



BA í lögfræði

Aðgengi að dómstólum í loftslagsmálum
Hindranir og lagaleg álitæfni

Maí, 2023

Nafn nemanda: Alma Sól Þorsteinsdóttir

Kennitala: 100601-2060

Leiðbeinandi: Ingi Poulsen

Útdráttur

Loftslagsbreytingar stofna velferð og mannréttindum fólks um allan heim í hættu. Af þeirri ástæðu hafa ríki undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar og ráðist í aðgerðir til þess að koma í veg fyrir frekari hækkun hitastigs jarðar. Þrátt fyrir þetta heldur hiti áfram að hækka og hefur almenningur því gripið til þess að reyna að knýja fram efnidir eða metnaðarfullri markmið með höfðun loftslagsmála.

Markmið ritgerðarinnar er að greina helstu hindranir sem staðið geta í veg þegar slíkt mál verður höfðað á Íslandi. Í henni er fjallað um loftslagsmál erlendis og niðurstöður bornar saman við íslenskar réttarreglur. Umfjöllun víkur fyrst að alþjóðlegum skuldbindingum Íslands gagnvart loftslagsbreytingum, síðan að aðildarskilyrðum einstaklinga og félagasamtaka og að lokum fjallar hún um endurskoðunarheimildir dómstóla á ákvörðunum stjórnvalda.

Helstu niðurstöður ritgerðarinnar eru að það geti reynst snúið að sýna fram á lögvarða hagsmuni umfram aðra í loftslagsmálum vegna þess að áhrif loftslagsbreytinga eru ekki staðbundin. Framkvæmd bendir til þess að einstaklingar búsettir á viðkvæmum svæðum séu í sterkri stöðu þegar þarf að sýna fram á einstaklega, lögvarða hagsmuni. Börn eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart loftslagsbreytingum en verða engu að síður að sína fram á einstaklega hagsmuni umfram önnur börn og verða þannig að byggja á fleiru en aðeins aldrinum. Erfitt er að draga ályktun um aðra hópa sökum lítillar framkvæmdar til þess að greina. Í málum þar sem stefnendur hafa byggt á mannréttindum fást allajafna ákjósanlegri niðurstöður.

Þá standa umhverfissamtök á Íslandi ekki jöfnum fæti við umhverfissamtök erlendis vegna þess hvernig Árórsarsamningurinn var innleiddur í íslenskan rétt. Íslensk umhverfissamtök verða að sýna fram á lögvarða hagsmuni félagsmanna til þess að geta notið aðildar.

Þrátt fyrir að kveðið sé á um þrígreiningu ríkisvaldsins í íslensku stjórnarskránni hefur verið litið svo á að dómstólum sé heimilt að leggja mat á lögmati ákvarðana eða aðgerða stjórnvalda án þess þó að kveða efnislega á ákvarðanir sem stjórnvöldum er ætlað að taka ákvörðun um.

Abstract

Climate change threatens the well-being and human rights of people around the world. For that reason countries have adopted several international obligations and taken measures to prevent further global warming. Despite this, temperatures continue to rise, which has resulted in the public resorting to litigation to hold governments accountable and set ambitious goals.

This thesis aims to identify obstacles in potential climate litigation cases in Iceland by exploring climate cases from around the globe and identifying recurring problems. It first discusses Iceland's international obligations regarding climate change and then explores legal standing requirements for individuals and NGO's. Finally it discusses whether courts have judicial powers to review decisions made by the government.

The main conclusion of the thesis is that claimants in climate cases are often found to have a lack of standing as they cannot prove enough interest because climate change affects people globally. Courts have generally found that people living in areas vulnerable to the effects of climate change have individual interests exceeding others' interests. Children are particularly vulnerable to the effects of climate change but must nonetheless demonstrate sufficient interest and thus should not rely solely on their age as a ground for standing. There is not enough precedent for other groups to draw a solid conclusion on their ability to prove a standing in climate cases. Cases where claimants cite human rights have had a more favourable result.

Environmental organizations in Iceland have a harder time acquiring standing due to the way the Aarhus Convention was interpreted and implemented into the Icelandic law. They must therefore demonstrate sufficient interest of their members to be granted standing.

Although the Icelandic constitution establishes the principle of separation of powers, the rule has been interpreted in a way that permits courts to assess the legality of governmental decisions or actions, but cannot set specific targets or make decisions on separation of power grounds.

EFNISYFIRIT

LAGASKRÁ	V
DÓMASKRÁ	VI
1. INNGANGUR	1
2. ALÞJÓÐLEGAR SKULDBINDINGAR Á SVIÐI LOFTSLAGSBREYTINGA	3
2.1. LOFTSLAGSSAMNINGUR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA	3
2.2. KÝÓTÓ-BÓKUNIN VIÐ LOFTSLAGSSAMNINGINN.....	4
2.3. PARÍSARSÁTTMÁLINN.....	5
2.4. ÁLIT ALLSHERJARÞINGS SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA UM RÉTT TIL HEILNÆMS UMHVERFIS	7
2.5. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLI EVRÓPU	9
3. AÐILD EINSTAKLINGA Í LOFTSLAGSMÁLUM	10
3.1. LÖGVARÐIR HAGSMUNIR EINSTAKLINGA Í DÓMAFRAMKVÆMD	12
3.1.1. BÖRN OG UNGT FÓLK.....	13
3.1.2. ELDRI BORGARAR	16
3.1.3. FÓLK SEM GLÍMIR VIÐ VEIKINDI	17
3.1.4. FÓLK BÚSETT Á VIÐKVÆMUM SVÆÐUM OG STARFSGREINUM.	18
3.1.5. NIÐURSTAÐA	21
4. AÐILD UMHVERFISSAMTAKA Í LOFTSLAGSMÁLUM	21
4. 1. AÐILDARREGLUR FÉLAGASAMTAKA	21
4. 2. ALMENN AÐILD UMHVERFISSAMTAKA Á GRUNDEVILLI ÁRÓSARSAMNINGSINS	25
4. 3. HÓPMÁLSÓKNIR.....	28
4. 4. VIÐURKENNINGARMÁL.....	29
4. 5. NIÐURSTÖÐUR UM AÐILD UMHVERFISVERNDARSAMTAKA AÐ LOFTSLAGSMÁLUM	30
5. ENDURSKOÐUN DÓMSTÓLA Á ÁKVÖRÐUNUM STJÓRNVALDA	30
6. LOKAORÐ	32
HEIMILDIR	34

Lagaskrá

Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 1. viðauki.

Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamálanr. 130/2011.

Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991

Lögskýringingagögn

Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 1248- 536. mál

Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 1299- 684. mál

Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1614- 708 og 709. mál

Alþt. 2015-2016 A-deild, þskj. 1577- 841. mál

Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1682- 858. mál

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 963- 571. mál

Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 45- 45. mál

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 37- 37. mál

Þjóðréttarsamningar

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (samþykktur 25. júní 1998, tók gildi 30. október 2001)
2161 UNTS 447 (Aarhus Convention)

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change
(samþykktur 11. desember 1997, tók gildi 16. febrúar 2005) 2303 UNTS 162

Paris Agreement (samþykktur 12. desember 2015, tók gildi 4. nóvember 2016) 3156 UNTS
79

United Nations Framework Convention on Climate Change (samþykktur 9. maí 1992, tók
gildi 21. mars 1994) 1771 UNTS 107

United Nations Convention on the Rights of the Child (samþykktur 20. nóvember 1989, tók
gildi 2. September 1990) 1577 UNTS 3

Álit Sameinuðu þjóðanna

UNGA res. 76/300 (28. júlí 2022) UN Doc A/RES/76/300

UNFCCC COP de „Impact of single projects on emissions in the commitment period” (21.
janúar 2001) 14/CP.7

Skjöl Sameinuðu þjóðanna

Hoesung Lee o.fl. „Synthesis Report of The IPCC Sixth Assessment Report (AR6): Longer
Report” (Intergovernmental Panel on Climate Change 2023)

Intergovernmental Panel on Climate Change, „Climate Change: The IPCC 1990 and 1992
Assessments” (United Nations Environment Programme og World Meteorological
Organization 1992)

The Office of the High Commissioner for Human Rights o.fl., „What is the Right to a healthy
Environment?” (United Nations Environment Programme 2023) 7

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar

Hæstiréttur 7. júní 2001 í máli nr. 173/2001
Hæstiréttur 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002
Hæstaréttur 17. febrúar 2003 í máli nr. 568/2002
Hæstaréttur 9. júní 2005 í máli nr. 20/2005

Dómar Landsréttar

Landsréttur 27. september 2018 í máli nr. 592/2018

Dómar Héraðsdóms

Héraðsdómur 26. apríl 2018 í máli nr. E-643/2018

Dómar frá Noregi

Rt. 2020 s. 2472

Dómar frá Sviss

BGE 5. maí 2020 (1C.37/2019)

Dómar frá Þýskalandi

VG Berlin. 31. október 2019 nr. 10 K 412.18
BVerfG 1. öldungadeild 24. mars 2021. BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

Dómar frá Hollandi

HR 20. desember 2019 nr. 19/00135

Dómar frá Frakklandi

CE 1. júlí 2021 N°427301
Civ. 1. ére Paris. 2021, N° 1901967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

Dómar frá Belgíu

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 17. júní 2021, no. 2015/4585/A

Dómar frá Kanada

Cecilia La Rose g. hennar hátign Elísabetu drottningu [2020] T-1750-19
Friends of the Earth g. Kanada, [2009] FCA 297

Dómar frá Mexíkó

Juicio de amparo indirecto expediente 210/2021 (Poder Judicial de la federación), *Julia Habana g. Mexíkó*

Dómar frá Kólumbíu

Corte Suprema de Justicia (25. apríl 2018) STC4360-2018

Dómar frá Ástralíu

Sharma g. Umhverfissráðherra Ástralíu (2021) FCA 774 (Bromberg J)

Dómar frá Pakistan

Leghari g. Pakistan (2015) Lahore High Court W.P. No. 25501/2015

Dómar frá Nýja Sjálandi

AD Tuvalu g. Nýja Sjálandi (2014) NZIPT 501370/371

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

Mex Mullner g. Austurríki nr. 18859/21 (ECtHR)

Uricchio g. Ítalíu nr. 14615/21 (ECtHR)

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz g. Switzerland App nr. 53600/20 (EctHR 17. mars 2021)

1. Inngangur

Loftslagsbreytingar eru ein helsta áskorun mannkynsins. Þær stofna bæði velferð og mannréttindum fólks um allan heim í hættu. Hugtakið loftslagsbreytingar vísar til langvarandi afleiðinga mikillar losunar gróðurhúsalofttegunda sem leitt hafa til breytinga á umhverfinu og veðurfari.¹ Afleiðinga loftslagsbreytinga gætir víða. Hækkandi hitastig leiðir til hitabylgja og hærri tíðni dýraborinna sjúkdóma sem geta dregið fólk til dauða. Aftakaveður eins og hvirfilbylir og flóð ógna heimilum og lífsviðurværi fólks sem getur leitt til fæðuskorts.²

Losun gróðurhúsalofttegunda getur ýmist verið af náttúrulegum ástæðum, til dæmis vegna eldgosa, eða af mannavöldum. Það magn gróðurhúsalofttegunda sem er í andrúmsloftinu í dag stafar fyrst og fremst af auknum iðnaði manna sem leitt hefur til gríðarlegrar brennslu olíu, kola og gass.³ Styrkleiki gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu var síðast í þessu magni fyrir tíma mannkynsins.⁴

Einhugur ríkir um að loftslagsbreytingar séu sameiginlegt verkefni alþjóðasamfélagsins. Hafa ríki þannig ráðist í aðgerðir annars vegar til þess að koma í veg fyrir frekari hækkun hitastigs jarðar og hins vegar til þess að aðlaga samfélagið að breyttum aðstæðum. Þá hafa þau jafnframt gert samninga sín á milli þar sem þau viðurkenna þá hættu sem stafar af loftslagsbreytingum, undirgangast takmarkanir á losun eða setja sér sjálf markmið um eigin samdrátt á losun gróðurhúsalofttegunda á tilteknu tímabili. Ákvarðanir um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda byggja á vinnu frá vísindamönnum sem hafa staðfest að draga megi úr hættu á alvarlegustu afleiðingum loftslagsbreytinga með því að halda hækkun hitastigs jarðarinnar undir 2°C en til þess þyrftu öll ríki að draga úr eigin losun um 40-70% fyrir árið 2050, miðað við árið 1990.⁵ Þrátt fyrir markmið ríkja og fyrirliggjandi tölur um þann samdrátt sem verður að eiga sér stað svo hægt sé að bjarga jörðinni, hefur losun í heiminum aukist um í kringum 60% miðað við upphaf iðnbyltingarinnar árið 1990.⁶

Alþjóðlegar skuldbindingar og innlend löggjöf þjóða gera ekki kröfur um að stjórnvöldum ríkja verði refsað vegna ófullnægjandi árangurs eða markmiða í loftslagsmálum.

¹ „What Is Climate Change?“ (*United Nations*) <<https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>> skoðað 12. maí 2023.

² Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022) 58.

³ „What Is Climate Change?“ (n. 1).

⁴ Paul de Vilchez Moragues (n. 2) 2.

⁵ Michel G. J. den Elzen o.fl. „Postponing emission reductions from 2020 to 2030 increases climate risks and long term costs: A letter“ (2010) *Climatic Change* 313, 314.

⁶ Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022) 3.

Almenningur hefur þannig reynt að sinna eftirlitshlutverki sínu og knýja fram efndir með höfðun loftslagsmála víða um heiminn. Stefnendur reyna að ná fram samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda með því að stefna fyrirtækjum og stjórnvöldum vegna ófullnægjandi árangurs eða markmiða í loftslagsmálum.⁷ Þessi mál voru upphaflega áberandi í Bandaríkjunum og Ástralíu en hafa nú breiðst út og verið höfðuð um allan heim.⁸ Með slíkum málshöfðunum getur almenningur látið reyna á, og eftir atvikum staðið vörð um réttindi sín og annarra sem verða fyrir áhrifum loftslagsbreytinga. Hingað til hefur loftslagið verið talið falla undir svið umhverfisréttar en fræðimenn segja að vísbendingar séu uppi um að nýtt réttarsvið, loftslagsréttur, sé í mótun.⁹

Nokkur slíkra mála hafa þótt stefnumarkandi¹⁰ fyrir loftslagsmál og hafa leitt til þess að málsgrundvöllur stefnenda hefur þróast yfir í að byggja á því í kröfugerð sinni að brotið sé gegn mannréttindum. Hingað til hafa engin loftslagsmál verið höfðuð á Íslandi. Þróunin erlendis bendir þó til þess að það sé næstum óumflýjanlegt að slíkt mál verði einhvern tímann höfðuð gegn íslenska ríkinu eða íslensku fyrirtæki. Sérstaklega í ljósi fréttu um dræma frammistöðu Íslands í loftslagsmálum.¹¹

Með þessar forsendur í huga leitast ritgerðin eftir því að svara þeirri spurningu hverjar séu helstu hindranir á aðgengi almennings og félagasamtaka að íslenskum dómstólum í málum er varða loftslagsbreytingar. Í ritgerðinni verður þar af leiðandi fjallað um aðgengi almennings að dómstólum á Íslandi og leitast við að gera grein fyrir þekktum hindrunum sem komið hafa upp í loftslagsmálum í flestum lögsögum. Annars vegar aðildarskorti og hins vegar varðandi takmarkaðar heimildir dómstóla til endurskoðunar á ákvörðunum stjórnvalda. Í fyrsta kafla ritgerðarinnar verður þannig fjallað grunnt um skuldbindingar Íslands sem skipt geta máli í loftslagsmálum. Annar og þriðji kafla ritgerðarinnar greina aðildarskilyrði einstaklinga annars vegar og félagasamtaka hins vegar, og verður sérstök áhersla lögð á skilyrðið um lögvarða hagsmuni. Að lokum verður fjallað endurskoðunarheimildir dómstóla í ljósi þriggreiningar ríkisvaldsins og hvernig það gæti litið út á Íslandi í tilfellum þar sem mál eru höfðuð gegn stjórnvöldum.

⁷ Annalisa Savaresi og Joana Setzer „Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers” (2022) 13 *Journal of Human Rights and the Environment* 7, 7-8.

⁸ Paul de Vilchez Moragues (n. 6).

⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir, *Loftslagsréttur* (Háskólaútgáfan 2021) 27.

¹⁰ Til dæmis Urgenda foundation gegn Hollandi í máli HR 20. desember 2019 nr. 19/00135.

¹¹ Umhverfisstofnun, „National Inventory Report: Emissions of Greenhouse Gases in Iceland from 1990 to 2021” (Umhverfisstofnun 2023).

2. Alþjóðlegar skuldbindingar á sviði loftslagsbreytinga

Loftslagsbreytingar eru sameiginlegt verkefni allra ríkja og á þeim grundvelli hefur verið stofnað til ýmissa samninga og skuldbindinga sem ætlað er að vinna gegn loftslagsbreytingum. Að baki samninganna liggur vinna vísindamanna sem hafa sett fram tölulegar upplýsingar um þann árangur sem verður að nást til þess að mannfólk geti áfram átt tilvist á jörðinni.¹² Við höfðun loftslagsmála hafa stefnendur gjarnan byggt á þessum samningum eða skuldbindingum, að minnsta kosti að hluta til. Hér verður gerð nánari grein fyrir þessum skuldbindingum.

2.1. Loftslagssamningur Sameinuðu þjóðanna

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (hér eftir loftslagssamningurinn) var lagður til undirritunar á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó de Janeiro í júní 1992 og hefur verið í gildi frá 21. mars 1994.¹³ Ísland fullgilti samninginn 16. júní 1993¹⁴ og hefur þannig verið þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi um loftslagsmál frá upphafi. Sem rammasamningur setur hann markmið um samstarf á sviði loftslagsmála og grundvallandi meginskilmála en útfærsla og skuldbindingar koma fram í bókunum og viðaukum sem gerðar eru við samninginn.¹⁵

Markmið samningsins er að styrkleiki gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu haldist innan marka þannig að komið verði í veg fyrir hættulegar breytingar loftslagskerfisins af mannavöldum. Jafnframt er honum ætlað að tryggja að matvælaframleiðsla í heiminum verði ekki stefnt í hættu og að stuðla að því að efnahagsþróun geti haldið áfram á sjálfbæran máta.¹⁶

Samningurinn byggir að hluta á vinnu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna sem var stofnuð árið 1988. Nefndin hefur það hlutverk að taka saman upplýsingar um ýmsa þætti loftslagsbreytingum og miðla þeim áfram til þess að skapa vísindalegan grundvöll fyrir pólitíska og lagalega ákvarðanatöku í loftslagsmálum. Í fyrstu skýrslu var því slegið föstu að hitastig jarðar hefði hækkað af völdum gróðurhúsalofttegunda og að losun af mannavöldum ætti þar hlut að máli.¹⁷

Ein af forsendum samningsins er sú að það sé sameiginlegt verkefni allra ríkja að koma í veg fyrir frekari hlýnun jarðar með nauðsynlegum aðgerðum en ábyrgð ríkja í þeim málum

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change, „Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments” (United Nations Environment Programme og World Meteorological Organization 1992).

¹³ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 9) 63.

¹⁴ Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 1248- 536. mál.

¹⁵ „Rammasamningur”, *Lögfræðiorðabókin – með skýringum* (1. útg., Codex 2008).

¹⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change (samþykktur 9. maí 1992, tók gildi 21. mars 1994) 1771 UNTS 107 (UNFCCC) 2. gr.

¹⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 13).

sé þó ólík.¹⁸ Í þessu sanngirnissjónarmiði felst að ríki sem teljast þróuð bera meginþunga ábyrgðarinnar og skulu eiga frumkvæði að því að hrinda af stað nauðsynlegum loftslagsaðgerðum og aðstoða þróunarríki við aðlögun. Með tímanum hafa skilin á milli þróaðra ríkja og þróunarríkja þó orðið óljósari¹⁹ og má vænta þess að það komi til með að endurspeglast í alþjóðlegri samvinnu loftslagsmála í framtíðinni. Þessi forsenda samningsins hefur verið rauður þráður í gegnum aðrar bókanir og skuldbindingar sem settar hafa verið til þess að ná fram markmiðum loftslagssamningsins, svo sem Kýótó-bókuninni²⁰ og Parísarsáttmálanum²¹, sem bæði voru samþykkt á árlegum ráðstefnum þings aðildarríkja að samningnum (e. Conference of Parties, COP).

2.2. Kýótó-bókunin við loftslagssamninginn

Það var frá upphafi ljóst að skuldbindingar loftslagssamningsins næðu ekki markmiðum hans enda voru skuldbindingar almennt orðaðar²² og rammameningurinn settur með það að leiðarljósi að nánari útfærslur á skuldbindingum væru útfærðar í bókunum og viðaukum.²³ Því hófust viðræður til að styrkja skuldbindingar loftslagssamningsins strax á fyrsta fundi aðila loftslagssamningsins (COP1). Sú vinna leiddi að endingu til Kýótó-bókunarinnar sem samþykkt var á þriðja þingi aðila loftslagssamningsins (COP3) árið 1997.²⁴ Gildistaka bókunarinnar var ýmsum skilyrðum háð²⁵ og gekk bókunin því ekki í gildi fyrr en 16. febrúar 2005 en Ísland undirritaði samninginn þremur árum áður²⁶ án fyrirvara²⁷.

Með undirritun Kýótó-bókunarinnar skuldbundu þróuð ríki sig til þess að draga sameiginlega út heildarlosun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2008-2012 þannig að losunin yrði ekki meiri en 95% losunar árið 1990.²⁸ Skuldbindingar ríkjanna voru hlutfallstölur og fólu ýmist í sér kröfu um samdrátt í losun eða að losun yrði óbreytt miðað við 1990. Aðeins þrjú þróuð ríki fengu heimild til þess að auka losun en þar á meðal var Ísland, sem mátti losa auka 10% á tímabilinu.²⁹

¹⁸ UNFCCC (n. 15) 1. mgr. 4. gr.

¹⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 9) 64.

²⁰ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (samþykktur 11. desember 1997, tók gildi 16. febrúar 2005) 2303 UNTS 162 (Kyoto Protocol) 10. gr.

²¹ Paris Agreement (samþykktur 12. desember 2015, tók gildi 4. nóvember 2016) 3156 UNTS 79 2. mgr. 2. gr.

²² Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 9) 65.

²³ Lögfræðiorðabókin. Bls. 331. Útgáfuár 2008. Fara á bókasafn til að laga þessa heimild.

²⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 22).

²⁵ Kyoto Protocol (n. 19) 1. mgr. 25. gr.

²⁶ Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 1299- 684. mál.

²⁷ Kyoto Protocol (n. 20) 26. gr.

²⁸ Sama heimild 1. mgr. 3. gr.

²⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 9) 66

Skuldbindingartímabil bókunarinnar voru tvö. Á fyrra skuldbindingartímabilinu átti að draga úr losun sex tilgreindra gróðurhúsalofttegunda þannig að losun þeirra yrði ekki meiri en 95% miðað við árið 1990. Hver aðili fékk kvóta í formi losunarheimilda í alþjóðlegu skráningarkerfi og fyrir tímabilið fékk Ísland úthlutað einingum sem heimiluðu losun rúmlega átján milljón tonna koltvíoxíðgilda en hafði heimild til þess að losa aukalega átta milljónir vegna ákvörðunar 14/CP.7. Seinna skuldbindingartímabilið var samþykkt með svokallaðri Doha-breytingu við Kýótó-bókunina sem samþykkt var á áttunda fundi þings samningsaðila Kýótó-bókunarinnar. Ekki öll aðildarríki að Kýótó-bókuninni samþykktu Doha-breytinguna og við undirritun hennar var því ljóst að samningurinn gengi sennilega ekki í gildi strax að fyrra skuldbindingartímabilinu loknu. Gerðu samþykki ríki því samkomulag um að framfylgja ákvæðum breytingarinnar óháð gildistöku breytingarinnar.³⁰

Markmið breytingarinnar var að samdráttur aðildarríkja á losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2013-2020 yrði ekki meiri en 82% heildarlosunar miðað við árið 1990. Aðilum voru því úthlutaðar nýjar hlutfallstölur og samþykkti Ísland í félagi við aðildarríki ESB að draga úr losun um samanlagt 20% miðað við árið 1990.

Nýlega komst umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytið að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnvöld yrðu að kaupa losunarheimildir að andvirði 800 milljón íslenskra króna frá öðrum ríkjum til þess að standast skuldbindingar sínar á öðru tímabili Kýótó-bókunarinnar. Endanlegt uppgjör á skuldbindingum vegna Kýótó-bókunarinnar hefur ekki enn farið fram.³¹

2.3. Parísarsáttmálinn

Parísarsáttmálinn var samþykktur á 21. þingi samningsaðila loftslagssamnings (COP21) í desember 2015 og gekk í gildi 4. nóvember 2016. Ísland fullgilti samninginn 19. september 2016³² en þær skyldur sem sáttmálinn leggur á aðila eru frábrugnar fyrri loftslagsskuldbindingum Íslands. Sáttmálinn er ótímabundinn og er ætlað að breytast með framgangi þekkingar í loftslagsmálum. Hann leggur þannig kröfur á samningsaðila um að endurskoða sífellt eigin markmið og aðgerðir þegar nýjar upplýsingar koma fram.³³

Parísarsáttmálinn setur fram þrjú markmið sem sett voru með hliðsjón af loftslagssamningnum.³⁴ Fyrsta markmiðið snýr að hækkun meðalhitastigs á heimsvísu en

³⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 9) 115-116

³¹ Kjartan Kjartansson, „Kaupa heimildir annarra til að standa við Kýótó-skuldbindingar“ *visir.is* (Reykjavík, 2. mars 2023) < <https://www.visir.is/g/20232383605d/kaupa-heimildir-annarra-til-ad-standa-vid-kyoto-skuldbindingar> > skoðað 3. mars 2023.

³² Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1682- 858. mál.

³³ Paris Agreement (n. 21) d-liður 9. mgr. 7. gr.

³⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir, *Loftslagsréttur* (Háskólaútgáfan 2021) 125-127.

sammingsaðilar samþykkja við undirrituna að halda hækkun meðalhitastigs undir 2°C miðað við upphaf iðnbyltingarinnar en aðgerðir þeirra skulu þó stefna að því að takmarka hitastig við 1,5°C en slík takmörkun dregur verulega úr áhættu og áhrifum loftslagsbreytinga.³⁵ Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna hefur komist að þeirri niðurstöðu að til þess að halda hitastigi innan þessara marka verði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um helming fyrir árið 2030.³⁶ Þá stefnir samningurinn einnig að því að auka getu til þess að aðlagast áhrifum loftslagsbreytinga með því að styðja við þróun leiða til minni losunar gróðurhúsalofttegunda með aðferðum sem ekki haf áhrif á matvælaframleiðslu. Að lokum er það markmið sammingsins að þróuð ríki styðji þróunarlönd við þróun leiða til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda og bættu þoli vegna afleiðinga loftslagsbreytinga, með fjármagnsflæði til slíkra verkefna.³⁷

Það er í höndum aðildarríkja að ákvarða eigin framlög til loftslagsbreytinga og senda skriflega til skrifstofu loftslagssammingsins. Í framlagi sínu verða sammingsaðilar að lýsa því með skýrum hætti hvaða árangri því er ætlað að ná³⁸ en sáttmálinn kveður jafnframt á um að framlög aðildarríkja skuli vera metnaðarfull til þess að ná markmiðum sáttmálans.³⁹ Parísarsáttmálinn heimilar aðildarríkjum að setja sér sameiginleg markmið þar sem hlutdeild hvers ríkis er skilgreind sérstaklega.⁴⁰ Á þeim grundvelli er landsframlag Íslands verið samofið framlögum aðildarríkja ESB, sem setti markmið um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda miðað við árið 1990, fram til ársins 2030.⁴¹ Hlutdeild Íslands í því sameiginlega markmiði er sem stendur 29% samdráttur í losun gróðurhúsalofttegundafyrir árið 2030 í samanburði við árið 2005, en unnið er að nýrri metnaðarfullri hlutdeild í framlaginu.⁴² Umhverfisstofnun skilaði nýverið til loftslagssammings Sameinuðu þjóðanna og ESB, nýrri landsskýrslu Íslands um losun gróðurhúsalofttegunda á árinu 2021. Þær, ásamt framreiknuðum spátölum fyrir losun árið 2050 benda sterklega til þess að Íslandi komi ekki til með að standa við skuldbindingar samkvæmt Parísarsáttmálanum.⁴³

³⁵ Paris Agreement (n. 21) 1. mgr. a. 2. gr.

³⁶ Hoesung Lee o.fl. „Synthesis Report of The IPCC Sixth Assessment Report (AR6): Longer Report” (Intergovernmental Panel on Climate Change 2023).

³⁷ Paris Agreement (n. 21) 1. mgr. 2. gr.

³⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 34) 143.

³⁹ Paris Agreement (n. 21) 3. gr.

⁴⁰ Paris Agreement (n. 21) 16. – 18. mgr. 4. gr.

⁴¹ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, „Update of the Nationally Determined Contribution of Iceland” (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2021).

⁴² Umhverfisstofnun, „National Inventory Report: Emissions of Greenhouse Gases in Iceland from 1990 to 2021” (Umhverfisstofnun 2023) XXIX.

⁴³ Umhverfisstofnun, „National Inventory Report: Emissions of Greenhouse Gases in Iceland from 1990 to 2021” (Umhverfisstofnun 2023).

Eins og fjallað hefur verið um felur Parísarsáttmálinn aðildarríkjum að setja fram einhliða yfirlýsingar um markmið þeirra í tengslum við loftslagsmál. Þetta fyrirkomulag er frábrugðið fyrirkomulagi Kýótó-bókunarinnar að því leiti að í henni voru framlög ákveðin fyrir ríkin. Þar sem landsframlögin eru ekki formlegur hluti sáttmálans eru þau ekki lagalega bindandi samkvæmt ströngustu reglum þjóðaréttar enda hafa þau ekki verið fullgilt af ríkinu.⁴⁴ Í því ljósi má velta því upp hvert lagalegt skuldbindingargildi samningsins sé og réttarheimildarleg staða. Um þetta hefur verið fjallað í fjölmörgum dómsmálum.⁴⁵

Þá er samningurinn ekki þess eðlis að samningsaðilar verði beittir refsingum ef þeir vanefna samninginn, til dæmis með því að standa ekki við framlög.⁴⁶ Hann hefur að miklu leiti reitt sig á fyrirbæri sem kallað hefur verið birting og hirting (*e. naming and shaming*) og felst í því að almenningur leggi þrýsting á ríki sem ekki standa sig.⁴⁷ Samningurinn gerir þannig kröfur um að aðildarríki geri sér áætlanir og fylgi tilteknum ferlum en raunverulega eru engar kröfur um að tiltekinn árangur náist. Þetta hefur valdið miklu fjaðrafoki í alþjóðasamfélaginu sem hefur leitt til sprengingar í loftslagsmálum í kjölfar gildistöku samningsins þar sem einstaklingar og félagasamtök krefjast árangurs eða metnaðarfyllri markmiða.⁴⁸

2.4. Álit Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna um rétt til heilnæms umhverfis

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna er vettvangur þar sem öll aðildarríki hafa fulltrúa og fara með jafnt vægi við atkvæðagreiðslu. Þingið kemur saman og ræðir ársfjórðungslega málefni sem falla undir svið þess samkvæmt Sáttmála Sameinuðu þjóðanna.⁴⁹ Ákvarðanir allsherjarþingsins eru kallaðar álit og flokkast raunar sem lagasamræming (*e. soft law*) sem getur í eðli sínu ekki verið lagalega bindandi fyrir aðildarríki, ein og sér. Lagasamræming getur hins vegar gefið til kynna opinio juris eða þjóðaréttarvenju og haft bindandi áhrif á þeim grundvelli.⁵⁰ Álit allsherjarþingsins verða gjarnan til þess að aðildarríki uppfæra löggjafir sínar eða stefnur svo þær samræmist betur niðurstöðum álitanna.⁵¹

Með aukinni athygli á samtvinningu mannréttinda og umhverfisins hefur ákall eftir viðurkenningu á réttinum til heilnæms umhverfis jafnframt aukist enda gerir slíkur réttur

⁴⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir (n. 34) 136-137.

⁴⁵ Sjá til dæmis Family farmers og Greenpeace gegn Þýskalandi VG Berlin. 31. október 2019 nr. 10 K 412.18

⁴⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur (n. 34) 165.

⁴⁷ Sama heimild 166.

⁴⁸ Urgenda Foundation, „Open letter – Climate Trials” (Urgenda Foundation 2022).

⁴⁹ Hernández G, *International law*. (1. útg. Oxford University Press 2019) 154-155.

⁵⁰ Henriksen A, *International Law* (2. útg. Oxford University Press 2019) 37.

⁵¹ The Office of the High Commissioner for Human Rights o.fl., „What is the Right to a healthy Environment?” (United Nations Environment Programme 2023) 7.

dómstólum kleift að stíga inn í þegar ríki virða ekki, vernda ekki eða uppfylla ekki skuldbindingar sem af réttinum leiðir.⁵² Þann 28. júlí 2022 gaf allsherjarþingið út álit A/RES/76/300 sem markaði tímamót fyrir bæði umhverfis- og mannréttindabaráttu um allan heim. Með álitinu var réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis viðurkenndur sem mannréttindi sem ríkjum bæri að gæta og vinna að.

Engin algild skilgreining er til á því hvað felist í réttinum til heilnæms umhverfis en almennt er litið svo á að í honum felist annars vegar efnisleg réttindi eins og hreint loft, aðgengi að hreinu varni og líffræðilega fjölbreytt vistkerfi. Hins vegar eru talin felast í honum réttindi sem varða málsmeðferð eins og réttur til upplýsinga, réttur til þátttöku í ákvörðunum og réttur til úrræða sem einstaklingar geta leitað þegar þeir telja brotið á rétti þeirra.⁵³

Umhverfis- og loftslagsvernd þar sem mannréttindi hafa verið sett í forgrunn er mikilvægt tæki fyrir þá sem verða fyrir áhrifum loftslagsbreytinga og eykur ábyrgð ríkja og fyrirtækja þegar teknar eru ákvarðanir sem geta haft áhrif á umhverfið eða loftslagslagið. Áætlað er að ályktunin komi til með að hafa mikil áhrif í aðildarríkjum og muni auka skilning á því hvernig heilnæmt umhverfi er forsenda þess að fólk geti notið annarra mannréttinda og hvernig mannréttindi stuðli að verndun umhverfisins.

Skyldan til að sjá til þess að einstaklingar geti notið réttar síns til heilnæms umhverfis hvílir fyrst og fremst á aðildarríkjunum og ber þeim sérstaklega að gæta þeirra sem eru í viðkvæmri stöðu gagnvart loftslagsbreytingum og eyðileggingu umhverfisins. Í því felst að breyta stefnum og löggjöf ríkja svo þau geti betur tryggt hreint og heilnæmt umhverfi fyrir alla.

Landréttur aðildarríkja skal jafnframt gera ráðstafanir svo þess sé gætt að viðunandi viðurlög liggi við því að brjóta gegn þessum rétti, í samráði við einstaklinga og samfélög sem verða fyrir áhrifum loftslagsbreytinga. Þá spila einstaklingar sem réttahafar einnig lykilhlutverk við aðhald til dæmis með því að taka þátt í ákvarðanatöku og með því að kvarta til eftirlitsstofnana eða höfða mál þegar þeir telja brotið á réttindum sínum.⁵⁴ Viðurkenning réttindanna skapar grundvöll fyrir loftslagsmál í réttarkerfinu þar sem fjöldi mála byggir á þeim málsástæðum að ófullnægjandi markmið eða aðgerðarleysi stjórnvalda brjóti gegn þessum réttindum.⁵⁵

⁵² Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022) 239-240.

⁵³ The Office of the High Commissioner for Human Rights o.fl. (n. 51) 9.

⁵⁴ The Office of the High Commissioner for Human Rights o.fl. (n. 51) 20.

⁵⁵ Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 240.

2.5. Mannréttindasáttmáli Evrópu

Einstaklingar geta ekki notið mannréttinda með þeim hætti sem þeim er ætlað að njóta þeirra þegar umhverfi þeirra er óöruggt eða óheilbriggt. Þrátt fyrir að mannréttindasáttmáli Evrópu⁵⁶ kveði ekki sérstaklega á um verndun umhverfisins þá hefur túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu (hér eftir Mannréttindadómstóllinn) verið á þá leið að niðurbrot umhverfisins geti verið brot á mannréttindum sem vernduð eru af Mannréttindasáttmálanum.⁵⁷ Einstaklingar geta þannig borið hugsanleg brot á mannréttindum undir dómstóla.

Í stórum hluta loftslagsmála sem höfðuð hafa verið eftir 2015 hafa stefnendur byggt á mannréttindaákvæðum, ýmist alfarið eða að hluta til. Réttindi sem stefnendur hafa helst látið reyna á eru rétturinn til lífs, rétturinn til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu auk ákvæða um verndun eignaréttinda. Í Evrópu hafa ákvæði 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu því verið fyrirferðarmest auk 1. gr. 1. viðauka sáttmálanum.⁵⁸

Í máli *KlimaSeniorinnen Schweiz gegn Sviss*⁵⁹ höfðuð hópur eldri kvenna mál í félagasamtökum gegn svissneskum stjórnvöldum þar sem þær byggðu á því að ófullnægjandi stefna ríkisins í loftslagsmálum bryti gegn ákvæðum 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu vegna þess að hún væri ekki til þess fallin að halda hækkun hitastigs undir 2°C. Hæstiréttur Sviss vísaði málinu frá vegna þess að hagsmunir þeirra þóttu ekki nægilega einstaklegir. Sjá nánari umfjöllun í köflum 3.1.2 og 3.1.3.

Í máli *Family farmers og Greenpeace gegn Þýskalandi*⁶⁰ fóru þrjár fjölskyldur ásamt Greenpeace í Þýskalandi í mál gegn þýska ríkinu þar sem þau byggðu á því að ófullnægjandi aðgerðir ríkisins til þess að standa við markmið Þýskalands um 40% samdrátt í losun, bryti gegn 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 1. gr. 1. viðauka hans. Þau réttindi sem stefnendur byggðu á nutu jafnframt stjórnarskrárverndar. Dómstóllinn vísaði málinu frá vegna þess að markmiðin eru ekki lagalega bindandi og ekki talið sýnt fram á að ríkið hefði brotið gegn stjórnarskránni með ófullnægjandi markmiðum. Meira verður fjallað um málið í kafla 3.1.4.

Í máli *Urgenda gegn Hollandi*⁶¹ fóru 900 hollenskir ríkisborgarar ásamt umhverfissamtökum í mál gegn hollenska ríkinu þar sem þau byggðu á því að ríkið bryti gegn 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu með því að ganga ekki lengra til þess að koma í veg

⁵⁶ Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

⁵⁷ Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 231.

⁵⁸ Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 1. viðauki.

⁵⁹ BGE 5. maí 2020 (1C.37/2019).

⁶⁰ VG Berlin. 31. október 2019 nr. 10 K 412.18.

⁶¹ HR 20. desember 2019 nr. 19/00135.

fyrir loftslagsbreytingar. Réttindin nutu einnig verndar í hollensku stjórnarskránni. Fallist var á málatilbúnað stefnenda og var hollenska ríkið dæmt til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 25% fyrir lok árs 2020 í samanburði við árið 1990. Málið fór fyrir öll dómstig Hollands og var að endingu staðfest af Hæstarétti árið 2019.

Þá hafa stefnendur jafnframt byggt á mannréttindum sem njóta verndar að landslögum viðkomandi ríkis þó þau njóti ekki sérstakrar verndar í mannréttinasáttmála Evrópu. Þar á meðal á réttinum til heilnæms umhverfis, rétti til vatns og jafnréttisreglunni. Þegar litið er heildstætt yfir þau mál sem þegar hafa fengið niðurstöðu bendir þær til þess að mál sem byggja ekki aðeins á mannréttinasáttmála Evrópu heldur einnig stjórnarskrárvörðum grundvallarmannréttindum fái frekar þá niðurstöðu sem stefnendur sækjast eftir heldur en þau þar sem byggja aðeins á mannréttinasáttmálanum.⁶²

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr.) hefur mönnum verið tryggður réttur til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu en þar er hvorki að finna ákvæði sem kveður á um rétt til lífs né rétt til heilnæms umhverfis. Tvívegis hafa verið lögð fram frumvörp þar sem lagt er til að ákvæði um rétt til að njóta heilnæms umhverfis verði tekin upp í stjórnarskránni en hvorugt þeirra komst lengra en í gegnum 1. umræðu.⁶³

3. Aðild einstaklinga í loftslagsmálum

Aðild er grundvallarskilyrði málshöfðunar en til þess að teljast hafa aðild verður aðili að sýna fram á tjón eða fyrirsjáanlegt tjón vegna aðgerða eða aðgerðaleyfis af hálfu stefnda.⁶⁴ Á Íslandi njóta menn stjórnarskrárvarinns réttar til þess að bera mál undir dómstóla og fá úrlausn um réttindi sín og skyldur, sbr. 1. ml. 1. mgr. 70. gr. stjkskr. Þá kveður 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu á um rétt manna til réttlátrar málsmeðferðar. Inntak réttinda 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu hefur verið mótað í dómafrankvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu á þann hátt að í ákvæðinu felist einnig rétturinn til að bera mál undir dómstóla enda er það forsenda þess að menn geti notið réttlátrar málsmeðferðar að einstaklingar og lögpersónur geti leitað réttar síns.⁶⁵

Réttur manna til að bera mál undir dómstóla er þó ekki ótakmarkaður enda girða stjórnarskráin og mannréttinasáttmálinn ekki fyrir að löggjafinn setji almenn skilyrði fyrir

⁶² Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 260.

⁶³ Alþt., 2015-2016 A-deild, þskj. 1577- 841. mál.

⁶⁴ Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 57.

⁶⁵ Sigurður Tómas Magnússon, „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála” (2005) 2 Tímarit Lögfræðinga 133, 137.

málshöfðun og aðild að dómsmálum. Í 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála segir að aðili dómsmáls geti verið hver sá einstaklingur, félag eða stofnun sem átt getur réttindi eða borið skyldur að landslögum. en viðkomandi aðili verður jafnframt uppfylla aðildarskilyrði einkamálaréttarfars.⁶⁶ Á Íslandi er í gildi ólögfest meginregla sem kveður á um að sá einn geti höfðað mál sem er rétt hafi að þeim hagsmunum sem dómsúrlausnar er leitað um.⁶⁷ Þeir hagsmunir sem viðkomandi hefur af úrlausninni verða jafnframt að vera beinir, einstaklegir og lögvarðir. Í því fellst að hagsmunirnir verði að vera verulegir og tengjast úrlausninni náíð.⁶⁸ Reglan vísar til þess að hagsmunir stefnanda verði að vera einstaklegir og ber hún það því með sér að dómstólar leysa ekki úr ágreiningi sem varðar almannahagsmuni enda er það eðli þeirra að enginn hafi hagsmuni umfram aðra,⁶⁹ sbr. dómur *Hæstaréttar frá 7. júní 2001 nr. 173/2001* þar sem hópur fólks höfðaði mál gegn íslenska ríkinu og krafðist þess að fá úr því skorið hvort tiltekinn gígur væri kallaður Hverfell eða Hverfjall. Byggðu þau aðild sína á því að þau hefðu hagsmuni á þeim grundvelli að þau ættu ættir að rekja til sveitarinnar og hefðu umhyggju fyrir örmerkjum, menningarverðmætum og örlögum sveitarinnar. Hæstiréttur féllst ekki á þetta og vísaði málinu frá á þeim grundvelli að stefnendur hefðu ekki hagsmuni umfram aðra.

Loftslagsbreytingar myndu eðli málsins samkvæmt almennt flokkast undir almannahagsmuni enda eru áhrif þeirra ekki staðbundin og hafa því áhrif á marga. Hins vegar má færa rök fyrir því að tilteknir hópar einstaklinga verði fyrir meiri áhrifum og geti þannig haft hagsmuni umfram aðra í málum sem varða afleiðingar loftslagsbreytinga, sökum stöðu sinnar eða heilsu, sbr. *Commune de Grande-Synthe gegn Frakklandi*⁷⁰ þar sem íbúar Grande-Synthe höfðuðu mál gegn franska ríkinu og kröfðist þess að ráðist væri í frekari aðgerðir til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar og grípa til aðgerða til þess að aðlaga aðstæður í Frakklandi að loftslagsbreytingum. Aðild sína byggðu þau á því að Grande-Synthe væri í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart hækkun sjávarmáls og flóðum. Dómstóllinn féllst á aðild allra nema Careme sem er fyrrum bæjarstjóri bæjarins vegna þess að hann sem einstaklingur gæti ekki haft hagsmuni umfram aðra á svæðinu á þeim eina grundvelli að svæðið sem hann bjó á var líklegt til þess að verða undir flóði fyrir árið 2040. Dómstóllinn taldi í máli bæjarins að túlka yrði frönsk lög til samræmis við Parísarsáttmálann og dæmdi ríkið til þess að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til þess að uppfylla

⁶⁶ Særún María Gunnarsdóttir, „Aðild að málum sem varða umhverfið” (2005) 2 Úlfjótur – Tímarit laganema 347, 354-356.

⁶⁷ Markús Sigurbjörnsson, *Einkamálaréttarfar* (4. útg. Úlfjótur 2019) 59.

⁶⁸ Sama heimild 117.

⁶⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson, Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis (2015) 4 Úlfjótur Tímarit laganema 517, 566.

⁷⁰ CE 1. júlí 2021 N°427301.

markmið um 40% samdrátt fyrir árið 2030. Careme fór með málið til Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem það býður nú úrlausnar efri deildar dómstólsins.

Dómari leggur mat á það hverju sinni hvort stefnandi máls geti talist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnisins.⁷¹ Þar sem matið er atviksbundið getur reynst erfitt að draga algilda ályktun um það hvenær skilyrðið hefur verið uppfyllt, en líta má til dómaframkvæmdar til þess að greina viðmið á hverju réttarsviði fyrir sig. Dómaframkvæmd í loftslagsmálum á Íslandi er sem stendur engin. Hér verður þar af leiðandi horft til dómaframkvæmdar í loftslagsmálum í öðrum lögsögum í þeim tilgangi að greina hvenær einstaklingar höfðu lögvarða hagsmuni af úrlausn máls og það mátað inn í íslenskt réttarfar. Skilyrði til aðildar eru vissulega ólík á milli ríkja en hér verður ekki farið nánar í skilyrði hvers ríkis heldur frekar leitast eftir því að skoða málatilbúnað stefnenda og hvenær dómstólar féllust á að sýnt hafi verið fram á nægilega hagsmuni umfram aðra.

3.1. Lögvarðir hagsmunir einstaklinga í dómaframkvæmd

Mannkynið er bundið af því að búa við aðstæður sem bjóða upp á hreint vatn og loft og hitastig á tilteknu bili. Af því leiðir að við erum sérstaklega viðkvæm fyrir loftslagsbreytingum enda hafa þær áhrif á matvælaframleiðslu, aðgang að hreinu vatni, heilsuna okkar og fleira.⁷² Afleiðingar loftslagsbreytinga hafa þegar haft áhrif á fólk víða um heim og hafa einstaklingar og umhverfissamtök víðsvegar um heiminn freistað þess að láta reyna á þau réttindi sem þau telja ríki eða fyrirtæki brjóta með tilteknum athöfnum eða athafnaleyssi. Upphaflega voru málin helst höfðuð í Bandaríkjunum og Ástralíu en undanfarin áratug hefur fjöldi mála aukist og þau hafa nú verið höfðuð í öllum heimsálfum.⁷³

Á Íslandi hafa engin mál sem varða loftslagsbreytingar eða afleiðingar þeirra verið höfðuð fyrir dómstólum. Þróun losunar og framkvæmd erlendis bendir hins vegar til þess að leiða megi líkur að því að slíkar málsóknir komi til með að verða að veruleika í framtíðinni. Erfitt er að draga ályktanir um þau aðildarskilyrði sem dómstólar koma til með gera kröfur um að verði uppfyllt í slíkum málum en horfa má til dómaframkvæmdar í loftslagsmálum til þess að öðlast skýrari hugmynd um það hvaða hópar standi best hvað varðar skilyrðið um lögvarða hagsmuni.

⁷¹ Særún María Gunnarsdóttir (n. 66) 354-356.

⁷² Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 2.

⁷³ Sama heimild 3.

Sameiginlegt skilyrði allra ríkja til málsóknar snýr að aðild. Fyrir utan þetta grundvallarskilyrði geta verið önnur skilyrði sem eru breytileg eða misströng á milli landa⁷⁴ og verður að hafa það á bakvið eyrað þegar erlend dómaframkvæmd er tekin til skoðunar.

Þegar rýnt er í loftslagsmál erlendis má greina þemu meðal stefnenda í málunum og hópa þá saman. Þannig er hægt að draga nákvæmari ályktun um það hvaða hópar það séu raunverulega sem dómstólar telji hafa nægilega hagsmuni af málsókn og hvaða hópar hafi ekki hagsmuni umfram aðra borgara.

3.1.1. Börn og ungt fólk

Þegar litið er til umfangsmikilla og stefnumarkandi loftslagsmála víðsvegar úr heiminum má greina þau í ákveðin þemu. Eitt þemanna eru mál sem höfðuð hafa verið af börnum eða ungu fólki. Þessi tiltekni hópur er í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart loftslagsbreytingum. Auk áhrifa á heilsu þeirra myndast ákveðinn kynslóðahalli vegna þess að aðgerðir stjórnvalda í loftslagsmálum eru gjarnan þess eðlis að börn muni sitja uppi með vandann í framtíðinni og verða að finna lausn við honum.⁷⁵ Hækkandi hitastig jarðarinnar kemur til með að hafa áhrif á heilsu þeirra, til dæmis með dýrabornum sjúkdómum en jafnframt munu þær leiða til fæðuöryggis og vatnsskorts vegna hitabylgja og aftakaveðurs. Árið 2015 sagði framkvæmdastjóri UNICEF: „Loftslagsbreytingar eru helsta ógn sem steðjar að börnum heimsins og börnunum þeirra. Sú hætta sem af þeim stafar mun hugsanlega draga úr þeim framförum sem hafa orðið á lífslíkum barna og tækifærum til þroska.”⁷⁶ Afleiðingar vegna þess magns gróðurhúsalofttegunda sem ríki losa í dag munu ekki gera vart við sig fyrir en eftir tuttugu til þrjátíu ár þegar það verður orðið of seint að breðast við. Þá er jafnframt óljóst hve alvarlegar afleiðingar af því magni gróðurhúsalofttegunda sem er í andrúmsloftinu verða þar sem magnið hefur ekki verið svo mikið frá því fyrir tíma mannkynsins.⁷⁷

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna er hugsanlega fyrsti alþjóðlegi samningurinn þar sem sérstaklega er kveðið á um réttindi sem eru umhverfisréttarlegs eðlis.⁷⁸ Í honum er fjallað um að börnum skuli tryggður réttur til umhverfis sem stuðlar að velferð þeirra og þroska. Þar er jafnframt ákvæði sem fjallar um að börnum skuli tryggður réttur til heilsu,

⁷⁴ Sama heimild 57-58.

⁷⁵ Málátlitbúnaður stefnenda í máli *Cecilia La Rose g. hennar hátign Elísabetu drottningu*, [2020] T-1750-19.

⁷⁶ David Anthony (ritstj.), *Unless we act now: The impact of climate change on children* (United Nations Children's Fund 2015) 6.

⁷⁷ Paul de Vilchez Moragues (n. 52) 58-59.

⁷⁸ Suzana Sans-Caballero, „Children's rights in a changing climate: a perspective from the United Nations Convention on the Rights of the child” (2013) 13 *Ethics in Science and Environmental Politics* 1, 3.

heilbrigðisþjónustu og upplýsinga sem beinir þeim á vegferð heilbrigðs lífsstíls.⁷⁹ Eins og fjallað hefur verið um koma loftslagsbreytingar til með að hafa áhrif á heilsu fólks en í máli *Neubauer o. fl. gegn Þýskalandi*⁸⁰ byggðu stefnendur meðal annars á því að þau stæðu frammi fyrir ýmsum heilsufarsógnunum sökum loftslagsbreytinga. Í málinu höfðaði meðal annars hópur ungs fólks mál á hendur þýska ríkisins á þeim grundvelli að loftslagsstefna og aðgerðaráætlun stjórnvalda hefði verið innleidd með röngum hætti þar sem markmið um að draga úr losun um 55% fyrir árið 2030 miðað við árið 1990 væru ófullnægjandi og brytu því gegn stjórnarskrárvernduðum mannréttindum þeirra. Þau töldu að Þýskaland yrði að draga úr losun um 70% til þess að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt Parísarsáttmálanum. Þau byggðu aðild sína meðal annars á því að þau myndu sitja uppi með afleiðingar loftslagsbreytinga í framtíðinni. Afleiðingar eins og auknar líkur á húðkrabbameini, hækkun sjávarmáls og aukinn astma og ofnæmi. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að lykilþættir í stefnumótun Þýskalands í loftslagsmálum samræmdust ekki ákvæðum þýsku stjórnarskránnar þar sem almenningi er tryggður réttur til lífs og líkamlegrar friðhelgi sem og skyldu þýska ríkisins til þess að gæta þess að ekki verði vegið að grundvallarréttindum framtíðarkynslóða. Lagði hann það fyrir ríkisstjórnina að leiðrétta þetta og að sérstaklega yrði tekið fram hvernig ætti að breyta losunarmarkmiðum til þess að loftslagsbreytingar yrðu ekki byrði framtíðarkynslóða. Ríkisstjórnin tilkynnti stuttu síðar að markmið um samdrátt í losun yrðu aukin í 60% fyrir 2030, 88% fyrir 2040 og að ríkið yrði kolefnishlutlaust árið 2045.

Í máli *Cecilia La Rose gegn Kanada*⁸¹ höfðuðu fimmtán börn og ungmenni mál gegn kanadísku ríkisstjórninni á þeim grundvelli að losun Kanada á gróðurhúsalofttegundum væri ósamrýmanleg markmiðum um stöðugt loftslag. Kröfðust þau þess að ríkinu yrði gert að útbúa áætlun um endurheimt loftslagsins. Aðild sína byggðu þá á því að afleiðingar loftslagsbreytinga hefðu áhrif á heilsu þeirra og andlega velferð. Sökum aldurs þeirra félli það á þau að takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga í framtíðinni og þeim byrðum sem þeim fylgja. Dómstóllinn sagði kröfurnar of almennar og að þær bentu ekki til tiltekinnar löggjafar sem vægi að réttindum ungs fólks. Vísaði hann málinu því frá.

Í máli *Sharma gegn Ástralíu*⁸² höfðaði hópur átta ungra einstaklinga mál fyrir hönd allra ástralskra barna undir átján ára aldri gegn umhverfisráðherra Ástralíu vegna ákvörðunar um að heimila stækkun kolanámu. Þau töldu að ástralska ríkinu bæri skylda til þess að koma í

⁷⁹ United Nations Convention on the Rights of the Child (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. September 1990) 1577 UNTS 3 (UNCR) 24. gr.

⁸⁰ BVerfG 1. öldungadeild 24. mars 2021. BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

⁸¹ *Cecilia La Rose g. hennar hátign Elísabetu drottningu* [2020] T-1750-19.

⁸² *Sharma g. Umhverfisráðherra Ástralíu* (2021) FCA 774 (Bromberg J).

veg fyrir að ungt fólk yrði fyrir fyrirsjáanlegu tjóni og töldu umhverfisráðherra brjóta gegn þeirri skyldu með ákvörðun sinni. Kröfðust þau því lögbanns á stækkunina til þess að koma í veg fyrir að umhverfisráðherra samþykkti verkefnið. Einn dómari við alríkisdómstól Ástralíu dæmdi í málinu og komst að þeirri niðurstöðu að ríkinu bæri að gæta þess að börn yrðu ekki fyrir persónulegu tjóni af völdum ákvörðunarinnar vegna þess að afleiðingar tjóns sem yrði af völdum áhættuþátta vegna stækkunarinnar yrðu gríðarlegar og þar af leiðandi yrði að taka sérstakt tillit til áhrifa á börn við ákvarðanatökuna. Hann samþykkti hins vegar ekki að leggja lögbann á ákvörðunina. Hálfu ári síðar var málið tekið fyrir aftur af þremur dómurum við alríkisdómstólinn. Þeir voru sammála um að snúa við úrskurði fyrsta dómarans en byggðu ákvörðun sína þó allir á mismunandi rökum. Stóðu rök eins þeirra uppúr en hann taldi að börnin hefðu ekki nægilega hagsmuni af málinu á þessum tíma en sagði jafnframt að það útilokaði ekki að hagsmunir þeirra gætu orðið nægilegir í framtíðinni ef börnin gætu sýnt fram á orsakatengsl á milli ákvörðunarinnar og afleiðinga eða tjóns sem þau urðu fyrir vegna hennar.

Í máli *Julia Habana o.fl. gegn Mexíkó*⁸³ höfðuðu 214 einstaklingar á aldrinum 15 til 28 ára mál gegn mexíkósku ríkisstjórninni og forseta Mexíkó vegna breytinga á raforkulögum. Töldu þau breytinguna brjóta gegn stjórnarskrárvörðum rétti þeirra til heilnæms umhverfis. Héraðsdómstóll í stjórnsýslumálum taldi stefnendur ekki hafa sýnt fram á nægilega einstaklega hagsmuni af úrlausn málsins í ljósi þess að allir íbúar Mexíkó yrðu fyrir sömu áhrifum og vísaði málinu frá á grundvelli aðildarskorts.

Þegar heildstætt mat er lagt á dómaframkvæmd í loftslagsmálum þar sem mál eru höfðuð af börnum eða ungu fólki virðast dómstólar almennt ekki fallast á málalíbúnað og rök fyrir því að börn geti átt lögvarða hagsmuni á þeim eina grundvelli að þeirra kynslóð komi til með að sitja uppi með afleiðingar loftslagsbreytinga. Börn eru um þriðjungur mannkyns og þannig má velta því upp hvort þau verði ekki, eins og aðrir, að sýna fram á að þau hafi hagsmuni umfram önnur börn. Niðurstöður eru þó ekki einróma um þetta og virðist mat dómstóla breytilegt á milli landa en það má hugsanlega skýra með ólíkum aðildarskilyrðum. Þannig er hugsanlegt að íslenskir dómstólar gætu fallist á aðild á þessum grundvelli þó það verði að telja fremur ólíklegt í ljósi þess að túlkun íslenskra dómstóla á skilyrðinu um lögvarða hagsmuni virðist almennt frekar ströng, sbr. dómur *Hæstaréttar frá 17. febrúar 2003 í máli nr. 568/2002* þar sem einstaklingur sem bjó í sama sveitarfélagi og álver sem fyrirhugað var að byggja, var ekki talinn hafa einstaklegri hagsmuni en aðrir Íslendingar.

⁸³ Juicio de amparo indirecto expediente 210/2021 (Poder Judicial de la federación), *Julia Habana g. Mexíkó*.

3.1.2. Eldri borgarar

Þá má fara á hinn enda pólsins og horfa til þess hvort eldri borgarar geti talist hafa hagsmuni umfram annan almenning. Þrátt fyrir að koma ekki til með að upplifa alvarlegustu afleiðingar loftslagsbreytinga sem koma fram eftir 20-30 ár þá eru þau í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart hitabylgjum og öðrum veðurfarsbreytingum sem þegar hafa átt sér stað. Þessi hópur getur því sýnt fram á að þau verði nú þegar fyrir neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga sem hefur áhrif á lífsgæði þeirra. Þannig hafi þau hagsmuni umfram aðra af því að ráðist verði í fullnægjandi aðgerðir gegn loftslagsbreytingum sem fyrst.⁸⁴

Í máli *KlimaSeniorinnen Schweiz gegen Sviss*⁸⁵ höfðaði hópur eldri kvenna mál gegn skrifstofu umhverfis- og orkumála í Sviss og krafðist þess að dregið yrði úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þær töldu markmið Sviss í loftslagsmálum vera ófullnægjandi og ekki til þess fallið að halda hækkun hitastigs jarðarinnar undir 2°C. Þær byggðu aðild sína á þeim grundvelli að þær væru sérstaklega viðkvæmar fyrir hitabylgjum af völdum loftslagsbreytinga vegna þess að þær væru eldri en 75 ára. Dómstóllinn vísaði málinu frá á þeim grundvelli að konurnar gætu ekki átt aðild vegna þess að þær væru ekki þær einu sem yrðu fyrir áhrifum vegna afleiðinga loftslagsbreytinga og taldi að þær hefðu ekki orðið fyrir svo miklu tjóni að þær gætu átt hagsmuni umfram aðra. Hæstiréttur Sviss taldi það hlutverk stjórnmalafólks að leysa úr málinu frekar en dómstóla og tók það því ekki fyrir. Málinu hefur verið áfrýjað til Mannréttindadómstóls Evrópu sem hefur vísað málinu til efri deildar Mannréttindadómstólsins (*e. grand chamber*).⁸⁶

Þá hafa jafnframt komið fram vangaveltur varðandi það hvort einstaklingar á miðjum aldri geti höfðað mál á grundvelli fyrirsjáanlegs tjóns vegna þess að þeir verða eldri borgarar þegar sannarleg áhrif loftslagsbreytinga koma skýrar fram.⁸⁷ Hér verður ekki fjallað nánar um það og engin dómaframkvæmd til um þessar hugmyndir þegar ritgerðin er skrifuð.

Litla framkvæmd er að finna þar sem eldri borgarar höfða mál þar sem aðild er rökstudd með tilvísun til aldurs og verður þar af leiðandi ekki dregin sterk ályktun um það hvort slíkir hagsmunir geti talist nægilega verulegir til þess að njóta aðildar út frá dómaframkvæmdinni.

⁸⁴ Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022) 59.

⁸⁵ BGE 5. maí 2020 (1C.37/2019).

⁸⁶ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz g. Switzerland* App nr. 53600/20 (EctHR 17. mars 2021).

⁸⁷ Paul de Vilchez Moragues (n. 84).

3.1.3. Fólk sem glímir við veikindi

Stór hluti loftslagsmála hefur verið höfðaður á grundvelli fyrirsjáanlegs tjóns sem aðilar telja sig verða fyrir vegna afleiðinga loftslagsbreytinga. Einstaklingar sem búa við undirliggjandi veikindi sem ágerast með verðurfarsbreytingum eða öðrum afleiðingum loftslagsbreytinga hafa hins vegar undanfarið látið reyna á það hvort staða þeirra geti uppfyllt aðildarskilyrði á grundvelli tjóns sem hefur þegar orðið.

Í máli *Mullner gegn Austurríki*⁸⁸ höfðaði maður mál fyrir Mannréttindadómstól Evrópu gegn Austurríki á þeim grundvelli að ríkið hefði brotið gegn mannréttindum hans með því að bregðast ekki hraðar og skilvirkar við loftslagsbreytingum. Maðurinn er með Multiple Sclerosis ásamt Uhthoff-heilkenni sem gerir hann svo viðkvæman fyrir háu hitastigi að hann hættir að geta gengið ef hitastig fer upp fyrir 25°C og missir alla vöðvastjórn ef hitastig fer yfir 30°C. Hann taldi Austurríki ekki hafa staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt Parísarsáttmálanum þar sem þau losuðu of mikið og þannig væri ómögulegt að ná markmiði um að takmarka hækkun hitastigs við 1,5°C. Málinu hefur verið vísað frá dómstólum á öllum dómstigum í Austurríki vegna þess að austurrísk lög girða fyrir að ákvarðanir stjórnvalda í loftslagsmálum verði endurskoðaðar hjá dómstólum. Af þeirri ástæðu hefur hann dregið málið fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Málið hefur ekki verið tekið fyrir tveimur árum seinna þrátt fyrir beiðni um flýtimeðferð.

Í máli *Klimaseniorinnen gegn Sviss*⁸⁹ sem fjallað hefur verið um í köflum 2.5 og 3.1.2 höfðaði hópur eldri kvenna mál þar sem þær kröfðust samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda. Hluti gat sýnt fram á að hafa þegar orðið fyrir tjóni. Til dæmis var ein með langvinna lungnateppu sem versnaði í háaum hita, önnur var með hjartasjúkdóm og heilsu hennar hafði hrakar gríðarlega sumrin 2014 og 2015 sökum veðurfars og liðið hafði yfir þá þriðju í hitabylgju árið 2015. Bentu þær meðal annars til vísindalegra rannsókna um að eldri konur væru í meiri hættu á að deyja af völdum hitabylgja en annar almenningur en dómstóllinn vísaði málinu engu að síður frá þar sem talið var að um almannahagsmuni væri að ræða. Stjórnsýsludómur hafnaði því að snúa þeirri ákvörðun við og vísaði til þess að þessi hópur væri ekki sá eini sem upplifir loftslagsbreytingar. Málið býður nú meðferðar hjá efri deild Mannréttindadómstólsins.⁹⁰

⁸⁸ *Mex Mullner g. Austurríki* nr. 18859/21 (ECtHR).

⁸⁹ BGE 5. maí 2020 (1C.37/2019).

⁹⁰ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz g. Switzerland* App nr. 53600/20 (ECtHR 17. mars 2021).

Í máli *Uricchio gegn Ítalíu og 32 öðrum ríkjum*⁹¹ höfðaði átján ára gömul stúlka mál fyrir Mannréttindadómstól Evrópu gegn 33 ríkjum sem hún taldi ekki hafa ráðist í fullnægjandi aðgerðir gegn loftslagsbreytingum. Hún byggði aðild sína á því að hún byggi við flóðahættu og það ylli henni mikilli andlegri vanlíðan að geta ekki farið út úr húsi sökum þessa og vegna útbrotu sem versna í hita. Þá byggði hún einnig á því að hún væri með loftslagskvíða gagnvart framtíðinni. Málið fór ekki fyrir dómstóla á Ítalíu og hefur ekki verið dæmt hjá Mannréttindadómstólnum.

3.1.4. Fólk búsett á viðkvæmum svæðum og starfsgreinum.

Þrátt fyrir að loftslagsbreytingar séu alþjóðlegt vandamál og áhrifa þeirra gæti allsstaðar í heiminum eru og verða afleiðingar þeirra ekki þær sömu fyrir alla. Sum ríki eru viðkvæmari fyrir loftslagsbreytingum en önnur, til dæmis eyríki og smáríki sem liggja lágt yfir sjávarmáli.⁹² Loftslagsbreytingar geta jafnvel haft ólík áhrif á mismunandi svæði innan ríkja. Einstaklingar sem búsettir eru á svæðum sem eru sérstaklega viðkvæm fyrir áhrifum loftslagsbreytinga hafa farið með mál fyrir dómstóla og látið reyna á réttindi sín.

Í máli *Leghari gegn Pakistan*⁹³ höfðaði bóndi mál í eigin nafni og á grundvelli allsherjarréttar gegn yfirvöldum vegna þess að hann taldi innleiðingu á aðlögunarstefnu vegna loftslagsbreytinga ófullnægjandi og þa hefur haft áhrif á vatns-, matar og orkuöryggi Pakistan sem bryti gegn grundvallarmannréttindum hans til lífs. Hann byggði aðild sína á því að ef ríkið hefði enga stefnu sem snýr að varðveitingu vatns eða uppskeru þá muni hann tapa lífsviðurvægi sínu. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að loftslagsbreytingar væru veigamikil áskorun samtímans og þar af leiðandi braut ríkið gegn rétti borgara til lífs með því að innleiða ekki strax stefnu um loftslagsbreytingar. Taldi dómstóllinn að í réttinum til lífs fælist rétturinn til heilnæms umhverfis.

Í máli *AD Tuvalu gegn Nýja Sjálandi*⁹⁴ kærði fjölskylda úrskurð útlendingastofnunar Nýja Sjálands og krafðist þess að ákvörðun þar sem fjölskyldunni var hafnað um dvalarleyfi yrði snúið við. Aðild sína byggði fjölskyldan á þeim grundvelli að þau væri í hættu vegna verulega skaðlegra afleiðinga loftslagsbreytinga í heimalandi þeirra. Kærunefndin viðurkenndi að loftslagsbreytingar væru þess eðlis að þær hefðu áhrif á getu fólks til þess að njóta

⁹¹ *Uricchio g. Ítalíu* nr. 14615/21 (ECtHR).

⁹² Paul de Vilchez Moragues (n. 84) 2.

⁹³ *Leghari g. Pakistan* (2015) Lahore High Court W.P. No. 25501/2015.

⁹⁴ *AD Tuvalu g. Nýja Sjálandi* (2014) NZIPT 501370/371.

mannréttinda en byggði niðurstöðu sína þar sem ákvörðuninni var snúið við þó ekki á þeim grundvelli heldur á sjónarmiðum um velferð barnanna meðal annars.

Í máli *Family farmers og Greenpeace gegn Þýskalandi*⁹⁵ höfðuðu þrjár þýskar fjölskyldur mál ásamt Greenpeace í Þýskalandi mál gegn þýska ríkinu og kröfðust þess að ríkinu yrði gert að standa við markmið sitt um 40% samdrátt. Fjölskyldurnar stunduðu lífrænan búskap og höfðu þegar orðið fyrir áhrifum vegna afleiðinga loftslagsbreytinga. Dómstóllinn vísaði málinu frá á þeim grundvelli að markmiðið fyrir árið 2020 væri ekki lagalega bindandi og að stefnendur hefðu ekki sýnt fram á að stjórnvöld hefðu brotið gegn stjórnarskrárbundnum skyldum sínum með því að setja ófullnægjandi markmið.

Í máli *Future of Generations gegn Kólumbíu*⁹⁶ höfðuðu 25 einstaklingar á aldrinum 7-26 ára mál gegn umhverfisráðuneytinu og fleirum vegna skógeyðingar í Amazon skóginum. Töldu þau sýnt fram á að hraði skógeyðingarinnar setti fjölda dýrategunda í hættu og jyki sömuleiðis loftslagsbreytingar og afleiðingar þeirra enda draga trén í sig koltvíoxíð og skila frá sér súrefni. Þau kröfðust þess að skógeyðingu yrði hætt fyrir árið 2020 og að gerðar yrðu áætlanir til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og um betri aðlögun að loftslagsbreytingum fyrir viðkvæm svæði. Hópurinn samanstóð af einstaklingum sem bjuggu á svæðum sem voru sérstaklega viðkvæm fyrir loftslagsbreytingum og var aðild þeirra byggð á þeim grundvelli. Þau töldu að skógeyðing Amazon skógarins hefði ekki einungis staðbundin áhrif á dýralíf heldur hefði hún einnig áhrif á vist- og vatnskerfi allrar Kólumbíu og hefði þannig áhrif á heimili þeirra og rétt til heilnæms umhverfis. Málinu var upphaflega vísað frá á lægra dómstigi en Hæstiréttur Kólumbíu sneri þeirri ákvörðun við og viðurkenndi rétt ríkisþegna til að njóta grundvallarmannréttinda sem bundin væru við umhverfið. Var það niðurstaða dómstólsins að Amazon skógurinn skyldi njóta verndar, viðhalds og endurheimtar og var Kólumbíska ríkið dæmt til þess að útbúa áætlun til þess að leiðrétta þá skógeyðingu sem hefði þegar átt sér stað í Amazon skógi.

Í dómi *Hæstaréttar frá 9. júní 2005 í máli nr. 20/2005* höfðuði íbúi Fjarðarbyggðar mál gegn íslenska ríkinu, Alcoa á Íslandi, Fjarðaráli og Reyðaráli. Til stóð að reisa álver og hafði lögboðið umhverfismat verið framkvæmt af þeirri ástæðu svo hægt væri að meta umsókn um starfsleyfi. Áður en starfsleyfi var veitt var fallið frá áformum um álverið og óskað eftir því að byggja annað álver með minni framleiðslugetu. Skipulagsstofnun taldi að ekki væri nauðsynlegt að framkvæma nýtt mat á umhverfisáhrifum vegna nýju áformanna en íbúinn var

⁹⁵ VG Berlin. 31. október 2019 nr. 10 K 412.18

⁹⁶ Corte Suprema de Justicia (25. apríl 2018) STC4360-2018.

ósammála þeirri afstöðu og kærði niðurstöðuna til umhverfisráðherra. Umhverfisráðherra staðfesti niðurstöðuna með úrskurði og í kjölfarið veitti Umhverfisstofnun leyfi til framkvæmdarinnar. Íbúinn kærði þá ákvörðun einnig til umhverfisráðherra, sem vísaði kærunni frá á grundvelli aðildarskorts. Íbúinn höfðaði þá mál og krafðist þess fyrir dómi að báðar ákvarðanir umhverfisráðherra yrðu ógildar. Byggði hann aðild sína á því að hann hefði heimilisfesti í Fjarðarbyggð en það var mat Hæstaréttar að heimili hans væri svo langt frá hinu fyrirhugaða álveri að hann gæti ekki átt hagsmuni á grundvelli grenndar við fyrirhugaðar framkvæmdir. Þá taldi Hæstiréttur jafnframt ekki sýnt fram á að íbúinn hefði annarra einstaklegra og verulegra hagsmuna umfram aðra að gæta, er vörðuðu byggingu álversins og var málinu þar af leiðandi vísað frá dómi.

Í máli *Commune de Grande-Synthe gegn Frakklandi*⁹⁷ þar sem íbúar Grande-Synthe höfðuðu mál gegn franska ríkinu og kröfðist þess að ráðist væri í frekari aðgerðir til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar og grípa til aðgerða til þess að aðlaga aðstæður í Frakklandi að loftslagsbreytingum. Aðild sína byggðu þau á því að Grande-Synthe væri í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart hækkun sjávarmáls og flóðum. Dómstóllinn féllst á aðild allra nema Careme sem er fyrrum bæjarstjóri bæjarins vegna þess að hann sem einstaklingur gæti ekki haft hagsmuni umfram aðra á svæðinu á þeim eina grundvelli að svæðið sem hann bjó á var líklegt til þess að verða undir flóði fyrir árið 2040. Dómstóllinn taldi í máli bæjarins að túlka yrði frönsk lög til samræmis við Parísarsáttmálann og dæmði ríkið til þess að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til þess að uppfylla markmið um 40% samdrátt fyrir árið 2030. Careme fór með málið til Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem það býður nú úrlausnar efri deildar dómstólsins.

Niðurstöður dómstóla benda til þess að einstaklingar búsettir á viðkvæmum svæðum eða sem starfa í starfsgrein sem er háð tilteknum landskilyrðum geti almennt sýnt fram á að hagsmunir þeirra séu lögvarðir og nægilega einstaklegir til þess að njóta aðildar að loftslagsmálum. Því má velja upp hvort þetta sé vegna þess að þessi hópur er líklegur til þess að geta sýnt fram á fyrirsjáanlegt fjárhagslegt tjón. Í ofangreindu máli Hæstaréttar⁹⁸ byggði stefnandi ekki á að hann yrði fyrir neinu fjárhagslegu tjóni vegna framkvæmdarinnar en ef málið hefði snúist um að heimili hans væri stefnt í hættu að einhverju leiti með ákvörðuninni eða að hann yrði fyrir fjárhagslegu tjóni vegna hennar þá hefðu þau rök hugsanlega getað tryggt honum aðild. Þá varð beiting mannréttinda í dómsmálum jafnframt meiri tíu árum eftir þetta

⁹⁷ CE 1. júlí 2021 N°427301.

⁹⁸ Dómur Hæstaréttar frá 9. júní 2005 í máli nr. 20/2005.

mál og því má velta því upp hvort niðurstaða dómstólsins hefði verið önnur ef viðkomandi hefði byggt á mannréttindaskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

3.1.5. Niðurstaða

Þegar heildstætt mat er lagt á umfjöllun kaflans má draga þá ályktun að almennt reynist einstaklingum nokkuð strembið að sýna fram á að þeir hafi nægilega hagsmuni umfram aðra einstaklinga frá sama ríki. Vissulega eru aðildarskilyrði misströng á milli landa sem litar niðurstöðurnar að einhverju leyti en ekki verður séð að þau séu svo frábrugðin þeim íslensku að ekki geti verið til gagns að líta til niðurstaða í öðrum ríkjum. Tveir hópar virðast sérstaklega áberandi í loftslagsmálum en það eru annars vegar börn og hins vegar fólk sem búsett er á viðkvæmum svæðum. Það er eflaust vegna þess að þessir hópar hófu að höfða loftslagsmál á undan öðrum hópum og þar af leiðandi meiri framkvæmd sem hægt er að líta til. Þrátt fyrir að niðurstöður í málum barna bendi til þess að það nægi ekki að byggja aðild á því einu að stefnandi sé barn þá virðist það hugsanlega geta styrkt stöðu þeirra þegar byggt er á öðrum aðildarrökum samhliða, sbr. *Future of Generations gegn Kólumbíu*⁹⁹ og *AD Tuvalu gegn Nýja-Sjálandi*.¹⁰⁰ Þá hafa hópar eins og veikir einstaklingar ekki fengið jákvæðar niðurstöður fyrir landsrétti en fá hugsanlega betri niðurstöðu þegar Mannréttindadómstóllinn tekur málin fyrir.

4. Aðild umhverfissamtaka í loftslagsmálum

Þrátt fyrir að umhverfis- og loftslagsverndarsamtök geti ekki sýnt fram á að verða sjálf fyrir tjóni hefur fjöldi þeirra höfðað mál á hendur ríkja eða fyrirtækja fyrir hönd félagsmanna sinna. Hér verður leitast við því að gera betur grein fyrir skilyrðum sem umhverfissamtök verða að uppfylla til þess að geta átt aðild að loftslagsmáli fyrir dómstólum.

4. 1. Aðildarreglur félagasamtaka

Með tilkomu 3. mgr. 25. gr. eml. var félagasamtökum heimilaður aðgangur að dómstólum fyrir hönd félagsmanna sinna, í þeim tilgangi að gæta hagsmuna þeirra. Þeim var áður heimilt að höfða mál sem vörðuðu þeirra eigin hagsmuni, skyldur og réttindi,¹⁰¹ en 3. mgr. 25. gr. eml. gefur þeim kost á að höfða mál í eigin nafni um hagsmuni félagsmanna, hvort sem það sé fyrir heildina eða fyrir einstaka félagsmenn. Ekki er gerð krafa um að allir félagsmenn hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins heldur nægir að huti þeirra geri það. Áður var eina leið þeirra til

⁹⁹ Corte Suprema de Justicia (25. apríl 2018) STC4360-2018.

¹⁰⁰ *AD Tuvalu g. Nýja Sjálandi* (2014) NZIPT 501370/371.

¹⁰¹ Sigurður Tómas Magnússon, „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála” (2005) 2 Tímarit Lögfræðinga 133, 137.

þess að gæta réttinda félagsmanna að styrkja félagsmann til þess að höfða mál í eigin nafni um sína hagsmuni og var það mál síðan notað sem fordæmi um réttindi annarra félagsmanna.

Ákvæðið er undantekning frá meginreglunni um að aðildarskortur leiði til sýknu, sbr. 2. mgr. 16. eml. Forsenda þess að mál verði rekið á grundvelli 3. mgr. 25. gr. eml. er hins vegar að að félagsmenn hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sbr. dómur *Landsréttar frá 27. september 2018 í máli nr. 592/2018* þar sem J og VR höfðuðu mál gegn ríkinu og kröfðust þess að tiltekin ákvörðun kjararáðs um þingfararkaup alþingismanna og launakjör ráðherra yrði ógild með dómi. Til vara kröfðust þau að verðurkennt yrði að ákvörðun kjararáðs hefði verið ólögmat. Aðild VR var rökstudd með vísan til 3. mgr. 25. gr. eml. og að húsnæðisskuldur meirihluta félagsmanna hækki vegna óstöðugleika sem leiði til aukinnar verðbólgu og valdi rýrnun kaupmáttar félagsmanna. Ákvörðun kjararáðs sneri ekki að félagsmönnum VR og varðaði ekki réttindi þeirra eða skyldur. Þá hafði ákvörðunin ekki bein áhrif á félagsmenn og taldi Hæstiréttur þar af leiðandi að hagsmunir sem vörðuðu félagsmenn ekki umfram aðra landsmenn væru ekki nægilega lögvarðir til þess að félagið gætti höfðað mál á grundvelli 3. mgr. 25. gr. eml.

Þá leiðir það af orðalagi ákvæðisins að félagasamtökum er einungis heimilt að hafa uppi viðurkenningarkröfur fyrir hönd félagsmanna og verður það verður að samrýmast tilgangi félagsins að gæta hagsmuna félagsmanna með þessum hætti. Þó ekki þannig að slíkar málshöfðanir séu tilgangur félagsins. Þegar félagasamtök nýta heimild 3. mgr. 25. gr. eml. teljast félagsmenn ekki aðilar að málinu þrátt fyrir að það sé höfðað um hagsmuni þeirra. Þeir eru því ekki bundnir af réttaráhrifum niðurstöðunnar.¹⁰²

Töluverður fjöldi loftslagsmála erlendis hafa verið höfðuð af umhverfissamtökum. Löggjöf um aðild samtaka að dómsmálum er ólík á milli landa en engu að síður er áhugavert að líta til þessa mála til lærdóms. Í máli *Nature and Youth o.fl. gegn Noregi*¹⁰³ höfðuðu þrjú umhverfisfélög mál gegn norska ríkinu vegna ákvörðunar um að veita fjölda olíuframleiðsluleyfa á svæði sem bjó yfir viðkvæmu vistkerfi. Þau töldu ákvörðunina brjóta gegn stjórnarskrárvörðum rétti til heilsusamlegs umhverfis og að slíkar ákvarðanir bæri að taka með tilliti til langtímaafleiðinga þeirra. Í málinu voru aðilar sammála um að umhverfissamtökin hefðu lögvarinna hagsmuna að gæta en hvergi er fjallað nánar um það á hvaða grundvelli þeir voru. Þá var ekki talið nauðsynlegt að fyrirtækjunum sem fengu leyfin yrði stefnt til meðaðildar

¹⁰² Hafsteinn Dan Kristjánsson. „Viðurkenningarmál félaga” (2020) 2 Úlfjótur – Tímarit laganema. 179, 181-206.

¹⁰³ Rt. 2020 s. 2472.

þrátt fyrir að málið varðaði hagsmuni þeirra ef dómstóllinn kæmist að þeirri niðurstöðu að leyfisveitingarnar hefðu verið andstæðar lögum.

Í máli *Notre Affaire á Tous et al. gegn Frakklandi*¹⁰⁴ höfðuð fjögur umhverfissamtök mál gegn ríkisstjórn Frakklands vegna ófullnægjandi aðgerða í loftslagsmálum sem leiddu til sagnæmrrar ábyrgðar. Kröfðust þau þess að ríkinu yrði gert að grípa til nauðsynlegra aðgerða til þess að halda hækkun hitastigs undir 1,5°C eða að minnsta kosti til þess að standa við landsákvörðuðu framlögin sín. Þau kröfðust þess jafnframt að fá greidda eina evru í táknrænar skaðabætur. Samtökin byggðu meðal annars á því að þáverandi skuldbindingar og aðgerðir ríkisins væru ekki nægilegar til þess að tryggja borgurum rétt til lífs og rétt til friðhelgi einkalífs. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að aðgerðaleyfi franska ríkisins hefði valdið tjóni á umhverfi og vistkerfi Frakklands og dæmdi ríkið til þess að grípa tafarlaust til aðgerða til að standa við skuldbindingar sínar um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þá dæmdi hann ríkið jafnframt til þess að greiða skaðabæturnar. Í málinu var hvergi fjallað um að samtökin hefðu höfðað mál fyrir hönd félagsmanna sinna og á hvaða grundvelli félagsmenn ættu lögvarða hagsmuni umfram aðra. Það er því hugsanlegt að málið hafi verið höfðað á grundvelli almannahagsmuna en slíkt er uppfyllir ekki skilyrði um lögvarða hagsmuni til aðildar á Íslandi.

Í máli *Urgenda gegn Hollandi*¹⁰⁵ höfðuðu umhverfissamtök og níu hundruð einstaklingar mál fyrir sína hönd og hönd framtíðarkynslóða. Urgenda byggði aðild sína á ákvæði hollensku laganna þar sem félagasamtökum er heimilað að höfða mál fyrir hönd einstaklinga, svo kallaða hópmálsókn. Hollenska ríkið byggði meðal annars á því að Urgenda gæti ekki borið fyrir sig 2. og 8. gr. mannréttinasáttmálans enda gætu þau ekki átt slík mannréttindi. Í ljósi þess að þeir einstaklingar sem Urgenda höfðaði mál fyrir voru talin njóta lögvarinna hagsmuna með vísan til 2. gr. og 8. gr. mannréttinasáttmálans vegna þess að þau munu koma til með að sitja uppi með afleiðingar loftslagsbreytinga í framtíðinni ef ekki yrði dregið úr losun. Dómstóllinn komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ekki væri hægt að höfða málið fyrir hönd framtíðarkynslóða þar sem gætu ekki átt aðild í Hollandi. Eftir að málinu var áfrýjað komst áfrýjunardómstóllinn að þeirri niðurstöðu að hann þyrfti ekki að taka afstöðu til þess hvort hægt væri að höfða mál fyrir hönd framtíðarkynslóða þar sem aðild hafði þegar verið veitt fyrir núverandi kynslóðir.

¹⁰⁴ Civ. 1. ére Paris. 2021, N° 1901967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

¹⁰⁵ HR 20. desember 2019 nr. 19/00135.

Í máli *Klimaatzaak gegn Belgíu*¹⁰⁶ höfðu félagasamtökin Klimaatzaak og 58.000 aðrir belgískir ríkisborgarar mál gegn Belgíu og kröfðust þess að dregið yrði úr losun gróðurhúsalofttegunda um 40% miðað við árið 1990 fyrir árið 2020 og um 87.5% fyrir árið 2050. Dómstóllinn féllst á að bæði samtökin og belgísku ríkisborgararnir hefðu sýnt fram á beina hagsmuni af úrlausn málsins og tók málið því til efnislegrar meðferðar. Hann vísaði til þess að það það veikti ekki hagsmuni stefnendanna þó allir aðrir ríkisborgarar Belgíu gætu einnig orðið fyrir tjóni. Það bendir til þess að dómstóllinn leitist ekki eftir því að hagsmunir stefnenda séu einstaklegir, eins og er krafa á Íslandi. Hann komst að þeirri niðurstöðu að aðgerðir belgísku ríkisstjórnarinnar væru ófullnægjandi og kæmu ekki í veg fyrir skaðleg áhrif loftslagsbreytinga.

Í dómi *Hæstaréttar frá 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002* höfðu Náttúruverndarsamtök Íslands og þrír einstaklingar mál gegn íslenska ríkinu. Forsaga málsins var að umhverfisráðherra hafði fellt úr gildi úrskurð Skipulagsstofnunar þar sem lagst var gegn fyrirhuguðum framkvæmdum Landsvirkjunar við Kárahnjúkavirkjun. Stefnendur kröfðust þess að úrskurður umhverfisráðherra yrði felldur úr gildi vegna þess að virkjunin myndi valda verulegum og óafturkræfum umhverfisáhrifum á landsvæðinu í kring. Til vara kröfðust stefnendur þess að úrskurður ráðherrans yrði ómerktur á grundvelli málsmeðferðar sem væri andstæð lögum.

Stefnendur rökstuddu aðild sína að málinu á þann hátt að þeir væru allir einlægir umhverfis- og náttúruverndarsinnar sem væru að lögum hvött til þess að eiga þátt í umhverfisvernd auk þess sem Náttúruverndarfélag Íslands hafði það í stefnuskrá sinni að vinna gegn umhverfisspjöllum í landinu. Töldu þau Árórsamninginn, tilteknar tilskipanir ESB og ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum tryggja mönnum rúma aðild að umhverfismálum.

Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að engin sérákvæði fjölluðu um það þegar mál er höfðað um ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laganna sem þau töldu upp og því hlyti aðild að slíku dómsmáli að fara eftir almennum reglum. Hann taldi grunnregluna að baki einkamálalaga um að dómstólar leysi ekki úr sakarefni nema það skipti máli fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það, ekki vera uppfyllta. Þau atriði sem stefnendur töldu fram aðild sinni til stuðnings voru ekki talin þess eðlis að þau yrðu talin hafa lögvarða hagsmuni af efnisdómi um kröfuna. Var málinu því vísað frá dómi.

Sömu aðilar höfðuðu seinna mál að nýju í dómi *Hæstaréttar frá 17. febrúar 2003 í máli nr. 568/2002* en stefndu þá einnig Landsvirkjun. Í því máli kröfðust þeir þess aðallega að

¹⁰⁶ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 17. júní 2021, no. 2015/4585/A.

varnaraðilum yrði gert að leggja skýrslu Landsvirkjunar um mat á umhverfisáhrifum til athugunar að nýju. Til vara kröfðust þeir þess að úrskurður umhverfisráðherra yrði ómerkjur. Það var mat héraðsdóms að stefnendur hefðu ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og var málinu vísað frá á þeim grundvelli. Hæstiréttur staðfesti þann úrskurð síðar.

Kárahnjúkadómarnir leiða það í ljós að almennir hagsmunir eins og umhverfisvernd geti ekki verið þess eðlis að þeir veiti einstaklingum og félagasamtökum hagsmuni umfram aðra á Íslandi. Hér teljast umhverfishagsmunir almennt vera allsherjarréttarlegir og þar af leiðandi ekki hægt að bera slík mál undir dómstóla á þessum forsendum. Dómarnir útiloka það þó ekki að einstaklingar eða félagasamtök geti átt einkaréttarlega hagsmuni af slíkum málum en þeir verða þá að sýna fram á að hagsmunir þeirra séu umfram þá hagsmuni sem aðrir hafa af málinu. Af málinu má jafnframt draga þá ályktun að 3. mgr. 25. gr. eml. komi ekki til með að nýtast loftslags- og umhverfisverndarsamtökum á Íslandi nema félagsmenn þeirra geti sýnt fram á að þeir hafi beina, lögvarða og einstaklega hagsmuni af úrlausn málsins.¹⁰⁷

4. 2. Almenn aðild umhverfissamtaka á grundvelli Árórsamningsins

Árórsamningurinn var samþykktur þann 25. júní 1998 og öðlaðist gildi 30. október 2001.¹⁰⁸ Hann var fullgildur af Íslandi árið 2011 en áður hafði verið lögð fram tillaga á 126. lögjafarþingi 2000-2001 sem gekk þá ekki í gegn. Aðilar samningsins viðurkenna rétt einstaklinga til þess að lifa í umhverfi sem stuðlar að velferð hans og heilsu og skylduna til þess að varðveita gæði umhverfisins fyrir framtíðarkynslóðir.¹⁰⁹ Í 1. gr. er fjallað um markmið samningsins en þar segir:

Sérhver samningsaðili skal, í því skyni að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi, sem er fullnægjandi fyrir heilsu hans og velferð, ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, til þátttöku almennings í ákvarðanatöku og til aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði þessa samnings.

Ákvæðið lýsir annars vegar þeim grundvallarmannréttindum sem samningnum er ætlað að tryggja borgurum aðildarríkja og hins vegar þremur stoðum sem samningurinn byggir á. Með fyrstu stoðinni, upplýsingastoð, leitast samningsaðilar eftir því að tryggja almenningi aðgang

¹⁰⁷ Særún María Gunnarsdóttir, „Aðild að málum sem varða umhverfið” (2005) 2 Úlfjótur – Tímarit laganema 347, 361.

¹⁰⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (samþykktur 25. júní 1998, tók gildi 30. október 2001) 2161 UNTS 447 (Aarhus Convention) 21. gr.

¹⁰⁹ Sama heimild 1. gr.

að upplýsingum um umhverfismál óháð því hvort hann verði talinn hafa lögvarða hagsmuni.¹¹⁰ Önnur stoðin veitir almenningi aðkomu að undirbúningi við tiltekna ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið, til dæmis við framkvæmdir, áætlanir og stefnumörkun eða við reglugerðir. Hefur hún verið kölluð þátttökustoðin.¹¹¹ Þriðja og síðasta stoðin tryggir almenningi rétt til þess að óska eftir því að dómstólar eða annar hlutlaus aðili endurskoði ákvarðanir, teknar af stjórnvöldum, sem eru til þess fallnar að hafa áhrif á umhverfið.¹¹² Allar stoðirnar eru mikilvægur þáttur í að tryggja að markmið sammingsins náist en hér verður aðeins fjallað nánar um þá þriðju, enda er henni ætlað að rýmka aðgang almennings að dómstólum en líkt og fjallað er um í 3. kafla ritgerðarinnar hefur það reynst þrautinni þyngra að fá viðurkennda aðild í þessum málum.

Tvær forsendur liggja að baki þriðju stoðarinnar, sem er að finna í 9. gr. sammingsins. Annars vegar að almenningur geti veit stjórnvöldum aðhald í umhverfismálum með því að tryggja að farið sé eftir ákvæðum laga sem ætlað er að vernda umhverfið. Hins vegar að almenningur geti gætt að ekki sé brotið í bága við þau réttindi sem 4. -8. gr. sammingsins veitir. Í 2. mgr. 9. gr. er kveðið á um að almenningur sem hefur hagsmuna að gæta skuli eiga þess kost að véfengja lögmati aðgerða eða aðgerðaleyfis stjórnvalda sem fella má undir 6. gr. sammingsins, fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila.

Ákvæðið setur þannig skilyrði um að sá sem lætur reyna á lögmati ákvörðunar stjórnvalda verði að hafa nægjanlega hagsmuna að gæta. Um mat á því hvort hagsmunir teljist nægilegir fer eftir landslögum en í ákvæðinu segir þó að hliðsjón skuli höfð af markmiði sammingsins um að veita almenningi víðtækan aðgang. Þannig verður að ætla að til þess að einstaklingur geti borið slíka ákvörðun undir dómstól og/eða annan óháðan og hlutlausan aðila, verði að uppfylla skilyrði ólögfestrar meginreglu einkamálaréttarfars um beina, lögvarða hagsmuni af úrlausn máls.¹¹³ Skilyrðið hefur jafnframt verið talið gilda í stjórnsýslumálum.¹¹⁴ Þá segir jafnframt í ákvæðinu að um hagsmuni félagasamtaka skuli fara eftir 5. mgr. 2. gr. sammingsins sem gerir aðeins kröfu um að samtökin starfi á sviði umhverfisverndar.¹¹⁵ Þannig geta einstaklingar sem ekki uppfylla skilyrði einkamálaréttarfars fengið umhverfissamtök til þess að höfða mál sitt fyrir sig.¹¹⁶

¹¹⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið* (1. útg. Lagastofnun HÍ 2008) 57.

¹¹¹ Sama heimild 62-63.

¹¹² Sama heimild 57.

¹¹³ Markús Sigurbjörnsson, *Einkamálaréttarfar* (4. útg. Úlfjótur 2019) 117.

¹¹⁴ Ólafur Jóhannesson, „Málskot til æðra stjórnvalds“ (1953) 3 Tímarit lögfræðinga 129, 139.

¹¹⁵ Aarhus Convention (n. 107) 2. mgr. 9. gr.

¹¹⁶ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1614- 708 og 709. mál.

Ákvæði 3. mgr. 9. gr. samningsins er sjálfstætt og tengist hvorki fyrstu né annarri stoð samningsins.¹¹⁷ Í því segir aðtil viðbótar úrræðum 1. og 2. mgr. verði að samningsaðilar að tryggja að einstaklingar geti, að uppfylltum aðildarskilyrðum landslaga, leitað til dómstóla eða stjórnvalda í þeim tilgangi að reyna á lögmæta aðgerða eða aðgerðarleysi stjórnvalda eða einkaaðila.

Í 5. mgr. 2. gr. samningsins er fjallað um að umhverfissamtök skuli vera talin hafa nægilega lögvarða hagsmuni til þess að fara leggja fram kæru samkvæmt 9. gr. samningsins. Með lögum nr. 130/2011 var úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála stofnuð og fer hún með úrskurðarvald í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og ágreiningsmála eftir lögum á sviði umhverfis- og auðlindamála.¹¹⁸ Í 3. og 4. mgr. 4. gr. laganna er fjallað um heimild umhverfis- og útivistarsamtaka til þess að bera mál undir nefndina. Þar segir að samtök með að minnsta kosti 30 meðlimi, sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði skuli vera talin hafa nægilega hagsmuni og njóta almennrar aðildar að tilteknum málum fyrir nefndinni. Þrátt fyrir áskilnað 5. mgr. 2. gr. samningsins hefur það verið skilið svo á Íslandi að til þess að standast skuldbindingar Árórsarsamningsins sé aðeins nauðsynlegt að veita félagasamtökum þennan víðtæka aðgang í stjórnslumálum. Umhverfissamtök njóta því ekki almennrar aðildar að dómstólum vegna ákvarðana sem falla undir 6. gr. samningsins og vísa dómstólar málum þar af leiðandi óspart frá ef þeir telja samtökin ekki geta sýnt fram á lögvarða hagsmuni.¹¹⁹ Þeir hafa jafnvel gengið svo langt að dæma samtökin til þess að greiða málskostnað til ríkisins þegar málum er vísað frá af þessari ástæðu, en í öðrum málum þykir það óvenjulegt, sbr. dómur *héraðsdóms frá 26. apríl 2018 nr. E-643/2018* þar sem Landvernd höfðaði mál gegn Vegagerðinni og sveitafélaginu Hornafirði og krafðist þess að ógild yrði ákvörðun um að veita framkvæmdaleyfi fyrir Hringvegi 1 á tilteknu svæði. Dómstóllinn vísaði til þess að kröfur þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands hafi verið uppfylltar þegar félagasamtökum var veitt greið aðild að stjórnsluúrræðum og var ekki ætlað að veita almenna aðild að dómsmálum. Komst hann að þeirri niðurstöðu að Landvernd hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og féllst því á kröfu stefndu um frávísun og greiðslu málskostnaðar úr hendi Landverndar.

Rétt er að nefna að nýlega var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem lagt er til að 4. gr. laganna verði breytt

¹¹⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson (n. 110) 74.

¹¹⁸ Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamálanr. 130/2011.

¹¹⁹ Dómur Hæstaréttar frá 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002 og dómur Hæstaréttar frá 17. febrúar 2003 í máli nr. 568/2002

þannig að umhverfisverndar- og hagsmunasamtökum sem eiga aðild að kærumáli fyrir nefndinni á grundvelli 3. mgr. ákvæðisins geta borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla óháð því hvort þau hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.¹²⁰ Þetta er í þriðja sinn sem frumvarpið er flutt en það var einnig flutt tvisvar árið 2019.¹²¹ Málið gekk til umhverfis- og samgöngunefndar í september 2022 í kjölfar fyrstu umræðu. Á fundi nefndarinnar var samþykkt að senda frumvarpið til umsagnar og lauk þeim fresti þann 29. nóvember í fyrra. Lítið er að fréttu af frumvarpinu síðan þá.

4. 3. Hópmálsóknir

Töluvert hefur verið um að umhverfis- og loftslagstengd mál erlendis séu rekin af fleiri en einum einstakling sem telja sig báðir eða allir hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Slíkt er gert með hópmálsókn. Á Íslandi er að finna tvö ákvæði sem svipa til hópmálsóknarheimildar.

Í 19. gr. a. eml. er að finna heimild sem gerir þremur mönnum, eða fleiri, kleift að sækja kröfu sína í félagi sem stofnað hefur verið í þeim tilgangi að reka mál þeirra fyrir dómstólum enda eigi krafan rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Málsóknarfélagið rekur málið þá undir eigin nafni um hagsmuni félagsmannanna sem hafa veitt félaginu umboð með aðild sinni að félaginu.¹²² ¹²³ Þrátt fyrir að þeir hagsmunir sem teknir eru fyrir í málinu séu félagsmannanna eru þeir dæmdir félaginu. Þetta úrræði gæti til dæmis nýst í málum sem svipar til máls *Future of generations gegn Kólumbíu*¹²⁴ sem fjallað var um í kafla 4.1.1. Þar höfðaði hópur 25 ungra einstaklinga mál gegn kólumbíska ríkinu vegna skógeyðingar í Amazon-skóginum sem þau töldu hafa áhrif á svæðin sem þau bjuggu á og voru viðkvæm fyrir áhrifum loftslagsbreytinga. Áhrifin sem stefnendur óttuðust áttu hjá öllum rætur að rekja til skógeyðingarinnar í Amazon.

Sá helsti munur er á málsóknarfélögunum og heimild 3. mgr. 25. gr. eml. að málsóknarfélög eru ekki bundin við að höfða einungis viðurkenningarmál eins og félagasamtökin. Þeim er heimilt að höfða mál um hvaða kröfu sem er svo fremur sem hún uppfyllir skilyrði 1. mgr. 19. gr. eml. um samlagsaðild.¹²⁵

Heimild til samlagsaðildar er að finna í 19. gr. eml. en þar segir að tveir eða fleiri geti sameiginlega rekið mál fyrir dómi um kröfur sínar á hendur sama aðila ef kröfurnar hafa sama

¹²⁰ Alpt. 2022-2023, A-deild, þskj. 37- 37. mál.

¹²¹ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 963- 571. mál. og Alpt. 2019-2020, A-deild, þskj. 45- 45. mál.

¹²² Hafsteinn Dan Kristjánsson. „Viðurkenningarmál félaga” (2020) 2 Úlfjótur – Tímarit laganema. 179, 211- 215.

¹²³ Markús Sigurbjörnsson, *Einkamálaréttarfar* (4. útg. Úlfjótur 2019) 79.

¹²⁴ Corte Suprema de Justicia (25. apríl 2018) STC4360-2018

¹²⁵ Hafsteinn Dan Kristjánsson (n. 122).

uppruna. Staða stefnenda getur þannig verið óháð hvorum öðrum enda um tvær eða fleiri kröfur sem hægt væri að höfða sjálfstæð mál um, að ræða. Þau skilyrði sem ákvæðið setur stefnendum girða ekki fyrir að aðilar sem telja sig eiga kröfu á hendur stefnda geta rekið mál saman án þess að kröfur þeirra hafi uppruna ef stefnandi setur ekki athugasemd við það enda kveður ákvæðið einungis á um að máli skuli vísað frá vegna óheimillar samlagsaðildar ef varnaraðili krefst þess.¹²⁶

Ákvæðin gera aðilum sem telja að brotið hafi verið á rétti þeirra, með aðgerðum eða aðgerðaleyfi, kleift að sækja rétt sinn til dómstóla í liði við aðra án þess þó að umhverfis- eða mannréttindasamtök komi að málsókninni.

4. 4. Viðurkenningarmál

Í kafla 4.2 hefur verið fjallað um heimildir félagasamtaka til þess að höfða mál fyrir hönd félagsmanna og segir þar að félagasamtökum sé einungis heimilt að höfða slík mál sem viðurkenningarmál. Í viðurkenningarmálum krefst stefnandi þess að dómstólar viðurkenni tiltekna staðreynd eða að réttindi og skyldur aðilanna séu á ákveðinn veg. Heimild til slíkrar kröfu í dómsmálum er að finna í 2. mgr. 25. gr. eml. en þar segir:

Nú hefur sóknaraðili lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttarsambands, og getur hann þá leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnum. Gildir þetta án tillits til þess hvort honum væri þess í stað unnt að leita dóms sem mætti fullnægja með aðför.

Þær kröfur sem hægt er að bera undir dómstóla með þessum hætti geta snúið að fjölbreyttum hagsmunum, þar á meðal umhverfis- og loftslagstengdum hagsmunum ef sýnt er fram á einstaklega og beina hagsmuni af því að fá viðurkenningu um kröfu, réttindi eða skyldur hjá dómstólum.¹²⁷ Líkt og fjallað var um í kafla 3.1. er félagasamtökum jafnframt heimilt að höfða viðurkenningarmál fyrir hönd félagsmanna á grundvelli 3. mgr. 25. gr. eml. en íslensk dómafrankvæmd í *Kárahnjúkadómunum*¹²⁸ hefur gefið það sterklega í skyn að umhverfissamtök verði ekki felld þarna undir þar sem þau berjast fyrir umhverfinu sem í eðli sínu fellur undir almannahagsmuni.

¹²⁶ Markús Sigurbjörnsson (n. 123) 76-77.

¹²⁷ Markús Sigurbjörnsson (n. 123) 113-114.

¹²⁸ Dómur Hæstaréttar frá 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002 og dómur Hæstaréttar frá 17. febrúar 2003 í máli nr. 568/2002.

4. 5. Niðurstöður um aðild umhverfisverndarsamtaka að loftslagsmálum

Þrátt fyrir að umhverfissamtökum eða öðrum félagasamtökum hafi almennt gengið vel í loftslagsmálum erlendis bendir margt til þess að regluverkið á Íslandi girði að einhverju leiti fyrir að almenningur geti höfðað saman loftslagsmál, hvort sem það er um ákvarðanir eða tilteknar aðgerðir eða aðgerðaleyfi eða markmið. Einstaklingar sem eiga kröfur að rekja til sama atburðar eða aðstöðu geta vissulega hópað sig saman í þeim tilgangi að höfða mál um kröfurnar sínar saman í félagi en það úrræði getur þó ekki nýst umhverfissamtökum sem slíkum. Árórsarsamningurinn gerir þeim þó kleift að bera stjórnvaldsákvæðanir undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála en á Íslandi hefur almenna heimildin, sem Árórsarsamningnum er ætlað að veita, ekki verið innleidd fyrir dómkerfið og þar af leiðandi verða samtökin að sýna fram á lögvarða hagsmuni félagsmanna til þess að geta dregið slík mál fyrir dómstóla.

5. Endurskoðun dómstóla á ákvörðunum stjórnvalda.

Kenninguna um þrígreiningu ríkisvaldsins má rekja aftur til heimspekingsins Montesquieu.¹²⁹ Hún byggir á því að ríkisvaldinu skuli skipt í þrjár mismunandi einingar sem hver fer með hluta af valdinu og er óháð hinum einingunum. Taldi Montesquieu að ef allt ríkisvaldið væri á einni hendi þá yrði hætt við kúgun og ofríki en að með þrískiptingunni væri komið í veg fyrir að nokkur aðili yrði of sterkur og valdamikill.¹³⁰ Í reglunni felst annars vegar aðgreining valds og hins vegar aðhald á milli valhafanna.¹³¹ Þrígreiningu ríkisvaldsins er skipt í löggjafarvald sem fer með lagasetningu, framkvæmdavald sem framfylgir lagasetningu og dómvaldi sem túlkar lagasetninguna og heimfærir hana á ágreining.¹³²

Stjórnarkerfi flestra ríkja heims byggja að einhverju leiti á hugmyndinni um þrígreiningu ríkisvaldsins þó tilhögun sé ólík og gangi mislangt.¹³³ Þannig er dómstólum í Frakklandi einungis heimilt að heimfæra og túlka lög sem sett eru af löggjafanum á meðan Bandaríkin líta á það sem hluta af hlutverki dómstóla að veita löggjafanum aðhald með því að gæta þess að lagasetning sé innan þeirra marka sem stjórnarskráin heimilar löggjafanum.¹³⁴

Í dómaframkvæmd loftslagsmála erlendis hefur komið upp sú spurning hvort hægt sé að bera lögmæti skuldbindinga eða aðgerða undir dómstóla í ljósi þrígreiningar ríkisvaldsins,

¹²⁹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (2. útg. Háskólaútgáfan 1999) 25.

¹³⁰ Eiríkur Jónsson, „Um þingræðisregluna og þrígreiningu ríkisvaldsins” (2009) 1 *Úlfjótur – Tímarit laganema* 21, 22.

¹³¹ Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Stjórnskipuleg lögmætisregla” (2009) 4 *Úlfjótur – Tímarit laganema* 421, 429.

¹³² Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. gr.

¹³³ Eiríkur Jónsson (n. 130).

¹³⁴ Aalt Willem Heringa og Philipp Kiiiver. *Constitutions compared* (3. útg. Intersentia 2012) 23.

þ.e. að hvaða leiti dómstólum sé heimilt að endurskoða ákvarðanir sem teknar eru af löggjafar-
eða framkvæmdavaldinu. Sérstaklega þegar ákvörðunin þjónar augljósum
almannahagsmunum.¹³⁵ Í máli *Friends of the Earth gegn Kanada*¹³⁶ vísaði dómstóllinn málinu
frá á þeim grundvelli að það væri ekki hlutverk dómvaldsins að endurskoða það hvort aðgerðir
ríkisstjórnarinnar til þess að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Kýótó-bókuninni væru
lögmætar.

Í máli *Nature and Youth Greenpeace Norway gegn Noregi*¹³⁷ tók héraðsdómstóll það
fram að það væri utan hlutverkasviðs dómstóla að meta hvort aðgerðir og stefna
ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum væri fullnægjandi.¹³⁸ Á móti kemur að dómstólar hafa í
öðrum tilfellum heimilað slíkar spurningar eða hafa jafnvel dæmt ríkið til þess að endurskoða
markmið sín eða aðgerðir svo þau brjóti ekki gegn mannréttindum borgara.

Í máli *Neubauer g. Þýskalandi*¹³⁹ höfðaði ungt fólks mál á hendur þýska ríkinu á þeim
grundvelli að stefnumótun og aðgerðaráætlun stjórnvalda hefði verið innleiddur með röngum
hætti þar sem markmið um að draga úr losun um 55% fyrir árið 2030 miðað við árið 1990 væru
ófullnægjandi og brytu því gegn stjórnarskrárvernduðum mannréttindum þeirra. Dómstóllinn
komst að þeirri niðurstöðu að lykilþættir í aðgerðaráætluninnsamræmdust ekki ákvæðum
þýsku stjórnarskránnar. Lagði hann það fyrir löggjafann að leiðrétta þetta og að sérstaklega
yrði tekið fram hvernig ætti að breyta losunarmarkmiðum til þess að loftslagsbreytingar verði
ekki byrgði framtíðarkynslóða.

Íslenska stjórnarskráin kveður á um þrígreiningu ríkisvaldsins í 2. gr. en þar segir:
„Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld
samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið.
Dómendur fara með dómvaldið.“ Hér má því vissulega gæta valdgreiningarinnar þó hún sé
ekki algjör. Litið hefur verið svo á að dómstólum sé heimilt að leggja mat á lögmæti ákvarðana
eða aðgerða stjórnvalda í skjóli 60. gr. stjórnarskrárinnar og ógilda þær eftir atvikum, nema
annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Þrátt fyrir að dómstólum hafi verið játað þetta vald
geta þeir ekki tekið efnislega ákvörðun um málefni sem heyrir undir stjórnvöld í úrlausnum
sínun,¹⁴⁰ sbr. *Klimaatzaak gegn Belgíu* þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að
belgísk yfirvöld hefðu brotið af sér með því að grípa ekki til fullnægjandi aðgerða til þess að

¹³⁵ Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022) 80.

¹³⁶ *Friends of the Earth g. Kanada*, [2009] FCA 297.

¹³⁷ Rt. 2020 s. 2472.

¹³⁸ Paul de Vilchez Moragues (n. 135) 86.

¹³⁹ BVerfG 1. öldungadeild 24. mars 2021. BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

¹⁴⁰ Markús Sigurbjörnsson (n. 123) 31-32.

koma í veg fyrir skaðlegar afleiðingar loftslagsbreytinga. Dómstóllinn neitaði hins vegar á grundvelli þrígreiningar ríkisvaldsins, að hækka markmiðin í samdrætti losunar eða að mæla fyrir um að ríkið skyldi breyta markmiðum sínum eins og stefnendur höfðu krafist.

6. Lokaorð

Það er engum vafa undirorpið að ein mesta hættu sem steðjar að mannkyninu í dag eru loftslagsbreytingar og afleiðingar þeirra. Samstaða ríkir um það að baráttan gegn loftslagsbreytingum sé sameiginlegt verkefni allra ríkja. Af þeirri ástæðu hefur alþjóðasamfélagið undanfarna áratugi gert fjölmargar tilraunir til þess að snúa þessari þróun við, til dæmis með setningu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna, Kýótó-bókuninni og Parísarsáttmálanum. Samningarnir byggja á ólíkum nálgunum en er ætlað að ná sömu endanlegu niðurstöðu, að hækkan á hitastigi jarðar verði haldið innan marka 2°C – helst 1,5°C.

Með Kýótó-bókuninni voru tekin upp fyrirfram ákveðin markmið sem ríki urðu að ná til þess að sameiginlegt markmið um samdrátt í heildarlosun heimsbyggðarinnar næðist. Parísarsáttmálinn kynnti til leiks aðra nálgun þar sem ríkjum var sjálfum falið að setja sér markmið um samdrátt í innanlandslosun sinni. Samningarnir hafa hingað til skilað litlum árangri en allt bendir til þess að Ísland muni hvorki ná að standast við skuldbindingar sínar við Kýótó-samninginn né við Parísarsáttmálann. Í ljósi þess að landsframlög aðildarríkja samninganna eru ekki hluti samningsins eru þau ekki lagalega bindandi samkvæmt reglum þjóðaréttar og þá verða samningsaðilar ekki beittir tilgreindum refsingum ef þeir ná ekki þeim árangri sem landsframlög stefna að. Mikil óánægja hefur orðið á meðal almennings og annarra haghafa loftslagsbreytinga sem hefur leitt til sprengingar í loftslagsmálum á undanförunum árum.

Málatilbúnaður hefur verið með ýmsum hætti en undandarið hefur færst í aukana að byggt sé á mannréttindum í loftslagsmálum. Með aukinni samtvinningu mannréttinda og umhverfisins jókst ákall eftir viðurkenningu á rétti til heilnæms umhverfis og var hann loks viðurkenndur með álitum allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna númer A/RES/76/300. Þau mál sem byggð hafa verið á mannréttindaákvæðum virðast almennt vænleg til þess að fá jákvæða niðurstöðu, sérstaklega ef ákvæðin njóta bæði verndar í mannréttindasáttmála og í stjórnarskrá þess ríkis sem málið hefur verið höfðað í.

Loftslagsmálum virðast fylgja töluverðar hindranir og hefur fjöldi málað verið vísað frá af hinum ýmsu ástæðum. Þeirra á meðal eru lagaleg álitaefni sem snúa að aðild og þrígreininger ríkisvaldsins. Framkvæmd í loftslagsmálum erlendis bendir til þess að einstaklingar sem búa á viðkvæmum svæðum séu í nokkuð sterkri stöðu þegar kemur að því að sýna fram á

einstaklega, lögvarða hagsmuni. Þá hafa dómstólar jafnfram viðurkennt að börn geti verið í viðkvæmri stöðu gagnvart loftslagsbreytingum en staða þeirra virðist þó ekki jafn sterk og staða einstaklinga á viðkvæmum svæðum, vegna þess að dómara virðast ólíklegri til þess að fallast á málatilbúnað um einstaklega hagsmuni barna. Jafnframt eru einstaklingar sem geta sýnt fram á að þeir hafi þegar orðið fyrir tjóni í sterkari stöðu til aðildar en þeir sem höfða mál vegna hugsanlegs fyrirsjáanlegs tjóns. Þá má einnig greina þemu fleiri hópa sem hafa höfðað loftslagsmál en þau mál eru þó ögn færri og bíða mörg niðurstöðu fyrir landsrétti eða Mannréttindadómstól.

Þá virðist staða umhverfissamtaka til þess að höfða loftslagsmál ekki sterk nema hægt sé að sýna fram á lögvarða hagsmuni félagsmanna. Þetta er ekki í takt við niðurstöður erlendis. Dómaframkvæmd á Íslandi bendir til þess að þau geti ekki nýtt sér heimild 3. mgr. 25. gr. eml. og þá geta þau ekki heldur kært stjórnvaldsákvæðanir annað en til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna þess að Árórsamningurinn var ekki innleiddur í íslenskan landsrétt með þeim hætti að umhverfissamtök gætu notið almennrar aðildar í slíkum málum.

Að lokum hafa komið upp álitaefni um það í erlendum loftslagsmálum hvort dómstólum sé yfirhöfuð heimilt að endurskoða ákvæðanir sem teknar hafa verið af stjórnvaldi sem fer með aðra grein valds en dómstóllinn. Þrátt fyrir að íslenska stjórnarskráin kveði á um þrjúgreiningu ríkisvaldsins þá hefur verið litið svo á að dómstólum sé heimilt að leggja mat á lögmæti ákvæðana eða aðgerða stjórnvalda og ógilda eftir atvikum, án þess þó að honum verði heimilt að kveða efnislega á um þær aðgerðir sem stjórnvöldum er ætlað að taka ákvæðanir um.

Heimildir

Aalt Willem Heringa og Philipp Kiiver. *Constitutions compared* (3. útg. Intersentia 2012)

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið* (1. útg. Lagastofnun HÍ 2008)

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Hrafnhildur Bragadóttir, *Loftslagsréttur* (Háskólaútgáfan 2021)

Annalisa Savaresi og Joana Setzer „Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers” (2022) 13 *Journal of Human Rights and the Environment* 7

David Anthony (ritstj.), *Unless we act now: The impact of climate change on children* (United Nations Children’s Fund 2015) 6

Eiríkur Jónsson, „Um þingræðisregluna og þrígreiðingu ríkisvaldsins” (2009) 1 *Úlfljótur – Tímarit laganema* 21

Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (2. útg. Háskólaútgáfan 1999)

Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Stjórnskipuleg lögmatísregla” (2009) 4 *Úlfljótur – Tímarit laganema* 421

Hafsteinn Dan Kristjánsson, *Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis* (2015) 4 *Úlfljótur Tímarit laganema* 517

Hafsteinn Dan Kristjánsson. „Viðurkenningarmál félaga” (2020) 2 *Úlfljótur – Tímarit laganema* 179

Henriksen A, *International Law* (2. útg. Oxford University Press 2019)

Hernández G, *International law*. (1. útg. Oxford University Press 2019)

Kjartan Kjartansson, „Kaupa heimildir annarra til að standa við Kýótó-skuldbindingar” *vísir.is* (Reykjavík, 2. mars 2023) < <https://www.visir.is/g/20232383605d/kaupa-heimildir-annarra-til-ad-standa-vid-kyoto-skuld-bindingar> > skoðað 3. mars 2023

Markús Sigurbjörnsson, *Einkamálaréttarfar* (4. útg. Úlfljótur 2019)

Michel G. J. den Elzen o.fl. „Postponing emission reductions from 2020 to 2030 increases climate risks and long term costs: A letter” (2010) *Climatic Change*

Ólafur Jóhannesson, „Málkot til æðra stjórnvalds” (1953) 3 *Tímarit lögfræðinga* 129

Paul de Vilchez Moragues. *Climate in court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. (1. útg., Edward Elgar Publishing 2022)

„Rammasamningur”, *Lögfræðiorðabókin – með skýringum* (1. útg., Codex 2008)

Sigurður Tómas Magnússon, „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála” (2005) 2 Tímarit Lögfræðinga 133

Suzana Sans-Caballero, „Children’s rights in a changing climate: a perspective from the United Nations Convention on the Rights of the child” (2013) 13 Ethics in Science and Environmental Politics

Særún María Gunnarsdóttir, „Aðild að málum sem varða umhverfið” (2005) 2 Úlfljótur – Tímarit laganema 347

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, „Update of the Nationally Determined Contribution of Iceland” (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2021)

Umhverfisstofnun, „National Inventory Report: Emissions of Greenhouse Gases in Iceland from 1990 to 2021” (Umhverfisstofnun 2023)

Urgenda Foundation, „Open letter – Climate Trials” (Urgenda Foundation 2022)

„What Is Climate Change?” (*United Nations*) <<https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>> skoðað 12. maí 2023