



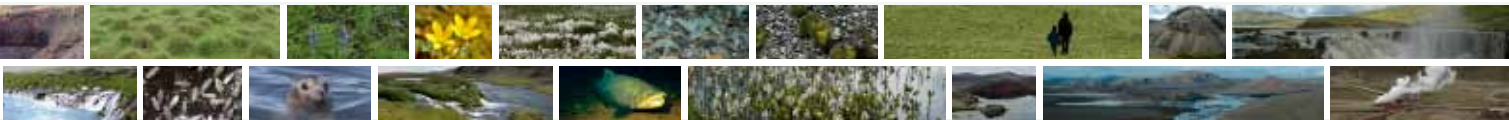


12

Meginreglur umhverfisréttar







12. Meginreglur umhverfisréttar

12.1 Inngangur

Meginreglur umhverfisréttar má fyrst og fremst rekja til alþjóðasamvinnu ríkja um umhverfismál sem hófst með stofnun Sameinuðu þjóðanna. Einkum voru það tvær ráðstefnur Sameinuðu þjóðanna sem voru stefnumarkandi fyrir umhverfismál og umhverfisrétt í seinni tíð, Stokkhólmsráðstefnan (1972) um umhverfi mannsins og Ríó-ráðstefnan um umhverfi og þróun sem haldin var árið 1992. Í Ríó-yfirlýsingunni koma fram margar af helstu meginreglum umhverfisréttar og dæmi eru um að vísað sé beint til þeirra í texta alþjóðlegra samninga. Í efnisreglum ýmissa samninga eru réttindi og skyldur ríkja þó oft útfærðar án sérstakrar tilvísunar til meginreglnanna.²⁷² Ísland er aðili að mörgum þessara samninga, t.d. samningi um líffræðilega fjölbreytni, samningi um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (OSPAR-samningnum), rammisamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og fleiri.

Á vettvangi Evrópusamvinnu hefur ötullega verið unnið að þróun meginreglna umhverfisréttar. Í aðfaraorðum EES-samningsins²⁷³ er sérstaklega vísað til sjálfbærrar þróunar og meginreglnanna um varúð og fyrirbyggjandi aðgerðir. Í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins er kveðið á um að aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skuli grundvallaðar á tilteknum meginreglum, þ.e. reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir, reglunni um lausn við upptök og greiðslureglunni. Einnig er þar vísað til reglunnar um samþættingu. Með innleiðingu þess regluverks Evrópusambandsins sem fellur undir EES-samninginn í íslenskan rétt hafa framangreindar meginreglur því haft áhrif á íslenska löggjöf. Náttúruvernd fellur hins vegar utan EES-samningsins og gætir því áhrifa Evrópuréttarins ekki eins sterklega þar.

12.2 Meginreglur umhverfisréttar í íslenskum rétti

Prisvar hafa frumvörp til laga um meginreglur umhverfisréttar verið lögð fram á Alþingi en ekkert þeirra hefur náð fram að ganga. Síðast var lagt fram frumvarp á 133. löggjafarþingi 2006–2007 en það gerði ráð fyrir að fimm meginreglur yrðu lögfestar. Þar var um að ræða regluna um samþættingu umhverfissjónarmiða, regluna um fyrirbyggjandi aðgerðir, regluna um lausn við upptök, varúðarregluna og greiðsluregluna (mengunarbótaregluna). Markmið frumvarpsins var að stuðla

272 Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007. Inngangur að meginreglum umhverfisréttar. *Úlfjótur* 2007 (3), bls. 363.

273 EES-samningurinn hefur lagagildi hér á landi sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagsvæðið.



Gjástykki, hraun frá Kröflueldum.

að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis, auðvelda samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum ákvarðana sem varða umhverfið.

Sú viðleitni að leiða meginreglurnar í lög endurspeglar það mat að áhrif þeirra í íslenskum rétti séu enn sem komið er takmörkuð. Þó finna megi dæmi í íslenskum rétti þar sem meginreglur umhverfisréttar hafa sérstaklega verið útfærðar er mun algengara að þær birtist með einhverjum hætti í markmiðsákvæðum laga. Áhrif þeirra koma síður fram í efnisreglum á þann hátt að sett séu fram viðmið sem hafa skal að leiðarljósi við töku ákvarðana

í samræmi við þá hugsun sem býr að baki meginreglunum.

Hér á eftir verður fjallað um þær meginreglur umhverfisréttar sem fram komu í frumvarpi til laga sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi. Er umfjöllunin að miklu leyti byggð á þeim texta sem birtist í umræddu frumvarpi.²⁷⁴

12.2.1 Varúðarreglan

Varúðarreglan á sér sterkar rætur í alþjóðlegum umhverfisrétti og kemur fyrir í mörgum alþjóðasamningum sem ríki hafa staðfest og skuldbundið sig til að fara að.²⁷⁵ Í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar er að finna einna þekktustu útgáfu varúðarreglunnar en þar segir:

Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Röksemdin að baki varúðarreglunni er óvissa, í flestum tilvikum vísindaleg óvissa og skortur á upplýsingum, um hvort ákveðnar aðgerðir eða eftir atvikum aðgerðaleyfi muni hafa óæskileg áhrif á umhverfið. Þrátt fyrir óvissu ber eftir sem áður að grípa til fyrirbyggjandi varúðarráðstafana jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á orsakatengslin á milli tiltekinna afhafna og áhrifa þeirra.

Varúðarreglan er ekki hluti af 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins en til hennar er þó vísað í aðfaraorðum hans þar sem segir að samningsaðilar hafi einsett sér að sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða. Margar EB-gerðir sem eru hluti af EES-samningnum byggjast á varúðarreglunni og útfæra hana. Sem dæmi má

274 Sjá frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar, 133. lp. 2006–2007, 566. mál, þskj. 842, sjá slóðina: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0842.html>. Aðalheiður Jóhannsdóttir mun hafa samið frumvarpið og birti síðar grein um sama efni, sbr. neðanmálgrein 272.

275 Reglan er t.d. sett fram í aðfaraorðum samningsins um líffræðilega fjölbreytni þar sem segir: „[...] þar sem hættu er á umtalsverðri rýrnun eða tjóni á líffræðilegri fjölbreytni ætti ekki að nota ónóga vísindalega þekkingu sem tilefni þess að fresta aðgerðum til að forðast eða draga eins mikið úr þeirri hættu og mögulegt er.“

nefna gerðir sem varða erfðabreyttar lífverur sem hafa verið innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Varúðarreglan er ekki útfærð með skýrum hætti í náttúruverndarlögum þó segja megi að sjónarmið um aðgát liggja að baki 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera sem og 37. gr. um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa og 38. gr. um hættu á röskun náttúruminja.

Byggt er á varúðarsjónarmiðum í dómi Hæstaréttar, H 1997:2488 (laxagengd í efri hluta Laxár). Í málinu var m.a. deilt um hvort landeigendur ættu bótarétt vegna skerðingar á eignarréttindum sem þeir töldu sig hafa orðið fyrir þegar Náttúruverndarráð lagðist gegn áformum þeirra um að gera laxi kleift að ganga í efri hluta Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Héldu landeigendur því fram að ákvörðun ráðsins kæmi í veg fyrir að þeir fengju notið arðs og verðauka af jörðum sínum. Hæstiréttur féllst ekki á þessi sjónarmið og lagði m.a. til grundvallar í niðurstöðu sinni sérstöðu svæðisins sem er friðað með sérstökum lögum. Einnig vísaði Hæstiréttur til þess að veiðiréttthafar og landeigendur væru með ákvörðuninni ekki sviptir gæðum sem þeir hefðu áður getað hagnýtt sér. Hagsmunafélagi þeirra hefði einungis verið meinað að standa að aðgerðum er tefldu lífríkinu í Laxá og Mývatni í tvísýnu að mati vísindamanna. Af þessum dómi Hæstaréttar má álykta að mögulegt sé að réttlæta tilteknar verndaraðgerðir, a.m.k. á friðlýstum svæðum, þó svo að ákveðin óvissa um afleiðingar sé til staðar.

12.2.2 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir felur í sér það markmið að fyrirbyggja eða koma í veg fyrir að náttúran verði fyrir varanlegum spjöllum sem ómögulegt eða óraunhæft er að bæta úr síðar. Að baki liggur vitneskja um óæskileg umhverfisáhrif verði ekki gripið til ákveðinna fyrirbyggjandi aðgerða og að þörf sé á ákveðnum verndaraðgerðum, jafnvel þótt þær hafi í för með sér einhverjar takmarkanir á eignarráðum eða athafnafrelsi einstaklinga og lögaðila.

Að meginefni til birtist reglan á tvo vegu í íslenskum rétti. Annars vegar hafa ýmsar boð- og bannreglur verið samþykktar, t.d. reglur sem varða stýringu á veiðum en þær er m.a. að finna í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum nr. 64/1994 og lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Hins vegar hafa verið samþykkt ýmis lagaákvæði sem lúta að leyfisveitingum og eftirliti af hálfu opinberra stofnana, t.d. starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Raunar má einnig segja að ákvæði náttúruverndarlaga um friðlýsingar byggji á þessu sjónarmiði og sama er að segja um þau ákvæði laga sem gera kröfu um mat á áhrifum framkvæmda áður en í þær er ráðist, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en þau byggjast öðrum þæði einnig á varúðarreglu.

