

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. Við bætist ný málsgrein sem verður 1. mgr., svohljóðandi:

Ákvarðanir Fiskistofu sem teknar eru samkvæmt þessum kafla verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Kæruleið og skaðabætur*.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 71/2008, um fiskeldi.

2. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr., svohljóðandi:

Ákvarðanir Fiskistofu er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun rekstrarleyfis til fiskeldis, sbr. III. og V. kafla, verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Aðrar ákvarðanir sem Fiskistofa tekur á grundvelli laga þessara verða kærðar til ráðherra og fer um kærurnar samkvæmt ákvæðum stjórnisýslulaga.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum.

3. gr.

- a. Í stað orðsins „iðnaðarráðherra“ í 1. másl. 1. mgr. 4. gr., 1. másl. 1. mgr. 6. gr., 1. másl. 19. gr., 1. másl. 28. gr., 1. másl. 1. mgr. 29. gr. og 2. másl. 1. mgr. 34. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarmynd): Orkustofnun.
- b. Í stað orðsins „ráðherra“ í 2. másl. 1. mgr. 4. gr., 1. másl. 2. mgr. 4. gr., 1. másl. 1. mgr. og 3. mgr. 5. gr., 1. másl. 2. mgr. 6. gr., 16. gr., 2. másl. 17. gr., 2. másl. 19. gr., 1. másl. 1. mgr. 20. gr. og 32. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarmynd): Orkustofnun.

- c. Orðin „að fengnu samþykki ráðherra“ í 2. másl. 2. mgr. 4. gr., 3. másl. 1. mgr. 10. gr. og 3. másl. 14. gr. laganna falla brott.
- d. Orðin „Orkustofnunar og“ í 4. mgr. 5. gr. og orðið „Orkustofnunar“ í 3. mgr. 6. gr. laganna falla brott.

4. gr.

2. og 3. mgr. 33. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun rannsóknar- eða nýtingarleyfa samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

Stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sæta kæru til ráðherra. Kæra til ráðherra skal vera skrifleg. Um meðferð kæru til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnisýslulaga.

IV. KAFLI

Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum.

5. gr.

- a. Í stað orðsins „ráðherra“ í 1. másl. 1. mgr. 4. gr., 1. másl. 2. mgr. og 2., 4. og 5. másl. 4. mgr. 5. gr., 1. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr., 2. og 3. mgr. 11. gr., 1. másl. 13. gr., 1. og 3. másl. 3. mgr. 14. gr. og 1. másl. 1. mgr. 18. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarmynd): Orkustofnun.
- b. Orðin „til ráðherra“ í 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laganna falla brott.
- c. Í stað orðanna „leyfi ráðherra“ í 35. gr. laganna kemur: samþykki leyfisveitanda.
- d. Í stað orðanna „aðvörun ráðherra“ í 2. másl. 36. gr. laganna kemur: aðvöruninni.
- e. Í stað orðsins „ráðherra“ í 1., 2. og 3. másl. 1. mgr. 36. gr. laganna kemur: leyfisveitandi.

6. gr.

32. gr. laganna fellur brott.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

- a. 1. másl. 2. mgr. fellur brott og 2. másl. orðast svo: Áður en sérleyfi til dreifingar raforku er veitt skal Orkustofnun leita umsagnar viðkomandi sveitarfélaga.
- b. 1. másl. 3. mgr. orðast svo: Orkustofnun skal kynna umsókn um leyfi samkvæmt lögum þessum með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu.

8. gr.

Í stað 2. mgr. 37. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa sem fjallað er um í 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

Stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála eða úrskurðarnefndar raforkumála sæta kæru til ráðherra. Kæra til

ráðherra skal vera skrifleg. Hún skal borin fram innan 30 daga frá því aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Um meðferð kærur til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórn-sýslulaga.

V. KAFLI

Breyting á vatnalögum, nr. 15/1923, með síðari breytingum.

9. gr.

Í stað orðsins „ráðherra“ í 1. mgr., 1. málsl. 3. mgr. og 4. mgr. 68. gr., 1. mgr. 69. gr., 2. málsl. 71. gr., 1. og 2. mgr. 74. gr., 3. mgr. 75. gr. og 1. málsl. og b-lið 1. mgr. og 5. mgr. 133. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarmynd): Orkustofnun.

10. gr.

Við 151. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvarðanir Orkustofnunar er snerta mannvirkjagerð eða aðrar framkvæmdir sem fjallað er um í VI., VII. og XIV. kafla sæta kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

VI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, með síðari breytingum.

11. gr.

Á eftir 30. gr. a laganna kemur ný grein, 30. gr. b, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Kærur.

Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

Stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sæta kærur til ráðherra. Kæra til ráðherra skal vera skrifleg. Um meðferð kærur til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórn-sýslulaga.

VII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, með síðari breytingum.

12. gr.

- a. Í stað orðsins „iðnaðarráðherra“ í 1. mgr. 2. gr. og 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarmynd): Orkustofnun.
- b. Í stað orðsins „ráðherra“ í 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: Orkustofnun.

13. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina.

Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sæta kæru til ráðherra. Kæra til ráðherra skal vera skrifleg. Um meðferð kæru til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, með síðari breytingum.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ráðherra“ í 1. mgr. kemur: Umhverfisstofnun.
- b. Orðin „og Umhverfisstofnunar“ í 3. mgr. falla brott.

15. gr.

74. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að kæra ákvæðanir Umhverfisstofnunar skv. 38. og 41. gr. til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda öðrum ákvörðunum Umhverfisstofnunar geta kært þær til ráðherra. Umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi njóta sama réttar, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærana lýtur að.

Aðrar stjórnvaldsákvæðanir sem lúta að framkvæmd laga þessara og ráðherra tekur ekki sjálfur eða staðfestir verða kærðar til ráðherra sem kveður upp endanlegan úrskurð á stjórn-sýslustigi. Um slíkar kærur fer samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

IX. KAFLI

Breyting á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, með síðari breytingum.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „úrskurðar“ í 1. mgr. kemur: sbr. þó 4. mgr.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæðanir Umhverfisstofnunar er lúta að lagningu sæstrengja og neðansjávarleiðslna, sbr. 2. mgr. 9. gr., verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

X. KAFLI

Breyting á lögum nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

17. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Kærur.

Heimilt er að kæra ákvæðanir Umhverfisstofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfis skv. 3. gr. til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

XI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir“ í 1. mgr. kemur: umhverfis- og auðlindamála.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.
- c. 1. másl. 2. mgr. fellur brott.

XII. KAFLI

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

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sérstakrar úrskurðarnefndar“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- b. Orðin „eða þegar ágreiningur rís vegna ákvörðunar um útgáfu starfsleyfis samkvæmt ákvæðum 6. gr.“ í 2. másl. 1. mgr. falla brott.
- c. Í stað 2.–4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

20. gr.

2. mgr. 32. gr. laganna fellur brott.

XIII. KAFLI

Breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010.

21. gr.

Í stað orðanna „úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál“ í 6. mgr. 13. gr. laganna og lokamálslið 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

22. gr.

52. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Kærur.

Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara sæta kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ákvæðanir sem ráðherra ber að lögum þessum að staðfesta sæta þó ekki kærur til nefndarinnar. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

23. gr.

Fyrirsögn X. kafla laganna verður: **Kærur, þvingunarúrræði og viðurlög.**

XIV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, með síðari breytingum.

24. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvarðanir sem Umhverfisstofnun tekur og varða veitingu, endurskoðun eða afturköllun leyfis samkvæmt þessari grein sæta kærnu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

XV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

25. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Eiturefni mega þeir einir framleiða er til þess hafa fengið leyfi Umhverfisstofnunar, enda mæli Vinnueftirlit ríkisins með veitingu slíkra leyfa.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvarðanir Umhverfisstofnunar er varða veitingu, endurskoðun eða afturköllun leyfis skv. 1. mgr. verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

XVI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, með síðari breytingum.

26. gr.

29. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir Umhverfisstofnunar er varða veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfis samkvæmt lögum þessum verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Aðrar ákvarðanir verða kærðar til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að ákvörðun var tilkynnt.

XVII. KAFLI

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

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. um hvort framkvæmd sem tilgreind er í 2. viðauka sé matsskyld og ákvarðanir skv. 2. mgr. 5. gr. má kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála; sömuleiðis ákvarðanir stofnunarinnar skv. 12. gr. um endurskoðun matsskýrslu. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

b. 2. mgr. fellur brott.

c. Í stað orðsins „ráðherra“ í 3. mgr. kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

d. 4. mgr. fellur brott.

e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Málskot*.

28. gr.

15. gr. laganna fellur brott.

XVIII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, með síðari breytingum.

29. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

a. 7. mgr. orðast svo:

Stjórnvaldsákvarðanir Brunamálastofnunar sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

b. Í stað orðanna „úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála“ í 9. og 10. mgr. kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

XIX. KAFLI

Breyting á lögum nr. 9/2009, um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

30. gr.

22. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að kæra stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt lögum þessum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

XX. KAFLI

Breyting á lögum nr. 160/2010, um mannvirki.

31. gr.

Í stað orðanna „úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála“ í 2. mgr. 17. gr. laganna kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

32. gr.

