

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 kærueimild vegna athafna og athafnaleysis), mál 248.

Í frumvarpinu kemur fram að með því sé verið að bregðast við rökstuddu álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 4. maí 2016. Samkvæmt rökstuddu álit 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 kærueimildin 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 kærueimild. Slík kærueimild er ekki í samræmi við þá meginreglu stjórnsluréttar, að ákvarðanir, sem binda endi á mál, séu kæránlegar til æðra stjórnvalds, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Vandséð er hvornig 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 kærueimildir. 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 kærueimild. 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 makaði 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.

Virðingarfyllt,

Ragna Árnadóttir
aðstoðarforstjóri