



Alþingi - Umhverfisnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. ágúst 2008
Tilvísun: 2008070004
Bréfalykill: 50.11

Efni: Umsögn um frumvarp til skipulagslaga og frumvarp til laga um mannvirki.

Með erindi, dags. 4. júlí 2008, óskaði umhverfisnefnd Alþingis eftir nýjum umsögnum um frumvarp til skipulagslaga, frumvarp til laga um mannvirki og frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir.

Orkustofnun er þakklát fyrir að vera boðið að koma á framfæri við nefndina frekari athugasemdum um framangreind frumvörp til laga. Í ljósi þess að Orkustofnun hefur, að beiðni vatnalaganefndar, nýverið unnið að greinargerð um vatnalög nr. 20/2006, með tilheyrandi heildarsýn um stjórnslu vatnamála, vill stofnunin koma á framfæri nýjum athugasemdum við frumvörp til skipulagslaga (374. mál) og laga um mannvirki (375. mál) sem umhverfisnefnd Alþingis hefur haft til umfjöllunar. Hins vegar telur stofnunin ekki þörf á að koma á framfæri athugasemdum um frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir.

Frumvarp til skipulagslaga

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. frumvarps til skipulagslaga annast sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Auk þess fjalla sveitastjórnir um leyfisumsóknir og veita framkvæmdaleyfi. Landsskipulagsáætlun skal lögð fram af umhverfisráðherra í formi þingsályktunartillögu. Áætlunin er unnin í samvinnu af ráðherra, Skipulagsstofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sbr. 10. og 11. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum við 11. gr. frumvarpsins segir að Skipulagsstofnun sé ætlað að vinna drög að landsskipulagsáætlun til umhverfisráðherra og hafa við þá vinnu samráð við hlutaðeigandi stofnanir, t.d. Orkustofnun. Að öðru leyti er ekki minnst á Orkustofnun, hvorki í einstökum greinum frumvarpsins né í athugasemdum með þeim. Í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir að við gerð svæðisskipulagstillögu skuli leitað umsagna umsagnaraðila án þess að nokkuð sé tekið fram um hverjir það geti eða eigi að vera. Það sama er uppi á teningnum í 1. mgr. 30. gr. um aðalskipulagstillögu og í 3. mgr. 40. gr. um lýsingu á deiliskipulagstillögu.

Frumvarp til laga um mannvirki

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. frumvarps til laga um mannvirki eru byggingarleyfi gefin út af byggingarfulltrúa í viðkomandi sveitarfélagi vegna hvers konar mannvirkjagerðar sem háð er slíku leyfi og ekki er háð byggingarleyfi Byggingarstofnunar. Í 3. mgr. 8. gr. eru talin upp þau mannvirki sem háð eru byggingarleyfi Byggingarstofnunar og heyra þar undir m.a. fráveitumannvirki og dreifi- og flutningskerfi hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta sem liggja

innan fleiri en eins sveitarfélags. Ekki er í frumvarpinu að finna opna heimild fyrir leyfisveitanda, hvort sem um er að ræða byggingarfulltrúa eða Byggingarstofnun, til þess að leita til umsagnaraðila vegna útgáfu leyfa og takmarkast lögbundnir umsagnaraðilar við skipulagsfulltrúa viðkomandi sveitarfélags og skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar.

Stjórnsýsluhlutverk Orkustofnunar

Orkustofnun gegnir stjórnsýsluhlutverki varðandi orku- og auðlindamál. Það hlutverk felur m.a. í sér beinar leyfisveitingar, umsagnir, eftirlit, ráðgjöf við stjórnvöld og stýringu rannsókna. Vatnsauðlindin er sérstaklega margþætt, þar sem vatn kemur við sögu á svo mörgum sviðum þjóðlífsins, og snertir því ákvarðanir margra annarra stjórnvalda svo sem á sviðum umhverfis og skipulags. Í ljósi þess að miklar breytingar eru væntanlega framundan í vatnafari og að búsetu- og atvinnuþróun á Íslandi gengur æ nær þeim mörkum í nýtingu vatnsauðlinda þar sem gæta þarf skynsemi og varúðar, þá er mikilvægt að haldið sé utan um heildarsýn á málaflokkinn hjá einum aðila fyrir hönd ríkisins. Sömuleiðis er mikilvægt að aðkoma þessa aðila að ákvörðunum annarra stjórnvalda sé tryggð á fullnægjandi hátt. Orkustofnun telur að við leyfisveitingar samkvæmt frumvarpi að skipulagslögum hafi aðkoma stofnunarinnar ekki verið tryggð með fullnægjandi hætti.

Stjórnsýsla samkvæmt vatnalögum nr. 20/2006

Með vatnalögum nr. 20/2006 er leitast við að einfalda stjórnsýslu vatnamála og hún færð í hendur iðnaðarráðherra og Orkustofnunar. Í almennum athugasemdum frumvarps að lögunum segir að hlutverk Orkustofnunar innan ramma vatnalaga byggist á því að hún sé stofnun sem heyri undir iðnaðarráðherra og starfi í hans umboði með jarðrænar auðlindir og náttúrulegar forsendur þeirra. Þetta hlutverk lúti annars vegar að stýringu á nýtingu vatnsauðlindarinnar og hins vegar að stýringu á vatnafarslegum aðgerðum í samræmi við markmið laganna. Enn fremur segir að þessu hlutverki fylgi eftirlit með aðgerðum gagnvart vatni sem breytt geta vatnafari og nýtingu vatnsauðlindarinnar, fyrst og fremst gerð mannvirkja og vatnaveitingar.

Tilkynningarskylda til Orkustofnunar samkvæmt vatnalögum nr. 20/2006

Kveðið er á um tilkynningarskyldu í 35. gr. vatnalaga nr. 20/2006. Þar er kveðið á um tilkynningarskyldu til Orkustofnunar um allar framkvæmdir í eða við vötn vegna vatnsnýtingar, þ. á m. framkvæmdir sem ekki eru leyfisskyldar samkvæmt lögunum sjálfum eða öðrum lögum. Samkvæmt 1. málsl. 3. mgr. 35. gr. er jafnframt gert ráð fyrir því að Orkustofnun sé heimilt að setja skilyrði fyrir framkvæmdum og starfsemi sem taldar eru nauðsynlegar af tæknilegum ástæðum. Er Orkustofnun heimilt að setja skilyrði ef ætla má að framkvæmdir eða starfsemi geti spillt þeirri nýtingu sem fram fer í vatni eða möguleikum á að nýta vatn síðar. Samkvæmt athugasemdum við 35. gr. frumvarps að vatnalögunum frá 2006 segir að ákvæði 1. mgr. byggi á þeirri meginreglu að allar framkvæmdir í vötnum skuli vera tilkynningarskyldar, hvort sem þær eru leyfisskyldar samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eða öðrum lögum, t.d. skipulags- og byggingarlögum. Er þetta rökstutt með vísan til ákvæða laga nr. 87/2003 um hlutverk Orkustofnunar. Í athugasemdunum er þó gert ráð fyrir því að Orkustofnun setji aðeins skilyrði samkvæmt 3. mgr. við þær framkvæmdir sem ekki séu leyfisskyldar samkvæmt frumvarpinu eða öðrum lögum. Sá skilningur verður þó ekki ráðinn af orðalagi 3. mgr. né orðalagi 35. gr. í heild sinni.

Orkustofnun sem lögbundinn umsagnaraðili

Sú tilkynningarskylda sem vatnalögin frá 2006 mælir fyrir um er vissulega til þess fallin að Orkustofnun verði gert kleift að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögnum sjálfum og lögum um Orkustofnun. Ákjósanlegast er að vinna málin vel frá upphafi frekar en að þurfa að grípa inn í starfsemi eða framkvæmdir sem þegar eru hafnar eins og heimild er fyrir í 2. mgr. 36. gr. laganna. Orkustofnun leggur því til að stofnuninni verði tryggð aðkoma að leyfisveitingum til starfsemi og framkvæmda í vatni með þeim hætti að stofnunin verði gerð að lögbundnum umsagnaraðila. Ætti það þá ekki síst við um leyfisveitingar samkvæmt þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir til skipulagslaga og laga um mannvirki.

Breyttar aðstæður í náttúru og mannlífi gera auknar kröfur um að ráðgjafarhlutverki Orkustofnunar við stjórnvöld sé sinnt og að svigrúm sé til frumkvæðis að umræðu og samstarfi milli ólíkra aðila, sem oft og tíðum getur komið í veg fyrir erfiðar deilur á síðari stigum. Slík ráðgjöf og umræða þarf að byggja á þekkingu og vönduðum upplýsingum, sem aftur minnir á mikilvægi gagnasöfnunar, vörslu og miðlunar. Með Vatnatilskipun Evrópu kemur nú krafa um heildarsýn og stjórnun vatnsauðlinda á grundvelli heildstæðra vatnasvæða í stað sveitarfélagsmarka, sbr. þingsályktun 6. desember 2007 um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 125/2007, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn. Óljóst er enn hvaða áhrif þetta kann að hafa á skipulagsferlið á Íslandi. Á meðan það er í mótun er enn mikilvægara en ella að stjórnsýsla á vegum ríkisins haldi vel á vatnsauðlindamálum, hvort sem þar er um að ræða gagnasöfnun, ráðgjöf við stjórnvöld, umsagnir, leyfisveitingar eða eftirlit og stuðst sé í því starfi við skýrar lagaheimildir.

Virðingarfyllst


Valborg Steingrimsdóttir


Lárus Ólafsson