



UST

Umhverfisstofnun

Environmental Agency of Iceland

Laugavegur 100

101 Reykjavík, Ísland

Tel: +354 224 2000

Fax: +354 224 2001

umhverfi@ust.is

www.ust.is

Alþingi - Umhverfisnefnd

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 25. janúar 2006

Tilvísun: UST20051200046/sf

Vísað er til erindis umhverfisnefndar Alþingis dags. 7. desember 2005 þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um umhverfismat áætlana.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið. Í fyrirsögnum er vísað til þeirrar greinar sem athugasemdirnar eiga við. Þar sem vitnað er í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB er vitnað til íslenskrar þýðingar hennar.

1. gr.

Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr **verulegum** [leturbreyting UST] neikvæðum umhverfisáhrifum með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana sem líklegar eru til að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.

Umhverfisstofnun telur að hér ætti fremur að setja fram það markmið að draga eigi úr neikvæðum umhverfisáhrifum áætlunar í heild sinni. Það kemur fram í markmiðsgreininni að ákvæða laganna gilda um skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem líklegar eru til að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfið og því óþarft að tilgreina sérstaklega að draga eigi einungis úr **verulega neikvæðum** áhrifum. Í 1. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB þar sem fjallað er um markmið hennar er ekki vísað til þess að draga eigi úr verulega neikvæðum áhrifum heldur er markmiðið eftirfarandi:

„...að veita viðtæka umhverfisvernd [a high level of protection of the environment] og stuðla að því að umhverfissjónarmið séu felld inn í undirbúning og samþykkt á skipulags- og framkvæmdaáætlunum í því skyni að stuðla að sjálfbærri þróun með því að tryggja, í samræmi við þessa tilskipun, að umhverfismat fari fram á tilteknum skipulags- og framkvæmdaáætlunum sem líklegt er að hafi veruleg áhrif á umhverfið.“

Að mati Umhverfisstofnunar væri best stuðlað að viðtækri umhverfisvernd, sem er meðal markmiða tilskipunarinnar, ef haft væri að markmiði að draga almennt úr neikvæðum umhverfisáhrifum áætlunar. Stofnunin telur því að 1. gr. laganna ætti að orðast svo:

„Markmið laga þessara er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana sem líklegar eru til að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.“

Umhverfisstofnun vekur athygli á að hugtakið „veruleg umhverfisáhrif“ kemur einnig fyrir í öðrum greinum frumvarpsins en er hins vegar hvergi skilgreint. Í 10. gr. frumvarpsins eru skilgreind þau viðmið sem taka skal mið af þegar metið er hvort líklegt sé að umhverfisáhrif séu veruleg en engir mælikvarðar settir hvað varðar umfang áhrifa. Í 2. gr. laganna eru umhverfisáhrif áætlana skilgreind sem „áhrif af framkvæmd skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið“. Óljóst er því hvað átt er við með „verulegum umhverfisáhrifum“.

2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins eru skilgreind nokkur hugtök, þ.á.m. hvað felst í framkvæmdaáætlun. Samkvæmt skilgreiningunni er framkvæmdaáætlun „áætlun sem markar stefnu um tiltekna framkvæmdar á ákveðnu svæði“.

Umhverfisstofnun telur að fram eigi að koma að áætlunin geti einnig náð til landsins alls, sbr. samgönguáætlun og landgræðsluáætlun sem falla undir ákvæði laganna skv. athugasemdum við lagafrumvarpið.

4. gr.

Í 4. gr. segir að ákvæði laganna gildi um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að orðasambandið „marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda“ er ekki skilgreint í tilskipun 2001/42/EB, en samkvæmt leiðbeiningum sem Evrópusambandið hefur gefið út um túlkun tilskipunarinnar frá 2003 (ISBN 92-894-6098-9) vísar orðasambandið almennt til skipulags- og framkvæmdaáætlana sem setja viðmið eða skilyrði sem eru leiðbeinandi eða sem leggja skal til grundvallar við leyfisveitingar til framkvæmda. Það getur varðað viðmið eða skilyrði sem setja takmarkanir á hvers konar starfsemi eða að framkvæmdir séu heimilær á tilteknu svæði, sem umsækjandi um leyfi þarf að uppfylla til að leyfi sé veitt, eða sem eru sett í þeim tilgangi að viðhalda tilteknum einkennum á viðkomandi svæði.“

Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB skal fara fram umhverfismat fyrir allar skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem gerðar eru fyrir landbúnað, skógrækt, fiskveiðar, orkumál, iðnað, samgöngur, meðhöndlun úrgangs, vatnsstjórnun, fjarskipti, ferðaþjónusta, skipulag bæja og landssvæða eða landnýtingu, og eru stefnumarkandi að því er varðar veitingu leyfa fyrir framkvæmd verkefna sem talin eru upp í I. og II. viðauka við tilskipun 85/337/EBE. Einnig skal fara fram umhverfismat fyrir allar skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem ákveðið hefur verið að þarfnist mats skv. 6. eða 7. gr. tilskipunar 92/43/EBE (um varðveislu náttúrulegra heimkynna og hins villta plöntu- og dýraríkis) með tilliti til líklegra áhrifa á ákveðnum stöðum. Þar er því gert ráð fyrir að áætlanir sem geta haft veruleg áhrif á verndun ákveðinna svæða, einar og sér eða samverkandi með öðrum áætlunum, verði háðar umhverfismati, auk þeirra áætlana sem eru stefnumarkandi að því er varðar veitingu leyfa fyrir framkvæmdum.

