



Eftirfylgni stjórnarsáttmála og landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árósasamningsins

# Aðgerðaáætlun 2018-2021

Árósasamningurinn var fullgiltur á Íslandi 2011 en samningurinn leggur skyldur á aðildarríkin að tryggja almenningi aðgengi að upplýsingum um umhverfismál, að geta haft áhrif á ákvarðanatöku sem snertir umhverfið og geta borið ákvarðanir er snerta umhverfið undir óháða úrskurðaraðila.

Aðildarríkjum Árósasamningsins ber að skila aðildarríkjaskýrslu til skrifstofu samningsins með reglubundnu millibili þar sem farið er yfir stöðu innleiðingar á ákvæðum samningsins. Ísland hefur nú í tvígang skilað slíkri skýrslu, árin 2014 og 2017. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að endurskoða skuli á fyrri hluta kjörtímabilsins ákvæði um aðgang samtaka almennings að ákvörðunum á sviði umhverfismála með það að markmiði að sá réttur sé tryggður á fyrri stigum leyfisveitingarferlis og málsmeðferð geti þannig orðið skilvirkari án þess að gengið sé á þennan rétt.<sup>1</sup> Jafnframt segir að þjóðréttarskuldbindingum Íslands samkvæmt Árósasamningnum skuli komið til framkvæmda. Í ljósi framangreinds og þess að nú eru sjö ár liðin frá því að samningurinn tók gildi hér á landi er tímabært að fara yfir hvernig til hefur tekist.

Af þessu tilefni hefur í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu verið unnin aðgerðaráætlun um eftirfylgni landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árósasamningsins og ákvæðum stjórnarsáttmálans um þetta málefni. Áætlunin inniheldur áherslur á fjórum sviðum og alls fjórtán tillögur að aðgerðum.

## I. Menntun og fræðsla um Árósasamninginn

### Aðgerð 1: Menntun og fræðsla um Árósasamninginn.

*Markmið:* Tryggja almenningi, Stjórnarráði Íslands og ríkisstofnunum menntun og fræðslu um Árósasamninginn, þ.m.t. lög um upplýsingarétt um umhverfismál.

*Lýsing:*

- Málþing um Árósasamninginn með formanni eftirlitsnefndar samningsins (2018).
- Fundur með sérfræðingum Stjórnarráðsins og formanni eftirlitsnefndar Árósasamningsins (2018).
- Bæta upplýsingar á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um Árósasamninginn með það að markmiði að gera hann aðgengilegri almenningi (2018).
- Standa fyrir sérstakri fræðslu um Árósasamninginn fyrir sveitarstjórnir (2018-2019).
- Senda upplýsingabréf á öll ráðuneyti og stofnanir ríkisins til að vekja frekari athygli á samningnum (2019).
- Standa fyrir sérstakri fræðslu fyrir lögmennt og dómara um Árósasamninginn, t.d. í samstarfi við Lögmannafélag Íslands (2019-2020).
- Kynna Árósasamninginn sérstaklega fyrir stýrihópi Stjórnarráðsins um mannréttindi og samráðshópi ráðuneyta um löggjafarmálefni (2018-2021).
- Boða til fundar í öllum ráðuneytum til að fræða og ræða um samninginn (ræða þátttökuréttindi, lágmarkstímabrestir fyrir samráð, þátttöku umhverfisverndarsamtaka í starfshópum o.fl.; 2019-2021).

*Tími:* Viðvarandi verkefni 2018-2021.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

<sup>1</sup> Ætlunin er einnig að taka þetta atriði fyrir samhliða fyrirhuguðum áformum um heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum.



## II. Fyrsta stoð Árósasamningsins: Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál

### Aðgerð 2: Endurskoðun laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál.

*Markmið:* Tryggja samræmi laga um upplýsingarétt um umhverfismál við upplýsingalög nr. 140/2012.

*Lýsing:* Verkefnið verður samþætt vinnu nefndar á vegum forsætisráðuneytis um umbætur á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis. Einn þáttur í vinnu nefndarinnar verður að fara yfir gildandi upplýsingalög í ljósi þróunar á alþjóðavettvangi og framkvæmdar laganna og meta hvort þörf sé á lagabreytingum. Í samráði við forsætisráðuneytið hefur verið ákveðið að lög um upplýsingarétt um umhverfismál verði einnig undir í þeirri skoðun með það fyrir augum að kanna samruna þessa tveggja lagabálka.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið í samvinnu við forsætisráðuneytið.

### Aðgerð 3: Fullgilding viðauka Árósasamningsins um skrá yfir losun og flutning mengunarefna.

*Markmið:* Að íslensk stjórnvöld fullgildi viðauka Árósasamningsins um skrá yfir losun og flutning mengunarefna.

*Lýsing:* Viðauki Árósasamningsins um skrá yfir losun og flutning mengunarefna inniheldur sömu skyldur og Ísland hefur nú þegar undirgengist með EES-samningnum og hefur reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 166/2006 frá 18. janúar 2006 um að koma á fót Evrópuskrá yfir losun og flutning mengunarefna verið innleidd hér á landi. Fullgilding viðaukans er því eingöngu formsatriði.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið í samstarfi við utanríkisráðuneytið.

## III. Önnur stoð Árósasamningsins: Þátttaka almennings í ákvarðanatöku í málum er varða umhverfið

### Aðgerð 4: Þátttökuréttindi umhverfisverndarsamtaka tryggð í nefndum og starfshópum.

*Markmið:* Tryggja þátttökuréttindi umhverfisverndarsamtaka.

*Lýsing:* Við skipan nefnda og starfshópa á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins verði þátttaka fulltrúa umhverfisverndarsamtaka tryggð, eftir því sem við á. Öðrum ráðuneytum verður boðið upp á sérstaka fræðslu um þátttöku umhverfisverndarsamtaka í nefndum og starfshópum, sbr. aðgerð nr. 1.

*Tími:* Viðvarandi verkefni 2018-2021.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

### Aðgerð 5: Aukin fjárframlög til umhverfisverndarsamtaka.

*Markmið:* Auka fjárframlög til umhverfisverndarsamtaka.

*Lýsing:* Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. Árósasamningsins skulu aðildarríki styðja með tilhlýðilegum hætti samtök sem vinna að umhverfisvernd. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur í þessu skyni m.a. úthlutað rekstrarstyrkjum til fjálsra félagasamtaka á sviði umhverfismála, nú síðast var 13,4 milljónum úthlutað til 18 samtaka vorið 2018. Nú er stefnt að hækkingu þessara fjárframlaga og ætti það meðal annars að stuðla að aukinni þátttöku þeirra í ákvarðanatöku í málum er varða umhverfið. Lagt er til í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2019 að ráðuneytið úthluti 20,4 milljónum í rekstrarstyrki og stefnt að 31,4 milljónum króna fjárframlagi árið 2020.

*Tími:* 2019-2020.

*Kostnaður:* 18 millj. (7 millj. aukning 2019 og 11 millj. aukning 2020).

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.



### **Aðgerð 6: Lágmarkstímastærðir vegna umsagna frumvarpa, reglugerða, stefna og áætlana.**

*Markmið:* Virkja þátttökuréttindi almennings samkvæmt Árósasamningnum og tryggja lágmarkstímastærðir fyrir samráð um áform um lagasetningu, frumvörp reglugerðir, stefnur og áætlanir á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

*Lýsing:* Ábyrgðaraðilar mála gæti þess að tímastærðir verði almennt þrjár vikur en að jafnaði ekki styttri en tvær vikur þegar mál eru sett í samráðsferli. Þegar um umfangsmikil og flókin mál er að ræða eins og t.d. frumvarp til nýrra heildarlaga eða heildræna stefnumótun, skal leitast við að lágmarkstímastærðir samráðs verði sex vikur. Öðrum ráðuneytum verður kynnt sjónarmið um lágmarkstímastærðir vegna samráðs, sbr. aðgerð nr. 1.

*Tími:* Viðvarandi verkefni 2018-2021.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

### **Aðgerð 7: Úttekt á áhrifum þátttökustofnanna á ákvarðanatöku.**

*Markmið:* Meta áhrif þátttöku almennings og félagasamtaka á ákvarðanatöku í skipulags- og framkvæmdaverkefnum.

*Lýsing:* Úttekt á árangri af þátttöku almennings og félagasamtaka við endanlega ákvarðanatöku í skipulags- og framkvæmdaverkefnum sem og könnun á því hvernig staðið er að samráði af hálfu framkvæmdaraðila og sveitarfélaga og hver skilningur þeirra sé á samráði í mótunarferli viðkomandi skipulags- og framkvæmdahugmynda.

*Tími:* 2018-2019.

*Kostnaður:* Þarf að meta sérstaklega.

*Ábyrgðaraðili:* Skipulagsstofnun.

### **Aðgerð 8: Aukin þátttaka almennings og umhverfisverndarsamtaka snemma í ferli ákvarðanatöku.**

*Markmið:* Móta, þróa og gera tillögu að verklagi sem tryggir þátttöku almennings og félagasamtaka snemma í ferli ákvarðanatöku bæði á skipulags- og framkvæmdastigi.

*Lýsing:* Kalla hagaðila (fulltrúa sveitarfélaga, fulltrúa atvinnulífs, framkvæmdaaðila, umhverfisverndarsamtök, leyfisveitendur, umsagnaraðila o.fl.) að mótun verklags, m.a. með raunverulegum dæmum, sem auðveldar og hvetur til þátttöku snemma í ferli ákvarðanatöku.

*Tími:* 2019-2021.

*Kostnaður:* Þarf að meta sérstaklega.

*Ábyrgðaraðili:* Skipulagsstofnun.

### **Aðgerð 9: Bætt þátttökuréttindi almennings og umhverfisverndarsamtaka.**

*Markmið:* Greining á löggjöf með það að markmiði að auka þátttöku almennings og umhverfisverndarsamtaka í ákvörðunum er varða umhverfið.

*Lýsing:* Greining á löggjöf og framkvæmd til að kanna hvar sé gert ráð fyrir aðkomu almennings og umhverfisverndarsamtaka og hvernig hægt sé að auka hana og gera hana árangursríkari með það sérstaklega að markmiði að huga að samráði á fyrri stigum mála. Verkefnið verður unnið sem hluti af endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

### **Aðgerð 10: Umbætur á vefsíðum stofnana ráðuneytisins.**

*Markmið:* Tryggja betra aðgengi að upplýsingum og fréttum á vefsíðum stofnana ráðuneytisins.

*Lýsing:* Kanna hvort og þá hvernig hægt verði að auðvelda almenningi aðgengi að ýmsum upplýsingum á vefsíðum stofnana ráðuneytisins, til dæmis þannig að hægt verði að gerast áskrifandi að tilkynningum á vefsíðum með því að velja ákveðin lykilorð.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.



#### IV. Þriðja stoð Árósasamningsins: Aðgengi að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum

##### **Aðgerð 11: Ákvæði 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.**

*Markmið:* Tryggja að íslenskur réttur sé í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins um rétt almennings til þess að framfylgja umhverfislöggjöfinni.

*Lýsing:* Ákvæði 3. mgr. 9. gr. er svohljóðandi: „Til viðbótar og með fyrirvara um þær endurskoðunarleiðir sem vísað er til í 1. og 2. mgr. hér að framan skal sérhver samningsaðili tryggja að uppfylli almenningur þau viðmiðunarskilyrði, ef einhver eru, sem mælt er fyrir um í landslögum skuli hann hafa aðgang að stjórn-sýslu- eða dómstólameðferð til að geta krafist þess að aðgerðir og aðgerðarleysi af hálfu einstaklinga og stjórnvalda, sem ganga gegn ákvæðum eigin landslaga um umhverfið, verði tekin fyrir.“ Fræðimenn hafa haldið því fram að þetta ákvæði Árósasamningsins hafi ekki verið innleitt að fullu hér á landi. Fara þarf í gegnum umhverfislöggjöf hér á landi og tryggja að aðgangur að réttlátri málsmeðferð sé í boði vegna ákvarðana (eða aðgerðarleysis) sem teknar eru á grundvelli þeirra. Óskað verður eftir greinargerð sérfræðings um inntak 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, hvernig það hefur verið túlkað í álitum eftirlitsnefndar Árósasamningsins og af dómstólum Evrópusambandsins, hvernig ákvæðinu hefur verið komið til framkvæmda í nágrannalöndum og tillögum að leiðum til að innleiða það í íslenskan rétt. Að úttekt lokinni verður skoðað hvernig best sé að undirbúa breytingar á löggjöf vegna innleiðingar 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

*Tími:* 2020.

*Kostnaður:* 1 millj.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

##### **Aðgerð 12: Ákvæði 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.**

*Markmið:* Að tryggja að íslenskur réttur sé í samræmi við ákvæði 2. og 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

*Lýsing:* Greina innleiðingu 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og framkvæmd hér á landi með hliðsjón af framkvæmd eftirlitsnefndar samningsins og Evrópu dómstólsins með það að markmiði að metið verði hvort opnað verði fyrir hvoru tveggja, stjórn-sýsluleið og dómstólaleið. Jafnframt verði aðgangur umhverfisverndarsamtaka að dómstólum hér á landi og í nágrannalöndum kortlagður. Einnig verði kannað hvort almenningur og umhverfisverndarsamtök geti fengið gjafsókn vegna reksturs umhverfisverndarmála fyrir dómstólum. Að úttekt lokinni verður skoðað hvernig best sé að undirbúa breytingar á löggjöf ef við á.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Þarf að meta sérstaklega.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

##### **Aðgerð 13: Styrking úrskurðarnefnda.**

*Markmið:* Tryggja að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál geti staðið við málshraðareglur laga nr. 130/2011 (sbr. 6. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um að nefndin kveði upp úrskurð eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgögn bárust frá stjórnvaldi, en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé mál viðamikið) og viðmiðunareglur úrskurðarnefndar um upplýsingamál (sbr. 6. gr. verklagsreglna frá 5. júlí 2012 um að frá því að öll gögn liggja fyrir í máli skulu að jafnaði ekki líða meira en þrjár vikur þar til úrskurður er upp kveðinn).

*Lýsing:* Styrkja úrskurðarnefndirnar með auknum fjárveitingum, sbr. einnig stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, til að hraða meðferð mála og vinna á uppsöfnuðum málahluta. Fjárlög 2018 kveða á um varanlega viðbótarfjárveitingu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála upp á 2,5 stöðugildi (30 milljónir). Auk þess er gert ráð fyrir aukningu um eitt stöðugildi hjá nefndinni frá árinu 2019 vegna viðbótarverkefna. Endurmeta þarf á árinu 2018 hvort framangreind aukning hafi nægt til að tryggja viðunandi málshraða hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Að auki verði skoðað hvort aðrar leiðir séu hugsanlegar til að auka skilvirkni nefndarinnar. Í samvinnu við forsætisráðuneytið þarf að meta sérstaklega hvernig hægt sé að auka málshraða úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

*Tími:* 2018-2021.

*Kostnaður:* Þarf að meta sérstaklega.

*Ábyrgðaraðili:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og forsætisráðuneytið.



UMHVERFIS- OG  
AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

**Aðgerð 14: Heimildir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.**

*Markmið:* Kanna heimildir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og hvort því verður við komið í þeim tilfellum þar sem það á við.

*Lýsing:* Samkvæmt lögum nr. 21/1994, um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, geta einungis dómstólar hér á landi óskað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á EES-samningnum. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur kveðið upp nokkra úrskurði þar sem því hefur verið hafnað að leita ráðgefandi álits hjá EFTA-dómstólnum. Í framkvæmd hefur EFTA-dómstóllinn túlkað heimildir til að leita ráðgefandi álits með víðtækum hætti og er því rétt að skoða hvort sjálfstæðar kæruneindir hér á landi, eins og til dæmis úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, geti nýtt sér þessa leið, og ef ekki hvernig því verði við komið í þeim tilfellum þar sem það á við.

*Tími:* 2019.

*Kostnaður:* Innan fjárheimilda.

*Ábyrgðaraðli:* Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

**Endurmat aðgerðaáætlunar:** Fer fram í lok hvers árs þann tíma sem aðgerðaráætlunin gildir.