reyndar fram í 2. mgr. 12. gr. að gert er ráð fyrir því að sveitarstjórn og aðrir leyfisveitendur eigi að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar og þeim gögnum sem liggja því til grundvallar. Hér virðist veruleg réttaróvissa í uppsiglingu. Ber öllum leyfisveitendum, hverju nafni sem þeir nefnast, að taka rökstudda afstöðu til mats á umhverfisáhrifum. Það er nýmæli. Í beinu framhaldi má spyrja hvort allir leyfisveitendur, hverju nafni sem nefnast, geti sett skilyrði fyrir framkvæmd eða kveðið á um mótvægisáðgerðir. Slíkt væri algjörlega á skjön við skilning SAMORKU á tilskipunum ESB um mat á umhverfisáhrifum og þá endurskoðun á lögnum sem nú stendur yfir.

Samorka telur eðlilegt og skilvirkt að ef um framkvæmd er að ræða sem krefst sérstaks leyfis hins opinbera, t.d. virkjunarleyfis sem iðnaðarráðherra veitir, þá sé það stjórnvald eingöngu „leyfisveitandi“ í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum og ákveði um atriði sem snúa að umhverfisþáttum og mati á áhrifum framkvæmdarinnar á þá. Sem dæmi má nefna nýtingu jarðhitasvæðis og vatnsaflsvirkjun, en slíkar framkvæmdir kunna báðar að vera í nokkrum sveitarfélögum og þrúfa þar að auki leyfi margra opinberra aðila, t.d. Fornleifaverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, forsætisráðherra (þjóðlendar), o.s.frv., Það er því sérstaklega mikilvægt í þessu sambandi að „frumleyfisveitandi“ taki afstöðu til skilyrða fyrir framkvæmd, m.a. mótvægisáðgerða, og aðrir leyfisveitendur, m.a. sveitarstjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis, séu bundnir af ákvörðunum „frumleyfisveitandi“ er vörðuðu mat á umhverfisáhrifum. Mikilvægt er að þetta atriði sé skýrt og valdi ekki vafa. SAMORKA bendir á að í matsáætlun má þegar taka skýrt fram hver er leyfisveitandi í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum og sé hann annar en sveitarstjórn verða lögin að vísa til þeirra ákveða í skipulags- og byggingalögum sem hér gætu skipt máli og leyfisveitandi ætti að fara eftir. Að öðrum kosti er hætt við því að á grundvelli mats á umhverfisáhrifum

skapist togstreita milli margra leyfisveitenda. Best væri að fjallað væri um ferli við leyfisveitingu í lögum um mat á umhverfisáhrifum og tilvísun til skipulags- og byggingalaga yrði í algjöru lágmarki.

Varðandi niðurlag 12. gr. bendir SAMORKA á að eðlilegra sé að fjalla um tilkynningaskyldu sveitarfélaga til umhverfisráðherra í skipulags- og byggingalögum enda beinlínis vísað til þeirra. Þessi tvítekning er því með öllu óþörf.

13. gr. X. gr. (12. og 13 gr. laganna)

Málskot og úrskurðir.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd, sem tilgreind er í 2. viðauka, sbr. 6. gr. sé matsskyld og um að mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram að nýju skv. 1. mgr. 16. gr. má kæra til umhverfisráðherra innan mánaðar frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Ákvörðun sveitastjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis skv. skipulags- og byggingarlögum er kæránleg til úrskurðarnefndar um umhverfismál innan mánaðar frá því að ákvörðun sveitastjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis liggur fyrir. Um starfsháttu úrskurðarnefndar fer samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Öllum þeim sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta er heimilt að kæra ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. Umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem starfrækt eru á Íslandi og hafa a.m.k. 60 félagsmenn njóta sama réttar, enda samrýmist það tilgangi samtakanna skv. lögum eða samþykktum þess að gæta þeirra hagsmuna sem málið lýtur að. Kæra frestar ekki réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Kærandi getur þó krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi.

Ekki er heimilt að kæra ákvörðun skv. 1. og 2. mgr. til staðfestingar.

Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð í kærumáli vegna 1. mgr. innan tveggja mánaða frá því kærufrestur rann út.

Við umfjöllun um kærni sem berst úrskurðarnefnd um umhverfismál samkvæmt 2. mgr. skal nefndin fjalla um hvort gætt hafi verið lagaskilyrða og lögmætra sjónarmiða við ákvörðun um leyfisveitingu.

Úrskurður ráðherra og úrskurðarnefndar skv. 1. og 2. mgr. eru fullnaðarúrskurður á stjórnarsýslustigi.

Tillaga Samorku. *Ný 1. mgr. en að öðru leyti tillögur um nýtt orðalag í samræmi við framangreindar tillögur og brottfall 2. mgr. og 6. mgr. um kæru framkvæmdaleyfis.*

13. gr. X. gr. (12. og 13 gr. laganna)

Málskot og úrskurðir.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um framkvæmd laganna, m.a. um matsáætlun og birtingu matsskýrslu, má kæra til umhverfisráðherra innan 10 daga frá því að Skipulagsstofnun tilkynnti um ákvörðun sína.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd, sem tilgreind er í 2. viðauka, sbr. 6. gr. sé matsskyld og um að mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram að nýju skv. 1. mgr. 16. gr. má kæra til umhverfisráðherra innan mánaðar frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Öllum þeim sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta er heimilt að kæra ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. Umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem starfrækt eru á Íslandi og hafa a.m.k. 60 félagsmenn njóta sama réttar, enda samrýmist það tilgangi samtakanna skv. lögum eða samþykktum þess að gæta þeirra hagsmuna sem

málið lýtur að. Kæra frestar ekki réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Ekki er heimilt að kæra ákvörðun til staðfestingar.

Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð í kærumáli vegna 1. mgr. innan mánaðar frá því kærufrestur rann út en í kærumáli vegna 2. mgr. innan tveggja mánaða frá því kærufrestur rann út. Úrskurður ráðherra er fullnaðarúrskurður á stjórnýslustigi.

***Skýring:** Hér þyrfti að taka tilliti til þess að leyfisveitandi skv. þessum lögum gæti verið annar en sveitarstjórn, sbr. framangreindar athugasemdir við 12. gr.*

Heimild til stöðvunar ætti eingöngu að byggjast á lögum um skipulags- og byggingamál en ekki mati á umhverfisáhrifum. Hér er verið að blanda saman tveimur ólíkum þáttum þ.e.a.s. stöðvun framkvæmda vegna skipulagsákvæða og deilum um túlkun á mati á umhverfisáhrifum. Spyrja má í hvaða tilvikum væri eðlilegt að fallast á frestun framkvæmda vegna mats á umhverfisáhrifum? Þetta virðist mjög fallið til að flækja ferlið og valda vafa. SAMORKA mælir eindregið með því að niðurlag 3. mgr. 13. gr. verði felld brott úr drögum nefndarinnar.

Hér er lögð til sú verulega breytinga að ákvæði um kærðu framkvæmdaleyfis til úrskurðarnefndar um umhverfismál verði felld úr lögum um mat á umhverfisáhrifum. Ástæðan er sú að ef frumleyfisveitandi er t.d. ráðherra orkumála verður sú ákvörðun ekki borin undir úrskurðarnefnd. Hana má hins vegar bera undir dómstóla eftir sem áður. Eflægra sett stjórnvald tekur slíka ákvörðun og er frumleyfisveitandi er sú ákvörðun kærnanleg eftir almennum reglum til æðra stjórnvalds.

Í þeim tilvikum sem sveitarstjórn er frumleyfisveitandi nægja ákvæði skipulags- og byggingalaga, þ.e.a.s. almenn kærðheimild framkvæmdaleyfis til úrskurðarnefndarinnar. Í slíku máli mætti reyna á skyldur sveitarstjórnar sem frumleyfisveitanda vegna mats á umhverfisáhrifum eins og aðra þætti, ef sveitarstjórn er frumleyfisveitandi.

Hvað varðar 1. mgr. þá er ljóst að Skipulagsstofnun tekur á matsferlinu tvær veigamiklar ákvarðanir. Í fyrsta lagi skv. 2. mgr. 8. gr. um matsáætlun og síðan 1. mgr. 10. gr. um birtingu skýrslu. Í úrskurði umhverfisráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar er bent á að matsáætlun og ákvörðun um birtingu matsskýrslu verður að vera endanleg og án fyrirvara. Hugsanlegt er því að oftar komi upp sú staða að framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnun greini á um innihald matsáætlunar. Samorka hefur bent á nauðsyn þess að 8.-10. gr. laganna verði endurskoðaðar til að styrkja samráðs- og leiðbeiningarferli laganna og tryggja að álitaefni verði afgreidd eins fljótt í ferlinu og unnt er en ekki í lok þess.

14. gr.

Ábyrgð framkvæmdaraðila og kostnaður við mat á umhverfisáhrifum.

15. gr.

Skipulagsáætlanir og starfsleyfi.

16. gr. ný grein

Endurnýjun framkvæmdaleyfis.

Hefjist framkvæmdir ekki innan (tíu) ára frá því álit Skipulagsstofnunar lá fyrir um mat á umhverfisáhrifum skal sveitarstjórn eða aðrir leyfisveitendur, liggi umsókn um leyfi til framkvæmda fyrir, óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort álit um mat á umhverfisáhrifum skuli unnið að nýju samkvæmt lögnum.

Skipulagsstofnun getur krafist þess að mat á umhverfisáhrifum fari fram að nýju í þeim tilvikum að forsendur hafi breyst verulega frá því að álitid lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál og breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum.

Tillaga Samorku, byggð á hugmyndum endurskoðunarnefndarinnar:

16. gr. ný grein

Endurnýjun framkvæmdaleyfis.

Hefjist framkvæmdir ekki innan tíu ára frá því álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir skal frumleyfisveitandi leita álits Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi einstaka hluta skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Frumleyfisveitandi getur krafist þess að mat á umhverfisáhrifum fari fram að nýju, að hluta eða í heild, í þeim tilvikum að forsendur hafi breyst verulega frá því að álitid lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál og breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum.

Skýring: *Hér er um tvíþætta ákvörðun að ræða. Í fyrsta lagi skv. 1. mgr. tekur Skipulagsstofnun ákvörðun um hvort stofnunin vinni álit sitt af nýju (sjá og athugasemdir við 12. gr.). Ef stofnunin ákveður að hún þurfi að vinna álit sitt að nýju hefur hún í öðru lagi heimild skv. 2. mgr. að krefjast nýs mats frá framkvæmdaraðila. SAMORKA leggur áherslu á að eðlilegra væri í öllum tilvikum að tala um endurskoðun. Það felur í sér að ekki er verið að vinna hlutina upp frá grunni að nýju. Einnig leggur SAMORKA áherslu á að 10 ára gildistími mats á umhverfisáhrifum er algjört lágmark, heppilegra væri að hafa viðmiðunartímann lengri.*

17. gr. X. gr. (17. gr. núgildandi laga)

Eftirlit framkvæmda

Leyfisveitendur hafa eftirlit með því að framkvæmd sé í samræmi við leyfi og fer um eftirlitid samkvæmt hlutaðeigandi lögum.

Sveitarstjórn er heimilt þegar um er að ræða umfangsmiklar framkvæmdir að skipa sérstaka eftirlitsnefnd með framkvæmdum sem hefur eftirlit með því að skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Framkvæmdaraðili skal bera allan kostnað af starfi nefndarinnar.

Tillaga Samorku, byggð á hugmyndum endurskoðunarnefndarinnar:

17. gr. X. gr. (17. gr. núgildandi laga)

Eftirlit framkvæmda

Leyfisveitendur hafa eftirlit með því að framkvæmd sé í samræmi við leyfi og fer um eftirlitid samkvæmt hlutaðeigandi lögum.

Frumleyfisveitanda er heimilt þegar um er að ræða umfangsmiklar framkvæmdir að skipa í samráði við framkvæmdaraðila og aðra leyfisveitendur sérstaka eftirlitsnefnd með framkvæmdum sem hefur eftirlit með því að skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Framkvæmdaraðili skal bera allan kostnað af starfi nefndarinnar. Ágreiningi um störf nefndarinnar má skjóta til frumleyfisveitanda.

Aths: *Taka verður þetta ákvæði til endurskoðunar í ljósi athugasemda við 12. gr. þ.e.a.s. hvort leyfisveitandi skv. lögnum sé annar en sveitarstjórn, en í sjálfu sér*

7.2 2002

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

gerir SAMORKA ekki athugasemd við þá hugsun sem býr að baki 2. mgr. 17. gr. Eigi að síður þarf greinin að tryggja að framkvæmdaraðili geti haft áhrif á þann kostnað sem af störfum slíkrar eftirlitsnefndar hlýst fyrst honum er ætlað að greiða hann. SAMORKA telur það sjálfsagða kröfu að haft sé samráð við framkvæmdaraðila áður en slík eftirlitsnefnd er sett á laggirnar og ætti ákvæði um það að vera í lagatextanum.

Umhverfisnefnd Alþingis
b/t nefndasviðs
Skrifstofa Alþingis
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. janúar 2004.

Samorka vísar til umsagnarbeiðni háttvirtrar umhverfisnefndar. Óskað er umsagnar Samorku um tvö mál á yfirstandandi löggjafarþingi, annars vegar er um að ræða mál nr. 301, frv. til l. um breyt. á l. um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, á þskj. 346 og hins vegar mál nr. 302, frv. til l. um breyt. á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breyt., á þskj. 347.

Þau fyrirtæki sem aðild eiga að Samorku hafa hvað mesta reynslu hérlendis við gerð mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Af þeim sökum hefur Samorka ávallt látið sig miklu varða laga- og reglugerðarsetningu á þessu sviði og verið tilbúin til samstarfs við yfirvöld. Samorka óskaði sérstaklega eftir því við umhverfisráðherra að eiga fulltrúa í nefnd þeirri sem endurskoðaði lög nr. 106/2000 og í kjölfarið lög nr. 73/1997 en við því var ekki orðið. Samorku gafst hins vegar kostur á því að senda umsögn um tillögur endurskoðunarnefndarinnar eins og gert er grein fyrir í athugasemdum við frumvarpið á þskj. 346.

I. Almennar athugasemdir.

Samorka þakkar þá vinnu sem lögð hefur verið í endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum og eru samtökin í meginráttum sammála þeim grundvallarbreytingum sem þar hafa verið lagðar til. Samorka fagnar því framkomnum frumvörpum og telur að í heild muni lögtaka þeirra vera til bóta.

Endurskoðun laga nr. 106/2000 er byggð eins og kunnugt er á fyrirmælum í bráðabirgðaákvæði III við lögin. Samorka telur í ljósi reynslunnar að endurskoðunin sé tímabær og þau sjónarmið sem höfð eru til viðmiðunar samkvæmt ákvæðinu séu nauðsynleg. Sökum aðilar Íslands að EES-samningnum er sérstaklega mikilvægt að áformað skuli að færa lögin meira samræmis við þá löggjöf sem gildir á þessu sviði í nágrannaríkjum og ekki síður við tilskipanir ESB sem gilda um þetta efni.

Samorka varar hins vegar við þeirri tilhneigingu að auka stöðugt við þær kröfur sem gerðar eru við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda en þessa sér stað í framkvæmd núgildandi laga og að sumu leyti í frumvörpunum. Taka verður mið af þeirri framkvæmd sem í er ráðist þannig að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hennar verði í eðlilegu hlutfalli við heildarkostnað af framkvæmdinni.

Í þessu sambandi vill Samorka einnig benda á ákvæði laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, sérstaklega 3. gr., og telur nauðsynlegt að þau séu höfð til hliðsjónar við setningu þessara laga að því marki sem við á. Fyrirliggjandi frumvörp endurspeгла ekki nægilega þær kröfur sem gera verður til stjórnvalda og opinberra stofnana um meðalhóf, bæði hvað varðar kröfur og kostnað. Að sama skapi mega málsmeðferðarreglur og málskotsréttur ekki vera þannig úr garði gerðar að unnt sé að tefja framkvæmdir af minnsta tilefni. Sé þessa ekki gætt kann svo að fara að málsmeðferðarreglur, líkt og þær sem kveðið er á um í núgildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, verði í raun sem myllusteinn um háls framkvæmdaraðila og hamli framkvæmdum í landinu.

Samorka minnir á að lögum samkvæmt ber framkvæmdaraðili ábyrgð á mati á umhverfisáhrifum og greiðir allan kostnað af því. Skipulagsstofnun gegnir mikilvægu hlutverki sem samráðs- og leiðbeiningaraðili við framkvæmd mats á umhverfisáhrifum. Þetta var í raun ákveðið af Alþingi þegar við setningu laga nr. 63/1993 og svo fest enn frekar í sessi með lögum nr. 106/2000, sbr. og það ákvæði í bráðabirgðaákvæði III við þau lög að í endurskoðun laganna skuli kanna hvort færa skuli ábyrgð á mati til framkvæmdaraðila í ríkara mæli en gert er í núgildandi lögum. Þetta er ferli sem gefist hefur vel að flestu leyti og frá því á ekki að hverfa. Þannig má hlutverk Skipulagsstofnunar ekki verða svo víðtækt að hún gangi inn á verksvið framkvæmdaraðila. Framkvæmdaraðili verður að hafa svigrúm til að ákvarða útfærslur og lokatilhögun verks. Hér ber að hafa í huga að mat á umhverfiáhrifum ber að vinna eins fljótt og kostur er og því kann framkvæmdin að taka eðlilegum og nauðsynlegum breytingum eftir að mat á umhverfisáhrifum hefur farið fram. Þetta mætti koma fram með skýrari hætti í þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram.

II. Breyting á lögum nr. 106/2000, þskj. 346.

1. Við 1. gr.

Gert er ráð fyrir að nýr liður, b-liður, komi inn í markmiðsgrein laganna. Samorka gerir þá athugasemd að mjög óheppilegt er að orðið „framkvæmd“ skuli notað í eintölu í markmiðsgreininni og þó sérstaklega í þessum b-lið. Löggin hafa það almenna markmið að draga úr umhverfisáhrifum sem verða vegna framkvæmda en tæpast kann að vera ætlun löggjafans að sérstakur mælikvarði verði lagður á hverja framkvæmd um sig á grundvelli markmiðsgreinar laganna, þ.e.a.s. hvort dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum eins og kostur er. Því er lagt til að notuð verði fleirtala orðsins og b-liður orðist þá þannig: *að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmda.*

2. Við 8. gr.

Samorka bendir á að lög um mat á umhverfisáhrifum fjalla um form og málsmeðferð. Í c-lið 8. gr. frv., sbr. og a-lið (d-lið) 15. gr. þess, er fjallað um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar. Er lagt til í frumvarpinu að Skipulagsstofnun gefi leiðbeiningar um „flokkun og viðmið umhverfisáhrifa“. Vafasamt er að hægt sé að staðla þær reglur og viðmið sem lúta að því hvernig beri að meta þær efnisreglur sem hafa áhrif á hverja framkvæmd um sig og umhverfisáhrif hennar. Þrátt fyrir góðan vilja til að samræma orðanotkun við efnismat, sem alla jafna er huglægt eins og skýringarnar með frumvarpinu benda til (jákvæð, neikvæð, lítil og veruleg), er ekki ljóst hvernig hægt verður að ná utan um