Tilskipun 92/43/EBE um varðveislu náttúrulegra heimkynna og hins villta plöntu- og dýraríkis er ekki hluti af EES og því ekki hluti af íslensku regluverki, en að mati Umhverfisstofnunar er ástæða til þess að í útfærslu tilskipunar 2001/42/EB hér á landi verði ekki aðeins horft til þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Einnig verði horft til þess að áætlanir um landnotkun á ákveðnum svæðum getur haft í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Þá telur stofnunin að líta megi svo á að í skipulagsáætlunum sé fyrst og fremst mörkuð stefna um ákveðna

landnotkun til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Umhverfisstofnun leggur því til að gerð verði breyting á 1. mgr. 4. gr. og að þar verði auk leyfisveitinga til framkvæmda vísað til landnotkunar, þ.e. að málsgreinin orðist svo:

*„Ákvæði laga þessara gilda um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar **landnotkun og** leyfisveitingar til framkvæmda...”*

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. gilda lögin ekki um fjárhags- og fjárlagaáætlanir. Umhverfisstofnun telur eðlilegt að ákvæði laganna varði ekki fjárhags- eða fjárlagaáætlanir almennt, enda eru þær oftast ekki beinn orsakavaldur umhverfisáhrifa. Umhverfisstofnun vekur þó athygli á að áætlanir um styrkjakerfi, sem líta má á sem ákveðna tegund af fjárhagsáætlunum en eru ekki hluti af heildstæðri áætlun, geta haft bein eða óbein áhrif á umhverfið. Til dæmis má nefna að áætlanir um styrki til framræslu votlendis voru á sínum tíma ekki hluti eða undanfari heildstæðra áætlana um slíka framræslu, vernd og/eða nýtingu. Umhverfisstofnun telur því ástæðu til að skoða hvort ekki væri ástæða til að ákvæði laganna næðu yfir slíkar áætlanir.

Samkvæmt tilskipun 2001/42/EB þurfa skipulags- og framkvæmdaáætlanir þar sem ákveðið er hvernig lítil landsvæði skulu nýtt á staðarvísu og óverulegar breytingar á skipulags- og framkvæmdaáætlunum einungis að fara í umhverfismat þegar aðildarríkin ákvarða að þær séu líklegar til að hafa veruleg áhrif á umhverfið. Samkvæmt frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að öll áætlanagerð sem tilgreind er í 1. mgr. 4. gr. verði háð umhverfismati, óháð umfangi og stærð skipulagssvæðis, sbr. umfjöllun í athugasemdum við frumvarpið. Umhverfisstofnun telur ánægjulegt að gert er ráð fyrir að skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem varða lítil landsvæði eða eru óverulegar breytingar á eldri áætlunum verði ávallt háðar umhverfismati. Þar með verður stjórnáhrifslan einfaldari þar sem ekki þarf sérstakt ferli til að ákvarða hvort um veruleg umhverfisáhrif sé að ræða eða hvort tillagan fellur undir skilgreiningar um lítil landsvæði eða óverulegar breytingar á eldri áætlunum. Við það sparast ákveðinn tími og kostnaður, auk þess sem gera má ráð fyrir að ekki þurfi viðtækt umhverfismat fyrir slíkar áætlanir.

6. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. segir:

„Umhverfisskýrsla skal hafa að geyma þær upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að teknu tilliti til þeirrar þekkingar sem er til staðar, þekktra matsaðferða, efnis og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu áætlunarinnar í stigskiptri áætlanagerð. Þá skal í umhverfisskýrslu koma fram að hve miklu leyti betur á við að fjalla um tiltekin umhverfisáhrif á öðrum stigum áætlanagerðar til að forðast endurtekingar sams konar mats og beina mati að þeirri áætlanagerð þar sem raunhæfast er að fjalla um viðkomandi umhverfisáhrif.”

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að ekki sé gert ráð fyrir því að hægt sé að vísa umfjöllun um tiltekin umhverfisáhrif alfarið til umfjöllunar á síðari eða öðrum stigum áætlanagerðar, þó að þar verði með ítarlegri hætti fjallað um tiltekin umhverfisáhrif, svo að tryggt sé að fjallað sé um heildarumhverfisáhrif viðkomandi áætlunar.

