



Stjórnsýslukæra - Aðgerðarleysi vegna loftmengunar í Reykjavík

Bréf: t-póstur

Málsnúmer: 2023010211

Málalyklar: 25.24 Umhverfissvöktun

Eigandi skjals: Hera Elfarsdóttir

Staða: Í vinnslu

Dagsetningar:

Búið til: 05.06.2023

Dagsetning skjals: 05.06.2023

Upplýsingar um viðskiptavin:

Netfang: "Hrefna Hallgrímsdóttir"

<hrefna.hallgrimsdottir@irn.is>

Notandi: "Hrefna Hallgrímsdóttir" <hrefna.hallgrimsdottir@irn.is>

Dagsetning: 5.6.2023 12:48:42

Til: "USK Þjónustu netfang" <usk@reykjavik.is>

Efni: Stjórnsýslukæra

Góðan dag,

Ráðuneytinu hefur borist stjórnsýslukæra Aðalheiðar Jóhannsdóttur og Gunnlaugar Helgu Einarsdóttur þar sem kært er aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík.

Kæran ásamt fylgigögnum eru meðfylgjandi sem viðhengi og verða ekki send bréfleiðis nema þess sé sérstaklega óskað. **Vinsamlegast staðfestið móttöku.**

Ráðuneytið óskar hér með eftir gögnum og umsögn Reykjavíkurborgar vegna málsins.

Er þess óskað að umbeðin gögn berist í netfangið **irn@irn.is**, **eigi síðar en 26. júní nk.**

Með kveðju, Hrefna Hallgrímsdóttir

[IMAGE]

Notandi: "Aðalheiður Jóhannsdóttir - HI" [REDACTED]

Dagsetning: 2.4.2023 08:23:57

Til: "Innviðaráðuneyti" <srn@srn.is>

Afrit til: "Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti" <urn@urn.is>, registry@eftasurv.int

Efni: STJÓRNSÝSLUKÆRA

Meðfylgjandi er stjórnsýslukæra ásamt fylgiskjöllum, vinsamlega staðfestið móttöku

[REDACTED]




- ATT00001.jpg





- STJORNYSYLUKAERA-1-APRIL-2023.pdf



- F-4

vidbragdsaaetlun_um_loftgaedi_3.pdf  - F-3 Svar við erindi undirrit - aðgerðir gegn

loftmengun Aðalheiður Jóhannsdóttir og Gunnlaug Einarsdóttir.pdf  - F-2 UPPHAFLEGT

ERINDI 21 JANUAR 2023.docx  - F-1 2023_03_01_Gunnlaug Einarsdóttir_NO2 á Grensás des 2022 og jan 2023.xlsx

Innviðaráðuneyti
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Sent á netfangið irn@irn.is
Vinsamlega staðfestið móttöku [REDACTED]

1. apríl 2023

STJÓRNSÝSLUKÆRA

Kærendur

Við undirritaðar Aðalheiður Jóhannsdóttir, Klapparstíg 1, 101 Reykjavík, kt. [REDACTED], [REDACTED], og Gunnlaug Helga Einarsdóttir, Skeiðarvogi 83, 104 Reykjavík, kt. [REDACTED] kærum hér með aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur sem starfar samkvæmt 45. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og í samræmi við önnur lög og reglur þar sem fjallað er um hlutverk og ábyrgð nefndarinnar.

Kæruefni – kröfur

Kært er aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík, einkum af völdum NO₂ (köfnunarefnisdíoxíðs) sem mældist á Grensásvegi í lok ársins 2022 og í janúar 2023, en nefndin hvorki aðhafðist né greip hún til raunverulegra aðgerða í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða svo koma mætti í veg fyrir eða draga úr menguninni.

Kærendur gera þá kröfu að innviðaráðherra aðhafist í skjóli sérstakra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og grípi til aðgerða gagnvart heilbrigðisnefnd Reykjavíkur vegna framangreinds aðgerðarleysis og að nefndin fari að lögum eftirleidis við sambærilegar aðstæður og komu upp í desember 2022 og í janúar sl. svo tryggja megi ásættanleg loftgæði og draga úr hættu á heilsutjóni og dauðsföllum vegna loftmengunar í Reykjavík. Einnig gera kærendur þá kröfu að stjórnýsla heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur verði sérstaklega skoðuð, en eftirlitið virðist hafa tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar Reykjavíkur.

Kæruheimild

Ákvæði 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, sbr. og 109. gr. sömu laga um stjórnýslueftirlit með sveitarfélögum. Einnig er minnt á frumkvæðiseftirlit

ráðuneytisins, sbr. 112. gr. laganna. Túlka ber framangreindar heimildir til samræmis við kröfur EES-réttar, sbr. nánar hér á eftir, þ. á m. um aðkomu aðila að slíkum málum.

Lögvarðir hagsmunir

Kærendur búa og starfa í Reykjavík og eiga á hættu heilsutjón vegna aðgerðarleysis heilbrigðisnefndar Reykjavíkur að koma í veg fyrir loftmengun í borginni og eiga þ.a.l. lögvarinna hagsmuna að gæta í samræmi við lög. Auk framangreinds býr annar kæranda og starfar innan 850 m loftlínu frá mælistöðinni á Grensásvegi.

Málavextir

Í desember 2022 og janúar 2023 mældist styrkur NO₂ (köfnunarefnisdíoxíðs) í mælistöð Umhverfisstofnunar á Grensásvegi í Reykjavík ítrekað yfir viðmiðunarmörkum B-þáttar I. viðauka reglugerðar nr. 920/2016 um brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk og blýi í andrúmsloftinu, styrk ósons við yfirborð jarðar og um upplýsingar til almennings. Þrátt fyrir framangreint aðhafðist heilbrigðisnefnd Reykjavíkur ekki eins og nefndinni ber að gera lögum samkvæmt og stefndi með því heilsu kæranda og annarra borgarbúa í hættu. Fyrir liggur að í lok fyrstu viku ársins 2023 var a.m.k. farið 30 sinnum (fylgiskjal 1) yfir klukkustundargildi reglugerðar nr. 920/2016, en einungis má fara 18 sinnum yfir þau á hverju almanaksári. Fyrisjánlegt er að sama staða muni koma upp á síðari hluta þessa árs verði ekki gripið til fyrirbyggjandi ráðstafana af hálfu nefndarinnar til þess að tryggja loftgæði í Reykjavík.

Vegna framangreindrar stöðu loftgæðamála skrifuðu kærendur heilbrigðisnefnd Reykjavíkur erindi, dags. 21. janúar 2023 (fylgiskjal 2), sem barst heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur sama dag. Í tölvupósti frá eftirlitinu sagði að erindið væri móttekið og yrði sett í viðeigandi farveg (fylgiskjal 3). Með vísan til lagalegrar ábyrgðar heilbrigðisnefndar Reykjavíkur á loftgæðamálum í borginni og ástandsins sem ríkti hafði í desember 2022 og janúar sl. vegna styrks NO₂ á Grensásvegi, óskuðu kærendur eftir upplýsingum um til hvaða ráðstafana heilbrigðisnefnd Reykjavíkur hefði gripið samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 920/2016 í því skyni að bregðast við niðurstöðum mælinganna vegna styrks NO₂ svo tryggt yrði að ekki væri farið yfir klukkustundargildin samkvæmt B-þætti I. viðauka tilvitnaðrar reglugerðar. Hafi ekki verið gripið til tiltekinna ráðstafana eða sett aðgerðaráætlun í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar var jafnframt skorað á heilbrigðisnefnd að gera slíkt tafarlaust. Kærendur vöktu einnig athygli heilbrigðisnefndar á rétti borgaranna til þess að knýja á um framangreint samkvæmt EES-rétti. Yrði ekki brugðist við tafarlaust var óskað eftir leiðbeiningum um kærheimild vegna athafnaleysis.

Erindi kæranda og áskorun var svarað með bréfi heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 8. febrúar 2023. Af svarbréfinu er ljóst að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur greip ekki til neinna tiltekinna ráðstafana samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 920/2016 og varð ekki við áskorun kæranda. Í svarbréfinu er vísað til þess að Reykjavíkurborg hafi sett sér viðbragðsáætlun um loftgæði árið 2009 sem tæki til skammtímaaðgerða sem gripið væri til þegar loftgæði væru slæm eða líkur væru á því að þau yrðu það (fylgiskjal 4).

Sendar væri út viðvaranir og tilkynningar þegar loftgæði væru slæm og hvatt til þess að dregið væri úr umferð, vistvænn ferðamáti notaður og þeir sem væru viðkvæmir væru sérstaklega varaðir við. Að öðru leyti kom efnislega fram í svari heilbrigðieftirlitsins að heimildir reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði væru ófullnægjandi og þótt umferðarlög nr. 77/2019 innihéldu heimild til þess að takmarka umferð vegna mengunar væri undirbúningsvinnu við útfærslu í reglugerð ólokið. Varðandi leiðbeiningar um kærheimild, sem kærundur óskuðu eftir vegna athafnaleysis, taldi heilbrigðiseftirlitið með vísan til þess sem kom fram í svarbréfinu það ekki eiga við.

Rökstuðningur krafna

Reglur sem varða loftgæði á Íslandi eiga flestar uppruna sinn að rekja til nokkurra tilskipana Evrópusambandsins (ESB) sem teknar hafa verið upp í Samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningur). Tilskipanirnar hafa verið innleiddar í réttarkerfið ýmist með tilteknum lagaákvæðum og/eða reglugerðum, sjá síðari umfjöllun. Tilgangur reglanna er að vernda og tryggja almannahagsmuni, en óumdeilt er að loftmengun hefur í för með sér heilsutjón og stuðlar að ótímabærum dauðsföllum. Í samræmi við meginreglur EES-réttar nægir ekki að innleiða EES-reglur í réttarkerfið, það verður einnig að vera tryggt að reglunum sé beitt eins og til er ætlast af viðkomandi stjórnvöldum og að borgararnir hafi úrræði til þess að fylgjast með stjórnvöldum og tryggja að farið sé að lögum. Að mati kæranda skortir verulega á að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur hafi fylgt framangreindum meginreglum, enda hefur viðkomandi reglum ekki verið beitt.

Við framkvæmd EES-reglna á Íslandi skiptir einnig máli dómaframkvæmd dómstóls Evrópusambandsins (ESB-dómstólsins). Hvað varðar loftgæðamál er sérstaklega bent á mál C-237/07, *Janecek*-málið, sem varðaði aðgerðarleysi stjórnvalds og skyldu þess til að bregðast við þegar hætta er á að loftmengun fari yfir leyfileg mörk og rétt einstaklings til þess að aðhafast beint gegn stjórnvaldi til þess að knýja á um aðgerðir.

Einnig er bent á 3. mgr. 9. gr. samnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum (Árósasamningur) sem hefur verið fullgiltur af Íslands hálfu. Samkvæmt tilvitnuðu ákvæði samningsins ber að tryggja almenningi aðgang að stjórnsýslu- og dómstólameðferð til þess að geta krafist þess að aðgerðir og aðgerðaleyfi af hálfu einstaklinga og stjórnvalda, sem ganga gegn ákvæðum landslaga um umhverfið, verði tekin fyrir.

Vegna aðildar Íslands að Mannréttindasamningi Evrópu er samhliða nauðsynlegt að taka mið af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. Sá dómstóll hefur nokkrum sinnum fjallað um samspil skaðlegrar loftmengunar og vernd mannréttindanna sem varin eru af 8. gr. samningsins umfriðhelgi einkalífs og fjölskyldu, sbr. einnig 71. gr. stjórnarskrárinnar. Eins og dómaframkvæmd endurspeglar hafa ítrekað komið til kasta dómstólsins mál sem varða athafnaleysi einstakra samningsaðila (þ.m.t. staðbundinna stjórnvalda viðkomandi samningsaðila) að koma í veg fyrir skaðlega loftmengun. Þetta hefur leitt til þeirrar niðurstöðu

dómstólsins að viðkomandi ríki hefur mistekist að tryggja mannréttindin sem m.a. 8. gr. samningsins veitir einstaklingum (sjá yfirlit yfir úrlausnir dómstólsins https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf).

Hvað varðar lagastöðuna að öðru leyti skipta mestu tvær tilskipanir ESB. *Annars vegar* tilskipun ráðsins 96/62/EB frá 7. september 1996 um mat og stjórn á gæðum andrúmslofts, sem var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 76/98, 31. júlí 1999, sbr. og innleiðingu með reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði. *Hins vegar* tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/50/EB frá 21. maí um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu, sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 121/2011, 21. október 2011 og sem leysti af hólmi tilskipun 96/62/EB samkvæmt ESB-rétti. Tilskipun 2008/50/EB ásamt viðaukum hefur að nokkru leyti verið innleidd í réttarkerfið með 36. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (sbr. breytingarlög nr. 144/2013, sbr. breytingarlög nr. 66/2017) og nokkru leyti með reglugerð nr. 920/2016. Þrátt fyrir gildistöku tilvitnaðrar reglugerðar hefur reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði ekki verið felld úr gildi. Í 15. gr. reglugerðar nr. 920/2016 segir að um aðgerðaáætlanir og ráðstafanir sem gilda á þeim svæðum þar sem hættu er á að farið verði yfir viðmiðunarmörk og á þeim svæðum þar sem styrkur er yfir viðmiðunarmörkum gildi ákvæði reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði.

Í 7. mgr. 36. gr. laga nr. 7/1998 er m.a. fjallað um skyldu heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna að setja sér áætlun um loftgæði á sínu svæði. Skulu nefndirnar vinna viðbragðsáætlanir sem taka til skammtímaáðgerða varðandi loftgæði á þeirra svæði. Ef hættu er á að styrkur mengunarefna í andrúmslofti á tilteknu svæði eða tilteknum þéttbýlisstað fari yfir umhverfismörk samkvæmt ákvæðum í reglugerð skal hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd gera aðgerðaáætlun með það að markmiði að draga úr hættu sem af því ástandi stafar eða stytta tímabilið sem ástandið vari. Í aðgerðaáætluninni skal koma fram til hvaða skammtímaráðstafana verður gripið til að draga úr þeirri áhættu eða stytta þann tíma sem farið er yfir umhverfismörk.

Í 15. gr. reglugerðar nr. 920/2016 segir að um aðgerðaáætlanir og ráðstafanir sem gilda á þeim svæðum þar sem hættu er á að farið verði yfir viðmiðunarmörk og á þeim svæðum þar sem styrkur er yfir viðmiðunarmörkum gildi ákvæði reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 787/1999 skulu viðkomandi heilbrigðisnefndir semja aðgerðaráætlanir sem gilda skulu um skammtímaráðstafanir sem fylgja skal ef hættu er á að farið verði yfir umhverfismörk og/eða viðvörunarmörk og til að draga úr þeirri hættu sem slík atvik skapa og stytta tímann sem þau vara. Í samræmi við 2. mgr. 15. gr. geta áætlanir samkvæmt 1. mgr. tekið til ráðstafana um aukið mengunarvarnaeftirlit, varnir og um stöðvun atvinnurekstrar og stöðvun eða takmörkun umferðar bifreiða ef mengun frá þessum uppsprettum á þátt í því að farið hefur verið yfir mengunarmörkin.

Auk framangreindra réttarheimilda skipta máli 2.–4. mgr. 85. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, en í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er m.a. að finna heimild fyrir sveitarstjórn að takmarka eða banna umferð um stundarsakir vegna mengunar ásamt upplýsingum um

Í hverju takmarkanirnar geti falist, þ.m.t. eru aðgerðir sem varða takmörkun umferða bifreiða. Loks, sbr. 4. mgr., getur ráðherra í reglugerð sett nánari ákvæði um úrræði og við hvaða kringumstæður grípa megi til takmarkana samkvæmt 2. og 3. mgr. Þrátt fyrir framangreinda reglugerðarheimild hefur engin reglugerð verið sett, en fram kom í fjölmiðlum í janúar sl. að það væri mat innviðaráðuneytis að það væri ekki nauðsynlegt.

Hvað varðar viðbragðsáætlun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur um loftgæði (fylgiskjal 4) sem heilbrigðiseftirlitið vísar til í svarbréfi, dags. 8. febrúar sl., er rétt í *fyrsta lagi* að vekja athygli á því að áætlunin er ódagsett. Hún virðist upphaflega vera frá 2009 og hefur sætt breytingum 2012 og 2020 en ekki er hægt að rekja það. Framangreint er í andstöðu við sjónarmið um réttaröryggi og vandaða stjórnsýsluhætti. .

Í *öðru lagi* eru skammtímaaðgerðir til að bæta loftgæði, sem fjallað er um í viðbragsáætluninni (sjá töflu 4) og varða mengun af völdum NO₂, ekki aðgerðaráætlun sem gilda skal um skammtímaráðstafanir í skilningi 15. gr. reglugerðar nr. 787/1999. Ef á hinn bóginn er litið svo á að skammtímaaðgerðir í viðbragðsáætluninni sé aðgerðaráætlun um skammtímaráðstafanir, er rétt að benda á að ein skammtímaaðgerð sem unnt er að grípa til vegna mengunar af völdum NO₂ er að takmarka umferð bifreiða sem brenna jarðefnaeldsneyti.

Skyldu heilbrigðisnefndar til að setja áætlun um skammtímaráðstafanir verður að túlka og skilja í ljósi þess að lögunum og reglunum er ætlað að innleiða skuldbindingar samkvæmt EES-rétti. Áætlanir um ráðstafanir verða að vera raunhæfar og virkar. Það myndi vart teljast fullnægjandi innleiðing á framangreindum skuldbindingum að mæla aðeins fyrir um og framkvæma vægustu mögulegu úrræði þegar fyrir liggur að þau eru ekki til þess fallin að ná árangri. Slík innleiðing og framkvæmd væri fremur til málamynda.

Þá verður heldur ekki annað ráðið af áðurgreindum réttarheimildum að heilbrigðisnefnd sé heimilt að grípa til ráðstafana þótt nefndin hafi ekki mælt fyrir um þær í áætlunum sínum.

Í *þriðja lagi* er ekki hjá því komist að benda á að samkvæmt viðbragðsáætluninni er vísað til þess að „viðbragðsteymi um bætt loftgæði“ (bls. 9) meti til hvaða aðgerða skuli grípa hverju sinni. Viðbragðsáætlunin hefur einnig að geyma verklagsreglur teymisins (bls. 11–12). Hvorki viðkomandi lög né reglugerðir útskýra hvernig viðbragðsteymið tengist heilbrigðisnefnd Reykjavíkur, en svo virðist sem um heimatilbúna stjórnsýslueiningu sé að ræða.

Að *síðustu* er bent á að viðbragðsáætlunin hefur ekki sætt formlegri birtingu, þ.a.l. hefur hún ekki almenn réttaráhrif, en slík áhrif eru nauðsynleg svo tryggja megi hagsmuni borgaranna.

Með vísan til alls framangreinds er engum vafa undirorpið að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur skorti ekki lagalegar heimildir til þess að bregðast við því ástandi sem

skapaðist vegna mengunar af völdum NO₂ og sem mældist á Grensásvegi í lok ársins 2022 og í byrjun þessa árs. Nefndin lét hjá líða að grípa til raunverulegra aðgerða í samræmi við skýr fyrirmæli laga og reglugerða svo koma mætti í veg fyrir lífshættulega mengun og tryggja almannahagsmuni.

Ljóst er að margþætt aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fer gegn lögum og viðkomandi reglugerðum sem gilda um loftgæði. Það fer auk þess gegn skuldbindingum EES-samningsins, dómaframkvæmd ESB-dómstólsins, sem taka skal mið af við túlkun EES-gerða, 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og Mannréttindasamningi Evrópu.

Hvað varðar þann þátt kærunnar er lýtur að stjórnslu heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, en eftirlitið virðist hafa án lagaheimildar tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, þá benda kærendur á að ekkert bendir til þess að upphaflegt erindi kæranda, dags. 21. janúar 2023, hafi nokkru sinni borist nefndinni og því síður að hún hafi fjallað um það. Jafnframt benda kærendur á að heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur í svari sínu frá 8. febrúar 2023 veitti ekki leiðbeiningar um kærheimild vegna athafnaleysis eins og kærendur óskuðu eftir og brást eftirlitið þannig leiðbeiningarskyldu sinni.

Ítrekun á meginkröfum

Kærendur ítreka þá kröfu að innviðaráðherra aðhafist í skjóli sérstakra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og grípi til aðgerða gagnvart heilbrigðisnefnd Reykjavíkur vegna framangreinds aðgerðarleysis og að nefndin fari að lögum eftirleiðis við sambærilegar aðstæður og komu upp í desember 2022 og í janúar sl. svo tryggja megi ásættanleg loftgæði og draga úr hættu á heilsutjóni og dauðsföllum vegna loftmengunar í Reykjavík.

Einnig gera kærendur þá kröfu að stjórnslu heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur verði sérstaklega skoðuð, en eftirlitið virðist hafa tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar Reykjavíkur.

Virðingarfyllst,

Aðalheiður Jóhannsdóttir, Klapparstíg 1, 101 Reykjavík, kt. [REDACTED]

Gunnlaug Helga Einarisdóttir, Skeiðarvogi 83, 104 Reykjavík, kt. [REDACTED]

Fylgiskjöl:

1. Tölulegar upplýsingar um loftmengun í Reykjavík.
2. Bréf kæranda til heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, dags. 23. janúar 2023.
3. Svarbréf heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 8. febrúar 2023.
4. Viðbragðsáætlun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur um loftgæði.

Afrit sent umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, urn@urn.is

Afrit sent Eftirlitsstofnun EFTA, registry@eftasurv.int