

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Frá minni hluta umhverfisnefndar.

Tilgreind ástæða breytinganna sem lagðar eru til með frumvarpi þessu er sú að í ákvæði III til bráðabirgða í nágildandi lögum sé kveðið á um endurskoðun þeirra. Í því ákvæði segir orðrétt: „Lög þessi skulu endurskoðuð fyrir 1. janúar 2003. Við endurskoðunina skal sérstaklega kanna hvort ástæða sé til að sameina og samræma mat, sbr. 11.–13. gr., við leyfisveitingar fyrir einstökum framkvæmdum, í hvaða mæli skipulagsáætlanir geti komið í stað mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar og hvort færa beri ábyrgð á mati til framkvæmdaraðila í ríkari mæli en gert er í lögum þessum.“ Nefnd sú sem undirbjó frumvarpið hafði raunar líka frelsi til að gera tillögur um endurskoðun annarra ákvæða laganna í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur af framkvæmd þeirra. En þegar grannt er skoðað felur hið nýja frumvarp ekki í sér neinar hugmyndir um samþættingu leyfisveitingaferlisins og matsferlisins eða í hvaða mæli skipulagsáætlanir geti komið í stað mats á einstökum framkvæmdum, heldur eru grundvallarbreytingarnar fólgnar í því að taka úrskurðarvaldið af Skipulagsstofnun, færa álagið afkæruferli frá umhverfisráðherra og Skipulagsstofnun yfir á leyfisveitendur, þrengja málskotsrétt almennings og slíta samhengið milli niðurstöðu Skipulagsstofnunar og leyfisveitandans. Þar með liggur ljóst fyrir að þessi endurskoðun á lítið skylt við ákvæði til bráðabirgða III í nágildandi lögum.

Flókið mál – ónóg umfjöllun.

Það er mat minni hlutans að málið hafi ekki fengið nægilega umfjöllun í nefndinni þar sem ekki gafst tóm til skoðanaskipta um viðamiklar umsagnir. Ekki var farið ofan í saumana á einstökum efnisatriðum veigamikilla umsagna. Má þar nefna umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Umhverfisstofnunar. Þá er það mat minni hlutans að ekki hafi legið á að afgreiða málið í ljósi þess að endurskoðun stendur nú yfir á skipulags- og byggingarlögum sem gert er ráð fyrir að afgreiða í haust. Einnig er komið fram á Alþingi frumvarp frá umhverfisráðherra um upplýsingarétt í umhverfismálum (þskj. 1205, 791. mál) sem snertir óneitanlega þá þætti laga um mat á umhverfismálum er varða upplýsingarétt og aðkomu almennings og hagsmunasamtaka að matsferlinu, þætti sem einmitt hafa verið harkalega gagnrýndir í því frumvarpi sem hér um ræðir. Byggist það frumvarp á skyldu íslenskra stjórnvalda til að lögfesta Árósasamninginn frá 1998, en tilskipun þess efnis 2003/4/EB hefði átt að vera innleidd í landslög eigi síðar en 14. febrúar 2005. Ekki gafst ráðrúm til að skoða þetta nýja mál í tengslum við frumvarpið og er það miður að mati minni hlutans, sem fær ekki betur séð en gengið sé of skammt til móts við ákvæði Árósasamningsins í frumvarpinu. Í þessu sambandi má rifja upp ummæli Halldórs Ásgrímssonar í ræðu á Alþingi 5. nóvember 2003 þar sem hann sagði það skoðun starfshóps, sem skoðaði mögu-

leg áhrif Árósasamningsins á íslenska löggjöf, að gera þyrfti breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum í tengslum við lögleiðingu Árósasamningsins. Það ætlar ekki að ganga eftir.

Það er mat minni hlutans að betur hefði mátt standa að afgreiðslu málsins með því að taka fyrir til við að vinna það, en það var ekki fyrir en á nefndardögum í lok aprílmánaðar sem eiginleg umfjöllun hófst í nefndinni og meginþunginn var á nokkrum aukafundum rétt fyrir þinglok. Málið hafði þá legið óhreyft á borðum nefndarmanna síðan í nóvember (1. umræða fór fram 5. nóvember 2004).

Verndarsjónarmið og nýtingarsjónarmið takast á.

Einn af ágöllum í íslenskri löggjöf, sem orðið hefur áþreifanlegur við framkvæmd laganna um mat á umhverfisáhrifum, er sá að verndarsjónarmið ýmissa laga virðast einatt lúta í lægra haldi þegar umdeildar framkvæmdir eiga í hlut. Það er a.m.k. augljóst að lögin um mat á umhverfisáhrifum eru þess ekki megnug að koma í veg fyrir framkvæmdir sem valda fyrirsjáanlega óafturkræfum spjöllum á náttúru landsins. Þá segja m.a. framkvæmdaradilar og ýmsir lögspekingar að mati á umhverfisáhrifum sé ekki ætlað að koma í veg fyrir framkvæmdir, hlutverk þess sé einungis að leiða í ljós öll þau áhrif sem tiltekna framkvæmdir muni fyrirsjáanlega valda, áður en tekin er ákvörðun um framkvæmdirnar. Með öðrum orðum, lögin eigi eingöngu að vera forskrift um málsmeðferð sem tryggji upplýsta ákvörðun þess stjórnvalds sem beri ábyrgð á leyfisveitingum fyrir tilteknum framkvæmdum, enda séu ekki í þeim nein efnisviðmið og eigi ekki að vera. Þetta sjónarmið telur minni hlutinn umdeilanlegt að ýmsu leyti og gerir í því sambandi grein fyrir eftirfarandi atriðum:

Í fyrsta lagi gerir b-liður markmiðsgreinar frumvarpsins ráð fyrir því að lögunum sé ætlað að draga svo sem kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar og í skýringum við liðinn segir í greinargerð: „Rétt þykir að þetta komi efnislega fram í markmiðsgrein laganna, sbr. forsendur tilskipunar 97/11/EB. Í þessu sambandi er vísað til þess sem segir í nefndaráliti umhverfisnefndar um frumvarp það sem varð að nágildandi lögum: „Nefndin vill minna á að í tilskipun Evrópusambandsins 97/11/EB er byggt á þeim meginreglum sem mótast hafa á síðustu árum og áratugum jafnt á alþjóðavettvangi og í framkvæmd ríkja, þ.e. varúðarreglunni, mengunarbótareglunni, reglunni um verndarsjónarmið og reglunni um að mengun sé upprætt við upptök. Þessar meginreglur koma ekki fram í sjálfu frumvarpinu þar sem efni reglnanna og orðalag þeirra er um margt óljóst og enn í mótun. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að fjallað er um meginreglurnar í 73. gr. EES- samningsins og ber því að hafa þær í huga við framkvæmd laganna.““ Það er afar mikilvægt að hafa þessa samþykkt umhverfisnefndar Alþingis í huga þegar málið er gaumgæft frekar. Til frekari glöggvunar er birt hér 73. gr. EES-samningsins:

„1. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:

- a) að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
- b) að stuðla að því að vernda heilsu manna;
- c) að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

2. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.“

Í þessu sambandi má rifja upp að komið hefur til álita að innleiða fyrrnefndar meginreglur umhverfisréttar í íslensk lög, en frumvörp þess efnis hafa verið flutt á Alþingi á tveimur lög-

gjafarþingum, því 117. (þskj. 1182, 621. mál) og 122 (þskj. 1339, 704. mál). Í greinargerð með því síðara segir: „Með reglum umhverfisréttarins skal stefnt að því að vernda umhverfið til lengri tíma en ekki láta skammtímahagsmuni einstaklinga af því að nýta sér gæði náttúrunnar ráða ferðinni.“

Í öðru lagi eru lög in um mat á umhverfisáhrifum nátengd skipulagslögum. Það er jafnvel svo í sumum nágrannalanda okkar (t.d. Danmörku) að málsmeðferðarreglur varðandi mat á umhverfisáhrifum eru hluti af skipulagslögnum. Í okkar skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, er kveðið á um markmið laganna með þeim hætti að þeim er ætlað að standa vörð um verndarsjónarmið með því að tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í þriðja lagi takmarkast ákvarðanir um framkvæmdir af almennum og sértækum lögum um náttúruvernd. Í lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, er kveðið svo á að lög in tryggi eftir fönfum verndun þess sem sérstætt er og sögulegt í náttúru landsins, auk þess sem þeim er ætlað að stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Í fjórða lagi er í frumvarpinu og nógildandi lögum kveðið á um mótvægisáðgerðir sem ætlað er að lágmarka neikvæð umhverfisáhrif vegna framkvæmda og ber að geta um þær í úrskurði/áliti (skv. frumvarpinu) Skipulagsstofnunar. Það stríðir í sjálfu sér gegn þeirri hugmynd að lög in séu einungis forskrift um málsmeðferð og inniberi engin efnisleg viðmið. Þegar þessi upptalning er skoðuð kemur í ljós hversu veigamikil rök eru fyrir því að matsferlið sé til þess gert að koma megi í veg fyrir framkvæmdir sem valda fyrirsjáanlega óafturkræfum spjöllum á náttúru landsins. En það skal jafnframt viðurkennt að lög in um matsferlið megna ekkert slíkt ein og sér, þeim er ætlað þetta hlutverk í samspili við önnur lög, sem hafa verið nefnd hér að framan. Í þessu sambandi er rétt að líta til þess hvernig Skipulagsstofnun hefur farið með það vald sitt samkvæmt nógildandi lögum að geta lagst gegn framkvæmdum vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Það verður ekki sagt annað en hún hafi farið afar sparlega með þá heimild sína, því eftir því sem næst verður komist þá er einungis að finna tvö dæmi um það að stofnunin hafi í úrskurðum sínum lagst gegn framkvæmdum, þ.e. Kárahnjúkavirkjun og borun rannsóknarholu í Grændal, Ölfusi. Í öllum öðrum úrskurðum hefur stofnunin leitast við að leggja til mótvægisáðgerðir, sem lágmarkað gætu áhrif framkvæmdanna. Að öllu þessu skoðuðu telur minni hlutinn nauðsynlegt að stjórnvöld endurskoði framkvæmd laganna og skerpi á þeim grundvallarþætti að þeim sé, í samspili við önnur lög (skipulags- og byggingarlög og náttúruverndarlög), ætlað að koma í veg fyrir framkvæmdir sem valdið geta óafturkræfum spjöllum á náttúru landsins. Í ljósi þessa telur minni hlutinn stórkostlega áhættu fölgna í því að breyta úrskurði Skipulagsstofnunar í álit og fellir sig ekki við það nema stjórnvöld lýsi því þá yfir að markmið skipulags- og byggingarlaga og náttúruverndarlaga verði virk að því leyti að þau nægi til að stöðva leyfisveitendur af þegar framkvæmdir stríða gegn efnisákvæðum þeirra. Einnig má líta svo á í ljósi reynslunnar að full þörf sé á að skerpa á öllum efnisviðmiðum náttúruverndarlaga, svo að verndarsjónarmið og hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar fái einhverju ráðið um það hvar er framkvæmt og hvar ekki. Sérstaklega ber þá að líta til ákvæða er varða friðlýst svæði. Nánar verður vikið að því síðar í nefndaráliti þessu.

Umsagnir endurspeгла ágreining.

Sú togstreita sem hér hefur verið lýst milli verndarsjónarmiða annars vegar og nýtingarsjónarmiða hins vegar kemur glöggt fram í umsögnum sem umhverfisnefnd Alþingis bærust vegna frumvarpsins, sem voru fjölmargar og flestar efnismiklar. Umsagnir framkvæmdar-

aðila á borð við orkufyrirtækin, sem flest lýstu stuðningi við umsögn Samorku þó að þau sendu inn sjálfstæðar umsagnir að auki, endurspeglar það sjónarmið fyrirtækjanna að matsferlið verði jafnvel enn þunglamalegra og kostnaðarsamara við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, málsmeðferðarreglurnar verði með þeim hætti að líkja megi þeim við myllustein um háls framkvæmdaraðila sem muni hamla framkvæmdum í landinu. Orkufyrirtækin vilja þringja kæruaðild enn frekar og gera Skipulagsstofnun samábyrga fyrir frummatsskýrslum fyrirtækjanna, auk þess sem þau telja það ekki í verkahring Skipulagsstofnunar að leggja til mótvægisáðgerðir til að draga úr umhverfisáhrifum.

Umsagnir náttúruverndarsamtaka eru hins vegar á þá lund að ekki megi skerða aðkomu almennings og hagsmunaaðila að matsferlinu, málsmeðferðarreglurnar verði að tryggja að meginreglur umhverfisréttar séu lagðar til grundvallar lokaniðurstöðu um framkvæmdir þannig að hætta megi við framkvæmdir sem hafa í för með sér óafturkræf náttúruspjöll, auk þess sem þau mótmæla því að leyfisveitendur verði ekki lengur bundnir af niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Fleira mætti telja sem skilur að þessa tvo póla og til glöggvunar birtast nokkrar valdar umsagnir sem fylgiskjöl með nefndaráliti þessu.

Alvarlegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst gegn því að frumvarpið verði samþykkt í óbreyttri mynd, enda er með því aukið mjög við skyldur og ábyrgð sveitarfélaganna, sem í flestum tilfellum eru leyfisveitendur framkvæmda sem sæta mati á umhverfisáhrifum. Í ljósi þeirra átaka sem orðið hafa um einstakar framkvæmdir er ljóst að álagið af slíkum deilum og mögulegum málaferlum mun færast frá Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra f.h. ríkisins yfir á sveitarfélögin. Slíkt getur mögulega gengið þegar fjölmenn og burðug sveitarfélög eiga í hlut, en eðli máls samkvæmt eru deilumálin sem rísa vegna framkvæmda ekki síður í fámennari sveitarfélögunum. Minni hlutinn tekur undir sjónarmið sveitarfélaganna og lítur það mjög alvarlegum augum hversu hratt málið var unnið í nefndinni. Ekki var veitt svigrúm til að fjalla sérstaklega um umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og ekki var kallaður til stjórnsýslusérfræðingur til að gefa álit á umsögn sambandsins. Í meginatriðum felst gagnrýni sambandsins í því að með breytingunum falli umtalsverður hluti kostnaðar af endanlegri afgreiðslu mála á sveitarfélögin. Þó hafi ekki verið lagt mat á þann kostnaðarauka í vinnslu málsins og stríði það gegn samkomulagi félagsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, umhverfisráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum, dags. 30. júní 2004.

Að öðru leyti vísar sambandið til ákvæða 12. og 13. gr. frumvarpsins og 21. og 22. gr. Þar eru gerðar athugasemdir við valdheimildir og hlutverk úrskurðarnefndarinnar gagnvart Skipulagsstofnun og óljósa stöðu hins svokallaða „álits“ stofnunarinnar. Því er haldið fram í umsögn sambandsins að jafnvel þótt tekin verði af öll tvímæli um ábyrgð í þessum efnunum liggja samt sem áður fyrir að sú skylda sveitarfélaganna að draga álit um mat á umhverfisáhrifum inn í ákvarðanatöku sína um veitingu leyfis til framkvæmda muni hafa veruleg áhrif á kostnaðinn sem fylgi slíkum leyfisveitingum. Minni hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og vísar til reynslunnar af umdeildum framkvæmdum, þar sem ekki síst er tekist á um forsendur í niðurstöðum Skipulagsstofnunar. Loks gerir sambandið alvarlega athugasemd við það að hvergi í lagafrumvarpinu skuli vera tekið fram að sveitarfélagi sé heimilt að neita um leyfi til framkvæmdar, sem í sjálfu sér samræmist skipulagsáætlunum vegna óæskilegra umhverfisáhrifa hennar. Rökstuðningurinn byggist á áliti Páls Hreinssonar, sérfræðings í stjórnsýslurétti, en eins og áður er getið taldi formaður nefndarinnar ekki ástæðu til að kalla stjórnsýslufræðing fyrir nefndina af þessu tilefni.

Málskotsréttur þrengdur.

Það er mat minni hlutans að frumvarpið feli í sér mikla afturför varðandi aðkomu almennings og náttúruverndarsamtaka að matsferlinu. Þrengt er að málskotsrétti og hann takmarkaður. Með því að takmarka heimild til málskots skv. 12. gr. eingöngu við þá er eiga „lögvarða“ hagsmuni og við umhverfisverndarsamtök sem hafa 30 meðlimi, og með því að takmarka kærur skv. 8. gr. við framkvæmdaraðila, er verið að ganga þvert á yfirlýstan vilja löggjafans við síðustu lagabreytingu árið 2000. Þá var það sett í löginn að allir gætu kært úrskurð Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra og var það gert til að taka af öll tvímæli (sbr. athugasemdir við frumvarpið, 20. tölul.). Þann sama vilja má einnig lesa út úr umræðum um frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sem varð að lögum nr. 7/1998 og gerð er grein fyrir í fyrirbyggjandi frumvarpi á þingskjali 807 (533. mál). Þá stríðir þessi breyting einnig að mati minni hlutans gegn markmiðum Árósasamningsins sem byggist á því að tryggja öllum almenningsi aðgang að upplýsingum, þátttöku í ákvörðunum og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, í því skyni að vernda réttindi hvers einstaklings af núlifandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans. Í ljósi þessa telur minni hlutinn þrengingu málskotsréttarins að öllum líkindum stríða gegn tilskipunum ESB, sem gera ráð fyrir lögleiðingu Árósasamningsins, og lítur svo á að ekki hafi komið fullnægjandi svör frá fulltrúum umhverfisráðuneytisins á fundum nefndarinnar varðandi þau atriði. Ekki verður heldur séð að núgildandi ákvæði 12. gr. laganna hafi verið til mikilla trafala í málsmeðferð hingað til og því engin haldbær rök fyrir breyttri afstöðu löggjafans. Minni hlutinn tekur undir þær áhyggjur sem Náttúruverndarsamtök Íslands láta í ljós í sinni umsögn, en þau telja að nái þessar breytingar fram að ganga séu íslensk stjórnvöld að kalla yfir sig kærsmål hjá Evrópudómstólnum. Það er mat minni hlutans að þessar breytingar stríði gegn réttarþróun bæði hér á landi og í nágrennalöndum okkar, en hún er í þá átt að auka rétt almennings bæði til upplýsinga og málskots í umhverfismálum.

Aðkoma frjálsra félagasamtaka að mati á umhverfisáhrifum mun með breytingunum takmarkast við samtök sem hafa 30 meðlimi eða fleiri, eiga varnarþing á Íslandi, hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði, eru opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur og hafa endurskoðað bókhalð. Ef ekki er ætlast til að skilgreiningin í m-lið 3. gr. frumvarpsins eigi við um hagsmunasamtök þau sem nefnd eru í 12. gr. frumvarpsins. Þá vantar skýringar á því hvað átt er við með „hagsmunasamtök“. Minni hlutinn fær ekki séð að breytingartillögur meiri hlutans breyti nokkru um þetta atriði.

Minni hlutinn vill taka undir með þeim umhverfisverndarsamtökum sem sent hafa nefndinni athugasemdir og fundið að þeim aðstöðumun sem er milli þeirra og fjársterkra framkvæmdaraðila. Þannig má gera ráð fyrir því að sjónarmið framkvæmdaraðila nái frekar fram að ganga í krafti fjárhagslegs bolmagns. Það kom fram í umfjöllun nefndarinnar að kostnaður við umfangsmikla umfjöllun Landverndar um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar hafi verið metinn á 2,7 millj. kr., en allir sérfræðingar sem komu að því starfi gáfu vinnu sína, að öðrum kosti hefði Landvernd ekki getað staðið undir framtakinu. Í umsögn Landverndar er fjallað um mikilvægi þess að almenningsur og félagasamtök geti leitað aðstoðar sérfræðinga þegar verið er að meta framlögð gögn og stungið upp á því að stofnaður verði sjóður sem hafi þann tilgang að auðvelda almenningsi og félagasamtökum að afla sér slíkrar aðstoðar.

Andmælaréttur stjórnisýslulaga.

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að matsskýrsla framkvæmdaraðila, sem inniheldur viðbrögð hans við athugasemdum þeim sem fram komu við frummatsskýrslu, verði opinber fyrir en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir. Þannig lítur út fyrir að matsskýrslan, ásamt þeim nýju gögnum sem aflað var við gerð hennar, verði fyrst aðgengileg þegar fjórar vikur eru liðnar frá eiginlegri útgáfu hennar. Þetta getur varla talist samrýmast andmælarétti 13. gr. stjórnisýslulaga þar sem segir:

„Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarfi.“

Í stjórnisýslulögum er orðið „ákvörðun“ lykilorð. Með því að láta Skipulagsstofnun gefa út „álit“ en ekki úrskurð er komist hjá því að um „ákvörðun“ sé að ræða. Hér lítur út fyrir að stjórnvöld stefni að því að skerða aðgengi almennings að matsferlinu og koma þannig í veg fyrir að þau gögn sem liggja til grundvallar mati á umhverfisáhrifum fái þá rýni sem æskileg hlýtur að teljast. Þetta atriði hefði sannarlega þurft frekari skoðunar við í umhverfisnefnd og var ein ástæða þess að minni hlutinn óskaði álits sérfræðings í stjórnisýslu, sem ekki var orðið við.

Almannaréttur og friðlýst svæði.

Þegar metin eru umhverfisáhrif framkvæmda í þjóðgörðum og á friðlýstum svæðum þarf margt að athuga. Það er álit minni hlutans að margt megi betur fara í þeim efnunum. T.d. þurfi að endurskoða viðaukana með lögum þessum svo að tryggja megi friðlýstum svæðum og svæðum á náttúruuminjaskrá tilhlýðilega vernd. Í því sambandi skal tekið undir ábendingar Náttúruverndarsamtaka Íslands í viðamikilli umsögn sem send var nefndinni. Minni hlutinn telur afar mikilvægt að almenningur verði talinn eiga lögvarða hagsmuni á þeim svæðum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum eða á grundvelli alþjóðlegra samninga (dæmi: Ramsar-samningurinn), einnig á svæðum sem eru á náttúruuminjaskrá og/eða náttúruverndaráætlun sem samþykkt hefur verið á Alþingi. Slíkur réttur er ekki til staðar nú. Í umsögn Umhverfisstofnunar er tekið undir þessi sjónarmið og telur minni hlutinn einboðið að stjórnvöld taki þessi atriði til sérstakrar skoðunar.

Þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmda.

Minni hlutinn telur óhjákvæmilegt að fjallað verði sérstaklega um e-lið 3. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að nýr málsliður bætist við k-lið 3. gr. laganna, svohljóðandi: „þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda“. Í því sambandi skal vísað til umsagnar Skipulagsstofnunar sem bendir á að tillagan veki spurningar um það hvernig meta skuli „efnisleg verðmæti“ í lögnum og að það geti orkað tvímælis hvort alfarið sé unnt að undanskilja þessi atriði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Um þetta atriði var ekki fjallað sérstaklega í yfirferð nefndarinnar. Það er mat minni hlutans að í ljósi undangenginna dóma, t.d. dóms Hæstaréttar 280/2003, þurfi löggjafinn að taka af öll tvímæli um að þjóðhagsleg áhrif stórframkvæmda skuli metin. Og ef menn ætla ekki að gera það í beinum tengslum við mat á umhverfisáhrifum þurfi að taka það fram sérstaklega með hvaða hætti slíkt mat skuli fara fram.

Skipulagsstofnun fjalli um athugasemdir.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því skv. f-lið 9. gr. að framkvæmdaraðili fái umsagnir eða athugasemdir sendar frá Skipulagsstofnun án þess að tekið sé fram að stofnunin hafi áður fjallað um þessar umsagnir og athugasemdir. Í tilefni af umsögn Skipulagsstofnunar um þetta

atriði vill minni hlutinn taka fram að við umfjöllun í nefndinni var staðfestur sá skilningur að með þessari breytingu væri ekki verið að taka það hlutverk frá Skipulagsstofnun að hún fjalli um umsagnir og athugasemdir áður en þær eru sendar framkvæmdaraðila. Breytingunni á greininni er því á engan hátt ætlað að rýra gæðaeftirlit það sem viðurkennt er að Skipulagsstofnun framkvæmi með umfjöllun sinni um innsend erindi.

Leyfisveitingar.

Minni hlutinn leggst gegn þeirri breytingu sem fram kemur í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins og lýtur að því á hvern hátt leyfisveitanda beri að taka tillit til álits Skipulagsstofnunar. Þar er sagt að leyfisveitanda beri að „kynna sér“ matsskýrslu framkvæmdaraðila og „taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar“. Þetta orðalag kemur í stað orðalagsins „taka tillit til“ í núgildandi lögum. Minni hlutinn telur engin gild rök liggja til grundvallar breytingu þessari og tekur undir með Skipulagsstofnun sem segir í umsögn sinni um þetta tiltekna atriði að það sé lykilaatriði fyrir tilgang mats á umhverfisáhrifum hvernig niðurstaða matsferlis hafi áhrif á ákvarðanatöku/leyfisveitingu. Þannig telur Skipulagsstofnun að með þessari breytingu sé unnið gegn því markmiði laganna að dregið verði eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda, þar sem samtímis er dregið úr tengslum milli niðurstaðna matsins og leyfisveitinganna. Minni hlutinn telur rétt að fara að tillögu Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar og flytur um það breytingartillögu í sérstöku þingskjali. Sjá einnig umsögn Náttúruverndarsamtaka Íslands varðandi þetta atriði.

Umhverfismat áætlana.

Engin efnisleg umræða fór fram í nefndinni um mat á umhverfisáhrifum skipulagsáætlana og er það ámælisvert þar sem ljóst er að vægi þeirra mun aukast í nánustu framtíð, jafnvel svo að dregið getur úr vægi umhverfisáhrifa einstakra framkvæmda. Það er einnig ámælisvert að í ljósi þess að skipulags- og byggingarlög sæta nú endurskoðun og í þeirri vinnu hlýtur mat á umhverfisáhrifum skipulagsáætlana að vera eitt af meginatriðunum, að ekki skuli lögð áhersla á að endurskoðun þessara lagabálka fylgist að.

Ráðherra beygður.

Það vekur óneitanlega athygli þegar nefndarálit meiri hluta umhverfisnefndar er lesið og breytingartillögur að lögð er til breyting á frumvarpinu í a.m.k. tveimur atriðum sem náttúruverndarsinnar fögnuðu í umsögnum sínum og töldu til bóta frá núgildandi lögum. Þetta er í fyrsta lagi líftími álits Skipulagsstofnunar sem fjallað er um í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Þar gerir frumvarpið ráð fyrir að árafjöldinn verði stytur úr tíu í sex sem hefði orðið til mikilla bóta að mati minni hlutans. En meiri hlutinn bakkar með þessa breytingu, beygir vilja ráðherrans, og gerir tillögu um að líftími álitsins verði áfram 10 ár.

Í ljósi þess hversu hratt sjónarmið breytast og hversu líklegt er að hugmyndir um framkvæmdir úreldist eða breytist með tímanum er að mati minni hlutans nauðsynlegt að stytta þann tíma sem álit Skipulagsstofnunar hefur raunverulegt gildi. Raunar hefði að ósekju mátt halda niðurlagi málgreinarinnar óbreyttu frá núgildandi lögum. Í heild sinni er málgreinin svohljóðandi í núgildandi lögum: „Hefjist framkvæmdir ekki innan 10 ára frá úrskurði Skipulagsstofnunar skal stofnunin ákvarða hvort mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar skuli fara fram að nýju samkvæmt lögum.“ Með frumvarpi ráðherra var gert ráð fyrir eftirfarandi breytingu: „Ef framkvæmdir hefjast ekki innan sex ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska

ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt.“ Minni hlutinn leggur til að niðurlag málsgreinarinnar verði eins og í gildandi lögum: „Hefjist framkvæmdir ekki innan sex ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska eftir athugun Skipulagsstofnunar og skal stofnunin ákvarða hvort mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar skuli að hluta eða í heild fara fram að nýju samkvæmt lögnum.“

Annað atriði sem ráðherra er gerður afturreka með eru ákvæði í a-lið 19. gr. Þar var gert ráð fyrir að tiltekin nýrækt skóga á 50 ha svæði eða stærra yrði tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar. Meiri hlutinn sættir sig ekki við þessa tillögu ráðherra og leggur til að stærðarviðmið tilkynningarskyldrar skógræktar verði óbreytt frá núgildandi lögum, 200 ha.

Þá gerir meiri hlutinn tillögu um að ráðherra verði rekinn til baka með tillögu sína um líftíma framkvæmdaleyfis, en skv. 22. gr. frumvarpsins og núgildandi skipulags- og byggingarlögum gildir framkvæmdaleyfi einungis í 12 mánuði frá útgáfu þess. Meiri hlutinn sér ástæðu til að lengja líftíma leyfisins um helming eða í tvö ár. Þetta er að mati minni hlutans algerlega óásættanlegt, sérstaklega með tilliti til þess að líftími byggingaleyfis skv. 45. gr. skipulags- og byggingarlaga er einmitt 12 mánuðir. Alltaf hefur verið samræmi milli líftíma þessara tveggja leyfa og minni hlutinn telur enga ástæðu til að breyta því.

Það er mat minni hlutans að allar þessar tillögur meiri hlutans stríði gegn markmiðum laganna.

Niðurstaða.

Það er mat minni hlutans að íslensk stjórnvöld séu allt of höll undir vilja og þarfir framkvæmdaraðila og dragi þeirra taum á kostnað þeirra sem vilja viðhafa varúðarsjónarmið við ákvarðanir framkvæmda. Það endurspeglast í þeim breytingum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þannig sýnast tillögurnar í mörgum atriðum þess eðlis að þær stríða beinlínis gegn megintilgangi laganna og tilskipana sem þau styðjast við. Minni hlutinn ítrekar það álit sitt að löggjöfin þurfi að tryggja að leidd verði í ljós þau áhrif sem verða af fyrirhuguðum stórfamkvæmdum í þeim tilgangi að hægt verði að forðast framkvæmdir sem vinna gegn meginreglum umhverfisréttar um að varðveita, vernda og bæta umhverfið, stuðla að heilbrigði manna og tryggja að auðlindir náttúrunnar séu nýttar af varúð og skynsemi. Það verður erfitt fyrir sveitarfélögin að standa gegn framkvæmdum þegar þau sem leyfisveitendur bera alla ábyrgðina sem áður hvíldi að mestu leyti á umhverfisráðherra og Skipulagsstofnun. Til að auka líkurnar á að varúðarsjónarmið verði viðhöfð við ákvarðanir framkvæmda leggur minni hlutinn til nokkrar breytingar á viðaukum laganna.

Loks er rétt að rifja hér upp 1. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, í þeim tilgangi að minna á hlutverk þeirra og samspil við lög um mat á umhverfisáhrifum. Greinin hljóðar svo: „Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.“

Lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.

Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.“

Alþingi, 9. maí 2005.

Kolbrún Halldórsdóttir.

Fylgiskjal I.**Umsögn frá Landvernd.**
(6. desember 2004.)

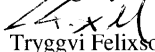
Vísað er í bréf umhverfisnefndar Alþingis dagsett 15. nóvember sl. þar sem lýst er eftir umsögn Landverndar um frumvarp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingalögum. Helstu athugasemdir stjórnar Landverndar eru eftirfarandi:

- Bæta þarf við skilgreiningum á hugtökunum „hagsmunasamtök” og „hlutaðeigandi samtök almennings”.
- Hugtakið „umtalsverð umhverfisáhrif” gegni mikilvægu hlutverki umsögn Skipulagsstofnunar.
- Skipulagsstofnun fái lengri tíma til að fjalla um matskýrslur.
- Tryggja þarf opna og aðgengilega umfjöllun um endanlega skýrslu um mat á umhverfisáhrifum ef breytingar verða á frumskýrslu hvað varðar tiltekna mikilvæga þætti málsins.
- Kveða verður skýrt á um að framkvæmdaleyfi beri að vera í samræmi við álit Skipulagsstofnunar.
- Styrkja þarf málskotsrétt almennings og samtaka.
- Skrá þarf stórar verslunarmiðstöðvar og iðnaðarsvæð í viðauka I. Sömu ákvæði gildi um málskotsrétt hvort um er að ræða framkvæmdaleyfi eða skipulagsákvörðun.
- Skógræktarsvæði verði tilgreind sérstaklega í aðalskipulagi og aðgreind frá landbóta- eða landgræðslusvæðum.

Stjórn Landverndar vill benda á að mat á umhverfisáhrifum er krefjandi ferli þar sem fagaðilar á mörgum sviðum leggja fram fræðilegar upplýsingar og tæknilegar viðmiðanir sem stundum eru lítt eða algjörlega óskiljanlegar fyrir almenning og félagasamtök. Því er mikilvægt að tryggja að almenningur og félagasamtök geti leitað aðstoðar sérfræðinga þegar verið er að meta framlögð gögn. Það myndi stuðla að meira jafnræði milli málsaðila. Löngu er orðið tímabært að stofnaður verði sjóður sem hafi þann tilgang að auðvelda almenningi og félagasamtökum að afla sér nauðsynlegrar sérfræðiaðstoðar. Dæmi eru til um slíka sjóði í löndum sem Ísland er oft borið saman við. Stjórnin hvetur Alþingi til að stofna slíkan sjóð.

Athugasemdir stjórnar Landverndar eru innfærðar í texta frumvarps sem er fylgiskjal við þetta bréf. Viðbætur eru undirstrikaðar og feitletraðar. Tillögur um að fella texta út eru feitletraðar.

Virðingarfyllt,



Tryggvi Felixson framkvæmdastjóri Landverndar

Frá stjórn Landverndar

Breytingartillögur hafa verið færðar inn í textann og eru feitletraðar:

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

I. KAFLI

Breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar **og koma í veg fyrir framkvæmdir sem hafa umtalsverð umhverfisáhrif**,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Lög þessi gilda um framkvæmdir sem falla undir **ákvæði þeirra** á landi, í landhelgi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. A-liður fellur brott.
- b. Á eftir c-lið kemur nýr liður sem orðast svo: *Frummatsskýrsla*: Skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun auglýsir til kynningar.
- c. D-liður orðast svo: *Leyfi til framkvæmda*: Framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum og önnur leyfi til starfsemi og framkvæmda samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gilda.
- d. 1. efnismásl. h-liðar orðast svo: Skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir ásamt tillögum um mótvægisáðgerðir eftir því sem við á.

- e. Við k-lið bætist nýr málsliður sem orðast svo: Þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda.
- f. Á eftir k-lið koma tveir nýir liðir sem orðast svo:
 - m. *Umhverfisverndarsamtök*: Samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
 - n. *Umsagnaraðilar*: Opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum er varða matsskyldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.

Tillaga að viðbót:

Hagsmunasamtök: Samtök aðila sem hafa beinna eða óbeinna hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar, þ.m.t. félag landeigenda og veiðifélag.

Hlutaðaeigandi samtök almennings. Samtök almennings sem starfa að málum sem tengjast viðkomandi framkvæmd með beinum eða óbeinum hætti, s.s. útvístarsamtök og íbúasamtök.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila **eða aðila með sérþekkingu á sviði umhverfismats sem framkvæmir matið f.h. framkvæmdaraðila**. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr.

b. 3. másl. 2. mgr. orðast svo: Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem líklegast er talið að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og tillögum um umhverfisvöktun þar sem það á við.

c. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Í niðurstöðu matsskýrslu skal geta um flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út, sbr. 20. gr.

10. gr.

11. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

Innan [fella út: fjögurra] átta vikna frá því að matsskýrsla liggur fyrir skal Skipulagsstofnun gefa rökstutt álit sitt á því hvort hún uppfylli skilyrði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt **og hvort stofnunin telji umhverfisáhrif umtalsverð**. Í álitu Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum þess. Jafnframt skal í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu.

Telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skal stofnunin tilgreina skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim.

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki **[fella út: verulega]** frá frummatsskýrslu, **hvað varðar tiltekna mikilvæga þætti málsins**, skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.

Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það kynnt umhverfisráðherra, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, svo og þeim sem gert hafa athugasemdir við frummatsskýrslu á kynningartíma. Almenningsur skal eiga greiðan aðgang að álit Skipulagsstofnunar og skal stofnunin auglýsa í dagblaði sem gefið er út á landsvísi að álitid liggja fyrir.

Málskot til ráðherra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. um hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld og ákvörðun skv. 2. mgr. 5. gr. má kæra til umhverfisráðherra; sömuleiðis ákvörðun stofnunarinnar skv. 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu **og ákvörðun stofnunarinnar um það hvort matsskýrsla framkvæmdaraðila víki frá frummatsskýrslu, hvað varðar tiltekna mikilvæga þætti málsins.**

Kærufrestur er einn mánuður frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Þeir einir geta skotið máli til ráðherra sem eiga lögvörða hagsmuni tengda fyrrgreindum ákvörðunum Skipulagsstofnunar í þeim tilgangi að fá þær felldar úr gildi eða þeim breytt. Umhverfisverndar-, [og] hagsmuna- [samtök] og **hlutaðaeigandi samtök almennings** sem varnarþing eiga á Íslandi njóta sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna **[sleppa: 50] 30** (Skýring: staðbundin félagasamtök geta verið fámenn) eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að.

Enn fremur getur framkvæmdaraðili kært til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Úrskurður í kærumáli samkvæmt þessari grein skal kveðinn upp innan tveggja mánaða frá því að kærufrestur rann út.

Úrskurður ráðherra er fullnaðarúrskurður á stjórnslustigi.

b. (15. gr.)

Málskot til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt skipulags- og byggingarlögum fyrir matsskyldar framkvæmdir er kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála innan mánaðar frá því að ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis liggur fyrir.

Um kærú samkvæmt þessari grein fer að öðru leyti eftir skipulags- og byggingarlögum.

13. gr.

16. gr. laganna verður 13. gr. þeirra og orðast svo:

Óheimilt er að gefa út leyfi til framkvæmdar skv. 5. eða 6. gr fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd skv. 6. gr. sé ekki matsskyld.

Leyfi skal vera í samræmi við álitgerð Skipulagsstofnunar. Við útgáfu leyfis til framkvæmdar skv. 1. mgr. skal leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits

Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. Leyfisveitandi skal birta opinberlega ákvörðun sína um útgáfu leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum innan viku frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærueimild og kærufrest þegar það á við.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. viðauka við löginn:

- a. D-liður 1. tölul. orðast svo: Nýræktun skóga á 50 ha svæði eða stærra þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt og leyfisveitingar vegna slíkra framkvæmda eða nýræktun skóga á verndarsvæðum, svo og ruðningur á náttúrulegum skógi.
- b. A-liður 2. tölul. orðast svo: Efnistaka á landi eða úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 25.000 m² svæði eða stærra eða er 50.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði ná samanlagt yfir 25.000 m².
- c. Í stað orðanna „100 kW“ í a-lið 3. tölul. kemur: 200 kW.
- d. Orðin „ofan jarðar“ í e-lið 3. tölul. falla brott.
- e. Við a-, b-, c-, d-, e-, f-, g- og i-lið 7. tölul. bætist: á verndarsvæðum.
- f. Við 10. tölul. bætast þrjú nýir liðir, a–c-liðir, sem orðast svo:
 - a. Iðnaðarframkvæmdir sem taka til stærra svæðis en 15 ha.
 - b. Bygging verslunarmiðstöðva stærri en 10.000 m² og bygging bílastæðahúsa fyrir fleiri en 400 stæði.
 - c. Bygging járnbrauta og samgöngumiðstöðva.
- g. A-liður 10. tölul., sem verður d-liður, orðast svo: Flugvellir með styttri en 2.100 m langa meginflugbraut.
- h. Í stað orðanna „á verndarsvæðum“ í g-lið 10. tölul., sem verður j-liður, kemur: 10 km eða lengri og grafnar niður.
- i. Á eftir orðunum „á strandlengjum“ í 1. másl. h-liðar 10. tölul., sem verður k-liður, kemur: á verndarsvæðum og svæðum á náttúruminjaskrá.
- j. Orðin „á verndarsvæðum“ í i-lið 10. tölul., sem verður l-liður, falla brott.
- k. Orðin „á verndarsvæðum“ í j-lið 10. tölul., sem verður m-liður, falla brott.
- l. Á eftir orðunum „á verndarsvæðum“ í c-lið 11. tölul. kemur: og svæðum á náttúruminjaskrá.

Viðbót:

Eftirfarandi viðbót í 1. viðauka við löginn:

Nýr liður nr. 25:

- a. Iðnaðarframkvæmdir sem taka til stærra svæðis en 30 ha.**
- b. Bygging verslunarmiðstöðva stærri en 30.000 m² og bygging bílastæðahúsa fyrir fleiri en 1200 stæði.**

II. KAFLI

Breytingar á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

21. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveður upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Jafnframt skal úrskurðarnefndin kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum sem henni er falið að skera úr um á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Umhverfisráðherra skipar fimm menn í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og jafnmarga til vara. Ekki skal þó skipa varamann formanns en nefndin skal tilnefna varaformann úr hópi nefndarmanna sem stýrir fundum nefndarinnar í forföllum formanns. Umhverfisráðherra skipar tvo nefndarmenn án tilnefningar og skal annar þeirra vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og jafnframt formaður nefndarinnar. Formaður skal uppfylla starfs gengisskilyrði héraðsdómara. Hæstiréttur tilnefnir þrjá nefndarmenn og skal einn þeirra hafa lokið háskólaprófi á sviði skipulagsmála, annar í lögfræði og þriðji á sviði umhverfismála. Nefndarmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn nema formaður nefndarinnar sem jafnframt skal vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og hafa starfið að aðalstarfi. Hann skal skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Forstöðumaður úrskurðarnefndar hefur yfirstjórn hennar með höndum og ber ábyrgð á henni. Hann fer með fyrirsvar nefndarinnar út á við. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk úrskurðarnefndar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um störf nefndarinnar, verkefni hennar, valdsvið og starfsskilyrði.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnáslustigi. Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Við úrlausn einstaks máls skal nefndin að jafnaði skipuð formanni ásamt tveimur aðalmönnum eftir nánari ákvörðun formanns. Sé mál viðamikilið skal nefndin fjalla um það fullskipuð. Formaður ákveður í hvaða málum nefndin skuli skipuð fimm fulltrúum.

Kæru til nefndarinnar sæta stjórnvaldsákvæðanir stjórnáslu sveitarfélaga og samvinnunefndar miðhálandisins, þegar það á við, nema annað sé sérstaklega tiltekið í lögum. Ákvæðanir sem ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta ekki kæru til nefndarinnar. Þeir [sleppa: einir] geta skotið máli til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, **[fella út: Sé um að ræða ákvæðanir vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum eiga]** umhverfisverndar- og hagsmunasamtök og **[hlutaðaeigandi samtök almennings]** sem varnarþing eiga á Íslandi **[fella út: jafnframt sama rétt,]** enda séu félagsmenn samtakanna **[fella út: 50] 30** eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Frestur til að skjóta máli til nefndarinnar er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt, eða mátti vera kunnugt, um ákvörðun þá sem kæra á. Sé um að ræða ákvæðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar.

Kærandi getur krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Komi fram krafa um slíkt skal úrskurðarnefnd svo fljótt sem

verða má kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun framkvæmda ber sveitarstjórn að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf.

Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt stjórnsýslulögum, nr. 37/1993.

Kostnaður vegna úrskurðarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

22. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annara framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi skv. IV. kafla.

Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði.

Sá sem óskar framkvæmdaleyfis skal senda skriflega umsókn til sveitarstjórnar ásamt nauðsynlegum gögnum sem nánar skal kveða á um í reglugerð.

Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Oheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin er sú sem lýst er í matsskýrslu. **Útgefið leyfi skal vera í samræmi við álit** [Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits] Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í álit Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan viku frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærueimildir og kærufresti.

Umsækjanda um framkvæmdaleyfi og hlutaðeigandi sveitarstjórn er heimilt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál leiki vafi á því hvort framkvæmdir eru háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi.

Framkvæmdaleyfi fellur úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess.

Ráðherra kveður nánar á um útgáfu framkvæmdaleyfa í reglugerð.

[**Fella út: Landgræðslu- og** Skógrækt [**fella út; aráætlanir**], **sem er 10 hektarar eða stærri**, skal vera í samræmi við [**fella út: skipulagsáætlanir**] **aðalskipulag**. (skýring: Námkvæmara að tilgreina aðalskipulag. Verði farið að þessari tillögu þarf að tilgreina sérstakan „lit“ fyrir skógrækt, en í dag bera þau svæði sama lit og landbúnaðarsvæði.)

Landgræðsluáætlanir **fyrir tilgreind svæði** skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. (Skýring: Það er í gildi almenn landgræðsluáætlun fyrir landið. Þá eru gerða uppgræðsluáætlanir fyrir tilgreind svæði í samstarfi Landgræðslunnar, bænda og sveitarfélaga. Heppilegt að tilgreina þetta sérstaklega)

Fylgiskjal II.**Umsögn frá Skipulagsstofnun.**
(7. desember 2004.)

Vísað er til erindis umhverfisnefndar Alþingis dags. 15. nóvember 2004 þar sem óskað er umsagnar Skipulagsstofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.

Frumvörp um sama efni voru lögð fram á síðasta löggjafarþingi, en hlutu ekki afgreiðslu á því þingi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með hliðsjón af umsögnum sem bárust umhverfisnefnd Alþingis við umfjöllun fyrri frumvarpa hafi verið gerðar breytingar frá þeim.

Skipulagsstofnun gaf umsögn til umhverfisnefndar Alþingis um þau frumvörp sem voru til umfjöllunar á síðasta þingi, með bréfi dags. 7. janúar 2004. Í umsögninni kom fram að stofnunin teldi þær breytingar sem lagðar voru til á 11.-13. og 16.-17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum almennt þarfar og skýrar, en taldi hinsvegar óljósara hvaða markmiðum væri ætlunin að ná fram með ýmsum öðrum breytingum sem lagðar voru til í frumvarpinu og var gerð grein fyrir athugasemdum stofnunarinnar varðandi það í umsögninni.

Skipulagsstofnun telur að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá þeim frumvörpum sem lögð voru fram á síðasta löggjafarþingi séu til bóta fyrir lagaumhverfi og framkvæmd mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Stofnunin vill þó árétta nokkur atriði fyrri umsagnar, sem hún telur ástæðu til að huga að við afgreiðslu breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Skilgreiningar

Í f-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmda verði undanskilin úr þeirri upptalningu umhverfisþátta sem e. atv. ber að fjalla um við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Íslenskri matslöggjöf ber að uppfylla ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 85/337 um að e. atv. beri að meta umhverfisáhrif framkvæmda á m.a. menn og efnisleg verðmæti. Af þeim sökum vakna spurningar um hvernig það verði gert í tilvikum mjög umfangsmikilla framkvæmda með viðtæk áhrif á landsvísu, þ.e. hvort áhrif á menn og

efnisleg verðmæti muni ekki í slíkum tilvikum snerta þjóðhagsleg áhrif og jafnvel geta varðað arðsemi framkvæmda. Skipulagsstofnun telur af þeim sökum geta orkað tvímælis hvort alfarið sé unnt að undanskilja þessi atriði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun minnir einnig á að í matsáætlun ber hverju sinni að ákveða umfang umhverfismats m.v. viðkomandi framkvæmd og framkvæmdasvæði. Þar á því að gefast færi á að taka afstöðu til þess í hverju einstöku tilviki að hvaða áhrifum tilefni er til að beina umhverfismati viðkomandi framkvæmdar.

Athugun Skipulagsstofnunar

Í f-lið 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 10. gr. laganna að í stað þess að Skipulagsstofnun fjalli um þær umsagnir og athugasemdir sem berast frá umsagnaraðilum og almenningi við framlagða frummatsskýrslu, þá skuli framkvæmdaraðili fjalla um og gera grein fyrir umsögnum og athugasemdum og taka afstöðu til þeirra í matsskýrslu.

Skipulagsstofnun vill benda á að þær umsagnir og athugasemdir sem berast á þessu stigi í matsferlinu er á tíðum allt eins og jafnvel fremur beint til stjórnvalda heldur en til framkvæmdaraðila, þ.e. um afstöðu til þess hvort og þá hvernig heimila skuli framkvæmd. Við athugun Skipulagsstofnunar fer fram gæðaeftirlit ("quality review") á matsskýrslunni sem byggist á skoðun almennings, umsagnaraðila, Skipulagsstofnunar og e. atv. tilkvaddra sérfræðinga á þeim gögnum sem framkvæmdaraðili hefur tekið saman. Að mati Skipulagsstofnunar er það hlutverk opinberra aðila að fjalla um þær umsagnir og athugasemdir sem berast við opinbera kynningu matsskýrslu, en ekki beinna hagsmunaaðila eins og framkvæmdaraðila, og telur Skipulagsstofnun eðlilegast að það sé hlutverk Skipulagsstofnunar eins og verið hefur. Skipulagsstofnun mælir því með að fallið verði frá þessum breytingum sem lagðar eru til í f-lið 9. gr. frumvarpsins.

Leyfisveitingar

Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 16. gr. laganna að í stað þess að leyfisveitandi skuli "taka tillit til" niðurstaðna matsferlisins, skuli hann í stað þess "kynna sér" matsskýrslu og "taka rökstudda afstöðu til" álits Skipulagsstofnunar.

Í tilskipun 85/337 segir að við útgáfu leyfis "beri að taka mið af" matsskýrslu og þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa (ísl. þýðing tilskipunar, en. "must be taken into consideration", da. "skal tages hensyn til", sv. "skall beaktas"). Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um framkvæmd tilskipunar 97/11 (sem breytti tilskipun 85/337) segir að það sé lykilatriði fyrir tilgang mats á umhverfisáhrifum og tilskipunarinnar hvernig niðurstaða matsferlis hefur áhrif á ákvarðanatöku (leyfisveitingar). Skipulagsstofnun telur að gæta kunni ósamræmis í frumvarpinu þar sem annarsvegjar er hnykkst sérstaklega á að markmið laganna sé að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda, en samtímis er dregið úr tengslum á milli niðurstaðna matsins og leyfisveitinga. Skipulagsstofnun mælir með að í stað "kynna sér" og "taka rökstudda afstöðu til" í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins komi "taka mið af". Þannig sé leyfisveitendum gert að taka ákveðið tillit til umhverfissjónarmiða við ákvarðanir um þær framkvæmdir sem undir lögin falla, án þess að þeir séu bundnir í einu og öllu af niðurstöðum matsskýrslu, umsögnum, athugasemdum og áliti Skipulagsstofnunar.

Listi yfir tilkynningaskyldar framkvæmdir

Í a-lið 19. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingu á d-lið 1. tl. 2. viðauka laganna sem varðar skógræktarframkvæmdir. Í núgildandi lögum eru 200 ha skógræktarframkvæmdir tilkynningarskyldar og allar skógræktarframkvæmdir á

verndarsvæðum. Í frumvarpinu er lagt til að mörkin verði við 50 ha skógræktarsvæði og miðað verði við landsvæði þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt. Lagt er til að ákvæði um tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda á verndarsvæðum verði óbreytt.

Skipulagsstofnun telur að með hugtakinu skipulagsáætlun hljóti hér að vera fyrst og fremst vísað til aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga. Stofnunin vekur athygli á að í aðalskipulagi sveitarfélaga er yfirleitt mörkuð mjög almenn stefna um skógrækt. Jafnframt er vakin athygli á að öll sveitarfélög í landinu eiga að hafa gengið frá aðalskipulagi sem tekur til alls þeirra lands árið 2008. Stofnunin telur því ekki forsundur til að miða tilkynningarskyldu skógræktarframkvæmda við það hvort fyrir liggja stefna um skógrækt í skipulagsáætlunum, eins og lagt er til í frumvarpinu. Að sama skapi er ljóst að þegar tilkynningarskylda miðar, eins og nú er, við 200 ha skógræktarsvæði nær hún aðeins til örfárra skógræktarframkvæmda í landinu. Einnig er ljóst að skógræktarframkvæmdir eru líklegar til að kunna að hafa samlegðar- og sammögnunaráhrif hver með annarri, þótt hver og ein kunni ekki að hafa veruleg umhverfisáhrif. Þessvegna getur verið bagalegt að nær öll kerfisbundin skógrækt í landinu liggja utan við gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum. Ein leið til að mæta þessu er að lækka stærðarviðmiðunina í d-lið 1. tl. 2. viðauka. Skipulagsstofnun mælir með að það sé gert og telur að átt geti við að stærðarmörk miði við nýræktun skóga á 100 ha svæði. Önnur leið væri að miða auk stærðar skógræktarframkvæmdarinnar við önnur viðmið, s.s. eðli þeirrar skógræktar sem í hlut á. Almennt hafa ákvæði tilskipunar 85/337 verið túlkuð þannig að þröskuldsgildi sem sett er úr í löggjöf aðildarríkjanna vegna framkvæmda í 2. viðauka skuli ekki eingöngu miða við stærð framkvæmdar, heldur einnig við aðra þætti, s.s. eðli framkvæmdarinnar og/eða þess landsvæðis sem um ræðir. Skipulagsstofnun hefur ekki talið sig hafa fagþekkingu á framkvæmd skógræktar til að leggja til viðmið vegna skógræktarframkvæmda sem byggðu á eðli framkvæmda, en vekur hinsvegar athygli á að slík tillaga var sett fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarpið þegar það var til umfjöllunar á síðasta þingi. Þar gerði Náttúrufræðistofnun tillögu um að ákvæðið tæki til nýræktunar skóga á 50 ha svæði þar sem notaðar eru innfluttar tegundir eða jarðvinnsla.

Önnur atriði

Að endingu minnir Skipulagsstofnun á að ýmis ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2003/35 munu kalla á breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum hér á landi, s.s. varðandi aðkomu almennings í matsferlinu og breytingar á viðaukum 1 og 2. Þá vill stofnunin vekja athygli á að framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlaga undanfarin misseri hefur vakið spurningar um hvort ekki þurfi að bæta lagaumhverfi þessa málaflokks varðandi eftirlit með framkvæmdum og úrræði stjórnvalda ef lagaákvæði eru ekki virt. Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlaga, en í lögum um mat á umhverfisáhrifum eru stofnuninni ekki veitt nein úrræði til að taka á slíkum málum og mjög takmörkuð í skipulags- og byggingarlögum. Stofnunin mun beita sér fyrir því að þetta verði skoðað í yfirstandandi endurskoðun skipulags- og byggingarlaga.


Asdís Hlökk Theodórsdóttir

Fylgiskjal III.**Umsögn frá Náttúrufræðistofnun Íslands.
(2. desember 2004.)**

Við er til bréfs umhverfisnefndar Alþingis dags. 15. nóvember sl. þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um ofangreint frumvarp. Frumvörp um sama efni, og að stórum hluta efnislega samhljóða, voru send Náttúrufræðistofnun til umsagnar 24. nóvember 2003. Stofnunin sendi umhverfisnefnd Alþingis ítarlega umsögn um þau frumvörp með bréfi dags. 15. janúar 2004.

Frumvarp það sem hér er til umsagnar hefur tekið nokkrum breytingum frá þeirri útgáfu sem var til umfjöllunar á vörþingi. Helstu breytingartillögur eru:

1. að hugtakið „umtalsverð umhverfisáhrif“ haldist óbreytt í fyrstu markmiðssetningu frumvarpsins,
2. að matsskýrsla framkvæmdaraðila, sem Skipulagsstofnun ber að auglýsa, verði kölluð frummatsskýrsla en ekki „drög að matsskýrslu“,
3. nánari skilgreining á því hvernig álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum skuli sett fram,
4. að afstaða leyfisveitanda til álits Skipulagsstofnunar verði rökstudd og hún birt opinberlega innan viku frá útgáfu leyfis,
5. breyting á hæfniskröfum tveggja af þremur nefndarmönnum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þannig að einn þeirra skuli hafa lokið háskólaprófi á sviði skipulagsmála og annar á sviði umhverfismála.

Allar þessar breytingar eru til hins betra að mati Náttúrufræðistofnunar. Ein breyting frá frumvarpinu 2003 orkar þó tvímælis að mati stofnunarinnar. Þar er átt við innskot orðsins „neikvæðum“ í b. lið 1. gr., þ.e. „b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar“. Lög um mat á umhverfisáhrifum (ekki lög um mat á neikvæðum umhverfisáhrifum) eiga að varpa ljósi á það hver umhverfisáhrif framkvæmdar verði og gera það mögulegt, sé vilji fyrir hendi, að draga úr þeim. Ef orðið „neikvæður“ á að standa verður að skilgreina hvað felst í „neikvæðum“, „jákvæðum“ og „hlutlausum“ umhverfisáhrifum. Um slíkar skilgreiningar getur seint orðið samstaða og það sem meira er hugmyndir fólks um „jákvæð“ og „neikvæð“ umhverfisáhrif sveiflast með tíðarandanum. Sem dæmi má taka framræslu múra sem upp úr miðbiki síðustu aldar var af þorra fólks tvímælalaust talin hafa

jákvæð umhverfisáhrif í för með sér.

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að orðið „neikvæðum“ í 1. gr. b. lið verði strikað út.

Frumvarpsdrögin hafa þó ekki breyst m.t.t. margra mikilvægra atriða sem gagnrýnd voru af Náttúrufræðistofnun Íslands og fleiri stofnunum umhverfisráðuneytisins fyrir á þessu ári. Þar ber hæst:

- að aðkoma og málskotsréttur almennings er skertur sem er andstætt Árósasamningnum,
- að álit Skipulagsstofnunar leggur minni kvaðir á leyfisveitendur en gert er ráð fyrir í tilskipun ESB 85/337/EBE breytt með 97/11/EB,
- að íslensk sveitarfélög eru lítil og illa undirbúin að taka rökstudda afstöðu til flókinna álitamála í umhverfismálum,
- að viðmið í viðaukum, sem mörg hver taka meira mið af evrópsku en íslensku umhverfi og veruleika (sbr. flugbrautir sem þurfa að ná 2100 m), eru ekki endurskoðuð.

Náttúrufræðistofnun Íslands itrekar því fyrri umsögn hvað þessi atriði varðar en vill nota tækifærið nú til að áréttta tvennt.

Annars vegar að skilgreint verði í lögum og meðfylgjandi reglugerð hvers konar náttúrufræðisupplýsinga þarf að afla vegna mats á umhverfisáhrifum og lágmarkskröfur um gæði gagna sem liggja til grundvallar matinu (t.d. að alltaf séu notaðar nýustu/bestu upplýsingar sem völ er á, að gögn uppfylli tiltekna staðla o.s.frv.). Rök fyrir þessu eru m.a. þau að verulegur hluti náttúrufræðisráðgjafna sem fram hefur farið hér á landi undanfarinn áratug er til kominn vegna laga um mat á umhverfisáhrifum. Benda má á nýlega úttekt Skipulagsstofnunar á 45 matsskýrslum sem leiddi í ljós að í um 90% tilvika hefur verið ráðist í gagnaöflun á vettvangi. Aðeins í 11% tilvika hafa matsskýrslur einvörðungu verið byggðar á fyrirliggjandi gögnum. Þetta sýnir m.a. umfang rannsókna. Með ákveðnari skilgreiningum á eðli þeirra gagna sem afla þarf og skilgreiningum á lágmarksgæðum þeirra, má m.a. tryggja að framkvæmdaraðilar séu ekki að ráðast í of miklar eða of litlar rannsóknir á vettvangi og tryggja að rannsóknir vegna mats á umhverfisáhrifum séu samanburðarhæfar. Ekki er nóg að vísa í ósamda reglugerð því hún þarf að hafa stoð í lögum.

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til eftirfarandi breytingu við 9. gr., 1. mgr.

Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um eðli og gæði náttúrufræðisgagna sem lögð skulu fram af framkvæmdaraðila til grundvallar mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Hins vegar vill Náttúrufræðistofnun áréttta að nauðsynlegt er að að breyta 1. tölulið d) um skógræktarsvæði í 2. viðauka. Náttúrufræðistofnun Íslands styður að stærðarmörk vegna nýræktunar skóga verði færð niður í 50 ha til samræmis við nágrannalönd. Stofnunin telur þó ófært að undanskilja frá mati á umhverfisáhrifum skógrækt þar sem í gildi eru skipulagsáætlanir. Skipulagsáætlanir innihalda ekki nákvæmar útfærslur á því hvernig staðið skuli að skógræktaraðgerðum og koma því ekki í stað mats á umhverfisáhrifum. Ekki er um það deilt að nýræktun skóga í úthaga, sérstaklega ef notaðar eru innfluttar barrtegundir og jarðvinnsla, breytir náttúrufræðisvæða og landslagi á afgerandi hátt og hefur því umtalsverð

umhverfisáhrif í för með sér. Í því sambandi nægir að benda á niðurstöður samstarfsverkefnis Náttúrufræðistofnunar Íslands og Skógræktar ríkisins „Skógvist“. Náttúrufræðistofnun telur að með því að undanskilja skógræktarframkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum sé verið að mismuna framkvæmdaraðilum. Stofnunin telur að hið sama eigi að gilda um umfangsmikil uppgræðsluverkefni sem einnig breyta ásynd lands og náttúruferi verulega. Á hinn bóginn telur stofnunin eðlilegt að undanskilja skógræktarverkefni á ræktarlandi og skógræktar- og landgræðsluverkefni sem miða að því að endurheimta með litlu raski náttúrleg skóglendi og önnur náttúrleg gróðurlendi landsins.

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til eftirfarandi breytingu við 9. gr., 1. mgr.

d) Nýræktun skóga og uppgræðsla lands á 50 ha svæði í úthaga þar sem notaðar eru innfluttar tegundir eða jarðvinnsla þar sem ekki er í gildi skipulagsáætlun sem markar stefnu um skógrækt og leyfisveitingar vegna slíkra framkvæmda eða, nýræktun skóga á verndarsvæðum svæ- og ruðningur á náttúrulegum skógi.

Virðingárfyllst


Snorri Baldursson
aðstoðarforstjóri

Fylgiskjal IV.**Umsögn frá Umhverfisstofnun.**
(29. apríl 2005.)

Vísað er til erindis umhverfisnefndar, dags. 15. nóvember sl., þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlög, 235. mál. Jafnframt visast til fundar fulltrúa Umhverfisstofnunar hjá umhverfisnefnd þann 28. apríl sl.

Umhverfisstofnun telur að frumvarpið leiði mál um margt til betri vegar, einkum hvað varðar verksvið stofnana, samskipti Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda og leið kærufærlis. Um leið telur stofnunin að ýmislegt þurfi að varast á þessari leið og að skoða þurfi sérstaklega áhrif frumvarpanna á aðkomu almennings, auknar kröfur á sveitafélög, samskipti mismunandi stofnana og leyfisveitenda og skilvirkni kærufærlis.

Umhverfisstofnun vísar til athugasemda sem stofnunin gerði við fyrri frumvörp um sama efni á 130. löggjafarþingi þar sem lagðar voru fram tillögur um margvíslegar úrbætur í því skyni að skýra frekar stöðu mála, gera löggin gagnsærri og samfelldari í notkun og túlkun. Mörg þeirra atriða hafa verið tekin upp í þeirri útgáfu frumvarpsins sem nú er til umfjöllunar. Umhverfisstofnun telur þó þörf á að leggja sérstaklega áherslu á eftirfarandi atriði:

Almannaréttur

Með íslenskum lögum hafa almenningi verið tryggð umtalsverð réttindi til farar og dvalar á landi í einkaeigu. Þessi réttur er enn frekar styrktur á ákveðnum svæðum, s.s. í þjóðgördum og flestum friðlýstum svæðum. Slík svæði hafa verið tekin til almennra nota, í samræmi við lagaákvæði sem um þau gilda. Umhverfisstofnun telur margt mæla með því að á þeim svæðum teljist almenningur hafa sérstaka lögvarða hagsmuni.

Staða sveitarfélaga

Umhverfisstofnun ítrekar áður framkomnar áhyggjur um að óvíst sé að minni sveitarfélög hafi bolmagn til þess að uppfylla þær skyldur sem frumvarpið leggur þeim á herðar. Stofnunin telur a.m.k. ljóst að sveitarstjórnir og aðrir leyfisveitendur muni þurfa að leggja í mikla vinnu/kostnað við að gefa út framkvæmdaleyfi og rökstyðja ákvarðanir sína ef þær fylgja ekki áliti Skipulagsstofnunar. Ekki verður heldur litið fram hjá því að hætta er á að þrýstingur vegna uppbyggingar í sveitarfélaginu kunni að hafi áhrif á kröfur um mótvægisáðgerðir og varúð við framkvæmdir. Jafnframt telur Umhverfisstofnun vafamál hvort sum sveitarfélög hafi í alla staði burði til að standa að eftirliti með framkvæmdum eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Námur

Umhverfisstofnun bendir á að óheft efnistaka og illa frágengin efnistökusvæði eru mikið vandamál í íslenskri náttúru. Ríkjandi ástand í efnistökuárum á rætur sínar að rekja til séríslenskra aðstæðna, þar sem fámenni, dreifbýli og auðvelt aðgengi að hæfu efni auðveldar efnistöku og gerir eftirlit og umsjón erfiðari. Sambærilegar aðstæður finnast ekki annars staðar og skýrir það hvers vegna sambærilegt ákvæði er ekki að finna í ESB tilskipunum eða á hinum Norðurlöndunum.

Stjórnvöld hafa undanfarið reynt ýmislegt til þess að stemma stigu við því ástandi sem nú ríkir. Í því sambandi má nefna hertar kröfur í VI. kafla náttúruverndarlaga og að hluta til frumvarp til breytingar á sömu lögum sem nú eru til afgreiðslu á Alþingi. Breyting á ákvæðum frá því frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum frá 130. þingi er til bóta en að mati Umhverfisstofnunar er ekki nóg að gert. Með ákvæðum í b-lið 18. og 19 gr. frumvarpsins er framkvæmdaraðilum gert auðvelt fyrir að haga efnistökkunni þannig að hún falli utan laga um mat á umhverfisáhrifum. Bendir Umhverfisstofnun m.a. á að erfitt er að skilgreina hugtök eins og „sama svæði“ og „sama framkvæmd“ svo dæmi séu nefnd.


Umhverfisstofnun bendir á að með þeim breytingum sem lagðar eru til í 19. gr. frumvarpsins er efnistaka á verndarsvæðum ekki lengur tilkynningarskyld, líkt og nú er kveðið á um í a-lið 2. tl. 2. viðauka núgildandi laga. Telur stofnunin augljóst að þar sé um villu að ræða og leggur til að úr því verði bætt.

Umhverfisstofnun vísar einnig til umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til breytinga á náttúruverndarlögum, 184. mál.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem varð á umsögn stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,


Davíð Egilson
forstjóri


Sigurbjörg Gísladóttir
forstöðumaður

Fylgiskjal V.**Umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.**
(6. desember 2004.)

Með bréfi, dags. 15. nóvember sl., barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum.

Lagst er gegn samþykkt frumvarpsins

Efni frumvarpsins snertir hlutverk og valdheimildir sveitarfélaganna verulega. Verði það að lögum verða miklar breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur við mat á umhverfisáhrifum og við veitingu leyfa vegna framkvæmda sem háðar eru slíku mati. Þessum breytingum fylgir ekki aðeins flutningur á verkefnum og ábyrgð frá Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra til sveitarfélaganna heldur er einnig ljóst að breytingunum mun fylgja mikill kostnaðarauki fyrir sveitarfélögin. Frumvarpinu fylgir engin umfjöllun um þann kostnaðarauka og engin afstaða hefur verið tekin til þess af hálfu ríkisins hvernig honum verði mætt.

Hjálagt umsögn þessari fylgir afrit samkomulags félagsmálaráðuneytisins, menntamálaráðuneytisins, umhverfisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum, dags. 30. júní 2004. Afrit af fylgiskjali með samkomulaginu fylgir einnig.

Samkvæmt samkomulaginu annast viðkomandi ráðuneyti kostnaðarmat á lagafrumvörpum og reglugerðardrögum sem samin eru á þess vegum. Skal kostnaður metinn með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaganna. Kostnaðarmat samkvæmt samkomulaginu hefur ekki farið fram vegna þessa frumvarps.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst að óbreyttu alfarið gegn samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Auk framangreinds eru nokkur efnisatriði frumvarpsins sjálfs of óskýr til að á þau verði fallist óbreytt.

Almenn atriði sem lúta að breytingu á málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum

Verði frumvarpið að lögum verður málsmeðferð við veitingu leyfa til framkvæmda sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum í grundvallaratriðum með þeim hætti að framkvæmdaaðili vinnur skýrslu um umhverfisáhrif framkvæmdar. Hann sendir þá skýrslu til Skipulagsstofnunar sem gefur rökstutt álit um hvort skýrslan sé fullnægjandi. Ef stofnunin telur að setja þurfi framkvæmdinni skilyrði eða ráðast í

tilteknað mótvægisáðgerðir skulu þær áðgerðir og skilyrði tilgreind í álitinu. Niðurstaða Skipulagsstofnunar telst aðeins álit. Leyfisveiting vegna framkvæmdarinnar sjálfur verður almennt í höndum viðkomandi sveitarfélags, við útgáfu framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis. Aðrir leyfisveitendur geta einnig komið við sögu. Við leyfisveitingu vegna framkvæmdar sem farið hefur í gegn um mat á umhverfisáhrifum ber leyfisveitanda að taka tillit og afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Ef leyfisveiting er í formi framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis sveitarfélags er slík ákvörðun síðan kærnanleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Þetta telst töluverð breyting frá því fyrirkomulagi sem nú er í gildi en samkvæmt því kveður Skipulagsstofnun upp sérstakan úrskurð um hvort fallist skuli á framkvæmd eða ekki, að teknu tilliti til umhverfisáhrifa hennar. Sú ákvörðun er síðan kærnanleg til umhverfisráðherra. Ákvörðun um það hvort leyfa skuli matsskylda framkvæmd er því að gildandi lögum fyrst og fremst í höndum Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra, svo fremi að hún samrýmist skipulagi.

Hér á eftir verður fjallað um þau ákvæði frumvarpsins sem Samband íslenskra sveitarfélaga telur sérstaka ástæðu til að gera athugasemdir við. Ítrekað er að þrátt fyrir að hér séu settar fram athugasemdir og tillögur til úrbóta við einstakar greinar telur sambandið að málið í heild sinni sé óviðunandi fram sett vegna óútkljáðra atriða sem lúta fyrst og fremst að auknum kostnaði sveitarfélaganna. Það breytir engu um þessa meginafstöðu sambandsins þó fallist yrði á einstakar athugasemdir sem hér fara á eftir.

Um 1. mgr. b-liðar 12. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. b-liðar 12. gr. frumvarpsins er fjallað um málskot til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Segir að ákvarðanir sveitarstjórna um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt skipulags- og byggingarlögum vegna matsskyldra framkvæmda verði kærnanlegar til úrskurðarnefndarinnar.

Eins og fram kom hér að framan leiðir það af hinni breyttu málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu að við slíka ákvörðun um útgáfu leyfis til framkvæmda ber viðkomandi sveitarfélagi m.a. að byggja á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í athugasemdum með þessari grein í frumvarpinu kemur fram að þó álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslu verði ekki kært til umhverfisráðherra sé hægt að bera það undir úrskurðarnefndina í tengslum við kærnu á ákvörðun sveitarfélags um framkvæmda- eða byggingaleyfi matsskyldrar framkvæmdar.

Án þess að taka afstöðu til hentugleika þessa fyrirkomulags telur sambandið mikilvægt að þetta atriði valdi ekki vafa í framkvæmd. Þannig telur sambandið nauðsynlegt að taka fram í ákvæðinu hvert hlutverk og valdheimildir úrskurðarnefndarinnar skuli vera gagnvart Skipulagsstofnun. Úrskurðarnefndin er sjálfstæð úrskurðarnefnd. Valdheimildir slíkrar nefndar gagnvart öðrum stjórnvöldum takmarkast af þeim lögum sem um starfsemi hennar gilda, ólíkt t.d. ráðherrum sem hafa almennar stjórnunarheimildir gagnvart lægra settum stjórnvöldum á grundvelli 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Með vísan til þessa er lagt til að nánar verði fjallað um hlutverk úrskurðarnefndarinnar við umfjöllun um álit Skipulagsstofnunar, m.a. um það hvort nefndin hafi heimild til að krefjast tiltekinna skýringa og gagna frá stofnuninni. Samband íslenskra sveitarfélaga telur þetta atriði einnig mikilvægt sökum þess að þannig má tryggja að Skipulagsstofnun beri sjálfstæða ábyrgð á álitum sínum um mat á umhverfisáhrifum, þannig að hvert og eitt sveitarfélag við ákvörðun um leyfisveitingu geti byggt á áliti stofnunarinnar sem endanlegu gagni um umhverfisáhrif framkvæmdar ef það svo kýs. Það er mikilvægt að á sveitarfélögum hvíli ekki sú skylda að kanna undirbúning og vinnslu álita Skipulagsstofnunar í þessu sambandi, áður en þau byggja á þeim við töku ákvörðunar sinnar. Ábyrgðin af endanleika og réttmæti þess gagns þarf að hvíla á herðum stofnunarinnar eingöngu.

Um 13. gr. frumvarpsins

Með vísan til framangreindra athugasemda við 12. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að á eftir setningu sem endar á orðunum „á umhverfisáhrifum hennar“ í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins komi svohljóðandi setningar:

„Ábyrgð á því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum sé unnið í samræmi við þær kröfur sem leiða af lögum þessum og reglum stjórnisýsluréttarins að öðru leyti hvílir á Skipulagsstofnun sjálfri. Ef leyfisveitandi kýs skal honum heimilt að byggja á áliti stofnunarinnar sem endanlegri niðurstöðu vegna þess þáttar er lýtur að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og er honum þá ekki þörf á frekari rannsókn eða undirbúningi máls í því tilliti. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að álit Skipulagsstofnunar komi til umfjöllunar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sé niðurstaða sveitarfélags um leyfisveitingu kærð til hennar.“

Einnig er lagt til að síðustu tvær setningar málsgreinarinnar verði að nýrri málsgrein, 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins.

Tekið skal fram að þrátt fyrir að fallist yrði á framangreindar breytingar á 13. gr. frumvarpsins og tryggt að ábyrgðin af því að álit Skipulagsstofnunar sé fullnægjandi fært frá sveitarfélögum og yfir á Skipulagsstofnun sjálfa liggur samt sem áður fyrir að sú skylda sveitarfélaganna að draga álit um mat á umhverfisáhrifum inn í ákvarðanatöku sína um veitingu leyfis til framkvæmda mun hafa veruleg áhrif á kostnað sem fylgir slíkum leyfisveitingum. Sveitarfélögum ber að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar, sem hefur um leið í för með sér í mörgum umfangsmeiri tilvikum að þau verða að afla sér dýrrar sérfræðipjónustu við mat á áliti stofnunarinnar. Að hluta til verður sveitarfélögum heimilt að taka gjöld af framkvæmdaleyfishafa, sbr. 53. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 vegna slíks kostnaðar. Slík gjaldtökuheimild er hins vegar ekki fyrir hendi ef niðurstaða umsóknar um leyfi til framkvæmda er neikvæð, og slíkri gjaldtöku er ekki hægt að beita til að mæta kostnaði við meðferð kærumála fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Um 21. gr. frumvarpsins

Í 21. gr. eru lagðar til vissar breytingar á starfsemi úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Samband Íslenskra sveitarfélaga telur mjög mikilvægt að nefndin sé eflid, m.a. í því skyni að hún geti hraðað vinnslu mála. Hins vegar er bent á að sú stefna sem tekin er með því að ráða fastan nefndarformann og deila málum milli nefndarmanna eins og byggt er á í frumvarpinu felur í sér að nefndin mun eiga ýmislegt sameiginlegt með dómstól, þ.e. stjórnarsýsludómstól vegna skipulags- og byggingarmála.

Á stjórnarfundi Sambands Íslenskra sveitarfélaga 17. október 2003 samþykkti stjórnin ályktun þess efnis að beina því til forsætisráðuneytisins að gerð verði úttekt á stöðu kærú- og úrskurðarnefnda í íslenskrri stjórnarsýslu, sem og annarra sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda sem gegna sambærilegu hlutverki samkvæmt lögum. Sambandið telur að marka þurfi stefnu um starfsemi úrskurðar- og kærufnfnda og því er mikilvægt að þróun slíkra nefnda í átt að stjórnarsýsludómstólum eða ígildi þeirra fari fram með meðvituðum hætti.

Í 5. mgr. 21. gr. frumvarpsins er afmarkað hverjir geta kært ákvarðanir sveitarfélaga til úrskurðarnefndarinnar. Er kærudæild mörkuð við þá sem „eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun“ og tiltekin hagsmunasamtök. Sambandið telur rétt og eðlilegt að takmarka kærudæildina. Hins vegar er gerð tillaga um að í stað þess að notað sé orðalagið „eiga lögvarða hagsmuni“ sé notað orðalagið „eiga sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun“. Ekki verður fullyrt hvort raunverulegur munur felst í mismunandi orðalagi að þessu leyti. Má þó benda á að í dómi Hæstaréttar Íslands frá 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002 (Kárahnjúkadómur) segir m.a. svo: „Með fyrrgreindum ákvæðum... er vikið frá þeirri almennu reglu stjórnarsýsluréttar að sá einn gæti orðið aðili að máli fyrir stjórnvöldum, sem eigi einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta.“

Til að enginn vafi sé uppi um valdsvið úrskurðarnefndarinnar gagnvart stjórnarsýslu sveitarfélaganna vill sambandið taka fram að í valdheimildum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála gagnvart sveitarfélögum, eins og frumvarpið er úr garði gert, felst það sem nefnt er lögmatiseftirlit. Af sjálfstæðri stöðu sveitarfélaganna, sbr. m.a. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, leiðir að úrskurðarnefndin hefur aðeins heimild til að endurmeta hvort sveitarfélag hefur við töku ákvörðunar haldið sig innan þess lagaramma sem starfsemi þess er settur. Hafi sveitarfélagið svigrúm til mats innan þess lagaramma getur úrskurðarnefndin ekki endurmetið það mat og hentugleika þeirrar ákvörðunar sem tekin var. Þetta er ólíkt því sem gildir um kærusamband milli Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra, enda hefur ráðherra á grundvelli almennra stjórnunarheimilda sinna gagnvart Skipulagsstofnun, sbr. m.a. 14. gr. stjórnarskrárinnar, heimild til endurskoðunar á öllum þáttum ákvörðunar hennar. (Sjá um þetta m.a. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3055/2000, kafli VI.1, og athugasemdir við frumvarp til stjórnarsýslulaga, Alþingistíðindi 1992-1993 A-deild, bls. 3307.) Í þessu felst m.a. að úrskurðarnefndin mun ekki geta tekið nýja eða breytta ákvörðun í

stað ákvörðunar sveitarfélags um útgáfu framkvæmda- eða byggingaleyfis. Nefndin mun til að mynda ekki geta bætt skilyrðum við framkvæmdaleyfi eða tekið viðlíka ákvarðanir um breytingu á niðurstöðu viðkomandi sveitarfélags. Valdsvið úrskurðarnefndarinnar verður að meginstefnu til takmarkað við það að staðfesta eða fella úr gildi ákvörðun sveitarfélags. Ef nefndin fellir ákvörðun sveitarfélags úr gildi myndi það oftast hafa þau áhrif að sveitarfélag gæti tekið mál fyrir að nýju og tekið í því nýja ákvörðun, eftir atvikum að teknu tilliti til niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar.

Um 22. gr. frumvarpsins

Í 22. gr. frumvarpsins er fjallað um útgáfu framkvæmdaleyfa. Í 5. mgr. greinarinnar segir að við útgáfu framkvæmdaleyfis vegna framkvæmdar sem háð er mati á umhverfisáhrifum skuli sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu og kanna hvort framkvæmdin er sú sem þar er lýst. Þá skal sveitarstjórn einnig taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

Um áhrif þessa á kostnað sveitarfélaganna af útgáfu framkvæmdaleyfa var m.a. fjallað í umfjöllun um 13. gr. frumvarpsins hér að framan. Eru þær athugasemdir ítrekaðar hér.

Samkvæmt 6. mgr. 22. gr. frumvarpsins mun sveitarfélag geta bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum sem fram kunna að koma í álit Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt mun sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmdaleyfi skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Í þessu sambandi má einnig benda á að samkvæmt 3. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 getur sveitarstjórn án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag og að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar leyft einstakar framkvæmdir sem um kann að verða sótt og er unnt að binda slíkt leyfi tilteknum skilyrðum.

Líta verður á útgáfu framkvæmdaleyfis sem lögbundna ákvörðun. Í því felst m.a. að sveitarfélag verður að veita leyfið sé skilyrðum fyrir útgáfu þess fullnægt. (Sjá til að mynda Páll Hreinsson: „Framkvæmdaleyfi“. Tímarit lögfræðinga 2. hefti, 54. árgangur, bls. 259-260.) Er jafnframt almennt litið svo á að lögbundnar ákvarðanir sem þessar megi stjórnvald ekki binda skilyrðum umfram það sem beinlínis er kveðið á um í lögum. Að undanskildum nefndum 3. tölulið ákvæðis til bráðabirgða verður ekki séð að sveitarstjórn verði heimilt að binda framkvæmdaleyfi öðrum skilyrðum en þeim sem byggja á álit Skipulagsstofnunar og leiða með beinum hætti af skipulagsáætlunum.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til að svigrúm sveitarfélaga að þessu leyti verði rýmkað og þeim gert kleyft að draga fleiri sjónarmið inn í ákvarðanatöku sína, til að mynda að þeim yrði gert heimilt að kveða á um fleiri mótvægisáðgerðir en Skipulagsstofnun hefur ákveðið að leggja til í álit sínu. Að óbreyttu frumvarpinu yrði slíkur möguleiki ekki fyrir hendi, nema í þeim tilvikum þar sem

skipulag liggur ekki fyrir, sbr. 3. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við skipulags- og byggingarlög.

Pá er gerð veruleg athugasemd við það að hvergi í lagafrumvarpinu er tekið fram að sveitarfélagi sé heimilt að neita um leyfi til framkvæmdar, sem í sjálfu sér samræmist skipulagsáætlunum, vegna óæskilegra umhverfisáhrifa hennar. Verður því ekki séð að sveitarfélagi væri heimilt að neita um útgáfu leyfis í slíkum tilfellum, jafnvel þó um veruleg neikvæð umhverfisáhrif væri að ræða. Kemur það til af því að hér er um lögbundnar ákvarðanir að ræða, og ef framkvæmd samrýmist skipulagi þarf sérstaka lagaheimild til að neita um útgáfu leyfis vegna umhverfisáhrifa. (Sjá þessu til stuðnings áður tilvitnaða umfjöllun Páls Hreinssonar.) Þetta er verulegur ágalli á frumvarpinu og telur sambandið ljóst að úr honum verði að bæta eigi frumvarpið að verða að lögum.

Þá er vakin athygli á því að sambærilegar athugasemdir eiga að flestu leyti við um útgáfu byggingarleyfa.

Niðurstaða

Með vísan til framangreindra athugasemda ítrekar Samband íslenskra sveitarfélaga að það leggst gegn samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd. Forsenda fyrir því að á frumvarpið verði fallist af hálfu sambandsins er ekki eingöngu sú að úr framangreindum ágöllum á smíði þess verði bætt heldur einnig, og ekki síður, að sérstaklega verði tekin til skoðunar áhrif frumvarpsins á kostnað sveitarfélaganna í þessum málaflokki og honum mætt með viðunandi hætti.

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal 1.**Reglur****um mat á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarpa og reglugerðadraga á sveitarfélög**

1. gr.

Stjórnarfrumvörp og reglugerðadrög sem einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin skulu metin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag þeirra.

2. gr.

Viðkomandi ráðuneyti annast mat á lagafrumvörpum og reglugerðadrögum sem samin eru á vegum þess samkvæmt reglum þessum. Fara skal fram á að með tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga um breytingar á lögum og reglugerðum fylgi mat þess á fjárhagsáhrifum.

3. gr.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga skal gefinn kostur á að veita umsögn um mat ráðuneytis á reglugerðadrögum á undirbúningsstigi þeirra. Miðað er við að kostnaðarmat lagafrumvarpa verði sent Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar eftir að þau hafa verið lögð fram á Alþingi.

4. gr.

Í lok hvers árs skal hvert ráðuneyti taka saman aðgengilegt yfirlit um niðurstöðutölur mats á áhrifum lagafrumvarpa og reglugerðadraga á fjárhags sveitarfélaga.

Samkomulag
um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra
stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum.

Félagsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga staðfesta hér með eftirfarandi samkomulag um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa í för með sér kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Um er að ræða endurnýjun á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 4. desember 2002 um reynsluverkefni um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum.

Aðilar eru sammála um að stjórnarfrumvörp og reglugerðardrög sem undirbúin eru í félagsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti og einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga.

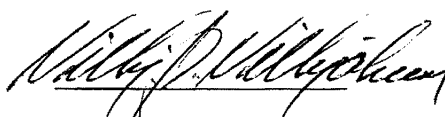
Samkomulagið gildir frá og með 1. júlí 2004 til 30. júní 2006.

Framkvæmd kostnaðarmatsins skal vera í samræmi við reglur í fylgiskjali 1 en aðilar eru sammála um að þær verði teknar til endurskoðunar á samningstímanum.

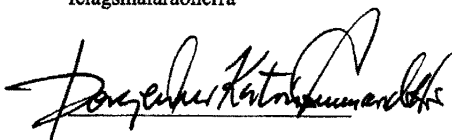
Reykjavík, 30. júní 2004



Árni Magnússon
félagsmálaráðherra



Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson
formaður stjórnar
Sambands íslenskra sveitarfélaga



Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir
menntamálaráðherra



Þórhður Skúlason
framkvæmdastjóri
Sambands íslenskra sveitarfélaga



Sív Friðleifsdóttir
umhverfisráðherra

Fylgiskjal VI.

Umsögn frá Ragnhildi Sigurðardóttur og Ingibjörgu Elsu Björnsdóttur. (4. apríl 2005.)

Að beiðni Umhverfisnefndar Alþingis leggjum við hér með eftirfarandi umsögn um breytingatillögur laga um mat á umhverfisáhrifum. Við, undirritaðar, höfum viðtæka reynslu af mati á umhverfisáhrifum hér á landi, bæði sem höfundar kafla í matskýrslu, sem stjórnendur rannsóknna fyrir umhverfismat og sem ritstjóri umhverfismatskýrslu í heild sinni. Dr. Ragnhildur Sigurðardóttir skrifaði flesta náttúrufarskafla í umhverfismati Norðlingaölduveitu, og leiddi ágreiningur um umhverfisáhrif virkjunarinnar af sér langvinn og kostnaðarsöm málaferli. Ingibjörg Björnsdóttir hefur viðtæka reynslu sem ritstjóri umhverfismats, og hefur sem slíkur 8 ára starfsreynslu. Meðal annars ritstýrði hún umhverfismatskýrslum um færslu Hringbrautar, Suðurstrandarveg og Sundabraut.

Það er samdóma álit okkar að núverandi lög um mat á umhverfisáhrifum hafi nokkuð alvarlega galla sem ekki er tekið á í breytingatillögum, ef gengið er út frá því að markmið laganna sé að umhverfismatskýrslur gefi raunsanna lýsingu og mat á áhrifum framkvæmda á náttúrufar og umhverfi. Það er ennfremur okkar álit að ef matskýrslur eigi að vera nokkurs konar áróðursplagg til stuðnings framkvæmd, eins og oft hefur orðið á raunin, þá þurfi það hlutverk matskýrslu að vera almenningi í landinu og stjórnvöldum algerlega ljóst. Ennfremur þurfi þá aðrar sértækar lausnir að vera til staðar til þess að komast að marktæku, hlutlausu mati á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Ef við gerum ráð fyrir að umhverfismatskýrslur eigi að gefa marktæka lýsingu á áhrifum framkvæmda þá viljum við í fyrsta lagi benda á nokkur atriði sem við teljum vera alvarlegan galla á lögnum og túlkun þeirra, atriði sem ekki er tekið á með núverandi breytingartillögum. Í öðru lagi viljum við benda á nokkur atriði sem við teljum að ætti að hafa í huga til úrbóta á þeim vandamálum sem við teljum að geri núverandi lög og breytingatillögur nær marklausar við mat á áhrifum framkvæmda á umhverfi okkar.

Vandamál með núgildandi lög og breytingatillögur:

- Framkvæmdaraðili velur og hafnar úr vísindaniðustöðum til þess að sýna framkvæmdina í sem bestu ljósi. Breytingatillögur lagana koma ekki í veg fyrir að framkvæmdaraðilar geti haldið þessu áfram. Það virðist ekki vera tekið fram nákvæmlega í lögnum að umhverfismat eigi að vera hlutlaust og faglega unnið, en við teljum þó að svo sé því annars væri ekki hægt að uppfylla lagaskylduna í markmiðum laganna um upplýsingar til almennings.

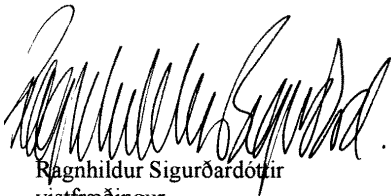
- Framkvæmdaraðili hefur í dag of mikil áhrif á endanlegan texta og niðurstöðu matsskýrslu. Framkvæmdaraðilar hér á landi virðast hafa tekið sér alræðisvald um það hvað standi í lokaútgáfu matskýrslu og gengur þar oft þvert á álit þeirra vísindamanna sem matskýrslan byggir á. Breytingartillögurnar draga úr þeim möguleikum vísindamanna að mótmæla þessari meðferð á heimildum. Alvarlegt er einnig að athugasemdum við mat á umhverfisáhrifum er mjög oft svarað út í hött og ekki tekið á hinni raunverulegu spurningu. Sá sem setur fram athugasemdina getur ekki treyst því að henni sé svarað skilmerkilega og faglega. Það er okkar álit að Skipulagsstofnun hefur ekki tekist að koma í veg fyrir þessháttar vinnubrögð af hendi framkvæmdaraðila. Á svipaðan hátt eru óþægilegar upplýsingar í matskýrslu eða fylgiskjölum matskýrslu gerðar bitlausar með því að draga fram aðra skoðun, sem oftar en ekki byggir á afar rýrum gögnum. Málin eru síðan afgreidd á þann hátt að orð standi á móti orði og því þurfi ekki að taka tillit til þessara tilteknu umhverfiáhrifa því menn séu ósammála um alvarleika þeirra.
- Engin viðurlög við því að fara rangt með umhverfismat. Skipulagsstofnun virðist ekki líta svo á að þeir hafi eftirlitshlutverki að gegna í því sambandi að koma upp um óvísindaleg vinnubrögð. Ekkert sjálfstætt eftirlits, ritrýnis eða endurskoðunar-fyrirkomulag er til staðar í landinu til að koma upp um óvísindaleg vinnubrögð, því fá þau að vera óheft og eftirlitslaus hér á landi.
- Skipulagsstofnun hefur samkvæmt núverandi lögum engan rétt til þess að gera kröfur til menntunar eða þekkingar þeirra sem vinna mat á umhverfisáhrifum. Þess eru dæmi að menn án háskólaprófs, og þjálfunar í rýni og meðferð heimilda hafi unnið viðamikil umhverfismót á Íslandi. Við vitum ekki um nein slík dæmi erlendis. Svör Skipulagsstofnunar við þessum athugasemdum er að ekki sé menntunar þörf ef matsskýrsla uppfylli ákveðin skilyrði stofnunarinnar. Okkar álit er að þrátt fyrir að skýrsla hafi alla nauðsynlega “komponenta” þá sé það engin trygging fyrir því að skýrslan sé faglega unnin af faglegum metnaði og hafi í sér vísindalega rýni á umhverfisáhrifum.
- Á Íslandi eru afar fáir stórir aðilar sem þurfa að láta framkvæma umhverfismat á Íslandi. Vegagerðin og Landsvirkjun eru þar langstærstu aðilarnir. Framkvæmdaraðili velur í dag þá aðila og ráðgjafa sem vinna matið þannig að ráðgjafarnir eru háðir framkvæmdaraðila um verkefni. Þeir fjölmörgu aðilar sem bjóða upp á ráðgjöf við mat á umhverfisáhrifum eru algerlega háðir duttlungum þessara stóru verkkaupa og upp á þá komnir að fá verkefni. Sérfræðingar sem vinna hér á landi eru algerlega berskjaldaðir í vinnu sinni fyrir þessa aðila og geta átt á hættu að missa jafnvel framfæri sitt ef þeir mótmæla óvísindalegum vinnubrögðum aðila sem þessara. Ekkert fyrirkomulag er á landinu til þess að verja þá einstaklinga sem vinna að þessum verkefnum á markaði þar sem mjög mikil fákeppni ríkir. Við teljum að ríkinu beri að tryggja öryggi þessara einstaklinga.

Lausnir til úrbóta:

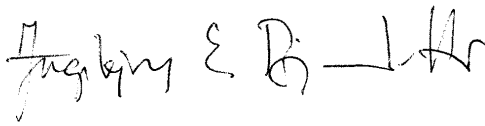
- Tryggja þarf að umhverfismatið verði hlutlaust mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Við viljum sjá í lögnum viðurlög, t.d. á formi sekta eða afturkalls framkvæmdarleyfis ef framkvæmdaraðili leggur fram falsaða eða verulega fégraða mynd af framkvæmd á formi umhverfismatskýrslu.
- Aðskilja þarf framkvæmdalýsingu frá umhverfismatinu sjálfu. Framkvæmdaraðili sjái sem fyrr algjörlega um að gerð framkvæmdalýsingar, annað hvort sjálfur eða með ráðgjafafyrirtæki að eigin vali. Umhverfismatið sjálft þarf að vera gert af öðrum lögaðila ótengdum þeim sem stendur að frumhönnun, framkvæmdalýsingu og eftirliti. Óhæft er að sama ráðgjafafyrirtæki sjái um umhverfismatskýrslu og eftirlit með framkvæmd eftir að framkvæmdir hefjast. Ráðgjafafyrirtæki má ekki hagnast á því að hafa samið umhverfismatskýrslu sem þeir komu í gegnum skipulagsferli með því að fá stórt hlutverk við framkvæmdina líka, eins og nú er mjög algengt.
- Stofna þarf endurskoðunar eða eftirlitsaðila sem er algerlega hlutlaus og verði hlutverk hans að geta haft eftirlit með umhverfismatsferlinu á öllum stigum. Hlutverk þessa aðila væri ekki pólitískt en tæki við ábendingum og upplýsingum um slægleg vinnubrögð í umhverfismati. Þessi aðili getur ekki heyrt undir Skipulagsstofnun, þar sem störf hennar geti einnig verið tilefni til athugasemda. Sjálfstæður aðili, t.d. sjálfstæð deild innan Umhverfisstofnunar gæti séð um að útteila verkefnum til þeirra sem vinna rannsóknir fyrir mat og fyrir ráðgjafafyrirtæki sem vinna umhverfismatskýrslu utan mannvirkjahönnunar og framkvæmdalýsingar. Framkvæmdaraðili greiðir fyrir þessa þjónustu og fyrir umhverfismatskýrsluna sem áður. Með þessu móti þá getur framkvæmdaraðili ekki haft eins mikil tök á umhverfismatskýrslunni og hlutleysi hennar verður treyst.
- Tryggja þarf sérfræðinga gegn þrýstingi. Þar sem mikil fákeppni er á umhverfismatsmarkaðnum þarf að setja mjög nákvæmar reglur um það hvernig matið er gert og ganga jafnvel lengra en í nágrannalöndunum til þess að tryggja faglegt sjálfstæði þeirra sem vinna matið. Tryggja þarf að bestu sérfræðingarnir í landinu séu ekki sniðgengnir t.d. með því að láta framkvæmdaraðila ekki velja sérfræðinga heldur verði framkvæmdaraðili að fara eftir ábendingum Skipulagsstofnunar, umhverfisráðuneytis, eða hlutlausrar eftirlitsstofnunar hvað þetta varðar. Gæðakröfur þeirra sem vinna að mati á umhverfisáhrifum hér á landi þurfa að verða sambærilegar og annars staðar á Norðurlöndum.

- Þar sem sérfræðingar hér á landi sem vinna að mati á umhverfisáhrifum eru algerlega berskjaldaðir gagnvart fáum verkkaupum þurfa að vera til staðar einhverjar lagareglur sem verndar þá gegn neikvæðum viðbrögðum við niðurstöðum þeirra af hendi framkvæmdaraðila. Eins og staðan er í dag er ekkert sem verndar sérfræðinga fyrir því að verða fyrir persónulegum árásum t.d. í fjölmíðlum eða þá fyrir útilokun frá markaðnum ef sérfræðingurinn krefst þess að fá að skila hlutlausum faglegum niðurstöðum. Í landinu þarf að vera réttaröryggi sem tryggir mannréttindi sérfræðinga sem vinna við mat á umhverfisáhrifum.
- Einhvers konar lögverndarsjóður þarf að vera til staðar fyrir þá visindamenn eða ráðgjafa sem komast að annarri niðurstöðu í umhverfismati en hugnast framkvæmdaraðila.

Virðingarfyllst,



Ragnhildur Sigurðardóttir
vistfræðingur
Stokkseyrarseli
801 Selfoss
S: 862-3423



Ingibjörg Elsa Björnsdóttir,
umhverfisfræðingur
Keilugranda 8
107 Reykjavík
S: 562-4776

Fylgiskjal VII.**Umsögn frá Náttúruverndarsamtökum Íslands.**

(1. desember 2004.)

Náttúruverndarsamtök Íslands þakka beiðni umhverfisnefndar Alþingis um að samtökin veiti umsögn um framangreint mál. Náttúruverndarsamtök Íslands eru frjáls og óháð samtök, opin öllum einstaklingum sem vilja starfa að markmiðum samtakanna. Náttúruverndarsamtök Íslands eru stærstu frjálsu félagsamtök á Íslandi á sviði umhverfismála, með ríflega 1300 meðlimi. Samtökin hafa að markmiði að vera málsvari umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða og er litið svo á að verndun náttúru Íslands sé í senn alþjóðlegt og íslenskt málefni.

Samkvæmt lögum félagsins hyggjast Náttúruverndarsamtökin ná markmiðum sínum m.a. með því að efla vitund almennings um umhverfismál og náttúruvernd, veita stjórnvöldum og framkvæmendum gagnrýnið aðhald, stuðla að því að stjórnvöld virði alþjóðlegar skuldbindingar í umhverfismálum og síðast, en ekki síst, að vinna að bættri lagasetningu í þágu umhverfis- og náttúruverndar. Í stefnu- og verkefnaskrá samtakanna kemur m.a. fram að nauðsynlegt sé að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum og sníða af þeim ýmsa vankanta.

Samantekið álit

Náttúruverndarsamtök Íslands telja að í framlögðu frumvarpi sé að finna nokkrar þýðingarmiklar og góðar breytingar miðað við gildandi lög. Helstu jákvæðu breytingarnar eru eftirfarandi:

1. Í b-lið 1.gr. lagafrumvarpsins er að finna nýmæli um grundvallarmarkmið með matsferlinu og er það í samræmi við forsendur tilskipunar 97/11/EB sem byggir á meginreglunum þremur í alþjóðlegum umhverfisrétti (varúðarreglunni, mengunarbóta-reglunni, reglunni um verndarsjónarmið). Breytingin samrýmist einnig að fullu markmiðskafla í skipulags- og byggingarlögum (73/1997), en í 2.

mgr. 1. gr. segir um markmið laganna „að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“

2. Í 3. gr. n-lið lagafrumvarpsins (1-lið gildandi laga) er á ný tekin inn skilgreiningin á hugtakinu *umtalsverð umhverfisáhrif* (significant environmental impact), en hún er algjört grundvallaratriði að baki mati á umhverfisáhrifum og öllu ferlinu sem því tengist. Tilskipun ESB nr. 97/11/EB snýst í hnotskurn um þetta hugtak. Þær framkvæmdir sem tíundaðar eru í viðaukum með tilskipuninni (viðaukar um stærð, eðli og umfang framkvæmdar annars vegar og með hliðsjón af staðsetningu framkvæmda hins vegar) eru eðli málsins samkvæmt líklegar til þess að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið.
3. Í 2. mgr. 5. gr. lagafrumvarpsins er veitt mikilvæg heimild í lögnum til að fjalla sameiginlega um tvær eða fleiri framkvæmdir sem eru háðar hver annari en ekki endilega á sama svæði. Slík samræmd umfjöllun er heildstæðari en ella og líklegri til að koma í veg fyrir og/eða að draga úr umtalsverðum umhverfisáhrifum.
4. Í 11. gr. lagafrumvarpsins eru nýjungar er varða heimild til að endurskoða matsskýrslu eftir sex ár og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun, einkum með hliðsjón af náttúrufræði og tæknilegri þróun á sviði mannvirkjagerðar. Náttúruverndarsamtökin hafa áður bent á mikilvægi þess að stytta gildistíma á matsáliti Skipulagsstofnunar og lagt til að hann yrði fimm ár í stað tíu ára eins og nú gildir.

Alvarlegustu gallar frumvarpsins felast í eftirfarandi:

1. Í 9. gr. lagafrumvarpsins (10. gr. gildandi laga) er ekki lengur gert ráð fyrir að almenningur og félagasamtök geri athugasemdir við endanlega, fullmótaða matsskýrslu, heldur við svokallaða frummatsskýrslu sem er einskonar drög eða ófullgert handrit framkvæmdaraðilans sem kann að vera verulega frábrugðið hinni endanlegri matsskýrslu. Hér er um grundvallarbreytingu í matsferlinu að ræða sem flækir það, gerir það óskilvirkara og takmarkar aðkomu og dregur úr virkum skoðanaskiptum milli almennings og framkvæmdaraðila varðandi hina endanlegu framkvæmd.
2. Í 2. mgr. 12. gr. og í 3ja málslíð, 5. mgr. 21. gr. lagafrumvarpsins eru lagðar til breytingar sem skerða verulega málskotsrétt einstaklinga frá því sem nú gildir, þ.e. að tekið er fyrir heimild í gildandi lögum um að einstaklingar hafi málskotsrétt sem ekki eiga svokallaðra „lögvarðra hagsmuna“ að gæta. Að mati Náttúruverndarsamtakanna stríðir þetta gegn Árósasamningnum frá 1998¹, sem

¹ Markmið Árósasamningsins er sett fram í 1. gr. Samkvæmt því ákvæði skulu samningsaðilar ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði samningsins í því skyni að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núlifandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans.

fyrirv. umhverfisráðherra hét að fullgilda og Evrópusambandið hefur þegar gefið út tilskipanir um og íslensk stjórnvöld verða að lögleiða fyrir en síðar. Þar með stríðir frumvarpið gegn tilskipunum ESB um fullgildingu ákvæða samningsins um aðgengi almennings að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvörðunartöku og réttlátri málsmeðferð, þ.m.t. fyrir dómstólum (þskj. 10.32-654. mál. 126. löggjafarþing 2000-2001). Náttúruverndarsamtökin telja að ef framagreindar frumvarpsbreytingar standi óbreyttar muni það fyrir en seinna leiða til kærumála hjá Evrópudómstólum.

3. Í 4. mgr. 22. gr. lagafrumvarpsins er lögð fram breyting sem hefur í för með sér að leyfisveitendur þurfa ekki lengur að taka tillit til meginniðurstöðu Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum við veitingu framkvæmdaleyfis. Náttúruverndarsamtökin gera mjög alvarlega athugasemd við þessa breytingu og telja að gangi gegn grundvallarmarkmiðum með setningu beggja laganna. Breytingin þýðir að að leyfi fyrir framkvæmd þarf ekki lengur að vera í samræmi við álit hins óháð fagaðila (Skipulagsstofnun) í matsferlinu, en einmitt slíkt skilyrði er fyrir hendi í gildandi skipulags- og byggingarlögum (1. mgr. 27. gr., 73/1997); „*Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásjáð þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.*“

Ýmsa fleiri galla er að finna í framlögðu frumvarpi, þ. á m. atriði þar sem ekki er tekið á gildandi lagagreinum en bryn nauðsyn er að breyta. Hér er m.a. átt við stærðarviðmið og þröskuldsgildi í 1., 2. og 3ja viðauka laga nr. 106/2000.

Það er afstaða Náttúruverndarsamtaka Íslands að ef framlagt frumvarp sem hér um ræðir verður að lögum óbreytt verði stigið stórt skref aftur á bak í náttúruverndar- og umhverfismálum þjóðarinnar. Náttúruverndarsamtökin telja það heillavænlegast að umhverfisráðherra dragi frumvarpið til baka ellegar að umhverfisnefnd breyti einstökum lagagreinum þess, einkum þeim sem lúta að gerð og meðferð matsskýrslu, málskotsrétti og leyfisveitingu. Að óbreyttu munu réttindi almennings í umhverfismálefnum skerðast og verndun íslenskrar náttúru veikjast. Náttúruverndarsamtökin telja seinni kostinn skynsamlegri og leggja því fram meðfylgjandi greinargerð þar sem er að finna rökstuddar tillögur um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum (106/2000) og skipulags- og byggingarlögum (73/1997).

Virðingarfyllt,
fyrir hönd stjórnar Náttúruverndarsamtaka Íslands,

Árni Finnsson formaður

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við einstakar lagagreinar.

„I. KAFLI

Breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er:

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir. “

Athugasemd við 1. gr.

b-liður. Í b-lið er að finna mjög þýðingarmikið nýmæli sem vantar í markmiðskafla núgildandi laga, þ.e.a.s. ákvæði þar sem tekið er skýrt fram eitt af þremur höfuðmarkmiðum með mati á umhverfisáhrifum, sem er að draga eins og kostur er úr umhverfisáhrifum framkvæmdar og í sumum tilfellum að koma í veg fyrir þau (sbr. skýringar við frumvarp að núgildandi lögum bl.s 16-17). Hin tvö meginmarkmiðin með mati á umhverfisáhrifum eru að tryggja að ákvarðanir séu teknar á grundvelli faglegra upplýsinga um umhverfisáhrif og að tryggja aðgang og auka þátttöku almennings í matsferlinu.

Breytingartillagan vísar augljóslega í stefnu ESB í umhverfismálum, sem aftur er grundvölluð á varúðarreglunni og þeim meginreglum að 1) á skuli stemma að ósi, 2) að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisspjöll og 3) að leggja bótaskyldu á þann sem mengun eða röskun veldur (sbr. tilskipun 97/11/EB).

Með viðbót b-liðar í markmiðskafla laga um mat á umhverfisáhrifum er ennfremur komið á samræmi við markmiðskafla í skipulags- og byggingarlögum (73/1997), en í 2. mgr. 1. gr. segir varðandi markmið laganna „*að stuðla að skynsamlegri og hvagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*“

Náttúruverndarsamtök Íslands fagna viðbót b-liðar í markmiðssetningu laganna og telja hana afar mikilvæga. Hins vegar, þar sem mat á umhverfisáhrifum skv. tilskipun ESB beinist sérstaklega að framkvæmdum sem hafa *umtalsverð umhverfsáhrif* (significant environmental impact) er eðlilegt og meira upplýsandi en ella að taka það fram. Í þessu ljósi leggja Náttúruverndarsamtökin til eftirfarandi breytingu á b-lið 1.gr.:

- b. að draga úr eins og kostur er ~~úr neikvæðum~~ og koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrifum framkvæmdar,

d-liður. Varðandi d-lið telja Náttúruverndarsamtökin að það auki á skýrleika laganna að taka fram að það sé tiltekinn aðili, Skipulagsstofnun, sem veiti álit um efni matsskýrslu framkvæmdaraðila. Jafnframt er mikilvægt að taka fram að Skipulagsstofnun veiti álit um mótvægisáðgerðir vegna framkvæmdar, rétt eins og stofnuninni ber að veita álit um umhverfisáhrif hennar. Náttúruverndarsamtökin fagna því breytingunni sem lögð er til á d-liðnum

Ekki er gerð athugasemd við 2. gr. lagafrumvarpsins.

„3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. A-liður fellur brott.
- b. Á eftir c-lið kemur nýr liður sem orðast svo: *Frummatsskýrsla*: Skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun auglýsir til kynningar.
- c. D-liður orðast svo: *Leyfi til framkvæmda*: Framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum og önnur leyfi til starfsemi og framkvæmda samkvæmt sérlögum sem um viðkomandi framkvæmd gilda.
- d. 1. efnismásl. h-liðar orðast svo: Skýrsla framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir ásamt tillögum um mótvægisáðgerðir eftir því sem við á.
- e. Við k-lið bætist nýr málsliður sem orðast svo: Þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda.
- f. Á eftir k-lið koma tveir nýir liðir sem orðast svo:
 - m. *Umhverfisverndarsamtök*: Samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
 - n. *Umsagnaraðilar*: Opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum er varða matsskyldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.“

Athugasemd við 3. gr.

l-liður. Náttúruverndarsamtökin fagna því eindregið að síðasti liður gildandi laga (l-liður) um skilgreiningu á hugtakinu „Umtalsverð umhverfisáhrif“ skuli ekki vera felldur á brott úr frumvarpinu eins og lagt var til í síðasta frumvarpi. Hugtakið umtalsverð umhverfisáhrif (significant environmental impact) er algjört grundvallaratriði að baki mati á umhverfisáhrifum og öllu ferlinu sem því tengist. Tilskipun ESB nr. 97/11/EB

hverfist öll um þetta hugtak. Það er því í fullu samræmi við meginhugsun í tilskipun ESB að halda í fyrrgreinda skilgreiningu í lögum.

Náttúruverndarsamtökin telja reyndar að það megi skerpa enn frekar á skilgreiningunni um umtalsverð umhverfisáhrif. Hér er vísað til þess að þær framkvæmdir sem hvorutveggja eru tíundaðar í viðaukum með ESB-tilskipuninni og í lögum um mat á umhverfisáhrifum (viðaukar 1. og 2. um stærð, eðli og umfang framkvæmdar og viðauki 3. um staðsetningu framkvæmda) eru eðli málsins samkvæmt líklegar til þess að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Í raun má segja að umtalsverð umhverfisáhrif séu skilgreind í viðaukunum. Inntak og efnistöð í viðaukunum miða beinlínis að því að vera upplýsandi og leiðbeinandi og þ.a.l. að draga úr matskenndu álitni á því hvað séu umtalsverð umhverfisáhrif.

Náttúruverndarsamtökin leggja því til í ljósi framangreindra atriða eftirfarandi breytingar á l-lið í gildandi lögum:

„l. *Umtalsverð umhverfisáhrif*: Veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu með hliðsjón af stærð, eðli og staðsetningu framkvæmdar, sbr. 1., 2. og 3. viðauka laga þessara sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“

e-liður. Í ljósi þess að umfjöllun framkvæmdaraðila um þjóðhagsleg áhrif og arðsemi framkvæmdar hefur verið og verður án efa áberandi hluti af matsskýrslu, er það mat Náttúruverndarsamtakanna að nýi málsliðurinn sem lagður er til í e-lið leiði til óþarfa þrengingar á efnistöðum þeirra sem fjalla um matsskýrsluna. Jafnframt virðist nýja innskotssetningin vera í ósamræmi við j-lið laganna, en í þeim lið er hugtakið „*umhverfi*“ skilgreint og víkið að þáttum sem fella má undir efnahagsmál, eða eins og j-liðurinn er orðaður:

„j. *Umhverfi*: Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“

Náttúruverndarsamtökin leggja því til að nýi málsliðurinn í e-lið frumvarpsins verði felldur út og að k-liðurinn standi óbreyttur:

„k. *Umhverfisáhrif*: Áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfi.“

m-liður. Ástæða þess að skilgreina sérstaklega hvað umhverfisverndarsamtök eru hangir saman við breytingartillögu í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins (um málskot til ráðherra). Skv. 2. mgr. 12. gr. á ekki að leika vafi á því að umhverfisverndarsamtök, sem uppfylla tiltekin skilyrði skv. 2. mgr. 12. gr. og m-lið 3. gr. frumvarpsins, hafi málskotsrétt varðandi ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. (hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld), ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 5. gr. (hvort meta eigi saman fleiri en eina matskylda framkvæmd sem er á sama svæði eða þær háðar hver annarri) og ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 12. gr. (um endurskoðun matsskýrslu).

Það er út af fyrir sig ánægjuefni að réttur umhverfisverndarsamtaka sé skýrt skilgreindur í lögnum, enda þótt Náttúruverndarsamtökin geri alvarlegar athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins (sjá síðar). Á hinn bóginn stríðir það gegn megininntaki Árórsarsamningsins, sem Ísland hefur undirritað og stjórnvöld heitið að fullgilda, að almennaréttur skuli þrengdur frá því sem nú er í gildandi lögum (sbr. 3. – 5. gr. og 9. gr. Árórsarsamningsins). Réttur einstaklinga án „lögvarðra hagsmuna“ í málum sem varða lög nr. 106/2000 hefur nýlega verið staðfestur af íslenskum dómstól (Héraðsdómur). Hér er því vegið að frelsi og réttindum einstaklinga og félagasamtaka og fá Náttúruverndarsamtökin ekki séð að nein haldbær rök séu færð fram fyrir þessari breytingu sem lögð eru fram með frumvarpinu. Ennfremur að breytingin stangist á við Árórsarsamninginn og muni fyrir en seinna leiða til kærumála hjá Evrópudómstólum.

Þá benda Náttúruverndarsamtökin á að í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er talað í sömu andrá um umhverfisverndar- og hagsmunasamtök, og því er spurn af hverju hugtakið hagsmunasamtök er ekki skilgreint með sambærilegum hætti og umhverfisverndarsamtök í 3. gr. frumvarpsins. Til að gæta samræmis í lögnum ætti að a.m.k. skilgreina hagsmunasamtök einnig, en ella að fella út skilgreiningu á umhverfisverndarsamtökum, og það telja Náttúruverndarsamtökin að sé skynsamlegast. Samtökin telja að það skýri lögin ekki neitt að hafa skilgreinar á framangreindum samtökum í lögnum. Öllum má vera ljóst hvað átt er við með hugtakinu umhverfisverndar- og hagsmunasamtök.

Í ljósi framangreindra atriða leggja Náttúruverndarsamtökin til að m-liður frumvarpsins verði felldur út.

Ekki er gerð athugasemd við 4. gr. lagafrumvarpsins.

„5. gr.

2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd eru fyrirhugaðar á sama svæði eða framkvæmdirnar eru háðar hver annari getur Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi framkvæmdaraðila og leyfisveitendur ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.“

Athugasemd við 5. gr.

Náttúruverndarsamtökin fagna þessari breytingartillögu og hafa samtökin áður bent á nauðsyn þess að veita heimild í lögnum til að fjalla sameiginlega um framkvæmdir sem eru innbyrðis háðar en ekki endilega á sama svæði. Slik samræmd umfjöllun er heildstæðari en ella og líklegri til að koma í veg fyrir og eða að draga úr umtalsverðum umhverfisáhrifum. Breytingartillaga þessi er að auki í fullu samræmi við athugasemdir við frumvarpstexta með núgildandi lögum (bls. 18).

Náttúruverndarsamtökin telja hins vegar að gera verði meiri breytingar á 5. gr., þ.e. á 3. og 4. mgr. sem fjalla um heimild ráðherra annars vegar til að undanskilja vissar framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum og hins vegar heimild til að ákveða að umhverfisáhrif vissra framkvæmda skuli metin með öðrum hætti en kveðið er á um í lögum þessum.

Í 3. mgr. er um að ræða „*sérstök undantekningartilfelli*“, þ.e. framkvæmdir eða hluta þeirra sem „*varðar almannaveill og/eða öryggi landsins*“, og þarf til umsögn Skipulagsstofnunar. Þegar undanþága er veitt skv. 3. mgr. „*skal ráðherra kveða á um hvaða gögnum skuli safnað um umhverfisáhrif hennar og aðgang almennings að þeim og kynna framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og almenningi ástæður fyrir undanþágunni.*“ Einnig er kveðið á um það að „*Ráðherra ber áður en undanþága er veitt að tilkynna það sameiginlegu EES-nefndinni á hvaða forsendu hún er veitt og einnig að láta sameiginlegu EES-nefndinni í té þær upplýsingar sem almenningur hefur aðgang að.*“

Tveir megingallar eru á ákvæði 3.mgr. Í fyrsta lagi hve það býður upp á opna túlkun á orðtökunum „*almanaveill*“ og „*öryggi landsins*“, en hvorugt er skýrt út í lögnum, reglugerðinni eða athugasemdunum með frumvarpinu. Í öðru lagi fylgir hvorki útskýring á málsmeðferð slíks mats, né útskýring á því með hvaða hætti slíkt mat ætti að fara fram. Á meðan ekki liggja fyrir skilgreiningar á hugtökunum „*almanaveill*“ og „*öryggi landsins*“ og engin dæmi eða útskýringar eru færð fram um framkvæmd, málsmeðferð og það verklag sem á að viðhafa við framkvæmd með slíkri undanþágu, veitir ákvæðið ráðherra nær ótakmarkaða heimild til að undanskilja framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum. Slíkt grefur alvarlega undan öllum þremur meginmarkmiðum laganna. Ákvæði 3. mgr. er afar óljóst og vekur upp óvissu um málsferð og ber að varast innleiðingu slíkra ákvæða í landslög. **Að óbreyttu ber því að fella 3. mgr. úr 5. gr.**

Í 4. mgr. er einnig um að ræða „*sérstök undantekningartilfelli*“, sem ekki eru tíunduð nánar, en geta engu að síður átt við allar framkvæmdir og/eða hluta framkvæmdar, þ.e. matsskyldar framkvæmdir (5.gr.) og aðrar framkvæmdir (6.gr.). MeGINGALLINN við ákvæði 4. mgr. er að það er algerlega látið hjá líða að útskýra nánar eðli undantekningartilfella. Þ.a.l. býður ákvæðið upp á mjög opna túlkun. Á meðan ekki liggur fyrir nánari útskýring á orðtakinu „*sérstök undantekningartilfelli*“ í 4. mgr. veitir ákvæðið ráðherra ótakmarkaða heimild til að undanskilja framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum skv. lögum þessum. Slíkt grefur alvarlega undan öllum þremur meginmarkmiðum laganna. **Að óbreyttu ber því að fella 4. mgr. út úr 5. gr.**

Fleira aðfinnsluvert er við 3. og 4. mgr. Til dæmis að heimild ráðherra í 3. mgr. er aðeins háð umsögn Skipulagsstofnunar, en ekki annarra mikilvægra hagsmuna- og þekkingaraðila, svo sem leyfisveitenda, Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar, allt eftir eðli málsins hverju sinni. Í 4.mgr. er heimild ráðherra þó skilyrt með umsögn bæði Skipulagsstofnunar og leyfisveitenda, en að ósekju, og í samræmi við athugasemdir við lagafrumvarpið (bl.s 18), hefði átt að bæta við skilyrðið umsögnum frá öðrum aðilum eftir eðli máls.

Í athugasemdum við frumvarp gildandi laga varðandi 4. mgr. (bls. 18) koma fram eftirfarandi rök fyrir því að meta skuli umhverfisáhrif í **sérstökum undantekningartilfellum með öðrum hætti** en kveðið er á um í lögnum:

„Þessi liður er settur fram í ljósi reynslunnar en sú málsmeðferð að framkvæmd skuli vera ákveðin löngu áður en hún hefst, t.d. um staðsetningu eða umfang, á ekki við um allar framkvæmdir. Dæmi um slíkt er framkvæmd sem er þess eðlis að hún verði ekki metin í heild sinni á þeim tíma sem þarf til að vinna áfram að undirbúningi framkvæmdar eða ekki sé hægt að ákveða fyrir fram nákvæmlega staðsetningu hennar, t.d. borholu.“

Margt aðfinnsluvert er við þessi rök og skýringardæmi. Í raun má segja að skýringardæmið sé afar gott dæmi um hið gagnstæða, þ.e. af hverju það er nauðsynlegt að framkvæmd á borð við „*staðsetningu borholu*“ skuli sæta mati á umhverfisáhrifum með þeim hætti sem lögin gera ráð fyrir, en ekki með einhverjum „*öðrum hætti*“ sem hvergi er útskýrður.

Hugsamur okkur að Orkuveita Reykjavíkur hafi hug á orkuvinnslu á tilteknu svæði, en að þekking á orkubúskap svæðisins sé fremur takmörkuð. Fyrirtækið fer sér þess vegna hægt í byrjun og hefst handa með borun á einni tilraunaholu. Skv. undanþáguheimild í 4. mgr. sætir framkvæmdin ekki mati á umhverfisáhrifum þrátt fyrir að framkvæmdin kunnist að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum, eins og reynslan vitnar um, t.d. á Ölkelduhálsi. Á Ölkelduhálsi var tilraunborhola látin blása í rúmt ár og gaf sú hola reyndar ekki góð fyrirheit og því hefur ekki verið aðhafst þar meira um sinn. Eftir stendur hins vegar borplan með tilheyrandi mannvirki og nýr uppbyggður vegur þar sem enginn var fyrir. Nú þegar er um að ræða umtalsverð umhverfisáhrif. Ráðist fyrirtækið í borun á einni eða fleiri tilraunaborholum til viðbótar á svæðinu, þurfa þær framkvæmdir ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum frekar en sú fyrsta. Við þetta verða umhverfisáhrif enn umtalsverðari. Það kann svo að vera fyrst eftir 2-3 ár frá upphafi framkvæmda sem framkvæmdin er skikkuð í mat á umhverfisáhrifum, en þá hefur framkvæmdin þegar valdið umtalsverðum áhrifum.

Dæmið um „*staðsetningu borholu*“ í athugasemdum við gildandi lög verður að teljast undarlegt í ljósi þess að tilraunaborholur í tengslum við orkuvinnslu og nýtingu vatns eru allalengar framkvæmdir, en ákvæðið í 4. mgr. er sett fram með „*sérstök undantekningartilfelli*“ í huga. Það kann einnig að verða freisting að veita „*sérstaka undantekningu*“ þegar þrýstingur og tímaskortur framkvæmdaáðila er mikill og líkur eru á andstöðu t.d. vegna umhverfisáhrifa eða útivistarhagsmuna.

Ljóst er af skýringardæminu hér að ofan að undanþáguheimildin sem veitt er í 4. mgr. stríðir alvarlega gegn meginmarkmiðum laganna. Tímaskortur framkvæmdaraðila, vanbúin verkáætlun og/eða skortur á nægjanlegri þekkingu á ekki að vega þyngra en meginreglur umhverfisverndar. **Að óbreyttu ber því að fella 4. mgr. brott úr 5. gr.**

Þá ber að forðast eins og unnt er innleiðingu á óskýrum ákvæðum í landslög, en orðasambandið „*annars konar mat á umhverfisáhrifum*“ í 4. mgr. er hvorki útskýrt í lögnum né í athugasemdum með lagafrumvarpinu. Í þessu sambandi er einnig erfitt að koma auga á röklegt samhengi þess hvernig málsmeðferð tiltekins matsferlis getur verið jafngild öðru matsferli ef matsferlin fara fram með ólíkum hætti. A.m.k. er nauðsynlegt að útskýra hvað átt er við með orðtökunum „*annar háttur*“ og „*jafngild málsmeðferð*“.

Ekki verður annað séð en að þær víðtæku undanþáguheimildir sem veittar eru ráðherra með 3. og 4. mgr. séu í hróplegu ósamræmi við tilskipun 97/11/EB, þvert á við það sem haldið er fram í athugasemdum við frumvarp til gildandi laga (bls. 18: „*Þessi undanþága 3. mgr. [3. og 4. mgr. í gildandi lögum] er til samræmis við 4. mgr. 1. gr. tilskipunar 97/11/EB þar sem aðildarríkjum er veitt heimild í sérstökum tilvikum til að undanskilja sérstakar framkvæmdir ákvæðum tilskipunarinnar með öllu eða hluta með þeim skilyrðum sem greinir hér að framan.*“ Í tilskipuninni stendur: „*Without prejudice to Article 7, Member states may, in exceptional cases, exempt project in whole or in part from the provisions laid down in this Directive.*“ Undanþáguheimildirnar í 3. og 4. mgr. 5. gr. eru mun opnari en í tilskipuninni.

„6. gr.

4. mgr. 6. gr. laganna fellur brott.“

Athugasemd við 6. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera ekki athugasemd við þá breytingartillögu sem lögð er fram í frumvarpinu við 6.gr., en 4. mgr. er tekin að hluta upp í 12. gr. frumvarpsins. Aftur á móti telja samtökin að ekki sé gengið nógu langt í breytingum á lagagreininni.

Samtökin leggja til eftirfarandi breytingar á 6. gr. í heild:

„6. gr.

Aðrar framkvæmdir sem eru háðar og kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum sem tíunduð eru í 3. viðauka við lög þessi. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi og staðsettar eru utan verndarsvæða skv. 3. viðauka við lög þessi ber framkvæmdaraðila að tilkynna til Skipulagsstofnunar, sem metur hvort framkvæmdin skuli vera háð mati á umhverfisáhrifum.

Nú er fyrirhuguð framkvæmd utan verndarsvæðis meðal þeirra sem taldar eru í 2. viðauka við lög þessi og ber framkvæmdaraðila þá að tilkynna Skipulagsstofnun um hana. Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um hvaða gögn skuli lögð fram til Skipulagsstofnunar. Innan fjögurra vikna frá því að gögn um framkvæmdina berast skal stofnunin tilkynna hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum. Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 3. viðauka við lög þessi. Áður skal stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skipulagsstofnun skal gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.

Almenningi skal heimilt að tilkynna framkvæmd eða bera fram fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka til Skipulagsstofnunar og skal stofnunin þá leita upplýsinga um framkvæmdina hjá framkvæmdaraðila og leyfisveitanda og taka ákvörðun um hvort hún eigi undir grein þessa.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. og 3. mgr. má kæra til umhverfisráðherra. Kærufrestur er fjórar vikur frá því að niðurstaða stofnunarinnar er kynnt hlutaðeigandi og almenningi.

Megininntak núverandi 6. gr. er að Skipulagsstofnun fær vald til að ákveða út frá stærðarmörkum í 2. viðauka og viðmiðum í 3. viðauka hvort þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðila ber að tilkynna Skipulagsstofnun um framkvæmdina ef hún nær skilgreindum stærðarmörkum og viðmiðum. Almenningi er einnig heimilt að tilkynna Skipulagsstofnun um slíka framkvæmd.

Hið efnislega inntak lagagreinarinnar er þýðingarmikil viðbót við eldri lög og leiðir jafnframt til hnitmiðaðri og skilvirkari vinnubragða hjá Skipulagsstofnun. Tveir veigamiklir gallar eru hins vegar á núverandi 6. grein laganna. Annar gallinn varðar framkvæmdir á verndarsvæðum og hinn gallinn snýr að stærðarmörkum í 2. viðauka.

Varðandi verndarsvæði (sbr. skilgreiningu á verndarsvæðum í 3. viðauka) ætti ekki að vera matsatriði hvort framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Bent skal á að til verndarsvæða teljast svæði á náttúruminjasrá (og nýlega til svæða skv. náttúruverndaráætlun), sem Alþingi fjallar um og staðfest er af umhverfisráðherra. Um er að ræða stefnumarkandi skrá í landnýtingu, til leiðbeiningar í skipulagssmálum (sbr. Náttúruminjasrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Á náttúruminjasrá eru svæði og staðir „sem ekki hafa verið friðlýst enn, en hafa eitthvað það til að bera sem þjóðinni er mikils virði að eiga og vart eða ekki verður bætt, sé því raskað.“ (Náttúruminjasrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Með skráningu náttúruminjasvæða er jafnframt tekið fyrsta skrefið í átt að frekari verndun (sbr. 66. gr., 67. og 68. gr. náttúruverndarlaga 44/1999). Í framangreindu ljósi ætti skilyrðislaust að meta umhverfisáhrif framkvæmda sem tíunduð eru í 2. viðauka skv. lögum þessum ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum.

Í 2. viðauka eru tíundaðar þær framkvæmdir sem heyra undir 6.gr. Stærðarviðmið margra framkvæmda sem tilgreind eru í 2. viðauka við íslensku lögin eru í mörgum tilfellum afar þröng (fáar framkvæmdir ná viðmiðum) og úr tengslum við reynslu hér á landi, þ.e. viðmiðin stangast á við reynslu af verulegum umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru undir viðmiðunarmörkum. Jafnframt er erfitt að átta sig á hvað liggur að baki ákvörðun um tiltekin stærðarmörk, en þau eru í fjölmörgum tilfellum ekkert rökstudd eða útskýrð. Þetta eru allt meinlegir gallar. Nánari grein er gerð fyrir framangreindum annmörkum við 2. viðauka í sérstöku fylgiskjali.

„7. gr.

Á eftir 1. málsli. 2. mgr. 8. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með eða án athugasemda. Geri stofnunin athugasemdir skulu þær verða hluti af matsáætlun.“

Ekki er gerð athugasemd við 7. gr. lagafrumvarpsins.

„8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Ef framkvæmdaraðili hyggur á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skal að lokinni málsmeðferð skv. 8. gr. unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Skýrslan skal unnin af framkvæmdaraðila. Skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun, sbr. 8. gr.

b. 3. másl. 2. mgr. orðast svo: Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem líklegast er talið að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og tillögum um umhverfisvöktun þar sem það á við.

c. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Í niðurstöðu matsskýrslu skal geta um

flokkun og viðmið umhverfisáhrifa einstakra þátta framkvæmdar á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun gefur út, sbr. 20. gr.“

Ekki er gerð athugasemd við 8. gr. lagafrumvarpsins.

„9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 1. mgr. kemur: frummatsskýrslu; og í stað orðsins „skýrslan“ í sömu málsgrein kemur: frummatsskýrslan.
- b. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: frummatsskýrslu.
- c. Í stað orðanna „matsskýrslu“ og „matsskýrsla“ í 1. og 2. málsl. 3. mgr. kemur: frummatsskýrslu; og: frummatsskýrsla.
- d. Í stað orðanna „Matsskýrslan“ og „matsskýrslu“ í 1. og 2. málsl. 4. mgr. kemur: Frummatsskýrslan; og: frummatsskýrslu.
- e. Í stað orðsins „matsskýrslu“ í 2. málsl. 5. mgr. kemur: frummatsskýrslu.
- f. 6. mgr. orðast svo:

Skipulagsstofnun skal senda framkvæmdaraðila umsagnir og athugasemdir sem henni berast. Þegar umsagnir og athugasemdir hafa borist framkvæmdaraðila skal hann vinna matsskýrslu. Framkvæmdaraðili skal gera grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og taka afstöðu til þeirra í matsskýrslunni.“

Athugasemd við 9. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera verulegar athugasemdir við þær breytingar sem hér eru lagðar til enda telja samtökin þær til vansa og að þær leiði til óljósari og óvandaðri vinnubragða í matsferlinu en efni standa til. Jafnframt að skoðanaskipti milli framkvæmdaraðila og aðila sem koma að málinu með athugasemdir takmarkist um of í ljósi breytingartillögunnar.

Meginefni breytingartillögunnar sem lögð er fram felst í því að almenningur, félagasamtök og lögbundnir umsagnaraðilar sem áhuga hafa á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar munu fjalla um drög að matsskýrslu framkvæmdarinnar en ekki hina endanlegu matsskýrslu. Það er einungis Skipulagsstofnun sem fær hina endanlegu matsskýrslu í hendur og í kjölfarið veitir stofnunin álit sitt á málinu.

Í skýringatexta með lagafrumvarpinu stendur að ástæðan fyrir því að leggja til að vinna með drög sé sú að það geri framkvæmdaraðila kleift að útbúa betri matsskýrslu en ella, m.a. á grundvelli athugasemda sem kunna að berast frá almenningi og öðrum á meðan kynningarferlinu stendur. Þetta er gott og blessað, en leiðin til að ná þessu takmarki er ekki vænleg og stríðir gegn því meginmarkmiði laganna að tryggja aðkomu og áhrif almennings að matsferlinu. Með öðrum orðum, almenningur, sem og umhverfsiverndarsamtök og lögbundnir umsagnaraðilar fá ekki tækifæri í sjálfu matsferlinu að koma fram með athugasemdir við endanlega matsskýrslu.

Vænlegasta leiðin fyrir framkvæmdaraðila til að gera endanlega matsskýrslu sem besta úr garði er að kynna fyrirhugaða framkvæmd á sem ítarlegastan hátt sem allra fyrst í matsferlinu. Engar lagabreytingar þarf í þessum efnunum og í gildandi lögum er heimild fyrir framkvæmdaraðila til að vinna með drög (sbr. 9.gr., 3. málsl. 1.mgr.).

Veikleikinn við að vinna með drög að framkvæmd og tilheyrandi umhverfisáhrif er aðallega sá að þegar upp er staðið getur verið um töluvert aðra framkvæmd og önnur umhverfisáhrif að ræða en lagt var af stað með í upphafi. Breytingar sem framkvæmdaraðili kann að leggja til í endanlegri matsskýrslu kunna að verða þess eðlis að málsaðilar, almenningur, samtök og lögbundnir umsagnaraðilar, vilji veita og meta þær og gera athugasemdir á nýjan leik.

Í ljósi framangreindra atriða leggja Náttúruverndarsamtökin til að allar breytingartillögur lagafrumvarpsins sem varða 9. gr. þess verði felldar niður.

Í staðinn leggja samtökin til eftirfarandi breytingar á 10. gr. laganna:

„10. gr.

Athugun Skipulagsstofnunar.

Þegar framkvæmdaraðili hefur sent Skipulagsstofnun matsskýrslu skal stofnunin innan tveggja vikna meta hvort skýrslan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og sé í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Skipulagsstofnun kynnir hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu. Skal það gert með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu, dagblaði sem gefið er út á landsvísu og eftir því sem við á í fjölmíðli sem ætla má að nái til þeirra sem búa nærri framkvæmdasvæði.

Framkvæmdaraðili skal kynna framkvæmd og matsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun eftir að skýrslan hefur verið auglýst. Skipulagsstofnun getur vikið frá þeirri kröfu ef sýnt þykir að framkvæmd og matsskýrsla hafi hlotið fullnægjandi kynningu.

Matsskýrslan skal liggja frammi á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur sem jafnframt er sá frestur sem gefst til að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við Skipulagsstofnun. Öllum er heimilt að gera athugasemdir við framlagða matsskýrslu.

Skipulagsstofnun skal leita umsagnar ~~leyfisveitanda~~ **umsagnaraðila** og annarra aðila eftir því sem við á. Umsagnaraðilar skulu gefa álit á því hvort fjallað sé á fullnægjandi hátt í matsskýrslu um það sem er á starfssviði þeirra og jafnframt hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir séu fullnægjandi. Þeir skulu, ef tilefni er til, tilgreina hvað þarf að kanna frekar og benda á mögulegar mótvægisáðgerðir.

Umsagnir og athugasemdir sem Skipulagsstofnun berast við hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu ~~skulu kynntar~~ **skal Skipulagsstofnun kynna framkvæmdaraðila og honum gefinn kostur á að svara þeim eða skýra þau atriði sem þar eru tilgreind. Framkvæmdaraðila skal gefinn a.m.k. viku fjögurra vikna frestur til að fara yfir fram komnar umsagnir og athugasemdir og greina Skipulagsstofnun skriflega frá svörum sínum. Skipulagsstofnun skal kynna aðilum sem veitt hafa umsagnir og athugasemdir svör framkvæmdaraðila og þeim gefinn tveggja vikna frestur til að veita skriflegt andsvar sem berast skal Skipulagsstofnun.**

Skipulagsstofnun er heimilt að eigin frumkvæði, eða vegna beiðni frá framkvæmdaraðila, leyfisveitanda, umsagnaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni, að veita lengri frest en greint er frá skv. 1. mgr., 4. mgr. og 6. mgr. Skipulagsstofnun skal hafa samráð við hlutaðeigandi um lengingu frests, rökstyðja hann og kynna opinberlega.“

Ekki getur talist eðlilegt að framkvæmdaraðila sé veittur ótakmarkaður tímafrestur til að svara framkomnum umsögnum og athugasemdum við matsskýrslu. Allt eins má spyrja hvaða rök liggi að baki því að takmarka frest umsagnaraðila og almennings við sex vikur

til að kynna sér matsskýrsluna og gera við hana athugasemdir. Ef engin tímamörk er sett á skilafrest framkvæmdaraðila er tvímælalaust verið að setja matsferlið í óljósan og óvissan farveg. Það er meinlegur galli og stríðir gegn meginmarkmiðum laganna. Því er lagt til að skilafrestur framkvæmdaraðila verði fjórar vikur, sem verður að teljast rúmur og eðlilegur tími miðað við sex vikna tímafrest sem almenningi er veittur til þess bæði að kynna sér matsskýrsluna og gera við hana athugasemdir. Við þetta bætist heimild Skipulagsstofnunar að lengja tímafresti (sbr. 7. mgr.).

Í annan stað er mikilvægt að bæta núverandi lagaákvæði m.t.t. andmælaréttar þeirra sem gera athugasemdir við matsskýrsluna. Eins og nú háttar er umsagnaraðilum og öðrum sem gert hafa athugasemdir við matsskýrsluna ekki veittur neinn kostur á að bregðast við og veita andsvör við meðferð framkvæmdaraðila á umsögnum og athugasemdum þeirra. Með því að heimila þennan andmælarétt er stuðlað að frekara samráði í matsferlinu en ella, en það er eitt af höfuðmarkmiðum laganna. Með því að gefa kost á andmælarétti má færa rök fyrir því að stjórnsýslukærum fækki, þar sem aukið samráð og skoðanaskipti milli aðila áður en Skipulagsstofnun veitir álit ætti að leiða til skýrari úrlausna á ágreinings- og vafamálum.

Ný 7. mgr. Nauðsynlegt er að gera bragarbót á núverandi lögum og reglugerð m.t.t. heimilda á lengingu tímafresta. Misræmi er milli laga og reglugerðar hvað þetta atriði varðar, og að auki er þetta atriði að mörgu leyti mjög óljóst og óvilhellt almenningi. Í 10. gr. laganna er hvergi gefið í skyn að heimild sé til staðar til að lengja tímafresti sem greint er frá í lagagreininni. Eðlilegt kann að vera að lengja fresti í matsferlinu, t.d. vegna sérlega mikils umfangs framkvæmdar. Eðlilegt er að Skipulagsstofnun, sem samræmingar- og yfirlitsaðili, hafi slíka heimild, og jafneðlilegt að hægt sé að lengja frest á kynningarstigi framkvæmdar eins og á því stigi þegar framkvæmdaraðili er að kynna sér fram komnar athugasemdir. Í framangreindu ljósi er lagt til að bæta við nýrri mgr., 7. mgr.

„10. gr.

11. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

Innan fjögurra vikna frá því að matsskýrsla liggur fyrir skal Skipulagsstofnun gefa rökstutt álit sitt á því hvort hún uppfylli skilyrði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Í álit Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum þess. Jafnframt skal í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu.

Telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skal stofnunin tilgreina skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim.

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki verulega frá frummatsskýrslu skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.

Þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal það kynnt umhverfisráðherra, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, svo og þeim sem gert hafa athugasemdir við frummatsskýrslu á kynningartíma. Almenningur skal eiga greiðan aðgang að álit Skipulagsstofnunar og skal stofnunin auglýsa í dagblaði sem gefið er út á landsvísi að álitnið liggja fyrir.“

Athugasemd við 10. gr.

Náttúruverndarsamtökin telja að breytingatillögur í 10. gr. lagafrumvarpsins þjóni markmiðum laganna ekki nægjanlega vel og leggja til að þær verði felldar út. Í staðinn leggja samtökin til eftirfarandi breytingatillögur á 11. gr. laganna:

„11. gr.

~~Úrskurður~~ **Álit** Skipulagsstofnunar.

Innan fjögura átta vikna frá því að frestur til athugasemda skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út skal Skipulagsstofnun gefa út rökstutt álit um ~~kvæða upp rökstuddan~~ ~~úrskurð um mat~~ á umhverfisáhrifum og mótvægisáðgerðir viðkomandi framkvæmdar á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

~~Í úrskurði Skipulagsstofnunar skal taka ávörðun um hvort~~
~~er fallið er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða er lagt er gegn~~
~~viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.~~ Í ~~úrskurði~~ **áliti** Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðum og hvaða skilyrðum ~~hún það~~ er bundin ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við.

Skipulagsstofnun er heimilt í ~~úrskurði~~ **áliti** sínum að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin kann að hafa í för með sér.

Þegar ~~úrskurður~~ **áliti** Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal ~~hann það~~ kynntur **umhverfisráðherra**, framkvæmdaraðila, leyfisveitendum, umsagnaraðilum og þeim sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. ~~Úrskurðurinn~~ **Álitid** skal kynntur á sama hátt og matsskýrsla skv. 2. mgr. 10. gr. innan tveggja vikna frá því það liggur fyrir ~~hann var~~ ~~kvæðinn upp~~. Almennur skal eiga greiðan aðgang að ~~úrskurði~~ **áliti** Skipulagsstofnunar. ~~Skipulagsstofnun skal í úrskurði sínum sérstaklega geta um málokatorétt hlutaðeigandi og almennings, sbr. 12. gr.~~

Telji Skipulagsstofnun að matsskýrsla framkvæmdaraðila víki verulega frá drögum að matsskýrslu skal hún auglýst að nýju skv. 10. gr.“

Í núgildandi lögum hefur Skipulagsstofnun aðeins fjórar vikur til að fjalla um umhverfisáhrif framkvæmdar og veita rökstutt álit eftir að frestur rennur út til að koma að athugasemdum (sbr. 1. mgr. 11. gr.). Framkvæmdaraðili hefur hins vegar ótakmarkaðan frest til að fjalla um fram komnar athugasemdir (sbr. 6. mgr. 10. gr.). Bæta verður úr þessu misræmi.

Tímastofnunarinn fyrir Skipulagsstofnun er of naumur vegna þess að á þeim fjórum vikum sem stofnuninni er ætlað að fjalla um matsskýrsluna og veita rökstutt álit er henni á sama tíma að berast ný gögn í málinu, þ.e. andsvör framkvæmdaraðila við fram komnum athugasemdum. Þetta gerir starf Skipulagsstofnunar tvímælalaust óskilvirkara og erfiðara fyrir að þarflausu. Ekki bætir úr skák, að ef breytingartillaga frjálstra félagasamtaka nær fram að ganga á 6. mgr. 10. gr., þess efnis að þeim sem framkvæmdaraðili er að veita andsvar skuli veittur tveggja vikna andmælafrestur við andsvörum framkvæmdaraðila, þá eru ný gögn vegna þessa einnig að berast Skipulagsstofnun í málinu á sama tíma og stofnuninni er ætlað að fjalla um matsskýrsluna, andsvör framkvæmdaraðila og veita rökstutt álit.

Í framangreindu ljósi er nauðsynlegt að lengja tímann sem Skipulagsstofnun hefur til að fjalla um umhverfisáhrif framkvæmdar eftir að skilafrestur rennur út skv. 4. mgr. 10. gr. Í breytingartillögu við 6. mgr. 10. gr. er lagt til að frestur framkvæmdaraðila til að veita andsvör við fram komnar athugasemdir verði fastbundinn við fjórar vikur og að frestur aðila til andmæla við andsvör framkvæmdaraðila verði fastbundinn við tvær vikur í kjölfarið á fresti framkvæmdaraðila til að veita andsvör. Lagt er til að Skipulagsstofnun hafi tvær vikur til viðbótar til að fjalla um málið og veita rökstutt álit á umhverfisáhrifum og mótvægisáðgerðum viðkomandi framkvæmdar, þ.e. að stofnunin hafi samtals átta vikur til umráða eftir að fresturinn skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út.

„11. gr.

Við lögin bætist ný grein er verður 12. gr. þeirra og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Endurskoðun matsskýrslu.

Ef framkvæmdir hefjast ekki innan sex ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir skal viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt.

Skipulagsstofnun getur ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu framkvæmdaraðila skv. 1. mgr. ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álit lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufræði eða landnotkun á áhrifsvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina. Verði niðurstaðan sú að endurskoða skuli matsskýrslu að hluta eða í heild skal fara með málið skv. 8.–11. gr. eftir því sem við á.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu skal auglýst í Lögbirtinga- blaði og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan viku frá því að ákvörðun liggur fyrir. Í auglýsingu skal tilgreina kærueimildir og kærufresti.“

Athugasemd við 11. gr.

Náttúruverndarsamtökin fagna breytingatillögu í 11. gr. lagafrumvarpsins, bæði heimild til að endurskoða matsskýrslu eftir sex ár og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun, einkum með hliðsjón af náttúrufræði og tæknilegri þróun á sviði mannvirkjagerðar. Náttúruverndarsamtökin hafa áður bent á mikilvægi þess að stytta gildistíma á ákvörðunartöku Skipulagsstofnunar og lagt til að hann yrði fimm ár.

Samkvæmt núgildandi lögum er tíu ára gildistími úrskurðar (álits) Skipulagsstofnunar lagður til á grundvelli þess að forsendur mats kunni að hafa breyst á tímanum sem liðinn er frá úrskurði (sbr. athugasemdir með frumvarpi gildandi laga, bls. 21). Margir hafa gagnrýnt svo langan tímafrest og reynslan rennir stöðum undir þá gagnrýni.

Helstu rökin fyrir styttingu á gildistíma álits úr 10 ár í sex og rýmkaðar forsendur fyrir endurskoðun álits og matsskýrslu eru eftirfarandi:

- 1) Innan iðnaðar- og mannvirkjageirans á sér oft stað ör tækniþróun varðandi umgengni náttúruauðlinda. Gott dæmi lýtur að jarðborun. Á síðustu fimm árum hefur hún tekið þvilíkum breytingum að nú er ekki lengur þörf á að nota stórgerðar og þungar vélar með tilheyrandi umhverfisraski til að bora tilraunaholur. Í dag eru jafnan notaðar mun léttari og nettari tæki við verk af þessu tagi og skilja þau minni ummerki eftir sig. Annað gott dæmi um umhverfisvæna

tækniþróun varðar lagningu jarðstrengja. Fyrir um tíu árum voru jarðstrengir með 11 KV spennu mjög fágætir hér á landi, einkum vegna mikils stofnkostnaðar, en frá miðjum tíunda áratugnum skipta vegalengdir slíkra jarðstrengja nú orðið fleiri hundruð kílómetrum (mikil kostnaðarlækkun á kopar). Fyrir aðeins um sex árum var enginn jarðstrengur hér á landi með 33 KV spennu, en nú teygja þeir sig tæplega 200 km vegalengd í jörðu niðri. Einnig, fyrir um aðeins sex árum var enginn jarðstrengur hér á landi með 66 KV spennu, en nú eru þeir orðnir liðlega 60 km, og fyrir um aðeins fjórum árum voru engir jarðstrengir með 133 KV spennu, en nú liggja þeir um 30 km í jörðu.

- 2) Umtalsverðar og fyrirvaralitlar breytingar eiga sér oft stað í náttúrunni og umhverfinu á mun skemmri tíma en 7–10 árum, eins og víða blasir við. Sem dæmi má nefna uppblástur víða í landinu (t.d. á Mývatnsöræfum), sveiflur og aðrar breytingar í dýrastofnum (t.d. blöndun eldislaxs við náttúrulegan á tímabilinu 1980-1983), hrun steinbogans við Ófærufoss í Eldgjá, eyðilegging asparttrjáa og gljávíðis vegna ryðsvepps á stórum svæðum á S- og SV-landi.
- 3) Á hinum Norðurlöndunum er gildistími á niðurstöðu í mati á umhverfisáhrifum þrjú til sex ár (sbr. skipulags- og byggingarlög í Noregi (1. mgr., 33-10. gr., kafli VII-a. Lög nr. 77/1985), Danmörku (1. mgr., 22. gr. og 32. gr., kafli 6, lög nr. 518/2000) og í Svíþjóð (8. gr., kafli 7, lög nr. 10/1987).
- 4) Með vísan til fjögurra ára kjörtímabils hinna tveggja megin stjórnsýslustiga í landinu, Alþingis og sveitarstjórna, er 5-6 ára gildistími jafnframt lýðræðislegri kostur en tíu ár, þar eð hendur á stjórnsýslustigi verða bundnar í helmingi styttri tíma. Þetta er mikilvægt í ljósi þess, að við kosningar kunna breytingar að eiga sér stað í samsetningu stjórnmalaafla, en í kjölfarið geta átt sér stað breytingar í stefnu og áherslum í umhverfismálum.

Jafnframt skal bent á að 5-6 ára gildistími er mun betri nálgun en 7–10 ár að gildistíma fyrir framkvæmdaleyfi sem er eitt ár skv. skipulags- og byggingarlögunum (sbr. 3. mgr., 27. gr., 73/1997). Mikilvægt er að gæta eins mikil samræmis í nátengdum þáttum meðal þessara laga (sbr. bráðabirgðaákvæði III. skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum og sbr. meginhlutverk þessarar nefndar um endurskoðun laganna).

Hér skal einnig bent á að afstaða almennings, stjórnvalda, stofnana og fyrirtækja til umhverfis- og náttúruverndarmála almennt, sem og til einstakra mála, getur breyst heilmikið á skemmri tíma en 7–10 árum. Rakið dæmi um þetta er Fljótsdalsvirkjun og sú mikla þjóðmálaumræða sem fyrirhuguð framkvæmd leiddi af sér.

„12. gr.

12. og 13. gr. laganna verða 14. og 15. gr. þeirra og orðast svo ásamt fyrirsögn, en 14. og 15. gr. verða 16. og 17. gr. laganna:

a. (14. gr.)

Málskot til ráðherra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. um hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld og ákvörðun skv. 2. mgr. 5. gr. má kæra til umhverfisráðherra; sömuleiðis ákvörðun stofnunarinnar skv. 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu. Kærufrestur er einn mánuður frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Þeir einir geta skotið máli til ráðherra sem eiga lögvarða hagsmuni tengda fyrrgreindum ákvörðunum Skipulagsstofnunar í þeim tilgangi að fá þær felldar úr gildi eða þeim breytt. Umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi njóta sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna 50 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að.

Enn fremur getur framkvæmdaraðili kært til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að frummatsskýrsla uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Úrskurður í kærumáli samkvæmt þessari grein skal kveðinn upp innan tveggja mánaða frá því að kærufrestur rann út.

Úrskurður ráðherra er fullnaðarúrskurður á stjórnáráðslustigi.

b. (15. gr.)

Málskot til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt skipulags- og byggingarlögum fyrir matsskyldar framkvæmdir er kæranleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála innan mánaðar frá því að ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis liggur fyrir.

Um kæru samkvæmt þessari grein fer að öðru leyti eftir skipulags- og byggingarlögum.“

Athugasemd við 12. gr.

Náttúruverndarsamtökin gera alvarlegar athugasemdir við 2. og 3. mgr. í 12. gr. (a. 14. gr.) frumvarpsins.

2. mgr. Varðandi 2. mgr. þar sem kveðið er sérstaklega á um málskotsrétt umhverfisverndar- og hagsmunasamtaka, þá fagna Náttúruverndarsamtökin út af fyrir sig að skýrar er tekið á réttarstöðu slíkra samtaka en nú er gert í málum sem falla undir lögin. Vandamálin sem felast í fram kominni 12. gr. frumvarpsins eru hins vegar slík að ekki gengur að samþykkja breytingatillöguna óbreytta.

Með breytingunum sem lagðar eru fram er tekið fyrir heimild í gildandi lögum um að einstaklingar, sem ekki eiga svokallaðra „lögvarðra hagsmuna“ að gæta, hafi málskotsrétt. Önnur réttarskerðing felst í því að útiloka umhverfisverndarsamtök sem ekki hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði (sbr. m-lið 3. gr. frumvarpsins). Þá er samtökum mismunað varðandi málskotsrétt með því móti að öll hagsmunasamtök hafa málskotsrétt, burtséð frá því hvort þau hafi umhverfisvernd að meginmarkmiði.

Þær réttarþrengingar og mismunun í aðkomu aðila sem boðaðar eru skv. 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins stríða gegn einu af meginmarkmiðum í mati á umhverfisáhrifum. Hér er

vegið að frelsi einstaklinga og félagasamtaka og fá Náttúruverndarsamtökin ekki séð að nein haldbær rök séu færð fram fyrir þessari breytingu skv. frumvarpinu. Og, sem fyrr segir, breytingin stangist á við Árórsarsamþykktina frá 1998 og mun fyrr en seinna leiða til kærumála hjá Evrópudómstólum.

3. mgr. Varðandi 3. mgr. í 12. gr. frumvarpsins þá telja Náttúruverndarsamtökin að það stríði gegn almannaeðl og rétti félagasamtaka og þau hafi ekki sama rétt og framkvæmdaraðili til að kæra til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um samþykkt matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að drög að matsskýrslu uppfylli kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða séu í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr. Í skýringartexta með frumvarpinu eru engin rök færð fyrir því að einskorða réttinn við framkvæmdaraðila. Til að gæta jafnræðis verða kæruheimildir að vera sem jafnastar á báða bóga og halda þá almennu reglu í umhverfisrétti að allir aðilar sem málið varðar geti kært stjórnsýsluakvarðanir.

Í ljósi framangreindra raka leggja Náttúruverndarsamtökin til að 2. mgr. 12. gr. (a. 14. gr.) verði felld út og að 3. mgr. verði eftirfarandi:

„Ennfremur má kæra til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 8. gr. um synjun eða samþykkt matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að drög að matsskýrslu uppfylli eða uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða þær séu eða séu ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.“

Ekki er gerð athugasemd við 13. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 14. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 15. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 16. gr. lagafrumvarpsins.

Ekki er gerð athugasemd við 17. gr. lagafrumvarpsins.

„18. gr.

- Eftirfarandi breytingar verða á 21. tölul. 1. viðauka við löginn:
- a. Á eftir orðinu „Efnistaka“ í 1. másl. kemur: á landi eða úr hafsbotni.
 - b. 2. másl. fellur brott. “

Athugasemd við 18. gr.

Þetta eru einu breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu varðandi 1. viðauka, en í honum eru tíundaðar þær framkvæmdir og viðmið þeirra sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum. Við samningu íslenska viðaukans var mið tekið af 1. viðauka (Annex I) í tilskipun 97/11/ESB.

1. viðauki er afar þýðingarmikill grundvöllur fyrir markmiðssetningu þessara laga. Þótt framkvæmd laganna hafi aðeins verið við lýði í tíu ár, þ.e. þau tóku fyrst gildi árið 1993, hefur engu að síður áunnist mikilvæg reynsla þar að lútandi. Skynsamlegt er við endurskoðun laganna að nýta sér þessa reynslu.

Hér á eftir verða tíundaðar þær breytingar í 1. viðauka sem Náttúruverndarsamtökin telja að sé mjög mikilvægt að ná fram að ganga nú við þau tímamót sem felast í endurskoðun laganna. Samtökin benda á að tíð endurskoðun laganna skapi óvissu og óhagræði sem beri að forðast eins og kostur er.

Breytingartillögur Náttúruverndarsamtakanna við 1. viðauka eru undirstrikaðar og feitlettraðar, úrfellingar gegnumstrikaðar):

Við 2. tl:

2. Jarðvarmavirkjanir og önnur varmaorkuver með ~~25~~ 50 MW uppsett varmaafli eða meira, og vatnsaflsvirkjanir og önnur orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (2. tl., 1. mgr. 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allar jarðvarmavirkjanir með 25 MW varmaafli eða meira að hráorku, matsskyldar. Reynsla af eldra viðmiðinu gefur ekkert tilefni til að slaka á kröfum, nema síður sé. Orkuvinnsla jarðvarma er með þeim hætti, að einna hagkvæmast þykir að virkja í hlutfallslega litlum áföngum miðað við vatnsaflsvirkjanir. Iðulega er virkjunaráfangi í jarðvarmavinnslu um 30 MW, en getur farið í 50–60 MW. Samkvæmt gildandi lögum eru því örfáar jarðvarmavirkjanir matsskyldar. Reynslan sýnir aftur á móti að jarðvarmaorkuver með minna en 50 MW uppsett varmaafli hafa jafnan umtalsverð umhverfisáhrif. Því er lagt til að breyta 50 MW í 25 MW til samræmis við fyrri lög. Einnig er lagt til að skjóta inn orðinu „vatnsaflsvirkjanir“, til frekari skýringar á ákvæðinu, en um er að ræða langalgengustu gerð virkjana á Íslandi.

Við 9. tl:

9. Allir Fflugvellir með 2.100 m langa meginflugbraut eða lengri.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (9. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allir flugvellir matsskyldir. Í gildandi lögum er því gengið skemur í matsskyldu og slakað á

kröfunum miðað við fyrri viðmið. Benda má að allir flugvellir á Íslandi, nema einn þ.e. Keflavíkflugvöllur, eru með styttri meginflugbraut en 2.100 m. Engum blöðum er um það að fletta að umtalsverð umhverfisáhrif geta hlotist af byggingu flugvalla sem eru styttri en 2.100 m, eins og á t.d. við um Akureyrarflugvöll, sem er 2.000 m langur. Einnig má benda á, að með því að hafa jafn há stærðarmörk í gildandi lögum, er þeirri hættu boðið heim, að byrjað verði á litlum áfanga við flugvallarbyggingu sem er undir stærðarmörkunum, og síðan bætt við áföngum, þannig að á endanum verði flugvöllurinn langt yfir stærðarmörkunum, og það án þess að framkvæmdin hafi nokkurn tímann sætt mati á umhverfisáhrifum.

Þá má benda á að skv. norsku reglugerðinni er miðað við 1.600 m langa flugbraut (forskrift 502/1999, I.2.4).

Við 10. tl., ii:

- ii. ~~Allir Nýir vegir utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri.~~ Enduruppbygging vega utan þéttbýlis þar sem nýlagning ~~samkvæmt áætlunum er alls~~ a.m.k. 10 km að lengd.

Samkvæmt tilskipun 97/11/EC, Annex I, 7. tl. stendur „(b) Construction of motorways and express roads (2); (c) Construction of a new road of four or more lanes, or realignment and/or widening of an existing road of two lanes or less so as to four or more lanes, where such new road, or realigned and/or widened section of road would be 10 km or more in a continuous length.“

Ákvæðið í fyrri setningu íslensku laganna er víðara og veitir undanþágur, bæði hvað snertir vegalengd og staðsetningu mannvirkis miðað við samsvarandi ákvæði skv. ESB-tilskipuninni (b-liður). Skv. norsku reglugerðinni er talað um „Motorways (classes A and B)“ (I. 2. 1) og einnig er ákvæði um vegi sem kosti meira en „NOK 400 mill.“.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (9. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) voru allir vegir matsskyldir. Í gildandi lögum er því gengið mun skemur í matsskyldu og slakað verulega á kröfum miðað við fyrri viðmið. Ekki kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið af hverju 10 km eru ákveðnir sem stærðarmörk. Stærðarmörkin eru í engu samræmi við þá miklu reynslu sem fengist hefur hér á landi af umhverfisáhrifum vegna vegagerðar, en vegagerð er sú gerð framkvæmda sem langmest reynsla hefur fengist af í mati á umhverfisáhrifum. Á tímabilinu 1996-2000 sættu 34 vegaframkvæmdir mati á umhverfisáhrifum. Aðeins sjö, eða fimmtungur (21%) framkvæmdanna var 10 km eða lengri, en langflestar voru þær á bilinu 3–8 km að lengd (samantekt frá Náttúruvernd ríkisins og uppl. frá Skipulagsstofnun). Samkvæmt gildandi lögum má því ætla að flest allar vegaframkvæmdir á Íslandi, eða um 80% þar sem um nýlagningu er að ræða, þurfi ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum. Þetta verður að teljast stórt skref aftur á bak í umhverfisvernd.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að umhverfisáhrif vegagerðar eru ekki háð því hve löng hún er. Nýlagning stutts vegarkafla getur allt eins haft mun meiri umhverfisáhrif en lagning mjög langs vegar. Umhverfisáhrifin velta að miklu leyti á gerð landsins sem framkvæmdin er staðsett á, auk atriða á borð við hönnun vegstæðis, frágangs og hvaða verktaki sér um framkvæmdina. Fjölmörg dæmi eru til vitnis um umtalsverð umhverfisáhrif og alvarlegar athugasemdir vegna vegaframkvæmda sem eru styttri en 10 km að lengd og sætt hafa mati á umhverfisáhrifum. Til dæmis má nefna Seyðisfjarðarveg

yfir Eyvindará við Egilsstaði (1,8 km), Borgarfjarðarbraut milli Flókadalsár og Kleppjárnareykja (6 km), Laugarvatnsveg (4 km), Barðastrandarveg (5,1 km), Borgarfjarðarveg um Vatnsskarð eystra (6,6 km), hringveg um Stóra Sandfell í Skriðdal (1,2 km. 30.07. 1999), Ólafsvíkurveg og Útnesveg (5,3) og Hafravatnsveg (6,5 km).

Ástæða er til að benda á, að hér getur skapast sama hætta og við lagningu flugvallarbrautar, þ.e. að mjög há stærðarmörk geta leitt til þess að byrjað verði á litlum vegarkafli sem er undir stærðarmörkunum og síðan bætt við áföngum, þannig að á leiðarenda verði vegagerðin langt yfir stærðarmörkunum, án þess að framkvæmdin hafi nokkurn tímann sætt mati á umhverfisáhrifum.

Í framangreindu ljósi er lagt til að allir nýir vegir utan þéttbýlis skuli sæta mati umhverfisáhrifum. Vakin er athygli á því að e.t.v. er ástæða til að skilgreina orðið „þéttbýli“ og færa það inn í 3. gr. laga þessara. Sama kann að eiga við um orðið „stofnbraut“. Í athugasemdum með frumvarpinu (bls. 24) segir að með nýlagningu er átt við gerð nýs vegar utan „vegastæðis“ eldri vegar. Hér er væntanlega átt við vegstæðið sjálft ásamt veghelgunarsvæði, en veghelgunarsvæði er í langflestum tilfellum 30 m breitt svæði á hvora hönd út frá miðju vegar. Til að taka af allan vafa er líklega ástæða til að taka þetta fram í lögnum, eða í reglugerð a.m.k..

Um enduruppbyggingu vega er skotið inn orðinu „alls“ til að taka af allan vafa um að átt er við heildarlengd enduruppbyggingar, en ekki aðeins lengd einstaks vegarkafli í framkvæmd. Þannig á vera ljóst, að enduruppbygging á tíu eins km löngum vegarköflum þarf að sæta mati á umhverfisáhrifum, rétt eins og einn tíu km vegarkafli. Nauðsynlegt er skilgreina orðið „enduruppbygging“ í ljósi þeirrar óvissu sem ríkt hefur um framvæmdir af þessu tagi. Hér er átt við að veghelgunarsvæði hins endurbyggða vegar nái ekki lengra út fyrir veghelgunarsvæði fyrirbyggjandi vegar en 30 m á hvora hönd.

Bent skal á að skv. dönsku reglugerðinni (Bilag 1, 7. gr. d-liður. 428/1999) er viðmiðið varðandi enduruppbyggingu vega 2 km, en ekki 10 km eins og í íslensku lögnum.

Við 13. tl:

13. Kerfi til að vinna grunnvatn ef árlegt magn vatns sem unnið er eða veitt á er ~~10~~ **2,2** milljónir m³ (**70 l/s**) eða meira.

Viðmiðið, 10 milljón m³ grunnvatnsnám á ári (svarar til 317,1 l/s), er tekið óbreytt upp úr tilskipun 97/11/EB og mun aðeins eiga við þrjár vatns- og hitaveitur á Íslandi, auk alstarstu fiskeldisstöðvagnar. Miðað við íslenskar aðstæður er þetta alltof hátt viðmið. Eðlilegra er að horfa til viðmiðs sem þegar er til staðar í íslensku löggjöf, þ.e. 70 l/s (2,2 milljón m³) grunnvatnsnám á ári skv. auðlindalögum (57/1998), en það þykir all rífligt.

Ástæða er til að taka fram með orðinu „kerfi“ er átt við öll helstu mannvirki sem tilheyra bæði grunnvatnsnámi og flutningi vatns, þ.m.t. flutningsleiðslur. Þetta er hvorki útskýrt í lögnum, né athugasemdum með frumvarpinu, en nauðsynlegt að gera til að taka af allan vafa og forðast misskilning.

Við 14. tl:

14. Veita vatnsforða með vatnsaflsvirkjunum milli vatnasviða ef flutningurinn er yfir 30 milljónir m³ á ári. ~~Flutningur á drykkjarvatni í leiðslum er undanskilið.~~

Í gildandi lögum tekur fyrri setningin til vatnsaflsvirkjana og hita- og neysluvatnsveitna. Viðmiðið, 30 milljón m³ á ári, svarar til tæplega 1000 l/s og er hér gengið lengra en í tilskipun 97/11/EB (Annex I, 12.), sem er 100 milljón m³.

Hvað vatnsaflsvirkjanir snertir er 30 milljón m³ viðmiðið skynsamlegt hér á landi en allt öðru máli gegnir um flutning á neyslu- og sér í lagi á hitaveituvatni (sbr. greinargerð hér að framan með 13. tl.). Engin ástæða er til að rugla saman í ákvæðinu jafn ólíkum mannvirkjum og vatnsflutningi með vatnsaflsvirkjun og vatnsflutningi með hitaveitu- eða neysluvatnsmannvirkjum. Í 13. tl. 2. viðauka er fjallað um vatnsflutning með hitaveitu- og neysluvatnsnámi og er ástæðulaust að fjalla aftur um þá gerð mannvirkja í 14. tl. Orðinu vatnasvæði er breytt í vatnasvið, en vatnasvið er ólíkt vatnasvæði skilgreint hugtak í vatnafræði.

Ákvæðið um flutning á drykkjarvatni í leiðslum er felldur úr 14. tl. til samræmis við breytingartillöguna um að 14. tl. eigi aðeins við um vatnsflutning milla vatnasviða með vatnsaflsvirkjunum. Auk þess tekur 13. tl. á flutningi drykkjarvatns.

Við 19. tl:

Í gildandi lögum eru viðmið í öllum þremur tölulíðum tekin óbreytt úr tilskipun 97/11/EB. Líkt og gildir um 15. tl. íslensku lagana (sem er 1/3 skv. 13. tl. í tilskipun ESB, þ.e. 150.000 p.e.) er ástæða til að kanna og fá sérfræðiálit á því hvort lækka þurfi stærðarmörkin í 19. tl. í ljósi þess að hér á landi ríkjja allt aðrar umhverfisaðstæður en í langflestum ESB-löndum. Einkum er það lægra hitastig hér á landi í lofti, vatni og sjó, sem gerir það að verkum að niðurbrot úrgangsefna frá alidýrabúum gengur hægar fyrir sig en ella. Bent skal á að stærðarmörk fyrir þau leiddi kjúklinga, hæna, svín og gylta á hinum Norðurlöndunum er lægra en kveðið er á um í tilskipun ESB. Eðlilegt er að viðmið hér á landi séu ekki hærri en þau sem gilda á hinum Norðurlöndunum.

Við 21. tl:

21. Efnistaka ~~þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 á 10.000~~ m² svæði eða stærra, eða er ~~150.000~~ 30.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir ~~50.000~~ 10.000 m² svæði eða stærra ~~eða 30.000 m² eða meira.~~

Miðað við mikla reynslu af efnistökmálum í mati á umhverfisáhrifum er ljóst að stærðarmörk í gildandi lögum eru allt of há. Skv. ákvæðinu yrði yfirgnæfandi meirihluti efnistökuastaða á Íslandi ekki matsskyldur. Samkvæmt námuskrá Náttúruverndar ríkisins (nú Umhverfisstofnun) (Fjölrit nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð.) eru liðlega 6.000 námur á landinu. Langflestar, eða á bilinu 80–90%, eru í kringum 10.000 m³ og drjúgur hluti er með minna efnisnám en 5.000 m³ á ári. Þá er ljóst af skýrslunni að það eru ekki síður hinar mörgu „smáu“ (< 10.000 m³) námur sem valda umtalsverðu umhverfisraski heldur en hinar allra stærstu. Ástæða er til að huga

sérstaklega vel að stærðarmörkum við efnistöku hér á landi vegna þeirrar sérstöðu sem skapast af fæð skóglendis og takmörkuðu gróðurlendi almennt, en við það verður landið opnara og berangurslegra en ella og kjölfarið viðkvæmara fyrir hverskonar sjónrænu raski. Í framangreindu ljósi er lagt til að lækka flatarmálsviðmið efnistökuastaða úr 5 ha í 1 ha og rúmtaksviðmið um þriðjung.

Ástæða er til að benda á, að hér getur skapast hliðstæð hættu og við lagningu vega og flugvallarbrauta, þ.e. að mjög há (þröng) stærðarmörk geta leitt til þess að í stað einnar stórrar námu verði opnaðar fleiri litlar námur undir stærðarmörkunum, sem samtals verða ofan stærðarmarkanna.

Engin ástæða er til taka sérstaklega fram í ákvæðinu að það eigi við um áætlanir og kann það að leiða til misskilnings. Ekki er heldur ástæða til að nota orðið rask í ákvæðinu, heldur nægir að nefna stærðarmörk.

Við 22. tl:

22. Loflínur **og jarðstrengir** utan þéttbýlis til flutnings á raforku með **66 33** kV spennu eða hærri.

Sæstrengir til flutnings á raforku með 132 kV spennu eða hærri og eru 20 km eða lengri.

Í fyrri lögum um mat á umhverfisáhrifum (3. tl., 5.gr., lög nr. 63/1993) var lagning háspennulína með 33 kV spennu eða meiri matsskyld. Jafnframt tóku fyrri lög jafnt til loftlína og jarðstrengja. Í gildandi lögum er því gengið skemur í matsskyldu og töluvert slakað á kröfunum miðað við fyrri viðmið. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu (bls. 25) eru eftirfarandi rök tiltekin fyrir hækkun í 66 kV spennu: *....., enda eiga línur með lægri spennu almennt ekki að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, m.a. þar sem þær eru í flestum tilfellum lagðar í jarðstreng sem plægður er niður.* Þetta er hæpin staðhæfing og augljóst að umhverfisáhrif jarðstrengja og loftlína velta að verulegu leyti á gerð landsins sem þau eru lögð í. Í öðru lagi er það reynslan hjá Umhverfisstofnun og eftirlitsráðgjöfum hennar að umfang rasks vegna lagningu 33 kV jarðstrengs er litlu eða engu minna en við lagningu 66 kV og þaðan af stærri jarðstrengs. Í þriðja lagi eru 33 kV loftlínur enn lagðar og kunna slíkar háspennulínur sannarlega að hafa umtalsverð áhrif rétt eins og loftlínur með hærri spennu. Í fjórða lagi má benda á, að þótt það færist í vöxt að leggja jarðstrengi með 66 kV og 132 kV spennu, eru slíkar framkvæmdir ekki algengar.

Í tilskipun 97/11/ESB um háspennulínur í lofti (20. gr.) eru engin þrengingarákvæði um staðsetningu lína utan þéttbýlis eins og í íslensku lögunum. Sama gildir um loftlínur skv. dönsku reglugerðinni (21. gr., 428/1999).

Önnur atriði í 1. viðauka.

Náttúruverndarsamtökin benda á að í 1. viðauka skv. norsku reglugerðinni (502/1999), er að finna ákvæði um verslunarmiðstöðvar (I.1.13) og aðrar byggingar í iðnaðar-, verslunar- og þjónustuskyni (I. 1.14). Engin slík ákvæði eru í 1. viðauka íslensku laganna.

Þá benda samtökin á að skv. 1. viðauka í dönsku reglugerðinni eru ákvæði um matsskyldar framkvæmdir á sviði landbúnaðar og skógræktar (26.-30. gr., Bilag 1, 428/1999), en ekki í 1. viðauka skv. íslensku lögunum.

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við 2. viðauka.

Í 2. viðauka eru tíundaðar framkvæmdir sem ber að tilkynna til Skipulagsstofnunar skv. 6. gr., sem metur á grundvelli viðmiða í 3. viðauka hvort framkvæmd sé matsskyld eða ekki. 2. viðauki í lögum þessum byggist á II. viðauka í tilskipun 97/11/EB (Annex II).

Náttúruverndarsamtökin leggja til eftirfarandi breytingar á 2. viðauka:

Við 1. mgr.

Matsskyldar Framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum og framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru utan verndarsvæða og tilkynna ber Skipulagsstofnun, sem metur í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum, sbr. einnig 3. viðauka.

Eins og rakið er í greinargerð með breytingartillögu við 6. gr. hér að framan eru tveir megingallar í 2. viðauka sem veikja verulega markmiðssetningu laga þessara. Annar gallinn snýr að því að framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum skuli ekki vera matsskyldar. Hinn gallinn snýr að stærðarmörkum þeirra framkvæmda sem tilgreindar eru í 2. viðauka.

Mælt er með því annars vegar, að þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum og uppfylla stærðarmörk í 2. viðauka skuli skilyrðislaust sæta mati á umhverfisáhrifum og, hins vegar, að þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru utan verndarsvæða séu tilkynningaskildar, uppfylli þær tilgreind stærðarmörk í 2. viðauka.

Meginrökin fyrir því að skilyrða framkvæmdir í mat sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum, er sú að verndarsvæði (sbr. skilgreiningar í 3. viðauka) er landsvæði sem búið er að marka landnýtingarstefnu með vernd séstaklega að leiðarljósi. Sem dæmi má nefna, að svæði á náttúruminjaskrá eru svæði eða staðir „sem ekki hafa verið friðlýst enn, en hafa eitthvað það til að bera sem þjóðinni er mikils virði að eiga og vart eða ekki verður bætt, sé því raskað.“ (Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Náttúruminjaskrá er staðfest af umhverfisráðherra hverju sinni og er um stefnumarkandi skrá að ræða um landnýtingu, sem skal vera til leiðbeiningar í skipulagssmálum (sbr. Náttúruminjaskrá. Sjötta útg. 1991. Náttúruverndarráð). Með skráningu náttúruminjasvæða er jafnframt tekið fyrsta skrefið í átt að frekari verndun (sbr. 66. gr., 67. og 68. gr. náttúruverndarlaga 44/1999).

Í ljósi síðastnefndu atriða ætti skilyrðislaust að meta umhverfisáhrif framkvæmda sem tíunduð eru í 2. viðauka skv. lögum þessum ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum. Skv. núgildandi lögum ríkir hins vegar óvissa um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á slíkum verndarsvæðum, bæði vegna þess að Skipulagsstofnun metur í hverju tilviki fyrir sig hvort ástæða er til að skikka framkvæmdina í mat (sbr. 6. gr.) og, ekki síður, vegna þess að ákvörðun Skipulagsstofnunar má kæra til umhverfisráðherra (6.gr.).

Í 3. viðauka laga þessara eru svokölluð Ramsarsvæði einnig talin til verndarsvæða. Í Ramsarsamþykktinni er m.a. að finna ákvæði um að framkvæma skuli mat á umhverfisáhrifum ef framkvæmd er fyrirhuguð á slíku svæði (sjá einkum rec. 1.6 (frá

1980), einnig rec. 2.3 (frá 1984), 3.1 (frá 1987) og 4.0 (frá 1990), Ramsar Convention Manual. 1994.). Þannig virðist ljóst að það er ekki matsatriði hvort Ramsarsvæði skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, heldur skal framkvæmda slíkt mat skilyrðislaust.

Stærðarmörk á framkvæmdum í 2. viðauka gildandi laga eru í langflestum tilfellum mjög há (fáar framkvæmdir ná viðmiðum) og í mörgum tilfellum stangast þau á við fengna reynslu af verulegum umhverfisáhrifum framkvæmda sem eru undir stærðarmörkum. Auk þess er erfitt að átta sig á hvað liggur að baki ákvörðun um tiltekin stærðarmörk, þaræð rök fyrir þeim eru hvergi tíunduð.

Mælt er með því að lækka stærðarmörk við tilteknar gerðir framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka. Við smíði breytingartillaganna hefur verið horft til laga og reglugerða á hinum Norðurlöndunum, einkum í Noregi og Danmörku (Reglugerð 428/1999, fjallar um 1., 2. og 3. viðauka).

Helstu breytingartillögur við stærðarmörk í 2. viðauka eru eftirfarandi:

Við 1. tl.

c-liður orðist svo:

c. Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þar með taldar áveitu- og framræsluframkvæmdir, á 10 ha svæði eða stærra ~~eða á verndarsvæðum~~.

d-liður orðist svo:

d. Nýræktun skóga **og uppgræðsla lands** á ~~200~~ **20** ha svæði eða stærra ~~eða á verndarsvæðum~~ og ruðningur á náttúrulegum skógi.

e-liður orðist svo: Ákvæðið falli brott.

Í d-lið eru stærðarmörk lækkuð til móts við mun lægri viðmið á a- og c-lið, enda kunna framkvæmdir skv. d-lið að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum rétt og eins og framkvæmdir skv. a- og c-lið. Við ákvörðun stærðarmarka í d-lið er einnig höfð hliðsjón af 6.gr. laga nr. 1955 um skógrækt og 39. gr. laga um náttúruvernd. Í d-lið er nógildandi e-liður, um uppgræðslu lands, felldur inn.

Benda má að skv. norsku reglugerðinni er viðmiðið 50 ha (II. 3.5).

Þar sem breytingartillaga við 6. gr. og 1. mgr. í 2. viðauka gerir ráð fyrir að framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á verndarsvæðum séu matsskyldar, er ekki ástæða til að taka slíkt fram í upptalningu ákvæða í 2. viðauka. Því er tilvísun í verndarsvæði í c- og d-lið felld úr ákvæðunum.

Við 2. tl.

a-liður orðist svo:

- a. Efnistaka á landi eða úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar ~~25.000~~ er á 1.000 m² svæði eða stærra eða er ~~50.000~~ 3.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður ná til samans yfir ~~25.000~~ 1.000 m² svæði eða stærra eða er 3.000 m³ eða meiri. ~~Efnistaka á verndarsvæðum.~~

Miðað við mikla reynslu af efnistökuááttum í mati á umhverfisáhrifum er ljóst að stærðarmörk í a-lið eru allt of há. Skv. ákvæðinu yrði yfirgnæfandi meirihluti efnistökuááttanna á Íslandi ekki tilkynningaskyldar. Samkvæmt námskrá Náttúruverndar ríkisins (Fjölrit nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð (nú Umhverisstofnun).) eru liðlega 6.000 námur á landinu. Langflestar, eða á bilinu 80–90%, eru í kringum 10.000 m³ og drjúgur hluti er með minna efnisnámi en 5.000 m³ á ári. Þá er ljóst af skýrslunni að það eru ekki síður hinar mörgu „smáu“ (≤ 10.000 m³) námur sem valda umtalsverðu umhverfisraski. Sérstök ástæða er til að huga vel að stærðarmörkum við efnistöku hér á landi vegna þeirrar sérstöðu sem skapast af litlu umfangi skóglendis og takmörkuðu gróðurlendi almennt, en vegna þess er land opnara og berangu meira en ella: þar af leiðandi er landið viðkvæmara fyrir hverskonar sjónrænu raski. Í framangreindu ljósi er lagt til að lækka stærðarmörk efnistökuááttanna þannig að hlutfallið milli stærðarmarka í a-lið 2. viðauka og 21. t. í 1. viðauka verði 1:10.

Við 3. – 13. t.

Í töluliðum 3 til 13 er í sumum tilfellum tekið sérstaklega fram að ákvæði eigi við um framkvæmd á verndarsvæði. Slíkt er óþarfi að því gefnu að breytingartillaga við 1. mgr. í 2. viðauka eigi við.

Athugasemdir við 3. viðauka.

Vegna óvissu sem komið hefur upp um túlkun orðalags í a-lið um verndarsvæði er ástæða til skýra setninguna (sjá greinargerð með breytingartillögu fyrir 1.mgr. 6.gr. og 1. mgr. í 2. viðauka.):

„iii. verndarsvæða:

- (a) friðlýstra náttúruminja, svæða á náttúruminjaskrá, svæða skv. náttúruverndaráætlunum og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd,“

Athugasemdir Náttúruverndarsamtaka Íslands við breytingatillögur á skipulags- og byggingarlögum, 73/1997, með síðari breytingum.

„II. KAFLI

**Breytingar á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997,
með síðari breytingum.**

20. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo: Sveitarstjórnur er heimilt við umfangsmiklar framkvæmdir, sem eru matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, að skipa í samráði við framkvæmdaraðila og leyfisveitendur sérstaka eftirlitsnefnd sem hefur eftirlit með því að skilyrðum sem framkvæmdinni hafa verið sett sé framfylgt. Framkvæmdaraðili ber allan kostnað af starfi nefndarinnar.“

Ekki er gerð athugasemd við 20. gr. frumvarpsins.

„21. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveður upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Jafnframt skal úrskurðarnefndin kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum sem henni er falið að skera úr um á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Umhverfisráðherra skipar fimm menn í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og jafnmarga til vara. Ekki skal þó skipa varamann formanns en nefndin skal tilnefna varaformann úr hópi nefndarmanna sem stýrir fundum nefndarinnar í forföllum formanns. Umhverfisráðherra skipar tvo nefndarmenn án tilnefningar og skal annar þeirra vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og jafnframt formaður nefndarinnar. Formaður skal uppfylla starfs gengisskilyrði héraðsdómara. Hæstiréttur tilnefnir þrjú nefndarmenn og skal einn þeirra hafa lokið háskólaprófi á sviði skipulagsmála, annar í lögfræði og þriðji á sviði umhverfismála. Nefndarmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn nema formaður nefndarinnar sem jafnframt skal vera forstöðumaður úrskurðarnefndar og hafa starfið að aðalstarfi. Hann skal skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Forstöðumaður úrskurðarnefndar hefur yfirstjórn hennar með höndum og ber ábyrgð á henni. Hann fer með fyrirvar nefndarinnar út á við. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk úrskurðarnefndar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um störf nefndarinnar, verkefni hennar, valdsvið og starfsskilyrði.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnáskýslustigi. Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Við úrlausn einstaks máls skal nefndin að jafnaði skipuð formanni ásamt tveimur aðalmönnum eftir nánari ákvörðun formanns. Sé mál viðamikilið skal nefndin fjalla um það fullskipuð. Formaður ákveður í hvaða málum nefndin skuli skipuð fimm fulltrúum.

Kæru til nefndarinnar sæta stjórnvaldsákvæðanir stjórnáskýslu sveitarfélaga og samvinnunefndar miðhálandisins, þegar það á við, nema annað sé sérstaklega tiltekið í lögum. Ákvarðanir sem ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta ekki kæru til nefndarinnar. Þeir einir geta skotið máli til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða

hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Sé um að ræða ákvarðanir vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum eiga umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem varnarþing eiga á Íslandi jafnframt sama rétt, enda séu félagsmenn samtakanna 50 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Frestur til að skjóta máli til nefndarinnar er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt, eða mátti vera kunnugt, um ákvörðun þá sem kæra á. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar.

Kærandi getur krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Komi fram krafa um slíkt skal úrskurðarnefnd svo fljótt sem verða má kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun framkvæmda ber sveitarstjórn að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf.

Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt stjórnsýslulögum, nr. 37/1993.

Kostnaður vegna úrskurðarnefndar greiðist úr rikissjóði.

Athugasemd við 21. gr. (sjá athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins).

Gerð er athugasemd við 3. og 4. málslið 5.mgr. 2.gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um hverjir geti kotið máli til úrskurðarnefndar. Náttúruverndarsamtökin vara við þeim réttarfarsþrengingum sem boðaðar eru í tillögunum, en breytingarnar hafa í för með sér að sá rúmi almennaréttur sem nú er við lýði, bæði í gildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum og í skipulags- og byggingarlögum, verði takmarkaður. Boðaðar þrengingar stangast enn fremur alvarlega á við meginntak Árósasamningsins frá 1998, sem umhverfisráðherra hefur heitið að fullgilda. Að óbreyttu er fullvíst að íslensk stjórnvöld verði kærð fyrir en seinna vegna brota á ákvæðum Árósasamningsins. **Náttúruverndarsamtökin taka því ekki undir þessar breytingatillögur í frumvarpinu.**

Jafnframt telja Náttúruverndarsamtökin að skilyrði fyrir 50 meðlimum í samtökum svo þau hafi málskotsrétt séu of há miðað við íslenskar aðstæður. Afar fá umhverfisverndarsamtök hér á landi hafa fleiri en 30 meðlimi, líklega ekki fleiri en fjögur alls. **Náttúruverndarsamtökin leggja því til að viðmið fyrir félagasamtök verði færð niður í 20 meðlimi.**

„22. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku og annara framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi skv. IV. kafla.

Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutað-eigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði.

Sá sem óskar framkvæmdaleyfis skal senda skriflega umsókn til sveitarstjórnar ásamt nauðsynlegum gögnum sem nánar skal kveða á um í reglugerð.

Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin er sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í áliti Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísi innan viku frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skal tilgreina kærheimildir og kærufresti.

Umsækjanda um framkvæmdaleyfi og hlutaðeigandi sveitarstjórn er heimilt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál leiki vafi á því hvort framkvæmdir eru háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi.

Framkvæmdaleyfi fellur úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess.

Ráðherra kveður nánar á um útgáfu framkvæmdaleyfa í reglugerð.

Landgræðslu- og skógræktaráætlanir skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir.“

Athugasemd við 22. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar fram breytingatillögur á 27. gr. laganna sem fjallar um framkvæmdaleyfi. **Náttúruverndarsamtökin gera mjög alvarlegar athugasemdir við 1. málslíð í 4. mgr. og 2. málslíð í 5. mgr. lagafrumvarpsins. Breytingarnar sem boðaðar eru kollvarpa öllum þremur grundvallarmarkmiðum með lögum um mat á umhverfisáhrifum.** Ástæðan fyrir þessu er sú að leyfi fyrir framkvæmd þarf ekki lengur að vera í samræmi við álit (úrskurð) um mat á umhverfisáhrifum, en einmitt slíkt skilyrði er fyrir hendi í gildandi skipulags- og byggingarlögum, þ.e. „*Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásynð þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.*“ (1. mgr. 27. gr. 73/1997).

Með því að fella burt gildandi skilyrði um að afgreiðsla sveitarstjórnar skuli vera í samræmi við meginefni í hinu lögformlega mati á umhverfisáhrifum, þ.e. faglega niðurstöðu og umfjöllun Skipulagsstofnunar, er augljóslega verið að grafa undan meginmarkmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Þetta leiðir ekki einvörðungu til þess að hið faglega ferli og heilmikla vinna sem fjölmargir aðilar leggja jafnan af mörkum í ferlinu muni hanga í lausu lofti og í sumum tilfellum beinlínis verða unnið fyrir gýg, heldur er með þessu einnig vegið að rétti manna til að taka þátt í og hafa áhrif á ákvarðanatöku í umhverfismálum. Eða hvaða tilgangi þjónar það að heimila leyfisveitanda, sem jafnan er beinn hagsmunaaðili í framkvæmdum sem heyra undir lög um mat á umhverfisáhrifum, að horfa fram hjá áliti og umfjöllun Skipulagsstofnunar og þar með allra annarra sem að málinu kunna að hafa komið? Til hvers er leikurinn gerður með mati á umhverfisáhrifum?

Náttúruverndarsamtökin hafna alfarið þeim atriðum í 1. málslíð 4. mgr. og 2. málslíð 5. mgr. þar sem kveðið er á um málsmeðferð leyfisveitenda. Í staðinn ber að breyta gildandi 1. mgr. í 27. gr laganna á eftirfarandi hátt:

*„Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og ~~úrskurð~~ **úlit Skipulagstofnunar** um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.“*

Ekki er gerðar frekari athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Fylgiskjal VIII.*Páll Hreinsson:***„Framkvæmdaleyfi.“**

(Tímarit lögfræðinga, 2. h., 54. árg. 2004, bls. 241–264.)

1. INNGANGUR

Á árinu 1997 voru sett ný skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997. Lögin hafa að geyma mörg nýmæli. Eitt af þeim er að afla þarf framkvæmdaleyfis áður en ráðist er í framkvæmdir sem ekki teljast byggingarleyfisskyldar en hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, sbr. 27. gr. laganna.

Markmið þessarar tímaritsgreinar er að varpa ljósi á tilurð 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og fjalla síðan um efnisinntak ákvæðisins m.t.t. lögskýringargagna, meginreglna stjórnýsluréttar svo og þeirra úrskurða sem gengið hafa hjá úrskurðarnefnd um skipulags- og byggingarmál.

2. SKIPULAGS- OG BYGGINGARLÖG NR. 73/1997**2.1 Framkvæmdaleyfi skv. upphaflegri gerð frumvarps þess er umhverfissráðherra lagði fram árið 1996 um skipulags- og byggingarmál**

Árið 1996 lagði umhverfissráðherra fyrir Alþingi frumvarp til skipulags- og byggingarlaga.¹ Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að byggingaryfirvöld gætu veitt sérstakt leyfi er hétu „framkvæmdaleyfi“. Í 2. gr. frumvarpsins var hugtakið framkvæmdaleyfi skýrt svo: „Leyfi til framkvæmda í samræmi við byggingarleyfi að uppfylltum nánari skilyrðum“. Samkvæmt ákvæðum frumvarps umhverfissráðherra var á því byggt að með framkvæmdaleyfi væri leyfð framkvæmd sem áður hefði verið gefið út byggingarleyfi fyrir. Frumvarpið byggði á þeirri forsendu að byggingarleyfi veitti ekki leyfi til framkvæmda, jafnvel þótt það hefði verið staðfest af sveitarstjórn, þar sem framkvæmdaleyfi þyrfti einnig að koma til, sbr. 47. gr. frumvarpsins. Megintilgangur framkvæmdaleyfis var að tryggja að fullnægjandi burðarþols-, kerfis- og deiliuppdrættir hefðu verið gerðir og að byggingarstjóri og iðnmeistari hefðu verið ráðnir til verksins og þeir undirritað yfirlýsingu um ábyrgð sína á leyfðum framkvæmdum.² Í fram-

1 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 809.

2 Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 2076.

söguræðu ráðherra tók hann fram að mjög mikilvægt væri að leggja áherslu á sjálft framkvæmdaleyfið sem í sjálfu sér segði ekkert annað en að þannig væri að málum staðið að óhætt væri að ráðast í eða hefja framkvæmdir.³

2.2 Breytingartillögur umhverfisnefndar Alþingis við frumvarpið

Umhverfisnefnd Alþingis gerði grundvallarbreytingar á frumvarpi til skipulags- og byggingarlaga. Ein af breytingunum laut að framkvæmdaleyfi. Gerð var sú breytingartillaga að byggingarleyfi fæli jafnframt í sér leyfi til framkvæmda. Ekki þurfti því lengur að sækja um sérstakt framkvæmdaleyfi til þess að mega byrja framkvæmdir.⁴ Var því m.a. lagt til að 47. gr. frumvarpsins yrði felld á brott.

Á hinn bóginn var lagt til að bætt yrði inn í frumvarpið nýrri grein í 27. gr. um framkvæmdaleyfi. Breytingartillagan hljóðaði svo:

27. gr. ; *Framkvæmdaleyfi*

Allar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem skógrækt og landgræðsla eða breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Óheimilt er að hefja slíkar framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi skv. IV. kafla fyrr en að fengnu framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Leiki vafi á því hvort framkvæmdir séu háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi skal úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveða upp úr um það. Framkvæmdaleyfi fellur úr gildi hafi framkvæmdir ekki verið hafnar innan tólf mánaða frá útgáfu þess.⁵

Í nefndaráliti umhverfisnefndar var ákvæðið skýrt á svohljóðandi hátt:

Með 27. gr. er lagt til að bætt verði inn í frumvarpið ákvæði um framkvæmdaleyfi. Á það við um framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi og hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess. Falla skógrækt, landgræðsla og efnistaka til dæmis þarna undir. Framkvæmdir þessar þurfa að vera í samræmi við skipulagsáætlanir og fara skal um þær eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Gert er ráð fyrir að framkvæmdaleyfi falli úr gildi ef framkvæmdir eru ekki hafnar innan tólf mánaða frá útgáfu þess.⁶

Í samræmi við þessa breytingu var lagt til að framkvæmdaleyfi yrði nú skilgreint á svohljóðandi hátt í 2. gr. frumvarpsins:

3 Alþt. 1996-1997, B-deild, dák. 777.

4 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5313.

5 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5347.

6 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5311.

Framkvæmdaleyfi: Leyfi til framkvæmda í samræmi við skipulag og til framkvæmda sem ekki eru háðar ákvæðum IV. kafla laga þessara um mannvirki.⁷

Í framsöguræðu formanns umhverfisnefndar Alþingis kom eftirfarandi fram um þessar breytingar:

Með 27. gr. er lagt til að bætt verði inn í frumvarpið ákvæði um framkvæmdaleyfi. Á það við um framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi og hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess. Falla skógrækt, landgræðsla og efnistaka til dæmis þarna undir. Framkvæmdir þessar þurfa að vera í samræmi við skipulagsáætlanir og fara skal um þær eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Gert er ráð fyrir að framkvæmdaleyfi falli úr gildi ef framkvæmdir eru ekki hafnar innan tólf mánaða frá útgáfu þess.⁸

Breytingartillögur umhverfisnefndar Alþingis að því er varðaði framkvæmdaleyfi voru samþykktar. Ákvæði 2. gr. um skilgreiningu á hugtakinu „framkvæmdaleyfi“ svo og ákvæði 27. gr. voru því teknar upp í lög nr. 73/1997 um skipulags- og byggingarmál, eins og hér að framan greinir.

3. LÖG NR. 135/1997 UM BREYTING Á SKIPULAGS- OG BYGGINGARLÖGUM NR. 73/1997

Ekki liðu nema rúmlega 6 mánuðir frá samþykkt skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 þar til umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögnum sem enn höfðu þó ekki tekið gildi.⁹ Í almennum athugasemdum við frumvarpið sagði m.a. svo um ástæður fyrir framlagningu frumvarpsins:

Komið hefur í ljós við vinnu á vegum ráðuneytisins, skipulagsstjóra ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og á fundum með fulltrúum sveitarfélaganna að lagfæra þarf nokkur atriði laganna áður en þau öðlast gildi 1. janúar nk. Snerta lagfæringar fyrst og fremst stjórnun innan málaflokksins, svo sem um valdsvið byggingarnefnda gagnvart sveitarfélögum og jafnframt um heimildir sveitarfélaganna til gjaldtöku fyrir veitta þjónustu. Þar að auki hafa slæðst inn í löginn villur sem nauðsynlegt er að leiðrétta. Er gerð nánari grein fyrir einstökum þáttum í athugasemdum við einstaka greinar.¹⁰

Frumvarp umhverfisráðherra hafði að geyma nokkur ákvæði er snertu framkvæmdaleyfi. Í 8. gr. frumvarpsins var lagt til að 53. gr. laganna hljóðaði svo:

7 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5317.

8 Alþt. 1996-1997, B-deild, dálk. 6386.

9 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2137.

10 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2139.

Sveitarstjórnnum er heimilt að innheimta gjöld fyrir leyfi til framkvæmda, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, sbr. 27. gr., og fyrir leyfi til að reisa, stækka eða breyta byggingarmannvirkjum, sbr. 43. gr. Jafnframt er þeim heimilt að innheimta gjöld fyrir útmælingu, eftirlit, úttektir og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té. Gjöld þessi mega ekki nema hærri upphæð en sem nemur kostnaði við útgáfu leyfa, útmælingu, eftirlit og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té.¹¹

Í 9. gr. frumvarpsins var lagt til að 1. másl. 1. mgr. 55. gr. laganna orðaðist svo:

Sveitarstjórnir ákveða gjalddaga framkvæmdaleyfis-, byggingarleyfis- og bíla-stæðagjalda og hvernig þau skuli innheimt.¹²

Í athugasemdum frumvarpsins við 8. og 9. gr. sagði svo:

Gjaldheimtuheimild vegna framkvæmdaleyfa skortir í 53. gr. laganna. Nauðsynlegt er að sveitarfélögin geti innheimt framkvæmdaleyfisgjöld með sama hætti og byggingarleyfisgjöld og er því lagt til að í 53. gr. og 55. gr. verði bætt ákvæðum er heimili slíkt.¹³

Í 10. gr. frumvarpsins var lagt til að 1. mgr. 56. gr. laganna orðist svo:

Ef framkvæmd, sem fellur undir 27. gr. eða undir IV. kafla laga þessara, er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, hún byggð á annan hátt en leyfi stendur til eða ef bygging er tekin til annarra nota en sveitarstjórn hefur heimilað getur skipulagsfulltrúi/byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir tafarlaust. Sé um framkvæmdaleyfis skylda framkvæmd að ræða leitar skipulagsfulltrúi staðfestingar sveitarstjórnar. Sé um byggingarleyfis skylda framkvæmd að ræða leitar byggingarfulltrúi staðfestingar byggingarnefndar svo fljótt sem við verður komið.¹⁴

Í athugasemdum frumvarpsins við 10. gr. sagði svo:

Í 56. gr. laganna, þar sem fjallað er um framkvæmdir sem brjóta í bága við skipulag eða eru án leyfis, eru engin ákvæði um þvingunarúræði liggja ekki fyrir framkvæmdaleyfi þar sem það á við, sbr. 27. gr. Því er nauðsynlegt að skjóta inn í 1. mgr. 56. gr. ákvæði er tekur á því ef ekki liggur fyrir framkvæmdaleyfi með sama hætti og ef um byggingarframkvæmd, sem fellur undir IV. kafla laganna, er að ræða.¹⁵

11 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2138.

12 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2138.

13 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2140.

14 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2138.

15 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2140.

Til viðbótar framangreindum tillögum umhverfisráðherra lagði meiri hluti umhverfisnefndar til svohljóðandi breytingu á efni 27. gr. laga nr. 73/1997:

Á eftir 3. gr. frumvarpsins komi ný grein er orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

a. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.

b. Við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra skal kveða nánar á um útgáfu framkvæmdaleyfa í reglugerð.

Landgræðslu- og skógræktaráætlanir skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.¹⁶

Í nefndaráliti meiri hluta umhverfisnefndar Alþingis var þessi breytingartillaga skýrð svo:

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á 27. gr. laganna um framkvæmdaleyfi. Lúta þær annars vegar að því að lagt er til að ákvæðið nái aðeins til meiri háttar framkvæmda sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, en ekki allra framkvæmda sem hafa áhrif á umhverfið. Hins vegar er lagt til að felld verði úr ákvæðinu vísun í skógrækt og landgræðslu og verði ákvæðinu einkum ætlað að ná til breytinga á landi með t.d. jarðvegi eða efnistöku. Loks er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við ákvæðið þess efnis að landgræðslu- og skógræktaráætlanir skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir.¹⁷

Þeir þingmenn sem skipuðu meiri hlutann voru ekki á eitt sáttir um hvernig skýra átti þessa breytingu sem lögð var til á 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.¹⁸ Þannig var helst að skilja á sumum þingmönnum að landgræðslu- og skógræktaráætlanir væru aldrei háðar framkvæmdaleyfi.¹⁹ Aðrir töldu að fæli landgræðslu- og skógræktaráætlun í sér meiri háttar framkvæmd væri hún háð leyfi samkvæmt 27. gr.²⁰ Enn aðrir töldu að aðeins í því tilviki þegar skylt væri að láta fara fram umhverfismat á landgræðslu- og skógræktaráætlun væri framkvæmdin háð framkvæmdaleyfi.²¹ Breytingartillaga meiri hlutans var samþykkt án þess að útkljáð væri hvernig skilja bæri tillögu hans. Þær breytingartillögur, sem hér að framan var gerð grein fyrir, voru allar samþykktar og urðu að lögum nr. 135/1997 um breyting á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997.

¹⁶ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2355.

¹⁷ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2354.

¹⁸ Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2159.

¹⁹ Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2155.

²⁰ Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2151.

²¹ Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2167-2168.

4. HVENÆR ER SKYLT AÐ AFLA FRAMKVÆMDALEYFIS?

Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er óheimilt að hefja framkvæmdir sem eru háðar framkvæmdaleyfi fyrr en að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Ef framkvæmd sem fellur undir 27. gr. skipulags- og byggingarlaga er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni getur skipulagsfulltrúi eða byggingarfulltrúi stöðvað hana tafarlaust, sbr. 1. mgr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 11. gr. laga nr. 135/1997. Í ákvæðinu er tekið fram að bera skuli ákvörðun um stöðvun framkvæmda undir sveitarstjórn svo fljótt sem við verður komið. Slík ákvörðun er kæránleg til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála skv. 2. mgr. 8. gr. laganna.

Í 6. mgr. greinar 9.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er tekið fram að framkvæmdaleyfi veiti ekki heimild til framkvæmda sem brjóti í bága við skipulag, ákvæði laga og reglugerða eða rétt annarra. Samkvæmt 3. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga fellur framkvæmdaleyfi úr gildi hafi framkvæmdir ekki verið hafnar innan tólf mánaða frá útgáfu þess.

5. HVAÐA FRAMKVÆMDIR ERU FRAMKVÆMDALEYFIS-SKYLDAR?

Afmörkun þeirra framkvæmda, sem eru framkvæmdaleyfisskyldar skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, fer í raun fram með tvennu móti:

(1) Samkvæmt 2. gr. laganna er framkvæmdaleyfi skilgreint sem „leyfi til framkvæmda í samræmi við skipulag og sem ekki eru háðar ákvæðum IV. kafla laganna um mannvirki“. Samkvæmt þessu teljast framkvæmdir, sem eru byggingarleyfisskyldar skv. IV. laganna, aldrei framkvæmdaleyfisskyldar. Hér er því ávallt um að ræða framkvæmdir sem ekki falla undir efnisafmörkun 36. gr. laganna á gildissviði IV. kafla laganna.

(2) Framkvæmdir, sem ekki falla undir IV. kafla skipulags- og byggingarlaga, eru ekki allar leyfisskyldar skv. 27. gr. laganna. Einvörðungu *meiri háttar framkvæmdir*, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, eru leyfisskyldar skv. 1. mgr. 27. gr. laganna, sbr. 4. gr. laga nr. 135/1997. Það er þessi síðari þáttur afmörkunarinnar sem mestum vafa hefur valdið í framkvæmd hvernig skýra eigi. Við afmörkun á því hvaða framkvæmdir teljast „meiri háttar framkvæmdir“ í skilningi ákvæðisins verður m.a. að líta til lögskýringargagna, skipulagsreglugerðar svo og úrskurða úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál.

Í umræðum á Alþingi um frumvarp það er varð að lögum nr. 135/1997, sem breyttu ákvæði 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, komu fram eftirfarandi sjónarmið um afmörkun á leyfisskyldu samkvæmt ákvæðinu. Í máli Hjörleifs Guttormssonar, sem var í minni hluta umhverfisnefndar, kom fram að leyfisskyldar væru áberandi *framkvæmdir eins og á sviði orkumála, raflínulagnir, vegalagnir* o.s.frv. sem ekki væru beinlínis háðar byggingarleyfum.²²

²² Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2147-2151.

Þessari skoðun var ekki andmælt af öðrum þingmönnum. Fram kom í máli Kristjáns Pálssonar að það væri skilningur meiri hluta umhverfisnefndar að *fríðun lands og endurheimta á landi* væri ekki háð framkvæmdaleyfi.²³ Undir þessi sjónarmið tóku Árni M. Mathiesen framsögumaður meiri hluta umhverfisnefndar²⁴ og Hjörleifur Guttormsson.²⁵

Í 4. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 4. gr. laga nr. 135/1997, er tekið fram að ráðherra skuli kveða nánar á um útgáfu framkvæmdaleyfa í reglugerð. Ekki er vikið að þessari heimild í nefndaráliti meiri hluta umhverfisnefndar en í framsöguræðu flutningsmanns meiri hluta umhverfisnefndar var tekið fram að lagt væri til að sett yrði inn „reglugerðarákvæði þannig að ráðherra geti útfært frekar á hvern hátt verður farið með framkvæmd á útgáfu framkvæmdaleyfa“.²⁶ Sérstök reglugerð hefur ekki verið sett um framkvæmdaleyfi. Á hinn bóginn fjallar 9. kafli skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 um framkvæmdaleyfi. Í 2. mgr. greinar 9.1 er tekið fram að háðar framkvæmdaleyfi séu meiri háttar framkvæmdir við götur, holræsi, vegi og brýr, aðrar en göngubrýr í þéttbýli, jarðgöng, flugbrautir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, hafnir, virkjanir, efnistöku, sorpförgun og aðrar meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásjúnd þess. Hér verður þó að hafa í huga að þessar framkvæmdir geta orðið byggingarleyfis skyldar ef ekki er fullnægt því skilyrði að þær séu á vegum opinberra aðila eða unnar eftir sérlögum, sbr. 2. mgr. 36. gr. skipulags- og byggingarlaga. Í 3. mgr. greinar 9.1 er síðan tekið fram að með meiri háttar framkvæmdum í framangreindum skilningi sé átt við framkvæmdir sem vegna *eðlis* eða *umfangs* hafi veruleg áhrif á umhverfið. Það eigi t.d. við um framkvæmdir sem farið hafa í *mat á umhverfisáhrifum* samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, en einnig skuli höfð hliðsjón af framkvæmdum tilgreindum í *viðauka II* með reglugerð um mat á umhverfisáhrifum.

Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 26. ágúst 2002 í máli nr. 44/2000 var tekið fram að af 1. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og gr. 9.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 verði ráðið að einungis þær framkvæmdir sem vegna *eðlis eða umfangs hafi veruleg áhrif á umhverfið* séu framkvæmdaleyfis skyldar. Hvort svo sé verði að meta í hverju tilfelli fyrir sig m.a. með *hliðsjón af staðháttum*.

Í úrskurði nefndarinnar frá 25. febrúar 2000 í máli nr. 7/2000 var tekið fram að orðalag 1. mgr. 27. gr. og nefndaráliti umhverfisnefndar um ákvæðið benti eindregið til þess að fyrir löggjafanum hefði fyrst og fremst vakað að framkvæmdaleyfi þyrfti til framkvæmda sem hefðu í för með sér *varanlegar og sýnilegar breytingar á umhverfinu*. Á grundvelli þessa sjónarmiðs var ekki talið

23 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2152.

24 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2169-2171.

25 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2152.

26 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2146.

að borun eftir heitu vatni væri leyfisskyld framkvæmd skv. 27. gr. laganna, enda áskilið að rask vegna framkvæmda við borholuna yrði afmáð að framkvæmdum loknum. Sama niðurstaða varð í úrskurði nefndarinnar frá 26. ágúst 2002 í máli nr. 44/2000. Í því máli var framkvæmdasvæðið 2-3000 fermetrar að stærð. Gengið var frá svæðinu að lokinni borun og sáust lítil ummerki eftir framkvæmdir önnur en uppgróinn slóði sem lá að borholunni. Það var niðurstaða nefndarinnar að umfang framkvæmdanna væri ekki mikið og að þær hefðu ekki umtalsverð áhrif á umhverfið, hvorki sjónrænt né á annan hátt. Af þeim sökum var framkvæmdin ekki talin hafa verið leyfisskyld skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Í úrskurði nefndarinnar frá 29. júní 2000 í máli nr. 50/1999 féllst nefndin ekki á að gerð göngu- eða útivistarstígar meðfram Varmá í Mosfellsbæ væri leyfisskyld framkvæmd skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, enda var ekki fallist á að stígurinn breytti verulega ásýnd lands.

Í úrskurði nefndarinnar frá 12. september 2002 í máli nr. 67/2000 var ekki fallist á að framkvæmdaleyfi þyrfti til svo að setja mætti niður lítinn færanlegan geymsluskúr á lóð, enda var staðsetning hans ekki metin meiri háttar framkvæmd sem áhrif hefði á umhverfið og ásýnd þess með hliðsjón af smæð skúrsins og því að hann var ekki jarðfastur.

Við umfjöllun Alþingis á frumvarpi því er varð að lögum nr. 135/1997, sem breyttu ákvæði 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, urðu umræður mestar um þá breytingu á ákvæðinu sem fólst í því að landgræðslu- og skógræktaráætlanir urðu ekki lengur skilyrðislaust háðar leyfi skv. 27. gr. laganna. Við 27. gr. var bætt nýrri málsgrein þar sem tekið var fram að landgræðslu- og skógræktaráætlanir skyldu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum þar sem það ætti við. Þessi breytingartillaga kom frá meiri hluta umhverfisnefndar.²⁷ Eins og áður segir voru þeir þingmenn, sem skipuðu meiri hlutann, á hinn bóginn ekki á eitt sáttir um hvernig skýra ætti þessa breytingu sem lögð var til á 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.²⁸ Þannig var helst að skilja á sumum þingmönnum að landgræðslu- og skógræktaráætlanir væru aldrei háðar framkvæmdaleyfi.²⁹ Aðrir töldu að fæli landgræðslu- og skógræktaráætlun í sér meiri háttar framkvæmd væri hún háð leyfi skv. 27. gr.³⁰ Enn aðrir töldu að aðeins í því tilviki þegar skylt væri að láta fara fram umhverfismat á landgræðslu- og skógræktaráætlun væri framkvæmdin háð framkvæmdaleyfi.³¹ Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála tók afstöðu til þessa álitaefnis í úrskurði frá 31. október 2001 í máli nr. 13/2001. Það var niðurstaða nefndarinnar að ekki þyrfti framkvæmdaleyfi til skógræktar fyrr en því marki væri náð að um væri að ræða framkvæmd sem kynni að vera háð mati á um-

27 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2355.

28 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2159.

29 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2155.

30 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2151.

31 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2167-2168.

hverfisáhrifum, sbr. nú ákvæði í viðauka 2 með lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Þess ber að geta að skv. 2. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. 8. gr. laga nr. 140/2001, er öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi.

Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 13. júní 2003 í máli nr. 7/2002 reyndi á lagaskil varðandi efnistöku á landi. Með samningi dags. 6. febrúar 1992 hafði kærandi keypt af Skórægt ríkisins 1.000.000 rúmmetra af hraunfyllingu úr námusvæði í landi skógræktarinnar í Straumi í Hafnarfirði. Samningurinn var gerður til 10 ára og rann því út 6. febrúar 2002. Þá hafði kærandi tekið u.þ.b. 650.000 rúmmetra af hraunfyllingu og taldi sig því eiga þar u.þ.b. 350.000 rúmmetra óunna. Leituðu forsvarsmenn kæranda eftir því við Skógrækt ríkisins að gildistími samningsins yrði framlengdur um 6 ár þannig að unnt yrði að ljúka vinnslu umsamins efnismagns úr námunni. Leitað var afstöðu byggingaryfirvalda í Hafnarfirði sem höfnuðu því að taka mætti meira efni úr umræddri námu. Í framhaldinu var um það deilt hvort frekari efnistaka úr námunni væri framkvæmdaleyfisskyld. Málið var kært til úrskurðarnefndarinnar. Það var niðurstaða hennar að umrædd efnistaka færi ekki í bága við gildandi aðalskipulag. Að því er varðaði það álitaefni hvort efnistakan væri framkvæmdaleyfisskyld tók nefndin fram að ákvæði laga um framkvæmdaleyfi væru íþyngjandi fyrir landeigendur og réttthafa efnistökusvæða og fælu í sér skerðingu á hagnýtingarrétti þeirra. Yrði ekki talið að slík ákvæði gætu tekið til framkvæmda sem hafnar hefðu verið fyrir gildistöku laganna og unnar væru eftir áætlunum eða samningum, þar sem umfang þeirra hefði fyrirfram verið afmarkað, svo sem í umræddu tilviki. Yrði ekki talið að áframhaldandi námuvinnsla á svæðinu gæti talist ný framkvæmd meðan umsömdu efnismagni hefði ekki verið náð og unnið væri innan þess svæðis sem afmarkað væri með samningi landeiganda og kæranda. Var aðilum, að mati úrskurðarnefndarinnar, heimilt að framlengja umræddan samning án sérstaks leyfis sveitarstjórnar, enda væri ekki með þeirri ráðstöfun verið að auka umfang efnistökkunnar umfram þau 1.000.000 rúmmetra mörk sem sett höfðu verið og getið væri í greinargerð gildandi aðalskipulags Hafnarfjarðarbæjar. Það var því niðurstaða nefndarinnar að umrædd framkvæmd væri ekki framkvæmdaleyfisskyld.

6. VALDHEIMILDIR ÚRSKURÐARNEFNDAR SKIPULAGS- OG BYGGINGARMÁLA TIL AÐ SKERA ÚR VAFA UM HVORT FRAMKVÆMD SÉ FRAMKVÆMDALEYFISSKYLD

Í 2. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga er kveðið svo á að leiki vafi á því hvort framkvæmdir séu háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi skuli úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveða upp úr um það.

Þetta ákvæði er óvanalegt fyrir þá sök að byggingaryfirvöld sveitarfélags þurfa ekki að hafa skorið úr því fyrir sitt leyti hvort tilteknar framkvæmdir falli undir ákvæði 27. gr. laganna um framkvæmdaleyfi áður en heimilt er að bera

málið undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Ákvæði 2. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga veitir aðila máls svo og hlutaðeigandi sveitarstjórn heimild til þess að bera slík mál beint undir úrskurð nefndarinnar. Þegar það er gert tekur úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála ákvörðun á fyrsta stjórnslustigi. Ekki er möguleiki að kæra þessa ákvörðun nefndarinnar til annars stjórnvalds.

Meginkosturinn við að geta leitað beint til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála með vafaatriði af þessum toga felst í því að þá þarf málsaðili ekki fyrst að láta útbúa dýr hönnunargögn, sem byggingaryfirvöld sveitarfélaga áskilja almennt sem forsendu fyrir því að málið verði tekið til afgreiðslu áður en skorið hefur verið úr því hvort framkvæmdin er yfirleitt leyfisskyld skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Þess má geta að sambærilegt ákvæði er í 3. mgr. 36. gr. laganna um að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála geti skorið úr ágreiningi um byggingarleyfisskyldu.

7. HVER ER BÆR TIL ÞESS AÐ VEITA FRAMKVÆMDALEYFI?

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga veita sveitarstjórnir byggingar- og framkvæmdaleyfi. Þetta er í raun áréttað í 2. málsl. 27. gr. laganna þar sem tekið er fram að óheimilt sé að hefja framkvæmdir sem falla undir ákvæðið „fyrir en að fengnu framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar“. Þetta er enn fremur áréttað í 7. mgr. greinar 2.4, 2. mgr. greinar 2.5, 1. mgr. greinar 9.1 og 1. tölul. greinar 9.3 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998.

Í 44. gr. skipulags- og byggingarlaga er lögmaelt sú málsmeðferð að ekki megi gefa út skriflegt *byggingarleyfi* fyrir en sveitarstjórn hafi staðfest samþykkt byggingarnefndar um veitingu byggingarleyfis. Sambærilegt ákvæði er ekki lögfest í skipulags- og byggingarlögum varðandi *framkvæmdaleyfi* þótt tekið sé fram að sveitarstjórnir annist veitingu framkvæmdaleyfis í 2. málsl. 2. málsgr. 3. gr. laganna. Mælt er svo fyrir í 7. mgr. greinar 2.4 í skipulagsreglugerð að skipulagsnefnd fjalli um umsóknir um framkvæmdaleyfi og geri tillögu til sveitarstjórnar um afgreiðslu þeirra. Í 1. mgr. greinar 9.3 í skipulagsreglugerð kemur síðan fram að gefa megi út skriflegt framkvæmdaleyfi þegar sveitarstjórn hafi staðfest samþykkt skipulagsnefndar um veitingu framkvæmdaleyfis. Í ljósi þess að ákvæði skipulagsreglugerðar um framkvæmdaleyfi hafa sérstaka lagastoð í 4. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 4. gr. laga nr. 135/1997, verður að ætla að sveitarstjórn hafi það ekki á valdi sínu að mæla fyrir um aðra málsmeðferð sem fer í andstöðu við ákvæðið.

Það er athyglisvert að í reglugerðinni er skipulagsnefnd falið að afgreiða þessi mál. Í 3. mgr. 39. gr. skipulags- og byggingarlaga er á hinn bóginn kveðið svo á að byggingarnefnd geti með samþykki sveitarstjórnar veitt byggingarfulltrúa umboð til að gefa út byggingar- og framkvæmdaleyfi fyrir tilteknum, minni háttar framkvæmdum enda sé ótvírætt að framkvæmd samræmist gildandi deili-skipulagi og að hönnunargögn séu fullnægjandi. Ætla verður að þessi valdfram-

salsheimild laganna sé byggð á þeirri forsendu að afgreiðsla þessara mála heyrir undir byggingarnefnd, enda er það almenn regla í stjórnsýslurétti að stjórnvald getur aðeins framselt það vald sem undir það heyrir lögum samkvæmt, að uppfylltum öðrum skilyrðum valdframsals.³² Þegar þetta er haft í huga verður ekki séð að fullt samræmi sé á milli skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar að því er þetta atriði varðar sé á annað borð verið að vísa til framkvæmdaleyfa í skilningi 27. gr. laganna í þessu ákvæði en ekki um að ræða leifar af eldri framkvæmd þar sem tíðkað var leyfa mönnum að hefja t.d. jarðvegsframkvæmdir í grunni þótt ekki lægju fyrir endanleg uppáskrifuð hönnunargögn.

Í 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. auglýsingu nr. 7/1991, er kveðið svo á að sveitarstjórnir verði að geta ákveðið eigið stjórnkerfi til þess að aðlaga það staðbundum þörfum og tryggja árangursríka stjórnun, enda brjóti það ekki í bága við almennari ákvæði í lögum. Þegar þetta ákvæði er haft í huga má draga í efa að það sé skynsamlegt að lög eða skipulagsreglugerð taki af skarið um hvort afgreiðsla á framkvæmdaleyfi á að heyrir undir skipulags- eða byggingarnefnd sveitarfélaga, heldur sé það í bestu samræmi við sjálfstjórn sveitarfélaga að fela hverri sveitarstjórn að ákveða það með samþykkt sinni um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins, sbr. 10. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Í anda framangreindra sjónarmiða er mælt svo fyrir í 4. mgr. 40. gr. skipulags- og byggingalaga að sveitarstjórn sé heimilt að víkja frá ákvæðum laganna um meðferð umsókna um byggingarleyfi og verksvið byggingarfulltrúa í sérstakri samþykkt, sbr. 5. og 6. mgr. 37. gr., og að fenginni staðfestingu ráðherra. Sambærilegt ákvæði er hins vegar ekki til að því er varðar framkvæmdaleyfi. Þess ber þó að geta að í 2. mgr. greinar 2.6 í skipulagsreglugerð kemur fram að skipulagsfulltrúi gefi út framkvæmdaleyfi, að fengnu samþykki sveitarstjórnar, og annast eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við útgefin leyfi. Þar er einnig tekið fram að sveitarstjórn geti falið byggingarfulltrúa útgáfu framkvæmdaleyfa.

Í heildina má segja að reglur skipulags- og byggingarlaga svo og skipulagsreglugerðar séu óskýrar, að hluta til ósamræmdar og á köflum óþarflega flóknar að því er varðar stjórn og skipulag stjórnsýslu sveitarfélaga við útgáfu framkvæmdaleyfa.

8. ALMENNT UM MÁLSMEÐFERÐ STJÓRNVALDA VIÐ UNDIRBÚNING AÐ ÁKVÖRDUN UM HVORT VEITT SKULI FRAMKVÆMDALEYFI

Í 1. mgr. greinar 9.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er kveðið svo á að umsækjandi framkvæmdaleyfis skuli senda skriflega umsókn til hlutaðeigandi skipulagsnefndar ásamt nauðsynlegum gögnum um fyrirhugaða framkvæmd. Í 2. mgr. sömu greinar er tekið fram að til nauðsynlegra gagna teljist uppdráttur

32 Sjá t.d. SUA 1991:17.

í þremur eintökum sem sýni framkvæmd og afstöðu hennar í landi, nánar tiltekið yfirlitsuppdráttur í mælikvarða 1:50.000-1:5000, þar sem fram komi mörk viðkomandi svæðis, tenging þess við þjóðveg, hæðarlínur og mannvirki sem fyrir séu á svæðinu. Þar sem það á við skuli einnig leggja fram afstöðuuppdrátt í mælikvarða 1:2000-1:1000 þar sem fram komi mörk viðkomandi svæðis, hæðarlínur, mannvirki sem fyrir séu á svæðinu og upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir eftir því sem við geti átt. Auk þess fylgigögn þar sem fram komi lýsing á framkvæmd og hvernig framkvæmd falli að gildandi skipulagsáætlunum ásamt öðrum upplýsingum sem skipulagsnefnd telji nauðsynlegar. Í 3. mgr. sömu greinar er þó tekið fram að skipulagsnefnd geti í einstökum tilvikum afgreitt umsóknir um framkvæmdaleyfi á grundvelli skýrslu og úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum og/eða deiliskipulags án þess að ákvæðum 2. mgr. sé fullnægt, enda þyki þá fullnægjandi grein gerð fyrir framkvæmd þar.

Framkvæmdaleyfi er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnvalds 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 fyrirbyggjandi máli. Af þeim sökum fer um málsmeðferð við undirbúning að ákvörðun um hvort veitt skuli framkvæmdaleyfi samkvæmt stjórnslulögum nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Þannig verða t.d. byggingaryfirvöld sveitarfélags að leiðbeina aðila við meðferð málsins í samræmi við 7. gr. laganna og rannsaka málið á viðhlítandi hátt áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. laganna. Haga ber afgreiðslu slíkra mála þannig að ákvarðanir í þeim verði teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. 9. gr. laganna. Þá ber byggingaryfirvöldum sveitarfélaga að virða andmælarétt málsaðila. Ef þau afla t.d. upplýsinga frá öðrum aðilum, og upplýsingarnar eru málsaðila í óhag og hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins, er þeim almennt skylt að veita málsaðila sérstakt færi á að tjá sig um upplýsingarnar áður en ákvörðun er tekin í málinu sé honum ókunnugt um þessi nýju gögn, sbr. 13. og 14. gr. laganna.³³ Ákvörðun í máli skal tilkynnt aðila máls og skal þá veita honum leiðbeiningar um rétt hans til þess að fá ákvörðun rökstudda, hafi rökstuðningur ekki fylgt ákvörðun, svo og leiðbeiningar um heimild til að kæra ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála skv. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga og kærufrest, sbr. 20. gr. stjórnslulaga. Ef vanrækt er að veita þessar leiðbeiningar lengist almennt kærufrestur aðila máls og frestur hans til þess að óska eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun.³⁴

Ef byggingarfulltrúi afgreiðir mál á grundvelli valdframsals byggingarnefndar, sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn, skal afgreiðsla byggingarfulltrúans á málinu færð til bókar á næsta fundi nefndarinnar til formlegrar afgreiðslu, sbr. 3. mgr. 39. gr. skipulags- og byggingarlaga.

33 Sbr. Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3296 og **Páll Hreinsson**: Stjórnslulögin – skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 166.

34 Sjá til hliðsjónar **Páll Hreinsson**: Stjórnslulögin – skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 272.

Þessar afgreiðslur koma svo til staðfestingar sveitarstjórnar skv. samþykktum um embættisafgreiðslur byggingarfulltrúa, sbr. t.d. 4. gr. samþykktar nr. 558/2003.

9. HVENÆR ER HEIMILT AÐ VEITA FRAMKVÆMDALEYFI?

9.1 Inngangur

Ákvæði 1. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga er *ekki* sett fram í texta laganna sem *matskennd regla* í þeim skilningi að stjórnvöld hafi frjálst mat um það hvaða skilyrði framkvæmd þurfi að uppfylla svo að framkvæmdaleyfi verði veitt. Í reglunni er á tæmandi hátt upptalið hvaða skilyrði uppfylla þarf svo að veita megi framkvæmdaleyfi. Í 1. málsl. 1. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 4. gr. laga nr. 135/1997, er tekið fram að framkvæmdir sem eigi undir ákvæðið skuli vera „í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við“.

Ákvæði 27. gr. skipulags- og byggingarlaga voru lögtekin að tillögu umhverfisnefndar Alþingis eins og áður segir.³⁵ Í álitum umhverfisnefndar var tekið fram að þessar framkvæmdir þyrftu að vera í samræmi við *skipulagsáætlanir* og fara skyldi um þær eftir lögum um *mat á umhverfisáhrifum* þar sem það ætti við.³⁶ Í framsöguræðu formanns umhverfisnefndar Alþingis komu sömu sjónarmið fram.³⁷ Í 1. mgr. greinar 9.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 kemur fram að framkvæmdir, sem falla undir 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, skuli vera „í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum, þar sem það á við“.

Samkvæmt framansögðu eru það því tvö megin skilyrði sem uppfylla þarf svo heimilt sé að veita framkvæmdaleyfi, þ.e. (1) að framkvæmdin sé í samræmi við skipulag og (2) úrskurð um mat á umhverfisáhrifum. Verður nú vikið nánar að hvoru skilyrðinu um sig.

9.2 Er framkvæmd í samræmi við skipulag?

Ákvæði 27. gr. er skipað í III. kafla skipulags- og byggingarlaga er ber heitið „gerð og framkvæmd skipulags“. Það kemur því ekki á óvart að megin tilgangur ákvæða 27. gr. sé að koma á eftirliti með því að þær framkvæmdir, sem ekki eru byggingarleyfisskyldar, séu í samræmi við gildandi skipulag hverju sinni. Þetta er í samræmi við eitt af meginmarkmiðum III. kafla laganna sem birtist í 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. þeirra. Þar er tekið fram að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. laganna um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis.

³⁵ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5347.

³⁶ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5311.

³⁷ Alþt. 1996-1997, B-deild, bls. 6386.

Þegar ekki er gert ráð fyrir framkvæmd á skipulagi, sem fyrirhugað er að ráðast í, er ekki sjálfgefið að framkvæmdin fari þar með í bága við skipulag. Slíkt yrði því aðeins talið að borið hafi að taka afstöðu til umræddrar framkvæmdar í skipulagsáætlun samkvæmt ákvæðum skipulags- og byggingarlaga eða skipulagsreglugerðar. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 29. júní 2000, í máli nr. 50/1999, var deilt um gerð útivistarstígs meðfram Varmá í Mosfellsbæ við lóð kæranda. Útivistarstígurinn kom ekki fram á aðalskipulagi en gert var ráð fyrir gangandi umferð á umræddum stað í deiliskipulagi. Í úrskurði nefndarinnar var tekið fram að með vísan til 1. og 3. mgr. greinar 3.3.4.8 í skipulagsreglugerð nr. 318/1985, sem í gildi var þegar aðalskipulag Mosfellsbæjar var staðfest 6. maí 1994, féllist nefndin ekki á að umdeildur göngustígur, eins og honum væri lýst í umhverfisskipulagi fyrir Varmásvæði frá árinu 1998, teldist til helstu samgöngumannvirkja eða gönguleiða. Af þeim sökum var ekki talið að nauðsynlegt hefði verið að sýna hann á *aðalskipulagsupprætti*. Hins vegar taldi nefndin að skilyrði 2. mgr. greinar 4.3.1 í sömu reglugerð hefði verið uppfyllt með því að fært var inn á *deiliskipulagsupprætt* fyrir svæðið „mögulegar lagnir og gangandi umferð“ á því svæði sem sveitarfélagið áætlaði að leggja göngustíginn. Göngustígurinn var því ekki talinn fara í bága við skipulag.

Samkvæmt 1. málsl. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga er landið allt skipulags skylt. Samkvæmt 2. tölul. ákvæða til bráðabirgða skulu öll sveitarfélög hafa gert aðalskipulag að liðnum 10 árum frá gildistöku laganna, þ.e. 1. janúar 2008. Skipulagsstofnun getur þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði þar sem aðstæður knýja ekki á um gerð aðalskipulags. Ráðherra getur einnig að tillögu Skipulagsstofnunar sett sveitarstjórn styttri frest en tíu ár ef aðstæður knýja á um gerð aðalskipulags. Ákvæði 27. gr. laganna virðast byggð á þeirri forsendu að fyrir hendi skuli vera skipulag sem framkvæmd er umsókn lýtur að verður að vera í samræmi við. Ef ekki er enn búið að ganga frá skipulagi fyrir það svæði sem um ræðir er sveitarstjórn engu að síður heimilt að veita framkvæmdaleyfi á grundvelli 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum, sbr. 19. gr. laga nr. 170/2000. Þar kemur efnislega fram að sveitarstjórn geti, án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag, leyft einstakar framkvæmdir sem um kann að verða sótt, enda mæli Skipulagsstofnun með því. Einnig er heimilt að beita 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða þegar frestað hefur verið skipulagi á svæði, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 16. júní 1999 í máli nr. 12/1999.

9.3 Er framkvæmd í samræmi við úrskurð um mat á umhverfisáhrifum?

Í álitum umhverfisnefndar Alþingis er tekið fram að fara skuli um framkvæmdir eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.³⁸ Í 1. mgr. greinar 9.1 í skipulagsreglugerð er þetta áréttað.

³⁸ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5311.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er óheimilt að gefa út leyfi fyrir matsskyldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir fyrir en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir. Af ákvæðinu leiðir að sveitarstjórn getur ekki afgreitt umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir en úrskurður Skipulagsstofnunar liggur fyrir um mat á umhverfisáhrifum. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 31. júlí 1998 í máli nr. 13/1998 var tekið fram að sveitarstjórn þyrfti á hinn bóginn ekki að bíða með afgreiðslu máls þar til kærufrestur til umhverfisráðuneytisins væri liðinn, enda frestaði það ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar að hún væri kæránleg eða hefði sætt kæru, sbr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Það fellur ekki undir sveitarstjórn að skera úr vafa um hvort framkvæmd sé háð mati á umhverfisáhrifum. Þær framkvæmdir sem oftast leikur vafi á hvort háðar séu mati á umhverfisáhrifum eru tilgreindar í 2. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 skulu þessar framkvæmdir háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Framkvæmdaraðila ber að tilkynna Skipulagsstofnun ef fyrirhugað er að ráðast í framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka laga nr. 106/2000, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Áður en Skipulagsstofnun ræður máli til lykta skal stofnunin leita álits leyfishafa, í þessu tilviki sveitarstjórnar, framkvæmdaraðila og til annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skipulagsstofnun skal tilkynna innan fjögurra vikna hvort framkvæmdin er háð mati samkvæmt lög- unum. Stofnunin skal gera framkvæmdaraðila grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.

Ef framkvæmdaraðili hefur ekki tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd þegar hann sækir um framkvæmdaleyfi til sveitarstjórnar, og framkvæmdin fellur undir 2. viðauka laga nr. 106/2000, verður að telja eðlilegast að sveitarstjórn leiðbeini framkvæmdaraðila á grundvelli 7. gr. stjórnslulaga um að bera málið undir Skipulagsstofnun skv. 6. gr. laga nr. 106/2000 og tilkynni aðila að afgreiðslu málsins verði frestað þar til niðurstaða Skipulagsstofnunar liggur fyrir, enda er óheimilt að gefa út leyfi fyrir framkvæmd skv. 6. gr. nema fyrir liggi úrskurður um mat á umhverfisáhrifum eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 106/2000. Þráist framkvæmdaraðili við að bera málið undir Skipulagsstofnun virðist sveitarstjórnin sjálf geta haft frumkvæði að því að bera málið undir Skipulagsstofnun á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laganna, þar sem hver sem vill getur borið slíkt mál undir stofnunina. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmd er háð mati á umhverfisáhrifum er kæránleg til umhverfisráðherra, sbr. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Kærufrestur er fjórar vikur frá því niðurstaða stofnunarinnar var kynnt hlutaðeigandi eða almenningi. Þráist umsækjandi við að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum, þar sem það er skylt, getur sveitarstjórn einnig vísað máli um umsókn um framkvæmdaleyfi frá, enda hafi málsaðila verið nægilega leiðbeint áður, sbr. 7. gr. stjórnslulaga.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 106/2000 skal leyfisveitandi taka tillit til úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum þegar tekin er ákvörðun um leyfisveitingu. Ef framkvæmd er háð mati á umhverfisáhrifum ræðst það af úrskurði um það mat í hvaða farveg framhald málsins fer. Ef fallist er á umrædda framkvæmd án skilyrða, sbr. a-lið 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000, stendur þessi efnisþáttur því ekki í vegi að sveitarstjórn geti veitt framkvæmdaleyfi. Ef niðurstaða úrskurðar er á hinn bóginn sú að lagst er gegn framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa verður væntanlega að skýra 27. gr. skipulags- og byggingarlaga svo, með vísan til framangreindra ummæla í lögskýringargögnum, að þá sé sveitarstjórn ekki heimilt að veita framkvæmdaleyfi til umræddrar framkvæmdar. Þriðji möguleikinn er sá að fallist sé á framkvæmd með *ákveðnum skilyrðum*. Þá vaknar sú spurning hvort sveitarstjórn geti veitt framkvæmdaleyfi með þeim skilyrðum sem fram koma í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum. Um heimild sveitarstjórnar til að binda framkvæmdaleyfi skilyrðum er fjallað í kafla 10 hér á eftir.

9.4 Ákvæði annarra laga

Í 5. mgr. greinar 9.1 í skipulagsreglugerð er kveðið svo á að sveitarstjórn skuli ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem koma til álita áður en framkvæmdaleyfi er veitt. Þetta ákvæði hlýtur að vekja upp þá spurningu hvort sveitarfélag geti gert að *skilyrði* fyrir útgáfu á framkvæmdaleyfi að ákvæði annarra laga og reglugerða hafi verið uppfyllt.

Í fyrsta lagi verður að minnst þess sem fram kom í kafla 9.1 að ákvæði 1. máls. 1. mgr. 27. gr. laganna eru sett fram sem *tæmandi talning* á þeim skilyrðum sem uppfylla þarf fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis. Í öðru lagi ber að hafa í huga að í áliti umhverfisnefndar Alþingis³⁹ svo og framsöguræðu formanns nefndarinnar⁴⁰ kemur einnig fram að einvörðungu var gert ráð fyrir að framkvæmdir þyrftu að vera í samræmi við *skipulagsáætlanir* og fara skyldi um þær eftir lögum um *mat á umhverfisáhrifum* þar sem það ætti við svo að heimilt væri að gefa út framkvæmdaleyfi. Hvorki ákvæði 27. gr. né lögskýringargögn veita neina vísbendingu um að heimilt skuli vera að binda útgáfu framkvæmdaleyfis öðrum skilyrðum samkvæmt lögnum. Í þriðja lagi verður að minnst þess að í stjórnarskránni er friðhelgi eignarréttarins vernduð í 72. gr. Í 75. gr. er atvinnufrelsi manna verndað. Svo heimilt sé að leggja almenn bönd á þessi réttindi verður slík skerðing að *eiga sér stöð í settum lögum*. Hafa dómstólar gert auknar kröfur um skýrleika slíkra lagaheimilda í seinni tíð.⁴¹ Þannig var það t.d. áréttað í dómi Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í **máli nr. 15/2000**

39 Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5311.

40 Alþt. 1996-1997, B-deild, bls. 6386.

41 Sjá hér t.d. **Páll Hreinsson**: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“. Línaela. Sigurður Línal sjötugur 2. júlí 2001. Reykjavík 2001, bls. 399-421.

(Stjómugríssmálið) að í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar væri kveðið á um friðhelgi eignarréttar og í 75. gr. hennar um atvinnufrelsi. Mætti hvorugt skerða nema með lagaboði að því tilskildu að almenningsþörf krefði. Þá sagði svo í dóminum:

Þessi fyrirmæli stjórnarskrárinnar verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.

Að framansögðu athuguðu verður að telja að með skipulagsreglugerð verði ekki aukið við efniskilyrði þau, sem uppfylla þarf til að fá útgefið framkvæmdaleyfi, frá því sem skýrlega er fyrir mælt í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, eins og þykir bera að skýra þá grein m.t.t. framsetningar hennar, ummæla í lögskýringargögnum svo og ákvæða 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Þrátt fyrir að ekki sé hægt að bæta við fleiri efnisskilyrðum með reglugerð samkvæmt framansögðu er hægt að bæta þeim við með lögum. Í öðrum lögum kunna að vera sett sérstök ákvæði sem fara verður eftir við útgáfu framkvæmdaleyfis samkvæmt beinum fyrirmælum þeirra. Tvö slík lagaákvæði er að finna í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd:

(1) Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. 7. gr. laga nr. 140/2001, skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa, nema fyrir liggja aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laga nr. 44/1999 þar sem umsögn skv. 33. gr. þeirra laga liggur fyrir.

(2) Samkvæmt 2. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. 8. gr. laga nr. 140/2001, er öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þar sem ekki liggur fyrir samþykkt aðalskipulag sem Umhverfisstofnun og viðkomandi náttúruverndarnefnd hafa gefið umsögn sína um, sbr. 33. gr., er óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir en að fenginni umsögn framangreindra aðila.

Í tveimur málum, sem kærð hafa verið til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, hefur verið deilt um hvort byggingaryfirvöld sveitarfélags hafi mátt eða borið að setja fleiri efnisskilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis en fram koma í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga. Ekki verður annað séð en að úrskurðir nefndarinnar séu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

Í úrskurði nefndarinnar frá 16. júní 1999 í máli nr. 12/1999 kærði eigandi jarðar að sveitarstjórn hefði veitt Vegagerð ríkisins framkvæmdaleyfi til efnistöku úr landi hans til vegagerðar. Taldi jarðeigandinn að óheimilt hefði verið að gefa út framkvæmdaleyfið fyrir en samið hefði verið við hann um

greiðslu fyrir efnistöku eða efnið tekið eignarnámi. Þegar málið barst nefndinni lá fyrir að Vegagerð ríkisins hafði óskað eftir heimild til eignarnáms vegna efnistökkunnar á grundvelli 46. gr. vegalaga nr. 45/1994, en áður hafði árangurslaust verið leitað samninga við jarðeigandann um bætur. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála var tekið fram að sveitarstjórn hefði verið rétt að veita umbeðið framkvæmdaleyfi enda þótt ekki lægi fyrir eignarnám, enda takmörkuðust heimildir þær sem í framkvæmdaleyfinu fólust eðli máls samkvæmt af öðrum lagaskilyrðum sem fullnægja þurfti áður en til framkvæmda gat komið.

Í úrskurði úrskurðarnefndar frá 25. febrúar 2000 í máli nr. 7/2000 var tekist á um það hvort tilraunaborun eftir heitu vatni væri framkvæmd sem háð væri leyfi skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga. Af hálfu sveitarstjórnar var á það bent að vera kynni að borað yrði niður í sömu vatnsæð og borhola sveitarfélagsins hefði verið boruð í. Taldi sveitarstjórn nauðsynlegt að láta kanna þetta nánar áður en borað yrði. Í úrskurði nefndarinnar var tekið fram að við mat á því hvort umrædd borhola væri háð framkvæmdaleyfi yrði ekki litið til þess að gerð hennar kynni að hafa áhrif á það jarðhitakerfi sem borað væri í. Væru önnur réttarúrræði tiltæk leiddi borunin til skerðingar á lögvörðum hagsmunum sveitarfélagsins.

9.5 Þegar heimilt er að gefa út framkvæmdaleyfi skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga er jafnframt skylt að gera það

Lögbundnar stjórnvaldsákvæðanir eru nefndar þær ákvarðanir sem byggðar eru á fastmótuðum lagaákvæðum og eru því lögbundnar að efni til.⁴² Þótt það sé matskennt hvaða framkvæmdir teljist meiri háttar að mati Skipulagsstofnunar (eða eftir atvikum umhverfisráðherra) þannig að þær séu háðar framkvæmdaleyfi skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, er ákvörðun sveitarstjórnar lögbundin um það hvaða skilyrði þarf að uppfylla svo að gefa megi út slíkt leyfi, þ.e.a.s. þær skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Þar sem um lögbundna stjórnvaldsákvörðun er að ræða, þar sem sveitarstjórn er ekki falið frjálst mat, felur það jafnframt í sér að séu uppfyllt lagaskilyrði 27. gr. fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis er ekki aðeins heimilt heldur einnig skylt að gefa út framkvæmdaleyfi.

Fljótt á litið virðist framangreind niðurstaða svipta sveitarstjórn öllum stjórnunarheimildum á þessu sviði. Það er hins vegar ekki rétt. Sveitarstjórn stjórnar landnotkun með skipulagsáætlunum að því leyti sem lög fela þeim slíkar stjórnunarheimildir. Framkvæmdaleyfi verða að vera í samræmi við skipulag, sbr. kafla 9.2. Framkvæmdaleyfi er því aðeins stjórnþeki sem ætlað er að tryggja að framkvæmdir séu í samræmi við skipulag svo og úrskurð um mat

⁴² Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 21. Reykjavík 1999.

á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Hafi sveitarstjórn því ákveðið í skipulagsáætlun að tiltekið landsvæði skuli tekið undir skógrækt getur sveitarstjórn ekki synjað að gefa út framkvæmdaleyfi til landeiganda til að hefja skógrækt sé framkvæmdin í samræmi við úrskurð um mat á umhverfisáhrifum.

10. MÁ SVEITARSTJÓRN BINDA FRAMKVÆMDALEYFI SKILYRÐUM?

Efni stjórnvaldsákvörðunar er oft greint annars vegar í aðalefni, t.d. leyfi, og hins vegar aukaefni, t.d. skilyrði. Í stjórnsýslurétti er yfirleitt á því byggt að lögbundnar stjórnvaldsákvörðanir verði almennt ekki bundnar skilyrðum nema að skilyrðið byggist á sérstakri lagaheimild.⁴³ Eins og vikið var að í kafla 9.5 er ákvörðun sveitarstjórnar lögbundin um það hvaða skilyrði þarf að uppfylla svo að veita skuli slíkt leyfi. *Af þessum sökum getur sveitarstjórn ekki bundið framkvæmdaleyfi skilyrðum nema lög heimili það sérstaklega.* Sveitarstjórn hefur þrjár lagaheimildir til þess að binda framkvæmdaleyfi skilyrðum og verður nú nánar að þeim vikið:

(1) Þegar fjallað var um tillögu umhverfisnefndar um ákvæði 27. gr. á 121. löggjafarþingi vék enginn þingmaður að túlkun á skilyrðinu um að framkvæmd skuli vera í samræmi við úrskurð um umhverfismat. Eins og vikið var að í kafla 3 hér að framan voru gerðar breytingar á 27. gr. með lögum nr. 135/1997 á 122. löggjafarþingi. Við umræðu um tillögu meiri hluta umhverfisnefndar um breytingu á ákvæði 27. gr. skipulags- og byggingarlaga tók Kristín Halldórsdóttir, sem stóð að tillögu meiri hluta umhverfisnefndar, afstöðu til þess hvenær skógrækt væri háð framkvæmdaleyfi. Það var skoðun hennar að væri skylt að fara með skógrækt í umhverfismat þyrfti einnig að afla framkvæmdaleyfis áður en skógrækt væri hafin. Röksemd hennar var þessi:

Ástæðan fyrir því að þetta þarf að vera ljóst er sú að sé ekki um framkvæmdaleyfi að ræða, þá er ekki með öllu tryggt eftirlit með því að skilyrðum sem sett eru í mati á umhverfisáhrifum sé framfylgt. Það er túlkun skipulagsstjóra að framkvæmdaleyfi þurfi til ef farið hefur fram mat á umhverfisáhrifum og sett einhver þau skilyrði, sem þarf að tryggja að framfylgt verði.⁴⁴

Ef lítið er til orðalags ákvæðis 27. gr. laganna um að framkvæmd skuli vera „í samræmi við úrskurð um mat á umhverfisáhrifum“ verður að telja það nærtæka skýringu að í því felist að sveitarstjórn eigi að gera það að skilyrði fyrir framkvæmdaleyfi að framkvæmdin sé í samræmi við þau skilyrði sem fram koma í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, hafi verið fallist á framkvæmd með

43 Sbr. **Jens Garde**: „Saglige krav“, bls. 230 í ritinu Forvaltningsret. Almindelige emner. 3. útg. 1997 og **Poul Andersen**: Dansk Forvaltningsret, bls. 404.

44 Alþt. 1997-1998, B-deild, dálk. 2167-2168.

skilyrðum í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum, sbr. a-lið 2. mgr. 11. gr. sömu laga. Að öðrum kosti er framkvæmdin ekki „í samræmi við úrskurð um mat á umhverfisáhrifum“.

(2) Eins og vikið var að í kafla 9.2 hér að framan getur sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi á grundvelli 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum, sbr. 19. gr. laga nr. 170/2000, enda þótt ekki sé enn búið að ganga frá skipulagi varðandi það svæði sem um ræðir. Í ákvæðinu kemur efnislega fram að sveitarstjórn geti, án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðis-skipulag eða samþykkt deiliskipulag, leyft einstakar framkvæmdir sem um kann að verða sótt, enda mæli Skipulagsstofnun með því. Í þessu ákvæði er sérstaklega tekið fram að sveitarstjórn sé unnt að binda slíkt leyfi tilteknum skilyrðum. Heimilt er því að binda framkvæmdaleyfi, sem gefin eru út á grundvelli 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða, málefnalegum skilyrðum.

(3) Samkvæmt 1. másl. 53. gr. skipulags- og byggingarlaga getur sveitarstjórn ákveðið að þjónustugjald skuli greitt fyrir útgáfu á framkvæmdaleyfi. Slíkt gjald má ekki nema hærri upphæð en sem nemur kostnaði við útgáfu leyfis, útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té og skulu vera í samræmi við gjaldskrá sem sveitarstjórn setur og birtir í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 2. másl. 53. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 17. gr. laga nr. 170/2000. Sveitarstjórn ákveður gjalddaga framkvæmdaleyfis og hvernig þau skulu innheimt, sbr. 1. mgr. 55. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. 10. gr. laga nr. 135/1997. Samkvæmt 3. mgr. 55. gr. sömu laga fylgir lögveð í viðkomandi fasteign eða lóð fyrir framkvæmdaleyfi og má innheimta gjaldfallin gjöld með fjárnámi. Samkvæmt grein 9.3 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 má gefa út framkvæmdaleyfi þegar (1) sveitarstjórn hefur staðfest samþykkt skipulagsnefndar um veitingu framkvæmdaleyfis og (2) þegar framkvæmdaleyfisgjöld hafa verið greidd eða samið um greiðslur þeirra.

11. HVADA ÞÝÐINGU HEFUR UMSÖGN UMHVERFISSTOFNUNAR OG NÁTTÚRUVERNÐARNEFNDAR FYRIR AFGREIÐSLU SVEITARSTJÓRNAR Á UMSÓKN UM FRAMKVÆMDALEYFI?

Eins og vikið var að í kafla 9.4 er mælt svo fyrir í 2. mgr. 37. gr. og 2. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. 7. og 8. gr. laga nr. 140/2001, að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er leyfi til framkvæmda, sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa, eða leyfi til efnistöku á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga. Þetta gildir þó ekki ef fyrir liggur aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laga nr. 44/1999 þar sem umsögn skv. 33. gr. þeirra laga liggur fyrir.

Framangreind ákvæði fela í sér lögbundna álitsumleitan. Sveitarstjórn er því óheimilt að afgreiða umsókn um framkvæmdaleyfi *fyrir en aflagð hefur verið* umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefndar ef um þær framkvæmdir er að ræða sem ákvæði 2. mgr. 37. gr. og 2. mgr. 47. gr. laga nr.

44/1999 taka til. Þótt stjórnvaldi sé að lögum skylt að leita sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila áður en það tekur ákvörðun í máli, er umsögnin ekki bindandi fyrir stjórnvaldið við ákvörðun málsins samkvæmt meginreglum stjórnsýsluréttar, nema svo sé fyrir mælt í lögum.⁴⁵ Af þeim sökum eru umsagnir Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefndar ekki bindandi fyrir sveitarstjórn við úrlausn máls um framkvæmdaleyfi.

Í kafla 9 hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að ekki yrði aukið við skilyrði þau, sem uppfylla þarf til að fá útgefið framkvæmdaleyfi, frá því sem skýrlega er fyrir mælt í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, á annan hátt en með lögum. Í kafla 10 var síðan komist að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórn geti ekki bundið framkvæmdaleyfi skilyrðum nema lög heimili það sérstaklega. Þegar þetta er virt virðist ljóst að umsagnir Umhverfisstofnunar og umhverfisnefndar hafa sjaldnast áhrif á úrlausn máls þar sem sveitarstjórnir hafa ekki almenna lagaheimild til þess að skilyrðisbinda framkvæmdaleyfi í samræmi við tillögur þeirra. Frá þessu er þó undantekning þegar framkvæmdaleyfi er byggt á 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum en þá er sveitarstjórn heimilt að setja skilyrði í framkvæmdaleyfi.

12. STJÓRNSÝSLUKÆRA

Með stjórnsýslukæru er átt við það réttarræði þegar aðili máls eða annar sá sem kærurétt á skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem skylt er að endurskoða ákvörðunina.⁴⁶

Heimilt er að kæra ákvarðanir byggingarnefndar eða sveitarstjórnar á sviði skipulags- og byggingarmála til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga kveður nefndin upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum nr. 73/1997. Með gagnályktun frá þessu ákvæði fellur það almennt ekki í hlut nefndarinnar að skera beint úr deilum samkvæmt öðrum lögum. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 30. desember 1999 í máli nr. 53/1999 var kærð ákvörðun um að veita framkvæmdaleyfi fyrir gerð reiðvegjar. Því var m.a. borið við að framkvæmdin væri ekki í samræmi við 35. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd en þar er kveðið svo á að við hönnun vega, verkjana, verksmiðja og annarra mannvirkja skuli þess gætt að þau falli sem best að svipmóti lands. Í úrskurði nefndarinnar var tekið fram að skv. 74. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd verði ágreiningi um ákvörðun er varðar framkvæmd þeirra laga skotið til umhverfisráðherra. Varð því ekki séð að mál er vörðuðu framkvæmd náttúruverndarlaga eða brot gegn

45 Sbr. t.d. SUA 1989:58 og SUA 1990:158. Sjá einnig Páll Hreinsson: „Álitsumleitan“. Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994. Reykjavík 1994, bls. 407-433.

46 Sjá nánar Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin – skýringarit, bls. 251-284.

þeim gætu með beinum hætti komið til úrlausnar úrskurðarnefndarinnar. Hið sama er að segja um ágreining um hvort framkvæmd er á háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 16. júní 1999 í máli nr. 12/1999.

Heimilt er að kæra ákvarðanir sveitarstjórnar um framkvæmdaleyfi skv. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga til úrskurðarnefndarinnar. Samkvæmt 3. tölul. ákvæða til bráðabirgða er einnig hægt að kæra sjálfstætt til nefndarinnar meðmæli Skipulagsstofnunar hafi sveitarstjórn í hyggju að gefa út eða þegar gefið út framkvæmdaleyfi á grundvelli þessa ákvæðis.

Í 4. mgr. 39. gr. skipulags- og byggingarlaga er tekið fram að telji einhver á rétt sinn gengið með samþykki byggingarnefndar eða sveitarstjórnar sé honum heimilt að skjóta málinu til úrskurðarnefndar. Þetta ákvæði er áréttað í 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 621/1997 um úrskurðarnefnd samkvæmt 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Samkvæmt þessu virðast því gilda almennar reglur um aðild að kæru til nefndarinnar. Hver sá sem á sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta varðandi framkvæmdaleyfi getur því kært ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðarnefndarinnar. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 30. desember 1999 í máli nr. 53/1999 var Umhverfisstofnun ekki talin geta kært mál til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Slík aðild var ekki talin leiða af eftirlitshlutverki stofnunarinnar. Þar sem stofnunin naut ekki lögfestrar kæruheimildar var málinu vísað frá.

Samkvæmt 4. mgr. 39. gr. skipulags- og byggingarlaga svo og 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 621/1997 er kærufrestur einn mánuður frá því að kæranda var kunnugt um þá samþykkt byggingarnefndar eða sveitarstjórnar sem kærð er, eða frá opinberri birtingu ef við á, sbr. 2. mgr. 27. gr. stjórnisýslulaga. Samkvæmt 20. gr. stjórnisýslulaga eiga byggingaryfirvöld sveitarfélaga að veita leiðbeiningar um kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar, kærufrest svo og hvert beina beri kæru, þegar ákvörðun um framkvæmdaleyfi er tilkynnt málsaðila. Vanræksla á þessari leiðbeiningarskyldu veldur því að kærufrestur lengist. Þannig er úrskurðarnefndinni rétt að taka slíka kæru til efnismeðferðar ef talið verður afsakanlegt að hún hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnisýslulaga. Kæru skal þó ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því að ákvörðun var tilkynnt aðila, sbr. 2. mgr. 28. gr. sömu laga.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 621/1997 skal kæra til úrskurðarnefndar vera skrifleg og í henni skal skilmerkilega greina hvert úrskurðarefnið er, hver sé krafa aðila og rökstuðningur fyrir henni.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. stjórnisýslulaga frestar kæra til úrskurðarnefndarinnar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum framkvæmdaleyfis. Á hinn bóginn getur kærandi krafist þess að nefndin fresti réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því, sbr. 2. mgr. sömu laga. Úrskurðarnefnd skal þá þegar í stað kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun ber sveitarstjórn að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf, sbr. 5. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Úrskurðarnefndinni er heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála, sbr. 3. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Nefndinni er skylt að kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Sé mál viðamikligr og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal nefndin tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en þrjú mánuðir, sbr. 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. og 3. mgr. 9. gr. stjórnáslulalaga nr. 37/1993.

Um málsmeðferð að öðru leyti fer eftir stjórnáslulögum, sbr. 6. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. stjórnáslulalaga getur nefndin ákveðið að mál skuli munnlega flutt ef það er sérstaklega vandasamt og ætla má að það upplýsist betur með þeim hætti.

Í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga er sveitarstjórn ekki falin sjálfstjórn í þeim skilningi að hún geti sett sérstakar efnisreglur um framkvæmdaleyfi sem gilda skuli í sveitarfélaginu. Eins og vikið var að í kafla 9 eru skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis að fullu lögbundin. Af þeim sökum verður að telja að allir efnisþættir stjórnvaldsákvörðunar sveitarstjórnar um framkvæmdaleyfi geti því komið til endurskoðunar hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Bæði sá þáttur hvort framkvæmd sé háð framkvæmdaleyfi samkvæmt skýrum fyrirmælum 2. mgr. 27. gr. laganna og einnig hvort uppfyllt séu skilyrði til útgáfu framkvæmdaleyfis skv. 8. gr. laganna.

Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnáslustigi og verður ekki skotið til umhverfisráðherra, sbr. 3. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga.®

HEIMILDIR:

Alþingistíðindi.

Andersen, P.: **Dansk Forvaltningsret**. Kaupmannahöfn 1965.

Garde, J.: „Saglige krav“, í ritinu **Forvaltningsret. Almindelige emner**. 3. útg. Kaupmannahöfn 1997.

Páll Hreinsson: „Álitsumleitan“. **Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994**. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“.

Líndæla. Sigurður Líndal sjötugur 2. júlí 2001. Reykjavík 2001.

Páll Hreinsson: **Stjórnáslulögin – skýringarrit**. Reykjavík 1994.

Skýrslur umboðsmanns Alþingis.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Reykjavík 1999.