

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. janúar 2022
UST202112-200/S.S.
04.00

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (leyfisveiting til bráðabirgða), mál nr. 232/2021.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið kynnti, þann 15. desember 2021, drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Frumvarpið var unnið í samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið og umsagnafrestur veittur til 5. janúar 2022.

Með frumvarpinu er komið til móts við sjónarmið eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem fram koma í bráðabirgðarniðurstöðu stofnunarinnar vegna innleiðingar á tilskipun 2011/92/ESB um umhverfismat framkvæmda. Athugasemdirnar varða heimildir laga um fiskeldi og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir til veitingar rekstrarleyfis til bráðabirgða og tímabundinnar undanþága frá starfsleyfi vegna reksturs fiskeldisstöðva.

Með breytingunum er heimild til veitingar rekstrarleyfis til bráðabirgða samkvæmt lögum um fiskeldi færð frá atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytinu til Matvælastofnunar og heimild til veitingar bráðabirgðaheimildar fyrir starfsemi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir færð frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu til Umhverfisstofnunar.

Í frumvarpinu er sérstaklega mælt fyrir um skilyrði fyrir veitingu heimildar til starfsemi og rekstrarleyfis til bráðabirgða við þær aðstæður að leyfi fyrir starfsemi hafi verið felld brott sökum annmarka á umhverfismati. Í frumvarpinu er m.a. fjallað um aðkomu almennings að leyfisveitingum og kærheimildir fyrir framangreindri starfsemi. Samhliða er mælt fyrir um tiltekna breytingar á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana til samræmis.

Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

Um 3. gr.

Í 3. gr er gert ráð fyrir eftirfarandi breytingu á 2. mgr. 9. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi, með síðari breytingum:

- a. „2. másl. orðast svo: Matvælastofnun skal taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð er grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.
- b. Fyrir aftan 2. másl. bætist nýr málsliður sem verður 3. málsliður, svohljóðandi: Hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun, sbr. 24. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, skal það koma fram í leyfinu.

Umhverfisstofnun telur þessa breytingu ekki vera í samræmi við stjórnsluframkvæmd og orðalag laga nr. 111/2021. Umhverfisstofnun bendir á að, hvað fiskeldi varðar, gefur Matvælastofnun út rekstrarleyfi samhliða því að Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir sömu starfsemi. Unnið hefur verið að því að samræma vinnslu og útgáfu þessara leyfa og telur stofnunin óheppilegt að mismunandi reglur gildi milli stofnananna þegar það kemur að niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, en sambærilegar breytingar hafa ekki verið lagðar til í lögum nr. 7/1998. Telur Umhverfisstofnun að slíkt fyrirkomulag gangi ekki upp.

Umhverfisstofnun bendir á að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum er rökstutt álit sem leyfisveitenda ber að taka tillit til en ekki bindandi ákvörðun. Hefur þessi afstaða ítrekað komið fram í úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála, þ.e. að leyfisveitenda beri að taka tillit til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum en geti þó vikið frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og beri þá að rökstyðja slíka ákvörðun sérstaklega í greinargerð sem fylgi með leyfi við útgáfu þess.

Í 24. gr. laga nr. 111/2021 kemur fram að Skipulagsstofnun hefur heimild, eftir því sem við á, til að setja skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitenda. Litið hefur verið svo á að leyfisveitandi geti lagt sjálfstætt mat á slík skilyrði. Ef ætlunin er að breyta þeirri framkvæmd, taka út heimild leyfisveitenda til að leggja sjálfstætt mat á niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og gera skilyrði sem fram geta komið í álit Skipulagsstofnunar bindandi fyrir leyfisveitanda og þar með aðila máls, telur Umhverfisstofnun rétt að benda á að þá er ekki lengur um álit að ræða heldur bindandi og kæránlega stjórnvaldsákvörðun af hálfu Skipulagsstofnunar.

Í greinargerð þeirri er fylgir með frumvarpinu kemur fram að um sé að ræða breytingu í samræmi við ný lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 sbr. breytingu á tilskipun 2011/92/ESB með tilskipun 2014/52/ESB. Samkvæmt tilskipuninni skuli ákvörðun um leyfisveitingu innihalda rökstudda niðurstöðu lögbærs stjórnvalds um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og öll umhverfisverndarskilyrði sem geta falist í mótvægisáðgerðum og/eða vöktun. Ákvæðið, eins og það hefur verið túlkað af framkvæmdastjórn ESB, felur í sér að skilyrði í álit lögbærs stjórnvalds um umhverfismat skuli vera bindandi fyrir leyfisveitanda.

Þannig er í a-lið lagt til að fellt verði úr 2. másl. 2. mgr. fyrirmæli um að Matvælastofnun skuli rökstyðja sérstaklega ef vikið sé frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og í b- lið lagt til að nýr málsliður bætist við 2. mgr. þess efnis að hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun í álit sitt skulu þau skilyrði tekin upp í leyfi Matvælastofnunar.

Umhverfisstofnun ítrekar að með þessari lagabreytingartillögu er lagt til að heimild leyfisveitenda til að leggja sjálfstætt mat á niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar verði felld

úr lögum um fiskeldi og að ákvörðun um innleiðingu skilyrða í leyfi hvíli ekki lengur hjá leyfisveitenda heldur hjá öðru stjórnvaldi. Vegna sjónarmiða um réttaröryggi og réttláta stjórnsýslu er mikilvægt að það sé skýrt að með þessari lagabreytingu er vikið frá því að Skipulagsstofnun veiti álit sem leyfisveitandi leggur til grundvallar við leyfisveitingar, ef þessi breytingartillaga nær fram að ganga verður þess í stað um bindandi kæránlega stjórnvaldsákvörðun að ræða.

Það er mikilvægt að löggjafinn geri sér grein fyrir því að ef ákvörðunarvald er fært frá leyfisveitenda til annars stjórnvalds í leyfisveitingarferlinu, þarf að koma fram skýr kærúheimild fyrir aðila leyfisveitingamála vegna stjórnvaldsákvörðana þess stjórnvalds, ekki síður en stjórnvaldsákvörðana leyfisveitenda.

Ef umrædd lagabreyting nær fram að ganga telur Umhverfisstofnun mikilvægt að lögum nr. 111/2021 sé breytt samhliða, til að taka af allan vafa um það að ef **bindandi** skilyrðum er beint að leyfisveitenda, á grundvelli 24. gr. laga nr. 111/2021, er ekki um rökstutt álit að ræða heldur kæránlega stjórnvaldsákvörðun.

Nái þessi lagabreyting fram að ganga er tekið skref aftur til baka til eldri framkvæmdar þegar Skipulagsstofnun tók bindandi ákvarðanir en gaf ekki út álit. Telur stofnunin að þetta þurfi að vera skýrt.

Um 6. gr.

I. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi viðbót (sjá feitletrað):

Á eftir orðinum „sbr. þó 8. gr.“ í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 bætist **„og 7. gr. a.“**

*Allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, skal hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út, sbr. þó 8. gr. **og 7. gr. a.***

Um 7. gr.

I. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi viðbót (sjá feitletrað):

Við lokamálslið 1. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998, fyrir aftan orðin „sbr. þó 8. gr.“ bætist **„og 7. gr. a.“**

*Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka I og II, sbr. þó 8. gr., og fyrir starfsemi sem staðsett er á hafi utan sveitarfélagamarka. Heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka IV ..., sbr. þó 8. gr. **og 7. gr. a.***

Um 8. gr.

í 8. gr. er gert ráð fyrir nýrri grein, 7. gr. a. laga nr. 7/1998, ásamt fyrirsögn.

I. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu (**sjá feitletrað**) á 1. mgr 7. gr. a.:

Umhverfisstofnun er heimilt í sérstökum undantekningatilvikum, þegar brýn þörf er á að hefja starfsemi eða halda áfram starfsemi sem heyrir undir lög þessi, að veita rekstraraðila bráðabirgðaheimild að hans beiðni fyrir starfseminni.

II. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu (**sjá feitletrað**) á 2. mgr 7. gr. a.:

Ef leyfi fyrir framkvæmd sem fellur undir lög þessi og lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana hefur verið fellt úr gildi sökum annmarka á umhverfismati framkvæmdarinnar getur Umhverfisstofnun að beiðni rekstraraðila veitt bráðabirgðaheimild fyrir framkvæmdinni í samræmi við skilyrði 1. mgr. ef ríkar ástæður mæla með því. Skal heimildin háð skilyrðum 2. mgr. 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Umhverfisstofnun getur óskað eftir umsögn Skipulagsstofnunar áður en bráðabirgðaheimild fyrir framkvæmdinni er veitt.

III. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu (sjá feitletrað) á 6. mgr 7. gr. a. til að gera greinina skýrari:

Bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi getur verið veitt til allt að eins árs og er heimilt að framlengja hana um allt að eitt ár í viðbót að uppfylltum skilyrðum greinar þessarar.

Um 9. gr.

Í 9. gr er gert ráð fyrir að töluliður 1. mgr. 53. gr. laga nr. 7/1998 orðist svo:

Útgáfu starfsleyfa og vottorða, sem og endurskoðun eða breytingar á starfsleyfum, undanþágur frá starfsleyfi og bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi, sbr. 6. gr. og 7. gr. a.

Umhverfisstofnun bendir á að með 6. gr. frumvarpsins, er lagt til að 4. málslíður 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 verði felldur brott. Þar með er lagt til að tilvísun í undanþáguheimild sé felld brott úr 6. gr. laga nr. 7/1998.

I. Umhverfisstofnun leggur því til að tilvísun í undanþágu frá starfsleyfi og 6. gr sé tekin út (sjá feitletrað):

Útgáfu starfsleyfa og vottorða, sem og endurskoðun eða breytingar á starfsleyfum, undanþágur frá starfsleyfi og bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi, sbr. 6. gr. og 7. gr. a.

Um 15. gr.

Gert er ráð fyrir að við 25. gr. laga nr. 111/2021 bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

*Hafi leyfi til framkvæmdar verið fellt úr gildi sökum annmarka á umhverfismati hennar og viðkomandi sérlöggjöf heimilar af því tilefni veitingu tímabundinnar heimildar fyrir framkvæmdinni skal slíkt leyfi **eingöngu veitt getur** leyfisveitandi í sérstökum undantekningartilvikum og að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:*

- a) unnið verði að því að bæta úr annmörkum á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar á **gildistíma tímabundinnar** heimildar,*
- b) umhverfisáhrif framkvæmdarinnar verði metin frá upphafi framkvæmdar.*

I. Umhverfisstofnun bendir á óskýrt orðalag í greininni sem hefur verið feitletrað hér að ofan og leggur til að það verði lagað.

Með vísan til framangreinds telur Umhverfisstofnun mikilvægt að breytingar verði gerðar á frumvarpinu áður en það verður samþykkt.

Jafnframt bendir Umhverfisstofnun á aðrar tillögur til breytinga á lögum nr. 7/1998 sem stofnunin hefur komið á framfæri við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og þá sérstaklega tillögu til breytinga á 60. gr. laga nr 7/1998, hvað varðar heimild stofnunarinnar til að fylgja eftir eigin fyrirætlum með áminningu. Umhverfisstofnun bendir á að í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 138/2020 er mikilvægt að gerðar séu breytingar á 60. gr. laga nr. 7/1998 sem allra fyrst og leggur stofnunin til að að umræddar breytingar verði teknar inn í þetta frumvarp.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt

Sigríður Skaftadóttir
lögfræðingur

Sverrir A. Jónsson
teymisstjóri