

## Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur mánudaginn 7. október 2013 í máli nr. K-5/2013:

**Landvernd,**

**Náttúruverndarsamtök Íslands,**

**Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og**

**Hraunavinir**

*(Skúli Bjarnason hrl.)*

**gegn**

**Vegagerðinni**

*(Einar Farestveit hdl.)*

Þetta mál var þingfest 20. september sl. Sóknaraðilar eru Landvernd, Þórunnartúni 6, Reykjavík, Náttúruverndarsamtök Íslands, Hringbraut 121, Reykjavík, Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands, Austurgötu 29b, Hafnarfirði og Hraunavinir, Garðatorgi 7, Garðabæ en varnaraðili er Vegagerðin, Borgartúni 5-7, Reykjavík.

Við þingfestingu þessa máls 20. september sl. lagði lögmaður sóknaraðila fram beiðni um að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um túlkun á tilskipun þingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB og tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE. Nánar tiltekið fara sóknaraðilar fram á að leitað verði álits á því í fyrsta lagi hvort hagsmunir sóknaraðila „sem eru fern umhverfisverndarsamtök af því að lagt verði lögbann við byrjaðri athöfn sem hefur stórkostleg óafturkræf umhverfisspjöll í för með sér [geti] talist vera lögvarðir“ í skilningi 2. mgr. 1. gr. og 3. mgr. 11. gr. tilskipunar nr. 2011/92/ESB, í öðru lagi hvort Ísland teljist hafa innleitt tilskipanir nr. 2011/92/ESB og 85/337/EBE með fullnægjandi hætti og í þriðja lagi er farið fram á að „afla álits dómsins á hugsanlegri skaðabótaskyldu íslenska ríkisins ef innleiðing Evrópuréttarins hefur ekki verið með fullnægjandi hætti“.

Í þinghaldinu mótmælti varnaraðili þessari kröfu.

Munnlegur málflutningur fór fram 26. september sl. um þá kröfu sóknaraðila að aflað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Sóknaraðili krefst þess að fallist verði á beiðni hans. Varnaraðili krefst þess að beiðni sóknaraðila verði hafnað. Þá krefst varnaraðili málskostnaðar, að teknu tilliti til virðisaukaskatts úr hendi sóknaraðila, í þessum þætti málsins.

## Málavextir

Með lögbannsbeiðni, mótttekinni 27. ágúst sl., fóru sóknaraðilar fram á það við sýslumanninn í Reykjavík að lagt yrði lögbann við því að varnaraðili héldi áfram framkvæmdum við lagningu „svokallaðs nýs Álftanesvegar um Gálgahraun“. Í lögbannsbeiðninni er því lýst að sóknaraðilar hafi höfðað mál, sem hafi verið þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur 18. júní sl., „til þess að fá skorið úr um lögmæti fyrirhugaðrar framkvæmdar við lagningu svokallaðs nýs Álftanesvegar um þvert Gálgahraun ...“. Í beiðninni kemur m.a. fram að sóknaraðilar, sem séu fern náttúruverndarsamtök, haldi því fram að umrædd framkvæmd sé ólögmæt, m.a. þar sem framkvæmdaleyfi útgefið 7. apríl 2009 af sveitarfélaginu Garðabæ sé útrunnið, auk þess sem umhverfismat fyrir framkvæmdinni sé orðið meira en 11 ára gamalt og þarfnist því endurskoðunar lögum samkvæmt.

Með bréfi 9. september sl. var beiðni sóknaraðila um lögbann synjað. Í bréfinu kemur m.a. fram að sóknaraðilar hefðu ekki sýnt fram á að þeir ættu sjálfir þá lögvörðu hagsmuni sem gerðinni væri ætlað að tryggja, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Ekki yrði heldur séð að 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, og 13. gr. laga nr. 131/2011, um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, ættu við í málinu. Því væri það mat sýslumanns að sóknaraðilar hefðu ekki sýnt fram á eða gert sennilegt að yfirvofandi væri athöfn af hálfu varnaraðila sem bryti gegn lögvörðum rétti sóknaraðila.

Með bréfi, móttéknu 11. september sl., kröfðust sóknaraðilar úrlausnar dómsins um fyrrgreinda ákvörðun sýslumannsins í Reykjavík.

## Málsástæður og lagarök sóknaraðila í þessum þætti málsins

Við munnlegan flutning þessa þáttar málsins kom fram hjá lögmönnum sóknaraðila að málið fjallaði um það hvort umhverfisverndarsamtök hefðu lögvarða hagsmuni af því að stöðva náttúruspjöll. Sóknaraðilar væru vissir í sinni sök um að svo væri.

Skilyrði lögbanns séu rakin í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Í 1. gr. laga nr. 21/1994, um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, komi fram að sé mál rekið fyrir héraðsdómstóli þar sem þurfi að taka afstöðu til skýringar á samningi um Evrópska efnahagssvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem í viðaukunum sé getið, geti dómari kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins áður en málinu sé ráðið til lykta. Tvö megin skilyrði séu rakin fyrir því að álits verði leitað, annars vegar að álitaefnið hafi þýðingu fyrir úrlausn máls, hins vegar að vafi sé um túlkun. Fyrri skilyrðið sé uppfyllt í þessu máli, enda velti afdrif málsins á því hvort sóknaraðilar teljist hafa lögvarða hagsmuni. Seinna skilyrðið sé uppfyllt. Sóknaraðilar og sýslumaður séu ósammála um túlkun á 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 og sé því vafi til staðar. Lögbannsmál séu ekki undanþegin í 1. gr. laga nr. 21/1994. Aukin tilhneiging sé til þess að leita álits EFTA-dómstólsins og sé nær sjálfkrafa skylda að

leita áhlts. Þörf sé á að leita áhlts til að viðhalda samræmdri túlkun á regluverki Evrópska efnahagssvæðisins. Ekki sé til mál alveg sambærilegt því máli sem hér sé til úrlausnar. Þá hafi dómurinn frumkvæðisskyldu við að leita áhlts.

Samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almenninga í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, gerður í Árósum 25. júní 1998, fjalli um þrennt: Skyldu til að veita almenningi upplýsingar um umhverfismál, skyldu til að tryggja almenningi þátttöku í ákvarðanatöku sem snertir umhverfið og skyldu til að veita aðgang að réttlátri málsmeðferð. Samningurinn fjalli þannig um málsaðild. Tilskipun þingsins og ráðsins nr. 2003/35/ESB breyti tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE og innleiði reglur Árósasamningsins. Tilskipunin hafi verið tekin upp í EES-samninginn árið 2012. Tilskipun nr. 2003/35/ESB bæti við skilgreiningu á að aðild að aðildarríki skuli tryggja aðild félagasamtaka.

Niðurstaða þessa þáttar málsins geti orðið með tvenns konar hætti. Annars vegar að dómurinn telji EES-rétt skýran og ekki þarfnast frekari skýringar. Í því tilviki sé áhlts ekki þörf. Hins vegar að dómurinn telji að vafi sé um skýringu EES-réttar en þá sé áhlts þörf. Langur málsmeðferðartími EFTA-dómstólsins skipti engu máli. Gert sé ráð fyrir því að lögbannsmál séu rekin með hraði en svo sé í reynd ekki. Liðið sé vel á annan mánuð síðan sóknaraðilar hafi lagt fram beiðni um lögbann hjá sýslumanni.

### **Málsástæður og lagarök varnaraðila í þessum þætti málsins**

Við munnlegan flutning þessa þáttar málsins vísaði lögmaður varnaraðila til þess að um lögbannsmál gildi ákvæði 4. kafla laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Við úrlausn þessa þáttar málsins verði dómari að taka ákveðna afstöðu til efnis málsins.

Tvö atriði varðandi efni málsins skipti máli. Annars vegar hafi umhverfismat farið fram, hins vegar hafi framkvæmdaleyfi verið gefið út. Bæði Skipulagsstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi hafnað stöðvun framkvæmda. Skilyrði lögbanns samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 séu skýr. Varnaraðili taki undir rökstuðning sýslumannsins í Reykjavík og telji að aðild sóknaraðila sé vanreifud. Ekki liggi fyrir að sóknaraðilar uppfylli skilyrði til aðildar.

Óþarfi sé að leita áhlts EFTA-dómstólsins í lögbannsmáli. Í slíku máli eigi réttur gerðarbeiðanda að vera skýr, málsmeðferð hröð og sönnunarfærsla sé takmörkuð. Öflun áhlts gangi gegn markmiðum og tilgangi laga nr. 31/1990. Sé réttur sóknaraðila of óskýr til að álit sé nauðsynlegt verði áhlts ekki aflað í lögbannsmáli. Íslenska ríkið sé ekki aðili að þessu máli. Spurningar um bótaskyldu eigi því ekkert erindi í þessu máli.

Eftirlitsstofnun EFTA hafi ekki gert athugasemdir við innleiðingu íslenska ríkisins á þeim tilskipunum sem sóknaraðili vísi til. Innleiðing tilskipunar sé í raun nýr þjóðréttarsamningur. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 230/2012 frá 7. desember 2012 hafi tilskipun þingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB verið felld inn í XX. viðauka við EES-samninginn. Í ákvörðuninni komi fram að

engin stjórnskipuleg skilyrði séu gefin til kynna. Fyrirvarinn merki að íslensk stjórnvöld hafi metið það svo að núgildandi lög séu í samræmi við þessa tilskipun. 11. gr. tilskipunar nr. 2011/92/ESB sé nær eins og 10. gr. a tilskipunar nr. 85/337/EBE, sbr. tilskipun nr. 2003/35/ESB.

Ekki sé nauðsynlegt að afla álits nema verulegur vafi leiki á um túlkun EES-gerða. Hæstiréttur geri töluverðar kröfur til þess að álits EFTA-dómstólsins sé aflað og öflun álits sé þrautalending. Tilskipun nr. 85/337/EBE hafi verið innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þau lög hafi verið í gildi þegar umhverfismat fór fram á hinni umdeildu vegalagningu. Tilskipanir nr. 2003/35/ESB og 2011/92/ESB hafi verið settar eftir að atvik þessa máls gerðust. Tilskipun nr. 85/337/EBE og lög nr. 106/2000 veiti almenningi aðild. Ákvæði í 10. gr. a þeirrar tilskipunar veiti aðildarríkjum svigrúm við innleiðingu. Hvorki tilskipunin né Árósasamningurinn leggi skyldu á aðildarríki að veita öllum aðild að dómsmálum. Íslenska ríkið hafi innleitt 10. gr. a og Árósasamninginn með þeim hætti að almenningur eigi aðild á stjórnsýslustigi en ekki aðild að dómsmálum. Réttarfar sé innanríkismál aðildarríkjanna. Samtök megi í dag skjóta ákvörðunum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en sóknaraðilar hafi valið að kæra ekki til nefndarinnar. Nefndin geti stöðvað framkvæmdir.

## Niðurstaða

Sóknaraðili hefur krafist úrlausnar dómsins um það hvort leita eigi ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um túlkun á tilskipun þingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB og tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE.

Fram kemur í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. að lögbann megi leggja við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn einstaklings eða fyrirsvarsmanns félags eða stofnunar ef gerðarbeiðandi sannar eða gerir sennilegt að athöfnin brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti hans, að gerðarþoli hafi þegar hafist handa um athöfnina eða muni gera það og að réttindi hans muni fara forgörðum eða verða fyrir teljandi spjöllum verði hann knúinn til að bíða dóms um þau. Lögbann er í eðli sínu neyðarráðstöfun sem er ætlað að koma, með skjótum hætti, í veg fyrir að lögvarin réttindi gerðarbeiðanda fari forgörðum eða verði fyrir spjöllum á meðan beðið er eftir dómi um þau. Af því leiðir að þegar gerðarbeiðandi hefur krafist úrlausnar héraðsdómara samkvæmt 33. gr. laga nr. 31/1990 verður meðferð málsins að ganga hratt fyrir sig. Þetta er undirstrikað í 1. mgr. 33. gr. laganna og í 3. mgr. 86. gr. og 88. gr. laga nr. 90/1989 um aðför, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 31/1990. Í 1. mgr. 90. gr. laga nr. 90/1989 er sönnunarfærsla takmörkuð með þeim hætti að vitnaleiðslur og mats- og skoðunargerðir skulu að jafnaði ekki fara fram.

Um öflun álits EFTA-dómstólsins gilda ákvæði laga nr. 21/1994, um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagsvæðið. Samkvæmt 1. gr. laganna getur dómari, þegar er málið rekið fyrir héraðsdómstóli, þar sem þarf að taka afstöðu til skýringar á samningi um Evrópska efnahagsvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem í viðaukunum er getið, kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins áður en málinu er ráðið til lykta, í samræmi við 34. gr.

samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Samkvæmt þessu er um heimild dómara að ræða, sem hann verður að meta hverju sinni hvort skuli nýtt, en ekki skyldu.

Í almennum athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 21/1994 kemur m.a. fram að reynt geti á vafaatriði bæði við rekstur einkamáls fyrir dómi hér á landi og opinbers máls, auk þess sem vafaatriðin geti verið uppi hvort heldur við rekstur máls fyrir héraðsdómi, Hæstarétti eða sérdómstóli. Til að koma fram nauðsynlegum lagaheimildum um þetta væri út af fyrir sig unnt að leggja til breytingar á öðrum lögum og taka þannig m.a. upp ákvæði í lög um meðferð einkamála nr. 91/1991, lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, og lög um Hæstarétt Íslands nr. 75/1973, þar sem væri hverju sinni mælt fyrir um heimildina á hverjum vettvangi fyrir sig til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um áðurgreind atriði. Af þessum ummælum verður ráðið að heimild dómara til að leita ráðgefandi álits eigi einkum við þegar rekin eru einkamál eftir lögum nr. 91/1991 eða sakamál eftir lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Að mati dómsins gengur það gegn þessum tilgangi lögbanns, nauðsyn á hraðri málsmeðferð og takmörkun á sönnunarfærslu, sem og tilgangi ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, eins og honum er lýst í framangreindum athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 21/1994, að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli sem rekið er eftir reglum 5. kafla laga nr. 31/1990.

Verður því að hafna kröfu sóknaraðila um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Ákvörðun um málskostnað bíður lokaniðurstöðu málsins.

Ásbjörn Jónasson, settur héraðsdómari, kveður upp þennan úrskurð.

### **Úrskurðarorð:**

Beiðni sóknaraðila, Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands, Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Hraunavína, um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í þessu máli, er hafnað.

Ákvörðun málskostnaðar bíður lokaniðurstöðu málsins.

Ásbjörn Jónasson