

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 kærueimild 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 lögmæti 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. másl. 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 lögfasta 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. málsliður 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 matsskyldu 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 álitum 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 kærleg 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


Pétur Reimarsson