

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti
101 Reykjavík

Sent í tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Hamborg, 19. nóvember 2022

Umsögn Landverndar um breytingar á lögum um úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála (kæruheimild samtaka), 37. mál.

Með tölvupósti þann 11. nóvember síðastliðinn óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Landverndar um ofangreint lagafrumvarp. Stjórn Landverndar fagnar því að þetta frumvarp sé aftur lagt fram, styður það heilshugar og tekur undir þann rökstuðning sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu. Með frumvarpinu er verið að færa aðkomu umhverfisverndarsamtaka að opinberri ákvarðanatöku í umhverfismálum í það horf sem Árósasamningurinn í raun kveður á um. Landvernd sendi einnig inn umsögn þegar málið var lagt fram á 140. Og 150. þingi og vísast í þær umsagnir hér.

Í þeim kemur fram:

- að frumvarpið sé í samræmi við aðgerðaáætlun þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um innleiðingu Árósasáttmálans,
- að íslenskir dómstólar túlki lög um aðild umhverfisverndarsamtaka allt of þröngt
- það óréttlæti sem í því felst að umhverfisverndarsamtök geti ekki leitað til dómstóla á meðan framkvæmdaaðilar og sveitafélög geta það oftast.

Meginmál umsagnar Landverndar frá 7. Október sl. fylgir með aftast í þessu bréfi en þær röksemdir sem þar koma fram eiga enn við.

Ný gögn

Til viðbótar bendir stjórn Landverndar í þessari umsögn á nokkur ný sjónarmið og gögn sem fram hafa komið frá því að frumvarpið var síðast lagt fram.

Í fyrsta lagi hafa fræðimenn og alþjóðlegar eftirlitsstofnanir vakið athygli á takmarkaðri aðkomu umhverfisverndarsamtaka að réttarúrræðum á Íslandi. Í nýlegri grein¹ Aðalheiðar Jóhannesdóttur prófessors við Lagadeild Háskóla Íslands þar kemst hún að þeirri niðurstöðu að

¹ [\(PDF\) Some Critical Views Relating to the Implementation of Article 9\(2\) of the Aarhus Convention in Iceland and the Situation of ENGOs \(researchgate.net\)](#)

við innleiðingu árósasáttmálans hafi möguleikar umhverfisverndarsamtaka á Íslandi til að leita til dómstóla *rýrnað* við innleiðingu hans sem er í andstöðu við markmið hans. Eftirlitsstofnun EES-samningsins, ESA hefur nú hafið frumkvæðisathugun á því hvort réttarstaða umhverfisverndarsamtaka á Íslandi brýtur gegn ákvæðum EES-samningsins.

Í öðru lagi hafa alþjóðlegar eftirlitsstofnanir komist að þeirri niðurstöðu að Íslensk stjórnvöld hafi brotið gegn þátttöku- og kærurétti almennings hvað varðar ákvarðanatöku og lagasetningu um fiskeldi í október 2018 og hafa ekki gripið til raunverulegra aðgerða til þess að leiðrétta útilokun umhverfisverndarsamtaka frá ákvarðanatöku. Þetta er skv. ESA klárt brot á EES-samningnum. Nánar er fjallað um þetta mál í ítrekuðum umsögnum og erindum Landverndar² um tilraunir íslenskra stjórnvalda til að halda brotunum inni í lögum, jafnvel víkka þau út. Eftirlitsnefnd Árósasamningsins hefur ákveðið að taka málið fyrir en hefur enn ekki úrskurðað.

Í þriðja lagi hefur komið í ljós að ef úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála (úua) kemst að því að lög hafi verið brotið hefur nefndin ekki sömu heimildir og dómstóll til að beita refsikenndum viðurlögum eða kveða á um úrbætur. Þess vegna er aðgangur að dómstólum nauðsynlegur til að fylgja úrskurðum úua eftir. ÚUA getur t.d. ekki kafið stjórnvald sem tekur ákvörðun um framkvæmd um tilteknar aðgerðir. Þessi munur er líklega brot á EES rétti.

Eins og staðan er í dag geta umhverfisverndarsamtök ekki skotið málum sem þau tapa hjá ÚUA til dómstóla til að láta reyna á efni ákvörðunarinnar. Hins vegar getur gagnaðili umhverfisverndarsamtaka í slíku máli leitað til dómstóla ef hann tapar máli fyrir ÚUA, t.d. framkvæmdaraðili eða sveitarfélag sem veitir framkvæmdarleyfi. Það er líklega brot á jafnræðisreglu í íslenskum rétti en einnig EES rétti.

Að lokum ítrekar stjórn Landverndar að samkvæmt lögunum um ÚUA hefur nefndin ekki heimild til að leita álit EFTA dómstólsins um álitamál að EES rétti eins og dómstólar hafa. Þess vegna er nauðsynlegt að geta skotið málum nefndarinnar til dómstóla til að geta nýtt þennan rétt sem á að vera til staðar skv. EES rétti.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar,*

Auður Önnu Magnúsdóttir,
framkvæmdastjóri.

² [152-3265.pdf \(althingi.is\)](#)

[Íslensk stjórnvöld þurfa að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum, umsögn Landverndar](#)
[Bréf til ráðherra vegna brota á reglum um umhverfismat - Landvernd](#)

Umsögn Landverndar um 45. Mál á 150. Löggjafarþingi - meginmál

Frumvarpið er í samræmi við aðgerð 12 í nýrri aðgerðaráætlun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um eftirfylgni stjórnarsáttmála og landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árósasamningsins³. Aðgerð 12 á að koma til framkvæmda á árinu 2019 svk aðgerðaráætluninni og með þessi frumvarpi sparast kostnaður við aðgerðina.

Íslenskir dómstólar hafa túlkað heimildir sínar til að taka fyrir mál sem umhverfisverndarsamtök sækja og varða umhverfis- og náttúruvernd mjög þröngt. Á það bæði við þegar málin fara fyrst fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála samkvæmt lögum nr. 130/2011 og síðan til dómstóla eða beint fyrir dómstóla. Í nokkrum málum sem Landvernd hefur átt aðild að hefur þetta verið niðurstaðan, sjá Hæstaréttardóm í máli nr. 432/2017 (framkvæmdaleyfi vegna Kröflulínu 4), Landsréttardóm í máli nr. 418/2018 (framkvæmdarleyfi vegna veglagningar í Hornafirði) og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-3628/2016 (friðlýsing skv. lögum um vernd Mývatns og Laxár). Þessi mál fengu ekki efnislega meðferð fyrir dómi heldur var vísað frá áður en efnislegar málsástæður Landverndar komu til skoðunar vegna meints skorts á lögvörðum hagsmunum Landverndar. Landvernd telur þessar niðurstöður dómstóla umdeilanlegar. Verði frumvarpið að lögum mun réttarstaðan skýrast.

Stjórn Landverndar þykir mikið óréttlæti í því fólgandi að geta ekki leitað til dómstóla eftir úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ef samtökin una ekki niðurstöðu nefndarinnar á meðan gagnaðilar í slíkum málum fyrir nefndinni geta yfirleitt leitað til dómstóla ef niðurstaða nefndarinnar er ekki þeim að skapi. Gagnaðilarnir eru gjarnan framkvæmdaraðilar, landeigendur og sveitarfélög sem þykja hafa beina fjárhagslega hagsmuni sem teljast lögvarðir hagsmunir. Er þarna um óréttlátan aðstöðumun að ræða sem verður leiðréttur með þessu frumvarpi. Í 60. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um það að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættismörk yfirvalda. Miðað við niðurstöður í framangreindum dómsmálum er eins og þessari stjórnarskrárreglu sé ekki beitt þegar umhverfisverndarsamtök eiga í hlut.

Í málum sem varða umhverfis- og náttúruvernd hafa þeir sem hafa lögvarða hagsmuni í þessum þrönga skilningi, eins og framkvæmdaraðilar, landeigendur og sveitarfélög, oft skammtíma sérhagsmuni sem stangast á við vernd. Eiga þar gjarnan í hlut miklir fjárhagslegir hagsmunir tengdir því að framkvæmdir nái fram að ganga. Hagsmunir náttúru og umhverfis eru samt óumdeilanlega mjög mikilvægir og þeirra þarf að gæta í málum hjá stjórnvöldum og dómstólum eins og annars staðar. Þess vegna er nauðsynlegt að málsvarar þessara hagsmuna hafi þar fulla aðild.

Landvernd hefur látið mikið að sér kveða í umræðu um og beitingu á Árósasamningnum og er líklega sá aðili sem þekkir best til beitingar hans í reynd á Íslandi⁴. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála var sett á fót sem liður í innleiðingu Árósasamningsins. **Landvernd telur það klárt brot á Árósasamningnum að umhverfisverndarsamtökum sé meinaður aðgangur að dómstólum þannig að hagsmunir náttúru og umhverfis sem umhverfisverndarsamtök gæta, teljist ekki vera lögvarðir hagsmunir.** Í Danmörku, þar sem samskonar úrskurðarnefnd er starfandi, er umhverfisverndarsamtökum heimilt að leita til dómstóla til að fá úrlausn um gildi úrskurða nefndarinnar. Samtökin telja frumvarpið því fela í sér mikilvæga réttarbót.

Með frumvarpinu er ekki gengið of langt í að opna fyrir aðild umhverfisverndarsamtaka að dómsmálum. Einungis er verið að að heimila að mál sem heyra undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála megi bera undir dómstóla. Það er því ekki um að ræða mikinn fjölda mála eins og sjá má á málaskrá nefndarinnar. Eins og áður mun einungis hluti þeirra mála sem fara fyrir nefndina rata til dómstóla. Þar að auki hafa umhverfisverndarsamtök ekki mikil fjárráð og þess vegna munu þau eingöng leita til dómsstóla þegar miklir umhverfis- og náttúruverndarhagsmunir eru í húfi. **Því er það nauðsynleg réttarbót að sú leið sé opin.**

Landvernd fagnar því sérstaklega að í frumvarpinu sé kæruréttur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála rýmkaður þannig að samtök eins og Landvernd geti framvegis borið öll mál sem almennt heyra undir nefndina undir hana. Það gerir umhverfisverndarsamtökum kleift í mörgum tilfellum að koma að málum með afgerandi hætti fyrr en ella. Allir aðilar slíkra mála, einkum framkvæmdaraðilar, geta fagnað því að úrlausn mála geti fengist á fyrri stigum. Þannig má forðast óþarfa kostnað. Einnig virðist það mjög ríkjandi sjónarmið að þegar ágallar á málum sem þessum koma upp á síðari stigum þá séu stjórnvöld og dómstólar treg til að standa í vegi fyrir framkvæmdum sem mikið hefur verið kostað til við undirbúning þó líklegt hefði mátt telja að anmarkinn hefði leitt til þess að framkvæmdir hefðu verið stöðvaðar vegna ágallans á fyrri stigum.

Hafa má samband við undirritaða vegna málsins með tölvupósti á tölvupóstfangið <mailto:audur@landvernd.is> audur@landvernd.is eða í síma 8435370.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar,

³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c8ad70fd-23dc-11e9-942f-005056bc4d74>

⁴ <https://landvernd.is/alyktanir/umsogn-um-tillogu-ad-adgerdaaetlun-2018-2021-vegna-eftirfylgni-stjornarsattmala-og-landsskyrslna-islands-um-innleiðingu-arosasamningsins> og <https://landvernd.is/sidur/frettatilkynning-island-klagad-fyrir-eftirlitsnefnd-arosasamningsins-i-fyrsta-skipti> en einnig fyrrgreind dómsmál.



Auður Önnu Magnúsdóttir,
framkvæmdastjóri.