

Frumvarp til laga

um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

1. gr.

Hlutverk

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum vegna stjórnvaldsákvæðana og annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála sem henni er falið að fjalla um lögum samkvæmt. Úrskurðarnefndin er sjálfstæð í störfum sínum.

2. gr.

Nefndarskipan

Umhverfisráðherra skipar sjö menn í nefndina og jafnmarga til vara. Einn nefndarmanna, sem skal vera formaður hennar og forstöðumaður og hafa starfið að aðalstarfi, er skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hann skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Staðgengill forstöðumanns er varamaður formanns. Hann er ráðinn af forstöðumanni og skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og hann. Aðrir nefndarmenn eru skipaðir til fjögurra ára í senn. Fjórir þeirra skulu tilnefndir af Hæstarétti. Þeir skulu allir hafa háskólapróf. Einn skal hafa sérþekkingu á sviði skipulagsmála, einn á sviði byggingarmála og einn á sviði umhverfismála. Einn skal hafa embættispróf í lögfræði eða annað háskólapróf sem verður metið jafngilt. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tilnefnir einn nefndarmann sem skal hafa háskólapróf og sérþekkingu á sviði fiskifræði og/eða veiðimála. Iðnaðarráðherra tilnefnir einn nefndarmann sem skal hafa háskólapróf og sérþekkingu á sviði orkumála og/eða jarðvísinda. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

3. gr.

Starfshættir

Forstöðumaður úrskurðarnefndarinnar hefur yfirstjórn hennar með höndum og ber ábyrgð á fjárhag hennar og daglegum rekstri. Hann fer með fyrirvar nefndarinnar út á við. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk nefndarinnar.

Að jafnaði skulu þrír nefndarmenn eiga sæti í úrskurðarnefndinni um hvert mál sem nefndinni berst. Ef um er að ræða viðamikið mál eða fordæmisgefandi skulu fimm menn sitja í nefndinni. Formaður ákvarðar hvernig nefndin skuli skipuð í hverju máli og hvort hún skuli skipuð þremur eða fimm mönnum. Skal hann gæta þess að í nefndinni eigi sæti þeir sem besta þekkingu hafa til úrlausnar málsins. Formaður eða varaformaður skulu eiga sæti í nefndinni í öllum málum.

Nefndin getur falið formanni hennar að úrskurða í málum sem eru einföld úrlausnar og varða ekki verulega hagsmuni. Nefndin setur fullskipuð nánari reglur um hvenær heimildinni verður beitt.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Skulu þeir starfa með nefndinni við undirbúning og meðferð máls eftir ákvörðun formanns.

4. gr.

Málsmeðferð og kæruaðild

Kæra til nefndarinnar skal vera skrifleg og undirrituð. Þar skal koma fram hver er kærandi, hvaða ákvörðun er kærð, kröfur kæranda og rök fyrir kæru. Úrskurðarnefndin getur ákveðið að kæra skuli borin fram á sérstöku eyðublaði sem hún skal þá hafa aðgengilegt fyrir alla.

Kærufrestur er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Það á þó ekki við ef mælt er fyrir um annan kærufrest í þeim lögum sem kæranaleg ákvörðun byggir á. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar.

Þeir einir geta kært stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Sé um að ræða eftirtaldar ákvarðanir þarf sá sem kærir þó ekki að sýna fram á lögvarða hagsmuni:

1. ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum og endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.
2. ákvarðanir um að veita leyfi til framkvæmda sem eru matsskyldar samkvæmt III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum,
3. ákvarðanir um að veita leyfi samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur til sleppingar eða dreifingar erfðabreyttra lífvera eða markaðssetningar á erfðabreyttum lífverum eða vörum sem innihalda þær,

Þegar kæra berst nefndinni skal hún tilkynna stjórnvaldi því sem tók hina kærðu ákvörðun um kærana og veita því allt að 30 daga frest til að skila gögnum og umsögn um málið. Stjórnvaldinu er skylt að láta nefndinni í té öll þau gögn og upplýsingar sem tengjast málinu og nefndin telur þörf á að afla. Í viðamiklum málum getur nefndin veitt allt að 15 daga viðbótarfrest. Nefndin aflar viðbótargagna og umsagna og kynnir sér aðstæður á vettvangi þegar þörf er á til að mál teljist nægjanlega upplýst. Hefur hún til þess sömu heimildir og stjórnvald það sem tók hina kærðu ákvörðun.

