

Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 23. apríl 2019
UST201904-190/G.R.G.
04.00

Frumvarp til laga um upplýsingalög (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 780. mál.

Með bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 11. apríl sl., var Umhverfisstofnun sent til umsagnar frumvarp til laga um upplýsingalög (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 780. mál).

Umhverfisstofnun fagnar þeirri tillögu að lög nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál verði felld inn upplýsingalög nr. 140/2012 og tekur undir það mat nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla og upplýsingafrelsis að ekki séu lengur til staðar ástæður sem réttlæti það að sérlæg gildi um upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Tveir lagabálfar eru til þess fallnir að flækja framkvæmd óþarflega þrátt fyrir að á sínum tíma hafi vissulega verið gild ástæða fyrir því fyrirkomulagi.

Í kafla 3.6 í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að ekki sé um efnisbreytingu að ræða á rétti til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál heldur einföldun á regluverkinu. Þannig er lagt til við lögina bætist nýr kafli, VII. kafli, Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál, með fimm greinum sem leysa lög nr. 23/2003 af hólmi.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Upplýsingaréttur almennings um umhverfismál vegna skaðlegra áhrifa á umhverfi

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 23/2003 er stjórnvöldum skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál með þeim takmörkunum sem greinir í 6. gr. laganna. Í lokamálslið ákvæðisins er síðan kveðið á um að stjórnvöldum sé ekki skylt að afla sérstaklega upplýsinga til þess að láta almenningi þær í té *nema ástand sé yfirvofandi sem haft geti skaðleg áhrif á umhverfis eða heilsu fólks eða dýra*. Verði frumvarpið að lögum óbreytt fær Umhverfisstofnun ekki séð að þessi undanþága frá undanþágu um aðgang að upplýsingum verði áfram í gildi en enga umfjöllun um þetta er að finna í frumvarpinu.

Lokamálslið 1. mgr. 5. gr. var bætt við lögina með lögum nr. 24/2012 um breytingu á lögum nr. 23/2006. Umhverfisstofnun veitti umsögn um frumvarp til framangreindra breytingarlaga með bréfi dags. 30. nóvember 2011 og vakti athygli á því að ekki væri skýrt hvaða viðmið ætti að nota til að meta hvort eitthvað geti haft skaðleg áhrif. Þannig segir í umsögninni:

„Stofnunin telur nauðsynlegt að það verði skýrt hvað löggjafinn miðar við þegar þetta er metið. Stofnunin bendir á að hvaða jarðrask og losun efna sem er getur haft skaðleg áhrif á umhverfi í einhverju mæli. Kveðið er á um mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar starfsemi og framkvæmda í lögum í dag, starfsemin er háð leyfum og eftirliti. Í reglum um mengandi starfsemi er kveðið á um skyldu rekstraradila til að gera yfirvöldum viðvart ef breytingar verða á rekstri. Einnig

er kveðið á um heimildir starfsleyfisútgefanda til að endurskoða starfsleyfi t.d. ef mengun er meiri frá starfseminni en búist var við. Umhverfisstofnun leggur til að leitast verði við að skilgreina framangreinda skyldu með nákvæmari hætti t.d. í þá veru að skylt sé að miðla upplýsingum um yfirvofandi og/eða bráða hættu á skaðlegum áhrifum á umhverfið og/eða lýðheilsu sem stofnanir fá vísbendingu um.

Í framkvæmd hefur aldrei reynt á lokamálslið 1. mgr. 5. gr. laganna, þ.e. Umhverfisstofnun hefur ekki borist beiðni á grundvelli ákvæðisins, en stofnunin telur að með nánari útfærslu á frumkvæðisskyldu og almennri miðlun upplýsinga um umhverfismál, t.d. í reglugerð, náist fram sama markmið og að er stefnt í ákvæðinu.

Frumkvæðisskylda

Með e. lið 18. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði 10. gr. laga nr. 23/2006 sem kveður á um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál verði fært efnislega óbreytt yfir í upplýsingalög nr. 140/2002, þ.e. bæði 1. mgr. og 2. mgr., en þeirri síðarnefndu var bætt við lögum með áðurnefndum lögum nr. 24/2012. Lagabreytinguna má rekja til endurskoðunar umhverfisnefndar Alþingis á löggjöf sem snertir umhverfismál og upplýsingaskyldu í kjölfar díoxínmengunar frá sorpbrennslustöðinni Funa í Skutulsfirði í Engidal í janúar 2011. Niðurstaða nefndarinnar var sú að kveða þyrfti skýrar á um frumkvæðis- og viðbragðsskyldu stjórnáslustofnanna í íslenski löggjöf og um rétt almennings til þess að vernda heilsu sína og lífsgæði.

