



Reykjavíkurborg  
Skrifstofa skipulags- og byggingarsviðs

Alþingi  
Erindi nr. P 130/1166  
komudagur 26.2.2004

Reykjavík, 25. febrúar 2004.

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Efni: Umsögn um frv. til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.*

Með bréfi, dags. 12. febrúar sl., óskaði umhverfisnefnd Alþingis umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvörp til breytinga á skipulags- og byggingarlögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum. Erindið var framsent skipulags- og byggingarsviði til umsagnar. Meðfylgjandi umsögn um frumvörpin var lögð fyrir fund skipulags- og byggingarnefndar Reykjavíkur í dag 25. febrúar 2004. Samþykkti nefndin umsögnina. Með vísan til framangreinds bréfs er umsögnin hér með send umhverfisnefnd til þóknanlegrar meðferðar. Umsögnin hefur einnig verið send með tölvupósti.

Umsögn umhverfis- og heilbrigðisstofu, sem vísað er til í umsögninni, hefur þegar verið send umhverfisnefnd.

F.h. skipulags- og byggingarsviðs,

Ívar Pálsson,  
forstn. lögfræði og stjórnsýslu.

Meðfylgjandi umsögn, dags. 24. febrúar 2004.



Reykjavík, 24. febrúar 2004.

## Til skipulags- og byggingarnefndar

*Efni: Umsögn um frumvörp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlaga.*

Á fundi skipulags- og byggingarnefndar, þann 18. febrúar 2004, óskaði nefndin eftir umsögn undirritaðs lagafrumvörp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum annars vegar og skipulags- og byggingarlögum hins vegar. Með tölvubréfi, dags. 19. febrúar 2004, óskaði borgarlögmaður eftir umsögn skipulags- og byggingarsviðs um frumvarpið til breytinga á skipulags- og byggingarlögum en umsagnarbeiðni hafði borist borgarráði sbr. meðfylgjandi bréf umhverfisnefndar Alþingis, dags. 12. febrúar 2004. Umsögn þessi fjallar um báðar umsagnarbeiðnirnar.

### I. Almennt um lagafrumvörpin

Um efni og breytingar sem lagafrumvörpin gera ráð fyrir vísast til þeirra. Í mjög stuttu máli má segja að megin breytingin í frumvarpi til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir kallað: **FRV.MÁU**) felist í því að í stað þess að Skipulagsstofnun kveði upp bindandi úrskurð um mat á umhverfisáhrifum gefi hún, að loknu matsferli, álit sitt á framkvæmd. Skipulagsstofnun taki ekki afstöðu til þess hvort fallast beri á framkvæmd eða hafna henni eins og stofnunin gerir skv. gildandi lögum. Ákvörðun um það hvort fallast beri á framkvæmd eða hafna henni taki leyfisveitandi þegar sótt verður um leyfi fyrir viðkomandi framkvæmd/starfsemi (s.s. þegar sótt verður um framkvæmdaleyfi skv. skipulags- og byggingarlögum, byggingarleyfi eða leyfi skv. sérlögum s.s. starfsleyfi eða virkjanaleyfi). Við umfjöllun sína um slík leyfi ber leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar skv. **FRV.MÁU**. Af þessu leiðir að ekki verður hægt að kæra álit Skipulagsstofnunar þar sem það felur ekki í sér afgreiðslu máls. Ekki verður hægt að kæra fyrir en leyfi fyrir framkvæmdum/starfsemi hefur verið samþykkt eða gefið út, í flestum tilfellum af viðkomandi sveitarstjórn. Skv. gildandi lögum er hægt að kæra úrskurði Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra.

Helstu breytingarnar sem frumvarpið til breytinga á skipulags- og byggingarlögum (hér eftir kallað: **FRV.SKL**) gerir ráð fyrir felast í fyrsta lagi í því að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála er falið að úrskurða um ágreiningsmál sem upp geta komið vegna mats á umhverfisáhrifum (umhverfisráðherra mun þó úrskurða um ýmsar ákvarðanir Skipulagsstofnunar vegna matsferilsins). Skv. nógildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum úrskurðar umhverfisráðherra. Breyting þessi helgast af því að í raun verður matið sjálft (álit Skipulagsstofnunar skv. **FRV.MÁU**) ekki kært heldur sú ákvörðun sem tekin er á grundvelli þess þ.e. leyfisveitingin s.s. veiting

framkvæmdaleyfis. Í öðru lagi er gert ráð fyrir breytingu á skipan úrskurðarnefndarinnar og stjórn hennar. Er nefndarmönnum m.a. fjölgað úr þremur í fimm. Í þriðja lagi er 27. gr. laganna, sem fjallar um framkvæmdaleyfi, breytt m.t.t. breytinganna sem FRV.MÁU gerir ráð fyrir. Er það eðlilegt í ljósi þess að vægi framkvæmdaleyfisins verður mun meira en skv. nógildandi lögum. Ákvörðun um hvort leyfa beri framkvæmd verður tekin við umfjöllun um það í stað þess að skv. gildandi lögum ber sveitarstjórn skylda til að veita framkvæmdaleyfi sem samræmist skipulagsáætlunum og úrskurði um mat á umhverfisáhrifum.

Skipulags- og byggingarsvið telur ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá grundvallar-breytingu sem felst í því að fella niður úrskurð Skipulagsstofnunnar og færa endanlegt ákvörðunarvald um leyfi fyrir framkvæmdum/starfsemi til leyfisveitanda, sem í flestum tilvikum eru sveitarfélögin. Það mun þó kalla á eitthvað meiri vinnu fyrir sveitarfélögin. Ekki er heldur ástæða til að gera athugasemd við að úrskurðarvald “um mat á umhverfisáhrifum” verði hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála enda í raun ekki lengur um að ræða úrskurð um mat á umhverfisáhrifum heldur um leyfisveitingar sem byggja á umhverfismati. **Áhersla er lögð á að framangreind niðurstaða byggir á því að tekið verði tillit til athugasemda þeirra og ábendinga sem gerðar verða við einstakar greinar frumvarpanna í umsögn þessari sérstaklega hvað varðar heimildir sveitarstjórnar til að setja frekari skilyrði fyrir framkvæmdum og varðandi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.**

## II. Um frv. til breytinga á skipulags- og byggingarlögum (FRV.SKL)

### 1. gr. um skipan eftirlitsnefndar

Tekið er undir að nauðsynlegt geti verið og þarft að skipa slíka nefnd. Bent er á að eðlilegra og skýrara gæti verið að umrædd málsgrein verði í 27. gr. laganna þar sem fjallað er um framkvæmdarleyfi. Nauðsynlegt er að skýra tilgang, skipan og verkswið slíkrar nefndar frekar í reglugerð.

### 2. gr. um úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

Tekið skal fram að þrátt fyrir að úrskurðarnefndin hafi oft komið til umræðu í skipulags- og byggingarnefnd og störf hennar talin umdeild, s.s. hvað varðar niðurstöðu einstakra úrskurða, verður ekki um það fjallað í umsögn þessari heldur engöngu atriði sem lúta beint að því frumvarpi sem til umsagnar er.

Ekki er gerð athugasemd við 1. mgr. Í 2. mgr. 2. gr. er lagt til að nefndarmönnum í úrskurðarnefndinni verði fjölgað úr 3 í 5. Ljóst er að nauðsynlegt er að fjölga nefndarmönnum vegna hins nýja hlutverks nefndarinnar þar sem verkefni hennar munu vaxa auk þess sem kærsmål sem byggja á umhverfismati eru umfangsmikil og mjög flókin úrlausnar. Mikill tími mun því fara í slík mál hjá nefndinni. Með tilliti til núverandi ástands og afgreiðslutíma nefndarinnar, þar sem kærsmål á sviði skipulags- og byggingarmála hafa í sumum tilvikum tekið 1-2 ár, er ljóst að fjölgun nefndarmanna úr þremur í 5 er of lítil. **Því er lögð rík áhersla á að nefndarmönnum verði fjölgað t.d. í 6.** Með því móti gæti nefndin starfað í tveimur deildum þ.e. t.d. 3 og 3 nefndarmenn í flestum málum. Með því væri hægt að tvöfalda þann málafjölda sem nefndin gæti afgreitt

miðað við ef nefndin yrði bara 5 manna. Fjölgun úr 3 í 5 hefur litla þýðingu varðandi afgreiðsluhraða einkum ef litið er til þess að formaður nefndarinnar verður framkvæmdastjóri hennar skv. frumvarpinu. Með því er í raun verið að fella niður stöðugildi núverandi framkvæmdastjóra og gera hann að nefndarmanni. Sé það raunin, og ekki gert ráð fyrir starfsmanni í hans stað, er ekki verið að fjölga nema um einn mann enda vinnur núverandi framkvæmdastjóri og starfsmenn meirihluta þeirrar vinnu sem liggur að baki hverjum úrskurði. Verði nefndarmönnum ekki fjölgað er ljóst að verið er að bæta verkefnum á nefnd sem þegar getur ekki annað þeim verkefnum sem henni ber skv. núgildandi lögum. Það er viðurluta mikið og óásættanlegt sérstaklega. Í samræmi við framangreint þyrfti að breyta 4. mgr. þannig að formaðurinn þyrfti ekki að sitja í nefndinni í öllum málum t.d. gæti varaformaður setið í hans stað. Verði ekki orðið við þessum athugasemdum er ljóst að þriggja mánaða frestur sá sem nefndinni er settur til að úrskurða skv. 4. mgr. mun ekki verða haldinn í einu einasta máli. Lagt er til að fresturinn verði þá lengdur a.m.k. í 1. ár.

Rétt er einnig að gera athugasemd við skipan nefndarinnar skv. 2. mgr. Nauðsynlegt er að kveðið verði á um það að a.m.k. einn nefndarmanna hafi menntun á sviði skipulagsmála eða arkitektúrs. Ótækt er auðvitað og óviðunandi að í úrskurðarnefndinni sitji enginn aðili með sérmenntun á því sviði sem nefndin fjallar hvað mest um.

Lagt er til að 1. másl. 5. mgr. verði sleppt enda umdeilt hvort sumar ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna geti talist stjórnsýsluákvarðanir s.s. eins og samþykkt deiliskipulagsáætlunnar. Bent er á að 5. og 6. másl. greinarinnar um kærufrest samræmast ekki (tvær viðmiðanir annars vegar þegar veit og hins vegar við birtingu) auk þess sem kæránlegar ákvarðanir eru ekki endilega birtar s.s. veiting byggingarleyfa eða veiting framkvæmdaleyfa þar sem ekki hefur farið fram mat á umhverfisáhrifum. Auk þess þarf að samræma orðalag þessa ákvæðis og 12. gr. b í FRV.MÁU.

Til að koma í veg fyrir óþarfa kærur, t.d. ef um ímyndaða hagsmuni er að ræða eða óvild, er lagt til að sett verði ný málsgrein í greinina þar sem nefndinni verði veitt heimild til að innheimta hóflegt kærugjald t.d. kr. 10.000. Slíkt er tíðkað t.d. í kærunefnd um váttryggingamál. Gjaldið yrði endurgreitt þeim kærendum sem ynnu mál fyrir nefndinni. Slíkt gjald myndi líklega fækka kærumálum þar sem engir hagsmunir eru í húfi fyrir kærundur en kemur ekki í veg fyrir að þeir sem eiga raunverulega hagsmuni kæri. Setja mætti ákvæði inn í greinina um að nefndin gæti tekið ákvörðun um að falla frá kærugjaldi þegar fjárhagsleg staða kæranda væri slæm.

### **3. gr. um framkvæmdaleyfi**

Lagfæra þarf orðalag 1. mgr. þar sem skilja má orðalag greinarinnar með þeim hætti að ekki þurfi að sækja um framkvæmdaleyfi nema fyrir þeim framkvæmdum sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum. Ekki eru gerðar athugasemdir við 2. og 3. mgr.

Í 4. mgr. er lýst umfjöllun um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar. Þar kemur fram að sveitarstjórn geti bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum sem fram koma í álit Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir leyfisveitendur til framkvæmda skv. sérlögum hafi ekki tekið afstöðu til þeirra. Í þessu felst í fyrsta lagi að

sveitarstjórn getur ekki sett frekari skilyrði en Skipulagsstofnun setur í álitinu fyrir framkvæmd. Að þessu leyti er álit Skipulagsstofnunnar því bindandi! Þetta er auðvitað óásættanlegt. Eins og rakið er að framan er verið að færa vald um það hvort veitt verður leyfi fyrir tilteknum framkvæmdum/starfsemi, á grundvelli mats á umhverfisáhrifum, til sveitarfélaganna. Þeim er ætlað að axla ábyrgð á leyfunum en jafnframt er vald þeirra til að hafa áhrif á framkvæmdirnar s.s. með því að krefjast frekari mótvægisáðgerða ekkert. Hins vegar verður ákvæðið ekki skilið með öðrum hætti en sveitarstjórnnum sé ekki skylt að setja þau skilyrði sem Skipulagsstofnun setur fram í álitinu! Með framkvæmdaleyfi gæti sveitarstjórn því samþykkt að heimila framkvæmd án mótvægisáðgerða en ekki aukið við þær til þess að vernda umhverfið! Þetta er óviðunandi og í engu samræmi við tilgang og markmið mats- og framkvæmdaleyfisferilsins. Við þetta verður auðvitað ekki unað. Lagt er til að krafist verði breytinga á þessu ákvæði þannig að sveitarfélögunum verði heimilt að setja frekari skilyrði en Skipulagsstofnun gerir í álitinu. Skýrt þarf að kveða á um þetta þar sem núverandi lagaákvæði gera ekki ráð fyrir því að sveitarfélögin geti sett frekari skilyrði eða yfir höfuð hafnað framkvæmd sem er í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum. Ella gæti verið litið svo á við túlkun laganna að ekki hafi verið tilgangur löggjafans að færa sveitarfélögunum aukið vald að þessu leyti og lögmætisreglan girti fyrir setningu frekari skilyrða. Áréttað er að verði þessu ekki breytt verður álit Skipulagsstofnunnar jafn bindandi og úrskurður hennar áður, þvert á markmið og tilgang frumvarpsins. Það getur einnig leitt til þess að leyfisveitandi standi frammi fyrir tveimur kostum þ.e. að samþykkja framkvæmd óbreytta eða synja henni. Það samræmist auðvitað ekki almennum reglum stjórnsýsluréttarins um meðalhóf. Í öðru lagi þá verður sveitarstjórn ekki heimilt að setja skilyrði vegna framkvæmda sem leyfisveitandi skv. sérlögum (s.s. virkjanaleyfi) hefur þegar tekið afstöðu til. Þetta er á sama hátt og að framan er rakið ekki ásettunlegt ef um er að ræða þætti sem sveitarstjórnin er bær til að fjalla um.

Nauðsynlegt er að kveðið verði á um að sveitarstjórn sé einnig heimilt að setja skilyrði við útgáfu framkvæmdaleyfa í þeim tilvikum þar sem framkvæmd/starfsemi hefur ekki farið í mat á umhverfisáhrifum. Óeðlilegt er ef ekki er heimilt að skilyrða slíkar framkvæmdir með neinum hætti. Nauðsynlegt er að fjallað verði sérstaklega um þær framkvæmdir í lagagreininni en um þær fjallar frumvarpið ekki á nokkurn hátt. Hvað með t.d. birtingu slíkra ákvarðanna?

Lagt er til að inn í ákvæðið um framkvæmdaleyfi verði bætt málsgrein sem kveður á um að sveitarstjórn sé heimilt að framselja vald til endanlegrar afgreiðslu framkvæmdaleyfa til skipulags- og byggingarnefndar án staðfestingar sveitarstjórnar og jafnvel til skipulagsfulltrúa/byggingarfulltrúa. Telja verður að sveitarstjórn sé þetta heimilt í dag á grundvelli 44. gr. sveitarstjórnarlaga eins og henni var nýlega breytt. Til að taka af allan vafa er lagt til að sett verði sérstök málsgrein um þetta. Samræmist þetta sjónarmiðum um sjálfsstjórn Sveitarfélaga og rétt þeirra til að skipa stjórnsýslu sinni með þeim hætti sem henta þykir m.t.t. þess að gera afgreiðslu mála skilvirkari, sbr. t.d. 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga sbr. auglýsingu nr. 7/1991. Í ritgerð sinni um framkvæmdaleyfi hefur Páll Hreinsson, prófessor við Háskóla Íslands, sett fram sjónarmið um framangreint.

Breyta mætti orðalagi 6. mgr. til að skýrt sé að þrátt fyrir að framkvæmdaraðili hafi ekki sótt um framkvæmdaleyfi sé honum heimilt að leita til úrskurðarnefndarinnar eftir úrskurði um hvort framkvæmd sé framkvæmdaleyfisskyld.

**4. gr.**

Ekki gerð athugasemd við greinina.

**5. gr.**

Ekki gerð athugasemd við greinina.

**III. Um frv. til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum (FRV.MUÁ)**

Ekki eru gerðar athugasemdir við greinar 1. til 11. en vísað er til ábendinga um 3. gr. sem fram koma í athugasemdum umhverfis- og heilbrigðisstofu, dags. 4. febrúar 2004 (sjá meðfylgjandi afrit).

**12. gr. um málsskot til umhverfisráðherra**

**12. gr. a (14. gr.)**

Í 12. gr. a (14. gr.) er kveðið á um málsskotsrétt til umhverfisráðherra varðandi ákvarðanir Skipulagsstofnunnar sem lúta að matinu, s.s. ákvörðun um matsskyldu skv. viðauka II. Undirritaður telur heppilegra að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála verði einnig falið að úrskurða um þessi atriði. Málsmeðferðin verður ella flóknari og ruglingslegt fyrir aðila hvert beri að kæra ákvarðanir varðandi einstaka þætti. Þá leiðir það til þess að umhverfisráðherra úrskurðar um hluta máls sem síðan mun binda hendur úrskurðarnefndarinnar við umfjöllun um kæru sem bærast vegna sama máls eða hvað? Umhverfisráðherra gæti t.d. úrskurðað um að tiltekin framkvæmd væri matsskyld/eða ekki matsskyld. Úrskurðarnefndin væri þá bundin af þeirri niðurstöðu þó hún væri henni ósammála. Undirritaður telur a.m.k. rétt að færð verði sérstök rök fyrir því verði ákveðið að hafa þetta eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Bent er á að eðlilegt gæti einnig verið að Skipulagsstofnun og eða framkvæmdaraðili gætu óskað úrskurðar úrskurðarnefndarinnar um það hvort framkvæmd er matsskyld eins og hægt er um framkvæmdarleyfi þ.e. án þess að fyrir liggi ákvörðun Skipulagsstofnunnar um málið.

Bent er á að ekki er getið um kærufrest í 3. mgr. Það þýðir að hann er 3 mán skv. ákvæðum stjórnslulaga á meðan aðrir kærufrestir eru 1 mán skv. lögnum!

**12. gr. b (15. gr.)**

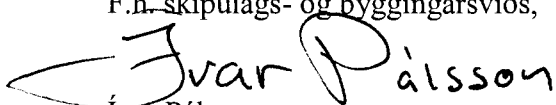
Skoða þarf og samræma orðalag þessarar greinar m.t.t. orðalags 2. gr. FRV.SKL en orðalag greinanna er ekki eins auk þess sem bent hefur verið á hér að framan að breyta þurfi orðalagi 2. gr. FRV.SKL. Misræmi má alls ekki vera milli þessara greina sem leitt getur til erfiðleika við túlkun. Nota þarf sömu orð og hugtök eða tilvísun til greinarinnar til að svo verði ekki.

### 19. gr. um viðauka II

19. gr. frumvarpsins fjallar um breytingar sem gerðar eru á viðauka II. í lögunum en í honum eru taldar upp framkvæmdir sem eru tilkynningaskyldar til Skipulagsstofnunar sem metur í hverju tilviki hvort framkvæmd er matskyld. Í g-lið greinarinnar er bætt við 3 nýjum framkvæmdum sem tilkynna ber til Skipulagsstofnunar, a) uppbygging iðnaðarsvæða sem eru stærri en 15 ha, b) bygging verslunarmiðstöðva stærri en 10.000 m<sup>2</sup> og bílastæðahúsa fyrir meira en 400 stæði og c) bygging járnbrauta og samgöngumiðstöðva.

Undirritaður telur að þessi atriði og viðauki II heild þarfnist nánari skoðunar. Því er lagt til að Reykjavíkurborg áskilji sér rétt til að senda umhverfisnefnd sérstaka umsögn um hann.

F.h. skipulags- og byggingarsviðs,



Ívar Pálsson,  
forstm. lögfræði og stjórnsýslu.