Af dómi Hæstaréttar í svokölluðu Stjórnugríssmáli I (H 2000:1621) má ráða að strangar kröfur séu gerðar til skýrleika réttarheimilda á sviði umhverfisréttar ef beiting þeirra hefur í för með sér skerðingu eða takmarkanir á eignarréttindum eða atvinnufrelsi. Málið varðaði ákvörðun umhverfisráðherra um að bygging og rekstur svínabús skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðunin byggði á 6. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 sem heimilaði ráðherra að ákveða að fengnu álit skipulagsstjóra að tilteknar framkvæmdir skyldu háðar mati. Meiri hluti Hæstaréttar taldi greinina fela í sér víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdavaldsins og að hún væri einungis takmörkuð



Heulandít.

af almennri markmiðslýsingu 1. gr. laganna. Talið var að framsalið stríddi gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og væri ólöglegt.²⁷⁶ Þessi niðurstaða Hæstaréttar undirstrikar mikilvægi þess að meginreglur umhverfisréttar séu útfærðar í lögum þannig að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar ákvarðanatöku sem hefur áhrif á umhverfi og náttúru.

Í dómi Hæstaréttar frá 27. september 2007, í máli nr. 182/2007 (efnistaka á hafsbotni), var einnig fjallað um réttarheimild á sviði umhverfisréttar sem fól í sér skerðingu á atvinnu- og eignarréttindum. Málið varðaði áhrif lagabreytinga á leyfi fyrirtækisins B til efnistöku af hafsbotni. Þær urðu til þess að leyfið var felld úr gildi 15 árum

fyrir en gert hafði verið ráð fyrir og nýtt leyfi var háð mati á umhverfisáhrifum. B taldi upphaflega leyfið fela í sér atvinnuréttindi sem vernduð væru af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og að ekki hefði verið heimilt að svipta fyrirtækið því. Hæstiréttur féllst ekki á það. Í dómnum er vísað til ummæla í lögskýringargögnum þar sem áréttað er að Íslendingar hafi gengist undir skuldbindingar samkvæmt alþjóðasamningum um að meta áhrif tiltekinna framkvæmda sem líklegar séu til að hafa veruleg og skaðleg áhrif á umhverfið. Nauðsyn beri til að meta umhverfisáhrif framkvæmda þar sem hætta sé á óbætanlegum eða verulegum skaða á umhverfinu, sbr. meginreglur 73. gr. EES-samningsins. Hæstiréttur taldi lagabreytingarnar almennar og málefnalegar og að ekki væri sýnt fram á að þær hefðu ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið.

12.2.3 Samþætting umhverfissjónarmiða

Reglan um samþættingu umhverfissjónarmiða er af mörgum talin kjarni sjálfbærrar þróunar og má það til sanns vegar færa. Í 4. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar segir:

Til þess að af sjálfbærri þróun geti orðið verður umhverfisvernd að vera óaðskiljanlegur liður í þróunarferlinu og því er ekki hægt að slíta hana úr samhengi við það.

Í mörgum nýlegum alþjóðasamningum sem varða umhverfisvernd er meginreglan ítrekuð og útfærð að ákveðnu marki. Í dæmaskyni má nefna b-lið 6. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni en þar segir að sérhver samningsaðili skuli samþætta, eftir því sem hægt er og viðeigandi, þróun áforma, áætlana og stefnumála sem varða hina ýmsu geira þjóðfélagsins vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni.²⁷⁷ Í a-lið 10. gr. sama samnings segir að samþætta skuli sjónarmið

²⁷⁶ 72. gr. fjallar um eignarréttarvernd en sú 75. um atvinnufrelsi.

²⁷⁷ Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities: b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies.

um vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegra auðlinda innlendri ákvarðanatöku.²⁷⁸ Einnig má nefna 4. mgr. 3. gr. rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar en samkvæmt greininni ber samningsaðilum að samþætta aðgerðir sem miða að loftslagsvernd annarri opinberri stefnumörkun og áætlanagerð.

Meginreglan um samþættingu hefur fengið annað og aukið vægi í Evrópu-rétti eftir að hún var flutt í almenna hluta Rómarsamningsins, þ.e. í 6. gr. hans. Meginreglan á nú við um alla málaflokka sem EB lætur til sín taka en áður var hún í þeim hluta samningsins sem fjallaði um umhverfismál og átti því einungis við um samþættingu á því sviði. Í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins er einnig vísað til meginreglunnar um samþættingu umhverfissjónarmiða en þar segir m.a. að kröfur um umhverfisvernd skuli vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.

Í íslenskum rétti má finna dæmi um löggjöf sem byggir á sjónarmiðinu um samþættingu. Hér verður vikið að tvennum nýsamþykktum lögum. Með lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, var tilskipun 2000/60/EB um aðgerðaramma EB um stefnu í vatnamálum innleidd í íslenskan rétt. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um stjórn vatnamála kemur fram að samkvæmt tilskipuninni sé gert ráð fyrir samþættingu stjórnar vatnamála og að fjallað verði um málefni vatns heildstætt. Vatnatilskipunin sé þannig samvinnuverkefni sem gangi þvert á stofnanir og stjórnvöld. Hún geri þær kröfur að horft sé með heildstæðum hætti á málefni sem snerta vatn.²⁷⁹ Ákvæði 19. gr. laganna sem fela í sér að vinna skuli vatnaáætlun endurspegla m.a. þetta sjónarmið.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er markmið laganna að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjanakosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Með markmiðsákvæði laganna er leitast við að tryggja að samræmt frummat liggi fyrir á öllum þeim svæðum þar sem er að finna skilgreinda virkjunarkosti og að þannig verði unnt að meta svæðin og virkjunarkostina heildstætt áður en formlegt leyfisveitingarferli vegna einstakra virkjunarkosta hefst. Matið skal samkvæmt frumvarpinu taka tillit til umhverfis-, efnahags- og félagslegra sjónarmiða, sbr. einnig 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins.²⁸⁰ Er við það miðað að litið sé til langs tíma við mat á þessum hagsmunum og að allir þessir þættir séu vegnir og metnir saman og þannig stuðlað að því að hagsmunir bæði núlifandi og komandi kynslóða verði hafðir að leiðarljósi við ákvörðun um nýtingu landsvæða til orkuvinnslu.

12.2.4 Greiðslureglan

Ein elsta regla umhverfisréttarins er svokölluð greiðsluregla, einnig nefnd mengunarbótaregla.²⁸¹ Kjarni reglunnar felst í því að tiltekinn kostnaður sem er tengdur vörnum gegn umhverfismengun og úrræðum sem gripið er til í því skyni að bæta fyrir umhverfismengun leggst beint á mengunarvald og á að endurspegl-

278 Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate: a) Integrate consideration of the conservation and sustainable use of biological resources into national decision-making.

279 139. lj. 2010–2011, 298. mál, þskj. 344.

280 Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. skal í verndar- og orkunýtingaráætlun í samræmi við markmið laganna lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

281 Á ensku Polluters Pay Principle.



Hrafninna, Hrafninnuskeri.

ast í vöruverði og þjónustu. Að baki reglunni býr einnig það sjónarmið að gera mengunarvald ábyrgan og meðvitaðan um ábyrgð sína.

Greiðslureglan hefur verið hluti af umhverfisstefnu EB frá því snemma á áttunda áratugnum og er útfærð í mörgum EB-gerðum sem varða mengun og varnir gegn mengun. Margar þeirra eru hluti af EES-samningnum og hafa verið innleiddar í íslenskan rétt. Sérstaklega er vísað til reglunnar í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins og er greiðslureglan einnig hluti af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að, sbr. t.d. tilvísun til hennar í b-lið, 2. mgr. 2. gr. OSPAR-samningsins.

Í íslenskum rétti er að finna ýmis ákvæði þar sem þeim sem mengar eða ber ábyrgð á mengun er gert að standa straum af kostnaði við mengunarvarnir. Má þar nefna lög nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, t.d. ákvæði um skilagjöld, og lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, t.d. ákvæði um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs.

Á yfirstandandi þingi mælti umhverfisráðherra fyrir frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun 2004/35/EB, um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Byggir tilskipunin á greiðslureglunni. Markmið frumvarpsins er að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir eða bæti úr ef tjón hefur orðið. Að auki beri ábyrgðaraðili kostnað af þeim ráðstöfunum sem af því leiði. Með frumvarpinu eru í fyrsta skipti settar reglur um athafnaskyldu rekstraraðila sem ábyrgð bera á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Frumvarpið tekur fyrst og fremst til umhverfistjóns sem valdið er í atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka við lögin en þar er um að ræða ýmsa starfsemi sem hefur í för með sér mengun og hættu á mengunartjóni. Einnig gildir frumvarpið um umhverfistjón á *vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum* og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar starfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka og valdið er af ásetningi eða gáleysi. Í 14. tölul. 6. gr. er skilgreint hvað telst til verndaðra tegunda og náttúruverndarsvæða:

- a. Tegundir villtra fugla og villtra spendýra sem eru friðaðar samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og tegundir vatnafiska sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði.
- b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem friðlýst eru samkvæmt lögum um náttúruvernd.
- c. Friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti.
- d. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landslags.

Samkvæmt þessu ná ákvæði frumvarpsins hvorki til svæða sem eru á náttúruminjasrá (nema þau séu friðlýst) né til svæða sem hafa verið samþykkt á náttúruverndaráætlun skv. ákvörðun Alþingis. Þá falla svökölluð 37. gr. svæði (þ.e. svæði sem njóta sérstakrar verndar 37. gr. nvl.) ekki undir gildissvið frumvarpsins. Sakarábyrgð samkvæmt fyrrgreindu ákvæði myndi því aðeins gilda á friðlýstum svæðum eða á um 17% landsins þar sem minnstar líkur eru á að hættuleg starfsemi fari fram. Nánar verður fjallað um þetta atriði í 23. kafla um þvingunarræði, skaðabætur og fleira.

12.3 Meginreglur í norskri löggjöf

Í nýlegri norskri náttúruverndarlöggjöf, lögum um fjölbreytni náttúrunnar,²⁸² eru lögfestar fimm meginreglur, þar af tvær sem ekki koma fram í þeim lagafrumvörpum sem fjallað er um hér framar. Útfærsla meginreglna í norskum rétti er einnig með öðrum hætti en í því frumvarpi sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi. Í norsku lögunum eru meginreglurnar, t.d. greiðslureglan, aðlagðar þeim markmiðum sem að er stefnt í lögunum. Í lögunum er jafnframt að finna ákvæði um gildissvið meginreglnanna, sbr. 7. gr.

12.3.1 Meginreglur um opinbera ákvarðanatöku í 8.–12. gr.²⁸³

Samkvæmt 7. gr. norsku laganna skulu stjórnvöld leggja til grundvallar sem stefnumið í meðferð opinbers valds þær meginreglur sem birtast í 8.–12. gr. laganna, þar á meðal þegar stjórnvöld úthluta fé, og við umsýslu fasteigna (n. forvaltning af fast eignum). Samkvæmt 2. málslíð greinarinnar skal ákvörðun stjórnvalda bera með sér hvaða þýðingu meginreglurnar höfðu fyrir niðurstöðuna.

7. gr. fjallar um gildissvið og réttaráhrif meginreglnanna í 8.–12. gr. Þær gilda um meðferð opinbers valds, hvort heldur það er á hendi stjórnvalda á vegum ríkisins, héraðsstjórnvalda,²⁸⁴ sveitarfélaga eða í undantekningartilvikum einkaaðila sem hefur verið fengin heimild til að fara með opinbert vald. Hugtakið „*opinbert vald*“ (n. offentlig myndighet) vísar til ákvarðana stjórnvalda hvort heldur þær teljast til stjórnvaldsákvarðana eða stjórnvaldsfyrirmæla. Auk þess nær hugtakið til opinberra fjárframlaga.²⁸⁵ Eins og fram kemur í greininni gilda stefnumiðin sem felast í 8. til 12. gr. einnig um umsýslu fasteigna. Hér er fyrst og fremst vísað til landareigna í eigu opinberra aðila jafnvel þótt sérstöku stjórnvaldi sé falið að fara með eignina. Ef eignarhald landareignar er hins vegar á hendi félags sem er opið einkaaðilum til fjárfestingar gilda reglurnar ekki enda þótt opinberir aðilar eigi þar stóran hluta.²⁸⁶

Samkvæmt 7. gr. hafa meginreglurnar í 8.–12. gr. þýðingu sem stefnumið og stjórnvöldum er skylt að taka tillit til þeirra við undirbúning ákvarðana, þar á meðal stjórnvaldsfyrirmæla. Þetta gildir um ákvarðanir hvort heldur þær eru byggðar á lögunum um fjölbreytni náttúrunnar eða á öðrum lagagrundvelli.²⁸⁷

12.3.2 Ákvarðanir stjórnvalda byggja á þekkingu²⁸⁸

8. gr. norsku laganna heyrir ekki til þeirra meginreglna umhverfisréttar sem fjallað var um hér framar en hún er sett fram í norsku lögunum sem viðmiðunarregla sem hafa skal til hliðsjónar við töku ákvarðana sem varða fjölbreytni náttúrunnar. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skulu opinberar ákvarðanir sem varða fjölbreytni náttúrunnar byggja, að því marki sem sanngjarnt er, á vísindalegri þekkingu, m.a. um ástand tegunda, útbreiðslu vistgerða og vistfræðilegt ástand sem og áhrif sem hljótast af ákvörðuninni. Kröfur um þekkingu sem grundvöll ákvörðunar skulu

282 Naturmangfoldloven nr. 100/2009.

283 Prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12.

284 Á norsku fylkeskommune.

285 Backer, Inge Lorange 2010. Naturmangfoldloven, kommentarutgave. Universitetsforlaget, Oslo, bls. 83.

286 Í skýringarrítti Backers er bent á að ýmis álitæfni geti risið um gildissvið ákvæðisins hvað þetta varðar, sjá bls. 84–85.

287 Backer, bls. 85.

288 Kunnskapsgrunnlaget.



Naðurtunga í Reykjadal við Torfajökul.

vera í samræmi við eðli máls og hættu á tjóni á fjölbreytni náttúrunnar. Í 2. mgr. 8. gr. er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að leggja einnig áherslu á þekkingu sem grundvölluð er á reynslu kynslóðanna í umgengni við náttúruna, þar á meðal Sama, þekkingu sem stuðlað getur að sjálfbærri nýtingu og verndun fjölbreytni náttúrunnar.

Fyrsta málsgrein 8. gr. er í samræmi við 7. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Ákvæðið felur í sér lögfestingu þeirrar reglu að stjórnýsla náttúruverndarmála skuli grundvallast á þekkingu og að hún gildi um allar opinberar ákvarðanir innan málaflokksins, óháð lagagrundvelli

þeirra.²⁸⁹ Ákvæði 8. gr. skilgreina ekki nákvæmlega þær kröfur sem gerðar eru um eðli þeirrar þekkingar sem liggja skal til grundvallar ákvarðanatöku. Í greininni er vísað til vísindalegrar þekkingar um ástand tegunda, útbreiðslu vistgerða og vistfræðilegt ástand. Greinin lýtur að hlutlægrri þekkingu sem hægt er að staðreyna og krafan beinist fyrst og fremst að þekkingu sem þegar liggur fyrir.²⁹⁰ Jafnframt felur greinin í sér að litið skuli til ákveðinna sanngirnissjónarmiða þegar þekkingargrundvöllurinn er metinn og þar með hvort krafist verði frekari rannsóknar og gagnaöflunar. Í því sambandi er litið til eðlis málsins og þess hversu mikil hætta er á að tjón verði á fjölbreytni náttúrunnar.

Sé ákvörðun tekin án þess að gætt sé ákvæða 8. gr. kann það eftir atvikum að leiða til ógildingar hennar. Það kemur þó ekki í veg fyrir að síðar verði tekin ný ákvörðun með sama efni en þá á grundvelli þekkingar sem uppfyllir skilyrði 8. gr. Brot á 8. gr. laganna leiðir ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðun teljist ógild. Í samræmi við almennar reglur stjórnýsluréttar er við úrlausn um það horft til eðlis brotsins og umfangs þess og líkanna á því að ágallinn hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins.²⁹¹

12.3.3 Varúðarreglan²⁹²

Samkvæmt 9. gr. norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar skal, í þeim tilvikum þegar ákvörðun er tekin án þess að fyrir liggji fullnægjandi þekking um hvaða áhrif hún muni hafa á náttúrulegt umhverfi, leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á fjölbreytni náttúrunnar. Ef fyrir liggur að hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum fyrir að fresta eða láta hjá líða að grípa til stjórnvaldsaðgerða.

Varúðarreglan kemur einkum til skoðunar í tilvikum þegar ekki liggur fyrir vísindaleg þekking um ástand eða hugsanleg áhrif ákvörðunar á náttúrulegt umhverfi sem fullnægir kröfum 8. gr. norsku laganna. Við mat á því hversu mikið mögulegt tjón þarf að vera til að teljast *verulegt tjón*, sbr. 1. málslið ákvæðisins, þarf

289 Backer, bls. 88.

290 Backer, bls. 91.

291 Backer, bls. 94–95.

292 Føre-var-prinsippet.

að horfa til ýmissa þátta eins og hversu mikil áhrif fyrirhuguð framkvæmd mun hafa á vistkerfið, hversu varanleg þau eru og hvort þau hafi áhrif á tegundir sem eru viðkvæmar eða jafnvel í útrýmingarhættu.

Ákvæði 2. málsl. 9. gr. tekur fyrst og fremst til tilvika þar sem til greina kemur að grípa til aðgerða til að vernda fjölbreytni náttúrunnar, t.d. að stofna sérstök verndarsvæði eða ákveða veiðitakmarkanir. Skorti á upplýsingum eða vísindalegri fullvissu skal ekki beitt sem rökum til að fresta eða komast hjá því að grípa til aðgerða sem hafa að markmiði að draga úr hættu á alvarlegu tjóni.²⁹³

Brot gegn 9. gr. í þeim tilvikum þar sem raunveruleg hættu er á alvarlegu tjóni á fjölbreytni náttúrunnar getur leitt til ógildingar ákvörðunar.²⁹⁴



Birkiskógur við Húsafell.

12.3.4 Meginreglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi²⁹⁵

Í 10. gr. norsku laganna er lögfest meginregla sem felur í sér að áhrif á vistkerfi skuli meta út frá heildarálagi sem á því er eða það mun verða fyrir. Í greininni sjálfri er ekki sérstaklega fjallað um vistkerfisnálgun sem slíka. Í skýringariti um lögina kemur fram að m.a. í ljósi þeirrar áherslu sem lögð sé á vistkerfisnálgun í lögnum, sbr. 10. gr., markmiðsákvæðin og verndarmarkmið fyrir vistkerfi í 4. gr., hafi ákvæðið meiri þýðingu en lesa megi úr því samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig skuli inngríp í náttúruna sem hefur áhrif á ákveðinn stofn eða tiltekið landslagsfyrirbæri ekki aðeins metið út frá þeim áhrifum sem það kann að hafa á þessa þætti heldur skuli einnig meta áhrif þess á vistkerfið sem stofninn eða landslagsfyrirbærið er hluti af.²⁹⁶

Í reglunni um mat á heildarálagi felst að áður en ný ákvörðun um inngríp, jafnvel lítið inngríp, er tekin skuli áhrifin metin í heild sinni. Heildarmat á ástandi svæðisins getur þar af leiðandi haft þau áhrif að ef sótt er um framkvæmdaleyfi á svæði sem þegar hefur verið raskað með mun stærri framkvæmdum þá kunni að vera rétt að hafna umsókn sem felur í sér minna inngríp ef heildarálag á svæðið er farið að nálgast hættumörk. Einnig er með ákvæðinu lögð áhersla á að mat á heildarálagi á náttúrusvæði eigi einnig að fela í sér mat á hugsanlegum áhrifum til framtíðar. Það stuðli m.a. að því að varúðarreglan hafi meiri áhrif á ákvarðanatöku en verið hafi. Meginreglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi er viðmiðunarregla sem hafa skal til hliðsjónar við töku ákvarðana. Meginreglan hefur áhrif

293 Sem dæmi er nefnt að ef náttúrufragslegar upplýsingar sýna fram á marktæka rýmun í viðkvæmum stofni skal óvissu um orsök rýrnunar eða áframhaldandi þróun stofnsins ekki beitt sem rökum fyrir því að ekki verði gripið til verndaraðgerða. Backer, bls. 99.

294 Backer, bls. 97.

295 Ökosystemtilnærming og samlet belastning.

296 Í dæmaskyni er nefnt að ef viðkomustað dýrategunda sem flytja sig milli svæða, flökkutegunda, er raskað, s.s. viðkomustað farfugla eða göngufiska, skuli ekki eingöngu meta þau beinu áhrif sem verða á viðkomandi tegund heldur skuli einnig meta hvort breytingar verði á farmynstri og/eða far- eða gönguleiðum tegundarinnar og hvort breytingarnar geti haft áhrif á önnur svæði eða tegundir sem eru háðar eða lifa í samspili við fyrrgreinda flökkutegund. Sjá Backer, bls. 101.



Mosagrónir smásteinar við Blæng, Vatnajökulsþjóðgarði.

á rannsókn máls sem og á sjálft matið sem vinna þarf áður en ákvörðun er tekin.²⁹⁷

12.3.5 Greiðslureglan²⁹⁸

Greiðslureglan er útfærð í 11. gr. norsku laganna en þar segir að framkvæmdaaðili skuli bera kostnað sem hlýst af því að hindra eða takmarka tjón á fjölbreytni náttúrunnar sem af framkvæmd hans hlýst að því marki sem það er ekki ósann- gjarnt með hliðsjón af eðli framkvæmdar- innar og tjónsins. Reglan felur í sér að fram- kvæmdaaðili ber kostnað af fyrirbyggjandi aðgerðum og varnaraðgerðum sem miða að því að takmarka tjón. Reglan lýtur að

tjóni á fjölbreytni náttúrunnar og hefur ekki eins vítt gildissvið og greiðslureglan í norsku mengunarlögunum.²⁹⁹ Við afmörkun á því hversu langt kostnaðarábyrgð framkvæmdaraðila eigi að ná skal beitt sanngirnisreglu.

Í samræmi við þá meginreglu sem birtist í 7. gr. laganna þá myndar 11. gr. ekki sjálfstæðan grundvöll ábyrgðar fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Meginreglan hefur fyrst og fremst áhrif á túlkun annarra reglna sem varða ábyrgð framkvæmda- raðila og á ákvarðanir stjórnvalda um að beita lögbundnu valdi sínu til að leggja skyldur á framkvæmdaraðila.³⁰⁰

12.3.6 Meginreglan um umhverfismála tækni og rekstraraðferðir³⁰¹

Í 12. gr. norsku laganna segir að til að koma í veg fyrir eða takmarka tjón á fjöl- breytni náttúrunnar skuli leitast við að velja rekstraraðferðir, tækni og staðsetningu sem hagfeldust er fyrir samfélagið. Þetta skal metið heildstætt með hliðsjón af fyrri nýtingu, þeirri sem í gangi er og framtíðarnýtingu og efnahagslegum aðstæðum. Hér er átt við umhverfismála tækni og aðferðir og svipar reglunni til svokallaðrar BAT-reglu í umhverfismála tækni sem felur í sér að ávallt skuli beitt bestu fánlegri tækni til að fyrirbyggja eða takmarka umhverfistjón.³⁰² Svipuð sjónarmið hafa verið út- færð í háttarnis- eða siðareglum (e. codes of conduct) sem ýmis alþjóðasamtök á sviði umhverfismála hafa gefið út. Meginreglan hefur sérstaklega þýðingu fyrir stjórnvöld þegar þau gefa út stjórnvaldsfyrirmæli um tækni og rekstraraðferðir hvort heldur þau fyrirmæli sækja stoð sína í lögin um fjölbreytni náttúrunnar eða aðra löggjöf.³⁰³

297 Backer, bls. 103–104.

298 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.

299 Backer, bls. 105.

300 Backer, bls. 106.

301 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

302 Best Available Techniques.

303 Backer, bls. 109.

12.4 Niðurstaða nefndarinnar um meginreglur umhverfisréttar

Ýmsar meginreglur umhverfisréttar endurspeglast í íslenskri löggjöf þó þær séu ekki á skýran hátt settar fram í henni, sbr. umfjöllun í kafla 6.1.3. Nefndin leggur áherslu á að í nýjum náttúruverndarlögum verði lagagreinar sem fela í sér útfærslu á þeim meginreglum umhverfisréttar sem gegna veigamestu hlutverki í náttúruvernd. Þau frumvörp sem lögð hafa verið fram á Alþingi um lögfestingu meginreglna umhverfisréttar og ekki hafa náð fram að ganga eru mjög almenns eðlis og réttaráhrif meginreglnanna ekki útfærð nema að takmörkuðu leyti. Til að meginreglur umhverfisréttar hafi þau áhrif sem þeim er ætlað er mikilvægt að setja skýran ramma um beitingu þeirra við töku ákvarðana líkt og gert er í norsku lögunum.

Hér að framan hefur verið bent á mikilvægi þess að meginreglur umhverfisréttar séu settar þannig fram í lögum að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Nefndin telur mikilvægt að þær meginreglur sem fram koma í frumvarpi sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi verði útfærðar í nýjum náttúruverndarlögum með hliðsjón af markmiðsákvæði þeirra. Einnig leggur nefndin áherslu á að þær viðmiðunarreglur sem birtast í 8. og 10. gr. norsku laganna verði lögfestar í náttúruverndarlögum en þetta eru reglurnar um vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku og reglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi. Telur nefndin að með þessu yrði stuðlað að því að stjórnarsýsla náttúruverndarmála yrði vandaðri og gegnsæri og að jafnframt yrðu meiri líkur á því að markmiðsákvæði laganna næðu fram að ganga. Nefndin leggur einnig áherslu á að gildissvið meginreglnanna verði sett fram með skýrum hætti í lögunum og að það nái m.a. til töku stjórnvaldsákvæðana og útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla en einnig til stefnumótunar og áætlanagerðar stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera hvert sem félagaform þeirra er. Telur nefndin að innleiðing meginreglnanna myndi stuðla að því að markmiðið um sjálfbæra þróun næðist.