

Sorpbrennslan Funi

Greinargerð um löggjöf um umhverfismál
og upplýsingaskyldu stjórnvalda



**Unnið fyrir umhverfisnefnd Alþingis
Janúar 2011**

Ólína Þorvarðardóttir
í samstarfi við nefndarritara umhverfisnefndar

Efnisyfirlit

Samantekt og helstu niðurstöður	3
I. Inngangur	4
II. Upplýsinga- og viðbragðsskylda stjórnvalda	5
Alþjóðlegir samningar	5
Íslensk lög og stjórnarskrá	7
III. Lög og reglur um starfsleyfi og þvingunarúrræði	10
Starfsleyfi	10
Eftirlit og þvingunarúrræði	12
IV. Umfjöllun	13
Varúðarreglan	13
Viðbragðsskyldan	14
Hvað teljast upplýsingar?	14
Eftirlit, samræming og úrræði	15
Endurbætur á löggjöf	16
V. Niðurstaða	17
VI. Heimildir	18

Samantekt og helstu niðurstöður

Það sem úrskæiðis fór í Funamálinu er samspil ýmissa þátta: Skortur á upplýsingaflæði, lítil eftirfylgni og takmörkuð heildarsýn virðist hafa ráðið mestu. Í vissum þáttum málsins verður heldur ekki horft fram hjá skorti á fagmennsku, lélegu gagnalæsi og jafnvel vanrækslu.

Augljóst ósamræmi er í formfestu málsins eins og hún birtist í viðbrögðum ólíkra stjórnarsýslustiga, þegar vitneskja lá fyrir um tugfalda díoxínmengun og margfalda annarskonar mengun frá Funa. Annarsvegar einkennast viðbrögð heilbrigðiseftirlits og bæjaryfirvalda af lítilli formfestu og ráðaleysi. Viðbrögð Umhverfisstofnunar taka hinsvegar mið af stjórnarsýslureglum þar sem rekstraráðila eru veittir rúmir frestir og aðlögun sem segja má að komi niður á almannahagsmunum. Vitneskja um alvarleika málsins lokast inni í kerfinu og nær ekki til almennings fyrr en með afskiptum utanaðkomandi aðila (Mjólkursamsölnunar).

Ekki skortir þvingunarúrræði eða eftirlitsreglur vegna starfsleyfa í lögum og reglum – það sem á skortir er festa og fagmennska við framkvæmd þeirra.

Hlutverk stjórnarsýslunnar og eftirlitsstofnana er að verja almannahagsmuni og vernda íbúa landsins samkvæmt íslenskum lögum og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Þetta almenna hlutverk hefur hins vegar þynnst út í þeim hluta lagasetningarinnar sem útfærir nánar afmarkaða þætti stjórnarsýslu og eftirlits.

Almannahagsmunir og almannaheill þyrfti að skýra betur í lögum og stjórnarskrá.

Kveða þarf skýrar á um frumkvæðis- og viðbragðsskyldu stjórnarsýslustofnana í íslenskri löggjöf.

Kveða þarf skýrar á um rétt almennings til þess að vernda heilsu sína og lífsgæði.

I. Inngangur

Á fundi umhverfisnefndar Alþingis 7. janúar 2011 var tekið fyrir mál sorpbrennslustöðvarinnar Funa í Skutulsfirði vegna mikillar mengunar í útblæstri stöðvarinnar undanarin ár, þ.á.m. díoxínmengunar. Sem kunnugt er mældist magn díoxíns, sem er þrávirkt efni, tuttugufalt yfir þeim viðmiðunarmörkum sem almennt gilda um sorpbrennslustöðvar þegar árið 2007. Niðurstaða mælingarinnar var ekki kynnt íbúum á Ísafirði og var Funi starfræktur þar til nú fyrir skömmu.

Málið komst í há máli nýlega þegar díoxín mældist í mjólk úr kúm í Engidal í gæðaeftirliti Mjólkursamsölnunar. Vöknudu við það áhyggjur af heilsufarsáhrifum mengunarinnar á íbúa í Holtahverfi og Engidal sem og á þá sem starfað hafa í sorpbrennslustöðinni eða í næsta nágrenni við hana. Fram hefur komið í fjölmiðlum að ábúendur í Engidal hafa fundið fyrir heilsukvillum og óttast um heilsufar sitt.

Það hvernig málið bar að hefur vakið áleitnar spurningar um það hvernig háttáð sé reglubundnu mengunareftirliti og upplýsingaskyldu við almenning, því það var Mjólkursamsalan sem uppgötvaði eitrunina í kúnum í Engidal, en ekki opinberir eftirlitsaðilar.

Á fund umhverfisnefndar 7. janúar 2011 voru kallaðir fulltrúar Umhverfisstofnunar, Umhverfisráðuneytis, Matvælastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar og Náttúruverndarsamtaka Íslands.

Niðurstaða nefndarinnar var að fela undirritaðri, í samstarfi við nefndarritara umhverfisnefndar, lögfræðinga þingsins og eftir atvikum aðra sérfræðinga, að yfirfara löggjöf um umhverfismál og upplýsingaskyldu stjórnvalda í þeim efnum. Markmið þeirrar vinnu er að meta hvort efni séu til þess að breyta lögum í ljósi þess sem nefndin taldi augljóst að hefði farið úrskeiðis varðandi upplýsingagjöf, samvirkni eftirlitsaðila og viðbrögð.

Í greinargerðinni sem hér fer á eftir er fjallað um þau lög og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að í umhverfismálum. Horft er til meginreglu umhverfisréttar að því er varðar réttarstöðu almennings, upplýsingaskyldu stjórnvalda og fyrirbyggjandi ráðstafanir eins og þær kvaðir birtast í íslenskri löggjöf, einkum um upplýsingamiðlun stjórnvalda og umhverfislöggjöf, en einnig í þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Leitast er við að varpa ljósi á frumkvæðisskyldu stjórnvalda til þess að veita upplýsingar og/eða grípa til aðgerða til þess að vernda almenning ef heilsufarsleg hætta steðjar að eða almennum lífsgæðum er ógnað, þ.e. hvort slík skylda sé til staðar í lögum og hversu rík hún sé. Þá verður einnig fjallað um verkferla og eftirlitsskyldu stjórnvalda í lögum og reglugerðum, m.a. við veitingu og/eða endurnýjun starfsleyfa, samræmingarhlutverk og yfirstjórn.

Að lokum er lagt mat á það hvort, og þá hverju, þurfi að breyta í íslenskum lögum til þess að tryggja enn frekar réttarstöðu almennings og vernd. Við mat á þessum atriðum er höfð hliðsjón af Funamálinu og því hvernig stjórnsýslan birtist í meðförum þess.

Heimildaskrá fylgir greinargerð þessari, en auk skriflegra heimilda var leitað upplýsinga með samtölum við sérfræðinga og embættismenn hjá Umhverfisstofnun, í Umhverfissráðuneyti og víðar.

II. Upplýsinga- og viðbragðsskylda stjórnvalda

Alþjóðlegir samningar

Eftir að Ísland gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu hefur texta EES-samningsins verið veitt lagagildi á Íslandi í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga nr. 27/1993. Kveðið er á um það í 6. gr. samningsins að við framkvæmd hans og beitingu beri að túlka samningsákvæðin í samræmi við úrskurði EB-dómstólsins sem gengið höfðu fram að undirritun samningsins. Hefðbundin náttúruvernd er ekki hluti af EES-rétti. Í aðfararorðum EES-samningsins (sem er raunar í samræmi við 1. mgr. 174. gr. EB-samningsins) er vísað til hinnar svokölluðu varúðarreglu (sjá aftar). Þar segir að samningsaðilar hafi ...

... einsett sér að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða.¹

Í 73. gr. samningsins eru aðgerðir samningsaðila í umhverfismálum sagðar byggjast á þremur meginmarkmiðum að:

- a) varðveita, vernda og bæta umhverfið,
- b) stuðla að því að vernda heilsu manna og
- c) tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

Þá segir að aðgerðir samningsaðila skuli grundvallaðar á þeim meginreglum að *girt skuli fyrir umhverfisspjöll*, þar sem upptök tjónsins séu og bótaskylda lögð á þá sem valda menguninni.

Ríó-yfirlýsingin endurspeglar meginreglur umhverfisréttar, m.a. 15. meginregluna sem nefnd hefur verið varúðarreglan:

Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.²

Enski textinn hljóðar svo:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.³

¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007, bls. 366.

² Alþt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182.

³ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

Stokkhólms-yfirlýsingin um umhverfi mannsins frá 1972⁴ fjallar m.a. um eiturefni og hættuleg efni og að tryggja verði að þau hafi ekki óafturkræf áhrif á vistkerfi eins og segir í 6. meginreglu yfirlýsingarinnar. Í 7. meginreglu yfirlýsingarinnar er komið inn á mengun hafsins en þar segir að ríki verði að *grípa til allra mögulegra ráðstafana til þess að koma í veg fyrir slíka mengun af völdum efna sem geti skaðað heilsu manna og lífvera.*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/4/EB sem er frá 28. janúar 2003 kveður á um viðtækan, almennan aðgang að upplýsingum um umverfismál og miðlun þeirra.

Markmið tilskipunarinnar er „að tryggja rétt til aðgangs að upplýsingum um umverfismál, sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd“ eins og segir í a) lið 1. greinar. Enn fremur að „smám saman verði talið sjálfsagt að upplýsingar um umverfismál séu aðgengilegar og þeim verði miðlað til almennings þannig að kerfisbundinn aðgangur að þeim verði sem greiðastur og miðlunin sem viðtækust.“

Í 2. gr. tilskipunarinnar eru „upplýsingar um umverfismál“ m.a. skilgreindar sem „hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyranlegu, rafrænu eða einhverju öðru efnislegu formi“ um m.a. „ástand að því er varðar mismunandi þætti umhverfisins, svo sem andrúmsloft og lofthjúp, vatn, jarðveg, land, landslag og náttúruminjar og samspil milli þessara þátta“ (a-liður). Einnig „þætti á borð við efni, orku, hávaða, geislun eða úrgang þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið, sem hafa áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á“ framangreinda umhverfiþætti (b-liður).

Í 7. gr. (tölulið 4) er kveðið á um að aðildarríkin skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja, „ef hætta er yfirvofandi fyrir heilbrigði manna eða umhverfið, hvort sem hún orsakast af starfsemi manna eða er af náttúrlegum orsökum, að þegar í stað verði miðlað öllum upplýsingum sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða eða eru geymdar fyrir þeirra hönd og gætu orðið til þess að fólk, sem líklegt er að sé í hættu, geti gripið til ráðstafana til að koma í veg fyrir eða milda þanna skaða sem annars hlytist af.“

Á ensku hljóðar ákvæðið svo:

Member States shall take the necessary measures to ensure that, in the event of an imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information held by or for public authorities which could enable the public likely to be affected to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat is disseminated, immediately and without delay.⁵

Segja má að allar meginreglur umhverfisréttar í alþjóðlegum samningum byggji með einhverjum hætti á meginreglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir. Bent hefur verið á að ...

Það sem býr hér að baki er ákveðin fyrirbyggja, þ.e. að koma í veg fyrir eða draga úr alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á umhverfið í stað þess að reyna að bæta úr þeim seinna, enda sé ljóst að ákveðnar athafnir (athafnaleysi) hafi í för með sér þessi áhrif“⁶

Undirliggjandi er krafa um skyldu stjórnvalda til athafna sé mengunarhætta fyrir hendi.

⁴ <http://fletcher.tufts.edu/multi/texts/STOCKHOLM-DECL.txt>

⁵ http://europa.eu/documentation/legislation/index_en.htm

⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007, bls. 377.

Íslensk lög og stjórnarskrá

VII. kafli Stjórnarskrár Íslands kveður á um mannréttindi þ.á.m. friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu (71. gr.) sem og rétt allra til aðstoðar vegna „sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika“. Ekki er kveðið á um rétt einstaklinga til þess að njóta verndar stjórnvalda gegn því sem ógna kann heilbrigðum lífsskilyrðum og einungis „börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst“. Aftur á móti kveður stjórnarskráin skýrt á um eignarrétt manna og atvinnufrelsi (72. og 75. gr.)

Einu skýru fyrirmælin um frumkvæðisskyldu stjórnvalds sem undirritaðar gátu fundið í íslenskri löggjöf er að finna í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Þar segir í 10. gr. að ráðherra gerist sekur ef hann gerir eitthvað sem stofnað geti heill ríkisins í hættu eða „*lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það*“ er afstýrt gæti slíkri hættu. Segja má að sú frumkvæðisskylda sem hér er lögð á ráðherra sé á vissan hátt grundvallandi fyrir hlutverk stjórnvalda almennt gagnvart almannaheill.

Upplýsingalög nr. 50/1996 má kalla grundvallandi fyrir öll önnur lagaákvæði um upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart almenningi. Þar er í II. kafla fjallað um almennan aðgang að upplýsingum og upplýsingarétt. Í 3. gr. laganna segir:

Stjórnvöldum er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.–6. gr. Stjórnvöldum er þó ekki skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn í ríkari mæli en leiðir af 7. gr.⁷

Hér er augljóslega ekki sett almenn frumkvæðisskylda á stjórnvöld til þess að gefa óumbeðnar upplýsingar almenningi ef aðstæður krefjast.

Í frumvarpi til nýrra upplýsingalaga sem mælt verður fyrir á yfirstandandi þingi⁷ er markmið laganna sagt vera að „tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna“ m.a. í þeim tilgangi að styrkja

- 1) upplýsingarétt og tjáningarfrelsi,
- 2) möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
- 3) aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
- 4) möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni, og
- 5) traust almennings á stjórnsýslunni (1.gr.).

