

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum til styrkingar á réttarúrræðum
vegna umhverfismála og réttinum til heilnæms umhverfis.

Flm.: Bjarni Jónsson, Orri Páll Jóhannsson, Steinunn Þóra Árnadóttir,
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Jódís Skúladóttir.

I. KAFLI

**Breyting á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
nr. 130/2011.**

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Á eftir orðunum „hvaða ákvörðun“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: aðgerðaleysi.
- Á eftir orðunum „kunnugt um ákvörðunina“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: aðgerðaleysi.
- Á eftir orðinu „stjórnvaldsákvörðanir“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: og aðgerðaleysi stjórnvalda, eða sýna fram á hættu sem beinist að lögvörðum hagsmunum, teljist hættan ekki eingöngu fræðileg.
- Orðin „með minnst 30 félaga“ í 2. másl. 3. mgr. falla brott.
- Í stað orðanna „þegar um eftirtaldar ákvörðanir og ætlað brot á þátttökurétti er að ræða“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: vegna stjórnvaldsákvörðana, aðgerðaleysis stjórnvalda eða ætlaðs brots á þátttökurétti almennings á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á þessu sviði, sbr. 1. gr.
- A-, b- og c-liður 3. mgr. falla brott.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Vilji aðili máls fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann höfðað mál til ógildingar úrskurðinum fyrir dómstólum.

II. KAFLI

Breyting á lögum um félög til almannaheilla, nr. 110/2021.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á IX. kafla laganna:

- Við bætist ný grein, svohljóðandi:
Félög sem falla undir gildissvið laga þessara teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta fyrir dómstólum, enda samrýmist tilgangi og markmiðum samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem sakarefnið lýtur að.
- Fyrirsögn kaflans verður: **Úrræði, viðurlög o.fl.**

III. KAFLI

Breyting á lögum um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á VIII. kafla laganna:

a. Við bætist ný grein, svohljóðandi:

Félög sem falla undir gildissvið laga þessara teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta fyrir dómstólum, enda samrýmist tilgangi og markmiðum samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem sakarefnið lýtur að.

b. Fyrirsögn kaflans verður: **Úrræði, viðurlög o.fl.**

IV. KAFLI

Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

4. gr.

Orðin „sáu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það“ í 2. mgr. 91. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á ýmsum á lögum til styrkingar á réttarræðum vegna umhverfismála og réttinum til heilnæms umhverfis. Frumvarpinu er ætlað að rýmka aðgang umhverfisverndarsamtaka, útivistarsamtaka og annarra hagsmunasamtaka að dómstólum þannig að samræmist betur skuldbindingum Íslands samkvæmt Árósasamningnum. Því er ætlað að tryggja einstaklingum og lögaðilum aðgang að endurskoðunarleiðum fyrir yfirvöldum og dómstólum vegna ákvarðana sem varða umhverfið.

Ísland hefur innleitt Árósasamninginn sem hefur það að markmiði að stuðla að vernd réttar hvers einstaklings, núlifandi kynslóða og framtíðarkynslóða, til að lifa í umhverfi sem stuðlar að góðri heilsu og velferð. Samningurinn inniheldur ekki beinan rétt til heilnæms umhverfis heldur er honum ætlað að nýtast almenningi og félagasamtökum sem tæki til að stuðla að slíkum réttindum. Hér á landi hefur borið á því að aðgangur félagasamtaka, einstaklinga og fræðimanna að réttarræðum vegna málefna sem varða umhverfið sé of takmarkaður en megininntak samningsins er að tryggja réttláta málsmeðferð í umhverfismálum með bættu aðgengi að upplýsingum og með aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku. Rétturinn til heilnæms umhverfis er undirstrikaður í upphafsorðum Árósasamningsins þar sem ofin eru saman mannréttindi. Með samningnum er viðurkennt að sérhver manneskja eigi rétt til þess að búa í heilnæmu umhverfi sem mæti þörf hennar fyrir heilsu og velferð. Þá beri mannum skylda, einum og í samstarfi við aðra, að vernda og hlúa að umhverfinu fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

Rétturinn til heilnæms umhverfis hefur verið viðurkenndur sem sjálfstæð mannréttindi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna í ályktunum allsherjarþingsins og mannréttindaráðsins. Hann tengist þýðingarmiklum réttindum einstaklinga sem njóta m.a. verndar 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Til ályktana Sameinuðu þjóðanna hefur verið vísað í vinnu Evrópuráðsins og ályktunum Evrópuráðsþingsins, nú síðast í yfirlýsingu leiðtogafundarins í Reykjavík

í maí 2023. Í íslenskri stjórnskipan er rétturinn til heilnæms umhverfis ekki viðurkenndur sérstaklega en nýtur öðrum þræði verndar að íslenskum rétti fyrir tilstilli mannréttindasáttmála Evrópu.

Í frumvarpi (þskj. 787, 466. mál, 151. löggjafarþing) Katrínar Jakobsdóttur til stjórnarskipunarlega um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga) var lögð til breyting á 79. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. málsl. 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis. Þar segir: „Ákvæðið vísar til einstaklingsréttinda en miðar jafnframt að því að tryggja sameiginlega hagsmuni núlifandi og komandi kynslóða.“ Þá segir í greinargerð með frumvarpinu: „Handhöfum ríkisvalds kann að vera skylt að gera ráðstafanir svo að tryggja megi þau réttindi sem ákvæðið mælir fyrir um. Það fer augljóslega eftir ástandi náttúru og umhverfis hvaða aðgerða er nauðsynlegt að grípa til og hvaða hömlur þarf að leggja á framkvæmdir og starfsemi. Margvíslegar reglur hafa verið settar hérlendis sem ætlað er að tryggja heilnæmt umhverfi. Má í því sambandi nefna löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs og vatnsvernd. Einnig er löggjöf sem lýtur að skipulagsáætlunum og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana þýðingarmikil. Beint samband er á milli 2. og 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar enda er upplýsinga- og þátttökuréttur almennings forsenda þess að hann geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis.“

Meginefni þessa frumvarps er í fyrsta lagi að rýmka aðildarreglur fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Breytingarnar eru til þess gerðar að rýmka skilyrði um lögvarða hagsmuni einstaklinga í ljósi eðlis umhverfis- og auðlindamála. Verði frumvarp þetta að lögum eykst svigrúm einstaklinga í erfiðri sönnunarstöðu til þess að fá úr réttarstöðu sinni skorið og aðgengi þeirra að réttarúrræðum vegna umhverfis- og auðlindamála er betur tryggt. Þá eru skilyrði fyrir aðild félagasamtaka rýmkuð til að auka aðgengi þeirra að réttarúrræðinu.

Við gerð þessa frumvarps var horft til ákvæða Árósasamningsins, sér í lagi 5. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 9. gr. samningsins, sem og til Norðurlanda. Þar er aðgengi félagasamtaka og einstaklinga að réttarúrræðum, sér í lagi á sviði umhverfis- og auðlindamála, rýmra en hér á landi, ásamt rétti til áfrýjunar eða endurskoðunar á niðurstöðu mála, þó að það sé ekki algilt en sérstaklega er vikið að lagaumhverfi Norðurlanda í þessu tilliti í þessari greinargerð. Í 5. mgr. 2. gr. Árósasamningsins er skilgreint hver það eru sem mál snerta, hvað umhverfið varðar (e. *the public concerned*). Er þar átt við samtök eða félög sem hafa það að markmiði að vernda umhverfið og uppfylla nánar tilgreind skilyrði að landslögum. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. samningsins skulu ríki tryggja þeim aðgengi að réttarúrræði dómstóla og/eða öðrum sjálfstæðum og óvilhøllum aðila sem er settur á fót með lögum til að láta reyna á lögmæti ákvarðana, aðgerða og aðgerðaleyfi, bæði að formi og efni, sem fellur undir 6. gr. samningsins. Réttarúrræðið verður að tryggja fullnægjandi og skilvirkar úrbætur, vera sanngjarnt, réttlátt, má ekki vera of seinlegt og ekki of dýrt. Jafnframt tekur frumvarpið mið af 11. gr. tilskipunar 2011/92/EB/EC en Ísland er skuldbundið til þess að innleiða EES-rétt í landslög samkvæmt 3. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1992. Hlutverk dómstóla í aðildarríkjum EES-samningsins er m.a. að tryggja virkni og einsleita beitingu samningsins og hefur frumvarpið það að markmiði að stuðla að samræmi við EES-rétt.

Þar sem samtökum hefur að tilteknu leyti verið tryggður málskotsréttur til úrskurðarnefndarinnar hingað til með 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ættu samtök, sem aðili að því stjórnsýslumáli, að hafa aðgang að dómstólum í formi endurskoðunarvalds dómstóla á stjórnvaldsathöfnum skv. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Það hefur þó reynst félögum erfitt og hefur dómsmálum sem félög hafa höfðað vegna

Þessa iðulega verið vísað frá. Fyrir gildistöku laganna féll dómur í Hæstarétti Íslands, nr. 280/2003, og komst þar krafa Náttúruverndarsamtaka Íslands að fyrir dómi sem varðaði stjórnarsýslumál vegna Kárahnjúkavirkjunar. Í kjölfar gildistöku laga nr. 130/2011 hefur aðild samtaka að málum hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þó ekki tryggt þeim efnislega úrlausn fyrir dómstólum, sbr. mál Landsréttar nr. 418/2018 frá 15. júní 2018 og mál Hæstaréttar nr. 432/2017 frá 2. ágúst 2017. Þannig hefur þróun 3. mgr. 4. gr. laganna ekki tryggt félögum lögvarða hagsmuni af úrlausn mála sem höfðuð eru til ógildingar á úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem félög höfðu aðild að á stjórnarsýslustigi. Á þetta hefur Aðalheiður Jóhannsdóttir bent í grein, *Some Critical Views Relating to the Implementation of Article 9 (2) of the Aarhus Convention in Iceland and the Situation of ENGOs — Festskrift till Jan Darpö*, frá 2022. Því má færa fyrir því rök að 4. gr. laganna hafi frekar reynst hindrun á vegi samtaka til að njóta aðgangs að dómstólum vegna mála sem rata fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Í öðru lagi er lagt til að rýmka aðild samtaka fyrir dómstólum þegar mál falla ekki undir efnissvið úrskurðarnefndarinnar. Aðrar leiðir fyrir félagasamtök til að leita til dómstóla er að finna í íslensku réttarkerfi, svo sem með 3. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Slíkur málarekstur sætir þó þeim takmörkunum að félagsmenn samtakanna þurfa að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins, sem fellur ekki vel að málum sem varða almannahagsmuni og umhverfið. Í frumvarpi þessu eru því lagðar til breytingar til úrbóta á réttarstöðu félaga sem starfa í þágu almannaheilla. Slíkt er í samræmi við það sem tíðkast á Norðurlöndum þar sem samtökum er ekki meinaður aðgangur að dómstólum vegna skorts á lögvörðum hagsmunum í sama mæli og tíðkast hérlendis. Það er mat flutningsmanna að slíkt sé í samræmi við 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins sem kveður á um að almenningi skuli tryggja aðgang að sjálfstæðum, óvilhöllum úrlausnaraðila sem komið er á fót með lögum, þrátt fyrir og með fyrirvara um 1. og 2. mgr. 9. gr. samningsins.

Breyting er gerð á lögum nr. 110/2021 og 119/2019 sem varða félög sem starfa hér á landi í þágu almannaheilla, til að mynda með mannúð að leiðarljósi eða í menningarlegum tilgangi, þannig að slík félög og félagasamtök hafi lögvarða hagsmuni af því að höfða mál fyrir dómstólum um sakarefni sem samræmist tilgangi og markmiði þeirra að gæta. Undir slík félagasamtök falla ýmis umhverfissamtök, útivistarsamtök og hagsmunasamtök þegar ekki er sérstakur kæruréttur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem og önnur samtök sem vinna í þágu almannaheilla.

Þá er lagt til að gera aðilum kleift að láta reyna á aðgerðaleyfi fyrir nefndinni enda getur aðgerðaleyfi verið jafnskaðlegt eða enn skaðlegra umhverfinu og hagsmunum fólks en aðgerðir. Aðalheiður Jóhannsdóttir og Kristín Benediktsdóttir hafa bent á að vafi leiki á því hvort Ísland hafi uppfyllt skuldbindingar sínar samkvæmt Árósasamningnum vegna 2. mgr. 9. gr. og þar með 1. mgr. 11. gr. tilskipunar 2011/92 varðandi aðgerðaleyfi þar sem á skortir að kveðið sé á um kærurétt umhverfisverndarsamtaka til úrskurðarnefndarinnar. Sem dæmi um skaðlegt aðgerðaleyfi má nefna að samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu hvíla jákvæðar skyldur á ríkjum til þess að vernda mannréttindi fólks sem tengjast umhverfinu. Um jákvæðar skyldur sem leiðir af umhverfisskuldbindingum Evrópuréttar má nefna dóm Evrópuþingdómstólsins í máli C-237/07 frá 2008, sem var mál Dieters Janeceks gegn Bæjaralandi, þar sem ljóst var að borgarar þurfi að eiga þess kost að geta krafist þess að ríki samþykki loftgæðaáætlun í samræmi við tilskipun 96/62/EC um gæði umhverfislofts. Þá má nefna mál Pavlovs o.fl. gegn Rússlandi frá 11. október 2022 en talið var að rússnesk stjórnvöld hefðu sýnt tómlæti gagnvart mengunarvörnum sem brjóta gegn 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu í ljósi þess að stjórnvöld höfðu ekki verndað borgarana frá mengun stóriðju með fullnægjandi

hætti. Þá má benda á dóm MDE í máli Di Sarno o.fl. gegn Ítalíu frá 10. janúar 2012 en þar kemur til að mynda fram að í ljósi yfirvofandi hættu vegna söfnunar, meðhöndlunar og losunar úrgangs hvíldi jákvæð skylda á yfirvöldum til að taka viðeigandi og fullnægjandi skref til að vernda rétt fólks til heimilis, einkalífs og almennt til þess að lifa í heilbrigðu umhverfi.

Samanburður við Norðurlönd.

Norræn ríki hafa farið ólíkar leiðir við innleiðingu Árósasamningsins. Hér á landi er réttur umhverfisverndarsamtaka og þeirra sem hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn kærums máls til að fá endurskoðaða ákvörðun um veitingu leyfis á sviði umhverfismála tryggður innan stjórnsýslunnar með kærurétti til úrskurðarnefndar. Sama leið var farin í Danmörku. Í Finnlandi er hægt að kæra slíkar ákvarðanir til stjórnsýsludómstóla og í Svíþjóð er um að ræða sérstaka umhverfisdómstóla. Í Noregi ber hins vegar að skjóta slíkum málum til almennra dómstóla. Þegar áhrif innleiðingarinnar hér á landi eru borin saman við réttarstöðu félagasamtaka á Norðurlöndum sést að tryggt hefur verið réttarúrræði handa félagasamtökum vegna fleiri málaflokka en gert er hér á landi.

Sem dæmi má nefna að í Danmörku hafa umhverfis- og náttúruverndarsamtök málskotsrétt í fjölda mála sem kveðið er á um málskotsrétt innan stjórnsýslunnar vegna umhverfismála sem tryggja að samtök geti farið fram á endurskoðun á lögmæti ákvarðana, aðgerða- eða afhafnaleysis fyrir dómstólum. Þessu til viðbótar er réttarstaða þannig í Danmörku að félög geta höfðað dómsmál og verið málsaðilar. Viðmið dómaframkvæmdar í Danmörku varða annars vegar eðli hagsmuna og hins vegar möguleika aðila til að vera aðili dómsmáls. Í því felst að stofnsamþykktir eða lög viðkomandi félags samræmist úrlausnarefni því sem liggur fyrir dómnum. Til dæmis gátu samtökin Greenpeace höfðað mál í Danmörku vegna tiltekinna umhverfshagsmuna (U1994.78Ø) og hjólreiðasamtök Danmerkur gátu höfðað dómsmál vegna skipulagsmála (U2000.1103H/MAD2000.83H). Þessi atriði leiða til þess að félög hafa aðgang að dómstólum vegna mála sem falla ekki undir kæruleiðir innan stjórnsýslunnar þrátt fyrir að tiltekinn aukinn aðgangur að réttarúrræðum hafi verið tryggður handa félögum innan stjórnsýslunnar.

Meginbreytingin sem norska Stórþingið samþykkti til að unnt væri að fullgilda Árósa-samninginn fólst í nýjum lögum um aðgang að upplýsingum um umhverfismál (no. *miljø-informasjonsloven*) sem ganga í ákveðnum tilvikum lengra en upplýsingalög þar á landi. Með lögnum fékk hinn almenni borgari aukið aðgengi að slíkum upplýsingum frá opinberum aðilum og einkaaðilum. Lögin ganga í ákveðnum tilvikum lengra en norsk upplýsingalög (no. *offentlighetsloven*). Þá var réttur almennings til að hafa áhrif á ákvarðanatöku í mikilvægum umhverfismálum aukinn. Einstaklingar og umhverfisverndarsamtök hafa aðgengi að dómstólum með fullnægjandi hætti gagnvart skilyrðum 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins með lögum um sáttameðferð og meðferð einkamála (no. *tvisteloven*) frá árinu 2008. Í lögnum er kveðið á um skilyrði þess að einstaklingar og félög/samtök geti höfðað mál fyrir dómstólum. Aðila er heimilt að höfða mál fyrir dómstólum vegna réttarkröfu og verður að sýna fram á raunverulega þörf á að fá úrskurð í kröfunni á hendur hinum stefnda út frá heildarmati á vægi kröfunnar og tengslum viðkomandi við hana. Félögum og sjálfseignarstofnunum er heimilt að höfða mál í eigin nafni um mál sem samræmast tilgangi þeirra og eðlilegu verkefnasviði að uppfylltum sömu skilyrðum. Fyrir gildistöku Árósasamningsins voru náttúruverndarsamtök Noregs talin hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn um lögmæti ákvörðunar yfirvalda um virkjun, sbr. Rt. 1980, bls. 569.

Í Svíþjóð þurfti nokkrar lagabreytingar til svo að fullgilda mætti Árósasamninginn. Réttindi sem samningurinn tryggir almenningi voru þegar að mestu fyrir hendi í sænskum lögum.

Sett voru ný lög um aðgang að upplýsingum um umhverfismál (sæ. *lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ*). Gerðar voru breytingar á lögum um trúnað um upplýsingar í vörslu hins opinbera (sæ. *offentlighets- och sekretesslag*) sem varða einnig aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Þá voru gerðar breytingar á umhverfislögum (sæ. *miljöbalk*), m.a. varðandi heimild almennings til að tilkynna um vanrækslu til eftirlitsstjórnvalda ásamt breytingum á nokkrum sérlögum sem veittu umhverfisverndarsamtökum heimild til að kæra ákvörðun um leyfisveitingar sem falla undir Árósasamninginn.

Kveðið er á um rétt til að fá dómsúrskurð um efnislegt og formlegt gildi ákvarðana um umhverfismál í umhverfislögum og skipulags- og byggingarlögum (sæ. *plan- och bygglag*) en þau innihalda sérstök ákvæði um aðgang að dómstólum. Þá gildir almennt ákvæði 42. gr. stjórnáráðslulaga um aðgang að dómstólum gagnvart sérlögum.

Á grundvelli umhverfislaga frá 1998 voru settir á fót sérstakir umhverfisdómstólar. Hægt er að kæra stjórnáráðsluákvæðanir í umhverfismálum til æðra stjórnvalds eða beint til jarða- og umhverfisdómstóls (sæ. *mark- och miljödomstolar*). Ef kærandi sættir sig ekki við niðurstöðu dómstólsins getur hann áfrýjað til áfrýjunardómstóls jarða- og umhverfismála og loks til hæstaréttar (sæ. *Högsta domstolen*). Í endurskoðunarferlinu er farið í saumana á formlegum og efnislegum hliðum ákvörðunar. Fullnægjandi samráð, sem felur m.a. í sér heildarmat á umhverfisáhrifum, þarf að fara fram áður en dómstóll tekur leyfisumsókn til meðferðar. Að öðrum kosti getur dómstóll hafnað því að taka mál til meðferðar.

Ef úrskurður eða ákvörðun, sem er kæránleg, er einstaklingi ekki í hag getur hann lagt fram kæru á grundvelli 12. gr. í 16. kafla umhverfislaga og 33. gr. stjórnáráðslulaga (sæ. *förvaltningslag*). Samkvæmt dómaframkvæmd í Svíþjóð á sérhver einstaklingur, sem er í hugsanlegri hættu á skaða eða öðru tjóni vegna þeirrar starfsemi sem verið er að sækja um leyfi fyrir, rétt á að taka þátt sem aðili máls og leggja fram kæru að því tilskildu að áhættan beinist að lögvörðum hagsmunum og sé ekki eingöngu fræðileg eða mjög óveruleg.

Mælt er sérstaklega fyrir um málskotsrétt umhverfisverndarsamtaka í 13. gr. í 16. kafla umhverfislaga en einnig í sérlögum. Almennur málskotsréttur umhverfisverndarsamtaka var tekinn upp árið 1999 en í kjölfar þess að Svíþjóð gerðist aðili að Árósasamningnum var ákvæði þar að lútandi breytt á þann veg að nú er skýrt kveðið á um að kæruheimildir nái einnig til eftirlitsákvæðana samkvæmt 10. kafla umhverfislaga (ákvæðanir um úrbætur vegna alvarlegra umhverfisspjalla) svo og til endurskoðunar á dómum eða ákvörðunum eða skilyrða í þeim. Ákvæðinu hefur einnig verið breytt þannig að það nái til fleiri tegunda félaga og samtaka. Þetta þýðir að nú hafa einnig málskotsrétt frjáls félagasamtök eða aðrir lögaðilar, sem hafa umhverfis- og náttúruvernd að meginmarkmiði, eru óhagnaðardrífir, hafa starfað í Svíþjóð í a.m.k. þrjú ár og hafa minnst 100 félagsmenn eða geta með öðrum hætti sýnt fram á stuðning almennings.

Hæstiréttur hefur staðfest þau viðmið sem umhverfisverndarsamtök þurfa að uppfylla til þess að leggja fram kæru. Ef þau gera það ekki þarf að fara fram ítarleg athugun til að tryggja að slík samtök starfi raunverulega að almannahagsmunum þegar kemur að umhverfis- og náttúruvernd. Hæstiréttur lagði þó áherslu á sveigjanlega nálgun og hvatti til víðtækrar túlkunar á málskotsrétti umhverfisverndarsamtaka. Jafnframt ná ákvæði 13. gr. í 16. kafla til tiltekinnna frjálsra félagasamtaka varðandi strandverndarmál og undir vissum kringumstæðum er þeim einnig heimilt að kæra ákvæðanir sem teknar hafa verið samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Þá er mögulegt að kæra mál er varða athafnaleysi stjórnvalda til dómstóla og hefur jarða- og umhverfisdómstóll úrskurðað að tiltekinn hópur einstaklinga hafi átt rétt á að kæra á-

kvörðun eftirlitsstjórnvalds um að hafa ekki afskipti af starfsemi sem var hættuleg umhverfinu.

Frumvarpið miðar að því að tryggja aðgengi einstaklinga og félaga að réttarúrræðum vegna umhverfisins samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum og að því að veita félögum aukinn aðgang að dómstólum að norrænni fyrirmynd. Samkvæmt dómaframkvæmd fyrir tíð laga nr. 150/2011 gátu félög sem voru aðilar að stjórnsýslumáli leitað á náðir dómstóla til endurskoðunar á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar. Lög nr. 150/2011 hafa ekki greitt þá leið, þvert á móti virðast þau hafa hindrað aðgang félaga að dómstólum. Í frumvarpi þessu er leitast við að leiðrétta það og auka samræmi milli réttarstöðu samtaka og einstaklinga og 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands samkvæmt Árósasamningnum og EES-rétti.

Með innleiðingu Árósasamningsins hefur Ísland skuldbundið sig til þess að virða markmið samningsins um að stuðla að vernd réttar einstaklinga og framtíðarkynslóða til að lifa í umhverfi sem stuðlar að heilsu og velferð þeirra. Það er mat flutningsmanna að tryggja megi ákvæði Árósasamningsins betur ef frumvarp þetta verður að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

A- og b-liður.

Með ákvæðunum er gerð breyting á þeim málum sem kærundur geta borið undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og þau rýmkuð. Breytingin sækir fyrirmynd sína í Árósasamninginn en samkvæmt honum skal tryggja aðgengi að réttarúrræði til þess að láta reyna á aðgerðaleysi (e. *omission*). Þá getur aðgerðaleysi vegna umhverfismála, svo sem tómlæti þegar kemur að eftirliti, viðurlögum, þvingunarúrræðum eða öðrum aðgerðum sem eru á ábyrgð stjórnvalda, bitnað jafnilla eða verr á umhverfi og fólki heldur en stjórnvaldsákvæðanir. Til dæmis hefur jarða- og umhverfisdómstóll í Svíþjóð úrskurðað að tiltekinn hópur einstaklinga hafi átt rétt á að kæra ákvörðun eftirlitsstjórnvalds um að hafa ekki afskipti af starfsemi sem var hættuleg umhverfinu. Á stjórnvöldum hvíla ýmsar jákvæðar skyldur til verndar umhverfi og fólki, svo sem samkvæmt EES-rétti, t.d. til að tryggja loftgæðaáætlanir samkvæmt tilskipun 2008/50/EB, sbr. mál Evrópudómstólsins í máli nr. C-237/07 frá 25. júlí 2008, máli Dieters Janeceks gegn Bæjaralandi. Frumvarpinu er ætlað að tryggja að samtök og einstaklingar geti látið reyna á aðgerðaleysi fyrir dómstólum.

C-liður.

Breytingin miðar að því að einstaklingar sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta og geti sýnt fram á hættu sem stöðjar að lögvörðum hagsmunum þeirra, að því gefnu að sú áhætta teljist ekki aðeins fræðileg, geti leitað til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um úrlausn á ágreiningsmálum sem tengjast þeim hagsmunum.

Vegna edlis umhverfismála, áhrifa þeirra og afleiðinga þeirra á almenning kann það að vera einstaklingum erfitt að sýna fram á einstaklingbundna og beina hagsmuni af aðgerðum sem varða umhverfið miðað við þau skilyrði sem hafa mótast í dómaframkvæmd um það hvernær einstaklingar teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af því að fá úrlausn um réttindi sín. Með greininni er því lagt til að aukið verði aðgengi einstaklinga að réttarúrræðum í slíkum málum með því að rýmka hvað felist í hugtakinu um lögvarða hagsmuni þannig að nægilegt sé fyrir einstaklinga að sýna fram á að hætta stöðji að slíkum hagsmunum til að geta átt aðild fyrir nefndinni. Orðalag ákvæðisins skírskotar til framkvæmdar í Svíþjóð þar sem einstaklingar geta leitað réttar síns samkvæmt 12. gr. í 16. kafla umhverfislaga (sæ. *miljöbalk*) og 42. gr. stjórnsýslulaga (sæ. *förvaltningslag*), en í dómaframkvæmd, sbr. NJA 2004, bls.

590, hefur aðildin verið túlkuð á þá vegu að sérhver einstaklingur, sem er í hættu á að hljóta skaða eða verða fyrir öðru tjóni vegna þeirrar starfsemi sem deilt er um, eigi rétt á að taka þátt sem aðili máls og leggja fram kæru að því tilskildu að hættan beinist að lögvörðum hagsmunum hans og sé ekki eingöngu fræðileg eða mjög óveruleg. Hér er lagt til að sambærileg leið verði farin en þó þannig að gengið verði lengra og beinlínis mælt fyrir um það í ákvæðinu að einstaklingar geti átt aðild fyrir nefndinni þótt hættan sem stæði að lögvörðum hagsmunum þeirra sé óveruleg, svo framarlega sem hún telst ekki einvörðungu fræðileg. Nái breytingin fram að ganga getur aðili, sem sýnir fram á hættu á skaða eða röskun lögvarinna hagsmuna sinna og þá einnig fram á að sú hætta sé ekki eingöngu fræðileg, átt aðild fyrir nefndinni.

Nái frumvarp þetta fram að ganga eykst sviðsrúm einstaklinga í erfiðri sönnunarstöðu til þess að fá úr réttarstöðu sinni skorið og jafnframt verður aðgengi þeirra að réttarúrræðum í umhverfis- og auðlindamálum betur tryggt, líkt og fram hefur komið í greinargerð þessari.

D-liður.

Lagt er til að fallið verði frá skilyrði um lágmarksfjölda félaga sem geta nýtt sér réttarúræði úrskurðarnefndarinnar. Vegna fámennis hér á landi má færa fyrir því rök að skilyrði um lágmarksfjölda félaga eigi ekki að standa því í vegi að lítið en virkt umhverfis-, útivistar- eða hagsmunafélag hafi aðgang að réttarúræði til jafns við önnur félög. Vísað er til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 12/2013 frá 6. febrúar 2018 þar sem máli var vísað frá nefndinni þar sem félagar verndarsamtaka NASF, Verndarsjóðs villtra laxastofna, voru aðeins 27 talsins. Í Svíþjóð er aðgangur að sambærilegri nefnd ekki takmarkaður við tiltekinn fjölda meðlima í slíkum félögum. Vísað er til 45. gr. í dómi Evrópudómstólsins í máli C-263/08 í máli Djurgården–Lilla Värtans Miljöskyddsförening gegn Stockholms kommun genom dess marknämnd frá 15. október 2009.

E-liður.

Í greininni er lagt til að aðgangur ýmiss konar félaga- og hagsmunasamtaka á sviði útivistar og umhverfisverndar að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála verði rýmkaður með því að fella brott skilyrði um lágmarksfjölda meðlima í slíkum samtökum og jafnframt afnema ákvæði um að þeim sé eingöngu heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir í tilteknum tegundum mála til nefndarinnar. Þá verði enn fremur mælt fyrir um að slík félög hafi heimild til að bera aðgerðaleyfi stjórnvalda á sviði umhverfismála undir nefndina. Nánar verður vikið að því í skýringum við 3. gr. að aftan.

F-liður.

Líkt og að framan greinir er lagt til að fallið verði frá því að aðild framangreindra samtaka að málum fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála einskorðist við tiltekna málaflokka. Þannig er lagt til að a–c-liður í 3. mgr. 4. gr. laganna verði felldur brott og aðild samtaka á þessu sviði rýmkuð til samræmis við kærurétt sem almennt gildir til nefndarinnar samkvæmt lögum á sviði umhverfis- og auðlindamála. Sú réttarstaða á sér fyrirmynd í dönskum rétti og samræmist betur víðtækum aðgangi samtaka að réttarúrræðum sem tíðkast á Norðurlöndum. Þá er breytingunni ætlað að taka af vafa um að félög hafi lögvarða hagsmuni af málum á sviði umhverfis- og auðlindamála, stjórnvaldsákvörðunum, aðgerðaleyfi eða broti á þátttökurétti almennings.

G-liður.

Með ákvæðinu er lagt til að þeir sem eiga aðild að máli fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, félög jafnt sem einstaklingar, geti leitað til dómstóla til endurskoðunar á úrskurðum nefndarinnar. Þannig miðar breytingin að því að aðilar, sem eiga aðild að máli skv. 3. mgr. 4. gr. laganna eftir þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á ákvæðinu samkvæmt frumvarpi þessu, geti leitað á náðir dómstóla í því skyni að fá niðurstöður úrskurðarnefndar endurskoðaðar, sbr. meginreglu 1. máls. 60. gr. stjórnarskrárinnar, sætti þeir sig ekki við niðurstöðu hennar.

Þannig skulu félög, sem eru aðilar að málum fyrir nefndinni, ótvírætt eiga rétt á að bera þau mál undir dómstóla. Jafnframt skulu einstaklingar sem hafa sýnt fram á lögvarða hagsmuni, eða hættu sem steðjar að lögvörðum hagsmunum sem ekki teljist einvörðungu fræðileg, geta látið reyna á úrskurði úrskurðarnefndarinnar fyrir dómstólum.

Eins og sýnt var fram á í dómi Hæstaréttar Íslands vegna Kárahnjúka nr. 280/2003, og rakið er í greinargerð þessari, hefur dómaframkvæmd um 3. mgr. 4. gr. laganna ekki tryggt að félög teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn mála sem höfðuð eru fyrir dómstólum til ógildingar á úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem hin sömu félög höfðu aðild að á stjórnarsýslustigi. Þröskuldurinn sem félögum er ætlað að yfirstíga til að eiga aðgang að dómstólum og endurskoðun á úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er of hár.

Um 2. og 3. gr.

Með 2. og 3. gr. frumvarpsins er lagt til að gerð verði breyting á lögum um félög til almannaheilla, nr. 110/2021, og sams konar breyting á lögum um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019. Breytingunum er ætlað að auka aðgang félaga, sem starfrækt eru hér á landi og gæta að almannahagsmunum, að dómstólum þegar eðli þeirra hagsmuna sem eru undir og tilgangur félagsins samræmist sakarefninu. Þannig er markmiðið með breytingunum að rýmka aðildarstöðu félaga fyrir dómstólum, m.a. umhverfis-, útivistar- og hagsmunasamtaka. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til réttarframkvæmdar í Danmörku þar sem félög geta höfðað mál fyrir dómstólum til gæslu hagsmuna sem samræmast tilgangi og markmiðum samtaka. Í dómaframkvæmd í Danmörku hafa mótast tiltekin viðmið um form samtaka sem eiga að tryggja getu þeirra til að vera aðilar að dómsmáli. Með lögum nr. 110/2021, um félög til almannaheilla, er gengið úr skugga um að form félagsins sé með tilteknum hætti og jafnframt tryggt að félagið vinni að tilteknum markmiðum til almannaheilla. Rétt er að gera greinarmun á breytingum samkvæmt 2. gr. og 1. gr. frumvarpsins og áréttá að markmiðið með 1. gr. er að tryggja að félög og einstaklingar sem eiga aðild að málum fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eigi þess að kost að leita endurskoðunar dómstóla á úrlausnum nefndarinnar. Þannig er tekinn af vafi um að þær breytingar sem gerðar eru á kröfum um lögvarða hagsmuni og skilyrðum um aðild félaga að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála samkvæmt frumvarpinu, nái þær fram að ganga, eigi að leiða til þess að tryggt sé að niðurstöður nefndarinnar sæti endurskoðunarvaldi dómstóla. Með 2. og 3. gr. frumvarps þessa er því tekið á öðrum tilfellum en kveðið er á um í 1. gr. þess og fjallað er um í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins. Þeim er fjölgað til að gæta betur að samræmi milli ákvæðis 3. mgr. 9. gr. Árósasamningsins en samkvæmt ákvæðinu skal íslenska ríkið tryggja, til viðbótar og með fyrirvara um 1. og 2. mgr. 9. gr. samningsins, að uppfylli almenningur (e. *members of the public*) þau viðmiðunarskilyrði sem mælt er fyrir um í landslögum hafi almenningur aðgang að stjórnarsýslu- og dómstólameðferð til að geta krafist þess að aðgerðir og aðgerðaleyfi af hálfu einstaklinga og stjórnvalda, sem ganga gegn ákvæðum eigin landslaga um umhverfið, verði tekin fyrir. Með þessari breytingu er lagt til

að mælt sé fyrir um viðmiðunarskilyrðin í framangreindum lögum nr. 110/2021 og 119/2019, um félög til almannaheilla, og er henni ætlað að gera slíkum félögum kleift að krefjast þess að dómstólar taki fyrir mál þar sem aðgerðir og aðgerðaleyfi af hálfu einstaklinga og stjórnvalda gengur gegn lögum um umhverfið.

Í ljósi tilgangs og markmiðs umhverfissamtaka, útivistarsamtaka, hagsmunasamtaka og annarra samtaka sem starfa í þágu almannaheilla, og að þau beinist almennt og iðulega að almannahagsmunum sem falla illa að skilyrði um lögvarða hagsmuni eins og það hefur þróast í dómaframkvæmd, er nauðsynlegt að tryggja samtökum aðgang að réttarúrræði vegna þeirra hagsmuna. Samtök skulu hafa viðeigandi hagsmuni af úrlausn mála og afmarkar tilgangur og markmið samtakanna samkvæmt lögum, stefnu eða stofnsamþykktum þeirra þá hagsmuni.

Breytingarnar kveða á um að samtök geti haft lögvarða hagsmuni af úrlausn um mál um tiltekið sakarefni ef það samræmist tilgangi og markmiði samtakanna. Með þessu er útvíkkað það sem almennt verður ráðið af óskráðum reglum um lögvarða hagsmuni, svo og ákvæði 1. mgr. 24. og 1. og 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, þegar almannaheillafélög eru annars vegar. Þau eigi að geta haft lögvarða hagsmuni, óháð því hvort einstakir félagsmenn hefðu haft slíka hagsmuni og eru lögvarðir hagsmunir því skilgreindir víðtækar en við á samkvæmt undanþágu 3. mgr. 25. gr. laganna svo og um málsóknarfélög skv. 19. gr. a sömu laga sem bæði gera ráð fyrir því að einstakir félagsmenn hefðu getað sótt kröfu sína einstaklega. Með breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu skv. 2. gr. og 3. gr. er aðgengi að dómstólum útvíkkað fyrir þessi félög. Samkvæmt ákvæðunum, nái þau fram að ganga, verður mál félagsins rekið í eigin nafni til hagsbóta fyrir þá hagsmuni sem félagið hefur að tilgangi og markmiði og sakarefnið hefur þýðingu fyrir. Rýmkun á aðgengi að dómstólum að þessu leyti er hluti þess að viðhalda virku lýðræði þegar hagsmunir eru ekki auðveldlega varðir af einstaklingum. Sakarefnið verður þó eftir sem áður að vera nægilega afmarkað og ótvírætt og þarf kröfugerðin að vera skýr og ákveðin.

Breytingin felur í sér að réttaráhrif af úrlausn um tiltekið sakarefni sem samtök kunna að bera undir dómstóla geta bæði verið þess eðlis að einstaklingar hafi einnig verulega, einstaklega og sérstaka lögvarða hagsmuni af því úrlausnarefni, en einnig þannig að enginn hefði haft slíka hagsmuni af úrlausnarefninu. Í síðara tilvikinu getur verið um sakarefni að ræða sem skiptir almenning máli að lögum og hefði niðurstaða um sakarefnið réttaráhrif til hagsbóta fyrir ótilgreindan hóp eða gæði sem verða fyrir áhrifum af tiltekinni réttarstöðu, aðgerðum, aðstöðu eða athafnaleysi. Þannig njóta tilteknir hagsmunir eða gæði verndar að lögum og kann úrlausn um slíkt að hafa þær afleiðingar að löggjafinn eða stjórnvöld grípi til viðbragða þó að úrlausnarefnið varði ekki einstaklega, sérstaka, beina hagsmuni tiltekins aðila í þeim skilningi sem skilyrði um lögvarða hagsmuni hefur þróast í dómaframkvæmd.

Um 4. gr.

Til samræmis við að fallið verði frá skilyrði um lágmarksfjölda meðlima samtaka í lögum um úrskurðarnefnd- umhverfis og auðlindamála er lagt til að fallið verði frá því skilyrði í lögum um náttúruvernd.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki útskýringa.