



Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar,
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 28. mars 2018
Tilvísun: 2018030311/50.12

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinda (sérstök kærueimild vegna athafna og athafnaleysis).

Vísað er til umsagnarbeiðni nefndarsviðs Alþingis dags. 6. mars 2018 varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinda (sérstök kærueimild vegna athafna og athafnaleysis), þingskjal 344 – 248. mál.

HER vill benda á að leiði breytingar þær sem lagðar eru til í 3. og 4. gr. frumvarpsins til þess að afgreiðslutími lengist hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gæti það tafið útgáfu starfsleyfa sem eru háð því að mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir eða önnur mál sem þarf að taka ákvarðanir um. Tryggja þarf að afgreiðslutími nefndarinnar sé í öllum tilfellum sem stýstur.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Kristín Lóa Ólafsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

20.3.2018
2018-03-39/0.11.1

Efni: 248. mál - umsögn

Landsnet hefur fengið til umsagnar frumvarp umhverfis- og auðlindaráðherra um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarmir og lögum um mat á umhverfisáhrifum (sérstök kæruheimild vegna athafna og athafnaleysis), 248. mál á pskj. 344.

Almennt um frumvarpið

Í umfjöllun greinargerðar um mat á áhrifum frumvarpsins á framkvæmdaraðila kemur fram að áhrif þess felist helst í því að tafir geti orðið á framkvæmd ef málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar dregst á langinn. Þótt hagkvæmt geti verið að bætt sé sem fyrst úr ágöllum á þátttökurétti almennings í tengslum við málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum, er óheppilegt að slíkt valdi drætti á málsmeðferðinni. Auk þessa skapa óljós lagaákvæði óvissu sem getur haft áhrif á hagsmuni framkvæmdaraðila. Því verður lagatextinn að vera skýr og horft til þess að málsmeðferðin geti gengið hratt fyrir sig. Að mati Landsnets hefur við undirbúning frumvarpsins ekki verið horft nægjanlega til hagsmuna framkvæmdaraðila og þess að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum frumvarpsins á hagsmuni þeirra.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að hugtakið þátttökuréttur almennings verði skilgreint sem réttur almennings til upplýsinga og réttur til að koma að athugasemdum og gögnum við málsmeðferð samkvæmt lögnum. Af athugasemdum við greinina verður ráðið að skilgreiningunni er ekki ætlað að kveða á um sérstakan rétt til upplýsinga í mati á umhverfisáhrifum. Þrátt fyrir þetta ber orðalag frumvarpsins þetta ekki með sér. Til samræmis við orð greinargerðar leggur Landsnet til breytingu við 2. gr. frumvarpsins:

*Þátttökuréttur almennings: Réttur almennings til upplýsinga **um framgang máls í mati á umhverfisáhrifum** og réttur til að koma að athugasemdum og gögnum við málsmeðferð samkvæmt lögum þessum.*

Um 3. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á ákvæðum 1. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum um málskot. Breytingartillögurnar fela að meginstefnu í sér að gera mögulegt að kæra athafnir og athafnaleysi gagnvart þátttökurétti almennings. Í 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er að finna tæmandi talningu á þeim ákvörðunum sem aðrir en framkvæmdaraðilar geta kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í breytingartillögum frumvarpsins felst að ekki verður lengur um tæmandi talningu að ræða, sbr. 6. tölul. b-liðar 3. gr. frumvarpsins. Með þessu er sköpuð óvissa og því leggur Landsnet til að 6. tölul. b-liðar 3. gr. frumvarpsins falli brott.

Um 4. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á ákvæðum 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sem ætlað er að endurspegla þær breytingar á kæruheimildum sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins vegna ætlaðra brota á þátttökurétti almennings.

Ef gera á breytingar í ætt við þær sem lagðar eru til í frumvarpinu telur Landsnet að jafnframt þurfi að gera breytingar á ákvæðum laganna um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þannig að tryggt sé að slík mál fái sérstaka flýtimeðferð fyrir nefndinni. Í gildandi lögum er ekki kveðið á um slíkt, heldur sæta eingöngu flýtimeðferð þau mál þar sem fallist er á stöðvun framkvæmda, enda krefjist framkvæmdaraðili flýtimeðferðar, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er

tímafrekt og afar óheppilegt er að mál dragist á langinn vegna málareksturs tengdum formsatriðum sem ekki fela í sér endalok máls.

Í e-lið greinarinnar er lögð til breyting á 2. málsl. 3. mgr. varðandi kæruheimildir frjálsra félagasamtaka. Er þar lagt til að í lögunum verði kveðið á um að þessir teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta. Landsnet bendir á að reglan um lögvarða hagsmuni er ólögfest meginregla í einkamálaréttarhari, en inntak hennar er að mestu ákvarðað af dómstólum. Sérkennilegt er að lögbinda hagsmuni félagasamtaka sem lögvarða með þessum hætti á sama tíma og lögvarðir hagsmunir annarra byggja á ólögfestum meginreglum. Þá er breytingartillagan í ósamræmi við önnur lagaákvæði um kærurétt sambærilegra aðila, sbr. t.d. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð og 3. tölul. 3. mgr. 33. gr. laga nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Loks felur núgildandi 2. málsl. 3. mgr. í sér að ekki er þörf á að gera breytingu á ákvæðinu að öðru leyti en því að réttur til að kæra athafnir og athafnaleysi sé tryggður. Þá verður að hafa í huga að ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB fjallar eingöngu um hagsmuni frjálsra félagasamtaka sem vinna að náttúruvernd, en 2. málsl. 3. mgr. 4. gr. laganna kveður á um kærurétt umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka. Gengur breytingartillagan því lengra en ákvæði tilskipunar 2011/92 krefjast. Því telur Landsnet óþarft að gera umrædda breytingu, en útfæra megí kærurétt náttúruverndarsamtaka vegna mála tengdum þáttökurétti með öðrum hætti.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. apríl 2018
Tilvísun vor: M-2018-073 / 011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 248. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um frumvarp um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (sérstök kæruheimild vegna athafna og athafnaleysis), mál 248.

Í frumvarpinu kemur fram að með því sé verið að bregðast við rökstuddu áliti Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 4. maí 2016. Samkvæmt rökstuddu áliti ESA er það mat stofnunarinnar að Ísland hafi ekki innleitt ákvæði 1. mgr. 11. gr. tilskipunar nr. 2011/92/ESB að fullu þar sem ekki er í íslenskum lögum að finna sérstaka heimild til að kæra athafnaleysi í tengslum við þátttöku almennings hvað varðar mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er falla undir lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Landsvirkjun styður markmið frumvarpsins þannig að þátttökuréttur almennings verði tryggður við mat á umhverfisáhrifum í samræmi við skyldur íslenska ríkisins samkvæmt tilvitnaðri tilskipun Evrópusambandsins. Landsvirkjun telur þó að slíkir annmarkar séu á efni frumvarpsins að endurskoðun á ákvæðum þess sé óhjákvæmileg.

Hér að neðan er að finna helstu athugasemdir Landsvirkjunar við frumvarpið.

I.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að unnt sé að kæra til úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála athafnir eða athafnaleysi stjórnvalda er brjóta gegn þátttökurétti almennings. Í 1. – 6. tl. b-liðar 3. gr. frumvarpsins eru taldar upp þær athafnir sem kæruheimildin mun taka til. Unnt verði að kæra tilteknar athafnir sem fjallað er um í 6., 8., 10., 11., og 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, eða skort á slíkum athöfnum.

Í umræddum greinum er fjallað um skyldu Skipulagsstofnunar, sveitarfélaga og að lokum framkvæmdaraðila til að leita umsagna hjá hagsmunaaðilum og almenningi og kynna framkvæmdir/tillögur fyrir almenningi. Hér er um að ræða tiltekin skref í málsmeðferðinni sem lúta þá sjálfstæðri kæruheimild. Slík kæruheimild er ekki í samræmi við þá meginreglu stjórnsluréttar, að ákvarðanir, sem binda endi á mál, séu kæranlegar til æðra stjórnvalds, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Vandséð er hvernig framfylgja eigi henni svo raunhæft sé og hvaða þýðingu hún hefur, en ljóst er að athafnir eða athafnaleysi í þessu samhengi verða varla úrskurðaðar ógildar.



Ákvæði frumvarpsins þýða einnig að úrskurðarnefndin, auk þess að vera endanlegur úrskurðaraðili á stjórnarsýslustigi, mun fá það hlutverk að úrskurða um málsmeðferð í málum sem ekki er lokið.

Almennt er það á hendi stjórnvalda, fagstofnana og ráðuneyta að tryggja að farið sé að lögum og hafa eftirlit. Almennt er það ekki á hendi úrskurðar- eða kærunefnda að annast slíkt eftirlit. Ef í ljós kemur á síðari stigum að stjórnvöld hafa ekki sinnt hlutverki sínu og annmarkar eru á formhlið mála eða málsmeðferð er það á hendi úrskurðar- eða kærunefnda að skera úr um hvort slíkur annmarki eigi að leiða til ógildingar á ákvörðun. Með þeim hætti er tryggður réttur til að bera athafnir eða athafnaleysi í málsmeðferð undir æðra stjórnvald.

Ef fyrirbyggjandi frumvarp verður að lögum er ljóst að úrskurðarnefndin mun þá hafa með höndum bæði eftirlit og úrskurðarvald um málsmeðferð en einnig úrskurðarvald þegar endanleg niðurstaða liggur fyrir. Sú staða getur því komið upp að úrskurðarnefndin mun úrskurða á síðari stigum í málum sem nefndin hefur þegar haft eftirlit með og úrskurðað um málsmeðferð í á fyrri stigum. Vaknar þá spurning um hvort að úrskurðarnefndin sé vanhæf til að fjalla um mál á því stigi sbr. 1. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

II.

Með frumvarpinu er eins og áður segir verið að víkja frá grundvallar meginreglu í stjórnarsýslurétti um kæruheimildir. Í greinargerð með frumvarpinu er það meðal annars rökstutt með vísan til að 106. gr. laga um opinber innkaup, en þar sé að finna fordæmi í lögum fyrir slíkri kæruheimild. Ekki verður séð að þessi tilvísun eigi við því ákvæði 106. gr. eiga eingöngu við þegar athöfn eða athafnaleysi felur í sér endanlega eða bindandi ákvörðun. Sem dæmi um athöfn og/eða athafnaleysi samkvæmt lögum um opinber innkaup er ef aðili heyrir undir lögin gerir samning um innkaup án þess að auglýsa útboð. Ein önnur ástæða fyrir því að stuðst er við hugtökin athöfn eða athafnaleysi er að undir lög um opinber innkaup heyra ekki eingöngu undir stjórnvöld sem falla undir stjórnarsýslulögin, heldur einnig fyrirtæki í eigu hins opinbera sem starfa á almennum málum og jafnvel samkeppnismarkaði og taka því ekki stjórnvaldsákvæðanir. Í því sambandi má t.d. nefna ISAVIA, Strætó, Landsvirkjun, Landsnet, Orkuveitu Reykjavíkur og svo mætti lengi telja.

III.

Landsvirkjun telur að aðrar leiðir séu færar til þess að koma til móts við álit ESA. Í kafla 5.3 í greinargerð með frumvarpinu er til dæmis fjallað um umsögn Samtaka atvinnulífsins (SA) við drög að frumvarpinu. Þar kemur fram að SA telur að bregðast megi við athugasemd ESA með einfaldri breytingu á 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að í stað þeirrar breytingar sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsdraganna verði bætt við svohljóðandi 2. málslíð í 1. mgr. 14. gr. laganna: „Sama á við láti Skipulagsstofnun hjá líða að taka ákvörðun sem henni er skylt að taka lögum samkvæmt.“ Landsvirkjun hvetur til að þessi tillaga verði tekin til skoðunar og metið hvort slík lagabreyting geti verið ásættanleg í tilefni af athugasemdum ESA. Í öllu falli verði fundin útfærsla sem er í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttarins og uppbyggingu íslenskrar stjórnarsýslu.

Virðingarfyllst,

Ragna Árnadóttir
aðstoðarforstjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 19. mars 2018

1606014SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um sérstaka kærueimild vegna athafna og athafnaleysis - lög um mat á umhverfisáhrifum, 248. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. mars sl., þar sem kallað er eftir umsögnum um ofangreint mál.

Afstaða til frumvarpsins

Samband íslenskra sveitarfélaga veitti umsögn, dags. 22. mars 2017, um frumvarp um sama efni á 146. löggjafarþingi, sem er fylgiskjal með þessari umsögn.

Ítrekuð er sú afstaða sem fram kemur í fyrri umsögn. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemd við 1. gr. frumvarpsins, um að skýra málskotsrétt vegna laga um hollustuhætti og mengunarvarnir þannig að málskot nái aðeins til stjórnvaldsákvæðana. Sambandið gerir sömuleiðis ekki athugasemd við 2. gr., þar sem lögð er til ný orðskýring um þátttökurétt almennings skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Sambandið ítrekar hins vegar fyrri afstöðu um að í 3. og 4. gr. frv. eru lagðar til alltof flóknar breytingar á gildandi lögum sem hafa auk þess óljósan tilgang. Sambandið leggst því gegn þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem þær breytingar ganga að áliti lögfræðinga sambandsins mun lengra en nauðsyn krefur til að bregðast við ábendingum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Í niðurlagi umsagnarinnar segir:

Með vísan til þeirra almennu sjónarmiða sem að framan eru rakin telur sambandið afar óæskilegt að fyrirhuguð lagabreyting verði að veruleika enda er ákveðin hættu á því að hún muni hafa fordæmisgildi við frekari breytingar á löggjöf um skipulags- og umhverfismál. Af þeirri ástæðu leggur sambandið þunga áherslu á að færustu sérfræðingar landsins á sviði stjórnsýsluréttar og réttarfars verði fengnir til þess að rýna frumvarpið og þá jafnframt greina hvort ekki séu til einfaldari leiðir til þess að ná þeim markmiðum sem ESA er raunverulega að kalla eftir.

Frekari sjónarmið

Sambandið telur tilefni til þess að vísa til greinar eftir Aðalheiði Jóhannesdóttur prófessor og Kristínu Benediktsdóttur dósent, sem birtist í Úlfjljóti á sl. ári og nefnist: *Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með hliðsjón af skuldbindingum Árósasamningsins og EES-réttar*. Á bls. 165 í öðru töl. Úlfjljóts 2017 segir:

Þegar sú staða kemur upp að stjórnvald tekur ekki eða hefur ekki tekið ákvörðun í máli sem taka á stjórnvaldsákvörðun í og sýnir þannig af sér tómlæti eða aðgerðarleysi á sá sem telst aðili að málinu þann möguleika að kæra slíkt til þess



stjórnvalds sem stjórnvaldsákvörðun í málinu verður kærð til samkvæmt 4. mgr. 9. gr. stjórnslulaga. Grundvöllur kærunnar er að málsmeðferð stjórnvalds sé ekki í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga sem kveður á um að stjórnvald skuli taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er. Þannig er þessi kæruheimild takmörkuð við stjórnslumál, það er mál sem mögulega getur lokið með töku stjórnvaldsákvörðunar. Hún á því ekki við um ágreining um önnur úrlausnatriði en stjórnvaldsákvörðanir.

Í greininni fjalla höfundar síðan um það álitaefni hvort umhverfisverndarsamtök geti átt aðild að kærumáli fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þegar um er að ræða athafnaleysi. Fallast má á þá niðurstöðu fræðimannanna að tilefni kunni að vera til þess að taka af vafa um þetta atriði í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Sú afstaða sambandsins er hins vegar óbreytt að í frumvarpinu sé gengið alltof langt í þeim efnum, fyrst og fremst af þeirri ástæðu að hugtakið athafnaleysi sé túlkað miklu víðar en tilefni er til. Sambandið gerir þannig verulega athugasemd við að í frumvarpinu séu hinir ýmsu gallar á málsmeðferð kallaðir *athafnaleysi stjórnvalda*. Jafnframt er áréttuð sú afstaða sambandsins að ekki sé tilefni til breytinga á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Lokaorð

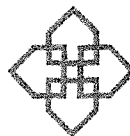
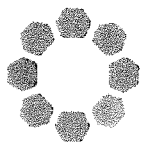
Sambandið telur tilefni til þess að vekja athygli á séráliti fulltrúa Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins varðandi annað frumvarp um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, sem nú er á leið til Alþingis. Í sérálitinu er sérstaklega kallað eftir því að vinnu við heildarendurskoðun laganna verði hraðað, þannig að hafin verði vinna við endurskoðun 1. viðauka við lögín og að stefna beri að því að afnema C-flokk framkvæmda. Eftir lagabreytingar sem samþykktar voru árið 2015 var umræddur C-flokkur tekinn upp en af þeirri breytingu leiðir mikil fjölgun tilkynningarskyldra framkvæmda. Einhugur virðist vera um það meðal allra sem koma að framkvæmd laganna að umrædd lagabreyting hafi verið illa ígrunduð og hið sama má raunar segja um fleiri ákvæði laganna sem fela í sér íþyngjandi kröfur sem ekki leiða af ákvæðum Evrópuréttar. Má í því sambandi nefna ákvæði í viðauka um haugsetningu dýpkunarefna í höfnum, sem aukið hefur flækjustig í starfsemi hafna.

Sambandið telur jafnframt tilefni til þess að áréttuð að ein ástæða þess hve miklar deilur hafa staðið um lög um mat á umhverfisáhrifum er langur málsmeðferðartími fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Brýnt er að ráðin verði bót þar á hið fyrsta en eftir því sem næst verður komist er meðalmálsmeðferðartími hjá nefndinni enn alltof langur.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Sérálit

**Fulltrúa Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga
vegna tillögu umhverfis- og auðlindaráðuneytis
að breytingum á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.**

Aðdragandi

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði starfshóp í apríl 2016 til að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum. Hópurinn var skipaður fulltrúa SA, framkvæmdastjóra Landverndar, fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga auk tveggja fulltrúa Skipulagsstofnunar og formanns frá ráðuneytinu.

Ætlunin var að skila frumvarpi í september 2016 með nauðsynlegum tillögum vegna breytinga á tilskipun ESB um þetta efni. Ljúka átti heildarendurskoðun laganna í desember 2016. Enginn fundur var haldinn í starfshópnum frá mars 2017 til febrúar 2018. Fyrri hluta verkefnisins lýkur með frumvarpsdrögunum sem nú liggja fyrir, 18 mánuðum á eftir áætlun. Ef vilji hefði verið til af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytis hefði mátt nýta þann tíma sem liðinn er mun betur, þannig að fyrir lægi heildstætt frumvarp um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum. Þess í stað hyggst ráðherra leggja fram tvö frumvörp um breytingar á lögum sem bæði fela í sér þýngjandi breytingar fyrir framkvæmdaraðila og leyfisveitendur.

Undirritaðir telja tilefni til þess að gera grein fyrir afstöðu sinni til fyrirbyggjandi frumvarpstillögu sem væntanlega felur í sér að hlutverki starfshópsins ljúki án frekari vinnu af hans hálfu.

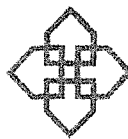
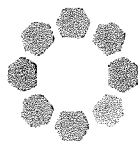
Markmið SA og sambandsins

Þeir sem standa fyrir framkvæmdum sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum hafa lengi kvartað yfir því að ferlið sé flókið, taki langan tíma og að ekki sé vissa um hvenær því geti lokið. Þetta geti gert fjármögnun framkvæmda erfiðari en ella og aukið kostnað. Að auki lengi kærur tímann sem það tekur að fá endanlega niðurstöðu en starf úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála virðist óskilvirkt, erfitt er að sjá fyrir hvenær niðurstöðu er að vænta í einstökum málum og það getur jafnvel dregist svo árum skiptir.

Hér á landi eru mun fleiri framkvæmdir felldar undir lög um mat á umhverfisáhrifum en nauðsynlegt er samkvæmt tilskipun ESB bæði með svokölluðum c-flokki framkvæmda og einnig með strangari viðmiðum um umfang framkvæmda. Brýnt er að við frekari endurskoðun laganna verði farið á gagnrýninn hátt yfir ákvæði i. viðauka laganna og lögð áhersla á að hverfa frá svonefndri „gullhúðun“, þ.e.a.s. ákvæðum sem eru strangari en tilskipanir kveða á um nema sérstök og rökstudd ástæða sé til.

Með breytingum sem gerðar hafa verið á tilskipun ESB er ferli við matið gert skýrara, heimilt verður að sameina matsferli vegna ólíkra laga, þess er krafist að ákvarðanir stjórnvalda liggi fyrir innan hóflegs (e. reasonable) tíma og að sameina skuli leyfisveitingar eins og unnt er.

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa við endurskoðun laganna lagt áherslu á (i) að framkvæmdir sem fjalla þarf um taki mið af tilskipun ESB, (ii) að athugasemdir og ábendingar



vegna hugsanlegra umhverfisáhrifa liggi fyrir eins snemma í ferlinu og unnt er, (iii) að ekki verði aukið á óvissu og (iv) að framkvæmdaraðilar og fjárfestar viti nokkurn veginn að hverju þeir ganga og hve langan tíma ferlið tekur.

Ekkert af þessu náðist fram á þessu stigi endurskoðunar laganna. Mikilvægt er að skýr áætlun liggi fyrir sem fyrst um að ljúka heildarendurskoðun laganna.

Ný regla um þriggja ára gildistíma ákvörðunar um matsskyldu

Í frumvarpsdrögum ráðuneytisins er gert ráð fyrir að hafi Skipulagsstofnun ákveðið að tiltekin framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum skuli stofnunin taka nýja ákvörðun um sömu framkvæmd ef ekki hefur verið sótt um framkvæmdaleyfi innan þriggja ára frá fyrri ákvörðun. Við þetta er að athuga að langan tíma tekur að ljúka endanlegri hönnun mannvirkja og fjámögnun framkvæmdar, svo sem um gerð samgöngumannvirkja. Auk þess tekur leyfisveitingarferlið hjá viðkomandi leyfisveitanda töluverðan tíma, það þarf að afla umsagna og sjónarmiða ýmissa stjórnvalda og annarra sem hagsmuna hafa að gæta. Ef ákvörðun um veitingu leyfis til framkvæmdar er kærð eykur langur málsmeðferðartími úrskurðarnefndar enn á óvissu um að endanleg niðurstaða um framkvæmdaleyfi náist innan þessara nýju tímamarka. Jafnhliða getur þurft að afla annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfar. Breytingin er því íþyngjandi fyrir bæði framkvæmdaraðila og leyfisveitendur. Fulltrúar Samtaka atvinnulífsins og Sambands Íslenskra sveitarfélaga geta því ekki staðið að framangreindri tillögu í frumvarpinu enda er þriggja ára gildistími ákvörðunar um að framkvæmd sé ekki matsskyld of skammur.

Gildistími framkvæmdaleyfa

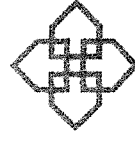
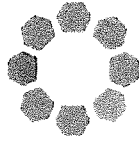
Starfshópurinn hefur í frumvarpsvinnunni lagt til breytingu á skipulagslögum þannig að gildistími framkvæmdaleyfa verði tvö ár í stað eins árs í gildandi lögum. Fyrir lokafund hópsins hafði þessi tillaga verið felld brott úr frumvarpinu. Af hálfu SA og sambandsins er lögð áhersla á að eðlilegt er að gildistími framkvæmdaleyfa verði framvegis tvö ár og leggja undirritaðir til að ákvæði um þetta atriði í frumvarpinu verði fært til fyrra hofs.

Matsáætlun

Hér á landi er skylda að framkvæmdaraðili leggi fram tillögu að matsáætlun sem almenningi og umsagnaraðilum gefst kostur að gera athugasemdir við. Skipulagsstofnun samþykkir að því loknu áætlunina með (eða án) athugasemdum sem verða þá hluti af matsáætlun og grunnur að frekari vinnslu umhverfismatsins þ.e. frummatsskýrslu sem almenningi og umsagnaraðilum gefst sömuleiðis tækifæri til að gera athugasemdir við.

Í tilskipun ESB er hins vegar meginreglan sú að það er framkvæmdaraðilinn sem tekur ákvörðun um hvort gerð skuli matsáætlun en ekki stjórnvöld en þá hefst mat á umhverfisáhrifum með gerð frummatsskýrslu. Samtök atvinnulífsins telja æskilegt að sama gildi hér á landi og þannig mætti stytta matsferlið í mörgum tilvikum. Það á til dæmis við þegar endurtaka þarf matsferlið af einhverjum ástæðum og þegar fjallað er um framkvæmdir á skipulögðum iðnaðarsvæðum. Oft munu hins vegar framkvæmdaaðilar leggja fram matsáætlun svipað og nú er gert sérstaklega þegar um er að ræða umfangsmiklar framkvæmdir og æskilegt er að fá fram allar ábendingar eins snemma og unnt er.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafnaði þessari tillögu.



Matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar

Þegar matsáætlun liggur fyrir gerir framkvæmdaraðili frummatsskýrslu og þegar hún hefur verið kynnt og umsagna aflað lýkur hann gerð matsskýrslu þar sem gerð er grein fyrir athugasemdum sem bárust og hvernig brugðist var við þeim. Skipulagsstofnun gefur að þessu loknu út álit sem m.a. tekur mið af þeim ábendingum sem borist hafa. Í gildandi lögum er tekið fram að hafi framkvæmdir ekki hafist innan tíu ára frá því að álit stofnunarinnar lá fyrir þarf sá sem veitir framkvæmdaleyfi að óska þess að Skipulagsstofnun ákveði hvort endurskoða þurfi matsskýrluna í heild eða hluta.

Í tilskipun ESB er nú að finna ákvæði um að álit stjórnvalds (hér Skipulagsstofnunar) á matsskýrslunni þurfi enn að eiga við (e. still up to date) en að heimilt sé að setja tiltekin tímamörk um gildistíma álitsins. Þannig eru ákvæði gildandi laga ekki í andstöðu við orðalag tilskipunarinnar.

Í starfshópnum var þetta rætt fram og aftur. Meðal annars lagði Skipulagsstofnun til að þessi tími yrði styttr í fimm ár. Framkvæmdastjóri Landverndar lagði áherslu á að engin sérstök tímamörk yrði að finna í tillögum starfshópsins.

Þess má geta að tillögur hafa verið fluttar á Alþingi um styttingu gildistímans en þeim hefur jafnan verið hafnað.

Fulltrúi SA lagði til að haldið yrði fast við almennan tíu ára gildistíma á áli Skipulagsstofnunar um matsskýrslu framkvæmdaraðila. En ef það mætti verða til samkomulags í starfshópnum væri unnt að fallast á að endurskoða áliðið áður en sá tími væri liðinn ef tilteknar breytingar á forsendum hefðu átt sér stað og að þessar breytingar væru þá vel skilgreindar. Þessu var hafnað af fulltrúa ráðuneytisins.

Þannig stóðu mál þegar ráðuneytið gerði hlé á starfi hópsins í rúmt ár þar til hann var kallaður saman nú í febrúar 2018.

Niðurstaða ráðuneytisins

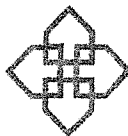
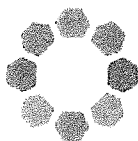
Í lok vinnudags þann 6. febrúar sl. bárust starfshópnum ný frumvarpsdrög frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu með þessum skilaboðum: „Ég hef fengið skýr fyrirmæli frá ráðherra að í frumvarpinu verði miðað við að ekki sé til staðar gildistími á umhverfismatinu þ.e. að alltaf fari fram athugun á því hvort að umhverfismatið sé „up to date“. Ég hef því gert ráð fyrir þeirri útfærslu í frumvarpinu.“

Á lokastigi var þessu breytt þannig ef sótt er um leyfi til framkvæmda eftir að þrjú ár eru liðin frá því að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir skuli leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða skuli umhverfismatið að hluta eða í heild. Sömuleiðis getur Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um endurskoðun matsins í hluta eða heild að sama tíma liðnum.

Þetta er alveg óásættanleg tillaga vegna þess að: (i) kæranlegum ákvörðunum fjölgar, (ii) það er ekki umhverfismatið (matsskýrsla eða matsáætlun) sem gæti þurft endurskoðunar við heldur segir tilskipun ESB að það eiga við um álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaaðila og (iii) þessi tími er allt of skammur.

Mat á áhrifum

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur ekki lagt fram neitt mat á áhrifum frumvarpsins á framkvæmdaaðila. Það blasir þó við að kæruheimildum mun fjölga, lengri tíma mun taka að fá



endanlega niðurstöðu í mörg mál og hafi verið erfitt að segja fyrir um það áður hve langan tíma ferlið í heild muni taka verður það enn erfiðara ná tillögur ráðuneytisins fram að ganga.

Ástæðan er sú að þegar ferli við mat á umhverfisáhrifum lýkur, og álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir með skilyrðum sem tengjast viðkomandi framkvæmd, þá hefst vinna við lokahönnun mannvirkja, fjármögnun og öflun annarra leyfa en til framkvæmdarinnar sjálfrar. Leyfisveitendur gera þá kröfu að hönnun mannvirkja sé lokið þegar sótt er um framkvæmdaleyfi. Ekki er óalgengt að nokkur ár líði frá því matsferli lýkur áður en sótt er um framkvæmdaleyfi.

Leyfisveitingin sjálf getur tekið töluverðan tíma. Unnt er að kæra leyfið sjálft og skilyrði sem því fylgja til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en niðurstöður hennar eru ekki auðfengnar. Með þriggja ára gildistíma á umhverfismati verður unnt að grípa inn í lokaferli hönnunar, fjármögnunar og leyfisveitinga og afleiðingarnar eru ekki fyrirsjáanlegar. Sú ákvörðun sem Skipulagsstofnun verður gert að taka á þessu stigi er enn og aftur kæránleg til úrskurðarnefndarinnar. Það er auðvelt að sjá fyrir sér að einstakar framkvæmdir festist í endalausum kærufarli sem enginn getur séð fram úr.

Áhrifin verða fyrst og fremst á umfangsmiklar framkvæmdir t.d. samgönguframkvæmdir, iðjuver, virkjanir, rannsóknaboranir, fiskeldi og einstakar framkvæmdir í ferðaþjónustu. Færa má rök fyrir því að áform ráðuneytisins geti sett allar umfangsmiklar framkvæmdir í uppnám með tilheyrandi neikvæðum efnahagslegum áhrifum.

Niðurstaða

Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga eru því andvíg frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í heild og setja fyrirvara við einstök atriði þess, líkt og gerð hefur verið grein fyrir í þessu séráliti.

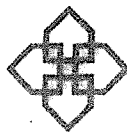
22. febrúar 2018

F.h. Samtaka atvinnulífsins

Pétur Reimarsson

F.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga

Guðjón Bragason



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t. Íris Bjargmundsdóttir
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 22. mars 2017

1606014SA GB
Málalýkill: 00.64

**Efni: Umsögn um drög að frv. um br. á lögum um mat á umhverfisáhrifum
(kæru réttur vegna athafnaleysis)**

Vísað er til fréttar á heimasíðu ráðuneytisins frá 15. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp. Í frumvarpinu er kveðið á um sérstaka kæruheimild í tengslum við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Markmiðið er að tryggja kæru rétt umhverfisverndarsamtaka vegna athafnaleysis stjórnvalda. Einnig felur frumvarpið í sér breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem kæruheimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er gerð skýrari.

Samband Íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemd við 1. gr. frumvarpsins, um að skýra málskotsrétt vegna laga um hollustuhætti og mengunarvarnir þannig að málskot nái aðeins til stjórnvaldsákvæðana. Sambandið gerir sömuleiðis ekki athugasemd við 2. gr., þar sem lögð er til ný orðskýring um þátttökurétt almennings skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Sambandið leggst hins vegar gegn þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem þær breytingar ganga að áleti lögfræðinga sambandsins mun lengra en nauðsyn krefur til að bregðast við ábendingum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Helstu rök sambandsins gagnvart 3. og 4. gr. frumvarpsins

Lagabreytingin eykur flækjustig og málsmeðferðartíma í skipulagsmálum

Nú þegar er möguleiki á því að kæra fyrirhugaðar framkvæmdir á mörgum stigum málsmeðferðar og á grundvelli mismunandi laga. Málsmeðferðartími fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er að jafnaði um 18 mánuðir og getur hvert málskot því valdið miklum töfum á framkvæmdum. Áherslu þarf að leggja á að stytta þennan biðtíma. Kostnaður sveitarfélaga og framkvæmdaraðila vegna kærumála getur orðið mjög mikill sem ekki getur talist æskilegt frá þjóðhagslegu sjónarmiði. Fyrirhugaðar lagabreytingar virðast auka enn frekar á þann ófyrirsjáanleika og óöryggi sem nú þegar er til staðar.

Markmið breytinganna eru mjög óljós.

Ekki liggur skýrt fyrir hvaða vanda lagabreytingunni er ætlað að leysa. Einungis liggja fyrir óljósar aðfinnslur ESA um að íslenskum lögum sé að einhverju leyti áfátt. Æskilegt væri að fyrir lægju mun ítarlegri útskýringar með raunhæfum dæmum eða vísan til dómafordæma úr erópurétti um á hvern hátt löggjöf uppfyllir ekki kröfur tilskipunarinnar. Í þessu samhengi er lykilatriði að allir þeir sem málið varðar hafi sameiginlegan skilning á því hvað átt er við með athafnaleysi í skilningi 11. gr. tilskipunar



um mat á umhverfisáhrifum. Að áliti sambandsins er þetta hugtak túlkað mun víðar í frumvarpsdrögunum heldur en tilskipunin gefur tilefni til.

Atriði sem lagabreytingin tekur til þurfa ekki að vera kæránleg

Almennt ætti ekki að vera þörf á því að veita kærurétt vegna þeirra ágalla á málsmeðferð sem lagabreytingin tekur til. Ágallar ef þeim toga sem um ræðir hafa samkvæmt gildandi löggjöf flestir þau áhrif að kærufrestur lengist, enda telst ákvörðun stjórnvalds ekki komin til vitundar þeirra sem hagsmuna eiga að gæta fyrir en ákvörðun hefur verið birt. Erfitt er því að rökstyðja að málskotsheimild bæti réttarstöðu einhverra sem hagsmuna eiga að gæta á svo skýran hátt að það réttlæti lagabreytingu.

Ákvæði 4. gr. er óþarft

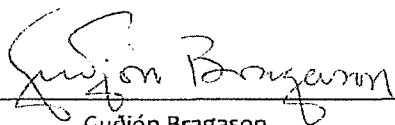
Í 1. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 er heimild til þess að vísa stjórnvaldsákvörðunum og ágreiningsmálum til nefndarinnar. Engin þörf er því á að breyta 4. gr. laganna á þann hátt sem lagt er til í frumvarpinu.

Hætta er á að lagabreytingin hafi ruðningsáhrif

Með vísan til þeirra almennu sjónarmiða sem að framan eru rakin telur sambandið afar óæskilegt að fyrirhuguð lagabreyting verði að veruleika enda er ákveðin hætta á því að þær muni hafa fordæmisgildi við frekari breytingar á löggjöf um skipulags- og umhverfismál. Af þeirri ástæðu leggur sambandið þunga áherslu á að færustu sérfræðingar landsins á sviði stjórnsýsluréttar og réttarfars verði fengnir til þess að rýna frumvarpið og þá jafnframt greina hvort ekki séu til einfaldari leiðir til þess að ná þeim markmiðum sem ESA er raunverulega að kalla eftir.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

20. mars 2018

Mál: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (sérstök kæruehimild vegna athafna og athafnaleysis), 248. mál.

Samtök atvinnulífsins þakka fyrir tækifæri til að gera athugasemdir við frumvarp þetta.

Frumvarpið er tilkomið vegna rökstudds álits Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 4. maí 2016 eftir að stofnunin hóf athugun á þremur atriðum er tengjast innleiðingu tilskipunar 2011/92 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í fyrsta lagi skoðaði stofnunin miklar tafir á úrlausn mála fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, í öðru lagi umfang endurskoðunar á matsskýrslum fyrir úrskurðarnefndinni og í þriðja lagi að ekki væri unnt að kæra athafnaleysi (e. *omissions*) Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndarinnar með hliðsjón af grein 11(1) í tilskipuninni.

Svo virðist sem ESA hafi tekið gildar skýringar ráðuneytisins um fyrri tvö atriðin og beinist hið rökstudda álit einungis að þriðja lið athugunarinnar. Síðar í þesari umsögn verður fjallað um málmeðferðartíma úrskurðarnefndarinnar.

Ábending ESA um athafnaleysi (3. gr. frumvarpsins).

Niðurstaða ESA um athafnaleysið í kafla 4.2.6. í álitinu fjallar um þau tilvik að stjórnvald taki ekki ákvörðun sem því ber að taka („...if a public authority failed to take a decision that was legally required the public concerned, including non-governmental environmental organisations would have no remedy available under Icelandic law.“).

Rökstutt álit tekur þannig einungis til þess að ekki sé tekin ákvörðun í tilteknu máli en í frumvarpsgreininni eru gerð kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála tólf tilvik um formgalla en í engu þessara tilvika felst ákvörðun af hálfu stjórnvalds heldur brestur á kynningu eða formgalli.

Misbrestur á að tiltekinn þáttur í löngu ferli hafi ekki hlotið þá kynningu sem áskilinn samkvæmt lögum getur ekki orðið sjálfstætt kæruefni enda ráðast kærufrestir af því hvenær viðkomandi varð ljóst eða mátti verða ljóst að ákvörðun hafi verið tekin.

Í nýlegri grein í Úlfhljóti, tímariti laganema (2. tbl. 2017, 70. árg., bls. 137 - 172) fjalla Aðalheiður Jóhannsdóttir, prófessor, og Kristín Benediktsdóttir um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) með hliðsjón af skuldbindingum Árósasamningsins og EES – réttar. Þar segir á bls. 168: „Fer endurskoðun ÚUA á lögum fyrst fram þegar endanleg ákvörðun leyfisveitanda liggur fyrir í máli. Þegar hún liggur fyrir er hins vegar mögulegt að endurskoða alla málsmeðferðina og getur endurskoðunin, eftir atvikum, varðað ýmis atriði sem lúta að

undirbúningi ákvörðunar, aðgerðum og aðgerðarleysi, þar með talin gæði mats á umhverfisáhrifum, málsmeðferð matsins, matsskýrslu framkvæmdaaðila, álit Skipulagsstofnunar og rökstuðning leyfisveitanda“.

Samkvæmt þessu tekur úrskurðarnefndin alla þá þætti til meðferðar sem kæran beinist að hvort sem um er að ræða aðgerðir, athafnir eða athafnaleysi. Í niðurstöðukafla greinarinnar segja þær Aðalheiður og Kristín „...ekki er loku fyrir það skotið að umhverfisverndarsamtök, sem njóta kæruréttar samkvæmt 2. málsl. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, gætu samkvæmt eðli máls kært tómlæti eða eða aðgerðarleysi stjórnvalds til ÚUA í þeim sömu málum og þau hefðu átt kærurétt í ef ákvörðun hefði verið tekin. Á hinn bóginn, einkum með vísan til réttaröryggissjónarmiða, væri rétt að taka af allan vafa og lögfesta sérstakan kærurétt í þessu tilviki.“

Í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er þessi niðurstaða teygð miklu lengra en ESA fer fram á og nauðsyn krefur samkvæmt umfjöllun fræðimannanna hér að ofan.

Samtökin benda einnig á að ekki er í greinargerð vísað til hvernig úr sambærilegum atriðum er leyst í löggjöf nágrannaríkjanna en lausleg athugun á dönsku, sænsku og norsku lögunum bendir til þess að ákvæði eins og þau sem er að finna í 3. gr. frumvarpsins sé ekki að finna þar.

Samtök atvinnulífsins leggja til að í stað 3. gr. frumvarpsins komi eftirfarandi:

Í 1. mgr. 14. gr. laganna komi nýr 2. málslíður svohljóðandi:

Sama á við láti Skipulagsstofnun hjá líða að taka ákvörðun sem henni er skylt að taka lögum samkvæmt.

Málgreinin öll myndi þá hljóða þannig:

Ákvarðanir skv. 6. gr. um matsskýrslu framkvæmdar, sem tilgreind er í flokki B og flokki C í 1. viðauka við lög þessi, og ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. 5. gr. sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála; sömuleiðis ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu. Sama á við láti Skipulagsstofnun hjá líða að taka ákvörðun sem henni er skylt að taka lögum samkvæmt. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Með þessu væri fullnægt ábendingu í rökstuddu álit ESA og tekið mið af umfjöllun í rgein Aðalheiðar og Kristínar.

Um 1. og 2. gr. frumvarpsins

Samtök atvinnulífsins gera ekki athugasemd við þessar greinar.

Um 4. gr. frumvarpsins

Samtökin telja 4. gr. frumvarpsdraganna óþarfa. Í 1. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er tekið fram að vísa megi stjórnvaldsákvörðunum og ágreiningsmálum til nefndarinnar og tekur það af öll tvímæli um hvað nefndin taki til meðferðar og óþarfi að margtaka það í lagatextanum. Þetta atriði hefur ekki verið til vandræða hingað til og er langt utan við það sem um er fjallað í rökstuddu álit ESA.

Annað meginatriði í rökstuddu álitu ESA

Við upphaf málsmeðferðar ESA (20.04.2015) var ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála beðið um upplýsingar um langan málsmeðferðartíma (e. significant delays) fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Enda er vegið að réttaröryggi ásamt tilgangi og markmiðum tilskipunar ESB taki óhóflega langan tíma að fá úrlausn mála fyrir úrskurðarnefndinni.

Ráðuneytinu tókst hins vegar að sannfæra Eftirlitsstofnunina um að það stæði allt til bóta. En rétt er að minna á að þetta vandamál er ekki nýtt. Ítrekað hafa SA kvartað undan þessu í umsögnum til Alþingis bæði á tímum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og einnig eftir samþykkt laga nr. 130/2011. Samtök atvinnulífsins telja að skýringar ráðuneytisins og úrlausn á löngum málsmeðferðartíma fyrir úrskurðarnefndinni hafi reynst ófullnægjandi og að engar úrbætur hafi átt sér stað sem breytt hafi að marki hve langan tíma tekur að fá niðurstöður í mál hjá nefndinni. Í greinargerð með frumvarpinu er sagt að lögum samkvæmt sé gert ráð fyrir 3 – 6 mánaða fresti til að ljúka málum. Hins vegar sé meðal málsmeðferðartími fyrir nefndinni 9 mánuðir.

Á vef úrskurðarnefndarinnar segir hins vegar í tilkynningu sem birtist 12. janúar sl.:

„(E)itt mál frá árinu 2015 bíður afgreiðslu. Þá bíða afgreiðslu 51 mál sem bárust 2016. Loks er ólokið 97 af þeim 158 málum sem bárust á árinu 2017. Meðalafgreiðslutími mála á árinu 2017 var 276 dagar frá því að gögn bárust frá viðkomandi stjórnvaldi, eða um níu mánuðir. Er það 11 dögum skemmri meðalmálsmeðferðartími en var á árinu 2016. Þá tókst að ljúka helmingi mála innan þeirra sex mánaða sem lögboðnir eru í þeim málum sem umfangsmikil eru, en slík mál verða æ fyrirferðarmeiri hjá úrskurðarnefndinni. (R)óður hefur þyngst nokkuð og er ljóst að málshraði mun lengjast á árinu 2018. Óútkljáð mál eru töluvert mörg frá árunum 2016 og 2017 og mun aldur þeirra mála óhjákvæmilega koma niður á meðalafgreiðslutíma á árinu 2018.“ Einnig kemur fram að 22% mála hafa beðið í meira en 18 mánuði eftir niðurstöðu og 13% að auki hafa beðið í meira en ár.

Verði 3. gr. frumvarpsins samþykkt að tillögu ráðuneytisins verða alls kyns formsatriði kæránleg til úrskurðarnefndarinnar og óhjákvæmilegt að kærur muni fjölga. Samtök atvinnulífsins ítreka því andstöðu sína við tillögu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Bergþóra Halldórsdóttir
Bergþóra Halldórsdóttir

Pétur Reimarsson
Pétur Reimarsson



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. mars 2018

Mál: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (sérstök kæruheimild vegna athafna og athafnaleysis), 248. mál.

Samtök iðnaðarins þakka fyrir tækifæri til að gera athugasemdir við ofangreint frumvarp. Samtökin taka undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn Samtaka atvinnulífsins um málið og telja frumvarpið ganga lengra en þörf er á til að innleiða tilskipun ESB varðandi kæurur vegna athafnaleysis. Einnig telja samtökin að ekki sé brugðist við athugun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á löngum málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar Umhverfis- og auðlindamála.

Með vísan til greinargerðar í umsögn Samtaka atvinnulífsins er lögð til breyting á frumvarpinu. Í stað 3. gr. frumvarpsins komi eftirfarandi:

Í 1. mgr. 14. gr. laganna komi nýr 2. málslíður svohljóðandi: Sama á við láti Skipulagsstofnun hjá líða að taka ákvörðun sem henni er skylt að taka lögum samkvæmt.

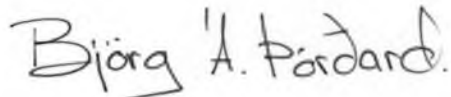
Ein af forsendum þess að hér sé samkeppnishæft atvinnulíf er að eftirlit sé skilvirkt, leikreglur séu skýrar og endanleg úrlausn í ágreiningmálum liggi fyrir sem fyrst. Það er jafnan krafa að eftirlitsstjórnvöld og úrskurðaraðilar leysi úr málum með skjótum og skýrum hætti enda geta hvers konar tafir valdið fyrirtækjum og einstaklingum tjóni, skapað óvissu um réttarástand og dregið úr skilvirkni þeirra reglna sem unnið er eftir. Samtökin lýsa yfir miklum áhyggjum af því að enn hefur ekki verið greitt úr vanda úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem afgreiddi á árinu 2017 50% innkominna mála utan lögbundins afgreiðslufrests. Í þriðjungi tilvika tók málsmeðferðin meira en ár. Lögum samkvæmt ber nefndinni að vinna mál á 3 – 6 mánuðum.

Frá því að ESA gerði athugasemdir við málsmeðferð nefndarinnar hefur vissulega verið veitt meira fjármagni til nefndarinnar. Á móti hefur fjöldi mála aukist og málsmeðferðartíminn ekki styst. Um áramót höfðu 22% þeirra mála sem biðu afgreiðslu beðið í meira en 18 mánuði.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu munu fyrirsjáanlega auka álag á nefndina sem mun óumflýjanlega valda auknum tölum á afgreiðslu mála. Samtökin telja að Alþingi þurfi að bregðast við þessu ástandi og gæta þess að setja ekki reglur sem auka enn á þennan vanda. Skoða þarf hvort breyta þurfi kæruheimildum og hvort og þá hvernig megi straumlínulaga kæru- og málsmeðferðarferlið til að minnka álag á nefndina, án þess að ganga á rétt aðila til að leita réttar síns.

Ennfremur vilja Samtökin benda á að samkvæmt skýrslu ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur gekk Alþingi á árunum 2013 til 2016 í þriðjungi tilvika lengra við innleiðingu EES gerða en þörf var á. Hér er að mati Samtakanna enn og aftur verið að innleiða íþyngjandi reglur umfram kröfur EES og þannig lagðar auknar byrgðar á íslenskt samfélag. Kalla Samtökin eftir því að Alþingi gangi ekki lengra en þörf er á samkvæmt reglum EES og að samræmi sé á innri markaði sem íslensk fyrirtæki starfa á.

Virðingarfyllst,



Björg Ásta Þórðardóttir,
lögfræðingur SI



Bryndís Skúladóttir,
sviðsstjóri framleiðslusviðs

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir, ritari
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. mars 2018
Tilvísun: 201803019 / 2.5

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 o.fl. (sérstök kæruehimild vegna athafna og athafnaleysis), 248. mál

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis til Skipulagsstofnunar dags. 6. mars sl. þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (sérstök kæruehimild vegna athafna og athafnaleysis).

2. tl. b-liðar 3. gr. frumvarpsins

Með 3. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Við 14. gr. bætist ný málsgrein sem verður 6. mgr. Í henni eru talin upp í sex töluliðum tilvik sem eru kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Annar töluliður í b-lið 3. gr. frumvarpsins varðar eftirfarandi ákvæði í 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum: „*Framkvæmdaraðili skal kynna tillögu að matsáætlun umsagnaraðilum og almenningi og hafa samráð við Skipulagsstofnun*“.

Í frumvarpinu virðist vera gengið út frá því að hér sé um að ræða athöfn eða athafnaleysi stjórnvalds (og þá væntanlega Skipulagsstofnunar) gagnvart þátttökurétti almennings sem sé kæránlegt til úrskurðarnefndar.

Stofnunin telur hér verða að hafa í huga að umrætt ákvæði snýr að framkvæmdaraðila en ekki Skipulagsstofnun. Það samráð framkvæmdaraðila við Skipulagsstofnun sem kveðið er á um í ákvæðinu snýr ekki að kynningu gagnvart almenningi, heldur varðar það almenna skyldu framkvæmdaraðila um að hafa samráð við Skipulagsstofnun við gerð tillögu að matsáætlun (sbr. 2. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 660/2015). Af þeim sökum er sú skýring sem gefin er við umrætt ákvæði í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins ekki rétt, en þar segir „*Framkvæmdaraðili, í samráði við Skipulagsstofnun, lætur hjá líða að kynna almenningi tillögu að matsáætlun ...*“

6. tl. 3. gr. frumvarpsins

Sjötti töluliður í b-lið 3. gr. frumvarpsins kveður á um að athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda sem brýtur gegn þátttökurétti almennings á grundvelli „*annarra sambærilegra tilvika er varða athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda vegna þátttökuréttar almennings á grundvelli laga þessara*“ sé kæránlegt.

Eins og kemur fram í greinargerð frumvarpsins er tilefni frumvarpsins það að fyrir liggur rökstutt álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 4. maí 2016. Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við að farin sé

sú leið sem gert er í frumvarpinu til að bregðast við álitum ESA, að frátalinni ofangreindri ábendingu um 2. tl. sem og hvað varðar 6. tl. Stofnunin telur að umrætt álit gefi ekki tilefni til að fara þá leið sem lýst er í 6. tl. Þá er, að mati stofnunarinnar, ákvæði töluliðarins ekki nægilega skýrt. Orðalagið býður upp á túlkunarágreiningu um inntak kæruheimildarinnar. Sjónarmiðum um skýrleika ber að gefa sérstakan gaum við lagasetningu til að tryggja að réttaróvissa skapist ekki. Í þessu sambandi er vakin athygli á því að á bls. 5 í umræddu álitum ESA er lögð áhersla á að ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB séu innleidd með nákvæmum og skýrum hætti.¹

Skipulagsstofnun leggur því til að 6. tl. b-liðar 3. gr. frumvarpsins falli brott.

Í almennum athugasemdum greinargerðar frumvarpsins er vísað í markmið, sem búa að baki 1. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar, þ.e. viðtækan þátttökurétt almennings, rúma túlkun Evrópuðómstólsins á kæruheimild almennings og áherslu tilskipunarinnar og Árósasamningsins á að almenningi verði tryggð virk þátttaka snemma í ferlinu. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins segir að við túlkun á ákvæði 6. töluliðar sé unnt að styðjast við leiðbeiningar um innleiðingu Árósasamningsins. Í samráðskafla greinargerðarinnar er vitnað til þeirrar skoðunar ESA að heppilegast sé að setja kæruheimildina þannig fram að hún nái örugglega yfir öll þau tilvik sem upp geti komið og varði brot á þátttökurétti almennings.

Hvað sem líður framangreindum atriðum og því að við afmörkun á kæruheimildinni eigi að styðjast við skilgreiningu frumvarpsins á þátttökuréttindum almennings, eins og gefið er til kynna í greinargerðinni, er, að mati stofnunarinnar, ekki hægt að horfa fram hjá framangreindum sjónarmiðum um skýrleika.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Ottó Björgvin Óskarsson

¹ Í álitinu segir svo: „The provisions of the Directive must be implemented with specificity, precision and clarity necessary to satisfy the requirements of legal certainty.“ Einnig má benda á dóm EFTA-dómstólsins frá 22. júlí 2013 í máli E- 15/12, en þar segir eftirfarandi í 51. málsgrein: „However, provisions of directives must be implemented with unquestionable binding force and the specificity, precision and clarity necessary to satisfy the requirements of legal certainty [...]“

Svör umhverfis- og auðlindaráðuneytis við athugasemdum við frumvarp um sérstaka kæruheimild vegna athafna og athafnaleysis sem komu fram á fundi með fulltrúum umhverfis- og samgöngunefndar 11. maí 2018.

1. Málshraði úrskurðarnefndar.

- Fjármagn til úrskurðarnefndarinnar hefur verið aukið um 20-30 milljónir á þessu ári.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að útgjöld úrskurðarnefndarinnar geti aukist vegna fjölgunar kæra og því sé sem varúðarráðstöfun gert ráð fyrir fjölgun hjá nefndinni um eitt stöðugildi.
- Ráðherra hefur kallað eftir upplýsingum frá úrskurðarnefndinni um hvenær nefndin telji að hægt verði að ljúka afgreiðslu uppsafnaðra mála.

2. Athugasemd um að frumvarpið gangi lengra en þörf sé á og að óljóst sé hvenær kæruréttur stofnist.

- Frumvarpið er unnið upp úr lögfræðiáliti sem tveir hæfir lögfræðingar á sviði stjórnsýsluréttar og umhverfisréttar unnu fyrir ráðuneytið.
- Í lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er aðeins kveðið á um hvaða tilteknu ákvarðanir eru kærnlegar.
- Í frumvarpinu er kveðið á um kærurétt vegna athafna- og athafnaleysis stjórnvalda hvað varðar þátttökurétt almennings í ferli mats á umhverfisáhrifum.
- Þátttökuréttur almennings er skilgreindur í frumvarpinu sem réttur almennings til upplýsinga og réttur til að koma að athugasemdum og gögnum við málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- Þau stjórnvöld sem átt er við eru Skipulagsstofnun en einnig verður mögulegt að kæra athöfn eða athafnaleysi sveitarstjórnar í tengslum við auglýsingu á ákvörðun um matsskyldu framkvæmda sem falla í flokk C.
- Frumvarpið er sett upp með þeim hætti að tiltekið er í 1.-6. tölul. b-liðar 3. gr. frumvarpsins hvaða tilvik athafna og athafnaleysis geta verið kærnleg. 1.-5. tölul. vísa til tiltekinna skyldna samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum sem Skipulagsstofnun og sveitarstjórn, hvað varðar ákvörðun um matsskyldu, ber að framfylgja. Í 6. tölul. er kveðið á um önnur sambærileg tilvik í tengslum við athöfn og athafnaleysi stjórnvalda er varða þátttökurétt almennings á grundvelli laganna.
- Kæruréttur stofnast ef stjórnvald framkvæmir ekki tilteknar skyldur samkvæmt lögnum eða framkvæmir þær skyldur með röngum hætti. Í því sambandi þarf að líta til þeirra ákvæða laganna sem kveða á um skylduna.
- Í 2. tölul. b-liðar 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að athöfn og athafnaleysi stjórnvalda hvað varðar kynningu framkvæmdaraðila á tillögu að matsáætlun geti verið kærnlegt. Skipulagsstofnun ber ábyrgð á framkvæmd laganna og hefur það hlutverk að sjá til þess að farið sé að lögnum í ferli mats á umhverfisáhrifum. Það er því á ábyrgð stofnunarinnar að næsti áfangi ferils um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að stofnunin taki ákvörðun um matsáætlun, hefjist ekki fyrr en framkvæmdaraðili hefur uppfyllt skyldu sína um kynningu skv. lögnum. Ljóst er að þessi skylda er hluti af þátttökurétti almennings og þarf því athöfn og athafnaleysi í tengslum við það, að sú skylda verði uppfyllt, að vera hluti af frumvarpinu.

3. Athugasemd um misnotkun kæruréttar.

- Tiltekið er sérstaklega í tilskipun um mat á umhverfisáhrifum og Árósasamningi að almenningur á rétt á að koma að athugasemdum í ferli mats á umhverfisáhrifum og að kæra ákvörðun um útgáfu leyfis.

- Árósasamningurinn kveður á um að aðildarríkjum samningsins beri að tryggja að almenningur hafi aðgang að lögformlegri endurskoðunarleið sem er honum að kostnaðarlausu eða ódýr.
- Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að tilhæfulausar kærur hafi komið fram hjá úrskurðarnefndinni eða hver hugsanlegur fjöldi þeirra sé.

4. Kæra stöðvar framkvæmd og flýtimeðferð mála hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

- Meginregla stjórnsýsluréttar er sú að kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. einnig 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Almenna reglan er því sú að kæra á leyfi til framkvæmdar stöðvar ekki framkvæmd. Hins vegar getur kærandi krafist sérstaks úrskurðar um stöðvun framkvæmdar til bráðabirgða sé framkvæmdin hafin eða yfirvofandi. Kveður úrskurðarnefndin sérstakan úrskurð um þetta atriði. Framkvæmdaraðila er heimilt að óska eftir flýtimeðferð hjá úrskurðarnefndinni ef nefndin hefur fallist á stöðvun framkvæmda.
- Settar hafa verið fram hugmyndir um að kveða á um flýtimeðferð mála er varðar kærur vegna athafna og athafnaleysis. Bent er á að kæra hefur ekki áhrif á hraða málsmeðferðar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar eða ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt lögnum þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun stoppi vegna slíkrar kærur. Ekki verður séð að framkvæmdaraðili hafi því hagsmuni af flýtimeðferð þegar um kærur er að ræða vegna athafna og athafnaleysis. Hafa þarf í huga að með því að kveða á um flýtimeðferð tiltekinna tegund mála hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er verið að ákveða að þau mál séu „rétthærri“ en önnur mál og það getur bitnað á þeim aðilum sem eiga aðild að málum sem ekki eiga kost á flýtimeðferð. Auk þess má benda á að aðilar flestra kærumála telja hagsmuni sína brýna að fá úrlausn þeirra sem fyrst.

5. Hvergi innan EES ríkjanna er verið að innleiða kærurétt athafna og athafnaleysis með þessum hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

- Samkvæmt upplýsingum frá ESA þá má taka undir þá fullyrðingu. Hins vegar er kæruréttur umhverfisverndarsamtaka vegna athafna og athafnaleysis tryggður í löggjöf landanna sbr. t.d. löggjöf Þýskalands og Liechtenstein sem fjallað er um í tölvupósti hér aftar. Í allflestum EES- ríkjum hefur verið farin sú leið að fella kærurétt umhverfissamtaka inn í hefðbundnar kæruleiðir fyrir dómstólum eða á sviði stjórnsýsluréttar í stað þess að mæla sérstaklega fyrir um kærurétt umhverfissamtaka með tæmandi hætti eins og gert er í lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sjá nánari umfjöllun í afriti af tölvupósti frá ESA til ráðuneytisins sem er hér að neðan.
- Benda má á grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur og Kristínar Benediktsdóttur í riti Úlfljóts (2. tbl. 2017, 70. árg.) um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með hliðsjón af skuldbindingum Árósasamningsins og EES-réttar. Afrit af umræddri grein var send með tölvupósti til nefndarritara umhverfis- og samgöngunefndar 10. apríl sl. Þar segir m.a. að með vísan til réttaröryggissjónarmiða væri rétt að taka af allan vafa og lögfasta sérstakan kærurétt í tilviki athafnaleysis.

Afrit af tölvupósti frá ESA til umhverfis- og auðlindaráðuneytis frá 8. febrúar 2017.

Sæl Íris,

Við getum vísað ykkur á nokkur dæmi um innleiðingu á 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Hafa ber þó í huga, að í allflestum EES-ríkjum hefur 11. gr. verið innleidd með því að fella inn kærurétt umhverfissamtaka inn í hefðbundnar kæruleiðir, hvort sem það feli í sér aukinn aðgang að „hefðbundnum“ dómstólum eða á sviði stjórnsýsluréttar, sem í yfirgnæfandi meirihluta Evrópuríkja fer fyrir æðsta stjórnsýsludómstól þess ríkis á síðasta stigi. Í stað þess að búa til „nýja leið“ og mæla sérstaklega fyrir kærurétt umhverfissamtaka á tæmandi máta, líkt og gert er í a.-c. lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þar af leiðandi er ekki víst að hægt sé að finna lagaákvæði annarra EES-ríkja sem innleiða ákvæði 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB á svipaðan máta og Ísland kys að gera.

Það eru nokkur mál fyrir nefnd Árórsarsamningsins (Compliance Committee of the Aarhus Convention) þar sem tekin hafa verið til skoðunar lagaákvæði EES-ríkja varðandi rétt til að kæra athafnaleysi. Athuga skal þó, að í þessum málum hefur kærurétturinn verið felldur inn í hefðbundnar kæruleiðir samkvæmt stjórnsýslurétti þessara ríkja og um slíkar kærur gilda því almennar málsmeðferðarreglur fyrir stjórnsýslumál.

Niðurstöður nefndarinnar í máli varðandi Þýskaland (ECE/MP.PP/C.1/2014/8)(ACCC/C/2008/31):

Nefndin skoðaði eftirfarandi ákvæði í málsmeðferðarreglum stjórnsýsludómstóla (Verwaltungsgerichtsordnung):

“(1) A claim can be made to request that an administrative act be quashed (Anfechtungsklage) or, where the administrative act **had been refused or failed to be performed** [by the public authority], that it be performed (Verpflichtungsklage).

(2) Unless otherwise provided in other legislative provisions, a claim is only admissible where the claimant asserts that the administrative act, **its refusal or omission** has impaired the claimant’s own rights.”¹ (feitletrun okkar) (28. mgr. Skjal nr ECE/MP.PP/C.1/2014/8)

Þýskaland hefur einnig sett lög sérstaklega til þess að innleiða kærurétt fyrir umhverfissamtök samkvæmt tilskipunum 2003/35/EB og 2011/92/ESB, þ.e. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz². Meðal ákvæða þessara laga, ber sérstaklega að nefna fyrsta málslíð 1. mgr. 2. gr., sem er svohljóðandi:

“(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, **Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung** gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 **oder deren Unterlassen** einlegen, wenn die Vereinigung [...]“ (feitletrun okkar)

Í ákvæðinu er vísað til þeirra réttarræða sem til eru í málsmeðferðarreglum stjórnsýsludómstóla (Verwaltungsgerichtsordnung) og mælt fyrir um að umhverfissamtök geti beitt þeim gegn athafnaleysi (Unterlassen).

Niðurstöður nefndarinnar í máli varðandi Tékkland (ECE/MP.PP/C.1/2012/11) (ACCC/C/2010/50):

Nefndin skoðaði ákvæði málsmeðferðarreglna stjórnsýsludómstóla í Tékklandi (Administrative Justice Code, Law No 150/2002):

“Administrative Justice Code section 79 provides that “a person who has used to no effect all the remedies that the procedural regulation applicable to the proceedings before an administrative authority stipulates for **his protection against inactivity of an administrative authority**, may claim through an action that a court impose on the administrative authority the duty to render a decision in rem or issue a certificate”. (feitletrun okkar)

¹ See findings of the Compliance Committee (ECE/MP.PP/C.1/2014/8) concerning Communication ACCC/C/2008/31 (Germany), paragraph 28. Translation of the Compliance Committee. In German: “(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die **Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts** (Verpflichtungsklage) begehrt werden. (2) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine **Ablehnung oder Unterlassung** in seinen Rechten verletzt zu sein.“ (emphasis in bold added)

² <http://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/BJNR281600006.html>

Administrative Procedure Code section 80, paragraph 2, stipulates that “measures aimed **against inactivity** shall be taken by the superior administrative authority also in the event that the competent administrative **authority fails to commence proceedings** within the deadline of 30 days of the date when it learned of facts substantiating the commencement of proceedings *ex officio*”.³ [2] (feitletrun okkar) (18. og 19. mgr. Skjal nr ECE/MP.PP/C.1/2012/11)

Einnig má líta til eftirfarandi ákvæða í Reglugerð (EB) nr. 1367/2006, sem gildir um Evrópusambandið:

“Article 2(1)(h) ‘administrative omission’ means any failure of a Community institution or body to adopt an administrative act as defined in (g).

Article 10 Request for internal review of administrative acts

1. Any non-governmental organisation which meets the criteria set out in Article 11 is entitled to make a request for internal review to the Community institution or body that has adopted an administrative act under environmental law or, **in case of an alleged administrative omission, should have adopted such an act.** (feitletrun okkar)

Such a request must be made in writing and within a time limit not exceeding six weeks after the administrative act was adopted, notified or published, whichever is the latest, or, in the case of an alleged omission, six weeks after the date when the administrative act was required. The request shall state the grounds for the review.

2. The Community institution or body referred to in paragraph 1 shall consider any such request, unless it is clearly unsubstantiated. The Community institution or body shall state its reasons in a written reply as soon as possible, but no later than 12 weeks after receipt of the request.

3. Where the Community institution or body is unable, despite exercising due diligence, to act in accordance with paragraph 2, it shall inform the non-governmental organisation which made the request as soon as possible and at the latest within the period mentioned in that paragraph, of the reasons for its failure to act and when it intends to do so.

In any event, the Community institution or body shall act within 18 weeks from receipt of the request.

Article 12 Proceedings before the Court of Justice

1. The non-governmental organisation which made the request for internal review pursuant to Article 10 may institute proceedings before the Court of Justice in accordance with the relevant provisions of the Treaty.

2. Where the Community institution or **body fails to act in accordance with Article 10(2) or (3)** the non-governmental organisation **may institute proceedings before the Court of Justice in accordance with the relevant provisions of the Treaty.**“ (feitletrun okkar)

Í EFTA-stoðinni má líta til þess að í Noregi hafa umhverfissamtök víðtækan aðgang að dómstólum samkvæmt langvarandi réttarframkvæmd norskra dómstóla, sem Hæstiréttur Noregs dregur saman í neðangreindri tilvitnun:

„Det er etter rettspraksis ikke tvilsomt at miljø- og naturvernorganisasjoner kan ha rettslig interesse i utbyggings- og reguleringsaker så langt det gjelder et søksmål for å ivareta miljø- og naturvern, og organisasjonen kan ses som en naturlig representant for de interesser som søkes ivaretatt. I Rt-1980-569 - Alta-kjennelsen - ble det således åpnet for at Norges Naturvernforbund kunne reise søksmål om gyldigheten av utbyggingsvedtaket for Altavassdraget. Det ble presisert at dette bare gjaldt anførsler som hadde tilknytning til naturvernet. I sak om Borregaard i Rt-1992-1618 kom Høyesterett til at bevegelsen Fremtiden i Våre Hender hadde et formål og en

³ See findings of the Compliance Committee (ECE/MP.PP/C.1/2012/11) concerning Communication ACCC/C/2010/50 (Czech Republic), paragraphs 18 and 19.

virksomhet som sto i så nær sammenheng med vern av natur at den måtte ha den tilstrekkelige rettslige interesse i å gå til søksmål.“ (Rt. 2003, s. 833)

Að lokum má benda á að í Liechtenstein er þessi réttur innleiddur á svipaðan máta og í Þýskalandi, þ.e. kærurétturinn er felldur inn í almennar stjórnsýslumálsmeðferðarreglur Liechtenstein (Gesetz über die Allgemein Landesverwaltungspflege (LVG)). Þar er að finna vissar stjórnsýslukærur sem beint er gegn athafnaleysi stjórnvalda (Aufsichtsbeschwerde skv. 23. gr. LVG eða Säumnisbeschwerde skv. 6a. mgr. 90. gr. LVG) og teknar eru fyrir Stjórnsýsludómstól Liechtenstein.

Allir þessir innleiðingarmátar eiga það sameiginlegt að umhverfissamtökum eru veitt réttarúrræði á vissu efnissviði, þ.e. efnissviði tilskipunarinnar.

Ég vona að ofangreindar ábendingar séu ykkur gagnlegar.

Það væri mjög vel þegið að heyra frá ykkur hver sé staða mála og hvenær megi gera ráð fyrir því að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi.

Bestu kveðjur,
Ólafur



Alþingi – nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

Varðar: Umsögn Verkfæðingafélags Íslands (VFÍ) um 248. mál, lagafrumvarp um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (sérstök kærueimild vegna athafna og athafnaleysis).

Verkfæðingafélag Íslands leggst gegn því að ofangreint lagafrumvarp verði lagt fram til umræðu eitt og sér. Ástæðan er sú að þegar liggur fyrir að umhverfisráðherra muni í kjölfarið leggja fram aðra tillögu sem varðar breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Verkfæðingafélagið hefur skilað umsögn um það frumvarp, dags. 9 mars 2018.

Auk þess hefur sami ráðherra boðað heildarendurskoðun laganna í kjölfar þeirra breytinga sem nefndar eru hér að ofan.

Verkfæðingafélag Íslands telur það ekki skynsamlega nálgun í svo mikilvægu máli að skipta heildstæðu verkefni upp í smærri sundurleita verkhluta þar sem markmiðið í heild eða úthugsuð útkoma kemur ekki fram fyrir en á lokastigum afgreiðslu. Vinnubrögð af þessu tagi eru til þess fallin að torvelda yfirsýn og aðkomu almennings og hagsmunaaðila að málinu.

Einnig má nefna nýlega umsögn Verkfæðingafélags Íslands um Þingskjal 14 - 14. mál, þingsályktunartillögu um tryggingu gæða, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga. Þau sjónarmið hljóta einnig að gilda um vinnulag við endurskoðun og setningu laga.

Reykjavík 20. mars 2018

Fyrir hönd stjórnar Verkfæðingafélags Íslands.

Páll Gíslason, formaður VFÍ.