

# Frumvarp til laga

## um meginreglur umhverfisréttar.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

### I. KAFLI

#### Almenn ákvæði.

##### 1. gr.

##### Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að sjálfbærri þróun, sjálfbærri nýtingu umhverfis og samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið og að draga úr neikvæðum áhrifum ákvarðana á umhverfið með hag núlifandi og komandi kynslóða að leiðarljósi.

Stefnt skal að markmiði 1. mgr. með því að:

- útfæra meginreglur umhverfisréttar skv. II. kafla við setningu og framkvæmd laga og reglugerða sem áhrif hafa á umhverfi,
- beita meginreglum umhverfisréttar skv. II. kafla við undirbúning og töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi.

### II. KAFLI

#### Meginreglur.

##### 2. gr.

##### Samþætting.

Samþætta skal sjónarmið um umhverfisvernd við önnur sjónarmið þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

##### 3. gr.

##### Fyrirbyggjandi aðgerðir.

Þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi skal eins og mögulegt er draga úr þeim, minnka þau eða koma í veg fyrir þau og að umhverfi skerðist að magni eða gæðum.

##### 4. gr.

##### Lausn umhverfisvandamála við upptök.

Umhverfisvandamál skal eins og kostur er leysa þar sem þau eiga upptök sín.

## 5. gr.

*Variðarregla.*

Þegar hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á umhverfi og náttúruauðlindir skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem geta komið í veg fyrir áhrifin eða dregið úr þeim.

## 6. gr.

*Greiðsluregla.*

Í því skyni að tekið sé tillit til umhverfiskostnaðar skal beita hagrænum stjórnækjum í samræmi við meginregluna um að sá sem mengar beri að jafnaði þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar.

## III. KAFLI

**Leiðbeiningar og gildistaka.**

## 7. gr.

*Leiðbeiningar.*

Umhverfisráðherra gefur út leiðbeiningar um útfærslu meginreglna umhverfisréttar skv. II. kafla.

## 8. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I. Inngangur.**

Frumvarp þetta er lagt fram af umhverfisráðherra og er ætlað að auðvelda framkvæmd sjálfbærrar þróunar, sjálfbærrar nýtingar umhverfis og stuðla að samþættingu sjónarmiða um umhverfisvernd við önnur sjónarmið. Liður í því er að leggja til að nokkrar af mikilvægustu meginreglum umhverfisréttarins verði lögfestar.

Þessar meginreglur eru:

1. reglan um samþættingu, sbr. 2. gr.,
2. reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir, sbr. 3. gr.,
3. reglan um lausn við upptök, sbr. 4. gr.,
4. variðarreglan, sbr. 5. gr., og loks
5. greiðsluregla (oft nefnd mengunarbótaregla), sbr. 6. gr.

Tvívegis áður hafa sambærileg frumvörp verið lögð fram á Alþingi. Á 117. löggjafarþingi 1993–94 var lagt fram frumvarp til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., sbr. þskj. 1182, og á 122. löggjafarþingi 1997–98 var lagt fram frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar, sbr. þskj. 1339. Hvorugt þessara frumvarpa varð að lögum.

Frumvarpið sem nú er lagt fram hefur að geyma flestar af meginreglunum sem voru í fyrri frumvörpum. Frumvarpið hefur þó viðtækara gildissvið og skírskotun, fyrst og fremst vegna meginreglunnar um samþættingu. Jafnframt eru í frumvarpinu nokkuð ítarlegri athugasemdir en voru í fyrri frumvörpum.

Eins og fram kemur í 1. gr. eru markmið frumvarpsins að stuðla að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis og samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið og

draga úr umhverfisáhrifum ákvarðana sem varða umhverfi. Að öllu þessu er stefnt með hag núlifandi og komandi kynslóða að leiðarljósi.

Unnið skal að markmiðunum með þeim hætti að útfæra meginreglur umhverfisréttarins nánar í löggjöf sem áhrif hefur á umhverfi og beita þeim þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

## II. Ávinningur lögfestingar meginreglna umhverfisréttar.

Ávinningur þess að lögfesta meginreglur umhverfisréttarins er margþættur. Í fyrsta lagi verða í einum lagabálki nokkrar af mikilvægustu reglum umhverfisréttarins. Þetta auðveldar undirbúning allra ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi, þ.m.t. undirbúning nýrrar löggjafar, reglugerða og ákvarðanatöku í einstökum tilvikum.

Í öðru lagi er leitast við að skýra meginreglurnar og gera grein fyrir helstu röksemdum sem að baki þeim búa. Jafnframt eru veittar upplýsingar um hvernig meginreglurnar hafa verið útfærðar og þeim beitt, m.a. af dómstólum.

Í þriðja lagi verður auðveldara að vinna að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis og einstakra þátta þess þar sem nokkrar af meginreglunum hafa beinlínis verið þróaðar með þessi markmið í huga.

Í fjórða lagi verður að hafa meginregluna um samþættingu umhverfissjónarmiða sérstaklega í huga. Reglan er ein mikilvægasta regla umhverfisréttarins og hefur þróast vegna sérstöðu málaflokksins og þeirrar staðreyndar að ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi eru undirbúnar og teknar af mörgum stjórnvöldum.

Loks, í fimmta lagi, er umfjöllunin í frumvarpinu, og skýringar einstakra meginreglna, sett í ákveðið samhengi við þróun umhverfisréttar á alþjóðlegum vettvangi, þ.m.t. innan Evrópusambandsins (ESB), en gerðir Evrópubandalagsins (EB) á sviði umhverfisréttar eru eins og kunnugt er margar hluti af samningi um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum).

## III. Stjórnarsýsla umhverfismála.

Í samræmi við 13. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands, ásamt síðari breytingum, fer umhverfisráðuneyti með ýmsa málaflokka sem í daglegu tali eru nefnd umhverfismál. Undir verksvið umhverfisráðuneytis falla málefni sem varða m.a. náttúruvernd, þ.m.t. vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni og erfðauðlinda, þjóðgarða, friðunar- og uppgræðsluaðgerðir, rannsóknir og umhverfissvöktun, mengunarvarnir, hollustuhætti, eiturefni og hættuleg efni, matvæli, skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, byggingarmál og brunavarnir, veðurþjónusta, dýravernd og stjórn veiða á villtum fuglum og villtum landspendýrum, loftslagsvernd og loks landmælingar og kortagerð.

Ef ákvæði tilvitnaðrar reglugerðar eru skoðuð nánar er ljóst að ábyrgð og framkvæmd nokkurra þátta umhverfismála er á verksviði annarra ráðuneyta en umhverfisráðuneytis, fyrst og fremst sjávarútvegsráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og landbúnaðarráðuneytis.

Í því skyni að stuðla að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis er eðlilegt að umhverfisráðherra leggi fram frumvarp um meginreglur umhverfisréttar. Á þann hátt verður auðveldara að vinna að samþættingu umhverfissjónarmiða, sem er kjarni sjálfbærrar þróunar, við undirbúning allra umhverfismála hvar sem þau eru vistuð í Stjórnarráði Íslands.

#### IV. Umhverfi.

Í frumvarpinu er ekki að finna skýringu á hugtakinu „umhverfi“ enda er nokkrum vandkvæðum bundið að skýra það með tæmandi hætti. Í nokkrum lagabálkum hefur þess verið freistað að skýra hugtakið og eru skýringarnar nánast samhljóða.

Í dæmaskyni er bent á nýlega skýringu 4. tölul. 2. gr. laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, þar sem segir: „*Umhverfi*: Samheiti fyrir samfélag, heilbrigði manna, dýr, plöntur, líffræðilega fjölbreytni, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, eignir, menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, og landslag og samspil þessara þátta.“

Hugtakið umhverfi er mjög víðtækt og getur sjálfbær nýting umhverfis tekið til hvers konar landnotkunar eins og nýtingar og verndar.

#### V. Ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

Rétt er að víkja sérstaklega að „ákvörðunum sem áhrif hafa á umhverfi“ en vísað er til þeirra í 1.–3. gr. Hér undir falla ekki einvörðungu ákvarðanir sem samkvæmt stjórnslurétti eru jafnan nefndar stjórnvaldsákvarðanir. Tilvísun til ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi hefur víðtæka skírskotun og er ætlað að ná yfir allar ákvarðanir sem munu hafa áhrif á umhverfi þegar þær í fyllingu tímans koma til framkvæmda. Undir þetta getur því fallið opinber stefnumörkun, framkvæmda- og skipulagsáætlanir, lög og reglugerðir, svo og einstakar ákvarðanir, þ.m.t. stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru í samræmi við lög. Er þessi víðtæka nálgun í samræmi við kjarnann í meginreglunni um samþættingu. Verði frumvarp það sem hér er lagt fram að lögum ber að framkvæma þau á þann hátt að útfæra meginreglurnar eins og við á hverju sinni í nýrri löggjöf sem áhrif hefur á umhverfi og einnig ber að útfæra þær og beita þeim þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

#### VI. Umhverfisréttur.

##### 1. Helstu þróunardrættir.

Á undanförunum árum hefur umhverfisréttur þróast hratt hér á landi eins og umfang réttarsviðsins ber með sér. Ástæðan er einkum þríþætt, þ.e. stofnun umhverfisráðuneytis árið 1990, aðild Íslands að alþjóðlegum samningum á sviði umhverfisréttar og loks aðild Íslands að EES-samningnum.

Frá 1990 hafa margir nýir lagabálkar verið lögfestir. Má hér í dæmaskyni nefna lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Samhliða hafa eldri lagabálkar sætt endurskoðun, t.d. skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, og lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, svo nokkur dæmi séu nefnd. Í mörgum gildandi lögum er jafnframt beint eða óbeint komið inn á svið umhverfisréttar. Má t.d. nefna lög nr. 3/1955, um skógrækt, lög nr. 17/1965, um landgræðslu, lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 44/2002, um geislavarnir, raforkulög, nr. 54/2003, lög nr. 57/2006, um eldi vatnafiska, lög nr. 58/2006, um fiskirækt, og lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Hvatinn að lögfestingu nýrra lagabálka og endurskoðun annarra hefur ekki sist verið að stuðla að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis, svo og að útfæra skuldbindingar ýmissa alþjóðlegra samninga, þ.m.t. innleiðing EES-gerða í íslenskan rétt.

Ákveðnir erfiðleikar eru því samfara að afmarka hvað nákvæmlega fellur undir umhverfisrétt en almennt séð má segja að reglur réttarsviðsins hafi að markmiði að fyrirbyggja og koma í veg fyrir umhverfisvandamál annars vegar og hins vegar að leysa slík vandamál. Fullyrða má að kjarni réttarsviðsins hafi að geyma ákveðnar meginreglur, m.a. þær reglur sem verða að lögum verði frumvarpið samþykkt.

## 2. Meginreglur og hlutverk þeirra.

Því hefur verið haldið fram að eitt af einkennum umhverfisréttar sé hve mikið beri á tilvísunum til ákveðinna meginreglna. Margar þeirra eru fyrst og fremst hluti umhverfisréttar, t.d. greiðsluregla, en aðrar, t.d. varúðarregla, eru einnig vel þekktar á sviði löggjafar sem varðar öryggi matvæla og lyfja.

Hlutverk meginreglnanna er öðrum þræði að marka ákveðna stefnu og stundum verður vart greint á milli þeirra og stefnumótunar. Mikilvægasta hlutverk meginreglnanna er þó að veita ákveðnar upplýsingar um hvernig og á hvaða forsendum þeirra verður gætt og hvernig þær verða teknar upp við setningu laga og reglna varðandi réttindi og skyldur sem þær kveða á um.

Einnig skipta meginreglurnar miklu máli þegar einstök lagaákvæði eru skýrð.

## 3. Sjálfbær þróun og sjálfbær nýting umhverfis.

Frumvarp það sem lagt er hér fram hefur að markmiði að stuðla að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis. Lögfesting meginreglna umhverfisréttar er einn liður í þessari viðleitni.

Eins og kunnugt er varð hugmyndafræðin um sjálfbæra þróun að alþjóðlegu markmiði með útgáfu Brundtland-skýrslunnar árið 1987 (*Sustainable Development Our Common Future, World Commission on Environment and Development*) en samkvæmt skýrslunni er kjarni sjálfbærrar þróunar eftirfarandi:

*„Sjálfbær þróun leitast við að mæta þörfum og væntingum nútíðar án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar.*

Það sem einkennir hugmyndafræðina um sjálfbæra þróun er einkum sú yfirgripsmikla umgjörð að líta á efnahagslega, þjóðfélagslega og umhverfislega þætti sem þríeyki á leið inn í framtíðina í stað þess að líta á þá sem óásættanlegar andstæður.

Ekki er þó öll þróun sjálfbær því þeirri þróun eru sett ákveðin takmörk. Hún skal eiga sér stað á þann hátt að ekki sé stefnt í hættu vistkerfum og þeim möguleikum sem umhverfi og náttúruauðlindir hafa til þess að endurnýja sig og aðlagast breytingum sem verða í umhverfinu.

Brundtland-skýrslunni var fylgt eftir á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro 1992. Á þeirri ráðstefnu var m.a. samþykkt yfirlýsing, oftast nefnd Ríó-yfirlýsingin. Í henni er að finna margar af helstu meginreglum umhverfisréttarins, m.a. regluna um samþættingu umhverfissjónarmiða, varúðarregluna og greiðsluregluna, og því beint til ríkja að setja sér virka umhverfislöggjöf.

Tíu árum eftir ráðstefnuna í Ríó var haldin önnur ráðstefna um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg. Á þeirri ráðstefnu var samþykkt önnur yfirlýsing, Jóhannesborgar-yfirlýsingin um sjálfbæra þróun, þar sem Ríó-yfirlýsingin og aðrar samþykktir frá 1992 voru ítrekaðar. Þótt Ríó-yfirlýsingin hafi ekki stöðu þjóðréttarsamnings er óumdeilt að margar af þeim meginreglum sem Ríó-yfirlýsingin hefur að geyma hafa haft afgerandi áhrif á þróun um-

hverfisréttar. Þetta á bæði við um þróun alþjóðlegs umhverfisréttar og einnig umhverfisréttar einstakra ríkja. Meginreglur yfirlýsingarinnar eru jafnframt liður í sjálfbærri þróun.

Frumvarp það sem hér er lagt fram hefur fyrst og fremst að markmiði að lögfasta ákveðnar meginreglur sem geta stuðlað að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis og eru margar þeirra hluti af Ríó-yfirlýsingunni.

#### 4. Þróun á alþjóðlegum vettvangi.

Á alþjóðlegum vettvangi hefur markvisst verið unnið að þróun og útfærslu meginreglna umhverfisréttarins og í einstökum efnisreglum alþjóðlegra samninga eru réttindi og skyldur ríkja útfærðar í samræmi við markmið og gildissvið þeirra. Ísland er aðili að mörgum þessara samninga. Til dæmis má nefna samning um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (OSPAR-samningur), samning um líffræðilega fjölbreytni, samning um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun í löndum, sérstaklega í Afríku, sem eiga við alvarlegan vanda að etja af völdum þurrka, samning um verndun deilistofna og víðförella fiskstofna og stjórn veiða úr þeim og Kýótó-bókunina við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Þróunin hefur ekki verið bundin við alþjóðlegan umhverfisrétt því að samþætting umhverfissjónarmiða verður ekki að veruleika nema öll svið alþjóðlegs réttar sem áhrif hafa á umhverfi verði jafnframt þróuð að þessu leyti og hefur alþjóðasamfélagið tekið mið af því.

Á vettvangi ESB hefur ótullega verið unnið að meginreglum umhverfisréttarins og sjálfbærri þróun. Samningurinn um ESB (ESB-samningur) og samningurinn um EB (EB-samningur) byggjast báðir á meginreglunni um sjálfbæra þróun og útfæra hana. ESB-samningurinn hefur m.a. að markmiði að vinna að efnahags- og þjóðfélagslegum framförum og sjálfbærri þróun og það sama á við um EB-samninginn. Sérstaklega er tekið fram í aðfaraorðum EB-samningsins að samþætta beri kröfur sem lúta að umhverfisvernd við skilgreiningar og framkvæmd stefnu EB í öllum málaflokkum.

Markverðasta nýmælið í umhverfisrétti EB er vafalaust tilfærsla á meginreglunni um samþættingu. Hún er nú í 6. gr. EB-samningsins, þ.e. í almenna hluta samningsins, og á þar af leiðandi við um alla málaflokka sem EB lætur til sín taka. Meginreglan var áður í 2. mgr. 130r. gr. (nú 174. gr.), eða í þeim hluta samningsins þar sem sérstaklega er fjallað um umhverfismál, og átti samkvæmt því einungis við um samþættingu á því sviði. Í 6. gr. EB-samningsins segir að samþætta beri kröfur sem lúta að umhverfisvernd við skilgreiningar og framkvæmd stefnu EB í öllum málaflokkum.

Markmiða á sviði umhverfismála og meginreglna er getið í 174. gr. EB-samningsins. Í 2. mgr. 174. gr. EB-samningsins er sérstaklega tekið fram að stefna EB skuli byggjast á varúðarreglunni, reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir, að umhverfisvandamál skuli að jafnaði leyst við upptök og að sá sem mengi skuli greiða. Einstakar meginreglur eru síðan útfærðar nánar í EB-gerðum þar sem skyldur aðildarríkjana eru nánar skilgreindar.

Eins og kunnugt er byggist texti 73. gr. EES-samningsins á 174. gr. EB-samningsins eins og hún hljóðaði fyrir Maastricht-breytingarnar (var þá grein 130r).

Í 2. mgr. 73. gr. segir orðrétt:

„Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og

bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur.<sup>1</sup> Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.“

Jafnframt segir í aðfaraorðum EES-samningsins að samningsaðilar hafi einsett sér „að varðveita, vernda og bæta umhverfið og 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 ...“

Framangreindar tilvitnanir má ekki túlka þannig að samningsaðilum beri að beita meginreglunum umfram þær skyldur sem eru hluti af einstökum EB-gerðum og hafa verið gerðar hluti af EES-samningnum. Tilvísanirnar þjóna fyrst og fremst þeim tilgangi að veita upplýsingar um meginreglurnar og undirstrika mikilvægi þeirra. En vissulega er ríkjum frjálst að útfæra reglurnar í samræmi við eigin markmið í umhverfismálum og flestar þeirra eru hluti alþjóðlegra samninga á sviði umhverfisréttar sem Ísland er aðili að. Vert er að hafa í huga að texti EES-samningsins hefur lagagildi á Íslandi í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.

### 5. Meginreglur í íslenskum rétti.

Óhætt er að fullyrða að íslenskur umhverfisréttur byggist á meginreglunni að gripið skuli til fyrirbyggjandi aðgerða í því skyni að koma í veg fyrir að umhverfi verði fyrir tjóni eða skerðingu og nægir í því sambandi að benda á lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, og lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Að auki er að finna ýmis lagaákvæði í íslenskum rétti þar sem aðrar meginreglur hafa verið útfærðar sérstaklega. Má t.d. nefna meginregluna um samþættingu og 6. gr. búnaðarlaga, nr. 70/1998, um jarðabætur. Hún skal miða að því að bæta aðstöðu til búskapar og stuðla að framförum auk þess stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og sjálfbærrar þróunar og stuðla að framþróun vistvænna og lífrænna búskaparháttá. Einnig er bent á 21. gr. laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Í greininni segir að þess skuli gætt að nýting auðlindanna sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða. Í raforkulögum, nr. 65/2003, segir að markmið þeirra sé að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti. Loks má nefna lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Markmið þeirra er að stuðla að því að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða við áætlanagerð. Þetta er gert á þann hátt að metin eru umhverfisáhrif tiltekinna áætlana sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfi.

Dæmi um varúðarregluna er að finna í 28. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þar segir m.a. að þegar hætta er talin á að matvæli geti valdið alvarlegu heilsutjóni sé ráðherra heimilt að fyrirskipa nauðsynlegar varúðar- og varnaraðgerðir. Einnig byggjast lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, á varúðarreglunni, einkum og sér í lagi kröfur sem lúta að mati á áhættu.

Í íslenskum rétti er að finna margs konar ákvæði þar sem þeim sem mengar eða ábyrgð ber á mengun er gert að standa straum af kostnaði vegna mengunarvarna. Einnig geymir lög-gjöfin ákvæði um ýmis gjöld og skatta sem telja má til umhverfisgjalda og -skatta. Dæmi um þetta er ákvæði í lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, t.d. ákvæði um skilagjöld. Einnig

<sup>1</sup> Vakin er athygli á ónákvæmri þýðingu í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins en orðin „bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur“ eiga með réttu að vera „og að sá sem mengar skuli greiða“. Enski textinn hljóðar svo: „... and that the polluter should pay.“

er bent á 16. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Samkvæmt ákvæðinu ber mengunarvaldur hlutlæga ábyrgð á bráðamengun og skal taka ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra fullnægjandi tryggingu til þess að standa straum af kostnaði vegna bráðamengunartjóns.

#### 6. Helstu meginreglur.

Umhverfisréttur hefur að geyma margar meginreglur, t.d. regluna um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða (á ensku: *preventive approach* eða *principle*), að leysa skuli umhverfisvandamál við upptök (á ensku: *source principle*), varúðarregluna (á ensku: *precautionary approach* eða *principle*), greiðsluregluna (á ensku: *polluter pays principle*). Aðrar meginreglur eru t.d. reglan um mat á umhverfisáhrifum (á ensku: *environmental impact assessment* og *strategic environmental assessment*), reglan um þátttöku almennings (á ensku: *public participation*), reglan um jöfnuð innan kynslóðar (á ensku: *intra generational equity*), reglan um jöfnuð milli kynslóða (á ensku: *inter generational equity*), sjálfbær notkun náttúruauðlinda (á ensku: *sustainable use*), reglan um samþættingu umhverfissjónarmiða (á ensku: *integration* eða *external integration*) og reglan um sameiginlega en misjafna ábyrgð ríkja (á ensku: *common but differentiated responsibility*).

Í frumvarpi því sem hér er lagt fram er einvörðungu fjallað um fimm meginreglur, þ.e. samþættingu umhverfissjónarmiða, að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða, lausn við upptök, varúðarregluna og greiðsluregluna.

Valið er ekki tilviljun. Í aðfaraorðum EES-samningsins er sérstaklega vísað til sjálfbærrar þróunar og að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða og í 2. mgr. 73. gr. samningsins er vísað til reglunnar um fyrirbyggjandi aðgerðir og að auki til greiðslureglu, reglunnar um lausn við upptök og reglunnar um samþættingu. Rétt er að undirstrika að allar þessar meginreglur eru með einum eða öðrum hætti hluti af alþjóðlegum samningum á sviði umhverfisréttar sem Ísland er aðili að.

Verður nú gerð nánari grein fyrir þeim meginreglum frumvarpsins.

#### Samþætting umhverfissjónarmiða.

Reglan um samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið er af mörgum talin kjarni sjálfbærrar þróunar og má það til sanns vegar færa.

Í 4. meginreglu Rító-yfirlýsingarinnar segir orðrétt í íslenski þýðingu:

„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.“

Meginreglan er ítrekuð og útfærð í mörgum nýlegum alþjóðlegum samningum sem varða umhverfisvernd. Í dæmaskyni má nefna b-lið 6. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni en þar segir að sérhver samningsaðili skuli samþætta (á ensku: *integrate*) áform, áætlanir og stefnumál, sem varða hina ýmsu geira þjóðfélagsins, vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni, og í a-lið 10. gr. sama samnings segir að samþætta skuli athugun á vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegra auðlinda innlendri ákvarðanatöku. Einnig má nefna 4. mgr. 3. gr. rammamnings Sameinuðu þjóðanna um loftlagsbreytingar en samkvæmt greininni ber samningsaðilum að samþætta aðgerðir sem miða að loftlagsvernd við aðra opitbera stefnumörkun og áætlanagerð.

Á vettvangi ESB hefur reglan um samþættingu fengið annað og aukið vægi eftir að hún varð hluti af 6. gr. EB-samningsins. Nú er meginreglan í almenna hluta samningsins og á þar af leiðandi við um alla málaflokka sem EB vinnur að.

Í 6. gr. EB-samningsins segir að samþætta beri kröfur sem lúta að umhverfisvernd við skilgreiningar og framkvæmd stefnu EB í öllum málaflokkum. Þetta hefur í för með sér að taka ber tillit til markmiða EB í umhverfismálum skv. 1. mgr. 174. gr. EB-samningsins og meginreglnanna sem er að finna í 2. mgr. sömu greinar þegar stefna í öðrum málaflokkum, t.d. samgöngu-, landbúnaðar- og orkumálum, er útfærð. Margt er þó enn óljóst um samþættingu samkvæmt EB-rétti og hvernig ber að framkvæma hana en hér hafa verið nefnd aðalatriðin.

Í EES-samningnum er meginreglunnar getið í 2. mgr. 73. gr. samningsins eins og fyrr var komið að.

Í íslenskum rétti er að finna nokkur lagaákvæði sem beint eða óbeint varða samþættingu. Má t.d. nefna 6. gr. búnaðarlaga, nr. 70/1998, um jarðabætur. Þær skulu miða að því að bæta aðstöðu til búskapar og stuðla að framförum auk þess stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og sjálfbæra þróun og stuðla að framþróun vistvænna og lífrænna búskaparháttá.

Einnig er bent á 21. gr. laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Í greininni segir að þess skuli gætt að nýting auðlindanna sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða. Tilvísun til umhverfissjónarmiða kom inn þegar frumvarpið var til meðferðar á Alþingi. Í nefndaráliti (þskj. 733, 126. löggjafarþing 2000–2001) segir að við veitingu leyfis til leitar, rannsókna og vinnslu skuli umhverfissjónarmið í viðtækri merkingu í hávegum höfð.

Í raforkulögum, nr. 65/2003, segir að markmið þeirra sé að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti. Hvorki í lögnum né í frumvarpinu sem varð að raforkulögum er að finna nánari skýringar á þessum sjónarmiðum.

Loks má nefna lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Markmið þeirra er að stuðla að því að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða við áætlanagerð. Þetta er gert á þann hátt að metin eru umhverfisáhrif tiltekinna áætlana sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfi.

Að lokum er bent á ákvæði á sviði sem ekki er dæmigert fyrir umhverfismál. Það er að finna í 3. mgr. 26. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup. Samkvæmt því er heimilt að taka tillit til umhverfissjónarmiða við mat á hagkvæmni tilboðs. Hvorki í lögnum né í athugasemdum frumvarpsins sem varð að fyrrgreindum lögum er skýrt nánar við hvað er átt með tilvísun til þessara sjónarmiða.

Í framangreindum dæmum er oftast notað orðalagið „að taka tillit til umhverfissjónarmiða“. Skilja verður þessi ákvæði þannig að samþætta eigi umhverfissjónarmið við önnur sjónarmið og umhverfissjónarmiðin geti verið jafnréttá öðrum sjónarmiðum þegar teknar eru ákvarðanir um umhverfið.

#### *Fyrirbyggjandi aðgerðir.*

Löggjöf sem hefur að markmiði að vernda umhverfi byggist á meginreglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir. Meginreglan sem slík er hluti af íslenskum rétti. Þá skal nefna að vísað er til hennar sérstaklega í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins sem hefur lagagildi hér á landi, sbr. ákvæði laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.

Markmiðið sem er fólgið í meginreglunni er að fyrirbyggja eða koma í veg fyrir að umhverfi verði fyrir varanlegri skerðingu 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.

Í stórum dráttum birtist meginreglan á tvo vegu í íslenskri löggjöf. Annars vegar hafa ýmiss konar boð- og bannreglur verið samþykktar. Dæmi um þetta eru reglur sem lúta að notkun ýmissa mengandi efna, t.d. ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, reglur um notkun eiturefna og hættulegra efna í samræmi við ákvæði laga nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, reglur sem varða stýringu á veiðum, t.d. ákvæði laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, og ákvæði laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. 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 nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og opinbert eftirlit með starfsemi sem getur haft í för með sér mengun, einnig á grundvelli fyrrgreindra laga.

Eflitið er til dóma Hæstaréttar er ljóst að gerðar eru miklar kröfur til skýrleika réttarheimilda á sviði umhverfisréttar ef beiting þeirra hefur í för með sér skerðingu eða takmarkanir á eignarréttindum eða athafnafrelsi, sbr. það sem fram kemur í dómi Hæstaréttar; H 2000 1621, Stjórnugrismálið fyrsta. Meiri hluti réttarins taldi þágildandi 6. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, sem heimilaði umhverfisráðherra að ákveða matsskyldu vegna framkvæmda sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðindir og samfélag, fela í sér viðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins og að hún væri einungis takmörkuð af almennri markmiðslýsingu 1. gr. laganna sem ekki var talin nægja að mati meiri hlutans. Niðurstaðan undirstrikar einnig nauðsyn þess að efnisreglur umhverfisréttarins hafi að geyma ákveðin viðmið svo að þeir sem taka ákvarðanir á grundvelli þessara réttarheimilda hafi eitthvað til þess að styðjast við þegar einstakar ákvarðanir eru undirbúnar.

Flestar aðrar meginreglur umhverfisréttarins eru með einum eða öðrum hætti fyrirbyggjandi í eðli sínu þótt röksemdirnar og forsendur þeirra séu með mismunandi hætti.

#### *Lausn við upptök.*

Kjarninn í meginreglunni er sá að leysa beri umhverfisvandamál þar sem þau eiga upptök sín og að forðast beri að færa þau til í umhverfinu. Meginreglan endurspeglar m.a. í kröfum sem settar eru um magn ýmissa mengandi efna sem heimilt er að sleppa í viðtaka og að nota skuli mengunarvarnabúnað í því skyni að takmarka mengun umhverfisins þar sem mengunin verður til eða á upptök sín.

Til meginreglunnar er vísað í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins þar sem segir að „áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt“. Fjölmargar reglugerðir sem eru settar með stoð í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, byggjast á og útfæra meginregluna. Á síðustu árum hefur reglan fengið aukið vægi í umhverfisrétti EB og hefur m.a. haft afgerandi áhrif á túlkun reglna um úrgang, einkum flutning úrgangs á milli svæða innan Evrópu.

#### *Varúðarreglan.*

Röksemdirnar að baki varúðarreglunni er óvissa, yfirleitt vísindaleg óvissa og skortur á upplýsingum, um hvort ákveðnar athafnir (eftir atvikum athafnaleysi) muni hafa óæskileg umhverfisáhrif. Þrátt fyrir þessa óvissu ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana, varúðarráðstafana, jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á orsakatengslin á milli tiltekinna athafna og áhrifa þeirra.

Ein þekktasta útgáfa varúðarreglunnar er í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar. Þar segir orðrétt í íslenskri þýðingu:

*„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 hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.“*

Varúðarreglu er getið eða hún útfærð í flestum nýlegum alþjóðlegum samningum á sviði umhverfisréttar. Til dæmis er vísað til kjarna reglunnar í a-lið 2. mgr. 2. gr. OSPAR-samningsins og í 6. gr. samningsins um verndun deilistofna og víðförulla fiskstofna og stjórn veiða úr þeim er að finna tiltekna útfærslu.

Varúðarreglan er ekki hluti af 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins. Hins vegar er vísað til hennar í aðfaraorðum EES-samningsins þar sem segir að samningsaðilar hafi einsett sér að „sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar ... einkum á grundvelli ... þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana ...“ Meginreglan er hins vegar hluti af EES-rétti og margar EB-gerðir sem eru hluti af EES-samningnum byggjast á henni og útfæra hana. Í dæmaskyni má nefna gerðir sem varða erfðabreyttar lífverur sem hafa verið innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Oft er erfitt að gera sér grein fyrir hvort löggjöf eða einstök ákvæði laga byggjast á varúðarreglu en sjaldan er vísað beint til hennar í lagatexta eða miklar upplýsingar að finna í lögskýringargögnum. Þó er slík dæmi að finna í löggjöfinni, t.d. í 28. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þar segir m.a. að þegar hætta sé talin á að matvæli geti valdið alvarlegu heilsutjóni sé ráðherra heimilt að fyrirskipa nauðsynlegar varúðar- og varnaraðgerðir.

Jafnframt er bent á dóm EFTA-dómstólsins, mál E-3/00, Kelloggs-málið. Í málinu var deilt um lögmæti ákvörðunar norskra stjórnvalda sem bönnuðu innflutning á járnþættu morgunkorni og byggðist ákvörðunin á norskum lögum. Noregur réttlætti bannið með tilvísun til varúðarreglu. EFTA-dómstóllinn vísaði til dómafordæma EB-dómstólsins og taldi mögulegt að beita meginreglunni í því skyni að banna innflutning á vörum sem væru taldar ógna heilsu almennings og það væri ríkisins að ákveða hversu mikla áhættu væri mögulegt að taka í þessu skyni. Jafnframt taldi dómstóllinn nægja að sýna fram á að fyrir hendi væri vísindaleg óvissa með tilliti til áhættunnar sem væri talin til staðar. Hins vegar hafði Noregur ekki metið áhættuna á viðeigandi hátt áður en ákvörðunin var tekin og ekki nægði að leggja fram gögnin þegar málið var flutt.

Eitt af því sem veldur vandkvæðum þegar varúðarreglu er beitt er að taka afstöðu til þess hversu mikil óvissa má vera til staðar svo mögulegt sé að beita reglunni og réttlæta þær ráðstafanir sem gripið er til. Í máli EB-dómstólsins, **C-157/96, kúariðumálinu**, var deilt um lögmæti ákvörðunar framkvæmdastjórnar EB þess efnis að banna Bretlandi að flytja nautakjöt til annarra ríkja EB. Ástæða bannsins voru nýjar upplýsingar sérfræðinganeftndar um tengsl á milli kúariðu og Creutzfeldt-Jakob sjúkdóms í mönnum. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin væri lögmæt og lagði m.a. á það áherslu að upplýsingarnar um tengslin væru byggðar á nýju hættumati og að líklega væri samband á milli kúariðu og sjúkdómsins sem enn væri ólæknandi. Jafnframt lagði dómstóllinn á það áherslu að ekki væri nauðsynlegt að afleiðingarnar yrðu að öllu leyti ljósar áður en gripið væri til verndarráðstafana.

Loks er rétt að benda á dóm Hæstaréttar; **H 1997 2488, laxagengd í efri hluta Laxár**. Í málinu var m.a. deilt um það hvort landeigendur ættu bótarétt vegna skerðingar á eignaréttindum jarðar. Þeir héldu því fram að ákvörðun þess efnis að leggjast gegn áformum um

að gera laxi kleift að ganga í efri hluta Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu kæmi í veg fyrir að þeir fengju notið arðs og verðauka af jörðum sínum. Ekki var fallist á þessi sjónarmið. Hæstiréttur lagði m.a. til grundvallar í niðurstöðu sinni sérstöðu svæðisins, sem er friðað með sérstökum lögum, og vísaði einnig til þess að hagsmunafélagi veiðiréttarhafa og landeigenda hefði einungis verið meinað að standa að aðgerðum er tefldu lífríkinu við Laxá og Mývatn í tvísýnu að mati vísindamanna.

Í dóminum er öðrum þræði byggt á varúðarsjónarmiðum og ljóst að mögulegt er að réttlæta tilteknar verndaraðgerðir, a.m.k. á friðlýstum svæðum, þótt ákveðin óvissa um afleiðingar sé til staðar.

#### *Greiðslureglan.*

Ein elsta regla umhverfisréttarins er svokölluð greiðsluregla (einnig nefnd mengunarbotaregla). Meginreglan kom fyrst fram á sjónarsviðið í stefnumörkun Efnahagssamvinnu- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) árið 1970. Kjarni hennar felst í því að tiltekinn kostnaður tengdur vörnum gegn umhverfismengun og úrræðum sem gripið er til í því skyni að bæta fyrir umhverfismengun skal borinn beint af mengunarvaldi og á að endurspeglast í vöruverði og þjónustu. Gagnstæð nálgun er sú að þjóðfélagið í heild sinni, eða eftir atvikum sveitarfélög, beri kostnað, t.d. vegna hreinsunar umhverfis og heilsutjóns almennings. Að baki býr einnig það sjónarmið að gera mengunarvald ábyrgari og meðvitaðri um ábyrgð sína sem er öðrum þræði samfélagsleg. Samtímis hvetur þessi nálgun mengunarvald til þess að þróa betri tækni og framleiðsluaðferðir og jafnar loks samkeppnisaðstöðu fyrirtækja, sérstaklega á alþjóðlegum markaði.

Allt frá 1973 hefur greiðslureglan verið hluti af umhverfisstefnu EB og hefur hún verið útfærð í mörgum EB-gerðum sem varða mengun og varnir gegn mengun. Margar af þeim eru hluti af EES-samningnum og hafa verið innleiddar í íslenskan rétt.

Sérstaklega er vísað til greiðslureglunnar í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins. Þar að auki hafa verið samþykktar leiðbeiningar um skiptingu kostnaðar og eru þær hluti af EES-samningnum (tilmæli ráðsins 75/436/KBE, KSE, EBE um hvernig opinber yfirvöld skipta kostnaði vegna umhverfismála). Greiðslureglan er einnig hluti af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og má nefna tilvísun til hennar í b-lið 2. mgr. 2. gr. OSPAR-samningsins sem dæmi.

Í íslenskum rétti er að finna margs konar ákvæði þar sem þeim sem mengar eða ábyrgð ber á mengun er gert að standa straum af kostnaði við mengunarvarnir. Einnig geymir löggjöfin ákvæði um ýmis gjöld og skatta sem telja má til umhverfisgjalda og -skatta. Í dæmaskyni er bent á ákvæði í lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, t.d. ákvæði um skilagjöld.

Jafnframt er að finna nokkur dæmi um sérstakar útfærslur í löggjöfinni, t.d. í 15. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Samkvæmt ákvæðinu verður rekstraraðili urðunarstaðar að leggja fram fjárhagslega tryggingu eða ábyrgð sem ætlað er að uppfylla þær skyldur sem starfsleyfinu fylgja, þar á meðal lokunar- og eftirlitsaðgerðir í kjölfar lokunar urðunarstaðarins. Tryggingin skal gilda í 30 ár eftir að honum er lokað.

Einnig er bent á 16. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Samkvæmt ákvæðinu ber mengunarvaldur hlutlæga ábyrgð á bráðamengun og skal taka ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra fullnægjandi tryggingu til þess að standa straum af kostnaði vegna bráðamengunartjóns.

Loks má nefna 3. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2004 en samkvæmt henni er sölu- og dreifingar- aðilum olíu gert skylt að taka á móti olíuúrgangi frá skipum og tryggja viðeigandi eyðingu hans.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 1. mgr. eru markmið tilgreind. Þau eru fjögur: Að stuðla að sjálfbærri þróun, sjálfbærri nýtingu umhverfis og samþættingu sjónarmiða um umhverfisvernd við önnur sjónarmið og að draga úr neikvæðum áhrifum ákvarðana á umhverfið. Að öllu þessu er stefnt með hag núlifandi og komandi kynslóða að leiðarljósi.

Í 2. mgr. er fjallað um hvernig stefnt skuli að markmiði 1. mgr. Leiðirnar eru tvær.

Í fyrsta lagi skal stefnt að markmiði laganna með því að taka afstöðu til einstakra meginreglna umhverfisráttarins við setningu laga og reglugerða sem áhrif hafa á umhverfi. Það sama á við þegar lög og reglugerðir koma til framkvæmda. Í þessu felst að útfæra þarf einstakar meginreglur í viðkomandi lögum og reglugerðum eins og við á hverju sinni og gera grein fyrir réttindum og skyldum einstaklinga og lögaðila, svo og hlutverk stjórnvalda með tilliti til viðkomandi meginreglu. Jafnframt þurfa efnisreglur að innihalda viðmið svo að ákvarðanir sem byggjast á þeim stuðli raunverulega að markmiði laganna. Tilvísun til laga og reglugerða er áréttuð sérstaklega í a-lið þótt við það sé miðað að „ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi“ hafi viðtæka skírskotun og sé ætlað að ná yfir allar ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfi þegar þær koma til framkvæmda, þ.m.t. lög og reglugerðir.

Í öðru lagi ber að beita fyrrgreindum meginreglum þegar teknar eru ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfi, sbr. b-lið. Það fer eftir efni viðkomandi meginreglna hvort mögulegt er að beita þeim þegar teknar eru ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfi, þ.e. án þess að styðjast við tiltekið laga- eða reglugerðarákvæði þar sem viðkomandi meginregla hefur verið útfærð. Hins vegar er alltaf mögulegt að styðjast við einstakar meginreglur þegar ákvæði laga og reglugerða eru skýrð.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um samþættingu sjónarmiða um umhverfisvernd við önnur sjónarmið þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi. Í meginreglunni felst að stjórnvöld verða að taka tillit til eða a.m.k. til skoðunar, sjónarmið og markmið sem lúta að umhverfisvernd, svo og að útfæra meginreglur umhverfisráttarins eins og við á, þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif munu hafa á umhverfi. Eðli málsins samkvæmt ber að samþætta sjónarmið um umhverfisvernd við ákvarðanatöku í öllum málaflokkum sem með einum eða öðrum hætti eru á ábyrgð stjórnvalda og geta haft áhrif á umhverfi. Þannig verður að horfa til umhverfissjónarmiða sem og annarra sjónarmiða sem varða samgöngu-, landbúnaðar- og orkumál, umferðaröryggi og byggðaþróun. Krafa um samþættingu hefur í raun þær afleiðingar að meta verður hvort og hvaða umhverfisáhrif ákvarðanir muni hafa komi þær til framkvæmda og á þetta við um alla málaflokka sem stjórnvöld bera ábyrgð á.

Um 3. gr.

Í 4. gr. er fjallað um meginregluna um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða í því skyni að minnka eða koma í veg fyrir að umhverfi verði fyrir áhrifum eða skerðist að magni eða gæðum. Óhætt er segja að allar aðrar meginreglur umhverfisráttarins séu á einn eða annan hátt byggðar á þessari meginreglu og útfæri hana eins og við á hverju sinni. Það sem býr hér

að baki er ákveðin fyrirhyggja, þ.e. að koma í veg fyrir alvarleg eða óafturkræf áhrif á umhverfi í stað þess að reyna að bæta úr þeim seinna enda sé ljóst að ákveðnar athafnir (athafnaleysi) hafi í för með sér þessi áhrif. Meginreglan er fyrst og fremst útfærð með ýmsum boð- og bannreglum sem hafa verið lögfestar og miða að því að koma í veg fyrir áhrif á umhverfi og einnig þannig að teknar eru stjórnvaldsákvæðanir sem eiga sér stoð í lögum og hafa sama markmið.

#### Um 4. gr.

Í greininni er fjallað um meginregluna um lausn við upptök. Í henni felst m.a. að leysa skuli umhverfsvandamál, eins og mögulegt er, þar sem þau eiga upptök sín. Meginreglan endurspeglar fyrst og fremst í þeim kröfum sem gerðar eru til mengandi starfsemi og er kjarninn sá að beita ákveðnum úrræðum, t.d. mengunarvarnarbúnaði og losunarmörkum fyrir mengandi efni, til þess að koma í veg fyrir eða draga úr umhverfismengun.

#### Um 5. gr.

Það sem greinir varúðarreglu frá meginreglunni um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða er ákveðin óvissa sem fyrir hendi er. Oft er vísað til vísindalegrar óvissu og fellur skortur á upplýsingum þar undir. Svo varúðarregla eigi við þarf að vera til staðar möguleiki á alvarlegum eða óafturkræfum umhverfisáhrifum. Ekki er nauðsynlegt að sýna fram á eða skýra að fullu orsakasambandið á milli ákveðinna athafna (athafnaleysis) og afleiðinga þeirra eða gera á tæmandi hátt grein fyrir hvaða afleiðingum megi búast við. Því síður þurfa afleiðingarnar að vera komnar fram. Hins vegar þarf á hlutlægan hátt að meta þessa þætti og hverjar líkurnar eru á því að framangreindar afleiðingar verði. Eftir því sem meiri líkur eru á alvarlegum eða óafturkræfum afleiðingum er auðveldara að rökstyðja og réttlæta fyrirbyggjandi aðgerðir (varúðaraðgerðir) sem gripið er til jafnvel þótt þær séu kostnaðarsamar.

Aðgerðirnar sem gripið er til geta verið margs konar, t.d. lögfesting ýmissa boð- og bannreglna og reglna sem miða að því að stýra umhverfi og nýtingu þess á ákveðinn hátt. Einnig geta aðgerðirnar falist í því að beita tilteknum málsmeðferðarreglum og matsferlum eða matsaðferðum. Loks geta þær falist í því að teknar eru einstakar stjórnvaldsákvæðanir grundvallaðar á lagaákvæðum sem gera ráð fyrir að varúðarreglu sé beitt í ákveðnum tilvikum. Þetta hefur í för með sér að útfæra verður ákveðin viðmið og gera kröfur um notkun matsferla eða matsaðferða í einstökum lagaákvæðum svo að mögulegt sé að taka ákvæðanir á þessum grundvelli ef nauðsynlegt reynist.

Vegna eðlis varúðarreglunnar verður henni varla beitt nema samkvæmt skýru lagaákvæði þótt ekki sé það útilokað. Þess vegna er nauðsynlegt að þróa viðmið í samræmi við þá hugsun sem býr að baki meginreglunni og gera þau að hluta af efnisreglum einstakra lagabálka. Í einstökum tilvikum þarf einnig að taka afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að slaka á sönnunarbyrði eða að snúa henni við í einhverjum tilvikum.

Varúðarreglan er einna best þróuð á sviði mengunarvarna og eiturefna en hún þekkist einnig á öðrum sviðum umhverfisréttar, t.d. á sviði náttúruverndar, og má nefna sem dæmi vernd líffræðilegrar fjölbreytni og stjórn nýtingar úr ákveðnum nytjastofnum.

#### Um 6. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um greiðslureglu. Samkvæmt henni skal sá sem ábyrgð ber á umhverfismengun jafnframt bera kostnaðinn sem hlýst af því að koma í veg fyrir, draga úr og bæta fyrir umhverfisáhrif mengunarinnar.

Til þess að greiðsluregla hafi tilætluð áhrif og stuðli að markmiði laganna þarf að útfæra hana með skýrum hætti í lögum. Meðal annars þarf að taka afstöðu til þess hver það er sem ber ábyrgðina, þ.e. tilgreina verður þann eða þá sem ábyrgðina bera hverju sinni, og einnig hvaða kostnaður það nákvæmlega er sem viðkomandi aðilar eiga að standa straum af.

Skattar, gjöld, nýtingarheimildir, losunarheimildir, skyldutryggingar vegna umhverfistjóns og ábyrgðir eru allt dæmi um úrræði sem geta fallið undir greiðsluregluna. Að því marki sem stuðst er við fyrrgreind úrræði er nauðsynlegt að útfæra meginregluna og gilda sömu sjónarmið og endranær um notkun slíkra úrræða í íslenskum rétti og nauðsynlegt er að styðjast við skýr lagaákvæði í þessu skyni.

#### Um 7. gr.

Eins og kemur fram í 2. mgr. 1. gr. skal unnið að markmiði laganna með því að útfæra meginreglur umhverfisréttarins í lögum sem áhrif hafa á umhverfið og beita þeim þegar ákvarðanir eru teknar sem áhrif hafa á umhverfið. Liður í því að gera framkvæmdina skilvirka er að gefa út almennar leiðbeiningar um nánari útfærslu meginreglna umhverfisréttar og hvernig þeim skuli beitt.

#### Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar.**

Frumvarp þetta er lagt fram samhliða frumvarpi iðnaðarráðherra um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum. Markmið frumvarpsins er að stuðla að sjálfbærri þróun, sjálfbærri nýtingu umhverfis og samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið og að draga úr umhverfisáhrifum ákvarðana sem varða umhverfi, með hag núlifandi og komandi kynslóða að leiðarljósi. Samkvæmt frumvarpinu skal unnið að markmiði laganna með því að útfæra meginreglur umhverfisréttar í lögum sem áhrif hafa á umhverfi og beita þeim við ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfi. Umhverfisráðherra skal gefa út leiðbeiningar um útfærslu meginreglna umhverfisréttar og hvernig þeim skuli beitt.

Áætlað er að kostnaður umhverfisráðuneytis við gerð leiðbeininga geti numið 2 m.kr. Reiknað er með að þeim kostnaði verði mætt innan gildandi útgjaldaramma ráðuneytisins.

Ekki eru forsendur til að meta kostnað sem leiða kann af ákvæðum frumvarpsins um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglu. Gert er ráð fyrir að sá sem ábyrgð ber á mengun umhverfis beri kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar.