

Alþingi  
Erindi nr. P 125/1451  
komudagur 3.4.2000

Aðalheiður Jóhannsdóttir  
10:14  
00-04-03

Nefndasvið Alþingis  
Þórshamri v/Templarasund  
150 Reykjavík

Uppsöllum, 3. apríl 2000

Vísað er til rafpósts, dags. 31. mars sl. þar sem óskað er eftir svari við eftirfarandi spurningum Katrínar Fjeldsted:

1. Hver er staða umhverfissráðherra samkvæmt tilskipuninni?
2. Þekkir þú dæmi um ákvæði sambærilegt við bráðabirgðaákvæði I í frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum í lögum einhverstaðar í Evrópu? og ef já.

Hver sker úr um það hvort framkvæmdaleyfi hefur verið veitt?

Svar mitt fer hér á eftir:

1. Varðandi fyrri spurninguna er rétt að hafa eftirfarandi í huga. EB-gerðir, þ.e. reglugerðir, tilskipanir, álit o.fl. tilgreina ekki hvaða stjórnvöld aðildarríkjanna eiga að aðhafast, taka ákvarðanir o.þ.h. enda væri það ógjörningur vegna mismunandi innri uppbyggingar hvers ríkis, mismunandi laga-, stjórnsýslu- og dómskerfa, mismunandi verksviða ráðherra, ráðuneyta o.s.frv. Öll slík innri verkaskipting byggir á reglum hvers ríkis fyrir sig. Til dæmis kann tiltekinn málaflokkur, eða hluti af málaflokki, að vera á verksviði heilbrigðisráðherra eins ríkis en umhverfissráðherra annars. Enn fremur kann að vera að það sé ekki umhverfissráðuneyti í tilteknu ríki en aðrir ráðherrar fari með þann málaflokk að hluta til eða að öllu leyti. Það sem EB-gerðir tilgreina fyrst og fremst er hvað það er sem á að gera, hvaða markmiðum á að ná o.s.frv. og að það séu lögbær stjórnvöld í hverju ríki sem beri ábyrgðina á að þetta sé gert.

Í tilskipun 85/337/EBE, sbr. tilskipun 97/11/EB, eins og í öðrum EB-gerðum er vísað til “competent authority” eða “authorities” og það fer eftir landslögum hvers ríkis hvaða stjórnvöld, t.d. hvaða ráðherra, stofnun o.s.frv. það er. Með

öðrum orðum; það getur verið hvaða stjórnvald sem er og veltur ekki á EB-rétti en á landslögum hvers ríkis og innri verkaskiptingu þess.

Til að svara spurningunni á afar einfaldan hátt þá er það alfarið háð íslenskri löggjöf hvert hlutverk eða staða umhverfisstjórnvalda (og annarra ráðherra) er eða verður samkvæmt tilskipuninni inn á við. Ramminn er verkaskiptingin í Stjórnarráðinu samkvæmt sérstakri reglugerð þar að lútandi og gildandi lög hér á landi. Löggjafinn getur ákveðið að allar ákvarðanir sem taka þarf samkvæmt tilskipuninni séu teknar af ráðherra (eftir atvikum umhverfisstjórnvalda), stofnunum sem tilheyra ráðuneyti ráðherra eða að það sé einhvers konar verkaskipting á milli þessara stjórnvalda. Síðan getur verið kæruleið til ráðherra eða t.d. til sérstakrar úrskurðarnefndar ef slík nefnd væri til. Loks er hægt að fara með ákvörðun ráðherra eða úrskurðarnefndar til dómstóla.

2. Varðandi seinna atriðið þá er svar mitt þetta. (Hver sker úr um það hvort framkvæmdarleyfi hefur verið veitt? Ég geri ráð fyrir að hér sé átt við úrskurð um hvort framkvæmd teljist hafin). Í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I eru tvö atriði. Í fyrsta lagi dagsetningin 1. maí 1994 en á bls. 10 í umsögn minni frá 16. mars sl. fjalla ég um hana og í öðru lagi dagsetningin árslok 2002.

Til þess að svara spurningunni almennt þá hefur eitthvað verið um lagaskilareglur í evrópskum lögum í ætt við fyrri hluta 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I. Mat á lögmati slíkra ákvæða hefur m.a. komið til kasta EB-dómstólsins, t.d. í máli C-431/92, þar sem dagsetningin 1. ágúst 1990 í þýskum rétti var ekki talin standast EB-rétt en lagaskiladagur tilskipunar 85/337/EBE var 3. júlí 1988 í EB-kerfinu (1. janúar 1994 í EES-kerfinu).

Ákvæði sambærilegt við seinni hluta 1. mgr. hef ég ekki séð í landslögum annarra ríkja en þori ekki að fullyrða að slík ákvæði séu ekki í gildi. Ég er ekki viss um að dagsetningin 2002 hafi nokkuð með EES-rétt að gera en snúi beint að stjórnvöldum innanlands. Hugsanlega getur það orðið grundvöllur bótaskyldu íslenska ríkisins að eftir 2002 þurfi að fara með framkvæmdir í mat á umhverfisáhrifum sem ekki þurfti þegar lög um mat á umhverfisáhrifum tóku gildi vorið 1993 eða 1. maí 1994 (1. janúar 1994) ef endanlegt leyfi var þá útgefið.

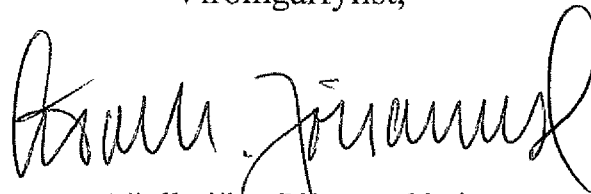
Varðandi 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I er rétt að hafa aftur í huga að innri uppbygging ríkja í Evrópu er með mismunandi hætti. Sum ríkin hafa fleiri en tvö stjórnsýslustig, sérstaka stjórnsýsludómstóla, fleiri dómstig en tvö, sterkar héraðsstjórnir, sjálfsstjórnarsvæði eða eru ríkjasambönd. Önnur eru með valdamiklar umhverfisverndarstofnanir önnur ekki, sum eru með mikla miðstýringu en önnur byggja á valddreifingu. Því er að mínu mati ógjörningur að segja til um hver þessi úrskurðaraðili er eða ætti að vera án þess að gera tímafreka rannsókn og bera saman löggjöf evrópskra ríkja, þ.e.a.s. ef slíkur úrskurðaraðili, annar en dómstóll, er til í viðkomandi ríkjum.

Það sem ég tel hér skipta máli er að ákveða hvað sé eðlilegt miðað við íslenskan stjórnisýslurétt og venjur hér á landi. Hver er eðlilegur úrskurðaraðili samkvæmt íslenskum lögum og hvaða atriði á hann að taka til skoðunar þegar niðurstaða er ákveðin. Að taka beint upp einhverja framkvæmd, t.d. frá Norðurlöndum eða Norður-Evrópu, getur því miður gefið niðurstöðu sem er ekki í samræmi við íslenska lagakerfið og venjur hér á landi.

Ég ítreka að allur samanburður er afar erfiður og nánast útilokað að fullyrða nokkuð nema að gera samanburð á löggjöf ríkjanna.

Það sem e.t.v. gæti orðið hér til hjálpar er EB-dómur C-81/96. Í málinu taldi dómstóllinn m.a. það skipta máli að framkvæmdarleyfi hafði ekki verið notað, við mat á því hvort tiltekin framkvæmd væri matsskyld. En rétt er að taka fram að fleiri atriði skiptu einnig máli í niðurstöðu dómsins.

Virðingarfyllst,



Aðalheiður Jóhannsdóttir  
lögfræðingur

