



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" <adalheid@hi.is>

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 fylgiskjölum, vinsamlega staðfestið móttöku adalheid@hi.is




- ATT00001.jpg




- STJORNSYSLUKAERA-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
Sölvhólsgrötu 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], [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 mótttekið 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 hætta 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 skammtímaaðgerða varðandi loftgæði á þeirra svæði. Ef hætta 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 hætta 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 hætta 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 Einarsdóttir, 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



Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 28. júlí 2023
Tilvísun: 2023070253

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um stjórnslukæru Aðalheiðar Jóhannsdóttur og Gunnlaugar Helgu Einarsdóttur þar sem kært er aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík

Vísað er til tölvubréfs innviðaráðuneytisins til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) dags. 5. júní 2023 þar sem tilkynnt er að ráðuneytinu hafi borist stjórnslukæra Aðalheiðar Jóhannsdóttur og Gunnlaugar Helgu Einarsdóttur þar sem kært er aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík. Kæran ásamt fylgigögnum voru meðfylgjandi sem viðhengi og óskar ráðuneytið eftir gögnum og umsögn Reykjavíkurborgar vegna málsins. Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) fer hér á eftir.

Kæruefni - kröfur:

Skv. kærubréfi Aðalheiðar Jóhannsdóttur og Gunnlaugar Helgu Einarsdóttur til innviðaráðuneytisins dags. 1. apríl 2023 er kært aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík, einkum af völdum köfnunarefnisdíoxíðs í árslok 2022 og byrjun árs 2023 og er staðhæft að nefndin hafi hvorki aðhafst né gripið til raunverulegra aðgerða í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða til að koma í veg fyrir eða draga úr mengun. Gerð er krafa um að innviðaráðherra grípi til aðgerða gagnvart nefndinni svo hún fari að lögum eftirleiðis við sambærilegar aðstæður og tryggi ásættanleg loftgæði. Loks er gerð sú krafa að stjórnsluka HER sé sérstaklega skoðuð þar sem eftirlitið virðist hafa tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar.

Verkaskipting heilbrigðisnefndar og heilbrigðiseftirlits:

HER vill byrja á að ávarpa þá fullyrðingu að það hafi tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eru sjálfstæðar eftirlitsstofnanir sem ekki eru undir stjórn sveitarstjórnar/borgarstjórnar heldur heyra beint undir heilbrigðisnefnd sbr. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt lögnum er landinu skipt upp í heilbrigðiseftirlitssvæði og starfar heilbrigðiseftirlit á hverju þeirra í umboði viðkomandi heilbrigðisnefndar. HER starfar eins og önnur eftirlit í umboði heilbrigðisnefndar sbr. 2. mgr. 48. gr. og 1. mgr. 49. gr. laganna.

Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur er fjölskipað stjórnvald sem starfar samkvæmt samþykkt fyrir heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar. Nefndin fundar einu sinni í mánuði að jafnaði samkvæmt dagskrá sem ákveðin er af formanni í samráði við framkvæmdastjóra HER.



Formaður fer samkvæmt samþykktinni með forsvar fyrir nefndina um stefnumótun og ákvarðanir hennar og hefur ásamt öðrum fulltrúum í nefndinni eftirlit með framkvæmd mótaðrar stefnu í málaflokki nefndarinnar.

Í framangreindri samþykkt kemur einnig fram að HER starfi í umboði heilbrigðisnefndar (1. gr.) og annist framkvæmd stefnu og verkefna auk þess að sjá um samskipti við stofnanir borgarinnar (2. gr.) og að framkvæmdastjóri HER beri ábyrgð á framkvæmd ákvarðana nefndarinnar í samræmi við skilyrði laga nr. 7/1998. Í viðauka 2.2. við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar um fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019 með síðari breytingum er svo fjallað um embættisafgreiðslur framkvæmdastjóra HER. Þar segir m.a. í 1. gr. að framkvæmdastjóri HER beri, fyrir hönd heilbrigðisnefndar, ábyrgð á daglegum rekstri heilbrigðiseftirlitsins, svo sem ákvörðunum um ráðningu heilbrigðisfulltrúa, vinnslu umsagna um fagleg málefni og annarri umsýslu eftir því sem við á. Hjá HER starfa svo heilbrigðisfulltrúar í umboði heilbrigðisnefndar, sbr. 49. gr. laga nr. 7/1998, og sjá um að framfylgja þeim lögum og reglugerðum sem undir eftirlitið heyrir á grundvelli fagþekkingar og heimildar frá ráðherra til að starfa sem slíkir. Af þessu er ljóst að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur fer með yfirumsjón þeirra málaflokka sem henni eru faldir, mótastefnu og tekur ákvarðanir. Heilbrigðiseftirlitið, framkvæmdastjóri þess og heilbrigðisfulltrúar fara með heilbrigðiseftirlit frá degi til dags í samræmi við lög og stefnumótun heilbrigðisnefndar. Öll dagleg umsýsla heilbrigðiseftirlits er því í höndum framkvæmdastjóra og heilbrigðisfulltrúa. Reglubundið eftirlit með loftgæðum og stjórn viðbragðsteymis vegna loftgæða er því sinnt af heilbrigðisfulltrúum sem hafa til þess fagþekkingu, en nefndin er upplýst um stöðu mála eftir þörfum. Eins sjá heilbrigðisfulltrúar, að beiðni framkvæmdastjóra, um að svara inn komnum erindum og umsagnarbeiðnum.

Í ljósi alls framangreinds verður ekki tekið undir þá fullyrðingu kæranda að HER hafi tekið sér hlutverk heilbrigðisnefndar. Þvert á móti er verkaskipting skýr og engin rök fyrir því að skoða stjórnarsýslu eftirlitsins nánar. Heilbrigðiseftirlitið, framkvæmdastjóri þess og heilbrigðisfulltrúar, gegnir því hlutverki sem því er ætlað samkvæmt lögum og stefnumótun heilbrigðisnefndar.

Meint aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar vegna loftmengunar:

Kært er aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar vegna loftmengunar, sérstaklega vegna köfnunarefnisdíoxíðs í árslok 2022 og ársbyrjun 2023. Það er því ekki verið að kæra eingöngu viðbrögð við því ástandi sem skapaðist á ákveðnu tímabili heldur nær kærnan til allrar þátta er varðandi eftirlit og aðgerðir vegna loftgæða í borginni.

HER ítrekar að það starfar í umboði heilbrigðisnefndar og sér um eftirlit og aðgerðir vegna loftgæða. HER hefur um árabil verið leiðandi í þessum málaflokki og hóf vöktun á loftgæðum árið 1990. Í dag rekur heilbrigðiseftirlitið tvær færanlegar mælistöðvar sem færðar eru milli staða í borginni til að kortleggja loftgæði, gjarnan í nágrenni skóla og leikskóla. Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur samþykkti 2. mars 2009 viðbragðsáætlun um loftgæði sem tekur til skammtímaaðgerða sem gripið er til þegar loftgæði eru slæm eða líkur eru á að þau verði það. Með því varð Reykjavíkurborg fyrsta sveitarfélagið hér á landi til að hafa slíka viðbragðsáætlun í samræmi við 15. gr. reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði, sbr. einnig 36. gr. laga nr. 7/1998. Áætlunin var endurskoðuð árið 2012 og aftur árið 2020 og



