

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.<sup>1</sup>

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 Evrópudómstólsins 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

<sup>1</sup> 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 [...]“