

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Jón Bjarnason, Steingrímur J. Sigfússon,  
Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson.

### I. KAFLI

#### **Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum.**

##### 1. gr.

Á eftir 2. mgr. 32. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda skv. 2. mgr.

### II. KAFLI

#### **Breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingu.**

##### 2. gr.

2. og 3. mgr. 14. gr. laganna orðast svo:

Öllum er heimilt að kæra til ráðherra þær ákvarðanir Skipulagsstofnunar sem um getur í 1. mgr.

Enn fremur er öllum heimilt að kæra til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 8. gr. um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni og ákvörðun stofnunarinnar um að frummatsskýrslan uppfylli eða uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. eða sé ekki í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

### III. KAFLI

#### **Gildistaka.**

##### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður flutt á 132. löggjafarþingi (11. mál). Það byggist á frumvarpi frá 131. löggjafarþingi, en í ljósi breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sem gengu í gildi 1. október 2005 var málið útvíkkað og varðar breytingar á tvennum lögum í stað einna áður.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ný málsgrein bætist við 32. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og að 2. og 3. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, verði breytt. Því er ætlað að taka af öll tvímæli um kærurétt vegna ákvarðana Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um starfsleyfi fyrir starfsleyfisskylda starfsemi og

áréttar það löggjafarvilja við setningu laga nr. 7/1998. Sambærilegur kæruréttur gildi samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, fram að því er Alþingi samþykkti breytingar á þeirri löggjöf með lögum nr. 74 24. maí 2005. Fram til þess tíma hafði niðurlagsmálsgrein 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 hljóðað svo: „Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. og úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 3. mgr.“ Með breytingunni í maí 2005 var málskotsrétturinn þrengdur og hann bundinn við þá eina sem eiga lögvarða hagsmuni tengda viðkomandi ákvörðunum Skipulagsstofnunar. Þá var málskotsrétti vegna 8. og 9. gr. laganna einnig breytt og hann einvörðungu bundinn við framkvæmdaraðila. Þessar þrengingar málskotsréttarins stríða, að mati flutningsmanna, gegn þeirri þróun sem hefur átt sér stað bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Þróunin hefur verið í þá átt að auka aðkomu almennings að ákvörðunum er varða umhverfismál, bæði aðgang að upplýsingum og rétt til málskots. Sá réttur almennings á að vera tryggður í Árósasamningnum, sem íslensk stjórnvöld undirrituðu 1998, en hafa látið undir höfuð leggjast að fullgilda. Árósasamningurinn gerir ráð fyrir að öllum almenningi sé tryggður aðgangur að upplýsingum, þátttaka í ákvörðunum og aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Þetta er gert 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 má gera ráð fyrir að þrenging málskotsréttarins stríði gegn einu af grundvallaratriðum Árósasamningsins. Ekki verður heldur séð að ákvæði 12. gr. laganna, eins og þau hafa verið fram til 1. október 2005, hafi verið til mikilla trafala í málsmeðferð hingað til og því engin haldbær rök fyrir breyttri afstöðu löggjafans.

Greinargerðin sem fylgdi máli þessu á 131. löggjafarþingi fylgir hér óbreytt:

#### „Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur.

Tilfni þess að frumvarpið er lagt fram er dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. janúar 2005 í málinu nr. E-1288/2003, en það er mál Hjörleifs Guttormssonar gegn Alcoa á Íslandi ehf. (áður Reyðarál ehf.), Fjarðaáli sf., Reyðaráli ehf. (áður Alcoa á Íslandi ehf.), fjármálaráðherra, umhverfisráðherra og íslenska ríkinu. Dómkröfur stefnanda voru í fjórum liðum þar sem hann krafðist ómerkingar á eftirfarandi úrskurðum og ákvörðunum. Í fyrsta lagi úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum 1. og 2. áfanga 420 þús. tonna álvers í Reyðarfirði, í öðru lagi úrskurði umhverfisráðherra að ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu álvers í Reyðarfirði fyrir allt að 322 þús. tonna ársframleiðslu skuli óbreytt standa, í þriðja lagi ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf. og í fjórða lagi ákvörðun umhverfisráðherra um að vísa frá kæru stefnanda á ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf.

Nánar tiltekið er tilfni frumvarps þessa afstaða dómsins til kröfu stefnanda um ómerkingu á ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 14. júlí 2003 um útgáfu starfsleyfis fyrir álver Reyðaráls ehf. á iðnaðarsvæðinu við Hraun í Reyðarfirði, sbr. þriðja lið hér að framan. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að stefnandi hefði ekki haft stöðu „aðila“ við meðferð og útgáfu Umhverfisstofnunar á starfsleyfi til Reyðaráls ehf. og því hafi honum ekki verið heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar til ráðherra. Meginrökin voru í fyrsta lagi þau að í lögskýringargögnum væri ekki að finna afstöðu löggjafans til þess hvort almenningur, sem gert hefur athugasemdir við auglýsta tillögu Hollustuverndar ríkisins (nú Umhverfisstofnunar) um starfsleyfi, skuli hafa rétt til stjórnsýslukæru til ráðherra og þá með hvaða hætti og í öðru lagi að ekki verði ekki talið að stefnandi hafi sýnt fram á stjórnsýsluvenju þess efnis að allir sem gert hafi athugasemd við auglýsingu um starfsleyfi njóti heimildar til stjórnsýslukæru til ráðherra skv. 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Á þessum forsendum komst dómurinn að þeirri

niðurstöðu að um stjórnslukæru skv. 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 skyldi fara samkvæmt almennum reglum stjórnsluréttar. Samkvæmt því sé einungis aðila máls heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis til umhverfisráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og stefnandi í þessu tilfalli hafi ekki þeirra hagsmuna að gæta sem geri hann að aðila máls í skilningi stjórnslulaga. Auk þessara atriða telur dómari stefnanda hvorki geta vísað til Árósasamningsins eða tilskipunar 2003/35/EB til að skýra 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998, enda hafi Árósasamningurinn ekki verið fullgiltur af íslenskum stjórnvöldum og tilskipunin ekki verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Til frekari glöggvunar á þessum atriðum er X. kafli dómsins birtur sem fylgiskjal með frumvarpi þessu.

### **Vilji löggjafans.**

Þegar náið er rýnt í umfjöllun Alþingis um frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem varð að lögum nr. 7/1998, verður ekki betur séð en vilji löggjafans sé alveg skýr. Hann byggist á þeirri meginstefnu, sem innleidd er með nútímalegum umhverfisrétti, að almenningi skuli tryggð aðkoma að málum og hlutdeild í ákvarðanatöku. Sú stefna kemur skýrt fram í ræðu umhverfisráðherra, Guðmundar Bjarnasonar, þegar hann mælti fyrir frumvarpi til laga um hollustuhætti í október 1997 (194. mál 122. löggjafarþings). Í máli ráðherrans kemur hvað eftir annað fram að hann telur mikilvægt að allur almenningur eigi þess kost að gera athugasemdir við útgáfu starfsleyfa starfsleyfisskyldra framkvæmda. Formaður umhverfisnefndar á þessum tíma var Ólafur Örn Haraldsson og kemur einnig skýrt fram í máli hans hversu mikilvægt sé að aðkoma almennings að starfsleyfisveitingum sé greið. Í annarri umræðu um málið segir hann orðrétt:

„Ég tel líka að kærufarlið hafi verið stórbætt. Þótt endalaust megi segja að það eigi að vera lengra eða annars konar, þá er ljóst hvernig það er núna. Ég vil láta það koma fram hér að átta vikur þurfa að líða frá því að auglýsing Hollustuverndar kemur fram þar til athugasemdafrestur rennur út. Hollustuvernd hefur síðan fjórar vikur til að gaumgæfa og vinna að þeim athugasemdum sem koma fram og kynna mönnum niðurstöður. Síðan hefur sá sem kært hefur eða gert hefur athugasemdir, tvær vikur til að ákveða hvort hann vill kæra áfram og þá til ráðherra og þar tel ég að við séum með mun betri lausn en áður hefur verið á þessum málum, þ.e. að ráðherrann tekur á þessu öllu. Þá hefur ráðherra fjórar vikur til að úrskurða um málið. Ég legg áherslu á að kærandanum er í hag að fá úrskurðinn sem fyrst í stað þess að þurfa að bíða lengi eftir honum. Að vísu hefur ráðherrann lengri tíma ef um stórmál er að ræða. Þetta hvort tveggja er grundvallaratriði í þessum málum og lýtur að almannarétti sem mönnum er mjög kær og hefur einmitt komið til mikillar umræðu núna við útgáfu starfsleyfa og starfrækslu stóriðju og reyndar fleiri tegunda atvinnurekstrar. Það er almannarétturinn, réttur hvers einstaklings, réttur hvers Íslending, réttur félaga, réttur fyrirtækja og stofnana til að gera athugasemdir og hafa áhrif á umhverfi sitt og þróun atvinnulífsins, sem er tryggður þarna og fram hjá þessum grundvallaratriðum megum við aldrei horfa þó við séum ósammála um ýmis atriði.“

### **Fyrirmynd í lögum um mat á umhverfisáhrifum.**

Formaður umhverfisnefndar ítrekar þennan skilning sinn á rétti almennings til kæru í andsvari síðar í annarri umræðu, en þá segir hann:

„Við glímum við grundvallaratriðin, verndun umhverfisins, rétt almennings og uppbyggingu atvinnulífsins. [...] Ég vil þó minna á eitt aðalatriði, eina aðallínu sem við getum fíkrað okkur eftir. Við höfum að undanförunni verið að setja lög um áhrif almennings á umhverfismál

og ég vil nefna mat á umhverfisáhrifum sem væntanlegt er inn í þingið, bygginga- og skipulagsmál og núna um starfsleyfi. Í öllum þessum lögum er gert ráð fyrir að almenningur komi að með umsagnarrétti, tillögurétti og afskiptum þannig að áður en til starfsleyfis kemur hafa hin stærri mál og mjög mengandi atvinnurekstur eða þar sem grunur er um mjög mengandi atvinnurekstur, þurft að fara í gegnum þrenns konar ferli þar sem okkur gefst tækifæri, almennum borgurum, til að taka á þessum málum. Þetta er þó verulegur réttur sem við skulum ekki gleyma. Við höfum reynt í starfi okkar að tryggja þennan rétt því þegar við erum farin héðan, hvort sem við erum ráðherrar eða almennir þingmenn þá standa lögin eftir og öllum er okkur kær réttur borgaranna til að móta það umhverfi sem við teljum best í landinu, bæði í umhverfismálum og í atvinnumálum.“

Í þessu síðasta andsvari sínu vísaði formaður umhverfisnefndar til laga um mat á umhverfisáhrifum, sem stóð til að endurnýja. Þegar nýtt frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum kom fram á 125. löggjafarþingi gat þar að líta afar skýrt ákvæði er varðar kærurétt til ráðherra. Það er að finna í 12. gr. laganna, sem fjallar um málskot og hljóðar svo:

„Ágreiningu um framkvæmd laga þessara má skjóta til úrskurðar umhverfisráðherra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd, sem tilgreind er í 2. viðauka, sbr. 6. gr. laganna, sé matsskyld má kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 11. gr. má kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá því að hann var birtur og fer um kærana samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga, og skal hún vera skrifleg.

Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. og úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 3. mgr.“

Til að benda á ósamræmið milli þessarar greinar laga um mat á umhverfisáhrifum og 32. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, skal sú síðarnefnda einnig birt hér (1. og 2. mgr.):

„Rísi ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna um framkvæmd laga þessara skal vísa málinu til fullnaðarúrskurðar ráðherra. Sama gildir um ágreining milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um útgáfu starfsleyfa skv. 6. gr. má kæra til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá ákvörðun Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefnda.“

Í frumvarpi þessu er lagt til að orðalagið úr lögnum um mat á umhverfisáhrifum verði sett inn í lögin um hollustuhætti og mengunarvarnir, svo að samhljómur sé í því hvernig farið skuli með kærurétt til ráðherra í þessum skyldu lögum.

### **Almenningur hefur hlutverki að gegna.**

Við skoðun þessa máls verður að hafa í huga hvernig umhverfisréttur hefur þróast undanfarin ár, í honum hefur ekki hvað síst verið lögð rík áhersla á andmæla- og upplýsingarétt almennings. Má í því sambandi benda á Ríó-yfirlýsinguna, sem er grundvölluð á samstarfi og samvinnu milli ríkja, mikilvægra atvinnugreina samfélagsins og fólks almennt. 10. regla yfirlýsingarinnar fjallar beinlínis um mikilvægi þess að almenningur hafi trygga aðkomu að öllum þáttum er varða umhverfismál. Hún er svohljóðandi:

„Best verður tekist á við umhverfismál með þátttöku allra þegna sem hlut eiga að máli á viðkomandi sviðum. Í hverju ríki skal sérhver einstaklingur hafa aðgang, eftir því sem við á, að upplýsingum um umhverfið sem eru í vörslu opinberra aðila, þar á meðal upplýsingum um hættuleg efni og hættulega starfsemi í samfélagi þeirra, svo og tækifæri til að taka þátt

í ákvarðanatöku. Ríki skulu auðvelda og örva skilning og þátttöku almennings með því að veita honum greiðan aðgang að upplýsingum. Raunverulegur aðgangur skal veittur að réttar- og stjórnsýslukerfum, þar á meðal að réttarráðum.“

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að líta til Árósasamningsins sem undirritaður var fyrir Íslands hönd 25. júní 1998. Honum er ætlað að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum, aðild að ákvarðanatöku og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum. Einnig er rétt að benda á 5. og 6. gr. tilskipunar 85/337/EBE, sem fjalla um skyldur yfirvalda til að upplýsa um áform framkvæmdaraðila og um að aðgangur almennings að þeim upplýsingum sé tryggður, og einnig má benda á tilskipun 97/11/EB en með henni er verið að tryggja þátttöku almennings í ákvarðanatöku stjórnvalda og aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Byggjast ákvæði tilskipunarinnar á ákvæðum Árósasamningsins. Andá þeirra tilskipana og samninga sem hér hafa verið nefndir er að finna í lögum um Evrópska efnahagssvæðið, en þar segir að einstaklingar muni gegna mikilvægu hlutverki á Evrópska efnahagssvæðinu vegna beitingar þeirra réttinda sem þeir öðlast með samningnum. Í sömu lögum eru einnig áminningar til þeirra sem með völdin fara um að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða. Einn veigamikill þáttur í slíku er hið virka samspil stjórnvalda og almennings í landinu, en þá þarf líka að vera tryggt í löggjöf að almenningur hafi raunverulega möguleika á að beita stjórnvöld aðhaldi.“

## Fylgiskjal.

### **Úr dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-1288/2003, X. kafli.**

*Niðurstaða um ákvörðun umhverfisráðherra 14. júlí 2003.*

Eins og áður greinir kærði stefnandi ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis 14. mars 2003 til umhverfisráðherra með bréfi dagsettu og móttæknu 28. sama mánaðar. Með bréfi ráðuneytisins 9. maí 2003 var stefnanda tilkynnt að úrskurður ráðuneytisins um stjórnsýslukæru hans gæti ekki legið fyrir innan fjögurra vikna, en áætlað væri að afgreiða málið fyrir 23. maí 2003. Með bréfi 2. júní 2003, eða rúmum níu vikum eftir móttöku kæru stefnanda, var frávísun kærunnar boðuð vegna skorts stefnanda á heimild til kærunnar og stefnanda gefinn kostur á andmælum. Með bréfi ráðuneytisins 14. júlí 2003 var stefnanda tilkynnt um ákvörðun ráðherra um að vísa kæru hans frá. Voru þá liðnar rúmar 15 vikur frá því ráðuneytið móttók stjórnsýslukæru stefnanda.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, eins og þeim var breytt með lögum nr. 164/2002, skal Umhverfisstofnun gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun og talinn er upp í fylgiskjali með lögum, en undir viðaukann fellur meðal annars rekstur álvera. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal Umhverfisstofnun vinna tillögur að starfsleyfi og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögur Umhverfisstofnunar innan átta vikna frá auglýsingu. Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar skal Umhverfisstofnun, innan fjögurra vikna frá því að frestur til að gera athugasemdir við tillögur að starfsleyfi rann út, taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Skal umsækjanda um starfsleyfi og

þeim, sem athugasemdir hafa gert, tilkynnt um afgreiðsluna. Í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 segir að kæra megi ákvarðanir Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfa samkvæmt 6. gr. til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá því stofnunin tekur þær. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal ráðherra kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að honum berst mál í hendur. Sé mál viðamikilið og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en átta vikur.

Af orðalagi framangreindra ákvæða verður engin ályktun dregin um kærueimild þeirra sem gert hafa athugasemdir við auglýsta tillögu að starfsleyfi samkvæmt 6. gr. laga nr. 7/1998. Kemur því fyrst til skoðunar hvort leiðbeiningar um lögskýringu með hliðsjón af þessu álitafni sé að finna í tiltækum lögskýringagögnum.

Í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 7/1998 var upphaflega gert ráð fyrir að heimilt væri að vísa ágreiningi um ákvörðun yfirvalda, annarra en umhverfissráðherra, til sérstakrar úrskurðarnefndar, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum við frumvarpið var ekki sérstaklega vikið að því hverjir gætu skotið málum til úrskurðarnefndarinnar, en vísað til þess að greinin væri að mestu samhljóða 26. gr. þágildandi laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðishætti. Í tíð þeirra laga hafði tíðkast sú framkvæmd á grundvelli þágildandi stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. einkum 2. mgr. 72. gr. og 65. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994, eins og þessum ákvæðum var breytt með reglugerð nr. 26/1997, að þeim sem gert hafði athugasemdir við auglýstar tillögur Hollustuverndar ríkisins um starfsleyfi var heimilt að kæra álit stjórnar stofnunarinnar til sérstakrar úrskurðarnefndar samkvæmt nefndri 26. gr. laganna. Við umfjöllun um það frumvarp sem varð að lögum nr. 7/1998 gerði meirihluti umhverfisnefndar Alþingis tillögu að þeirri breytingu á ákvæðum frumvarpsins um málsmeðferð og úrskurði, að í stað kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar væri heimilt að kæra ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa samkvæmt 6. gr. frumvarpsins til fullnaðarúrskurðar ráðherra innan tveggja vikna frá því ákvörðunin var tekin. Þessi breytingatillaga meirihluta nefndarinnar varð að lögum.

Í áliti meirihluta umhverfisnefndar, sem fylgdi framangreindri breytingatillögu, segir að gert sé ráð fyrir að unnt verði að kæra ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa, sbr. 6. gr. frumvarpsins, til ráðherra. Segir að nefndinni þyki þetta fyrirkomulag vera meira í samræmi við þróun þá sem orðið hafi í stjórnáslunni undanfarin ár og þá meginreglu að mál sem snerti mikilvæga hagsmuni fái vandaða meðferð innan stjórnáslunnar og að þar sé möguleiki á endurskoðun með stjórnáslukæru. Einnig hafi verið bent á nauðsyn þess, á grundvelli jafnræðisreglu stjórnáslulaganna, að allar stjórnáslukæur, er varði sömu efnisreglur, séu kærnanlegar til sama úrskurðaraðila. Í ræðum flutningsmanns frumvarpsins, Guðmundar Bjarnasonar þáverandi umhverfissráðherra, og fyrirvarsmanns meirihlutaálits umhverfisnefndar, Ólafs Arnar Haraldssonar, þáverandi formanns umhverfisnefndar, koma fram athugasemdir um mikilvægi þess að tryggja almenningi rétt til að gera athugasemdir við tillögur að starfsleyfi. Hins vegar kemur ekki fram í þessum gögnum afstaða þessara manna til þess hvort almenningur, sem gert hefur athugasemdir við auglýsta tillögu um starfsleyfi, skuli hafa rétt til stjórnáslukæru til ráðherra og þá með hvaða hætti.

Samkvæmt framangreindu skera lögskýringagögn ekki úr um hvernig skýra skuli 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 með tilliti til kærueimildar þeirra aðila sem gert hafa athugasemdir við auglýsta tillögu Umhverfisstofnunar um starfsleyfi samkvæmt 6. gr. laganna. Kemur næst til skoðunar hvort venja hafi myndast um heimild til stjórnáslukæru til ráðherra að þessu leyti líkt og stefnandi málsins heldur fram.

Í málinu hefur verið lagður fram úrskurður úrskurðarnefndar, sem starfaði samkvæmt áðurnefndri 26. gr. laga nr. 81/1988, þar sem fjallað var um stjórnáslukæru stefnanda máls

Þessa vegna tiltekins úrskurðar stjórnar Hollustuverndar ríkisins. Þá hafa verið lagðir fram úrskurðir umhverfisráðherra í tveimur málum þar sem fjallað hefur verið efnislega um stjórn-sýslukærur einstaklinga vegna útgáfu starfsleyfis. Telur stefnandi umrædd gögn sýna að sú framkvæmd hafi lengi tíðkast að þeim, sem gert hafa athugasemdir við auglýsingu Umhverfisstofnunar um tillögu að starfsleyfi, hafi verið játuð heimild til stjórn-sýslukæru til sérstakrar úrskurðarnefndar í tíð laga nr. 81/1988 og til umhverfisráðherra eftir gildistöku laga nr. 7/1998.

Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður sá sem ber fyrir sig veltu að leiða tilvist og efni hennar í ljós. Eins og áður greinir var fyrirkomulagi laga um málsmeðferð og úrskurði vegna útgáfu starfsleyfa breytt með lögum nr. 7/1998. Í framhaldi af setningu laganna var þeim stjórnvaldsfyrirmælum einnig breytt sem þáverandi framkvæmd studdist við, sbr. nú reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Hafa núgildandi stjórnvaldsfyrirmæli ekki að geyma ítarlegri ákvæði um kærueimild en lög nr. 7/1998 andstætt ákvæðum reglugerðar nr. 26/1997 sem áður er getið um. Að mati dómara getur því sú framkvæmd sem tíðkaðist í tíð laga nr. 7/1988 þegar af þessum ástæðum ekki haft þýðingu við skýringu 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998.

Þeir framlögðu úrskurðir umhverfisráðherra, þar sem fjallað hefur verið um kærur vegna útgáfu starfsleyfa eftir gildistöku laga nr. 7/1998, eru óljósir með tilliti til þess atriðis hvort kærendur höfðu lögvarða hagsmuni samkvæmt almennum reglum stjórn-sýsluréttar vegna nábylis við þá starfsemi sem til stóð að leyfa. Verður engin ályktun dregin af þessum úrskurðum um að heimild til stjórn-sýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 sé af umhverfisráðuneytinu talin rýmri en leiðir af almennum reglum. Samkvæmt þessu verður ekki talið að stefnandi hafi sýnt fram á stjórn-sýsluvenju þess efnis að allir, sem gert hafi athugasemdir við auglýsingu um starfsleyfi, njóti heimildar til stjórn-sýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Þegar af þessari ástæðu getur venja í þessa átt ekki haft þýðingu um skýringu á umræddu lagaákvæði.

Við skýringu 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 getur Árósasamningurinn 30. október 2001, sem ekki hefur verið fullgiltur hér á landi, eða tilskipun nr. 2003/35/EB, sem ekki hefur verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. samnefnd lög nr. 2/1993, ekki haft þýðingu. Er það á valdi löggjafans að ákveða hvort og með hvaða hætti þessar réttarheimildir verða leiddar í íslenskan rétt. Þá telur dómari að þær réttarreglur EES-réttar, sem fjalla um mat á umhverfisáhrifum, hafi ekki þýðingu við skýringu þeirra reglna sem hér um ræðir. Sjónarmið stefnanda um að almennt beri að auka þátttöku almennings í ákvarðanatöku, sem lýtur að umhverfismálum, eru enn fremur ekki þess eðlis að þau geti haft áhrif á lagalega meðferð þeirra réttarheimilda sem hér eru til umfjöllunar.

Samkvæmt framangreindu verður ekki hjá því komist að skýra 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 í samræmi við almennar reglur stjórn-sýsluréttar um skilyrði fyrir stjórn-sýslukæru. Samkvæmt þessu er aðeins aðila máls heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis til umhverfisráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Er almennt viðurkennt að aðilar stjórn-sýslumáls séu þeir einir sem hafi verulegra einstaklings legra hagsmuna að gæta af stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt þessu gera lög nr. 7/1998 ráð fyrir því að hver sem er geti gert athugasemdir við auglýsingu um tillögu að starfsleyfi, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna, án þess þó að þessum aðilum sé veitt fullkomin aðilastaða eða heimild til stjórn-sýslukæru samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laganna.

Í VI. kafla hér að framan eru rakin tengsl stefnanda við þá starfsemi, sem var andlag þess starfsleyfis, sem stefnandi kærði til umhverfisráðherra. Í samræmi við þau sjónarmið sem þar koma fram telur dómari stefnanda ekki hafa sýnt fram á að umrætt starfsleyfi hafi haft beina

eða verulega þýðingu fyrir atvinnuhagsmuni hans eða aðra lögverndaða hagsmuni. Eru tengsl stefnanda við umrædda útgáfu starfsleyfis því eingöngu leidd af heimilisfesti og búsetu hans í því sveitarfélagi, þar sem starfsemin er ráðgerð. Hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann eigi ríkari hagsmuna að gæta vegna starfsleyfisins en almennt gerist um íbúa þess landssvæðis sem hér um ræðir. Samkvæmt þessu verður að telja að stefnandi hafi ekki haft stöðu aðila við meðferð og útgáfu Umhverfisstofnunar á starfsleyfi til Reyðaráls ehf. (nú stefnda Alcoa á Íslandi ehf.) 14. mars 2003. Samkvæmt 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 var stefnanda því ekki heimilt að kæra ákvörðun Umhverfisstofnunar til ráðherra. Dómari telur rétt að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til réttar stefnanda samkvæmt 60. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 til að bera undir dómstóla málsmeðferð og ákvarðanir Umhverfisstofnunar sem beindust sérstaklega að honum, en um slíkar kröfur er ekki að ræða í málinu, enda er Umhverfisstofnun ekki aðili að málinu líkt og áður greinir í IX. kafla dómsins.

Í málinu liggur fyrir að stefnanda var ranglega leiðbeint um heimild til kæru af Umhverfisstofnun í bréfi 14. mars 2003 og um það efni vísað til 33. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Þessi afstaða stofnunarinnar getur, ein og sér, ekki haggað rétttri skýringu á 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Í málinu liggur einnig fyrir að umhverfísráðuneytið braut gegn ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laganna við meðferð stjórnslukæru stefnanda, meðal annars með því að draga úr hófi að taka skýra afstöðu til kærunnar. Þessir annmarkar á málsmeðferð, hversu andstæðir góðum stjórnsluháttum sem þeir kunna að vera, geta þó ekki heldur leitt til þess að stefnandi teljist hafa heimild til kæru andstætt ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998. Aðrir ætlaðir annmarkar á málsmeðferð stefnda umhverfísráðherra, svo sem brot á upplýsingarétti eða andmælarétti stefnanda undir meðferð málsins, eru sömuleiðis ekki þess eðlis að þeir geti valdið ómerkingu þeirrar stjórnvaldsákvörðunar sem hér um ræðir, jafnvel þótt fallist væri á málsástæður stefnanda þar að lútandi.

Samkvæmt framangreindu verður sýknað af kröfu stefnanda um ómerkingu á umræddri ákvörðun umhverfísráðherra 14. júlí 2003.