

Nefndasvið Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir, skjalavörður
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 143/272
komudagur 19.11.2013

Reykjavík, 19. nóvember 2013
Tilvísun: 201311014/

Efni: Umsögn vegna frumvarps um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum (endurskoðun matsskýrslu)

Vísað er til tölvubréfs umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis til Skipulagsstofnunar, dags. 5. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um ofangreint frumvarp (þskj. 123, 120. mál).

1.

Með 1. gr. frumvarpsins er fyrirhugað að gera breytingar á núgildandi 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 11. gr. laga nr. 74/2005. Breytingarnar eru tvenns konar.

1.1 Í núgildandi ákvæði kemur fram að ef framkvæmdir hefjast ekki innan **tíu ára** frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggja fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt.

Með 1. gr. frumvarpsins er fyrirhugað að fella efnisskilyrðið um 10 ár brott og í stað þess er fyrirhugað að hafa 7 ár. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er þeirri afstöðu lýst að tíu ár séu of langur tími án þess að fari fram mat á því hvort endurskoða þurfi matsskýrslu í heild sinni eða að hluta. Miklar breytingar geti átt sér stað sem áhrif gætu haft á niðurstöðu matsskýrslu á tíu árum og því megi færa rök fyrir því að æskilegt sé að endurskoða mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda. Megi hér nefna niðurstöður nýrra rannsókna og aukna þekkingu, breytingar á náttúruferli, landnotkun og áhrif manna á áhrifasvæði framkvæmdar, breytingar á löggjöf, nýjar alþjóðlegar skuldbindingar og margt fleira.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við ofangreinda breytingu og hefur þá í huga þau sjónarmið sem rakin eru í athugasemdunum. Stofnunin vekur athygli á því að í upphaflegu frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2005, sem breytti ákvæði 12. gr. laga nr. 106/2000 í það horf sem ákvæðið er nú, var gert ráð fyrir 6 ára tímafresti en í meðförum meirihluta umhverfisnefndar Alþingis á frumvarpinu lengdist tímafresturinn um 4 ár og varð 10 ár.

1.2 Með 1. gr. frumvarpsins er einnig fyrirhugað að bæta nýjum málslíð við 1. mgr. 12. gr. sem verði 2. málsl. Málslíðurinn lýtur að því að frjáls félagasamtök á sviði umhverfismála geti

óskað eftir slíkri endurskoðun í samræmi við ákvæði Árósasamningsins um þátttöku almennings í ákvörðunum á sviði umhverfismála.

Skipulagsstofnun gerir ekki efnislega athugasemd við ofangreinda breytingu að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu.

Hins vegar bendir Skipulagsstofnun á að í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kemur m.a. fram að **umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga** geti kært tilteknar ákvarðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lúti að. Í a-lið 3. mgr. er minnst sérstaklega á ákvarðanir Skipulagsstofnunar um **endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.**

Í almennum athugasemdum greinargerðar sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum nr. 130/2011 er sérstakur kafli um opnun aðildar samkvæmt Árósasamningnum. Þar kemur m.a. fram að með opnun aðildar fyrir alla að kærur vegna stjórnvaldsákvarðana sem falla undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins sé því mörkuð sjálfstæð stefna sem veitir víðtækan rétt fyrir allan almenning til að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfishagsmuni. **Samræmist sú stefna því leiðarljósi 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins að veita beri almenningi víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð** svo ná megi fram markmiðum samningsins um vernd réttinda núllfandi og komandi kynslóða til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð þeirra. Síðan kemur eftirfarandi fram í athugasemdunum:

„Um er að ræða eftirtaldar ákvarðanir:

Ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu skv. 6. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og ákvarðanir Skipulagsstofnunar um sameiginlegt umhverfismat skv. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og um **endurskoðun matsskýrslu, skv. 12. gr. sömu laga.** Um aðild að kærur vegna þessara mála fer í dag skv. 2. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.“ (feitletrun Skipulagsstofnunar)

Af framangreindu verður ekki annað séð en að framangreint ákvæði 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 byggir á ákvæðum Árósasamningsins. Í ljósi þess að ákvæðið tekur m.a. til endurskoðunar matsskýrslu og þess að í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu, sem þessi umsógn tekur til, er vitnað til Árósasamningsins, m.a. annarrar og þriðju stoðar samningsins um skyldu ríkja til að tryggja almenningi rétt til þátttöku í undirbúningi að ákvörðunum sem snerta umhverfið og almenningi réttláta málsmeðferð í málum sem varða umhverfið, **leggur Skipulagsstofnun til að orðin „umhverfisverndar-, útivistar og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga“ verði notuð en ekki „frjáls félagasamtök á sviði umhverfismála“.** Slík tillaga er til þess fallin að stuðla að samræmi í löggjöf eða milli einstakra laga. Tillaga Skipulagsstofnunar er því að 2. másl. 1. mgr. 12. gr. hljóði svo:

„Þá geta umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga óskað eftir slíkri endurskoðun í samræmi við ákvæði Árósasamningsins um þátttöku almennings í ákvörðunum á sviði umhverfismála.“

Til samanburðar má geta þess að í m-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er að finna skilgreiningu á hugtakinu „umhverfisverndarsamtök.“ Í 2. mgr. 74. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd er vikið að kærurétti en þar kemur m.a. fram að „umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök“ sem varnarþing eiga á Íslandi njóti sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Sams konar ákvæði kemur fram í 2. mgr. 19.

gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsgarð en þar er sérstaklega minnst á „umhverfisverndar- og útivistarsamtök með 30 eða fleiri félagsmenn“.

2.

Þá leggur Skipulagsstofnun til að í frumvarpið verði bætt við nýjum málsl. við nágildandi 1. mgr. 12. gr. sem verði 3. málsl. 3. málsl. 1. mgr. 12. gr. og hljóði svo:

„Enn fremur geta framkvæmdaraðili sem og einstaklingar og lögaðilar sem hafa sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta vegna framkvæmdarinnar óskað eftir endurskoðun af þessu tagi.“

Með frumvarpinu er fyrirhugað að skýra heimild frjálsra samtaka á sviði umhverfismála til að óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda sé veitt, hafi framkvæmdirnar ekki hafist innan tíu ára frá því að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Skipulagsstofnun telur eðlilegt að aðilar, þ.e. einstaklingar og lögaðilar, sem hafa sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni tengda fyrirhugaðri framkvæmd fái sömu heimild og umhverfissamtök, útivistarsamtök og hagsmunasamtök. Stofnunin sér ekki að efnisrök standi til þess að gera mun á milli þessara hópa. Á sviði umhverfisréttar geta komið upp erfið vafatilvik um hverja beri að telja aðila máls. Úr þeim vafa er leyst með þeim hætti að fram fer heildstætt mat á hagsmunum og tengslum umrædds einstaklings og/eða lögaðila á grundvelli ákveðinna sjónarmiða og ályktun síðan dregin um það hvort telja beri hann aðila málsins. Þau sjónarmið sem þar vega þyngst varða hvort viðkomandi aðili eigi beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta. (Sjá t.d. *Pál Hreinsson: Stjórnsýsluréttur-málsmeðferð. Reykjavík 2013, bls. 168.*)

Þeir aðilar sem geta átt framangreindra hagsmuna að gæta eru t.d. einstaklingar sem búa í grennd við fyrirhugaða framkvæmd og þá starfsemi sem henni fylgir. Einnig lögaðilar sem stunda atvinnurekstur nálægt framkvæmdinni og þeirri starfsemi sem af henni leiðir.

Það er enginn vafi á því að framkvæmdaraðili hefur augljósa hagsmuni tengda þeirri fyrirhuguðu framkvæmd sem hann vill ráðast í. Því liggur beint við að hann hafi heimild til að óska eftir þeirri endurskoðun sem mælt er fyrir um í 12. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Ástæða fyrir því að hann myndi setja fram slíka ósk gæti m.a. verið sú að hann teldi möguleika á því að forsendur matsskýrslu hafi breyst, t.d. vegna aukinnar þekkingar, breytinga á náttúruferli, breytinga á landnotkun eða tækniþróunar varðandi framkvæmdina, frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir og telji því tilefni til að óska ákvörðunar viðkomandi stjórnvalds um það atriði.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson