

Alþingi
Erindi nr. P 149/630
komudagur 5.12.2011

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 30. nóvember 2011
Tilvísun: UST20111100161/sá

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, með síðari breytingum - 59. mál. - umsögn

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, með síðari breytingum, 59. mál

Með bréfi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 10. október sl., var Umhverfisstofnun sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, ásamt síðari breytingum, 59. mál.

Með framangreindu frumvarpi eru lagðar til breytingar á lögum um upplýsingarétt um umhverfismál að því er varðar frumkvæðis- og viðbragðsskyldu stjórnvalda til upplýsingagjafar þegar um mengun er að ræða sem valdið getur hættu á skaða fyrir umhverfið.

Umhverfisstofnun tekur undir það með höfundum frumvarpsins að kveða þurfi skýrar á um skyldur stjórnvalda til þess að veita upplýsingar um umhverfismál og hvenær stjórnvöld skuli sýna frumkvæði að því að koma slíkum upplýsingum til almennings. Stofnunin getur einnig tekið undir það sjónarmið að skilvirk upplýsingagjöf frá stjórnvöldum um umhverfismál sé ein forsenda þess að almenningur eigi hægara um vik að standa vörð um réttindi sín til þess að búa við heilsusamleg skilyrði og varðveita lífsgæði sín. Umhverfisstofnun bendir hins vegar á að aðgengi upplýsinga tryggji ekki eitt og sér rétt almennings til þess

Nýlega var Árórsarsamningurinn lögfestur hér á landi með lögum nr. 131/2011, sem veitir almenningi ríkari rétt en áður til aðkomu að ákveðnum ákvörðunum sem varða umhverfismál og náttúruvernd. Frumkvæðisskylda stjórnvalda til að veita upplýsingar um umhverfismál væri því í fullu samræmi við markmið núverandi laga sem og markmið Árórsarsamningsins og því til verulegra bóta. Umhverfisstofnun vill þó benda á að ef ætlunin er að opna fyrir skyldu stjórnvalda til þess að afla sérstaklega upplýsinga í ákveðnum tilvikum í þeim tilgangi að miðla til einstaklinga kallar slíkt á aukinn kostnað og mannafla í stjórnsýslunni.

Umhverfisstofnun mun innan skamms birta uppfærða umhverfisvísa á heimasíðu stofnunarinnar og bæta þannig enn upplýsingagjöf stofnunarinnar til almennings. Þessir vísar eru byggðir m.a. á vöktun sem sinnt er af mörgum aðilum, þ.á m. Umhverfisstofnun, en

stofnunin hefur lengi óskað eftir að meira fjármagn sé sett í vöktun umhverfisins.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Um 1. gr.

Umhverfisstofnun telur að það að veita aðgang og koma umhverfisupplýsingum á framfæri eitt sér tryggi ekki rétt fólks til þess að búa við heilsusamleg skilyrði og að varðveita lífgæðin heldur sé þetta einn þáttur í slíku ferli og leggur því til að liður b. hljóði þannig:

„b. stuðla að því að tryggja rétt fólks til að búa við heilsusamleg skilyrði og varðveita lífgæði sín,

Stofnunin telur að betur fari á að skipta lið d. upp í tvennt, því eitt er að tryggja rétt almennings og annað er að kveða á um frumkvæðisskyldu stjórnvalda. Umhverfisstofnun leggur því til að liður d. hljóði svo

„d. tryggja rétt almennings til þess að fá upplýsingar um umhverfismál“

Síðan bætist við einn liður, e. sem hljóði þannig:

„e. kveða á um frumkvæðisskyldu stjórnvalda til þess að veita upplýsingar um umhverfismál.“

Um 2. gr.

Stofnunin vekur athygli á að með því að fella út orðin „sé þess óskað“ úr 1. másl. 1. mgr. er verið að skylda stofnanir til að gera allar upplýsingar um umhverfismál aðgengilegar fyrir almenning nema þær sem falla undir 6. gr. laganna. Með þessari breytingu væri mat á því hvaða upplýsingar eru mikilvægar fyrir almenning fært til opinberra stofnana. Ekki fylgja tillögnum viðmið um hvaða upplýsingum beri að miðla né viðmið um á hvern hátt upplýsingunum skuli miðlað. Stofnunin bendir á að gríðarlegt magn af upplýsingum er fyrirliggjandi hjá umhverfisyrirvöldum. Form þeirra upplýsinga er mjög mismunandi og afar mismunandi er hversu vel það er fallið til miðlunar. Einnig má ætla að upplýsingar hafi afar mismunandi þýðingu fyrir almenning. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að öll gögn eða upplýsingar sem séu unnar fyrir opinbert fé séu aðgengilegar öllum á einfaldan hátt sbr. t.d. innleiðingu svokallaðrar INSPIRE tilskipunar sem Landmælingar Íslands leiða. Það að hafa upplýsingar tiltækar og það að vinna úr þeim niðurstöður sem hægt er að draga ályktanir af er hins vegar ekki það sama. Slík krafa um upplýsingamiðlun, sem að mati stofnunarinnar er vissulega æskileg, mun kalla á verulega aukna vinnu tengda bæði umsjón, yfirferð og framsetningu gagna og kostnað samfara því. Ekki er í þessu frumvarpi gert ráð fyrir þeim kostnaði. Stofnunin telur að ekki sé hægt að framfylgja þessari skyldu nema til komi mjög aukið fjármagn í utanumhald afgreiðslu og miðlun hjá þeim opinberu stofnunum og aðilum sem málið varðar sbr. t.d. útfærslu í lögum um stjórn vatnamála. Stofnunin leggur til að í stað þess að fella út orðin „sé þess óskað“ verði frumkvæðisskylda stjórnvalda útfærð með sérstöku ákvæði eða ákvæðum.

Umhverfisstofnun bendir á að nú þegar hefur stofnunin gert aðgengileg á heimasíðu sinni öll starfsleyfi sem stofnunin gefur út fyrir mengandi starfsemi, einnig eru birtar allar eftirlitsskýrslur og ákvarðanir um þvingunarúrræði. Voru þessar upplýsingar valdar m.a. vegna þess að fram að því hafði töluvert verið óskað eftir aðgangi að eftirlitsskýrslum

stofnunarinnar. Unnt er að leita að fyrirtækjum eftir staðsetningu á sérstöku korti. Á sama svæði á heimasíðu stofnunarinnar er hægt að sjá yfirlit yfir friðlýst svæði og verndarskilmála. Þannig er hægt að sjá hvar er helst hættu á mengun og hvar viðkvæmustu svæðin eru. Stofnunin telur mjög eðlilegt að stofnuninni og heilbrigðisnefndum verði gert skylt að birta þessar upplýsingar. Slík skylda væri í anda 3. gr. frumvarpsins. Umhverfisstofnun telur þó afar mikilvægt að skyldan sé orðuð með mun nákvæmari hætti en þar er gert. Sem dæmi um slíka útfærslu er í lögum um stjórn vatnamála t.d. unnið að samræmdri vöktunaráætlun og gerð krafa um birtingu allra upplýsinga sem varða þau lög. Uppsetning sérstakrar vatnagáttar er liður í þessu ferli, en á henni mun almenningur, vísindamenn og stjórnvöld hafa gott aðgengi að þeim upplýsingum sem fyrirleggjandi eru um vatnamál, t.d. losun mengandi efna, frárennsli, líffræðilegan fjölbreytileika og álag.

Varðandi b-lið 2. gr., tillögu að eftirfarandi viðbót við 2. málsl. 1. mgr.: „nema ástand sé yfirvofandi sem haft geti skaðleg áhrif á umhverfi eða heilsu fólks eða dýra“ vekur Umhverfisstofnun athygli á því að ekki er skýrt hvaða viðmið á að nota til að meta hvort eitthvað geti haft skaðleg áhrif. Stofnunin telur nauðsynlegt að það verði skýrt hvað löggjafinn miðar við þegar þetta er metið. Stofnunin bendir á að hvaða jarðrask og losun efna sem er getur haft skaðleg áhrif á umhverfi í einhverjum mæli. Kveðið er á um mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar starfsemi og framkvæmda í lögum í dag, starfsemin er háð leyfum og eftirliti. Í reglum um mengandi starfsemi er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að gera yfirvöldum viðvart ef breytingar verða á rekstri. Einnig er kveðið á um heimildir starfsleyfisútgefanda til að endurskoða starfsleyfi t.d. ef mengun er meiri frá starfseminni en búist var við. Umhverfisstofnun leggur til að leitast verði við að skilgreina framangreinda skyldu með nákvæmari hætti t.d. í þá veru að skylt sé að miðla upplýsingum um yfirvofandi verulega og/eða bráða hættu á skaðlegum áhrifum á umhverfið og/eða lýðheilsu sem stofnanir fá vísbendingar um.

Um 3.gr.

Umhverfisstofnun tekur undir að mikilvægt sé að stofnanir sýni frumkvæði ef ástæða er til og miðli upplýsingum um mengandi efni í umhverfinu. Til að slíkt verði markvisst telur stofnunin að koma þurfi fram með nákvæmari hætti hvenær sú skylda vaknar. Hér er m.a. átt við að skilgreina þarf hvaða viðmið skal nota þegar metið er hvort um verulegt frávik sé ræða, hvort t.d. sé átt við mat Umhverfisstofnunar á frávikum frá starfsleyfi, og einnig hvaða viðmið skuli nota til að meta hvort slíkt geti haft í för með sér hættu eða skaðleg áhrif. Á þetta er bent vegna þess að losun mengandi efna út í umhverfið getur alltaf haft skaðleg áhrif í einhverjum mæli, en meta þarf hvenær ástæða er til að vara fólk sérstaklega við slíkum áhrifum. Umhverfisstofnun vil hér minna á t.d. mikilvægi upplýsinga til almennings varðandi t.d. svifryk í lofti á ákveðnum svæðum. Upplýsingamiðlunin getur þannig gert fólki kleift að gera ráðstafanir sé þess þörf.

Um greinargerð

Í athugasemdum með frumvarpinu er vísað til þess að í kjölfar fréttu um mikla díoxínmengun frá sorpbrennslustöðinni Funa í Skutulsfirði í Engidal í janúar 2011 hafi umhverfisnefnd Alþingis ákveðið að skoða nánar þá löggjöf um umhverfismál og upplýsingaskyldu stjórnvalda er snýr að mengunarmálum. Niðurstaðan hafi verið sú að kveða þyrfti skýrar á um frumkvæðis- og viðbragðsskyldu stjórnsýslustofnana í íslenski löggjöf og um rétt almennings til þess að vernda heilsu sína og lífsgæði. Þeir lagabálkar sem komu sérstaklega til skoðunar voru lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og lög nr. 23/2006, um upplýsingarétt um

umhverfismál. Umhverfisstofnun bendir á að fleiri lagabálkar varða mengunarmál og má þar einkum nefna lög um meðhöndlun úrgangs. nr. 55/2003 og lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Jafnframt vill stofnunin benda á að mikilvægt er að miðla aðgengilegum upplýsingum um önnur umhverfismál, t.d. skaðleg efni í vörum, líffræðilegan fjölbreytileika, vatnsgæði o.s.frv. sjá jafnframt vef Umhverfisstofnunar, grænn.is, sem er sérstaklega ætlaður til að miðlunar upplýsinga til almennings.

Umhverfisstofnun vil að lokum taka fram að gerðar voru umfangsmiklar breytingar á Umhverfisstofnun árið 2008 og í kjölfarið unnin mikil stefnumótunarvinna á öllum sviðum. Þar á meðal var sett ný upplýsingastefna árið 2009 þar sem ákveðið var að miðla meiru fremur en minna og láta gagnsæi ráða för. Með birtingu eftirlitsskýrslanna er einum áfanga náð í því að bæta upplýsingamiðlun um umhverfismál. Gagnsæi í opinberri stjórnsýslu er öllum til hagsbóta því það kemur í veg fyrir mismunun, eykur fagmennsku og þrýsting á að rétt sé staðið að málum. Þess utan eru upplýsingar um umhverfismál mikilvægar öllum þeim sem bera hag umhverfisins fyrir brjósti og vilja heilnæmt umhverfi.

Umhverfisstofnun er reiðubúin til að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til að kynna framangreinda upplýsingastefnu ef þess er óskað.

Virðingarfyllt

Kristín Linda Arnadóttir
fórstjóri

Sigrún Agústsdóttir
sviðsstjóri