

## Efnisyfirlit.

1.0 Inngangur .....	3
1.1 Almenn.....	3
1.2 Afmörkun ritgerðarefnis og umfjöllunarefni .....	4
1.3 Fræðikerfi lögfræðinnar .....	6
2.0 Umhverfisvernd .....	8
2.1 Almenn.....	8
2.2 Réttarheimildir .....	9
2.2.1 Ísland.....	9
2.2.2 ESB og EES .....	11
2.2.3 Danmörk .....	12
2.2.4 Noregur .....	12
2.2.5 Svíþjóð .....	13
3.0 Refsiverð mengun vatns.....	14
3.1 Almenn.....	14
3.2 Hugtakið mengun.....	16
3.3 Efnahagsbrot .....	18
3.4 Umhverfisbrot.....	20
3.4.1 Tjónsbrot .....	21
3.4.2 Samhverf brot.....	22
3.4.3 Hættubrot .....	22
3.4.4 Athafnabrot og athafnaleysisbrot .....	23
3.5 Tilraun og hlutdeild.....	24
3.6 Gerendur .....	27
3.7 Ásetningur og gáleysi .....	29
3.7.1 Almenn.....	29
3.7.2 Ásetningur.....	31
3.7.3 Gáleysi .....	33
3.8 Refsiheimildir .....	35
3.8.1 Lögbundnar refsheimildir .....	35
3.8.2 Refsinæmi og skýrleiki refsheimilda .....	38
3.8.3 Sett lög sem refsheimild .....	40
3.8.4 Refsiheimild í stjórnvaldsfyrirmælum .....	41
4.0 Refsiákvæði almennra hegningarlaga .....	46
4.1 Almenn.....	46
4.2 Ákvæði 179. gr. hgl. ....	46
4.3 Ákvæði 170. gr. hgl. ....	52
5.0 Refsiákvæði sérrefsilaga .....	55
5.1 Almenn.....	55
5.2 Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 .....	55
5.2.1 Almenn um reglugerðir sem settar eru með stoð í hollustulögum og fjallað verður um í köflum 5.2.2-5.2.9 hér á eftir .....	60
5.2.2 Reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri .....	61
5.2.3 Reglugerð nr. 803/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á hexaklórúklóhexani (HCH) í yfirborðsvatn.....	64
5.2.4 Reglugerð nr. 802/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kadmíum í yfirborðsvatn .....	67

5.2.5 Reglugerð nr. 801/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnurekstri sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða.....	69
5.2.6 Reglugerð nr. 800/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn .....	70
5.2.7 Reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp.....	73
5.2.8 Reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns .....	80
5.2.9 Reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns.....	84
5.2.10 Reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi.....	90
5.3 Lög um náttúruvernd nr. 44/1999 .....	91
5.4 Vatnalög nr. 15/1923 og vatnalög nr. 20/2006 .....	92
5.4.1 Almennt.....	92
5.4.2 Vatnalög nr. 15/1923 .....	92
5.4.3 Vatnalög nr. 20/2006 .....	94
5.5 Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004.....	95
5.6 Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005 .....	96
5.7 Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004.....	99
5.8 Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 .....	101
5.9 Lög um Vatnajökulspjóðgarð nr. 60/2007 .....	101
5.10 Reglugerð nr. 568/2001 um þjóðgarðinn Snæfellsjökul .....	102
6.0 Almennt um þátt refsíákvæða í umhverfisvernd.....	104
7.0 Lokaorð .....	109
Heimildaskrá .....	110
Vefsíður.....	112
Dómar .....	113

## 1.0 Inngangur

### 1.1 Almennt

Allt frá fyrstu skrefum manna á jörðinni hafa þeir lifað á og nýtt sér auðlindir hennar sér til framdráttar. Lengi vel var álitid að auðlindir jarðarinnar væru óþrjótandi og því þyrfti á engan hátt að takmarka nýtingu þeirra, nema í þeim tilgangi að auka hagnað einstakra ríkja eða einstaklinga. Segja má að virðingarleysi gagnvart umhverfinu hafi aukist til muna í kjölfar iðnvæðingar hins vestræna heims, með sífellt meiri ásókn í auðlindir jarðar. Það viðhorf hefur í mörgum samfélögum orðið æ ríkara að hámarka eigi hagnað aðila, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila, með öllum tiltækum ráðum. Sú hugmyndafræði sem byggðist á því að lengi tæki sjórinn við virðist þó sem betur fer vera á undanhaldi. Ljóst er að sú háttsemi sem viðhöfð var í kjölfar iðnbyltingarinnar hefði ekki geta gengið til lengdar án þess að jörðin og náttúra hennar bæru stórfelldan skaða af. Augu manna hafa beinst í auknum mæli á undanförunum áratugum að þeirri staðreynd að vernda þurfi umhverfið fyrir áþján af mannavöldum sem og af öðrum skaðlegum utanaðkomandi áhrifum, einkum eftir því sem afleiðingar þessa virðingarleysis urðu ljósari. Aukin þekking og fræðsla beinir sjónum manna að því að aðgerða sé þörf til að sporna við eyðileggingu náttúrunnar og stuðla að sjálfbærri nýtingu hennar.

Í einstökum ríkjum heims, sem og á alþjóðavettvangi, hafa verið sett lög og reglur sem hafa að markmiði að sporna við gengdarlausri spillingu og eyðileggingu umhverfisins. Þessi þróun í átt að aukinni löggjöf á sviði umhverfismála er hins vegar nokkuð nýtilkomin og er í stöðugri mótun. Löggjöf sem þessi nær yfir marga ólíka þætti í þeim tilgangi að stuðla að bættum lífsskilyrðum fyrir jarðarbúa, s.s. loftmengun, jarðvegsmengun, vatnsmengun, eyðingu lífríkis og eyðingu náttúrunnar.

Einn mikilvægasti þátturinn í umhverfinu, og lífsnauðsynlegur fyrir íbúa jarðar, er vatn, einn af grundvallarþáttum sem viðhalda lífríki á jörðinni. Í aldanna rás hefur aðgangur að hreinu og ómenguðu vatni ekki verið sjálfgefinn og er það vandamál síður en svo á undanhaldi. Áætlað er að enn þann dag í dag deyi árlega um 1,6 milljónir jarðarbúa sökum neyslu mengaðs vatns.<sup>1</sup> Allt frá landnámi Íslands hafa íbúar landsins nýtt sér og treyst á þá ofgnótt af hreinu og fersku vatni sem finna má hér á landi. Hugsanlega er þetta góða aðgengi ástæða þess að ekki hefur verið lögð sérstök áhersla á að vernda vatnið fyrir mengun, þótt ákvæði hafi verið í íslenskum lögum frá

<sup>1</sup> [www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item214161/](http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item214161/) (Skoðað 16. ágúst 2008).

1923 um óhreinkun vatns. Á undanförunum árum hafa verið sett lög og reglugerðir hér á landi sem hafa það að markmiði að sporna við mengun vatns og veita vatni aukna réttarvernd. Í þessari ritgerð verður gerð grein fyrir helstu laga- og reglugerðarákvæðum sem veita refsivernd gegn mengun vatns á Íslandi.

## 1.2 Afmörkun ritgerðarefnis og umfjöllunarefni

Í þessari ritgerð verður fjallað um mengun vatns í víðasta skilningi. Með vatni er þá átt hvort tveggja við grunnvatn og yfirborðsvatn. Grunnvatn hefur verið skilgreint sem vatn í gegnmettuðum jarðlögum undir yfirborði jarðar, sbr. 7. mgr. 3. gr. rgl. nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns. Yfirborðsvatn hefur verið skilgreint sem kyrrstætt eða rennandi vatn á yfirborði jarðar, straumvötn, stöðuvötn og jöklar, sem og strandsjór, sbr. 22. mgr. 3. gr. rgl. nr. 796/1999. Á Íslandi eru fleiri en tvö þúsund stöðuvötn og fleiri en fimm þúsund straumvötn. Ríflega 200 þessara stöðuvatna eru 1 ferkílómetri eða meira að stærð og 11 straumvatnanna eru lengri en 100 km.<sup>2</sup>

Vatn er metið að gæðum eftir því hvaða efni finnast uppleyst í því, en ýmis efni má finna í vatni af náttúrulegum orsökum. Það eru efni sem berast í vatnið með úrkomu, úr jarðvegi, vegna bergupplausnar, vegna lífrænna ferla eða að efnin berast í vatnið úr andrúmsloftinu. Þetta telst eðlileg upplausn efna í vatni. Vatn telst aftur á móti mengað þegar efni berast þangað af manna völdum, sem ekki hefðu komið til af náttúrulegum orsökum. Efnin berast með beinni losun, jafnvel í gegnum fráveitur, en efni geta að auki borist um langan veg með úrkomu og andrúmslofti. Þá eru einnig dæmi þess að efni berist með grunnvatni.<sup>3</sup>

Í ritgerðinni verður einungis fjallað um mengun vatns á landi, en utan efnissviðs hennar fellur mengun hafs og stranda, sbr. lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Markmið þeirra laga er að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taka til hvers konar starfsemi sem tengist atvinnurekstri, framkvæmdum, skipum og loftföllum, hér á landi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands, og hefur eða getur haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. laganna að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um, sbr. 2. gr. laganna.

<sup>2</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Vatnsgaedi/Yfirbordsvatn/nr/1401](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Vatnsgaedi/Yfirbordsvatn/nr/1401) (Skoðað 19. ágúst 2008).

<sup>3</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Vatnsgaedi/Yfirbordsvatn/nr/1401](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Vatnsgaedi/Yfirbordsvatn/nr/1401) (Skoðað 19. ágúst 2008).

Af þessu sést að ákveðin skörun getur átt sér stað þegar mengun stafar frá landi. Það á til að mynda við ef mengun, sem stafar frá atvinnurekstri í landi, berst með straumvatni til strandar og hafsins og veldur mengun í straumvatninu, ströndinni og hafinu. Þá má velta fyrir sér hvaða lögum skuli beita, hvort beita skuli þeim reglum sem gilda um mengun vatns á landi, sem verður gerð grein fyrir hér á eftir, eða lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þá mætti einnig íhuga þann kost að beita lögnum saman. Eins og áður segir verður mengun hafs og stranda haldið utan við efnissvið ritgerðarinnar. Ennfremur verður ekki fjallað um neysluvatn, sbr. rgl. nr. 536/2001 um neysluvatn með síðari breytingum. Með neysluvatni er átt við vatn í upphaflegu ástandi eða eftir meðhöndlun, án tillits til uppruna þess og hvort sem það kemur úr dreifikerfi, tönkum, flöskum eða öðrum ílátum og ætlað er til neyslu eða matargerðar, sbr. 3. gr. rgl. nr. 536/2001 með síðari breytingum.

Gerð verður grein fyrir helstu réttarheimildum sem eru í gildi hér á landi og snúa að efni ritgerðarinnar og sögulegri þróun þeirra. Einnig verður í stuttu máli gerð grein fyrir því hvernig þessari löggjöf er háttáð á Norðurlöndum og í Evrópusambandinu. Þá verður fjallað stuttlega um hugtakið mengun, hvað það felur í sér og hvernig það hefur verið skilgreint. Því næst verður fjallað um efnahagsbrot og umhverfisbrot sem og flokkun þeirra síðarnefndu. Þá verður fjallað almennt um tilraun til afbrota og hlutdeild í þeim. Saknæmisskilyrðunum ásetningi og gáleysi verða gerð skil, sem og fjallað lítillega um gerendur brota. Að lokum verður fjallað um refsheimildir og hvaða kröfur eru gerðar til þeirra. Ekki verður fjallað sérstaklega um orsakatengsl og sennilega afleiðingu, né um hlutrænar refsileysisástæður. Þá verður engin sérstök umfjöllun um viðurlög við brotum gegn ákvæðum um verndun vatns, þ.m.t. tegundir refsinga og ákvörðun þeirra.

Meginviðfangsefni ritgerðarinnar eru þær reglur sem gilda hér á landi um verndun vatns gegn mengun. Hafa verður í huga að ekki er öll mengun refsiverð. Mengun getur átt náttúrulegan uppruna. Þá er í sumum tilvikum mengun heimil í nokkrum mæli, þ.e. löggjafinn setur fram ákveðin viðmiðunarmörk og er þá mengun einungis refsiverð fari hún yfir þessi mörk. Þá kann svo að vera að löggjöfin veiti heimild til þess að menga og er þá eðli málsins samkvæmt ekki um refsiverða mengun að ræða. Þó verður litið sérstaklega til þeirra lagaákvæða sem leggja ákveðnar skyldur á einstaklinga og lögaðila og þeirra ákvæða sem hafa að geyma háttarnisreglur sem kunna að vera grundvöllur refsíabyrgðar. Miðað verður við að gefa nokkuð ítarlegt yfirlit um þau lagaákvæði sem eiga að sporna við mengun vatns. Ekki verður þó um

tæmandi yfirlit að ræða. Fjallað verður um lagaákvæðin og þau athuguð í því ljósi hvort þau séu nægjanlega skýr þannig að þau séu fullnægjandi refsheimild.

### 1.3 Fræðikerfi lögfræðinnar

Sú er venja að reyna að staðsetja réttarreglur í fræðikerfi lögfræði.<sup>4</sup> Samkvæmt fræðikerfi lögfræðinnar skiptast ríkisbundnar réttarreglur í allsherjarrétt annars vegar og einkarétt hins vegar. Það eru einkum þeir hagsmunir sem búa að baki réttarreglunum sem ráða því í hvorn flokkinn þær flokkast. Sé um að ræða hagsmuni einstaklinga þá falla réttarreglurnar undir einkarétt en séu hagsmunirnir opinberir er um að ræða allsherjarrétt. Refsiréttur telst til allsherjarréttar, enginn vafi er talinn leika á því.<sup>5</sup> Umhverfisréttur hefur einnig verið talin til allsherjarréttar, þótt ákveðin tengsl séu við reglur einkaréttarins á því sviði. Umhverfisréttur er viðamikild réttarsvið sem samanstendur af reglum bæði á sviði allsherjarréttar og einkaréttar.<sup>6</sup> Umhverfisréttur tekur til þeirra laga, sem og annarra réttarheimilda, sem fjalla um umhverfið og auðlindir þess.<sup>7</sup> Í dönskum rétti hefur umhverfisréttur aftur á móti verið talinn til stjórnábyrgðar og þá sem sérstakur hluti hans.<sup>8</sup>

Umhverfisrefsiréttur er svo önnur fræðigrein lögfræðinnar. Þar er gerð grein fyrir þeim réttarreglum sem taka til afbrota gegn umhverfinu og viðurlögum við þeim.<sup>9</sup> Þær réttarreglur sem þar er fjallað um eru að meginstefnu ríkisbundnar réttarreglur, sem sumar eiga rætur að rekja til skuldbindinga sem stofnað hefur verið til að þjóðarétti. Af því leiðir að þær réttarreglur sem umhverfisréttur fjallar um teljast til allsherjarréttar. Segja má að umhverfisrefsiréttur sé hluti tveggja fræðasviða, þ.e. umhverfisréttar og refsiréttar. Þá er spurning hvar staðsetja skuli umhverfisrefsirétt í fræðikerfi lögfræði. Er umhverfisrefsiréttur sjálfstætt réttarsvið sem stendur við hlið refsiréttar og umhverfisréttar eða er hann undirflokkur annars hvors fræðisviðsins? Það hníga rök til þess að telja eðlilegast að flokka umhverfisrefsirétt sem sérstakan hluta refsiréttar, þar sem meginumfjöllunarefni fræðigreinarinnar eru

---

<sup>4</sup> Ármann Snævarr: Almenn lögfræði, bls. 142. Hér verður í aðalatriðum byggt á greiningu Ármanns Snævarrs sem sett er fram í riti hans, Almenn lögfræði, bls. 142-153.

<sup>5</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 19.

<sup>6</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 2-3.

<sup>7</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 2.

<sup>8</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 5.

<sup>9</sup> Fjallað er um fræðigreininu umhverfisrefsirétt í grein Ragnheiðar Bragadóttur sem ber heitið „Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum“, birt í Úlfjóti, 1. tbl. 1997.

sérrefsilagaákvæði, skilyrði refsíabyrgðar og refsingar við brotum gegn lagaákvæðum á ákveðnu sviði. Umhverfisrefsirétti er þá raðað í fræðikerfi lögræðinnar sem undirflokkur refsiréttar.

## 2.0 Umhverfisvernd

### 2.1 Almennt

Á Íslandi hefur lögum og reglugerðum sem stuðla að verndun umhverfisins fjölgað jafnt og þétt síðustu áratugi. Þá þróun hefur að einhverju leyti mátt rekja til svipaðrar þróunar í öðrum löndum enda má víða finna ítarlegri löggjöf um umhverfisvernd en gildir hér á landi. Segja má að hugtakið umhverfi sé frekar víðtækt og nái m.a. til hvers kyns ytri aðstæðna er mynda eða móta lífsskilyrði einstaklinga eða hópa.<sup>10</sup>

Umhverfisvernd er ekki einkamál hvers ríkis. Mengun umhverfisins virðir ekki landamæri og því getur mengun í einu ríki haft í för með sér afleiðingar sem koma fram í öðru ríki. Í þessu ljósi hefur ýmis konar samvinna milli ríkja átt sér stað á alþjóðavettvangi til að sporna við mengun, sbr. t.d. alþjóðasamninga á vegum Sameinuðu þjóðanna. Í þeim hafa m.a. verið settar fram yfirlýsingar um að hinn almenni borgari eigi rétt á ásættanlegu umhverfi, einkum umhverfi er standist kröfur hans sem heilnæmt.<sup>11</sup> Fyrsta alþjóðaráðstefna um umhverfismál á vegum Sameinuðu þjóðanna var haldin í Stokkhólmi árið 1972.<sup>12</sup> Í lok hennar var gefin út sameiginleg yfirlýsing um stefnu í umhverfismálum. Í yfirlýsingunni segir m.a. í fyrstu meginreglunni að maðurinn hafi grundvallarrétt til umhverfis, þar sem unnt er að lifa af virðingu og vellíðan.<sup>13</sup> Önnur ráðstefna í umhverfismálum var haldin af Sameinuðu þjóðunum í Ríó de Janeiro árið 1992 og lauk henni einnig með útgáfu sameiginlegrar yfirlýsingar um stefnu í umhverfismálum.<sup>14</sup> Í henni segir m.a. í fyrstu meginreglunni að mannfólkið eigi rétt á heilbrigðu og árangursríku lífi í sátt og samlyndi við náttúruna.<sup>15</sup> Svipuð markmið má finna í íslenskri löggjöf, sbr. orðalagið „að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi“ í 1. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

---

<sup>10</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 2.

<sup>11</sup> Koester, Veit: Århus-konventionen og dens implementering. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 164-165.

<sup>12</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 4.

<sup>13</sup> [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503) (Skoðað 16. ágúst 2008). Meginregla 1 hljóðar svo: „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.“

<sup>14</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 4.

<sup>15</sup> [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163) (Skoðað 16. ágúst 2008). Meginregla 1 hljóðar svo: „Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.“



Segja má að eitt af markmiðum með alþjóðasamvinnu sé að stuðla að sjálfbærri þróun umhverfisins.<sup>16</sup> Þá hefur með tilkomu Evrópusambandsins átt sér stað heilmikil samræming reglna á sviði umhverfisréttar, bæði innan bandalagsríkjanna sem og á Evrópska efnahagssvæðinu.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu réttarheimildum á sviði umhverfisréttar á Íslandi, í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Evrópusambandinu. Umfjöllunin er í stuttu máli, enda engin leið að gefa heildstætt yfirlit yfir löggjöf á sviði umhverfisréttar í hverju landi fyrir sig í ritgerð sem þessari.

## 2.2 Réttarheimildir

### 2.2.1 Ísland

Á Íslandi hefur enn sem komið er ekki verið sett heildarlöggjöf um umhverfismál. Hins vegar má í ýmsum lögum og reglugerðum finna ákvæði sem stuðla að verndun umhverfisins.

Á sviði náttúruverndar voru sett lög árið 1956, sbr. lög nr. 48/1956 um náttúruvernd. Lögin voru fyrstu heildstæðu lögin um náttúruvernd hér á landi og mörkuðu því veruleg tímamót.<sup>17</sup> Lög nr. 47/1971 um náttúruvernd leystu þau af hólmi. Af þeim tóku við lög nr. 93/1996 um náttúruvernd sem voru í gildi þar til núgildandi lög nr. 44/1999 um náttúruvernd tóku gildi þann 1. júlí 1999.

Af öðrum lögum á sviði náttúruverndar má nefna lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Þá má nefna lög nr. 3/1955 um skógrækt og lög nr. 17/1965 um landgræðslu. Þá eru nokkur lög sem snúa að friðlýsingu landsvæða. Má þar nefna lög nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum, lög nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, lög nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar.

Á sviði mengunarvarna má nefna ákvæði í vatnalögum nr. 15/1923, en athuga ber að þau falla úr gildi þann 1. nóvember 2008. Einnig er að finna ákvæði um mengun í lögum nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, lögum nr. 20/1972 um losun hættulegra efna í sjó og lögum nr. 44/2002 um geislavarnir. Þá má nefna lög

---

<sup>16</sup> Basse, Ellen Margrethe: Miljørettend udvikling og grundlag. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 27.

<sup>17</sup> Alþt. 1998-99, A-deild, bls. 3527.

nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðir settar á grundvelli þeirra laga.

Á sviði skipulagsmála er að finna skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Þess má einnig geta að Ísland er aðili að mörgum alþjóðlegum samningum um umhverfismál.<sup>18</sup> Má taka sem dæmi samninginn um líffræðilega fjölbreytni (1992), samninginn um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa (1979) og Lundúnasamninginn um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar efna (1972).<sup>19</sup>

Ísland er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.<sup>20</sup> Markmið EES-samningsins er stofnun evrópsks efnahagssvæðis, sbr. 1. gr. EES-samningsins. Samningurinn felur í sér að þau EFTA-ríki sem eiga aðild að honum innleiði í löggjöf sína ákveðinn hluta af ESB-rétti.<sup>21</sup> EES-samningurinn er umfangsmesti þjóðréttarsamningur sem Ísland hefur gerst aðili að og hann hefur mikil áhrif á íslenska löggjöf.<sup>22</sup> Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins skulu gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samninginn, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær, eða verða, teknar upp í landsrétt. Það gerist annað hvort með gerð sem samsvarar reglugerð ESB, sem skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila eða með gerð sem samsvarar tilskipun ESB, sem veitir yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í þessu samhengi má benda á að XX. viðauki við EES-samninginn um umhverfismál inniheldur margar tilskipanir og ákvarðanir ESB sem hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf. Þá ber að taka fram að samkvæmt 6. gr. EES-samningsins ber að taka mið af framkvæmd dómsúrlausna við framkvæmd og beitingu samningsins. Af því leiðir að unnt er að hafa hliðsjón af framkvæmd ESB-réttar og dómaframkvæmd við framkvæmd laga og reglugerða sem leiddar eru í landslög og taka mið af ESB-réttinum.

<sup>18</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 12.

<sup>19</sup> Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, sbr. auglýsing nr. 11/1995 í C-deild Stjórnartíðinda, samningurinn um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa, sbr. auglýsing nr. 1/1983 í C-deild Stjórnartíðinda og Lundúnasamningurinn um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar efna, sbr. auglýsing nr. 1/1976 í C-deild Stjórnartíðinda.

<sup>20</sup> Hér á eftir verður vísað til laganna sem EES-samningsins.

<sup>21</sup> Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 42. Hér á eftir verður vísað til löggjafar Evrópusambandsins sem ESB-réttar.

<sup>22</sup> Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 42.

## 2.2.2 ESB og EES

Í kjölfar Stokkhólmsráðstefnunnar sem haldin var árið 1972 setti Evrópusambandið fram fyrstu umhverfisverndaráætlun sína árið 1973.<sup>23</sup> Allt frá því hefur réttarreglum, einkum í formi tilskipana og ákvarðana sem snúa að umhverfisvernd, farið fjölgandi í ESB-rétti.<sup>24</sup> Yfir 200 tilskipanir eru í gildi á sviði umhverfismála í ESB-rétti.<sup>25</sup> Það var þó fyrst árið 1986 sem sérstök ákvæði um umhverfið voru sett í Rómarsáttmálann.<sup>26</sup> Nú eru ákvæði í Rómarsáttmálanum um umhverfisvernd, sbr. ákvæði 174.-176. gr. sáttmálans. Aukin áhersla hefur verið lögð á umhverfisvernd enda hefur með breytingum á Rómarsáttmálanum 1992 og 1998 verið sett það markmið að tryggja hátt varnarstig og endurbætur á gæðum umhverfisins, sbr. 2. gr. sáttmálans.<sup>27</sup> Af þessu má ráða að ESB-rétturinn gerir almennar kröfur til umhverfisverndar og getur hann veitt víðtæka vernd.<sup>28</sup> Þær reglur ESB-réttar sem snúa að umhverfisvernd eru það viðamiklar að erfitt er að gefa tæmandi yfirlit um þær.<sup>29</sup> Segja má að sameiginlegt einkenni reglnanna sé að koma í veg fyrir tjón á umhverfinu og heilsu manna.<sup>30</sup> Umhverfisreglur ESB-réttarins einkennast af þeim kröfum og skilyrðum sem uppfylla þarf áður en hefja má atvinnurekstur sem talinn er geta verið skaðlegur umhverfinu eða haft mengandi áhrif.<sup>31</sup>

Evrópusambandsréttur hefur áhrif hér á landi, en hluti hans er tekinn upp í EES-samninginn sem ber að leiða inn í íslenskan rétt, sbr. umfjöllun hér að framan. ESB-

---

<sup>23</sup> Pagh, Peter: EU miljøret, bls. 25.

<sup>24</sup> Pagh, Peter: EU miljøret, bls. 25.

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>26</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 195.

<sup>27</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 195. Ákvæði 2. gr. Rómarsáttmálans hljóðar svo: „The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.“

<sup>28</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 219.

<sup>29</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 231.

<sup>30</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 231.

<sup>31</sup> Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 231.

réttur hefur ekki einungis áhrif á Íslandi, heldur að sjálfsgöðu einnig áhrif fyrir aðildarríki ESB sem og önnur EFTA-ríki t.a.m. Noreg.

### 2.2.3 Danmörk

Í dönskum rétti er viðamikil umhverfislöggjöf. Segja má að hún byggir á almennum grundvallaratriðum og kenningum í alþjóðlegum umhverfiséttum, enda þótt útfærsla einstakra laga geti verið örlítið frábrugðin.<sup>32</sup> Hér á eftir verða lög á helstu sviðum umhverfiséttar nefnd.<sup>33</sup>

Á sviði mengunarvarna má nefna náttúruverndarlög, jarðmengunarlög, hafumhverfislög, umhverfisskaðabótalög og frárennslisreglugerðarlög.<sup>34</sup>

Á sviði náttúruverndar má nefna náttúruverndarlög, skógarlög og veiði- og friðunarlög.<sup>35</sup>

Þá má nefna skipulagslög, umhverfismálalög, vatnsnýtingarlög, vatnalög, ryðleirslög og hráefnislög.<sup>36</sup>

Danmörk er hluti af Evrópusambandinu og því tekur dönsk löggjöf mið af ESB-réttinum og er túlkuð í samræmi við hann.<sup>37</sup>

### 2.2.4 Noregur

Í Noregi hefur umhverfiséttur ákveðinn kjarna, en mörk hans er ekki unnt að skilgreina nákvæmlega.<sup>38</sup> Umhverfiséttur fjallar um þær réttarreglur sem hafa þýðingu fyrir vernd umhverfisins og við lausn umhverfisvandamála.<sup>39</sup> Segja má að máttarstoð umhverfisverndarlöggjafar í Noregi hafi komið með náttúruminjalögum árið 1978 og veiðilögum og mengunarlögum árið 1981.<sup>40</sup> Þá má finna ákvæði í norsku stjórnarskránni frá 1814 um rétt borgaranna til umhverfis sem tryggir líf þeirra og

---

<sup>32</sup> Pagh, Peter: Lærebog i miljørettens almindelige del, bls. 13.

<sup>33</sup> Pagh, Peter: Lærebog i miljørettens almindelige del, bls. 19-22.

<sup>34</sup> Sbr. miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, havmiljøloven, miljøerstatningsloven og spildevandsvedtægtslov.

<sup>35</sup> Sbr. naturbeskyttelsesloven, skovloven og jagt- og vildforvaltningsloven.

<sup>36</sup> Sbr. planlægningsloven, miljømålsloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven, okkerloven og råstofloven.

<sup>37</sup> Pagh, Peter: Lærebog i miljørettens almindelige del, bls. 24.

<sup>38</sup> Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett, bls. 21.

<sup>39</sup> Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett, bls. 21.

<sup>40</sup> Holme, Jørn: Strafferetlig håndhevelse av miljøkriminalitet i Norge. Håndhævelse af miljølovgivning, bls. 106.

heilsu, sbr. 110. gr. b laganna.<sup>41</sup> Ýmis önnur löggjöf hefur verið sett í Noregi sem snýr að umhverfisvernd.

Á sviði náttúruverndar má nefna friðunar- og veiðilög, náttúruverndarlög, lög um umferð á heiðum og laxa- og ferskvatnsfiskalög.<sup>42</sup>

Á sviði mengunarvarna má nefna mengunarvarnarlög, framleiðslulög og skipaöryggislög.<sup>43</sup>

Á sviði menningarminja má nefna menningarminjalög og skipulags- og byggingarlög.<sup>44</sup>

Noregur er líkt og Ísland ekki aðili að Evrópusambandinu. ESB-réttur hefur þó áhrif á norskan rétt líkt og á Íslandi þar sem Noregur er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu.

### 2.2.5 Svíþjóð

Í sænskum rétti ber helst að nefna umhverfisverndarlögin frá 1999 sem leystu af hólmi 16 mismunandi lög á sviði umhverfisréttar.<sup>45</sup> Í þeim lögum er að finna allar helstu meginreglurnar á sviði umhverfisréttar og um umhverfisvernd. Önnur lög má nefna s.s. veiðilög, hafsbotnslög, skógarlög og lög um afrétti.<sup>46</sup> Svíþjóð er líkt og Danmörk í Evrópusambandinu sem hefur áhrif á sænskan rétt að því leyti að innleiða verður ESB-rétt og túlka sænskar réttarreglur í samræmi við hann.

---

<sup>41</sup> Sbr. Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814, (LOV-1814-05-17). Ákvæði 1. mgr. 110. gr. b. norsku stjórnarskrárinnar hljóðar svo: „Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterlægten.“

<sup>42</sup> Sbr. viltlov, natuvernloven, motorferdselsloven og lakse- og innlandsfiskeloven.

<sup>43</sup> Sbr. forurensningsloven, produktkontrolloven og skipssikkerhetsloven.

<sup>44</sup> Sbr. kulturminneloven og plan- og bygningsloven.

<sup>45</sup> [www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Lag-och-ratt/Miljobalken/](http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Lag-och-ratt/Miljobalken/) (Skoðað 16. ágúst 2008). Sbr. miljøbalken.

<sup>46</sup> Sbr. jaktlag, lag om kontinentalsokeln, skogsvårdslag og lag om viltvårdsområden.

### 3.0 Refsiverð mengun vatns

#### 3.1 Almennt

Umhverfisstofnun fer með yfirstjórn mála sem eiga undir lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 9. gr. laganna.<sup>47</sup> Skv. 4. tl. 11. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands heyrna mál er varða mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs, hollustuhætti, heilbrigðiseftirlit, eiturefni og hættuleg efni undir umhverfisstofnun.

Á þessu er ein undantekning. Utanríkisráðuneytið fer með mál innan varnarsvæða, sbr. lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl. og 10. tl. 12. gr. rgl. nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Í lögum nr. 82/2000 um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna er hugtakið varnarsvæði skilgreint sem þau landsvæði sem íslensk stjórnvöld hafa lagt til varna landsins og lýst hafa verið samningssvæði samkvæmt ákvæðum varnarsamningsins, og utanríkisráðherra fer með yfirstjórn á.<sup>48</sup> Utanríkisráðherra fer nú með skipulags- og byggingar-, gatnagerðar-, sorphirðu- og veitumál á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar, sbr. 2. gr. laga nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu Keflavíkurflugvelli, sbr. ákvæði I. til bráðbirgða í rgl. nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Í ákvæði II. til bráðbirgða í sömu reglugerð segir að varnarsvæðin við Bolafjall, Gunnólfsvíkurfjall og Stokksnes, sem skilað var til íslenskra stjórnvalda 20. september 2006, teljist áfram varnarsvæði í skilningi laga nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl. þar til utanríkisráðherra birtir auglýsingu um að slíkt landsvæði, að hluta eða í heild, hafi verið tekið til annarra nota.

Í 1. mgr. 9. gr. hl. kemur fram að utanríkisráðherra skuli semja við þar til bæra aðila um framkvæmd eftirlits á varnarsvæðum, sbr. 1. mgr. 9. gr. hl. Þá skal hann hafa samráð við umhverfisstofnun um alla framkvæmd eftirlits á varnarsvæðum. Samkvæmt 3. gr. rgl. nr. 828/2003 um hollustuhætti og mengunarvarnir á varnarsvæðum skal heilbrigðiseftirlit Suðurnesja fara með hlutverk og þau störf sem heilbrigðisnefndum, heilbrigðisfulltrúum og Umhverfisstofnun er ætlað að gegna samkvæmt þeim reglugerðum sem taldar eru upp í 1. gr. reglugerðarinnar, sbr. 1. mgr.

<sup>47</sup> Hér á eftir verða lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skammstöfuð hl. eða nefnd hollustulög.

<sup>48</sup> Með varnarsamningnum er hér átt við varnarsamning milli Lýðveldisins Íslands og Bandaríkjanna Ameríku á grundvelli Norður-Atlantshafssamningsins frá 5. maí 1951 og viðbæti við hann um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra frá 8. maí 1951 sem veitt var lagagildi með lögum nr. 110/1951.

9. gr. hl. Í 1. gr. rgl. nr. 828/2003 eru taldar upp þær reglugerðir sem skulu gilda á varnarsvæðum. Allar reglugerðir, sem fjallað verður um í kafla 5.2, að einni undanskilinni, eru taldar upp í 1. gr. reglugerðarinnar. Það er rgl. nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi.

Ekkert sveitarfélag á Íslandi skal vera án heilbrigðiseftirlits og greiða sveitarfélögin kostnað við eftirlitið að svo miklu leyti sem lög mæla ekki fyrir á annan veg, sbr. 10. gr. hl. Landið skiptist í eftirlitssvæði og skal heilbrigðisnefnd, kosin eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, starfa á hverju svæði, sbr. 1. mgr. 11. gr. hl. Heilbrigðisnefnd ber að sjá um að framfylgt sé ákvæðum hollustulaga og reglugerða settra samkvæmt þeim, samþykktum sveitarfélaga og ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum sem nefndinni er eða kann að vera falið að annast um framkvæmd á, sbr. 13. gr. hl. Þá skulu heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráða heilbrigðisfulltrúa til að annast eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem undir lögin falla, sbr. 15. gr. hl.

Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd hollustulaga og er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni er undir lögin falla, sbr. 18. gr. laganna. Stofnunin hefur yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti, sér um vöktun og að rannsóknir þessu tengdar séu framkvæmdar.

Við setningu laga á sviði umhverfisréttar má segja að löggjafinn hafi það að leiðarljósi að vernda umhverfið. Þannig er markmið laga nr. 44/1999 um náttúruvernd að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft, sbr. 1. gr. laganna.<sup>49</sup> Markmið hollustulaga er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Til þess að ná tilætluðum markmiðum setur löggjafinn í flestum tilvikum ákvæði í lögin sem kveða á um viðurlög sé ekki farið eftir lögnum. Viðurlög má í víðasta skilningi skilgreina sem hvers konar lagaúrræði vegna réttarbrotá í þjóðfélaginu.<sup>50</sup> Viðurlögin eru notuð sem þvingun til þess að fá borgarana til þess að fylgja lögnum.<sup>51</sup> Fjallað verður nánar um þátt refsíákvæða í verndun umhverfisins í kafla 6.0 hér á eftir.

<sup>49</sup> Hér á eftir verða lög nr. 44/1999 um náttúruvernd skammstöfuð nvl. eða nefnd náttúruverndarlög.

<sup>50</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 519.

<sup>51</sup> Sigurður Línal: Um lög og lögfræði, bls. 42.

Afbrot má skilgreina sem hverja þá háttsemi, athöfn eða athafnaleysi, sem refsing liggur við samkvæmt þeim refsheimildum, sem gildandi eru taldar á hverjum tíma.<sup>52</sup> Hins vegar verður að hafa í huga að hugtakið afbrot er afstætt, það tekur breytingum eftir því hver gildandi réttur er á hverjum stað og tíma.<sup>53</sup> Af því leiðir að löggjafinn verður að kveða á um það í lögum, vilji hann síður að hinn almenni borgari viðhafi tiltekna háttsemi. Á undanförunum árum hefur lögum og reglugerðum sem ætlað er að sporna gegn mengun vatns fjölgað. Í næsta kafla verður vikið að því hvað felst í hugtakinu mengun.

### 3.2 Hugtakið mengun

Hugtakið mengun kemur fyrir í ákvæðum ýmissa laga, reglugerða, samþykktum og þjóðréttarsamningum en ekki er til á því nein almenn skilgreining.<sup>54</sup> Samkvæmt íslenskri orðabók felur hugtakið mengun í sér skaðlegar breytingar í umhverfinu, einkum vegna umsvifa mannsins, sem geta haft áhrif á heilsufar manna og lífríkið.<sup>55</sup> Segja má að hugtakið mengun hafi verið skilgreint með sambærilegum hætti í íslenskum lögum og reglugerðum frá því að skilgreining á hugtakinu kom fyrst fram í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.<sup>56</sup>

Í hollustulögum er að finna skilgreiningu á hugtakinu mengun. Þar segir í 3. gr. að með mengun sé átt við það þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta. Samsvarandi skilgreiningar á hugtakinu mengun má finna í öðrum lögum og reglugerðum.<sup>57</sup> Í greinargerð með frumvarpi til hollustulaga segir að í 3. gr. komi fram orðskýringar

<sup>52</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 14.

<sup>53</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 15.

<sup>54</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 293.

<sup>55</sup> Mördur Árnason (ritstjóri): Íslensk orðabók, bls. 986.

<sup>56</sup> Alþt. 1980-81, A-deild, bls. 855. Skilgreiningin hljóðaði svo: „Með mengun er átt við þegar örverur, efni og efnasambönd geta valdið óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til óþæginda vegna ólyktar, óbragðs, hvers konar hávaða og titrings, geislunar og varmaflæðis.“  
Hér á eftir verða lög nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit skammstöfuð eldri hl. eða nefnd eldri hollustulög.

<sup>57</sup> Taka má sem dæmi: 9. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, 9. mgr. 3. gr. reglugerðar um mengunarvarnaeftirlit nr. 786/1999, sbr. síðari breytingar og 11. mgr. 3. gr. reglugerðar um varnir gegn mengun vatns nr. 796/1999, sbr. síðari breytingar.



sem séu nauðsynlegur grundvöllur túlkunar laganna.<sup>58</sup> Hugtakið mengun er ekki skýrt frekar í greinargerðinni. Í greinargerð með frumvarpi til eldri hollustulaga segir að mengun taki eingöngu yfir slík óæskileg og skaðleg áhrif á heilsu almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar, sé um slíkt að ræða frá örverum, efnum og efnasamböndum.<sup>59</sup> Þá tekur mengun einnig til ólyktar, hvers konar hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis. Þessi atriði voru hugsuð sem ákveðinn varnagli, ef svo myndi fara að deilur yrðu um, hvort mengun stafaði af þessum þáttum eða ekki.<sup>60</sup>

Á Norðurlöndum er að finna efnislega sambærilegar skilgreiningar á hugtakinu mengun. Í Danmörku kemur hugtakið mengun m.a. fram í 2. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna nr. 358/1991 (d. miljøbeskyttelsesloven).<sup>61</sup> Hins vegar er ekki nákvæm skilgreining í lögunum á því hvað hugtakið felur í sér.<sup>62</sup> Af 2. gr. laganna má þó ráða að kjarninn í hugtakinu sé dreifing á efnum og örverum.<sup>63</sup> Danskir fræðimenn skilgreina hugtakið mengun sem „udsendelse af faste, flydende eller gasformige produkter, svingninger eller stråling, der normalt ikke forekommer i omgivelserne, eller som normalt forekommer i omgivelserne i lavere koncentrationer eller på et lavere niveau“.<sup>64</sup> Þá hefur verið bent á að kjarninn í hugtakinu mengun sé röskun á hinu líffræðilega jafnvægi.<sup>65</sup> Enn fremur kemur fram hjá dönskum fræðimönnum að „forurening af miljøet finder sted, når udledningerne overstiger et vist niveau, eller når udledningerne indeholder stoffer, som ikke kan indgå i den naturlige omsætning i recipienten.“<sup>66</sup>

Í Svíþjóð kemur hugtakið mengun meðal annars fyrir í 1. gr. 29. kafla sænsku umhverfislaganna nr. 808/1998 (s. miljöbalk). Markmiðið var að hugtakið mengun skyldi hafa víðtæka merkingu og fela í sér bæði útbreiðslu vírusa og sýkla sem og hitun og kælingu vatns.<sup>67</sup>

Í Noregi er hugtakið mengun skilgreint í 6. gr. norsku mengunarlaga nr. 6/1981 (n. forurensningsloven).<sup>68</sup> Þar segir m.a. í 1. mgr. 6. gr.: „Med forurensning forstås i denne lov: 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i

<sup>58</sup> Alþt. 1997-98, A-deild, bls. 1249.

<sup>59</sup> Alþt. 1980-81, A-deild, bls. 859.

<sup>60</sup> Alþt. 1980-81, A-deild, bls. 859.

<sup>61</sup> Sbr. nú Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse nr. 1757/2006.

<sup>62</sup> Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 65.

<sup>63</sup> Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 65.

<sup>64</sup> Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 65.

<sup>65</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 132.

<sup>66</sup> Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 73.

<sup>67</sup> Karlmark, Stefan: Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv, bls. 97.

<sup>68</sup> Sbr. Lov om vern mot forurensninger og om avfall nr. 6/1981.

grunnen, som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.“ Þetta felur í sér að mengun er aðeins til staðar þegar þessir þættir valda eða geta valdið tjóni fyrir umhverfið.<sup>69</sup> Sú staða getur komið upp að tveir mismunandi þættir, sem taldir eru upp í 1. mgr. 6. gr. laganna menga ekki hvor um sig, en samverkandi áhrif beggja þáttanna valda mengun.<sup>70</sup> Ákvæði 2. mgr. 6. gr. laganna var sett til þess að ná til slíkra tilvika. Þar er kveðið er á um það að samverkandi áhrif tveggja eða fleiri þátta geta talist mengun, ef ljóst er að áhrif þeirra eru skaðleg fyrir umhverfið.<sup>71</sup> Það er ekki skilyrði að orsakþættir mengunarinnar séu taldir upp í 1. mgr. til þess að hún geti fallið undir 2. mgr. 6. gr. laganna.<sup>72</sup>

Í tilskipun Evrópuráðsins nr. 96/61/EC frá 24. september 1996 er að finna skilgreiningu á hugtakinu mengun.<sup>73</sup> Hún hljóðar svo: „[Pollution] shall mean the direct or indirect introduction as a result of human activity, of substances, vibrations, heat or noise into the air, water or land which may be harmful to human health or the quality of the environment, result in damage to material property, or impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.“<sup>74</sup>

### 3.3 Efnahagsbrot

Það eru ýmsar aðferðir til þess að flokka afbrot og eru þeim reyndar engin takmörk sett.<sup>75</sup> Ein leið er að flokka brotin eftir verndarhagsmunum. Verndarhagsmunir eru víðtækt hugtak og tekur til allra lögmætra hagsmuna, sem refsíákvæði er ætlað að vernda.<sup>76</sup>

Hugtakið efnahagsbrot (d. økonomisk kriminalitet) kom fram í Danmörku árið 1973.<sup>77</sup> Það hefur verið notað síðan í fræðiskrifum og lögum án þess að það liggja fyrir nákvæmlega hvað það þýðir, enda hefur ekki reynst hlaupið að því að skilgreina hugtakið efnahagsbrot með þeim hætti að sú skilgreining verði almennt viðurkennd.<sup>78</sup> Af þessari ástæðu fór ráðherranefnd Evrópuráðsins þá leið að setja fram tæmandi skrá

<sup>69</sup> Backer, Inge Lorange: Innföring i naturressurs- og miljørett, bls. 118.

<sup>70</sup> Backer, Inge Lorange: Innföring i naturressurs- og miljørett, bls. 118.

<sup>71</sup> Backer, Inge Lorange: Innföring i naturressurs- og miljørett, bls. 118.

<sup>72</sup> Backer, Inge Lorange: Innföring i naturressurs- og miljørett, bls. 119.

<sup>73</sup> Pagh, Peter: EU miljøret, bls. 31.

<sup>74</sup> [www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:HTML](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:HTML) (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>75</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíbyrgð I, bls. 57.

<sup>76</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíbyrgð I, bls. 58.

<sup>77</sup> Greve, Vagn: Kriminalitet i erhvervslivet, bls. 9.

<sup>78</sup> Greve, Vagn: Kriminalitet i erhvervslivet, bls. 12; Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 223.

í sextán liðum yfir efnahagsbrot.<sup>79</sup> Í sextánda lið skrárinnar eru talin mengun og önnur umhverfisbrot. Í Svíþjóð sem og á öðrum Norðurlöndum var reynt að setja fram skilgreiningu á hugtakinu efnahagsbrot (s. ekonomisk brottslighet).<sup>80</sup> Engin skilgreining varð almenn og viðurkennd og segja má að það hafi verið umdeilt hvað fælist í hugtakinu efnahagsbrot.<sup>81</sup> Frá árinu 1998 hefur þó verið almennt viðurkennt í Svíþjóð að efnahagsbrot séu brot sem eru framin innan annars löglegrar atvinnustarfsemi, oftast endurtekið og til þeirra teljast m.a. skattalagabrot, auðgunarbrot og umhverfisbrot.<sup>82</sup>

Á Íslandi hefur verið sett fram skilgreining á hugtakinu efnahagsbrot. Almennt má skilgreina þau sem refsiverða háttsemi í hagnaðarskyni, sem fer fram kerfisbundið og reglulega í annars löglegrar atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklinga.<sup>83</sup> Í skilgreiningunni felast fjögur aðalatriði: Í fyrsta lagi að háttsemin er refsiverð, í öðru lagi að brot eru framin kerfisbundið og reglulega, í þriðja lagi að brot eru framin í hagnaðarskyni og í fjórða lagi á háttsemin sér stað innan ramma löglegrar atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklinga.<sup>84</sup>

Efnahagsbrot eru sérstakur flokkur afbrota og eru einkum sérlagabrot á ýmsum sviðum efnahags- og atvinnulífs.<sup>85</sup> Þá er það einkenni þeirra að brotin eru framin kerfisbundið og reglulega og þau leiða til ólöglegs hagnaðar eða sparnaðar fyrir hinn brotlega eða lögaðila sem hinn brotlegi vinnur fyrir.<sup>86</sup> Efnahagsbrot er framin innan ramma löglegrar atvinnustarfsemi sem felur í sér að utan þeirra fellur ýmis háttsemi sem er ólögleg frá byrjun og þar af leiðandi refsiverð.<sup>87</sup>

---

<sup>79</sup> Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 37.

<sup>80</sup> Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur, bls. 539.

<sup>81</sup> Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur, bls. 539-540.

<sup>82</sup> Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur, bls. 542.

<sup>83</sup> Jónatan Þórmundsson: Refsiábyrgð á efnahagsbrottum í atvinnustarfsemi lögaðila. Tímarit lögfræðinga, 4. tbl. 1988, bls. 208; Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 35.

<sup>84</sup> Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 35.

<sup>85</sup> Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 35.

<sup>86</sup> Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 35-36.

<sup>87</sup> Jónatan Þórmundsson: Fjármuna- og efnahagsbrot, bls. 36-37.

### 3.4 Umhverfisbrot

Í 179. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er lögð refsing við brotum gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis.<sup>88</sup> Hins vegar er hvergi í lögum að finna skilgreiningu á hugtakinu umhverfisbrot.<sup>89</sup> Hugtakið umhverfisbrot hefur verið skilgreint sem „öll refsiverð brot, sem beinast gegn umhverfinu, hvort sem er gegn lofti, láði eða legi, dýralífi, gróðri, borgarumhverfi eða menningarverðmætum, þ.e. vistkerfinu í heild.“<sup>90</sup> Skilgreiningin gefur til kynna að hugtakið umhverfisbrot sé tvíþætt: Annars vegar falla þar undir brot gegn refsilögum, sem ætlað er að vernda ytra umhverfi, þ.e.a.s. fyrst og fremst náttúruna, eða brot gegn lögum, sem í reynd vernda þetta umhverfi og hins vegar falla þar undir brot á lögum, sem vernda innra umhverfi, t.d. umhverfi á vinnustöðum.<sup>91</sup> Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 122/1999 um breytingu á hgl. kemur fram að ætlunin sé einkum að vernda ytra umhverfi með ákvæðinu í 179. gr. hgl. en þó geti ákvæðið einnig tekið til innra umhverfis.<sup>92</sup>

Umhverfisbrot hafa verið talin til efnahagsbrota.<sup>93</sup> Sumir fræðimenn hafa viljað halda umhverfisbrotum utan við efnahagsbrotin en aðrir fjalla um umhverfisbrot sem efnahagsbrot.<sup>94</sup> Ekki skiptir öllu máli að flokka öll umhverfisbrot sem efnahagsbrot eða aðgreina þau algerlega frá þeim, heldur að vita af báðum hugtökunum og hvar þau skarast.<sup>95</sup> Það eru einkum þrjú atriði sem gera það að verkum að umhverfisbrot falla ekki alls kostar undir skilgreininguna á efnahagsbrotum.<sup>96</sup> Í fyrsta lagi er verndarandlag umhverfisbrota umhverfið sjálft sem verður ekki metið til fjár en verndarandlag efnahagsbrota eru fjárhagsleg verðmæti.<sup>97</sup> Í öðru lagi eru efnahagsbrot

---

<sup>88</sup> Hér á eftir verða almenn hegningarlög nr. 19/1940 skammstöfuð hgl. eða nefnd hegningarlög.

<sup>89</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>90</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 222.

<sup>91</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 222-223.

<sup>92</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>93</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 223.

<sup>94</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 225.

<sup>95</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 225.

<sup>96</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 224.

<sup>97</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljótur*, 1. tbl. 1997, bls. 224.

framin í hagnaðarskyni en ekki er hlaupið að því að meta tjón af umhverfisbroti.<sup>98</sup> Í þriðja og síðasta lagi eru efnahagsbrot brot sem eru framin kerfisbundið og reglulega en umhverfisbrot getur verið einungis eitt einstakt brot.<sup>99</sup>

### 3.4.1 Tjónsbrot

Önnur leið til þess að flokka afbrot er að flokka þau eftir fullframningarstigi. Fullframningarstig kallast það stig atburðarrásar brots sem löggjafinn leggur refsíabyrgð við, þar sem brotið telst fullframið.<sup>100</sup> Afbrot telst fullframið, þegar allir efnisþættir sem hlutaðeigandi refsíákvæði tilgreinir beinlínis eða hefur að geyma í verknaðarlýsingu sinni eru komnir fram, auk þess að saknæmisskilyrði séu uppfyllt.<sup>101</sup>

Með tjónsbrotum er átt við þau afbrot, sem teljast fullframin þegar háttsemi sem lýst er í refsíákvæði hefur valdið tiltekinni afleiðingu.<sup>102</sup> Þessar afleiðingar geta komið strax í ljós en stundum koma þær fram á lengri tíma.<sup>103</sup> Taka má 3. tl. 179. gr. hgl. sem dæmi um tjónsbrot. Þar segir að sá sem veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spilli merkum náttúruminum skuli sæta refsingum, enda er ljóst að spilling merkra náttúruminja hefur í för með sér tiltekna afleiðingu. Þar af leiðandi telst 3. tl. 179. gr. til tjónsbrot. Þá má nefna að 1. og 2. tl. 179. gr. teljast til tjónsbrot að því marki sem af hlýst verulegt tjón á umhverfinu með háttseminni, sbr. 179. gr. hgl.

Um saknæmisskilyrði tjónsbrot gildir reglan að ásetningur og gáleysi verður að taka til allra efnisþátta verknaðar og afleiðinga hans, eins og honum er lýst fullfrömdum í verknaðarlýsingu refsíákvæðis.<sup>104</sup> Af þessu leiðir að ásetningur þarf t.d. að ná til þess að valda verulegu jarðraski þannig að landið breyti varanlega um svip, sbr. 3. tl. 179. gr. hgl.

Mikilvægt frávík frá reglunni um venjulegt fullframningarstig eru tjónsbrot með fullframningarstigið fært fram.<sup>105</sup> Þá er fullframningarstigið fært framar í

---

<sup>98</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 224.

<sup>99</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 224.

<sup>100</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 73.

<sup>101</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 73-74.

<sup>102</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 74.

<sup>103</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 74.

<sup>104</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 75.

<sup>105</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 76.

atburðarásinni en í venjulegum tjónsbrotum. Ásetningur eða gáleysi verður þó að ná út fyrir fullframningarstigið og til afleiðingarinnar sem er óframkomin.<sup>106</sup>

### 3.4.2 Samhverf brot

Samhverf brot eru þau brot þar sem verknaðurinn einn er lýstur refsinaemur í lögum, án tillits til afleiðinga verknaðarins.<sup>107</sup> Í þessu felst að ekki þarf að sýna fram á tjón eða aðra afleiðingu, svo að sakfella megi fyrir brotið.<sup>108</sup> Greina má samhverf brot í tvo flokka, annars vegar þau brot sem eru samhverf af rökbundinni nauðsyn og hins vegar þau sem eru samhverf, af því að þeim er lýst þannig í refsíákvæði.<sup>109</sup>

Flest bein athafnaleysisbrot eru rökrænt samhverf, þar sem refsíákvæðunum er ætlað að koma í veg fyrir vanrækslu.<sup>110</sup> Þannig má sjá að ef boðreglu er ekki sinnt, þá hlýtur brot gegn henni að vera fullframið eðli málsins samkvæmt.<sup>111</sup> Taka má sem dæmi 4. gr. a hollustulaga sem kveður á um það að tiltekna stofnanir, fyrirtæki og önnur starfsemi skuli hafa gilt starfsleyfi gefið út af heilbrigðisnefnd, sbr. 4. gr. a, sbr. 33. gr. hollustulaga.

Öðrum samhverfum brotum teldist ekki óeðlilegt að lýsa sem tjónsbrotum í lögum í ljósi þess að líklegt er, að af þeim stafi tjón eða önnur óþægindi.<sup>112</sup> Löggjafinn fer hins vegar þá leið að lýsa verknaðinum í ákvæðinu á þann hátt, að þau feli í sér samhverf brot.<sup>113</sup>

### 3.4.3 Hættubrot

Þau brot sem horfa ekki til verknaðarins eða afleiðinga hans, heldur á hættueiginleika verknaðarins eftir hættumælikvarða, nefnast hættubrot.<sup>114</sup> Hættumælikvarðinn er mismunandi eftir gerð hættubrotanna.<sup>115</sup> Hættubrot eru flokkuð í sérgreind hættubrot, almenn hættubrot, blönduð hættubrot og almannahættubrot.<sup>116</sup>

---

<sup>106</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 76.

<sup>107</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 77.

<sup>108</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>109</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>110</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>111</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>112</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>113</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 78.

<sup>114</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 79.

<sup>115</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 79.

<sup>116</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 79.

Sérgreind hættubrot kallast þau sem stofna í hættu tilteknum réttarhagsmunum, hvort sem það eru mannlíf, heilsa manna eða eignir.<sup>117</sup> Háttseminni getur verið lýst nákvæmlega í refsíákvæði eða hún afmörkuð með öðrum hætti.<sup>118</sup>

Ef viðhöfð er háttsemi, sem almennt er talin valda eða geta valdið hættu fyrir réttarhagsmuni, telst brotið vera almennt hættubrot.<sup>119</sup> Brot sem þessi eru refsíákvæð án þess að sýna þurfi fram á, að ákveðnir réttarhagsmunir hafi verið í háska hverju sinni.<sup>120</sup> Taka má sem dæmi 1. og 2. tl. 179. gr. hgl. um hættubrot. Þar segir að sú háttsemi sé refsiverð, sem veldur yfirvofandi hættu á tjóni á umhverfi, sbr. 179. gr. hgl.

Þau brot sem reynist erfitt að flokka sem annaðhvort sérgreind eða almenn hættubrot, má flokka sem blönduð hættubrot.<sup>121</sup> Taka má sem dæmi 170. gr. hgl. Þar segir að hver sá, sem stofnar lífi manna eða heilsu í hættu með því að valda almennum skorti á drykkjarvatni eða setja skaðleg efni í vatnsból eða vatnsleiðslur skuli sæta refsingu, sbr. 170. gr. hgl.

Almannahættubrot eru sérstakur flokkur hættubrota, en þau geta ýmist verið almenn eða sérgreind hættubrot.<sup>122</sup> Grundvallaratriði þessara brota er almannahætta, skilgreind sem óútreiknanleg eða ófyrirsjáanleg, fyrir óákveðna hagsmuni ótiltekinna manna, jafnt líkama, heilsu og eigna manna.<sup>123</sup> Þessi brot eru alltaf mjög alvarlegs eðlis, einkum í ljósi þess að erfitt er sjá fyrir afleiðingar hættunnar og koma í veg fyrir þær, ef hættan leiðir til frekari réttarröskunar.<sup>124</sup>

#### 3.4.4 Athafnabrot og athafnaleysisbrot

Í refsirétti er hefð fyrir því að gera greinarmun á athöfnum og athafnaleysi.<sup>125</sup> Af því leiðir að unnt er að flokka afbrot í athafnabrot annars vegar og athafnaleysisbrot hins vegar.

Með hugtakinu athafnaleysi er ekki átt við algjört aðgerðaleysi eða hreyfingarleysi (absolut passivitet), heldur athafnaleysi í þrengri merkingu (relativ passivitet).<sup>126</sup> Í því

<sup>117</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>118</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>119</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>120</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>121</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>122</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>123</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 80.

<sup>124</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 81.

<sup>125</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 81.

<sup>126</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 82.

felst að láta hjá líða að sinna ákveðinni athöfn, sem hinn brotlegi gat hæglega sinnt.<sup>127</sup> Brotlegi aðilinn hefur yfirleitt brugðist athafnaskyldu, lögbundinni eða ekki, tengdri ákveðnum réttarlegum viðbrögðum, þar sem skyldan lýtur að tiltekinni athöfn eða starfsemi.<sup>128</sup> Í þessu sambandi má taka aftur sem dæmi 4. gr. a hollustulaga. Sú háttsemi að setja á stofn og starfrækja t.d. fyrirtæki án þess að hafa gilt starfsleyfi myndi teljast athafnaleysisbrot, þar sem það er skylt að vera með slíkt leyfi, sbr. 4. gr. a, sbr. 33. gr. hollustulaga.

Í refsirétti er yfirleitt gerð sú krafa varðandi athafnaleysi, að manni hafi verið mögulegt að inna athöfnina af hendi, sem hann telst hafa vanrækt eða ekki sinnt.<sup>129</sup> Ef atvinnurekstur fær ekki útgefið starfsleyfi skv. 4. gr. a. hollustulaga, af ástæðum sem stjórnvöld bera ábyrgð á, er ekki um athafnaleysi af hálfu atvinnurekstrarins að ræða.

Athafnabrot kallast brot á þeim reglum refsilaga sem leggja bann við tilteknum óæskilegum athöfnum, en bein athafnaleysisbrot brjóta á þeim reglum laga, er skylda menn til ákveðinna athafna að viðlagðri refsíabyrgð.<sup>130</sup>

### 3.5 Tilraun og hlutdeild

Í lögum er engu almenna reglu að finna, sem segir til um hvenær afbrot skuli teljast fullframin.<sup>131</sup> Það verður því að athuga hvert refsíákvæði fyrir sig, enda er afbrotum í þeim að jafnaði lýst fullfrömdum.<sup>132</sup> Sett hefur verið fram skilgreining á því hvenær afbrot telst fullframið.

Afbrot telst fullframið, þegar allir þeir efnisþættir verknaðar eru fram komnir, sem hlutaðeigandi refsíákvæði tilgreinir eða hefur að geyma í verknaðarlýsingu sinni. Vanti eitthvað upp á það hlutrænt séð, að öll þau atriði séu fram komin, sem í verknaðarlýsingu felast, er sá verknaður refsilaus, nema skilyrði refsiverðrar tilraunar séu fyrir hendi.<sup>133</sup>

Almennt má segja að hver sá sem hefur tekið ákvörðun um að vinna verk sem refsing er lögð við í hgl. og ótvírætt sýnt þann ásetning í verki sem miðar eða er ætlað

<sup>127</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 82.

<sup>128</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 82.

<sup>129</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 82.

<sup>130</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 84.

<sup>131</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 103.

<sup>132</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 103.

<sup>133</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 103.



að miða að framkvæmd brotsins, hafi gerst sekur um tilraun til afbrots, þó að brotið sé ekki fullkomnað.<sup>134</sup>

Í 20. gr. hgl. er að finna almenna tilraunarheimild. Heimildin er einskorðuð við almenn hegningarlög og tekur því ekki til sérrefsilagaákvæða.<sup>135</sup> Helsta ástæða fyrir því að þessi háttur er hafður á, er sú að yfirleitt er ekki þörf fyrir rannsókn og málarekstur út af tilraunum til minni háttar brota.<sup>136</sup> Til að komast fram hjá þeirri takmörkun sem 20. gr. hgl. felur í sér, metur löggjafinn það svo í sumum tilvikum að rýmka þurfi refsíabyrgðina þannig að hún nái til tilraunarbrota á ákvæðum sérrefsilaga.<sup>137</sup> Það er einkum gert með þrennum hætti. Í fyrsta lagi með lögjöfnun frá 20. gr. hgl., í öðru lagi með lögákveðinni tilvísun til 20. gr. hgl., III. kafla hgl. eða laganna í heild og í þriðja lagi með sjálfstæðum tilraunarákvæðum í viðkomandi sérrefsilögum.<sup>138</sup>

Ef lagarök mæla almennt gegn rýmkuð refsíabyrgðar með tilraunarreglum, þarf augljóslega að gæta varkárni í að beita 20. gr. hgl. með lögjöfnun vegna tilraunaverka á sviði sérrefsilaga.<sup>139</sup> Þar sem 1. gr. hgl. krefst þess að lögjöfnun sé fullkomin, eru gerðar ríkar kröfur til þess að efnissamstaða sé með hinu ólögmeðla tilraunarverki og 20. gr. hgl.<sup>140</sup> Í sérrefsilögum getur samhengi refsíákvæða verið á þann veg, að eðlilegra þygi að gagnálykta þannig að tilraunarabyrgð komi ekki til greina fremur en að rýmka refsíabyrgðina með lögjöfnun frá 20. gr. hgl., sbr. t.d. Hrd. 1984:1341.<sup>141</sup>

*Hrd. 1984:1341. X og Y voru ákærð m.a. fyrir tilraun til ólöglegrar töku á fálkaeggjum og útflutnings á þeim. Í dómi Hæstaréttar segir: „Í 2. mgr. 37. gr. [laga nr. 33/1966 um fuglaveiðar og fuglafriðun] segir, að refska skuli fyrir tilraun til ólöglegra fuglaveiða svo og hlutdeild í slíkum brotum. [...] Eins og hér stendur á, þykir eigi tækt að refska fyrir tilraun til eggjatöku samkvæmt lögjöfnun frá 20. gr. [hgl.], heldur þykir verða að gagnálykta frá 2. mgr. 37. gr. laga nr. 33/1966, að eigi verði refskað fyrir tilraun til annarra brota gegn lögunum en ólöglegra fuglaveiða.“*

<sup>134</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 463.

<sup>135</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 108.

<sup>136</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 108.

<sup>137</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 108.

<sup>138</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 108.

<sup>139</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 109.

<sup>140</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 109.

<sup>141</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 110.

Í hollustulögum er ekki að finna ákvæði um tilraun. Með gagnályktun er því tilraun til brota gegn lögnum refsilaus. Þó er ekki unnt að útiloka að beita megi 20. gr. hgl. með lögjöfnun. Það verður þó að teljast frekar ólíklegt að beita megi lögjöfnun frá 20. gr. hgl. um tilraunarbrot gegn hollustulögum, sbr. Hrd. 1984:1341. Þar sem löggjafinn hefur ákveðið að hafa ekki ákvæði um tilraunarbrot gegn lögnum í þeim, er eðlilegra að líta svo á að þau brot séu því refsilaus. Ef vilji löggjafans stæði til þess að tilraunarbrot gegn hollustulögum væru refsiverð, hefði hann sett ákvæði um tilraunarbrot í lögum.

Í 21. gr. dönsku hegningarlögganna frá 1930 (d. Straffeloven) er fjallað um tilraun til afbrota.<sup>142</sup> Ákvæðið felur í sér víðtæka heimild til þess að refsa fyrir tilraunarverk og er einungis gerð sú krafa að um einhverja athöfn sé að ræða.<sup>143</sup> Tilraunarheimildin tekur til allra refsilaga, og er ekki bundin við hgl. eins og íslenska hgl. ákvæðið.<sup>144</sup> Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. dönsku hgl. er, ef ekki er kveðið á um annað, ekki refsað fyrir tilraun til afbrota nema við brotinu liggi minnst 4 mánaða fangelsi.<sup>145</sup>

Í 49. gr. norsku hegningarlögganna nr. 10/1902 (n. Straffeloven) er fjallað um tilraun til afbrota.<sup>146</sup> Samkvæmt ákvæðinu er það refsiverð tilraun þegar brot er ekki fullframið en háttsemi hefur verið viðhöfð sem miðar að því að fullfremja það. Tilraun til minniháttar brota er ekki refsiverð, sbr. 2. mgr. 49. gr. norsku hgl.<sup>147</sup> Í norsku hgl. eru brot flokkuð í meiriháttar brot annars vegar og minniháttar brot hins vegar, sbr. 2. gr. laganna.<sup>148</sup> Meiriháttar brot eru þau brot sem við liggur þyngri refsing en 3 mánaða fangelsi, 6 mánaða varðhald eða samfélagsþjónusta sem aðalrefsing. Minniháttar brot eru öll önnur brot.

---

<sup>142</sup> Sbr. Bekendtgørelse af straffeloven nr. 1260/2007. Hér á eftir verða þessi lög skammstöfuð dönsku hgl. eða nefnd dönsku hegningarlögin. Ákvæði 1. mgr. 21. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „Handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, straffes, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg.“

<sup>143</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 204.

<sup>144</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 107.

<sup>145</sup> Ákvæði 3. mgr. 21. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „For så vidt ikke andet er bestemt, straffes forsøg kun, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.“

<sup>146</sup> Hér á eftir verða lög nr. 10/1902 (Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven)) skammstöfuð norsku hgl. eða nefnd norsku hegningarlögin. Ákvæði 1. mgr. 49. gr. norsku hgl. hljóðar svo: „Strafbart forsøg foreligger, naar en forbrydelse ei er fuldbyrdet, men der er foretaget handling, hvorved dens udførelse tilsigtedes paabegyndt.“

<sup>147</sup> Ákvæði 2. mgr. 49. gr. norsku hgl. hljóðar svo: „Forsøg paa forseelse er ikke strafbart.“

<sup>148</sup> Ákvæði 1. mgr. 2. gr. norsku hgl. hljóðar svo: „De strafbare Handlinger, som omhandles i denne Lovs anden Del, er Forbrytelser. Hvor intet modsat er bestemt, gjælder det samme om de strafbare Handlinger, som omhandles i andre Love, forsaavidt de kan medføre Fængsel over 3 Maaneder, Hefte over 6 Maaneder eller Fradømmelse af offentlig Tjeneste som Hovedstraf.“

Hugtakið hlutdeild felur í sér að hver sá sem með liðsinni í orði eða verki, fortöllum, hvatningum eða á annan hátt, á þátt í því að brot samkvæmt hgl. er framið, hefur gerst sekur um hlutdeild í því og skal sæta þeirri refsingu sem er lögð við brotinu.<sup>149</sup> Í 1. mgr. 22. gr. hgl. segir að hver sá maður, sem með liðsinni í orði eða verki, fortöllum, hvatningum eða á annan hátt í því, að brot samkvæmt lögnum er framið, skuli sæta þeirri refsingu, sem við brotinu er lögð. Orðalag ákvæðisins í 1. mgr. 22. gr. sem og réttarframkvæmd gefa til kynna, að aðgreina eigi hlutdeild frá aðalverknaði, og að hlutdeild sé yfirleitt álitin minna brot en aðalverknaður.<sup>150</sup>

Hlutdeildarheimild 22. gr. hgl. er einskorðuð við almenn hegningarlög, og tekur því ekki til brota gegn sérrefsilögum. Í greinargerð með frumvarpi til hgl. er hins vegar tekið fram að sjálfsögðu megi beita ákvæðinu um hlutdeild með löggjöfnun utan laganna, þegar skilyrði eru fyrir hendi<sup>151</sup> Þá verður ekki séð að reglur séu til staðar sem útiloka hlutdeildarbygð fyrir minni háttar brot.<sup>152</sup> Sökum þessara þröngu skorða 22. gr. verður löggjafinn, og hugsanlega einnig dómstólar, að finna leiðir til að rýmka refsíabyrgðina enn frekar, svo að hún nái til hlutdeildarverka á sviði sérrefsilaga.<sup>153</sup> Það er gert á sama hátt og varðandi tilraun. Í hollustulögum er ekki heldur að finna ákvæði um hlutdeild. Með gagnályktun er því hlutdeild í brotum gegn lögnum refsilaus. Þó er ekki unnt að útiloka að beita megi 22. gr. hgl. með löggjöfnun. Það er hins vegar ólíklegt, sbr. Hrd. 1984:1341 sem fjallað var um hér að framan.

Í 23. gr. dönsku hgl. er fjallað um hlutdeild.<sup>154</sup> Samkvæmt ákvæðinu er hlutdeild í afbrotum refsiverð. Ekki er gerður greinarmunur á aðalmanni eða hlutdeildarmanni heldur skiptir einungis máli að greina á milli refsilausrar og refsiverðrar hlutdeildar.<sup>155</sup>

### 3.6 Gerendur

Hegningarlögin byggjast á persónulegri refsíabyrgð og persónubundnum viðurlögum.<sup>156</sup> Segja má að einstaklingar séu að meginstefnu gerendur brota

<sup>149</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 199.

<sup>150</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 131.

<sup>151</sup> Alþt. 1939, A-deild, bls. 360.

<sup>152</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 134.

<sup>153</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 134.

<sup>154</sup> Ákvæði 1. mgr. 23. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Straffen kan nedsættes for den, der kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når forbrydelsen ikke er fuldbyrdet eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes.“

<sup>155</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 220.

samkvæmt hgl.<sup>157</sup> Í 19. gr. d hgl. er þó heimild til þess að láta lögaðila sæta refsíabyrgð fyrir brot á lögnum, sé skilyrði II. kafla A. hgl. uppfyllt. Lögaðili er sérhver ópersónulegur aðili sem getur átt réttindi og borið skyldur að íslenskum rétti, sbr. 19. gr. b hgl. Lögaðila verður gerð fésekt þegar lög mæla svo fyrir, sbr. 19. gr. a hgl. Ákvæðið felur ekki í sér sjálfstæða refsheimild, heldur setur það almenn skilyrði fyrir refsíabyrgð lögaðila að í lögum sé að finna heimild til þess að refsa lögaðilum.<sup>158</sup> Það verður að meta hverju sinni hvort brot, sem lýst er í lögnum, sé þess eðlis að refsíabyrgð lögaðila komi til greina.<sup>159</sup> Við athugun m.a. á ákvæðum 170. gr. og 179. gr. verður að telja líklegt að lögaðilar sæti refsíabyrgð, viðhafi þeir þá háttsemi sem þar er lýst refsiverð.

Í öðrum lögum hefur einnig verið mælt fyrir um refsíabyrgð lögaðila.<sup>160</sup> Tilhneiging hefur verið til að efla þessa tilhögun refsíabyrgðar í refsilöggjöf, einkum á sviði efnahagsbrota.<sup>161</sup> Þannig er t.d. mælt fyrir um refsíabyrgð lögaðila í hollustulögum, sbr. 34. gr. laganna.

Refsíabyrgð lögaðila er bundin því skilyrði, nema annað sé tekið fram í lögum, að forsvarsmáður lögaðilans, starfsmaður hans eða annar á hans vegum hafi með saknæmum hætti unnið refsinaeman verknað í starfsemi lögaðilans, sbr. 19. gr. c hgl. Sé kveðið á um önnur skilyrði í sérrefsilögum, eða refsíabyrgð lögaðila ekki háð skilyrðum, er gerð sú krafa að slík frávik séu skýr.<sup>162</sup> Refsiverður verknaður verður að hafa verið unninn í eðlilegum tengslum við starfsemi lögaðilans.<sup>163</sup> Verður lögaðila gerð refsing þó að ekki verði staðreynt hver ofangreindra aðila hafi átt í hlut. Refsíabyrgð stjórnvalda er bundin því skilyrði að unninn hafi verið refsinaemur og ólögmaður verknaður í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila.

Í dönskum rétti er almennt einungis lögð refsíabyrgð á einstaklinga.<sup>164</sup> Lögaðilar sæta aðeins refsíabyrgð sé fyrir því sérstök heimild í lögum.<sup>165</sup> Í 25. gr. dönsku hgl. er almennt ákvæði um refsíabyrgð lögaðila.<sup>166</sup> Ákvæðið er ekki sjálfstæð refsheimild og

---

<sup>156</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 818.

<sup>157</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 36.

<sup>158</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 818.

<sup>159</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 3740.

<sup>160</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 818.

<sup>161</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 818.

<sup>162</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 819.

<sup>163</sup> Alpt. 1998-99, A-deild, bls. 819.

<sup>164</sup> Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten, bls. 35.

<sup>165</sup> Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten, bls. 35.

<sup>166</sup> Ákvæði 25. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „En juridisk person kan straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov.“

hefur eitt og sér litla þýðingu, enda hefur lengi verið lögð refsíabyrgð á lögaðila í dönskum rétti, sé fyrir því sérstök heimild.<sup>167</sup> Ákvæðið er því til þess að áréttta það að lögaðilar sæta refsíabyrgð, sé refsíheimild til staðar í sérrefsilögum.<sup>168</sup> Í ákvæðum 26. og 27. gr. dönsku hgl. eru síðan nánari reglur um refsíabyrgð lögaðila. Þá kemur fram í 306. gr. dönsku hgl. að lögaðilar sæta refsíabyrgð fyrir brot gegn ákvæðum laganna sé skilyrðum 5. kafla þeirra fullnægt.<sup>169</sup>

Hugmyndin að baki refsíabyrgð lögaðila er m.a. sú, að eðlilegra sé að lögaðila sé refsað, ef hann hagnast af því að brjóta gegn lögum.<sup>170</sup> Þá má einnig leggja þyngri refsingu á lögaðilann en þann starfsmann hans sem framkvæmir hinn refsiverða verknað.<sup>171</sup> Við ákvörðun sektar er unnt að taka mið af efnahagslegri stöðu lögaðilans.<sup>172</sup>

### 3.7 Ásetningur og gáleysi

#### 3.7.1 Almennt

Hugtakið saknæmi er í lögum bundið við tiltekna huglæga afstöðu geranda til refsiverðs verknaðar og felur í sér ásetning annars vegar og gáleysi hins vegar.<sup>173</sup> Samkvæmt 18. gr. hgl. er verknaður, sem refsing er lögð við í lögnum, ekki saknæmur, nema hann sé unninn af ásetningi eða gáleysi. Ásetningur er aðal saknæmisskilyrðið, þar sem sérstök heimild þarf að vera í lögnum svo unnt sé að refsa fyrir gáleysisbrot. Hugtakið ásetningur er ekki skilgreint í lögum né í lögskýringargögnum. Í athugasemdum með frumvarpi til hgl. var tekið fram að ekki hafi verið fært að ákveða með lögum skilgreiningu á ásetnings- og gáleysishugtökum, né að ákveða mörkin þar á milli.<sup>174</sup> Í sérrefsilögum er sjaldan að finna almennar reglur um saknæmisskilyrðin ásetning og gáleysi.<sup>175</sup> Af því leiðir að ásetningur og gáleysi eru jafnréttá sem refsiskilyrði, en hafa mismunandi áhrif við ákvörðun

---

<sup>167</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 235.

<sup>168</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 236.

<sup>169</sup> Ákvæði 306. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af denne lov.“

<sup>170</sup> Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten, bls. 35.

<sup>171</sup> Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten, bls. 35.

<sup>172</sup> Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten, bls. 35.

<sup>173</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 58.

<sup>174</sup> Alþt. 1939, A-deild, bls. 357.

<sup>175</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 58.

refsingar.<sup>176</sup> Hin ólögfesta saknæmisregla, sem gerir ráð fyrir bæði ásetningi og gáleysi, tekur við þegar settum lögum sleppir.<sup>177</sup> Umtalsverðan stigsmun má finna á ásetningi og gáleysi, sem og nokkurn eðlismun, sem birtist einkum í ólíkum refsimörkum laga og mismunandi ástæðum fyrir ákvörðunum á refsingum að öðru leyti.<sup>178</sup> Að baki þeim báðum liggur þó sama grundvallarhugmyndin, en í henni felst ákveðin huglæg afstaða geranda til verknaðar, sem telst ámælisverð eða vítaverð gagnvart öðrum manneskjum eða hagsmunum þeirra.<sup>179</sup>

Samkvæmt dönsku hegningarlögunum er einungis refsað fyrir gáleysisbrot gegn lögunum sé fyrir því sérstök heimild, sbr. 19. gr. dönsku hgl.<sup>180</sup> Þetta er sama regla og gildir í íslenskum rétti en er lögfest í dönsku hgl. Ákvæði 19. gr. dönsku hgl. felur í sér tvennt líkt og reglan í íslenskum rétti. Annars vegar að aðeins er refsað fyrir ásetningsbrot gegn hgl. nema annað sé tekið fram og hins vegar að refsað er bæði fyrir ásetnings- og gáleysisbrot gegn sérrefsilögum.<sup>181</sup> Það liggur ekki alveg ljóst fyrir af hverju þessi háttur er hafður á.<sup>182</sup> Því hefur verið haldið fram að þegar um er að ræða minniháttar brot, þ.e. brot gegn sérrefsilöggjöfinni, sé í raun enginn munur á refsíabyrgðinni, hvort háttsemin er framin með ásetningi eða gáleysi.<sup>183</sup> Segja má að vinnan sem fer í að sýna fram á ásetning í þessum minniháttar brotum sé ekki í eðlilegu samhengi við þýðingu málsins.<sup>184</sup> Í þessu sambandi er hugsunin þá, að þegar um minniháttar brot sé að ræða sé ekki endilega nauðsynlegt að krefjast ásetnings, heldur að láta gáleysi nægja, þar sem það sé í eðlilegu samhengi við refsingar og hina siðferðislegu fordæmingu, sem gjarnan fylgir dómsniðurstöðu.<sup>185</sup>

---

<sup>176</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 58.

<sup>177</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 59.

<sup>178</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 122.

<sup>179</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 122.

<sup>180</sup> Ákvæði 19. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „Uagtsomhed straffes ved de i denne lov omhandlede lovovertrædelser kun, når det er særlig hjemlet. På andre lovovertrædelser er de pågældende straffebud anvendelige, også når lovovertrædelser er begået af uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig hjemmel.“

<sup>181</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 179.

<sup>182</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 179.

<sup>183</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 179.

<sup>184</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 179.

<sup>185</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 179-180.

### 3.7.2 Ásetningur

Almennt má segja að ásetningur sé það saknæmisstig er maður fremur afbrot eða veldur tjóni viljandi, eða vitandi um að háttsemi hans leiði óhjákvæmilega til afbrots eða tjóns eða að yfirgnæfandi líkur séu á því.<sup>186</sup>

Ásetningur til tjónsbrota hefur verið skilgreindur á eftirfarandi hátt.

„Það er ásetningur, ef hinn brotlegi *vill koma því til vegar*, sem refsíákvæði lýsir afbrot (tilgangur), ef hann *álítur það óhjákvæmilega afleiðingu* verknaðar síns (óhjákvæmileg afleiðing), eða hann *álítur yfirgnæfandi líkur á því*, að afleiðingin komi fram, og loks ef hann *álítur*, að afleiðing *kunni að koma fram*, en hann hefði engu að síður framið verknaðinn, þótt hann hefði talið víst, að afleiðingin kæmi fram (dolus eventualis: skilyrt afbrigði), eða þá að hinn brotlegi lætur sér í léttu rúmi liggja, hvort afleiðingin kemur fram (dolus eventualis: jákvæð afstaða til afbrots).“<sup>187</sup>

Ásetningur til samhverfra brota hefur verið skilgreindur á eftirfarandi hátt.

„Það er ásetningur, ef hinn brotlegi *veit*, að þær aðstæður eru fyrir hendi, sem felast í verknaðarlýsingu refsíákvæðis, ef hann *telur víst*, að þær séu fyrir hendi, eða hann *býst ákveðið við því*, og loks ef hann *álítur*, að þessar aðstæður *kunni að vera fyrir hendi*, en hann hefði engu að síður framið verknaðinn, þótt hann hefði talið víst, að aðstæðurnar væru fyrir hendi, eða þá að hann lætur sér í léttu rúmi liggja, hvort þessar aðstæður eru fyrir hendi.“<sup>188</sup>

Í Hrd. 1999:1155 (nr. 262/1998) reyndi á skil á milli gáleysis og ásetnings, en það getur reynst erfitt að ákvarða hvar gáleysi endar og ásetningur tekur við.<sup>189</sup>

*Hrd. 1999:1155. B og T ákærðir fyrir að hafa dregið skipsskrokk í eigu B úr fjöru, þar sem hann hafði legið árum saman, út á Tálknafjörð og sökkt honum þar. Yfirvöld höfðu höfðað mál á hendur B til að fá hann dæmdan til að fjarlægja skrokkinn að viðlögðum dagsektum. Talið var að þeir B og T hefðu hlotið að sjá það fyrir sem langlíklegustu*

<sup>186</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 42.

<sup>187</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 60.

<sup>188</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 61.

<sup>189</sup> Hér á eftir verður til hægðarauka tilgreint málsnúmer þeirra dóma Hæstaréttar sem finna má að heimsíðu dómstólsins, þ.e. [www.haestirettur.is](http://www.haestirettur.is), þegar vísað er til þeirra í fyrsta skipti.

*afleiðingu af flotun og drætti skipsskrokksins að hann sykki. Voru þeir sakfelldir fyrir brot á lögum [nr. 32/1986] um varnir gegn mengun sjávar auk þess sem T var sakfelldur fyrir brot gegn siglingalögum [nr. 34/1985] og lögum um lögskráningu sjómanna [nr. 43/1987].*

Niðurstaða héraðsdóms var sú að háttsemi ákærðu væri vítavert gáleysi. Hæstiréttur áréttar að samkvæmt 3. tl. 3. gr. laga nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar nægi ekki gáleysi til sakfellis heldur er gerður áskilnaður um ásetning. Í dómnum tekur Hæstiréttur fram að í ljósi allra aðstæðna og þeirrar leyndar, sem einkenndi háttsemi ákærðu, þykir flest benda til þess, að það hafi verið ákvörðun þeirra fyrirfram að sökkva skipinu. Hins vegar þótti varhugavert að slá því alveg föstu að svo hafi verið, eins og sönnunargögnum var háttað. Hæstiréttur taldi það ljóst, að ákærðu hafi báðir hlotið að sjá það fyrir sem langlíklegasta afleiðingu af flotun og drætti skipsins að það sykki, yrðu frekari ráðstafanir ekki gerðar. Ákærðu hafi þrátt fyrir þetta dregið skipið frá landi með þeim afleiðingum, að það fór fljótlega að síga og sökk síðan. Af þessum sökum voru ákærðu taldir hafa með ásetningi brotið gegn lögnum. Verður að fallast á þessa niðurstöðu Hæstaréttar.

Hér má einnig taka sem dæmi Hrd. 2001:402 (nr. 432/2000). Dómurinn er einnig reifaður og fjallað um hann í kafla 3.8.4 hér á eftir.

*Hrd. 2001:402. T var ákærður fyrir að hafa skotið þrjú hreindýr í Borgarfjarðarhreppi árið 1999 án þess að veiðieftirlitsmaður fylgdi honum, sem var skylt samkvæmt reglugerð sem sett hafði verið með stoð í fvl. T var ekki talið stöðva að halda því fram að hann hefði skort ásetning til verknadarins, þrátt fyrir að veiðieftirlitsmaður hefði heimilað honum fyrir sitt leyti að ganga einn til veiðanna, enda hefði T verið af ráðnum hug einn síns liðs við þær. Var því staðfest niðurstaða héraðsdóms um sakfellingu T.*

Í dómi Hæstaréttar er ekki fjallað um það hvort það hafi áhrif að veiðieftirlitsmaðurinn hafi gefið ákærða leyfi til þess að veiða einn síns liðs.<sup>190</sup> Hæstiréttur virðist leggja áherslu á að ákærði hafi verið á veiðum og verið, eða átt að vera, meðvitaður um þá skyldu að veiðieftirlitsmaður yrði að vera með í för. Það hafi því verið ásetningur hjá ákærða að vera einn síns liðs við veiðarnar og því hafi hann gerst sekur um brot gegn reglugerðinni.

<sup>190</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Útljótur, 2. tbl. 2003, bls. 191.



Í dönsku hgl. er hugtakið ásetningur ekki heldur skilgreint. Í dönskum rétti hefur verið talið að hugtakið ásetningur skiptist í þrjá hluta: Beinan ásetning, líkindaásetning og dolus eventualis.<sup>191</sup>

### 3.7.3 Gáleysi

Saknæmisskilyrðið gáleysi kemur m.a. fyrir í 18. gr. hgl. Hugtakið gáleysi er, líkt og áður sagði um ásetning, ekki skilgreint í lögum eða lögskýringargögnum.<sup>192</sup> Almennt má segja að gáleysi sé það saknæmisskilyrði er maður fremur afbrot eða veldur tjóni vegna þess að hann sýnir ekki þá varkárni sem refsilög eða skaðabótareglur leggja honum á herðar.<sup>193</sup>

Skilgreining gáleysis sem miðuð er bæði við tjónsbrot og samhverf brot hefur verið sett fram á eftirfarandi hátt:

„Það er gáleysi, ef hinn brotlegi *álítur* eða hefur *hugboð* um, að refsinaem afleiðing verknadar *kunni að koma fram* (tjónsbrot), eða hann hefur hugboð um, að aðrir refsinaemir þættir verknadarlýsingar *kunni að vera til staðar* (samhverft brot), en hann vinnur verkið *í trausti þess*, að afleiðingin komi ekki fram eða að hugboðið reynist ekki rétt. Enn fremur er það gáleysi, ef hinn brotlegi, sem gegn og skynsamur maður, *hefði átt að gera sér grein fyrir* nefndum aðstæðum og bregðast við í samræmi við þær, en hann hefur hins vegar ekki gætt þeirrar varkárni, sem af honum mátti ætlast.“<sup>194</sup>

Hér má taka sem dæmi dóm héraðsdóms Austurlands frá 28. júní 2007 í máli nr. S-48/2007.

*Héraðsdómur Austurlands nr. S-48/2007. S, svæðisstjóri olíufélags á Austurlandi, var sakfelldur fyrir almannahættubrot með því að hafa af gáleysi valdið útbreiðslu eittraðar lofttegundar, klórgass, í sundlaug Eskifjarðar í júní 2006. Ákærði S hafði í sömu pöntun pantað bæði klór og ediksýru og var honum kunnugt um að efni þessi kæmu í nákvæmlega eins tönkum og með sambærilegum merkingum. Sú háttsemi hans, að lesa ekki á merkingar tanksins áður en hann gaf*

<sup>191</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 182.

<sup>192</sup> Alþt. 1939, A-deild, bls. 357.

<sup>193</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 162.

<sup>194</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 123.

*meðákærða X fyrirmæli um að flytja tankinn til Eskifjarðar og dæla innihaldi hans á klórtank sundlaugarnar var talin gáleysi af hans hálfu. Var þó einkum höfð hliðsjón af stöðu hans og margra ára starfsreynslu sem og vitneskju um að fara yrði með efnin af sérstakri varúð. Var háttsemi hans talin varða við 1. mgr. 165. gr., sbr. 167. gr. hgl. X, ungur sumarstarfsmaður, var sýknaður af ákærinni. Refsing S var ákveðin 30 daga skilorðsbundið fangelsi.*

Í þessum dómi var tekið mið af langri starfsreynslu, þekkingu og reynslu ákærða þegar meðferð hans með efnin var metin. Þetta sjónarmið kann að vera lagt til grundvallar ef það reynir á til að mynda á mengun vatns vegna gáleysislegrar meðferðar á skaðlegum efnum.

Í 18. gr. hgl. er að finna almenna heimild til þess að refsa fyrir gáleysisbrot, þó með því skilyrði að sérstök heimild sé til þess í hgl. Þá styðst gáleysisábyrgð við óskráða grundvallarreglu um saknæmi auk ákvæða 18. og 19. gr. hgl.<sup>195</sup> Af 18. gr. hgl. leiðir að hin ólögfesta grundvallarregla um saknæmi gildir ekki í hgl. þar sem kveðið er á um það að heimild þurfi að vera til staðar í lögnum til þess að refsa fyrir gáleysisbrot. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. má segja að takmörkunin um sérstaka heimild gildi ekki utan hgl., nema lög hafi takmarkað gáleysisábyrgð eða tekið fyrir hana.<sup>196</sup>

Sérstakar gáleysisheimildir eru ávallt lögfestar sem slíkar, hvort sem er í hgl. eða öðrum refsilögum, en þær taka til einstakra tegunda brota eða stærri brotasviða.<sup>197</sup> Óskráða grundvallarreglan heimilar ekki gáleysisábyrgð eftir hgl. utan hinna lögmæltu gáleysisheimilda, sbr. 18. gr. hgl.<sup>198</sup> Í sérrefsilögum er annað hvort stuðst við hina óskráðu grundvallarreglu eða að lögfestar eru sérstakar gáleysisheimildir.<sup>199</sup> Lögfestar gáleysisheimildir í sérrefsilögum kunna að sæta takmörkunum en hin óskráða grundvallarregla sætir engum takmörkunum.<sup>200</sup>

Í dönsku hgl. er hugtakið gáleysi, líkt og ásetningur, ekki skilgreint.

<sup>195</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 124.

<sup>196</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 246; Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 124.

<sup>197</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 125.

<sup>198</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 125.

<sup>199</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 125.

<sup>200</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð II, bls. 125-126.

## 3.8 Refsiheimildir

### 3.8.1 Lögbundnar refsheimildir

Grundvallarregluna um lögbundnar refsheimildir er að finna í 1. gr. hgl. Sömu reglu má finna í dönsku hegningarlögunum.<sup>201</sup> Ákvæði 1. gr. hgl. hljóðar svo: „Eigi skal refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum, eða má öldungis jafna til hegðunar, sem þar er afbrot talin.“ Fyrstu heildstæðu hegningarlög Íslendinga, Almenn hegningarlög handa Íslandi 25. júní 1869, lögleiddu grundvallarregluna um lögbundnar refsheimildir.<sup>202</sup> Með 1. gr. hgl. var gildissvið grundvallarreglunnar rýmkað umtalsvert, og tekur það því til hverrar þeirrar háttsemi, sem viðlögð er refsing, hvort sem svo er gert í hgl. eða öðrum lögum.<sup>203</sup> Grundvallarreglan er talin vera meðal mikilvægustu mannréttinda í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948.<sup>204</sup> Þá kemur hún fram í 1. mgr. 7. gr. Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttinasáttmála Evrópu.<sup>205</sup> Grundvallarreglan um lögbundnar refsheimildir var síðar sett í mannréttindakafla stjkskr., sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995. Í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. segir: „Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi.“ Álitid hefur verið að í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. komi fram hið minnsta þrjár almennar form- og/eða efniskröfur til löggjafans við mótn og setningu refsíákvæða og til dómstóla við túlkun og beitingu slíkra ákvæða í réttarframkvæmd.<sup>206</sup> Fyrir það fyrsta mælir ákvæðið fyrir um þá grundvallarreglu að það sem teljist refsiverð, og þeirri refsingu eða refsikenndu viðurlögum sem heimilt er

<sup>201</sup> Ákvæði 1. gr. dönsku hgl. hljóðar svo: „Straf kan kun pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant.“

<sup>202</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 153. Grundvallarreglan kom fram í 1. gr. laganna og hljóðaði svo: „Eigi skal hegna neinum manni eftir lögum þessum, utan hann hafi orðið brotlegur í einhverju því, sem hegning er lögð við í lögunum, eða er öldungis samkynja einhverju því verki, sem þar er afbrot talið.“

<sup>203</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 154.

<sup>204</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 154-155. Hún kemur fram í 2. mgr. 11. gr. og hljóðar svo: „Engan skal telja sekan til refsingar, nema verknaður sá eða aðgerðaleyfi, sem hann er borinn, varði refsingu að landslögum eða þjóðarétti á þeim tíma, er máli skiptir. Eigi má heldur dæma hann til þyngri refsingar en þeirrar, sem að lögum var leyfð, þegar verknaðurinn var framinn.“

<sup>205</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 155. Ákvæði 1. mgr. 7. gr. hljóðar svo: „Engan skal telja sekan um afbrot hafi verknaður sá eða aðgerðaleyfi, sem hann er borinn, eigi varðað refsingu að landslögum eða þjóðarétti þá framin voru. Eigi má heldur dæma mann til þyngri refsingar en lög leyfðu þegar afbrot var framið.“

<sup>206</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 6.

að beita af því tilefni, skuli lýst í settum lögum frá Alþingi.<sup>207</sup> Í öðru lagi varnar ákvæðið því að löggjafinn setji refsíákvæði sem mælir með afturvirkum hætti fyrir um að tiltekin háttsemi teljist refsíákvæði, sem og að beitt sé refsingum sem séu þyngri en heimilaðar voru í lögum þegar háttsemi átti sér stað.<sup>208</sup> Dómstólar og fræðimenn hafa lagt til grundvallar, að leiða megi af ákvæðinu þriðju kröfuna, sem kalli eftir skýrleika refsíheimilda, m.ö.o. að löggjafinn lýsi í lagatexta með nægjanlega skýrum og fyrirsjáanlegum hætti þeirri háttsemi sem hann hefur ákveðið að skuli varða refsingu.<sup>209</sup>

Samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stj.skr. verður einstaklingi að jafnaði aðeins gert að sæta refsíábyrgð sé mælt fyrir um hana í settum lögum frá Alþingi.<sup>210</sup> Í þessu felst, að löggjafinn ákveður hvaða háttsemi refsíábyrgðin á að taka til, hvaða tegundum viðurlaga megi beita, sem og umfang þeirra.<sup>211</sup> Það leiðir af 1. mgr. 69. gr. stj.skr. að gild refsiregla verður að endurspeglar lýðræðislega ákvarðanatöku kjörinna fulltrúa á Alþingi.<sup>212</sup> Vilji löggjafans á að vera ráðaðandi í því hver efnisskilyrði refsíábyrgðar eru, en ekki handhafar framkvæmdarvalds eða dómstólar.<sup>213</sup> Grundvallarreglan á að koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldið og dómara ákveði hvað teljist refsivert og hvaða refsitæðingum skuli beitt.<sup>214</sup> Ennfremur á hún að hindra það að framkvæmdarvaldið geti með stjórnvaldsfyrirmælum þrengt að skýrum vilja löggjafans í settum lögum.<sup>215</sup>

Ýmis viðurkennd frávík frá grundvallarreglunni um lögbundnar refsíheimildir fyrirfinnast í íslenskum rétti, hvort tveggja beinlínis í settum lögum eða óbeint í réttarframkvæmd.<sup>216</sup> Fullkomin lögjöfnun og óskilgreind lagahugtök, auk annarra

---

<sup>207</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 7.

<sup>208</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 7.

<sup>209</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 7.

<sup>210</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 14.

<sup>211</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 14.

<sup>212</sup> Róbert Spanó: Um refsíákvæðanir og réttarvitund almennings. Lögmannablaðið, 2. tbl. 2002, bls. 21.

<sup>213</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 23.

<sup>214</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 24.

<sup>215</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíábyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 24.

<sup>216</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 156.

réttaratriða, réttlætast af langri hefð og hagkvæmnisástæðum.<sup>217</sup> Þá má finna önnur frávik sem teljast vafasamari, svo sem óskýrar eða matskenndar refsireglur.<sup>218</sup>

Í 1. gr. hgl. er notað orðalagið: „eða má öldungis jafna til hegðunar, sem þar er afbrot talin“ en hugtakið lögjöfnun er ekki nefnt þar berum orðum.<sup>219</sup> Samkvæmt 1. gr. má refsa fyrir hegðun, þótt ekki séu bein ákvæði um refsingu við henni í lögum, ef fullkomin lögjöfnun er fyrir hendi.<sup>220</sup> Almennt er viðurkennt að beita megi fullkominni lögjöfnun í refsimáli, en þó kann stjórnarskrárákvæðið að brjóta í bága að þessu leyti við 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>221</sup> Því hefur verið haldið fram, að lögjöfnun fái ekki staðist sem refsheimild, þótt fullkomin sé, gagnvart 7. gr. MSE.<sup>222</sup> Ljóst er að löggjafinn hefur viljað hvetja til varfærni með áskilnaði um fullkomna lögjöfnun, þannig að í engu yrði vikið frá kröfunni um sett lög, nema ríkar ástæður væru til og önnur niðurstaða væri nánast óhugsandi.<sup>223</sup> Bent hefur verið á að hugsanlega sé stutt við þetta viðhorf í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Kokkinakis gegn Grikklandi frá 25. maí 1993.<sup>224</sup> Ráða má af þessum dómi að Mannréttindadómstóll Evrópu telji að í 1. mgr. 7. gr. MSE felist að skilgreina verði hina refsiverðu háttsemi í lögum og mæla fyrir um refsingu, sem og að ekki megi skýra hina refsiverðu háttsemi rúmt þannig að það sé sakborningi í óhag, til að mynda með lögjöfnun.<sup>225</sup>

---

<sup>217</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 156.

<sup>218</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 156.

<sup>219</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 156.

<sup>220</sup> Alþt. 1939, A-deild, bls. 354.

<sup>221</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 15. Hér á eftir verða lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu skammstöfuð MSE.

<sup>222</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 156.

<sup>223</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 156.

<sup>224</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 15. Í 52. mgr. dómsins segir: „The Court points out that Article 7 para. 1 (art. 7-1) of the Convention is not confined to prohibiting the retrospective application of the criminal law to an accused’s disadvantage. It also embodies, more generally, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused’s detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts’ interpretation of it, what acts and omissions will make him liable.“

<sup>225</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 15.

### 3.8.2 Refsinæmi og skýrleiki refsheimilda

Með refsinaemi er átt við að háttsemi sé lýst í refsheimild og að refsing sé við hana tengd og er þá oft tekið þannig til orða að háttsemin varði við tiltekið refsíákvæði.<sup>226</sup> Segja má að hugtakið refsinaemi feli þannig í sér athugun á málavöxtum. Samanburður á þeim við verknaðarlýsingar í refsilögum leiðir í ljós, hvort verknaður telst refsinaemur.<sup>227</sup> Því má segja að háttsemi sé refsinaem ef hún fellur undir verknaðarlýsingu refsíákvæðis.<sup>228</sup> Af því leiðir að sé orðalag refsíákvæðis óskýrt eða matsbundið getur verið erfitt að ákvarða hvort háttsemi sé refsiverð eða ekki.<sup>229</sup> Vísireglur í refsíákvæðum geta einnig leitt til vafa við ákvörðun refsinaemis.<sup>230</sup>

Meginreglan um skýrleika refsheimilda hefur annars vegar verið talin vera einhvers konar viðbót eða hluti af grundvallarreglunni um lögbundnar refsheimildir.<sup>231</sup> Hins vegar hefur hún verið talin sjálfstæð réttarregla sem leidd verði af 1. mgr. 69. gr. stjkskr.<sup>232</sup> Grundvallarreglan um lögbundnar refsheimildir felur í sér að hinn almenni borgari geti kynnt sér, við lestur lagaákvæðis, hvaða háttsemi er þar lýst refsiverð.<sup>233</sup> Mikilvægt er að refsíákvæði séu skýrt orðuð, þannig að enginn vafi leiki á því hvaða háttsemi það er sem þar er lýst refsiverð, einkum í ljósi þess að refsíabyrgð er íþyngjandi fyrir hinn almenna borgara.<sup>234</sup> Í þessu felst að refsheimildir verða að vera skýrar.<sup>235</sup> Krafan um að refsheimildir séu skýrar á við hvort sem heimildin sækir stoð sína í sett lög í þrengri merkingu eða almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem hafa fullnægjandi lagastoð.<sup>236</sup> Krafan um skýrleika refsíákvæða gildir fullum fetum þegar fullkomin löggjöfnun er notuð skv. 1. gr. hgl. og

<sup>226</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 342.

<sup>227</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 165.

<sup>228</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 165.

<sup>229</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 165.

<sup>230</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 165.

<sup>231</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 155.

<sup>232</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 12.

<sup>233</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 167.

<sup>234</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 7.

<sup>235</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 7.

<sup>236</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 11.

69. gr. stjskr.<sup>237</sup> Ef lögfest refsíákvæði er óljóst og teygjanlegt kann það að vera erfiðleikum bundið að beita lögjöfnun.<sup>238</sup>

Í sérrefsilögum er algengt, að lögð er refsing við brotum á lögnum en enga sjálfstæða brotalýsingu er að finna í þeim.<sup>239</sup> Þess í stað eru háttarnisreglur sem lýsa skyldum manna með almennu orðalagi og eiga að vera grundvöllur refsíábyrgðar.<sup>240</sup> Algengt er í sérrefsilögum og reglugerðum að refsíákvæði séu í lokaköflum laga og kveða á um viðurlög við brotum á lögnum, en í þeim eru ekki sjálfstæðar verknaðarlýsingar.<sup>241</sup> Taka má sem dæmi ákvæði 33. gr. hollustulaga. Sé þessum háttarnisreglum ekki fylgt eftir þarf í hvert sinn að athuga hvort þær geti orðið grundvöllur refsíábyrgðar.<sup>242</sup> Háttarnisreglur þessar geta verið svo almennt eða óljóst orðaðar, að þær teljist ekki fullnægjandi refsíheimild.<sup>243</sup> Einnig getur verið að sjálfstæðar verknaðarlýsingar í sérrefsilögum séu of rúmar og almennar þannig að hinn almenni borgari fái ekki nægilega skýra leiðbeiningu um, hvað sé leyft og ekki leyft.<sup>244</sup>

Dómstólar hafa á síðustu árum gert æ meiri kröfur til þess að refsíheimildir séu skýrar og ótvíræðar.<sup>245</sup> Svipuð þróun hefur einnig átt sér stað í Danmörku.<sup>246</sup> Í Hrd. 2003:1363 (nr. 449/2002) reyndi í fyrsta sinn á það, hvort háttarnisregla í lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, væri nægilega skýr til að byggja á henni refsíábyrgð.<sup>247</sup> Í málinu var deilt um það hvað fælist í hugtakinu „lífsvæði dýra“ í 6. gr. fvl.

*Hrd. 2003:1363. X var ákærður fyrir að hafa á árunum 2000 og 2001 raskað hreiðurstað arna og spillt friðlýstum náttúruminum í þeim tilgangi að hindra arnarvarp í Miðhúsaeyjum á Breiðafirði. Var X ákærður fyrir brot gegn nánar tilteknum ákvæðum í friðunar- og*

<sup>237</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 167.

<sup>238</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 167.

<sup>239</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 168.

<sup>240</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 168.

<sup>241</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 168.

<sup>242</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 168.

<sup>243</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 168.

<sup>244</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíábyrgð I, bls. 170.

<sup>245</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Úlfjótur, 2. tbl. 2003, bls. 159.

<sup>246</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen, Kommenteret straffelov – Almindelig del, bls. 100.

<sup>247</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Úlfjótur, 2. tbl. 2003, bls. 159. Hér á eftir verða lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum skammstöfuð fvl. eða nefnd friðunar- og veiðilög.

*veiðilögum og lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. auglýsingu nr. 425/1977. Ekki var talið ljóst hvort sá staður sem örn kynni að verpa á gæti fallið undir „lífsvæði dýra“ í ákvæðinu sem X sætti ákæru fyrir og kvað á um að ávallt skyldi „gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og lífsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun“. Var umrætt orðalag talið of almennt og því ekki nægilega ótvírætt og glögg. Uppfyllti það ekki þær kröfur sem gera verður til skýrleika refsheimilda. Þá varð ekki séð að friðlýsing eyjunnar H tæki til friðunar fugla og sérstaks lífríkis þeirra eða búsvæða. Var X því sýknaður af kröfu ákærvaldsins í málinu.*

Af dómaframkvæmd verður ekki ráðið að dómstólar hafi sett fram almenn sjónarmið um þau viðmið, sem þeir nota við mat á því hvort refsheimild samrýmist meginreglunni um skýrleika refsheimilda.<sup>248</sup> Af því leiðir að inntak og gildissvið meginreglunnar liggur ekki alveg ljóst fyrir.<sup>249</sup>

### **3.8.3 Sett lög sem refsheimild**

Samkvæmt 1. gr. hgl. skal ekki refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum, eða má öldungis jafna til hegðunar, sem þar er afbrot talin. Sama regla kemur fram í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. Af þessu leiðir að grundvallarreglan felur þannig í sér stjórnskipulega lagaáskilnaðarreglu.<sup>250</sup> Lagaáskilnaðarreglan felur í sér nokkra takmörkun á gildi annarra réttarheimilda en settra laga.<sup>251</sup> Með hugtakinu „lög“ er hér átt við sett lög, þ.e. lög í þrengri merkingu, sem ekki teljast til venjuréttur, grundvallarreglur laga og fyrirmæli framkvæmdarvaldsins.<sup>252</sup> Samkvæmt þessu eru sett lög frumrefsheimildin, en þó geta aðrar réttarheimildir verið afleiddar refsheimildir.<sup>253</sup> Fullkomin lögjöfnun telst til afleiddra refsheimilda, þótt hún sé lögð að jöfnu við sett lög í 1. gr. hgl.<sup>254</sup> Almenn

---

<sup>248</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 40.

<sup>249</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2005, bls. 40.

<sup>250</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 21.

<sup>251</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 21.

<sup>252</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 172.

<sup>253</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 172-173.

<sup>254</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 173.



lög, sem Alþingi setur með hefðbundnum hætti og staðfest eru með undirritun forseta Íslands eða handhöfum forsetavalds, skipta mestu máli sem refsheimild.<sup>255</sup>

### 3.8.4 Refsheimild í stjórnvaldsfyrirmælum

Handhöfum framkvæmdarvalds hefur lengi í lögum sem lúta að stjórnarframkvæmd verið heimilað að setja nánari almennari reglur um þau efni sem löginn fjalla um.<sup>256</sup> Löggjafanum er þetta heimilt að vissu marki en hann má ekki ganga of langt, því annars er hætt á að hann sinni ekki hlutverki sínu.<sup>257</sup> Í athugasemdum greinargerðar við 1. gr. hgl. segir að grundvallarreglan um lögbundnar refsheimildir sé ekki til fyrirstöðu því, að refsíakvæði séu sett í reglugerðir eða tilskipanir, er framkvæmdarvaldið setur, ef það er gert samkvæmt heimild í lögum, og refsíakvæðin eru ekki víðtækari en heimila.<sup>258</sup> Almenn fyrirmæli ráðherra eru oftast í formi reglugerða.<sup>259</sup>

Í refsirétti er aðalreglan sú, að ef fyrri lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla þrýtur vegna nýrra eða breyttra laga hafa þau ekkert gildi frá þeim tíma.<sup>260</sup> Það er þó áskilið að yngri löginn veiti stjórnvaldsfyrirmælum ónóga lagastoð eða stjórnvaldsfyrirmælin séu ekki í samræmi við yngri löginn.<sup>261</sup> Af þessum sökum halda stjórnvaldsfyrirmælin gildi sínu, séu þau efnislega samhljóða yngri lögum, þar til ný stjórnvaldsfyrirmæli eru sett.<sup>262</sup>

Löggjafinn framselur stundum til framkvæmdarvaldhafa að miklu eða öllu leyti vald sitt til að þess að móta og skilgreina refsiverða háttsemi.<sup>263</sup> Svo kann að vera að lítið sem ekkert verði ráðið af lögunum sjálfum um refsinemi verknaðar, sem stjórnvaldsreglur lýsa refsiverðan.<sup>264</sup> Framsal löggjafans getur gengið það langt að það brjóti í bága við 1. gr. hgl. og 1. mgr. 69. gr. stjkskr. um lögbundnar refsheimildir.<sup>265</sup> Segja má að ekki sé sjálfgefið að svigrúm löggjafans til að framselja vald til að setja refsíakvæði, eigi að vera rýmra heldur en það svigrúm sem löggjafinn

<sup>255</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 173.

<sup>256</sup> Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði, bls. 120.

<sup>257</sup> Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði, bls. 122.

<sup>258</sup> Alþt. 1939, A-deild, bls. 354.

<sup>259</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 186.

<sup>260</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 185.

<sup>261</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 185.

<sup>262</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 185.

<sup>263</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 187.

<sup>264</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 187.

<sup>265</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 187.

hefur þegar hann takmarkar þau grunnréttindi sem varin eru í 71.-75. gr. stjkskr.<sup>266</sup> Enda hafa dómstólar á síðustu árum þrengt að svigrúmi löggjafans til að framselja vald til að takmarka t.a.m. atvinnufrelsi, sbr. Hrd. 2000:1621 (nr. 15/2000).<sup>267</sup> Því hefur verið haldið fram að 1. mgr. 69. gr. stjkskr. verði skýrð á þann veg að það sé löggjafanum að jafnaði óheimilt að fela ráðherra óhefta ákvörðun um útfærslu refsíákvæða í stjórnvaldsfyrirmælum.<sup>268</sup> Löggjafinn verður a.m.k. að tilgreina með skýrum hætti í settum lögum hvaða háttsemi geti varðað refsingu, þó heimilt kunni að vera að útfæra verknaðarlýsingu nánar í stjórnvaldsfyrirmælum.<sup>269</sup> Í þessu sambandi hefur Hrd. 2001:402 verið gagnrýndur og talið að Hæstiréttur hafi gert of vægar kröfur til lagastoðar reglugerðarákvæðis með vísan til inntaks og gildissviðs grundvallarreglunnar um lögbundnar refsíheimildir í 1. mgr. 69. gr.<sup>270</sup>

*Hrd. 2001:402. T var ákærður fyrir að hafa skotið þrjú hreindýr í Borgarfjarðarhreppi árið 1999 án þess að veiðieftirlitsmaður fylgdi honum, sem var skylt samkvæmt reglugerð sem sett hafði verið með stoð í fvl. Ekki var fallist á þá málsástæðu að sá áskilnaður reglugerðarinnar hefði ekki næga lagastoð, enda væri kveðið á um það í lögnum að ráðherra skyldi setja reglur um nánari framkvæmd veiðanna. Talið var að eðli máls samkvæmt yrði reglugerð um framkvæmd veiðanna að fela í sér bæði boð um nánar tiltekna háttsemi við þær og bann við annars konar háttsemi, auk þess sem tekið væri fram í lögnum að veiðieftirlitsmenn ættu að gegna hlutverki í tengslum við framkvæmd veiðanna. Þá varð ráðið af lögnum að löggjafinn hefði ætlast til þess að refsing lægi við brotum á þeim reglum sem mælt væri fyrir um í reglugerðinni. T var ekki talið stöð að halda því fram að hann hefði skort ásetning til verknaðarins, þrátt*

<sup>266</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 35.

<sup>267</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 36. Í dóminum segir: „[Ákvæði 72. og 75. gr.] stjórnarskrárinnar verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjafinn verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttarskerðingar, sem talin er nauðsynleg.“

<sup>268</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 37.

<sup>269</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 38.

<sup>270</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 42-44.

*fyrir að veiðieftirlitsmaður hefði heimilað honum fyrir sitt leyti að ganga einn til veiðanna, enda hefði T verið af ráðnum hug einn síns liðs við þær. Var því staðfest niðurstaða héraðsdóms um sakfellingu T.*

Verknaðarlýsingar í refsíákvæðum stjórnvaldsfyrirmæla verða að eiga stoð í settum lögum og mega ekki vera víðtækari en þau.<sup>271</sup> Hvort ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla hafi næga lagastoð, er lögskýringaratriði hverju sinni.<sup>272</sup> Almenn stjórnvaldsfyrirmæli eru því afleidd refsíheimild, og því ekki sjálfstæð.<sup>273</sup> Ákveðið hagræði felst í því að hafa verknaðarlýsingar í stjórnvaldsfyrirmælum í stað þess að hafa þær í lögnum sjálfum. Það er til að mynda unnt að hafa nánari útfærslu á verknaðarlýsingu í stjórnvaldsfyrirmælum en með góðu móti má koma fyrir í lögnum, auk þess sem kynningargildi reglugerðarákvæða er oft meira en lagaákvæða, þar sem þau standa nær þeim sem þau nota og framfylgja.<sup>274</sup>

Viðurlagareglur stjórnvaldsfyrirmæla verða, líkt og verknaðarlýsingarnar, að eiga sér stoð í settum lögum og mega ekki vera víðtækari, hvorki varðandi tegund né þyngd viðurlaga.<sup>275</sup> Hafi löggjafinn t.d. ákveðið í settum lögum að ákveðin háttsemi geti varðað tiltekinni refsingu og/eða refsikenndum viðurlögum, s.s. upptöku eða sviptingu réttinda, getur ráðherra yfirleitt ekki þrengt gildissvið slíkrar lagasetningar í reglugerð.<sup>276</sup> Í dómaframkvæmd hefur þessu þó ekki verið alveg fylgt eftir, sbr. Hrd. 2001:402 og Hrd. 2001:2043 (nr. 127/2001). Í báðum þessum málum voru aðilar ákærðir fyrir ólöglegar hreindýraveiðar, en í ákæru kom m.a. fram að þær voru taldar varða við refsíákvæði friðunar- og veiðilaga, og reglugerð, sem þá var í gildi, um stjórn hreindýraveiða nr. 402/1994.<sup>277</sup> Báðar ákærurnar gerðu auk þess kröfur um upptöku, á grundvelli laganna, á tækjum þeim sem notuð voru við veiðarnar.<sup>278</sup>

*Hrd. 2001:402. Dómurinn er reifaður hér að framan. Þar segir: „Þótt mælt sé svo fyrir í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994 að svipting umræddra leyfa liggja við broti gegn reglugerð, sem sett er samkvæmt lögnum, verður þeim viðurlögum ekki beitt hér fyrst sérstök*

<sup>271</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 181.

<sup>272</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 181.

<sup>273</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 181.

<sup>274</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 184.

<sup>275</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, bls. 184.

<sup>276</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 24.

<sup>277</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 24.

<sup>278</sup> Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 24.

*refsiákvæði voru tekin upp í 14. gr. reglugerðarinnar án þess að slíkra viðurlaga væri þar getið. Verður ákærði því sýknaður af kröfu ákærvalds um þetta efni.“*

Þessi niðurstaða Hæstaréttar hefur verið gagnrýnd.<sup>279</sup> Fallast verður á það að þessi niðurstaða fái ekki staðist. Skýrt er kveðið í lögnum hvaða viðurlögum megi beita og því getur reglugerð ekki þrengt þær heimildir. Forsendur niðurstöðu Hæstaréttar í Hrd. 2001:2043 voru efnislega samhljóða.

*Hrd. 2001:2043. V var gerð refsing fyrir að hafa skotið tvö hreindýr án þess að veiðieftirlitsmaður fylgdi honum, án þess að hafa veiðileyfi og án þess að hafa fengið útgefið veiðikort. Hins vegar var ekki fallist á kröfu ákærvaldsins um að V skyldi sæta upptöku á riffli og fylgibúnaði, enda vörðuðu brot gegn reglugerð, sem sett var með stoð í lögum nr. 64/1994 um veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, aðeins sektum eða fangelsi þegar verknaðurinn var framinn. Af þeim sökum þótti ekki unnt að byggja á upptökuheimild laga nr. 64/1994.*

Í þessum dómi skilaði einn dómari sératkvæði.

*Hrd. 2001:2043. Sératkvæði. Þar segir: „3. [mgr.] 19. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum er skýr heimild til upptöku ólöglegra veiðitækja og búnaðar, sem notaður hefur verið við framkvæmd brots. Er sérstaklega gert ráð fyrir því í 2. ml. 3. mgr. þessa ákvæðis að upptakan geti tekið til brota á lögnum og reglum, sem settar eru á grundvelli þeirra. Þótt upptöku hafi ekki verið getið í reglugerð nr. 402/1994, sem í gildi var er brot ákærða voru framín, kemur það ekki í veg fyrir að beita megi framangreindu upptökuákvæði laganna, enda fengu ákvæði þeirrar reglugerðar um refsingu og önnur viðurlög stoð í lögnum. Er samkvæmt þessu heimilt samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga 64/1994 að*

---

<sup>279</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Úlfjótur, 2. tbl. 2003, bls. 197-200. Þar segir m.a.: „Þessi röksemdafærsla fær alls ekki staðist. Stjórnvaldsfyrirmæli eins og reglugerð eru afleidd refsheimild. Þau verða að eiga sér stoð í settum lögum og mega ekki vera víðtækari en lögín heimila. Á það bæði við um verknaðarlýsingar þeirra og viðurlög. Í þessu tilviki var heimilað í lögnum að beita ákveðinni viðurlagategund, en hennar ekki getið í reglugerðinni. Að því leyti voru ákvæði reglugerðarinnar þrengri en ákvæði laganna. Þegar svo stendur á gildir að sjálfsgöðu ákvæði laganna, enda getur reglugerð í engu þrengt efni þeirra.“

*gera upptækan ríffil ákærða ásamt áfestum sjónauka og tvífæti, sem hann notaði við veiðarnar.“*

Rök hafa verið færð fyrir því að röksemdafærsla minnihlutans í seinna málinu séu sannfærandi og lögfræðilega rétt.<sup>280</sup> Það verður að segjast að niðurstaðan í sératkvæði í Hrd. 2001:2043 sé eðlilegri og í samræmi við hefðbundnar kenningar í lögfræði.

---

<sup>280</sup> Sjá: Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabýrgð (fyrrí hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. 2004, bls. 25-26. Þar segir m.a.: „Erfitt er að gera sér í hugarlund hvaða rök liggja að baki niðurstöðu Hæstaréttar [...]. Ef sú hugsun býr að baki að hinir ákærðu hafi átt að njóta góðs af því að ráðherra hafði í reglugerð látið hjá líða að mæla fyrir um heimild til upptöku umræddra veiðitækja, verður ekki annað séð en að á skorti að tekið sé að fullu leyti með í reikninginn að grundvallarreglunni um lögbundnar refsíheimildir er m.a. ætlað að girða fyrir að það sé á valdi handhafa framkvæmdarvalds á hverjum tíma að víkja frá skýrum vilja löggjafans með því að afnema eða takmarka í reglugerð gildi fyrir mæla í settum lögum, hvort sem um verknaðarlýsingu er að ræða eða tiltekna refsítegund eða refsíkennd viðurlög.“

## 4.0 Refsiákvæði almennra hegningarlaga

### 4.1 Almennt

Á þeim tíma sem hegningarlögin voru sett var ekki mikil áhersla lögð á umhverfisvernd.<sup>281</sup> Í lögnum eru þó ákvæði sem beita mætti vegna umhverfisbrota, enda þótt þau séu ekki sett með umhverfisbrot í huga.<sup>282</sup> Þessi ákvæði má finna annars vegar í XVIII. kafla hgl. um brot sem hafa í för með sér almannahættu og hins vegar í XIX. kafla hgl. um ýmis brot gegn hagsmunum almennings.<sup>283</sup> Nú er einnig að finna ákvæði sem kveður á um refsingu vegna umhverfisbrota, sbr. 179. gr. hgl. Hér á eftir verður fjallað um tvö ákvæði hgl. sem lúta að mengun vatns, þ.e. annars vegar ákvæði 179. gr. hgl. og hins vegar ákvæði 170. gr. hgl.

### 4.2 Ákvæði 179. gr. hgl.

Í 179. gr. hgl. er lögð refsing við brotum gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis. Þar segir að: „Fangelsi allt að 4 árum skal sá sæta sem gerist sekur um meiriháttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði: 1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni. 2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni. 3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkjum náttúruminum.“

Aðdragandi að setningu ákvæðisins var einkum sá að á undanförunum árum og áratugum varð almenn viðhorfsbreyting til umhverfisins sem lýsti sér m.a. í aukinni áherslu á þau lífsgæði sem felast í óspilltu umhverfi.<sup>284</sup> Í seinni tíð hefur í sífellt ríkari mæli verið lögð áhersla á mikilvægi þess að vernda umhverfið og náttúruna fyrir röskun og spjöllum, hvort heldur af manna völdum eða af öðrum ástæðum.<sup>285</sup> Tilgangur með setningu þessa lagaákvæðis var að auka varnaðaráhrif refsiaákvæða í lögum til verndar umhverfi með því að leggja refsingu við alvarlegustu

<sup>281</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 225.

<sup>282</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 225.

<sup>283</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 232.

<sup>284</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>285</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

umhverfisbrotum í almennum hegningarlögum.<sup>286</sup> Gengið er út frá því að refsingar fyrir brot á hegningarlögum hafi að öllu jöfnu meiri varnaðaráhrif en refsingar fyrir brot á öðrum lögum.<sup>287</sup> Með þessu er lögð sérstök áhersla á alvarleika þessara brota og við þeim lagðar þungar refsingar.<sup>288</sup> Í ákvæðinu er miðað við gildandi lög til verndar umhverfi og náttúru á hverjum tíma.<sup>289</sup> Engin heildarlöggjöf um umhverfismál hefur verið sett hér á landi, en ýmis lög hafa hins vegar ákvæði sem lúta að umhverfinu og verndun þess.<sup>290</sup>

Samkvæmt 179. gr. hgl. er refsivert að brjóta gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis. Eins og áður sagði er engin heildarlöggjöf um umhverfismál til á Íslandi. Í frumvarpi til laga nr. 122/1999 um breytingu á hgl. eru nefndir helstu lagabálkar sem snerta umhverfið. Sú talning er hins vegar ekki tæmandi.<sup>291</sup> Áskilið er í 179. gr. að brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfisins þurfi að vera meiriháttar. Af því leiðir að 179. gr. hgl. verður ekki beitt vegna minni háttar brota. Háttsemin verður því að vera mjög vítaverð.<sup>292</sup> Hvort brot telst meiriháttar veltur á heildarmati í hverju tilviki fyrir sig, en við matið koma ýmis atriði til álita.<sup>293</sup> Þannig skiptir máli þegar umhverfisbrot er framið í annars löglegum atvinnurekstri hvort háttsemin feli í sér veruleg frávík frá því sem almennt tíðkast.<sup>294</sup> Smávægileg frávík teldust því síður meiriháttar umhverfisbrot samkvæmt hegningarlögum en slík háttsemi gæti eftir sem áður haft í för með sér refsiviðurlög eftir öðrum lögum.<sup>295</sup> Að auki verður brot frekar heimfært til hegningarlaga ef brotastarfsemin er viðvarandi og skipulögð en ef um einstakan atburð er að ræða.<sup>296</sup> Við matið getur enn fremur haft áhrif hvort reynt hefur verið að dylja brot, í stað þess að grípa til viðeigandi ráðstafana til varnar umhverfinu.<sup>297</sup> Með því að láta undir höfuð leggjast að slíkar ráðstafanir séu gerðar er hætt við að tjónið verði meira eða áhrif þess varanlegri.<sup>298</sup> Þá mæla rök með því að heimfæra brot undir hegningarlög ef það hefur haft í för með sér fjárhagslegan ávinning, svo sem með því að komast hjá útgjöldum sem hljótast af lögboðnum

<sup>286</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>287</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>288</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>289</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>290</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 726.

<sup>291</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 726.

<sup>292</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>293</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>294</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>295</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>296</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>297</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>298</sup> Alpt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

mengunarvörnum.<sup>299</sup> Þetta á sérstaklega við ef starfsemi þrífst beinlínis í skjóli þess að reglur á svið umhverfisverndar eru virtar að vettugi.<sup>300</sup> Að lokum má geta þess að fremur er ástæða til að virða brot sem meiriháttar ef það er mjög saknæmt.<sup>301</sup>

Þá er miðað við í 179. gr. að verulegt tjón hafi hlotist af broti eða að yfirvofandi hætta hafi skapast á slíku tjóni.<sup>302</sup> Við mat á því hvort brot telst meiriháttar hafa afleiðingar þess eða hætta því samfara vitanlega áhrif, en þó þykir rétt að þessi áskilnaður komi beinlínis fram í ákvæðinu, enda er ekki ætlunin að brot varði við hegningarlög nema það hafi haft í för með sér verulegt tjón á umhverfinu eða hætta á slíku tjóni hafi verið yfirvofandi.<sup>303</sup> Við mat á því hvort tjón sé verulegt skiptir máli hvort það megi bæta og hversu mikið kosti að draga úr afleiðingum þess.<sup>304</sup>

Í 1. tl. 179. gr. kemur fram að meiriháttar brot gegn lögum um umhverfisvernd varði refsingu ef í því felst að menga loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að verulegt tjón verði á umhverfi eða ef valdið er yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Mengun jarðar á við yfirborð hennar og jarðgrunninn og með mengun vatnasvæða er átt við bæði stöðuvötn og straumvötn.<sup>305</sup> Hugtakið mengun er meðal annars skilgreint í 5. mgr. 3. gr. hollustulaga, eins og fram hefur komið.

Samkvæmt 2. tl. 179. gr. er lögð refsing við meiriháttar brotum á lögum um umhverfisvernd sem felast í því að geyma eða losa úrgang eða skaðleg efni þannig að verulegt tjón verði á umhverfinu eða valdið er yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Líkast til væri mengun samfara þessari háttsemi, þannig að brot varðaði við 1. tl. 179. gr. en það er þó ekki sjálfgefið að ásetningur sé til þess að valda mengun, en þá væri brot refsivert eftir 2. tl. 179. gr.<sup>306</sup>

Samkvæmt 3. tl. 179. gr. er meiriháttar brot á umhverfislögum refsivert ef það lýsir sér í því að valdið er verulegu raski á landi þannig að það breyti varanlega um svip eða ef spillt er merkum náttúruminum. Spilling náttúruminja er refsinæmt athæfi óháð því hvort tjón er verulegt.<sup>307</sup>

---

<sup>299</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>300</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>301</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>302</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 728.

<sup>303</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 728-29.

<sup>304</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 729.

<sup>305</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 729.

<sup>306</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 729.

<sup>307</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 729.



Sambærileg ákvæði er að finna í dönsku og norsku hegningarlögunum, enda var höfð hliðsjón af þeim við vinnslu frumvarpsins sem varð að lögum nr. 122/1999.<sup>308</sup>

Í 152. gr. b norsku hegningarlaganna er að finna samsvarandi ákvæði.<sup>309</sup> Ákvæðið nær yfir alvarlegustu brotin gegn umhverfinu og var sett í þeim tilgangi að þvingja refsingar fyrir alvarlegustu brotin gagnvart umhverfinu til að auka varnaðaráhrif ákvæðisins.<sup>310</sup> Brotin verða að vera framin af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Þau þurfa einnig að hafa valdið tjóni eða hættu á tjóni.<sup>311</sup> Skv. 1. tl. 1. mgr. 152. gr. b. er refsivert að menga loft, vatn eða jörð þannig að umhverfið skaðist. Hugtakið mengun er skilgreint í 6. gr. norsku mengunarlaganna.<sup>312</sup> Mengunin verður að ná ákveðnu umfangi. Mjög staðbundin og lítil mengun myndi því ekki vera refsiverð.<sup>313</sup> Hvort tjónið telst verulegt ræðst af umfangi þess í náttúrunni, þ.e. því umfangsmeira sem það er því meiri líkur á að tjónið sé verulegt.<sup>314</sup> Ef líf á svæðinu hefur spillst er tjónið verulegt.<sup>315</sup> Það hefur einnig þýðingu hvort tjónið er óafturkræft eða hvort það taki langan tíma fyrir umhverfið að ná sér aftur.<sup>316</sup> Þá hefur það einnig áhrif ef mikilvægir umhverfishagsmunir eyðileggjast, svo sem sjaldgæfar plöntur eða dýr.<sup>317</sup> Samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 152. gr. b. er refsivert að geyma, skilja eftir eða losa úrgang eða önnur efni þannig að það skaði umhverfið. Úrgangur er skilgreindur í 27. gr. norsku mengunarlaganna.<sup>318</sup> Önnur efni en úrgangur eru lífræn efni sem geta skaðað umhverfið.<sup>319</sup> Við brotum gegn 1. og 2. tl. ákvæðisins liggur allt að 10 ára refsing. Ef manneskja hefur látist eða skaðast alvarlega má þvingja refsinguna í allt að 15 ár.

---

<sup>308</sup> Alþt. 1999-00, A-deild, bls. 724.

<sup>309</sup> Ákvæði 1. mgr. 152. gr. b hljóðar svo: „Med fengsel inntil 10 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt: (1) forurensrer luft, vann, eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade, eller, (2) lagrer, etterlater eller tømmer avfall eller andre stoffer med nærliggende fare for følge som nevnt i nr. 1. Hvis noens død eller betydelig skade på legeme eller helbred har blitt følgen, kan fengsel inntil 15 år anvendes. [...]“

<sup>310</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 500.

<sup>311</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 502.

<sup>312</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 502.

<sup>313</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

<sup>314</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

<sup>315</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

<sup>316</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

<sup>317</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

<sup>318</sup> Ákvæði 1. mgr. 27. gr. hljóðar svo: „Med avfall forstås kasserte løsøre, regjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løsøre, regjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.“

<sup>319</sup> Slettan, Svein og Toril M. Øie: Forbrytelse og straff, bls. 503.

Í Rt. 2005:568 var í fyrsta skipti dæmd refsing fyrir brot gegn 152. gr. b. norsku hgl.<sup>320</sup>

*Rt. 2005:568. Landeigandi hjó samtals 380 rúmmetra af timbri á yfir 50 hektara landspildu í skóglendi sem friðað hafði verið og afmarkað sem þjóðgarður. Skógurinn var hefðbundinn norðlægur regnskógur í fullum skróða í Norður-Trøndelag. Í skóginum höfðu verið greindar þrjár tegundir jurta í útrýmingarhættu. Landeigandinn var dæmdur fyrir brot gegn 2. tl. 3. mgr. 152. gr. b norsku hegningarlagna, þ.e. fyrir að hafa valdið umtalsverðum skaða á svæði sem friðað er með stoð í 2. kafla náttúruverndarlagna, til eins árs fangelsisvistar. Í ljósi þess að nokkuð var liðið frá brotinu, þ.e. 3 ár og 8 mánuðir, án þess að ákærði ætti þar hlut að, sem og að ákærði átt við persónuröskun að etja, sem lýsti sér oft í ranghugmyndum, voru 8 mánuðir af refsingunni skilorðsbundnir.<sup>321</sup>*

Þessi dómur skapaði fordæmi fyrir umtalsvert þyngri refsingar fyrir alvarleg brot gegn umhverfinu í Noregi.<sup>322</sup>

Í dönskum rétti er að finna samsvarandi ákvæði í 196. gr. dönsku hegningarlagna.<sup>323</sup> Brot gegn ákvæðinu varða allt að 6 ára fangelsi. Markmið með setningu ákvæðisins var að þyngja refsingar vegna alvarlegra brota gegn umhverfinu.<sup>324</sup> Krafa um „skærpende omstændigheder“ gefur til kynna að þar komi aðeins til greina alvarlegustu brotin.<sup>325</sup> Það ræðst af nokkrum þáttum hvað teljist til alvarlegra brota.<sup>326</sup> Í því samhengi er tekið mið af því hvað sé eðlilegt og venjulegt í annars löglegum atvinnurekstri.<sup>327</sup> Alvarlegt brot myndi t.d. vera ólögleg losun

<sup>320</sup> Høviskeland, Hans Tore: Naturvernloven. Miljøkrim, 4. tbl. 2005, bls. 5 (vefútgáfa). [www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html) (Skoðað 22. ágúst 2008).

<sup>321</sup> Reifun dómsins er byggð á: Høviskeland, Hans Tore: Naturvernloven. Miljøkrim, 4. tbl. 2005, bls. 5 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html) (Skoðað 22. ágúst 2008).

<sup>322</sup> Høviskeland, Hans Tore: Naturvernloven. Miljøkrim, 4. tbl. 2005, bls. 5 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2005-4/page5.html) (Skoðað 22. ágúst 2008).

<sup>323</sup> Ákvæði 1. mgr. 196. gr. hljóðar svo: „Med fængsel indtil 6 år straffes den, der undir skærpende omstændigheder i strid med miljølovgivningen[:] 1) forurener luft, vand, jord eller undergrund med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes fare derfor, eller 2) opbevarer eller bortskaffer affald eller lignende stoffer med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller framkaldes nærliggende fare derfor.“

<sup>324</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>325</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>326</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>327</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

hættulegra efna.<sup>328</sup> Þá hefur áhrif hvort um eitt brot sé að ræða, eða mörg samfelld og reglubundin, eða viðvarandi brot.<sup>329</sup> Þá hefur einnig áhrif ef reynt hefur verið að leyna brotinu.<sup>330</sup>

Ákvæðið nær einungis til laga sem vernda ytra umhverfið fyrir mengun.<sup>331</sup> Af því leiðir að ákvæðið tekur t.d. til brota gegn dönsku umhverfisverndarlögunum en ekki skógarlögunum eða vinnulöggjöfinni.<sup>332</sup> Hugtakið umhverfislöggjöf tekur einnig til stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru með stoð í lögunum sem ákvæðið tekur til.<sup>333</sup>

Öll röskun á umhverfinu fellur undir ákvæðið. Tjónið verður því að hafa ákveðið umfang og afleiðingar til þess að ákvæðið eigi við.<sup>334</sup> Þess er ekki krafist að líf og heilsa manna hafi skaðast eða verið í hættu, en aftur á móti felur meiriháttar brot á umhverfinu oftast í sér hættu fyrir líf og heilsu manna.<sup>335</sup> Um getur verið að ræða bæði afleiðingar sem koma fram strax eða langtíma afleiðingar sem hafa áhrif á líf og heilsu manna.<sup>336</sup> Krafan um „nærliggende fare” felur í sér að til staðar þarf að vera raunveruleg hættu.<sup>337</sup>

Samkvæmt ákvæðinu þarf brot gegn því að vera framið með ásetningi.<sup>338</sup> Af því leiðir að brotamaðurinn verður að hafa vitneskju eða hugmynd um að háttsemi hans geti verið meiriháttar brot eða hættu sé á því.<sup>339</sup> Krafan um ásetning felur hins vegar ekki í sér að brotamaðurinn verði að vera fullmeðvitaður um þessa þætti.<sup>340</sup> Áskilið er í ákvæðinu að tjón eða hættu verði af brotum gegn því.<sup>341</sup> Ásetningur þarf ekki að ná til tjónsins, þ.e. afleiðinga brotsins eða hættunnar á því, heldur nægir gáleysi til að til refsíabyrgðar stofnist, sbr. 20. gr. dönsku hgl.<sup>342</sup>

<sup>328</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>329</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>330</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>331</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917.

<sup>332</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917. Sbr. miljøbeskyttelsesloven, skovloven og arbejdsmiljølovgivningen.

<sup>333</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4917-4918.

<sup>334</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4918.

<sup>335</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4918.

<sup>336</sup> Waaben, Knud: Strafferettens specielle del, bls. 190.

<sup>337</sup> Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam: Karnovs lovsamling, bls. 4918.

<sup>338</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 212.

<sup>339</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 212.

<sup>340</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 212.

<sup>341</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 212.

<sup>342</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 212.

Enn sem komið er hefur ekki reynt á ákvæðið fyrir dönskum dómstólum.<sup>343</sup>

### 4.3 Ákvæði 170. gr. hgl.

Í 1. mgr. 170. gr. segir að hver, sem stofnar lífi manna eða heilsu í hættu með því að valda almennum skorti á drykkjarvatni eða setja skaðleg efni í vatnsból eða vatnsleiðslur, skuli sæta fangelsi allt að 12 árum. Sé brot framið af gáleysi, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að einu ári, sbr. 2. mgr. 170. gr. hgl. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til hgl. segir einungis um ákvæðið að það þarfnist ekki skýringa. Eins og áður hefur verið nefnt flokkast brot gegn þessu ákvæði sem blönduð hættubrot.

Ákvæðið felur í sér að lögð er refsing við tvönnis konar háttsemi, annars vegar að valda almennum skorti á drykkjarvatni og hins vegar að setja skaðleg efni í vatnsból eða vatnsleiðslur.<sup>344</sup> Samkvæmt ákvæðinu er áskilið að háttsemin hafi valdið almennum skorti á drykkjarvatni sem stofni lífi og heilsu manna í hættu sem og að hin skaðlegu efni stofni lífi og heilsu manna í hættu. Segja má að í þessari háttsemi felist aðför að almennu heilbrigði fólks.<sup>345</sup>

Mengun vatnsbóla og vatnsleiðslna er aðeins refsiverð, ef um er að ræða mengun með skaðlegum efnum.<sup>346</sup> Það hefur verið talið að með vatnsbólum og vatnsleiðslum sé einungis átt við manngerða lokaða vatnsgeyma og leiðslur sem eru notaðar til að geyma og flytja drykkjarvatn.<sup>347</sup> Hvorki er í hgl. né lögskýringargögnum að finna útlistanir á því hvaða efni eru skaðleg. Það kemur því í hlut dómstóla að ákvarða hvaða efni eru skaðleg fyrir líf og heilsu manna.<sup>348</sup> Á ákvæðið hefur ekki enn reynt fyrir dómstólum hér á landi.

Ásetningur er saknæmiskilyrði samkvæmt 1. mgr. 170. gr. hgl. Hann þarf að ná til þess að valda skorti á drykkjarvatni eða til þess að menga vatnsból eða vatnsleiðslur. Þá þarf gerandi að vera meðvitaður um að vatnið, sem mengað er, sé notað sem

---

<sup>343</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 744.

<sup>344</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfljótur, 1. tbl. 1997, bls. 232.

<sup>345</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfljótur, 1. tbl. 1997, bls. 233.

<sup>346</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfljótur, 1. tbl. 1997, bls. 233.

<sup>347</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfljótur, 1. tbl. 1997, bls. 232.

<sup>348</sup> Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfljótur, 1. tbl. 1997, bls. 233.

drykkjarvatn og mengunin geti því stofnað lífi og heilsu manna í hættu.<sup>349</sup> Refsimörkin eru rúm, allt að 12 ára fangelsi. Helgast það af því að brot gegn ákvæðinu geta stofnað lífi og heilsu fjölda manns í hættu. Það er því eðlilegt að við því liggi þung refsing. Samkvæmt 2. mgr. 170. gr. eru gáleysisbrot einnig refsiverð. Við þeim liggur vægari refsing eðli málsins samkvæmt. Hins vegar er nauðsynlegt að hafa refsheimild fyrir gáleysisbrot gegn ákvæðinu því þau geta einnig stofnað lífi og heilsu fjölda manns í hættu.

Sambærilegt ákvæði við 170. gr. hgl. er að finna í 186. gr. dönsku hegningarlagna.<sup>350</sup> Brot gegn ákvæðinu varða allt að 10 ára fangelsi, sbr. 1. mgr. 186. gr. laganna. Sé brotið framið af stórkostlegu gáleysi er refsing fésekt eða fangelsi allt að 1 ári, sbr. 2. mgr. 186. gr. laganna. Ákvæðið tekur líkt og 170. gr. hgl. einungis til mengunar drykkjarvatns en ekki t.d. til mengunar grunnvatns.<sup>351</sup> Samkvæmt ákvæðinu er áskilið að drykkjarvatnið sé mengað með efnum sem eru „sundhedsfarlige“. Sá, sem viðhefur þá háttsemi sem refsing er lögð við í ákvæðinu, verður að vera meðvitaður um að vatnið sé notað sem drykkjarvatn sem og að háttsemi hans geti stofnað lífi og heilsu manna í hættu.<sup>352</sup> Í dönsku hgl. er ekki tilgreint hvaða efni teljast „sundhedsfarlige“ heldur er dómstólum eftirlátið að ákvarða hvaða efni það séu.<sup>353</sup> Í Danmörku hefur einungis reynt á það í einum dómi hvað orðalagið „sundhedsfarlige stoffer“ felur í sér, sbr. UfR. 1960:471 Ø.<sup>354</sup>

*UfR. 1960:471 Ø. Stjórnandi fyrirtækis, sem framleiddi kornvöru, hafði í áraraðir blandað sæðiskorni, sem meðhöndlað hafði verið gegn sveppum með efni sem innhélt kvikasilfur, saman við korn sem síðan var selt áfram bæði til matarframleiðslu og sem fóðurkorn fyrir dýr. Stjórnandinn var dæmdur til 30 daga varðhalds og greiðslu sektar að fjárhæð 5.000 kr. Í málinu var ekki upplýst í hve miklu magni mengaða efninu var blandað saman við kornið. Dómurinn kann því að vera*

<sup>349</sup> Ragnheiður Bragadóttir. Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. Úlfjótur, 1. tbl. 1997, bls. 233.

<sup>350</sup> Ákvæði 1. mgr. 186. gr. hljóðar svo: „Den, som forvolder fare for menneskers liv eller sundhed ved at fremkalde almindelig mangel på drikkevand eller ved at tilsætte vandbeholdninger, vandledninger eller vandløb sundhedsfarlige stoffer, straffes med fængsel indtil 10 år.“

<sup>351</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190.

<sup>352</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190.

<sup>353</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190.

<sup>354</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190.

*fordæmi fyrir því að þegar hættan fyrir líf og heilsu manna er augljós sé ekki mikil áhersla lögð á að sanna afleiðingar háttseminnar.*<sup>355</sup>

Enginn dómur hefur fallið um ákvæðið enda hefur lítið reynt á það í framkvæmd, einkum vegna þess að önnur lög taka til þessara þátta, sbr. t.d. dönsku umhverfisverndarlögin.<sup>356</sup> Refsimörkin gefa til kynna að gert sé ráð fyrir alvarlegum brotum sem geta stofnað lífi og heilsu fjölda manns í hættu.<sup>357</sup>

Sambærilegt ákvæði er líka að finna í 152. gr. norsku hegningarlögganna.<sup>358</sup> Brot gegn ákvæðinu varða allt að 5 ára fangelsi. Ef brotið hefur í för með sér hættu fyrir líf eða heilsu manna, liggur við því fangelsi allt að 21 ári, sbr. 2. mgr. 152. gr. laganna. Ef það veldur dauða manneskju eða veldur verulegum skaða á líf eða heilsu hennar, eru refsímörkin 1 árs fangelsi og allt að 21 ári, sbr. 2. mgr. 152. gr. laganna. Sé háttsemin framin af stórkostlegu gáleysi er refsað með fésekt eða fangelsi allt að 1 ári, sbr. 3. mgr. 152. gr. laganna.

---

<sup>355</sup> Reifun dómsins er byggð á: Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190. Tekið skal fram að í dómareifuninni er átt við danskar krónur. Hér á eftir verður sami háttur hafður á varðandi aðrar danskar dómareifanir.

<sup>356</sup> Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: Kommenteret straffelov – Speciel del, bls. 190.

<sup>357</sup> Waaben, Knud: Strafferettens specielle del, bls. 188.

<sup>358</sup> Ákvæði 1. mgr. 152. gr. hljóðar svo: „Med fængsel indtil 5 år straffes den, som retsstridig tilsætter beholdninger eller vandløb, hvorfra drikkevand til mennesker eller husdyr tages, sundhedsskadelige stoffe eller medvirker hertil.“

## 5.0 Refsiákvæði sérrefsilaga

### 5.1 Almennt

Í ýmsum lögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra er að finna ákvæði sem stuðla að verndun vatns. Að meginstefnu eru þessi lög og reglugerðir byggð upp á þann hátt að aftast í lögunum eða reglugerðinni er að finna almennt ákvæði sem segir að brot gegn ákvæðum þeirra séu refsiverð. M.ö.o. er ekki tekið fram hvaða lagaákvæði geta verið grundvöllur refsíabyrgðar, heldur þarf að kanna það í hverju tilviki fyrir sig. Þessi lagaákvæði hafa að geyma hátternisreglur sem segja til um hvaða háttsemi skuli viðhöfð og hver ekki. Hér verða einkum könnuð þau lagaákvæði sem kunna að vera grundvöllur refsíabyrgðar sé ekki eftir þeim farið. Reynt verður að gefa heildstætt yfirlit yfir þessi lagaákvæði. Þau verða könnuð í því ljósi að athuga hvort viðhlítandi lagastoð sé fyrir þeim og hvort þau séu nægilega skýr þannig að byggja megi á þeim refsíabyrgð. Í íslenskri dómaframkvæmd hefur reynt lítið á svið umhverfisrefsiréttar og erfitt að segja til um hvernig dómstólar myndu beita lagaákvæðum sem ætlað er að sporna við mengun vatns ef á reyndi. Það verður því að leita til erlendra dómframkvæmdar til að fá vísbendingar um hvernig innlendir dómstólar myndu haga niðurstöðum sínum í þeim tilvikum sem lagaákvæðin eru sambærileg. Í umfjölluninni verður reynt að taka dæmi um erlenda dómaframkvæmd sem unnt er að taka mið af.

### 5.2 Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998

Í 1. gr. hollustulaga kemur fram markmið laganna, þ.e. að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi. Markmið laganna er efnislega hið sama og í eldri hollustulögum.<sup>359</sup> Markmiðsyfirlýsingar, eins og sú sem kemur fram í 1. gr. hl., eru sjaldan grundvöllur refsíabyrgðar. Þær eru oftast of almennt orðaðar og óljósar til að þær geti verið refsíheimildir. Taka má sem dæmi orðalagið „heilnæm lífsskilyrði“. Það er alltof óljóst og matskennt hvað felst í því til að unnt sé að byggja á því refsíabyrgð, auk þess sem spyrja má á hverjum sú skylda hvíli að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði. Hins vegar veita markmiðslýsingar oft vísbendingu um vilja og tilgang löggjafans

---

<sup>359</sup> Alþt. 1997-98, A-deild, bls. 1251.

með lagasetningunni og geta því verið til leiðbeiningar við framkvæmd og beitingu laga.

Í 2. gr. hl. kemur fram að þau taki til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána, sem hafa eða geta haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra. Í greinargerð með frumvarpi til laganna eru hugtökin lofthelgi og efnahagslögsaga ekki skilgreind. Verður því að líta til annarra laga með skilgreiningu á þeim. Með lofthelgi er venjulega átt við það loftrúm sem er yfir landi og landhelgi ríkis sem lögsaga þess nær til.<sup>360</sup> Í rgl. nr. 904/2005 um flug loftfara í millilandaflugi um íslenska lofthelgi er hugtakið lofthelgi skilgreint sem það loftrými innan lofthjúps jarðar, sem markast af 12 sjómílum frá grunnlínu í samræmi við lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Í þeim lögum er efnahagslögsaga skilgreind sem það svæði utan landhelgi sem afmarkast af línu sem alls staðar er 200 sjómíllur frá grunnlínum landhelginnar, sbr. 3. gr. laganna.

Hollustulög eru frekar knöpp og mættu vera ítarlegri. Þau eru rammalög, þ.e. þau kveða á um atriði sem setja á síðan nánari reglur um í reglugerðir. Hollustulögin einkennast af því hvernig skipulagi og stjórnslu mála sem varða hollustuhætti og mengunarvarnir eigi að vera háttáð. Af þeim verður almennt ekki ráðið hvaða háttsemi er refsiverð. Í reglugerðum settum með stoð í lögum er hins vegar að finna ýmsar háttarnisreglur sem geta verið grundvöllur refsíabýrðar.

Í 3. gr. hl. eru ýmis hugtök skilgreind, þ. á m. hugtakið mengun. Í 5. mgr. 3. gr. segir: „Með mengun er átt við það þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta.“

Til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarnaeftirlits skal ráðherra setja almenn ákvæði í reglugerðir um tiltekin atriði, sbr. 5. gr. hl. Þar eru talin upp í 18. tl. atriði sem ráðherra á að setja reglugerðir um. Má þar nefna að samkvæmt 11. tl. 5. gr. skal ráðherra setja reglugerð um fráveitur og skolp, þar sem m. a. skulu koma fram reglur um hreinsun skolps og viðmiðunarmörk í fráveitum og viðtaka. Samkvæmt 12. tl. 5. gr. skal ráðherra setja reglugerð um varnir gegn vatnsmengun, þar sem m. a.

---

<sup>360</sup> Björn Þ. Guðmundsson: Lögbókin þín, bls. 261.



skulu koma fram viðmiðunarmörk fyrir mengandi efni og/eða gæðamarkmið fyrir grunnvatn og yfirborðsvatn.

Samkvæmt 5. gr. a. skal allur atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun hafa gilt starfsleyfi, sbr. 6. gr. hl. Óheimilt er að hefja starfsleyfisskyldan atvinnurekstur hafi starfsleyfi ekki verið gefið út. Lagaákvæðið er skýrt ákvæði og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar fyrir brot gegn lögum, sbr. 33. og 34. gr. hl. Sá atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun er talinn upp í fylgiskjali með hollustulögum.

Í hollustulögum er ekki að finna ákvæði um tilraun eða hlutdeild. Með gagnályktun er því tilraun til brota gegn þeim eða hlutdeild í brotum refsilaus. Ekki má þó útiloka að unnt væri að beita lögjöfnun frá ákvæðum hgl. um tilraun og hlutdeild.

Fremjendur brota geta verið jafnt einstaklingar sem lögaðilar, sbr. 33. og 34. gr. hl.

Brot gegn ákvæðum hollustulaga, reglum settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi, sbr. 33. gr. hollustulaga. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að fjórum árum.

Þá má ákvarða lögaðila sektir þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann, sbr. 34. gr. hollustulaga. Hugtakið lögaðili er hér notað óskilgreint en skýra ber það í samræmi við 19. gr. b hgl.<sup>361</sup> Í ákvæðinu felst að ekki þarf að sanna saknæmi geranda heldur þarf einungis að sýna fram á að einhver á vegum lögaðilans hafi framið hina refsiverðu háttsemi, til að refsíabyrgð verði lögð á lögaðilann. Hins vegar er áskilið í ákvæðinu að brotið hafi orðið eða geta orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Með gagnályktun frá ákvæðinu er þá brot sem ekki er eða getur orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann refsilaust. Þetta er frávik á aðalreglunni um saknæmisskilyrði sem kemur fram í 19. gr. c hgl. Þá segir í ákvæðinu að lögaðili skuli ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Þetta er einungis árétting á hinni almennu reglu refsiréttar að ekki er refsað yfir óhappatilvik.<sup>362</sup> Þá segir í ákvæðinu að einnig megi, með sama skilorði, gera lögaðila

<sup>361</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 51.

<sup>362</sup> Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, bls. 131.

sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot.

Í 26. gr. hl. er heimild til þess að beita þvingunarúrræðum til þess að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum. Þá er í 27. gr. hl. heimild til að beita dagsektum sé fyrirmælum ekki sinnt innan tiltekins frests.

Í dönskum rétti eru ekki til lög sem eru sambærileg við hollustulögin en dönsku umhverfisverndarlögin ná yfir þá málaflokka sem hollustulögin taka til. Samkvæmt 1. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna er markmið þeirra að stuðla að verndun náttúru og umhverfis þannig að samfélagið geti þróast á sjálfbæran hátt með tilliti til lífsskilyrða manna.<sup>363</sup> Þá segir 1. tl. 2. mgr. 1. gr. laganna að tilgangur þeirra sé einkum að koma í veg fyrir og verjast mengun lofts, vatns, jarðar og jarðlaga.<sup>364</sup> Dönsku umhverfisverndarlögin eru mun ítarlegri og ná til fleiri þátta en hollustulögin. Brot gegn lögnum varða sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 110. gr. laganna.<sup>365</sup> Ef brotið er framið af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi og hefur í för með sér tjón á umhverfinu eða hættu á tjóni er refsingin fangelsi allt að 2 árum, sbr. 2. mgr. 110. gr. laganna.<sup>366</sup>

Þó dönsku umhverfisverndarlögin séu ítarleg þá er einnig gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerðir um tiltekin atriði líkt og heimilað er í hollustulögum.

Í 5. kafla dönsku umhverfisverndarlaganna eru ákvæði um mengandi atvinnurekstur, sbr. 33.-41. gr. laganna og mengun frá öðrum atvinnurekstri, sbr. 42. gr. Segja má að meginreglan sé sú að allur atvinnurekstur starfsleyfisskyldur, en á því eru þó nokkrar undantekningar. Taka má sem dæmi eftirfarandi dóm.

*Dómur Eystri-Landsréttar frá 11. mars 1994 í máli nr. S 2662/1993.*

*Fyrirtæki eitt losaði á árunum 1984-89 yfir 21 þúsund tonn af brotajárnsúrgangi, sem var þungmálmaríkur, án þess að afla sér leyfis*

<sup>363</sup> Ákvæði 1. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna hljóðar svo: „Loven skal medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.“

<sup>364</sup> Ákvæði 1. tl. 2. mgr. 1. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna hljóðar svo: „Med denne lov tilsigtes særligt 1) at forebygge og bækæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund samt vibrations- og støjulemper.“

<sup>365</sup> Ákvæði 1. mgr. 110. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna hljóðar svo: „Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der [...]“

<sup>366</sup> Ákvæði 2. mgr. 110. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller framkaldt fare derfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.“

*frá sveitarfélaginu. Losunin átti sér stað á landi í eigu fyrirtækisins, nálægt strandlengjunni. Mengun hlaust af í nærliggjandi firði í kjölfar þess að þungmálmarnir leystust upp við ágang sjávar. Þá hafði fyrirtækið að auki starfrækt brotajárnsvinnslustöð án starfsleyfis frá sveitarfélaginu á árunum 1984-90. Fyrirtækið var dæmt fyrir háttsemina og gert að greiða 300 þúsund kr. í sekt auk þess sem hagnaður sem nam 1.206.150 kr. var gerður upptækur.<sup>367</sup>*

Ef starfsleyfisskyldur atvinnurekstur hér á landi viðhefði sambærilega háttsemi og danska fyrirtækið í dóminum hér að framan, verður að telja líklegt að niðurstaða dómstóla yrði svipuð.

Í eftirfarandi héraðsdómi reyndi á urðun úrgangs án starfleyfis.

*Dómur héraðsdóms Vestfjarða frá 18. júlí 2003 í máli nr. S-49/2003. G, J og sveitarfélagið V voru ákærð fyrir brot gegn hollustulögum nr. 7/1998 og rgl. nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun með því að G flutti húsarústir íbúðarhúss og um 1000 rúmmetra af ópressuðum járnúrgangi og urðaði niður við sjó í ágúst og september 2001, án þess að hafa starfsleyfi til slíks atvinnurekstrar. Ákærði J, bæjarstjóri V, fékk ákærða G til verksins fyrir hönd V gegn greiðslu þóknunar vitandi að G hafði ekki starfsleyfi til að reka slíka starfsemi. Segir í dóminum að hvorki J né G hefði átt að geta dulist að urðun brotajárns og húsrústa væri framkvæmd sem gæti haft í för með sér mengun og þyrfti því að afla henni starfsleyfis samkvæmt rgl. nr. 785/1999 um atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Voru bæði G og J dæmdir fyrir brot gegn reglugerðinni.*

Hér var G dæmdur fyrir að hafa urðað úrgang án þess að vera með starfsleyfi eins og áskilið er í rgl. nr. 785/1999. Í dóminum er tekið fram að G hafi ekki getað dulist að urðun úrgangsins gæti haft í för með sér mengun. Það er hins vegar ekki fjallað um hvað þessi mengun gæti haft í för með sér. Telja má líklegt að umrædd urðun hefði getað leitt til mengunar grunnvatns sem og mengunar hafs og stranda þar sem urðað var nálægt sjó. Að því er ekki vikið í ákæru, heldur látið nægja að ákæra fyrir urðun án starfleyfis.

---

<sup>367</sup> Sbr. Østre Landrets dom af 11. marts 1994 (S 2662/1993). Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 812.

### **5.2.1 Almenn um reglugerðir sem settar eru með stoð í hollustulögum og fjallað verður um í köflum 5.2.2-5.2.9 hér á eftir**

Þær reglugerðir sem fjallað verður um í köflum 5.2.2-5.2.9 hafa ákveðin sameiginleg einkenni sem gefur tilefni til að reyna að greina þær saman. Eins og gefur að skilja er efni þeirra mismunandi en rætt verður í þessum kafla um þá þætti sem eru áþekkir í öllum reglugerðunum

Allar reglugerðirnar eru settar með stoð í 12. tl. 5. gr. hl. Að auki eru þær allar settar með hliðsjón af tilskipunum ESB-ráðsins og ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB sem teknar hafa verið upp í XX. viðauka EES-samningsins. Af því leiðir að svipaðar reglur hafa verið innleiddar á hinum Norðurlöndunum og því má hafa hliðsjón af dómaframkvæmd þar við framkvæmd reglugerðanna hér á landi. Á það ekki síst við þar sem lítið hefur reynt á þessar reglur fyrir íslenskum dómstólum.

Reglugerðirnar eru byggðar upp með sambærilegum hætti. Í 1. gr. þeirra er lýst markmiði með setningu þeirra og í 2. gr. er gildissvið þeirra afmarkað.

Í 3. gr. má finna skilgreiningar á þeim orðum og orðasamböndum sem koma fyrir í viðkomandi reglugerð. Skýringar þessar eru mis ítarlegar og í sumar reglugerðanna vantar beinlínis skýringar á mikilvægum orðum og/eða orðasamböndum.

Í flestum reglugerðunum segir í 4. gr. að heilbrigðisnefndir, undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins, og Hollustuvernd ríkisins skuli sjá til þess að ákvæðum þeirra sé framfylgt, sbr. reglugerðir í köflum 5.2.2-5.2.6 hér á eftir. Á þessu eru undantekningar, en samkvæmt 4. gr. annarra reglugerða eru það einungis heilbrigðisnefndir, undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins, sem eiga að sjá til þess að ákvæðum þeirra sé fylgt eftir. Þá er það ekki hlutverk Hollustuverndar ríkisins að sjá til þess að ákvæðum reglugerðanna sé fylgt eftir, en slíkt hlutverk hefur hún hins vegar skv. rgl. sem fjallað er um í köflum 5.2.2-5.2.6 hér á eftir. Þá ber að taka fram að Umhverfisstofnun hefur nú tekið við hlutverki Hollustuverndar ríkisins, sbr. lög nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun.

Í III. kafla reglugerðanna koma fram helstu meginreglur þeirra. Þar er að finna ýmsar háttennisreglur sem boða eða banna tiltekna háttsemi.

Í lok reglugerðanna er almennt ákvæði um viðurlög fyrir brot gegn ákvæðum þeirra. Í ákvæðinu segir einungis að brot gegn ákvæðum reglugerðanna sæti viðurlögum. Engin sérstök ákvæði eru tilgreind heldur er vísað til allra ákvæða

viðkomandi reglugerðar. Það verður því að athuga hvert ákvæði eitt og sér og meta hvort það hafi nægilega skýra verknaðarlýsingu sem getur verið grundvöllur refsíabyrgðar, á grundvelli hins almenna viðurlagaákvæðis í reglugerðinni.

Refsíákvæði allra reglugerðanna eru orðuð á sama hátt. Í 1. mgr. þeirra segir að brot gegn ákvæðum reglugerðanna varði sektum, hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að fjórum árum. Ákvæði reglugerðanna eru sett fram með sama hætti og 33. gr. hollustulaga. Í 2. mgr. refsíákvæða reglugerðanna segir að sektir megi ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Hér þarf líkt og segir um 34. gr. hollustulaga hér að framan ekki að sanna saknæmi geranda heldur einungis að sýna fram á að gerandi hafi verið á vegum lögaðilans, svo refsíabyrgð verði lögð á lögaðilann. Þetta er frávik á aðalreglunni um saknæmisskilyrði, sbr. 19. gr. c hgl. Þó er áskilið í ákvæðinu að háttsemin hafi verið eða geti orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann.

### **5.2.2 Reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 22. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Þá er hún einnig sett með hliðsjón af 13. tl. a XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 91/676/EBE frá 12. desember 1991 um verndun vatns gegn mengun af völdum nitrata úr landbúnaði, sbr. 2. mgr. 22. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að draga úr og takmarka mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri, sbr. 1. mgr. 1. gr. rgl. Þá er það jafnframt markmiðið að stuðla að almennri vatnsvernd, sbr. 2. mgr. 1. gr. rgl. Köfnunarefnissamband er efni sem inniheldur köfnunarefni, þó ekki köfnunarefnissameindir í loftkenndu formi, sbr. 11. mgr. 3. gr. Þá kemur fram að köfnunarefnismengun er bein eða óbein losun á köfnunarefnissamböndum í vatn og vatnasvið þannig að það geti valdið óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun vatns, sbr. 10. mgr. 3. gr.

Gildissvið reglugerðarinnar kemur fram í 2. gr. Þar segir að hún gildi um notkun áburðar í landbúnaði og köfnunarefnissambanda í öðrum atvinnurekstri, eftirlit með notkun þeirra, mælingar á næringarefnum í umhverfinu, einkum í yfirborðsvatni, skilgreiningu og kortlagningu viðkvæmra vatnasvæða, starfsreglur um góða búskaparhætti o.fl. sem tengist notkun köfnunarefnissambanda í landbúnaði. Reglugerðin gildir um atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni. Hún gildir einnig um athafnir einstaklinga eftir því sem við getur átt.

Í 1. mgr. 5. gr. rgl. segir að gera skuli viðeigandi ráðstafanir til að draga úr hættu á að vatn mengist og koma í veg fyrir mengun í vatni af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði eða af öðrum orsökum. Hér er helst til óljóst hvað felst í viðeigandi ráðstöfunum. Ljóst er að orðalagið er matskennt og ekki er að finna nánari skýringar á því hvað þessar ráðstafanir eiga að fela í sér. Önnur hugtök eru skilgreind í 3. gr. rgl. Þar sem orðalagið „viðeigandi ráðstafanir“ er háð mati er ákvæðið ekki nægjanlega skýrt til að geta verið grundvöllur refsíabyrgðar, sbr. 21. gr. rgl. um refsingar við brotum gegn ákvæðum hennar.

Í 2. mgr. 5. gr. rgl. segir að losun úrgangs frá búfjárframleiðslu í yfirborðsvatn sé óheimil. Hugtökin losun, úrgangur og búfjárframleiðsla eru ekki skilgreind í 3. gr. rgl. Farið hefði betur á að þessi hugtök væru skilgreind í rgl. svo að ekki færi á milli mála hvað í þeim fælist. Að öðru leyti er ákvæðið nægilega skýrt til að nota megi það sem refsíheimild, enda er ákvæði um refsingar í 21. gr. rgl.

Í 3. mgr. 5. gr. rgl. segir að um losun efna og skólps frá landbúnaði í fráveitur og viðtaka fari samkvæmt reglugerð um varnir gegn mengun vatns, sbr. rgl. nr. 796/1999. Fjallað verður um rgl. nr. 796/1999 í kafla 5.2.9 hér á eftir.

Í 1. mgr. 6. gr. rgl. segir að taka skuli mið af starfsreglum um góða búskaparhætti, sbr. 14. gr., við geymslu og dreifingu tilbúins áburðar. Í 14. gr. rgl. segir að Hollustuvernd ríkisins skuli gefa út starfsreglur um góða búskaparhætti. Það er hins vegar óljóst hvað felst í orðalaginu „að taka mið af“. Ekki er samkvæmt orðalaginu skylt að fara eftir starfsreglunum í einu og öllu heldur er það háð mati hverju sinni. Af því leiðir að ákvæðið er ekki nægilega skýrt til að geta verið refsíheimild.

Í 3. mgr. 6. gr. rgl. segir að við staðsetningu og frágang á hauggeymslum skuli taka mið af vatnsverndarsvæðum, fjarlægðarmörkum fyrir vatnsból og starfsreglum um góða búskaparhætti, sbr. 14. gr. rgl. Að öðru leyti skal farið að fyrirmælum heilbrigðisnefndar um gerð og staðsetningu hauggeymslna og áburðargeymslna. Hér á það sama við og að framan segir um orðalagið „að taka mið af“. Vatnsverndarsvæði

er heldur ekki skilgreint og fjarlægðarmörk ekki tilgreind. Af þessum sökum er ákvæðið ekki nægilega skýrt til að geta verið refsheimild.

Í 7. gr. er fjallað um starfsleyfisskylda búfjárframleiðslu og hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að fá útgefið starfsleyfi. Hvaða búfjárframleiðsla er starfsleyfisskyld fer eftir rgl. nr. 785/1999 um atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.

Í 21. gr. rgl. er mælt fyrir um viðurlög við brotum á reglugerðinni. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti var í gildi reglugerð um köfnunarefnissambönd í húsdýraúrgangi sem svipaði til rgl. nr. 804/1999.<sup>368</sup> Nú er hins vegar í gildi reglugerð um dýrahald í atvinnuskyni, húsdýraáburð, fóður o.fl. nr. 814/2006.<sup>369</sup> Brot gegn reglugerðinni varða sektum nema þyngri refsing liggja við brotinu í öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 35. gr. dönsku rgl.<sup>370</sup> Brot, sem framin eru af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi og hafa í för með sér tjón eða hættu á tjóni fyrir umhverfið, varða fangelsi allt að 2 árum, sbr. 2. mgr. 35. gr. dönsku rgl.<sup>371</sup>

Í dönskum dómi reyndi á hvort staðsetning súrheyshaugs hefði verið með viðunandi hætti.

*Dómur Eystri-Landsréttar frá 30. ágúst 1982 í máli nr. 196/1982.*

*Bóndi kom tveimur stöflum af súrhevi fyrir á þann hátt, að súr vökvilak úr þeim í gegnum frárennsliskerfi býlisins í nálægt straumvatn.*

*Bóndinn var dæmdur fyrir brot gegn þágildandi 1. mgr. 17. gr. náttúruverndarlaga (nú 1. mgr. 27. gr.), og var dæmdur til að greiða 8.000 kr. í sekt í ljósi umfangs mengunarinnar og vegna þess að hann hafði viðhaft tvisvar sinnum áður svipaða háttsemi.<sup>372</sup>*

Í þessum dómi er gengið út frá því að bóndinn hefði átt að sjá til þess að geyma súrhevið á þeim stað þar sem það myndi ekki valda mengun. Hafa mætti þennan dóm

<sup>368</sup> Sbr. Bekendtgørelse om behov for tilførsel af kvælstof og indhold af kvælstof i husdyrgødning nr. 702/1996.

<sup>369</sup> Sbr. Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. nr. 814/2006.

<sup>370</sup> Ákvæði 1. mgr. 35. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der [...]“

<sup>371</sup> Ákvæði 2. mgr. 35. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller med grov uagtsomhed og hvis der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller framkaldt fare herfor, eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.“

<sup>372</sup> Sbr. Østre Landrets dom af 30. august 1982 (8. afd. a.s. nr. 196/1982). Reifun dómsins er byggð á Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 809.

til hliðsjónar þegar metið er hvað felist í orðalaginu „viðeigandi ráðstafanir“ sem kemur fyrir í 5. gr. rgl.

Köfnunarefni er mikilvægt næringarefni fyrir plöntur og því er algengt að nota það sem áburð í landbúnaði. Það er mikilvægt að hafa reglur um notkun köfnunarefnis þar sem of mikil áburðarnotkun getur valdið mengun í ám og vötnum. Á Íslandi var notaður tilbúinn áburðar í landbúnaði og náði notkunin hámarki í kringum 1980 en síðan þá hefur dregið verulega úr notkuninni. Ekki hefur verið mikil hætta á mengun vegna áburðarnotkunar, einkum þar sem ræktað land er aðeins um 1,4% af heildarflatarmáli landsins og úrkoma er mikil.<sup>373</sup>

### **5.2.3 Reglugerð nr. 803/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á hexaklórúklóhexani (HCH) í yfirborðsvatn**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 13. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Hún er einnig sett með hliðsjón af 11. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 84/491/EBE frá 9. október 1984 um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun á hexaklórúklóhexani, sbr. 2. mgr. 13. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir mengun með því að setja losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið vegna losunar á HCH, sbr. 1. gr. rgl.

Hexaklórúklóhexan (HCH) er lífrænt halógensamband og hefur eiturvirkni, þrávirkni og safnast upp í lífverum, sbr. tilskipun ráðsins 84/491/EBE. Oftast myndi mega rekja mengun vegna beinnar losunar HCH í vatn til þeirra fyrirtækja sem framleiða það, meðhöndla og hafa sem aukastarfsemi að búa til samsetningar úr því, á sama stað. HCH hefur verið notað í ýmis konar iðnaði og sem skordýraeitur í landbúnaði m.a. hér á landi.<sup>374</sup>

Losunarmörk eru mörk fyrir leyfilega losun, sem óheimilt er að fara yfir á einu eða fleiri tímabilum, sbr. 11. mgr. 3. gr. rgl. Mörkin geta verið tilgreind sem massi, rúmmál, styrkur eða aðrar breytur.

Umhverfismörk eru mörk sem óheimilt er að fara yfir í tilteknu umhverfi á tilteknum tíma og sett eru til að takmarka mengun umhverfis á grundvelli

---

<sup>373</sup> Bæklingur Umhverfisráðuneytis 2005: Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005, bls. 15.

[www.umhverfisraduneyti.is/media/Vefutgafa\\_baeklings/Velferd2005.pdf](http://www.umhverfisraduneyti.is/media/Vefutgafa_baeklings/Velferd2005.pdf) (Skoðað 19. ágúst 2008).

<sup>374</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Mengunhafsofgstranda/althjodlegtstarf/althjodlegirsamningar/nr/2432](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Mengunhafsofgstranda/althjodlegtstarf/althjodlegirsamningar/nr/2432) (Skoðað 21. ágúst 2008).



vísindalegrar þekkingar í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum á heilsu manna og/eða umhverfið, sbr. 12. mgr. 3. gr.

Með gæðamarkmiðum er átt við þau mörk tiltekinnar mengunar í umhverfi og/eða lýsing á ástandi, sem ákveðið er að gilda eigi fyrir svæði til þess að enn minni hætta sé á að áhrifa mengunar gæti en stefnt er að með umhverfismörkum og til að styðja tiltekna notkun umhverfisins og/eða viðhalda henni til lengri tíma, sbr. 6. mgr. 3. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. rgl. gildir hún um losunarmörk vegna losunar á HCH í frárennsli frá atvinnurekstri. Einnig gildir reglugerðin um umhverfismörk og gæðamarkmið vegna HCH í vatni, svo og um tilvísunaraðferðir við mælingar o.fl. þætti tengda losun HCH og um varnir gegn mengun af völdum þess og eftirlit. Reglugerðin gildir um atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni. Reglugerðin gildir hins vegar ekki um losun í grunnvatn, sbr. 2. mgr. 2. gr. rgl. Um losun í grunnvatn gildir reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns sem fjallað verður um í kafla 5.2.8 hér á eftir.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að öll bein losun á HCH sé óheimil. Hugtakið HCH er skilgreint í 3. gr. rgl. Hugtakið losun er hvorki skilgreint í rgl. né hollustulögum. Almennt myndi ekki valda vafa hvað felst í losun. Farið hefði betur á því að skilgreina hugtakið losun í rgl. þannig að enginn vafi léki á því hvað fælist í því. Að öðru leyti er ákvæðið nægjanlega skýrt til að geta verið refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skal losun á HCH sem ekki fer í fráveitur vera í samræmi við leiðbeiningar heilbrigðisnefndar. Óljóst er til hvaða leiðbeininga er verið að vísa. Því má velta fyrir sér hvort þetta séu almennar skráðar leiðbeiningar eða leiðbeiningar sem gefnar eru jafnóðum í hverju tilviki fyrir sig. Farið hefði betur á að tilgreina nánar hvaða leiðbeiningum fara eigi eftir sem og hvað þær fela í sér. Af þessum sökum er ákvæðið ekki nægjanlega skýrt til að geta verið refsheimild.

Í 1. mgr. 6. gr. rgl. segir að losunarmörk fyrir losun á HCH skuli vera í samræmi við I. viðauka. Hugtökin losunarmörk og HCH eru skilgreind í 3. gr. rgl. Töluleg gildi sem miða á við eru talin upp í I. viðauka. Ákvæðið er því nógu skýrt til þess að geta verið refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Í 2. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um undantekningu frá þessu. Í undantekningar-tilvikum er heimilt í stað ákvæða um losunarmörk að setja í starfsleyfi ákvæði um umhverfismörk eða gæðamarkmið, sbr. ákvæði í II. og IV. viðauka. Í rgl. er ekki að finna leiðbeiningarreglur um í hvaða tilvikum undantekning kemur til greina. Eðli

málsins samkvæmt verður því heimildin skýrð þröngt og gengið út frá því að almenna reglan sé í 1. mgr. 6. gr. nema sérstaklega standi á. Að öðru leyti er ákvæðið nægilega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Í 3. mgr. 6. gr. segir að tilvísunaraðferðir við greiningu á HCH séu í 1. mgr. III. viðauka rgl. Heimilt er að nota aðrar aðferðir við greininguna sem Hollustuvernd ríkisins metur jafngóðar. Við mælingar á frárennsli skal fara eftir 2. mgr. III. viðauka. Það er helst orðalagið „metur jafngóðar“ sem gæti valdið erfiðleikum. Þó er þarna verið að vísa til annarra viðurkenndra vísindalegra aðferða við greiningu. Ákvæðið er nægilega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Í 4. mgr. 6. gr. segir að undir eðlilegum kringumstæðum gildi losunarmörkin á þeim stað þar sem fráveituvatn sem inniheldur HCH er losað frá atvinnurekstrinum. Þó er heimilt í þeim tilvikum þar sem fráveituvatn er meðhöndlað í hreinsivirki á öðrum stað en við atvinnureksturinn að láta losunarmörk gilda þar. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er atvinnurekstur sem losar HCH starfsleyfisskyldur og skal búinn bestu fánlegri tækni. Starfsleyfi fyrir þennan rekstur verða að fela í sér ákvæði sem uppfylla kröfur þær sem koma fram í I. viðauka nema II. og IV. viðauki eigi við. Að öðru leyti skal gæta ákvæða reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns. Ákvæði er skýrt og má nota það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Í 12. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti er að finna svipaða reglugerð um losunarmörk fyrir losun á hexaklórúklóhexani í vatnsumhverfið.<sup>375</sup> Í reglugerðinni koma fram losunarmörk sem gilda eiga um losun HCH. Brot gegn reglugerðinni varða sektum nema þyngri refsing liggi við brotinu í öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 6. gr. dönsku rgl.<sup>376</sup> Brot, sem framin eru af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi og hafa í för með sér tjón eða hættu á tjóni fyrir umhverfið, varða fangelsi allt að 1 ári, sbr. 2. mgr. 6. gr. dönsku rgl.<sup>377</sup> Sérstaklega er fjallað um refsíabyrgð lögaðila í 3. mgr. 6. gr. dönsku rgl.<sup>378</sup>

<sup>375</sup> Sbr. Bekendtgørelse om grænseværdier om udledning af hexachlorcyklohexan til vandmiljøet nr. 520/1986.

<sup>376</sup> Ákvæði 1. mgr. 6. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Med mindre højere straf er foreskrevet efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der overtræder § 2 stk. 1 og 2.

<sup>377</sup> Ákvæði 2. mgr. 6. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller med grov uagtsomhed og hvis der ved overtrædelsen er 1)

Ekki er í gildi hér á landi starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem stundar framleiðslu eða vinnslu á HCH.<sup>379</sup> Af þeim sökum hefur ekki reynt á þessa reglugerð svo vitað sé.

#### **5.2.4 Reglugerð nr. 802/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kadmíum í yfirborðsvatn**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 12. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Þá er reglugerðin einnig sett með hliðsjón af 9. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 83/513/EBE frá 26. september 1983 um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun á kadmíum, sbr. 2. mgr. 12. gr. rgl.

Markmið rgl. er að koma í veg fyrir mengun vatns með því að setja losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið vegna losunar kadmíums frá atvinnurekstri sem getur haft í för með sér mengun, sbr. 1. gr. rgl.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. rgl. gildir hún um losunarmörk fyrir kadmíum í frárennsli frá atvinnurekstri og umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir kadmíum í vatni, svo og um tilvísunaraðferðir við mælingar o.fl. þætti tengda notkun á kadmíum, varnir gegn mengun af völdum þess og eftirlit. Reglugerðin gildir um viðkomandi atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni. Hún gildir hins vegar ekki um losun kadmíums í grunnvatn, sbr. 2. mgr. 2. gr. rgl. Um losun í grunnvatn gildir reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns sem fjallað verður um í kafla 5.2.8 hér á eftir.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að losunarmörk fyrir kadmíum skuli vera í samræmi við I. viðauka. Hugtakið losunarmörk er skilgreint í 3. gr. rgl. Losunarmörkin eru tilgreind í I. viðauka rgl. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 11. gr. rgl.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að í undantekningartilvikum sé heimilt, í stað ákvæða um losunarmörk, að setja í starfsleyfi ákvæði um umhverfismörk eða gæðamarkmið, sbr. ákvæði í II. og IV. viðauka. Hér er um undantekningu að ræða sem verður eðli málsins samkvæmt einungis beitt ef sérstaklega stendur á. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

---

forvoldt skade på miljøet eller framkaldt fare derfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder besparelser.“

<sup>378</sup> Ákvæði 3. mgr. 6. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.“

<sup>379</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200) (Skoðað 23. ágúst 2008).

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. eru tilvísunaraðferðir við greiningu á kadmíum í 1. mgr. III. viðauka. Heimilt er að nota aðrar aðferðir við greininguna sem Hollustuvernd ríkisins metur jafngóðar. Við mælingar á frárennsli skal fara eftir 2. mgr. III. viðauka. Með orðalaginu „jafngóðar“ verður að ganga út frá því að um sé að ræða aðrar viðurkenndar vísindalegar aðferðir við greiningu á kadmíum, sem skila sömu niðurstöðu og þær sem tilgreindar eru í 1. mgr. viðauka rgl. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

Í 4. mgr. 5. gr. segir að undir eðlilegum kringumstæðum gildi losunarmörkin á þeim stað þar sem fráveituvatn sem inniheldur kadmíum er losað frá atvinnurekstrinum. Þó er heimilt í þeim tilvikum þar sem fráveitan er meðhöndluð í hreinsivirki á öðrum stað en við atvinnureksturinn að láta losunarmörk gilda þar. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

Í 6. gr. segir að atvinnurekstur þar sem losun kadmíums á sér stað sé starfsleyfisskyldur og skal hann búinn bestu fánlegu tækni. Hugtakið besta fánlega tækni er skilgreint í 3. gr. rgl. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

Í 11. gr. rgl. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti er að finna sambærilega reglugerð um losunarmörk fyrir losun á kadmíum í frárennslisvatn frá ákveðnum atvinnurekstri nr. 181/1986 með síðari breytingum.<sup>380</sup> Fyrir brot á dönsku rgl. er refsað með sektum sé ekki kveðið á um þyngri refsingu skv. öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 5. gr. hennar.<sup>381</sup> Séu brotin framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi og þau hafa í för með sér tjón á umhverfinu eða hættu á því liggur við þeim fangelsi allt að einu ári, sbr. 2. mgr. 5. gr. dönsku rgl.<sup>382</sup> Þá er sérstaklega tekið fram að refsíabyrgð sé einnig lögð á lögaðila fyrir brot gegn dönsku rgl.<sup>383</sup>

---

<sup>380</sup> Sbr. Bekendtgørelse om grænseværdier for udledning af cadmium med processspildevand fra visse industrianlæg nr. 181/1986.

<sup>381</sup> Ákvæði 1. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Med mindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes den, der overtræder § 1, stk. 1 og 2, med bøde.“

<sup>382</sup> Ákvæði 2. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år, hvis overtrædelser er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed og hvis der ved overtrædelser er 1) forvoldt skade på miljøet eller framkaldt fare derfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder besparelser.“

<sup>383</sup> Ákvæði 3. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.“

Ekki er í gildi starfsleyfi hér á landi fyrir atvinnurekstur sem stundar framleiðslu eða vinnslu með kadmíum.<sup>384</sup> Af þeim sökum hefur ekki reynt á þessa reglugerð í framkvæmd svo vitað sé.

### **5.2.5 Reglugerð nr. 801/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnurekstri sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 12. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Hún er einnig sett með hliðsjón af 8. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 82/176/EBE frá 22. mars 1982 um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri frá rafgreiningu alkalíklóríða, sbr. 2. mgr. 12. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir mengun vatns með því að setja losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið vegna losunar kvikasilfurs frá atvinnurekstri sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða, sbr. 1. gr. rgl.

Samkvæmt 2. gr. gildir reglugerðin um losunarmörk fyrir kvikasilfur í frárennsli frá atvinnurekstri þar sem rafgreining alkalíklóríða fer fram. Einnig gildir reglugerðin um umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir kvikasilfur í vatni, svo og um tilvísunaraðferðir við mælingar o.fl. þætti tengda notkun kvikasilfurs og um varnir gegn mengun af völdum þess og eftirlit. Reglugerðin gildir um viðkomandi atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni. Hins vegar gildir reglugerðin ekki um losun í grunnvatn, sbr. 2. mgr. 2. gr. rgl. Um losun í grunnvatn gildir reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns sem fjallað verður um í kafla 5.2.8 hér á eftir.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skulu losunarmörk fyrir losun kvikasilfurs frá rafgreiningu alkalíklóríða vera í samræmi við I. viðauka. Hugtakið losunarmörk er skilgreint í 3. gr. rgl. Losunarmörkin eru tilgreind í I. viðauka rgl. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 11. gr. rgl.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að í undantekningartilvikum sé heimilt að setja í starfsleyfi ákvæði um umhverfismörk eða gæðamarkmið í stað ákvæða um losunarmörk, sbr. ákvæði í II. og IV. viðauka. Þetta er undantekning sem ber að skýra þröngt, eðli málsins samkvæmt. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

<sup>384</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200) (Skoðað 23. ágúst 2008).

Í 3. mgr. 5. gr. segir að tilvísunaraðferðir við greiningu á kvikasilfri séu í 1. mgr. III. viðauka. Heimilt er að nota aðrar aðferðir við greininguna sem Hollustuvernd ríkisins metur jafngóðar. Við mælingar á frárennsli skal fara eftir 2. mgr. III. viðauka. Um orðalagið „jafngóðar“ á það við sem áður hefur verið sagt. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 11. gr. rgl.

Í 6. gr. kemur fram að atvinnurekstur sem losar kvikasilfur er starfsleyfisskyldur og skal búinn bestu fánlegu tækni. Hugtakið besta fánlegu tækni er skilgreint í 3. gr. rgl. Þar segir að hugtakið sé framleiðsluáðferð og tækjakostur sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs. Með fánlegri tækni er átt við aðgengilega framleiðsluáðferð og tækjakost (tækni) sem þróaður hefur verið til að beita í viðkomandi atvinnurekstri og skal tekið mið af tæknilegum og efnahagslegum aðstæðum. Með bestu fánlegu tækni er átt við virkustu aðferðina til að vernda alla þætti umhverfisins. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 11. gr. rgl.

Í 11. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti er ekki að finna sambærilega reglugerð sem tekur einungis til atvinnurekstrar sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða. Sú leið var farin í dönskum rétti að setja eina reglugerð sem samsvarar efni rgl. nr. 801/1999 og 800/1999, sbr. danska rgl. nr. 736/1986 með síðari breytingum um losunarmörk fyrir losun kvikasilfurs í frárennsli frá ákveðnum atvinnurekstri.<sup>385</sup> Fjallað verður um dönsku rgl. í næsta kafla hér á eftir.

Hér á landi er ekki í gildi starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða.<sup>386</sup> Af þeim sökum hefur ekki reynt á reglugerðina í framkvæmd svo vitað sé.

### **5.2.6 Reglugerð nr. 800/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 13. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Hún er einnig sett með hliðsjón af 10. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 84/156/EBE frá 8. mars

<sup>385</sup> Sbr. Bekendtgørelse om grænseværdier for kviksølv ved udledning af spildevand fra visse industrianlæg nr. 736/1986.

<sup>386</sup> [www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200](http://www.ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/200) (Skoðað 23. ágúst 2008).

1984 um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri frá annarri starfsemi en rafgreiningu alkalíklóríða, sbr. 2. mgr. 13. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir mengun vatns með því að setja losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið vegna losunar af völdum kvikasilfurs frá öðrum atvinnurekstri en þeim sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða, sbr. 1. gr. rgl.

Samkvæmt 2. gr. gildir reglugerðin um losunarmörk fyrir kvikasilfur í frárennsli frá atvinnurekstri nema um sé að ræða rafgreiningu alkalíklóríða. Einnig gildir reglugerðin um umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir kvikasilfur í vatni, svo og um tilvísunaraðferðir við mælingar o.fl. þætti tengda notkun kvikasilfurs, varnir gegn mengun af völdum þess og eftirlit. Reglugerðin gildir um viðkomandi atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni. Hins vegar gildir reglugerðin ekki um losun í grunnvatn, sbr. 2. mgr. 2. gr. rgl. Um losun í grunnvatn gildir reglugerð nr. 797/1999 um varnir megn mengun grunnvatns sem fjallað verður um í kafla 5.2.8 hér á eftir.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að losunarmörk fyrir losun kvikasilfurs skuli vera í samræmi við I. viðauka. Hugtakið losunarmörk er skilgreint í 3. gr. rgl. og losunarmörkin tilgreind í I. viðauka rgl. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að undir eðlilegum kringumstæðum gildi losunarmörkin á þeim stað þar sem fráveituvatn sem inniheldur kvikasilfur streymir frá atvinnurekstrinum. Hér kemur fram meginregla um það hvar losunarmörkin skulu að jafnaði gilda. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Í 3. mgr. 5. gr. segir að heimilt sé að láta losunarmörkin gilda á þeim stað þar sem fráveituvatnið streymir í viðtaka sé hreinsistaður annar en staðsetning atvinnurekstrarins. Hugtakið viðtaki er skilgreint í 3. gr. rgl. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Í 4. mgr. 5. gr. segir að í undantekningartilvikum sé heimilt að beita reglum um umhverfismörk og gæðamarkmið í stað losunarmarkna, sbr. ákvæði í II. viðauka. Er þetta undantekning sem skýra verður þröngt, eðli málsins samkvæmt. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Í 5. mgr. 5. gr. segir að tilvísunaraðferðir við greiningu á kvikasilfri séu í 1. mgr. III. viðauka reglugerðar um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnurekstri sem stunda rafgreiningu

alkalíklóríða. Heimilt er að nota aðrar aðferðir við greininguna sem Hollustuvernd ríkisins metur jafngóðar. Við mælingar á frárennsli skal fara eftir 2. mgr. III. viðauka. Hér er vísað til viðauka við rgl. nr. 801/1999. Farið hefði betur á því að hafa tilvísunaraðgerðir einnig í viðauka við rgl. nr. 800/1999. Um orðalagið „jafngóðar“ vísast til þess sem áður hefur verið sagt. Ákvæðið er eftir sem áður nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 12. gr. rgl.

Samkvæmt 6. gr. skal atvinnurekstur sem losar kvikasilfur vera búinn bestu fánlegu tækni og verða starfsleyfi fyrir þennan rekstur að fela í sér ákvæði sem uppfylla kröfur þær sem koma fram í I. viðauka nema II. viðauki eigi við og IV. viðauki með reglugerð um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnurekstri sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða. Jafnframt þarf að uppfylla ákvæði reglugerðar um starfsleyfi fyrir atvinnustarfsemi sem getur haft í för með sér mengun og annarra reglugerða sem við eiga hverju sinni. Ákvæðið er skýrt og nota má það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 12. gr. rgl.

Í 12. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti gildir eins og áður segir reglugerð nr. 736/1986 með síðari breytingum. Fyrir brot á reglugerðinni er refsað með sektum sé ekki kveðið á um þyngri refsingu skv. öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 5. gr. hennar.<sup>387</sup> Séu brotin framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi og þau hafa í för með sér tjón á umhverfinu eða hættu á því liggur við þeim fangelsi allt að einu ári, sbr. 2. mgr. 5. gr. dönsku rgl.<sup>388</sup> Þá er sérstaklega tekið fram að refsíabyrgð er einnig lögð á lögaðila fyrir brot gegn dönsku rgl.<sup>389</sup>

Hér má taka sem dæmi eftirfarandi dóm.

*UfR. 1985:950 V. Frá september 1976 fram til maí 1982 hafði fyrirtæki, þrátt fyrir skilyrði í starfsleyfi þess til að starfrækja rannsóknarstofu, losað fleiri kíló af kvikasilfri í frárennsli frá rannsóknartæki. Sektin var ákveðin 100.000 kr. Var þá tekið tillit til*

<sup>387</sup> Ákvæði 1. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Med mindre højere straf er forskrevet efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der overtræder § 1, stk. 1 og 2.“

<sup>388</sup> Ákvæði 2. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år, hvis overtrædelser er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed og hvis der ved overtrædelser er 1) forvoldt skade på miljøet eller framkaldt fare derfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende eller andre herunder besparelser.“

<sup>389</sup> Ákvæði 3. mgr. 5. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.“



*grófleika brotsins, þess að háttsemin var framin af ásetningi hluta tímabilsins og þeirrar upphæðar, sem fyrirtækið hagnaðist um við að brjóta gegn skilyrðum í starfsleyfinu.*<sup>390</sup>

Fyrirtækið hafði af yfirlögðu ráði losað kvikasilfur í frárennslið til þess að komast hjá því að setja upp viðunandi hreinsibúnað, þó að þess hefði verið krafist í starfsleyfinu. Ætla má að áþekk niðurstaða yrði hjá íslenskum dómstólum ef íslenskur atvinnurekstur viðhefði sambærilega háttsemi og um var fjallað í þessum dómi.

### **5.2.7 Reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólþ**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 33. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Hún er einnig sett með hliðsjón af 13. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 91/271/EBE frá 21. maí 1991 um hreinsun skólps frá þéttbýli eins og henni var breytt með tilskipun ráðsins 98/15/EB frá 27. febrúar 1998, sbr. 2. mgr. 33. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að vernda almenning og umhverfið, einkum vatn og umhverfi þess, gegn mengun af völdum skólps, sbr. 1. gr. rgl. Einnig er það markmið að koma á samræmdri og kerfisbundinni söfnun, meðhöndlun og hreinsun skólps frá íbúðabyggð, svo og hreinsun skólps frá tilteknum atvinnurekstri.

Reglugerðin gildir um söfnun, hreinsun og losun skólps frá þéttbýli og tiltekinni atvinnustarfsemi og um atvinnurekstur hér á landi og í mengunarlögsögunni, sbr. 1. mgr. 2. gr. rgl. Reglugerðin gildir um athafnir einstaklinga eftir því sem við á. Hún gildir ekki um losun skólps frá skipum, sbr. 2. mgr. 2. gr. rgl. Um losun skólps frá skipum gilda lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Samkvæmt 5. mgr. 8. gr. laga nr. 33/2004 er losun skólps frá skipum óheimil á hafnarsvæðum og innan netlaga. Um losun skólps utan netlaga fer samkvæmt reglugerð sem sett er á grundvelli 6. gr. laganna. Hafnarsvæði er það umráðasvæði á sjó og landi sem hafnaryfirvöld á hverjum stað annast og skilgreint er í hafnalögum og hafnarreglugerðum, sbr. 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004. Í 12. tl. 1. mgr. 3. gr. sömu laga eru netlög skilgreind sem sjávarbelti 115 m frá stórstraumsfjöruborði.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að heilbrigðisnefnd hafi eftirlit með öllum fráveitum. Ákvæðið getur ekki verið refsheimild.

---

<sup>390</sup> Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 811.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að heilbrigðisnefnd skuli vinna að því að koma í veg fyrir og draga úr óhreinun vatns, sjávar og stranda af völdum hvers konar fráveituvatns í umdæminu í þeim tilgangi að koma í veg fyrir óhollustu, náttúruspjöll og óþægindi. Ákvæðið felur í sér markmiðslýsingu og af þeim sökum getur ákvæðið ekki verið refsheimild.

Í 3. mgr. 5. gr. segir að nefndin geti krafist þess að aðilar í atvinnurekstri sem valdið getur mengun í fráveitur komi fyrir viðunandi hreinsibúnaði á eigið fráveituvatn. Þetta getur átt við almenningsskólurveitur en þó einkum fráveituvatn sem er mengað af olíu eða eiturefnum eða mjög próteinríkt eða fituríkt fráveituvatn frá verksmiðjum eða hvers konar öðrum atvinnurekstri. Hér gæti helst reynt á það hvað felst í orðunum „viðunandi hreinsibúnaði“. Vætanlega verður að taka mið af skilgreiningu á viðunandi hreinsun skólps í 3. gr. rgl. en hún felur í sér hreinsun skólps með viðurkenndum hreinsibúnaði í samræmi við ákvæði rgl. svo að gæðamarkmiðum fyrir viðtaka sé náð, sbr. I.-V. viðauka. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl.

Í 4. mgr. 5. gr. segir að óheimilt sé að láta hvers kyns olíur, bensín, lífræn leysiefni eða önnur mengandi efni í fráveitur íbúða- og atvinnuhúsnæðis. Með slíkan úrgang fer samkvæmt reglugerð um spilliefni, sbr. rgl. nr. 806/1999 með síðari breytingum. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Í 5. mgr. 5. gr. segir að þegar skólpi, önnur fljótandi óhreinindi eða yfirborðsvatn er leitt brott, sem og við hvers konar hreinsun fráveituvatns, skuli gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir mengun eða óhollustu. Heilbrigðisnefnd getur gert kröfu um að yfirborðsvatn og afrennsli hitaveitu sé leitt í sérstakar fráveitulagnir. Það er matskennt hvað átt er við með „öllum nauðsynlegum ráðstöfunum“. Ekki er ljóst hversu miklar kröfur verða gerðar í þessu samhengi. Enn fremur er orðið „óhollusta“ ekki skilgreint í 3. gr. rgl. og er því óljóst hvað felst í óhollustu. Ákvæðið er af þessum sökum ekki gild refsheimild.

Í 1. mgr. 6. gr. segir að skólpi skuli farga á þann hátt að heilsu manna stafi ekki hætta af og með þeim hætti að lífríki og umhverfi raskist sem minnst. Eigandi fráveitu ber ábyrgð á því að fráveituvatni sé fargað í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Velja skal losunarstæði skólps með það í huga að viðtaki spillist sem minnst. Að öðru leyti skal förgunin vera í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar og annarra reglugerða um varnir gegn vatnsmengun. Orðalag fyrsta málsliðar 6. gr. er óskýrt. Ekki er ljóst af

honum hvenær förgunin er með þeim hætti að heilsu manna stafi hætta af. Einnig er það matskennt hvenær förgunin er þannig að lífríki og umhverfi raskist sem minnst. Málslíðurinn er því ekki nægilega skýr til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl. Annar málslíður 6. gr. leggur skyldu á eiganda fráveitu að fara eftir ákvæðum reglugerðarinnar. Málslíðurinn er nægjanlega skýr til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl. Orðalag þriðja málslíðar 6. gr. er einnig óskýrt. Það er háð mati hvenær viðtaki spillist sem minnst. Málslíðurinn er því ekki nægjanlega skýr til þess að geta verið refsheimild. Fjórði málslíður 6. gr. tekur við þar sem hinum málslíðunum sleppir. Málslíðurinn er skýr að því leyti að förgunin skal vera í samræmi við rgl. og aðrar reglugerðir um varnir gegn vatnsmengun. Hins vegar er athugunarefni hvort hann geti verið sjálfstæð refsheimild, einkum þar sem fyrsti og þriðji málslíður 6. gr. geta ekki verið refsheimildir vegna þess hve orðalag þeirra er óskýrt.

Í 2. mgr. 6. gr. segir að virkni hreinsibúnaðar á skólpi og dreifing þess í umhverfinu skuli á hverjum tíma vera þannig að mengun í yfirborðsvatni utan þynningarsvæða sé innan þeirra viðmiðunarmarkna sem fram koma í fylgiskjali með reglugerðinni og í samræmi við aðrar reglugerðir sem gilda um verndun vatns. Það er hins vegar athugunarefni á hverjum sú skylda hvíli að þessum markmiðum sé náð. Ætla verður að líta beri á málsgreinina sem markmiðslýsingu frekar en refsheimild. Málsgreinin er því á mörkunum að vera nægilega skýr til þess að geta verið refsheimild.

Í 8. gr. segir að Hollustuvernd ríkisins skuli setja sérstakar reglur um meðferð fráveituvatns frá sjúkrahúsum og öðrum heilbrigðisstofnunum. Skal þar sérstaklega kveðið á um takmarkanir og hvernig hreinsun fráveituvatns frá þessum stofnunum skuli hagað. Hér veitir ráðherra Hollustuvernd ríkisins heimild til þess að setja sérstakar reglur. Segja má að eðlilegra hefði verið að þessar reglur væru settar í reglugerðina sjálfa, enda hæpið að þær reglur verði grundvöllur refsíabyrgðar. Ákvæðið getur því ekki verið refsheimild.

Í 1. mgr. 9. gr. segir að fráveitulögnum skuli vera þannig fyrir komið og þær þannig gerðar og viðhaldið að óhollusta eða óþægindi hljótist ekki af. Ekki kemur fram í 3. gr. rgl. hvað felist í orðunum „óhollusta“ og „óþægindi“. Ákvæðið er of almennt orðað til þess að það getið verið refsheimild.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. skal öllu skólpi sem veitt er til sjávar veitt minnst 5 metra niður fyrir meðalstórstraumsfjöruborð eða 20 metra út frá

meðalstórstraumsfjörumörkum enda séu skilyrðin í 6. og 10. gr. rgl. uppfyllt. Óheimilt er að leiða skólp þannig að frárennslisop opnast til hafna. Ákvæðið er skýrt og má nota það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Í 3. mgr. 9. gr. segir að vatni sem fer um yfirfallsleiðslur vegna ofanvatns í einföldu kerfi skuli veita út fyrir stórstraumsfjörumörk í sjó og niður fyrir meðal lágmarkshæð í ferskvatni ef mögulegt er. Við hönnun á fráveitum með einfalt kerfi er heimilt að miða við að ofanvatn fari um yfirföll allt að 5% af tímanum eða þegar uppblandað skólp með hitaveitu- og/eða ofanvatni er í hlutföllunum 1:5 a.m.k. Óljóst er hvað felst í orðunum „ef mögulegt er“. Ganga verður út frá því að þessi skylda sé til staðar nema það sé tæknilega óframkvæmanlegt að uppfylla þennan áskilnað. Að þessu leyti er ákvæðið ekki nægjanlega skýrt til að geta verið refsheimild, en að öðru leyti virðist það fullnægja skilyrðum um skýrleika refsheimilda.

Í 4. mgr. 9. gr. segir að ofanvatn skuli ef kostur er leiða í aðskilið kerfi til næsta viðtaka sem heilbrigðisnefnd metur að verði ekki fyrir neikvæðum áhrifum. Gæta skal að ákvæðum fylgiskjals 1. Það er ekki skilgreint í 3. gr. rgl. hvað felst í orðunum „neikvæð áhrif“. Hefði farið betur á því að skilgreina neikvæð áhrif svo enginn vafi léki á því hvað í þeim fælist. Líkast til verða þau túlkuð eftir orðanna hljóðan. Þá er skilyrðið „ef kostur er“ matsbundið og óljóst hvaða kröfur verða gerðar í þessu sambandi. Af þessum ástæðum er ákvæðið of óskýrt til þess að geta verið refsheimild.

Í 5. mgr. 9. gr. segir að heilbrigðisnefnd skuli með fræðslu- og kynningarstarfsemi koma í veg fyrir að mengandi efni berist í kerfin á svæðum þar sem ofanvatn fer í sérstakt kerfi og endar í viðkvæmum viðtaka. Ákvæðið getur ekki verið refsheimild.

Samkvæmt 6. mgr. 9. gr. getur heilbrigðisnefnd krafist hreinsunar á ofanvatni áður en því er hleypt í viðkvæman viðtaka. Gæta skal að kröfum þeim sem koma fram í I. viðauka rgl. og reglugerð um mengun vatns. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl.

Í 7. mgr. 9. gr. segir að reynist ómögulegt vegna landfræðilegra aðstæðna að uppfylla ákvæði 2. mgr. sé heimilt að leggja til aðrar lausnir sem viðkomandi heilbrigðisnefnd metur fullnægjandi. Áður en heilbrigðisnefnd tekur ákvörðun sína skal hún leita umsagnar Hollustuverndar ríkisins. Ákvæðið getur ekki verið refsheimild.

Samkvæmt 10. gr. skal saurmengun í strandsjó sem er utan þynningarsvæða vera undir umhverfismörkum sem fram koma í fylgiskjali 2 með rgl. Hugtökin

þynningarsvæði og umhverfismörk eru skilgreind í 3. gr. rgl. Þynningarsvæði er sá hluti viðtaka þar sem þynning mengunar á sér stað og ákvæði starfleyfis kveða á um að mengun megi vera yfir umhverfismörkum eða gæðamarkmiðum. Viðtaki er svæði sem tekur við mengun og þynnir hana eða eyðir. Ákvæðið er skýrt og má nota það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Samkvæmt 11. gr. skal saurmengun í ám og vötnum utan þynningarsvæða vera undir umhverfismörkum sem fram koma í fylgiskjali 2 með rgl. Ákvæðið er skýrt og má nota það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Í 1. mgr. 12. gr. segir að óheimilt sé að losa seyru í yfirborðsvatn. Hugtökin seyra og yfirborðsvatn eru skilgreind í 3. gr. rgl. Seyra eru þau óhreinindi sem skilin eru frá fráveituvatni með botnfellingu, síun eða fleytingu án síu- eða ristarúrgangs, þ.e. eftir að forhreinsun hefur átt sér stað. Ákvæðið er skýrt og má nota það sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Í 2. mgr. 12. gr. segir að seyru sem fellur til við meðhöndlun og hreinsun skólps skuli nýta ef kostur er. Óljóst er hvenær og hvernig skuli nýta seyruna og er það matsbundið hvenær kostur er að nýta hana og hvenær ekki. Ákvæðið er því ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild.

Í 3. mgr. 12. gr. segir að seyru skuli fargað á þann hátt að umhverfið verði ekki fyrir skaða af völdum hennar og í samræmi við reglugerð um seyru. Förgun seyru frá skólphreinsistöðvum er starfleyfisskyld og háð skráningu í samræmi við reglur þar að lútandi. Fyrri málslíður 3. mgr. 12. gr. er matsbundinn, þ.e. er háður mati á því hvort förgunin sé á þann hátt að umhverfið skaðist ekki. Málslíðurinn er óskýr og getur ekki verið refsheimild. Seinni málslíður 3. mgr. 12. gr. er skýr og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 32. gr. rgl.

Í 1. mgr. 13. gr. segir að á öllum þéttbýlisstöðum, þéttbýlissvæðum, og eftir atvikum þyrpingu frístundahúsa, skóla og ferðaþjónustumiðstöðva, skuli vera fráveita. Þegar fráveita er lögð skal fara eftir kröfum sem gilda um hreinsun skólps. Hönnun, lagning og viðhald fráveitu skal samræmast bestu tækniþekkingu sem völ er á og ekki hafa í för með sér óhóflegan kostnað. Við hönnun skal einkum taka tillit til eðlis viðtaka, magns og eðlis skólps, lekavarna og yfirfalls vegna ofanvatns. Fyrsti og annar málslíður 1. mgr. 13. gr. eru skýrir og má nota sem refsheimildir, sbr. 32. gr. rgl. Þriðji málslíður er hins vegar óskýr og getur ekki verið refsheimild. Það er einkum óskýrt hvað felst í óhóflegum kostnaði. Hvenær er kostnaður það mikill að

hann sé óhóflegur? Það verður að meta í hverju tilviki fyrir sig. Fjórði málsliður getur ekki verið refsheimild.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. getur heilbrigðisnefnd bannað notkun ófullnægjandi fráveitulagna og krafist endurbóta og endurnýjunar þeirra. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, sbr. 32. gr. rgl.

Í 3. mgr. 13. gr. segir að fráveituvatni einstakra húsa, þ.m.t. íbúðarhúsa lögbýla, frístundahúsa og fjallaskála sem ekki verður veitt í fráveitur, skuli veitt um rotþró og siturleiðslu samkvæmt leiðbeiningum sem Hollustuvernd ríkisins gefur út og fyrir mælum heilbrigðisnefnda eða annan sambærilegan búnað. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr.

Í 4. mgr. 13. gr. segir að þar sem skólpi og öðru fráveituvatni verði ekki veitt í almenna fráveitu, t.d. frá frístundahúsum, skuli veita því eftir vatnsheldum holræsum í rotþrær og skal afla fyrir mæla og leyfis heilbrigðisnefnda hverju sinni. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl.

Í 5. mgr. 13. gr. segir að þar sem fráveitum verði ekki við komið eða þar sem landfræðilegar aðstæður valda því að rotþró og siturlögn eru ekki álitlegur kostur sé heimilt að nota þurrsalerni. Búnaður fyrir þurrsalerni skal vera af viðurkenndri gerð og samþykktur af heilbrigðisnefnd. Hér er álitamál hvað felst í orðunum „álitlegur kostur“ Væntanlega er verið að vísa til ytri aðstæðna sem valda erfiðleikum við að koma fyrir rotþró og siturlögn. Ákvæðið er að öðru leyti nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 32. gr. rgl.

Í 32. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í dönskum rétti myndi samsvarandi reglugerð vera reglugerð nr. 1448/2007 um leyfi fyrir frárennslisvatn m.a. skv. 3. og 4. kafla dönsku náttúrverndarlaganna.<sup>391</sup> Fyrir brot gegn dönsku rgl. er refsað með sektum nema kveðið sé á um þyngri refsingu í öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 54. gr. hennar.<sup>392</sup> Sé brotið gegn reglum sem sveitarstjórnir setja á grundvelli 15. kafla dönsku rgl. er einnig refsað með sektum, sbr. 2. mgr. 54. gr. hennar.<sup>393</sup> Séu brotin framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi og þau hafa í för með sér tjón á umhverfinu eða hættu á því liggur við þeim fangelsi allt

<sup>391</sup> Sbr. Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 nr. 1448/2007.

<sup>392</sup> Ákvæði 1. mgr. 54. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der [...]“

<sup>393</sup> Ákvæði 2. mgr. 54. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „I forskrifter, der udstedes af kommunalbestyrelsen i medfør af kapitel 15, kan der for overtrædelse fastsættes straf af bøde.“

að tveimur árum, sbr. 3. mgr. 54. gr. dönsku rgl.<sup>394</sup> Þá er sérstaklega tekið fram að refsíabyrgð er einnig lögð á lögaðila fyrir brot gegn dönsku rgl., sbr. [4]. mgr. 54. gr.<sup>395</sup>

Hér má taka sem dæmi eftirfarandi dóm.

*Dómur Vestari-Landsréttar frá 3. september 1985 í máli nr. 855/1985. Efnaverksmiðja setti í maí 1980 upp nýtt klóakskerfi, en það var hins vegar ekki gert á tæknilega réttan hátt. Fram til maí 1983 láku úr því a.m.k. 5 tonn af skordýraeitri í skolvatni út um rifur á klóakskerfinu í jarðveginn í kring. Hluti af skordýraeitrinu síaðist þaðan í vatnsfylltan skurð og dreifðist með vatninu á nærliggjandi akra. Fyrirtækið var dæmt fyrir brot á þágildandi 1. mgr. 11. gr. náttúruverndarlaganna (nú 1. mgr. 19. gr.) og 1. mgr. 17. gr. (nú 1. mgr. 27. gr.), í ljósi þess að innan fyrirtækisins var mikil þekking á áhættusamri efnavinnslu og ferlum með hættuleg efni. Var því gerð ríkari krafa til þess um að sýna varkárni hvað varðaði eftirlitslausa losun hættulegra efna og að viðeigandi eftirlit færi fram til að tryggja að frárennslislagnir væru settar upp með réttum hætti og virkni þeirra væri í lagi. Fyrirtækið var dæmt til þess að greiða sekt að fjárhæð 40.000 kr. Tekið var tillit til þess að mengunin var óviljaverk og að fyrirtækið hagnaðist ekki á henni, auk þess sem fyrirtækið hefði í kjölfarið lagt vinnu í að hreinsa upp spilliefnið og sett fjármuni í að leggja nýjar og öruggar klóakslagnir sem tryggt var að lækju ekki.<sup>396</sup>*

Af þessum dómi sést að lögð er sú skylda á atvinnurekstur að sjá til þess að frárennslislagnir séu í samræmi við lög og reglugerðir. Ætla má að í þeim tilvikum sem íslensk fyrirtæki sæju sjálf um að leggja frárennslislagnir og gerðu það ekki á tilskilinn hátt, gæti dómurinn haft fordæmisgildi.

Almennt má segja að staða skólphreinsimála hér á landi hafi farið batnandi með tilkomu hollustulaga og rgl. nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. T.d. hefur hlutfall

<sup>394</sup> Ákvæði 3. mgr. 54. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller framkaldt fare derfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder besparelser.“

<sup>395</sup> Ákvæði [4]. mgr. 54. gr. dönsku rgl. hljóðar svo: „Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.“

<sup>396</sup> Sbr. Vestre Landrets dom af 3. september 1985 (9. afd. nr. S 855/1985). Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 806.

þeirra íbúa sem búa á svæðum með skólphreinsun hækkað ört á síðustu árum, úr 10% árið 1997 í tæp 70% íbúa landsins árið 2005.<sup>397</sup>

### 5.2.8 Reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 20. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Hún er einnig sett með hliðsjón af 6. tl. XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 80/68/EBE frá 17. desember 1979 um verndun grunnvatns gegn mengun af völdum tiltekinna hættulegra efna, sbr. 2. mgr. 20. gr. rgl.

Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir mengun grunnvatns af mannavöldum, sbr. 1. gr. Einnig er það markmið hennar að takmarka afleiðingar mengunar sem þegar hefur orðið á grunnvatni.

Samkvæmt 2. gr. rgl. gildir hún um varnir gegn mengun grunnvatns og um losunarmörk, gæðamarkmið og umhverfismörk. Hún tekur til atvinnurekstrar hér á landi og í mengunarlögsögunni og gildir um athafnir einstaklinga eftir því sem við á.

Í 1. mgr. 5. gr. rgl. segir að mengun grunnvatns sé óheimil. Hugtökin mengun og grunnvatn eru skilgreind í 3. gr. rgl. Grunnvatn er vatn í gegnmettuðum jarðlögum undir yfirborði jarðar. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 19. gr. rgl.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að um losun efna í grunnvatn gildi sérstakar reglur eins og nánar segi í reglugerðinni. Ákvæðið getur því ekki verið refsheimild.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. ber aðilum í atvinnurekstri, sem hafa undir höndum eða nota efni sem getið er á lista I og II í viðauka með reglugerðinni, að fara eftir ákvæðum starfsleyfa og skilyrðum sem Hollustuvernd ríkisins setur og miða að því að draga úr eða hindra losun þessara efna í grunnvatn. Miða skal við losunarmörk sem eru í reglugerð um varnir gegn mengun vatns og öðrum hlutaðeigandi reglugerðum. Það hefði farið betur á því að hafa losunarmörkin einnig í viðauka við þessa rgl. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 19. gr. rgl.

Í 6. gr. segir að öll bein losun efna í grunnvatn, þ.m.t. efna á lista I í viðauka rgl., sé óheimil. Hugtakið bein losun er skýrt í 3. gr. rgl. Losun er þegar efnum og efnasamböndum er veitt í fráveitur og viðtaka. Bein losun er losun efna í grunnvatn,

<sup>397</sup> Bæklingur Umhverfisráðuneytis 2005: Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005, bls. 58.  
[www.umhverfisraduneyti.is/media/Vefutgafa\\_baeklings/Velferd2005.pdf](http://www.umhverfisraduneyti.is/media/Vefutgafa_baeklings/Velferd2005.pdf) (Skoðað 19. ágúst 2008).



oftast frá stakri uppsprettu, án þess að þau síst í gegnum jarðlög, þéttan jarðgrunn eða berggrunn. Óbein losun er þegar efni eða gerlar berast frá dreifðum uppsprettum, eða er hætta á að geti borist, í grunnvatn eftir síun í gegnum jarðveg, þéttan jarðgrunn eða berggrunn. Þá er vísað til lista yfir efni sem óheimilt er að losa. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 19. gr. rgl.

Í 1. mgr. 7. gr. segir að öll bein losun efna í grunnvatn, þ.m.t. efna á lista II í viðauka rgl., sé óheimil nema í samræmi við ákvæði þessarar reglugerðar. Öll bein losun er óheimil nema annað sé tekið fram. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 19. gr. rgl.

Í 2. mgr. 7. gr. segir að viðkomandi eftirlitsaðili geti heimilað losun í starfsleyfi í samræmi við reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Heilbrigðisnefnd skal hafa samráð við Hollustuvernd ríkisins þegar um losun efna á lista II er að ræða. Hér er heimiluð undanþága frá banni við losun efna í grunnvatn og skýra verður hana þröngt eðli máls samkvæmt. Ákvæðið getur ekki verið refsheimild.

Samkvæmt 8. gr. er starfsleyfishafa skylt að rannsaka öll þau tilvik þar sem úrgangur, sem inniheldur efni sem eru á lista I í viðauka með reglugerðinni, er urðaður eða komið fyrir á annan hátt og kynni að leiða til óbeinnar losunar í grunnvatn, sbr. 2. mgr. 13. gr. rgl. Með hliðsjón af niðurstöðum rannsókna skal eftir atvikum banna þessa meðferð úrgangsins eða veita starfsleyfi enda séu allar nauðsynlegar ráðstafanir gerðar til þess að koma í veg fyrir óbeina losun í grunnvatn. Fyrri málsliður 13. gr. er nægjanlega skýr til að geta verið refsheimild, sbr. 19. gr. rgl. Það er helst orðalagið „kynni að leiða til“ sem gæti valdið vafa. Hér er væntanlega verið að hnykkja á því að öll tilvik sem mögulega geta verið þess valdandi að óbein losun eigi sér stað séu rannsökuð. Seinni málsliður 13. gr. er hins vegar ekki nægjanlega skýr til þess að geta verið refsheimild. Það er ekki ljóst hvað orðalagið „allar nauðsynlegar ráðstafanir“ felur í sér. Engar leiðbeiningar er að finna um hvaða kröfur eru gerðar í þessu samhengi. Af því leiðir að ákvæðið er ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild.

Í 9. gr. segir að sé um að ræða aðra starfsemi á eða í jörðu en getið er í 8. gr. sem gæti haft í för með sér óbeina losun efna á lista I skuli gera viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. rannsóknir, sbr. 2. mgr. 13. gr., til þess að koma í veg fyrir hana. Hér er ekki nægjanlega skýrt hvað felst í orðalaginu „viðeigandi ráðstafanir“. T.d. segir ekkert um

það hversu umfangsmiklar eða kostnaðarsamar þær eigi að vera. Ákvæðið er því ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild.

Samkvæmt 10. gr. er öll losun mengandi efna og skólps í grunnvatn óheimil án tilskilinna leyfa. Í ákvæðum starfsleyfa skulu allar viðeigandi ráðstafanir gerðar til að koma í veg fyrir grunnvatnsmengun, m.a. skal beita bestu fánlegri tækni. Jafnframt skal leitast við að nota þau efni sem skaða umhverfið sem minnst. Fyrsti málslíður 10. gr. er skýr og má nota sem refsheimild, sbr. 19. gr. rgl. Í öðrum málslíð veldur orðalagið „allar viðeigandi ráðstafanir“ vanda sem fyrr. Ákveðin vísbending felst þó í því að beita skuli bestu fánlegri tækni. Ákvæðið er samt sem áður ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild. Þriðji málslíður 10. gr. er matsbundinn. Þar er einungis gerð krafa um að „leitast skuli við“ að nota ákveðin efni. Það er því háð mati hvenær það er refsivert að notast ekki við efni sem skaða umhverfið sem minnst. Einnig er háð mati hvenær umhverfið skaðast sem minnst. Þriðji málslíðurinn er því ekki nægjanlega skýr til þess að geta verið refsheimild.

Samkvæmt 14. gr. er dæling vatns niður í jarðlög heimil að fenginni umsögn Hollustuverndar ríkisins enda fylgi dælingunni engin hættu á mengun grunnvatns. Vatnsmælingar vegna dælinga skulu unnar í samráði við og samkvæmt skilyrðum sem Hollustuvernd ríkisins setur. Með gagnályktun ætti þá dæling án þess að umsagnar Hollustuverndar hafi verið aflað að vera refsiverð. Farið hefði betur á því að láta meginregluna vera þá að dæling vatns niður í jarðlög væri óheimil nema með leyfi Hollustuverndar. Enn fremur er erfitt að vita með vissu hvenær dæling vatns niður í jarðlög veldur mengun. Eðlilegra væri að dæling vatns niður í jarðlög væri undantekningin en ekki meginreglan.

Í 19. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í 3. kafla dönsku náttúruverndarlaganna eru ákvæði um vernd lands og grunnvatns. Í 1. mgr. 19. gr. er almennt ákvæði þar sem losun efna og vara sem geta mengað grunnvatn, land og jarðlög er bönnuð.<sup>398</sup> Samkvæmt 5. mgr. 19. gr. skal ráðherra setja reglugerð til þess að tryggja að jörð og grunnvatn mengist ekki eða eigi á hættu að mengast af þeim þáttum sem nefndir eru í 1. mgr. 19. gr. Reglugerð nr. 1448/2007 um leyfi fyrir frárennslisvatn m.a. skv. 3. og 4. kafla dönsku

---

<sup>398</sup> Ákvæði 1. mgr. 19. gr. dönsku náttúruverndarlaganna hljóðar svo: „Stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, må ikke uden tilladelse 1) nedgraves i jorden, 2) udledes eller oplægges på jorden eller 3) afledes til undergrunden.“

náttúruverndarlaganna er sett m.a. með heimild í 5. mgr. 19. gr. laganna.<sup>399</sup> Hún tekur m.a. til mengunar grunnvatns og var fjallað um hana í kafla 5.2.7 hér að framan.

Taka má sem dæmi eftirfarandi dóm.

*Dómur Vestari-Landsréttar frá 4. október 1993 í máli nr. S-160/1993. Forstjóri malarvinnslufyrirtækis sótti til Þýskalands u.þ.b. 1000 tonn af menguðum úrgangi (d. autogranulat), sem voru síðan grafin í tveimur gömlum malarnámum án leyfis frá sveitarfélaginu. Landsréttur hafði til hliðsjónar að úrgangurinn hefði getað mengað grunnvatnið og forstjórinn hefði af ásetningi brotið gegn 1. og 5. tl. 1. mgr. 110. gr. náttúruverndarlaganna. Refsingin var ákveðin 40 daga varðhald. Að auki var gerður upptækur hjá fyrirtækinu ólöglegur hagnaður að fjárhæð 190.000 kr.<sup>400</sup>*

Í dóminum er lögð sérstök áhersla á að losunin hefði getað valdið hættu á mengun grunnvatns. Á Íslandi hafa verið staðfest tilvik um mengun grunnvatns á eftirlitssvæði Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja.<sup>401</sup> Um var að ræða mengun af völdum Bandaríkjahers eða starfsemi tengdri honum og voru tilvikin meðhöndluð sem milliríkjamál á vegum utanríkisráðuneytisins.

Hér má taka sem dæmi eftirfarandi héraðsdóm, þótt hann eigi ekki beinlínis við um mengun grunnvatns.

*Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 18. maí 1999 í máli nr. S-0664/1999. G var ákærður vegna brota gegn eldri hollustulögum nr. 81/1988 og mengunarvarnarreglugerð nr. 48/1994 með því að hafa sem framkvæmdastjóri og stjórnarmaður Hringhendu, sem hafði starfsleyfi til að reka umhledslustöð, til söfnunar á framleiðsluúrgangi og til flokkunar á sérstökum úrgangi, látið urða á athafnasvæði Hringhendu að minnsta kosti 568 m<sup>3</sup> af timbri og 1084 m<sup>3</sup> af öðrum úrgangi sem voru leifar 146 húseigna sem staðið höfðu á athafnasvæði hers Bandaríkjanna. Með eigin framburði ákærða, framburði vitna og framlögðum gögnum taldist sannað að G notaði til uppfyllingar fyrir innan sjóvarnargarð við starfsstöðina við Reykjanesbraut að minnsta*

<sup>399</sup> Sbr. Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 nr. 1448/2007.

<sup>400</sup> Sbr. Vestre Landrets dom af 4. oktober 1993 (S-160/1993). Reifun dómsins er byggð á: Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam (ritstjórar): Karnovs lovsamling, bls. 3000.

<sup>401</sup> Sbr. svar við fyrirspurn höfundar ritgerðar um tilvik um mengun vatns. Svarið barst með tölvupósti þann 22. ágúst 2008 frá Heilbrigðiseftirliti Suðurlands.

*kosti 568 rúmmetra af timburefnum og 1084 rúmmetra af jarðefnum. G hafði leyfi til að nota 1084 rúmmetra af jarðvegsefnum í uppfyllingu innan sjóvarnargarðs. Var hann því sýknaður að því er varðar þessa 1084 rúmmetra af öðrum úrgangi. Dómurinn taldi sýnt að G hefði rætt við heilbrigðiseftirlitið og bæjarverkfræðing um notkun efnisins frá Keflavíkurflugvelli til uppfyllingar. Þótti það benda til þess að hann hefði haft í hyggju að afla leyfis til notkunar á timburafgöngum í uppfyllinguna. Var því vafi talinn leika á því gegn framburðum framangreindra vitna að G hefði mátt skilja viðræður sínar við þessa aðila svo að honum væri þetta heimilt. Dómurinn mat það svo að skýra yrði þann vafa G í hag og var á því byggt að hann hefði mátt ætla að honum væri heimilt að nýta óendurvinnanlega timburafganga í uppfyllinguna. Af þessum sökum taldist sök G ósönnuð og var hann því sýknaður af öllum kröfum ákærvaldsins.*

Þessi héraðsdómur er ágætis dæmi um það að eftirlitsaðilar verða að fara varlega við eftirlit með framkvæmdum sem geta valdið mengun. Dómurinn virðist leggja áherslu á að þar sem eftirlitsaðilar hafi komið á staðinn, og það oftast en einu sinni, og rætt m.a. við ákærða, hafi verið nær að eftirlitsaðilinn stöðvaði framkvæmdir ef urðunin var óheimil. Ákærði hafi því verið í góðri trú um að urðunin væri með leyfi eftirlitsaðila.

### **5.2.9 Reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns**

Reglugerðin er sett með stoð í 12. tl. 5. gr. hl., sbr. 1. mgr. 27. gr. rgl. Af þessu leiðir að hún hefur fullnægjandi lagastoð. Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. rgl. er hún einnig sett með hliðsjón af tl. 4, 12, 2a og 13b XX. viðauka EES-samningsins sem byggir á tilskipun ráðsins 76/464/EBE frá 4. maí 1976 um mengun af völdum tiltekinna hættulegra efna sem losuð eru í vatn í bandalaginu, tilskipun ráðsins 86/280/EBE frá 12. júní 1986 um viðmiðunarmörk og gæðamarkmið fyrir losun hættulegra efna sem upp eru talin í lista I í viðauka við tilskipun 76/464/EBE eins og henni var breytt með tilskipunum 88/247/EBE og 90/415/EBE.<sup>402</sup> Reglugerðin er einnig sett með hliðsjón af tilskipun ráðsins 91/962/EBE frá 23. desember 1991 um að staðla og einfalda skýrslur um framkvæmd vissra tilskipana um umhverfismál og ákvörðun

<sup>402</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 92/446/EBE er nú í tl. 13c XX. viðauka EES-samningsins.

framkvæmdastjórnarinnar 92/446/EBE frá 27. júlí 1992 um spurningaeyðublöð sem snerta tilskipanir um vatnsmálefni eins og henni var breytt með ákvörðun 95/337/EB frá 25 júlí 1995.<sup>403</sup>

Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir og draga úr mengun vatns og umhverfis þess af mannavöldum, sbr. 1. mgr. 1. gr. rgl. Einnig er það markmið að takmarka afleiðingar mengunar sem þegar hefur orðið á vatni og að flokkun vatns lúti tilteknum reglum, sbr. ákvæði rgl. Enn fremur er það markmið að stuðla að almennri verndun vatns, sbr. 2. mgr. 1. gr. rgl.

Samkvæmt 2. gr. rgl. gildir hún um varnir gegn mengun vatns, flokkun vatns, gæðamarkmið og umhverfismörk fyrir vatn. Einnig gildir hún um losunarmörk vegna losunar ýmissa hættulegra og óæskilegra efna og efnasambanda í vatn. Reglugerðin tekur til hvers konar atvinnurekstrar hér á landi og í mengunarlögsögunni. Reglugerðin tekur til athafna einstaklinga eftir því sem við á.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að mengun vatns sé óheimil. Losun efna og úrgangs í vatn, þ.m.t. efna á listum I og II í viðauka með reglugerðinni, er óheimil nema í samræmi við ákvæði hennar, viðauka með henni og starfsleyfi. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 26. gr. rgl.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að aðilum í atvinnurekstri sem hafa undir höndum, meðhöndla eða nota efni sem getið er á lista I og II í viðauka með reglugerð þessari eða eru á lista I og II í viðauka með reglugerð um grunnvatn, beri einnig að fara eftir skilyrðum sem Hollustuvernd ríkisins setur um rannsóknir og mat á áhrifum losunar og miða að því að draga úr mengun af völdum þessara efna í vatni. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 26. gr. rgl.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. gilda sérstakar reglur um losun í grunnvatn, sbr. rgl. nr. 797/1999. Refsiábyrgðin fer því eftir rgl. nr. 797/1999 í þessum tilvikum.

Í 6. gr. segir að losun efna í vatn sem talin eru upp á lista I í viðauka með reglugerðinni sé óheimil nema í samræmi við ákvæði hennar og starfsleyfa. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 26. gr. rgl.

Í 1. mgr. 7. gr. segir að með aðgerðum skuli draga úr losun annarra efna, sbr. lista II í viðauka rgl. Hvorki kemur fram með hvers konar aðgerðum það skuli gert né hversu umfangsmiklar þær skuli vera. Það er því háð mati hverju sinni hvort aðgerð

---

<sup>403</sup> Tilskipun ráðsins 91/692/EBE er nú í tl. 1c XX. viðauka EES-samningsins.

dragi úr losun annarra efna. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild.

Í 2. mgr. 7. gr. segir að öll losun úrgangs í vatn, hvort sem um er að ræða beina eða óbeina losun, sem kann að innihalda þau efni sem eru á lista II sé háð starfsleyfi. Í þeim skulu vera losunarmörk sem byggjast á þeim markmiðum sem stefnt er að, sbr. ákvæði 12. gr. rgl. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 26. gr. rgl.

Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. skulu vatnsból vera í öruggri fjarlægð frá mannvirkjum eða hvers konar starfsemi sem ætla má að geti spillt vatninu. Þess skal gætt að slík mannvirki eða starfsemi séu þannig staðsett að grunnvatnsborð halli ætíð frá vatnsbóli. Sama gildir um straumstefnu yfirborðsvatns, sem skal renna frá vatnsbóli. Það sem veldur vanda hér er orðalagið „örugg fjarlægð“. Ekki er tilgreint hver sú fjarlægð á að vera. Það er því háð mati hverju sinni. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild.

Í 2. mgr. 15. gr. segir að við gerð starfsleyfis fyrir vatnsveitu eða við ákvörðun um framkvæmdir á vatnsverndarsvæði skuli umsækjandi starfsleyfis leggja fram mat á því hvort hættu sé á að vatnsbólið spillist vegna nálægrar starfsemi eða umferðar. Við matið skal, eftir því sem við á, taka mið af vatnafræðilegum, jarðfræðilegum og landfræðilegum aðstæðum á vatnasviði vatnsbólsins, líklegum uppsprettum mengunar, mengunarálagi og mikilvægi vatnsbólsins. Ákvæðið getur ekki verið refsheimild.

Í 3. mgr. 15. gr. segir að vanda skuli frágang við borholustæði og fóðra borholur starfsleyfis skyldra vatnsveitna tryggilega til þess að hindra að yfirborðsvatn mengi vatnsbólið. Hér er það helst orðalagið „að vanda skuli frágang“ sem gæti valdið vafa, en það er háð mati hverju sinni hvað telst vandaður frágangur. Ætla verður þó að frágangur sé vandaður komi hann í veg fyrir að yfirborðsvatn mengi vatnsbólið. Ákvæðið er því nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 26. gr. rgl.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. er öll losun mengandi efna og skólps í vatn óheimil án starfsleyfis. Í starfsleyfum skal þess krafist að gerðar séu viðeigandi ráðstafanir, m.a. með því að beita bestu fánlegri tækni, til að koma í veg fyrir vatnsmengun. Jafnframt skal leitast við að nota þau efni sem skaða umhverfið sem minnst. Fyrsti málsliður 1. mgr. 17. gr. er skýr og má nota sem refsheimild, sbr. 26. gr. rgl. Hins vegar veldur orðalagið „viðeigandi ráðstafanir“ og „leitast við“ vandræðum eins og áður hefur

verið komið inn á. Eru því annar og þriðji málsliður ekki nægjanlega skýrir til þess að geta verið refsheimildir.

Í 26. gr. er að finna viðurlagaákvæði fyrir brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Fjallað var um ákvæðið í kafla 5.2.1 hér að framan.

Í fjórða kafla dönsku náttúruverndarlaganna eru ákvæði til verndar yfirborðsvatni. Þar segir í 1. mgr. 27. gr. að ekki megi setja efni í straumvötn, vötn eða hafið sem geta mengað vatnið eða geta valdið hættu á að vatnið mengist. Samkvæmt heimild í 3. mgr. 27. gr. setur umhverfis- og iðnaðarmálaráðherra reglugerð um það hvenær leyfilegt er að setja efni sem nefnd eru í 1. mgr. í vatn, straumvötn eða hafið. Um það gildir reglugerð nr. 1448/2007 sem fjallað hefur verið um hér að framan. Þó getur verið leyfilegt samkvæmt 28. gr. laganna að losa frárennsli í straumvötn, vötn eða hafið.<sup>404</sup>

Taka má sem dæmi eftirfarandi dóm.

*UfR. 1983:444 V. Aðstoðarmaður á bóndabýli dreifði í miklu rigningarveðri mykju á skorpnaðan og fölnaðan akur, sem hallaði mikið niður að á. Mykjan olli mengun í ánni og fiskidauða í fiskeldi, sem var starfrækt í henni. Maðurinn átti sér engar málsbætur, einkum í ljósi þess að hvorki meðan á dreifingunni stóð, né í kjölfar hennar, var leitað nokkurra leiða til að hindra að mykjan bærisk í ána. Þar sem aðstoðarmaðurinn hafði ekki fengið fullnægjandi leiðbeiningar um á hvaða akur mykjan ætti að dreifast var bóndinn sjálfur sektaður um 2.000 kr. fyrir brot á þágildandi 1. mgr. 17. gr. náttúruverndarlaganna (nú 1. mgr. 27. gr.).<sup>405</sup>*

Í þessum dómi er lögð áhersla á að sýna verður sérstaka aðgát þegar meðhöndluð eru efni sem valdið geta mengun, einkum þegar það er gert nærri straumvatni eða stöðuvatni. Ætla verður að sama regla verði höfð að leiðarljósi hér á landi.

*Dómur Vestari-Landsréttar frá 26. apríl 1982 í máli nr. S-1161/1981. Augljóst þótti að mengun í á af völdum mykju átti uppruna sinn á tilteknu bóndabýli, þrátt fyrir að engar upplýsingar lögju fyrir um með hvaða hætti mengunin af völdum mykjunnar hafði átt sér stað. Með*

<sup>404</sup> Ákvæði 1. mgr. 27. gr. dönsku umhverfisverndarlaganna hljóðar svo: „Stoffer, der kan forurene vandet, må ikke tilføres vandløb, søer eller havet, ligesom sådanne stoffer ikke må oplægges således, at der er fare for, at vandet forurenes. Der kan dog efter § 28 gives tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet.“

<sup>405</sup> Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 807.

*vísun í fyrirliggjandi upplýsingar um innihald mykjunnar og dreifingu hennar, auk verulegs magns hennar sem olli menguninni, þótti losunin refsiverð sökum þess að bóndinn hefði sýnt af sér gáleysi. Sektin fyrir brot á þágildandi 1. mgr. 17. gr. náttúruverndarlaganna (nú 1. mgr. 27. gr.), var ákvörðuð 4.000 kr.<sup>406</sup>*

Í þessum dómi er slakað á sönnunarkröfum að því leyti að ekki þurfti að sýna fram á með hvaða hætti mengunin varð. Það var ljóst að mengunin kom fram bóndabýlinu og var því lögð refsíabyrgð á bóndann. Í eftirfarandi dómi reyndi á annars konar mengun.

*Dómur Vestari-Landsréttar frá 9. mars 1994 í máli nr. S-1641/1993. Eigandi tjaldsvæðis mælti svo fyrir um að flutt voru um 2 tonn af landbúnaðarkalki í nærliggjandi friðað stöðuvatn. Tilgangurinn var að gera vatnið tærara í þágu þeirra gesta tjaldsvæðisins sem böðuðu sig í vatninu. Losunin hafði í för með sér breytingu á hinu náttúrulega lífríki vatnsins. Eigandi tjaldsvæðisins, og umsjónarmaður þess, sem framkvæmdi losunina, voru báðir dæmdir í undirrétti til greiðslu sektar að fjárhæð 9.000 og 3.000 kr. fyrir brot gegn 1. mgr. 27. gr. náttúruverndarlaganna. Dómurinn lagði til grundvallar að báðir ákærðu hefðu sýnt af sér stórkostlegt gáleysi, og að losunin hefði verið gerð í þeim tilgangi að laða gesti að tjaldsvæðinu. Eigandi tjaldsvæðisins áfrýjaði til Landsréttar, sem hækkaði sektina í 15.000 kr.<sup>407</sup>*

Í þessum dómi var tilgangur með losuninni ekki endilega að menga vatnið, heldur að gera það vistlegra fyrir baðgesti. Samt sem áður telst það til mengunar, þar sem losunin breytti hinu líffræðilega jafnvægi vatnsins.

Í norskum rétti eru það mengunarlögin sem hafa ákvæði sem eiga að sporna við mengun vatns. Taka má sem dæmi eftirfarandi dóm þar sem reyndi á brot gegn norsku mengunarlögunum.

*Dómur Agder dómstólsins frá 8. desember 1999. Ákært var fyrir losun á 10 þúsund lítrum af hreinlætisefnum, sem vitað var að innihéldu ál, í ána Otra sumarið 1997, en brotið var framið með ásetningi. Losunin*

<sup>406</sup> Sbr. Vestre Landrets dom af 26. april 1982 (7. afd. nr. S 1161/1981). Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 808-809.

<sup>407</sup> Sbr. Vestre Landrets dom af 9. marts 1994 (S 1651/1993). Reifun dómsins er byggð á: Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, bls. 808-809.



olli samstundis eituráhrifum í laxa- og urriðastofnum árinna, þar sem tveir árgangar laxastofnsins þurrkuðust nánast út. Ákærði, efnaverkfræðingur að mennt, var dæmdur í borgardómi Kristiansands í 45 daga óskilorðsbundna fangelsisvist, en báðir málsaðilar áfrýjuðu dóminum. Agder dómstóllinn þyngdi refsinguna í 120 daga fangelsi, þar af 30 daga óskilorðsbundna. Þetta er þyngsta refsing sem hefur verið dæmd fyrir brot á mengunarlögunum í Noregi. Í forsendum dómsins er lögð áhersla á að með tilliti til almannahagsmuna er refsingin ákveðin tiltölulega þung. Að auki tekur dómurinn mið af því að um alvarlegar kringumstæður var að ræða og mikil hætta á tjóni eða óhappi. Ákærði var meðvitaður um að efnin innihéldu mikið magn efnis sem skilgreint er sem hættulegur úrgangur. Hann gerði fyrst tilraun til að losa sig við efnið til sorpvinnslustöðvar, en þegar það gekk ekki losaði hann efnið beint í ána Otru. Ákærði var einnig meðvitaður um að áin væri laxveiðiá og að sýrustig vatnsins væri vandamál þá þegar, auk þess sem átak hafði verið gert áður í að hreinsa ána. Hann þekkti hins vegar ekki til eituráhrifa efnisins, en sökum villu í innihaldslýsingu þess kom þar ekki fram að efnið væri hættulegt fiskum. Að lokum var lagt til grundvallar að ákærði reyndi að leyna ummerkjum um losunina með því að setja froðueyðandi efni í ána. Það var virt ákærða til málsbóta að alls var óvíst um langvarandi áhrif losunarinnar og að afleiðingarnar voru hugsanlega ekki eins alvarlegar og talið var í fyrstu. Það var einnig tekið fram að ákærði hefði getað valið aðrar leiðir til að losa sig við efnið sem hefðu talist skynsamlegri. Þá var einnig tekið tillit til þess að málsmeðferðin tók yfir tvö ár og ákærði gerði sér ekki grein fyrir mögulegum afleiðingum brots síns.<sup>408</sup>

---

<sup>408</sup> Sbr. Agder lagmannsretts dom av 8.12.1999. Reifun dómsins er byggð á: Miljøkrim, 1. tbl. 2000, bls. 10 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2000-1/page10.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2000-1/page10.html) (Skoðað 23. ágúst 2008).

### 5.2.10 Reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olúmengun frá starfsemi í landi

Reglugerðin er sett með stoð í 3. gr. eldri hollustulaga nr. 81/1988, sbr. 105. gr. rgl. Samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða í hollustulögum nr. 7/1998 halda þær reglugerðir sem settar eru samkvæmt eldri hollustulögum gildi sínu þar til þeim hefur verið breytt, að svo miklu leyti sem þær brjóta ekki í bága við ákvæði hollustulaga.

Samkvæmt 1. gr. rgl. gildir hún um olúbirgðastöðvar, bensínstöðvar, olúgeyma og önnur mannvirki þar sem olía er geymd. Jafnframt gildir hún um geyma þar sem úrgangsolía eða önnur spilliefni eru meðhöndluð eða geymd.

Reglugerðin gildir ekki um birgðageyma né lagnir fyrir fljótandi gas, s.s. bútan og própangas, sbr. 2. gr. rgl.

Í 4. gr. rgl. eru ýmis hugtök skilgreind.

Í 2. kafla rgl. eru almenn ákvæði um byggingu og rekstur olúmannvirkja.

Í 9. gr. rgl. segir að óheimilt sé að taka olúmannvirki í notkun eftir nýsmíði, viðgerð eða breytingu nema fullnægt sé ákvæðum um mengunarvarnir og fyrir liggja skriflegt vottorð byggingarfulltrúa um að mannvirki sé í samræmi við samþykktar teikningar. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 104. gr. rgl.

Í 3. kafla eru almenn ákvæði um olúgeyma og hvaða kröfur eru gerðar til þeirra.

Í 1. mgr. 12. gr. segir að olúgeymar skuli hannaðir og byggðir í samræmi við leiðbeiningar sem eftirlitsaðili samþykkir og staðla. Ákvæðið er skýrt og má nota sem refsheimild, enda er ákvæði um refsingar í 104. gr. rgl.

Í 4. kafla eru almenn ákvæði um lagnir.

Samkvæmt 27. gr. skulu olúlagnir vera í samræmi við samþykktu staðla og með viðurkenndu verklagi. Stefnur lagna skulu skerast sem minnst. Lagnir skulu ekki snerta hver aðra. Þar sem búast má við þenslu skal vera búnaður til að mæta henni. Það er helst orðalagið „viðurkennt verklag“ sem getur valdið vafa. Liggur þá beinast við að athuga hvaða verklag tíðkast við gerð olúlagna. Að öðru leyti er ákvæðið nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 104. gr. rgl.

Í 6. kafla eru almenn ákvæði um bensínstöðvar. Um gerð og frágang olúgeyma vísast til 3. kafla, sbr. 64. gr. rgl. Um gerð og frágang olúlagna vísast til 4. kafla, sbr. 65. gr. rgl.

Í 7. kafla eru almenn ákvæði um aðra geymslu og meðhöndlun á olú. Í 78. gr. rgl. segir að ákvæði um geyma, lagnir og staðsetningu samkvæmt 2., 3. og 4. kafla rgl. gildi um aðra meðhöndlun og geymslu á olú, svo sem olúúrgang og geymslu annarra

spilliefna á geymum. Allir geymar skulu staðsettir og varðir þannig að þeir verði ekki fyrir hnjaski frá farartækjum. Ákvæðið er nægjanlega skýrt til þess að geta verið refsheimild, sbr. 104. gr. rgl.

Í 104. gr. segir að um málsmeðferð að öðru leyti, dagsektir og viðurlög fari samkvæmt eldri hollustulögum eftir því sem við á hverju sinni. Af því leiðir að um brot gegn rgl. fer eftir ákvæðum hollustulaga. Fjallað var um refsíákvæði hollustulaga í kafla 5.2 hér að framan.

Um samsvarandi efni gildir í dönskum rétti reglugerð nr. 724/2008 um hönnun, uppsetningu og virkni á olúgeymum, lagnakerfum og lögnum.<sup>409</sup>

Ekki hefur verið ákært og dæmt eftir þessari reglugerð. Hins vegar hafa verið þó nokkur dæmi um olúmengun hér á landi. Taka má sem dæmi nokkur tilvik á eftirlitssvæði Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis árið 2005.<sup>410</sup> Í öllum tilvikum var um að ræða minniháttar olúmengun sem var hreinsuð upp með ísogsefnum.

### 5.3 Lög um náttúruvernd nr. 44/1999

Í 1. gr. náttúruverndarlaga kemur fram markmið þeirra. Það er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft. Þá eiga lögini að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Ennfremur eiga þau að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grunvelli sjálfbærrar þróunar.

Samkvæmt 2. gr. náttúruverndarlaga gilda lögini á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

Hver sá sem veldur á ólögmetan hátt spjöllum á náttúru landsins, hvort heldur er af gáleysi eða ásetningi, skal sæta refsingu skv. 76. gr., sbr. 75. gr. náttúruverndarlaga. Ákvæðið er ekki skýrt frekar í greinargerð með frumvarpi til náttúruverndarlaga. Í spjöllum á náttúru landsins felst að hinu eðlilega ástandi náttúrunnar er raskað. Af því leiðir að mengun vatns gæti fallið hér undir samkvæmt

<sup>409</sup> Sbr. Bekendtgørelse om indretning, etablering og drift af olietanke, rørsystemer og pipelines nr. 724/2008.

<sup>410</sup> Árskýrsla ársins 2005. Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis, bls. 12. [www.eftirlit.is/skyrslur/Árskýrsla\\_2005.pdf](http://www.eftirlit.is/skyrslur/Árskýrsla_2005.pdf) (Skoðað 24. ágúst 2008).

orðanna hljóðan. Hins vegar kann 179. gr. hgl. að eiga betur við ef brotið er meiriháttar. Ennfremur geta reglugerðir sem fjallað var um í köflum 5.2.2-5.2.10 átt betur við en ákvæði 75. gr. náttúruverndarlaga.

Samkvæmt 76. gr. hollustulaga skal hver sá sem brýtur gegn ákvæðum laganna eða reglna settra samkvæmt þeim sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Ekkert ákvæði í lögnum lýsir mengun vatns refsiverða með berum orðum. Markmið laganna er hins vegar m.a. að koma í veg fyrir að vatn mengist, sbr. 1. gr. laganna. Ekki verður þó byggð refsíabyrgð á þessu ákvæði einu, sbr. umfjöllun um markmiðslýsingar sem refsigrundvöll í kafla 5.2 hér að framan.

Refsíabyrgð er einungis lögð á einstaklinga, sbr. orðalag 75. og 76. gr. laganna „hver sá sem ...“. Lögaðilar sæta því ekki refsíabyrgð vegna brota á lögnum. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um tilraun eða hlutdeild. Verður því að gagnálykta á þá leið að tilraun og hlutdeild í brotum gegn þeim sé refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá 20. og 22. gr. hgl. Samkvæmt 75. gr. er refsað bæði fyrir ásetnings- og gáleysisbrot gegn lögnum.

## 5.4 Vatnalög nr. 15/1923 og vatnalög nr. 20/2006

### 5.4.1 Almenn

Núgildandi vatnalög nr. 15/1923 falla úr gildi 1. nóvember 2008.<sup>411</sup> Þann dag taka gildi vatnalög nr. 20/2006.<sup>412</sup> Gildistöku vatnalaga var frestað m.a. vegna yfirvofandi breytinga á fyrirkomulagi vatnamála í tengslum við vatnatilskipun Evrópuráðsins.<sup>413</sup> Hér á eftir verður fjallað um eldri vatnalög annars vegar og fyrirhugaðar breytingar á fyrirkomulagi vatnamála með tilkomu vatnalaga hins vegar.

### 5.4.2 Vatnalög nr. 15/1923

Í eldri vatnalögum er að finna eitt elsta ákvæði um umhverfisvernd í íslenskum rétti.<sup>414</sup> Í IX. kafla laganna er fjallað um óhreinkun vatna. Efni kaflans lýtur almennt að mengun fersks vatns hvort sem er af hálfu einstaklinga eða lögaðila.<sup>415</sup> Þá er að

<sup>411</sup> Hér á eftir verða vatnalög nr. 15/1923 nefnd eldri vatnalög.

<sup>412</sup> Hér á eftir verða vatnalög nr. 20/2006 nefnd vatnalög.

<sup>413</sup> [www.althingi.is/altext/135/s/0094.html](http://www.althingi.is/altext/135/s/0094.html).

<sup>414</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 92.

<sup>415</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 92.

finna sérstök ákvæði um mengun frá iðjuverum og má telja víst að löggjafinn hafi litið svo á þau væru líklegasti mengunarvaldurinn.<sup>416</sup>

Bannað er að láta í vötn frá iðjuverjum, eða sleppa um vötn í skurði eða aðrar veitur, nokkra þá hluti, fasta, fljótandi eða loftkennda, sem spilla mundu botni vatns eða bakka eða vatninu sjálfu, svo að hættulegt sé mönnum eða búpeningi eða spilli veiði í vatninu, sbr. 1. mgr. 83. gr. eldri vatnalaga. Bannað er og að láta slík efni á ís eða svo nærri vatni, að hætt sé við að þau berist í það. Hvorki er í lögunum né lögskýringargögnum að finna skýringar á því til hvaða skaðlegra efna eða hluta ákvæðið taki.<sup>417</sup> Er því dómstólum eftirlátið að skera úr um það hvaða efni og hlutir teljast skaðlegir í þessu samhengi.

Ráðherra getur þó veitt undanþágu frá þessu banni með þeim skilyrðum, er hér segir: a) Ef neysluvatni er spillt, skal leyfið bundið því skilyrði, að iðjuhöldur leggi til annað jafngott vatnsból eða greiði kostnað af því að koma upp öðru vatnsbóli jafngóðu, b) Ef veiði er spillt, skal skylda iðjuhöld til að láta viðeldi í vatnið, sem nægi til þess að veiði haldist eigi minni en var, ella bæta veiðispjöllin fullum bótum, og c) Iðjuhöldur skal að öðru leyti bæta það tjón, sem hljótast kann af fráfærslu óhreinindanna frá iðjuveri hans, sbr. 2. mgr. 83. gr. eldri vatnalaga.

Samkvæmt 84. gr. er annars bannað að láta í vötn eða sleppa um vötn í skurði eða með öðrum hætti eða að henda í þau, á ís eða svo nærri þeim, að hætt er við að í þau berist, þeim efnum, sem í 83. gr. segir, ef hætt er við að þau spilli vatni, botni þess eða bakka, flóðhæð eða framrás.

Þá getur ráðherra eða sá, er hann veitir heimild til þess, sett reglur til verndar gegn skaðlegri óhreinun vatns, þó eigi verði af völdum iðjuvera, þegar vatn er óhreinkað í annarri sveit en þeirri, sem hætta stendur af því, enda geti sveitarstjórnir þær sem hlut eiga að máli ekki orðið ásáttar hvað gera skuli, sbr. 85. gr. eldri vatnalaga. Áður en slíku máli er til lykta ráðið, skal leita álits þeirra heilbrigðisnefnda eða hreppsnefnda, sem málið varðar.

Í 153. gr. eldri vatnalaga er mælt fyrir um refsingar. Þar segir að fyrir brot á lögunum skuli refsa sem hér segir, nema brot sé svo vaxið að þyngri refsing liggji við að öðrum lögum, eða refsing við því sé sérstaklega ákveðin annars staðar í lögum þessum: a) Hver, sem byrjar á fyrirtæki, sem leyfi eða samþykki þarf til samkvæmt lögunum, eða ef matsgerð þarf til þess, svo og ef maður vinnur verk verr en í

<sup>416</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 92.

<sup>417</sup> Gunnar G. Schram: Umhverfisréttur, bls. 92.

skilyrðum í leyfi, samþykki eða matsgerð felst, eða bregður að öðru leyti út af fyrir mælum slíkra heimilda, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum, og b) Sá, er brýtur boð eða bann, reglugerð eða önnur fyrirmæli, er héraðsstjórn eða ráðherra setur samkvæmt lögum þessum, enda heyri brotið ekki undir staflið a, skal sæta sektum eða allt að 4 mánaða fangelsi. Af þessu leiðir að brot gegn IX. kafla um óhreinun vatns sætir sektum eða allt að fjögurra mánaða fangelsi. Eins og áður hefur verið nefnt sæta jafnt einstaklingar sem lögaðilar refsíabyrgð eftir lögunum. Engin ákvæði eru um tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögunum. Verður þá að gagnálykta á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögunum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá 20. og 22. gr. hgl. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. nægir gáleysi til refsíabyrgðar vegna brota gegn lögunum.

### 5.4.3 Vatnalög nr. 20/2006

Eins og áður segir taka ný vatnalög gildi 1. nóvember 2008. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að við samningu frumvarpsins hafi verið tekið tillit til þess að sett hafi verið ýmiss konar löggjöf sem tekur til vatns.<sup>418</sup> Taka má sem dæmi að lög og reglugerðir á sviði umhverfisréttar taka nú til óhreinunar vatna.<sup>419</sup> Af þessum sökum er ekki lengur að finna ákvæði um óhreinun vatna í vatnalögum.<sup>420</sup>

Sem stendur er unnið að lögleiðingu vatnatilskipunar ESB 2000/60/EB frá 23. október 2000 hér á landi.<sup>421</sup> Tilskipunin tekur til vatnafars og vatnabúskapar í víðasta skilningi þar sem lögð er áhersla á umhverfið og verndun þess.<sup>422</sup> Hluti tilskipunarinnar fellur ekki undir EES-samninginn en þau atriði hennar sem falla fyrir utan varða náttúruvernd, dýravernd, auðlindastjórn og gjaldtöku/skattlagningu fyrir vatnsnotkun.<sup>423</sup> Viðræður standa yfir um aðlögunartexta og mun lögleiðing taka til notkunar og meðhöndlunar á vatni sem kann að leiða til mengunar eða rýrt getur gæði vatns og umhverfi þess.<sup>424</sup> Þá er fyrirhugað frumvarp umhverfisráðherra til vatnsverndarlaga sem byggir á vatnatilskipuninni.<sup>425</sup>

<sup>418</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>419</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>420</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>421</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>422</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>423</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>424</sup> Alpt. 2005-06, A-deild, bls. 1107.

<sup>425</sup> [www.althingi.is/altext/135/s/0094.html](http://www.althingi.is/altext/135/s/0094.html).

## 5.5 Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004

Samkvæmt 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004 skulu Þingvellir við Öxará og grenndin þar vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður. Mörk þjóðgarðsins á Þingvöllum og hins friðhelga lands eru nánar útfærð í 2. mgr. 1. gr. laganna. Land þjóðgarðsins skal vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaður þjóðarinnar og til að viðhalda eins og kostur er hinu upprunalega náttúrufari, sbr. 3. gr. laganna. Með lögunum var hið friðhelga land á Þingvöllum stækkað og með því stigið mikilvægt skref til að tryggja vernd hinnar sérstöku náttúru á svæðinu.<sup>426</sup>

Í 4. gr. kemur fram að óheimilt er að gera nokkuð það sem getur spillt eða mengað vatn þar, bæði vatn á yfirborði og grunnvatn. Vernda skal lífríki Þingvallavatns og gæta þess að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem nú lifa í vatninu. Þá er heimild til þess að setja sérstakar reglur til að framfylgja þessum ákvæðum um vatnsvernd innan þjóðgarðsins, en það hefur ekki verið gert enn. Í fyrsta málslið er lagt bann við að menga eða spilla vatni. Málsliðurinn er í sjálfu sér skýr refsheimild og augljóst hvað vakir fyrir löggjafanum. Hins vegar kann að vera í ljósi nýlegrar þróunar dómaframkvæmdar varðandi skýrleika refsheimilda að hann teljist ekki fullnægjandi refsheimild, sbr. Hrd. 2003:1363 sem fjallað var um hér að framan. Engar leiðbeiningar er að finna í lögunum eða lögskýringargögnum um hvað felst í því að spilla eða menga vatn. Það hefði farið betur á því að skilgreina hvað felst í spillingu og mengun vatns. Sama má segja um aðra málsgrein. Þar vantar leiðbeiningar um hvað t.d. lífríki og búsvæði fela í sér. Hætt er við að ákvæðið teljist ekki vera fullnægjandi refsheimild, sbr. Hrd. 2003:1363.

Brot gegn lögunum, reglugerðum og reglum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi ef sakir eru miklar, sbr. 9. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Í ákvæðinu eru ekki tilgreind refsímörk. Af því leiðir að refsímörkin fara eftir 34. gr. hgl., þ.e. fangelsi ekki skemur en 30 daga og ekki lengur en 16 ár. Í lögunum er ekki að finna ákvæði um tilraun til brota eða hlutdeild í brotum gegn þeim. Af því leiðir að gagnálykta verður á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögunum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá hgl. Í lögunum er ekki tekið fram hvaða saknæmisskilyrði þurfa að vera fyrir hendi. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. er hin refsínæma háttsemi refsiverð hvort sem hún er framin af gáleysi eða

<sup>426</sup> Alþt. 2003-04, A-deild, bls. 5066.

ásetningi. Í lögnum segir ekkert um hverjum verði refsað fyrir brot gegn þeim. Af því leiðir að lögaðilum verður ekki refsað fyrir brot gegn lögnum, sbr. 19. gr. a. hgl.

Samkvæmt heimild í 7. gr. hefur verið sett reglugerð nr. 848/2005 um þjóðgarðinn á Þingvöllum, verndun hans og meðferð. Þar segir í 1. gr. að tilgangur hennar sé að stuðla að varðveislu þjóðgarðsins á Þingvöllum, friðlýstum helgistað íslensku þjóðarinnar, verndun náttúru, lífríkis og sögulegra minja með það að markmiði að gæta ásýndar þjóðgarðsins og viðhalda þar upprunalegu náttúrufari.

Í 2. mgr. 11. gr. rgl. segir að innan þjóðgarðsins er óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt eða mengað vatn þar, bæði vatn á yfirborði og grunnvatn eða getur raskað búsvæðum eða hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem lifa í vatninu. Hér á það sama við og segir hér að framan við 4. gr. laganna. Ákvæðið er því ekki skýr refsheimild.

Samkvæmt 12. gr. rgl. varða brot á henni sektum eða fangelsi ef sakir eru miklar. Hér gildir einnig 34. gr. hgl. um refsímörkin.

## **5.6 Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005**

Í 1. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005 kemur fram að tilgangur laganna sé að stuðla að verndun lífríkis Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Er það í samræmi við þá verndarhagsmuni sem búa að baki frumvarpinu, þ.e. að tryggja fyrst og fremst verndun vatns og þá einkum grunnvatns.<sup>427</sup> Í 2. gr. laganna er gildisvið þeirra afmarkað.

Innan verndarsvæðisins er óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað það, bæði yfirborðsvatn og grunnvatn, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Umhverfissráðherra setur að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og iðnaðarráðuneytið nánari reglur um framkvæmd vatnsverndunarinnar, þar með talið um jarðrask, byggingu mannvirkja, borun eftir vatni, töku jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmdir, auk reglna um flutning og meðferð hættulegra efna. Þessi reglugerð hefur verið sett, sbr. reglugerð nr. 650/2006 um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns. Fyrri málslíður 1. mgr. 3. gr. er í sjálfu sér skýr refsheimild. Það dregur hins vegar úr gildi hans sem refsheimildar að hugtökin sem þar koma fram eru ekki skilgreind í lögnum né lögskýringargögnum.

---

<sup>427</sup> Alþt. 2005-05, A-deild, bls. 1239.



Af því leiðir að ekki er víst að málsliðurinn teljist fullnægjandi refsheimild, sbr. Hrd. 2003:1363.

Brot gegn lögnum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 5. gr. laganna. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um tilraun til brota eða hlutdeild í brotum gegn þeim. Af því leiðir að gagnálykta verður á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögnum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá hgl. Í lögnum er ekki tekið fram hvaða saknæmisskilyrði þurfa að vera fyrir hendi. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. er hin refsinaema háttsemi refsiverð hvort sem hún er framin af gáleysi eða ásetningi. Lögaðilum verður ekki refsað fyrir brot gegn lögnum þar sem ekki er fyrir því sérstök heimild, sbr. 19. gr. a. hgl.

Í 1. gr. rgl. nr. 650/2006 segir m.a. að markmið hennar sé að tryggja að innan verndarsvæðisins verði yfirborðsvatni eða grunnvatni ekki spillt eða það mengað, svo sem vegna jarðrasks, byggingar mannvirkja, búsetu, borunar eftir vatni, töku jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmda eða vegna flutninga og meðhöndlunar eiturefna og hættulegra efna.

Reglugerðin gildir um athafnir og framkvæmdir sem áhrif geta haft á vatnsgæði á verndarsvæði Þingvallavatns, sbr. 2. gr. laganna, sbr. fylgiskjal 1 með rgl. eða lífríki Þingvallavatns, sbr. 2. gr. rgl.

Í 3. gr. rgl. eru ýmis hugtök skilgreind.

Í 1. mgr. 4. gr. rgl. segir að innan verndarsvæðis Þingvallavatns sé óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað, hvort sem um er að ræða yfirborðsvatn eða grunnvatn. Í 3. gr. eru hugtökin grunnvatn og yfirborðsvatn skilgreind. Hins vegar er ekki að finna skilgreiningu á því hvað felst í spillingu eða mengun vatns. Það er af þeim sökum óvíst hvort ákvæðið er fullnægjandi refsheimild.

Í 2. mgr. 4. gr. segir að innan verndarsvæðisins sé óheimilt að gera nokkuð það sem getur haft neikvæð áhrif á lífríki Þingvallavatns og vatnasviðs þess og óheimilt er að raska búsvæðum og hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem nú lifa í vatninu. Hér er óljóst hvað felst í orðunum neikvæðum áhrifum og lífríki. Þau eru ekki skilgreind í 3. gr. rgl. Þessi atriði kunna að valda vandræðum við beitingu ákvæðisins í framkvæmd og er ákvæðið því ekki nægjanlega skýr refsheimild.

Í 3. mgr. 4. gr. segir að óheimilt sé að skipuleggja iðnaðarsvæði, þéttbýli og búskap með þauleldi og annað það sem spillt getur vatni eða lífríki Þingvallavatns.

Ákvæðið er að hluta til skýr refsheimild. Það sem veldur vafa er orðalagið „annað það sem getur spillt vatni eða lífríki.“ Orðalagið er óljóst og er því ekki fullnægjandi refsheimild.

Í 4. mgr. 4. gr. segir að við skipulag frístundabyggðar, útivistar og umferðar skuli þess gætt að mengunarhætta og röskun lífríkis Þingvallavatns verði sem minnst. Orðalag ákvæðisins er of óljóst til þess að það teljist fullnægjandi refsheimild.

Í 2. mgr. 6. gr. segir að óheimilt sé að geyma eitrefni og hættuleg efni þ.m.t. olíur og bensín, innan verndarsvæðis Þingvallavatns sem spillt gera vatnsgæðum þess, sbr. þó 21. gr. rgl. um neyslugeyma. Í 3. gr. er skilgreint hvað felst í eitrefnum og hættulegum efnum. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Í 3. mgr. 6. gr. segir að óheimilt sé að veita leyfi vegna framkvæmda á verndarsvæðinu þ.m.t. jarðrask, byggingu mannvirkja, borun eftir vatni, nám jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu eða ræktunarframkvæmdir þar sem hætta er á að slíkt geti mengað, spillt vatnsgæðum eða breytt vatnshæð. Hér þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort framkvæmdir geti valdið mengun, spillt vatnsgæðum eða breytt vatnshæð. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýr refsheimild.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er bein losun áburðar í yfirborðsvatn óheimil. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. er öll losun efna hvort sem um er að ræða beina eða óbeina losun sem tilgreind er í fylgiskjali 2 rgl. sem og losun eitrefna og hættulegra efna óheimil á verndarsvæði. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Í 2. mgr. 8. gr. segir að ekki sé heimilt að dreifa áburði á frosna jörð. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Í 3. mgr. 8. gr. segir að ekki sé heimilt að nota tilbúinn áburð á verndarsvæðinu s.s. við frístundabyggð og útivistarsvæði. Þetta á ekki við um hefðbundinn búskap eða uppgræðsluáðgerðir sem stuðla að því að endurheimta náttúrulegar vistgerðir svæðisins. Ákvæðið er nægjanlega skýr refsheimild.

Í 4. mgr. 8. gr. segir að óheimilt sé að nota lífrænan áburð frá þaueldi og seyru frá skólphreinsistöðvum á verndarsvæðinu. Ákvæðið er nægjanlega skýr refsheimild.

Samkvæmt 10. gr. skal við viðhald bygginga, girðinga, raflína o.þ.h. gætt sérstakrar varúðar við notkun hættulegra efna, ss. fúavarnarefna, olíu o.þ.h. Hér veldur vafa hvað sérstök varúð felur í sér. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýr refsheimild.

Í 1. mgr. 12. gr. segir að óheimilt sé að gera nokkuð það sem getur raskað lífríki Þingvallavatns. Það er helst orðið lífríki sem gæti valdið vanda við beitingu ákvæðisins. Ákvæðið er þó nægjanlega skýr refsheimild.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. er óheimilt að flytja úrgang um svæðið, nema í þeim tilgangi að flytja úrgang sem verður til á svæðinu til viðurkenndrar móttökustöðvar. Það hefði farið betur á því að skilgreina úrgang í 3. gr. Ákvæðið er nægjanlega skýr refsheimild.

Í 3. mgr. 14. gr. segir að óheimilt sé að flytja eiturefni og hættuleg efni um verndarsvæðið nema þau séu ætluð til notkunar á svæðinu svo sem vegna búrekstrar og leyfilegrar atvinnustarfsemi. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Í 1. mgr. 15. gr. segir að við hreinsun skólps frá íbúðarhúsum, frístundahúsum og húsnæði tengdu ferðaþjónustu skuli beita ítarlegri hreinsun en tveggja þrepa hreinsun, sbr. rgl. nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. er óheimilt að hefja nýjan starfsleyfisskyldan atvinnurekstur á verndarsvæðinu skv. rgl. nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun. Ákvæðið er skýr refsheimild. Umhverfisráðherra getur veitt undanþágu frá 1. mgr. að fenginni umsögn tiltekinna aðila, sbr. 2. mgr. 16. gr. rgl.

Samkvæmt 23. gr. rgl. varða brot gegn henni sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

## **5.7 Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004**

Í 1. gr. laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu segir að markmið laganna sé að stuðla að náttúruvernd á Mývatns- og Laxárvæðinu í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun og tryggja að vistfræðilegu þoli svæðisins verði ekki stefnt í hættu af mannavöldum. Þá segir enn fremur að lögin eigi að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni á vatnasvæði Mývatns og Laxár ásamt verndun jarðmyndana og landslags með virkri náttúruvernd, einkum með tilliti til vísindalegra, félagslegra og fagurfræðilegra sjónarmiða.

Gildisvið laganna er afmarkað í 2. gr. laganna.

Samkvæmt 4. gr. laganna skal forðast að valda spjöllum á vatnasviði Mývatns og Laxár sem raskað gætu vernd vatnsins og árinna samkvæmt ákvæðum laganna, sérstaklega gæðum og rennsli grunnvatns. Nánari ákvæði um varnir gegn hvers konar

mengun á vatnasviði Mývatns og Laxár, þar á meðal á grunnvatnskerfi skulu sett í reglugerð, sbr. 2. mgr. 4. gr. Það hefur verið gert, sbr. reglugerð nr. 136/1978 með síðari breytingum um framkvæmd laga nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Ákvæðið er ekki nógu afgerandi. Þar segir einungis að forðast skuli að valda spjöllum. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýr refsheimild.

Brot gegn lögnum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 10. gr. laganna. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um tilraun til brota eða hlutdeild í brotum gegn þeim. Af því leiðir að gagnálykta verður á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögnum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá hgl. Í lögnum er ekki tekið fram hvaða saknæmisskilyrði þurfa að vera fyrir hendi. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. er hin refsinema háttsemi refsiverð hvort sem hún er framin af gáleysi eða ásetningi. Þá verður lögaðilum ekki refsað fyrir brot gegn lögnum vegna þess að til þess er engin heimild í lögnum, sbr. 19. gr. a. hgl.

Í 1. mgr. reglugerðar nr. 136/1978 segir að ákvæði hennar taki til Skútustaðahrepps og Laxár með hólum og kvíslum allt að ósi árinna við Skjálfanda, ásamt 200 m breiðum bakka meðfram Laxá báðum megin. Með samanburði við 2. gr. laga nr. 97/2004 sést að gildissvið rgl. er þrengra.

Í 1. mgr. 2. gr. segir að á landsvæði því, er um getur í 1. gr. rgl., sé hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask óheimilt, nema leyfi Náttúruverndarráðs komi til. Samkvæmt lögum nr. 92/2002 um Umhverfisstofnun hafa stofnuninni verið falin m.a. verkefni Náttúruverndarráðs. Reglugerðinni hefur þó ekki verið breytt í samræmi við breytta skipan. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. skal hver sú starfsemi sem rekin er á svæðinu kappkosta að halda í lágmarki mengun og öðrum umhverfisáhrifum, sem af viðkomandi starfsemi leiðir. Valdi starfsemi mengun, ofauðgun (eutrofication) eða öðrum neikvæðum áhrifum á umhverfið skal skylt að koma í veg fyrir það og bæta orðinn skaða svo sem kostur er. Í fyrri málsliðnum veldur vafa orðalagið að halda í lágmarki. Það er háð mati í hverju tilviki fyrir sig og því er málsliðurinn ekki nægjanlega skýr refsheimild. Í seinni málsliðnum er um skýra refsheimild að ræða.

Samkvæmt 23. gr. fara brot gegn ákvæðum reglugerðarinnar eftir ákvæðum 8. gr. laga nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Lögin eru fallin úr gildi, sbr. 11. gr. laga nr. 97/2004. Brot gegn reglugerðinni varða nú sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 10. gr. laga nr. 97/2004.

## **5.8 Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995**

Í 1. gr. laga um vernd Breiðafjarðar kemur fram að tilgangur laganna sé að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja.

Í 2. gr. laganna er gildissvið laganna afmarkað.

Samkvæmt 5. gr. laganna setur umhverfisráðherra reglugerð þar sem kveðið skal á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna, varnir gegn hvers konar mengun og aðgang ferðamanna að tilteknum stöðum á svæðinu sem viðkvæmir eru vegna náttúrufars. Ákvæðið er ekki refsheimild.

Brot gegn lögnum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að 2 árum, sbr. 9. gr. laganna. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um tilraun til brota eða hlutdeild í brotum gegn þeim. Af því leiðir að gagnálykta verður á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögnum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá hgl. Í lögnum er ekki tekið fram hvaða saknæmisskilyrði þurfa að vera fyrir hendi. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. er hin refsinaema háttsemi refsiverð hvort sem hún er framin af gáleysi eða ásetningi. Lögaðilar sæta ekki refsíabyrgð fyrir brot gegn lögnum þar sem ekki er fyrir því sérstök heimild eins og krafist er í 19. gr. a. hgl.

Umhverfisráðherra hefur ekki sett reglugerð á grundvelli heimildar í 5. gr. laganna.

## **5.9 Lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007**

Í 1. mgr. 1. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð segir að umhverfisráðherra friðlýsi með reglugerð Vatnajökul og helstu áhrifasvæði jökulsins og tekur hún gildi við setningu reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð, sbr. rgl. nr. 608/2008 um Vatnajökulsþjóðgarð.

Markmið með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs er að vernda landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar svæðisins og gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru þess og sögu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum og landslagi innan Vatnajökulsþjóðgarðs, sbr. 14. gr. laganna. Allar framkvæmdir innan þjóðgarðsins skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum

laganna, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og verndaráætlunar þjóðgarðsins. Engar leiðbeiningar er að finna í lögunum eða lögskýringargögnum um hvað lífríki, jarðmyndanir og landslag fela í sér. Ákvæðið er ekki nægjanlega skýr refsheimild.

Samkvæmt 20. gr. laganna skal setja reglugerð fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Í reglugerðinni skal meðal annars kveðið á um stofnun þjóðgarðsins, mörk hans, verndun, verndarstig og mengunarvarnir.

Brot gegn lögunum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 22. gr. laganna. Í lögunum er ekki að finna ákvæði um tilraun til brota eða hlutdeild í brotum gegn þeim. Af því leiðir að gagnálykta verður á þann veg að tilraunar- og hlutdeildarbrot gegn lögunum séu refsilaus. Þó má ekki útiloka beitingu lögjöfnunar frá hgl. Í lögunum er ekki tekið fram hvaða saknæmisskilyrði þurfa að vera fyrir hendi. Með gagnályktun frá 18. gr. hgl. er hin refsinaema háttsemi refsiverð hvort sem hún er framin af gáleysi eða ásetningi. Lögaðilar sæta ekki refsíabyrgð fyrir brot gegn lögunum þar sem ekki er fyrir því sérstök heimild eins og krafist er í 19. gr. a hgl.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. rgl. nr. 608/2008 er það svæði sem afmarkað er í 3. gr. rgl. og viðauka I með henni friðlýst sem þjóðgarður, sbr. 1. gr. laga nr. 60/2007. Friðlýsingin tekur gildi við setningu reglugerðarinnar og tók hún gildi þann 7. júní 2008.

Samkvæmt 2. gr. rgl. er m.a. markmið friðlýsingar Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða hans sem þjóðgarðs að vernda náttúru svæðisins, s.s. landslag, lífríki og jarðmyndanir, og menningarminjar þess.

Í 4. gr. rgl. koma fram skilgreiningar á ýmsum hugtökum.

Samkvæmt 20. gr. rgl. er óheimilt innan Vatnajökulsþjóðgarðs að valda spjöllum eða raski á náttúrunni, s.s. á lífríki, jarðmyndunum eða landslagi, menningarminjum og mannvirkjum. Nánari skýring á 1. mgr. er í 2. mgr. 20. gr. en þar segir m.a. að málsgreinin nái til vatns, þ.m.t. grunnvatns. Ákvæðið er skýr refsheimild.

Samkvæmt 36. gr. rgl. varða brot gegn reglugerðinni sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 22. gr. laganna.

### **5.10 Reglugerð nr. 568/2001 um þjóðgarðinn Snæfellsjökul**

Samkvæmt 1. gr. rgl. nr. 568/2001 gildir hún um þjóðgarðinn Snæfellsjökul, Snæfellsbæ, sem stofnaður var 28. júní 2001. Hún er sett samkvæmt lögum nr.

44/1999 um náttúruvernd, sbr. 25. gr. rgl. Mörk þjóðgarðsins eru nánar skilgreind í 4. gr.

Í reglugerðinni er ekki að finna ákvæði sem varða sérstaklega mengun vatns. Þó er þar ákvæði sem bannar greftrun úrgangs, sem gæti t.d. valdið mengun grunnvatns. Það er þó ekki að finna neinar leiðbeiningar um hvað flokkast undir úrgang í þessu samhengi. Samkvæmt orðanna hljóðan mætti skilja ákvæðið á þann veg, að einungis sé átt við almennan úrgang sem venjulega er settur í sorplát. Þá er í reglugerðinni tekið fram að hvers konar atvinnurekstur sé óheimill nema að fengnu leyfi.

## 6.0 Almennt um þátt refsíákvæða í umhverfisvernd

Unnt er að stuðla að vernd umhverfisins með ólíkum aðferðum. Það má gera með fræðslu og þekkingu á þeim ferlum sem menga umhverfið, og með aðgerðum til að reyna að afstýra þeim. Þá má setja reglur í löggjöf sem eiga að sporna við mengun. Reglur af þessum toga geta verið mismunandi. Þær geta verið allt frá almennum markmiðsyfirlýsingum yfir í ákvæði sem kveða á um refsingar sé þeim ekki fylgt eftir. Refsíákvæði eru þannig einn hluti löggjafar sem hefur það að markmiði að vernda umhverfið. Aðrir þættir eru til að mynda reglur sem vernda umhverfið með eignarnámi eða öðrum eignarskerðingum. Þá eru reglur sem gera skilyrði um leyfi fyrir tiltekinni háttsemi sem hefur hættu á mengun í för með sér. Ennfremur eru reglur um skaðabótaábyrgð þess sem veldur tjóni á umhverfinu.

Almennt má segja að refsíákvæði verði að vera skýr svo þau nái tilætluðum árangri. Séu þau nægilega skýr er auðvelt að fara eftir þeim sem og að dæma eftir þeim. Ekki getur talist nóg að lögfest séu refsíákvæði, heldur þarf að vera unnt að nota þau. Til þess að svo megi verða þarf ákveðna undirbúningsvinnu. Í fyrsta lagi þarf mengunin að uppgötvast með einhverjum hætti. Það getur gerst með tilkynningu frá hinum almenna borgara eða að eftirlitsaðili á vegum stjórnvalda verði hennar var. Þá þarf að koma málinu í hendur lögreglu. Rannsaka þarf málið og komast að niðurstöðu um hvort tilefni sé til að ákæra fyrir viðkomandi háttsemi.

Það er ríkislögreglustjóri sem rannsakar alvarleg brot á lögum um umhverfisvernd, sbr. 1. gr., sbr. 2. gr. rgl. nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Eitt af sérstökum verkefnum sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum er að starfrækja lögreglurannsóknardeild sem rannsakar skatta- og efnahagsbrot, sbr. a-lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Það er efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra sem fer með rannsókn umhverfisbrota hér á landi. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um hvort hann tekur mál til meðferðar, sbr. 3. mgr. 2. gr. rgl. nr. 804/2007. Við ákvörðun ber sérstaklega að taka tillit til nokkurra atriða. Má þar nefna umfang rannsóknar og hve margslungið mál er, verðmæta eða fjármuna sem málsrannsókn snýst um, hvort um sé að ræða brotastarfsemi í atvinnurekstri eða aðra skipulagða brotastarfsemi, eða hvort mál hafi grundvallarþýðingu með tilliti til almannahagsmuna og um leið fordæmisgildi. Af þessu má ráða að ríkislögreglustjóri hefur heimild til þess að forgangsraða málum og taka mál til rannsóknar samkvæmt því. Má vera að það sé ástæða þess hve fá mál er



varða brot á lögum um umhverfisvernd eru tekin til rannsóknar. Efnahagsbrotadeild hefur hvorki tekið til rannsóknar mál né ákært í málum er varða mengun vatns.<sup>428</sup> Aðeins hefur verið ákært og dæmt í þremur málum er varða umhverfisbrot síðan embætti ríkislögreglustjóra tók til starfa 1. júlí 1997. Það er Hrd. 1999:1155, dómur héraðsdóms Reykjaness frá 18. maí 1999 og dómur héraðsdóms Vestfjarða frá 18. júlí 2003.

Á Norðurlöndum má einnig finna sérhæfðar deildir sem vinna að rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Í Noregi er það Økokrim sem hefur það hlutverk. Stofnunin hafði í lok árs 2007 rúmlega 130 starfsmenn.<sup>429</sup> Í Svíþjóð er það Ekobrottsmyndigheten. Sú stofnun hefur yfir að ráða u.þ.b. 400 starfsmönnum, þ. á m. saksóknurum, rannsóknarlögreglumönnum og ýmsum sérfræðingum.<sup>430</sup> Í dönskum rétti eru það umhverfisyrifirvöld sem sinna ákveðinni frumrannsókn mála sem síðan eru send áfram til lögreglu sem ákærir í málunum.

Í ársskýrslum heilbrigðiseftirlits hinna ýmsu svæða hér á landi sést í fljótu bragði að nokkuð er um tilkynningar um mengun vatns. Hins vegar er í flestum tilvikum um minni háttar mál að ræða, þó að einhver dæmi finnist um stærri mál. Ákveðinn vandi fylgir þó í framhaldinu, þar sem málin virðast daga uppi hjá lögreglu ef þau eru þá á annað borð tilkynnt til hennar. Ástæðurnar eru annað hvort þær að ekki er lögð áhersla á að rannsaka þau betur eða þá að rannsókn þeirra er ábótavant svo að ekki reynist fært að ákæra í málunum. Refsiákvæðin eru til staðar, sem og tilvik um mengun, en skortur á virkum millilið veldur því að málin ná ekki til dómstóla. Vera kann að eftirlit sé svo öflugt eða atvinnurekstraraðilar það löghlýðnir að engin tilvik komi upp. Það verður þó að teljast líklegra að einhverju sé ábótavant við framkvæmdina, þar sem samanburður við til að mynda Noreg og Danmörku leiðir í ljós miklu fleiri dóma sem og sektarmál vegna mengunar vatns.

Segja má að þau lagaákvæði sem eiga að vernda umhverfið nái fyrst markmiðum sínum ef stjórnvöld hefur eftirlit með borgurum og atvinnurekstri og bregst við ef reglunum er ekki fylgt eftir.<sup>431</sup> Í dönskum rétti er talið að mikilvægasti þátturinn í þessu samhengi sé virkt eftirlit stjórnvöðunnar, og að það sé mikilvægara en refsiaábyrgð og skaðabótaábyrgð.<sup>432</sup> Umhverfislöggjöfin einkennist líka af reglum sem

<sup>428</sup> Sbr. upplýsingar sem starfsmaður ríkislögreglustjóra veitti í símtali þann 18. ágúst 2008.

<sup>429</sup> [www.okokrim.no](http://www.okokrim.no) (Skoðað 25. ágúst 2008).

<sup>430</sup> [www.ekobrottsmyndigheten.se/templates/Page\\_5.aspx](http://www.ekobrottsmyndigheten.se/templates/Page_5.aspx) (Skoðað 25. ágúst 2008).

<sup>431</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 457.

<sup>432</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 457.

kveða á um eftirlit stjórnýslunnar, sem skal stuðla að því að farið sé eftir reglum laga og reglugerða.<sup>433</sup>

Almennt er talið að notkun refsinga í umhverfismálum sé ekki vel til þess fallin að tryggja að farið sé eftir lögnum.<sup>434</sup> Það er erfitt að ákæra í umhverfismálum, tekur langan tíma og krefst mikillar undirbúningsvinnu, einkum þegar málin snúa að löngu liðnum brotum.<sup>435</sup> Þá er það auðvitað skilyrði fyrir refsíabyrgð, að ákærði hafi gerst sekur um háttsemi sem lýst er refsiverð í lögum eða reglugerð.<sup>436</sup> Þrátt fyrir þetta réttlætir það almenna viðhorf sem mótast gagnvart umhverfisbrotum til lengri tíma litið að vissu leyti refsingar fyrir umhverfisbrot.<sup>437</sup> Þá má einnig leiða líkur að því að þessi meðhöndlun á umhverfisbrotum styðji við uppfræðslu almennings um að umgangast eigi umhverfið af virðingu og varfærni.<sup>438</sup>

Segja má að þeir erfiðleikar sem einkenna mál vegna umhverfisbrota séu almenn vandamál refsiréttarlegs og ákærulegs eðlis annars vegar og þau vandmál sem eru sérstök fyrir umhverfisbrot hins vegar.<sup>439</sup> Líkt og í íslenskum rétti er það lögreglan samkvæmt dönskum rétti sem rannsakar almennt hvort tiltekin háttsemi sé refsiverð. Þegar kemur aftur á móti að umhverfisbrotum er það ekki danska lögreglan sem rannsakar þau, heldur sjá umhverfisýfirvöld um ákveðna frumrannsókn, sem þau senda síðan áfram til lögreglunnar sem ákærir í málinu.<sup>440</sup> Eftirlitsstjórnvöldin hafa víðtækari heimildir til þess að rannsaka umhverfisbrot, enda þarf lögreglan við yfirheyrslu hins grunaða að gera honum grein fyrir réttarstöðu sinni og rétti til að tjá sig ekki um málið í samræmi við lög um málsmeðferð fyrir dómstólum.<sup>441</sup> Samkvæmt náttúruverndarlögum skal sá sem er valdur að mengun, eða veldur hættu á mengun, tilkynna um háttsemina til umhverfisýfirvalda.<sup>442</sup> Þá skal hann jafnframt svara öllum spurningum umhverfisýfirvalda í sambandi við mengunina, en að auki hafa

---

<sup>433</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 457.

<sup>434</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 489.

<sup>435</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 489.

<sup>436</sup> Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: Lærebog i miljøret, bls. 492.

<sup>437</sup> Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur, bls. 553-554.

<sup>438</sup> Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? Afmælisrit. Jónatan Þórmundsson sjötugur, bls. 553-554.

<sup>439</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 739.

<sup>440</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 740.

<sup>441</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 740. Sbr. Retsplejeloven.

<sup>442</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 740.

umhverfisyfirvöld heimild til þess að skoða húsnæði og staði, bæði opinbera og í einkaeigu, án dómsúrskurðar.<sup>443</sup> Þessar reglur takmarkast af reglum um réttaröryggi og gilda ekki ef grunur leikur á refsiverðri háttsemi sem brýtur í bága við náttúrverndarlögin.<sup>444</sup> Reglur um réttaröryggi eru flóknar og erfitt að gera nákvæmlega grein fyrir þýðingu þeirra fyrir eftirlit með umhverfislöggjöfni.<sup>445</sup> Þá má segja að umhverfisyfirvöld hafi yfir að ráða sérhæfðara starfsfólki en lögreglan.<sup>446</sup> Þessar reglur eiga að tryggja það að umhverfisyfirvöld rannsaki sem best málin áður en þau eru send áfram til lögreglunnar.

Íbúar þess samfélags, sem við lifum í, geta upplifað það á mismunandi hátt.<sup>447</sup> Það er unnt að líta á samfélag sem félagsskap, sem vinnur að sameiginlegum hagsmunum, eða sem samansafn hópa í samkeppni, þar sem valdhafarnir níðast á þeim sem eru minnimáttar.<sup>448</sup> Ef litið er á samfélag sem félagsskap, þá eru efnahagsbrot, þ. á m. umhverfisbrot, ógn sem verður að verjast vegna almannahagsmuna og eru lög og reglur ætlaðar, og eiga að vera notaðar, til þess.<sup>449</sup>

Árið 2000 voru tilkynnt 46 mengunarbrot í Noregi þar sem viðurlögin voru minnst þriggja mánaða fangelsi.<sup>450</sup> Þau mengunarbrot sem tilkynnt voru þar sem refsing var vægari en þriggja mánaða fangelsi voru 384 talsins.<sup>451</sup> Árið 2000 lagði Økokrim sektir á sex aðila fyrir brot á mengunarlögunum, á bilinu 10.000 til 500.000 norskra kr.<sup>452</sup> Árið 2001 lagði Økokrim sektir á sjö aðila fyrir brot gegn mengunarlögunum, á bilinu 200.000 til 4.000.000 norskra kr.<sup>453</sup>

---

<sup>443</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 740.

<sup>444</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 741. Sbr. Retssikkerhedsloven.

<sup>445</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 741.

<sup>446</sup> Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. Miljøretten. Bind 1. Almindelige emner, bls. 740.

<sup>447</sup> Greve, Vagn: Kriminalitet i erhvervslivet, bls. 103.

<sup>448</sup> Greve, Vagn: Kriminalitet i erhvervslivet, bls. 103.

<sup>449</sup> Greve, Vagn: Kriminalitet i erhvervslivet, bls. 103.

<sup>450</sup> Miljøkrim, 1. tbl. 2001, bls. 9 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2001-1/page9.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2001-1/page9.html) (Skoðað 25. ágúst 2008).

<sup>451</sup> Miljøkrim, 1. tbl. 2001, bls. 9 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2001-1/page9.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2001-1/page9.html) (Skoðað 25. ágúst 2008).

<sup>452</sup> Miljøkrim, 1. tbl. 2002, bls. 10 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2002-1/page10.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2002-1/page10.html) (Skoðað 25. ágúst 2008).

<sup>453</sup> Miljøkrim, 1. tbl. 2002, bls. 10 (vefútgáfa).

[www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2002-1/page10.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2002-1/page10.html) (Skoðað 25. ágúst 2008).

Þá má geta þess að hjá ESB liggur fyrir tillaga að tilskipun um verndun umhverfisins með refsilögum.<sup>454</sup> Helsta ástæða fyrir tillögunni er sú að það eru enn mörg dæmi um að aðildarríki hafi ekki innleitt umhverfislöggjöf ESB eða komið henni í framkvæmd með fullnægjandi hætti.<sup>455</sup> Umhverfislöggjöfinni þarf að vera komið í framkvæmd á áhrifaríkan hátt.<sup>456</sup> Með tillögunni er stefnt að því að skylda aðildarríkin til þess að hafa refsiviðurlög vegna þess að það virðist vera eina leiðin sem er fullnægjandi, og nægjanlega letjandi til afbrota, til þess að umhverfislöggjöfinni sé komið almennilega í framkvæmd.<sup>457</sup> Tillagan felur m.a. í sér að ákveðin umhverfisbrot, sem eru tilgreind á lista, verða að vera álitin refsiverð af öllum aðildarríkjum, ef þau eru framin af ásetningi eða með stórkostlegu gáleysi.<sup>458</sup> Þá skal þátttaka eða það að hvetja til þessara brota einnig vera álitin refsiverð.<sup>459</sup> Ennfremur skulu aðildarríkin sjá til þess að lögaðilum geti verið refsað fyrir brot sem framin eru í hagnaðarskyni.<sup>460</sup>

---

<sup>454</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0051:FIN:EN:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0051:FIN:EN:PDF) (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>455</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>456</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>457</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>458</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>459</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

<sup>460</sup> <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm#studies> (Skoðað 27. ágúst 2008).

## 7.0 Lokaorð

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir helstu lagaákvæðum sem sporna eiga við mengun vatns. Laga- og reglugerðarákvæðin voru könnuð í ljósi þess hvort þau hefðu að geyma nægilega skýrar háttarnisreglur svo nota mætti þau sem refsheimildir, enda er kveðið á um það að brot gegn lögnum og reglugerðum séu refsiverð. Segja má að meirihluti ákvæðanna sé nægilega skýr til að nota megi þau sem refsheimildir. Þó nokkur eru á mörkum þess að vera nægilega skýr, einkum í ljósi þess að dómstólar hafa í seinni tíð gert ríkari kröfur til skýrleika refsheimilda. Þá eru nokkur ákvæði sem geta ekki talist nægilega skýr til að nota megi þau sem refsheimildir. Á heildina litið má segja að íslensk löggjöf veiti ágætis vernd gegn mengun vatns. Helsti galli löggjafarinnar er sá að ákvæðin eru dreifð á hina ýmsu staði í lögum og reglugerðum og það veldur því að erfitt er að fá yfirsýn yfir hvaða háttsemi telst leyfileg og hver ekki. Það yrði mikil bót í máli ef þessi ákvæði væru sett í heildarlög um mengun vatns eða sett yrðu heildarlög um náttúruvernd í líkingu við dönsku náttúruverndarlögin eða norsku mengunarlögin.

Það leysir hins vegar ekki allan vanda að setja heildarlöggjöf um mengun vatns, þar sem kjarninn í núgildandi lögum og reglugerðum veitir ágætis vernd. Þar að auki þarf að tryggja betur að lögnum sé fylgt eftir og sé svo ekki gert þurfa að vera fyrir hendi úrræði til þess að grípa til. Það verður að segjast eins og er að það er helsti vankantur á núgildandi löggjöf að ekki eru nægilega virk úrræði fyrir hendi. Það virðist vera svo að í þeim tilvikum sem brotið er gegn ákvæðum dagi málin uppi hjá lögreglu eða þá að látið er við það sitja að sá brotlegi fái tækifæri til að brjóta ekki af sér aftur. Úr þessu mætti bæta með einföldum hætti, á svipaðan hátt og gert hefur verið með umferðarlagabrot, að gefa brotlegum tækifæri til að ljúka málinu með sektargreiðslu gangist þeir við brotinu en hefja ella frekari rannsókn. Þá væri einnig unnt að fara svipaða leið og á Norðurlöndum, með því að hafa sérstakt stjórnvald sem hefur heimild til þess að rannsaka mál og leggja sektir á aðila sem brjóta gegn umhverfislöggjöfinni. Mikilvægi þess að beita úrræðum til þess að umhverfi landsins sé virt og að draga úr þeim ferlum sem leitt geta til mengunar eða valdið óbætunlegum umhverfisskaða hlýtur flestum að vera ljóst.

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi, A-deild:

1939, 1980-81, 1997-98, 1998-99, 1999-00, 2003-04, 2004-05 og 2005-06.

Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*. Reykjavík 1989.

Basse, Ellen Margrethe: Miljørettens udvikling og grundlag. *Miljøretten*. Bind 1.

Almindelige emner, bls. 27.

Backer, Inge Lorange: *Innføring i naturressurs- og miljørett*. Oslo 1990.

Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: *Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer*.

Kaupmannahöfn 1998.

Björn Þ. Guðmundsson: *Lögbókin þín*. Reykjavík 1989.

Eyben, Bo von, Jan Pedersen og Thomas Rørdam (ritstjórar): *Karnovs lovsamling*.

Kaupmannahöfn 2005.

Greve, Vagn og Lars Bo Langsted: *Hovedlinjer i erhvervsstrafferetten*.

Kaupmannahöfn 2005.

Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: *Kommenteret straffelov –*

*Almindelig del*. Kaupmannahöfn 2005.

Greve, Vagn, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen: *Kommenteret straffelov –*

*Speciel del*. Kaupmannahöfn 2001.

Greve, Vagn: *Kriminalitet i erhvervslivet*. Kaupmannahöfn 1989.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999.

Gunnar G. Schram: *Umhverfissréttur*. Reykjavík 1995.

Høviskeland, Hans Tore: Naturvernloven. *Miljøkrim* 2005, bls. 5 (vefútgáfa).

Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis: *Ársskýrsla ársins 2005*. Mosfellsbær 2005.

Holme, Jørn: Strafferettlig håndhevelse av miljøkriminalitet i Norge. *Håndhævelse af*

*miljølovgivning (ritstjóri Ellen Margrethe Basse)*. Kaupmannahöfn 1997.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð I*. Reykjavík 1999.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð II*. Reykjavík 2002.

Jónatan Þórmundsson: *Fjármuna- og efnahagsbrot, 1. hluti*. Reykjavík 1995.

Jónatan Þórmundsson: Refsíabyrgð á efnahagsbrotum í atvinnustarfsemi lögaðila.

*Tímarit lögfræðinga* 1988, bls. 207-233.

Karlmark, Stefan: *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*. Stockholm 1999.

Koester, Veit: Århus-konventionen og dens implementering. *Miljøretten (ritstjóri*

- Ellen Margrethe Basse*). Bind 1. Almindelige emner. Kaupmannahöfn 2006.
- Mörður Árnason (ritstjóri). *Íslensk orðabók*. Reykjavík 2002.
- Nielsen, Gorm Toftegaard: Kontrol og håndhævelse ved domstolene. *Miljøretten (ritstjóri Ellen Margrethe Basse)*. Bind 1. Almindelige emner. Kaupmannahöfn 2006.
- Pagh, Peter: *EU miljøret*. Kaupmannahöfn 1996.
- Pagh, Peter: EU's institutionelle ramme og betydning. *Miljøretten (ritstjóri Ellen Margrethe Basse)*. Bind 1, Almindelige emner. Kaupmannahöfn 2006.
- Pagh, Peter: *Lærebog i miljørettens almindelige del*. Kaupmannahöfn 2006.
- Ragnheiður Bragadóttir: Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. *Úlfljóttur* 2003, bls. 145-201.
- Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. *Úlfljóttur* 1997, bls. 217-240.
- Revsbech, Karsten og Alex Puggaard: *Lærebog i miljøret*. Kaupmannahöfn 2008.
- Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir. *Tímarit lögfræðinga* 2004, bls. 5-47.
- Róbert Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (seinni hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda. *Tímarit lögfræðinga* 2005, bls. 5-69.
- Róbert Spanó: Um refsíakvarðanir og réttarvitund almennings. *Lögmannablaðið* 2002, bls. 21-22.
- Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði*. Reykjavík 2002.
- Slettan, Svein og Toril M. Øie: *Forbrytelse og straff. Lærebok i strafferett*. Osló 1997.
- Träskman, Per Ole: Hur gick det sedan med bekämpningen av ekonomiska brott? *Afmælisrit*. Jónatan Þórmundsson sjötugur. Reykjavík 2007, bls. 537-554.
- Umhverfissráðuneyti: *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar* 2005. Reykjavík 2005.
- Waaben, Knud: *Strafferettens specielle del*. Kaupmannahöfn 1999.

## Vefsíður

[www.althingi.is](http://www.althingi.is)

[www.efirlit.is](http://www.efirlit.is)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.haestirettur.is](http://www.haestirettur.is)

[www.lovdato.no](http://www.lovdato.no)

[www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

[www.okokrim.no](http://www.okokrim.no)

[www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

[www.ruv.is](http://www.ruv.is)

[www.umhverfisraduneyti.is](http://www.umhverfisraduneyti.is)

[www.unep.org](http://www.unep.org)

[www.ust.is](http://www.ust.is)



## **Dómar**

### **Íslenskir dómar:**

Hrd. 1984:1341.

Hrd. 1999:1155 (nr. 262/1998).

Hrd. 2000:1621 (nr. 15/2000).

Hrd. 2001:402 (nr. 432/2000).

Hrd. 2001:2043 (nr. 127/2001).

Hrd. 2003:1363 (nr. 449/2002).

Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 18. maí 1999 í máli nr. S-0664/1999.

Dómur héraðsdóms Vestfjarða frá 18. júlí 2003 í máli nr. S-49/2003.

Dómur héraðsdóms Austurlands frá 28. júní 2007 í máli nr. S-48/2007.

### **Danskir dómar:**

UfR. 1960:471 Ø.

UfR. 1983:444 V.

UfR. 1985:950 V.

Dómur Vestari-Landsréttar frá 26. apríl 1982 í máli nr. S-1161/1981.

Dómur Eystri-Landsréttar frá 30. ágúst 1982 í máli nr. 196/1982.

Dómur Vestari-Landsréttar frá 3. september 1985 í máli nr. 855/1985.

Dómur Vestari-Landsréttar frá 4. október 1993 í máli nr. S-160/1993.

Dómur Vestari-Landsréttar frá 9. mars 1994 í máli nr. S-1641/1993.

Dómur Eystri-Landsréttar frá 11. mars 1994 í máli nr. S 2662/1993.

### **Norskir dómar:**

Rt. 2005:568.

Dómur Agder dómstólsins frá 8. desember 1999.

### **Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu:**

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Kokkinakis gegn Grikklandi frá 25. maí 1993.