



Reykjavík, 14. janúar 2005

R04020132

175

ÓKH/jb

Alþingi - umhverfisnefnd

Þórshamri
150 REYKJAVÍK

Umsagnir um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum

Á fundi borgarráðs 13. þ.m. var lagt fram bréf borgarlögmanns frá 11. þ.m. ásamt minnisblaði skipulags- og byggingarsviðs og Umhverfis- og heilbrigðisstofu, dags. 6. þ.m., um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Borgarráð samþykkti framlagðar umsagnir skipulags- og byggingarsviðs, dags. 3. desember 2004 og Umhverfis- og heilbrigðisstofu, dags. 23. nóvember með eftirfarandi athugasemdum:

Með vísan til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 6. desember 2004, er gerður fyrirvari um kostnaðarskiptingu vegna þeirra verkefna/skyldna sem frumvarpið gerir ráð fyrir að flytjist til sveitarfélaganna. Er tekið undir þá kröfu sambandsins að gert verði kostnaðarmat vegna frumvarpsins sbr. samkomulag nokkurra ráðuneyta við Samband íslenskra sveitarfélaga, dags. 30. júní 2004. Jafnframt verði tryggt, komi í ljós að breytingunum fylgi kostnaður fyrir sveitarfélögin, hvernig þeim kostnaðarauka verði mætt.

Með vísan til umhverfisstefnu Reykjavíkurborgar getur borgarráð ekki fallist á að kæruaðild verði þrengd með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Ólafur Kr. Hjörleifsson

e.u.

Hjálagt:

Umsögn skipulags- og byggingarsviðs, dags. 3. desember 2004

Umsögn Umhverfis- og heilbrigðisstofu, dags. 23. nóvember

Afrit:

Borgarlögmaður

Skipulags- og byggingarsvið

Umhverfis- og heilbrigðisstofa



Borgarráð

Umsagnir um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Vísað er til umsagna skipulagssviðs og umhverfis- og heilbrigðisstofu dags. 23. nóvember 2004 um frumvarp til breytinga á skipulags- og byggingarlögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum. Umsagnirnar voru afturkallaðar gagnvart nefndarsviði Alþingis með bréfi borgarstjóra frá 9. desember sl., þannig að borgarráði gæfist færi á að skoða máli nánar.

Borgarlögmaður átti fund með þeim sem umsagnir gáfu 17. desember sl. ásamt lögfræðingi Sambands íslenskra og í framhaldi barst meðfylgjandi minnisblað/vinnuskjal, dags. 6. þ.m., frá lögfræðingum skipulags- og byggingarsviðs og umhverfis- og heilbrigðissviðs, þar sem sjónarmið eru nánar skýrð.

Með tilvísun til þeirra umsagna sem fyrir liggja er lagt til að gerður verði fyrirvari um kostnaðarskiptingu svo og þrengingu kæruaðildar.

Gunnar Eydal

Hjálagt:

Minnisblað/vinnuskjal.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

23. nóvember 2004.

Efni: Umsögn um frv. til l. um breyt. á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Almennar athugasemdir:

Umhverfis- og heilbrigðisstofa gerir ekki athugasemdir við þá tillögu um grundvallarbreytingu, að fella niður úrskurð Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum úr núgildandi lögum, en kalla þess í stað eftir álit Skipulagsstofnunar.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa bendir hins vegar á, að ferlið frá því að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, þar til framkvæmdaleyfi leyfisveitanda liggur fyrir, skv. frv., er langt og viðamiklð og á því ferli eru teknar veigamiklar ákvarðanir varðandi fyrirhugaða framkvæmd, sem ekki sjá dagsins ljós fyrr en við útgáfu leyfisins. Á öllum þeim tíma hafa hagsmunaaðilar ekki aðkomu að málinu. Þannig er gert ráð fyrir því, að framkvæmdaraðili taki fyrir og rökstyðji öll svör sín við athugasemdum, sem fram koma í álit Skipulagsstofnunar sem og athugasemdum og ábendingum almennings og náttúrverndarsamtaka svo og að leyfisveitandi geri slíkt hið sama, áður en hann gefur leyfi til framkvæmda. Að mati Umhverfis- og heilbrigðisstofu, samræmist þetta ferli varla sjónarmiðum um opna stjórnsýslu og að þetta lokaða ferli geti komið í veg fyrir að réttmætar athugasemdir og ábendingar við framkvæmd komis að og hljóti þannig næga umræðu og vandaða meðferð.