Ekki verður séð að þarna sé lögð bein skylda á stjórnvöld að hafa frumkvæði að upplýsingagjöf, en þó er kveðið á um það nýmæli að auka möguleika almennings til lýðræðislegrar þátttöku og að styrkja „aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum“. Á þessu er hnykk í athugasemdum við frumvarpið þar sem minnt er á mikilvægi þess að „*huga að skyldum stjórnvalda til að gera að eigin frumkvæði upplýsingar opinberar ...*“ (þskj. 502, bls. 20).

Þá er í athugasemdum við 1. gr. laganna rætt um að fleiri sjónarmið geti haft þýðingu við túlkun og beitingu upplýsingalaga. Upplýsingaréttur almennings og aðila máls sé takmarkaður

⁷ Þskj. 502 – 381. mál, lagt fyrir Alþingi á 139. lögjafarþingi 2010-2011.

að nokkru leyti „þegar það telst nauðsynlegt vegna hagsmuna hins opinbera eða vegna einkahagsmuna“. Er sérstaklega minnt á 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.⁸ Almannaheill eða vernd almannahagsmuna kemur ekki til tals í þessu sambandi, sem skýrist líklega af því m.a. að slíkur réttur er ekki skilgreindur í stjórnarskrá.

Nánar er kveðið á um upplýsingarétt um umhverfismál í lögum nr. 23/2006, en með þeim lögum var innleidd fyrirnefnd Evróputilskipun frá 28. janúar 2003. Þess má geta íslensk umhverfislöggjöf virðist nokkuð samhljóða t.d. norskum lögum (LOV-2003-05-09-31).⁹ Í markmiðsgrein laganna er tilgangur þeirra sagður sá að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku (1.gr.).

Í 3. gr. laganna, 4. tölulið segir að átt sé við upplýsingar um *ástandið að því er varðar heilbrigði manna og öryggi þ.m.t. mengun í fæðukeðjunni og lífsskilyrði fólks.*

Í 8. gr. laganna er kveðið á um rétt almennings til að fá aðgang að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið.

Hér liggur áherslan á rétt almennings til að fá upplýsingar, og skyldu stjórnvalda til þess að veita upplýsingar og miðla þeim „greiðlega og skipulega“ (sbr. 7.gr. tilskipunarinnar). Hins vegar er hvorki í lögnum né tilskipuninni beinlínis kveðið á um frumkvæðisskyldu stjórnvalda í þessu efni þar sem ekki er í þeim að finna bein fyrirmæli til stjórnvalda um að veita óumbeðnar upplýsingar og viðvaranir vegna mengunarhættu. Evróputilskipunin er ekki afdráttarlaus hvað þetta varðar, en hana má þó skilja á þann veg að stjórnvöld hafi frumkvæðisskyldu í upplýsingagjöf sé mengunarhætta til staðar.

Meginheimild íslensks réttar á sviði hollustuvarna og mengunarvarna eru lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Á þeim lögum byggir stærstur hluti reglugerða sem settar hafa verið um mengunarvarnir. Markmið laganna skv. 1. grein er „að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi.“ Lögin taka til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána.

Svo virðist sem þetta sé eina ákvæðið í íslenskum lögum þar sem beinlínis er tekið á rétti almennings til heilnæmra lífsskilyrða. Þrátt fyrir þetta markmiðsákvæði bendir próf. Aðalheiður Jóhannsdóttir á að texti laga nr. 7/1998 endurspegli að takmörkuðu leyti helstu meginreglur umhverfisréttar á sviði mengunarvarna, heldur liggja áherslan á reglum sem varða stjórnsýslu mengunarmála og verkaskiptingu stjórnvalda:

Minna er um efnisákvæði sem raunverulega varða mengunarmál og varnir gegn mengun og hvað beri að leggja til grundvallar ákvarðanatöku á þessu sviði og rétt og réttastöðu almennings.¹⁰

Þá bendir hún á að „beiting löggjafar á sviði mengunarvarna byggji síður á tilliti til almannahagsmuna en á tilliti til þeirra sem stunda tiltekinn mengandi atvinnurekstur.“ Þetta

⁸ Þskj. 502, bls. 31.

⁹ Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, sjá <http://www.lovdata.no/all/nl-20030509-031.html>

¹⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2011. Kafli 13.1.1.1

helgist m.a. af því að stjórnarskráin veitir ákveðnum einkaréttarlegum réttindum stjórnarskrárvernd, þ.e. atvinnuréttindum og eignaréttindum,¹¹ eins og vikið er að hér framar.

Þrátt fyrir þennan annmarka er vert að benda á býsna afdráttarlaust ákvæði í lögum nr. 7/1998 sem segja má að varði viðbragðsskyldu stjórnvalda. Í 29. gr. laganna segir:

Telji umhverfisstofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið er henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir, en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd.

Í 30. gr. er síðan kveðið er á um að við málsmeðferðina skuli fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga.

Önnur löggjöf sem kemur til álita er t.d. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980. Markmið þeirra er skv. 1. grein að *tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu*. Samkvæmt lögnum ber atvinnurekanda að gera skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað þar sem m.a. sé lagt mat á áhættu og áætlun gerð um heilsuvernd (65. gr.). Skal Vinnueftirlit ríkisins hafa eftirlit með því að áætlanir þessar séu gerðar.

Þriðja löggjöfin sem kemur hér til álita eru lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Tilgangur þeirra er að stuðla að því að „meðhöndlun úrgangs valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið og mengi ekki vatn, jarðveg né andrúmsloft, svo og að draga úr hættu sem förgun úrgangs getur haft á heilsu manna og dýra“ eins og segir í 1. gr. Skal Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd laganna og heilbrigðisnefndir annast eftirlit með meðhöndlun úrgangs sem ekki fellur undir eftirlit með starfsleyfi.

Í 4. gr. segir að móttökustöð fyrir úrgang skuli hafa gilt starfsleyfi. Ráðherra er heimilt „ef ríkar ástæður mæla með og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar að veita tímabundna undanþágu frá starfsleyfi“. Hér er ívilnandi ákvæði fyrir starfsemina. Þess má geta í þessu sambandi að undanþága mun hafa verið veitt þremur sorpbrennslustöðvum þegar tilskipun ESB um díoxínmengun var innleidd 2003. Af einhverjum ástæðum var undanþágan þó ekki tímabundin, eins og löggin kveða á um, og þar með augljós vanhöld á framkvæmd laganna.

Skilyrði starfsleyfis fyrir brennslustöð skulu skv. 35. gr. vera ákvæði um losunarmörk fyrir mengunarefni og skal tillit tekið til „hugsanlegra skaðlegra áhrifa þeirra mengunarefna sem um ræðir á umhverfi og heilsu manna“. Þá er kveðið á um mengunarmælingar í útblásturslofti frá brennslu og sýni þær að farið hafi verið yfir „losunarmörk sem tilgreind eru í starfsleyfi“ skuli rekstraraðila gera „viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að brennslustöðin fullnægi kröfum um losunarmörk“ ella skuli starfsemi stöðvarinnar hætt.

Ljóst má vera að hér eru það almannahagsmunir sem lagaákvæðunum er ætlað að tryggja, þó ekki sé það sagt beinum orðum að gera skuli viðeigandi ráðstafanir til þess að forða almenningi frá afleiðingum mengunar t.d. með viðvörun eða upplýsingum. Ekki er heldur kveðið á um það með hvaða hætti starfsemi skuli stöðvuð, eða nein tímamörk sett í sambandi við það.

Varðandi kröfu um áætlanagerð rekstraraðila, þá er kveðið á um í starfsleyfum sorpbrennslustöðva að gera skuli neyðaráætlanir m.a. vegna skyndilegrar brennslustöðvunar.

¹¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2011. Kafli 13.1.1.4.

Samkvæmt lögum nr. 55/2003 skal sveitarstjórn enn fremur semja og staðfesta áætlun um meðhöndlun úrgangs sem gildir fyrir viðkomandi svæði til minnst tólf ára og skal sú áætlun byggjast á markmiðum landsáætlunar sem Umhverfisstofnun gaf út árið 2004. Frestur til að leggja fram slíkar áætlanir rann út 1. apríl 2005. Fram hefur komið í gögnum málsins að Ísafjarðarbær hefur ekki gert umræddar áætlanir þrátt fyrir „fjölda ítrekana“ af hálfu Umhverfisstofnunar.¹² Einnig kemur fram að Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða og Sorpbrennsla Funa tóku að sér að vinna slíka áætlun fyrir alla Vestfirðina, nánar tilgreint Reykhólahrepp, Vesturbyggð, Tálknafjörð, Ísafjarðarbæ, Bolungarvíkurkaupstað, Súðavík, og þau sveitarfélög sem tengjast sorpsamlagi Strandamanna. Átti því verki að vera lokið 1. júlí 2005.¹³

Í lögum er ekki að finna fyrirmæli um hvernig við skuli brugðist þegar vanhöld eru á lögbundinni upplýsingagjöf til eftirlitsaðila af þessu eða öðru tagi.

III. Lög og reglur um starfsleyfi og þvingunarúrræði (samantekt nefndarritara)

Starfsleyfi

Í lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, er að finna ákvæði er gilda um starfsleyfi móttökustöðva og brennslustöðva. Í 2. mgr. 5. gr. laganna segir að Umhverfisstofnun veiti starfsleyfi fyrir móttökustöðvar fyrir meðhöndlun úrgangs og í 5. mgr. sömu laga kemur fram að ef forsendur breytast er Umhverfisstofnun heimilt að endurskoða starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn, svo sem ef mengun af völdum atvinnurekstrar er meiri en gert var ráð fyrir þegar leyfið var gefið út, breytingar verða á rekstrinum, vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um mengunarvarnir. Í almennum ákvæðum um skilyrði starfsleyfa móttökustöðva kemur jafnframt fram að í starfsleyfi skuli m.a. vera ákvæði um losunarmörk.

Í VII. kafla laganna er að finna sérákvæði um brennslustöðvar. Þar segir m.a. að í starfsleyfi fyrir brennslustöð skulu auk almennra skilyrða sem tilgreind eru í II. kafla vera ákvæði um losunarmörk fyrir mengunarefni eftir því sem við á með tilliti til samsetningar þess úrgangs sem brenna á og gerðar brennslustöðvarinnar. Þegar sett eru útblástursmörk skal taka tillit til hugsanlegra skaðlegra áhrifa þeirra mengunarefna sem um ræðir á umhverfi og heilsu manna (35. gr.). Enn fremur segir í 2. mgr. 36. gr. að sýni mælingar að farið hafi verið yfir losunarmörk sem tilgreind eru í starfsleyfi skal rekstraraðili gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að brennslustöðin fullnægi kröfum um losunarmörk, *ella skal starfsemi stöðvarinnar hætt*.

Reglugerð nr. 739/2003, um brennslu úrgangs, hefur það að markmiði að koma í veg fyrir eða takmarka eftir því sem kostur er neikvæð áhrif á umhverfið vegna losunar út í andrúmsloft, jarðveg, yfirborðsvatn og grunnvatn við brennslu eða sambrennslu úrgangs. Í III. kafla hennar er fjallað um starfsleyfi og ítarleg skilyrði sett fram sem brennslustöðvar þurfa að uppfylla.

¹² Umhverfisstofnun: Bréf til Funa-Sorbrennslu 18. júlí 2007

¹³ Sjá einnig Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða: Bréf 18. mars 2005.

Þar að auki er að finna í reglugerðinni ákvæði um losunarmörk sem og sérákvæði um starfandi brennslu- og sambrennslustöðvar.

Reglugerð nr. 758/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, tilgreinir þær kröfur sem gerðar eru í starfsleyfum til þess að draga úr tiltekinni mengun umhverfisins. Í VI. kafla reglugerðarinnar kemur fram hvaða skilyrði starfandi atvinnurekstur þarf að uppfylla svo unnt sé að gefa út starfsleyfi.

Telja verður að ákvæði laga og reglugerða er snúa að starfsleyfi sorpbrennslustöðva séu skýr og að ekki sé þörf á breytingum. Þegar mál sorpbrennslustöðvarinnar Funa eru skoðuð kemur fram að á grundvelli 37. gr. reglugerðar nr. 739/2003 var ekki fjallað um samfelldar mælingar á losun díoxíns í starfsleyfi stöðvarinnar. Er það sökum þess að ákvæði 1. mgr. 27. og 28. gr. gilda ekki þegar um ræðir starfandi brennslu- og sambrennslustöðvar sem brenna minna en 5.000 tonn á ári. Þess í stað eru sett sérákvæði um slíkar brennslustöðvar, en þar segir að díoxín skuli mæla a.m.k. einu sinni á tímabilinu 1. janúar 2006 til 1. janúar 2008. Í október 2007 var díoxínmagn mælt og reyndist það vera tuttugu sinnum meira en viðmiðunarmörk gera ráð fyrir.

Þann 4. janúar sl. lagði Umhverfisstofnun til að settar yrðu reglur um losun díoxíns frá eldri sorpbrennslum. Í ljósi þess er ekki þörf á laga- eða reglugerðarbreytingum um starfsleyfi sorpbrennslustöðva. Umhverfisstofnun hefur einnig lagt fram tillögur um að eldri sorpbrennslustöðvar fái tvö ár til þess að uppfylla skilyrði sem gilda fyrir nýjar sorpbrennslur.

Eitt af þeim atriðum sem umdeild eru í máli sorpbrennslustöðvarinnar Funa, er sú staðreynd að þrátt fyrir að mælingar frá stöðinni sýni að þungamálmar og önnur mengandi efni eru yfir viðmiðunarmörkum, fær stöðin starfsleyfi til ársins 2018. Samkvæmt greinargerð Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfa og brota á eldri starfsleyfum, frá 14. janúar sl., telur stofnunin að við útgáfu nýs starfsleyfis til eldri atvinnurekstrar sé henni heimilt að gera ríkari kröfur til starfsleyfishafa í hinu nýja starfsleyfi. Í úrskurði umhverfisráðuneytis í máli fiskeldis í Tálknafirði, sem féll 19. október 2001, kemur fram að ekki er hægt að neita útgáfu starfsleyfis með tilvísun í aðrar reglur en þær sem heilbrigðisnefnd er falið að framfylgja. Hefur Umhverfisstofnun því ályktað að einungis væri hægt að hafna útgáfu starfsleyfis ef það samræmist lögum og reglum um starfsleyfisskylda starfsemi sem stofnunin starfar eftir.¹⁴

Í úrskurði Umhverfisráðuneytisins frá 10. desember 2007 í Lýsismálinu kemur fram að við útgáfu starfsleyfis sé leyfisveitanda heimilt og eftir atvikum skylt að horfa til fyrra ástands eða atvika varðandi starfsemi hlutaðeigandi leyfisumsækjanda. Að öðrum kosti gæti ákvörðun um leyfisveitingu farið í bága við rannsóknar- og upplýsingaskyldu þá er leiðir af 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í Lýsismálinu kemur fram að Heilbrigðisnefnd Suðurlands beitti sínu skyldubundna mati við útgáfu hins umdeilda starfsleyfis og leiddi það meðal annars til þess að ákveðið var að hafa starfsleyfisskilyrði fyrirtækisins strangari en áður. Ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að í ljósi þeirra lögmæltu markmiða 1. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og meðalhófsreglunnar hafi ekki verið rétt að synja umsókn Lýsis h.f. um starfsleyfi. Umhverfisstofnun hefur metið það sem svo að starfsleyfisútgefandi verði að láta fara fram skyldubundið mat á fyrri starfsemi fyrirtækisins og taka inn við útgáfu á nýju starfsleyfi. Einnig bendir á að í Lýsismálinu bárust gífurlegur fjöldi kvartana vegna reksturs fyrirtækisins en þrátt fyrir þann fjölda var ekki talið að Heilbrigðisnefnd Suðurlands hefði átt að synja um útgáfu starfsleyfis. Bendir stofnunin á að við útgáfu starfsleyfis Funa 2007 barst

¹⁴ Umhverfisstofnun: Greinargerð 14. janúar 2011.

stofnunin einungis ein athugasemd frá íbúum, varðaði hún að mestu sorpurðunarstaðinn og var tekið tillit til þeirra athugasemda.

Í ljósi þess sem komið hefur fram hér að ofan er ljóst að Umhverfisstofnun fór að öllu eftir þeim lögum og reglum sem gilda um starfsleyfi m.a. í ljósi úrskurða Umhverfisstofnunar um starfsleyfi í málum er varðar útgáfu starfsleyfa og hér hafa verið rakin. Þykir hins vegar rétt að minnst á að árið 2007 mælist blý of mikið og þungmálmur hafa frá upphafi verið um og yfir mörkum viðmiðunarmarka. Díoxín magn reyndist tuttugu sinnum meira en viðviðumarmörk. Í ljósi þessa er rétt að draga þá ályktun að eðlilegast hefði verið að láta fara fram skyldubundið mat á fyrri starfsemi fyrirtækisins og taka inn við útgáfu á nýju starfsleyfi, en ekki hefur komið fram hvort slíkt mat hafi verið gert.

Eftirlit og þvingunarúrræði

Umhverfisstofnun er sú stofnun sem hefur eftirlit með starfsemi brennslustöðva, sbr. 37. gr. laganna. Er þar skýrt kveðið á um eftirlitið snúi að því að starfsleyfishafi fari að ákvæðum starfsleyfis samkvæmt lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Ákvæði um þvingunarúrræði er að finna í 38. gr. laganna. Heimilt er stofnuninni að veita viðkomandi aðila áminningu til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum. Ef ekki er orðið við þeim tilmælum hefur stofnunin heimild til að ákveða aðila dagsektir og er hámark þeirra 500.000 kr. á dag. Ákvæðið kveður jafnframt á um heimild til að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef tilmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal sá kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af Umhverfisstofnun en innheimtast síðar hjá hlutadeigandi. Á grundvelli 5. mgr. 38. gr. laganna getur Umhverfisstofnun til bráðabirgða stöðvað starfsemi eða notkun þegar í stað ef svo alvarleg hættu stafar af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið. Með stoð í 6. mgr. ákvæðisins getur stofnunin einnig svipt rekstraraðila starfsleyfi sinni hann ekki úrbótum og um alvarlegt eða ítrekað tilvik er að ræða. Heimild til þvingunarúrræða er því staðar og óumdeilt að svipting starfsleyfis er úrræði sem Umhverfisstofnun getur notað ef svo ber undir.

Í reglugerð 739/2003 er einnig fjallað um þvingunarúrræði eftirlitsaðila en þau ákvæði eru sambærileg við þau sem er að finna í 38. gr. laga nr. 53/2003.

Af öllu þessu leiðir að regluverk er gildir um sorpbrennslur er að miklu leyti fullnægjandi hvað varðar eftirlit og þvingunarúrræði. Hins vegar er ljóst að í Funa málinu brást Umhverfisstofnun ekki nógu harkalega við mælingum er sýndu að sorpbrennslan var hvað eftir annað yfir viðmiðunarmörkum mengandi efna. Sífelld voru gefnir frestir á þeim grundvelli að fara ætti í útboð með sorphirðu á svæðinu. Umhverfisstofnun hefði hugsanlega átt að ganga harðar fram gagnvart sorpbrennslunni, áminna rekstraraðila hennar, loka stöðinni þegar ljóst var að hættu stafaði að heilsu íbúa í nágrenni hennar og að lokum svipta rekstraraðila starfsleyfi þegar ljóst var að áætlunin var ekki sú að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir þá mengun sem hafði lengi verið til staðar samkvæmt opinberum gögnum.

IV. Umfjöllun

Það er almennt viðurkennt að hlutverk stjórnsýslunnar (og stjórnsýslureglna) sé að vernda hinn „veika“ borgara gegn „sterku“ ríki/sveitarfélagi eins og Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis hefur bent á.¹⁵ Engu að síður virðist sem þetta hlutverk sé hvergi fært beinlínis í orð og sé löggjöfin skoðuð nánar má til sanns vegar færa að þetta hlutverk stjórnsýslunnar þurfi – í ljósi reynslunnar – að skerpa í lagatextum.

Varúðarreglan

Íslenskur umhverfisréttur byggir á meginreglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir.¹⁶

Svo virðist sem gerðar séu miklar kröfur til skýrleika réttarheimilda á sviði umhverfisréttar ef beiting þeirra hefur í för með sér skerðingu eða takmarkanir á eignarréttindum eða athafnafrelsi, eins og bent hefur verið á.¹⁷ Krafa virðist þó ekki jafn skýr ef umrædd skerðing lýtur að umhverfsgæðum eða almennum lífsgæðum. Engu að síður má segja að varúðarreglan svokallaða, sem er ein af meginreglum umhverfisréttar og birtist m.a. í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar, sé allstaðar undirliggjandi þótt með óbeinum hætti sé. Varúðarreglan felur það í sér að óvissa um afleiðingar eða skort á sönnun um orsakatengsl milli ákveðinna athafna og afleiðinga þeirra megi ekki hindra að gripið sé til fyrirbyggjandi aðgerða, eða eins og segir í Ríó-yfirlýsingunni:

Í því skyni að vernda umhverfis kulu ríki í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Með öðrum orðum: Óvissa um afleiðingar ástands má ekki hindra stjórnvöld í því að grípa til varúðarráðstafana. Dómar hafa gengið í þessa veru hjá EB-dómstólnum t.d. í kúariðumálinu svokallaða. Í því máli staðfesti dómurinn bann framkvæmdastjórnar EB við flutningi nautakjöts frá Bretlandi til annarra ríkja EB þar sem sérfræðingar töldu tengsl vera milli kúariðu og Creutzfeldt-Jakob sjúkdóms í mönnum.¹⁸

Varúðarreglan hefur verið túlkuð þannig af fræðimönnum að hún eigi því aðeins við að til staðar sé möguleiki á „alvarlegum, óafturkræfum umhverfisáhrifum“ enda þótt ekki sé nauðsynlegt að sýna fram á eða skýra að fullu orsakasambandið milli athafna/athafnaleyfis og afleiðinganna.¹⁹ Þá vaknar sú spurning hvað geti talist „óafturkræf umhverfisáhrif“ sem og hvað geti talist raunverulega „fyrirbyggjandi ráðstafanir“.

Í Funa-málinu brugðust stjórnvöld (Umhverfisstofnun) við. Spurningin er hins vegar hvort það hafi verið nógu fljótt og hvort það sem gert var hafi verið nægilegt. Mat á afleiðingum þeirrar mengunar sem mældist frá stöðinni er að sjálfsgöðu vandmeðfarið auk þess sem

¹⁵ Tryggvi Gunnarsson 2004, <http://www.stjornendavefur.is/stjornun/radstefnur/nr/3033>

¹⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007, bls. 378.

¹⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007, bls. 379.

¹⁸ Mál drottningarinnar, landbúnaðarráðuneytisins o.fl. frá 5. maí 1998, mál nr. C-157/96, [1998] ECR I-2211 .

¹⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007, bls. 386.

afleiðingar díoxínmengunar geta komið fram á löngum tíma og verða því ekki metnar í skyndi.

Viðbragðsskyldan

Í fljótu bragði virðist hafið yfir vafa að það sé hluti af varúðarskyldu að grípa til aðgerða og upplýsa fólk um mengun sem valdið getur heilsutjóni. Engu að síður verður að viðurkennast að texti íslenskra laga um umhverfisrétt og upplýsingaskyldu er ekki afdráttarlaus hvað þetta varðar. Vilji löggjafans kemur þó fram, m.a. í lögum um ráðherraábyrgð og þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Í „áætlun Umhverfisstofnunar um næstu aðgerðir vegna díoxíns“ (11. jan.2011) segir að stofnunin hafi unnið að því að undanförunu að auka upplýsingagjöf til almennings í samræmi við nýja upplýsingastefnu. Meðal annars verði allar eftirlitsskýrslur birtar opinberlega úr eftirliti á þessu ári. Uppfærsla á vefsvæði stofnunarinnar standi yfir og áætlað sé að opna nýjan vef 25. mars á þessu ári. Verði þar fleiri upplýsingum miðlað en áður og með aðgengilegri hætti fyrir almenning, m.a. upplýsingum um hættuleg efni í vörum sem og mengun frá iðnaði. Um þetta er gott eitt að segja, en spyrja má hvort upplýsingagjöf af þessu tagi svari yfirleitt kröfunni um viðbragðs- og viðvörðunarskyldu stjórnvalda, þ.e. að gefa beinlínis út viðvaranir með tilheyrandi upplýsingum þegar mikil frávik verða frá viðmiðunarmörkum varðandi mengun eða heilsufarsleg skilyrði almennt.

Nefna má ýmis fordæmi sem hafa mætti til hliðsjónar, til dæmis þegar svifryk fer langt yfir viðmiðunarmörk, gosaska fýkur yfir þéttbýl svæði, afgerandi breytingar á hitastigi skapa hættu á óþægindum eða heilsutjóni, veðurbreytingar eru í nánd o.s. frv. Viðtekin venja er að senda út viðvaranir og upplýsingar – m.a. í gegnum fjölmiðla – án þess að nokkur dragi í efa rétt og/eða skyldu stjórnvalda eða hlutaðeigandi stofnana til að taka frumkvæði að slíkri upplýsingagjöf. Sú spurning hlýtur því að vakna hvers vegna slík árvekni var ekki við höfð í Funamálinu þar sem almenningur hafði augljósa hagsmuni af því að fá slíka vitneskju.

Hvað teljast upplýsingar?

Forsvarsmenn Ísafjarðarbæjar hafa haldið því fram í Funamálinu að mengunarmælingar hafi verið gefnar út jafnóðum og upplýsingaskyldu þar með verið sinnt. Að svo miklu leyti sem það fær staðist að upplýsingum hafi verið miðlað, má spyrja hvaða þýðingu það hafi að birta óútskýrðar mengunartölur í töflum á heimasíðu stofnunar, eða á glæru sem sett er upp á vegg á fámennum fundi með íbúum. Fram hafa komið áleitnar spurningar um það hvers vegna bæjaryfirvöld í Ísafjarðarbæ og/eða Umhverfisstofnun vöktu ekki strax athygli á díoxínmenguninni þegar hún kom upp, hvers vegna ekki var strax haldinn samráðsfundur með öllum hlutaðeigandi stofnunum og málið í framhaldi af því kynnt almenningi. Ekkert af þessu átti sér stað. Þvert á móti festist málið í bréfaskiptum milli stofnana og bréf, þar sem sagt var beinum orðum að um væri að ræða mengun tugfalt yfir viðmiðunarmörkum, voru ekki lögð fram eins og vera bar í hlutaðeigandi nefndum og ráðum bæjarins. Vitneskjan lokaðist inni í kerfinu þar sem viðbrögðin miðuðust aðallega við rekstraraðilann, ekki almenning.

Með öðrum orðum: Upplýsingagjöf milli stofnana var ómarkviss og treg – gagnvart almenningi var hún engin fyrr en fjölmiðlar höfðu komist í málið eftir öðrum leiðum, rúmum þremur árum eftir að hin opinbera díoxínmæling var gerð.

Eftirlit, samræming og úrræði

Viðbrögð þeirra aðila sem teljast eiga ábyrgir í málinu hafa verið á þá lund að vísa í vinnuferla, stjórnsýslulög og skort á beinum fyrirmælum.

Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða vísar til þess að embættinu sé „heimilt en ekki skylt“ að krefjast úrbóta vegna mengunar frá Funa þar sem málefni sorpbrennslustöðva heyri ekki undir embættið beint.

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar biður Umhverfisstofnun ítrekað um fresti en grípur hvorki til úrbóta á Funa né upplýsir almenning.

Viðbrögð Umhverfisstofnunar miðast fyrst og fremst við rekstraraðilann sjálfan.

Forstjóri vísar í stjórnsýslulög til að skýra hvers vegna ekki var brugðist hraðar eða harðar við, m.a. að rekstraraðili þurfi „svigrúm“ til úrbóta og aðlögunar áður en gripið sé til afgerandi aðgerða.

Upplýsingar virðast hafa borist til umhverfisráðuneytisins, en ekki verður séð að það bregðist við að heldur. Þar á bæ urðu ráðherraskipti um það leyti sem vitneskja um málið barst ráðuneytinu og kann það að skýra viðbragðstregðu ráðuneytisins.

Eins og bent hefur verið á er ákveðin togstreita milli ákvæða 29. og 30. gr. laga nr. 7/1998 sem annarsvegar veita stofnunum heimild til tafarlausra viðbragða, en binda um leið hendur þeirra með málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga. Engu að síður er það niðurstaða okkar að bregðast hefði mátt hraðar og markvissar við innan ramma stjórnsýslulaga.

Skoðun okkar á Funamálinu í ljósi laga og reglna hefur sannfært okkur um að margt fór úrskeiðis varðandi eftirlit, eftirfylgni, samræmingu og yfirsýn. Formlegir eftirlitsþættir eru til staðar og tilgreindir í lögum en í Funamálinu er þeim illa fylgt eftir. Einstakir eftirlitsaðilar virðast hafa vanrækt skyldur sínar. Skortur á heildarsýn og samræmingu/samráði virðist hafa ráðið miklu um framvinduna.

Reglur um starfsleyfi sorpbrennslustöðva eru skýrar og þvingunarúrræði til staðar (aðvörun um áminningu, formleg áminning, dagsektir, mengunarmæling á kostnað rekstraraðila, lokun stöðvar, svipting starfleyfis). Það sem á skortir er festa við framkvæmdina, eins og þegar er rakið. Í Funamálinu kemur í ljós að Umhverfisstofnun áminnir ekki fyrr en um síðir. Til áminningar kom hálfu öðru ári eftir að niðurstaða díoxínmælingar lá fyrir, tveimur árum eftir að farið var að gera alvarlegar athugasemdir við magn ýmissa mengandi efna sem kveðið er á um í starfsleyfi, ári eftir að nikkell, króm, arsen, blý, kopar og vanadium mældist langt yfir mörkum, ryk fimmmfalt yfir mörkum og díoxín (sem ekki er kveðið á um í starfsleyfi) tuttugufalt. Í nóvember 2009 tilkynnir Funi að ekki verði gripið til endurbóta á stöðinni. Fimm mánuðum síðar fær stöðin viðvörun um yfirvofandi áminningu.

Með öðrum orðum: Umhverfisstofnun hótar en gefur rúma fresti á grundvelli þess að bæjarstjórn hefur áform um að bjóða út sorphirðu í bænum. Í ljósi allra þeirra upplýsinga sem umhverfisstofnun hafði hefði hún með tilliti til almannahagsmuna átt að ganga harðar fram. Til þess hafði hún heimildir. Stjórnsýslulög kveða á um hóflega fresti en í þessu máli voru þeir hafðir mjög rúm. Svo virðist sem allt hafi verið virt rekstraraðilanum til hagsbóta. Almannahagsmunir virðast ekki hafa verið jafn ofarlega í huga þeirra sem höfðu með málið að gera.

Þá hefur verið bent á það varðandi sjálft eftirlitið að heimsóknir eftirlitsaðila í sorpbrennslustöðvar séu yfirleitt með góðum fyrirvara sem gefi rekstraraðilum ráðrúm til þess að fegra ásýnd sína gagnvart eftirlitsaðilum. Ekki skal um það fullyrt hér hve þungt þetta vegur í virku eftirliti, en það hlýtur að koma til álita að taka upp fyrirvaralausar eftirlitsferðir meðfram reglubundnu eftirliti einkum ef kvartanir eða ábendingar berast um vanhöld.

Endurbætur á löggjöf

Sú löggjöf sem við höfum í umhverfis- og mengunarmálum er að stofni til þrjátíu ára gömul. Fræðimenn hafa bent á að hún endurspegli að takmörkuðu leyti þá þróun sem hefur orðið í alþjóðlegum umhverfisrétti og rétti Evrópusambandsins á undanförunum árum.

Við tökum undir það sjónarmið að í ljósi þeirrar atburðarásar sem varð í Funamálinu þurfi að skilgreina betur réttindi og skyldur á grundvelli meginreglna umhverfisréttar, einkum varðandi virka upplýsingagjöf og frumkvæðisskyldu stjórnvalda, sem og rétt almennings til þess að búa við heilsusamleg skilyrði.

Eins og fram hefur komið stendur endurskoðun upplýsingalaga nú fyrir dyrum. Þar kemur fram, í athugasemdum með frumvarpinu, sú skoðun „að huga beri að skyldum stjórnvalda“ til að gera upplýsingar opinberar að eigin frumkvæði. Þrátt fyrir þessi orð verður ekki séð að í frumvarpinu sjálfu sé lögð bein skylda á stjórnvöld að hafa frumkvæði að upplýsingagjöf. Þar er ríkari skilningur á því að takmarka þurfi upplýsingarétti almennings „vegna hagsmuna hins opinbera eða vegna einkahagsmuna“ heldur en að auka skyldurnar og skerpa á frumkvæðinu með tilliti til almannaheilla.

Almannahagsmunir og almannaheill þyrfti að skýra betur í lögum og stjórnarskrá ekki síst í ljósi þeirrar viðteknu skoðunar sem stjórnsýslufræðingar hallast að, þ.e. að hlutverk stjórnvalda sé að vernda hinn veika andspænis hinum sterka. Er þá átt við

- stöðu almennings gagnvart stjórnvöldum,
- skyldu stjórnvalda til að vernda almenning,
- rétt fólks til þess að búa við heilsusamleg skilyrði og varðveita lífsgæði sín.

Undir, yfir og allt um kring er síðan hið viðtekna sjónarmið að stjórn-gæði feli það í sér að stjórnvöldum beri að vernda fremur en að bæta úr eftir á. Þetta verður enn mikilvægara í ljósi þeirrar atburðarásar sem birtist okkur í Funamálinu, þ.e. þegar óvissa skapast um hver eigi að gera hvað, hver sönnunarbyrðin sé, hvert svigrúmið sé, og hverjum beri að grípa til aðgerða.

Í lögum sem lúta að umhverfissrétti og upplýsingagjöf eru ekki bein fyrirmæli til stjórnvalda um að veita óumbeðnar upplýsingar og viðvaranir vegna mengunarhættu. Slíka tilætlun má þó lesa úr lögum um ráðherraábyrgð. Evróputilskipunin er ekki afdráttarlaus hvað þetta varðar, en hana má þó skilja á þann veg að stjórnvöld hafi frumkvæðisskyldu í upplýsingagjöf sé mengunarhætta til staðar. Auk þess má minna á að aðildarríkjum er að sjálfsögðu frjálst að setja strangari reglur en þær sem birtast í tilskipunum ESB.

V. Niðurstaða

Ljóst má vera af samhengi löggjafarinnar (m.a. við alþjóðlega samninga) að markmið laga er að tryggja almannahagsmuni, þó ekki sé það sagt beinum orðum til hvaða ráða skuli gripið til að forða almenningi frá óæskilegum afleiðingum mengunar eða umhverfisröskunnar. Ekki er heldur kveðið á um það með hvaða hætti starfsemi skuli stöðvuð þegar ástæða þykir til, eða nein tímamörk sett í sambandi við það.

Við teljum æskilegt að almannaheill og réttur almennings til þess að verja lífsgæði sín verði skilgreind í lögum og stjórnarskrá.

Lítill vafi leikur á að stjórnvöldum og stofnunum ríkisins ber að bregðast við til að vernda almenning við hugsanlegri hættu. Engu að síður teljum við óhjákvæmilegt í ljósi reynslunnar að skerpa á frumkvæðisskyldu stjórnvald með beinum lagaákvæðum um upplýsingagjöf og viðbrögð gagnvart almenningi ef vá er fyrir dyrum eða ef vá getur skapast vegna mengandi atvinnustarfsemi. Setja þyrfti inn nýjar greinar og/eða herða á orðalagi í nokkrum lagagreinum í þessa veru:

- Lög nr. 46/1980 um hollustuhætti og aðbúnað á vinnustöðum. Enn er kveðið á um eftirlitsskyldu en ekki bein viðbrögð eða tilkynningaskyldu. Endurskoða þarf markmiðsgrein laganna og bæta inn skýru lagaákvæði um viðbragðs- og tilkynningaskyldu.
- Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hliðstæðar breytingar og á lögum nr. 46/1980. Bent hefur verið á að þessi lög þarfnist heildarendurskoðunar.
- Lög nr. 23/2006 46/1980 um upplýsingagjöf vegna mengunar. Endurskoða þarf 1., 3., 5., 8., 10. og 37. gr.
- Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs - þar sem kveðið er á um eftirlitsskyldu en ekki viðbrögð eða tilkynningaskyldu. Hér þarf að endurskoða markmiðsgrein laganna.
- Upplýsingalög - frumvarp (þskj-502/2010-2011). Setja þarf nýja grein í IV. kafla um málsmeðferð þar sem kveðið er á um frumkvæðisskyldu við upplýsingagjöf ef ástæða þykir til. Einnig þyrfti að endurskoða orðalag í 5., 8., og 11. gr. Teljum við æskilegt að umhverfisnefnd fái frumvarpið til umsagnar og geri við það viðeigandi tillögur að breytingu.

Ákvæðum um starfsleyfi og reglur um þvingunarúrræði teljum við fullnægjandi, þar hefur hinsvegar skort festu við að framkvæmd þeirra, sem er framkvæmdavaldsins að taka á og endurbæta.

VI. Heimildir

Bækur og greinar

- Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“. *Úlfjótur*. Afmælisrit. 3.tbl. 60. árg.
- Aðalheiður Jóhannsdóttir 2011: *Íslenskur umhverfis og auðlindaréttur*. Ópr. bókarhandrit.
- Alþingistíðindi 1993-1994, A-deild, þskj. 1182.
- Fréttablaðið 2.-10. janúar 2011.
- Tryggvi Gunnarsson 2004: „Verkefni hins opinbera“. Málþing fjármálaráðuneytisins, Félags forstöðumanna ríkisstofnana og Félags stjórnsýslufræða, fyrirlestur 24. nóv. 2004.

Bréf og greinargerðir

Funi-Sorpbrennsla

- Bréf til Umhverfisstofnunar 19. júlí 2010
- Bréf til Umhverfisstofnunar 24. okt. 2005

Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða, bréf 18. mars 2005.

Ísafjarðarbær

- Bréf til Umhverfisstofnunar 19. ág. 2010
- Bréf til Umhverfisstofnunar 12. mars 2010
- Bréf til Umhverfisstofnunar 19. nóv. 2009

Umhverfisstofnun:

- Áætlun um næstu aðgerðir vegna díoxíns“ 11. jan.2011
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 16. des. 2010
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 8. sept. 2010
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 12. maí 2010
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 2. mars 2010
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 16. okt. 2009
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 26. ág. 2008
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 3. nóv. 2008
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 18. júlí 2007
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 30. maí 2006
- Bréf til Funa-Sorpbrennslu 8. ág. 2005
- Greinargerð um útgáfu starfsleyfa og brot á eldri starfsleyfum, 14. janúar 2011.

Lög, reglur og tilskipanir

- Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, nr. 31/2003, 9. maí.
- Lög um aðbúnað, hollusthætti og aðbúnað á vinnustöðum nr. 46 /1980, 28. maí
- Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, 12. mars.

- Lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/ 2003, 20. mars
- Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, 19. febrúar
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, 11. júní.
- Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, 30. apríl.
- Lög um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002, 15. maí.
- Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23 /2006, 12. apríl
- Reglugerð nr. 739/2003 um brennslu úrgangs
- Upplýsingalög nr. 50/1996, 24. maí
- Þskj. 502 – 381. mál, 139. löggjafarþing
- Tilskipun 2003/4/EB

Vefsíður

http://europa.eu/documentation/legislation/index_en.htm

<http://fletcher.tufts.edu/multi/texts/STOCKHOLM-DECL.txt>

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

<http://www.lovdato.no/all/nl-20030509-031.html>

<http://www.stjornendavefur.is/stjornun/radstefnur/nr/3033>

Upplýsingar veittu

Aðalheiður Jóhannsdóttir, prófessor, lagadeild HÍ

Anton Helgason, Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða

Daníel Jakobsson, bæjarstjóri í Ísafjarðarbæ

Elvar Bæringsson, fv. starfsmaður á Ísafjarðarflugvelli

Geir Gunnlaugsson, landlæknir

Guðmundur R. Björgvinsson, íbúasamtökum Önundarfjarðar

Jón Ottó Gunnarsson, fv. starfsmaður Funa

Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri, Umhverfisstofnun

Magnús Jóhannsson, ráðuneytisstjóri, Umhverfisráðuneyti

Sigurbjörg Sæmundsdóttir, Umhverfisráðuneyti

Svandís Svavarsdóttir, umhverfisráðherra

Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis

Þorsteinn Jóhannsson, yfirlæknir Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða

Þórunn E. Karlsdóttir, fjármálasviði Umhverfisstofnunar

Þórunn Sveinbjarnardóttir, fyrrverandi umhverfisráðherra