

Reykjavík, 29. ágúst 2018

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Laufey Helga Guðmundsdóttir lögfræðingur

Efni: Umsögn Samorku um drög að aðgerðaáætlun um Árósasamninginn

Á grundvelli ákvæðis í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur Umhverfis- og auðlindaráðuneytið gert tillögu að aðgerðaráætlun um eftirfylgni landsskýrslu Íslands um innleiðingu Árósasamningsins. Samkvæmt stjórnarsáttmálanum skal leggja áherslu á það markmið að tryggja aðganga samtaka almennings að ákvörðunum á sviði umhverfismála á fyrri stigum leyfisveitingaferils og að málsmeðferð verði þannig skilvirkari án þess að gengið sé á þennan rétt að öðru leyti. Þá er áréttað að þjóðréttarskuld-bindingum Íslands samkvæmt Árósasamningnum verði komið til framkvæmdar.

Aðgerðaáætluninni er skipt upp í fjóra kafla og þrettán aðgerðir.

Í fyrsta kafla er fjallað um menntun og fræðslu um Árósasamninginn, **aðgerð 1**. Ekki er gerð athugasemd við markmið og leiðir að því að öðru leyti en því að full ástæða er til þess að leggja einnig mat á þörf fyrir fræðslu allra hagaðila og þá eftir atvikum í samstarfi við fulltrúa þeirra. Góð grunnþekking á Árósasamningnum og uppbyggingu hans er einnig mikilvæg fyrir þá mörgu aðila sem standa að framkvæmdum sem falla undir mat á umhverfisáhrifum svo dæmi sé tekið.

Í öðrum kafla er fjalla um fyrstu stoð Árósasamningsins og þar með um aðgengi að upplýsingum um umhverfismál og þar fjallað um tvær aðgerðir (**aðgerðir 2 og 3**). **Aðgerð 2** er í samræmi við umfjöllun í landsskýrslunni frá 2017 um að farið verði yfir samræmi milli laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál og upplýsingalaga nr. 140/2012 annars vegar og hins vegar við þróunina hér að lútandi á alþjóðavettvangi. Tekið er undir að skynsamlegt sé að meta hvort betur fari á því að sameina umrædd lög í ein. **Aðgerð 3** fjallar um fullgildingu á viðauka við Árósasamninginn um skrá yfir losun og flutning mengunarefna og tekið fram að hér sé um formsatriði að ræða þar sem Ísland hafi þegar undirgengist umræddar skyldur samkvæmt EES-Samningnum og tilheyrandi reglugerð.

Í þriðja kafla er fjallað um aðra stoð Árósasamningsins um þátttöku almennings í ákvarðanatöku í málum er varða umhverfið og þar settar fram hugmyndir um sex aðgerðir (**aðgerðir 4 – 9**).

Í aðgerð 4 er **þátttaka almennings** síðan þrengd niður í að tryggja skuli þátttökuréttindi „umhverfis-verndarsamtaka“ í nefndum og starfshópum á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Hér þarf að hafa í huga að hagaðilar almennings geta verið fjölmargir aðilar aðrir en umhverfisverndarsamtök og

óvarlegt að þrengja þetta með þessari afmörkun. Þá er eðlilegt að hér sé gætt samræmis við aðra hagsmunaðila og þar með aðgengi þeirra.

Í aðgerð 5 er fjallað um lágmarkstímafresti vegna umsagna um drög að laga- og reglugerðafrumvörpum. Hægt er að taka undir þessi sjónarmið en einnig að í flóknum og viðamiklum málum kann jafnvel að vera eðlilegt að frestir séu enn lengri.

Í aðgerð 6 er gerð tillaga um að **meta áhrif** af þátttöku almennings og félagasamtaka í ákvaðanatöku á sviði skipulags- og framkvæmdaverka. Í lýsingu á verkefninu er reyndar talað um að gera **úttekt á „árangri af þátttöku“** almennings og félagasamtaka og ekki alveg ljóst til hvers það á að vísa og mögulega of gildishlaðið í þessu samhengi. Tölulegar upplýsingar um þátttöku, fjölda athugasemda, ábendinga o.s.frv. og í hvaða tilvikum slíkt hefur leitt til breytinga eru áhugaverðar og geta gagnast við greiningu og virkni ólíkra ferla og þar með ólíka leiða við upplýsingagjöf. Að öðru leyti er ekki gerð athugasemd en ágætt að setja þessa úttekt einnig í samhengi við þörf á fræðslu fyrir alla hlutaðeigandi aðila, eins og vikið er að hér að framan.

Í aðgerð 7 er fjallað um aukna þátttöku almennings og „**umhverfisverndarsamtaka**“ snemma í ferli ákvaðanatöku. Lagt er til að mótaðar séu og þróaðar tillögur að verklagi hér að lútandi er tryggi þátttöku almennings og „**félagasamtaka**“ snemma í ferli ákvaðanatöku bæði á skipulags- og framkvæmdsviði. Samorka tekur mjög undir þessi sjónarmið en minnir jafnframt á að í umsögn sinni um frumvarp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum er lögð áhersla á samþættingu allra ferla (one shop stop) við undirbúning framkvæmda, með það í huga að ekki sé verið að endurtaka málsmeðferð um sömu efnisþætti marg sinnis í heildarferli undirbúnings framkvæmda og leyfisveitinga. Samorka og aðildarfyrirtækin eru að sjálfsögðu tilbúin til samstarfs um þessa vinnu.

Í aðgerð 8 er fjallað um bætt þátttökuréttindi almennings og umhverfisverndarsamtaka og þar með greiningu á löggjöfinni þar að lútandi. Er hér að hluta til verið að fjalla um sömu hluti og í aðgerð 7 og spurning hvort ekki mætti fella þessar aðgerðir í eina.

Í aðgerð 9 er fjallað um umbætur á vefsíðum stofnana ráðuneytisins.

Í IV kafla er fjallað um þriðju stoð Árósasamningsins og þar sérstaklega um aðgengi að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Gerðar eru tillögur að fjórum aðgerðum (aðgerðir 10-13) þar sem tvær fjalla um 9. gr. Árósasamningsins, ein um styrkingu úrskurðarnefndar og ein um heimild til að leita ráðgefandi álits EFTA dómstólsins.

Í aðgerð 10 virðist gengið útfrá því að innleiðingu á 3. mgr. 9. gr. sé ekki lokið og að greining á því muni leiða til þeirrar niðurstöðu að svo sé, sbr. niðurlagsorðin í lýsingu á aðgerðinni („Að úttekt lokinni verður skoðað hvernig best sé að undirbúa breytingar á löggjöf vegna innleiðingar 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins). Við þetta verður að gera alvarlega athugasemd og minna á að úttektin getur allt leitt til þeirrar niðurstöðu að núverandi stjórnsýslumeðferð sé fullnægjandi, eins og reyndar hefur verið talið hingað til. Hvort Alþingi og íslensk stjórnvöld vilja leggja til að gengið verði lengra en Árósasamningurinn kveður á um er síðan allt annað og stærra mál. Verður í því sambandi að vara við þeirri gullhúðunar tilhneigingu sem stundum gerir vart við sig við innleiðingu okkar á alþjóðasamningum og Evrópulöggjöf. Loks þarf hér

einnig að hafa í huga að 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins verður ekki slitin úr samhengi við 1., 2. og 4. mgr. 9. gr. eins og nánar er vikið að hér á eftir.

Í aðgerð 11 er fjallað um 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og er sérkennilegt að sett sé upp sérstök aðgerð hér að lútandi en málið ekki metið heilstætt og í samhengi við 3. mgr. 9. gr. sbr. aðgerð 10 hér að ofan. Að öðru leyti er vísað til þess sem fram kemur hér að ofan.

Í aðgerð 12 er fjallað um styrkingu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og úrskurðarnefndar upplýsingamála með hliðsjóna af málsmeðferðarhraða. Tekið er undir mikilvægi þessa og jafnframt að skoðað verði hvort hægt sé að fjölga í úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með það í huga að nefndin geti flokkað mál og eftir atvikum séu mál afgreidd af hluta nefndarmanna þegar það á við og allri nefndinni þegar það á við. Aðferð sem er þekkt og viðurkennd hjá fjölskipuðum dómstólum.

Í aðgerð 13 er fjallað um að kanna heimildir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Í lýsingu á aðgerðinni verður ekki betur séð en þessari spurningu sé svarað og því snýst spurningin miklu frekar um að hvort æskilegt eða ganglegt verði talið að þessi heimild sé fyrir hendi, þ.e. henni komið á. Ekki er í lýsingunni fjallað um með hvaða hætti mat um þetta á að fara fram.

Lokaorð

Aðgerðaráætlunin er að mörgu leyti gagnleg en virðist á köflum bera með sér að verið sé að mæta kröfum um að gengið sé mun lengra en Árósasamningurinn gerir ráð fyrir og þá mjög afmörkuðum athugasemdum einstakra aðila sem hafa komið fram í umfjöllun um landsskýrslum Íslands um Árósasamninginn og vísað er til þar. Mikilvægt er að slíkar ákvarðanir séu teknar að mjög vel athuguðu máli og þar með tekið tillit til mikilvægra hagsmuna framkvæmdaaðila og þá fyrst og fremst af skilvirkum ferlum og málshraða.

Um leið og þakkað er fyrir þetta tækifæri til þess að fjalla um drögin að aðgerðaráætluninni skal áréttað að Samorka er tilbúin til frekara samstarfs í vinnu við einstaka liði áætlunarinnar.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna einstakra aðildarféлага sinna.

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur