

Alþingi
Erindi nr. P 130/704
komudagur 6.1.2004

Umhverfisnefnd Alþingis
Fr. Eva Margrét Ævarsdóttir nefndarritari
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. janúar 2004

Vísað er til erindis yðar dags. 24. nóvember sl. varðandi umsögn um tvö frumvörp: frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997.

Hér á eftir fer stutt umsögn mín:

Tvær meginbreytingar eru lagðar til á málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum sem eiga að færa framkvæmdina nær tilskipun 85/337/EBE, sbr. 97/11/EB, sem báðar eru hluti af EES samningnum. Í fyrsta lagi er lagt til að í stað þess að Skipulagsstofnun úrskurði um mat á umhverfisáhrifum gefi stofnunin rökstutt álit um tiltekin gæði matsskýrslu sem ekki verði bindandi fyrir leyfisveitanda. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á framkvæmdaleyfi samkvæmt 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og fleiri atriðum sem varða þau lög sem eiga að uppfylla að mér sýnist lið 11 í 1. gr. tilskipunar 97/11/EB.

Flestar tillögur varðandi breytt hlutverk Skipulagsstofnunar eru að mínu mati til bóta. Verði þær samþykktar mun málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum verða í betra samræmi við tilskipanir EB um þetta efni og þar með EES samninginn. Í annan stað verður framkvæmdin í betra samræmi við íslenska stjórnslu og meginreglur stjórnsluréttarins. Loks, í þriðja lagi, þá verður málsmeðferðin nær kenningum um hlutverk málsmeðferðareglna sem gilda um mat á umhverfisáhrifum. Sjá nánar umfjöllun í grein minni: *Umhverfisvernd í gíslingu rökvillu? Hugleiðingar um mat á umhverfisáhrifum* sem birtist í *Tímariti lögfræðinga*, 3. h. 51. árgangi 2001, bls. 155-201. Ég bendi einkum á bls. 167-171, 177, 180-189, og 192-199.

Hvað síðara atriðið varðar, þ.e. breytingatillögur sem varða skipulags- og byggingarlög og framkvæmdaleyfi samkvæmt 27. gr., svo og lok málsmeðferðar, rökstuðning, auglýsingar, kærur o.fl., þá virðast þessar tillögur við fyrstu sýn uppfylla lið 11 í 1. gr. tilskipunar 97/11/EB. Við nánari skoðun vantar töluvert á að svo sé því að ekki eru lagðar til neinar breytingar sem varða lok málsmeðferðar þorra leyfisveitinga, þ.e. ákvæði um auglýsingar, rökstuðning og málskot þegar slíkt er mögulegt. Sú miðlæga lausn sem lögð er til með breytingum á 27. gr. skipulags- og byggingarlaga uppfyllir því einungis að takmörkuðu leyti lið 11 í 1. gr. tilskipunarinnar. Um lok málsmeðferðar við undirbúning ákvarðanatöku (mat á umhverfisáhrifum er liður í þessum undirbúningi) vísa ég til umfjöllunar í nýlegri grein minni: *Samrýmast íslensk lög 6. gr. Árósasamningsins?* Greinin birtist í *Úlfjót*, 2. tbl. 54. árg. 2003, bls. 203-227. Bendi ég einkum á bls. 214-220 og 222-224. Þótt greinin fjalli fyrst og fremst um Árósasamninginn þá eiga

Aðalheiður Jóhannsdóttir lögfræðingur – Klapparstígur 1, 101 Reykjavík
Sími 551 0320 og 899 5880 – e-mail: ally@hi.is og postur75@hotmail.com

niðurstöður hennar við um tillögur í ofangreindu frumvarpi. Hvað þessa tilteknu þætti varðar þá endurspeglast liður 11 í 1. gr. tilskipunar 97/11/EB í lok 6. gr. Árósasamningsins, sjá einkum í 9. og 10. mgr. 6. gr.

Ekki verður skilið við þessa umsögn án þess að nefna þá staðreynd að endurhugsa verður kröfur sem lagðar eru til um kæruaðild. Ekki er tilefni til þess að gera engar kröfur eins og er samkvæmt gildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar hefur þróunin verið í þá átt að rýmka kæruaðild, þ.e. ef miðað er við almennar reglur, og einnig aðildarrétt í dómsmálum, þegar tiltekin mál sem varða umhverfisvernd eiga í hlut. Þess vegna er einkennilegt nú að þrengja kæruaðild vegna mats á umhverfisáhrifum verulega í nokkrum tilvikum frá því sem verið hefur allt frá því að fyrsti úrskurðurinn var kærður sumarið 1994. Þá var án nokkurrar lagaheimildar í þágildandi lögum nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum tekin til umfjöllunar og úrskurðar kæra Fuglaverndarfélags Íslands þótt styðjast hefði átt við almennar reglur stjórnvæðisráðs og vísa henni frá. Hér er hins vegar á ferðinni flókið lögfræðilegt atriði sem þarfnast ítarlegrar skoðunar við og krefst ekki aðeins breytinga á málsmeðferðarreglum heldur einnig breytinga á einstökum efnisreglum umhverfis- og náttúruverndar. Bendi ég í þessu sambandi á nokkur atriði sem koma fram í nmgr. 44, 49 og 60, svo og á bls. 222-223 í grein minni: *Samrýmast íslensk lög 6. gr. Árósasamningsins?*

Ýmis önnur atriði mættu betur fara í báðum frumvörpunum en ég sé ekki ástæðu til þess að fjalla um þau á þessu stigi. Flest þeirra lúta að valdmörkum einstakra stjórnvalda.

Til fróðleiks bendi ég umhverfisnefnd á eftirfarandi gögn:

Tilskipun 03/35/EB sem innleiðir Árósasamninginn að öllu leyti í EB rétt og breytir tilskipun 85/337/EBE, sbr. tilskipun 97/11/EB. Tilskipunin tók gildi sl. sumar og eiga aðildarríki EB að hafa innleitt hana í júní 2005.

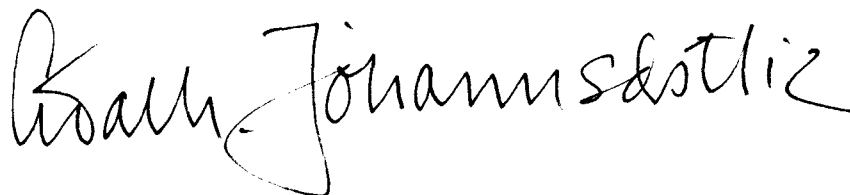
Álitsgerð Páls Hreinssonar prófessors um framkvæmdaleyfi skv. skipulags- og byggingarlögum, gerð fyrir iðnaðarráðuneyti, dags. 12. nóvember 2002.

Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Ritstjóri og aðalhöfundur J. Ebbesson. Kluwer Law International 2002. (Bókin er m.a. til á bókasafni lagadeildar Háskóla Íslands).

The Aarhus Convention an Implementation Guide. Sameinuðu þjóðirnar, New York og Genf 2000. (Sjá t.d. heimasíðu Árósasamningsins: www.unece.org/env/pp).

Ef umhverfisnefnd Alþingis óskar eftir frekari skýringum eða upplýsingum verða þær veittar á fundi nefndarinnar eða eftir samkomulagi.

Virðingarfyllst,



Aðalheiður Jóhannsdóttir lögfræðingur – Klapparstígur 1, 101 Reykjavík
Sími 551 0320 og 899 5880 – e-mail: ally@hi.is og postur75@hotmail.com