

Búdapest, 29. nóvember 2022

Umsögn ÓFEIGAR um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 130/2011 – 37. mál

Af hálfu ÓFEIGAR náttúruverndar er tækifæri til umsagnar um frumvarpið fagnað. Efni þingmálsins stendur samtökunum enda nærri, en þau hafa frá upphafi lagt áherslu á Árósasáttmálann og framkvæmd hans á Íslandi, líkt og endurspeglast í þriðja lið stofnsamþykktu þeirra frá 2018 um að:

„veita stjórnvöldum á öllum stigum virkt aðhald með upplýsingu og með því að neyta réttinda sem Árósasamningurinn, EES samningurinn og íslensk lög veita”

Framlagning frumvarpsins er góðra gjalda verð. Það sama má segja um afar jákvæðar umsagnir stofnana umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins við framlagningu þessa þingmáls á 150. löggjafarþingi, þar sem stofnanirnar leggja áherslu á viðtækan aðgang samtaka í málum sem varða mikla almannahagsmuni.

Enginn, sem hefur fylgst með framfylgd Árósasamningsins undanfarinn ártug á Íslandi, fer í grafgötur um það að innleiðingin samræmist hvorki skuldbindingum samkvæmt EES samningnum né Árósasamningnum að því er varðar aðgang að dómstólum þegar ágreiningur rís um framkvæmdir sem líklegar eru til að hafa mikil umhverfisáhrif (tryggður með 11. gr. tilskipunar nr. 2011/92/ESB og 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins). Ekki færri en tvö mál varðandi það sérstaklega, eru nú til ítarlegrar rannsóknar hjá eftirlitsstofnun EFTA¹. Að sama skapi hefur, líkt og Landvernd bendir á í umsögn sinni um frumvarpið sem hér um ræðir dags. 19. nóvember 2022, prófessorinn í umhverfisrétti við lagadeild HÍ nú lýst því í fræðiriti að hún telji innleiðinguna stangast á við tilgreinda samninga að þessu leyti.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem þá hét, frá 18. september 2001 til umhverfisráðuneytisins er gerð grein fyrir því áliti réttarfarsnefndar að ákvæði Árósasamningsins „*stangist á við grundvallarreglu íslensks réttarfars um að sá sem höfði dómsmál verði sjálfur að eiga af því lögvarða hagsmuni að fá leyst úr þeim kröfum sem hann gerir þar*”, líkt og orðrétt segir í bréfi ráðuneytisins, og lagabreyting sé því nauðsynleg. Í áliti réttarfarsnefndar frá 17. september 2001 sem fylgdi með áður nefndu bréfi kemur fram, að slík ákvæði sé rétt að setja í sér lög í tengslum við innleiðinguna, fremur en með breytingu á lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991. Af ástæðum sem ekki er tilefni til að rekja hér, varð ekki af því. Eftir lögfestingu laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinamála og laga nr. 131/2011 um ýmsar lagabreytingar vegna innleiðingar samningsins reyndi fyrst á lögvarða hagsmuni umhverfisverndarsamtaka í skilningi laga nr. 91/1991 með dómi **Hæstaréttar frá 2. ágúst 2017 í máli nr. 432/2017**. Hitt málið þar sem á slíkt reyndi, var dæmt í **Landsrétti 15. júní 2018 í máli nr. 418/2018** sem vísað máli frá. Lögfræðilegur ágreiningur er ekki um að síðastgreindur dómur er efnislega rangur, þar sem augljóst er að efnislega hefði átt að fjalla um kröfu áfrýjendanna, Landverndar og Hollvinasamtaka Hornafjarðar, um ógildingu úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, í samræmi við réttindi sem tryggð eru í 60. gr. stjórnarskrár Íslands og frávisun því ekki tæk. Því þarf að reyna á sambærilega kröfu um ógildingu úrskurðar á ný fyrir dómstólum. Varðandi fordæmið í dómi Hæstaréttar í máli nr. 432/2017 minnir ÓFEIG á, að reglan um lögvarða hagsmuni fyrir dómstólum byggir á dómaframkvæmd en ekki settum lögum. Til þess að fordæminu í máli Hæstaréttar nr. 432/2017 verði snúið, þarf annað tveggja nýtt fordæmi eða lagabreytingu, líkt og réttarfarsnefnd gaf álit um 2001 og áður er rakið - og er a.m.k. öðrum þræði einnig tilgangur þess frumvarps sem umsögn þessi fjallar um.