þetta verkefni. Hvernig verður tekið á hugsanlegum ágreiningi milli framkvæmdaraðila og annarra um flokkun samkvæmt þessu viðmiði? Í ljósi þeirrar reynslu sem fengin er af gerð matsskýrslna hafa lýsingar eða flokkun umhverfisáhrifa alla jafna ekki valdið vandkvæðum eða ágreiningi heldur fyrst og fremst mismunandi skoðun á vægi umhverfisáhrifanna. Ekki er unnt að komast hjá slíku þar sem matskenndar reglur er ekki unnt að staðla. Að mati Samorku bætir sú tilhögun sem lögð er til í c-lið 8. gr. frv. engu við matsferlið né bætir það á neinn hátt. Því er lagt til að *liðurinn verði felldur brott* úr frumvarpinu.

3. Við 10. gr.

Samorka leggur til að *síðari málsliður 1. efnismgr. 10. gr. frv. falli brott*. Með frumvarpi þessu er leitast við að eyða þeirri réttaróvissu sem lög nr. 63/1993 og 106/2000 sköpuðu um skil milli verkefna og hlutverka Skipulagsstofnunar annars vegar og leyfisveitenda hins vegar. Með þessu frumvarpi er ætlunin að skýra þessi mörk og færa til samræmis við hefðbundin og viðurkenndan lagalegan skilning, þ.e.a.s. leyfisveitandi tekur ákvörðun um hvort fallist sé á framkvæmd eða ekki og álit Skipulagsstofnunar er ekki bindandi í því sambandi, þótt það muni augljóslega gegna mikilvægu hlutverki. Það er því alfarið hlutverk leyfisveitanda að setja skilyrði fyrir framkvæmd eða mæla fyrir um frekari mótvægisáðgerðir, á grundvelli almennra stjórnáskilreglna og þeirra laga sem kunna að eiga við í hvert sinn. Það skýtur því skökku við og eykur aftur á þá óvissu sem frumvarpinu er ætlað að eyða ef Skipulagsstofnun getur tilgreint skilyrði eða frekari mótvægisáðgerðir fyrir framkvæmd.

4. Við 11. gr.

- a. Samorka mótmælir því harðlega að lagt skuli til að sá tími sem unnt er að ráðast í framkvæmdir á grundvelli skýrslu um mat á umhverfisáhrifum án þess að leita skuli ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort nýtt mat skuli fara fram skuli stytur úr 10 árum (sbr. nú lokamgr. 11. gr. laga nr. 106/2000) í 6 ár. Engin haldbær rök mæla með breytingunni. Hún mun hins vegar vinna gegn því að matsáætlun verði unnin eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdarinnar og kostur er, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Í hönnun og undirbúningi þeirra framkvæmda sem falla undir löggin eru 10 ár mjög stuttur tími. Því leggur Samorka til að *í stað „6 ára“ í 1. efnismgr. 11. gr. frv. komi: 10 ára*.
- b. Samorka bendir á að orðin „*innan viku frá útgáfu leyfis*“ í niðurlagi fyrri másl. 3. efnismgr. 11. gr. frv. virðast ekki vera í rökréttu samhengi við efni greinarinnar.

5. Við 12. gr.

- a. Við a-lið (14. gr.). *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 2. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta*. Hér er lagt til af hálfu Samorku að tekin verði upp sama regla og gildir í Svíþjóð, sbr. athugasemdir með frumvarpinu. Eðlilegt er að gera slíka kröfu til að tryggja að þau samtök sem hafi málskotsrétt séu ekki stofnuð til höfuðs einstökum framkvæmdum, heldur sé um að ræða samtök sem hafi heildarhagsmunum umhverfisverndar að meginmarkmiði. Þannig er

frekar komið í veg fyrir hættu á misnotkun þessa ákvæðis. Benda verður þó á að krafa um einungis 50 félagsmenn til að samtök öðlist málsskotsrétt er mjög lág.

- b. Við b-lið (15. gr.). Samorka leggur áherslu á ábyrgð löggjafans og fjárveitingarvaldsins sé sú leið farin sem gerð er hér tillaga um. Tryggja verður úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála næga fjármuni til þess að nefndin geti sinnt störfum sínum innan þess tímaramma sem lögin bjóða. Jafnframt er mikilvægt að í lagatexta verði tekið fram með skýrum hætti að álit Skipulagsstofnunar sem slíkt sætir ekki endurskoðun, hvorki af hálfu umhverfisráðherra né úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Hér er vísað til þess að í athugasemdum við 12. gr. í greinargerðinni er ýjað að því að álitnið kunni að sæta endurskoðun, sbr. orðalagið; „eftir þá breytingu væri óeðlilegt að það álit yrði kært til umhverfisráðherra, eitt og sér, heldur er lagt til að það verði borið undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála í tengslum við kæru á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfis“. Álit Skipulagsstofnunar er ekki stjórnvaldsákvörðun og getur því ekki, með vísan til almenns stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga, sætt endurskoðun annars stjórnvalds. Slíkt stenst ekki lögfræðilega. Úrskurðarnefndinni hlýtur einvörðungu að vera ætlað að leggja mat á hvort réttum og lögmætum málsmeðferðar- og stjórnsýslureglum hafi verið fylgt en ekki að endurskoða ákvarðanir sveitarstjórna eða annarra pólitískt kjörinna fulltrúa, sem grundvallast á frjálsum mati þeirra, og enn síður að endurskoða álit Skipulagsstofnunar.

6. Við 13. gr.

Einn helsti tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum er að tryggja að leyfisveitandi hafi upplýsingar um helstu umhverfisáhrif framkvæmdar sem undir lögin fellur, áður en leyfi er veitt. Leyfisveitandi getur samkvæmt almennum stjórnsýslureglum bundið leyfi skilyrðum eða óskað mótvægisáðgerða. Í athugasemdum við 13. gr. frv. kemur fram að leyfisveiting vegna matsskyldra framkvæmda sé í höndum margra stjórnvalda. Samorka leyfir sér að benda á þá hættu sem felst í því þegar margir leyfisveitendur koma að sömu framkvæmd. Sem dæmi má taka leyfi sem iðnaðarráðherra veitir í tengslum við nýtingu fallvatna og jarðvarma til orkuvinnslu, sbr. sérstaklega ákvæði raforkulaga, vatnalaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Ýmis önnur leyfi þarf til sömu framkvæmda, t.d. þarf ávallt framkvæmdaleyfi sveitarfélaga. Sem dæmi um önnur leyfi er í greinargerðinni vikið að leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt 38. gr. náttúruverndarlaga. Slíkt „leyfi“ er einmitt gott dæmi um markatilvik þess hvort um leyfi ætti að vera að ræða eða einfaldlega umsögn fagstofnunar til leyfisveitanda, t.d. iðnaðarráðherra, áður en leyfi er veitt. Lög veita ekki svar við því hvað gerist ef leyfisveitendur greinir á. Er t.d. leyfi iðnaðarráðherra fyrir byggingu raforkuvers á einhvern hátt réthærra en önnur leyfi? Samorka lýsir yfir áhyggjum af því að leyfisveitingaferli kunni að verða of flókið og tafsam. Leyfisveitendum öllum ber ef svo ber undir, að fjalla um álit Skipulagsstofnunar og taka afstöðu til þess. Hvergi er í lögum tekið á því álitafni ef hina ýmsu leyfisveitendur greinir á um framkvæmdina eða það

álit sem liggur fyrir á grundvelli skýrslu framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum. Hér er alvarleg réttaróvissa. Samorka telur rétt að tekinn verði af allur vafi í þessu efni með því að taka fram varðandi raforkuvinnslu að leyfi iðnaðarráðherra gangi frammar öðrum leyfum og bindi önnur stjórnvöld. Að sjálfsögðu er gengið út frá samráði iðnaðarráðherra við aðra leyfisveitendur áður en hann tekur sína ákvörðun, þ.e.a.s. að þeir veiti umsögn um hvort lögbundnar kröfur sem falla undir þeirra málaflokk séu uppfylltar. Benda má á að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að í Austurríki er farin sú leið að einungis einn aðili veitir framkvæmdaleyfi. Þar í landi var innleiðing tilskipana ESB á þessu sviði nýtt til að leggja af margs konar ólíkar leyfisveitingar á hinum ýmsu sviðum. Þá má benda á að samkvæmt bandarískum rétti koma hin ýmsu stjórnvöld sem að leyfisveitingum koma sér saman um í upphafi matferlis hver sé „aðalleyfisveitandi“ ef svo mætti að orði komast. Samorka hvetur til þess að umhverfisnefnd kynni sér þetta mál rækilega og skapi skilvirkt leyfisveitingarferli að því er varðar stærri framkvæmdir. Hér má ennfremur benda á að engin tímamörk eru fyrir því hvenær leyfisveitanda ber að taka ákvörðun um hvort leyfi er veitt eða ekki og er það bagalegt.

7. Við 15. gr.

- a. Með vísan til athugasemda við 8. gr. frv. leggur Samorka til að *d-liður fyrri efnismgr. (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*
- b. Með vísan til athugasemda við 13. gr. frv. og áskorunar til umhverfisnefndar um að skapa skilvirkt leyfisveitingarferli vegna framkvæmda er lagt til að *e-liður fyrri efnismgr (a-liðar) 15. gr. frv. falli brott.*

8. Við 16. gr.

Samorka leggur til að *greinin falli brott.* Ákvæðið er óþarft þar sem slíkir frestir sem þar er fjallað um eru almennt viðurkenndir í stjórnsýslurétti beri ríka nauðsyn til. Þeir heyra þó til undantekninga. Með þessu ákvæði frv. er verið að ýta undir frávik frá meginreglum um tímafresti.

9. Við 19. gr.

Sem dæmi um þá tilhneigingu að þrengja að framkvæmdum með auknum kostnaði við umhverfismat án fullnægjandi rökstuðnings um nauðsyn þess leyfir Samorka sér að benda á þær breytingar sem lagðar eru til í i-, k- og l-lið 19. gr. frv. Samorka telur ástæðulaust að breyta núgildandi lagaákvæðum án þess að nokkur rökstuðningur liggi þar til grundvallar. Því er lagt til að *framangreindir liðir falli brott úr 19. gr. frv.*

III. Breyting á lögum nr. 73/1997, þskj. 347.

1. Við 1. gr.

Í stað síðasta málsli. komi: *Sveitarstjórnir og framkvæmdaraðili skulu skipta kostnaði af starfi nefndarinnar til helminga sín á milli.* Samorka bendir á að sífellt er verið að leggja meiri kostnað og byrðar á framkvæmdaraðila. Opinberir eftirlitsaðilar bera enga ábyrgð á kostnaði sem af störfum þeirra hlýst en slíkt fyrirkomulag er afar óheppilegt. Því er

eðlilegt að kostnaði við eftirlit sé skipt til helminga milli framkvæmdaraðilans og eftirlitsaðilans. Leiðir það til ábyrgðar beggja af ráðstöfun fjármuna. Að öðrum kosti er það lágmarkskrafa til löggjafans að takmarka með einhverjum hætti þann kostnað sem sveitarstjórnir geta krafist framkvæmdaraðila um vegna eigin starfa og slíkrar eftirlitsnefndar.

2. Við 2. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við b-lið 12. gr. og 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, sérstaklega hvað varðar málshraða hjá úrskurðarnefndinni, leyfisveitingarferli og endurskoðun matsbundinna ákvarðana stjórnvalda.
- b. Mjög óljóst er hvernig úrskurðarnefndin á að fjalla um álit Skipulagsstofnunar. Tilgangur frumvarpsins virðist vera sá að álitinu verði ekki skotið til ráðherra þótt ekki verði séð að gerð sé tillaga um það í lagatexta. Í athugasemdum um 2. gr. segir að álit Skipulagsstofnunar verði borið undir úrskurðarnefndina í tengslum við kæru á ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis. Hlýtur sú endurskoðun að byggjast á stjórnsýslu- og málsmeðferðarreglum einvörðungu, þ.e.a.s. hvort ákvörðunin sé í samræmi við lögmatísreglu stjórnsýsluréttar. Vísar Samorka til þess sem að framan greinir í athugasemdum við 12. gr. frv. á þskj. 346. Það getur ekki staðist lögfræðilega að álit verði endurskoðað af úrskurðarnefndinni þar sem ekki er um stjórnvaldsákvörðun að ræða. Í ljósi þess að hér er fyrst og fremst um úrskurðarnefnd á sviði skipulags- og byggingarmála að ræða sýnist eðlilegra að þriðji nefndarmaðurinn sem Hæstiréttur á að tilnefna hafi sérmenntun á sviði skipulagsmála. Því er lagt til að *í stað orðanna „á sviði náttúruvísinda“ í 2. mgr. 2. gr. komi: á sviði skipulagsmála.*
- c. *Á eftir orðunum „50 eða fleiri“ í 5. efnismgr. komi: samtökin hafi starfað óslitið í þrjú ár hið minnsta.* Samorka vísar til athugasemda hér að framan við a-lið 12. gr. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- d. Í 6. mgr. er kveðið á um að kærandi geti krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda. Hér er um mjög íþyngjandi ákvæði fyrir framkvæmdaraðila að ræða og gæti sú staða komið upp að verið væri að fórna meiri hagsmunum fyrir minni með því að setja slíka stöðvun á. Eðlilegt er að krefjast þess að sá sem fer fram á stöðvunina setji jafnframt tryggingu fyrir því tjóni sem hann kann að valda framkvæmdaraðila, sbr. þær reglur sem gilda um framkvæmd lögbanns. Stöðvunarréttur í núverandi mynd er alltof víðtækur og án allra takmarkana að því er virðist.

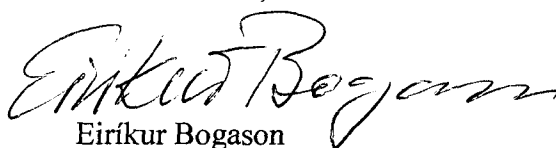
3. Við 3. gr.

- a. Samorka vísar til athugasemda hér að framan við 13. gr. frv. á þskj. 346, um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, hvað varðar 3. og 4. efnismgr. 3. gr. frv. um hlutverk leyfisveitanda og skort á úrræðum sem framkvæmdaraðila standa til boða lögum samkvæmt í þeim tilvikum að einstaka leyfisveitendur fyrir stórum framkvæmdum greinir á.

- b. Hvað varðar síðari málsl. 3. mgr. sérstaklega þá er lagt til að hann *falli brott þar* sem gert er ráð fyrir að efnislega sama ákvæði verði lögfest í lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- c. Samorka leggur til að framkvæmdaleyfi gildi í 2 ár en ekki 1 ár eins og nú er, sbr. 7. efnismgr. 3. gr., en í stærri framkvæmdum kann eitt ár að vera knappur tími.

Samorka óskar eftir því að fulltrúar samtakanna verði kallaðir á fund hæstvitrar umhverfisnefndar til frekari viðræðna um efni frumvarpanna og til að gefa ítarlegri skýringar ef ástæða er til.

Virðingarfyllst,
f.h. Samorku,



Eiríkur Bogason
framkvæmdastjóri.

Alþingi
Erindi nr. P 130/718
komudagur 7.1.2004



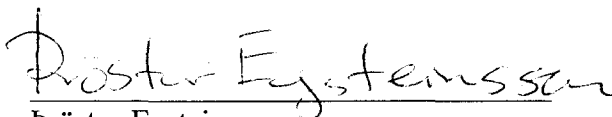
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Egilsstöðum, 5. 1. 2004

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Skógrækt ríkisins gerir engar athugasemdir við frumvarpinu.

f.h. Skógræktar ríkisins



Þröstur Eysteinnsson
Þróunarstjóri

Úrskurðarnefndin hefur fengið samtals 414 mál til meðferðar, sem skiptast þannig eftir árum:

	1998	46
<i>Alþingi</i>	1999	60
<i>Erindi nr. Þ 130/1360</i>	2000	81
<i>komudagur 12.3.2004</i>	2001	61
	2002	71
	2003	77
það sem af er ári	2004	<u>18</u>
		414


Nefndin hefur frá upphafi til dags dato afgreitt 324 mál, 90 málum er því ólokið. Flestum málum lýkur með ítarelgum úrskurði og er algeng lengd þeirra 4 – 8 bls., en allmargir eru til muna lengri.

Frá 1. janúar 1998 til 15. júní 2001 var löglærður framkvæmdastjóri eini starfsmaður nefndarinnar, en þá var ráðinn ritari til starfa við skjalavörslu o.fl. í 45% starf. Það starfshlutfall hefur nú verið aukið í 70%. Hinn 1. mars 2002 var ráðinn lögfræðingur í fullt starf hjá nefndinni við úrvinnslu mála og til aðstoðar framkvæmdastjóra.

Hinn 1. júní 2003 var ráðinn lögfræðingur tímabundið í eitt ár til að hraða afgreiðslu uppsafnaðra mála og stytta afgreiðslutíma. Hefur aldur elstu mála lækkað verulega og er afgreiðslutími að styttest þó hann sé enn of langur. Það hefur verulega aukið annir hjá nefndinni að mjög hefur færst í vöxt að kærendur geri kröfu um að úrskurðað verði til bráðabirgða um að framkvæmdir verði stöðvaðar og ganga tveir úrskurðir í fjölmörgum málum af þessum sökum. Hafa þessi auknu og ófyrirséðu verkefni raskað nokkuð áætlunum nefndarinnar um afgreiðslur mála.

Rétt er að taka fram að ef frá er talinn allt of langur afgreiðslutími hafa störf nefndarinnar gengið vel og hafa úrskurðir hennar staðist skoðun, bæði fyrir dómstólum og hjá umboðsmanni Alþingis. Þrjú mál hafa farið fyrir dómstóla, þar af tvö til Hæstaréttar og hafa niðurstöður nefndarinnar verið staðfestar í öllum tilvikunum. Örfár kvartanir hafa verið bornar upp við umboðsmann Alþingis. Hefur hann að vonum gert athugasemdir við langan afgreiðslutíma og hefur tekið hann sérstaklega til athugunar. Efnislega hefur umboðsmaður hins vegar ekki gert umtalsverðar athugasemdir við verklag eða niðurstöður nefndarinnar í einstökum málum og hefur aldrei komið til þess að hann mæltist til þess að nefndin tæki eigin mál til meðferðar að nýju, en þess eru dæmi að nefndin hafi að hans ósk endurupptekið mál sem úrskurðuð höfðu verið af ráðherra á grundvelli eldri laga.

Reykjavík 10. mars 2004


Hjalti Steinþórsson framkvæmdastj.

Alþingi
Erindi nr. Þ 130/618
komudagur 12.12.2003

Til umhverfisnefndar Alþingis,

Þjóðminjasafns Íslands hefur fengið til umsagnar frumvörp til laga um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, matsferli, málskotsréttur o.fl. og skipulags og byggingarlög, 302. mál, úrskurðarnefnd, framkvæmdaleyfi. Óskað var umsagnar í bréfi dags. 24. nóvember s.l.

Þjóðminjasafn Íslands gerir ekki athugasemdir við frumvörpin .

Virðingarfyllst,

Margrét Hallgrímsdóttir,
þjóðminjavörður