

Umhverfissráðuneytið
Íris Bjargmundsdóttir
Skuggasund 1
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 12. ágúst 2011
2011060008/42-0
TB
jgo/tb

Framkvæmdarleyfi, umsögn

Vísað er til bréfs frá umhverfissráðuneytinu, dags. 3. júní sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um drög að reglugerð um framkvæmdarleyfi skv. skipulagslögum.

Almennt

Framangreind drög að reglugerð á að setja skv. skipulagslögum. Það er hins vegar ljóst að útgáfa framkvæmdaleyfa snerti mörg önnur lög s.s. lög um náttúruvernd og þ.a.l. aðrar leyfisveitingar. Reglugerðin er vel tengd við lög um mat á umhverfisáhrifum en síður önnur lög þó það sé gert að nokkru leiti í 11. gr. Náttúrufræðistofnun Íslands telur að fulla ástæðu endurskoða uppsetningu reglugerðarinnar og tengja betur útgáfu framkvæmdaleyfa og t.d. laga um náttúruvernd og markmið þeirra laga fyrir og með markvissari hætti í reglugerðinni.

2. gr.

Í 2. gr. er fjallað um markmið reglugerðarinnar. Í b lið segir t.d. að markmiðið sé að leyfisskyldar framkvæmdir séu í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum. Hér mætti einnig nefna lög um náttúruvernd og eftir atvikum önnur lög sem við eiga. Þetta ber sérstaklega að hafa í huga vegna leyfisveitinga á friðlýstum svæðum og öðrum svæðum á náttúruminjasrá svo og svæða sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga um náttúruvernd. Það er viðvarandi vandamál að útgáfa framkvæmdaleyfa er ekki nægjanlega góð og jafnvel í ósamræmi eða andstöðu við lög um náttúruvernd eða önnur lög og nægir hér að nefna vegagerð við Hörgsnes við Vatnsfjörð og eyðileggingu Eldborgarhrauns með „vegagerð-vatnslögn“.

4. gr.

Í 4. gr. 1. mgr. segir að með meiriháttar framkvæmdum er átt við framkvæmdir sem vegna eðlis eða umfangs hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess. Náttúrufræðistofnun telur þetta orðalag allt of takmarkað og ómarkvisst. Hér á tvímælalaust að mati Náttúrufræðistofnunar að nota orðið náttúra í stað umhverfi, í það minnsta á að tala um framkvæmdir sem hafa áhrif á náttúru og umhverfi. Í öðru lagi nægir ekki að nefnda að framkvæmdirnar hafi áhrif á ásýnd umhverfisins en mjög er ójóst hvað átt er við með því. Í 2. mgr. sömu greinar er þetta skýrt frekar en þar er orðalag einnig ónákvæmt en þar segir að



meta skuli hvort framkvæmd sé leyfisskyld út frá umhverfisáhrifum, eðli hennar, varanleika og áhrifum á ásýnd umhverfisins en síðan segir að þetta skuli metið m.t.t. þess hvort það hafi í för með sér hættu eða hafi áhrif á hagsmuni annarra (er ekki í samræmi t.d. við 11. gr.). Hér vantar sem sagt að þetta skuli metið m.t.t. til þeirra áhrifa sem framkvæmdin kann að hafa á náttúru landsins. Laga þarf orðalag.

Í 4. gr. eru nefnd dæmi um framkvæmdir sem ekki eru framkvæmdaleyfisskyldar. Þar er sérstaklega tekið fram að trjárækt á frístundahúsalóðum sé undanskilin leyfisveitingu. Í þessu sambandi er rétt að benda á 41. gr. laga um náttúruvernd og reglugerð nr. 583/2000. Í 4. gr. eru einnig nefnt sem dæmi dreifikerfi veitna. Varla er hér átt við að t.d. raflínur séu undanskildar leyfisveitingu? Þetta er allt of ónákvæmt. Einnig er nefnt að viðgerðir og óverulegar breytingar á veitukerfum séu undanskildar leyfisveitingu en það getur það verið mjög eðlileg. En engu að síður getur óveruleg breyting á stóru veitukerfi haft mikil áhrif á náttúru. Það er því full ástæða til að hafa mjög skýr viðmið um hvaða athafnir eða breytingar sem geta átt sér stað í náttúrunni eiga eða kunna að ráða því hvort framkvæmd sé leyfisskyld eða ekki. Að mati Náttúrufræðistofnunar er það ekki tegund framkvæmdar sem á að ráð því hvort framkvæmd sé framkvæmdaleyfis skyld heldur áætluð áhrif framkvæmdarinnar á náttúruna. Með þetta í huga er ljóst að viðmið þurfa að vera skýr.

Ýmis viðmið koma til greina t.d. má binda eitt viðmið við svæði t.d. hvort líklegt sé að eftirfarandi svæði verði fyrir röskun: friðlýst svæði eða önnur svæði á náttúruminjasrá, svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga um náttúruvernd, svæði á náttúruverndaráætlun vatnsverndarsvæði, svæði sem eru að mestu ósnortin, útivistarsvæði, víðerni, sérstakar landslagsheildir, vistkerfi eða vistgerðir. Einnig má setja viðmið sem varða einstakar tegundir eða stofna tegunda, t.d. er líklegt að framkvæmdin hafi áhrif á: tegundir á valista, mikilvægi búsvæði s.s. varplönd eða fæðusvæði, farleiðir eða gönguleiðir (fiskar) tegunda o.s.frv. (inn á þetta er komið lítillega í 10. gr. en mjög ónákvæmt, sjá síðar)

5. gr.

Samræma þarf ferli ef um fleiri en einn leyfisveitanda er að ræða og tryggja að allir hafi komið að útgáfu leyfisins eins og vera ber þ.e. að umsagnaraðilar séu upplýstir um máli sbr. t.d. umsagnir vegna mála sem heyra undir lög um náttúruvernd. Samræma þarf greinar reglugerðarinnar, sérstaklega 5., 6., 7., 9. og 11. gr. þannig að lesandinn sér strax upplýstur um hver hefur hvaða hlutverk. Það verður t.d. ekki ljóts fyrir en í 11. gr. að sveitarstjórn er ábyrg fyrir því að t.d. allar umsagnir liggi fyrir. Setja þarf reglugerðin upp með skýrari hætti.

6. gr.

Í þessari grein er fjallað um hvaða gögn eru nauðsynleg vegna framkvæmda. Í greininni er hvergi minnst á tengingar við aðra leyfisveitendur og önnur gögn nema gögn sem tengjast skipulagi og mati á umhverfisáhrifum. Vissulega getur sveitarstjórn kallað eftir frekari gögnum en auðveldi má bæði umsækjanda sveitarstjórn málið með að tiltaka að ef fyrirhuguð framkvæmd er ekki á skipulagi þá skuli framkvæmdinni lýst bæði m.t.t. þess sem tiltekið er í 1. mgr. 6. gr. en einnig t.d. m.t.t. viðmiða sem nefnd eru hér að framan (sjá einnig 10. gr.).

7. gr.

Í 1. mgr. er talað um ákvæði laga, hvaða laga?

Í greininni er eingöngu fjalla um tengingu framkvæmdaleyfis og skipulagslaga / skipulagsmála. Vissulega er greinin sett á grundvelli þeirra laga en bæta þarf úr tengingum við önnur lög.



9. gr.

Hér er óljóst hver á að leita umsagnar og hver á að tryggja að allra lögbundinna umsagna hafi verið leitað en það er ekki fyrir en í 11. gr. að það kemur í ljós að það er sveitarstjórn sem á að sjá til þess að allar umsagnir liggir fyrir en eftir stendur að ójóst er hver sér um að afla þeirra. Áriðandi er að reglugerðin sé skýr um hlutverk hvers og eins svo ekki komi upp sú staða að hver bendi á annan. Laga þarf orðalag í greininni því óljóst er hvort greinin eigi eingöngu við deiliskipulagsferli eða allar lögbundnar umsagnir.

10. gr.

Náttúrufræðistofnun bendir á hvort ekki sé betra að skylda sveitarfélög til að setja skilyrði við útgáfu framkvæmdaleyfa og að þau skuli sérstaklega taka fram ef þau setja engin skilyrði (sem á að vera harla ólíklegt). Borið hefur á því að framkvæmdaleyfi hafa verið mjög ónákvæm, einnig aðrar leyfisveitingar sem eru ígildi framkvæmdaleyfis sbr. mál nefnd hér að framan. Í 10. gr. er í fyrsta skipti vikið að lögum um náttúruvernd og er 3. mgr. greinarinnar með ágætum og mætti hafa hana sem sérlið í markmiði reglugerðarinnar. Í a lið 2. mgr. er orðalag ónákvæmt þar sem segir: *nauðsynlegareða þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun samkvæmt náttúruverndarlögum.* Þetta orðalag þarf að laga en bæði er að náttúrufyrirbæri eru ekki skilgreind sérstaklega í lögum um náttúruvernd og vafalaust er átt viðnáttúruminjar sbr. lög um náttúruvernd sem geta orðið fyrir röskun. Í þessu sambandi er enn rétt að benda á að betra væri að setja sérstakan kafla um hvaða viðmið skal setja sbr. ath. við 4. gr.

11. gr.

Setja mætti skyldur og hlutverk hvers og eins í reglugerðinni upp með skýrari hætti.

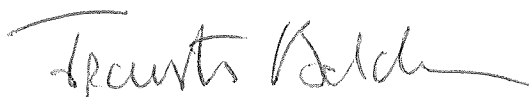
15. gr.

Skoða þarf hvort aðrir en skipulagsfulltrúi eigi ekki að eiga möguleika á að stöðva eða krefjast þess að framkvæmdir séu tafarlaust stöðvaðar séu þær ekki í samræmi við framkvæmdaleyf. Hér má t.d. ætla að Umhverfistofnun eigi að hafa þennan möguleika á svæðum á náttúruminjasrá og svæðum skv. 37. gr. laga um náttúruvernd.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