Þar sem prófessor Aðalheiður Jóhannsdóttir hefur nýlega birt greiningu á álitaefninu sem frumvarpinu er ætlað að ráða bót á í bókarkafli í erlendu fræðiriti og embættismenn umhverfis-, orku- og

¹ Innleiðingin er til ítarlegrar rannsóknar frá því í byrjun árs, sbr. bréf ESA frá 21. apríl 2022 í máli nr. **88149** hér: https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Case%2088149_Request%20for%20Information%20concerning%20the%20EIA%20Directive%2C%20Access%20to%20Justice%2C%20and%20NGOs.pdf og að sama skapi í eldra máli, nr. **85761**. Ísland hefur nýlega veitt svör í báðum málunum.

loftslagsráðuneytisins búa yfir þekkingu í tengslum við umsýslu sína um skuldbindingar Íslands skv. bæði Árósasamningum og EES samningum (sem yfirfæra mætti til innviðaráðuneytis, sem fer með lög nr. 130/2011) að því leyti sem frumvarpinu er ætlað að ráða bót á, og fyrir liggja tvö nokkurra mánaða bréf ESA til yfirvalda sem varpa ljósi á málið, viljum við í ÓFEIGU leggja til við nefndina að hún feli ráðherra/ráðherrum að koma fram með frumvarp sem að efni til leysir úr þeirri innleiðingavillu sem almenningur býr við varðandi aðgang að dómstólum vegna ákvarðana um framkvæmdir sem hafa veruleg umhverfisáhrif.

Í samræmi við allt ofangreint, er nefndinni jafnframt bent á, að a-liður 1. gr. frumvarpsins fæli í sér að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála væri falið að fjalla um ótilteknar tegundir mála, utan gildissviðs 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB og 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, og ekkert mat hefur verið gert á svo víðtækri kærueimild en sagt í greinargerð að hún geti varðað “skipulagsbreytingar samkvæmt skipulagslögum”. Í fyrstu málsgrein skýringa með ákvæðinu gætir auk þess misskilnings um það á hverju kæruréttur umhverfisverndarsamtaka er byggður í gildandi lögum, en hann er byggður á því að samtökin *eigi lögvarða hagsmuni*, en ekki kærurétt þrátt fyrir að eiga ekki lögvarða hagsmuni, líkt og var fyrir lagabreytingu með lögum nr. 89/2918. Orðalagið er nú að slík samtök: “teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta þegar um eftirtaldar ákvarðanir og ætlað brot á þátttökurétti er að ræða”. Tillaga frumvarpsins að b-lið gengur í samræmi við það sem segir hér að framan um fordæmi of skammt til að innleiða alþjóðaskuldbindingarnar. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar er sá réttur þegar tryggður með dómafordæmum, þrátt fyrir niðurstöðu Landsréttar frá 2018 sem vísað var til. Hinsvegar skortir á að tillaga sé gerð um það í frumvarpinu að umhverfisverndarsamtök geti borið leyfisveitingar sem eiga undir lög um umhverfismat framkvæmda, nú lög nr. 111/2021, undir dómstóla. Ein leið til að koma innleiðingu 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins á, væri að samþykka breytingafrumvarp eitthvað á þessa leið, sbr. einnig tilvitnað álit réttarfarsnefndar frá 2001:

1. gr.

Heiti laganna verður:

Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og úrlausn mála fyrir dómstólum.

2. gr.

Eftirfarandi ákvæði bætist við lögin og verður 4. gr. a

Úrlausn dómstóla:

Þær ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi sem um getur í 3. mgr. 4. gr. verða bornar undir almenna dómstóla af umhverfisverndarsamtökum sem uppfylla skilyrði 4. mgr. 4. gr. Ekki er skilyrði að áður hafi verið kært til úrskurðarnefndarinnar. Frestur til málshöfðunar skal vera þrjú mánuðir.

3. gr.

Eftirfarandi bráðabirgðaákvæði bætist við lögin:

Ráðherra skal eigi síðar en á haustþingi 2023 leggja fram lagafrumvarp til fullnaðarinnleiðingar á tilskipun 2011/92/ESB svo sem henni var breytt með tilskipun 2014/52/ESB, og á ákvæðum Árósasamningsins.

ÓFEIG vekur athygli á því, að umsögn þessi varðar aðeins efni frumvarpsins eins og það er sett fram og er á engan hátt ætlað að vera tæmandi um hvaða lagabreytingar séu nauðsynlegar, m.a. með tilvísun til þess sem rakið hefur verið, svo uppfylltar sé alþjóðaskuldbindinar. Má þar nefna möguleika úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála til að óska ráðgefandi álit EFTA dómstólsins, möguleikum umhverfisverndarsamtaka til gjafsóknar, innleiðingu á 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og lagfæringar á lagaákvæðum um aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Virðingarfyllst,

F.h. stjórnar ÓFEIGAR

Sif Konráðsdóttir, stjórnmálaráðgjafi