

Alþingi
Erindi nr. P 140/2731
komudagur 24. 2. 2012



Nefndarsvið Alþingis

Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2012

Tilvísun: 201202059 / ,

Efni: Svör við spurningum vegna 3. gr. í frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Mál nr. 225 hjá umhverfisnefnd Alþingis.

Skipulagsstofnun barst tölvupóstur þann 23. febrúar 2012 þar sem óskað var eftir því að nokkrum spurningum frá þingmanni yrði svarað varðandi 2. mgr. 3. gr. í frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum og gera grein fyrir þeim á fundi með umhverfisnefnd Alþingis 27. febrúar 2012.

Samkvæmt tölvupóstinum telur þingmaðurinn að það sé til mikilla bóta að hugað verði að vernd náttúrufrýrbæra mun fyrr í ferli skipulags og framkvæmda en 37. grein náttúruverndarlaga getur sjálf tryggt. Jafnframt að mikilvægt sé að styrkja skipulagsáætlanir og stöðu deiliskipulagsins m.t.t. náttúruverndar eins og fram kemur í frumvarpinu. Óskað er eftir skriflegum svörum frá Skipulagsstofnun við eftirfarandi spurningum.

1. Deiliskipulag lýsir m.a. byggingasvæðum. Ég tel að umsagnaraðilar m.a. Náttúrufræðistofnun, Skógrækt ríkisins, náttúruverndarnefnda og umsagnir eigi á þessu stigi að ná yfir alla þá þætti sem skipta máli á því svæði sem deiliskipulag nær til, að þeim fengnum og úrvinnslu við gerð deiliskipulags leitar sveitafélag eftir afgreiðslu Skipulagsstofnunar á tillögu. Á þessu stigi tel ég að afgreiða eigi með afgerandi hætti hvort undanþága er gerð á ákvæðum náttúruverndarlaga. Deiliskipulag á birkiskógasvæðum lýsi ástandi birkiskóga, hvort skógur fellur undir náttúruverndarlög og sérstaka vernd og bann við röskun eða hvort veitt er undanþága og heimild til framkvæmda og bygginga gegn ákv. skilyrðum. **Er hægt að styrkja gerð og stöðu deiliskipulags svo ekki þurfi að koma til annars umsagnarferlis áður en framkvæmda- og byggingaleyfi er veitt ?**

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er skýrt kveðið á um samráð við uppaf skipulagsgerðar. Af því leiðir að skylt sé að hafa samráð við Umhverfisstofnun og fleiri lögbundna umsagnaraðila sem á við, við upphaf skipulagsgerðar þegar unnið er skipulag á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar. Skipulagsáætlanir eru grunnurinn að útgáfu leyfa til

framkvæmda og því nauðsynlegt að allt samráð eigi sér stað við skipulagsgerð og sé lokið þegar kemur að útgáfu leyfa til framkvæmda.

2. Hvernig á að bregðast við ef ekki er leitað umsagnar viðeigandi stjórnvalds við gerð skipulagsáætlana ?

Í 33. gr. náttúruverndarlaga segir að skylt sé að leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda við gerð aðalskipulagsáætlana og verulega breytinga á þeim. Þegar lýsing á aðalskipulagstillögu er send til Skipulagsstofnunar sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga, athugar stofnunin hvort að Umhverfisstofnun sé tiltekin sem umsagnaraðili. Við tekur samráð við fagstofnanir og almenning. Þegar sveitarstjórn hefur samþykkt tillögu til auglýsingar hún tillöguna til Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun yfirfer aðalskipulagstillöguna, sbr. 3. mgr. 30. gr. fyrir auglýsingu hennar í Lögbirtingarblaði og með öðrum áberandi hætti og hefur stofnunin tækifæri hér til að koma að ábendingum til sveitarfélagsins ef ekki hefur verið leitað umsagnar hjá lögbundnum umsagnaraðilum.

Skipulagsstofnun hefur einnig tækifæri til að koma með ábendingar um að sveitarfélag skuli leita umsagnar hjá umsagnaraðilum, hafi þær ekki borist áður, þegar skipulagstillagan kemur aftur til stofnunarinnar til staðfestingar sbr. 32. gr. skipulagslaga.

Líkt og við aðalskipulagsgerð, yfirfer Skipulagsstofnun lýsingu á nýju eða endurskoðuðu deiliskipulagi, sbr. 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga og hefur stofnunin sömu aðkomu að henni og í aðalskipulagi. Sé aftur á móti um að ræða breytingu á deiliskipulagi, er sveitarstjórn ekki skylt að taka saman lýsingu. Við þær aðstæður er stofnunin að taka á móti deiliskipulagstillögu eftir auglýsingu þess, sbr. 42. gr. skipulagslaga. Ef deiliskipulagstillagan nær yfir svæði sem fellur undir 37. gr. náttúruverndarlaga getur Skipulagsstofnun leiðbeint sveitarfélögum um að óska eftir umsögn Umhverfisstofnunar, hafi ekki verið fjallað um svæðið á fyrri skipulagsstigum. Ef ekki er farið eftir ábendingum stofnunarinnar, verður sveitarstjórn að gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess sbr. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga.

Samkvæmt framansögðu getur Skipulagsstofnun frekar hlutast til um aðalskipulagið og krafist þess að umsagnir lögbundna umsagnaraðila liggi fyrir áður en aðalskipulagið er staðfest, annað hvort af stofnuninni eða af ráðherra. Aftur á móti í málsmeðferð við deiliskipulag, er Skipulagsstofnun frekar eftirlitsaðili um hvort að efnis- og formreglur séu uppfylltar og getur stofnunin einungis komið með ábendingar sem sveitarstjórn gæti rökstutt sig frá.

3. Komi fram ólíkt mat í umsögnum á hvort birkiskógur fellur undir skilgreiningu frumvarpsins - hver og hvernig er skorið úr um hvor umsögnin gildi m.t.t. áætlaðrar frístundabyggðar á deiliskipulagi ?

Þær umsagnir sem berast sveitarstjórn vegna deiliskipulags eru yfirfarnar og tekin afstaða til þeirra í skipulagsnefnd og sveitarstjórn. Það er í höndum þeirra að taka afstöðu á milli ólíkra umsagna um hvort að t.d. birkiskógar falli undir skilgreiningu um birkiskóga eins og hún kemur fram í frumvarpi á lögum um breytingu á náttúruverndarlögum.

4. Hvernig á að bregðast við ef sveitastjórn fer ekki eftir athugasemdum

Skipulagsstofnunum við afgreiðslu á deiliskipulagi m.t.t. náttúruverndarlaga ?

Ef sveitarstjórn fer ekki eftir athugasemdum Skipulagsstofnunar við afgreiðslu á deiliskipulagi er sveitarstjórn skylt að gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess en síðan er henni heimilt að birta auglýsinguna í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Þeir sem eiga lögvarða hagsmuna að gæta, geta kært deiliskipulagið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Varðandi samþykkt og útgáfu framkvæmdaleyfis.

Með skipulagslögum nr. 123/2010 var gerð breyting á eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 en nú fjalla tvær greinar um framkvæmdaleyfi.

Í 13. gr. skipulagslaga er fjallað um framkvæmdaleyfi fyrir meiriháttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annarra framkvæmda sem falla undir 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og hafa ekki þurft að undirgast mat á umhverfisáhrifum.

Í 14. gr. skipulagslaga er svo fjallað um framkvæmdaleyfi vegna allra matsskyldra framkvæmda en það eru allar framkvæmdir sem falla undir 1. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og einnig þær framkvæmdir sem hafa verið tilkynntar inn til Skipulagsstofnunar skv. 2. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum og stofnunin hefur tekið ákvörðun um að skuli fara í mat á umhverfisáhrifum.

Nú er unnið að nýrri reglugerð um framkvæmdaleyfi í umhverfisráðuneytinu sem á að taka við núgildandi skipulagsreglugerð af nr. 400/1998. Í þeirri reglugerð sem nú er unnið að er mun ítarlegra fjallað um samþykki sveitarstjórna og útgáfu framkvæmdaleyfis en í núgildandi reglugerð. Þrátt fyrir ítarlegri ákvæði í skipulagslögum varðandi framkvæmdaleyfi og í drögum reglugerðar um framkvæmdaleyfi er sama grundvallar hugsunin er varðar málsmeðferð við undirbúning og samþykki framkvæmdaleyfis.

Sveitarstjórn veitir framkvæmdaleyfi en nýtur við undirbúning leyfisveitingar atbeina skipulagsnefndar og skipulagsfulltrúa sveitarfélagsins. Framkvæmdaleyfi er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnslu og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er mælt fyrir á bindandi hátt um rétt eða skyldu þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Tvö skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að hægt sé að gefa út framkvæmdaleyfi; annarsvegar þarf framkvæmdin að vera í samræmi við skipulag og hins vegar við álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, þegar við á. Þegar fyrrgreind skilyrði eru uppfyllt, sbr. 13. eða 14. gr. skipulagslaga, er sveitarstjórn skylt að gefa út framkvæmdaleyfi.

Meginreglan er sú að þær framkvæmdir sem falla undir svæði sbr. 37. gr. náttúruverndarlaga eru deiliskipulagsskyldar, sbr. 2. mgr. tl. 4.19.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998¹ og einnig er hægt að sækja um meðmæli Skipulagsstofnunar, sbr. 1. tl. bráðabirgðaákvæði skipulagslaga. Við gerð aðalskipulags er málsmeðferð ávallt skv. skipulagslögum og eftir atvikum lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Ef framkvæmdin fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, fer deiliskipulagið einnig í mat á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 105/2006 en framkvæmdin sjálf er tilkynnt til Skipulagsstofnunar á grundvelli laga nr. 106/2000.

Í 3. gr. frumvarps til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er mælt fyrir um að leitað verði *umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags og eftir atvikum fagstofnana á viðkomandi sviði* áður en leyfi er veitt.

Framangreint ákvæði felur í sér lögbundna álitsumleitan. Sveitarstjórn væri því óheimilt að afgreiða umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir en aflað hefur verið umsagnar áðurgreindra aðila. Þótt að sveitarstjórn sé skylt með lögum að leita umsagnar utanaðkomandi aðila áður en það tekur ákvörðun í máli, er umsögnin ekki bindandi fyrir sveitarstjórn við ákvörðun málsins samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttarins, nema það komi skýrt fram í lagatexta.

Með tilliti til réttaröryggis eru töluverð vandkvæði því samfara að fela stjórnisýslustofnun, líkt og Náttúrufræðistofnun Íslands eða jafnvel náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags, handhöfn stjórnisýsluvalds með ákvæðum um bindandi umsögn. Má líka telja að með tilliti til réttaröryggis og gegn meginreglu stjórnisýsluréttar um réttláta málsmeðferð, að það væri rangt að þurfa að leita umsagnar fyrrgreindra aðila við afgreiðslu á umsókn um framkvæmdaleyfi sem er þá lokastigi við undirbúning á framkvæmd, þegar framkvæmdin hefur farið í gegnum málsmeðferð skv. skipulagslögum og jafnvel lögum um umhverfismat áætlana og lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Niðurstaða

Skipulagsstofnun telur að skipulagslög nr. 123/2010 og í náttúruverndarlögum sé hugað að vernd náttúruvæðingum og hvorki þurfi að þessu leiti að styrkja skipulagsáætlanir og stöðu skipulags. Umfjöllun um náttúruvæðingum er bæði í aðal- og deiliskipulagi og á að tryggja að vernd náttúruvæðingum nái fram að ganga, sbr. 37. gr. náttúruverndarlaga. Samþykki sveitarstjórnar á leyfi til framkvæmda byggir á skipulagsáætlunum sem hafa farið í gegnum visst umsagnarferli² og ætti ekki að vera þörf á að kalla eftir umsögn Náttúruverndarstofnu eða annarra við umsókn um framkvæmdaleyfi líkt og frumvarp til laga um breytingu á náttúruverndarlögum kveður á um.

Erna Hrönn Geirsdóttir

¹ Í umhverfisráðuneytinu er verið að vinna við nýja skipulagsreglugerð sem mun taka gildi á vormánuðum. Í drögum reglugerðarinnar verður kveðið á um að svæði sem falla undir 37. gr. náttúruverndarlaga skulu vera deiliskipulagi.

² Málsmeðferð skv. skipulagslögum og einnig lögum um umhverfismat áætlana þegar það á við.

Hafþís Hafliðadóttir

