

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 139/735*  
*komudagur 12. 2004*



Nefndasvið Alþingis, umhverfisnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

2003110074  
9572; 9140

Reykjavík, 7. janúar 2004

/--

**Efni: Frumvörp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum**

Vísað er til erindis umhverfisnefndar Alþingis dags. 24. nóvember 2003 þar sem óskað er umsagnar Skipulagsstofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum.

**A. FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á LÖGUM UM MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM**

Í athugasemdum við lagafrumvarp til breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum kemur fram að það hafi verið mat nefndar þeirrar sem samdi frumvarpið að það væru einkum ákvæði 11.-13. gr. og 16.-17. gr. sem taka bæri til sérstakrar skoðunar þ.e. ákvæði um úrskurð Skipulagsstofnunar og umhverfisráðuneytis, málskotsrétt og leyfi til framkvæmda. Skipulagsstofnun telur þær breytingartillögur og forsendur þeirra almennt þarfar og skýrar. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar aðrar breytingar sem óljósara er að mati Skipulagsstofnunar hvaða markmiðum er ætlunin að ná fram með.

Skipulagsstofnun vill vekja athygli á að síðastliðið sumar var samþykkt ný tilskipun í Evrópusambandinu, tilskipun 2003/35. Tilskipunin fjallar fyrst og fremst um þátttöku almennings við áætlanagerð og undirbúning framkvæmda og er komin til vegna Árósasamningsins. Tilskipunin felur m.a. í sér breytingar á tilskipun 85/337 um mat á umhverfisáhrifum og skal hafa verið lögleidd í aðildarríkjunum fyrir 25. júní 2005. Skipulagsstofnun hefur að beiðni umhverfisráðuneytis farið yfir hvaða breytingar þessi nýja tilskipun kalli á að gerðar verði á lögum um mat á umhverfisáhrifum og er gerð grein fyrir því í bréfi stofnunarinnar til ráðuneytisins dags. 11. september 2003. Í umsögninni hér á eftir er ekki miðað við hina nýsamþykktu tilskipun 2003/35 um þátttöku almennings, en sérstaklega er þó vakin athygli á umfjöllun um málskotsrétt i hjálagðri umsögn frá 11. sept. sl. vegna tillagna framlagðra lagafrumvarpa um málskotsrétt við mat á umhverfisáhrifum.

## Markmið og gildissvið

Samkvæmt nágildandi lögum nær gildissvið laganna til "allra framkvæmda sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif". Sama gildir um markmið laganna, þ.e. að þau eru m.a. að tryggja að fram fari mat á umhverfisáhrifum vegna þeirra framkvæmda "sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif".

Í frumvarpinu (1. gr. a-lið og 2. gr.) er lagt til að vísun til "framkvæmda sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif" falli út úr greinum um markmið og gildissvið laganna, en í staðinn segi að lögin gildi um þær framkvæmdir sem falla undir lögin og að markmið laganna sé að metin séu umhverfisáhrif þeirra framkvæmda sem falla undir lögin.

Skipulagsstofnun telur breytinguna ekki til bóta. Ganga verður út frá því að greinar um markmið og gildissvið laganna eigi að skapa grundvöll fyrir þeim listum yfir mats- og tilkynningaskyldar framkvæmdir sem birtir eru í lögnum. Með tillögðum breytingum á greinum um markmið og gildissvið er horfið úr lögnum á hvaða efnislegum grundvelli listar yfir framkvæmdir í viðaukum með lögnum byggja. Skipulagsstofnun minnir einnig á að tilskipun ESB 85/337 (síðar breytt með tilskipun 97/11) gildir um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru líklegar til að hafa veruleg umhverfisáhrif (1. gr. tilskipunar) og að skv. tilskipuninni skal meta umhverfisáhrif þeirra framkvæmda sem geta haft í för með sér veruleg umhverfisáhrif, m.a. vegna eðlis þeirra, umfangs eða staðsetningar (2. gr. tilskipunar). Lögum um mat á umhverfisáhrifum er ætlað að lögleiða þessa tilskipun hér á landi og þessvegna eðlilegt að markmiðum og gildissviði laganna svipi saman með tilskipuninni. Skipulagsstofnun leggur því til að ekki verði gerðar aðrar breytingar með 1. gr. a-lið og 2. gr. frumvarpsins en að í stað "umtalsverð" í 1. gr. a-lið og 2. gr. laganna komi "veruleg".

Skipulagsstofnun fagnar tillögu að nýjum b-lið markmiðsgreinar laganna en telur ástæðu til að tilgreint sé að átt sé við neikvæð umhverfisáhrif eða umhverfisröskun.

## Skilgreiningar

Í d-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmda verði undanskilin úr þeirri upptalningu umhverfisþátta sem e. atv. ber að fjalla um við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Vegna þessarar tillögu vill Skipulagsstofnun minna á að skv. tilskipun 85/337 ber e. atv. að meta umhverfisáhrif framkvæmda á m.a. menn og efnisleg verðmæti. Íslenskri matslöggjöf ber að uppfylla ákvæði tilskipunarinnar. Af þeim sökum vakna spurningar um hvernig það verði gert í tilvikum mjög umfangsmikilla framkvæmda með viðtæk áhrif á landsvísu, þ.e. hvort áhrif á menn og efnisleg verðmæti muni ekki í slíkum tilvikum snerta þjóðhagsleg áhrif og jafnvel geta varðað arðsemi framkvæmda. Skipulagsstofnun telur af þeim sökum geta orkað tvímælis hvort alfarið sé unnt að undanskilja þessi atriði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun minnir einnig á að í matsáætlun ber hverju sinni að ákveða umfang umhverfismats m.v. viðkomandi framkvæmd og framkvæmdasvæði. Þar á því að gefast færi á að taka afstöðu til þess í hverju einstöku tilviki að hvaða áhrifum tilefni er til að beina umhverfismati viðkomandi framkvæmdar. Matsáætlanir byggja á tillögu framkvæmdaraðila og ákvörðun Skipulagsstofnunar um hana, en ákvörðun Skipulagsstofnunar er kæránleg til umhverfisráðherra.

Í e-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að skilgreining nágildandi laga á "umtalsverðum umhverfisáhrifum" falli niður. Lykilhugtak tilskipunar 85/337 er "veruleg umhverfisáhrif" ("significant environmental effects") og vísar það hugtak jafnt til verulegra jákvæðra og

neikvæðra umhverfisáhrifa. Í tilskipuninni er einnig fjallað um "alvarlega umhverfisröskun" ("significant adverse effects"). Í 5. tl. IV. viðauka tilskipunarinnar kemur t.d. fram að í matsskýrslu skuli lýsa "ráðstöfunum sem fyrirhugað er að gera til að koma í veg fyrir, draga úr og, ef hægt er, vega á móti alvarlegri umhverfisröskun". Hugtakið "umtalsverð umhverfisáhrif" hefur jafngilt hugtakinu "significant adverse effects" í íslenskum lagatexta um mat á umhverfisáhrifum. Nokkur umræða hefur orðið um hugtakið "umtalsverð umhverfisáhrif" við framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum hér á landi. Skipulagsstofnun gerir í ljósi reynslu af framkvæmd og umræðu um hugtakið ekki athugasemd við að það sé felld út úr lagatextanum, en leggur hinsvegar áherslu á að samhliða niðurfellingu þess þarf jafnframt að tryggja að í markmiðsgrein laganna komi skýrt fram að tilgangur laganna er að framkvæmdir sem kunna að hafa veruleg umhverfisáhrif undirgangist mat á umhverfisáhrifum, sbr. athugasemdir stofnunarinnar að framan við 1. gr. a-lið frumvarpsins. Einnig að í markmiðsgrein laganna komi fram að tilgangur laganna sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. 1. gr. b-lið í frumvarpinu.

### Matsskýrsla

Í a-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 9. gr. breytist þannig að fram komi að matsskýrsla skuli unnin af framkvæmdaraðila í samráði við Skipulagsstofnun. Skipulagsstofnun lítur svo á að hennar hlutverk í matsferlinu sé og eigi að vera almennt leiðbeiningar- og eftirlitshlutverk auk þess sem stofnunin kynni einstök mál fyrir almenningi og umsagnaraðilum, taki ákvarðanir um matsskyldu og matsáætlanir og veiti álit (nú "úrskurðir") um matsskýrslur. Það eigi hinsvegar ekki að vera hlutverk Skipulagsstofnunar að vinna að gerð einstakra matsskýrslna með framkvæmdaraðila eins og tillögð breyting gefur tilefni til að ætla.

Í nágildandi lögum er gerð krafa um kynningu og samráð framkvæmdaraðila gagnvart almenningi, umsagnaraðilum og Skipulagsstofnun við gerð matsáætlunar, þ.e. á því stigi matsferlisins þegar umfang umhverfismats framkvæmdar er ákveðið í hverju tilviki og tekin afstaða til þess hvaða upplýsinga þurfi að afla um áhrif á umhverfið og einstaka þætti þess. Í matsáætlun skal jafnframt hverju sinni lögð fram áætlun um kynningu og samráð við gerð viðkomandi matsskýrslu, sbr. 1. mgr. 8. gr. nágildandi laga. Þetta er í samræmi við það markmið laganna að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem eiga hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða og er að mati Skipulagsstofnunar fullnægjandi lagaákvæði um samráð framkvæmdaraðila við aðra aðila við vinnslu matsskýrslu. Skipulagsstofnun leggur því til að fallið verði frá breytingunni sem lögð er til í a-lið 8. gr. frumvarpsins.

Í c-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr ml. bætist við 2. mgr. 9. gr. laganna þar sem segi að í niðurstöðu matsskýrslu skuli getið um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út.

Skipulagsstofnun telur eðlilegt að í niðurstöðu matsskýrslu komi skýrt fram hvaða flokkun og viðmið framkvæmdaraðili hefur notað til að meta vægi einstakra framkvæmdaþátta á tiltekna umhverfisþætti. Stofnunin telur jafnframt að koma eigi fram að í niðurstöðu matsskýrslu skuli koma fram hvaða viðmið hafa verið notuð við mat á heildar umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun minnir einnig á að í 3. viðauka laganna eru sett fram viðmið til grundvallar mati á vægi umhverfisáhrifa. Þau varða umfang framkvæmda, staðsetningu þeirra (t.d. á verndarsvæðum) og eiginleika áhrifa (t.d. fjölbreytileika og hvort þau eru afturkræf). Að auki liggja fyrir viðmið sem nýta má til grundvallar mati á vægi umhverfisáhrifa í öðrum lögum, alþjóðasamningum og í

leiðbeiningum Evrópusambandsins við tilskipun 85/337.

### **Athugun Skipulagsstofnunar**

Í 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 10. gr. laganna að í stað þess að matsskýrsla framkvæmdaraðila sé kynnt opinberlega og Skipulagsstofnun fjalli um þær umsagnir og athugasemdir sem berast frá umsagnaraðilum og almenningi við framlagða matsskýrslu, þá verði eingöngu drög að matsskýrslu kynnt opinberlega og framkvæmdaraðili fjalli um og svari umsögnum og athugasemdum.

Í tilskipun Evrópusambandsins 85/337 segir að kynna skuli fyrir almenningi og umsagnaraðilum þær upplýsingar sem framkvæmdaraðila ber skv. 5. gr. og IV. viðauka tilskipunarinnar að leggja fram, þ.e. matsskýrslu framkvæmdaraðila. Skipulagsstofnun er ekki kunnugt um að nokkursstaðar innan Evrópska efnahagssvæðisins, þ.e. í þeim löndum sem lögleitt hafa tilskipunina, sé sá háttur hafður á að eingöngu drög en ekki endanlega matsskýrsla sé kynnt opinberlega fyrir almenningi og umsagnaraðilum eins og hér er lagt til. Skipulagsstofnun er heldur ekki kunnugt um að nokkursstaðar innan Evrópska efnahagssvæðisins sé sá háttur hafður á að framkvæmdaraðili sinni og beri ábyrgð á að fjalla um þær umsagnir og athugasemdir sem berast frá umsagnaraðilum og almenningi við kynnta matsskýrslu.

Almennt er matsferli á grundvelli tilskipunar 85/337 sniðið þannig að framkvæmdaraðili vinnur matsskýrslu á grundvelli matsáætlunar eða annars samráðs við umsagnaraðila og almenning í upphafi matsferlisins. Framkvæmdaraðili leggur síðan endanlega matsskýrslu fram og er hún kynnt opinberlega annaðhvort af viðkomandi leyfisveitanda eða sérstökum opinberum aðila sem annast gæðaeftirlit umhverfismats (þ.e. eins og hlutverk Skipulagsstofnunar er í íslensku matsferli). Það er þá ýmist leyfisveitandi eða sérstakur opinber gæðaeftirlitsaðili sem tekur við, fjallar um og svarar þeim umsögnum og athugasemdum sem berast frá umsagnaraðilum og almenningi. Ef tilefni er til, er síðan almennt gert ráð fyrir að leyfisveitandi eða gæðaeftirlitsaðili geti óskað eftir frekari gögnum frá framkvæmdaraðila, ef umsagnir og athugasemdir gefa tilefni til.

Varðandi þær umsagnir og athugasemdir sem berast á þessu stigi í matsferlinu verður einnig að hafa í huga að þeim er oft á tíðum allt eins og jafnvel fremur beint til stjórnvalda heldur en til framkvæmdaraðila, þ.e. um afstöðu til þess hvort og þá hvernig heimila skuli framkvæmd. Frekar má gera ráð fyrir að þær umsagnir og athugasemdir sem berast á fyrri stigum matsferlisins, þ.e. við afgreiðslu matsáætlunar, beinist að atriðum sem er framkvæmdaraðila að bregðast beint við.

Við athugun Skipulagsstofnunar fer fram gæðaeftirlit ("quality review") á matsskýrslunni sem byggist á skoðun almennings, umsagnaraðila, Skipulagsstofnunar og e. atv. tilkvaddra sérfræðinga á þeim gögnum sem framkvæmdaraðili hefur tekið saman. Að mati Skipulagsstofnunar er það hlutverk opinberra aðila að fjalla um þær umsagnir og athugasemdir sem berast við opinbera kynningu matsskýrslu, en ekki beinna hagsmunaaðila eins og framkvæmdaraðila, og telur Skipulagsstofnun eðlilegast að það sé hlutverk Skipulagsstofnunar eins og verið hefur.

Skipulagsstofnun telur ekki ljóst hvaða gæðum tillagðar breytingar á 10. gr. núgildandi laga er ætlað að ná fram og þekkir ekki til fordæma innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem tilskipun 85/337 sé útfærð með þeim hætti sem hér er lagt til. Skipulagsstofnun mælir því með að fallið verði frá þeim breytingum sem lagðar eru til í 9. gr. frumvarpsins.

### **Álit Skipulagsstofnunar**

Í samræmi við framangreindar athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins leggur Skipulagsstofnun til að við 1. ml. 10. gr. frumvarpsins bætist "og fjalla um þær umsagnir og athugasemdir sem borist hafa við kynningu matsskýrslu".

### **Leyfisveitingar**

Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 16. gr. laganna að í stað þess að leyfisveitandi skuli "taka tillit til" niðurstaðna matsferlisins, skuli hann í stað þess "kynna sér" matsskýrslu og "taka afstöðu til" álits Skipulagsstofnunar.

Í tilskipun 85/337 segir að við útgáfu leyfis beri að taka mið af matsskýrslu og þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa ("must be taken into consideration"). Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um framkvæmd tilskipunar 97/11 (sem breytti tilskipun 85/337) segir að það sé lykilatriði fyrir tilgang mats á umhverfisáhrifum og tilskipunarinnar hvernig niðurstaða matsferlis hefur áhrif á ákvarðanatöku (leyfisveitingar).

