



Alþingi
Erindi nr. Þ 130/901
komudagur 29.1.2004

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfisnefnd Alþingis
b.t. Evu M. Ævarsdóttur
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 26. janúar 2004

Sam 017/2004 PS/sp
Tilv.: 051

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

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 23. janúar, var lagt fram bréf umhverfisnefndar Alþingis, dags. 24. nóvember 2003, þar sem óskað er umsagnar um frumvörp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 301. mál, og breytingu á skipulags- og byggingarlögum, 302. mál.

Stjórnin samþykkti meðfylgjandi umsögn um frumvörpin.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Hjálagt: Umsögn um frumvörp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og breytingu á skipulags- og byggingarlögum

Umsögn

Sambands íslenskra sveitarfélaga

um frumvarp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum og frumvarp til breytinga á skipulags- og byggingarlögum sem flutt eru samhliða

Almennt

Með frumvörpum þessum er verið að gera verulegar breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur við mat á umhverfisáhrifum og útgáfu framkvæmdaleyfa. Frá sjónarhóli sveitarfélaga eru meginbreytingarnar fólgnar í því að pólitísk ábyrgð á því hvort heimila eigi framkvæmdir sem hafa veruleg áhrif á umhverfið verður flutt að fullu yfir til sveitarfélaga en eins og kunnugt er þá hvílir sú ábyrgð nú að verulegu leyti á Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra. Í núgildandi skiplags- og byggingarlögum segir að slíkar framkvæmdir skuli vera í samræmi við úrskurð um mat á umhverfisáhrifum en frumvarpið gerir ráð fyrir því að sveitarstjórn taki einungis afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um matsskýrslu en þurfi ekki að fara eftir álitinu. Þeir sem hafa athugasemdir fram að færa vegna stórra eða umdeildra framkvæmda munu beina spjótum sínum að þeim sveitarfélögum sem veita framkvæmdaleyfi verði frumvarpið samþykkt. Öllum er kunnugt um þá miklu umræðu og deilur sem verið hafa vegna mats á umhverfisáhrifum og úrskurða Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra þar að lútandi. Þann 22. janúar sl. var t.d. kveðinn upp dómur í Hæstarétti vegna umhverfismats vegna Kárahnjúkavirkjunar og er allt eins líklegt að það mál haldi síðan áfram erlendis, en málinu hefur m.a. verið vísað til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Hér er því á ferðinni stórmál út frá sjónarhóli sveitarfélaga sem ekki hefur fengið næga umræðu á þeirra vettvangi en breytingarnar eru ekki gerðar að beiðni eða frumkvæði sveitarfélaga.

Ljóst er að hin nýja tilhögun mun kalla á meiri umsvif af hálfu sveitarfélaga við útgáfu framkvæmdaleyfa. Ræðst þetta af breyttri tilhögun í málsmeðferð um mat á umhverfisáhrifum og samspili þess við útgáfu framkvæmdaleyfa, aukinnar ábyrgðar sveitarstjórna í þessum málaflokk og auknum fjölda kæra sem beinast að sveitarfélögunum. Um er að ræða málaflokk þar sem umfang hvers máls fer sífellt vaxandi vegna aukinnar sérfræðikrafna við málsmeðferð, vaxandi umhverfisvitundar almennings og almennt meiri áherslu á umhverfismál í þjóðfélaginu. Allt leiðir þetta til aukins kostnaðar. Oftast er unnt að innheimta þann kostnað hjá framkvæmdaðila en ljóst er að það er ekki hægt í öllum tilvikum, s.s. þegar leyfi er hafnað eða við málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd. Í ljósi þess hversu flókin og umfangsmikil mál af þessu tagi geta verið er ljóst að mikill kostnaður getur fallið til. Slíkt getur verið sérstaklega þungbært fyrir minni sveitarfélög. Umfang gagna í málum sem þessum getur verið gríðarlegt en til fróðleiks má geta þess að úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar var 282 blaðsíður og 122 kærur bærust umhverfisráðherra vegna úrskurðarins. Það fyrirkomulag sem nú ríkir verður þó ekki flutt óbreytt til sveitarfélaga þar sem kæruaðildin er verulega takmörkuð auk þess sem úrskurðarnefndin og dómstólar hafa einungis heimild til að framkvæma lögmetisathugun en ekki til að endurskoða ákvarðanir sem byggja á frjálsu mati sveitarstjórna. Því má hins vegar slá föstu að þeir sem berjast gegn ákvörðunum stjórnvalda í þessum efnum munu leita allra leiða til að ná sínu fram og því fylgir verulegur kostnaður fyrir sveitarfélögin.

Niðurstaða

Eins og að framan er getið er hér um verulega breytingu að ræða sem erfitt er að gera sér grein fyrir hvaða afleiðingar muni hafa fyrir sveitarfélögin hvað varðar kostnað, stjórnsýslu- og stjórnómálag áhrif. Ljóst er að sveitarfélögunum eru færð aukin völd varðandi útgáfu framkvæmdaleyfa og almennt má segja að það sé af hinu góða. Hins vegar hafa sveitarfélögin ekki farið fram á þessar róttæku breytingar. Því er eðlilegt að nákvæmlega verði farið yfir kosti og galla breytinganna og málið rætt ítarlega á vettvangi sveitarfélaganna og milli ríkis og sveitarfélaga. Slík umræða hefur ekki farið fram nema að takmörkuðu leyti. Að svo stöddu leggst stjórnin því gegn samþykkt frumvarpanna að öðru leyti en því að rétt er að styrkja úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Sérstakar athugasemdir

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu um að leggjast gegn frumvarpinu telur stjórnin rétt að gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Frumvarp um breytingu á skipulags- og byggingarlögum

Um úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

Tekið er undir nauðsyn þess að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála verði efld svo að hún geti sinnt þeim fjölda mála sem til hennar berst. Hins vegar er bent á að sú stefna sem tekin er með því að ráða fastan nefndarformann og deila málum milli nefndarmanna eins og fram kemur í frumvarpinu felur í sér að nefndin hefur margt sameiginlegt og með dómstól, þ.e. stjórnsýsludómstól vegna skipulags- og byggingarmála.

Á stjórnarfundum Sambands Íslenskra Sveitarfélaga 17. október s.l. samþykkti stjórnin ályktun þess efnis að beina því til forsætisráðuneytisins að gerð verði úttekt á stöðu kær- og úrskurðarnefnda í íslenskri stjórnsýslu, sem og annarra sjálfstæðra stjórnsýslunefnda sem gegna sambærilegu hlutverki samkvæmt lögum. Ljóst er að marka þarf stefnu um starfsemi úrskurðar- og kærnefnda og því er mikilvægt að þróun slíkra nefnda í átt að stjórnsýsludómstólum fari fram með meðvitundum hætti.

Fram kemur í frumvarpinu að lengja á þann hámarkstíma sem nefndin hefur til að skila niðurstöðu úr 2 mánuðum í 3 mánuði. Ljóst er að verulegir hagsmunir einstaklinga og lögaðila geta verið fólgnir í því að fá skjóta niðurstöðu úr málum sem vísað er til nefndarinnar. Markmið frumvarpsins er m.a. að stytta þann tíma sem slík mál taka í dag og skýtur það því skökku við að um leið og nefndin er styrkt til þess að stytta tímann er löglegur frestur hennar lengdur. Nauðsynlegt er að hafa þá trú að í náinni framtíð takist nefndinni að ljúka þeim málum sem beðið hafa afgreiðslu í óeðlilega langan tíma. Ef lögheimill frestur er hins vegar lengdur í 3 mánuði er ekki ólíklegt að nefndin muni miða við þann tíma en ekki keppa að því að ljúka málum innan núgildandi frests, þ.e. 2 mánuðum. Því er lagt til að fallið verði frá þessari breytingu og hámarkstími verði eftir sem áður 2 mánuðir.

Þá er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að í úrskurðarnefndinni sitji aðili með menntun á sviði skipulagsmála. Slíkt hlýtur að teljast óeðlilegt þar sem mörg málefni sem koma til kasta nefndarinnar snerta skipulagsmál með einum eða öðrum hætti. Eðlilegra væri því að einn af þeim aðilum sem Hæstiréttur tilnefnir verði menntaður á sviði skipulagsmála. Einnig kæmi til greina að fjölga í nefndinni til að ná framangreindu markmiði.

Um framkvæmdaleyfi

Lagt er til að lokamálsliður 4. mgr. 27. gr., sbr. 3. gr. frumvarpsins, verði gerður að nýrri 5. mgr. og hann orðist þá svo: Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi skilyrðum, þ.á m. skilyrðum og mótvægisáðgerðum sem fram koma í álitum Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir leyfisveitendur til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra.

Útgáfa sveitarstjórnar á framkvæmdaleyfi felur í sér mat á framkvæmd með hliðsjón af skipulagsáætlunum, álitum Skipulagsstofnunar vegna mats og eftir atvikum öðrum sjónarmiðum sem byggja má á samkvæmt ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, sbr. t.d. markmiðsákvæði laganna. Ákvörðun sveitarstjórnar varðandi framkvæmdaleyfi getur byggst á öllum þessum þáttum og því er nauðsynlegt að gera ofangreindar breytingar á frumvarpinu, þannig að skilyrðisbinding sveitarstjórnar sé ekki takmörkuð af álitum Skipulagsstofnunar. Frumvarpið gerir nú aðeins ráð fyrir skilyrðisbindingu vegna atriða sem kveðið er á um í álitum Skipulagsstofnunar, sem veitt er á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum en ekki skipulags- og byggingarlögum. Framkvæmdaleyfi er veitt á viðtækari grunni og því þurfa heimildir um skilyrðisbindingu sveitarstjórnar að vera viðtækari.

Frumvarp um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum

Mat á umhverfisáhrifum – mótvægisáðgerðir

Verði ekki orðið við framangreindri athugasemd um 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum er lagt til að sveitarstjórn geti komið að matsferlinu á vinnslustigi með formlegum hætti, t.a.m. með tillögum um mótvægisáðgerðir. Í því skyni er lagt til að 10. gr. frumvarpsins verði breytt, þ.e. við 1. mgr. 11. gr. laganna, komi málsliðurinn: Skipulagsstofnun skal eiga samráð við sveitarstjórn um mat á mótvægisáðgerðum sem til greina kemur að leggja til vegna framkvæmdar.

Megin hlutverk Skipulagsstofnunar í þessu sambandi er að kanna hvaða umhverfisáhrif tiltekin afmörkuð framkvæmd hefur. Við slíkar framkvæmdir er oft gert ráð fyrir mótvægisáðgerðum. Skipulagsstofnun hefur mikið val við ákvörðun um hvaða mótvægisáðgerðir koma til greina og geta þær haft áhrif langt fyrir utan aðaláhrifsvæði framkvæmdar. Nauðsynlegt er að tillögur um mótvægisáðgerðir séu gerðar í samræmi við vilja sveitarstjórnar enda fara sveitarstjórnir með skipulagsvald innan sveitarfélaga, á vegum þeirra starfa náttúruverndarnefndir og fleiri nefndir sem hafa grundvallarþekkingu á staðháttum og öðrum aðstæðum í sveitarfélagi. Til þess að mótvægisáðgerðir nýtist umhverfinu og íbúum viðkomandi sveitarfélaga sem best er mikilvægt að aðkoma sveitarstjórnar sé tryggð við ákvörðun mótvægisáðgerðir sem til greina koma.

Þannig afgreitt á fundi stjórnar sambandsins 23. janúar 2004.



Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri