

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
nr. 130/2011, með síðari breytingum (kæruheimild samtaka).

Flm.: Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson,
Halldóra Mogensen, Helgi Hrafn Gunnarsson, Jón Þór Ólafsson,
Smári McCarthy, Helga Vala Helgadóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Orðin „þegar um eftirtalдар ákvarðanir og ætlað brot á þátttökurétti er að ræða“ í 2. málsli. 3. mgr. og a–d-liður í sama málslið falla brott.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum, sem eiga aðild að kærumáli fyrir nefndinni á grundvelli 3. mgr., er heimilt að bera úrskurð nefndarinnar undir dómstóla til efnislegrar meðferðar, óháð því hvort þau eigi sjálf lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 149. löggjafarþingi (571. mál.) en náði ekki fram að ganga og er nú lagt fram að nýju óbreytt. Frumvarpið felur í sér rýmkun á málskotsrétti umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og dómstólum. Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála voru sett í kjölfar þess að íslenska ríkið fullgilti svonefndan Árósasamning. Samningurinn veitir almenningi þrjú réttindi sem mynda þrjár stoðir hans. Fyrsta stoðin leggur samningsaðilum, þ.e. stjórnvöldum viðkomandi ríkja, skyldur á herðar varðandi aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Önnur stoðin skyldar aðildarríki til að tryggja almenningi þátttöku í ákvarðanatöku sem lýtur að einstökum framkvæmdum sem hafa áhrif á umhverfið. Með þriðju stoðinni styður samningurinn framangreind réttindi með ákvæðum um aðgang að réttlátri málsmeðferð sem stuðlar að auknu vægi samningsins.

Árósasamningurinn hefur verið innleiddur í íslenska löggjöf, m.a. með ákvæðum laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt lögnum er umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum heimilt að bera tilteknar ákvarðanir og, eftir atvikum, athafnaleysi undir kærunefndina án tillits til þess hvort slík samtök eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Framangreind samtök geta þó einvörðungu leitað efnislegrar endurskoðunar dómstóla á niðurstöðu nefndarinnar eigi þau lögvarinna hagsmuna að gæta samkvæmt reglum einkamálaréttarfars. Með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi leitast við að rýmka kæru rétt samtaka til nefndarinnar þannig að þeim sé heimilt að kæra allar þær ákvarðanir sem

falla undir verksvið nefndarinnar með þeim fyrirvara að slík hagsmunagæsla samrýmist tilgangi samtakanna. Í öðru lagi er leitast við að rýmka rétt samtaka til að bera niðurstöður úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla þannig að þeim sé heimilt að bera úrskurði nefndarinnar undir dóm hafi þau átt aðild að málinu á kærustigi fyrir nefndinni.

Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er áskilið að aðildarríki skuli tryggja aðgang að endurskoðunarleið og/eda öðrum óháðum og hlutlausum aðila um hvort ákvarðanir, aðgerðir eda aðgerðarleysi stjórnvalda, sem fjallað er um í 6. gr. samningsins, samræmist lögum að efni eda formi. Í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, var vísað til þess að valið stæði á milli tveggja leiða að því markmiði, stjórnsýsluleiðar eda dómstólaleiðar. Hafi löggjafinn þá valið að fara stjórnsýsluleiðina. Með b-lið 1. gr. frumvarps þessa er lagt til að jafnframt verði mögulegt að bera úrskurð úrskurðarnefndar undir dómstóla, sem taki úrskurðinn til efnislegrar meðferðar í stað þess að skera eingöngu úr um hvort málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt. Því skal haldið til haga að Árósasamningurinn kemur ekki í veg fyrir að opnað sé fyrir bæði stjórnsýslu- og dómstólaleið, en af orðalagi 2. mgr. 9. gr. samningsins má ráða að aðildarríkjum sé heimilt að velja aðra leiðina eda báðar. Sú tilhögun sem hér er lögð til felur í sér að treysta enn betur þau réttindi sem Árósasamningurinn kveður á um. Skoða þarf hvort þessi breyting kalli á frekari breytingar á lögum, t.d. lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Flutningsmenn telja rétt að það verði gert við þinglega meðferð málsins og umfjöllun í umhverfis- og samgöngunefnd.

Um 1. gr.

Um a-lið.

Með breytingunni er stefnt að því að rýmka kærurétt umhverfissamtaka til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt gildandi lögum er meginreglan sú að aðild að kærumáli fyrir úrskurðarnefndinni er háð því að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Frá þeirri meginreglu er vikið í 3. mgr. 4. gr. gildandi laga þar sem umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum er játuð aðild að tilteknum flokkum mála ef slík hagsmunagæsla samrýmist tilgangi þeirra.

Lagt er til að rýmka kærurétt slíkra samtaka með því að fella brott þá takmörkun að kæruréttur þeirra sé bundinn við þá málaflokka sem eru taldir upp í a-d-lið 3. mgr. 4. gr. Þeir málaflokkar sem heyra almennt undir úrskurðarnefndina eru ekki ýkja margir og helsta raunverulega breytingin, verði frumvarp þetta að lögum, er sú að opnað er á möguleika samtaka til að kæra skipulagsbreytingar samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010. Skipulagsbreytingar eru að jafnaði nauðsynlegur undanfari matsskyldra framkvæmda áður en framkvæmdaleyfi er gefið út en einungis hin síðarnefnda ákvörðun er kæránleg af samtökum á grundvelli ákvæðisins. Með því að rýmka kæruréttinn má þannig tryggja að úrlausn málsins fái á fyrri stigum þess.

Um b-lið.

Með hinu nýja ákvæði er stefnt að því að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök, sem aðild eiga að málum fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, geti borið úrskurði nefndarinnar undir dómstóla, sem taki afstöðu til efnismeðferðar úrskurðarnefndarinnar en ekki eingöngu formreglna.

Samkvæmt gildandi lögum er samtökunum einungis heimilt að bera undir dómstóla hvort málsmeðferð fyrir nefndinni sé í samræmi við lög. Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 432/2017 var því slegið föstu að sérreglur laganna um aðild fyrir úrskurðarnefndinni veittu ekki rýmka-

aðan rétt til að bera mál undir dómstóla. Með hinu nýja ákvæði er stefnt að því að breyta þeirri framkvæmd með því að veita samtökum, sem átt hafa aðild að máli fyrir úrskurðarnefndinni, möguleika á að bera úrskurðinn undir dómstóla sem taki málið til efnislegrar meðferðar.

Í einkamálaréttarhari gildir sú meginregla að stefnandi í máli þarf að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmálsins. Þar sem ekki verður leitt af almennum reglum og lagaákvæðum um meðferð einkamála að kærheimild sú sem hér er lögð til rúmist innan þessarar meginreglu er rétt að kveðið verði sérstaklega á um rétt umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka til að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla, óháð því hvort þau eigi sjálf lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.

Sú breyting sem hér er lögð til samrýmist betur 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins á grundvelli Árósasamningsins, auk þess sem með ákvæðinu opnast frekari tækifæri til að fá úrlausn dómstóla um mikilsverð málefni sem varða þjóðina alla.