

Árni Páll Arnason, hdl.:

UM INNLEIÐINGU TILSKIPUNAR UM MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM Í ÝMSUM AÐILDARRÍKJUM

Tilskipunin um umhverfismat, nr. 85/337, sbr. 97/11, kveður á um skyldu aðildarríkjanna til að búa svo um hnútana að fram fari umhverfismat. Ríkjunum er hins vegar veitt mikið svigrúm til að ákveða með hvaða hætti slíkt mat fer fram, sem og að setja strangari reglur en þær lágmarksreglur sem tilskipunin kveður á um. Við innleiðingu er ríkjunum hins vegar skylt að gæta að því að sú aðferð sem valin er, raski ekki þeim markmiðum sem sett eru með viðkomandi tilskipun. Af þessum sökum eru upplýsingar frá aðildarríkjunum um innleiðingu þeirra á tilskipununum af skornum skammti, þar sem framkvæmdastjórn ESB endurskoðar ekki nema að litlu leyti þá löggjafaraðferð sem valin er í hverju og einu tilviki.

Tilskipanirnar mæla því fyrir um aðferð, fremur en efnisviðmið. Af umfjöllun fræðimanna og úrlausnum dómstóls ESB má þó ráða að aðferðin verði að lágmarki að fela í sér þrjá meginþætti:

1. Að fram komi upplýsingar um veruleg áhrif á umhverfisþætti, eins og þeir eru skilgreindir í tilskipuninni. Í því felst að greint sé frá helstu áhrifum á umhverfisþætti og þeim lýst. Í tilskipuninni kemur fram hverjar lágmarksupplýsingar eru, en að öðru leyti er þess ekki krafist að upplýsingar séu teknar saman með einhverjum sérstökum hætti eða að eitthvert stjórnvald skuli leggja efnislegt mat á þær.
2. Að tryggt sé að almenningi og opinberum stofnunum sé gert kleift að tjá sig um framkvæmdaáform og áhrif á umhverfisþætti og koma á framfæri viðbótarupplýsingum. Þessi þáttur er líklega grunnþáttur tilskipananna og mörg mál hafa verið reist á þeim grunni að upplýsingar um framkvæmdaáform hafi ekki verið nægilega ljósar og almenningi því ekki gefist fullnægjandi tækifæri til að koma að athugasemdum. Ljóst er að gerðar eru kröfur um að framkvæmd sé lýst þannig að allir meginráttir hennar komi fram og að aðgangur almennings og umsagnarréttur sé tryggður. Ekki dugir þannig að leggja fram almenna lýsingu á mögulegri framkvæmd, þar sem áformin verða að vera svo skýr að unnt sé á grundvelli þeirra að gera sér grein fyrir áhrifum framkvæmdar á einstaka umhverfisþætti.
3. Að þær upplýsingar og þau gögn sem fram koma í matsferlinu séu tekin til athugunar af því stjórnvaldi sem veitir framkvæmdaleyfi. Hér er áherslan á að upplýsingarnar séu lagðar til grundvallar ákvörðun um framkvæmdaleyfi. Í því felst ekki að ákvörðun um framkvæmdaleyfi sé í samræmi við niðurstöðu matsins, en hins vegar að efnislegu upplýsingarnar sem fram koma í matsferlinu séu grundvöllur ákvörðunar um framkvæmdaleyfi. Þannig þarf í framkvæmdaleyfi að víkja að þeim upplýsingum sem fram komu í matsferlinu um umhverfisáhrif og taka afstöðu til mögulegra mótvægisáðgerða. Útgefandi framkvæmdaleyfis getur hafnað mótvægisáðgerðum eða krafist annara áðgerða en þeirra sem greindar eru í matsskýrslu og athugasemdum

almennings og opinberra aðila, en hann verður að taka efnislega afstöðu til þeirra upplýsinga sem fram komu í ferlinu í framkvæmdaleyfinu og rökstyðja frávík þar frá.

Lausleg könnun hefur leitt í ljós að nokkur munur er á framkvæmdinni milli aðildarríkja, enda þeim játað verulegt svigrúm í tilskipununum sjálfum.¹ Þannig má nefna að munur er á því milli aðildarríkja hvort ávallt beri að gera grein fyrir svokölluðum núll-kosti í matsskýrslu og að ríkjunum er í sjálfsvald sett hversu ítarleg ákvæði eru um undirbúning og gerð matsskýrslna, svo lengi sem virt eru þau lágmarksákvæði um efni þeirra sem fram koma í 5. gr. tilskipunarinnar og IV. viðauka við hana. Framkvæmdastjórn ESB hefur hins vegar staðið fyrir gerð leiðbeininga um framkvæmd mats á umhverfisáhrifum, til að stuðla að góðri og samræmdri framkvæmd mats milli aðildarríkja.²

Öll aðildarríkin hafa nýtt heimild tilskipunarinnar til að fella umhverfismatsferlið inn í leyfisveitingarferli vegna framkvæmdaleyfis. Af þeirri ástæðu einni er augljóslega mikill munur á eðli innleiðingarinnar, enda hefur leyfisveitingaferlið mótast á áratugum og öldum í hverju landi fyrir sig. Það er hins vegar nokkur munur á hvernig aðildarríkin hafa farið hér að. Sem dæmi má nefna að í Austurríki var komið á einu algerlega samfelldu kerfi sem hefst með einni umsókn um framkvæmdaleyfi til þess stjórnvalds er veitir það að lögum og lýkur með ákvörðun þess sama stjórnvalds um útgáfu eða synjun framkvæmdaleyfis. Þar var því tækifærið nýtt til að leggja af margs konar ólíkar leyfisveitingar á hinum ýmsu sviðum og koma á einföldu kerfi sem einnig tryggir að framkvæmdaðili þarf aðeins að leita til eins aðila um framkvæmdaleyfi, sama hvers eðlis framkvæmdin er og hvar hún á sér stað. Í Finnlandi var farin önnur leið og matsferlinu skeytt inn í öll þau lög er taka til framkvæmdaleyfis á hverju sviði fyrir sig. Hvert fagráðuneyti fer svo með eftirlit með framkvæmd matsferlisins á sínu sviði. Staðbundin umhverfisstjórnvöld hafa eftirlit með framkvæmd mats vegna framkvæmda á þeirra landssvæði og reyna að tryggja samræmingu í framkvæmd. Hin miðlæga umhverfisstofnun ríkisins kemur einungis fram sem fagleg stoðstofnun, leggur fram sérfræðipækkingu, býður upp á hjálfun í vinnubrögðum við gerð matsskýrslna og safnar saman matsskýrslum og niðurstöðu matsferla á einn stað. Franska og þýska kerfið virðast sömuleiðis lítið miðstýrð. Ekki sjást dæmi um að stjórnvald úrskurði um umhverfisþáttinn með sjálfstæðum hætti og að veitingarvald framkvæmdaleyfis sé bundið af þeim úrskurði.

Rétt er að víkja stuttlega að ákvæði 8. gr. tilskipunarinnar er kveður á um að niðurstöður matsins skuli teknar til athugunar (e.: „taken into consideration“) við útgáfu framkvæmdaleyfis. Þetta ákvæði hefur verið túlkað á þann veg að stjórnvaldið skuli, í ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis, vísa til framkominna upplýsinga og

¹ Hér ber þó að hafa í huga það sem fyrr var nefnt um eðli tilskipananna. Þar sem þær mæla fyrir um aðferð, hefur framkvæmdastjórn ESB ekki beint efnislegt eftirlit með þeim löggjafarkostum sem aðildarríkin hafa kosið, hvert fyrir sig. Af því leiðir að fyrirliggjandi upplýsingar eru í besta falli götótta. Helsta gagnið á þessu sviði er skýrsla sem unnin var árið 1997 fyrir framkvæmdastjórnina um framkvæmd tilskipunar 85/337/EBE upp úr svörum aðildarríkjanna við spurningalistum framkvæmdastjórnarinnar. Það var fyrir gildistöku tilskipunar 97/11/EB og yngri samanburðargögn eru ekki tiltæk. Af því leiðir að taka verður allri umfjöllun um samanburð milli ríkja með umtalsverðum fyrirvara.

² Sjá t.d. leiðbeiningar um umfang, yfirferð og mat matsskýrslna (e.: „Scoping, screening and review“) frá 2001 á vef umhverfisdeildar framkvæmdastjórnarinnar.

athugasemda úr matsferlinu og taka afstöðu til þeirra og geta þess sérstaklega hvaða sjónarmið liggja þar að baki. Að því marki sem um efnislega ákvörðun er að ræða af hálfu umhverfisstjórnvaldsins í lok matsferlisins, bindur hún, eða niðurstaða matsins, aldrei hendur þess stjórnvalds sem fer með útgáfu framkvæmdaleyfis. Í Hollandi ber veitingarvaldi framkvæmdaleyfis til dæmis að taka fram í framkvæmdaleyfi hver áhrif matið og niðurstaða þess hafði á leyfið. Útgefanda framkvæmdaleyfis ber að taka þær upplýsingar og athugasemdir sem fram hafa komið í matsferlinu til athugunar, en hann virðist ávallt eiga frjálst val um niðurstöðu við veitingu framkvæmdaleyfisins. Matið og niðurstaða þess takmarkar hins vegar hið málefnalega svigrúm veitingarvaldshafa og þar með svigrúm hins frjálsa mats. Þetta virðist sérstaklega skýrt í löggjöf Austurríkis, Belgíu, Þýskalands, Hollands og Svíþjóðar. Þannig þarf veitingarvaldshafi að taka efnislega afstöðu til niðurstöðu matsskýrslu og athugasemda almennings og opinberra aðila í leyfinu og rökstyðja hana á efnislegum forsendum. Ef svo er ekki gert, skapast efnisleg forsenda fyrir kröfu um ógildingu ákvörðunar um framkvæmdaleyfi fyrir dómstólum.

Árni Páll Arnason, hdl.:

**UM ÞÝÐINGU „TAKE INTO CONSIDERATION“
Í SKILNINGI TILSKIPUNAR 85/337 OG 97/11:**

- Almennt er viðurkennt í Evrópurétti að umrædd yrðing er ekki skýr að inntaki. Eins og sjá má af lestri 8. og 9. gr. er matið aðskilið leyfisveitingunni. Matið er sjálfstætt ferli og aðildarríkjum í sjálfsvald sett að láta miðlægt stjórnvald sinna því (s.s. Skipulagsstofnun) eða fela það einstökum sveitarstjórnnum. Efnisleg úrvinnsla þeirra upplýsinga sem framkvæmdaaðili setur fram og þeirra athugasemda sem koma frá opinberum aðilum og almenningi í kynningarferlinu, er líka háð mati einstakra aðildarríkja. Í sjálfu sér gerir tilskipunin enga kröfu um samantekt eða vogarskál, þar sem framkvæmdinni er gefin einkunn að öllum umhverfisupplýsingum vegnum, en samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar er fullnægjandi að það stjórnvald sem veitir framkvæmdaleyfið taki eitt þessar upplýsingar saman og taki efnislega afstöðu til þeirra í ákvörðun um veitingu leyfis. Það er sú eina samantekt sem máli skiptir skv. tilskipuninni.
- Þau skilyrði sem leyfisveitandi þarf því að uppfylla samkvæmt tilskipuninni eru þau að hann, í ákvörðun um leyfisveitingu, vísi til niðurstöðu matsins og fjalli um framkvæmdina og mögulegar mótvægisáðgerðir eins og þeim er lýst í matsskýrslu, og rökstyðji niðurstöðu sína um þessa þætti í ákvörðuninni. Hann á þannig ákvörðunarvaldið um framkvæmdina og einstök skilyrði fyrir henni, en er skyldur til að rökstyðja niðurstöðu sína að þessu leyti. Í framhaldinu hvílir upplýsingaskylda á leyfisveitanda um niðurstöðu sína, skv. 9. gr., sem er bæði til að upplýsa almenning, útfrá hinu almenna sjónarmiði um þátttöku almennings í ferlinu og til að auðvelda kærarleika ákvörðunar um framkvæmdaleyfi.
- Af dómum dómstóls ESB má fá frekari fyllingu á skýringarkostum að þessu leyti. Í máli framkvæmdastjórnarinnar gegn Þýskalandi (mál 431/92) hélt Þýskaland því fram að 8. gr. tilskipunarinnar væri ekki nægjanlega skýr til að leggja sértækar skyldur á hendur stjórnvöldum í aðildarríkjunum. Dómstóllinn benti á að í 8. gr. fælist skylda leyfisveitanda til að „take into consideration in the development consent procedure the information gathered in the course of the assessment.“ Hér vekur athygli hversu skýrt er vísað til upplýsinganna sem fram koma í ferlinu sem slíkra, en ekki til einhversrar niðurstöðu annars stjórnvalds um umhverfispáttinn. Hér liggur því beinast við að skýra „take into consideration“ sem „að taka til athugunar“ allar þær upplýsingar sem fram hafa komið í ferlinu.
- Umrætt mál snerist um að veitt hafði verið leyfi til stækkunar hitaveitu, án þess að mat á umhverfisáhrifum skv. tilskipuninni færi fram. Þýskaland benti á að mat á umhverfisáhrifum hefði farið fram, þrátt fyrir að það byggði ekki á tilskipuninni með beinum hætti. Framkvæmdastjórnin taldi hið þýska mat ekki hafa verið fullnægjandi, þar sem ekki hefði verið með nægjanlegum hætti fjallað um gagnvirkni þeirra

umhverfisþátta (e.: „interaction“) sem taldir eru upp í 3. gr. Dómstóllinn féllst ekki á þessi rök framkvæmdastjórnarinnar og dró saman þá grundvallarþætti, sem verða að vera fyrir hendi til að mat á umhverfisáhrifum sé fullnægjandi. Dómstóllinn benti þannig sérstaklega á að í því mati sem fram fór hefði framkvæmdaaðili lagt fram fullnægjandi upplýsingar skv. ákvæðum 5. gr. tilskipunarinnar og III. viðauka, sem m.a. hefði lotið að gagnvirkni umhverfisþátta og áhrifum þeirra á hvern annan. Þessar upplýsingar hafi verið kynntar almenningi, sem þannig hafi haft allar efnislegar forsendur til athugasemda. Þá lá fyrir að leyfisveitandi felldi þær upplýsingar sem fram komu í matinu inn í ákvörðun sína, ásamt athugasemdum þeim sem fram komu í ferlinu og „took that into account in its decision approving the project.“

- Af þessum ástæðum hefði framkvæmdastjórnin átt að rekja sérstaklega að hvaða leyti ekki hefði verið farið að skilyrðum tilskipunarinnar í leyfisveitingaferlinu og þar sem það hefði ekki verið gert bæra vísa málinu frá vegna vanreifunar. Af þessari niðurstöðu má ráða að dómstóllinn taldi lágmarksskilyrði mats á umhverfisáhrifum uppfyllt í fyrrgreindu mati og að ekkert hefði komið fram frá framkvæmdastjórninni sem breytti því. Sérstaka athygli vekur að dómstóllinn gerir ekki kröfu til að formleg samantekt eða álit miðstýrðar stofnunar á sviði umhverfismála liggi fyrir, - aðalatriðið eru upplýsingarnar sjálfar, að þær séu kynntar almenningi og byggt á þeim og athugasemdum sem fram koma í kynningarferlinu í úrskurði um framkvæmdaleyfi.
- Í öðru máli (WWF gegn Bozen, mál 435/1997) reyndi á túlkun á því hvaða skilyrði sett lög um framkvæmdaleyfi fyrir einstaka framkvæmd þyrftu að uppfylla til að undanþága 5. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar ætti við. Til að svara þeirri spurningu þurfti dómstóllinn að lýsa meginþáttum ferlisins og grunnskilyrðum framkvæmdaleyfis. Dómstóllinn rakti þar að löggjöfin þyrfti að taka til framkvæmdarinnar í smáatriðum og að markmiðum tilskipunarinnar um opinbera kynningu yrði náð í löggjafarferlinu. Af þessu leiddi að löggjöfin þyrfti að vera sértæk og fela í sér sömu þætti og framkvæmdaleyfi gerði að öðrum kosti, sbr. 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Löggjöfin þyrfti því að setja fram ítarlega lýsingu á framkvæmdinni, sem væri nægilega skýr og ákveðin og fæli í sér, rétt eins og framkvæmdaleyfi, alla þá þætti framkvæmdarinnar sem féllu undir gildissvið tilskipunarinnar, til að tryggja að framkvæmdaleyfi væri ekki veitt, án þess að fyrir lægi mat á áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið. Af þessu má draga þá ályktun að í framkvæmdaleyfi þurfi að felast efnisleg umfjöllun um fram komnar upplýsingar um áhrif framkvæmdar á umhverfið og mögulegar mótvægisáðgerðir.

Um kynningu niðurstöðu veitanda framkvæmdaleyfis:

- Í 9. gr. er fjallað um hvernig það stjórnvald sem fer með veitingu framkvæmdaleyfis skal bera sig að við kynningu ákvörðunar um framkvæmdaleyfi, sem og hvaða upplýsingar skuli koma fram að lágmarki í birtingu slíkrar ákvörðunar. Þau ákvæði eru fullnægjandi, sérstaklega ef áfram verður gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun kynni álit sitt á framkvæmd opinberlega, þegar það liggur fyrir.
- Eðlilegast er kannski að líta heildstætt á ferlið sem framkvæmdaleyfisferli. Umsækjandi um framkvæmdaleyfi getur þá fengið tvenns konar viðbrögð hjá viðkomandi skipulagsyfirvöldum: Annað hvort er umsóknin tekin beint til

ákvörðunar, ef framkvæmdin fellur ekki undir gildissvið tilskipunarinnar um mat á umhverfisáhrifum og er ekki tilkynningarskyld, en að öðrum kosti bendir leyfisveitandi umsækjanda á að leita til Skipulagsstofnunar – annað tveggja til að fá úrskurð um matsskyldu, ef hans er þörf, eða til að hefja matsferlið. Niðurstaða Skipulagsstofnunar, sem væri annað hvort álit um að framkvæmd væri ekki matsskyld eða niðurstaða úr matsferlinu, færi svo aftur til leyfisveitanda, sem héldi þá áfram með umsóknina.

Um kæruleiðir ákvarðana Skipulagsstofnunar:

- Ef ætlunin er að breyta niðurstöðu Skipulagsstofnunar úr afstöðu, sem hafi stjórnslulegt vægi og einhvers konar bindandi réttaráhrif, í óbindandi álit stofnunarinnar, minnkar vissulega þörf á kæruleiðum. Eftir sem áður er rétt að velta fyrir sér hvort ekki sé þörf á því að halda við kæruleið á ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu tilkynningarskyldra framkvæmda.