Á þessu sama meðferðarferli skal framkvæmdaraðili hins vegar afla sér nauðsynlegra leyfa til framkvæmdanna, annarra en framkvæmdaleyfis, og láta þau leyfi fylgja umsókn sinni um framkvæmdaleyfi. Má þar m.a. nefna starfsleyfi heilbrigðisnefnda, sem er þá ætlað að taka sína ákvörðun um starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði, áður en leyfisveitandi hefur tjáð sig um allar athugasemdir. Það, að útgáfa starfsleyfa heilbrigðisnefnda er ávallt kæránleg skv. l. nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, getur hins vegar opnað leið fyrir almennings og aðra þá, sem láta sig viðkomandi framkvæmd varða, til aðkomu að málinu á vinnslustigi. Sama kann að gilda um önnur nauðsynleg leyfi til framkvæmda, s.s. námaleyfi o.s.frv. Dregur þetta e.t.v. nokkuð úr hinni lokuðu stjórnsýslu, sem lögð er til skv. frv. Þetta gerir málsmeðferð engu að síður óþarflega flókna og krefst þess, að þeir, sem gera vilja athugasemdir, fylgist mjög vel með leyfisveitingum margra opinberra aðila.

Réttur til kærú og/eða málskots er verulega þrengdur frá núgildandi lögum. Umhverfis- og heilbrigðisstofa sér ekki rök fyrir því, að takmarka aðkomu almennings og hagsmunaaðila að kærufarli, svo sem lagt er til í frv. Þau rök, að hér á landi hafi almenningur miklu rýmri aðkomu að mati á umhverfisáhrifum, en í nágrannalöndum okkar, eiga ekki við og Evrópuréttur gerir ekki kröfu um breytingu þessa ákvæðis. Benda má á, að hinn rúmi réttur, sem hér tíðkast, getur verið fyrirmynd annarra þjóða um aðkomu að þessum málum. Vandséð er t.d. hvernig samtök um náttúruvernd, sem stofnuð eru sérstaklega til að fylgjast með tiltekinni framkvæmd, geti komið að máli, uppfylli þau

ekki formskilyrði þau, sem frv. leggur til að tekin verði upp, svo þeim verði heimiluð aðkomu að máli. Þá er einnig aðkoma einstaklinga að málum þrengd.

Ítrekað skal, að ekki sjást tilhlýðileg rök fyrir ofangreindum tillögum enda einn af meginþáttum tilskipunar Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum, að tryggt sé að almenningi sé gert kleift að tjá sig um framkvæmdaáform og áhrif á umhverfisþætti og koma á framfæri viðbótarupplýsingum.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa vekur jafnframt athygli á stöðu leyfisveitanda skv. frv. Á hann eru lagðar miklar skyldur við yfirferð umsóknar um framkvæmdaleyfi svo og eftirlit með framkvæmdum, eftir að leyfi hefur verið veitt og þær hafnar. Efast má um getu smærri sveitarfélaga til að standa undir kostnaði við þessar skyldur, sérstaklega ef um stærri verkefni er að ræða. Þá búa smærri sveitarfélög oftast en ekki við skort á sérfræðipækkingu um þessi málefni.

Varar Umhverfis- og heilbrigðisstofa við þessu fyrirkomulagi, sérstaklega þar sem stærstu framkvæmdirnar eiga sér oft stað hjá minnstu sveitarfélögunum, sem minnst bolmagn hafa til að standa undir leyfisveitingu og eftirliti. Til bóta er þó ákv. 20 gr. frv. um br. á skipulags- og byggingalögum, sem heimilar leyfisveitanda að setja á fót sérstaka nefnd til að fjalla um þessi mál, á kostnað framkvæmdaraðila.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa fagnar því að fallið er frá fyrri áformum um að fella úr núgildandi lögum skilgreiningu á hugtakinu, “veruleg umhverfisáhrif”. Slíkt hugtak og skilgreining þess er að vísu ávallt háð mati sérfræðinga, en nokkur reynsla er nú komin á notkun hugtaksins og leyfisveitendur framtíðarinnar hljóta að taka mið af þeirri reynslu, sem nú er komin á notkun þess, við mat sitt á þeim skilyrðum, sem þeir munu setja í leyfi sín.

Þá telur Umhverfis- og heilbrigðisstofa nauðsynlegt, að skylt verði í stað heimilt, að framkvæmdir, sem eru háðar hver annarri, verði metnar sameiginlega. Á það einkum við, þegar framkvæmdir eru svo tengdar, að önnur verður ekki framkvæmd án hinnar.

Ofangreindar athugasemdir Umhverfis- og heilbrigðisstofu ber að skoða í því ljósi, að það er mat stofunnar, að varúðarregla umhverfisréttar eigi að endurspeglast í löggjöf um umhverfismálefni og því beri að afla allra bestu gagna og athugasemda um þær framkvæmdir, sem hafa í för með sér umhverfisáhrif og hvernig best verði við þeim brugðist, til verndar óspjallaðri náttúru, ómenguðu og heilnæmu umhverfi. Til greina kæmi jafnvel lögfesting þessara reglna í lögum um mat á umhverfisáhrifum og tengja þær markmiðum laganna í 1. gr. frv.

Athugasemdir við einstakar greinar:

1. Gerð er athugasemd við 3. gr. frv. um þrengri skilgreiningu og skilyrði fyrir aðkomu “umhverfissamtaka” að kærur og athugasemdum.
2. Gerð er athugasemd við 3. gr. e. lið varðandi þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda. Ekki skal taka tillit til þeirra í matsskýrslu, en skv. greinargerð ber leyfisveitanda að taka tillit til ofangreindra atriða. Á þeim stutta tíma sem gafst til athugasemda við frv. þetta, fannst ekki ákvæði um þessa skyldu leyfisveitanda, sem líklega ætti að vera í 13. gr. frv.
3. Gerð er athugasemd við 5. gr. frv. varðandi heimild Skipulagsstofnunar til að umhverfisáhrif séu metin sameiginlega fyrir fleiri en eina matsskylda framkvæmd.
4. Gerð er athugasemd við 12. gr. frv. varðandi kærheimildir, sem þrengjast frá núgildandi lögum. Þá þarf að skilgreina betur og sérstaklega í löggjöf sem

þessari, hvað við er átt með “lögvörðum hagsmunum” þeirra, sem eiga kost á kæru.

5. Gerð er athugasemd við 14. gr. um eftirlit leyfisveitanda með framkvæmdum, sem tæpast verður á bolmagni minnstu sveitarfélaga.
6. Gerð er athugasemd við 16. gr., þar sem Skipulagsstofnun er heimilað í mjög viðamiklum málum, að víkja frá lögbundnum frestum í ákvörðunarferlinu. Nauðsynlegt er að skilgreina betur skilyrðin fyrir frestun og hversu langir þeir frestir mega vera.
7. Gerð er athugasemd við viðauka 2 í núgildandi lögum. Þar er að finna fjölda framkvæmda, sem ekki eiga þar heima og óþarfi er að falli undir fyrirspurn um mat á umhverfisáhrifum. Má þar t.d. nefna tengibrautir við stofnbrautir í þéttbýli, sem þegar hafa verið samþykktar í aðalskipulagi sveitarfélags. Nægilegt er að slíkar brautir fari í fyrirspurn um matsskyldu, séu þær á óskipulögðum svæðum.

Örn Sigurðsson, skrifstofustjóri.



Reykjavík, 3. desember 2004.

Umhverfisnefnd Alþingis
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.

Með bréfi, dags. 15. nóvember sl., óskaði umhverfisnefnd umsagnar Reykjavíkurborgar um framangreint lagafrumvarp. Var erindinu vísað til umsagnar umhverfis- og heilbrigðisstofu annars vegar og skipulags- og byggingarsviðs hins vegar. Umhverfis- og heilbrigðisstofa hefur þegar sent nefndinni umsögn sína. Hér að neðan er umsögn skipulags- og byggingarsviðs f.h. Reykjavíkurborgar um skipulagshluta frumvarpsins. Í umsagnarbeiðni var þess óskað að umsögn yrði skilað til nefndarinnar fyrir 1. desember sl. Undirritaður hafði samband við starfsmann nefndarinnar sem veitt frest til skila á umsögninni til 4. desember.

Almennt

Undirritaður gaf umsögn um tvö lagafrumvörp til breytinga á sömu lögum í febrúar sl., dags. 24. febrúar 2004. Samþykkti skipulags- og byggingarnefnd Reykjavíkurborgar þá umsögn og var hún send umhverfisnefnd. Fyrirliggjandi lagafrumvarp er að mestu í samræmi þau lagafrumvörp sem framangreind umsögn fjallaði um þó gerðar hafi verið nokkrar breytingar til góðs og í samræmi við athugasemdir Reykjavíkurborgar. Athugasemdir í framangreindri umsögn, dags. 23. febrúar eiga þó margar enn við.

