

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (fjölgun nefndarmanna, afgreiðsla kærumála eldri úrskurðarnefndar).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. 1. málsl. orðast svo: Ráðherra skipar níu menn í nefndina og sjö til vara.
- b. 4. og 5. málsl. orðast svo: Einn nefndarmanna skal vera staðgengill forstöðumanns og varaformaður nefndarinnar. Hann skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og formaður, hafa starfið að aðalstarfi og skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
- c. Í stað orðanna „Einn skal“ í 9. málsl. kemur: Tveir skulu.

2. gr.

Við 2. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Formanni er heimilt að ákveða að úrskurðarnefndin starfi deildaskipt.

3. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I í lögnum orðast svo:

Staðgengill forstöðumanns úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem jafnframt er varamaður formanns úrskurðarnefndarinnar, skal hafa forgangsrétt til stöðu nefndarmanns sem er jafnframt varaformaður úrskurðarnefndarinnar, sbr. 4. og 5. málsl. 2. gr., með starfskjörum samkvæmt úrskurði kjararáðs. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um starfið.

4. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögnum orðast svo:

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála skal taka við og ljúka afgreiðslu þeirra kærumála sem eru óafgreidd hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneyti að höfðu samráði við úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er í fyrsta lagi að bregðast við vanda úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna aukins fjölda kærumála hjá nefndinni miðað við þær forsendur sem lágu fyrir við stofnun hennar sem og undirmönnun á skrifstofu nefndarinnar miðað við gefnar forsendur. Í öðru lagi hefur fortíðarvandi úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sem var lögð niður með lögum nr. 131/2011, aukið á vandann, en þegar lögín tóku gildi og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tók til starfa voru enn 125 mál óafgreidd hjá eldri úrskurðarnefnd. Langur málsmeðferðartími hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hefur verið tilefni aðfinnslna af hálfu umboðsmanns Alþingis og er brýnt að bæta úr því.

Vandi úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála liggur meðal annars í því að innkomin mál eru fleiri en áætlað var þegar nefndin tók til starfa (tæp 55% aukning í stað 30%). Að auki hefur nefndin á þeim tveimur starfsárum hennar sem nú eru liðin ekki haft yfir þeim mannauði að ráða sem gert var ráð fyrir í upphafi þar sem starfskraftar voru nýttir í þágu eldri nefndar að hluta auk þess sem stöðugildum var fækkað tímabundið til að mæta öðrum kostnaði og koma í veg fyrir halla á fjárhag nefndarinnar.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála glímir einnig við fortíðarvanda úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem rétt er að rekja stuttlega. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála var stofnuð 1. janúar 1998 með skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, og lögð niður frá og með 31. desember 2011 með lögum nr. 131/2011, um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Þó var gert ráð fyrir því í lögum nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, að málum sem hefðu verið tekin til meðferðar hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála yrði lokið hjá sömu nefnd og að þeim loknum mundi skipunartíma nefndarmanna ljúka. Nefndarmenn sitja því enn en rétt er að benda á að forstöðumaður nefndarinnar og formaður lét af störfum fyrir aldurs sakir í lok árs 2013. Nýskipaður forstöðumaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er eingöngu skipaður til formennsku í þeirri nefnd og gera lög ekki ráð fyrir að hann sé jafnframt formaður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Á meðan mál eru ókláruð sitja því fjórir nefndarmenn í eldri nefndinni og fá greidda þóknun mánaðarlega óháð því hvort fundir eru haldnir og mál afgreidd og greiðist hún af fjárlagalið úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála átti ólukið 125 málum í lok árs 2011 þegar hún var lögð niður eins og komið hefur fram.

Umboðsmaður Alþingis hefur gert alvarlegar athugasemdir við málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og í bréfi hans til nefndarinnar, dagsettu 11. september 2012, átelur hann tæplega fjögurra ára afgreiðslutíma nefndarinnar vegna máls frá 2008. Á árinu 2012 var unnið jafnhliða að nýjum málum innkomnum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og eldri málum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Afleiðingin varð sú að mál byrjuðu að safnast upp hjá hinni nýju úrskurðarnefnd og var því á árinu 2013 nánast eingöngu unnið að málum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í lok árs 2013 var staðan sú að óafgreidd mál hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála voru 60 talsins, þ.e. frá árunum 2008–2011. Á sama tíma voru 127 mál óafgreidd hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og lögbundinn frestur liðinn í þeim flestum.

Ljóst er að bregðast þarf við framangreindum vanda úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna aukins málafjölda og eldri kærumála úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Er talið farsælast að fjölga nefndarmönnum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og að nefndinni verði falið óskorað umboð til að ljúka óafgreiddum málum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og að skipunartíma nefndarmanna eldri nefndar ljúki þar með.

III. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarps þessa er í fyrsta lagi að fjölga nefndarmönnum í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála um tvo þar sem varaformaður nefndarinnar yrði skipaður sem aðalmaður í nefndina og einn lögfræðingur til viðbótar, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er í dag skipuð sjö mönnum; formanni sem skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara ásamt sex nefndarmönnum með mismunandi sérþekkingu. Einn skal hafa sérþekkingu á sviði skipulagsmála, einn á sviði byggingarmála, einn á sviði umhverfismála, einn á sviði jarðvísinda, orkumála og jarðrænna auðlinda, einn á sviði vistfræði og lífríkis þurrlandis, ferskvatns og sjávar og loks einn á sviði lögfræði. Auka þarf skilvirkni úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála með því að fjölga nefndarmönnum um tvo og gera nefndinni kleift að starfa í deildum. Að jafnaði er nefndin skipuð þremur fulltrúum við meðferð máls en fimm í stærrí málum. Er talið nauðsynlegt að styrkja nefndina með því að fjölga lögfræðimenntuðum nefndarmönnum í ljósi þess að reynslan sýnir að sá nefndarmaður sem er lögfræðimenntaður er oftast boðaður til fundar nefndarinnar. Ákveðið hagræði felst einnig í að varaformaður úrskurðarnefndarinnar verði aðalmaður í nefndinni en þá þarf einungis að boða einn utanaðkomandi nefndarmanna á fund þegar nefndin er skipuð þremur nefndarmönnum. Mikið hagræði gæti verið fólgið í þessu þar sem nefndinni yrði þá t.d. kleift að funda yfir sumartímann.

Í öðru lagi er lagt til að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála verði gert kleift að starfa í deildum til aukinnar hagræðingar, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Vísað er til umfjöllunar um það ákvæði um nánari skýringar.

Í þriðja lagi er úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála endanlega lögð niður og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gert að taka við þeim málum sem kærarleg voru til eldri nefndarinnar, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Vísað er til umfjöllunar í fyrri kafla um nánari skýringar.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að meta samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

V. Samráð.

Eins og áður hefur komið fram er frumvarp þetta unnið í samráði við úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Var ekki talin þörf á að leita umsagna annarra aðila um frumvarpið enda snýr frumvarpið fyrst og fremst að störfum nefndarinnar og í þágu allra sem leita með mál til hennar að störf nefndarinnar séu skilvirk.

VI. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt verða helstu áhrif þess aukin hagkvæmni og skilvirkni í störfum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála auk þess sem málsmeðferðartími hjá

nefndinni ætti að stytast. Eldri mál úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála fá hraðari afgreiðslu verði frumvarpið samþykkt, enda hefur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þá fullt og óskorað umboð til að ljúka málum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að nefndarmönnum í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála fjölgi um tvo. Annars vegar verði bætt við einum nefndarmanni sem skal vera lögfræðingur en talið er nauðsynlegt að styrkja þennan þátt nefndarinnar sérstaklega. Reynslan hefur sýnt að sá nefndarmaður sem er oftast boðaður til fundar nefndarinnar er sá sem er lögfræðimenntaður. Þar sem nefndarstarfið er ekki aðalstarf viðkomandi lögfræðings eru takmörk fyrir því hve oft er hægt að boða viðkomandi á fundi nefndarinnar. Með fjölgun lögfræðimenntaðra nefndarmanna væri hægt að boða oftár til fundar í úrskurðarnefndinni og auka þar með skilvirkni nefndarinnar.

Hins vegar er í 1. gr. gert ráð fyrir að staðgengill forstöðumanns verði gerður að einum nefndarmanna og varaformanni, en staðgengill forstöðumanns á ekki sæti í nefndinni í dag þó svo að hann sé varamaður formanns. Er lagt til að sami háttur verði hafður á við val á varaformanni eins og formanni, þ.e. að starfið verði aðalstarf sem auglýst yrði í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Gert er ráð fyrir að varaformaður verði skipaður til fimm ára og taki laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs. Þar sem gert verður ráð fyrir því að varaformaður leysi formann af í forföllum hans, enda er úrskurðarnefndin annaðhvort skipuð þremur eða fimm nefndarmönnum í hverju máli, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna, er tekið fram að eingöngu þurfi að skipa sjö varamenn í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála en ekki níu í samræmi við fjölda nefndarmanna.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að formanni úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verði heimilt að ákveða að nefndin starfi deildaskipt. Er hér höfð hliðsjón af 2. mgr. 9. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttarnefnd, og markmiðið að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi möguleika á að auka skilvirkni nefndarinnar. Með því að gera varaformann úrskurðarnefndarinnar að aðalmanni í nefndinni, sbr. b-lið 1. gr. frumvarpsins, og með því að gera formanni kleift að ákveða að nefndin starfi deildaskipt opnast sá möguleiki að skipta nefndarmönnum í tvær deildir þar sem formaður stýrir annarri deildinni og varaformaður hinni. Ætti þetta að stuðla að fjölgun funda úrskurðarnefndarinnar og greiða þar með fyrir meðferð mála. Hér mætti einnig nefna sem dæmi að úrskurðarnefndin gæti sett upp sérstaka deild um mál er varða stöðvun framkvæmda skv. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála en þau mál sæta sérstakri flýtimeðferð. Einnig gæti verið mögulegt að skipa í deildir eftir lagabálkum til að auka sérhæfingu nefndarmanna og stuðla þannig að skilvirkni nefndarinnar.

Um 3. gr.

Lagt er til að ákvæði til bráðabirgða I sé breytt á þann veg að núverandi staðgengli forstöðumanns úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála skuli boðið að taka við starfi varaformanns nefndarinnar, sbr. breytingar sem gerðar eru með b-lið 1. gr. frumvarpsins, með starfskjörum samkvæmt úrskurði kjararáðs. Er eðlilegt að þeim starfsmanni sem nú sinnir starfi staðgengils forstöðumanns, og stöðu varamanns fyrir formann nefndarinnar, en

hefur ekki stöðu aðalmanns í úrskurðarnefndinni, verði boðið að taka við starfi varaformanns úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og þar með stöðu í úrskurðarnefndinni. Gert er ráð fyrir að næst þegar sú staða losnar verði farið í ráðningarferli eins og b-liður 1. gr. frumvarpsins kveður á um. Rétt þykir að varaformaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála heyri undir kjararáð. Er það til samræmis við nefndarmenn yfirsattanefndar sem hafa nefndarstörfin að aðalstarfi.

Um 4. gr.

Með 4. gr. frumvarpsins er ákvæði til bráðabirgða II í lögnum breytt á þann veg að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála skuli taka við og ljúka afgreiðslu þeirra kærumála sem óafgreidd eru hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið er þetta gert til að ljúka sem fyrst afgreiðslu óafgreiddra mála úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Er því ekki gert ráð fyrir að núverandi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála ljúki óloknum málum nefndarinnar. Úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna, sem starfaði samkvæmt lögum nr. 7/1998, hefur lokið afgreiðslu mála sem heyrðu undir hana og því óþarft að ákvæðið taki einnig til hennar. Þar sem í frumvarpinu er lagt til að fella niður endanlega úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna er þar með gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála taki við málum sem kunna að koma upp og snerta afgreidd mál þessara nefnda, t.d. ef óskað er eftir að mál verði endurupptekið eða mál koma til skoðunar af öðru tilefni.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (fjölgun nefndarmanna, afgreiðsla kærumála eldri úrskurðarnefndar).

Tilgangur frumvarpsins er að auka skilvirkni úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála með því að fjölga nefndarmönnum úr sjö í níu, breyta stöðu varamanns þannig að viðkomandi skuli hafa starfið að aðalstarfi, heimila að nefndarstarfið verði deildaskipt og láta nefndina taka við og ljúka afgreiðslu þeirra kærumála sem óafgreidd eru hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Breytingarnar eru lagðar til í því augnamiði að bregðast við vanda úrskurðarnefndarinnar vegna aukins fjölda kærumála hjá nefndinni miðað við forsendur þegar nefndin var sett á laggirnar og vegna biðlista á afgreiðslu eldri mála frá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála en sú nefnd verður endanlega lögð niður með þeim breytingum sem felast í frumvarpinu.

Verði frumvarpið að lögum mun kostnaðar vegna nefndarlauna fjögurra nefndarmanna í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála sparast. Á móti kemur að við bætist kostnaður

vegna fjölgunar nefndarmanna í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sem felur meðal annars í sér fjölgun funda, og laun vegna þess að varaformaður er gerður að aðalmanni í fullu starfi.

Reikna má með að verði frumvarpið óbreytt að lögum verði um óverulega útgjaldaaukningu að ræða sem ætti að rúmast innan útgjaldaramma umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, eða á bilinu 0,5 til 1 m.kr. á ári.