Í upptalningu á þeim atriðum sem fram skulu koma í umhverfisskýrslu er vísað til „verulegra umhverfisáhrifa”, sbr. liðir c, f og g, en eins og bent er á hér að framan er ekki skilgreint hvað átt er við með verulegum umhverfisáhrifum. Umhverfisstofnun bendir á að texti tilskipunarinnar er skýrari hvað varðar hugsanleg áhrif á umhverfið þar sem í f-lið í I. viðauka tilskipunarinnar eru tilgreindir umhverfisþættir sem gætu orðið fyrir áhrifum:

„Veruleg áhrif sem líklegt er að umhverfið verði fyrir (1), þ.m.t. líffræðileg fjölbreytni, íbúar, heilsufar manna, dýraríki, plönturíki, jarðvegur, vatn, loft, veðurfarslegir þættir, eignir, menningararfleifið, einnig byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, landslag og hvernig samspil fyrrgreindra þátta er háttáð.”

(1): Þessi áhrif fela í sér annars stigs áhrif, samlagningaráhrif, samvirkniáhrif, skammtíma-, meðaltíma- og langtímaáhrif, varanleg og tímabundin, jákvæð og neikvæð áhrif.

Umhverfisstofnun telur að lagfæra mætti orðalag í h-lið 6. gr. þar sem segir: „*yfirlit yfir ástæður fyrir vali stefnu [leturbreyting UST] þar sem valkostir hafa verið bornir saman.....*”

Í tilskipuninni er orðalagið eftirfarandi: „*Yfirlit yfir ástæður þess að kostirnir, sem um er að ræða, voru valdir og lýsing á því hvernig matið fór fram....*”

8. gr.

Umhverfisstofnun telur óljóst hvað átt er við með **hæfilegum** fresti.

10. gr.

Í 10. gr. eru tilgreind þau viðmið sem taka skal mið af þegar matið er hvort umhverfisáhrif skipulags- eða framkvæmdaáætlana séu líkleg til að vera veruleg, annars vegar hvað varðar eiginleika áætlunar og hins vegar eiginleika áhrifa og þeirra svæða sem verða fyrir áhrifum

Hvað varðar eiginleika áætlunar er eftirfarandi m.a. tilgreint:

1. liður: „*Hversu nákvæm skilyrði áætlunin setur annarri áætlanagerð sem fylgir í kjölfar hennar.*”

Umhverfisstofnun bendir á að í 4. gr. er sérstaklega talað um leyfisveitingar, en hér er þó ekki minnst á leyfisveitingar heldur eingöngu aðrar áætlanir

3. liður: „*Mikilvægi áætlunarinnar við að samþætta umhverfissjónarmið, sérstaklega með tilliti til sjálfbærrar þróunar.*”

Umhverfisstofnun telur óljóst hvað átt er við með framangreindu orðalagi. Texti tilskipunarinnar er skýrari en þar segir: „Mikilvægi skipulags- eða framkvæmdaáætlunarinnar við samþættingu umhverfissjónarmiða, einkum að því er varðar að **stuðla að sjálfbærri þróun** [leturbreyting UST].”


5. liður: „*Mikilvægi áætlunarinnar við að framfylgja stefnumörkun.*” Umhverfisstofnun telur ekki ljóst til hvaða stefnumörkunar um umhverfismál vísað er til, þ.e. hvort átt er við stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands hverju sinni um sjálfbæra þróun eða alþjóðlega saminga sem Ísland er aðili að, svo sem samninginn um vernd líffræðilegrar fjölbreytni eða rammisamning um loftslagsbreytingar, stefnumörkunar einstakra sveitarfélaga eða stefnumörkunar sem fram kemur í lögum.

Samkvæmt I. viðauka tilskipunarinnar skulu í umhverfisskýrslu m.a. koma fram upplýsingar um umhverfisverndarmarkmið, sem eru fastsett á alþjóðlegum vettvangi, í bandalaginu eða aðildarríki og eiga við skipulags- og framkvæmdaáætlunina, og hvernig tillit hefur verið tekið til þessara markmiða og allra umhverfissjónarmiða við undirbúninginn. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að í lögnum komi skýrt fram að átt er við stefnumörkun sem sett hefur verið með alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og stefnumörkun stjórnvalda.

Kostnaður

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins skal sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunarinnar senda Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og hlutaðeigandi sveitarfélögum og öðrum aðilum, eftir því sem við á, tillögu að áætluninni og umhverfisskýrslu og gefa þeim kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum. Í umsögn fjármálaráðuneytis um frumvarpið (sjá fylgiskjal með frumvarpinu) er gert ráð fyrir útgjaldaauka hjá Skipulagsstofnun vegna ákvæða laganna en ekki hjá öðrum aðilum. Umhverfisstofnun vekur athygli á að gera má ráð fyrir aukinni vinnu hjá stofnuninni vegna umsagna um umhverfismat áætlana, enda verður hún lögbundinn umsagnaraðili skv. ákvæðum laganna. Þrátt fyrir það er ekki gert ráð fyrir útgjaldaauka hjá stofnuninni.

Virðingarfyllst



Helgi Jónsson
forstöðumaður



Davíð Egilson
forstjóri