Nefndin kveður upp úrskurð eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því málgögn bárust frá stjórnvaldi, sbr. 4. mgr., en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé um að ræða viðamikið mál.

Formaður, eða eftir atvikum varaformaður, stýrir störfum nefndarinnar við umfjöllun máls. Þegar nefndarmenn eru ekki sammála ræður meirihluti niðurstöðu máls.

Um málsmeðferð nefndarinnar fer að öðru leyti eftir ákvæðum stjórnsýslulaga.

5. gr.

Stöðvun framkvæmda

Kæra til úrskurðarnefndarinnar frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Kærandi getur þó krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Komi fram krafa um slíkt skal úrskurðarnefndin svo fljótt sem verða má kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun framkvæmda ber viðkomandi stjórnvaldi að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf.

6. gr.

Úrskurðir nefndarinnar og birting

Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi. Úrskurðir nefndarinnar sem fela í sér efnislega niðurstöðu skulu birtir með aðgengilegum og skipulegum hætti.

7. gr.

Kostnaður

Kostnaður vegna úrskurðarnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

8. gr.

Reglugerð

Umhverfissráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um úrskurðarnefndina, þ.m.t. um verkefni hennar, valdsvið og starfsskilyrði.

9. gr.

Gildistaka

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2012. Ákvæði til bráðabirgða I tekur þó þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða I

Starfsmönnum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sem lögð er niður með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins skal boðið starf hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði. Forstöðumanni úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál skal boðið að taka við starfi forstöðumanns úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála samkvæmt lögum þessum með óbreyttum starfskjörum.

Ákvæði til bráðabirgða II

Mál sem við gildistöku laga þessara hafa verið tekin til efnismeðferðar til endanlegrar ákvörðunar á stjórnslustigi skal lokið hjá því stjórnvaldi sem hefur það til meðferðar. Skipunartíma nefndarmanna úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sem starfar skv. lögum nr. 123/2010, og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna, sem starfar skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lýkur þegar öllum málum hefur verið lokið hjá nefndunum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur

Frumvarp þetta var unnið samhliða frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins (Árósafrumvarpið) sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Voru bæði frumvörpin unnin af nefnd sem í áttu sæti fulltrúar umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Kristín Haraldsdóttir, forstöðumaður Auðlindaréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, vann að gerð frumvarpanna fyrir nefndina.

Í Árósafrumvarpinu er að finna ýmsar breytingar á lögum sem eiga að tryggja að íslensk löggjöf samræmist Árósasamningnum. Eins og fram kemur í athugasemdum við það frumvarp snerta lagabreytingarnar 2., 4. og 5. mgr. 9. gr. Árósasamningsins um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þessar greinar Árósasamningsins gera nánar tiltekið kröfu um að almenningur sem málið varðar og á nægjanlegra hagsmuna að gæta eigi aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila um hvort ákvarðanir, aðgerðir eða aðgerðaleyfi stjórnvalda vegna framkvæmda sem tilgreindar eru í I. viðauka við samninginn, eða kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið, samræmist lögum að efni eða formi. Hvað teljast nægjanlegir hagsmunir skal ákvarðast í samræmi við skilyrði landslaga og ávallt með það að markmiði að veita almenningi sem málið varðar víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð innan ramma Árósasamningsins. Skulu umhverfisverndarsamtök ávallt talin eiga nægjanlega hagsmuni. Ber aðilum Árósasamningsins að gæta þess að þær leiðir sem almenningi eru tryggðar veiti fullnægjandi og virk úrræði, og að þær séu sanngjarnar, réttlátar, tímanlegar og ekki óhæfilega dýrar. Í áður nefndu Árósafrumvarpi er lagt til að kröfum þessa ákvæðis um endurskoðunarleið fyrir óháðum og hlutlausum aðila verði mætt með því að fela sjálfstæðri úrskurðarnefnd það hlutverk að úrskurða um ágreining vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Byggja tillögurnar á tveimur skýrslum sem unnar voru á vegum umhverfisráðherra til undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins. Fyrri skýrslan var unnin af nefnd sem var skipuð af þáverandi umhverfisráðherra þann 25. febrúar 2005. Verkefni nefndarinnar var m.a. fólgið í að greina efni Árósasamningsins og afmarka hvaða breytingar gera þyrfti á lögum ef samningurinn yrði fullgiltur af Íslands hálfu. Nefndin skilaði skýrslu 28. september 2006. Síðari skýrslan var unnin af starfshópi sem skipaður var af umhverfisráðherra þann 13. mars 2009. Verkefni starfshópsins var að gera tillögu um hvernig uppfylla ætti kröfur Árósasamningsins um endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila, sbr. 2. mgr. 9. gr. samningsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót ný og sjálfstæð úrskurðarnefnd sem fái heitið úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Verksvið nefndarinnar ræðst af fyrirmælum einstakra laga sem mæla fyrir um að tiltekna ákvarðanir eða úrlausnatriði heyri undir nefndina. Verksviðið markast í upphafi af ákvæðum Árósafrumvarpsins. Samkvæmt því frumvarpi er nefndinni ætlað að úrskurða í málum sem falla undir 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins svo og öðrum samkynja málum sem eðlilegt þykir að hún fjalli um. Lagt er til að nefndin taki yfir hlutverk úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem starfar skv. skipulagslögum nr. 123/2010 og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna sem starfar skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Báðar þessar nefndir eru því lagðar niður með Árósafrumvarpinu. Frumvarp þetta mælir almennt fyrir um hlutverk úrskurðarnefndarinnar, skipan hennar, aðild að kærnum til nefndarinnar, málsmeðferð fyrir nefndinni og fleiri atriði er varða starfsemi hennar.

II. Hlutverk nefndarinnar

Úrskurðarnefndinni er ætlað að úrskurða í ágreiningsmálum vegna stjórnvaldsákvarðana og annarra úrlausnatriða innan stjórnsýslunnar sem henni er falið lögum samkvæmt og eru á sviði umhverfis- og auðlindamála. Nær verksvið nefndarinnar skv. Árósafrumvarpinu yfir löggjöf sem nú heyrir undir umhverfisráðuneytið, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið. Er nefndinni í fyrsta lagi falið að úrskurða um ágreining vegna útgáfu, endurskoðunar eða afturköllunar leyfa til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og eru á verkefnasviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Þá er nefndinni ætlað að taka yfir hlutverk úrskurðarnefndar skipulags og byggingarmála sem starfar á grundvelli laga nr. 123/2010 og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarnamála sem starfar á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Auk þess er gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála endurskoði aðrar stjórnvaldsákvarðanir á verkefnasviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis sem eiga samleið með ofangreindum ákvörðunum og eðlilegt þykir að fella undir verksvið nefndarinnar.

Eftirfarandi tafla gefur yfirlit yfir þær stjórnvaldsákvarðanir sem lagt er til í Árósafrumvarpinu að verði kærðar til nefndarinnar. Fram kemur í töflunni hversu margar kærur hafa verið lagðar fram á síðustu þremur árum vegna þeirra ákvarðana sem þar eru taldar.

Löggjöf	Fjöldi kæra 2008 -10
Sjávar- og landbúnaðarráðuneyti	
Lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði	0
Lög nr. 71/2008 um fiskeldi	0
Iðnaðarráðuneyti	
Lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu	1
Raforkulög nr. 65/2003	0
Vatnalög nr. 15/1923	0
Lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis	0
Lög nr. 72/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins	4
Umhverfisráðuneyti	
Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd	2
Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda	0
Lög nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu	0
Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs	0
Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir	35
Skipulagslög nr. 123/2010 ¹	239
Lög nr. 54/1955 um vernd Breiðafjarðar	1
Lög nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni	0
Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur	0
Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum	17
Lög nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga	0

¹ Athuga ber að Skipulagslög nr. 123/2010 taka gildi 1. janúar 2011. Allir þeir úrskurðir sem falla undir þennan lið í töflunni voru kveðnir upp í gildistíð núgildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

III. Um opnun aðildar samkvæmt Árósasamningnum

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 „að gengið hafi verið á rétt þeirra”. „Almenningur sem málið varðar” er skilgreindur sem einstaklingar eða löggjafarhöfundar svk. landsrétti, félög þeirra, samtök og hópar, sem verða fyrir eða er líklegt að verði fyrir áhrifum af eða á hagsmunum 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 er 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.

Í þeim skýrslum sem unnar voru vegna undirbúnings að fullgildingu Árósasamningsins og vitnað er til í I. kafla var ekki tekin afstaða til þess hvort breyta eigi gildandi aðildarreglum í tengslum við fullgildingu Árósasamningsins. Tilvitnuð ákvæði 9. gr. Árósasamningsins verða ekki skýrð svo að gerð sé krafa um að opnað verði fyrir aðild allra í þeim málum sem greinin nær til. Er aðilum samningsins veitt talsvert svigrúm til að laga aðildarreglur að gildandi réttarskipan svo lengi sem fylgt er því markmiði að almenningi sem málið varðar sé veittur víðtækur aðgangur að réttlátri málsmeðferð. Fá dæmi eru um að aðildarríki Árósasamningsins hafi opnað fyrir aðild allra að stjórnvöldum vegna fullgildingar samningsins og hefur ekkert Norðurlandanna farið þá leið. Með opnun aðildar fyrir alla að kærnum vegna stjórnvaldsákvarðana sem falla undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er því mörkuð sjálfstæð stefna sem veitir víðtækan rétt fyrir allan almenning til að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem varða mikilsverða umhverfismuni. Samræmist sú stefna því leiðarljósi 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins að veita beri almenningi víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð svo ná megi fram markmiðum samningsins um vernd réttinda núlifandi og komandi kynslóða til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð þeirra. Um er að ræða eftirtaldar ákvarðanir:

- 1) Ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu svk. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og ákvarðanir Skipulagsstofnunar um sameiginlegt umhverfismat svk. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og um endurskoðun matsskýrslu, svk. 12. gr. sömu laga. Um aðild að kærnum vegna þessara mála fer í dag svk. 2. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
- 2) Ákvarðanir ýmissa stjórnvalda um að leyfa framkvæmdir sem eru matsskyldar svk. III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum. Um aðild að kærnum vegna þessara mála fer í dag svk. almennum reglum stjórnvölduráttarins. Frá því eru þó frávik, sbr. t.d. leyfi svk. skipulagslögum nr. 123/2010, sbr. 52. gr. laganna.
- 3) Ákvarðanir Umhverfisstofnunar um að leyfa sleppingu og dreifingu erfðabreyttra lífvera og ákvarðanir um að leyfa að markaðssetja þær eða vörur unnar úr þeim, sbr. lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Um aðild að kærnum vegna þessara mála fer í dag svk. almennum reglum stjórnvölduráttarins.

Lagt er til að kærnaðild vegna annarra stjórnvaldsákvarðana sem eru kærnanlegar til nefndarinnar lúti almennum reglum stjórnvölduráttarins og verði því bundin við þá sem eiga lögvarða hagsmuni. Frá því kunna þó að vera gerðar undantekningar í einstökum lögum og gilda þá aðildarreglur þeirra laga.

Í 26. gr. stjórnvölduráttar nr. 37/1993 kemur fram sú almenna regla að aðili máls geti kært stjórnvaldsákvörðun til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt. Á reglan við nema annað leiði af lögum eða venju. Í athugasemdum við VII. kafla í frumvarpi til stjórnvölduráttar kemur fram að kærnaðild 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 náð þeir tengjast úrlausn máls. Gildandi reglur stjórnvölduráttar gera því ráð fyrir að fram fari heildstætt mat hverju sinni á því hvort kærandi

uppfylli kröfur stjórnarsýslulaga um kæruaðild. Á sviði löggjafar um umhverfis- og skipulagsmál má finna sérreglur um kæruaðild *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 um náttúruvernd nr. 44/1999 og 2. mgr. 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 eru ákvæði um kæruaðild *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 bókhald. 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 bókhald. Hagsmunasamtök eru ekki skilgreind í lögum um mat á umhverfisáhrifum eða skipulagslögum og virðast því ekki gerðar sambærilegar kröfur til þeirra. Fá dómafordæmi liggja fyrir um skýringu á aðild að kærnum innan stjórnarsýslunnar vegna ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Gilda að meginstefnu um hana almennar reglur stjórnarsýsluréttarins sem gefa ákveðið svigrúm til heildstæðs mats hverju sinni. Benda má á dóm Hæstaréttar í máli nr. 20/2005 frá 9. júní 2005 (Reyðarál) er snerti kæruaðild vegna útgáfu starfsleyfis til handa Reyðaráli samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Af dómi Hæstaréttar má ráða að kærandi verður að sýna fram á að hann verði fyrir áhrifum af framkvæmd sem eru umfram þau áhrif sem segja má að flestir aðrir verði fyrir.

Af framansögðu er ljóst að opin aðild allra felur í sér frávik frá almennum reglum stjórnarsýsluréttar. Á hinn bóginn hefur verið viðurkennt að á sviði umhverfismála gildi sérstakar reglur. Hefur umhverfisverndarsamtökum og hagsmunasamtökum verið veitt sérstök staða í ákveðnum málum. Opnun aðildar allra nær til flestra þessara mála. Þá ber að geta þess að áður en lögum um mat á umhverfisáhrifum var breytt með lögum nr. 74/2005 var gert ráð fyrir aðild allra að kærnum vegna ákvarðana Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Fyrir breytingu laga um mat á umhverfisáhrifum með lögum nr. 74/2005 hljóðaði 4. mgr. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum svo: *Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. og úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 3. mgr.* Aðild allra að kærnumálum innan stjórnarsýslunnar er því ekki fordæmalaus.

Rétt er að gera ráð fyrir að opnun aðildar geti orðið til þess að kærnumálum fjölgi vegna þeirra ákvarðana sem opnunin nær til, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Er því mikilvægt að tryggja að málsmeðferðarreglur fyrir úrskurðarnefndinni séu með þeim hætti að nefndin geti afgreitt málin á skjótan og skilvirkan hátt. Til að stuðla að því er lagt til í frumvarpi þessu að allar kærur til nefndarinnar séu skriflegar og uppfylli ákveðin formskilyrði. Þá er gert ráð fyrir því að í nefndinni eigi sæti 7 nefndarmenn, sem er tveimur fleiri en nú eiga sæti í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, enda þótt í flestum málum sitji þrjú nefndarmenn. Einnig er gert ráð fyrir því að nefndin geti falið formanni hennar að úrskurða í einföldum málum þar sem ekki reynir á verulega hagsmuni.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins
Um 1. gr.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er í greininni falið að úrskurða um ágreining um stjórnvaldsákvæðanir og önnur úrlausnatriði á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem lög kveða á um. Verksvið nefndarinnar er ekki nánar afmarkað í þessu frumvarpi. Það ræðst af ákvæðum einstakra laga. Vísast í því sambandi til almennra athugasemda með frumvarpi þessu svo og til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að nefndin skuli vera sjálfstæð í störfum sínum. Sjálfstæði nefndarinnar á að tryggja að endurskoðunarvald vegna þeirra ákvarðana sem heyra undir nefndina liggi hjá óháðum og hlutlausum aðila í skilningi 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Um 2. gr.

Í greininni er að finna reglur um skipan nefndarinnar. Höfð var hliðsjón af ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 um skipan úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Með hliðsjón af breiðara starfssviði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er þó lagt til að í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sitji tveimur fleiri nefndarmenn en í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Annar þeirra skal tilnefndur af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og hinn af iðnaðarráðherra. Val nefndarmanna á að tryggja að í nefndinni sitji fólk með fjölbreytta menntun og sérþekkingu þannig að nefndin geti fjallað faglega um þau mál sem henni berast.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er hlutverki og ábyrgð forstöðumanns úrskurðarnefndarinnar lýst. Í ákvæðinu er tekið fram að ábyrgð forstöðumanns lúti að fjárhag og daglegum rekstri nefndarinnar. Er með því undanskilin ábyrgð á efnislegri niðurstöðu nefndarinnar sem liggur hjá nefndinni eins og hún er skipuð í einstökum málum.

Í 2. mgr. er því lýst að nefndin skuli ýmist skipuð þremur eða fimm nefndarmönnum. Það ræðst af efni og umfangi máls hversu margir nefndarmenn sitja í henni. Meginreglan er að nefndarmenn séu þrír en formaður nefndarinnar getur ákveðið að í nefndinni sitji fimm menn ef mál er viðamikil eða fordæmisgefandi. Mál getur talist viðamikil ef það t.d. varðar mikla hagsmuni eða er efnislega flókið eða snertir mörg sérfræðisvið. Mál geta talist fordæmisgefandi óháð því hvort þau eru viðamikil. Er þetta svipað fyrirkomulag og verið hefur hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála sem getur setið ýmist með þremur mönnum eða fullskipuð fimm mönnum.

Í 3. mgr. kemur fram að nefndin geti fullskipuð sett reglur þess efnis að formaður nefndarinnar kveði upp úrskurði í málum sem eru einföld úrlausnar og varða ekki verulega hagsmuni. Hér undir geta fallið einföld álitamál er snerta málsmeðferð eða mál sem eru efnislega einföld þar sem þau lagaskilyrði sem á reynir eru skýr og gefa lítið eða ekkert svigrúm fyrir sjálfstætt, efnislegt mat. Ákvæðinu er því ætlað að stuðla að skilvirkni í störfum nefndarinnar og einfalda og hraða málsmeðferð þar sem það á við. Ákvæði 4. mgr. heimila nefndinni að kalla sér til ráðgjafar sérfróða aðila eftir þörfum. Heimildin er mikilvæg þar sem reynt getur á ólík atriði við úrlausn þeirra mála sem nefndinni eru falin í hinum ýmsu lögum. Þeir ráðgjafar sem nefndin getur leitað til samkvæmt þessari grein eiga ekki sæti í nefndinni við úrlausn mála. Um hæfiskröfur sem gerðar verða til þeirra fer eftir almennum reglum stjórnisýsluréttar.

Um 4. gr.

Í greininni er að finna reglur um málsmeðferð fyrir nefndinni. Að því leyti sem ekki er mælt sérstaklega fyrir um málsmeðferðina fer um hana eftir ákvæðum stjórnisýslulaga.

Í 1. mgr. er tekið er fram að kæra til nefndarinnar skuli vera skrifleg. Á með því að tryggja að skýrt liggi fyrir hvenær stjórnvaldsákvörðun hefur verið kærð til nefndarinnar. Er

Það mikilvægt þar sem nefndinni er falið úrskurðarvald í mörgum málum og er kæruaðild opin öllum í sumum tilvikum. Þá er tiltekið hvaða atriði skulu koma fram í kærinni svo að hún uppfylli formskilyrði og verði tekin til efnismeðferðar. Ber úrskurðarnefndinni að leiðbeina kæranda ef þessum atriðum er ábótavant í samræmi við þá leiðbeiningarskyldu sem á henni hvílir samkvæmt stjórnslulögum og almennum reglum stjórnsluréttar. Er gert ráð fyrir að nefndin geti útbúið eyðublöð sem kera skal þá borin fram á. Geta slík eyðublöð verið almennt til leiðbeiningar fyrir kændur.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um eins mánaðar kærufrest. Gildir hann um allar ákvarðanir sem sæta kærui til nefndarinnar nema öðruvísi sé mælt fyrir um í þeim lögum sem viðkomandi stjórnvaldsákvörðun byggir á. Fresturinn er styttri en hinn almenni kærufrestur stjórnslulaga sem er þrjú mánuðir, sbr. 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Styttist þar með kærufrestur vegna margra mála sem færð eru undir úrskurðarvald nefndarinnar. Það á þó ekki við um mál sem heyrt hafa undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, sbr. 5. mgr. 52. gr. skipulagslaga, né kærufrest vegna ákvarðana um matsskyldu, sameiginlegt umhverfismat eða endurskoðun matsskýrslu, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Er rétt að hafa almennt sama kærufrest vegna allra mála sem heyra undir nefndina. Ennfremur er brýnt að ágreiningur um form eða efni ákvörðunar verði staðreyndur sem fyrst. Eftir því sem framkvæmdir eru komnar lengra áður en ágreiningur um þær verður ljós skapast meiri hætta á óafturkræfu tjóni af bæði umhverfislögum og fjárhagslegum toga.

Í 3. mgr. er afmarkað hverjir eigi kæruaðild. Er stjórnvaldsákvörðunum skipað í tvo flokka hvað það snertir. Annars vegar stjórnvaldsákvæðanir sem lúta almennum reglum stjórnsluréttarins og hins vegar stjórnvaldsákvæðanir sem allir einstaklingar og lögaðilar geta kært. Í því felst að kændur þurfa ekki að sýna fram á lögvarða hagsmuni. Þeir geta verið einstaklingar og lögaðilar og hvers konar félög og samtök þeirra, t.d. umhverfisverndarsamtök og önnur hagsmunasamtök. Einnig falla hér undir opinberar stofnanir, þ.m.t. það stjórnvald sem tekið hefur hina kærðu ákvörðun. Þær ákvæðanir sem um er að ræða eru taldar upp í þremur tölulíðum. Undir 1. tölul. falla ákvæðanir um matsskyldu framkvæmda, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, ákvæðanir um sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum skv. 2. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, svo og ákvæðanir um endurskoðun matsskýrslu, sem teknar eru skv. 12. gr. sömu laga. Ákvörðun um matsskyldu ræður því hvort almenningur fái rétt til frekari þátttöku í gegnum matsferlið og hvort hann njóti kæruaðildar vegna ákvæðana stjórnvalda um að veita leyfi vegna framkvæmda, sbr. 2. tölul. Það er því eðlilegt að kæruaðild vegna ákvæðana sem tilgreindar eru í 1. og 2. tölul. haldist í hendur. Undir 2. tölul. falla leyfi vegna framkvæmda sem eru matsskyldar samkvæmt III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum. Hér undir falla framkvæmdir sem alltaf eru matsskyldar, sbr. 5. gr. laganna og 1. viðauki þeirra, tilkynningaskyldar framkvæmdir sem ákveðið hefur verið að skuli háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. 6. gr. laganna og 2. viðauki þeirra, og framkvæmdir sem ákvörðun ráðherra liggur fyrir um, sbr. 7. gr. laganna. Þessi tölulíður nær til þeirra ákvæðana sem vísað er til í a- og b-lið 1. tölulíðar 6. gr. Árósasamningsins. Byggir hin opna aðild á því að allir eigi í raun hagsmuna að gæta vegna þessara ákvæðana þar sem þær snerta veigamikla umhverfihagsmuni. Þau leyfi sem um er að ræða eru öll leyfi stjórnvalda sem sæta kærui til nefndarinnar og nauðsynleg eru svo ráðast megi í framkvæmd sem er háð mati á umhverfisáhrifum. Hér undir geta t.d. fallið framkvæmdaleyfi skv. skipulagslögum nr. 123/2010, leyfi skv. 38. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og nýtingarleyfi skv. lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Rétt er að taka fram að rannsóknarleyfi skv. síðastgreindum lögum falla ekki hér undir þar sem ekki verður litið svo á að rannsóknarleyfi feli í sér heimild til framkvæmda þar sem þau eru sérstaks eðlis. Í fyrsta lagi er þess að geta að ekki þarf rannsóknarleyfi ef rannsóknir fara fram á vegum landeiganda, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998. Í öðru lagi gefur Orkustofnun út rannsóknarleyfi án þess

að fyrir liggi hvort framkvæmdir vegna rannsókna séu matsskyldar skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Rannsóknarleyfi eru veitt með fyrirvara um að ekki megi ráðast í leyfisskyldar framkvæmdir nema tilskilin leyfi liggi fyrir. Ef viðkomandi framkvæmdir eru háðar mati á umhverfisáhrifum er kæruleið til úrskurðarnefndarinnar opin fyrir alla vegna leyfa sem þarf að afla áður en framkvæmdir geta hafist og falla undir verksvið úrskurðarnefndarinnar. Undir 3. tölul. falla tiltekin leyfi sem veitt eru samkvæmt 16. og 19. gr. laga nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Er annars vegar um að ræða leyfi til að sleppa eða dreifa erfðabreyttum lífverum og hins vegar leyfi til að markaðssetja hér á landi erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur þær. Losun erfðabreyttra lífvera út í umhverfið er ekki matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og er ekki talin í viðauka Árósasamningsins, sbr. 6. gr. hans. Á hinn bóginn kemur fram í 11. tölul. 6. gr. að aðilar samningsins 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. Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins um réttláta málsmeðferð er vísað til ákvarðana stjórnvalda sem 6. gr. samningsins tekur til. Með hliðsjón af þessum ákvæðum Árósasamningsins svo og því að losun erfðabreyttra lífvera getur haft áhrif á umtalsverða umhverfishagsmuni er lagt til að aðild að kærum vegna þessara leyfa verði opin öllum. Ákvæði 4.-7. mgr. greinarinnar þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Ákvæði þessarar greinar byggja á almennum reglum stjórnisýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í málum sem varða framkvæmdir sem hafa áhrif á umhverfið kann kæruheimild að verða þýðingarlaus ef úrskurðarnefndin hefur ekki heimild til að fresta réttaráhrifum hennar. Þar sem kæruaðild er opin öllum er þó sérstaklega mikilvægt að gætt sé að því að efnislegar forsendur liggi að baki kæru, þ.e. að horft sé til þess hversu líklegt sé að kæra breyti efni ákvörðunar.

Um 6. – 9. gr.

Ákvæði þessara greina þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I

Í frumvarpinu er lagt til að ný nefnd, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, taki við hlutverki úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarnarmála. Í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins er lagt til að þau lagaákvæði sem um nefndir þessar fjalla falli brott og þar með að nefndirnar verði lagðar niður. Gert er ráð fyrir að starfsmönnum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála verði boðið starf hjá hinni nýju nefnd. Forstöðumaður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála taki við embætti forstöðumanns úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Er í þessu sambandi haft í huga að þótt starfssvið úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verði víðara en úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sinnir hún áfram þeim verkum sem úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála gerir. Engir starfsmenn hafa verið ráðnir hjá úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarnarmála og reynir því ekki á starfsmannamál vegna hennar.

Gert er ráð fyrir að þessi grein taki þegar gildi. Á með því að tryggja að nægur tími gefist til að ganga frá öllum úrlausnatriðum er snerta t.d. skipun nefndarmanna, starfsmannamál og húsnaði.

Um ákvæði til bráðabirgða II

Í þessari grein er lagt til að mál sem hafa verið tekin til efnislegrar meðferðar hjá stjórnvöldum þegar lögin taka gildi verði lokið hjá þeim. Af því leiðir að skipunartíma nefndarmanna úrskurðarnefndar hollustuhátta- og mengunarvarnarmála og skipulags- og byggingarmála lýkur ekki fyrr en öll mál sem eru þar til efnismeðferðar hafa verið afgreidd af nefndunum.