

MINNISBLAÐ

Til: Skipulags- og byggingarfulltrúa Ísafjarðarbæjar, Axels Rodriguez Överby
Frá: Juris slf. (EA)
Dags.: [●]. janúar 2019
Efni: Framkvæmdaleyfi í friðlandinu á Hornströndum

1. Vísað er til erindis skipulags- og byggingarfulltrúa Ísafjarðarbæjar þann 27. nóvember sl., vegna breytinga Umhverfisstofnunar á verklagi vegna framkvæmda í Hornstrandafriðlandi. Í erindinu kemur fram að verklag hafi um árabil verið með þeim hætti að framkvæmdaaðilar sækja um *framkvæmdaleyfi til Ísafjarðarbæjar*, sem leiti *umsagnar Umhverfisstofnunar* um framkomna umsókn. Afstaða sé svo tekin til umsóknar með hliðsjón af niðurstöðu umsagnar Umhverfisstofnunar. Til þessa verklags sé m.a. vísað í aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020.

2. Í erindinu kemur einnig fram að Umhverfisstofnun virðist einhliða hafa tekið upp breytt verklag á árinu 2018, en um breytinguna vísi stofnunin m.a. til samskipta við þáverandi sviðsstjóra tæknideildar Ísafjarðarbæjar, Jóhann Birki Helgason, árið 2014. Fær núverandi skipulags- og byggingarfulltrúi ekki séð að ákvörðun um breytt verklag hafi verið heimil án aðkomu bæjarstjórnar þar sem verklagið sé bundið í skipulag, auk þess sem það líti út fyrir að Umhverfisstofnun taki sér, með hinu breytta verklagi, meira vald í hendur en auglýsing um friðlandið kveður á um.

3. Með vísan til framangreinds er leitað álits á því **(A)** hvort unnt sé að sneiða framhjá aðkomu Ísafjarðarbæjar við útgáfu framkvæmdaleyfa í friðlandinu, **(B)** hvort Ísafjarðarbær geti gefið út framkvæmdaleyfi óháð því hvort leyfi Umhverfisstofnunar liggja fyrir, og loks **(C)** hvort Ísafjarðarbæ beri að tilkynna framkvæmdaraðila um að hann þurfi „jafnframt“ að afla heimildar frá Umhverfisstofnun.

4. Eftirfarandi eru svör við framangreindri fyrirspurn.

(A) *Útgáfa framkvæmdaleyfa í Hornstrandafriðlandi*

5. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012, er það viðkomandi sveitarfélag sem gefur út framkvæmdaleyfi. Samkvæmt 4. mgr. s.á. reglugerðarinnar skal sveitarstjórn við útgáfu slíks leyfis m.a. gæta ákvæða laga um náttúruvernd. Þá er Umhverfisstofnun sérstaklega tilgreind sem *umsagnaraðili* þegar um er að ræða framkvæmdir á friðlýstum svæðum, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012.

6. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2013 er það Umhverfisstofnun sem *veitir leyfi og umsagnir* samkvæmt ákvæðum laganna. Þá er gert ráð fyrir, sbr. 6. mgr. s.á., að nánar sé kveðið á um verkefni Umhverfisstofnunar í reglugerð en ekki verður séð að slík reglugerð hafi verið sett. Samkvæmt 3. mgr. 94. gr. núgildandi laga nr. 60/2013 um náttúruvernd halda reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, sem sett hafa verið samkvæmt eldri lögum, gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fari ekki í bága við lögin.

7. Í gildi er því eldri reglugerð nr. 205/1973, sbr. reglugerð nr. 640/1982. Í kafla reglugerðarinnar um friðlýsingu er fjallað um aðdraganda friðlýsingar en ekki fjallað sérstaklega um heimildir þáverandi Náttúruverndarráðs, nú Umhverfisstofnunar, til að gefa út framkvæmdaleyfi. Í 37. gr. reglugerðarinnar segir hins vegar að *skyllt sé að leita álits* (nú) Umhverfisstofnunar áður en framkvæmdir hefjast ef hætta er á því að fyrirhuguð mannvirkjagerð eða jarðrask leiði til þess að land breyti verulega um svip, að náttúruminum verði spillt, að framkvæmd leiði til mengunar lofta, lagar eða til sérstakra spjalla á gróðri. Ekki er sérstaklega tekið fram í lögum nr. 60/2013 að útgáfa framkvæmdaleyfa sé í höndum Umhverfisstofnunar.

8. Í gildandi auglýsingu um friðlandið nr. 332/1985 kemur fram að mannvirkjagerð öll, jarðrask og önnur breyting á landi, svo og undan landi allt að 60 fötum (115m) frá stórstraumsfjörumáli, sé háð *leyfi* Umhverfisstofnunar. Auglýsingin tekur þannig bæði til framkvæmda og mannvirkjagerðar. Auglýsingin er sett með stoð í 24. gr. laga nr. 47/1971 þar sem segir m.a. að í friðlýsingu skuli nánar kveðið á um hversu víðtæk friðun er og að hve miklu leyti framkvæmdir á hinu friðlýsta landi eru takmarkaðar. Verður að telja að ákvæði auglýsingarinnar um leyfi Umhverfisstofnunar sé einnig í samræmi við ákvæði 37. gr. reglugerðar nr. 205/1973.

9. Ísafjarðarbær, Umhverfisstofnun og Landeigendafélag Sléttu- og Grunnvíkurhrepps gerðu árið 1997 með sér samkomulag um vinnureglur við úthlutun *byggingarleyfa* í friðlandinu á Hornströndum. Í samkomulaginu segir að umsóknir skuli sendar Ísafjarðarbæ, sem síðan leiti *umsagnar Umhverfisstofnunar*, vegna umsóknar um byggingarleyfi. Hefur sú framkvæmd verið tíðkuð fram til þessa. Samkomulaginu hefur ekki verið sagt upp með formlegum hætti.

10. Rétt er að taka fram að samkvæmt 9. gr. núgildandi laga nr. 160/2010 um mannvirki er það viðkomandi byggingarfulltrúi eða Mannvirkjastofnun sem gefur út byggingarleyfi. Hins vegar verður að líta til þess að þegar framangreint samkomulag var gert árið 1997 voru í gildi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 en samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna veittu sveitarstjórnir byggingar- og framkvæmdaleyfi.

11. Ekki verður þannig séð að nokkur heimild sé til þess í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum, eða að í samningi aðila sé kveðið á um að *umsókn um framkvæmdaleyfi skuli beina til Umhverfisstofnunar*. Slíkri umsókn ber lögum samkvæmt að beina til Ísafjarðarbæjar, sem skal hins vegar leita *umsagnar Umhverfisstofnunar* áður en leyfi er gefið út.

Athugasemd [EA1]: Er þetta ekki rétt hjá mér? Eða hefur samkomulagið verið túlkað þannig fram til þessa, að það taki bæði til útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfa? Bara talað um byggingarleyfi í samningnum. Hefur Ísafj. einhvern tímann heimilað framkvæmd sem UST hefur veitt neikvæða umsögn um?

Athugasemd [EA2]: Hefur samkomulagið verið túlkað þannig fram til þessa, að það taki bæði til útgáfu framkvæmda- og byggingarleyfa? Bara talað um byggingarleyfi í samningnum. Er að spá hvort það hafi verið átt við bæði.

12. Af gildandi auglýsingu um friðlandið má einnig ráða að Ísafjarðarbæ sé ekki heimilt að gefa út slíkt leyfi nema með leyfi Umhverfisstofnunar, þ.e. að umsögn Umhverfisstofnunar til leyfisútgáfu sé jákvæð.

(B) *Getur Ísafjarðarbær gefið út framkvæmdaleyfi óháð því hvort „leyfi“ Umhverfisstofnunar liggja fyrir?*

13. Eins og rakið er í lið (A) er það viðkomandi sveitarfélag sem gefur út framkvæmdaleyfi samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012. Í 7. gr. reglugerðarinnar kemur fram að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar þegar um er að ræða framkvæmdir á friðlýstum svæðum.

14. Ísafjarðarbæ er því óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi án þess að leita umsagnar Umhverfisstofnunar. Þá, eins og áður er rakið, verður að túlka ákvæði gildandi auglýsingar um friðlandið þannig að slík umsögn verði að vera jákvæð.

(C) *Ber Ísafjarðarbæ að tilkynna framkvæmdaraðila að hann þurfi „jafnframt“ að afla heimildar Umhverfisstofnunar fyrir framkvæmdum í friðlandinu?*

15. Framkvæmdaraðila ber að beina umsókn um framkvæmdaleyfi til Ísafjarðarbæjar, sem aflar umsagnar Umhverfisstofnunar. Ekki verður séð á hvaða grundvelli framkvæmdaraðili ætti að sækja um „leyfi“ Umhverfisstofnunar.

16. Hins vegar má færa rök fyrir því að það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að upplýsa framkvæmdaraðila um þær heimildir og leyfi sem liggja þurfi fyrir í tengslum við umsókn um framkvæmdaleyfi og að leyfisveitingin sé háð jákvæðri umsögn Umhverfisstofnunar. Viðkomandi geti því sjálfur, kjósi hann svo, sent Umhverfisstofnun sínar röksemdir fyrir því að veita skuli umbeðið framkvæmdaleyfi.