uppfærð til samræmis við gildandi reglur og viðmið. Viðbragðsáætlunin tilgreinir skammtímaaðgerðir sem grípa skal til ef hætta er á að farið verði yfir umhverfis- og/eða viðmiðunarmörk og til að draga úr þeirra hættu sem slík atvik skapa og stytta tímann sem þau vara. HER vinnur í samræmi við samþykktu viðbragðsáætlun. Viðbragðsteymi skipað fulltrúum HER, fulltrúa skrifstofu samgöngustjóra, fulltrúa skrifstofu rekstrar- og umhirðu og fulltrúa frá Vegagerðinni sér um að framfylgja áætluninni. HER leiðir teymið, vaktar loftgæðin og kallar eftir aðgerðum skv. áætluninni. Í kærinni segir að hvergi komi fram í lögum eða reglugerðum hvernig viðbragðsteymi sé tengt heilbrigðisnefnd og svo virðist sem að um heimatilbúna stjórnslueiningu sé að ræða. HER bendir á í þessu sambandi að tilvist og verklag viðbragðsteymis er tilgreint í viðbragðsáætlun sem heilbrigðisnefnd Reykjavíkur samþykkir. Ekki er um að ræða stjórnslueiningu heldur samráðsvettvang þar sem þeir aðilar sem koma þurfa að aðgerðum eru leiddir saman. Meðal aðgerða sem um ræðir eru rykbinding gatna til að draga úr svifryksmengun, götuþrif, kröfur um dekkjapvott og vökvun á byggingarsvæðum auk leiðbeiningar um efnisval og aðferðir til hálkvarna. Þá sendir HER út viðvaranir, skv. áætluninni, þegar loftgæði eru slæm eða hætta á að svo verði, þar sem hvatt er til þess að dregið sé úr umferð, notast við vistvæna ferðamáta og þeir sérstaklega varaðir við sem eru viðkvæmir fyrir. Tilkynningar eru sendar fjölmiðlum, skólum, leikskólum, dagmæðrum og íþróttafélögum, auk þess sem þær eru birtar á heimasíðu og facebook-síðu borgarinnar og facebook-síðu HER. Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga er skylt samkvæmt reglugerð nr. 787/1999 að senda út tilkynningar þegar loftgæði eru slæm. HER sinnir þessari skyldu en er ekki kunnugt um að því sé sinnt jafn markvisst á öðrum heilbrigðiseftirlitssvæðum. HER vill einnig benda á að auk viðbragðsáætlunar um loftgæði, sem tekur til skammtímaaðgerða, þá hefur Reykjavíkurborg í sínum langtímaáætlunum unnið að aðgerðum til að bæta loftgæði. Þétting byggðar, takmörkun á hámarkshraða, þróun Borgarlínu, uppbygging hjóla- og göngustígakerfis auk stuðnings við uppbyggingu innviða fyrir rafmagnsbíla eru þar á meðal.

HER hefur einnig, í samráði við önnur svið Reykjavíkurborgar, staðið fyrir auglýsingaherferðum gegn notkun nagladekkja og lausagangi bifreiðavéla auk þess að afmarka svæði til að beina flugeldanotkun á og beita sér fyrir takmörkun flugeldanotkunar. Þá hefur HER og hvatt til notkunar almenningssamgangna á “gráum dögum” í samvinnu við Strætó bs., HER hefur haldið fræðsluerindi og málþing um loftgæði, verið með fræðslu á íbúafundum og gefið umsagnir er varða loftgæði í skipulagstillögum, umhverfismati og drögum að lögum og reglugerðum. Fulltrúar HER hafa auk þess komið fram í fjölmiðlum og varað við loftmengun, tilgreint hvaða heilsufarsáhrif hún getur haft, hvatt almenning og fyrirtæki til að nýta sér umhverfisvæna ferðamáta, stunda fjarvinnu og forðast útivist við uppsprettu mengunar.

Auk almenns loftgæðaeftirlits gerir HER kröfur til allra fyrirtækja með starfsemi sem hefur í för með sér loftmengun um viðeigandi hreinsibúnað og aðrar aðgerðir til að draga úr þeirri mengun. HER er í nánu samstarfi við Umhverfisstofnun (UST) um vöktun loftgæða og ákvörðun aðgerða og fær faglegar leiðbeiningar og stuðning frá stofnuninni eftir því sem við á. Loks má benda á að sérfræðingar HER hafa starfað í stýrihóp umhverfis,- orku og loftslagsráðuneytisins um endurskoðun landsáætlunar um loftgæði, Hreint loft til framtíðar. HER getur í ljósi framangreinds ekki fallist á að það hafi, fyrir hönd heilbrigðisnefndar, sýnt af sér aðgerðarleysi vegna loftmengunar í borginni. Þvert á móti hefur HER í samræmi við viðbragðsáætlun gripið til viðeigandi aðgerða og nýtt öll þau tækifæri og verkfæri sem til



boða hafa staðið til að koma í veg fyrir mengun, bregðast við henni og upplýsa og fræða almenning um hana.

Hvað varðar þann þátt kærunnar er fjallar um köfnunarefnisdíoxíðsmengun í desember 2022 og janúar 2023 og meint aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar, það er að ekki hafi verið gripið til raunverulegra aðgerða svo koma mætti í veg fyrir eða draga úr menguninni eins og það er orðað í kærinni, þá er því hafnað að HER í umboði heilbrigðisnefndar hafi ekki brugðist við í samræmi við skyldur sínar lögum og reglum samkvæmt.

Umrædd köfnunarefnisdíoxíðsmengun varð vegna sérstakra veðuraðstæðna, nánar til tekið vegna þess að langvarandi stillur leiddu til þess að gasmengun frá bílaumferð lokaðist inni í borginni vegna hitaskila. Skv. upplýsingum Veðurstofu er óvenjulegt að vetrarstillur vari í jafn langan tíma og þær gerðu í janúarbyrjun 2023. Viðbrögð HER við þessu ástandi voru að senda út tilkynningar til að vara við slæmum loftgæðum sbr. viðbragðsáætlun. Heilbrigðisfulltrúi kom einnig fram í fjölmiðlum til að vara við ástandinu og hvetja einstaklinga og fyrirtæki til að draga úr umferð. Einnig var farið yfir heilsufarsáhrif köfnunarefnisdíoxíðs og nauðsyn þess að draga úr umferð bíla knúnum jarðefnaeldsneyti, sérstaklega dísilbifreiða. HER kynnti vöktun og viðbrögð við köfnunarefnisdíoxíðsmenguninni á fundi heilbrigðisnefndar dags. 12. janúar 2023.

Ljóst er að HER getur sjálft ekki haft beina aðkomu að umferðarstýringu, sem ætla má að sé áhrifamesta aðgerðin til að draga úr koldíoxíðsmengun á borð við framangreint. Slík aðgerð yrði alltaf að vera í höndum lögreglu og eftir atvikum veghaldara þrátt fyrir ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 787/1999. Samkvæmt því ákvæði geta heilbrigðisnefndir takmarkað umferð og aðra starfsemi á ákveðnum svæðum um skemmri tíma fari mengun verulega yfir gildandi umhverfismörk. Heimild þessi er engan veginn fullnægjandi og ekki nýtanleg. Heimildin, sem teljast verður íþyngjandi, á sér ekki viðeigandi lagastoð, þ.e. hana er einungis að finna í reglugerð. Við gerð viðbragðsáætlunar 2009 var það skoðað sérstaklega af lögfræðingum borgarinnar hvort mögulegt væri að stöðva eða takmarka umferð á grundvelli ákvæðisins en niðurstaðan var sú að það væri ekki hægt vegna þess að lagastoð skorti. Fyrir liggur einnig að vegna skorts á valdheimildum telur lögregla sig ekki geta brugðist við á grundvelli fyrirmæla HER í umboði heilbrigðisnefndar byggt á framangreindu ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 787/1999. Þessi skilningur er einnig staðfestur af UST, sbr. svarbréf innviðaráðuneytisins dags. 7. júní 2023 til Lögmáls ehf. vegna kvörtunar umbjóðanda fyrirtækisins, Landverndar, til ráðuneytisins vegna meintrar ólögmætrar stjórnarsýslu Reykjavíkur við eftirlit og aðgerðir vegna loftmengunar. Afrit af bréfinu var sent HER til upplýsingar 8. júní sl. Í bréfinu tekur innviðaráðuneytið undir sjónarmið UST vegna 6. gr. reglugerðar um loftgæði og telur ólíklegt að lagastoð sé fyrir þeim íþyngjandi heimildum sem mælt er fyrir í reglugerðinni. HER telur því ekki að færa þurfi frekari rök fyrir því að ekki hafi verið hægt að grípa til aðgerða á grundvelli þessarar heimildar.

Með nýjum umferðarlögum nr. 77/2019 er kveðið á um heimild til handa sveitarstjórn eða Vegagerðinni (veghöldurum), þegar um þjóðveg að ræða, til að takmarka eða banna umferð um stundarsakir á vegi eða svæði þegar mengun er yfir heilsufarsmörkum eða hætta er talin á að svo verði, sbr. 2. mgr. 85. gr. laganna. Athuga ber að heilbrigðisnefnd fær ekki þessa heimild skv. lögnum. Í kjölfar gildistöku laganna hófu umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar og HER þegar vinnu við að kanna hvaða aðgerðir væru mögulegar og



hvernig mætti að útfæra þær. HER kannaði hvaða aðgerðum hefur verið beitt í nágrannalöndunum og var haft samband við lögreglu, Vegagerðina og heilbrigðiseftirlit hinna sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu vegna þessa. Allir þessir aðilar töldu þurfa nánari útfærslu á því hvenær og hvernig ætti að beita heimildinni. Beðið var reglugerðar með nánari útfærslu á lagaheimildinni m.a. þar sem lögreglan taldi sig ekki hafa næga leiðbeiningu til að geta beitt sér, en ljóst er að takmörkunum á umferð verður ekki beitt án aðkomu lögreglu sem þarf að framfylgja þeim. Drög að reglugerð um takmarkanir og bann veghaldara við umferð vélknúinna ökutækja um stundasakir vegna loftmengunar voru birt í samráðsgátt 6. janúar 2021 og skilaði HER umsögn um hana. Niðurstöður samráðs hafa ekki verið birtar og reglugerðin hefur ekki komið út. En eins og segir hefur ákveðin forvinna verið unnin.

HER vill í þessu sambandi nefna að þegar upp kom það mengunarástand sem hér er til umræðu í lok árs 2022 og upphafi árs 2023 boðaði samgöngustjóri Reykjavíkur til fundar um samstarf og samráð um aðgerðir til að bregðast við mengun eða fyrirsjáanlegri mengun á grundvelli umferðarlaga. Fundur var haldinn með HER, Vegagerðinni, lögreglu og UST með það í huga að ná samstarfi þessara aðila og bregðast við að því marki sem mögulegt væri. Það var mat borgarinnar eftir þann fund að samhljómur væri með þessum aðilum um að grípa þyrfti til aðgerða en að sama skapi að núverandi lagaheimildir væru takmarkaðar. Ljóst er að það þarf umtalsverða vinnu til að finna út hvernig skuli staðið að takmörkunum á umferð, s.s. varðandi skiltun, upplýsingagjöf og eftirfylgni auk þess sem tryggja verður fullnægjandi heimildir og leiðbeiningar í lögum og reglugerðum. M.a. bíður lögreglan eftir reglugerð um skiltun fyrir breytilegan hámarkshraða og eins sakna allir hlutaðeigandi aðilar þess að ekki hafi verið gefin út reglugerð um takmarkanir á umferð vegna loftmengunar að loknu samráði 2021. Skv. bréfi innviðaráðuneytisins til Lögmáls ehf. 7. júní, sem áður var vísað til, telur innviðaráðuneytið að heimildin og þær aðgerðir sem mælt er fyrir í 85. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, nægjanlegar til að unnt sé að grípa til takmarkanna, ekki sé þörf á nánari útfærslu í reglugerð. Fara þarf yfir það álit með hópnum og taka ákvörðun um næstu skref.

Samgöngustjóri Reykjavíkur stofnaði stýrihóp í kjölfar þessara funda sem mun halda áfram samtalinu milli aðila og útfæra aðgerðir og mun Reykjavíkurborg leiða áframhaldandi vinnu. Að henni lokinni verður viðbragðsáætlun um loftgæði uppfærð, eftir því sem við á, í samræmi við þær ákvarðanir sem teknar verða að loknu samráði og samvinnu allra hlutaðeigandi aðila. Mun HER þá fá tækifæri til að mæla fyrir um aðgerðir í samstarfi við Vegagerðina, sveitarfélög, önnur heilbrigðiseftirlit og lögreglu. Vert er að taka fram að Reykjavíkurborg er ekki eini veghaldarinn í borginni. Flestar eða allar stærstu umferðaræðar í borginni eru stofnbrautir á vegum Vegagerðarinnar og höfuðborgarsvæðið er allt eitt svæði umferðarlega séð. Umferðarstraumar koma inni í borgina frá Suðurnesjum, Vesturlandi, Suðurlandi og öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Aðgerðir til að takmarka umferð yrðu alltaf að vera samvinnuverkefni sveitarfélaga, heilbrigðiseftirlits og Vegagerðarinnar á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er raunhæft að Reykjavíkurborg og HER geti gripið til eða ákveðið jafn íþyngjandi ráðstafanir og takmörkun umferðar ein og sér.

Niðurstaða:

Í ljósi alls þess sem að framan hefur verið rakið telur HER ljóst að kæra sú sem hér um ræðir á ekki við nokkur rök að styðjast. HER hefur beitt sér og brugðist við mengun eða fyrirsjáanlegri mengun í samræmi við lög og reglur og nýtt öll þau tækifæri sem boðist hafa



til að vinna að bættum loftgæðum auk þess að upplýsa og fræða almenning þegar loftgæði eru slæm eða líkur er á að svo getið orðið og hvetja til aðgerða sem dregið geta úr mengun. Allar ásakanir um aðgerðaleyfi eru því úr lausu lofti gripnar og eiga sér enga stoð í raunveruleikanum. Stjórnvöld geta ekki farið út fyrir valdsvið sitt og því þarf að líta til löggjafans sé vilji til þess að heilbrigðisnefndir eða heilbrigðiseftirlit fyrir þeirra hönd geti brugðist við með öðrum og meira íþyngjandi hætti en lög leyfa í dag.

HER starfar í umboði heilbrigðisnefndar og framkvæmdastjóri þess fer með ábyrgð á daglegri starfsemi og gætir þess að lögum, reglum, stefnumótun heilbrigðisnefndar og öðrum ákvörðunum hennar svo sem ákvörðun um viðbragðsáætlun um loftgæði sé framfylgt. Heilbrigðisnefndin er svo reglulega upplýst um gang mála svo hún geti sinnt eftirlitshlutverki sínu. Fyrirkomulag þetta er að fullu í samræmi við lög og í samræmi við það sem gerist á öðrum heilbrigðiseftirlitssvæðum. Ásökunum um annað er því hafnað enda algjörlega órökstuddar.

Að lokum er það mat HER að áskilnaður 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um aðild að stjórnslumáli sé ekki uppfyllt í máli þessu. Í fyrsta lagi er ekki um tiltekna stjórnvaldsákvörðun að ræða, né aðstæður þar sem borið hefði að taka slíka ákvörðun, í öðru lagi uppfylla kærendur ekki skilyrði um aðild að slíku máli þó það fyrirfyndist þar sem ekki hefur verið sýnt fram á einstaklega lögvarða hagsmuni, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Þegar af þeim ástæðum ber að vísa kærinni frá en telji ráðuneytið rétt að kveða upp efnisúrskurð er það mat HER með vísan til framangreinds að hafna beri öllum kröfum kæranda.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Tómas G. Gíslason
Framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Svava S. Steinarsdóttir
Verkefnastjóri

Meðfylgjandi:

Kynning HER fyrir heilbrigðisnefnd 12. janúar 2023, samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar um fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019 með síðari breytingum, samþykkt fyrir heilbrigðisnefnd Reykjavíkur



Aðalheiður Jóhannsdóttir
Klapparstíg 1
101 Reykjavík

Dagsetning **7. mars 2024**
Málsnúmer IRN23111040

Ráðuneytið vísar til kæru þinnar, dags. 1. apríl 2023. Lýtur kærán að aðgerðarleysi heilbrigðisnefndar Reykjavíkur vegna loftmengunar í Reykjavík, einkum af völdum NO₂ (köfnunarefnisdíoxíðs) sem hafi mælst á Grensásvegi í lok ársins 2022 og í janúar 2023, en í kæru segir að nefndin hafi hvorki aðhafst né gripið til raunverulegra aðgerða í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða svo koma mætti í veg fyrir eða draga úr menguninni. Í kæru er gerð sú krafa að innviðaráðherra aðhafist í skjóli sérstakra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og gripi 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 2023 svo tryggja megi ásættanleg loftgæði og draga úr hættu á heilsutjóni og dauðsföllum vegna loftmengunar í Reykjavík. Einnig er gerð sú krafa að stjórnslá heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur verði sérstaklega skoðuð, en að mati kæranda virðist eftirlitið hafa tekið yfir lögbundið hlutverk heilbrigðisnefndar Reykjavíkur.

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnslá sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnslá sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins hefur með beinum hætti verið falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið tekur til úrskurðar stjórnsláslukæru sem því berast vegna stjórnvaldsákvarðana sveitarfélaga í málefnum sem lúta eftirliti ráðuneytisins, sbr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá getur ráðuneytið einnig ákveðið að eigin frumkvæði eða á grundvelli ábendinga eða kvartana borgara að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsláslu sveitarfélags og meðal annars gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags af því tilefni, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sömu laga.

Í 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga segir að aðila máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 109. gr. laganna. Af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögunum er ljóst að einungis svonefndar stjórnvaldsákvarðanir verða bornar undir ráðuneytið með stjórnsláslukæru. Vísar orðalagið „ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“ til 1. gr. stjórnsláslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsláslulaga nr. 37/1993 gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Gilda lögin þannig þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir, en með stjórnvaldsákvörðun er átt við ákvörðun stjórnvalds í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsláslulaga sem tekin er í skjóli stjórnslásluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli.

Ráðuneytið telur að kæruatriði þau sem vísað er til í erindi yðar teljist ekki til stjórnvaldsákvarðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsláslulaga. Afstaða ráðuneytisins er byggð á því að ekki hafi verið tekin ákvörðun sem varði sérstaklega rétt eða skyldu kæranda í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsláslulaga. Af þeim sökum verða nefnd kæruatriði ekki borin undir ráðuneytið sem kæra á grundvelli kæruheimildar 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem ekki er um stjórnvaldsákvörðun að ræða.

Erindi yðar hefur hins vegar verið tekið til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun sé að ræða vegna stjórnsláslu sveitarfélags og hefur ráðuneytið lagt mat á

hvort að efni erindisins gefi tilefni til að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinnar sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnslu sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Við meðferð þessa máls, kemur sérstaklega til skoðunar hvort að atvik málsins heyra undir almennt eftirlit ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga, eins og því er lýst í 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að innviðaráðuneytinu sé falið að hafa eftirlit með því að stjórnslu sveitarfélaga sé í samræmi við lög, að því leyti sem öðrum stjórnvöldum er ekki falið *með beinum hætti* að hafa eftirlit með atvikum máls. Við mat á því hvenær öðru stjórnvaldi er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með atvikum máls hefur ráðuneytið litið svo á að almenn heimild einstakra fagráðherra til að veita óbindandi álit um málefni sem stjórnarfarslega heyra undir þá, er ekki nægileg til að ryðja úr vegi því eftirliti sem ráðherra sveitarstjórnarmála er falið með stjórnslu sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum telur ráðuneytið þó rétt að horfa einnig til þeirra sjónarmiða sem eiga við málefnaleg valdmörk stjórnvalda, þ.e. að tilteknum stjórnvöldum eru falin verkefni vegna sérfræðimenntunar og sérhæfingar starfsmanna þeirra til tryggja faglega og vandaða meðferð mála. Að teknu tilliti til slíkra sjónarmiða þurfa að mati ráðuneytisins að liggja fyrir *afdráttarlausar vísbendingar* um að sveitarfélag hafi ekki gætt að lögum, til að ráðuneytið taka ákvörðun um að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélaga á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga, sem viðkomandi fagráðuneyti- eða stjórnvöld hafa ekki talið tilefni til að fjalla um á grundvelli almennra leiðbeiningar- eða eftirlitsheimilda þeirra.

Í máli þessu reynir á túlkun laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og reglugerð um loftgæði nr. 787/1999 sem sett er á grundvelli laganna, en umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið fer með framkvæmd umræddra laga og reglna. Í 7. mgr. 36. gr. laga nr. 7/1998 er kveðið á um að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skulu gefa út áætlun um loftgæði á sínu svæði þar sem m.a. skal koma fram tímaáætlun, aðgerðir og stefnumörkun til að bæta loftgæði og viðbragðsáætlanir sem taka til skammtímaáæðgerða varðandi loftgæði á þeirra svæði. Meginskyldur sveitarfélaga skv. reglugerð nr. 787/1999 er að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að gildandi umhverfismörk séu virt og semja aðgerðaáætlanir sem gilda skulu um skammtímaráðstafanir ef hætta er á að fari verði yfir umhverfismörk, sbr. 6., 14., 15. gr. og 16. gr. reglugerðarinnar. Af ákvæðunum má hins vegar ráða að umræddar skyldur hvíla að miklu leyti sameiginlega á viðkomandi heilbrigðisnefndum og Umhverfisstofnun.

Innviðaráðuneytið hefur ekki stjórnskipulegt eftirlitshlutverk með starfsemi Umhverfisstofnunar og er því ekki valdbært til að fjalla um ákvarðanir stofnunarinnar. Hins vegar er ljóst að í lögum nr. 7/1998 er Umhverfisstofnun eða umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytinu ekki veittar heimildir til að afturkalla eða endurskoða ákvarðanir sveitarfélags eða veitt sérstök úrræði til að tryggja að sveitarfélög fari eftir leiðbeiningum eða ábendingum sem stjórnvöldin kunna að veita á grundvelli almenns leiðbeiningar- og eftirlitshlutverks þeirra með málafloknum. Að mati ráðuneytisins kunna athafnir eða athafnaleysi heilbrigðisnefnda sveitarfélaga við framkvæmd laga nr. 7/1998 því að falla undir hið almenna stjórnsluueftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum skv. XI kafla sveitarstjórnarlaga. Stjórnslu Reykjavíkurborgar á þessu sviði fellur þ.a.l. undir eftirlitshlutverk ráðuneytisins skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, a.m.k. að einhverju leyti. Hins vegar telur ráðuneytið rétt að áréttu að umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið hefur almennar eftirlitsheimildir í málinu á grundvelli laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Rétt er að taka fram að ráðuneytið hefur áður tekið til skoðunar kvörtun er sneri að aðgerðarleysi Reykjavíkurborgar vegna loftmengunar við Grensásvegi og lauk ráðuneytið málinu með bréfi dagsett 7. júní 2023. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að ekki væri tilefni til að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og var niðurstaða ráðuneytisins

kynnt Umhverfisstofnun og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því máli lá fyrir að heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar hefur gefið út áætlun um loftgæði á sínu sviði og viðbragðsáætlun sbr. 7. mgr. 36. gr. laga nr. 7/1998 og að Umhverfisstofnun eða umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hafa ekki gert athugasemdir við áætlanir Reykjavíkurborgar. Þá lá jafnframt fyrir að framangreind stjórnvöld hafa ekki gert athugasemdir við stjórnsýslu Reykjavíkurborgar að öðru leyti, t.d. með óbindandi álitum sem þýðingu gæti haft fyrir leiðbeiningar um stjórnarframkvæmd á þessu sviði sbr. 3. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Vegna þessa máls hefur ráðuneytið óskað eftir upplýsingum frá Umhverfisstofnun um hvort að veittar hafa verið leiðbeiningar eða álit vegna stjórnsýslu Reykjavíkurborgar eða annarra sveitarfélaga á þessu sviði frá því niðurstaða lá fyrir í fyrra máli ráðuneytisins þann 7. júní 2023. Hafa slíkar leiðbeiningar eða álit ekki verið gefnar út. Þá liggja ekki fyrir neinar upplýsingar eða gögn um að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hafi tekið loftgæðismál RVK til skoðunar eftir júní 2023 þegar fyrri niðurstaða ráðuneytisins lá fyrir. Þess má þó geta að Umhverfisstofnun benti jafnframt á frétt á vefsíðu stofnunarinnar sem birtist 15. desember sl., þar sem fram kom að stofnunin hafi lokið greiningu á óvenju háum gildum niturdíoxíðs við Grensásveg í byrjun árs 2023. Í byrjun árs hafi mælingar á loftgæðamælisstöðinni við Grensásveg gefið til kynna að styrkur niturdíoxíðs hafi ítrekað farið yfir heilsuverndarmörk á tímabilinu en við nánari rýni á mæligögnum hafi hins vegar komið í ljóst að mælingar á tímabilinu hafi ekki reynst nothæfar vegna bilunar í tækjabúnaði.

Í ljósi framangreinds telur ráðuneytið að ekki liggi fyrir afdráttarlausar vísbendingar í skilningi 112. gr. sveitarstjórnarlaga um að stjórnsýsla Reykjavíkurborgar sé í andstöðu við lög. Þá telur ráðuneytið að önnur sjónarmið sem rakin eru verklagsreglum ráðuneytisins um frumkvæðismál sem getið er um að ofan eigi ekki við um atvik þessa máls. Telur ráðuneytið því að ekki sé tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í tengslum við framkvæmd laga nr. 7/1998, á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Hefur meðferð þessa máls dregist vegna fjölda kæra, kvartana og ábendinga sem ráðuneytinu berast á grundvelli 111. og 112. gr. sveitarstjórnarlaga og vegna mikilla anna í ráðuneytinu og beðist er velvirðingar á því. Afrit af bréfi þessu eru send Reykjavíkurborg, Umhverfisstofnun og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu til kynningar. Að öðru leyti telst máli þessu lokið af hálfu ráðuneytisins.

F.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Björn Ingi Óskarsson