Umhverfisstofnun telur frumkvæðisskyldu og almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál mjög mikilvæga og leggur allt kapp á að miðla upplýsingum með einföldum og skýrum hætti til almennings en stofnunin heldur út virkri heimasíðu þar sem margvíslegar upplýsingar eru settar fram. Þá hefur stofnunin sett sér upplýsingastefnu þar sem fram kemur að stofnunin hafi það að leiðarljósi að miðla meira heldur en minna og að starfsmenn stofnunarinnar leggi sig fram við að finna upplýsingar fyrir þá sem óska eftir þeim.

Aftur á móti telur stofnunin, og hefur áður bent á, að til að frumkvæðisskylda stjórnáslustofnanna verði markviss, þurfi með nákvæmari hætti að kveða á um hvenær sú skylda vaknar. Í áðurnefndri umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga nr. 24/2012 dags. 30. nóvember 2011 segir:

„Umhverfisstofnun tekur undir að mikilvægt sé að stofnanir sýni frumkvæði ef ástæða er til og miðli upplýsingum um mengandi efni í umhverfinu. Til að slíkt verði markviss telur stofnunin að koma þurfi fram með nákvæmari hætti hvenær sú skylda vaknar. Hér er m.a. átt við að skilgreina þarf hvaða viðmið skal nota þegar metið er hvort um verulegt frávik sé að ræða, hvort t.d. sé átt við mat Umhverfisstofnunar á frávikum frá starfsleyfi, og einnig hvaða viðmið skuli nota til að meta hvort slíkt geti haft í för með sér hættu eða skaðleg áhrif. Á þetta er bent vegna þess að losun mengandi efna út í umhverfið getur alltaf haft skaðleg áhrif í einhverju mæli, en meta þarf hvenær ástæða er til að vara fólk sérstaklega við slíkum áhrifum. Umhverfisstofnun vil hér minna á t.d. mikilvægi upplýsinga til almennings varðandi t.d. svifryk í lofi á ákveðnum svæðum. Upplýsingamiðlunin getur þannig gert fólki kleift að gera ráðstafanir sé þess þörf.“

Þann 29. nóvember 2012 óskaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið eftir tillögum Umhverfisstofnunar um hvaða viðmið skuli styðjast við í þeim tilgangi að afmarka hvað teljist skaðleg eða hættuleg frávik í umhverfismálum þar sem að stjórnvöldum sé skylt að hafa frumkvæði af upplýsinggjöf um slík frávik. Umhverfisstofnun svaraði erindinu með bréfi dags. 6. mars 2013 en tók fram að stofnunin teldi að svo stöddu ekki tímabært að

flokka öll efni og mengunarmörk, til að setja sem viðmið, heldur að skoða yrði hvaða mörk séu í starfsleyfum fyrirtækja og í reglugerðum um hvenær stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að upplýsingagjöf þegar farið er visst umfram þau mörk. Þá benti stofnunin á að ljóst væri að með þessum tillögum væri ekki búið að fara yfir alla þá umhverfisþætti sem til greina koma og að mikla vinnu þyrfti að leggja til við kortlagningu þeirra fjölmörgu þátta sem inn í þessi viðmið koma auk þess sem stofnunin lýsti sig tilbúna til að koma að nánari útfærslu á þeim hugmyndum sem lagðar voru fram.

Enn sem komið er hefur ekki borist svar við tillögunum og engin reglugerð hefur verið sett um viðmið vegna frumkvæðisskyldu stjórnvalda varðandi skyldur um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun mjög brýnt að sett verði viðmið um það hvaða frávik það séu sem falla undir frumkvæðisskyldu þegar ástæða er til að ætla að frávik vegna mengandi efna í umhverfi geti haft í för með sér hættu eða skaðaleg áhrif á umhverfi og heilsu fólks eða dýra.

Í þessu samhengi telur Umhverfisstofnun rétt að benda á að ýmsar stofnanir geta fallið undir skylduna um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál, enda er skilgreining hugtaksins umhverfismál víðtæk. Sem dæmi má nefna heilbrigðisnefndir, Matvælastofnun og Vinnueftirlit Ríkisins.

Málshraði og málsmeðferð

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 23/2003 skal stjórnvald taka ákvörðun um hvort það verður við beiðni um aðgang að upplýsingum svo fljótt sem verða má en hafi beiðnin ekki verið afgreidd innan 15 virkra daga frá móttöku hennar skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Þá er heimilt að kæra afgreiðslu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafi beiðni um aðgang að upplýsingum ekki verið afgreidd 60 dögum eftir að hún barst stjórnvaldi.

Málshraði samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012 er sjö dagar frá móttöku beiðni sbr. 1. mgr. 17. gr. en lögin innihalda ekki sérstaka kæruheimild vegna dráttar á málsmeðferð líkt og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 23/2003. Með frumvarpinu er málsmeðferðartími vegna beiðna um aðgang að upplýsingum um umhverfismál því stytur um helming og sérstök kæruheimild vegna dráttar á málsmeðferð fellur brott.

Í upplýsingastefnu Umhverfisstofnunar kemur líkt og áður segir fram að stofnunin leitist við að miðla meira heldur en minna og að starfsmenn stofnunarinnar leggi sig fram um að finna upplýsingar fyrir þá sem óska eftir þeim. Nákvæmar tölur um málsmeðferðartíma vegna upplýsingabeiðna liggur ekki fyrir að svo stöddu, en meðal svartími almennra fyrirspurna er innan við tveir dagar. Þrátt fyrir að tölur liggi ekki fyrir þá er það mat starfsmanna Umhverfisstofnunar að beiðnum um aðgang að upplýsingum hafi fækkað á undanförunum árum sem líklega má rekja til frumkvæðisskyldunnar og þess að mikið magn upplýsinga er aðgengilegt á vefsíðu stofnunarinnar.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun það jákvætt að málsmeðferðartíminn verði stytur og gerir ekki ráð fyrir að það muni hafa teljandi áhrif, enda málsmeðferðartími nú þegar styttri en 7 dagar.

Ákvæði um innleiðingu EES-gerða

Lög nr. 23/2006 eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/313/EBE, sem tekin var inn í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 123/2003 hinn 26. september 2003.

Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um að VII. kafli um aðgang að upplýsingum um umhverfismál sé til innleiðingar á framangreindri tilskipun. Umhverfisstofnun telur að slíkt ákvæði sé til þess fallið að auka gagnsæi og leggur til að því verði bætt við frumvarpið.

Breytingar á öðrum lögum

Með 20. gr. frumvarpsins er ýmsum lögum breytt vegna þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér. Ekki virðist þó hafa verið farið yfir lagasafnið með hliðsjón af tilvísunum annarra laga til laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál.

Vísað er til laganna í að minnsta kosti 7 eftirfarandi lagaákvæðum.


1. 52. gr. efnalaga nr. 61/2013 kveður á um að til að tryggja yfirsýn og framkvæmd laganna og reglugerð settra samkvæmt þeim skuli Umhverfisstofnun útbúa eftirlitsáætlun til þriggja ára og að ákvæði upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál taki ekki til eftirlitsáætlunar fyrr en að loknum gildistíma hennar. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að fella ætti út tilvísun til laga um upplýsingarétt um umhverfismál.
2. Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 44/2011 segir að aðgangur að þjónustu í tengslum við landupplýsingagátt skuli opinn öllum með þeim takmörkunum á upplýsingarétti sem greinir í 6. gr. laga um upplýsingarétt um upplýsingamál. Nái frumvarpið fram að ganga þyrfti að lagfæra ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga.
3. Í 2. mgr. 37. gr. laga nr. 70/2012 um loftslagsmál er kveðið á um að um aðgang að öðrum upplýsingum sem varða úthlutun stjórnvalda á losunarheimildum samkvæmt lögum, þar á meðal skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda sem aðilar sem heyra undir gildissvið laganna fari eftir lögum um upplýsingarétt um umhverfismál. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að lagfæra þurfi ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga.
4. Í 2. mgr. 28. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er kveðið á um að ákvæði upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál taki ekki til eftirlitsáætlunar fyrr en að loknum gildistíma hennar. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að fella ætti brott tilvísun til laga um upplýsingarétt að umhverfismálum.
5. Í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga er vísað til ákvæða laga um upplýsingarétt um umhverfismál.
6. Í 26. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála segir að um aðgang að upplýsingum og gögnum sem liggja til grundvallar áætlunum samkvæmt lögum fari samkvæmt lögum um upplýsingarétt um umhverfismál og upplýsingalögum nr. 50/1996. Umhverfisstofnun telur að lagfæra þurfi ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga án þess að vísa til númers laganna.
7. Í 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er vísað til laga um upplýsingarétt um umhverfismál auk upplýsingalaga o.fl. Fella ætti brott tilvísun til laga sem lagt er til að falli brott.

Umhverfisstofnun er reiðubúin til að senda fulltrúa á fund nefndarinnar sé þess óskað.



Kristín Linda Arnadóttir
forstjóri

Virðingarfyllst



Ósli Rúnar Gíslason
lögfræðingur