

Alþingi
Erindi nr. D 139/2/29
komudagur 29.4.2011

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



F I S K I S T O F A


Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Hafnarfjörður, 29.04.2011
Tilv. 0011/2011 - 0.2.1

Vísað er til bréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 15. apríl 2011, þar sem Fiskistofu er sent til umsagnar frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Fiskistofa þakkar Umhverfisnefnd Alþingis fyrir að hafa fengið ofangreint frumvarp sent til umsagnar og gerir engar athugasemdir við efni frumvarpsins.

F. h. Fiskistofu


Eyþór Björnsson

Fuglavernd



Alþingi
Erindi nr. P 139/2837
komudagur 31.5.2011

Skúlatúni 6 • 105 Reykjavík • Sími 562 0477 • fuglavernd@fuglavernd.is • www.fuglavernd.is

Til Umhverfisnefndar Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 30. maí 2011

Vísað er í bréf dags 15. apríl 2011 þar sem umhverfisnefnd Alþingis óskar eftir umsögn Fuglaverndar við þingsályktunartillögu um fullgildinguna Árósasamningsins (þingmái nr. 708) og frumvarpi um tengdar lagabreytingar.

Fuglavernd fagnar því að nú standi loks til að Íslendingar fullgildi Árósasamninginn sem tryggja mun betur aðkomu almennings - sem og frjálsra félagasamtaka á borð við Fuglavernd - að ákvarðanatöku um umhverfismál. Félagið gerir ekki athugasemdir við þingsályktunartillöguna en leggur til að frumvarpinu verði breytt á þann hátt að það nái einnig til laga nr. 64/1994 og leyfisveitinga Umhverfisstofnunar á grundvelli þeirra, þar á meðal til að nota eitur og aðrar ólöglegar aðferðir við að drepa fugla.

Er þetta gert af gefnu tilefni. Sumarið 2007 veitti Umhverfisstofnun heimild til að nota eitur til að drepa sílamáfa og kærði Fuglavernd þá ákvörðun til umhverfisráðherra sem taldi að félagið hefði ekki aðild að málinu og var því kærðunni vísað frá. Hliðstætt dæmi er leyfisveiting UST á töku hrafntinnu úr Friðlandi að Fjallabaki. Sú ákvörðun var kærð og ráðherra úrskurðaði að viðkomandi hefði ekki aðild að málinu. Í kjölfarið var lögum um náttúruvernd breytt á þann hátt að hægt yrði að kæra leyfisveitingar UST.

Fuglavernd telur að stjórnvaldsákvæðanir UST á grundvelli laga nr. 64/1994 eigi hiklaust að vera kærnanlegar til æðra stjórnvalds og leggur því til að fyrrgreind lög falli undir ákvæði Árósasamningsins.

Fyrir hönd stjórnar Fuglaverndarfélags Íslands
Hólmfríður Arnardóttir framkvæmdastjóri

Fuglaverndarfélag Íslands
fuglavernd@fuglavernd.is



Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

HAFRANNSÓKNASTOFNUNIN

Alþingi
Erindi nr. Þ 139/2061
komudagur 20.4.2011

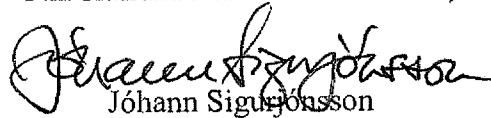
Reykjavík, 18.04.2011
Tilv. 90.13
JS/sdk

**Málefni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar
Árósasamningsins, 708. mál, 139. löggj. þing 2010-2011**

Vísað er í erindi umhverfisnefndar Alþingis dags. 18. apríl 2011 um ofangreint málefni.

Hafrannsóknastofnunin hefur skoðað frumvarp þetta um þær breytingar á lögum sem getið er um í erindinu og gerir engar athugasemdir við frumvarpið.

F.h. Hafrannsóknastofnunarinnar,


Jóhann Sigurðsson

Heimilisfang:

Skúlagötu 4
Pósthólf 1390
121 Reykjavík

Sími:

575-2000

Póstfax:

575-2001

Heimasíða:

www.hafro.is

Tölvupóstfang:

hafro@hafro.is

Alþingi
Erindi nr. P 139/2176
komudagur 3.S. 2011



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík


2. febrúar 2011

Umsögn um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Með tölvubréfi þann 18. apríl 2011 var óskað eftir umsögn Heilbrigðiseftirlits Kjörsvæðis við ofangreint frumvarpi sem er liður í að tryggja að íslensk löggjöf samræmist Árósasamningnum..

Heilbrigðiseftirlitið gerir engar athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst,


Þorsteinn Nafason,
framkvæmdastjóri.

STARFSSVÆÐI: KJÓSARHREPPUR • MOSFELLSBÆR • SELTJARNARNES

AÐSETUR: Þverhólt 2, 270 Mosfellsbær • SÍMI: 525 6795 • MYNDSENDIR: 525 6799 • KENNITALA: 460290-2529

HEIMASÍÐA: www.eftirlit.is • NETFÖNG: thn@mos.is og ad@mos.is



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og samgöngusvið

Alþingi
Erindi nr. P 139/2128
komudagur 29.4.2011

Alþingi
Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8-12
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 28. apríl 2011
Tilvísun: 2011040195

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsamningsins, þskj. 1227, 708. mál

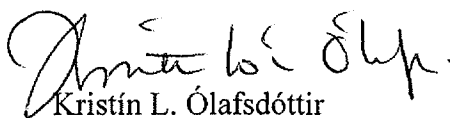
Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur vísar til tölvubréfs umhverfisnefndar Alþingis dags. 15. apríl 2011 þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsamningsins, þskj. 1227, 708. mál.

Almenn umsögn

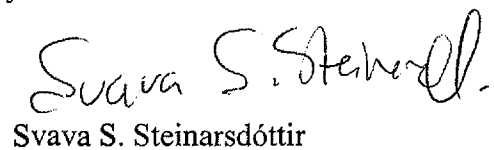
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur farið yfir erindið og þau gögn sem því fylgja. Að mati HER er ekki ástæða til að gera athugasemdir við þær lagabreytingar sem lagðar eru til enda nauðsynlegar til innleiðingar Árórsamningsins og nýs fyrirkomulags úrskurðarnefndar. Vísað er til umsagnar HER, dags. 28. apríl 2011, um frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, þskj. 1228, 709. mál varðandi frekari umfjöllum um hina nýju úrskurðarnefnd.

Virðingarfyllst,

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur


Kristín L. Ólafsdóttir

heilbrigðisfulltrúi


Svava S. Steinarsdóttir

heilbrigðisfulltrúi



Umhverfis- og samgöngusvið hefur
vottað umhverfisstjórnunarkerfi í
samræmi við staðalinn ISO 14001

Borgartún 12 – 14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Fax 411 8505
www.umhverfissvið.is

Alþingi
Erindi nr. P 139/2177
komudagur 3.S. 2011
LANDGRÆÐSLA RÍKISINS



Alþingi
Nefndasvið
v/Austurvöll
150 Reykjavík


Gunnarsholti, 28.04.2011
Tilv. 00.25
GS

Efni. Umsögn um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins, 708. mál.

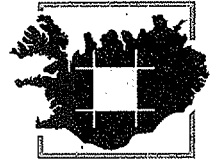
Landgræðslu ríkisins hefur borist erindi nefndasviðs Alþingis, dags. 15. apríl 2011, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins, 708. mál.

Landgræðslan gerir engar athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllt,
f.h. Landgræðslu ríkisins,


Guðm. Stefánsson
sviðsstjóri

Alþingi
Erindi nr. P 139/2062
komudagur 20.4.2011



LANDMÆLINGAR
ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akranesi 19.4.2011
Tilvísun: V201104032

Efni: Umsögn Landmælinga Íslands um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Vísað er til erindis frá Nefndasviði Alþingis dagsett 15. apríl 2011 þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins.

Landmælingar Íslands gera ekki athugasemdir við frumvarpið.

Bestu kveðjur

Magnús Guðmundsson
Forstjóri Landmælinga Íslands

Alþingi
Erindi nr. P 139/2310
komudagur 6.5.2011



LANDVERND

Nefndasvið Alþingis,
b.t. Umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

6. maí 2011

Umsögn um frumvarp til laga um fullgildingu Árórsarsamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Landvernd fagnar framkomnu frumvarpi um fullgildingu Árórsarsamningsins hér á landi. Það hefur verið eitt að baráttumálum samtakanna um árabíl að auðvelda almenningi aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku varðandi umhverfismál. Árórsamningurinn felur í sér ýmsar réttarbætur fyrir þá sem koma vilja að umhverfis- og náttúruvernd, styrkir stöðu þeirra og eflir lýðræðislega umræðu um umhverfismál. Það er ánægjulegt að samningurinn skuli loks verða fullgildur á Íslandi.

f.h. Landverndar,

Björgólfur Thorsteinsson,
formaður Landverndar

Alþingi
Erindi nr. P 139/2351
komudagur 10. 5. 2011



Alþingi
,
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 10. maí 2011
Tilvísun 2011050034/7.7/EP/--

Efni: Umsögn - Þskj. 1227 - 708. mál Árórsarsamningurinn

Umhverfisnefnd hefur óskað eftir umsögn Mannvirkjastofnunar um ofangreint frumvarp.

Í 29. gr. á að standa Mannvirkjastofnun í stað Brunamálastofnunar sem var lögð niður með lögum nr. 160/2010.

Mannvirkjastofnun gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst

Guðmundur Gunnarsson,
yfirverkfræðingur



Nefndarsvið Alþingis,
b.t. Kristjönu Benediktsdóttir
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík
nefndarsvid@althingi.is

Alþingi
Erindi nr. P 139/2272
komudagur 5.5.2011

Selfossi, 4. maí 2011
Tilv. Mast11040115

Matvælastofnun vísar til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dags. 18. apríl sl., þar sem óskað var eftir umsögn Matvælastofnunar við meðfylgjandi frumvarpi til laga um fullgildingu Árórsarsamningsins, 708. mál. Þess var óskað að umsögn Matvælastofnunar bærist fyrir 6. maí nk. á netfang nefndarsviðs.

Matvælastofnun hefur engar efnislegar athugasemdir við frumvarpið en tekið hefur verið tillit til umsagnar stofnunarinnar til nefndar umhverfisráðherra við gerð frumvarpsins.

Virðingarfyllt,
f.h. Matvælastofnunar

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Alþingi
Erindi nr. E 139/2311
komudagur 9.S. 2011

Nefndasvið Alþingis
 Umhverfisnefnd
 Alþingi v/Austurvöll
 150 REYKJAVÍK

Garðabær, 05. maí 2011
 2011040021/42-1-1
 TB
 jgo/tb

Frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Vísað er í til tölvupósts/bréfs frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Ísland um frumvarp til laga um fullgildingu Árósasamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Náttúrufræðistofnun Íslands fagnar því að fullgilda eigi Árósasamninginn og telur eðlilegt að auka möguleika almennings til að hafa áhrif á stjórnvaldsákvarðanir.

Náttúrufræðistofnun Íslands gerir eftirfarandi athugasemdir:

Lög um náttúruvernd, VIII kafli

Í framangreindu frumvarpi er vísað til frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála t.d. um málsmeðferð og kærurétt þar sem það á við. Náttúrufræðistofnun gerir athugasemd við 15. gr. VIII kafla en þar þykir stofnuninni of skammt gengið. Samkvæmt 15. gr. með vísan í 3. mgr. 4. gr. frumvarps um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eiga þeir einir, eftir því sem best verður skilið, kærurétt vegna ákvarðana samkvæmt 38. og 41. grein laga um náttúruvernd sem hafa lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun þar sem að stjórnvaldsákvarðanir skv. þessum greinum eru ekki taldar upp í 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Vegna annarra ákvarðana geta hins vegar bæði þeir sem hafa lögvarða hagsmuni og umhverfis og útivistarsamtök kært ákvarðanir. Þetta er að mati Náttúrufræðistofnunar mjög einkennilegt í ljósi þess að t.d. 38. gr. fjallar sérstaklega um leyfisveitingar á friðlýstum svæðum þ.m.t. leyfisveitingar í þjóðgörðum og 41. grein laganna fjallar m.a. um sleppingu og dreifingu á framandi lífverum út í náttúru Íslands en það getur varðað alla þar sem áhrif geta verið mjög víðtæk (sbr. minkurinn). Einnig má nefna sem dæmi að þjóðgarðar eru að lang stærstum hluta í eigu ríkisins (þ.e. í eigu þjóðarinnar í almennum skilningi) og þjóðlendur og þar með varða ákvarðanir skv. fyrrgreindum greinum jafnt einstaklinga sem allan almenning hvort sem þeir eru hluti af umhverfis- eða náttúruverndarsamtökum eða ekki.

Þar sem að frumvarp það sem hér er til meðferðar er tengt frumvarpi um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leggur Náttúrufræðistofnun Íslands til að framangreint verði skoða sértaklega m.t.t. til breytinga á þeim lögum. Það er að segja að 38. gr. og 41. gr. laga



um náttúruvernd verði einn liður í 3. mgr. 4. gr. þess frumvarps (laga).

Lög um vernd Breiðafjarðar

Náttúrufræðistofnun Íslands bendir á að í XIV kafla 23. gr. er fjallað um breytingar á lögum um vernd Breiðfjarðar og er þar lagt til að bæta við 6. gr. þeirra laga mgr. um að kæra megi ákvarðanir Umhverfisstofnunar skv. þeirri grein. Náttúrufræðistofnun vekur athygli á því að Umhverfisstofnun fer varla með nokkrar leyfisveitingar á verndarsvæðinu eftir úrskurð umhverfissráðherra frá 4. janúar 2008 sem m.a. felur í sér að allsstaðar þar sem til er skipulag þar fari viðkomandi sveitarfélag með leyfisveitingu. Þessi grein ætti því bæði að fjalla um ákvarðanir Umhverfisstofnunar **og sveitarfélaga.**

Lög sem ekki eru talin upp í frumvarpinu en ætti að fjalla um að mati

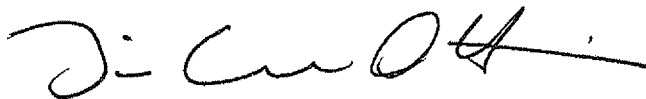
Náttúrufræðistofnunar

Náttúrufræðistofnun bendir einnig á að ekki er fjallað um **lög um Vatnajökulsþjóðgarð**, enda kærheimildir þar kannski taldar nægar sbr. 19. gr. laga um **Vatnajökulsþjóðgarð**, en í því sambandi vísar Náttúrufræðistofnun til umfjöllunar um 38. gr. laga um náttúruvernd hér að framan en stofnunin telur að sú umfjöllun, þ.e. að almenningur hafi kærurétt, eigi einnig við um Vatnajökulsþjóðgarð og aðra þjóðgarða þ.m.t. **Þingvallapjóðgarð** sem ekki heldur er fjallað um í frumvarpinu.

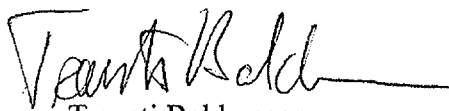
Náttúrufræðistofnun vekur einnig sérstaka athygli á því að ekki er fjallað um **lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994** í tengslum við fullgildingu Árórsamningsins en margar ákvarðanir samkvæmt þeim lögum ættu að vera kæranlegar af almenningi og/eða náttúru- og umhverfisverndarsamtökum og má þar t.d. nefna leyfisveitingar sem gætu stuðlað að eyðingu dýra í útrýmingarhættu t.d. ákvarðanir er varða haförninn.

Ekki er fjallað sérstaklega um aðkomu að málum er koma upp í þjóðlendum og falla ekki undir það sem talið er upp í 3. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson



23.5.2011

Umhverfisnefnd

Viðhengd er Lucca-yfirlýsingin samþykkt á fyrsta fundi aðildarríkja Árósasamningsins, haldinn í Lucca, Ítalíu, 21. -23. october 2002.

Yfirlýsingin áréttar tilgang og markmið Árósasamningsins.

Í 1. málsgrein er áréttuð nauðsyn þess að almenningur beiti sér og fái beitt sér í umhverfismálum.

Í 2. málsgrein er áréttuð að góðir stjórnarhættir feli í sér aðgengi að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgengi að réttarúræðum í umhverfismálum.

Í 6. málsgrein eru áréttuð tengsl mannréttinda og umhverfismála.

Í 9. málsgrein segir:

We urge all Signatories to the Convention which have not yet ratified it to do so as soon as possible, to put in place the full set of implementing legislation as well as procedures and mechanisms for implementing the specific provisions of the Convention and, in the interim, to seek to apply the provisions of the Convention to the maximum extent possible.

Í 15. málsgrein er áréttuð að hið borgaralega samfélag feli í sér frjáls félagasamtök, einkageirann og fjölmiðla og að allir gegni mikilvægu hlutverki við að ná fram markmiðum Árósasamningsins.

Sérstök athygli er vakin á 16. málsgrein yfirlýsingarinnar.

Kv. Árni Finnsson.



**Economic and Social
Council**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2/Add.1
2 April 2004

Original: ENGLISH

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

Meeting of the Parties to the
Convention on Access to Information,
Public Participation in Decision-making and
Access to Justice in Environmental Matters

REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES

Addendum

LUCCA DECLARATION

adopted at the first meeting of the Parties
held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002

We, Ministers and heads of delegation of Parties, Signatories and other States, parliamentarians, representatives of civil society, and in particular non-governmental organizations promoting environmental protection from throughout the ECE region and beyond, gathered at the first meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention), affirm the following:

I. CREATING PARTNERSHIPS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

1. The engagement of the public is vital for creating an environmentally sustainable future. Governments alone cannot solve the major ecological problems of our time. Only through building partnerships with and within a well-informed and empowered civil society, within the framework of good governance and respect for human rights, can this challenge be met.

2. Access to information, public participation and access to justice are fundamental elements of **good governance** at all levels and essential for sustainability. They are necessary for the functioning of modern democracies that are responsive to the needs of the public and respectful of human rights and the rule of law. These elements underpin and support representative democracy.

3. We note that the World Summit on Sustainable Development recognized the importance of principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development, but we also note the need to further promote concrete actions. We will continue to contribute to development of initiatives around the world. Such assistance could be political, financial or technical, and could include sharing experiences of the Aarhus Convention process and of best practices developed in the UNECE region.

II. THE AARHUS CONVENTION A BREAKTHROUGH IN PARTICIPATORY DEMOCRACY

4. The Aarhus Convention is, as stated by the United Nations Secretary-General Kofi Annan, the most ambitious venture in **environmental democracy** undertaken under the auspices of the United Nations. It represents a major step forward in international law. We express our satisfaction that the Convention has entered into force within a relatively short period of time, and at the same time acknowledge the considerable challenges that lie ahead in achieving its full and widespread implementation. We note that, among others, non-governmental organizations promoting environmental protection have expressed their wish to further improve and develop the Convention.

5. The Aarhus Convention is a **new kind of environmental agreement**. It acknowledges our obligation to present and future generations. It confers rights on individual members of the public, without regard to their nationality, citizenship or domicile. It recognizes the key role of an active and well-informed public in ensuring sustainable and environmentally sound development. Through seeking to guarantee public rights to information, to participation and to access to justice in the environmental sphere, it addresses, in a tangible and concrete way, the relationship between governments and individuals. It is thus more than an environmental agreement; it is an agreement that addresses fundamental aspects of human rights and democracy, including government transparency, responsiveness and accountability to society.

6. We recognize the close relationship between **human rights** and environmental protection. Through its goal of contributing to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, the Convention reflects this link.

III. STRENGTHENING THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION

7. We welcome the rapid progress in ratification of the Convention, which has brought about its early entry into force, and express our determination that this momentum should be maintained in its implementation and further development.

8. We recognize that implementation and compliance by the Parties with their obligations under the Convention is the very heart of the matter in relation to the success of the Convention.

9. We urge all **Signatories** to the Convention which have not yet ratified it to do so as soon as possible, to put in place the full set of implementing legislation as well as procedures and mechanisms for implementing the specific provisions of the Convention and, in the interim, to seek to apply the provisions of the Convention to the maximum extent possible.

10. We call on other countries to further the principles of the Convention with a view to establishing equivalent participation rights for the public and to the extent possible to participate in its processes.

11. We encourage all member States of UNECE that are neither Signatories nor Parties who wish to accede to the Convention to do so as soon as possible.

12. We believe that the Convention should be implemented in such a way that the public is able to effectively **exercise the rights** that the Convention seeks to guarantee, including by removing practical obstacles, such as cost barriers and lengthy procedures.

13. We encourage each Party to consider going further in providing access to information, public participation in decision-making and access to justice than required under the Convention, noting that the Convention provides for **minimum requirements**.

14. We underline the importance of developing effective means of providing public access to information and actively disseminating it to the public, and call upon Parties to make information progressively available in electronic form.

15. **Civil society** and its actors, including non-governmental organizations, the private sector and the media all have a crucial role to play in the implementation, promotion and further development of the Aarhus Convention. Their expertise is needed to 'make Aarhus work'.

16. We warmly welcome the active involvement of non-governmental organizations, in particular **environmental organizations**, in supporting the implementation of the Convention at both the national and international levels and urge donors to support the continuation of this engagement with adequate finance.

17. We also welcome the active involvement of intergovernmental organizations as well as those of international character facilitating the implementation of the Convention.

18. There is a need to raise wider **public awareness** of the Convention, to encourage the public to exercise the rights that the Convention confers and to reach out to individual members of the public, including those who are not members of any organization.

19. Public authorities and decision makers at all levels and in all sectors, as well as the judiciary and legislators, need to be fully aware of the obligations arising under the Convention.

20. Effective implementation of the provisions of the Convention is a significant challenge for many Parties. We encourage Parties to draw as necessary upon available assistance mechanisms, such as the **capacity-building service and clearing-house mechanism**, to overcome obstacles to the full application of the Convention.

21. The successful implementation of the Convention can be facilitated by the availability of adequate financial resources in all countries. While the primary responsibility for implementation lies with national governments themselves, it is important to provide **financial and technical assistance to countries with economies in transition**, in particular in the early stages, to help them fulfil their obligations under the Convention. We therefore call upon public,

private and international donors to give high priority to financing activities to implement the Convention.

22. We believe that the financial base for the Convention should be broadened and that **stable and predictable funding** for the activities under the Convention should be secured. We welcome the establishment of the financial arrangements based on shares as a first step to meet this need and urge Parties and others in a position to do so to contribute financially to the Convention in accordance with the arrangements.

23. In order to secure effective and timely implementation, we agree on the need to establish an adequate **reporting system** and an effective **compliance mechanism**, including the involvement of the public.

IV. FURTHER WORK ON KEY TOPICS

24. We believe that **pollutant release and transfer registers** provide an important mechanism to increase corporate accountability, reduce pollution and promote sustainable development. We will therefore work towards the adoption of an effective protocol at the Kiev Ministerial Conference and its implementation and, as appropriate, its further development with a view to promoting effective PRTR systems.

25. We recognize that the Signatories have identified the need for, inter alia, more precise provisions with respect to **genetically modified organisms**. As a first step towards addressing this need, the Parties intend to adopt and implement guidelines. They also intend to undertake further work, including on options for a legally binding approach, to develop the Convention in this area, with a result to be considered for adoption, if appropriate, at the second meeting of the Parties.

26. **Access to justice** as provided for under the Convention is indispensable both to underpin the rights of access to information and public participation set out in the Convention, and, more generally, to protect the legitimate interests of the public and to enable it to play a fuller role in supporting the enforcement of environmental law. Further work is required to support Parties in overcoming practical barriers to effective access to justice, including through the examination of good practices, the sharing of experience and the development of information and guidance materials for relevant target groups.

27. In the light of the ongoing revolution in **electronic information technology**, the area of electronic information tools and publishing should be kept under active review, to ensure that activities under the Convention remain abreast of the latest developments and to contribute to bridging the 'digital divide'. We will provide input, as appropriate, to the World Summit on the Information Society.

28. We recognize the need to integrate appropriately the Aarhus Convention's principles in the draft protocol on strategic environmental assessment to the Espoo Convention, expected to be adopted at the Kiev Ministerial Conference. We also recognize the need to consider, in the light of the content of the new protocol, if further work is needed under the Aarhus Convention on the issue of **public participation in strategic decision-making**.

V. STRENGTHENING INTERNATIONAL COOPERATION

29. The Aarhus Convention emerged out of the “**Environment for Europe**” process. We recognize the need to maintain strong links with that process and look forward to making an appropriate contribution to the fifth Ministerial Conference “**Environment for Europe**” (Kiev, May 2003).

30. Cooperation between the bodies of the Aarhus Convention and those of other **multilateral environmental agreements**, including ECE environmental instruments, should be strengthened on an ongoing basis in order to promote the principles of the Convention in all areas of environmental policy.

31. We recognize the need for guidance to the Parties on promoting the application of the principles of the Convention in **international environmental decision-making processes** and within the framework of **international organizations in matters relating to the environment** and we therefore recommend that consideration be given to the possibility of developing guidelines on this topic for adoption, as appropriate, at a future meeting of the Parties.

32. We encourage **other regions and international organizations** to develop appropriate arrangements and action relating to access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Where requested, we will endeavour to support initiatives aimed at applying the principles contained in the Aarhus Convention, including the development of global and/or regional guidelines or other instruments promoting access to information, public participation and access to justice.

33. We note that, where it suits their particular circumstances, **States outside the ECE region** may wish to accede to the Convention. We believe that the involvement of such States could be of mutual benefit and could enrich the processes under the Convention, and would, therefore, be broadly supportive of their accession. We also note that the Plan of Implementation agreed upon at the World Summit for Sustainable Development contains a commitment to ensure access to environmental information and judicial and administrative proceedings in environmental matters, as well as public participation in decision-making.

VI. CONCLUSION

34. We celebrate the **constructive spirit** and close cooperation among stakeholders which have characterized the processes associated with the Aarhus Convention, and express our firm hope that this will continue.

Alþingi
Erindi nr. P 139/243
komudagur 13.S. 2011



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Umhverfisnefnd
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík.

Reykjavík 11. maí 2011

Umsögn um Árósasamninginn

Fullgilding Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum er löngu tímabær og ein meginforsenda sjálfbærrar þróunar og gifturíks samstarfs stjórnvalda við umhverfis- og náttúruverndarsamtök.

„Hið borgaralega samfélag“ (e. civic society) er gjarnan skilgreint sem svo að almenningur myndi samtök um hagsmuni sína hvorki til að græða á því né öðlast pólitísk völd. Samtök hins borgaralega þjóðfélags eru því öll þau samtök sem vinna á þessu sviði, samsafn gríðarlega margra tengsla og samtaka, pólitískra flokka, svæðisbundinna samtaka og frjálsra félagasamtaka. Þau eru ekki fyrirtæki enda hafi slík starfsemi að markmiði að mynda arð fyrir eigendur sína.

Vaclav Havel, forseti Tékklands, skrifar í Morgunblaðið þann 15. júní 2000:

Ósvikið borgaralegt samfélag er alger undirstaða lýðræðis. Þessi sannleikur vill oft gleymast í hita kosningabaráttunnar. Þó að kommúnismi og réttur til einkaeignar geti af og til farið saman geta kommúnismi og borgaralegt samfélag aldrei átt samleið. Þannig var innleiðsla kommúníks valds alls staðar áráð á hið borgaralega samfélag.

[...] Þegar borgaralegt samfélag hefur ekki verið við lýði árum saman er engan veginn hægt að koma því á aftur með lagalegu valdboði. Hina þrjá máttarstólpa borgaralegs samfélags – frjáls félagasamtök einstaklinga, valddreifingu og framsal pólitísku valds yfir til óháðra aðila – er aðeins hægt að endurbyggja hægt og sígandi.

„..... Þeir stjórnámálmenn sem beita fyrir sig hugmyndafræðilegum rökum til að afsaka áhugaleysi sitt á valddreifingu nota að mestu leyti eftirfarandi skýringar: „Fólkið hefur valið okkur í kosningum; það vill að við stjórnum. Allar breytingar eru áráð á fulltrúalýðræðið. Félagaleg dreifing efnahagslegra gæða.

Orð Vaclavs Havel eru áminning um mikilvægi frjálsra félagasamtaka fyrir lýðræðið. Verkalýðsfélög, og bindindishreyfingin, sem voru afar mikilvæg frjáls félagasamtök á Norðurlöndum í upphafi 20. aldar, voru ekki einungis baráttutæki fyrir bættum lífskjörum eða heilsusamlegri lífsháttum í þjóðfélagi fátaektar og áfengisbóls. Slík samtök voru alþýðuskóli í lýðræðislegum vinnubrögðum í baráttu um markmið og leiðir. Á þeirri hefð byggjum við okkar þjóðfélag. Að sama skapi er starfsemi frjálsra félagasamtaka víða um heim mikilvægur grunnur að uppbyggingu lýðræðislegra stjórnarháttanna.

Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of environmental democracy' so far undertaken under the auspices of the United Nations.

Kofi A. Annan, aðalritari Sameinuðu þjóðanna, 1997 - 2006.¹

Í fjórðu málsgrein 3. gr. Arósasamningsins kveður á um að

Sérhver samningsaðili skal viðurkenna og styðja með tilhlýðilegum hætti félög, samtök og hópa sem vinna að umhverfisvernd og tryggja að réttarkerfi landsins sé í samræmi við þessa skuldbindingu.

Náttúruverndarsamtök Íslands fagna þingsályktunartillögu utanríkisráðherra um að Alþingi heimili ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd samning um aðgang að

¹ <http://www.unece.org/env/pp/>

upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum sem gerður var í Árósum 25. júní 1998.²

Ennfremur frumvarpi um ... breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins að allar stjórnvaldsákvæðanir er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum verði kæránlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.³

Framlag Náttúruverndarsamtaka Íslands felst ekki síst í miðlun upplýsinga um umhverfismál til almennings, fjölmiðla, stjórnvalda og stjórnámálanna. Ennfremur, starfsemi frjálsra félagasamtaka felst í að veita stjórnvöldum og framkvæmdaaðilum gagnrýnið aðhald. Fullgilding Árósasamningsins mun því styrkja stöðu frjálsra félagasamtaka umtalsvert. Náttúruverndarsamtök Íslands eiga samstarf við alþjóðleg samtök um verndun lífríkis sjávar og loftslagsmál. Þetta styrkir mjög stöðu samtakanna í umræðu um umhverfismál þar eð slík umræða er í eðli sín hnattræn.

Líkt og álykta má af orðum Vaclavs Havel hér að ofan helgast upphaf Árósasamningsins að nokkru af viðleitni Evrópuríkja að stuðla að lýðræðisþróun í ríkjum fyrrverandi alræðisríkja í Austur-Evrópu.

Minnt er á mikinn aðstöðumun almennings annars vegar og stjórnvalda og/eða hagsmunaðila annars vegar. Hinir síðar nefndu hafa greiðan aðgang að stofnunum ríkisins, lögmannsstofum, verkfræðistofum eða almannatengslafyrirtækjum, sem frjáls félagasamtök hafa jafnan ekki ráð á. Í þessum mun felst lýðræðislegur halli í samkeppni um almennri og opinberri umræðu („agenda setting“). Markmið og ákvæði Árósasamningsins er meðal annars að jafna þennan aðstöðumun.

² <http://www.althingi.is/altxt/139/s/1195.html>

³ Sjá: <http://www.umhverfissraduneyti.is/frettir/nr/1789>

Í formála Árósasamningsins kemur fram að það sé réttur sérhvers einstaklings að lifa í heilbrigðu umhverfi og honum beri skylda til að vernda umhverfið. Til að geta varið rétt sinn og uppfyllt skyldur sínar verði borgararnir að hafa aðgang að upplýsingum, hafa tök á því að taka þátt í ákvarðanatöku og njóta réttlátrar málsmeðferðar í umhverfismálum. Samningurinn tryggir ekki hinn efnislega rétt í umhverfismálum heldur er í honum kveðið á um málsmeðferðar- eða formreglur sem samningsaðilar skuldbinda sig til að tryggja borgurum sínum. Þau réttindi sem samningurinn á að tryggja almenningi eru þrjúþætt:

- 1) Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál.
- 2) Réttur almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnar eru ákvarðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum.
- 3) Aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila.

Þessi grundvallaratriði byggja á 10. grundvallarreglu Ríó-yfirlýsingarinnar um nauðsyn þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál.⁴

Náttúruverndarsamtökin lýsa ánægju sinni með að í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er lagt til að aðild að kærnum vegna tiltekinna ákvarðana stjórnvalda verði opnuð öllum (actio popularis). Aðkoma almennings og réttur allra til þátttöku er lykilatriði.

Náttúruverndarsamtökin vekja athygli umhverfisnefndar á 2. mgr. 9. gr.

Árósasamningsins þar sem segir:

2. Sérhver samningsaðili skal tryggja, innan ramma landslaga sinna, að almenningur er málið varðar, sem:

- a) á nægjanlegra hagsmuna að gæta eða, að öðrum kosti,
- b) heldur því fram að gengið hafi verið á rétt hans, þar sem gerð er krafa um slíkt sem skilyrði sam- kvæmt lögum samningsaðila um opinbera stjórn- sýslu,

⁴ Sjá: http://www.c-fam.org/docLib/20080625_Rio_Declaration_on_Environment.pdf Ríó-yfirlýsinguna er að finna í bók Gunnars G. Schram, Umhverfisréttur, 6. kafli. Reykjavík 1995.

hafi aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila, sem er settur á fót með lögum, til að véfengja lögmæti sérhverrar ákvörðunar, aðgerðar eða aðgerðaleysis, hvað varðar efni og form, sem fellur undir ákvæði 6. gr. og, þar sem kveðið á um það í landslögum og með fyrirvara um ákvæði 3. mgr. hér að aftan, undir önnur viðeigandi ákvæði þessa samnings.⁵

Undirstrikun er okkar og með því viljum við benda á að ákvarðanir og eða aðgerðir geta jafnframt falist í aðgerðaleysi stjórnvalda. Því ber að tryggja rétt almennings til að véfengja ákvarðanir stjórnvalda sem fela í sér aðgerðaleysi sem veldur skaða á umhverfinu, heldur upplýsingum leyndum eða takmarkar aðgengi almennings að réttarúrræðum. **Frumvarpið er takmarkað að þessu leyti og við bendum á nýlega skýrslu Ríkisendurskoðunar, Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB, maí 2011.**⁶

Árósasamningurinn byggir á þeirri réttarhugsun að allir samfélagsþegnar leggi sitt að mörkum til að tryggja sjálfbæra þróun; að stjórnvöld muni ekki ná tilætluðum árangri án virkrar þátttöku almennings. Réttindi í hverfismálum er veitt sama staða og öðrum mannréttindum.

Árósasamningurinn tók gildi 30. október 2001 þegar 30 ríki höfðu fullgilt hann. Fyrir hönd Íslands undritaði Guðmundur Bjarnason, þ.v. umhverfisráðherra samninginn. Fjöldi ríkja sem hafa staðfest Árósasamkomulagið **má sjá hér**. Sjá hér til upplýsingar **ítarlegan undirbúning sænskra stjórnvalda**. Það er forgangsmatið fyrir frjáls félagasamtök að þessi samningur verði fullgiltur á Alþingi.

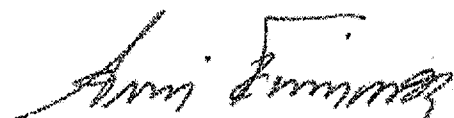
Í **samstarfsyfirlýsingu** umhverfisráðherra og frjálsra félagasamtaka, dagsett 20. mars 2001 var því heitið að Árósasamningurinn yrði staðfestur á Alþingi. Þáverandi utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson lagði fram þingsályktunartillögu þar um sama vor en henni var kippt til baka. Síðan þá hefur þingsályktunartillaga um staðfestingu Árósasamningsins ekki verið lögð fram á Alþingi.

⁵ Sjá: <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1195.pdf>

⁶ Sjá: <http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Sorpbrennslur.pdf>

Í samstarfsyfirlýsingur ríkisstjórnarflokkanna er gefið fyrirheit um, að „*Innleiðingu Árósasamningsins í íslenskan rétt verði hraðað og nauðsynlegar lagabreytingar kynntar á haustþingi 2009.*” Náttúruverndarsamtök Íslands telja einboðið að meirihluti Alþingis efni þetta loforð fyrir þinglok.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Árni Finnsson', written in a cursive style.

Árni Finnsson.

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 5. maí 2011
Tilvísun: 2011040007/50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, 708. mál

Orkustofnun hefur borist erindi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, 708. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér framangreint frumvarp og vill stofnunin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi efni þess.

Orkustofnun vill í upphafi vekja athygli á að við undirbúningsvinnu við framangreint frumvarp var leitað eftir athugasemdum Orkustofnunar varðandi fyrirliggjandi frumvarpsdrög, bæði af hálfu iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Ítrekar Orkustofnun fyrri athugasemdir stofnunarinnar sem gerðar voru við undirbúning frumvarpsins, þ.e. varðandi fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og eru meðfylgjandi umsögn þessari athugasemdir Orkustofnunar sem kynntar voru umhverfisráðuneyti þann 18. janúar sl.

Orkustofnun vill, af gefnu tilefni, koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi gildissvið laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.

Samkvæmt lögum nr. 57/1998 felur leyfi til rannsókna á jarðhita í sér heimild til þess að leita að jarðhita á tilteknu svæði á leyfistíma og rannsaka umfang, magn og afkastagetu hans. Lögin gera ekki greinarmun á leit og rannsóknum. Í frumvarpi iðnaðarráðherra til laga nr. 57/1998 var lagt til að svo yrði en frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu. Lögin skilgreina ekki frekar hvað felist í rannsóknum eða hvaða skilyrði eru sett fyrir einstökum rannsóknarframkvæmdum. Rannsóknarboranir eru þannig ekki háðar leyfisveitingu Orkustofnunar. Hins vegar er í lögnum kveðið á um að ef landeigendur rannsaka jarðhita án leyfis skuli tilkynna Orkustofnun um rannsóknarboranir og sé stofnuninni heimilt að setja landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að leit eða rannsóknir geti spillt vinnslu sem fram fer á svæðinu eða möguleikum til vinnslu síðar.

Í rannsóknarleyfum er skýrt tekið fram að leyfið sé háð almennum gildandi réttarreglum á hverjum tíma. Það undanþiggi ekki leyfishafa frá því að sækja um leyfi vegna starfsemi sinnar sem að öðru leyti er mælt fyrir um í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eða öðrum lögum sem starfsemin fellur undir. Þá er í rannsóknarleyfum að finna fyrirvara um að rannsóknarboranir falli undir framkvæmdir sem kunni að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, skipulagsskyldar framkvæmdir skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, afla skuli framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa viðkomandi sveitarstjórnar og að afla skuli starfsleyfis hjá viðkomandi heilbrigðisnefnd. Er sérstaklega bent á að um vernd rannsóknarsvæðis gildi lög um náttúruvernd. Loks er eftir atvikum gerður fyrirvari við að fari svo að ofangreint svæði verði úrskurðað þjóðlenda þurfi einnig leyfi forsætisráðherra.

Samkvæmt framanrituðu, og með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 57/1998, er því ljóst að umræddum lögum er ekki ætlað að leysa af hólmi gildandi ákvæði sérlaga varðandi leyfisveitingar til framkvæmda, t.a.m. framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, leyfi heilbrigðisnefnda fyrir borunum o.s.frv.

Með hliðsjón af valdmörkum stjórnvalda, sem og samkvæmt hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu stjórnvalda, þá er ekki gerð sú krafa í lögum nr. 57/1998 um að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda skuli liggja fyrir áður en leyfi er veitt. Er því ekki um sambærileg tilvik að ræða líkt og t.d. veiting leyfa samkvæmt ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003, og laga um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, þar sem það skilyrði er sett fyrir leyfisveitingu að umhverfismat framkvæmda skuli liggja fyrir áður en leyfi er veitt.

Í ljósi framanritaðs og með hliðsjón af valdmörkum stjórnvalda, sér í lagi með hliðsjón af tilgangi frumvarpsins, kann því að orka tvímælis að leyfisveiting samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/1998, sem samkvæmt framanrituðu felur ekki í sér heimild til framkvæmda, skuli vera kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með vísan til framanritaðs eru það því framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, leyfi heilbrigðisnefnda fyrir borunum og önnur sambærileg leyfi sem samkvæmt efni frumvarpsins ættu að óbreyttu að heyra undir verksvið úrskurðarnefndarinnar enda er í þeim tilvikum um að ræða framkvæmdir sem undirorpnar eru gildissviði laga um mat á umhverfisáhrifum.

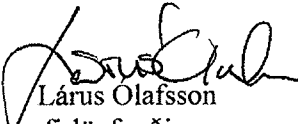
Orkustofnun bendir á að með umræddu frumvarpi er í III.-V. og VII. kafla lagðar breytingar á núgildandi ákvæðum einstakra sérlaga á þá vegu að Orkustofnun fari með leyfisveitingar iðnaðarráðherra hefur samkvæmt orðanna hljóðan farið með. Hins vegar hefur ráðherra falið, með vísan til heimildarákvæðis í viðkomandi lögum, Orkustofnun að fara með umræddar leyfisveitingar frá og með 1. ágúst 2008. Með fyrirhugðum breytingum vaknar upp sú spurning hvornig skuli farið með þau leyfi sem veitt voru af iðnaðarráðherra, þ.e. hvar liggur valdið til að taka ákvarðanir varðandi breytingu á leyfum, afturköllun þeirra o.s.frv. Það er grundvallarregla í íslenskum rétti að lægra sett stjórnvald hefur ekki heimild til að taka stjórnvaldsákvörðun sem felur í sér að stjórnvaldsákvörðun æðra setts stjórnvalds sé felld úr gildi nema til komi sérstök lagaheimild. Hins vegar er það viðurkennt að þegar lögum hefur verið breytt og ákvörðunarvaldið flutt frá ráðherra til lægra setts stjórnvalds byggist það á sérstakri lagaheimild. Í ljósi þess hefur lægra sett stjórnvald allar sömu heimildir til afturköllunar á ákvörðunum sem ráðherra hefur tekið í tíð eldri laga og það hefur til að afturkalla eigin ákvarðanir.

Með vísan til framanritaðs telur Orkustofnun að í umrætt frumvarp til laga skorti umfjöllun, eða tilvísun, til þessa atriðis en slík umfjöllun væri til þess að skýra nánar þær heimildir sem fyrirhugað framsal á leyfisveitingarvaldi ráðherra til lægra setts stjórnvalds felur í sér. Með þeim hætti yrðu tekin af öll hugsanleg tvímæli um heimild lægra setts stjórnvalds til að taka ákvarðanir varðandi leyfi sem veitt voru af ráðherra.

Loks bendir Orkustofnun á að í V. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á vatnalögum, nr. 15/1923, með síðari breytingum, á þá vegu að Orkustofnun verði falið að fara með þær heimildir sem iðnaðarráðherra hefur áður farið með. Bendir Orkustofnun að stjórnslá vatnalaga hefur verið á forræði viðkomandi ráðuneyta. Þar sem Orkustofnun hefur hingað til ekki verið falin einstök verkefni samkvæmt ákvæðum vatnalaga er hér því um nýmæli að ræða og viðbót við núverandi starfsemi stofnunarinnar. Í ljósi þessa telur Orkustofnun bagalegt að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra áhrifa sem fyrirhugaðar breytingar kunna að hafa á starfsemi Orkustofnunar í umsögn fjármálaráðuneytis um frumvarpið. Sama á við um aðrar breytingar af sama meiddi sem boðaðar eru með frumvarpi þessu.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir að svo stöddu.

Virðingarfyllt,
f. h. orkumálastjóra


Lárus Ólafsson
yfirlögfræðingur

Fylgiskjöl:

Athugasemdir Orkustofnunar við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, dags. 18. janúar 2011.

Umhverfissráðuneyti
Skuggasundi 1
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 18. janúar 2011
Tilvísun: 2011010038/50.15
Verknúmer: 1227000

Efni: Athugasemdir við drögum að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins og frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Orkustofnun vísar til erindis umhverfissráðuneytis, dags. 10. janúar sl., þar sem óskað er athugasemda Orkustofnunar við drögum að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins og frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni framangreindra frumvarpa og vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum er varða drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Orkustofnun gerir hins vegar engar athugasemdir að svo stöddu varðandi drög að frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Orkustofnun vekur athygli á að við undirbúningsvinnu við framangreind frumvarpsdrög leitaði iðnaðarráðuneyti eftir athugasemdum Orkustofnunar varðandi þau drög. Af gefnu tilefni telur Orkustofnun rétt að ítreka eftirfarandi athugasemdir stofnunarinnar við drögin, þ.e. varðandi fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, þar sem samkvæmt fyrirliggjandi drögum hefur ekki verið tekið fullt tillit til þeirra ábendinga.

Á bls. 7 í athugasemdum við frumvarpið er fjallað um helstu breytingar á lögum sem lagðar eru til vegna fullgildingar Árósasamningsins. Þar segir m.a. eftirfarandi: „*Lagt er til í frumvarpi þessu að allar stjórnvaldsákvæðanir er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum verði kærnanlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.*“

Þá segir síðar á bls. 7 eftirfarandi: „*Þannig er t.d. lagt til að ýmsar stjórnvaldsákvæðanir, sem annað hvort tengjast ákvörðunum vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum að efni eða eðli, eða falla í dag undir valdsvið úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála eða úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna, verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.*“

Loks segir á bls. 7 eftirfarandi: „*Það var mat nefndarinnar frá 2006 að ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum og reglugerða sem settar hafa verið samkvæmt þeim tryggi með fullnægjandi hætti þátttökuréttindi almennings samkvæmt 6. gr. Árósasamningsins.*“

Á bls. 8-9 í umræddum frumvarpsdrögum er m.a. fjallað um þær ákvæðanir sem falla undir gildissvið Árósasamningsins. Þar segir m.a. eftirfarandi: „*Í 6. – 8. gr. samningsins eru ákvæði annarrar stoðar hans um rétt almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnar eru ákvæðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum. Í 6. gr. samningsins er kveðið á um þátttöku almennings í ákvæðanatöku sem lýtur að einstökum framkvæmdum sem hafa áhrif á umhverfið. Ákvæði 6. gr. ná samkvæmt a-lið 1. mgr. 6. gr. til ákvæðana um hvort leyfa eigi framkvæmdir sem tilgreindar eru í I.*

viðauka við samninginn. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 6. gr. ná ákvæði hennar auk þess til annarrar starfsemi sem kann að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Skulu samningsaðilar ákveða hvort slík starfsemi sé háð ákvæðum 6. greinar. Að mati nefndarinnar frá 2006 bendir orðalag a- og b-liðar 1. mgr. 6. gr. til þess að ákvæði hennar nái til þeirra framkvæmda sem eru matsskyldar eða kunna að vera matsskyldar samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, en þessar framkvæmdir eru tilgreindar í 1. og 2. viðauka við löginn. Í frumvarpinu er lagður sá skilningur í efnisafmörkun 6. gr. að hún nái til allra framkvæmda í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum og til þeirra framkvæmda sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna ef ákveðið er á grundvelli 6. gr. þeirra að þær skuli vera matsskyldar.

Eins og að framan greinir var það mat nefndar umhverfisráðherra frá 2006 að samkvæmt orðalagi a- og b-liðar 1. mgr. 6. gr. Árósasamningsins skyldu ákvæði samningsins ná til þeirra framkvæmda sem eru matsskyldar eða kunna að vera matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, sbr. 1. og 2. viðauki við löginn. Ráða má af efni frumvarpsdraganna að þessi túlkun ráði för hvað varðar fyrirhugaðar breytingar á lögum.

Í III. kafla frumvarpsdraganna eru lagðar til einstaka breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Í a-lið 4. gr. er lögð til eftirfarandi breyting á 2. mgr. 33. gr. laga nr. 57/1998: „Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun rannsóknar- eða nýtingarleyfa samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.“

Orkustofnun vill af gefnu tilefni koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi gildissvið laga nr. 57/1998.

Samkvæmt lögum nr. 57/1998 felur leyfi til rannsókna á jarðhita í sér heimild til þess að leita að jarðhita á tilteknu svæði á leyfistíma, rannsaka umfang, magn og afkastagetu hans. Löginn gera ekki greinarmun á leit og rannsóknum. Í frumvarpi iðnaðarráðherra til laga nr. 57/1998 var lagt til að svo yrði en frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu. Löginn skilgreina ekki frekar hvað felist í rannsóknum eða hvaða skilyrði eru sett fyrir einstökum rannsóknarframkvæmdum. Rannsóknarboranir eru þannig ekki háðar leyfisveitingu Orkustofnunar. Hins vegar er í lögnum kveðið á um að ef landeigendur rannsaka jarðhita án leyfis skuli tilkynna Orkustofnun um rannsóknarboranir og sé stofnuninni heimilt að setja landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að leit eða rannsóknir geti spillt vinnslu sem fram fer á svæðinu eða möguleikum til vinnslu síðar.

Í rannsóknarleyfum er skýrt tekið fram að leyfið sé háð almennum gildandi réttarreglum á hverjum tíma. Það undanþiggi ekki leyfishafa frá því að sækja um leyfi vegna starfsemi sinnar sem að öðru leyti er mælt fyrir um í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eða öðrum lögum sem starfsemin fellur undir. Þá er í rannsóknarleyfum að finna fyrirvara um að rannsóknarboranir falli undir framkvæmdir sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, skipulagskyldar framkvæmdir skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, afla skuli framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa viðkomandi sveitarstjórnar og að afla skuli starfsleyfis hjá viðkomandi heilbrigðisnefnd. Er sérstaklega bent á að um vernd rannsóknarsvæðis gildi lög um náttúruvernd. Loks er eftir atvikum gerður fyrirvari við að fari svo að ofangreint svæði verði úrskurðað þjóðlenda þurfi einnig leyfi forsætisráðherra.

Samkvæmt framanrituðu, og með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 57/1998, er því ljóst að umræddum lögum er ekki ætlað að leysa af hólmi gildandi ákvæði sérlaga varðandi leyfisveitingar til framkvæmda, t.a.m. framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, leyfi heilbrigðisnefnda fyrir borunum o.s.frv.

Með hliðsjón af valdmörkunum stjórnvalda, sem og samkvæmt hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu

stjórnvalda, þá er ekki gerð sú krafa í lögum nr. 57/1998 um að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda skuli liggja fyrir áður en leyfi er veitt. Er því ekki um sambærileg tilvik að ræða líkt og t.d. veiting leyfa samkvæmt ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003, og laga um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990, þar sem það skilyrði er sett fyrir leyfisveitingu að umhverfismat framkvæmda skuli liggja fyrir áður en leyfi er veitt.

Í ljósi framanritaðs og með hliðsjón af valdmörkum stjórnvalda, sér í lagi með hliðsjón af tilgangi frumvarpsdraganna, kann því að orka tvímælis að leyfisveiting samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/1998, sem samkvæmt framanrituðu felur ekki í sér heimild til framkvæmda, skuli vera kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með vísan til framanritaðs eru það því framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, leyfi heilbrigðisnefnda fyrir borunum og önnur sambærileg leyfi sem samkvæmt efni frumvarpsdraganna ættu að óbreyttu að heyra undir verksvið úrskurðarnefndarinnar enda er í þeim tilvikum um að ræða framkvæmdir sem undirorpnar eru gildissviði laga um mat á umhverfisáhrifum.

Orkustofnun gerir hins vegar athugasemdir við boðaðar breytingar á öðrum sérlögum hvað varðar kærheimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, enda er í slíkum tilvikum um að ræða leyfisveitingar sem skilyrtar eru lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Að lokum bendir Orkustofnun á að tilvísun í frumvarpsdrögunum, til laga um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990, er röng en í drögunum er vísað til laga nr. 72/1990 en ekki 73/1990.

Orkustofnun gerir ekki frekari athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins að svo stöddu.

Virðingarfyllt,
f. h. orkumálastjóra


Lárus Ólafsson
yfirlögfræðingur



Alþingi
Erindi nr. P 139/2352
komudagur 10. 5. 2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfisnefndar

Reykjavík 9. maí 2011

Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

1101009SA TP
Málalykill: 380

Efni: Frv. til laga vegna fullgildingar Árósasamningsins - 708. og 709. mál

Vísað er til tveggja tölvubréfa frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. apríl sl., þar sem tvö frumvarp eru send til umsagnar hjá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga. Annars vegar er hér um að ræða frumvarp á þingmáli nr. 708 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins (hér eftir vísað til þessa þingmáls sem bandorms), en hins vegar frumvarp á þingmáli nr. 709 til sjálfstæðra laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (hér eftir vísað til þessa þingmáls sem frumvarps um ÚUA).

Þingmálin tvö eru nátengd eins og rakið er í athugasemdum við þau. Af þeirri ástæðu telur sambandið rétt að veita sameiginlega umsögn um þau bæði.

Tekið er fram að sambandið fór þess á leit að umsagnarfrestur yrði framlengdur til dagsins í dag og var fallist á þá beiðni.

1. Almenn um innleiðingu samningsins

Yfirlýst meginmarkmið beggja frumvarpa er að tryggja að íslensk löggjöf samrýmist þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem fylgja fullgildingunni Árósasamningsins svonefnda (samþykktur á fjórða ráðherrafundinum um umhverfi Evrópu haldinn í í Árósum 25. júní 1998) en tillaga til þingsályktunar þar að lútandi hefur verið lögð fyrir Alþingi (678. mál 139. lþ.)

Af hálfu sambandsins er ekki gerð athugasemd við að Árósasamningurinn verði fullgiltur fyrir Íslands hönd, og á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram koma í athugasemdum við þingsályktunartillöguna.

Hins vegar verður að leggja áherslu á að ákvæði samningsins hafa að geyma lágmarksreglur um þátttökuréttindi almennings. Eins og réttilega greinir í athugasemdum við þau tvö frumvörp sem hér er veitt umsögn um, þá eru þessi samningsákvæði mörg hver (og einkum um aðgang að réttlátri málsmeðferð skv. þriðju stöð samningsins) almenns eðlis og veita aðildarríkjum talsvert svigrúm við innleiðingu. Hafa aðildarríkin enda farið mjög misjafnar leiðir og gengið ákaflega mislangt við að innleiða einstök ákvæði.

Með frumvörpunum tveimur er í nokkrum atriðum mörkuð sjálfstæð stefna sem veitir almenningi víðtækari rétt en víðast hvar, og umfram það sem leiðir af ákvæðum Árósasamningsins. Af hálfu sambandsins er þar sérstaklega vísað til ákvæða um rýmkaða málsaðild á stjórnsýslustigi (þ.e. að í tilteknum



málum eigi hver sá aðild sem vill án einstaklingslegra hagsmuna við málið - *actio popularis*).

Bent er á að ekkert Norðurlandanna hefur til dæmis farið þá leið að opna fyrir aðild allra að stjórnarsýslukærum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Að mati sambandsins þarf mun betri rökstuðning fyrir þeirri veigamiklu stefnubreytingu sem í því felst að þátttökuréttindi séu tryggð með *actio popularis* á stjórnarsýslustigi. Umhverfisnefnd Alþingis er sérstaklega hvött til þess að kynna sér ástæður þess að Norðurlöndin hafa kosið að fylgja ekki þessari stefnu þrátt fyrir að þau séu að öðru leyti í fararbroddi við að þróa lýðræðislega aðkomu almennings að undirbúningi áætlana og ákvarðana.

Sambandið leyfir sér sérstaklega að benda á að sú rýmkun málsaðildar sem lögð er til, sbr. einkum 3. mgr. 4. gr. frv. um ÚUA, mun óhjákvæmilega leiða til margvíslegra álitamála um leiðbeiningarskyldu. Þróun stjórnarsýsluréttar héraðs hefur verið í þá átt að herða kröfur til stjórnvalda (þar á meðal úrskurðarnefnda) um að veita leiðbeiningar. Er augljóst að rík leiðbeiningarskylda gagnvart málum skv. a-, b- eða c-lið 3. mgr. 4. gr. frv. mun reynast stjórnvöldum bæði íþyngjandi og flókin. Þá er og viðbúið að rýmkun málsaðildar muni fyrsta kastið leiða til fjölgunar kærumála og að málsmeðferð úrskurðarmála kunni að lengjast enn frá því sem nú er. Óásættanlegt er að slík þróun eigi sér stað í kjölfar nýrra laga enda er málsmeðferðartíminn þegar mjög langur.

Ennfremur er vakin athygli á því að ákvæði frumvarpanna svara ekki þeirri spurningu hvort rýmkun málsaðildar á stjórnarsýslustigi fylgi jafnframt að víkja megi frá þeim viðurkenndu meginreglum íslensks réttarfars sem dómstólar framfylgja, m.a. um lögvarða hagsmuni. Minnt er á forsendur Hæstaréttar fyrir niðurstöðu í máli nr. 20/2005 (álver í Reyðarfirði) þar sem vikið er að þessu atriði sem og ákvæðum stjórnarskrár um endurskoðunarvald dómstóla gagnvart ákvörðunum stjórnvalda.

Þegar unnið var að undirbúningi frumvarpanna benti sambandið á að ástæða væri til að óska eftir álitum réttarfarsnefndar á ýmsum nýmælum frumvarpsins. Sú ábending er hér með áréttuð og ennfremur bent á að leita eftir álitum réttarfarsnefndar á því hvort rétt sé lögfest verði heimild til handa sveitarstjórnnum til að krefjast ógildingar á úrskurðum sem kveðnir verða upp að breyttum lögum.

Hafa ber þar í huga að samkvæmt gildandi lögum á sveitarstjórn ekki málskotsrétt vegna úrskurða úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála nema hún sé aðili máls. Það getur þó verið hagsmunamál fyrir sveitarfélög og íbúa þeirra að fá hnekkt niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar enda geta úrskurðir hennar haft mikil áhrif á stefnu sveitarstjórna í skipulagsmálum. Mörg dæmi eru um að málsaðilar telja sig ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að skjóta úrskurðum nefndarinnar til dómstóla þrátt fyrir að niðurstaðan kunni að vera umdeilanleg. Því hefur sveitarstjórn í sumum tilvikum þurft að hlíta úrskurði sem hún kann þó að vera algerlega ósammála og fara í bága við almannahagsmuni. Sú staðreynd að sveitarstjórnir hafi ekki málskotsrétt til dómstóla takmarkar ótvírætt möguleika þeirra til þess að uppfylla skyldu sína til að framfylgja skipulagslögum og lögum um mannvirki.



Verði tekin upp ákvæði um málshöfðunarrétt er ennfremur rétt að skoða málshöfðunarfrest. Afmörkun á þeim fresti getur verið nauðsynleg til að tryggja vissu fyrir því að um endanlega niðurstöðu máls sé að ræða. Slík ákvæði þekkjast í lögum (m.a. 98. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup).

Auk þeirrar rýmkunar á málsaðild er af ofan greinir eru í bandormi lagðar til ýmsar breytingar á lögum sem tengjast ekki ákvæðum Árósasamningsins með beinum hætti, en leiða fremur af þeirri stefnu sem mörkuð er um innleiðingu á efni samningsins, þ.e. að svonefnd „stjórnsýsluleið“ skuli farin.

Ráða má af athugasemdum og skýringum við frumvörpin að við þessa úrfærslu stjórnsýsluleiðarinnar hafi verið horft til þess að það samræmdist betur „réttaröyggissjónarmiðum“ að setja á fót úrskurðarnefnd sem hafi það hlutverk að fjalla um kærur vegna ákvarðana sem falla undir Árósasamninginn.

Þessi tilvísun vekur athygli enda hefur fræðileg umfjöllun m.a. snúið að því að greina hvort þáttökuréttindi séu í raun hluti af réttaröyggi í þeirri merkingu sem viðtekin er og þróast hefur á sviði stjórnsýsluréttar. Fræðimenn, m.a. í Danmörku, hafa þannig bent á að þessi réttindi verði fremur studd svonefndum kerfissjónarmiðum (d. systemhensyn) enda leiði þátttakan beint af því að stjórnvöldum er falið það samfélagslega verkefni að tryggja umhverfisvernd.

Hvað sem fræðilegri umfjöllun líður má ljóst vera að ákveðin mótsögn getur falist í því að málsmeðferðarreglum sé ætlað að tryggja stöðu einstaks borgara eða fyrirtækis gagnvart ákvörðunarvaldi opinberra aðila (hið hefðbundna réttaröyggissjónarmið) og hinu að tryggja beri almenna þátttöku almennings í málsmeðferðinni. Má leiða skýr rök að þeirri niðurstöðu að í ýmsum tilvikum kunni það að vinna beint gegn réttaröyggi einstaks borgara eða fyrirtækis í samskiptum við stjórnvöld ef lítil eða engin takmörk eru sett við þáttökuréttindum almennings.

Af þeim ástæðum sem hér hafa verið raktar telur sambandið að fyllsta tilefni sé fyrir umhverfisnefnd að fara gaumgæfilega í gegnum umrædd frumvarpsákvæði um rýmkun málsaðildar. Sambandið gerir hins vegar ekki athugasemdir við það hvernig ætlunin er að innleiða efni Árósasamningsins í íslensk lög að öðru leyti.

2. Ný úrskurðarnefnd og tengd atriði

Samkvæmt frumvörpunum verður komið á þeirri skipan að ein úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leysi af hólmi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og hins vegar úrskurðarnefnd sem starfar skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Jafnframt verður heimilt að skjóta til nefndarinnar ágreiningsmálum samkvæmt öðrum lögum eins og nánar er tilgreint í bandormi, sbr. og hér að framan.

Nái þessi skipan fram að ganga mun hún snerta stjórnsýslu sveitarfélaga með beinum hætti. Af hálfu sambandins er þar lykilatriði að hinni nýju úrskurðarnefnd verði tryggðir nauðsynlegir starfskraftar og fjármagn til þess að



geta rækt hlutverk sitt á forsvaranlegan hátt og þannig að úrskurðir verði kveðnir upp innan eðlilegs tíma.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis kemur fram að verði frumvörpin að lögum geti það haft í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð á ári vegna þess að bæta þurfi við tveimur stöðugildum lögfræðinga og hálfu stöðugildi ritara. Á móti brúttókostnaðarauka komi síðan hagræðing vegna sameiningar kærunefnda.

Sambandið telur umsögn ráðuneytisins byggjast á algeru lágmarksviðmiði og að sterkar vísbendingar séu um að meira þurfi til að tryggt verði að málsmeðferð fyrir nýrri úrskurðarnefnd líði ekki fyrir sömu atriði og einkennt hafa störf úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Verði hins vegar sú forsenda uppfyllt að nægilegir starfskraftar, sérþekking og fjármagn verði til reiðu tekur sambandið undir að sameining kærunefnda og annarra málskotsúrræða geti haft töluverða kosti.

Hér þarf þó einnig að horfa til samsetningar nefndarinnar og heimildar til þess að kalla til sérfræðinga í einstökum málum. Þar sem málafjöldi fyrir nefndinni mun fyrirsjáanlega verða langmestur á málefnasviðum sveitarfélaga, skipulagsmála, mannvirkjamála, hollustuhátta, mengunarvarna og úrgangsmála er rökrétt að nefndarmenn búi allir yfir þekkingu á þessum málum. Sérþekkingu á þrengri málefnasviðum, t.d. vistfræði vatna, þar sem um fáar kærur verður að að ræða má hins vegar alltaf tryggja með aðkomu sérfræðinga sem kallaðir eru til sérstaklega.

Þegar tekin er endanleg afstaða til samsetningar nefndarinnar er eðlilegt að hafa jafnframt í huga hvort fjölga megi þeim málaflokkum sem nefndin fjallar um. Má þar nefna að ef byggingamál og málefni fráveitna verða felld undir nefndina er eðlilegt að skoða hvort það myndi stuðla að einföldun stjórnýslu að kæruehimild samkvæmt lögum um gatnagerðargjald og lög um vatnsveitur sveitarfélaga verði einnig breytt, en ákvarðanir um gjaldtöku og fleiri atriði skv. þeim lögum heyra nú undir innanríkisráðuneytið. Fleiri lög mætti skoða með sama markmið í huga, svo sem jarðalög, lög um varnir gegn landbroti og lög um skráningu og mat fasteigna, svo fáein dæmi séu nefnd.

3. Lagaframkvæmd

Að mati sambandsins er afar áriðandi að lagaframkvæmdin verði örugg og markviss þegar frá gildistökudegi nýrra laga. Tvennt skiptir þar meginmáli:

Annars vegar verður að vera tryggt að fráfarandi nefndir sem starfa tímabundið áfram skv. ákvæði til bráðabirgða II með frv. til laga um ÚUA, fái nauðsynlegan stuðning til þess að ljúka málum eins fljótt og auðið er. Eðlilegt er að löggjafinn setji tímamörk í þessu skyni og að að gert verði ráð fyrir sérstökum fjárframlögum, ef þörf er á.

Hins vegar þarf reglugerð skv. 2. mgr. 8. gr. að vera ítarleg og mæla fyrir um ýmis atriði sem fyrirsjáanlega munu koma upp með nýrri skipan. Sérstaklega er þar átt við atriði sem leiða af þeirri staðreynd að heimilt verður að kæra sömu framkvæmd oft en einu sinni til nefndarinnar, á misjöfnum stigum undirbúnings.



Málsaðilar munu án vafa gera kröfur um að nefndarmenn víki sæti vegna fyrri afskipta af málum og kveða þarf sérstaklega á um það atriði í reglugerðinni. Þá er líklegt að í ákveðnum tilvikum sé hentugt og eðlilegt að sameina kærur sem varða sömu framkvæmdina þótt um geti verið að ræða ákvarðanir tveggja eða fleiri stjórnvalda. Þá hlýtur og að vera eðlilegt að nefndin geti stýtt málsmeðferðarferlið í einhverjum tilvikum með því að nýta málsgögn og umsagnir sem borist hafa nefndinni á fyrri stigum máls, þ.e. þegar sama framkvæmd er kærð oftar en einu sinni til nefndarinnar.

Þá leggur sambandið áherslu á að við 1. mgr. 8. gr. frv. um ÚUA bætist: að höfðu samráði við Samband Íslenskra sveitarfélaga.

Að endingu skal nefnt að ákvæði laga um rýmkaða málsaðild almennings er frávik frá þeirri meginreglu sem annars gildir. Sveitarfélag mun að líkindum oftast eiga aðild á að máli stjórnvaldsmegin, og þurfa þá að geta gengið út frá því sem vísu að ekki komi upp vafi um skilyrði málsaðildar. Sambandið telur að almenn lögskýringarsjónarmið eigi að geta tekið af skarið um að t.d. ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa fyrir starfsemi, sem er matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, falli ekki undir hina rýmkuðu málsaðild. Æskilegt væri að fá þann skilning staðfestan í nefndaráli.

4. Samantekt

Samandregið er afstaða sambandsins sú að nálgast beri með mikilli gát að rýmka málsaðild í átt að *actio popularis* og fara eigi mun varlegar í sakirnar en ráðgert er í fyrirliggjandi frumvarpi.

Sambandið leggur ríka áherslu á að verði sú skipan lögfest að ein úrskurðarnefnd starfi, þá verði henni tryggðar fjárveitingar sem dugi til starfseminnar án þess að málahali skapist.

Reglugerð um störf úrskurðarnefndar þarf að vear skýr og nákvæm.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit: Utanríkismálanefnd Alþingis



SAMORKA
Samtök orku- og veitufyrirtækja

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

4. maí 2011

Umsögn um frumvörp vegna fullgildingar Árósasamningsins og um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 709. og 708. mál

Drög að frumvörpunum voru sett voru á vef ráðuneytisins til kynningar þann 10. janúar sl., með tilgreindum athugasemdafresti til 4. febrúar. Samorku barst einnig bréf þar sem vakin var athygli á frumvörpunum, og skilaði Samorka umsögn um drögin þann 3. febrúar. Frumvörpin eru hins vegar lögð fram nær óbreytt frá umræddum drögum og ekki fjallað um athugasemdir í umsögn Samorku í athugasemdum með frumvörpunum.

Annars vegar er um að ræða frumvarp um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, hins vegar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Síðarnefnda frumvarpið er í raun eins konar bandormur lagabreytingartillagna þar sem ný úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leysir af hólmi úrskurðarnefndir skipulags- og byggingarmála og hollustuhátta og mengunarvarna; og þar sem ákvarðanir ráðherra um leyfisveitingar færast yfir til Orkustofnunar eða Umhverfisstofnunar, kæránlegar til hinnar nýju úrskurðarnefndar. Á þetta m.a. við um leyfisveitingar á grundvelli laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, raforkulaga nr. 65/2003, vatnalaga nr. 15/1923, laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarir, skipulagslaga nr. 123/2010, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Samorka gerir ekki athugasemdir við þá stefnumörkun að leyfisveitingavaldið skv. ofangreindum lögum verið fært frá ráðherra til Orku- eða Umhverfisstofnunar, né þá stefnumörkun sem slíka að ákvarðanir þeirra verði kæránlegar til nýrrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Samtökin gera hins vegar ýmsar athugasemdir við frumvarpið um úrskurðarnefndina.

Takmörkun kæruaðildar

Í 4. gr., um málsmeðferð og kæruaðild, segir m.a.:

Þeir einir geta kært stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga iðgvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Sé um að ræða eftirtaldað ákvarðanir þarf sá sem kærir þó ekki að sýna fram á lögvarða hagsmuni:



- a. ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum og endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum,
- b. ákvarðanir um að veita leyfi til framkvæmda sem eru matsskyldar skv. III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum,

Hér er býsna langt gengið, kæruaðild er opnuð öllum hvað framangreindar ákvarðanir varðar, án nokkurra takmarkana líkt og almennt er miðað við t.d. í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða í 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Engin sérstök rök eru kynnt til sögunnar fyrir því að velja þessa leið, en þarna er mun lengra gengið en leiðir af kröfum Árósasamningsins (líkt og kemur t.d. fram í athugasemdum við frumvarpið). Fyrir liggur að afar fá dæmi eru um að önnur ríki hafi farið slíka opna stjórnsýsluleið (líklega bara Portúgal) og t.d. valdi ekkert hinna Norðurlandanna að fara slíka leið. Ekki virðist hafa verið kannað hvers vegna önnur ríki, á borð við Norðurlöndin, hafa valið að takmarka aðild né heldur hvers vegna t.d. Holland kaus að snúa af braut slíkar opinnar aðildar, líkt og fram kom á ágætum kynningarfundum um frumvörpin í Húsi atvinnulífsins 27. janúar sl. Tekið er fram að hér sé verið að marka sjálfstæða stefnu sem veiti „viðtækan rétt fyrir allan almenning til að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfishagsmuni.“

Að mati Samorku er hér of langt gengið. Það hlýtur að vera krafa að til þess að geta komið af stað kærumáli með tilheyrandi umsvifum og kostnaði fyrir jafnt úrskurðarnefndina sem hugsanlega framkvæmdaaðila og viðkomandi stjórnvald, verði kærandi að hafa einhverja lögvarða hagsmuni í málinu, líkt og nú er t.d. gerð krafa um í 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Ætla verður að sú hafi t.d. orðið niðurstaðan á hinum Norðurlöndunum, að þar hafi stjórnvöld ekki talið æskilegt að opna fyrir mögulega holskeflu kærumála um allar ákvarðanir sem undir slíkar skilgreiningar falla, frá aðilum sem jafnvel hafa lítilla eða engra hagsmuna að gæta. Í athugasemdum við frumvarpið er m.a. rífað upp að fyrir lagabreytingu árið 2005 var gert ráð fyrir aðild allra að kærnum vegna ákvarðana Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Ekki er hins vegar fjallað um ástæður lagabreytingarinnar árið 2005, sem m.a. var mikill fjöldi kærumála frá aðilum sem enga aðild áttu að málum. Hérlandis er því til staðar reynsla af slíku fyrirkomulagi, reynsla sem hér virðist ætlunin að horfa framhjá.

Þá ber að geta þess að framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum ganga í gegnum ferli sem innifelur m.a. formlega kynningu og samráð á undirbúningstíma. Aðkoma almennings er þannig þegar tryggð á fyrri stigum ferlisins. Hér er verið að leggja til að allir geti síðan kært umræddar framkvæmdir á hvaða stigi sem er, einnig þeir sem ekki hafa látið sig málið varða á kynningar- og samráðsstigi. Samorka mótmælir þeirri leið.

Málsmeðferð löng

Í 4. gr. er jafnframt fjallað um málsmeðferð og tímabrest. Alls er gert ráð fyrir að ferli máls geti tekið frá fimm og upp í átta og hálfan mánuð, frá því að tilkynnt var um þá ákvörðun sem kærð er. Þetta rýmar illa við þá niðurstöðu nefndarinnar sem vann frumvarpið að fara stjórnsýsluleiðina, fremur en dómstólaleiðina, m.a. þar sem hún sé fljótvirk. Samorka gerir tillögu um að þetta ferli verði stytta um helming.



Þá er rétt að vekja athygli á því að tvö ár hafa verið algengur afgreiðslutími mála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, sem hinni nýju úrskurðarnefnd er m.a. ætlað að taka við af. Þessi langi tími er gjarnan útskýrður með vísan í álag og mikinn málafjölda. Nú verður að ætla að opnari aðild hafi í för með sér aukinn fjölda kærumála. Ekki verður séð af frumvarpsdrögum að áhrif þessa á málsmeðferð og tímafresti, né á kostnað fyrir úrskurðarnefndina jafnt sem aðila máls, hafi verið metin, þótt getið sé um líkur á auknum fjölda kærumála í athugasemdum við frumvarpið. Samorka gerir því jafnframt tillögu um að orðalagi 4. gr. verði breytt á þá leið að mál sem ekki náist að afgreiða innan tilskilins tíma falli niður.

Lágmarks kærुकostnaður

Loks gerir Samorka athugasemd við 7. gr., um kostnað, sem gerir einfaldlega ráð fyrir að kostnaður úrskurðarnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Gera verður þá kröfu að kærundur beri einhvern hluta þess verulega kostnaðar sem þeir geta með svo einföldum hætti stofnað til.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason
aðstoðarframkvæmdastjóri



Alþingi
Erindi nr. P 139/2312
komudagur 6.5.2011

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10

150 Reykjavík

Reykjavík, 5. maí 2011

Efni: Umsögu um stjórnarfrumvarp til fullgildingar Árósasamningsins, breyting ýmissa laga, 708. mál, um stjórnarfrumvarp um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, heildarlög, 709. mál og um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu Árósasamnings um aðgang að upplýsingum o.fl., 678. mál.

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Samtök fiskvinnslustöðva, Samál – Samtök álframleiðenda, Landssamband íslenskra útvegsmanna, Landssamband fiskeldisstöðva, SVP – Samtök verslunar og þjónustu og Samtök ferðaþjónustunnar skila hér með sameiginlegri umsögn um ofangreind mál. Umsagnaraðilar eru hér eftir nefndir samtökin.

Umhverfisráðuneytið óskaði í janúar sl. eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um drög að frumvörpum þeim sem hér eru til umfjöllunar. Samtökin skiluðu til ráðuneytisins umsögn sem dagsett er 7. febrúar 2011. Frumvörpin sem lögð hafa verið fram á Alþingi eru nánast samhljóða frumvarpsdrögunum sem kynnt voru í janúar. Umsagnir hafa ekki orðið ráðuneytinu tilefni til breytinga á frumvörpunum né heldur er efnislegra ábendinga sem í þeim fólust að nokkru getið í greinargerðum með þeim. Eðlilegt hefði verið að ráðuneytið fjallaði um ábendingar og athugasemdir við frumvörpin í til þess að þingmenn og aðrir geti áttað sig á því að fjölmörg álitafni hljóta að koma til umfjöllunar. Aðferð ráðuneytisins að tiltaka í greinargerð að „farið var yfir“ umsagnirnar er dæmi um tilraun til þöggunar á lýðræðislegri umræðu og til að hindra að tilteknar skoðanir komi fram.

Að þessu sögðu leggjast samtökin ekki gegn fullgildingu Árósasamningsins en telja nauðsynlegt að verulegar breytingar verði að gera á frumvörpunum áður en þau verða að lögum. Að neðan fylgja helstu athugasemdir samtakanna og síðan almenn umfjöllun og ábendingar:

1. Samtökin leggjast alfarið gegn því að hver og einn geti kært tilteknar ákvarðanir sem undir lagafrumvörpin falla en leggja til að farin verði svipuð leið og nálægum löndum og aðild að kærur verði alfarið bundin við þá sem eiga lögvarðra hagsmuna að gæta eða uppfylla tiltekin skilyrði sem nánar eru tilgreind í lögum. Samtökin telja mikið skorta á að nægjanlega sé fjallað um áhrif þess að opna kærvaðildina eins og lagt er til og látið er hjá líða að fjalla um afleiðingar þessa á málshraða í stjórnarsýslunni, kostnaðaráhrif og áhrif á dómstóla.
2. Samtökin telja að stofnun úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál geti verið jákvætt skref en tryggja verður að nefndin fái fjármagn og aðstöðu til að úrskurðir geti gengið hraft og örugglega en á þessu er mikill misbrestur nú og ástandið er alveg óviðunandi. Einnig þarf að tryggja að í nefndina geti sest sérfróðir aðilar um erfðabreyttar lífverur þegar slík mál eru til umfjöllunar. Hafa verður í huga að kærur vegna einnar tiltekinnar framkvæmdar geta borist til nefndarinnar á mörgum stigum og nauðsynlegt að einfalda málsmeðferð þegar svo er og lögbinda skemmir fresti til úrskurðar. Sá tími sem það hefur tekið að fá úrskurð nefnda er óhóflega langur, hefur lengst undanfarin ár og ógnar réttaröryggi borgaranna. Mat fjármálaráðuneytisins um kostnað við hina nýju úrskurðarnefnd er allt of lágt og býður heim

hættu á að enn muni lengjast sá tími sem það tekur að afla úrskurða í málum. Mat ráðuneytisins á fjölda kæra er einnig lágt miðað við að ætlunin er að hver sem er geti kært tiltekin mál án þess að viðkomandi eigi um þau lögvarða hagsmuni og án þess að nokkur kostnaður fylgi kæru.

3. Samtökin telja nauðsynlegt að ferli vegna leyfisveitinga og stjórnvaldsákvarða tengdum matsskyldu, skipulagsbreytingum, framkvæmdaleyfum, nýfingar-, virkjunar- og starfsleyfum auk leyfa skv. lögum um náttúruvernd verði einfaldað. Það er nú allt of flókið og tímafrekt og á að vera unnt að stytta ferla verulega án þess að gengið verði gegn hagsmunum sem ætlunin er að vernda.
4. Í frumvörpunum er lagt til að allir, hver og einn, geti kært mál er falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem undir þau lög falla ganga í gegnum ákveðið ferli þar sem á sér stað formleg kynning og samráð á undirbúningstíma. Tilgangurinn er sá að því fyrir sem ábendingar koma fram því betur er unnt að bregðast við væntum umhverfisáhrifum og eins liggja þá fyrir fjárhagslegar forsendur sem lagðar eru til grundvallar endanlegrí ákvörðun um framkvæmdina. Með því að allir geti kært framkvæmdir á hvaða stigi sem er þá er verið að kippa grundvöllinum undan þessu ferli. Hver sem er getur þá kært tiltekna framkvæmd á lokastigum án þess að hafa látið sig málið varða eða komið fram með efnislegar ábendingar meðan á kynningar- og samráðsferli stóð og er því eindregið mótmælt.
5. Í greinargerð með frumvarpinu er ekkert fjallað um álit réttarfarsnefndar frá 2001 sem sagði í álitinu sínu: „Réttarfarsnefnd getur ekki mælt með því að slík breyting yrði gerð þannig að gangi lengra en brýna nauðsyn bæri til vegna samningsins.“ Nauðsynlegt er einnig að taka á því hvernig fara á með mál fyrir dómstóla þar sem kærandi sættir sig ekki við niðurstöðu úrskurðarnefndar þ.e. fjalla um aðild að slíkum málum og kostnað við þau.

1. Almennu um Árósasamninginn og fullgildingu hans hér á landi.

Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum var gerður 25. júní 1998 og öðlaðist gildi 30. október 2001. Efni samningsins er þrjúþætt en í honum er fjallað um rétt til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál, rétt afhennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnaður er ákvarðaður af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum og aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila. Með lögum nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál, lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlaða hefur verið kvæðið á um tvo fyrrnefndu þættina, en með frumvarpsdrögum þeim sem lögð hafa verið fram til kynningar er ætlunin að innleiða þriðja þáttinn í íslenskan rétt. Einnig er nú lagt til með þingsályktunartillögu að Ísland fullgildi Árósasamninginn.

Íslensk stjórnvöld undirrituðu samninginn 25. júní 1998 og í apríl 2001 lagði utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að ríkisstjórninni yrði heimilt fyrir Íslands hönd að fullgilda Árósasamninginn. Í athugasemdum með tillögunni kom fram að það væri mat umhverfisráðuneytisins að fullgilding samningsins kallaði ekki á lagabreytingar hér á landi. Eftir litlar unræður á þingi var tillögunni vísað til utanríkismálanefndar en í máli utanríkisráðherra kom fram að það væri nefndarinnar að skoða nánar hvort fullgilding samningsins krefðist lagabreytinga. Þingsályktunartillagan hlaut ekki afgreiðslu þingsins en í maí 2001 óskaði umhverfisráðuneytið eftir því við dóms- og kirkjumálaráðuneytið að síðarnefnda ráðuneytið léti í ljós afstöðu sína til þess hvort Árósasamningurinn, einkum 9. gr. hans, kallaði á lagabreytingar kæmi til fullgildingar samningsins af Íslands hálfu. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið leitaði af þessu tilefni til réttarfarsnefndar sem skilaði álitinu, dags. 17. september 2001. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að nokkur ákvæði samningsins, þ.á m. 9. gr., samræmdust ekki reglum íslensks réttarfars og fullgilding hans kallaði því óhjákvæmilega á lagabreytingar. Í kjölfar álits réttarfarsnefndar var árið 2003 settur á fót starfshópur umhverfisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og dóms- og kirkjumálaráðuneytis til að fara yfir efni

Árósasamningsins og stöðu hans gagnvart íslenskum lögum. Starfshópurinn skilaði niðurstöðum í minnisblaði til umhverfisráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra 7. maí 2003.

Hinn 25. febrúar 2005 skipaði umhverfisráðherra svo nefnd sem falið var það verkefni að greina efni Árósasamningsins og hvaða opinberar leyfisveitingar falla undir hann. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar umhverfisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis, landbúnaðarráðuneytis, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Niðurstaða nefndarinnar var sett fram í skýrslu frá 28. september 2006.

Í greinargerðum með þingsályktunartillögum og frumvörpunum er ekkert fjallað um tillögu til fullgildingar samningsins árið 2001 og ekki fjallað um álit réttararsnefndar frá september 2001 þar sem fjallað er um grundvallarspurningar við innleiðingu samningsins og meðal annars komist þannig að orði „...ef fullgilda á Árósasamninginn og tryggja um leið að íslensk löggjöf sé honum samrýmanleg, er óhjákvæmilegt að breyta lögum... Réttararsnefnd getur ekki mælt með því að slík breyting yrði gerð þannig að gangi lengra en brýna nauðsyn bæri til vegna samningsins.“

Samtökin telja nauðsynlegt að Alþingi fjalli um sjónarmið þau sem fram komu í álit réttararsnefndar og þeim álitafnum sem þar er um fjallað, annars verður öll umfjöllun um efni málsins í besta falli ómálefnaleg. Hér er um að ræða mál sem getur haft víðtæk áhrif á réttarfar í landinu og undarlegt að um það skuli hvergi fjallað í tillögum umhverfis- og utanríkisráðherra.

2. Efni frumvarpanna

Í frumvörpunum felast þrenns konar tillögur:

Í fyrsta lagi er lagt til að allar stjórnvaldsákvæðanir er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa (starfsleyfi, framkvæmdaleyfi, rekstrarleyfi, ýmsar stjórnvaldsákvæðanir) verði kærnanlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Auk þess að ýmsar ákvæðanir sem ráðherra tekur nú verði færðar til tiltekinnar undirstofnunar.

Í öðru lagi er lagt til að allir (einstaklingar og lögpersónur) geti átt aðild að kærum vegna ákvæðana Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, um sameiginlegt umhverfismat og endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, ákvæðanir ýmissa stjórnvalda um að leyfa framkvæmdir sem eru matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og ákvæðanir Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur um að leyfa sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera og að markaðssetja erfðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær. Þetta er kallað „*actio popularis*“ og er hér gengið lengra til að opna fyrir aðild almennings að kærum en í nokkru öðru ríki sem aðild á að Árósasamningnum. Það er gengið lengra en krafist er í samningnum sjálfum og mun lengra en réttararsnefnd taldi rétt að mæla með í sinni greinargerð og áður er vísað til.

Í þriðja lagi er fjallað um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hlutverk hennar og skipan, aðild og málsmeðferð. Nefndinni er ætlað að leysa af hólmi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna sem eru þar með lagðar niður auk þess að kveða upp úrskurði í kærum sem áður hafa gengið til ráðherra.

3. Um almenna opna kærnaðild

Í skýrslum sem unnar voru vegna undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins var ekki tekin afstaða til þess hvort breyta ætti reglum um hverjir geta átt aðild að kærum. Í greinargerð segir aðeins um þennan lykilþátt málsins að með því að opna aðildar fyrir alla að kærum vegna stjórnvaldsákvæðana sem falla undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins sé „*mörkuð sjálfstæð stefna sem veitir víðtækan rétt fyrir allan almennung til að fá endurskoðaðar ákvæðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfishagsmuni*“. Þá segir að sú stefna samræmist því leiðarljósi 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins að



veita beri almenningi viðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð svo ná megi fram markmiðum samningsins um vernd réttinda núlifandi og komandi kynslóða til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð þeirra. Jafnframt er nefnt að ekkert Norðurlandanna hafi farið þessa leið og engin dæmi tiltekin um sambærilega innleiðingu samningsins í öðrum ríkjum. Á fundi um lagafrumvörpin sem haldinn var þann 27. janúar sl. með frumvarpshöfundum kom fram að í Hollandi hafi verlið opnað fyrir kærnaðild almennings að tilteknum málum um tíma en að í ljósi reynslunnar hafi því verið breytt.

Samtökin telja mikið skorta á að nægjanlega sé fjallað um áhrif þess að opna kærnaðildina eins og lagt er til m.a. í ljósi ákvæða Árósasamningsins, forsögu málsins og mikilvægis þess. Í greinargerðinni er alveg látið hjá líða að fjalla um afleiðingar þessa á málshraða í stjórnslunni, kostnaðaráhrif og áhrif á dómstóla. Í því sambandi er rétt að benda á álit réttarfarsnefndar en í því kemur skýrt fram að samkvæmt íslenskri dómafrankvæmd gildi hér á landi ólögfest skilyrði um að sá sem höfðar dómsmál verði sjálfur að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr þeim kröfum sem hann gerir þar. Þá kemur fram að með ýmsum ákvæðum samningsins sé ráðgert að vikið verði verulega frá slíkum skilyrðum. Réttarfarsnefnd telur óhætt að fullyrða að svo rúm skilyrði fyrir aðgangi að dómstólum stangist á við kröfur um lögvarða hagsmuni, sem mótask hafi í dómafrankvæmd og fræðikenningum. Þá segir í álitinu eins og bent er á hér að ofan að réttarfarsnefnd geti ekki mælt með því að slík breyting yrði gerð þannig að hún gengi lengra en brýna nauðsyn bæri til vegna ákvæða samningsins. Samtökin telja að þetta sjónarmið eigi einnig við hvað varðar aðild að stjórnslumálum. Það er álit samtakanna að með þeirri tillögu sem lögð er til í frumvarpinu sem gengið mun lengra en brýna nauðsyn beri til samkvæmt ákvæðum samningsins án þess að slík tillaga hafi hlotið nægjanlega skoðun.

Í almennum athugasemdum með drögum að frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er vikið að því að áður en lögum um mat á umhverfisáhrifum var breytt með lögum nr. 74/2005, hafi verið gert ráð fyrir aðild allra að kærnum vegna ákvarðana Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif framkvæmda. Í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 74/2005 var lagt til að málskotsréttur til æðra stjórnvalds vegna matsskyldra framkvæmda takmarkist við þá aðila sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök eftir nánari reglum. Í athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins segir m.a.: „Þá er í 2. mgr. lagt til að réttur til að skjóta máli til ráðherra verði einungis bundinn við þá sem hafa lögvarinna hagsmuna að gæta, sem tengjast ákvörðunum Skipulagsstofnunar, og umhverfisverndar- og hagsmunasamtök sem starfa á Íslandi og hafa a.m.k. 50 félagsmenn, enda samrýmist það tilgangi samtakanna eftir því sem fyrir kann að vera mælt í lögum eða samþykktum þeirra. Lagt er til að sömu reglur eigi hér við um kærnaheimild og kveðið er á um í 26. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, að öðru leyti en því að umhverfisverndarsamtök öðlast hér málskotsrétt. Umhverfisverndarsamtök skulu uppfylla þau skilyrði sem fram koma í skilgreiningu í 3. gr., sbr. 3. gr. frumvarpsins. Þær breytingar sem hér eru lagðar til um kærnaheimild eru til samræmis við það sem gildir á Norðurlöndum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum, en réttur til málskots hefur hvergi á Norðurlöndum verið eins viðtækur og hér á landi.“

Samtökin vekja athygli á því að almenningi hefur verið veittur réttur til að koma á framfæri athugasemdum við framkvæmdir í bæði umhverfismati áætlunar og eins mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar, á skipulagsstigi og við útgáfu starfsleyfa. Hins vegar fá samtökin ekki séð að nokkur rök standi til þess að veita almenningi opna aðild að stjórnslu- eða dómsmálum, þvert á þær almennu reglur sem gilda um kærnaðild. Slíkt væri umfram skyldu samkvæmt Árósasamningnum og með því væri gengið mun lengra en í öðrum aðildarríkjum samningsins, nema ef til vill þar sem ákvæði um opna aðild að tilteknum málum er að finna stjórnarskrá viðkomandi ríkis.

Í frumvarpsdrögnum er einnig að finna heimild til kæranda að krefja um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða. Komi til slíks getur það leitt til dómsmála þar sem annars vegar eru ríkir hagsmunir þess sem fyrir framkvæmdunum stendur og líklega fjölmargra annara. Þá vakna spurningar um aðild kæranda að slíku dómsmáli þar sem hans lögvörðu hagsmunir hafi fram að þessu ekki nægt til hefðbundinnar meðferðar fyrir dómstólum.

Samtökin hvetja til þess að um þetta verði fjallað og mótuð stefna sem samræmist réttarvenjum hér á landi. Bent er á að enginn kostnaður fellur á kæranda nema vegna eigin málatilbúnaðar samkvæmt frumvarpsdrögum en að allt annað gildir um málsmeðferð fyrir dómstólum.

4. Um hlutverk og skipan úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

Gert er ráð fyrir að sett verði á laggirnar ný úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem taki við hlutverki úrskurðarnefndar um skipulags og byggingarmál, úrskurðarnefndar skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og úrskurði einnig um mál sem áður gengu beint til ráðherra. Í athugasemdum er þetta orðað svo að nefndinni sé falið að úrskurða um ágreining vegna útgáfu, endurskoðunar eða afturköllunar leyfa til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og eru á verkefnasviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Þá er gert ráð fyrir að úrskurðarnefndin úrskurði um kærur vegna annara stjórnvaldsákvarðana á verksviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis sem eiga samleið með ofangreindum ákvörðunum og eðlilegt þykir að fella undir verksvið nefndarinnar.

Gert er ráð fyrir því að nefndin sé skipuð fjórum mönnum sem Hæstiréttur tilnefni og tveimur sem tilnefndir eru af ráðherrum sem fara með sjávarútvegs- og orkumál og jarðrænar auðlindir hins vegar og að umhverfisráðherra skipi nefndina og formann hennar án tilnefningar.

Samtökin telja þessa breytingu til batnaðar sem geti orðið til þess að samræma úrskurði með því að sama nefnd fjalli nú um mál sem áður gengu mismunandi leið í stjórnslunni. Samtökin eru einnig sammála þeirri stefnu sem fest í frumvarpsdrögum að ýmsar leyfisveitingar eru færðar til undirstofnana og að úrskurðarvald er tekið úr höndum ráðherra.

Gert er ráð fyrir að nefndin sé ýmist skipuð þremur eða fimm mönnum eftir eðli máls og að nefndin geti falið formanni að úrskurða um einföld mál. Gert er ráð fyrir formaður nefndarinnar ákveði hvort nefndin skuli skipuð þremur eða fimm mönnum. Gert er ráð fyrir að nefndin geti hvatt sér til ráðgjafar sérfróða aðila við undirbúning og meðferð máls.

Samtökin telja eðlilegt að nefndin ákveði sjálf hvenær hún skuli skipuð þremur eða fimm mönnum í stað þess að fela það formanni enda er það í samræmi við önnur ákvæði.

Samtökin telja einnig nauðsynlegt að huga að skipan nefndarinnar þegar fjallað er um kærur vegna erfðabreyttra lífvera. Ekki er gert ráð fyrir þekkingu á því sviði meðal nefndarmanna. Hér er um að ræða sérhæfðan málaflokk þar sem í umræðu eru alls kyns hindurvitni og fordómar sem ekki eiga sér neina stoð í vísindalegri þekkingu. Þetta skapar friðan jarðveg fyrir kærur og því mikilvægt að tekið verði á þeim af faglegri þekkingu. Mikilvægt er að í úrskurðarnefndinni sitji í þessum tilvikum einstaklingar sem geta fjallað um erfðabreyttar lífverur með hliðsjón af því sem best er vitað á hverjum tíma.

5. Um úrskurði samkvæmt gildandi lögum

Það hefur legið fyrir um langa hríð að það tekur allt of langan tíma að fá úrskurði samkvæmt gildandi lögum hvort sem horft er til úrskurða nefndar skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nefndar um skipulags- og byggingarmál eða umhverfisráðuneytisins sjálfs.

Í tengslum við þessa umsögn var lauslega kaunad hversu langan tíma það tekur þessa aðila að kveða upp úrskurði í þeim málum sem að þeim er beint. Ekki var litið til úrskurða iðnaðarráðuneytisins né sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og því ekkert fullyrt um það hér hversu langan tíma tekur þau að komast að niðurstöðu í kærur.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála rekur sérstaka vefsíðu (<http://www.usb.is/>) þar sem unnt er að skoða úrskurði nefndarinnar. Árið 2010 kvað nefndin upp 72 úrskurði. Af þeim voru 26 eða 36% kveðnir upp innan 6 mánaða frá því nefndinni barst erindi eða kæra. Úrskurðir í 3 málum voru kveðnir upp frá 6 - 12 mánuðum frá því að þau bárust nefndinni. Í 19 málum eða 26% tók 1 – 2 ár að fá úrskurði. Í þriðjungi mála eða 24 tók meira en 2 ár að fá úrskurð. Það mál sem virtist taka lengstan tíma að fá úrskurð í tók 38 mánuði. Að meðaltali tók það fimmtán og hálfan mánuð að fá úrskurð í þessum 72 málum. Kærufrestur til nefndarinnar er einn mánuður frá því hin kærða ákvörðun er tekin.

Um úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir gilda sérstök lagaákvæði um tímafresti sem finna má í 3. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 en þar segir: „Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að henni berst mál í hendur. Sé mál viðamiklæ og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal nefndin tilkynna hlutadeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en átta vikur.“ Af síðustu 20 úrskurðum nefndarinnar sem birtir eru á vefnum (<http://www.rettarheimild.is/>) var einn kveðinn upp eftir 18 daga en athugunin byggði á því að athuga tímafrest frá dagsetningu kæru til úrskurðar. Þetta var í eina skiptið sem nefndin kvað upp úrskurð innan lögbundinna tímamarka. Næsti úrskurður var kveðinn upp eftir 9 vikur. Úrskurðir í 7 málum voru kveðnir upp eftir 3 – 6 mánuði, í 5 eftir 6 – 9 mánuði, í 3 eftir 9 – 12 mánuði, í einu eftir 16 mánuði, í einu eftir 27 mánuði og í einu eftir 39 mánuði. Að meðaltali tók það nefndina 40 vikur að kveða upp úrskurð sinn eða 5 – 10 faldan lögbundinn frest eftir því hvor tímamörkin er miðað við.

Á þessum sama vef (<http://www.rettarheimild.is/>) eru einnig birtir úrskurðir umhverfisráðuneytisins. Þegar lítið er til síðustu 20 úrskurða sem þar er að finna kemur í ljós að það tekur að meðaltali átta og hálfan mánuð að kveða upp úrskurði frá því erindi berst ráðuneytinu. Í tveimur tilvikum leið meira en eitt ár, í 8 skipti liðu 9 - 12 mánuðir og í 5 skipti 6 – 9 mánuðir. Tveir úrskurðir voru kveðnir upp innan þriggja mánaða og þrjú að aukl innan sex mánaða.

Sá tími sem tekur að fá úrskurði stjórnvöldunar í einstökum málum er allt of langur og alveg ljóst að ekki eru virt almenn ákvæði stjórnvöldunar og alls ekki ákvæði sérlaga um úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir. Fyrir nokkrum árum kannaði umboðsmaður Alþingis tíma sem það tók fjölmargar úrskurðarnefndir að kveða upp úrskurði sína og ljóst er að þessi tími hefur enn lengst frá því sú könnun var gerð.

Samtökin lýsa því yfir miklum áhyggjum vegna þess að með fyrirhuguðum lagabreytingum er fyrirsjáanlegt að kærumálum mun fjölga gríðarlega og hætta á að stjórnvöldunni verði hreinlega dregkt. Nauðsynlegt er að stjórnvöld beiti sér fyrir sérstöku átaki allra þessara aðila til að stytta málsmeðferð og flýta úrskurðum. Ástandið er óviðunandi.

6. Um málsmeðferð úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál

Í frumvarpsdrögum um úrskurðarnefndina er gert ráð fyrir að kærufrestur verði einn mánuður frá birtingu ákvörðunar. Síðan fær stjórnvald 30 – 45 daga til að skila gögnum máls og umsögn til úrskurðarnefndarinnar, auk þess tíma sem það tekur úrskurðarnefndina að óska eftir þessum gögnum. Síðan er gert ráð fyrir að nefndin kveði upp úrskurð sinn innan 3 – 6 mánaða frá því gögn berast frá stjórnvaldi. Þannig má búast við að það taki allt að 9 mánuðum að fá úrskurði frá því hin kærða ákvörðun er tekin þar til niðurstaða er fengin. Þetta miðast við að allt gangi eins og ætlað er en eins og fram hefur komið er sú ekki raunin nú.

Ljóst má vera að ágreiningsefni vegna sömu framkvæmdar geta ítrekað komið til umfjöllunar úrskurðarnefndarinnar. Skýrist það af flóknum og umfangsmiklum reglum vegna leyfisveitinga og umhverfismats. Sem dæmi má nefna að framkvæmdir vegna undirbúnings og byggingar jarðvarmavirkjunar geta falið í sér á annan tug kæránlegra stjórnvaldsákvæða tengdum matsskyldu, skipulagsbreytingum, framkvæmdaleyfum, nýtingar-, virkjunar- og starfsleyfum auk leyfa skv. lögum um náttúruvernd.



Samtökin eru þeirrar skoðunar að mögulegt sé að einfalda þessa ferla til muna og kalla eftir því að leyfisveitingarferlar verði einfaldaðir. Að öðrum kosti muni fyrirhugaðar lagabreytingar hafa í för með sér að leyfisveitingar verði enn langdregnari en þegar er, ekki síst ef ætlunin er að veita opna aðild að kærumálum vegna þeirra. Sama málið getur komið til úrskurðarnefndarinnar aftur og aftur, sömu stofnanirnar eru strekað krafín um gögn og umsagnir vegna sömu mála.

Samtökin telja mjög mikilvægt að málsmeðferð verði einfölduð og frestir styttr þegar kært er vegna leyfisveitinga sem þegar hafa komið til umfjöllunar nefndarinnar. Það er óásættanlegt að slíkt geti orðið til þess að ný hringrás umsagna og úrskurða fari af stað og leiðir einungis til algers ófarnaðar.

Verði frumvörpinn að lögum er nauðsynlegt að tryggja að úrskurðarnefndin hafi úr nægum fjármunum að spila til þess að geta fjallað um og afgreitt mál á tilsettum tíma. Að öðrum kosti er fyrirsjáanlegt að framkvæmdir munu dragast, óvissa aukast og engin leið til að segja fyrir um hversu langur leyfisveitingarferillinn getur orðið.

Virðingarfyllt,

F.h. Samtaka atvinnulífsins

F.h. Samtaka iðnaðarins

F.h. Samtaka fiskvinnslustöðva

F.h. Landssambands ísl. útvegsimanna

F.h. Landssambands fiskeldisstöðva

F.h. SVP - Samtaka verslunar og þjónustu

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

F.h. Samáls - Samtaka álframleiðenda

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. maí 2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsarsamningsins, 708. mál og um frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 709. mál.

Samtök Íslenskra Líftæknifyrirtækja vilja koma á framfæri athugasemdum við stjórnarfrumvörp sem lögð eru fram vegna fullgildingar Árórsarsamningsins. Samtökin gera ekki athugasemdir við að íslensk stjórnvöld innleiði ákvæði í lög sem fullgilda samninginn. Hins vegar er því mótmælt að í frumvörpunum er gengið mun lengra en samningurinn gerir kröfu um og að gerð eru veruleg frávik frá hefðum sem skapast hafa í dómaframkvæmd héraðs.

Samtök íslenskra líftæknifyrirtækja komu á framfæri athugasemdum við frumvarpsdrögin í opnu kynningarferli umhverfisráðuneytis sem fram fór í janúar og febrúar á þessu ári. Í endanlegu frumvarpi sem nú er lagt fram er að engu leyti tekið tillit til þeirra athugasemda sem gerðar voru og ekki er minnst á þessi ágreiningsmál í greinargerð með frumvarpinu. Í opinni og lýðræðislegri stjórnsýslu væri eðlilegt að gera grein fyrir ágreiningsmálum sem fram koma í umsagnarferli og þeim rökstuðningi sem fylgir, til að tryggja að öll sjónarmið komi fram.

Nefndinni, sem vann frumvörpin, var ætíð að gera tillögur að lagabreytingum til að innleiða svokallaða þriðju stoð Árórsarsamningsins sem felur í sér að þeir aðilar sem eiga lögvarða hagsmuni geti hafið kærsmål um ákvarðanir sem snúa að umhverfismálum og að umhverfisverndarsamtök skuli ávallt teljast hafa nægjanlega hagsmuni til að leggja fram kærur. Í frumvörpunum er hins vegar gert ráð fyrir því að opna hverjum sem er aðild að kærsmålum til úrskurðarnefndar varðandi nokkra málaflokka. Þetta á sér ekki fordæmi í íslenskri stjórnsýslu og því má segja að hér sé verið að gera tilraun með stjórnsýslu.

Á kynningarfundl með hluta nefndarmanna sem unnu drög að frumvörpunum, sem haldinn var fimmtudaginn 27. janúar hjá Samtökum atvinnulífsins, kom skýrt fram að íslensk stjórnvöld hyggjast ganga lengra en nokkuð annað aðildarríki Árórsarsamningsins í útfærslu innleiðingar í íslensk stjórnkerfi. Hollendingar reyndu þessa leið en hurfu frá henni, þar sem reynslan var ekki góð, eins og fram kom hjá nefndarmönnum á fyrirnefndum kynningarfundl. Ekkert hinna Norðurlandanna hefur ákveðið að fara þessa leið við innleiðingu samningsins. Fram kom að nefndin kannaði ekki nánar reynslu annarra landa né heldur var gerð tilraun til að meta þörfina eða afleiðingar þessarar leiðar á umhverfi, almenning, atvinnulíf eða stjórnvöld. Á fundinum kom fram að innleiðingin mun fela í sér

veruleg frávik frá íslenskum stjórnarsýslurétti og þeim hefðum sem skapast hafa í dómaframkvæmd. Þau felast í opnun aðildar allra að kærur um málefni sem varða umhverfið. Þetta er langt umfram það sem felst í innleiðingu Árórsarsamningsins hjá þeim 44 þjóðum sem hafa fullgilt hann nú þegar.

Tvær nefndir unnu skýrslur um málið á undan þeirri sem gerði drög að þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir. Önnur skilaði greinargerð 2006 og hin 2009. Þau frumvörp sem hér liggja fyrir ganga mun lengra en þær nefndir telja nauðsynlegt til að fullgilda samninginn. Hvorug þeirra leggur til opna stjórnarsýsluleið eins og nú er gert. Sú fyrri fjallaði um erfðabreyttar lífverur og taldi að innleiðing tiltekinna Evróputilskipana myndi fullnægja því sem á vantaði á því sviði. Tilskipanirnar voru innleiddar hérlendis á síðasta ári.

Í frumvarpi um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eru sérstaklega teknar fyrir ákvarðanir er snerta sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera eða vara sem innihalda erfðabreyttar lífverur. Leyfisveitingar um þau mál eru meðal þeirra sem opna stjórnarsýsluleiðin skal gilda um. Í greinargerð með frumvarpinu skortir allan rökstuðning fyrir þeirri fyrirætlan að opna öllum aðild að kærufelli varðandi leyfisveitingar á þessu sviði. Eðlilegt væri að við innleiðingu Árórsarsamningsins séu þær látnar lúta hefðbundinni íslenskri stjórnarsýslu um rétt þeirra er eiga lögvarða hagsmuni og að slíkur réttur nái til umhverfisverndar- og hagsmunasamtaka, eins og hjá öðrum þeim þjóðum sem hafa valið stjórnarsýsluleiðina umfram dómstólaleiðina.

Samtökin gera athugasemd við tillögu um skipan úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem á að úrskurða um kærur. Við skipan nefndarinnar er ekki gert ráð fyrir neinni sérþekkingu á erfðafræði, erfðatækni, erfðabreyttum lífverum, líftækni eða líffræði. Samt er starfsemi með erfðabreyttar lífverur sérstaklega tekin fyrir í sama frumvarpi. Samkvæmt þeirri skipan sem lögð er til, verður nefndin ófær um að leggja mat á þær kærur sem henni berast um erfðabreyttar lífverur. Almennt má líka setja spurningamerki við að þessi nefnd úrskurði um málefni sem tengjast erfðabreyttum lífverum þar sem nú þegar er til staðar ráðgjafanefnd um erfðabreyttar lífverur sem gert er ráð fyrir að í sitji sérfræðingar á þessu sviði. Auk embættismanna stjórnarsýslunnar fjallar hún um leyfisveitingar skv. gildandi lögum um erfðabreyttar lífverur. Þau lög hafa einnig fjölda ákvæða um upplýsingaskyldu til almennings, opna kynningarfundir, aðgengi að upplýsingum og kærueimildir. Í gegnum þessi úrræði hefur almenningur góð tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að og leyfisveitingar fá umfjöllun óháðra aðila. Í ljósi þessa er illskiljanlegt að þessi málaflokkur sé tekinn sérstaklega fyrir í frumvarpinu.

Alger opnun á möguleikum til kæruaðildar getur leitt til fjölda kæra frá háværum hópi andstæðinga erfðatækni, sem án raunverulegra vísindalegra raka útmálar alla erfðatækni sem stórhættulega fólk og umhverfi. Fyrir vikið er hætt á að úrskurðarnefndin „drukkni“ í kærur er snerta sleppingu eða markaðssetningu á erfðabreyttum lífverum. Slíkt myndi óneitanlega hægja á málsmeðferð annarra mála sem lægju fyrir og draga meðferð mála á langinn með tilheyrandi kostnaði. Samsetning úrskurðarnefndar gerir flýtiúrræði ónothæf í málum er varða erfðatækni, eins og þau að nefndin geti falið formanni nefndarinnar að úrskurða í einstökum málum. Sérþekkingu skortir til að leggja mat á hvort um smávægilegt mál eða stórvægilegt mál sé að ræða. Því er raunveruleg hætt á að framkvæmdir verði stöðvaðar að ósekju sökum kunnáttuleysis á meðan leitað er álit utanaðkomandi sérfræðinga. Í slíkri stöðu stæði úrskurðarnefndin, sem ekki er gert ráð fyrir að hafi sérþekkingu á málum er varða erfðabreyttar lífverur, frammi fyrir því að taka afstöðu til úrskurðar ráðgjafanefndar um erfðabreyttar lífverur, sem m.a. er skipuð sérfræðingum á sviði líffræði,

erfðatækni, náttúruverndar og siðfræði. Það er því fyrirsjáanlegt að málsmeðferð muni dragast á langinn og leiða til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð vegna aðkeyptrar sérfræðipjónustu og langrar málsmeðferðar. Verði úrskurðarnefndin álitin stöðva starfsemi af ástæðulausu sökum þekkingarleysis á málefni sem nefndin á að úrskurða um, hlýst af því skaði og kostnaður sem kann að leiða til skaðabótakröfu á hendur ríkinu.

Með því að taka sérstaklega fyrir í frumvarpinu ákvarðanir er snerta sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera eða vara sem innihalda erfðabreyttar lífverur, er gefið í skyn að um sé að ræða sérlega hættulega starfsemi sem réttlæti sérstök ákvæði um sérmeðferð starfseminnar. Þetta er ekki stutt neinum rökum enda hníga engin vísindaleg rök að þessari nálgun. Evrópuráðið gaf nýlega út samantekt allra óháðra rannsókna á erfðabreyttum lífverum sem EB hefur kostað síðustu 10 ár. Þessar rannsóknir hafa kostað um 200 milljónir Evra og niðurstaðan er sláandi; það er ekkert sem bendir til þess að erfðabreyttar lífverur séu hættulegri umhverfinu eða heilsu manna en hefðbundnar nytjajurtir og lífverur.

*"According to the projects' results, there is, as of today, no scientific evidence associating GMOs with higher risks for the environment or for food and feed safety than conventional plants and organisms."*¹

Skýrslan er framhald af annarri samantekt rannsókna sem EB styrkti á árunum 1985-2000, um öryggi erfðabreyttra lífvera fyrir heilsu og umhverfi, þar sem niðurstaðan var sú sama.²

Eftir aldarfjórðungsrensóknir sem kostað hafa um 600 milljónir evra, framkvæmdar af yfir 500 óháðum rannsóknaraðilum innan EB, hefur ekkert neikvætt komið í ljós sem réttlætir það að við innleiðingu gamalla fjölpjóðaskuldbindinga (Árórsarsamningurinn var skrifaður 1998) skuli íslensk stjórnvöld leggja sig fram um að gera rannsóknum og atvinnulífi sem byggir á erfðabreyttum lífverum og markaðssetningu þeirra erfitt fyrir með íþyngjandi sérákvæðum.

Þetta vekur ekki síst furðu þegar litið er til markmiða Árórsarsamningsins um umhverfi sem sé fullnægjandi fyrir velferð, heilsu og full mannréttindi, og þess að alþjóðastofnanir m.a. Matvælastofnun SP (FAO), Alþjóða heilbrigðisstofnunin (WHO), International Food Policy Research Institute (IFPRI), hafa hvatt til þróunar og notkunar erfðatækni í landbúnaði, sem felur í sér sleppingu og dreifingu og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera, í baráttunni við fátækt og til að auka fæðuöryggi í heiminum, en aðgangur að fæðu og tækifæri til að brjótast úr örbirgð teljast almennt grundvallar mannréttindi. Til viðbótar bætast þeir möguleikar sem felast í erfðatækninni til að bregðast við breyttum aðstæðum vegna mögulegra loftslagsbreytinga sem hafa áhrif á bæði umhverfi og lífsskilyrði.

Að teknu tilliti til þessara atriða er það óskiljanlegt að íslensk stjórnvöld skuli ætla að íþyngja sérstaklega þessari starfsemi með því að ganga harðar fram gegn henni en nokkrar aðrar aðildarþjóðir Árórsarsamkomulagsins hafa gert, verði þetta frumvarp að lögum óbreytt. Slík tilhneiging til að íþyngja erfðatækni og starfsemi með erfðabreyttar lífverur að ástæðulausu hefur neikvæð áhrif á framtíðarmöguleika til rannsókna- og þróunarstarfsemi og atvinnuuppbyggingar á

¹ Sjá: http://ec.europa.eu/research/biosociety/library/brochures_reports_en.htm

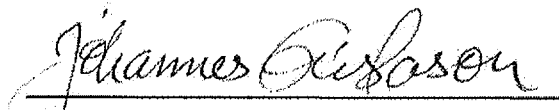
² Sjá: <http://ec.europa.eu/research/quality-of-life/gmo/>

þessu sviði og skerðir framtíðarmöguleika þjóðarinnar til sjálfbærrar þróunar.³ Nefna má rannsóknir og möguleika til innlendra plöntukynbóta til varna við t.d. fyrirsjáanlega auknu sjúkdómsálagi í jarðrækt með hlýnandi loftslagi. Því verði í framtíðinni að reiða sig alfarið á innflutning erlendra sjúkdómsþolinna yrkja, erfðabreyttra eða óerfðabreyttra, eða vaxandi eiturefnanotkunar í landbúnaði. Nær væri að efla plöntukynbætur, atvinnulíf og þekkingu á þessu sviði.

Sérkennileg, órökstudd og fordæmalaus meðhöndlun stjórnsýsluleiðar sem frumvörp þessi leggja til varðandi starfsemi með erfðabreyttar lífverur, sleppingu þeirra eða markaðssetningu, er ástæðulaus samkvæmt niðurstöðum viðurkenndra rannsókna síðustu 25 ára og yfirlýstra markmiða Árórsarsamningsins. Verði þessi frumvörp að lögum mun það fyrirsjáanlega leiða til mikils álags og tafa í stjórnsýslunni sem yrði íþyngjandi fyrir allar rannsóknir og atvinnuþróun á þessu sviði. Þessi óheillablanda mun ganga þvert á markmið þeirra stjórnsýsluleiðar sem frumvarpið leggur til, auka kostnað ríkisins, lengja málsmeðferð og hamla nýsköpun í atvinnulífnum.

Samtökin leggja til að horfið verði frá opinni stjórnsýsluleið og farin verði hefðbundin stjórnsýsluleið sem felur í sér að þeir aðilar sem eiga lögvarða hagsmuni geti hafið kærumál. Að öðrum kosti verði skoðað að fara svokallaða dómstólaleið sem gerð er grein fyrir m.a. í skýrslu starfshóps til undirbúnings Árórsarsamningsins, frá 18. desember 2009. Fordæmi eru fyrir báðum þessum leiðum í nágrannalöndunum.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka Íslenskra líftæknifyrirtækja


Jóhannes Gíslason,
formaður

³ Sjá nánar skýrslu OECD um þróun hagkerfa: "The Bioeconomy to 2030"
www.oecd.org/futures/bioeconomy/2030

Alþingi
Drindi nr. P/39/2145
komudagur 2.5.2011



2011010068
9140

Umhverfisnefnd Alþingis
150 Reykjavík/Austurstræti 8-10

Reykjavík, 28. Apríl 2011
/--

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsarsamningsins.

Í bréfi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 15. apríl 2011 er óskað eftir því að Skipulagsstofnun gefi umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsarsamningsins, 708. mál. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Með þessu frumvarpi er lagðar fram breytingar á ýmsum lagaákvæðum sem miðar m.a. að því að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála verði lögð niður en í staðin verði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með úrskurðarvald.

Skipulagsstofnun vill benda á í XIII. kafla frumvarpsins kemur fram í 22. gr. að kærur vegna stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru á grundvelli skipulagsslaga nr. 123/2010, skuli vera beint til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í annarri málsgrein 22. gr. frumvarpsins kemur fram að „ákvæðanir sem ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta þó ekki kærur til nefndarinnar.“

Í nýju skipulagslögum er Skipulagsstofnun falið það hlutverk að staðfesta svæðis- og aðalskipulagstillögur í stað umhverfisráðherra, þó er gert ráð fyrir staðfestingu umhverfisráðherra í ákveðnum tilvikum. Skipulagsstofnun hefur nú sama hlutverk og ráðherra varðandi yfirferð skipulagstillagna og staðfestingu þeirra. Telur Skipulagsstofnun að lagaákvæðið ætti einnig ná yfir ákvæðanir sem lúta að ákvörðunum um staðfestingu stofnunarinnar og leggur til að bætt verði í greinina: „ákvæðanir sem Skipulagsstofnun og ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta þó ekki kærur til nefndarinnar“.


Erna Hrönn Geirsdóttir

Alþingi
Erindi nr. P 139/2262
komudagur 5.5.2011



Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Egilsstöðum, 5. maí. 2011

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, Pskj. 1227 — 708. mál.

Skógrækt ríkisins leggur til að XVI. kafli laganna falli niður. Þ.e.a.s.:

*Breyting á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, með síðari breytingum.
26. gr.*

29. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir Umhverfisstofnunar er varða veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfis samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Aðrar ákvarðanir verða kærðar til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að ákvörðun var tilkynnt.

Rök

Í Árórsamningnum eru ekki skýr ákvæði þess efnis að mál er varða erfðabreyttar lífverur skuli vera kærnanleg án þess að kærundur sýni fram á lögvarða hagsmuni. Enda kemur fram í umfjöllun um 4. gr. í greinargerðinni með frumvarpinu að *Losun erfðabreyttra lífvera út í umhverfið er ekki matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og er ekki talin í viðauka Árórsamningsins, sbr. 6. gr. hans. Á hinn bóginn kemur fram í 11. tölul. 6. gr. að aðilar samningsins skuli, innan ramma landslaga, beita ákvæðum greinarinnar, að því marki sem unnt er og við á, um ákvarðanir um hvort leyfa beri vísitandi losun erfðabreyttra lífvera út í umhverfið. Í 2. mgr. 9. gr. Árórsamningsins um réttláta málsmeðferð er vísað til ákvarðana stjórnvalda sem 6. gr.*

Ekki er hægt að skilja þetta öðruvísi en að aðildarríki samningsins séu hvött til að skoða hvort rétt þyki að *beita ákvæðum greinarinnar, að því marki sem unnt er og við á varðandi erfðabreyttar lífverur. Ennfremur kemur fram í greinargerðinni að Með hliðsjón af þessum ákvæðum Árórsamningsins, svo og því að losun erfðabreyttra lífvera getur haft áhrif á umtalsverða umhverfishagsmuni, er lagt til að aðild að kærnum vegna þessara leyfa verði opin öllum. Þetta eru sem sagt vinsamleg tilmæli en ekki skylda skv. Árórsamningnum.*

Sú staðhæfing í greinargerðinni að *losun erfðabreyttra lífvera getur haft áhrif á umtalsverða umhverfishagsmuni* er illskiljanleg, en ef átt er við að erfðabreyttar lífverur valdi umhverfisskaða, þá stendst það ekki. Eftir gríðarlega mikla ræktun margskonar erfðabreyttra lífvera víða um heim í meira en 20 ár hefur umhverfisskaði enginn verið.

Hér geta hins vegar verið umtalsverðir hagsmunir í húfi. Íslensk líftæknifyrirtæki og íslenskur landbúnaður geta hugsanlega hagnast verulega á erfðabreyttum lífverum. Þetta er ein af þessum greinum þekkingariðnaðar sem svo margir binda framtíðarvonir við. Að leyfa



samtökum án lögvarðra hagsmuna að kæra leyfisveitingar vegna erfðabreyttra lífvera man-
örugglega tefja fyrir og auka kostnað þeirra sem vilja þróa framleiðslu byggða á slíkum
lífverum hérlendis. Að mati Skógræktar ríkisins hníga alls ekki nægileg rök að því að leggja
• þurfi þennan stein í götu framþróunar á þessu sviði.

f.h. Skógræktar ríkisins

• Pröður Eysteinnsson

Pröstur Eysteinnsson

Alþingi
Erindi nr. P 139/2382
komudagur 11.5.2011

Alþingi - Umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 9. maí 2011
Tilvísun: UST20110400106/sdk

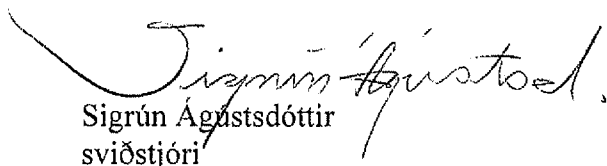
Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árórsamningsins.

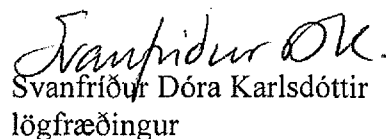
Vísað er í bréf frá Umhverfisnefnd Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um fullgildingu Árórsamningsins (breyting ýmissa laga), 708. mál.

Með framangreindu frumvarpi sem unnið var samhliða frumvarpi um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, er verið að fullgilda Árórsamninginn sem öðlaðist gildi þann 30. október 2001. Fullgilding felst m.a. í því að komið er á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd í umhverfis- og auðlindamálum sem sameinar og leysir af hólmi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna sem eru þar með lagðar niður. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að úrskurðarvald umhverfis- og auðlindamála heyri undir sjálfstæða nefnd sem fullnægi skilyrðum óháðs og hlutlauss aðila í slíkum málum og fagnar því einnig að almenningur hafi nú tæka kæruleið í tilteknum ákvörðunum fyrir óháðri nefnd. Því lýsir Umhverfisstofnun ánægju sinni með framangreind frumvörp.

Umhverfisstofnun gerir engar athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt


Sigrún Agústs dóttir
sviðstjóri


Svanfríður Dóra Karlsdóttir
lögfræðingur



ÚRVINNSLUSJÓÐUR

Alþingi
Erindi nr. D 139/2110
komudagur 28.4.2011

Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík
sími 517 4700
fax 517 4709
www.urvinnslusjodur.is
urvinnslusjodur@urvinnslusjodur.is

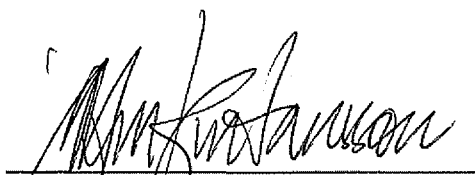
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 19. apríl 2011

Umhverfisnefnd Alþingis

Umsögn: Frumvarp til laga um fullgildingu Árórsarsamningsins breyting ýmissa laga), 708. mál.

Úrvinnslusjóður gerir engar athugasemdir við frumvarp þetta.



Ólafur Kjartansson
framkvæmdstjóri, Úrvinnslusjóðs

Nefndasvið Alþingis — Umhverfísnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Dags. 4.5.2011
Tilv. 5618-0-0005/0.5
Mál 2011-56

**Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar
Árósasamningsins**

Þskj. 1227 – 708. mál

Með erindi dags. 15. apríl sl. fékk Veðurstofa Íslands til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins.

Veðurstofan gerir ekki athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllt



Árni Snorrason
forstjóri VÍ