



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti  
101 Reykjavík

Sent í tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 7. október 2019.

**Umsögn Landverndar um breytingar á lögum um úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála (kæruheimild samtaka), 45. mál.**

Með tölvupósti þann 19. september síðastliðinn óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Landverndar um ofangreint lagafrumvarp. Stjórn Landverndar fagnar því að þetta frumvarp sé komið 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. Frumvarpið er í samræmi við aðgerð 12 í nýrri aðgerðaráætlun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um eftirfylgni stjórnarsáttmála og landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árósasamningsins<sup>1</sup>. 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 fólgið að geta ekki leitað til dómstóla eftir úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ef samtökin una ekki niðurstöðu nefndarinnar á

<sup>1</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c8ad70fd-23dc-11e9-942f-005056bc4d74>

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 Íslandi<sup>2</sup>. 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 dómstóla 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

---

<sup>2</sup> <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.



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 annmarkinn 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 [audur@landvernd.is](mailto:audur@landvernd.is) eða í síma 8435370.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Önnu Magnúsdóttir,  
framkvæmdastjóri.

Nefndasvið Alþingis  
Hildur Edwald,  
skjalaritari  
Alþingi  
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 10. október 2019  
2019090026/42-1-1  
TB  
jgo/tb

**Frumvarp til laga um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (kæruheimild samtaka), 45. mál.**

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 19. september sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (kæruheimild samtaka), 45. mál.

Náttúrufræðistofnun telur eðlilegt að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök eigi sem víðtækasta aðkomu að þeim málum sem viðkomandi samtök vinna að enda mörg mál, t.d. náttúruverndarmál, oft af þeirri stærðargráðu að þau geta varðað þjóðina alla eða heila landshluta.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson  
forstjóri



Trausti Baldursson  
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar



Reykjavík, 14. október 2019

**Alþingi**  
**Nefndarsvið**  
**101 Reykjavík**

**Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (kæruheimild samtaka). Þingskjal 45 -45. mál fyrir 150. löggjafarþingi 2019– 2020.**

Samorka þakkar tækifærið til veita umsögn um málið.

Samorka vekur athygli á því að nú er að störfum nefnd sem fjallar um heildarendurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem höfuð áhersla er lögð á einföldun regluverks og skilvirkar ferla. Augljóst er að þessi endurskoðun hefur m.a. tengingu við löggin um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Má í þessu sambandi minna á umfjöllun um málshraða og tafir sem ítrekað hafa orðið fyrir nefndinni.

Þá er vert að vekja athygli á því að nýlega var sett í gang aðgerðaráætlun um Árósasamninginn þar sem m.a. á að fjalla um löggin um mat á umhverfisáhrifum og löggin um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Ljóst er að þær tillögur sem koma fram í ofangreindu frumvarp hafa veruleg áhrif á alla málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndinni og þar með tímaferla allra framkvæmda. Vandséð er að þessar tillögur falli að þeim markmiðum sem unnið er að með framangreindri heildarendurskoðun regluverks umhverfismats og framkvæmda. Einnig er sérkennilegt ef taka á eitt atrið út úr og gera slíkar grundvallar breytingar þegar heildarendurskoðun og aðgerðaráætlun stendur yfir. Hér þarf að hafa í huga að umfang kæruréttar og hvenær í ferlinu kærur koma inn er einn af þeim stóru þáttum sem þar eru til umfjöllunar.

Samorka leggst því eindregið gegn þeim tillögum sem fram koma í frumvarpinu.

Beðist er velvirðingar á umsögnin er send eftir að formlegur frestur rann út.

Að öðru leyti vísar SAMORKA til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingu

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. desember 2019  
UST201912-158/G.R.G.  
04.00

### **Umsögn um frumvarp til um breytingar á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, með síðari breytingum, 45. mál.**

Vísað er til tölvupósts dags. 19. september 2019 þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendi Umhverfisstofnun til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum (kæruheimild samtaka), 45. mál. Umhverfisstofnun hafði engar athugasemdir við frumvarpið og skilað því ekki umsögn en var boðuð á fund nefndarinnar þann 14. nóvember 2019 og í kjölfar fundarins var aftur óskað eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarpið.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að umhverfisverndar-, útivistar og hagsmunasamtök eigi viðtæka aðkomu að umhverfismálum í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt Árórsarsamningnum. Stofnunin gerir þó eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið án þess að gera athugasemdir við einstakar greinar þess.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að endurskoða eigi ákvæði um aðgang samtaka almenning að ákvörðunum á sviði umhverfismála með það að markmiði að sá réttur sé tryggður á fyrri stigum leyfisveitingarferlis og málsmeðferð geti þannig orðið skilvirkari án þess að gengið sé á þennan rétt, auk þess sem fram kemur að þjóðaréttarskuldbindingum Íslands skv. Árórsarsamningnum verði komið til framkvæmda. Af þessu tilefni vann umhverfis- og auðlindaráðuneytið aðgerðaráætlun um eftirfylgni landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árórsarsamningsins og ákvæðum stjórnarsáttmálans um þetta málefni. Aðgerð 12 í áætluninni hefur það að markmiði að tryggja að íslenskur réttur sé í samræmi við ákvæði 2. og 4. mgr. 9. gr. Árórsarsamningsins og er aðgerðinni lýst þannig að greina eigi innleiðingu ákvæðanna og framkvæmd hér á landi með hliðsjón af framkvæmd eftirlitsnefndar samningsins og Evrópudómstólsins með það að markmiði að meta hvort opnað verði fyrir hvoru tveggja, stjórnsýsluleið og dómstólaleið. Jafnframt er því lýst að kortleggja eigi aðgang umhverfisverndarsamtaka að dómstólum hér á landi og í nágrannalöndum auk þess sem kanna á hvort almenningur og umhverfisverndarsamtök geti fengið gjafsókn vegna reksturs umhverfisverndarmála fyrir dómstólum. Að framangreindri úttekt lokinni á að skoða hvernig best sé að undirbúa breytingar á löggjöf ef við á.


Í frumvarpinu er ekki minnst á aðgerðaráætlunina eða framangreinda greiningu og kortlagningu varðandi 2. og 4. mgr. 9. gr. Árórsarsamningsins og Umhverfisstofnun er ekki kunnugt um hvort sú greining hafi verið unnin.

Þriðja stoð Árórsamningsins um aðgang að réttlátri málsmeðferð hefur í framkvæmd reynst erfiðasta og umdeildasta stoð samningsins en til vitnis um það má nefna hún er eina stoð samningsins sem ekki hefur tekist að ná sátt um eða stuðningi við á vettvangi Evrópusambandsins þannig að hægt hafi verið að setja tilskipun um stoðina líkt og hinar stoðirnar. Þar af leiðandi telur Umhverfisstofnun mikilvægt að framangreind greining og kortlagning sem lýst er í aðgerðaráætlun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins fari fram þannig að löggjöfin verði eins góð og kostur er á.

Virðingarfyllst



Sigrún Agústs dóttir  
settur forstjóri



Gísli Rúnar Gíslason  
lögfræðingur