

146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og breytingu á lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (kæruheimild vegna athafna og athafnaleysis).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

1. málsl. 1. mgr. 31. gr. laganna orðast svo:

Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

II. KAFLI

Breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætist nýr stafliður, q-liður, svohljóðandi:

q. *Þáttökuréttindi almennings*: Réttur almennings til upplýsinga og réttur til að koma að athugasemdum og upplýsingum við málsmeðferð skv. lögum þessum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. 2. málsl. 1. mgr. fellur brott.

b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, 6. og 7. mgr., svohljóðandi:

Athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda sem lýtur að þáttökuréttindum almennings á grundvelli eftirfarandi ákvæða sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála:

1. 4. málsl. 3. mgr. 6. gr., 5. málsl. 4. mgr. 6. gr., 4. málsl. 5. mgr. 6. gr. og 8. mgr. 6. gr. um framkvæmdir sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum,
2. 4. málsl. 1. mgr. 8. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 8. gr. um matsáætlun,
3. 2.-4. mgr. 10. gr. um athugun Skipulagsstofnunar og matsskýrslu,
4. 3. mgr. 11. gr. og 2. málsl. 4. mgr. 11. gr. um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum,
5. 2.-3. málsl. 2. mgr. 13. gr. um leyfi til framkvæmda og
6. önnur sambærileg tilvik er varða athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda vegna þáttökuréttinda almennings á grundvelli laga þessara.

Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur skv. þessari grein fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

III. KAFLI

Breyting á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „er kærð“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: eða ágreiningsmál er kært.
- b. Á eftir orðinu „ákvörðunina“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: eða ágreiningsmálið.
- c. Á eftir orðinu „ákvörðun“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: eða ágreiningur.
- d. 1. málsl. 3. mgr. verður svohljóðandi: þeir einir geta kært stjórnvaldsákvæðanir eða ágreiningsmál til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni.
- e. Á eftir orðunum „eftirtaldir ákvæðanir“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: eða ágreiningsmál.
- f. Við 3. mgr. bætist nýr stafliður, d-liður, svohljóðandi: Athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda sem lýtur að þátttökuréttindum almennings samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.
- g. Í stað orðanna „stjórnvaldi því sem tók hina kærðu ákvörðun“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: hlutaðeigandi stjórnvaldi.

IV. KAFLI

5. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpinu, sem samið er af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, er lögð til breyting á 31. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, 3. gr. og 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Með frumvarpinu er lagt til að heimilt verði fyrir þá sem eiga lögvarða hagsmuni og umhverfisverndarsamtök sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 að kæra athafnir og athafnaleysi í tengslum við þátttökuréttindi almennings skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samfara því er einnig lagt til að gerð verði breyting á kærueimild laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með þeim hætti að hún verði samræmd kærueimildum annarra laga til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Með bréfi dags. 4. maí 2016 barst umhverfis- og auðlindaráðuneytinu rökstutt álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Í álitinu kemur fram það mat ESA að Ísland hafi ekki innleitt ákvæði 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB að fullu og fer ESA fram á að Ísland bregðist við rökstuddu álitinu og grípi til nauðsynlegra aðgerða til að ljúka innleiðingu ákvæðis 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB.

Til að bregðast við rökstuddu álitinu ESA er í frumvarpi þessu lögð til breyting á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Einnig er talið nauðsynlegt að gera samhliða breytingu á 1. málsl. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er varðar málsmeðferð og úrskurði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt rökstuddu álitu ESA er það mat stofnunarinnar að Ísland hafi ekki innleitt ákvæði 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB að fullu þar sem ekki er í íslenskum lögum að finna sérstaka kærheimild til að kæra athafnaleysi í tengslum við þátttöku almennings hvað varðar mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er falla undir lög nr. 106/2000.

Í 11(1) gr. tilskipunarinnar er fjallað um aðgang að réttlátri málsmeðferð en þar segir: „*Aðildarríkin skulu tryggja, í samræmi við viðeigandi réttarkerfi hvers lands um sig, að sá hluti almennings, sem málið varðar:*

a) sem hefur nægjanlegra hagsmuna að gæta eða

b) staðhæfir að brotið sé á rétti sínum, ef gerð er krafa um slíkt í stjórnsýslulögum aðildarríkis,

hafi aðgang að reglum um meðferð kæru fyrir rétti eða hjá annarri óháðri og óhlutdrægri stofnun sem hefur verið komið á fót með lögum til að vefengja efnislegt lögmati ákvarðana eða málsmeðferðina við töku þeirra, aðgerðir eða aðgerðaleyfi sem falla undir ákvæðin um þátttöku almennings samkvæmt þessari tilskipun.“

Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að almenningur sem málið varðar geti notið þeirra þátttökuréttinda sem tilskipunin mælir fyrir um eins og réttar til að vera upplýstur um mál og réttar til að geta komið að athugasemdum sem litið verði til við úrlausn máls. Er ákvæðið að miklu leyti samhliða ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins sem fullgildur var með lögum nr. 131/2011 fullgilding Árósasamningsins. Veitir Árósasamningurinn því leiðsögn varðandi túlkun ákvæða tilskipunarinnar sem varða þátttökuréttindi almennings.

Í 11(2) gr. tilskipunar 2011/92/ESB segir:

„*Aðildarríki skulu ákvarða á hvaða stigi megi vefengja ákvörðun, aðgerð eða aðgerðarleysi“*

Í Árósasamningnum er ekki að finna sambærilegt ákvæði og kemur fram í 11(2) gr. tilskipunarinnar. Einnig er ekki skýrt hvað átt er við með orðalaginu „á hvaða stigi“. Ísland hefur túlkað orðalag ákvæðisins með þeim hætti að ríki hafi svigrúm til að ákveða á hvaða stigi máls kæra megi athafnaleysi. Hægt er að krefjast endurskoðunar á lögmati athafnaleysis í þeim tilvikum þegar fyrir liggur kæránleg ákvörðun sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000. Þannig hefur verið unnt að kæra athafnaleysi í tengslum við málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000 og þá í tengslum við kæru á leyfi til framkvæmdar sem fellur undir lög nr. 106/2000. Að mati ESA er sú heimild hins vegar ekki talin nægjanleg til að uppfylla ákvæði 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB þar sem tilskipunin gerir, að mati ESA, þá kröfu að til staðar sé sérstök kærheimild vegna athafnaleysis. Slíka heimild er hins vegar ekki að finna í lögum nr. 106/2000 né í lögum nr. 130/2011. Hafi 11(2). gr. tilskipunarinnar ekki verið ætlað að takmarka kærheimild almennings. Í þessu sambandi bendir ESA á undirbúningsgögn tilskipunarinnar um mat á umhverfisáhrifum sbr. erindi Framkvæmdastjórnar ESB til Evrópuþingsins, dags. 27. maí 2002, nr. SEC(2002) 581 final (*Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251 (2) of the EC Treaty concerning the common position of the Council on the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC*). Í erindinu kemur fram að ákvæði 11(2). gr. tilskipunar 2011/92/ESB taki mið af mögulegri tilhögun sem kveðið hafi verið á um í landsrétti ríkja í samræmi við

Árósasamninginn. Hafi Framkvæmdastjórn ESB lagt áherslu á að sú málsmeðferð sem aðildarríki mæli fyrir um feli í reynd ekki í sér takmörkun á réttindum sem Árósasamningurinn kveði á um.

Ákvæði Árósasamningsins veita ekki skýr svör um hvenær í málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum skuli vera unnt að kæra athafnaleysi stjórnvalda og hvort að skylt sé að heimila endurskoðun athafnaleysis í þeim tilvikum þar sem endanleg ákvörðun verður ekki tekin. Virðist Árósasamningurinn veita aðildarríkjum svigrúm til að útfæra eigin málsmeðferðarleiðir til að uppfylla 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins að því gefnu að þær leiðir veiti fullnægjandi og virk úrræði, séu sanngjarnar, réttlátar, tímanlegar og ekki óhæfilegar dýrar sbr. 4. mgr. 9. gr. samningsins. Í 4. mgr. 6. gr. samningsins kemur fram að ríki skuli tryggja þátttöku almennings snemma í ferlinu meðan allir kostir eru fyrir hendi og virk þátttaka almennings geti átt sér stað. Sömu sjónarmið koma fram í 2. og 4. mgr. 6. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. Þannig má færa fyrir því rök að kæruheimild sem sett er í þeim tilgangi að gefa almenningi færi á að knýja fram þáttökuréttindi hafi takmarkaða þýðingu ef hún verður ekki virk fyrr en endanleg ákvörðun um framkvæmd hefur verið tekin.

Til skoðunar kemur hvort að nú þegar sé í íslenskum lögum að finna almenna lagaheimild t.d. á grundvelli stjórnslulaga nr. 37/1993 til að kæra athafnaleysi. Meginregla íslensk stjórnsluréttar er að ekki er hægt að kæra ákvarðanir sem ekki binda endi á mál nema annað leiði af lögum og venju sbr. 1. og 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga. Í stjórnslulögum er að finna tvær undantekningar frá þessari meginreglu, annars vegar 4. mgr. 9. gr. laganna um kæruheimild vegna málshraða stjórnvalda og hins vegar 2. mgr. 19. gr. laganna um kæruheimild vegna synjunar eða takmörkunar á aðgangi aðila máls að gögnum. Um aðild að framangreindum kærum fer eftir almennum reglum stjórnsluréttar um aðild en almennt hefur verið horft til þess að aðili máls sé sá sem hefur lögmatra hagsmuna að gæta varðandi stjórnvaldsákvarðanir. Framangreindar kæruheimildir gilda því aðeins um aðila máls og geta þannig aðeins átt við um hluta þeirra sem átt geta aðild að ákvörðunum á grundvelli laga nr. 106/2000, þ.e. þeir sem njóta rýmkaðar aðildar skv. lögum nr. 106/2000 munu ekki sjálfkrafa vera taldir aðilar máls. Einnig er það ljóst að fleiri tilvik en þau sem valda drætti á afgreiðslu máls eða aðgang að gögnum geta talist til athafnaleysis og því hefur kæruheimild vegna brota á málshraðareglu stjórnslulaga og reglu um aðgang að gögnum aðeins þýðingu í hluta tilfella.

Almennt er talið að athafnir stjórnvalda, sem ekki teljast stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt stjórnslulögum og eru þannig ekki kærnanlegar á grundvelli 26. gr. laganna eða framangreindra undantekninga, geti verið kærnanlegar á grundvelli sérlaga. Efni kæruheimildarinnar ræðst m.a. af sjálfstæðri túlkun á viðkomandi kæruheimild til samræmis við önnur ákvæði þeirra laga sem kærunefnd er ætlað að hafa eftirlit með og óskráðri meginreglu stjórnsluréttarins um kærurétt málsaðila. Slík kæruheimild getur tekið til athafnaleysis stjórnvalda þegar stjórnvaldi hefur verið gert skylt samkvæmt lögum að framkvæma einhverja athöfn en lætur það hjá líða. Lagaákvæði þess efnis má t.d. finna í 1. málsl. 1. mgr. 106. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup þar sem segir að kæra skuli borin fram skriflega undir kærunefnd útboðsmála innan 20 daga frá því að kærandi vissi um eða mátti vita um þá ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telur brjóta gegn réttindum sínum. Samkvæmt framangreindu má því fela kærunefndum það hlutverk með lögum að úrskurða sérstaklega um athafnaleysi stjórnvalda.

Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000 er talið upp með tæmandi hætti hvaða ákvarðanir á grundvelli laganna aðrir en framkvæmdaraðilar geti kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ljóst er að þar er aðeins um að ræða ákvarðanir og að athafnaleysi fellur ekki

þar undir. Eftir nánari skoðun sem m.a. tekur til þeirra markmiða sem búa að baki 11(1). gr. tilskipunarinnar um víðtæk þátttökuréttindi almennings, rúma túlkun Evrópudómstólsins á kærueimild almennings og áherslu tilskipunarinnar og Árósasamningsins á að almenningi verði tryggð virk þátttaka snemma í ferlinu má telja líklegt að 11(2). gr. tilskipunarinnar hafi ekki verið ætlað að heimila slíka takmörkun á kærueimild almennings að aðeins sé hægt að kæra athafnaleysi í tengslum við kærú á leyfi til framkvæmda eins og reglan hefur verið útfærð í íslenskum lögum sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000. Í ljósi framangreinds telur umhverfis- og auðlindaráðuneytið að setja þurfi sérstaka kærueimild vegna athafnaleysis.

Í rökstuddu álitu ESA er fjallað um skort á kærueimild vegna athafnaleysis en ekki er í álitinu fjallað um kærueimild vegna athafna stjórnvalda. Hins vegar er ljóst að ákvæði 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB tekur einnig til athafna. Eftir nánari skoðun er það mat umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að í íslensku lögum sé ekki að finna sérstaka kærueimild vegna athafna stjórnvalda í tengslum við þátttökuréttindi almennings á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum og því sé í ljósi ákvæðis 11(1) gr. tilskipunarinnar einnig nauðsynlegt að kveðið verði á um slíka kærueimild. Kærueimild vegna laga um mat á umhverfisáhrifum er að finna í 14. gr. laga nr. 106/2000 og ákvæði um málsmeðferð og kærúaðild er að finna í 4. gr. laga nr. 130/2011. Í frumvarpinu er því lögð til breyting á þeim ákvæðum.

Í frumvarpinu er einnig lögð til breyting á 31. gr. laga nr. 7/1998. Nauðsynlegt er talið að kærueimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála á grundvelli laga nr. 7/1998 verði samræmd kærueimildum til úrskurðarnefndarinnar á grundvelli annarra laga. Hefur kærueimild 31. gr. laga nr. 7/1998 þótt vera of víðtæk en samkvæmt henni er heimilt að kæra ágreining um framkvæmd laganna. Almennt hafa kærueimildir til úrskurðarnefndarinnar samkvæmt öðrum lögum aðeins átt við um stjórnvaldsákvæðanir. Í frumvarpinu er því lagt til að það sama muni eiga við um kærueimildir vegna laga nr. 7/1998 þ.e. að aðeins verði heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir en ekki annan ágreining um framkvæmd laganna eins og nú er kveðið á um. Þess skal þó getir að með breytingu á kærueimild laga nr. 130/2011 og laga nr. 106/2000 verður heimilt að kæra athafnir og athafnaleysi í tengslum við þátttökuréttindi almennings þegar um er að ræða mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar sem er starfsleyfisskyld skv. lögum nr. 7/1998.

Á 147. lögjafabíngi verður lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í frumvarpinu er lögð til samskonar breyting á kærueimild 67. gr. laga nr. 55/2003 og hér er lögð til á 31. gr. laga nr. 7/1998. Ef frumvarpið verður samþykkt þá verður aðeins heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir á grundvelli laganna en ekki ágreining um framkvæmd laganna eins og verið hefur.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á þrennum lögum, lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Frumvarpinu er skipt upp í fjóra kafla. Í I. kafla er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 sem fjallar um málsmeðferð og úrskurði. Lagt er til að kærueimild er varðar ágreining um framkvæmd laganna verði felld á brott og þannig verði kærueimildin bundin við stjórnvaldsákvæðanir. Eftir breytingu verður í ákvæðinu kveðið á um að stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga nr. 7/1998, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktá sveitarfélaga sæta kærú til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Í II. kafla frumvarpsins er lögð til breyting á 3. gr. og 14. gr. laga nr. 106/2000. 3. gr. laganna fjallar um skilgreiningar á hugtökum laganna og 14. gr. laganna fjallar um málsskot. Lagt er til að við 3. gr. laganna bætis nýr stafliður, sem verður q-liður, þar sem þátttökuréttindi almennings verði skilgreind. Einnig er lögð til fjölpætt breyting á 14. gr. laganna sem fjallar um málsskot. Lagt er til að kveðið verði á um með ítarlegum hætti í hvaða tilvikum hægt er að kæra athöfn og athafnaleysi er lítur að þátttökuréttindum almennings.

Í III. kafla frumvarpsins er lögð til breyting á 4. gr. laga nr. 130/2011 sem fjallar um málsmeðferð og kæruaðild. Lögð er til breyting á ákvæðum er varða málsmeðferð kæru eins og form hennar, kærufrest, kæruaðild og umsagnarbeiðni ásamt því að lagt er til að skýrt komi fram að einnig sé heimilt að kæra athöfn og athafnaleysi sem lýtur að þátttökuréttindum almennings samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Í IV. kafla frumvarpsins er að finna 5. gr. frumvarpsins sem fjallar um gildistöku frumvarpsins.

Með því að gera framangreindar breytingar á lögum nr. 106/2000 og lögum nr. 130/2011 er talið að ákvæði 11(1). gr. tilskipunar 2011/92/ESB verði að fullu innleitt í íslenska rétt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati ráðuneytisins gefur frumvarpið ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Frumvarpið er m.a. sett fram til að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, eins og fram hefur komið.

5. Samráð.

Frumvarp þetta snertir stjórnvöld, hagsmunaaðila og almenning.

Frumvarpið var birt á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytis til umsagnar. Samráð var einnig haft við úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Ekki var talin þörf á að farið væri í sérstakt samráð við önnur ráðuneyti.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta snertir stjórnvöld, hagsmunaaðila og almenning. Ef frumvarpið verður samþykkt þá verður til staðar sérstök kærueimild vegna athafna og athafnaleysis hvað varðar mat á umhverfisáhrifum. Þannig verður almenningi heimilt að kæra tilvik þar sem ekki hefur verið fylgt lögboðinni málsmeðferð hvað varðar mat á umhverfisáhrifum fyrr í ferlinu en verið hefur samkvæmt núgildandi lögum.

Hvað varðar áhrif frumvarpsins á stjórnvöld þá er með breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir kærueimild þeirra laga gerð skýrari en nú er í núgildandi lögum. Samkvæmt núgildandi lögum er hægt að kæra ágreining um framkvæmd laganna og hefur sú kærueimild þótt afar opin og óskýr. Með breytingunni verður skýrt að aðeins er hægt að kæra stjórnvaldsákvæðanir, sem er í samræmi við kærueimildir til úrskurðarnefndarinnar samkvæmt öðrum lögum, og athafnir og athafnaleysi í tengslum við þátttökuréttindi almennings þegar um er að ræða mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar sem er starfsleyfis skyld skv. lögum nr. 7/1998. Framangreind breyting er talin geta leitt til fækkunar kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Hægt er að álykta sem svo að rýmri kærueimild á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum, þar sem hægt verður að kæra sérstaklega athafnir og athafnaleysi, geti leitt til fjölgunar á kærum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með því að

tiltaka nákvæmlega þau tilvik athafna og athafnaleysis sem eru kæránleg verður skýrt fyrir almenningi hvaða athafnir og athafnaleysi er varðar málsmeðferð um mat á umhverfisáhrifum er kæránlegt. Einnig eru stjórnvöld þ.e. Skipulagsstofnun og sveitarfélög almennt að fylgja þeim lögbundnu málsmeðferðarreglum sem tiltekna eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum og því er talið að rýmri kærueimild muni ekki leiða til mikillar fjölgunar kæra frá því sem nú er. Kærueimild vegna athafna og athafnaleysis mun einnig veita stjórnvöldum meira aðhald varðandi framfylgd málsmeðferðarreglna laga um mat á umhverfisáhrifum.

Áhrif frumvarpsins á hagsmunaaðila gætu orðið þau að í einhverjum tilfellum getur málsmeðferð dregist á langin. Meginregla stjórnisýsluréttar er sú að kæra frestar ekki réttaráhrifum þannig að ef athöfn eða athafnaleysi er varðar þátttökuréttindi almennings er kært þá ætti slík kæra almennt ekki að fresta málsmeðferð á grundvelli laga nr. 106/2000. Ef athöfn eða athafnaleysi er kært þá hefur hinn kærði aðili færi á að yfirfara málsmeðferð sína og, ef við á, gera lagfæringar á þeim atriðum sem miður fóru í ferlinu. Breyting á kærueimild er því talin muni styðja við vandaða málsmeðferð en einnig mun hún mögulega í einhverjum tilfellum einnig leiða til þess að einfaldara verður fyrir þann kærða að laga það sem út af bar í málsmeðferð máls. Í því sambandi má benda á að einfaldara getur verið að bæta úr athöfn eða athafnaleysi í tengslum við mat á umhverfisáhrifum þegar skammt er liðið frá því að tilvikið átti sér stað en ef beðið er þar til leyfi til framkvæmda er gefið út.

Áhrif breytinga á almenning eru fyrst og fremst þau að almenningur hefur tækifæri fyrr í ferli um mat á umhverfisáhrifum að koma að kæru vegna athafna og athafnaleysis en verið hefur og því eru þátttökuréttindi þeirra hvað varðar mat á umhverfisáhrifum betur tryggð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998. Lagt er til að kærueimild laganna verði bundin við stjórnvaldsákvarðanir eins og er almennt með kærueimildir til úrskurðarnefndarinnar samkvæmt öðrum lögum. Í núgildandi kærueimild er einnig hægt að kæra ágreining um framkvæmd laga nr. 7/1998. Í núgildandi 1. másl. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 segir: „*Rísi ágreiningur um framkvæmd laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga eða um ákvarðanir yfirvalda er heimilt að vísa málinu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.*“ Kærueimildin þykir afar opin og talið er nægjanlegt að almenningi sé heimilt að kæra ákvarðanir stjórnvalda er varðar réttindi þeirra og skyldur þ.e. stjórnvaldsákvarðanir. Tillagan er í samræmi við ábendingu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Nefndin hefur í því sambandi m.a. vísað til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7623/2013 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að frávísun úrskurðarnefndarinnar á kæru er laut að verklagi Umhverfisstofnunar vegna umhverfismerkisins Svansins í tengslum við verkefnið „Ágætis byrjun“ hefði ekki verið í samræmi við lög. Í álitinu segir m.a. að af 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefndina og 31. gr. laga nr. 7/1998 verði „skýrlega ráðið að ekki aðeins stjórnvaldsákvarðanir sæti kæru til nefndarinnar“. Úrskurðarnefndin hefur bent á að kærueimild laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sé víðtæk og ekki í samræmi við aðrar kærueimildir til nefndarinnar. Í frumvarpinu er lagt til að kærueimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verði afmörkuð við stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða samþykktu

sveitarfélaga og er orðalagi 31. gr. laganna breytt í þá veru. Áfram er þó gert ráð fyrir að ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna eða milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um framkvæmd laganna sbr. 32. gr. laganna sé kæránlegur til ráðherra.

Ef frumvarp þetta verður samþykkt þá er með breytingunni verið að binda kærheimild laganna við stjórnvaldsákvæðanir en samfara því er með breytingu á 4. gr. laga nr. 130/2011, um heimild til að kæra athöfn og athafnaleysi er lýtur að þátttökuréttindum almennings samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum sbr. 4. gr. frumvarpsins, verður til staðar heimild fyrir þá sem eiga lögvarða hagsmuni að kæra athöfn eða athafnaleysi í tengslum við framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og varða þátttökuréttindi almennings. Þar undir getur fallið starfsemi sem er starfsleyfisskyld skv. lögum nr. 7/1998.

Breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sem fjallar um skilgreiningu laganna. Lagt er til að við skilgreininguna bætist nýr stafliður, q-liður, þar sem þátttökuréttindi almennings eru skilgreind. Undir þátttökuréttindi almennings eru m.a. talinn falla réttur til aðgangs að gögnum, réttur til upplýsinga um framgang máls, réttur til að gera athugasemdir, réttur til að þær athugasemdir séu teknar til skoðunar við afgreiðslu máls, og annars konar réttur sem sérstaklega er tiltekinn í lögnum s.s. heimild 8. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum til að bera fram fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd falli í flokk B eða flokk C í 1. viðauka við lög.

Eru framangreind þátttökuréttindi talin rúmast innan þeirrar skilgreiningar sem lögð er til í frumvarpinu en þátttökuréttindi almennings eru skilgreind sem: Réttur almennings til upplýsinga og réttur til að koma að athugasemdum og upplýsingum við málsmeðferð skv. lögum þessum.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sem fjallar um málsskot.

Í a-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að 2. másl. 1. mgr. 14. gr. verði felldur á brott en samhliða því er í b-lið frumvarpsins lagt til að efni ákvæðisins verði tekinn upp óbreytt í nýja 7. mgr. 14. gr. Það ákvæði myndi þannig einnig taka til 3. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000 en í því ákvæði hefur ekkert sérstaklega verið vísað til þess að um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur á grundvelli þeirrar málsgreinar fari samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Ljóst er að slíkt ákvæði á að taka til alls þess sem er kæránlegt á grundvelli 14. gr. og er tillaga 7. mgr. lögð fram til þess að innbyrðis samræmis sé gætt.

Í b-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda er lýtur að þátttökuréttindum almennings í ákvæðum laganna sem nefnd eru í 1.-5. tölul. geti sætt kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þarna er um að ræða tilvik sem augljós þykja að taki til þátttökuréttinda almennings. Í 6. tölul. er sett fram ákvæði um önnur sambærileg tilvik er varða athöfn eða athafnaleysi stjórnvalda vegna þátttökuréttinda almennings á grundvelli laganna. Þar undir geta fallið önnur ófyrirséð sambærileg tilvik er varðar athöfn og athafnaleysi sem ekki eru nefnd í 1.-5. tölul. ákvæðisins. Við beitingu 6. tölul. þyrfti fyrst að útiloka atriði er falla undir 1.-5. tölul. ákvæðisins. Því næst þyrfti að

skilgreina þau þáttökuréttindi sem um ræðir og rökstyðja af hverju þau eru sambærileg þeim sem tilgreind eru sérstaklega í 1.-5. tölul.

Eins og áður segir er ákvæði 11(1) gr. tilskipunar 2011/92/ESB sambærilegt ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins. Við túlkun á ákvæðinu er hægt að styðjast við leiðbeiningar um innleiðingu Árósasamningsins hvað varðar þau tilvik sem talin eru geta fallið undir athöfn og athafnaleysi. Samkvæmt leiðbeiningunum eru þau tilvik sem athöfn getur hugsanlega átt við ákvörðun eða aðgerð stjórnvalda sem hefur í för með sér takmörkun á fjölda þátttakenda á opinberum kynningarfundum og að opinber kynningarfundur sé haldinn of seint í málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Ákvarðanir sem um ræðir þurfa ekki að vera endanlegar. Heimild til að krefjast endurskoðunar skv. ákvæði 11(1). gr. tilskipunar 2011/92/ESB nær jafnt til brota á efnisreglum laga og málsmeðferðarreglum. Brot á málsmeðferðarreglum getur falið í sér brot á efni þ.e. leitt til þess að ákvörðunin sem um ræðir verði efnislega röng. Einnig getur verið óljóst hvar mörkin liggja milli athafnaleysis, t.d. ef stjórnvald lætur hjá líða að birta tilteknar upplýsingar, og hins vegar athafnar eða ákvörðun t.d. ef stjórnvald birtir tilteknar upplýsingar en gerir það með ófullnægjandi hætti. Einnig er að þrátt fyrir að skyldan til að tryggja þáttökuréttindi almennings hvíli á herðum stjórnvalda er ekki útilokað að endurskoðunarkrafa almennings geti beinst að ákvörðunum sem teknar eru af framkvæmdaraðila eða öðrum einkaréttarlegum aðilum.

Þau tilvik sem eru talin falla undir þáttökuréttindi almennings og kveðið er á um í 1.-5. tölul. 3. gr. frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Skipulagsstofnun lætur hjá líða að kynna almenningi niðurstöðu sína um matsskyldu framkvæmdar í flokki B í 1. viðauka, sbr. 4. másl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000.

2. Sveitarstjórn lætur hjá líða að kynna almenningi niðurstöðu sína um matsskyldu framkvæmdar í flokki C í 1. viðauka, sbr. 5. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000.

3. Skipulagsstofnun lætur hjá líða að kynna almenningi niðurstöðu sína um matsskyldu framkvæmdar í flokki C í 1. viðauka, sbr. 4. másl. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000.

4. Skipulagsstofnun bregst ekki við fyrirspurn um hvort tiltekin framkvæmd falli í flokk B eða flokk C í 1. viðauka, sbr. 8. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000.

5. Framkvæmdaraðili, í samráði við Skipulagsstofnun, lætur hjá líða að kynna almenningi tillögu að matsáætlun, sbr. 4. másl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000.

6. Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun án þess að hafa umsagnir almennings til hliðsjónar, sbr. 1. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000.

7. Skipulagsstofnun lætur hjá líða að kynna fyrirhugaða framkvæmd og frummatsskýrslu, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

8. Framkvæmdaraðili lætur hjá líða að kynna framkvæmd og frummatsskýrslu, sbr. 1. másl. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

9. Frummatsskýrsla er ekki látin liggja frammi á aðgengilegum stað og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur, sbr. 1. másl. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

10. Skipulagsstofnun tekur ekki við athugasemdum almennings við framlagða frummatsskýrslu, sbr. 2. másl. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

11. Skipulagsstofnun fjallar ekki um afgreiðslu framkvæmdaraðila á athugasemdum og umsögnum almennings sem bárust við kynningu á frummatsskýrslu, sbr. 3. másl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

12. Skipulagsstofnun lætur hjá líða að auglýsa matsskýrslu framkvæmdaraðila að nýju skv. 10. gr., sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

13. Ekki er veittur aðgangur að álitum Skipulagsstofnunar og matsskýrslu, sbr. 2. másl. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

14. Skipulagsstofnun lætur hjá líða að auglýsa í dagblaði að álit stofnunarinnar og matsskýrsla liggja fyrir, sbr. 2. másl. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

15. Leyfisveitandi birtir ekki opinberlega ákvörðun sína um útgáfu leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis þar sem tilgreind er kærueimild og kærufrestur, sbr. 2. másl. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000.

Hafa þarf í huga að erfitt getur verið að draga mörkin milli athafnar og athafnarleysis. Í framangreindum tilvikum geta atvik verið með þeim hætti að jákvæð skylda til viðkomandi athafnar sé efnd en að það sé gert með ófullnægjandi hætti. Hugsanlegt væri að í mörgum tilvikum gæti það flokkast sem athöfn í skilningi tilskipunarinnar s.s. ef framkvæmd og frummatsskýrsla eru kynnt almenningi en kynningin telst ekki fullnægjandi sbr. 2. másl. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000.

Breyting á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins, sem fjallar um málsmeðferð og kærueimild, er lögð til breyting á 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Breyting sú sem lögð er til er í sjö liðum, liðum a-g, og fjallar hún að meginstefnu til um að orðalag ákvæðisins verði lagfært til að endurspeglar kærueimildir sérlaga vegna þeirra ágreiningsmála sem þar eru tilgreind. Orðalagið ágreiningsmál er í samræmi við orðanotkun í 1. gr. laga nr. 130/2011 þar sem segir að hlutverk úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sé að hún úrskurði í „kærumálum og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála“. Hugtakið ágreiningsmál er rúmt og undir það getur t.d. bæði fallið athöfn og athafnaleysi.

Um 5. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku frumvarpsins og þarfnast ekki frekari skýringar