Skipulagsstofnun telur að gæta kunni ósamræmis í frumvarpinu þar sem annarsvegar er hnykkst sérstaklega á að markmið laganna sé að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmda, en samtímis er dregið úr tengslum á milli niðurstaðna matsins og leyfisveitinga.

Skipulagsstofnun mælir með að í stað "kynna sér" og "taka afstöðu til" í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins komi "taka mið af".

### **Listi yfir tilkynningaskyldar framkvæmdir**

Í a-lið 19. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingu á d-lið 1. tl. 2. viðauka laganna sem varðar skógræktarframkvæmdir. Nú eru 200 ha skógræktarframkvæmdir tilkynningarskyldar og allar skógræktarframkvæmdir á verndarsvæðum. Í frumvarpinu er lagt til að mörkin verði við 50 ha skógræktarsvæði og miðað verði við landsvæði þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt. Lagt er til að ákvæði um tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda á verndarsvæðum verði óbreytt.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um framkvæmd tilskipunar 97/11 eru birtar upplýsingar um hvaða þröskuldsgildi séu sett í aðildarríkjunum varðandi mats- eða tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda. Þar kemur fram að mats- eða tilkynningarskylda nýskógræktar í aðildarríkjunum miðar við allt frá því að öll nýskógrækt sé mats- eða tilkynningarskyld til þess að miðað er við svæði sem eru 2, 5, 10, 15, 20, 30, 50, 100, 200 eða 350 ha, auk þess sem í sumum tilfellum eru einnig aðrar viðmiðanir en stærð svæða.

Skipulagsstofnun vekur athygli á að í aðalskipulagi sveitarfélaga er yfirleitt mörkuð mjög almenn stefna um skógrækt. Stofnunin telur því ekki forsendur til að miða tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda við það hvort fyrir liggja stefna um skógrækt í skipulagsáætlunum, eins og lagt er til í frumvarpinu. Að sama skapi er ljóst að þegar tilkynningarskylda miðar, eins og nú er, við 200 ha skógræktarsvæði nær hún aðeins til örfárra skógræktarframkvæmda í landinu. Einnig er ljóst að skógræktarframkvæmdir eru líklegar til að kunna að hafa samlegðar- og sammögnunaráhrif hver með annarri, þótt hver og ein kunni ekki að hafa veruleg umhverfisáhrif. Þessvegna getur verið bagalegt að nær öll kerfisbundin skógrækt í landinu liggja utan við gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum. Ein leið til að mæta þessu er að lækka stærðarviðmiðunina í d-lið 1. tl. 2. viðauka. Skipulagsstofnun mælir með að það sé gert og telur að átt geti við að

stærðarmörk miði við nýræktun skóga á 100 ha svæði. Skipulagsstofnun mælir með því að að öðru leyti verði ekki gerðar breytingar á d-lið 1. tl. 2. viðauka.

Í g-lið 19. gr. frumvarpsins er lagt til að við 10. tl. 2. viðauka bætist uppbygging iðnaðarsvæða sem eru stærri en 15 ha. Skipulagsstofnun minnir á að viðfangsefni laga um mat á umhverfisáhrifum eru einstakar framkvæmdir. Uppbygging iðnaðarsvæða er yfirleitt ákveðin í aðal- og deiliskipulagi þar sem mörkuð er stefna til grundvallar mörgum mismunandi framkvæmdum á vegum ólíkra aðila yfir langan tíma. Það er því vandséð hvernig slík uppbygging á að geta hlotið umfjöllun skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun bendir á að slík stefnumörkun fellur undir tilskipun Evrópusambandsins 2001/42 um umhverfismat áætlana, sem nú er unnið að lögleiðingu á hér á landi. Skipulagsstofnun mælir því með að g-liður 19. gr. fjalli um "stakar iðnaðarframkvæmdir" en ekki "iðnaðarsvæði".

### Leiðréttingar

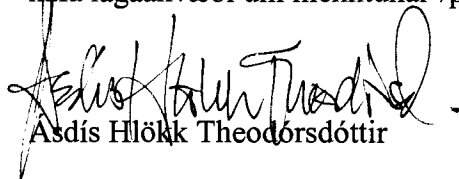
- Í 1. gr. b-lið á "framkvæmd" væntanlega að vera í ft.
- Í 1. gr. d-lið er væntanlega vísað til álits Skipulagsstofnunar. Lagt er til að "Skipulagsstofnunar" bætist við aftan við "álit", sem annars gæti haft mun víðari skírskotun.
- Í 5. gr. segi "á sama svæði" í stað "á sama svæða".
- Í 1. mgr. 6. gr., 7. gr., 18. gr. og 2. viðauka (inngangi og 13. tl.) nógildandi laga er vísað til "umtalsverðra umhverfisáhrifa". Væntanlega á sú vísun að falla niður með þeim breytingum sem lagðar eru til í 1. og 3. gr. frumvarpsins. Skipulagsstofnun mælir með að í stað "umtalsverð umhverfisáhrif" komi "veruleg umhverfisáhrif".

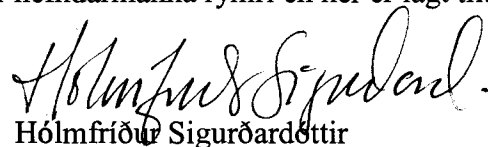
## B. FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á SKIPULAGS- OG BYGGINGARLÖGUM.

Hér eru tillögur um breytingar á skipulags- og byggingarlögum eingöngu skoðaðar út frá því hvað frumvarp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum kallar á, en litið á það sem viðfangsefni yfirstandandi endurskoðunar skipulags- og byggingarlaga að huga að öðrum breytingum.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að umhverfisráðherra skipi fimm menn í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Umhverfisráðherra skipi tvo án tilnefninga og skal annar uppfylla starfgengisskilyrði héraðsdómara og Hæstiréttur tilnefni þrjá og skal einn hafa lokið háskólaprófi í verkfræði, annar í lögfræði og sá þriðji á sviði náttúruvísinda. Samkvæmt nógildandi lögum eiga þrír menn sæti í nefndinni, einn án tilnefningar og tveir tilnefndir af Hæstarétti og skal annar þeirra fullnægja skilyrðum þess að vera héraðsdómari.

Skipulagsstofnun felst á að æskilegt geti verið að tryggja tiltekna þekkingu nefndarmanna á viðfangsefnum og málsmeðferð kærðra ákvarðana en telur jafnframt að ástæða sé til að hafa lagaákvæði um menntunar-/þekkingarkröfur nefndarmanna rýmri en hér er lagt til.

  
Asdís Hlökk Theodórsdóttir

  
Hólmfríður Sigurðardóttir

Umhverfissráðuneytið  
Ingibjörg Halldórsdóttir  
Vonarstræti 4  
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. september 2003  
/--

**Efni: Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/35/EC**

Vísað er til erindis umhverfissráðuneytisins dags. 31. júlí sl. þar sem leitað er eftir umsögn Skipulagsstofnunar um nýsamþykktu tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/35/EC sem m.a. varðar breytingar á tilskipun 85/337/EEC. Sérstaklega er óskað umsagnar um hvort tilskipunin kallar á breytingar á lögum.

Hér á eftir fer umsögn Skipulagsstofnunar um hvort 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC kalli á breytingar á lögum nr. 106/2000. Einnig hvort fyrirbyggjandi frumvarp til breytinga á lögum nr. 106/2000 (dags. 15. ágúst 2003) uppfylli kröfur tilskipunarinnar. Í umsögninni er eingöngu vikið að efni fyrirbyggjandi frumvarps að því er varðar efni tilskipunar 2003/35/EC.

Í 1. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC eru hugtökin "public" og "public concerned" skilgreind.

Í lögum nr. 106/2000 eru hugtökin ekki skilgreind. Sama gildir um fyrirbyggjandi frumvarp til breytinga á lögnum, utan að þar eru "umhverfisverndarsamtök" skilgreind. Svo virðist sem þörf sé á að það sé gert, eða vísað til skilgreininga hugtakanna í öðrum lögum.

2. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar undanþágur frá kröfum tilskipunarinnar. Hann felur í sér þá breytingu að í stað þess að framkvæmdir sem þjóna "national defence purposes" séu ekki háðar tilskipun 85/337/EEC, geta aðildarríkin nú metið í einstökum tilvikum að ekki beri að beita tilskipun 85/337/EEC vegna slíkra framkvæmda, ef þau telja að slíkt mat hefði óæskileg áhrif á tilgang framkvæmdanna.

3. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 virðist uppfylla þessar kröfur í aðalatriðum. Þó gera þessi nýju ákvæði væntanlega að verkum að eingöngu megi beita 3. mgr. 5. gr. vegna framkvæmda sem varða öryggi landsins í þeim tilvikum þegar mat skv. lögnum væri talið hafa óæskileg áhrif á tilgang framkvæmdanna og að það þurfi að skýra í lögnum.

3. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar annarskonar mat en tilskipunin kveður á um og upplýsingar til almennings um slíkt mat. Hann felur í sér þá breytingu að í stað þess að aðildarríki meti hvort almenningur skuli hafa aðgang að upplýsingum úr annarskonar mati, þá ber aðildarríkjunum nú að kynna "public concerned" gögn annarskonar mats.

Í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000 er það í höndum ráðherra að ákveða hvort og hvaða gögn annarskonar mats eru kynnt almenningi. Skýrara kann að þurfa að kveða að orði um að ráðherra ber að kynna gögn annarskonar mats "public concerned".

4. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar kynningu matsskýrslu fyrir almenningi. Hann felur í sér eftirfarandi breytingar helstar:

- (i) Tekið er fram að helstu skýrslur og ráðgjöf lögð fram til viðkomandi stjórnvalds þegar framkvæmd er kynnt fyrir almenningi, skuli vera aðgengilegt "public concerned".
- (ii) Vikið er sérstaklega að aðgengi almennings að upplýsingum sem verða til eftir að framkvæmd hefur verið kynnt fyrir almenningi.
- (iii) Einnig er bætt inn ákvæðum sem varða að "public concerned" hafi raunverulegt tækifæri snemma í ferlinu til að taka þátt, að hann eigi rétt á að koma á framfæri athugasemdum og skoðun á meðan allir kostir eru opnir, og að veita nægjanlegan tíma til að kynna almenningi og fyrir "public concerned" til að undirbúa og taka þátt á áhrifaríkan þátt.

Í lögum nr. 106/2000 er ekki fjallað um kynningu gagna sem eru lögð fram í ferlinu á meðan kynning fyrir almenningi stendur yfir eða eftir að henni lýkur. Þar gildir því eingöngu réttur almennings skv. upplýsingalögum. Ákvæði merkt (i) og (iii) hér að ofan þarfnast nánari athugunar, bæði m.t.t. gildissviðs þeirra og áhrifa á lög nr. 106/2000.

5. tl. og 6. tl. (b) 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varða kynningu fyrir öðrum ríkjum og borgurum annarra ríkja vegna framkvæmda sem valda áhrifum yfir landamæri. Breytingar frá fyrri tilskipun eru þær að aukin áhersla er lögð á að almenningur í því landi sem verður fyrir áhrifum fái raunverulegt tækifæri til að taka þátt í ferlinu.

Ekki er vikið að almenningi í 18. gr. laga nr. 106/2000 þar sem fjallað er um mat á umhverfisáhrifum yfir landamæri.

6. tl. (a) 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar kynningu á ákvörðun um framkvæmd, eða leyfi til framkvæmda, í kjölfar matsferlis. Hann felur í sér þá breytingu að skýrt er nú kveðið á um að í ákvörðun skuli rökstyðja niðurstöðuna m.t.t. athugasemda og skoðana sem "public concerned" hafi komið á framfæri í ferlinu og að í ákvörðun skuli greina frá kynningar- og samráðsferli.

Í lögum nr. 106/2000 segir um úrskurð Skipulagsstofnunar að hann skuli rökstuddur og að í honum skuli gera grein fyrir helstu forsendum, en ekki er sérstaklega vikið að því að rökstyðja skuli niðurstöðu m.t.t. athugasemda almennings, eða að í úrskurði skuli greina frá kynningar- og samráðsferli.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi virðist ekki vera vikið að því að rökstyðja beri ákvarðanir með tilliti til þeirra athugasemda sem borist hafa frá almenningi í ferlinu, né heldur að í ákvörðun skuli gerð grein fyrir kynningar- og samráðsferli.



7. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar áfrýjunarmöguleika þeirra sem eiga hagsmuna að gæta. Tekið er fram að áfrýjun eigi bæði að geta varðað efni ákvörðunar og ferlið. Við mat á því hverjir eigi nægilega sterkra hagsmuna að gæta til að eiga möguleika á áfrýjun er tekið fram að umhverfisverndarsamtök teljist eiga aðild. Tekið er fram að aðildarríkin skuli tryggja að upplýsingar um rétt til áfrýjunar séu aðgengilegar almenningi.

Samkvæmt lögum nr. 106/2000 er öllum heimilt að kæra ákvarðanir Skipulagsstofnunar, en ekki er tilgreint hvort kærur geti varðað efni og form, en tilgreint er í lögnum að Skipulagsstofnun skuli upplýsa um málskotsrétt. Lögin virðast því samræmast þessum nýju ákvæðum, þó ef undan er skilið að ekki er tekið fram hvað kærur geta varðað.

Í fyrirliggjandi frumvarpi, og meðfylgjandi frumvarpi til breytinga á skipulags- og byggingarlögum, er gert ráð fyrir að kærumöguleikum til umhverfisráðherra og úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og eru þeir takmarkaðir við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, auk umhverfisverndar- og hagsmunasamtaka sem uppfylla tiltekin skilyrði. Ekki er tilgreint hvort kærur geti varðað efni og form og ekki virðist heldur tilgreint að upplýsa skuli um málskotsrétt. Það virðist því þurfa að huga að efni kæra og upplýsingum um kærumöguleika.

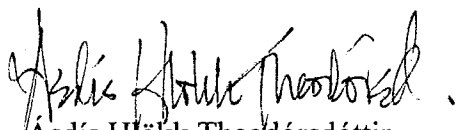
Ný tilskipunarákvæði um kynningu og áfrýjun ákvörðunar þarfnast e.t.v. nánari skoðunar m.t.t. íslenska matsferlisins, sérstaklega ferlið eins og það er lagt til í fyrirliggjandi frumvarpi. Skipulagsstofnun telur að ný tilskipunarákvæði um kynningu og áfrýjun ákvörðunar vísi í okkar kerfi ekki síður til leyfisveitinga fyrir matsskyldum framkvæmdum (og þá ekki eingöngu framkvæmda- og byggingarleyfa), heldur en eingöngu úrskurðar eða álits Skipulagsstofnunar.

8. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar I. viðauka tilskipunar 85/337/EEC. Við hann bætist nýr liður, nr. 22, um framkvæmdir sem eru ávallt háðar mati. Liður 22 tekur til allra breytinga eða viðbóta við framkvæmdir tilgreindar í viðaukanum, þar sem stækkunin eða breytingin ein og sér félli undir I. viðauka ef um nýframkvæmd væri að ræða.

Ákvæðin hafa í för með sér að endurskoða þarf 13. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 og færa ákvæði hans að hluta yfir í 1. viðauka.

9. tl. 3. gr. tilskipunar 2003/35/EC varðar viðauka II í tilskipun 85/337/EEC. Hann felur í sér breytingu á 13. tl. viðaukans. Við hann bætist að þar sé átt við stækkanir og viðbætur sem ekki falla undir viðauka I.

Þessi nýju ákvæði þrengja áhrif 13. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 og er ástæða til að það sé skýrt í lagatextanum.

  
Asdís Hlökk Theodórsdóttir