Skipulags- og byggingarsvið ítrekar þá afstöðu að ekki sé ástæða til að gera athugasemd við þá grundvallarbreytingu sem felst í því að fella niður úrskurð Skipulagsstofnunnar og færa endanlegt ákvörðunarvald um leyfi fyrir framkvæmdum/starfsemi til leyfisveitanda, sem í flestum tilvikum eru sveitarfélögin. Það mun auðvitað kalla á meiri vinnu fyrir þau. Ekki er heldur ástæða til að gera athugasemd við að úrskurðarvald “um mat á umhverfisáhrifum” verði hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála enda í raun ekki lengur um að ræða úrskurð um mat á umhverfisáhrifum heldur um leyfisveitingar sem byggja á umhverfismati. Áhersla er þó lögð á að framangreind niðurstaða byggir á því að tekið verði tillit til athugasemda þeirra og ábendinga sem gerðar verða við einstakar greinar frumvarpsins í umsögn þessari sérstaklega hvað varðar heimildir sveitarstjórnar til að setja frekari skilyrði fyrir framkvæmdum og varðandi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Um einstakar greinar

Um breytingar á ákvæðu laga um mat á umhverfisáhrifum er tekið fram að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eru flestar til góðs. Varðandi þennan þátt frumvarpsins er vísað til umsagnar Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkurborgar, sem þegar hefur verið send nefndinni, og eldri umsagnar skipulags- og byggingarsviðs, dags. 24. febrúar 2004, en athugasemdir í henni um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum eiga enn við.

20. gr. um skipan eftirlitsnefndar

Ítrekuð er fyrir afstaða þ.e. að "...tekið undir að nauðsynlegt geti verið og þarft að skipa slíka nefnd. Bent er á að eðlilegra og skýrara gæti verið að umrædd málsgrein verði í 27. gr. laganna þar sem fjallað er um framkvæmdarleyfi. Nauðsynlegt er að skýra tilgang, skipan og verksvið slíkrar nefndar frekar í reglugerð."

21. gr. um úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

Mjög jákvætt er að tekið hafi verið tillit til þeirrar athugasemdar að einn af nefndarmönnum skuli hafa háskólamenntun á sviði skipulagsmála. Að öðru leyti er fyrir athugasemd ítrekuð:

"Ekki er gerð athugasemd við 1. mgr. Í 2. mgr. 2. gr. er lagt til að nefndarmönnum í úrskurðarnefndinni verði fjölgað úr 3 í 5. Ljóst er að nauðsynlegt er að fjölga nefndarmönnum vegna hins nýja hlutverks nefndarinnar þar sem verkefni hennar munu vaxa auk þess sem kærumál sem byggja á umhverfismati eru umfangsmikil og mjög flókin úrlausnar. Mikill tími mun því fara í slík mál hjá nefndinni. Með tilliti til núverandi ástands og afgreiðslutíma nefndarinnar, þar sem kærumál á sviði skipulags- og byggingarmála hafa í sumum tilvikum tekið 1-2 ár, er ljóst að fjölgun nefndarmanna úr þremur í 5 er of lítil. Því er lögð rík áhersla á að nefndarmönnum verði fjölgað t.d. í 6. Með því móti gæti nefndin starfað í tveimur deildum þ.e. t.d. 3 og 3 nefndarmenn í flestum málum. Með því væri hægt að tvöfalda þann mála fjölda sem nefndin gæti afgreitt miðað við ef nefndin yrði bara 5 manna. Fjölgun úr 3 í 5 hefur litla þýðingu varðandi afgreiðsluhraða einkum ef litið er til þess að formaður nefndarinnar verður framkvæmdastjóri hennar skv. frumvarpinu. Með því er í raun verið að fella niður stöðugildi núverandi framkvæmdastjóra og gera hann að nefndarmanni. Sé það raunin, og ekki gert ráð fyrir starfsmanni í hans stað, er ekki verið að fjölga nema um einn mann enda vinnur núverandi framkvæmdastjóri og starfsmenn meirihluta þeirrar vinnu sem liggur að baki hverjum úrskurði. Verði nefndarmönnum ekki fjölgað er ljóst að verið er að bæta verkefnum á nefnd sem þegar getur ekki annað þeim verkefnum sem henni ber skv. núgildandi lögum. Það er viðurhluta mikið og óásættanlegt sérstaklega. Í samræmi við framangreint þyrfti að breyta 4. mgr. þannig að formaðurinn þyrfti ekki að sitja í nefndinni í öllum málum t.d. gæti varaformaður setið í hans stað. Verði ekki orðið við þessum athugasemdum er ljóst að þriggja mánaða frestur sá sem nefndinni er settur til að úrskurða skv. 4. mgr. mun ekki verða haldinn í einu einasta máli. Lagt er til að fresturinn verði þá lengdur a.m.k. í 1. ár.

.....

Til að koma í veg fyrir óþarfa kærur, t.d. ef um ímyndaða hagsmuni er að ræða eða óvild, er lagt til að sett verði ný málsgrein í greinina þar sem nefndinni verði veitt heimild til að innheimta hóflegt kærugjald t.d. kr. 10.000. Slíkt er tíðkað t.d. í kærunefnd um váttryggingamál. Gjaldið yrði endurgreitt þeim kærendum sem ynnu mál fyrir nefndinni. Slíkt gjald myndi líklega fækka kærumálum þar sem engir hagsmunir eru í húfi fyrir kærendum en kemur ekki í veg fyrir að þeir sem eiga raunverulega hagsmuni kæri. Setja mætti ákvæði inn í greinina um að nefndin gæti tekið ákvörðun um að falla frá kærugjaldi þegar fjárhagsleg staða kæranda væri slæm".

Samræma þarf orðalag 5. mgr. og 12. gr. b sem fjallar um breytingu á 15. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum til að koma í veg fyrir misskilning.

22. gr. um framkvæmdaleyfi

Sú breyting sem gerð hefur verið á greininni í samræmi við fyrri athugasemd Reykjavíkurborgar, um að sveitarstjórnirnar verði að geta sett skilyrði fyrir framkvæmdinni, er mjög til bóta, sbr. 2. máls. 5. mgr. Heimildin mætti þó vera rýmri m.a. til að sveitarstjórnir geti lágmarkað óþægindi af framkvæmdum. Nánar um þetta vísast til eldri umsagnar. Eftirfarandir athugasemdir eru ítrekaðar:

“Nauðsynlegt er að kveðið verði á um að sveitarstjórn sé einnig heimilt að setja skilyrði við útgáfu framkvæmdaleyfa í þeim tilvikum þar sem framkvæmd/starfsemi hefur ekki farið í mat á umhverfisáhrifum. Óeðlilegt er ef ekki er heimilt að skilyrða slíkar framkvæmdir með neinum hætti. Nauðsynlegt er að fjallað verði sérstaklega um þær framkvæmdir í lagagreininni en um þær fjallar frumvarpið ekki á nokkurn hátt. Hvað með t.d. birtingu slíkra ákvarðanna?”

Lagt er til að inn í ákvæðið um framkvæmdaleyfi verði bætt málsgrein sem kveður á um að sveitarstjórn sé heimilt að framselja vald til endanlegrar afgreiðslu framkvæmdaleyfa til skipulags- og byggingarnefndar án staðfestingar sveitarstjórnar og jafnvel til skipulagsfulltrúa/byggingarfulltrúa. Telja verður að sveitarstjórn sé þetta heimilt í dag á grundvelli 44. gr. sveitarstjórnarlaga eins og henni var nýlega breytt. Til að taka af allan vafa er lagt til að sett verði sérstök málsgrein um þetta. Samræmist þetta sjónarmiðum um sjálfsstjórn Sveitarfélaga og rétt þeirra til að skipa stjórnarsýslu sinni með þeim hætti sem henta þykir m.t.t. þess að gera afgreiðslu mála skilvirkari, sbr. t.d. 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga sbr. auglýsingu nr. 7/1991. Í ritgerð sinni um framkvæmdaleyfi hefur Páll Hreinsson, prófessor við Háskóla Íslands, sett fram sjónarmið um framangreint.

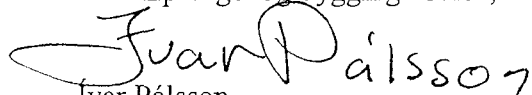
Breyta mætti orðalagi 6. mgr. (nú 7. mgr.) til að skýrt sé að þrátt fyrir að framkvæmdaraðili hafi ekki sótt um framkvæmdaleyfi sé honum heimilt að leita til úrskurðarnefndarinnar eftir úrskurði um hvort framkvæmd sé framkvæmdaleyfisskyld.”

Gerð er athugasemd við 6. gr. um birtingu. Ákvæðið er útilokað að framkvæma þar sem panta þarf auglýsingu í Lögbirtingablaðinu með viku fyrirvara.

25. gr. um innheimtu gjalda

Þessu ákvæði er fagnað enda ljóst að breytingin mun leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin.

Með fyrirfram þökk,
f.h. skipulags- og byggingarsviðs,


Ivar Pálsson,
forstm. lögfræði og stjórnarsýslu.