59. gr. laganna orðast svo:

Stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. þó ákvæði 2. mgr. 17. gr. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

XXI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir.

33. gr.

4. mgr. 17. gr. laganna orðast svo:

Rísi ágreiningur um ákvarðanir heilbrigðisnefndar er heimilt að vísa málinu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

34. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2012.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið af nefnd sem skipuð var fulltrúum umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Kristín Haraldsdóttir, lögfræðingur og forstöðumaður Auðlindaréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, vann að smíði frumvarpsins með nefndinni. Frumvarpinu er ætlað að tryggja að reglur íslenskra laga samræmist samningi efnahagsnefndar Evrópu um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, sem gerður var í Árósum 25. júní 1998 og öðlaðist gildi 30. október 2001 (Árósasamningurinn). Þrjátíu og átta ríki undirrituðu samninginn auk Evrópusambandsins, þar á meðal Ísland. Samhliða frumvarpinu er lagt fram frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Frumvörpin fela m.a. í sér að almenningur getur borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfishagsmuni undir sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd og leitað virkra úrræða til að tryggja verndarhagsmuni umhverfisins. Áætlað er að leggja fram tillögu til þingsályktunar um fullgildingu Árósasamningsins samhliða báðum þessum frumvörpum.

Við vinnu frumvarpsins var tekið mið af niðurstöðum nefndar sem skipuð var af umhverfisráðherra 25. febrúar 2005 til að greina efni Árósasamningsins og meta hvaða breytingar þyrfti að gera á íslenskri löggjöf með hliðsjón af ákvæðum Árósasamningsins. Niðurstöður nefndarinnar birtust í skýrslu hennar frá 28. september 2006. Hinn 13. mars 2009 skipaði umhverfisráðherra starfshóp til að undirbúa fullgildingu Árósasamningsins og leggja fram tillögur um hvor tveggja leiða, svonefnd stjórnarsýslu- eða dómstólaleið, væri talin henta best til að tryggja almenningi aðgang að réttlátri málsmeðferð við fullgildingu Árósasamningsins. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni 18. desember 2009 og lagði þar til að farin yrði svonefnd stjórnarsýsluleið. Í frumvarpinu er þessi leið nánar útfærð, sbr. umfjöllun í IV. kafla hér á eftir.

Helstu breytingar á lögum sem lagðar eru til vegna fullgildingar Árósasamningsins eru eftirfarandi.

1. Lagt er til í frumvarpi þessu að allar stjórnvaldsákvarðanir er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum verði kærnanlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um hlutverk nefndarinnar, skipan, aðild og málsmeðferð er fjallað í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leysir af hólmi úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna sem eru þar með lagðar niður.
2. Lagt er til í frumvarpi þessu að ákvæðum laga sem fela ráðherra að taka ákvarðanir sem vísað er til í 1. tölul. verði breytt og leyfisveitingarvaldið fært viðeigandi undirstofnunum.
3. Í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er lagt til að aðild að kærnum vegna tiltekinna ákvarðana stjórnvalda verði opnuð öllum (actio popularis). Um er að ræða ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, um sameiginlegt umhverfismat og endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, ákvarðanir ýmissa stjórnvalda um að leyfa framkvæmdir sem eru matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og ákvarðanir Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, um að leyfa sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera og að markaðssetja erfðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær.

Auk framangreindra breytinga eru í frumvarpi þessu lagðar til ýmsar breytingar á lögum sem tengjast ekki ákvæðum Árósasamningsins með beinum hætti en þykir rétt að gera til að tryggja samræmi í stjórnyslu þeirra málaflokka sem frumvarpið snertir. Þannig er t.d. lagt til að ýmsar stjórnvaldsákvæðanir, sem annaðhvort tengjast ákvörðunum vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum að efni eða eðli eða falla í dag undir valdsvið úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála eða úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna, verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Frumvarpið var sent til umsagnar fjölmargra stofnana og hagsmunaaðila. Þá var það lagt fram til almennrar kynningar á heimasíðu ráðuneytisins. 21 umsögn barst frá 27 aðilum sem farið var yfir áður en frumvarpið var lagt fram.

II. Um eðli og efni Árósasamningsins.

Árósasamningurinn er í grunninn svæðisbundinn umhverfissamningur. Aðild að honum er opin öllum ríkjum efnahagsnefndar Evrópu (United Nations Economic Commission for Europe). Önnur ríki Sameinuðu þjóðanna geta þó gerst aðilar að samningnum ef fundur samningsins samþykkir það, sbr. 3. mgr. 19. gr. samningsins. Samningurinn var í upphafi undirritaður af 38 ríkjum auk Evrópusambandsins. Í ágúst árið 2010 voru aðilar hans 44 talsins.

Segja má að samningurinn tengi á ákveðinn hátt saman umhverfismál og mannréttindi þar sem hann byggist á því að fullnægjandi verndun umhverfisins sé nauðsynleg fyrir velferð mannsins og til að hann geti notið grundvallarmannréttinda. Sérhver kynslóð eigi rétt á því að lifa í umhverfi sem sé fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hennar. Öllum beri skylda til að vernda og bæta umhverfið til hagsbóta fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Í þessu ljósi leggur samningurinn skyldur á ríkin að tryggja almenningi ákveðin réttindi svo að hann geti haft áhrif á ákvarðanatöku sem snertir umhverfið.

Þau réttindi sem ríkin eiga að tryggja almenningi eru þríþætt og mynda þrjár stoðir samningsins. Fyrsta stoðin mælir fyrir um skyldur ríkja til að tryggja að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Önnur stoðin skyldar ríkin til að tryggja almenningi rétt til þátttöku í undirbúningi að ákvörðunum sem snerta umhverfið. Þriðja stoðin snýr svo að skyldu ríkja til að tryggja almenningi réttláta málsmeðferð í málum sem varða umhverfið. Ákvæði samningsins hvað þessi réttindi snertir fela í sér lágmarksreglur. Þau eru mörg hver almenns eðlis og gefa aðildarríkjunum talsvert svigrúm við innleiðingu þeirra. Á það einkum við um þriðju stoð hans. Hafa aðildarríki samningsins enda farið mjög misjafnar leiðir og gengið ákaflega mislangt við að innleiða einstök ákvæði þeirrar stoðar.

Samningurinn samanstendur af 22 greinum og tveimur viðaukum.

Almenn ákvæði.

Í 1.–3. gr. samningsins eru almenn ákvæði. Markmið samningsins koma fram í 1. gr. hans, skilgreiningar á helstu hugtökum eru í 2. gr. og í 3. gr. eru ýmis almenn ákvæði. Þau hafa m.a. að geyma yfirlýsingar um ráðstafanir sem samningsaðilar skulu leitast við að grípa til svo að markmiðum samningsins verði náð og almennar reglur sem þeir eiga að virða við framkvæmd samningsins. Þeirra á meðal er reglan um að réttindi samkvæmt þremur stoðum samningsins skuli veitt án mismununar á grundvelli ríkisfangs, þjóðernis eða heimkynna, og, hvað viðkemur lögpersónum, án mismununar á grundvelli aðseturs þeirra eða hvar þær hafa aðalstarfsstöð sína.

Stoðirnar þrjár.

Ákvæði fyrstu stoðar Árósasamningsins er að finna í 4. og 5. gr. hans. Í 4. gr. samningsins er fjallað um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál og í hvaða tilvikum megi hafna slíkum aðgangi. Í 5. gr. samningsins er fjallað um söfnun og dreifingu upplýsinga um umhverfismál, m.a. í þeim tilgangi að þær séu fyrir hendi og að þær séu sem aðgengilegastar. Samkvæmt þessum ákvæðum hvílir skyldan til að veita upplýsingar á ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra, svo og einstaklingum og lögpersónum sem hafa opinbera ábyrgð eða hlutverk eða veita opinbera þjónustu í tengslum við umhverfið. Í skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 kemur fram það mat nefndarinnar að ákvæði laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, sem byggist á tilskipun 2003/4/EB um frjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál, tryggi með fullnægjandi hætti réttindi almennings samkvæmt ákvæðum fyrstu stoðar samningsins. Í frumvarpinu eru því ekki lagðar til breytingar á lögum vegna ákvæða 4. og 5. gr. samningsins.

Í 6.–8. gr. samningsins eru ákvæði annarrar stoðar hans um rétt almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnar eru ákvarðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum. Í 6. gr. samningsins er kveðið á um þátttöku almennings í ákvarðanatöku sem lýtur að einstökum framkvæmdum sem hafa áhrif á umhverfið. Ákvæði 6. gr. ná skv. a-lið 1. mgr. 6. gr. til ákvarðana um hvort leyfa eigi framkvæmdir sem tilgreindar eru í I. viðauka við samninginn. Skv. b-lið 1. mgr. 6. gr. ná ákvæði hennar auk þess til annarrar starfsemi sem kann að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Skulu samningsaðilar ákveða hvort slík starfsemi sé háð ákvæðum 6. gr. Að mati nefndarinnar frá 2006 bendir orðalag a- og b-liðar 1. mgr. 6. gr. til þess að ákvæði hennar nái til þeirra framkvæmda sem eru matsskyldar eða kunna að vera matsskyldar samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, en þessar framkvæmdir eru tilgreindar í 1. og 2. viðauka við löginn. Í frumvarpinu er lagður sá skilningur í efnisafmörkun 6. gr. að hún nái til allra framkvæmda í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum og til þeirra framkvæmda sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna ef ákveðið er á grundvelli 6. gr. þeirra að þær skuli vera matsskyldar.

Ákvæði 6. gr. Árósasamningsins felur það í sér að gefa skuli almenningi kost á að taka þátt í ákvörðunum um útgáfu leyfa fyrir þeim framkvæmdum sem falla undir efnissvið greinarinnar. Nánar tiltekið felur ákvæðið í sér eftirfarandi, sbr. 2.–10. mgr. 6. gr.:

- Upplýsa skal almenning sem málið varðar um umsókn leyfa og fyrirhugað ferli ákvarðanatöku.
- Sanngjarnir frestir skulu veittir til að gefa almenningi kost á að gera athugasemdir og koma að sínum sjónarmiðum áður en endanleg ákvörðun er tekin.
- Þátttaka almennings skal vera snemma í ferlinu á meðan allir valkostir eru fyrir hendi.
- Veita skal almenningi sem málið varðar aðgang að öllum upplýsingum sem máli skipta varðandi ákvarðanatökuna.
- Tryggja skal að við ákvarðanatöku sé tekið eðlilegt tillit til niðurstöðu af þátttöku almennings.
- Almenningsur skal upplýstur um ákvörðun þegar hún liggur fyrir og röksemdir fyrir henni.

Það var mat nefndarinnar frá 2006 að ákvæði laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og reglugerða sem settar hafa verið samkvæmt þeim tryggi með fullnægjandi hætti þátttökuréttindi almennings skv. 6. gr. Árósasamningsins.

Auk framangreindra ákvæða kemur fram í 11. mgr. 6. gr. að sérhver aðili skuli, innan ramma landslaga, beita ákvæðum greinarinnar, að því marki sem unnt er og við á, um ákvarðanir um hvort leyfa beri vísitandi losun erfðabreyttra lífvera út í umhverfið. Á fundi

samningsaðila í maí 2005 var samþykkt breyting á þessu ákvæði, auk þess sem bætt var við nýju ákvæði 6 a) og nýjum viðauka Ia. Breytingarnar fela í sér nánari útfærslu á skyldum samningsaðila til að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum og rétt til að taka þátt í ákvörðunum um vísitandi losun erfðabreyttra lífvera út í umhverfið og ákvörðunum um að heimila markaðssetningu þeirra. Þessar breytingar höfðu ekki tekið gildi í nóvember 2010. Þess ber að geta að með breytingum á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, sem voru samþykktar með lögum nr. 83/2010, voru ákvæði tilskipunar 2001/18/EB, um vísitandi sleppingar erfðabreyttra lífvera út í náttúruna, innleidd í íslenskan rétt. Með þeim breytingum eru uppfyllt ákvæði 11. mgr. 6. gr. Árósasamningsins. Þá er í frumvarpi þessu lagt til að ákvarðanir um að heimila sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera, svo og ákvarðanir um að leyfa markaðssetningu erfðabreyttra lífvera og vara sem innihalda þær, verði kærðar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar. Þessar breytingar eru lagðar til með hliðsjón af tengslum 2. mgr. 9. gr. og 6. gr. samningsins. Af ákvæðum frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála leiðir einnig að aðild að þeim kærum verður opin öllum.

Í 7.–8. gr. Árósasamningsins er fjallað um þátttöku almennings í ákvörðunum varðandi áætlanir, verkefni og stefnumótun um umhverfismál og undirbúning bindandi reglna sem kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Þessi ákvæði eru ekki orðuð eins afdráttarlaust og sum ákvæði 6. gr. og svigrúm samningsaðila við innleiðingu þeirra talsvert. Í skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 kemur fram það mat að ákvæði 7. gr. Árósasamningsins hafi verið innleidd með fullnægjandi hætti með lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætla. Lögin innleiða í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinn skipulags- og framkvæmdááætlana á umhverfið. Í 8. gr. Árósasamningsins eru samningsaðilar hvattir til þess að kynna almenningi drög að reglugerðum og lagafrumvörpum sem snerta umhverfið á undirbúningsstigi. Slíkt ferli er liður í vönduðum vinnubrögðum við undirbúning lagafrumvarpa og reglugerðadraga og er ekki lagt til að gerðar verði breytingar á lögum vegna þessa ákvæðis Árósasamningsins.

Efni þriðju stoðar Árósasamningsins um aðgang að réttlátri málsmeðferð kemur fram í 9. gr. samningsins. Ákvæðum greinarinnar má í höfuðatriðum skipta í fjóra hluta. Í fyrsta lagi er samningsaðilum í 1. mgr. gert að tryggja opinn aðgang allra að endurskoðunarleið fyrir dómstólum eða öðrum hlutlausum og óháðum aðila vegna ákvarðana stjórnvalda sem varða aðgang að upplýsingum, sbr. fyrstu stoð samningsins. Í öðru lagi er samningsaðilum í 2. mgr. gert að tryggja aðgang almennings sem málið varðar og á einnig nægjanlegra hagsmuna að gæta að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila um lagagildi ákvarðana, aðgerða og aðgerðaleyfis sem 6. gr. samningsins nær til, bæði að því er varðar efni og form. Hvað teljast nægilegir hagsmunir skal ákvarðast eftir landslögum og ávallt með það að markmiði að veita almenningi sem málið varðar víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð. Hagsmunir frjálsra félagasamtaka, sem stuðla að umhverfisvernd og uppfylla kröfur samkvæmt landslögum, skulu þó alltaf teljast nægjanlegir. Í þriðja lagi er svo í 3. mgr. að finna almennt ákvæði þess efnis að samningsaðilar skuli tryggja almenningi sem uppfyllir skilyrði landslaga aðgang að stjórnslu eða dómstólaleiðum til að vefengja aðgerðir og aðgerðaleyfi af hálfu einstaklinga og opinberra yfirvalda sem ganga gegn ákvæðum landslaga um umhverfið. Að lokum er í 4. og 5. mgr. fjallað um að aðilar að samningnum skuli tryggja virk úrræði almennings til að beita rétti sínum samkvæmt framangreindum málsgreinum. Í skýrslu nefndarinnar frá 2006 kemur fram að gera þurfi nokkrar breytingar á lögum vegna ákvæða 2. og 4. mgr. 9. gr. Er gerð nánari grein fyrir þessu mati nefndarinnar svo og tillögum frumvarpsins hvað þriðju stoð samningsins snertir í IV. kafla hér á eftir.

Framkvæmd samningsins.

Í 10.–22. gr. eru ákvæði sem lúta að framkvæmd samningsins. Í 10. gr. er mælt fyrir um hlutverk fundar aðila og í 11. gr. er mælt fyrir um atkvæðarétt samningsaðila. Hver samningsaðili hefur yfir einu atkvæði að ráða og að baki svæðisbundnum samtökum liggja jafnmörg atkvæði og aðildarríki þeirra eru. Í 12. gr. kemur fram að skrifstofa samningsins er hjá framkvæmdastjórn Efnahagsráðs Evrópu. Skv. 13. gr. skulu viðaukar hans teljast óaðskiljanlegur hluti hans. Í 14. gr. er fjallað um hvernig skuli staðið að breytingum á samningnum. Í 15. gr. kemur fram hvernig eftirfylgni með ákvæðum samningsins skuli háttáð. Á grundvelli þessa ákvæðis settu samningsaðilar á laggirnar nefnd (compliance committee), sbr. ákvörðun samningsaðila nr. 1/7 (on review of compliance). Nefndin fjallar um mál sem henni berast frá samningsríkjunum, skrifstofu samningsins og almenningi. Þá getur nefndin tekið mál til umfjöllunar að eigin frumkvæði. Nefndin fjallar um einstök mál, leggur mat á hvort samningsaðili uppfylli skyldur sínar og gefur út óbindandi tilmæli. Í 16. gr. kemur fram hvernig leyst skuli úr deilumálum. Í samræmi við hefðbundnar reglur þjóðaréttar skulu aðilar leita sátta með samningum eða koma sér saman um að leggja deilumál fyrir Alþjóðadómstólinn eða fyrir gerðardóm sem lýst er í II. viðauka. Í 17. gr. samningsins er fjallað um undirritun hans og í 18. gr. er mælt fyrir um að aðalframkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna skuli vera vörsluaðili hans. Í 19. gr. er fjallað um fullgildingu, staðfestingu, samþykkt og aðild og í 20. og 21. gr. er mælt fyrir um gildistöku samningsins og uppsögn. Loks er í 22. gr. kveðið á gildi texta samningsins.

Viðaukar.

Eins og áður segir eru viðaukar samningsins tveir. Annars vegar er I. viðauki sem tilgreinir þær framkvæmdir sem vísað er til í a-lið 1. mgr. 6. gr. samningsins. Þá er í II. viðauka fjallað um gerðardóm um lausn deilumála. Viðauki Ia sem gerður var á fundi aðila samningsins í maí 2005 og snýr að beitingu ákvæða samningsins um vísitandi losun erfðabreyttra lífvera hefur eins og áður segir ekki tekið gildi.

III. Árósasamningurinn og EES-samningurinn.

Evrópusambandið hefur verið aðili að Árósasamningnum frá því í maí 2005 og hafa verið gerðar breytingar á löggjöf þess í tengslum við fullgildingu hans. Snúa breytingarnar einkum að þeirri löggjöf er beinist að aðildarríkjum Evrópusambandsins. Árið 2003 voru samþykktar tvær tilskipanir vegna undirbúnings að fullgildingu samningsins. Annars vegar var tilskipun 2003/4/EB um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Hins vegar var um að ræða tilskipun 2003/35/EB um þátttöku almennings í gerð tiltekinna áætlana og framkvæmda í tengslum við umhverfismál, og breytingu á tilskipunum ráðsins 85/337/EEB og 91/61/EB, með tilliti til þátttöku almennings og aðgangs að réttlátri málsmeðferð. Eins og nafnið ber með sér snýr tilskipun 2003/35/EB annars vegar að annarri stoð Árósasamningsins og geymir ákvæði um þátttöku almennings í ákvarðanatöku og hins vegar að þriðju stoð hans. Þau ákvæði sem lúta að þriðju stoðinni eru orðrétt þau sömu og koma fram í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og gefa því aðildarríkjunum svigrúm líkt og Árósasamningurinn við innleiðingu þeirra. Þá má nefna að ákvæði Árósasamningsins hafa haft áhrif á efni tilskipunar 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið og tilskipunar 2000/60/EB um vatn og vatnabúskap. Enn hafa hins vegar ekki náð fram að ganga tillögur um breytingar á þeirri löggjöf sem snýr að innri starfsemi Evrópusambandsins og stofnunum þess. Árið 2003 var lögð fram tillaga að tilskipun um aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the

Council on Access to Justice in Environmental Matters. COM(2003) 624) en hún hefur ekki verið samþykkt.

Af framangreindum tilskipunum sem snúa að aðildarríkjum Evrópusambandsins hafa allar nema tilskipun 2003/35/EB verið teknar upp í EES-samninginn. Tilskipun 2003/4/EB sem var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, og tilskipun 2001/42/EB sem var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Á fundi undirnefndar IV hjá EFTA-skrifstofunni 22. september 2005 var ákveðið að taka ekki tilskipun 2003/35/EB að sinni upp í EES-samninginn og var tilskipunin því tekin af dagskrá nefndarinnar um óákveðinn tíma. Nú hefur hins vegar verið ákveðið að taka tilskipunina til umfjöllunar á ný og undirbúningur að upptöku hennar í EES-samninginn hafinn.

IV. Réttlát málsmeðferð skv. 9. gr. Árósasamningsins – val á leiðum.

Það var mat nefndar umhverfissráðherra sem skilaði skýrslu árið 2006 að tiltekin ákvæði 9. gr. Árósasamningsins kölluðu á lagabreytingar við fullgildingu hans. Verður hér nánar gerð grein fyrir einstaka ákvæðum 9. gr. samningsins og hvort og þá hvaða lagabreytingar eru taldar nauðsynlegar vegna þeirra. Eins og nánar er lýst í II. kafla gefur Árósasamningurinn aðildarríkjunum oft möguleika á vali á leiðum og er eftir því sem tilefni er til gerð grein fyrir mati á þeim leiðum sem koma til greina.

Réttlát málsmeðferð vegna upplýsingabeidna, sbr. 1. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Í 1. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er mælt fyrir um rétt til endurskoðunar ákvarðana er snerta beiðni um upplýsingar um umhverfismál, sbr. 4. gr. Árósasamningsins. Taldi nefnd umhverfissráðherra sem skilaði skýrslu árið 2006 að Ísland uppfyllti skyldur sínar samkvæmt þessu ákvæði með lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, sem heimila að ákvarðanir um aðgang að upplýsingum um umhverfismál verði kærðar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. 15. gr. laganna. Í frumvarpinu eru því ekki lagðar til lagabreytingar vegna þessa ákvæðis Árósasamningsins.

Réttlát málsmeðferð – endurskoðunarleið, sbr. 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er fjallað um aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila um hvort ákvarðanir, aðgerðir eða aðgerðarleysi stjórnvalda, sem fjallað er um í 6. gr. Árósasamningsins, samræmist lögum að efni eða formi. Var það mat nefndar umhverfissráðherra sem skilaði skýrslu árið 2006 að gera þyrfti breytingar á lögum til að tryggja að unnt yrði að leggja ákvarðanir um útgáfu leyfa vegna matsskyldra framkvæmda fyrir dómstóla eða óháða og hlutlausa úrskurðaraðila til endurskoðunar og að umhverfisverndarsamtök geti átt aðild að slíkum málum. Í því sambandi væri unnt að velja á milli tveggja leiða. Annars vegar stjórnsluleiðar og hins vegar dómstólaleiðar. Stjórnsluleiðin fæli í sér að ákvæðum tilgreindra laga á verkefnasviði umhverfis-, iðnaðar-, forsætis- og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis sem varða leyfi vegna framkvæmda sem haft geta umtalsverð áhrif á umhverfið yrði breytt og sett yrði á stofn sérstök úrskurðarnefnd til að fjalla um kærur vegna leyfisveitinganna. Þá yrði lögfest kærheimild til handa umhverfisverndarsamtökum. Í dómstólaleiðinni fælist hins vegar að skilyrði fyrir aðgangi að dómstólum yrðu rýmkuð með setningu sérlaga. Með slíkri rýmkun yrði umhverfisverndarsamtökum veitt heimild til að leggja ákvarðanir um útgáfu leyfa vegna framkvæmda sem haft geta umtalsverð umhverfisáhrif fyrir dómstóla.

Í skýrslu starfshóps umhverfisráðuneytisins frá 2009 er lagt til að stjórnarsýsluleiðin verði valin. Við mat sitt horfði starfshópurinn til skilyrða 9. gr. Árósasamningsins um að endurskoðunin taki bæði til efnis og forms og að hún sé fyrir óháðum og hlutlausum aðila svo og að endurskoðunarleiðin veiti fullnægjandi og virk úrræði, sé sanngjörn, réttlát, fljótvirkt og ekki óhæfilega dýr. Í skýrslu starfshópsins kemur fram að taka þurfi afstöðu til þess hvort setja eigi á fót eina úrskurðarnefnd sem hafi það hlutverk að endurskoða allar ákvarðanir sem falla undir samninginn eða hvort koma eigi upp fleiri en einni úrskurðarnefnd sem fjalli þá um tilteknar ákvarðanir sem falla undir verkefnasvið einstakra ráðuneyta. Starfshópurinn tók ekki afstöðu til þessa álitaefnis en setti þó fram þau sjónarmið að það samræmdist betur réttaröryggissjónarmiðum að setja á fót eina nefnd auk þess sem það tryggði betur samræmda málsmeðferð. Við smíði frumvarpsins var þetta álitaefti skoðað sérstaklega og kostir og gallar hvorrar leiðar vegnir. Ákvarðanir sem falla undir 9., sbr. 6. gr. Árósasamningsins, geta samkvæmt gildandi rétti verið háðar fleiri en einu leyfi sem ekki eru á ábyrgð sama stjórnvalds. Þannig kann ein og sama framkvæmdin að snerta fleiri en einn málaflokk og vera háð leyfum sem ekki eru öll á forræði sama ráðuneytis. Ef komið yrði á fót fleiri en einni úrskurðarnefnd kynnu því margar nefndir að fjalla um sömu framkvæmdina. Því fylgdu gallar sem reyndar væru flestir til staðar í gildandi kerfi þar sem ákvarðanir stofnana vegna leyfisumsókna væru kærarlegar til viðkomandi ráðherra. Helstu gallarnir voru taldir vera mögulegur skortur á samræmi við mat á þeim atriðum sem ráða niðurstöðu um hvort leyfa skuli framkvæmd og lúta að áhrifum framkvæmdar á umhverfið. Þessu tengt var talin hætta á að ekki að yrði horft heildstætt á viðkomandi framkvæmd og áhrif hennar. Einnig gæti það verið flóknara og kostnaðarsamara fyrir málsaðila að reka stjórnarsýslumál fyrir mörgum nefndum en einni. Þá mætti ætla að það gæti einnig verið kostnaðarsamara fyrir ríkið að reka fleiri nefndir sem í mörgum tilvikum þyrftu að leggja mat á sömu gögn. Helsti kostur þess að setja á fót fleiri úrskurðarnefndir var talinn sú sérþekking sem myndast gæti á viðkomandi málaflokkum og nýttist við úrlausn mála. Þá var bent á að stofnun fleiri úrskurðarnefnda væri í samræmi við núverandi framkvæmd leyfisveitinga og kallaði því á minni breytingar innan stjórnarsýslunnar. Þá samræmdist það því formi sem almennt hefur verið á sjálfstæðum úrskurðarnefndum innan stjórnarsýslunnar, þ.e. að þær eru settar á fót til að fjalla um ákveðna málaflokka. Gallar þess að setja á fót fleiri nefndir voru taldir vegna þyngra en kostir þess og er því í frumvarpinu lagt til að sett verði á fót ein úrskurðarnefnd sem fjalli um kærur vegna ákvarðana sem falla undir Árósasamninginn. Samhliða frumvarpinu er lagt fram frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í frumvarpi um úrskurðarnefndina eru ákvæði um hlutverk nefndarinnar og skipan, kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð að öðru leyti.

Réttlát málsmeðferð – aðild, sbr. 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er mælt fyrir um rétt almennings til að fá endurskoðaðar fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila ákvarðanir, aðgerðir og aðgerðaleysi stjórnvalda vegna framkvæmda sem kunna að hafa áhrif á umhverfið og vísað er til í 6. gr. Árósasamningsins. Í 6. gr. a) er vísað til framkvæmda sem tilgreindar eru í viðauka I við samninginn. Eru það í öllum aðalatriðum sömu framkvæmdir og vísað er til í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum. Í 6. gr. b) er svo vísað til annarra framkvæmda sem ekki eru tilgreindar í viðaukanum en kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Ber samningsaðilum að ákvarða hvort svo sé. Hér undir falla framkvæmdir sem taldar eru í 2. viðauka við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og tekin er sérstök ákvörðun um hvort séu matsskyldar, sbr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins

er vísað til „ákvarðana“, „aðgerða“ og „aðgerðaleysis“ er snertir leyfisveitingu vegna þeirra framkvæmda sem falla undir ákvæðið. Samkvæmt því á endurskoðunarvald úrskurðaraðilans að ná bæði til ákvarðana er lúta að undirbúningi að leyfisveitingu, svo og hinnar efnislegu ákvörðunar um útgáfu leyfis.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins skal endurskoðunarleið vera opin „almenningi sem málið varðar“ sem á „nægjanlegra hagsmuna að gæta“ eða heldur því fram „að gengið hafi verið á rétt þeirra“. „Almenningur sem málið varðar“ er skilgreindur sem einstaklingar eða lögpersónur samkvæmt landsrétti, félög þeirra, samtök og hópar sem verða fyrir eða er líklegt að verði fyrir áhrifum af eða eiga hagsmuna að gæta við ákvarðanatöku í umhverfismálum, sbr. 5., sbr. 4. tölul. 2. gr. samningsins. Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins kemur fram að það skuli ákvarðast eftir landslögum hvað teljist „nægjanlegir hagsmunir“ og hvenær talið sé að „gengið hafi verið á rétt“ og ávallt með það að markmiði að veita almenningi sem málið varðar víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð innan ramma samningsins. Hagsmunir frjálsra félagasamtaka, sem stuðla að umhverfisvernd og uppfylla kröfur samkvæmt landslögum, skulu þó alltaf teljast nægjanlegir.

Í 26. gr. stjórnáskýrslulaga, nr. 37/1993, kemur fram sú almenna regla að aðili máls geti kært stjórnvaldsákvörðun til þess að fá hana fellða úr gildi eða henni breytt. Á reglan við nema annað leiði af lögum eða venju. Í athugasemdum við VII. kafla í frumvarpi til stjórnáskýrslulaga kemur fram að kærueðild er bundin við þá sem eiga „einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta“. Þá segir í athugasemdunum að það verði að meta heildstætt hverju sinni hversu verulegir hagsmunirnir eru og hversu náíð þeir tengjast úrlausn máls. Gildandi reglur stjórnáskýrsluréttar gera því ráð fyrir að fram fari heildstætt mat hverju sinni á því hvort kærandi uppfylli kröfur stjórnáskýrslulaga um kærueðild. Á sviði löggjafar um umhverfis- og skipulagsmál má finna sérreglur um kærueðild umhverfisverndarsamtaka og hagsmunasamtaka, sbr. 5. mgr. 52. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, og 2. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. 74. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð, eru ákvæði um kærueðild umhverfisverndar- og útivistarsamtaka. Samkvæmt öllum þessum ákvæðum eiga umhverfisverndar- og hagsmunasamtök/útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi kærurétt vegna ákvarðana sem snerta framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Umhverfisverndarsamtök eru skilgreind í m-lið 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sem samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði, eru opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhalð. Útivistarsamtök eru skilgreind í 13. tölul. 3. gr. náttúruverndarlaga sem samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhalð. Hagsmunasamtök eru ekki skilgreind í lögum um mat á umhverfisáhrifum eða skipulagslögum og virðast því ekki gerðar sambærilegar kröfur til þeirra.

Í skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 var ekki tekin afstaða til þess hvort breyta ætti gildandi reglum um kærueðild vegna ákvarðana um framkvæmdir sem falla undir Árósasamninginn. Á því virðist hafa verið byggt að ákvæði gildandi laga samrýmist samningnum. Í skýrslu starfshóps umhverfisráðherra frá árinu 2009 er ekki heldur tekin afstaða til þessa en á það bent að ákveða þurfi áður en samningurinn er fullgiltur hvort víkka eigi núgildandi aðildarreglur. Í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, er lagt til að kærueðild vegna tilgreindra ákvarðana stjórnvalda, þar á meðal ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru matskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, verði opnuð öllum (actio popularis). Kærueðild

vegna annarra stjórnvaldsákvæðana en þeirra sem eru sérstaklega tilgreindar lúti hins vegar almennum reglum stjórnsýsluréttarins og verði því bundin við þá sem eiga lögvarða hagsmuni. Af framangreindum ákvæðum 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins um aðild að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða óháðum og hlutlausum aðila verður ekki leidd sú krafa að aðilum samningsins beri að opna fyrir aðild allra. Er aðilum samningsins veitt talsvert svigrúm til að laga aðildarreglur að gildandi réttarskipan svo lengi sem umhverfisverndarsamtökum sem uppfylla skilyrði landslaga er veitt aðild og fylgt er því markmiði að almenningi sem málið varðar sé veittur viðtækur aðgangur að réttlátri málsmeðferð. Fá dæmi eru um að aðildarríki Árósasamningsins hafi opnað fyrir aðild allra að stjórnsýslukærum vegna fullgildingar Árósasamningsins og hefur ekkert Norðurlandanna farið þá leið. Með opnun aðildar fyrir alla að kærum vegna stjórnvaldsákvæðana sem falla undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er því mörkuð sjálfstæð stefna sem veitir viðtækan rétt fyrir allan almenning til að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfishagsmuni. Nánar er fjallað um aðildarreglurnar í áður nefndu frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd auðlinda- og umhverfismála.

Réttlát málsmeðferð – aðgerðir og aðgerðaleyfi einstaklinga og yfirvalda, sbr. 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Í 3. mgr. 9. gr. er mælt fyrir um skyldu samningsaðila til að tryggja aðgang að stjórnsýslu- eða dómstólaleið til að vefengja aðgerðir og aðgerðaleyfi af hálfu einstaklinga og opinberra yfirvalda sem ganga gegn ákvæðum eigin landslaga um umhverfið. Slík leið skal opin almenningi sem uppfyllir skilyrði landslaga. Í skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 kemur fram að þetta ákvæði sé mjög óljóst og þarfnist túlkunar. Það var mat nefndarinnar að túlka megi ákvæðið svo að íslensk lög og reglur uppfylli kröfur þess. Í því sambandi benti nefndin á að ekki eru takmarkanir á því hverjir geti kært eða vakið athygli stjórnvalda á lögbrotum. Þá benti nefndin á að öllum er frjálst að gera athugasemdir við starfshætti stjórnvalda og að íslenskar stjórnsýslureglur skylda stjórnvöld til að svara erindum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis nr. 3540/2002. Ef viðkomandi telur svör stjórnvalda óviðunandi geti hann leitað til umboðsmanns Alþingis. Nefndin gat þess einnig að aðildarríki Árósasamningsins hafa farið ólíkar leiðir við innleiðingu ákvæðisins og að Norðurlöndin virðast ekki hafa breytt gildandi lagareglum heldur talið kerfi svipað því sem hér er fullnægjandi. Í samræmi við framangreint er í frumvarpi þessu ekki gert ráð fyrir breytingum á lögum vegna 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Réttlát málsmeðferð – virk úrræði og upplýsingamiðlun, sbr. 4. og 5. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Ákvæði 4. mgr. 9. gr. gera kröfu um að tryggð séu virk úrræði vegna þeirra leiða sem mælt er fyrir um í 1.–3. mgr. 9. gr. og er sérstaklega vísað til lögbanns í því sambandi. Þá kemur efnislega fram að leiðirnar skuli vera sanngjarnar, réttlátar, tímanlegar og ekki óheyrilega dýrar. Í 5. mgr. er svo til viðbótar mælt fyrir um að virkni ákvæða 9. gr. skuli eflað með því að tryggja að almenningur sé upplýstur um þær leiðir sem honum eru opnar og þá skuli athugað að koma á viðeigandi stuðningskerfum til að fjarlægja eða draga úr fjárhagslegum og öðrum hindrunum gegn aðgangi að réttlátri málsmeðferð. Eins og rakið hefur verið er gert ráð fyrir því að farin verði svonefnd stjórnsýsluleið. Helstu rökin fyrir því að fara þá leið eru að með því má tryggja skjótvirka endurskoðunarleið sem kostar lítið fyrir kæranda og veitir virk úrræði. Í því sambandi má nefna að kærandi getur í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. einnig 5. gr. frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinda-

mála, krafist þess að framkvæmdir sem leyfi lúta að verði stöðvaðar til bráðabirgða. Verður kærandi ekki krafinn um tryggingu vegna þessa. Af 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, leiðir að stjórnvald sem veitir leyfi til matsskyldra framkvæmda skal birta opinberlega ákvörðun um útgáfu leyfis. Í henni skal tilgreina kærheimild og kærufrest eftir því sem við á. Er í frumvarpi þessu miðað við að þær kröfur sem gerðar eru í ákvæðum 4. og 5. mgr. 9. gr. Árósasamningsins séu þar með uppfylltar.

V. Löggjöf sem frumvarpið snertir.

Í skýrslu nefndar umhverfisráðherra frá árinu 2006 var settur saman listi yfir þær stjórnvaldsákvæðanir sem nefndin taldi að gætu átt undir 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, sbr. fylgiskjal 2 með skýrslunni. Við undirbúning að þessu frumvarpi fór nefndin yfir listann og endurskoðaði hann með hliðsjón af lagabreytingum sem orðið hafa frá því hann var gerður. Þá taldi nefndin að sum þeirra leyfa og áætlana sem voru á lista nefndarinnar frá árinu 2006 væru ekki þess eðlis rétt væri að fella þau undir 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins. Um er að ræða leyfi sem eru á verksviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og forsætisráðuneytis. Ekki eru lagðar til breytingar á lista nefndarinnar frá árinu 2006 vegna leyfa sem nú falla undir iðnaðarráðuneytið, aðrar en þær sem leiðir af lagabreytingum sem samþykktar hafa verið frá því skýrslan var gefin út.

Almennt séð er fylgt þeirri stefnumörkun að allar ákvarðanir er varða veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Er með því átt við allar stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru í tengslum við útgáfu leyfis, endurskoðun eða afturköllun þess en ekki formákvæðanir sem ekki teljast sem slíkar stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnvísulaga, nr. 37/1993. Almennt séð sæta stjórnvaldsákvæðanir sem tengjast framkvæmd leyfis og starfsemi sem fram fer á grundvelli leyfis hins vegar kærur til viðkomandi ráðherra, nema önnur skipan sé ákveðin í gildandi lögum, sbr. lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Löggjöf sem frumvarpið snertir.

Sjávar- og landbúnaðarráðuneyti.

Lög nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði.

Lög nr. 71/2008, um fiskeldi.

Iðnaðarráðuneyti.

Lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Raforkulög, nr. 65/2003.

Vatnalög, nr. 15/1923.

Lög nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins.

Umhverfisráðuneyti.

Lög nr. 44/1999, um náttúruvernd.

Lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Skipulagslög, nr. 123/2010.

Lög nr. 54/1955, um vernd Breiðafjarðar.

Lög nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni.

Lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.
 Lög nr. 106/200, um mat á umhverfisáhrifum.
 Lög nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.
 Lög nr. 9/2009, um uppbyggingu og rekstur fráveitna.
 Lög nr. 160/2010, um mannvirki.
 Lög nr. 6/2006, um tóbaksvarnir.¹

Þær ákvarðanir sem nefnd umhverfisráðherra mat að féllu undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins en ekki er lagt til að falli undir frumvarpið eru eins og áður segir á verk-
 sviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og forsætisráðuneytis.

Umhverfisráðuneyti.

Leyfi til að reka dýragarða samkvæmt lögum nr. 15/1994, um dýravernd, voru meðal þeirra leyfa sem nefndin frá árinu 2006 taldi að féllu undir Árósasamninginn. Við nánari skoðun var það mat nefndarmanna sem unnu að gerð frumvarps þessa að leyfi til að reka dýragarð samkvæmt lögum um dýravernd grundvallist ekki á framkvæmd sem er háð mati á umhverfisáhrifum heldur á dýraverndarsjónarmiðum. Framkvæmdir vegna dýragarða geti vissulega verið matsskyldar skv. f-lið 12. tölul. 2. viðauka við lög um mat á umhverfis-
 áhrifum. Þegar svo er verður skýrsla um mat á umhverfisáhrifum lögð til grundvallar öðrum leyfum sem slíkir garðar þurfa, þar á meðal framkvæmda- eða byggingaleyfi á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, eða laga um mannvirki, nr. 160/2010.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.

Það var mat nefndarinnar sem vann að frumvarpi þessu að landshlutaáætlun samkvæmt lögum um landshlutaverkefni í skógrækt, nr. 95/2006, fæli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun sem sætt gæti endurskoðun úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þá var það mat nefndarinnar, að fenginni umsögn Matvælastofnunar, að skýrsla um mat á umhverfisáhrifum yrði ekki lögð til grundvallar vinnslu- og starfsleyfi fyrir fiskimjölsverksmiðjur samkvæmt lögum nr. 55/1998, um sjávarafurðir. Slíkar verksmiðjur geta verið matsskyldar, sbr. h-lið 7. tölul. 2. viðauka. Skýrsla um mat á umhverfisáhrifum getur hins vegar verið lögð til grundvallar við útgáfu annarra leyfa, þ.m.t. starfsleyfis til handa slíkum verksmiðjum á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og framkvæmda- eða byggingarleyfis á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, eða mannvirkjalaga, nr. 160/2010. Sambærileg sjónarmið lágu til grundvallar því að ekki var talið að leyfi til framleiðslu og dreifingar matvæla á grundvelli laga nr. 93/1995, um matvæli, féllu undir 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins enda þótt ýmis matvælaframleiðsla á verndarsvæðum geti verið matsskyld skv. 7. tölul. 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum. Fékk nefndin umsögn Matvælastofnunar vegna þessa.

Forsætisráðuneytið.

Það var mat nefndarinnar frá árinu 2006 að leyfi skv. 2. og 3. mgr. 3. gr. Þjóðlendlaga, nr. 58/1998, ætti að heyra undir reglur 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins þar sem þær framkvæmdir sem þar eru taldar falla undir 1. eða 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum.

¹ Lög þessi eru á forræði velferðarráðuneytis en eru hér flokkuð með lögum er heyra undir umhverfisráðuneyti í ljósi þess að ákvarðanir þær sem um er að ræða skv. 4. mgr. 17. gr. laganna eru í dag kærarlegar til úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Ekki er þó sjálfgefið að svo sé í ljósi þess hlutverks sem forsætisráðherra er falið samkvæmt lögnum, þ.e. að koma fram fyrir hönd ríkisins sem eiganda lands og viðkomandi auðlinda og gæða innan þjóðlendna. Er tæplega eðlilegt að ákvarðanir sem honum er ætlað að taka eða eiga úrskurðarvald um á grundvelli hins sérstaka eignarhalds ríkisins verði endurskoðaðar af sjálfstæðri úrskurðarnefnd. Verður heldur ekki séð að þess sé nauðsyn þar sem matskyldar framkvæmdir sem um kann að vera að ræða eru allar leyfisskyldar samkvæmt öðrum lögum, svo sem lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu, og skipulagslögum, nr. 123/2010, og lúta sem slíkar reglum 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Breyting á lögum um lax- og silungsveiði.

Um 1. gr.

Í þessari grein eru gerðar breytingar á 36. gr. laganna. Þær fela það í sér að ákvarðanir Fiskistofu um leyfi til mannvirkjagerðar í eða við veiðivötn, sbr. 33. gr. laganna, og ákvarðanir Fiskistofu um leyfi til að gera fiskvegi eða önnur sambærileg mannvirki, sbr. 34. gr. laganna, svo og aðrar ákvarðanir sem Fiskistofa tekur skv. V. kafla laganna, þ.m.t. skv. 35. gr. laganna, verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð eftir lögum um úrskurðarnefndina. Í þessu felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að veita leyfi til framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og almennar reglur stjórnáslulaga gera ráð fyrir. Um aðild að kærnum vegna annarra ákvarðana sem verða samkvæmt þessari grein kærðar til nefndarinnar fer á hinn bóginn samkvæmt almennum reglum stjórnásluréttarins. Þá felst í þessu að kærufrestur verður einn mánuður í stað hins almenna kærufrests 27. gr. stjórnáslulaga sem er þrjú mánuðir.

Breyting á lögum um fiskeldi.

Um 2. gr.

Í þessari grein eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna. Þær fela það í sér að ákvarðanir Fiskistofu er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun rekstrarleyfis til fiskeldis, sbr. III. og V. kafla laganna, verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og lúta að öðru en afturköllun verða áfram kærðar til ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð eftir lögum um úrskurðarnefndina. Í þessu felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um leyfi til framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og almennar reglur stjórnáslulaga gera ráð fyrir. Um aðild að kærnum vegna annarra ákvarðana sem verða samkvæmt þessari grein kærðar til nefndarinnar fer á hinn bóginn samkvæmt almennum reglum stjórnásluréttarins. Þá felst í þessu að kærufrestur verður einn mánuður í stað hins almenna kærufrests 27. gr. stjórnáslulaga sem er þrjú mánuðir.

Breyting á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Um 3. gr.

Samkvæmt ákvæðum laganna eins og þau nú standa er ráðherra falið að taka ákvarðanir um að veita leyfi samkvæmt lögnum. Hann getur þó skv. 2. mgr. 33. gr. falið Orkustofnun leyfisveitingarvaldið. Í frumvarpi þessu, svo og frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, felst að ákvarðanir um

að veita leyfi samkvæmt lögnum verði kærðar til úrskurðarnefndarinnar en ekki ráðherra. Eru breytingarnar gerðar til að uppfylla kröfur Árósasamningsins um að úrskurðaraðili sé óháður og hlutlaus. Þykir því eðlilegt að breyta lögnum á þann veg að Orkustofnun fari með leyfisveitingarvaldið lögum samkvæmt. Í greininni er að finna breytingar á ýmsum ákvæðum laganna vegna þessa.

Um 4. gr.

Í þessari grein eru gerðar breytingar á 33. gr. laganna sem fela það í sér að ákvarðanir sem Orkustofnun tekur um veitingu, endurskoðun og afturköllun rannsóknar- og nýtingarleyfis skv. 4., 6., 20. og 34. gr. laganna verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og lúta að öðru en endurskoðun eða afturköllun leyfis verða áfram kærðar til ráðherra. Sama gildir um aðrar ákvarðanir Orkustofnunar samkvæmt lögnum sem ekki varða útgáfu, endurskoðun eða afturköllun leyfis. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð eftir lögum um úrskurðarnefndina. Í þessu felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og almennar reglur stjórnslulaga gera ráð fyrir. Um aðild að kærnum vegna annarra ákvarðana sem verða samkvæmt þessari grein kærðar til nefndarinnar fer á hinn bóginn samkvæmt almennum reglum stjórnsluréttarins. Þá felst í þessu að kærufrestur verður einn mánuður í stað hins almenna kærufrests 27. gr. stjórnslulaga sem er þrjú mánuðir.

Breyting á raforkulögum.

Um 5. gr.

Lagt er til að tiltekin leyfi sem veitt eru samkvæmt lögnum verði veitt af Orkustofnun. Um er að ræða virkjunarleyfi skv. 1. mgr. 4. gr. laganna, leyfi til að reisa flutningslínur skv. 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. laganna, sérleyfi til dreifingar raforku skv. 13. gr. laganna og leyfi til að stunda raforkuviðskipti skv. 1. mgr. 18. gr. þeirra. Í lögnum er nú gert ráð fyrir að ráðherra veiti þessi leyfi en að honum sé heimilt að fela Orkustofnun leyfisveitingarvaldið, sbr. 32. gr. laganna. Í ljósi þess að lagt er til að ákvarðanir um veitingu leyfa skv. 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. verði kærnanlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 8. gr. frumvarpsins, er eðlilegt að lögin mæli fyrir um að leyfin skuli veitt af Orkustofnun. Ekki er ástæða til að gera að þessu leyti greinarmun á þeim ákvörðunum sem kærðar verða til úrskurðarnefndarinnar og þeim sem verða kærðar til ráðherra.

Um 6. gr.

Brottfall 32. gr. laganna leiðir af ákvæðum 5. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 34. gr. laganna leiðir af ákvæðum 5. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í þessari grein er lagt til að 2. mgr. 37. gr. verði breytt á þá leið að ákvarðanir Orkustofnunar um að veita virkjunarleyfi skv. 1. mgr. 4. gr. laganna og leyfi til að reisa flutningslínur skv. 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 11. gr. laganna verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og lúta að

öðru en endurskoðuna og afturköllun verða áfram kærðar til ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð þeirra ákvarðana sem verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála eftir lögum um úrskurðarnefndina. Kærufrestur er samkvæmt því nær óbreyttur eða einn mánuður í stað 30 daga. Þá verður kæruaðild opin öllum vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum en kæruaðild er samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttarins bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta.

Breyting á vatnalögum.

Um 9. gr.

Lagt er til að ákvarðanir sem ráðherra tekur skv. VI. kafla vatnalaga um vatnsmiðlun, 3. mgr. 75. gr. um varnir lands og landsnytja gegn ágangi vatna og 133. gr. um vatnsvirki verði teknar af Orkustofnun. Er það gert þar sem lagt er til að ákvarðanir um að ráðast í mannvirkjagerð eða aðrar framkvæmdir eða leyfa mannvirkjagerð eða aðrar framkvæmdir samkvæmt þessum ákvæðum verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 10. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Í þessari grein er tekið fram að allar ákvarðanir sem Orkustofnun er falið að taka samkvæmt lögnum og snerta mannvirkjagerð eða aðrar framkvæmdir skv. VI., VII. og XIV. kafla laganna verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Sama á við um endurskoðun og afturköllun leyfa vegna slíkra framkvæmda. Í aðalatriðum er hér um að ræða ákvarðanir um mannvirkjagerð og framkvæmdir sem teknar eru skv. 68., 69. gr. og 70. gr. laganna, svo og 74. gr. um niðurlagningu mannvirkja. Þá er um að ræða leyfi til framkvæmda til varnar landi og landnytjum gegn ágangi vatns, sbr. 3. mgr. 75. gr., svo og leyfi til ráðstafana sem tilgreindar eru í 133. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu fer um kærufrest, kæruaðild og málsmeðferð eftir lögum um úrskurðarnefndina sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Í því felst m.a. að kæruaðild er opin öllum vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarða hagsmuni eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttar. Þá felst í þessu að kærufrestur verður einn mánuður í stað hins almenna kærufrests 27. gr. stjórnisýslulaga sem er þrjú mánuðir.

Breyting á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Um 11. gr.

Í þessari grein er lagt til að ný grein bætist við sem verði 30. gr. b. Í henni verði kveðið á um að ákvarðanir sem Orkustofnun tekur samkvæmt lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og varða útgáfu leyfis og endurskoðun eða afturköllun leyfis verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um er að ræða leyfi til leitar skv. 4. gr. og rannsóknar- og vinnsluleyfi skv. 7. gr., svo og leyfi Orkustofnunar til einstakra framkvæmda, sbr. t.d. 14.–18. gr. og 20. gr. laganna. Aðrar ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og lúta að öðru en endurskoðun og afturköllun þess verða kærðar til iðnaðarráðherra. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð vegna þeirra ákvarðana sem sæta kærui til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála eftir lögum um úrskurðarnefndina, sbr. frumvarp það sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almenn-

um reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breyting á lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að Orkustofnun taki ákvarðanir um veitingu leyfa til leitar, töku eða nýtingar efna á, í eða undir hafsbotni skv. 2. og 3. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Eins og þessi ákvæði nú standa fer ráðherra með þetta vald en getur falið Orkustofnun það, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir um leyfi samkvæmt lögnum verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Er því eðlilegra að kveða á um það í lögum að leyfisveitingarvaldið sé hjá Orkustofnun.

Um 13. gr.

Lagt er til að ákvarðanir um veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa samkvæmt lögnum verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Aðrar ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og lúta að öðru en endurskoðun eða afturköllun þess verða áfram kærðar til ráðherra. Í samræmi við þessar breytingar og þær breytingar sem lagðar eru til í 12. gr. frumvarpsins fellur 1. mgr. 6. gr. laganna niður. Samkvæmt ákvæðinu fer um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð eftir lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breyting á lögum um náttúruvernd.

Um 14. gr.

Í þessari grein er lagt til að ákvarðanir skv. 41. gr. laganna verði framvegis teknar af Umhverfisstofnun en ekki ráðherra. Leiðir breytinguna af því að lagt er til að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úrskurði í ágreiningsmálum vegna þessara ákvarðana, sbr. 15. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Í 1. mgr. er 74. gr. breytt að því leyti að ákvarðanir Umhverfisstofnunar skv. 38. og 41. gr. verða kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Þá fer um aðild, kærufrest og málsmeðferð þeirra mála samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að aðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum. Er um að ræða talsverða rýmkun aðildar frá gildandi reglum. Þannig þurfa einstaklingar ekki að sýna fram á lögvarða hagsmuni og umhverfisverndarsamtök og önnur samtök þurfa ekki að uppfylla formskilyrði á borð við þau sem nú er gerð krafa um. Einnig er rétt að geta þess að kærufrestur stýttist og verður einn mánuður en ekki þrjár eins og hinn almenni kærufrestur 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breytingarnar sem lagðar eru til í 2. mgr. leiðir af breytingum í 1. mgr.

Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Um 16. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 28. gr. laganna sem fela það í sér að samþykki Umhverfisstofnunar fyrir lagningu sæstrengja og neðansjárleiðslna verður kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest og málsmeðferð vegna kærunnar fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár vikur eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breyting á lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Um 17. gr.

Í þessari grein er lagt til að ný grein bætist við lögina sem verði 11. gr. þeirra og að núgildandi 11. gr. verði 12. gr. Í greininni er kveðið á um að ákvarðanir Umhverfisstofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa skv. 3. gr. verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð fari samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár vikur eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breyting á lögum um meðhöndlun úrgangs.

Um 18. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 39. gr. laganna sem fela það í sér að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tekur við hlutverki úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna skv. 1. mgr. 39. gr. Hingað til hafa ákvarðanir Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfa verið kærnanlegar til ráðherra en ákvarðanir heilbrigðisnefndar um útgáfu starfsleyfa til úrskurðarnefndar. Með þeim breytingum sem lagðar eru til verða hins vegar allar ákvarðanir um útgáfu starfsleyfa skv. 5. gr. laganna kærðar til úrskurðarnefndarinnar. Um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna starfsleyfa móttökustöðva fyrir meðhöndlun úrgangs sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki sex vikur eins og 1. málsl. 2. mgr. 39. gr. gerir nú ráð fyrir.

Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 19. gr.

Í þessari grein eru lagðar til breytingar á 31. gr. laganna. Meginbreytingin felst í því að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er ætlað að leysa af hólmi úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna. Þá er gert ráð fyrir því að ákvarðanir um útgáfu starfsleyfis, sem nú sæta kærnu til ráðherra verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna starfsleyfa vegna framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður.

Hann er styttri en hinn almenni kærufrestur 27. gr. stjórnsýslulaga en lengri en sá tveggja vikna frestur sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 32. gr. vegna starfsleyfa sem kærð verða til ráðherra. Einnig leiðir af málsmeðferðarreglum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að hámarks málsmeðferðartími verður lengri en almennt samkvæmt lögum nr 7/1998 eða þrjú til sex mánuðir í stað fjögurra til átta vikna. Er horft til þess að samræma að mestu leyti þá fresti sem gilda vegna málsmeðferðar fyrir úrskurðarnefndinni.

Um 20. gr.

Lagt er til að 2. mgr. 32. gr. laganna falli brott. Leiðir það af öðrum breytingum sem lagðar eru til á lögnum í 19. gr. frumvarpsins.

Breyting á skipulagslögum.

Um 21.–23. gr.

Í þessum greinum eru lagðar til breytingar á 13. og 52. gr. laganna. Með breytingum á 52. gr. er úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála lögð niður. Við hlutverki hennar tekur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Um hlutverk úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, skipan hennar, kæruaðild, kærufresti og málsmeðferð er mælt fyrir í frumvarpi til laga um úrskurðarnefndina og leysa þau ákvæði önnur ákvæði 52. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010 af hólmi. Aðrar breytingar snerta m.a. aðild að málum sem kærð verða til nefndarinnar. Meginreglan verður sú að aðeins þeir sem eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn máls geta kært ákvarðanir til nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sé hins vegar um að ræða leyfi til framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er kæruaðildin opin öllum. Ekki nægir að framkvæmdin falli undir lög um mat á umhverfisáhrifum heldur verður hún að vera matsskyld annaðhvort vegna þess að hún fellur undir 1. viðauka við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, eða ákvörðun liggur fyrir um matsskyldu skv. 6. eða 7. gr. laganna.

Breyting á lögum um vernd Breiðafjarðar.

Um 24. gr.

Í greininni er lagt til að ný málsgrein bætist við 6. gr. laganna. Er þar lagt til að kærur vegna ákvarðana sem Umhverfisstofnun tekur á grundvelli laganna um útgáfu leyfa, endurskoðun og afturköllun þeirra sæti kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefndina. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjú eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnsýslulaga.

Breyting á lögum um eiturefni og hættuleg efni.

Um 25. gr.

Í a-lið greinarinnar eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 4. gr. laganna sem fela það í sér að leyfi til að framleiða eiturefni verði veitt af Umhverfisstofnun í stað umhverfisráðherra. Tengist sú breyting tillögum b-liðar greinarinnar um að ákvarðanir um veitingu, endurskoðun og afturköllun þessara leyfa verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Lagt er til að um kæruaðild, kærufrest og málsmeðferð vegna þessara kæra fari samkvæmt ákvæðum laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. frumvarp um nefndina sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Í því felst m.a. að kæruaðild vegna ákvarðana

um að leyfa framkvæmdir sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er opin öllum en ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga. Aðrar ákvarðanir sem teknar eru samkvæmt lögum verða áfram kærnanlegar til ráðherra og fer um þá málsmeðferð samkvæmt stjórnisýslulögum. Á það m.a. við um ákvarðanir sem teknar eru á gildistíma leyfis og varða framkvæmd þess og starfsemi leyfishafa samkvæmt lögum.

Breyting á lögum um erfðabreyttar lífverur.

Um 26. gr.

Í greininni er lagt til að 29. gr. laganna verði breytt á þann veg að allar ákvarðanir Umhverfisstofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfis samkvæmt lögum verði kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað umhverfisráðherra. Ákvarðanir sem teknar eru eftir útgáfu leyfis og snerta framkvæmd þess og starfsemi leyfishafa samkvæmt lögum verða samkvæmt þessu kærðar til ráðherra. Um málsmeðferðina fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. frumvarp um nefndina sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Í því felst m.a. að kærvaðild vegna ákvarðana um að veita leyfi til sleppingar og dreifingar erfðabreyttra lífvera og leyfi til markaðssetningar á erfðabreyttum lífverum og vörum unnum úr þeim er ekki bundin við þá sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eins og leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttarins. Þá verður kærufrestur einn mánuður en ekki þrjár eins og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnisýslulaga.

Breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Um 27. gr.

Í 14. gr. laganna er mælt fyrir um að ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu skv. 6. gr. laganna, sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum skv. 2. mgr. 5. gr. og um endurskoðun matsskýrslu skv. 12. gr. laganna verði kærðar til ráðherra. Aðild að þessum kærum er opin fyrir umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök sem uppfylla ákveðin skilyrði. Lagt er til að þessar ákvarðanir Skipulagsstofnunar verði framvegis kærðar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Enda þótt ákvarðanir um matsskyldu snerti ekki útgáfu leyfis ráða þær úrslitum um rétt almennings til frekari þátttöku í ákvarðanatöku vegna leyfisveitinga og til réttlátrar málsmeðferðar. Þykir því rétt að þessar ákvarðanir fái endurskoðaðar fyrir óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila líkt og ákvarðanir er lúta að útgáfu leyfis. Ákvarðanir um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum og um endurskoðun matsskýrslu eru sömuleiðis mikilvægur þáttur í afmörkun málsmeðferðar. Um málsmeðferð vegna kæru er mælt í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu.

Um 28. gr.

Lagt er til að 15. gr. laganna falli brott þar sem óþarft er að mæla fyrir um málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Um málsmeðferðina fer samkvæmt ákvæðum skipulagslaga.

Breyting á lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Um 29. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til í þessari grein á 11. gr. laganna leiðir af því að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála er lögð niður og verkefni hennar falin úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál. Um þá nefnd er í fjallað í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Um málsmeðferðina fer samkvæmt ákvæðum þess frumvarps.

Breyting á lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

Um 30. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til í þessari grein á 22. gr. laganna leiðir af því að úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna er lögð niður og verkefni hennar falin úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Um þá nefnd er í fjallað í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Um málsmeðferðina fer samkvæmt ákvæðum þess frumvarps.

Breyting á lögum um mannvirki.

Um 31. og 32. gr.

Í þessum greinum eru lagðar til breytingar á 17. og 59. gr. laganna. Skv. 22. gr. frumvarpsins er úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála lögð niður. Tekur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála við hlutverki hennar. Um hlutverk úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, skipan hennar, kæruaðild, kærufresti og málsmeðferð er mælt fyrir um í frumvarpi til laga um úrskurðarnefndina og leysa þau ákvæði 59. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, af hólmi. Aðrar breytingar snerta m.a. aðild að málum sem kærð verða til nefndarinnar. Meginreglan verður sú að aðeins þeir sem eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn máls geta kært ákvarðanir til nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sé hins vegar um að ræða leyfi til framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum er kæruaðildin opin öllum. Ekki nægir að framkvæmdin falli undir lög um mat á umhverfisáhrifum heldur verður hún að vera matsskyld annaðhvort vegna þess að hún fellur undir 1. viðauka við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, eða ákvörðun liggur fyrir um matsskyldu skv. 6. eða 7. gr. laganna.

Breyting á lögum um tóbaksvarnir.

Um 33. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 17. gr. laganna leiðir af því að úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna er lögð niður og verkefni hennar falin úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Um þá nefnd er í fjallað í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Um málsmeðferðina fer samkvæmt ákvæðum þess frumvarps. Eins og fram hefur komið varðar frumvarp þetta löggjöf sem fellur undir umhverfis-, sjávarútvegs- og landbúnaðar- og iðnaðarráðuneyti. Hér er hins vegar um undantekningu að ræða þar sem lög um tóbaksvarnir falla undir velferðarráðuneytið. Löggin eru þó í frumvarpinu flokkuð með lögum er heyra undir umhverfisráðuneyti í ljósi þess að þær ákvarðanir heilbrigðisnefnda sem um er að ræða skv. 4. mgr. 17. gr. laganna eru í dag kærnanlegar til úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 34. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum
vegna fullgildingar Árósasamningsins.**

Frumvarp þetta er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála en tilgangur þeirra er að aðlaga íslenska löggjöf að ákvæðum Árósasamningsins um aðgang almennings að upplýsingum og þátttöku í ákvarðanatöku og réttlátri málsmeðferð í málum sem varða umhverfið. Í þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á ýmsum lagaákvæðum í það horf að í stað ráðherra fari undirstofnun með leyfisveitingarvald og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með úrskurðarvald.

Frumvarp þetta er eins og áður sagði flutt samhliða frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Vísað er í umsögn fjármálaráðuneytis um það frumvarp hvað varðar mat á áhrifum af lögfestingu þeirra á útgjöld ríkissjóðs.