

✉ Til umsagnar 457. mál frá nefndasviði Alþingis

Búið til	17.5.2022 08:31:22
Höfundur	Árný Sigurðardóttir
Móttekið dags.	16.5.2022 16:02:24
Tilheyrir	HER22010002 - 2022-Fundir Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur

Efni

Til umsagnar 457. mál frá nefndasviði Alþingis

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	16.5.2022 16:02:24	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Skjalalykill	00.00 Yfirstjórn og stjórnarsýsla – almennt efni		
Lykilorð	fundir, fundargerðir		

Þátttakendur

Frá	Sigrún Helga Sigurjónsdóttir (sigrunhelga@althingi.is)
Til	

Innihald

16. mars 2022

Frá nefndasviði Alþingis.

Ágæti viðtakandi.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir yður til umsagnar frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir o.fl. (heimildir til bráðabirgðaráðstafana o.fl.), 457. mál.

Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 23. maí nk. á netfangið nefndasvid@althingi.is (mailto:nefndasvid@althingi.is)

Ef engar athugasemdir eru þarf ekki að senda sérstaka tilkynningu þess efnis.

Þingskjalið er hægt að sækja á vef Alþingis: <https://www.althingi.is/alttext/pdf/152/s/0660.pdf>

(<https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.althingi.is%2Falttext%2Fpdf%2F152%2Fs%2F0660.pdf&data=05%7C01%7Carny.sigurdardottir%40reykjavik.is%7Cf54e978e9c7c4855b32f08da3755888f%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C637883138001785217%7CUnknown%7CTWFPbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQljoiv2luMzliLCJBTil6Ik1haWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=BXWrfWf1Y853S%2B21Rto9vuoVpTpe0LZkdcXf%2FhbGPA%3D&reserved=0>)

Vakin er athygli á því að nefndastarf fastanefnda Alþingis er rafrænt. Óskað er eftir að umsagnir og erindi verði send á rafrænu formi.

Bent skal á að umsagnir og gögn um málið birtast á vef Alþingis undir fyrirsögninni Innsend erindi á síðu viðkomandi þingmáls. Leiðbeiningar um ritun umsagna er að finna á vef Alþingis á slóðinni www.althingi.is/vefur/nefndaumsagnir.html (<https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.althingi.is%2Fvefur%2Fnefndaumsagnir.html&data=05%7C01%7Carny.sigurdardottir%40reykjavik.is%7Cf54e978e9c7c4855b32f08da3755888f%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C637883138001785217%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQljojV2luMzliLCJBTil6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=ZrWy5GqWdeIEPpJgNSHOqT8QNxs7o0tx3MqdYhJA8U%3D&reserved=0>)

Kveðja,

Sigrún Helga Sigurjónsdóttir

skjalaritari, nefndasviði Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

sími 5603421, 6934479

www.althingi.is (<https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.althingi.is%2F&data=05%7C01%7Carny.sigurdardottir%40reykjavik.is%7Cf54e978e9c7c4855b32f08da3755888f%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C637883138001785217%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQljojV2luMzliLCJBTil6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=PEMP88%2FW3hPIVRv0jYa84FjAUje4sTgJE89n4BKpUiU%3D&reserved=0>)

Þessi tölvupóstur ásamt viðhengjum er eingöngu ætlaður þeim sem tölvupósturinn er stílaður á og gætu upplýsingar í honum verið bundnar trúnaði. Birting tölvupóstsins eða viðhengja, að hluta til eða í heild, er óheimil án samþykkis sendanda. Fyrirvari/Disclaimer (<https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.althingi.is%2Ffyrirvari&data=05%7C01%7Carny.sigurdardottir%40reykjavik.is%7Cf54e978e9c7c4855b32f08da3755888f%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C637883138001785217%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQljojV2luMzliLCJBTil6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=WLus7pT175T%2FvTdYdpal%2FK2%2F8BmQCHBDQp%2BXxtnipqw%3D&reserved=0>)

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (heimildir til bráðabirgðaráðstafana o.fl.).

Frá umhverfis, orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sbr. þó 8. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: sbr. þó 7. gr. a og 8. gr.
- b. 4. másl. 1. mgr. fellur brott.
- c. í stað orðsins „stofnunin“ í 3. mgr. kemur: útgefandi starfsleyfis

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sbr. þó 8. gr.“ í 1. og 2. másl. 1. mgr. kemur: sbr. þó 7. gr. a og 8. gr.
- b. Á eftir orðunum „sbr. 8. gr.“ í 6. mgr. kemur: framlengd starfsleyfi, bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi.

3. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi.

Umhverfisstofnun er heimilt í sérstökum undantekningartilvikum þegar brýn þörf er á að hefja eða halda áfram starfsemi sem heyrir undir lög þessi, að veita rekstraraðila bráðabirgðaheimild að hans beiðni fyrir starfseminni. Umhverfisstofnun skal eftir atvikum leita umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar og annarra aðila eftir því sem við á. Heyri starfsemin undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana er skilyrði að fyrir liggi mat á umhverfisáhrifum vegna starfseminnar eða niðurstaða um matsskyldu hennar.

Hafi leyfi fyrir framkvæmd sem fellur undir lög þessi og lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana verið fellt úr gildi sökum annmarka á umhverfismati samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana 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, nr. 111/2021.

Skilyrði fyrir því að unnt sé að óska eftir bráðabirgðaheimild samkvæmt grein þessari er að fullnægjandi starfsleyfisumsókn liggi fyrir hjá útgefanda starfsleyfis. Í umsókn um bráðabirgðaheimild skal tilgreina með skýrum hætti tilgang, ástæður og fyrirhugaðar aðgerðir á gildistíma heimildarinnar.

Bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi skal háð skilyrðum sem Umhverfisstofnun setur í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til viðkomandi starfsemi, sbr. 9. gr.

Umsókn um bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi skal afgreidd eins fljótt og mögulegt er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að fullnægjandi umsókn berst. Frestur til að gera skriflegar athugasemdir við veitingu bráðabirgðaheimildar skal ekki vera lengri en ein vika frá auglýsingu Umhverfisstofnunar. Að öðru leyti gildir ákvæði 7. gr. um útgáfu bráðabirgðaheimildar.

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

4. gr.

33. gr. h laganna orðast svo:

Mögulegir notendur skulu hafa aðgang að flutningskerfi koldíoxíðs og/eða niðurdælingarsvæði rekstraraðila, í þeim tilgangi að flytja þangað og dæla þar niður koldíoxíði til varanlegrar geymslu. Rekstraraðila er heimilt að innheimta fyrir það gjald.

Rekstraraðila er heimilt að synja um aðgang að flutningskerfi og/eða niðurdælingarsvæði, að teknu tilliti til eftirfarandi viðmiða:

- a. niðurdælingargetu sem eðlilegt er að sé tiltæk á niðurdælingarsvæði,
- b. markmiðs íslenskra stjórnvalda samkvæmt alþjóðalögum um kolefnisföngun og niðurdælingu koldíoxíðs,
- c. nauðsynjar þess að synja um aðgang í tilvikum þegar tækniforskriftir eru ósamrýmanlegar og erfitt er að bæta úr,
- d. fjölda þeirra aðila sem óska eftir aðgangi.

Rekstraraðila er einkum heimilt að synja um aðgang vegna skorts á rými, ef tækniforskriftir eru ósamrýmanlegar og í þeim tilvikum sem tenging er ekki til staðar og erfitt er að bæta úr. Synji rekstraraðili um aðgang að flutningskerfi og/eða niðurdælingarsvæði skal sú ákvörðun rökstudd.

5. gr.

1. mgr. 33. gr. i laganna orðast svo:

Komi upp ágreiningur um aðgang að flutningskerfi og niðurdælingarsvæði milli rekstraraðila og mögulegra notenda sker Umhverfisstofnun úr.

6. gr.

Við 1. tölul. 1. mgr. 53. gr. laganna bætist: og bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi, sbr. 7. gr. a.

II. KAFLI

Breyting á lögum um fiskeldi nr. 71/2008.

7. gr.

Í stað tilvísunarinnar „2. mgr. 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000“ í 2. mgr. 4. gr. b laganna kemur: 11. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

8. gr.

- a. Í stað orðanna „lögum um mat á umhverfisáhrifum“ í 1. mgr. 5. gr. og 2. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

- b. Í stað orðanna „laga um mat á umhverfisáhrifum“ í 5. mgr. 10. gr. laganna kemur: laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 9. gr. laganna:

- a. Orðin „og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins“ í 2. másl. falla brott.
- b. Á eftir 2. másl. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun, sbr. 24. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, skal það koma fram í leyfinu.

10. gr.

Á eftir orðinu „rekstrarleyfi“ í 1. másl. 1. mgr. 14. gr. a laganna kemur: og rekstrarleyfi til bráðabirgða.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 21. gr. c laganna:

- a. 1. málslíður orðast svo: Sé rekstrarleyfi fellt úr gildi getur Matvælastofnun í sérstökum undantekningartilvikum, enda mæli ríkar ástæður með því, gefið út rekstrarleyfi til bráðabirgða til allt að eins árs berist umsókn þess efnis frá handhafa þess leyfis sem var fellt úr gildi innan þriggja vikna frá því að leyfi var fellt úr gildi.
- b. 5. málslíður orðast svo: Berist umsókn um rekstrarleyfi til bráðabirgða skal ekki stöðva rekstur meðan umsókn er til meðferðar.
- c. Í stað orðsins „má“ í 7. málslíð kemur: skal.
- d. Í stað orðsins „ráðherra“ í 8. málslíð kemur: Matvælastofnun.
- e. 9. og 10. másl. falla brott.
- f. Við bætast tíu nýir málslíðir, svohljóðandi: Sé rekstrarleyfi fellt úr gildi vegna annmarka á umhverfismati samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, skal Matvælastofnun auk framangreindra skilyrða tryggja að rekstrarleyfi til bráðabirgða sé bundið þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021. Rekstrarleyfi til bráðabirgða samkvæmt þessari málsgrein er heimilt að endurútgefa einu sinni. Matvælastofnun skal vinna tillögur að rekstrarleyfum til bráðabirgða og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögur Matvælastofnunar innan viku frá auglýsingu. Matvælastofnun skal tilkynna Umhverfisstofnun, umsækjanda um rekstrarleyfi til bráðabirgða og þeim sem hafa gert athugasemdir við tillögu, um afgreiðslu rekstrarleyfis til bráðabirgða. Matvælastofnun skal auglýsa á vefsíðu sinni útgáfu og gildistöku rekstrarleyfis til bráðabirgða. Birting á vefsíðu Matvælastofnunar telst vera opinber birting. Í auglýsingunni skal tilgreina hvar greinargerð um afgreiðslu leyfis er aðgengileg og tilgreina um kærheimild og kærufrest. Ákvörðun Matvælastofnunar um veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða er kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála innan mánaðar frá því að ákvörðun var birt opinberlega. Ráðherra er heimilt að kveða í reglugerð nánar á um umsókn, málsmeðferð og skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi fyrir veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða samkvæmt þessari grein.

III. KAFLI

Breyting á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

12. gr.

Orðin „19. gr. eða“ í 1. málsli. 9. gr. laganna falla brott.

13. gr.

Í stað orðanna „eru háðar umhverfismati skv. IV. kafla eða ákvörðun um matsskyldu skv. 19. gr.“ í 1. málsli. 10. gr. laganna kemur: falla undir málsmeðferð skv. IV. kafla.

14. gr.

Í stað orðsins „hennar“ í 1. málsli. 1. mgr. 13. gr. laganna kemur: áætlunarinnar.

15. gr.

Í stað tilvísunarinnar „21. gr.“ í d-lið 17. gr. laganna kemur: 23. gr.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A í 1. viðauka við lög þessi skulu ávallt háðar umhverfismati. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lög þessi skulu háðar umhverfismati þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka. Sama á við um framkvæmdir sem eru að umfangi undir viðmiðunarmörkum í flokki B í 1. viðauka ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæði, sbr. iii. lið 2. tölul. 2. viðauka.

b. 2. mgr. fellur brott.

c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Matsskyldar framkvæmdir.*

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

a. 1. mgr. fellur brott.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Tilkynning framkvæmda í flokki B.*

18. gr.

Við 25. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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

a. unnið verði að því að bæta úr annmörkum á umhverfismatinu á gildistíma tímabundinnar heimildar fyrir framkvæmdinni,

b. umhverfisáhrifin verði metin frá upphafi framkvæmdar.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 26. gr. laganna:

a. Í stað tilvísunarinnar „18. gr.“ í 1. mgr. kemur: 20. gr.

b. Í stað tilvísunarinnar „19. gr.“ í 2. mgr. kemur: 20. gr.

20. gr.

Á eftir orðinu „matsáætlunar“ í 2. mgr. 34. gr. laganna kemur: skv. 2. mgr. 21. gr.

21. gr.

Í stað tilvísunarinnar „tölul. 1.09“ í 1. viðauka við lögin kemur: tölul. 1.08.

22. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu í samvinnu við matvælaráðuneytið. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

Hinn 14. apríl 2020 birti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) bráðabirgðaniðurstöðu sína í máli vegna kvörtunar sem beint hafði verið til ESA vegna veitingar rekstrarleyfa til bráðabirgða og veitingar tímabundinna undanþága frá starfsleyfi til reksturs fiskeldisstöðva. Hinn 15. desember 2021 birti ESA formlegt áminningarbréf (e. letter of formal notice) þar sem sjónarmið í bráðabirgðaniðurstöðunni eru áréttuð. Er það fyrsta skrefið í formlegu sammingsbrotamáli, en næsta skref er fólgið í útgáfu rökstudds álits áður en ákvörðun er tekin um hvort málinu verði vísað til EFTA-dómstólsins. Markmið þessa frumvarps er fyrst og fremst að bregðast við athugasemdum ESA sem fram koma í bráðabirgðaniðurstöðunni og formlegu áminningarbréfi.

Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB frá 13. desember 2011 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, eins og henni var breytt með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014, skulu aðildarríki, áður en leyfi fyrir framkvæmd er veitt, samþykkja allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að framkvæmdir, sem líklegt er að hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, m.a. vegna eðlis þeirra, stærðar eða staðsetningar, séu háðar kröfu um leyfi til framkvæmda og mati á áhrifum þeirra á umhverfið. Tilskipunin var innleidd hér á landi með lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

Í 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008 eins og þeim var breytt með lögum nr. 108/2018, og 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er mælt fyrir um veitingu tímabundinnar undanþágu frá kröfum um starfsleyfi og rekstrarleyfi til reksturs fiskeldisstöðvar. Í 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, er mælt fyrir um heimild til veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða í tilfellum þar sem upphaflegt leyfi hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á leyfisveitingu. Ákvæði 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir tekur ekki fram skilyrði fyrir veitingu tímabundinnar undanþágu önnur en að ríkar ástæður verði að mæla með því. Við túlkun á því ákvæði hefur þó verið tekið mið af ákvæðum laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, og forvera þeirra, laga um mat á umhverfisáhrifum og skilyrði nánar útfærð í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit.

Atvikin sem lágu til grundvallar bráðabirgðaniðurstöðu ESA voru með þeim hætti að tímabundnar undanþágur fyrir skertri starfsemi höfðu verið veittar tveimur rekstraraðilum í fiskeldi

einkum til að koma í veg fyrir óafturkræft tjón á verðmætum. Forsendur fyrir veitingu tímabundinna undanþága skv. 21. gr. c laga um fiskeldi, 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnir voru að til staðar væru fullnægjandi umsóknir um varanlegt starfsleyfi og að annmarkar á mati á umhverfisáhrifum yrðu lagfærðir í samræmi við þá ágalla sem úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafði bent á í úrskurðum sínum nr. 3/2018 og nr. 5/2018 þar sem starfsleyfi viðkomandi aðila voru felld úr gildi.

Samkvæmt leiðbeiningum ESA er samkvæmt tilskipun 2011/92/ESB heimilt að hafa heimildir til slíkra bráðabirgðaráðstafana í lögum en afmörkuð skilyrði verða að vera til staðar. Tilskipunin fjallar ekki með beinum hætti um afleiðingar þess þegar umhverfismat reynist gallað eða ef stjórnvöld hafa ekki gert kröfu um umhverfismat þrátt fyrir að slíkt sé skylt. Í framkvæmd Evrópudómstólsins hafa mótast tilteknar lágmarkskröfur til löggjafar sem heimil- ar gerð umhverfismats eftir að framkvæmdir eru hafnar eða þeim lokið. Nánar tiltekið að:

- slíkar reglur mega ekki fela í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar,
- þeim sé aðeins beitt í sérstökum undantekningartilvikum og
- slíkar reglur verða að fela í sér skyldu til að meta umhverfisáhrif frá upphafi framkvæmd- ar.

Samkvæmt 2. gr. tilskipunar 2011/92/ESB skulu ríki áður en leyfi fyrir framkvæmd er veitt samþykkja allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að framkvæmdir, sem líklegt er að hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, m.a. vegna eðlis þeirra, stærðar eða staðsetningar, séu háðar kröfu um leyfi til framkvæmda og mati á áhrifum þeirra á umhverfið. Ákvæði 4. gr. tilskipunarinnar tilgreinir hvaða framkvæmdir skuli háðar umhverfismati. Ákvæði 5. gr. tilskipunarinnar fjallar um skyldu framkvæmdaraðila til að leggja fram skýrslu um umhverfis- áhrif framkvæmdar. Ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar lýtur að samráði við almenning um fram- kvæmdir sem kunna að hafa veruleg áhrif á umhverfið. Í 8. gr. er mælt fyrir um útgáfu leyfis, m.a. að við útgáfu leyfis skuli taka mið af athugasemdum almennings. Þá mælir 9. gr. tilskip- unarinnar fyrir um skyldu aðildarríkja til að upplýsa almenning um ákvarðanir um útgáfu leyfa til framkvæmda sem falla undir tilskipunina.

Að mati ESA uppfylla 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi og 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir ekki framangreindar lágmarkskröfur Evrópudómstólsins eða 2. og 4.– 9. gr. tilskipunar 2011/92/ESB. ESA bendir á að 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi geri ekki skýra kröfu um leiðréttingu umhverfismats heldur mæli ákvæðið aðeins fyrir um að ráðherra geti sett skilyrði sem þörf er á svo að tilgangur leyfisins náist, svo sem um samdrátt þeirrar starfsemi sem þegar er fyrir hendi, um tímabundna vegna úrbóta eða um tímamörk máls- höfðunar eða annarra athafna fyrir dómi sem eru á forræði aðila. Þannig veiti ákvæðið að mati ESA í reynd leið fram hjá kröfum tilskipunar 2011/92/ESB. Þá sé ákvæðið ekki takmarkað við sérstök undantekningartilvik auk þess sem það geri ekki kröfu um að umhverfisáhrif verði metin frá upphafi. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir heimilar ráðherra, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Að mati ESA skortir skilyrði ákvæðisins skýrleika og verða þau ekki túlkuð þannig að þau feli í sér skilyrði um leiðréttingu umhverfismats frá upphafi. Þá sé ákvæðið, líkt og 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, ekki bundið við sérstök undantekningartilvik. Eitt meginmarkmiða tilskip- unar 2011/92/ESB er að tryggja samráð við almenning og frjáls félagasamtök snemma í leyfis- veitingaferlinu. ESA telur að ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi og 1. mgr. 6. gr. laga

um hollustuhætti og mengunarvarnir standist ekki slíkar kröfur enda mæli ákvæðin ekki sérstaklega fyrir um slíkt samráð við veitingu leyfa til bráðabirgða og sé leyfisveitanda því í sjálfsvald sett hvort samráð verði viðhaft.

Auk framangreinds er það mat ESA að umrædd ákvæði laga um fiskeldi og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir uppfylli ekki kröfur 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem fjallar um rétt til að leita endurskoðunar á veitingu leyfis til framkvæmda sem háðar eru umhverfismati. Ákvæðið byggist á 2., 4. og 5. mgr. 9. gr. Árósasamnings um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þau ákvæði Árósasamningsins voru innleidd hér á landi með lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011. Ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi mælir fyrir um að veiting leyfis til bráðabirgða sé endanleg ákvörðun á stjórnslustigi. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir tekur ekki fram hvort ákvörðun ráðherra um veitingu undanþágu sé kæránleg.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þann 14. apríl 2020 birti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) bráðabirgðaniðurstöðu sína í máli vegna kvörtunar sem beint hafði verið til ESA vegna veitingar rekstrarleyfa til bráðabirgða og veitingar tímabundinna undanþága frá starfsleyfi til reksturs fiskeldisstöðva. Bráðabirgðaniðurstöður ESA lúta að ágöllum á tilteknum ákvæðum í gildandi lögum um fiskeldi og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og að þau samræmist ekki tilskipun 2011/92/ESB um umhverfismat framkvæmda eins og hún hefur verið túlkuð af Evrópudómstólnum. Þá sendi ESA íslenskum stjórnvöldum formlegt áminningarbréf dags. 15. desember 2021 þar sem umrædd sjónarmið eru áréttuð. Með þessu frumvarpi er komið til móts við þau sjónarmið sem ESA hefur látið í ljós vegna löggjafarinnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og rakið er hér að framan telur ESA að hægt sé að hafa heimildir til bráðabirgðaráðstafana vegna matsskyldra framkvæmda við vissar aðstæður en um slíkar heimildir verði að vera mælt í lögum sem uppfylla efnisatriði tilskipunar 2011/92/ESB sem og skilyrði sem mótuð hafa verið í framkvæmd Evrópudómstólsins. Í frumvarpinu er gerð tillaga til breytinga á ákvæðum laga um fiskeldi, nr. 71/2008, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, sem varða ráðstafanir til bráðabirgða í tilvikum þar sem leyfi hefur verið fellt brott vegna annmarka á umhverfismati. Í því felst að viðkomandi framkvæmd hafi áður uppfyllt lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana að mati stjórnvalda og hlotið tilskilin leyfi að undangenginni lögboðinni málsmeðferð. Helstu breytingarnar sem lagðar eru til eru eftirfarandi.

3.1. Bráðabirgðaráðstafanir feli ekki í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar.

Að mati ESA geta ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, falið í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar. Sú túlkun stofnunarinnar leiðir af því að umrædd ákvæði gera það ekki að skilyrði fyrir veitingu leyfis til bráðabirgða að gerðar séu viðeigandi úrbætur á umhverfismati ef það reynist haldið annmörkum. Gerð er tillaga í frumvarpinu um breytingar á framangreindum ákvæðunum til að koma til móts við þessar athugasemdir ESA þannig að skilyrði fyrir veitingu leyfis til bráðabirgða sé að gerðar verði allar nauðsynlegar lagfæringar á umhverfismati sem nauðsynlegar

eru til að umhverfismatið uppfylli kröfur samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

3.2. Sérstök undantekningartilvik.

Í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins hefur rétturinn áréttað að heimild til tímabundinna ráðstafana til að bæta úr göllum á umhverfismati geti aðeins átt við í sérstökum undantekningartilvikum. Að mati ESA eru ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 71998, ekki skýrt bundin við sérstök undantekningartilvik. Því er lögð til breyting á orðalagi umræddra ákvæða þannig að allur vafi sé tekinn af varðandi það að um sé að ræða sérstök undantekningartilvik. Til skýringa um hvað getur talist til sérstakra undantekningartilvika ber að líta til þeirra hagsmuna sem til staðar eru hverju sinni en leyfisveiting til bráðabirgða getur verið nauðsynleg ef brýn þörf er á að hefja starfsemi eða halda áfram starfsemi til að koma í veg fyrir soun á verðmætum, til að koma í veg fyrir slys eða að ef um er að ræða framkvæmd í þágu almannahagsmuna og brýn þörf er á skjótri afgreiðslu.

3.3. Leyfisveiting til bráðabirgða kæranleg.

Meðal þeirra breytinga sem hér eru lagðar til er að ákvörðunarvald um beitingu tímabundinna ráðstafana verði fært frá ráðherra til Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar og mælt fyrir um að ákvörðun um slíka bráðabirgðaráðstöfun sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

3.4. Áhrif á umhverfið metin frá upphafi.

Í samræmi við athugasemdir ESA og kröfu sem fram kemur í framkvæmd Evrópudómstólsins er lagt til að krafan um að í endurskoðuðu umhverfismati séu áhrif metin frá upphafi framkvæmdar verði skýrt orðuð í lögum.

3.5. Aðrar breytingar.

Með frumvarpinu eru auk áðurgreinds gerðar tillögur að tilteknum breytingum á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021. Er annars vegar um að ræða tillögur til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum laga um fiskeldi og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og hins vegar eru gerðar tillögur til aukins skýrleika eða lagfæringa tiltekinna annmarka. Þá eru lagðar til breytingar á VI. kafla A laga um hollustuhætti og mengunarvarnir um niðurdælingu koldíoxíðs í jarðlög, sem var bætt við lögin með lögum nr. 12/2021. Breytingarnar eru tilkomnar vegna samtals íslenskra stjórnvalda við eftirlitsstofnun EFTA um innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/31/EB frá 23. apríl 2009 um geymslu koltvísýrings í jörðu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið varðar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og Ársósasamningnum. Breytingum þeim sem lagðar eru til er ætlað að tryggja betur samræmi íslenskrar löggjafar við framangreindar alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að huga sérstaklega að samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir leyfishafa samkvæmt lögum um fiskeldi og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, leyfisveitendur, sveitarfélög og almenning.

Áform um lagasetninguna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 3. september 2020, mál nr. S-170/2020. Umsagnir bárust frá Óttari Magnúsi Yngvarssyni hrl. og Landvernd.

Í umsögn Óttars Magnúsar segir að ljóst sé af dómafordæmum að skylda hvíli á íslenska ríkinu til að leiðrétta afleiðingar brota á umhverfismatslöggjöf sem leidd sé af EES-rétti. EES-réttur útiloki hins vegar ekki, með vissum skilyrðum, að ríki setji reglur um að mat á umhverfisáhrifum fari fram þrátt fyrir að starfsemi sé hafin eða framkvæmd lokið. Lykilatriði sé að tilskipun 2011/92/ESB geri það að skilyrði fyrir því að mega veita leyfi til framkvæmdar sem hafi umtalsverð umhverfisáhrif, að matið á þeim áhrifum hafi áður farið fram. Svigrúm ríkja til að leyfa mat eftir á sé takmarkað og brot á tilskipuninni sé óhjákvæmilega alltaf undanfari slíks mats. Reglur um mat eftir á grafi augljóslega undan reglunum um umhverfismat framkvæmda, þátttökurétti almennings og rétti til endurskoðunar ákvarðana sem hafi umtalsverð umhverfisáhrif. Bent er á að til þess að lagfæring á umhverfismati eftir á geti verið heimil megi reglurnar um það ekki veita framkvæmdaraðila færi á að sleppa við eða fara í kringum umhverfismatsreglur. Þá sé ógerningur að sjá hvernig almenningur geti átt raunhæfa aðkomu að veitingu leyfis í slíkri bráðabirgðamálsmeðferð. Einnig er gagnrýnt það sem fram kemur í áformum um lagasetninguna um að forsenda fyrir leyfi til bráðabirgða sé björgun verðmæta. Á þau sjónarmið verði ekki fallist og eigi þau sér enga fyrirmynd í dómafordæmum Evrópudómstólsins. Er því velt upp hvort stjórnvöld geti ekki alltaf haldið því fram þegar leyfi séu felld úr gildi að þau verði að stíga inn til að bjarga verðmætum. Það grafi undan tiltrú á úrskurðarnefndinni og þeim réttindum sem umhverfisverndarsamtökum eigi að vera tryggð með Árósasamningnum og EES-samningnum þegar framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið bregðist með þessum hætti við úrskurði óháðs aðila.

Landvernd telur að eins og áformunum sé lýst sé vandséð hvernig boðaðar breytingar muni koma til móts við það sem ESA telji ámælisvert. Skýrt sé að það sé brot á EES-reglum að veita leyfi til framkvæmda eða starfsemi sem heyri undir lög um umhverfismat án þess að gilt umhverfismat hafi farið fram. Ef tillagan verði að lögum verði leyfisveitendum heimilt að veita leyfi til bráðabirgða ef í ljós komi að umhverfismat sé gallað. Muni það að öllum líkindum leiða til þess að framkvæmdaraðilar muni í auknu mæli skila inn illa unnu og ófullnægjandi umhverfismati í trausti þess að leyfisveitendur veiti þeim til leyfi bráðabirgða án umhverfismats. Þegar starfsemi sé hafin, fólk tekið til starfa og búíð sé að valda óafturkræfum umhverfisspjöllum yrði erfitt að afturkalla leyfin. Þess vegna sé afar brýnt að koma í veg fyrir heimild til þess að veita bráðabirgðaleyfi án þess að fullgilt umhverfismat hafi farið fram.

Í ljósi framangreindra umsagna við áform um lagasetninguna er rétt að áréttta að frumvarpið gerir ráð fyrir að bráðabirgðaráðstafanir vegna matsskyldra framkvæmda komi aðeins til skoðunar í sérstökum undantekningartilvikum. Sérstaklega er árétttað að um þurfi að vera að ræða starfsemi sem hafi hlotið starfs- eða rekstrarleyfi að undangenginni þóknanlegri meðferð að uppfylltum skilyrðum, þ.m.t. að fyrir liggja álit Skipulagsstofnunar á umhverfismati viðkomandi framkvæmdar, en það leyfi síðan verið felld úr gildi vegna tiltekinna annmarka. Verður því ekki fallist á að í því felist hvati til framkvæmdaraðila að skila inn ófullnægjandi umhverfismati í trausti þess að hljóta heimild til bráðabirgða. Með frumvarpinu er þess gætt að löggjöfin bjóði ekki upp á leið fram hjá reglum EES-réttar enda skilyrði að bætt verði úr annmörkum umhverfismats á gildistíma leyfis til bráðabirgða. Hvað varðar þátttökurétt almennings er bent á að gert er ráð fyrir að almenningur hafi aðkomu að leyfisveitingu til bráðabirgða.

Almenningur hefur einnig aðkomu að endanlegri leyfisveitingu og, eftir atvikum, lagfæringum á umhverfismati.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 15. desember 2021, mál nr. S-232/2021. Umsagnir bárust frá Umhverfisstofnun, náttúruverndarsamtökum og Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur.

Umhverfisstofnun fjallar í umsögn sinni um bindandi áhrif skilyrða Skipulagsstofnunar í álitum um umhverfisáhrif tiltekinnar framkvæmdar og veltir því upp hvort í því felist að álitid sé ígildi stjórnvaldsákvörðunar sem skuli þannig sæta kæru líkt og aðrar stjórnvaldsákvæðanir. Þá gerir stofnunin tillögur að breyttu orðalagi tiltekinnna greina frumvarpsins sem varða breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Náttúruverndarfélagið Laxinn lifir og Náttúruverndarsamtök Íslands benda á að þrátt fyrir að lagt sé til að heimild Matvælastofnunar verði bundin við „sérstök undantekningartilvik“ sé áfram hætt á því að heimildin verði í reynd meginregla fremur en undantekning. Í því sambandi þurfi að hafa í huga að sjaldgæft sé að leyfi séu felld úr gildi vegna annmarka á umhverfismati. Eðli málsins samkvæmt muni því tiltölulega fá tilvik koma upp sem fallið geti undir heimildina. Eigi beiting heimildarinnar ekki að verða meginreglan um þau tilvik sem undir hana geti fallið verði því að afmarka með skýrari hætti en gert sé í frumvarpinu hvers konar tilvik geti fallið undir hana. Náttúruverndarsamtökin telja orðalag í tillögum varðandi breytingar á 21. gr. c laga nr. 71/2008 annars vegar og hins vegar 25. gr. laga nr. 111/2021 sé ekki afgerandi um það hvort bráðabirgðaleyfi skuli bundið þeim skilyrðum sem tilgreind séu í síðarnefndu ákvæði. Þótt úrbótum á annmarka á umhverfismati verði eðli málsins samkvæmt ekki lokið fyrir umsókn og útgáfu bráðabirgðaleyfis hafi það verulega þýðingu hvort mat á áformum umsækjanda um slíkar úrbætur skuli fara fram fyrir eða eftir útgáfu leyfisins. Fari matið fyrst fram eftir að leyfi hafi verið gefið út og þá sem mat á því hvort bráðabirgðaleyfis-hafi uppfylli þau skilyrði sem leyfi hans eru sett, bjóði það hættu á sniðgöngu heim, enda geti umsækjandi í því tilviki skotið réttaráhrifum ógildingarúrskurðar á frest og haldið áfram framkvæmd eða mengandi atvinnustarfsemi sinni án þess að hefjast fyrst handa við að bæta úr því sem áfátt hafi verið í umhverfismati. Þá benda náttúruverndarsamtökin á að ákvörðun á grundvelli 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi sé ákvörðun um leyfisveitingu í skilningi V. kafla laga nr. 111/2021 og stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Ekki sé næg afstaða tekin til þess hvort og þá að hvaða marki vikið sé frá almennum reglum um meðferð slíkra ákvæðana. Betur færi á því að skýr afstaða til þessa atriðis kæmi fram í texta ákvæðisins. Þá gera náttúruverndarsamtökin tillögu að breyttu orðalagi 15. gr. frumvarpsins. Að lokum lýsa náttúruverndarsamtökin þeirri afstöðu gagnvart frumvarpinu að með því sé dregið úr hvata fiskeldisfyrirtækja til að vanda til verka við umhverfismat og gangi það þannig gegn því grundvallarsjónarmiði reglna um umhverfismat að slík áhrif séu metin fyrir fram.

Heilbrigðieftirlit Reykjavíkur (HER) fjallar í umsögn sinni um þá þætti frumvarpsdraganna sem varða lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. HER telur það til einföldunar að fellt verði út ákvæði um að ráðherra geti veitt tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi þannig að slíkt verði eftirleiðis í höndum Umhverfisstofnunar. Með því að færa afgreiðslu slíkra undanþága, sem eftirleiðis verði kallaðar bráðabirgðaheimildir, niður um stjórnsýslustig megi stytta afgreiðslutíma þeirra þar sem ekki þurfi jafnframt að leita umsagnar Umhverfisstofnunar í ferlinu. HER telur að einfalda mætti stjórnsýslu og stytta boðleiðir enn frekar með því að fela útgefanda starfsleyfis að gefa út bráðabirgðaheimild. HER leggur því til breytingu á greininni þannig að útgefandi starfsleyfis hverju sinni gefi út bráðabirgðaheimild. Er því velt upp hvort Umhverfisstofnun myndi í einhverjum tilvikum ganga gegn umsögn heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga um útgáfu bráðabirgðaheimildar og þýðingu þess fyrir framhald máls

sem væri í vinnslu. Þá er í umsögn HER að finna ýmsar ábendingar sem varða skýrleika orðalags ákvæða í tengslum við ábyrgð á auglýsingu bráðabirgðaheimildar sem og útgáfu slíkrar heimildar.

Í yfirferð umsagna voru gerðar ýmsar breytingar til frekari skýrleika. Sérstaklega ber að nefna að orðalag 3. gr. frumvarpsins hefur verið endurskoðað í þágu aukins skýrleika um málsmeðferð og verkaskiptingu.

Vegna sjónarmiða Umhverfisstofnunar í tengslum við ábyrgð leyfisveitanda og skilyrði af hálfu Skipulagsstofnunar bendir ráðuneytið á að breytingarnar á 9. gr. laga um fiskeldi leiðir af ákvæðum laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021. Í 1. mgr. 24. gr. laganna kemur fram að í álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar skuli koma fram rökstudd niðurstaða stofnunarinnar um umhverfismat framkvæmdarinnar og, eftir því sem við á, skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitanda. Þá segir í 3. mgr. 27. gr. laganna að hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun, skuli það koma fram í leyfinu. Ljóst er þó að ábyrgðin á leyfisveitingunni er leyfisveitanda sem skal leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar leyfisveitingu. Leyfisveitandi þarf því að ganga úr skugga um að framkvæmdin sé í samræmi við þá framkvæmd sem fjallað er um í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar. Í því geta falist útfærslur og frávik sem orðið hafa við endanlega hönnun framkvæmdar sem víkja þó ekki í meginatriðum frá þeirri framkvæmdalýsingu sem fram kemur í umhverfismatsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar byggðist á. Með leyfi skal fylgja greinargerð þar sem gerð er rökstudd grein fyrir samræmi þess við álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat. Þannig gerir leyfisveitandi grein fyrir því hvernig hann tengir saman álitid og leyfisveitinguna. Þá skal í álitinu koma fram skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun hafi slíkt komið fram í álit Skipulagsstofnunar en leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB mæla fyrir um að slík skilyrði í álit lögbærs stjórnvalds um umhverfismat séu bindandi fyrir leyfisveitanda. Leyfisveitanda ber enn fremur að leggja sjálfstætt mat á hvort binda beri leyfisveitinguna frekari skilyrðum sbr. 9. gr. laganna. Vegna sjónarmiða náttúruverndarsamtaka um að hætta væri á að heimildin yrði í reynd meginregla frekar en undantekningartilvik bendir ráðuneytið á að heimild 21. gr. c laga um fiskeldi á einungis við í sérstökum undantekningartilvikum þar sem ríkar ástæður mæla með slíku. Þá á beiting bráðabirgðaheimildar í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir einnig aðeins við í sérstökum undantekningartilvikum þegar brýn þörf er á að hefja starfsemi eða halda áfram starfsemi, sbr. 7. gr. a laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 3. gr. þessa frumvarps. Þannig gerir frumvarpið ráð fyrir að framangreind skilyrði séu öll uppfyllt að mati viðkomandi leyfisveitanda og verður því ekki talið að heimildin verði meginregla. Náttúruverndarsamtök telja orðalag frumvarpsins er lýtur að breytingu á 21. gr. c. laga um fiskeldi, sbr. 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, ekki ótvírætt um hvort leyfi til bráðabirgða skuli bundið þeim skilyrðum sem þar koma fram eða hvort það verði aðeins veitt að uppfylltum þeim skilyrðum. Að mati ráðuneytisins er ljóst að skilyrði til að veita bráðabirgðaheimild eru þau samkvæmt frumvarpinu að um sé að ræða undantekningartilvik þar sem sérstakar ástæður mæla með bráðabirgðaheimild og að fyrir liggi fullnægjandi umsókn. Rétt er að benda á að í umsókn um bráðabirgðaheimildir er gert ráð fyrir að umsækjandi tilgreini með skýrum hætti tilgang, ástæður og fyrirhugaðar aðgerðir á gildistíma hennar. Slík heimild skal síðan bundin þeim skilyrðum sem sett eru fram í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 111/2021, sbr. 18. gr. þessa frumvarps, sem og viðeigandi skilyrðum af hálfu Umhverfisstofnunar og, eftir atvikum, Matvælastofnunar. Hvað varðar sjónarmið um að ekki sé næg afstaða tekin til þess hvort og að hvaða marki vikið sé frá almennum málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar bendir ráðuneytið á að meginreglur stjórnsýsluréttar taka til málsmeðferðar

nema vikið sé frá þeim með skýrum hætti í lögum. Ákvæði 21. gr. c laga um fiskeldi og 7. gr. a laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 3. og 11. gr. frumvarpsins, mæla fyrir um sérstaka málsmeðferð vegna afgreiðslu umsókna um bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi. Gera verður ráð fyrir því að almennar málsmeðferðarreglur stjórnsluréttar komi þessum reglum til fyllingar. Að mati ráðuneytisins er réttast að Umhverfisstofnun hafi heimild til að veita bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi þannig að sú umsýsla sé á hendi eins stjórnvalds. Það er talið betur tryggja samræmi í framkvæmd. Auk þessa er rétt að benda á að markmið stjórnvalda er ætíð að vandað sé til umhverfismats og að það sé í samræmi við gildandi kröfur. Almennt er því gengið út frá því að sú staða komi ekki upp að leyfi sé fellt úr gildi af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála vegna gallaðs umhverfismats.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér endurskoðun á málsmeðferðarreglum sem varða veitingar leyfa til bráðabirgða. Gert er ráð fyrir að lagasetning hafi óveruleg áhrif á fjárhag ríkisins þar sem gert er ráð fyrir að vinna við útgáfu leyfa sé greidd af framkvæmdaraðila með þjónustugjöldum. Liður í lagasetningunni er að heimild til að veita undanþágu samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir færist frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til Umhverfisstofnunar. Sama gildir um heimild til að veita rekstrarleyfi til bráðabirgða í fiskeldi samkvæmt lögum um fiskeldi og er gert ráð fyrir að útgáfa slíkra leyfa færist frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til Matvælastofnunar. Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi hafa Umhverfisstofnun og Matvælastofnun það hlutverk að veita umsögn um hugsanlega veitingu undanþágu eða rekstrarleyfis til bráðabirgða áður en endanleg ákvörðun er tekin fyrir hönd ráðherra. Ekki er talið að þessi breyting leiði af sér aukin umsvif stofnananna og rúmast breytingin innan þeirra fjárheimilda sem ætlaðar eru í málaflokkinn. Þá hefur breytingin ekki áhrif á störf heilbrigðisnefnda.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að vísað verði til 7. gr. a laganna, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Í 1. mgr. 6. gr. kemur fram að allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, skuli hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefi út, sbr. þó 8. gr. þar sem er að finna heimild fyrir ráðherra til að ákveða með reglugerð að tiltekinn atvinnurekstur sé skráningaskyldur. Rétt er að ákvæðið vísi jafnframt til 7. gr. a þar sem með þessu frumvarpi er gerð tillaga um heimild til veitingu starfsleyfis til bráðabirgða, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

Í b-lið er lagt til að heimild ráðherra til að veita undanþágu frá starfsleyfi verði felld brott úr 6. gr. Gert er ráð fyrir að þess í stað verði kveðið á um bráðabirgðaheimild Umhverfisstofnunar, sbr. 3. gr. þessa frumvarps. Slíkt fyrirkomulag þykir í betra samræmi við sjónarmið um stigskipta stjórnslu. Af því leiðir einnig að ákvörðun Umhverfisstofnunar um veitingu bráðabirgðaheimildar sætir kærui til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í samræmi við 65. gr. laganna. Slík tilhögun samræmist einnig betur tilskipun 2011/92/ESB og ákvæðum Árósasamningsins.

Í c-lið er lagt til að í stað vísunar í Umhverfisstofnun verði vísað til útgefanda starfsleyfis. Þannig sé ljóst að ákvæðið taki jafnframt til heilbrigðisnefnda sem einnig geta verið útgefendur starfsleyfis.

Um 2. gr.

Ákvæði 7. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir lýtur að útgáfu starfsleyfis. Í 6. mgr. eru nánar tilgreindar þær upplýsingar sem útgefandi starfsleyfis skal hafa á vefsvæði sínu. Viðbótin sem hér er lögð til er í samræmi við aðrar breytingar.

Í a-lið er lagt til að í ákvæðinu verði vísað til 7. gr. a laganna, sbr. 3. gr. frumvarps þessa, og vísast um það til skýringa við a-lið 1. gr. hér að framan.

Í b-lið er lagt til að útgefandi starfsleyfis skuli, auk þeirra upplýsinga sem þegar er mælt fyrir um, hafa á vefsvæði sínu upplýsingar um framlengd starfsleyfi og starfsleyfi til bráðabirgða.

Um 3. gr.

Lagt er til að við bætist ný grein, 7. gr. a, þar sem tilgreind eru skilyrði fyrir veitingu bráðabirgðaheimildar til að hefja starfsemi eða halda áfram starfsemi til allt að eins árs. Ljóst er að ríkar ástæður verða að mæla með veitingu bráðabirgðaheimildar með hliðsjón af þeim hagsmunum sem undir eru hverju sinni. Þetta getur komið til þegar ekki er mögulegt að gefa tímanlega út starfsleyfi eða breytingu á starfsleyfi þegar brýn þörf er á að halda starfsemi áfram, koma starfsemi af stað eða breyta henni. Er hér um að ræða áréttingu á sjónarmiðum sem í framkvæmd hafa verið lögð til grundvallar við framkvæmd heimildar til að veita undanþágu samkvæmt gildandi 6. gr. laganna. Við það bætast frekari skilyrði ef um er að ræða starfsemi sem fellur undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, og þar sem leyfi hefur verið felld úr gildi sökum annmarka á umhverfismati. Almenn er þó gert ráð fyrir að ekki komi til þess að umhverfismat samræmist ekki kröfum laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana og hefur Skipulagsstofnun samkvæmt lögunum það hlutverk að gæta þess að framkvæmdaraðili uppfylli þær kröfur. Í 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í sérstökum undantekningartilvikum verði heimilt að gefa út bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi á meðan unnið er að því að lagfæra annmarka á umhverfismati framkvæmdarinnar. Samkvæmt ákvæðinu þurfa ríkar ástæður að mæla með veitingu slíkrar bráðabirgðaheimildar auk þess sem skilyrði 2. mgr. 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana þurfa að vera uppfyllt. Um nánari umfjöllun vísast til 3. kafla.

Gert er ráð fyrir að um útgáfu heimildar til bráðabirgða gildi ákvæði 7. gr. laganna að meginsteftu en gerð er þó tillaga í greininni um að í 5. mgr. 7. gr. a laganna verði sérregla um málshraða enda á heimildin við um tilvik þar sem brýn þörf er á skjótri afgreiðslu.

Um 4. og 5. gr.

Í 4. og 5. gr. frumvarpsins eru gerðar tillögur um breytingar á ákvæðum 33. gr. h og 33. gr. i laganna um niðurdælingu koldíoxíðs í jarðlög.

Í 4. gr. er lagt til að viðmiðanir sem áður voru í a–d-lið 33. gr. i verði færðar í 33. gr. h. Þessi breyting er lögð til í kjölfar samtals íslenskra stjórnvalda við eftirlitsstofnun EFTA um innleiðingu tilskipunar 2009/31/EB þar sem fram kom að viðmiðanir um synjun aðgangs að flutningskerfi og/eða niðurdælingarsvæði þyrftu að vera í því ákvæði laganna sem fjallar um aðgang þriðju aðila að flutningskerfi og/eða niðurdælingarsvæði. Í ljósi þessa er framangreind breyting lögð til á 33. gr. h.

Í 5. gr. eru lagðar til breytingar á 33. gr. i í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 4. gr.

Um 6. gr.

Í 53. gr. laganna er fjallað um gjaldskrá Umhverfisstofnunar. Lagt er til að við 1. tölul. 1. mgr. bætist vísun í veitingu starfsleyfa til bráðabirgða svo þar verði að finna skýra gjaldtökuheimild.

Um 7. og 8. gr.

Lagt er til að þar sem vísað er til laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, í lögum um fiskeldi verði vísað til laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, sem felldu brott fyrrgreind lög.

Um 9. gr.

Lagðar eru til breytingar á orðalagi 9. gr. laga um fiskeldi sem varða afstöðu Matvælastofnunar gagnvart umsókn um rekstrarleyfi. Um er að ræða breytingu í samræmi við ný lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, sbr. breytingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB. Samkvæmt tilskipuninni skal 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 9. gr. frumvarpsins lagt til að fellt verði úr 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. laganna fyrir mæli um að Matvælastofnun skuli rökstyðja sérstaklega ef vikið sé frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og í b-lið lagt til að nýr málslíður bætist við 2. mgr. 9. gr. þess efnis að hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun í álit sitt skuli þau skilyrði tekin upp í leyfi Matvælastofnunar auk annarra skilyrða sem Matvælastofnun kann að setja viðkomandi starfsemi.

Um 10. gr.

Í 14. gr. a laga um fiskeldi er fjallað um gjaldtöku Matvælastofnunar vegna umsókna um rekstrarleyfi. Lagt er til að sérstaklega verði tilgreint að gjaldtökuheimildin taki einnig til rekstrarleyfa til bráðabirgða.

Um 11. gr.

Eins og að framan greinir er með þessu frumvarpi brugðist við bráðabirgðaniðurstöðum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), dags. 14. apríl 2020, þar sem gerðar voru m.a. athugasemdir við ákvæði 2. mgr. 21. gr. c í laga um fiskeldi, nr. 71/2008. Í 2. mgr. 21. gr. c þeirra laga er kveðið á um heimild til veitingar rekstrarleyfis til bráðabirgða í tilfellum þar sem upphaflegt leyfi hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á leyfisveitingu. Í álitu ESA kemur fram að hægt sé að hafa heimildir til slíkra bráðabirgðaráðstafana í lögum en þar verði að vera til staðar afmörkuð skilyrði. Lög um fiskeldi, nr. 71/2008, hafi ekki að mati ESA uppfyllt þau skilyrði. Í álitinu veitir ESA leiðbeiningar um hvaða skilyrði þurfi að vera til staðar. Rétt er að taka fram að ráðuneytið hefur ekki að öllu leyti fallist að öllu leyti á sjónarmið ESA eins og fram kemur í svarbréfi, dags. 25. maí 2021, við fyrrgreindum bráðabirgðaniðurstöðum ESA. Engu að síður var ákveðið að bregðast við athugasemdum ESA með framlagningu frumvarps þessa, þá sér í lagi í ljósi þess að breytingarnar fela í sér meiri skýrleika í tengslum við umræddar bráðabirgðaheimildir stjórnvalda.

Um a-lið. Í fyrrgreindum bráðabirgðaniðurstöðum taldi ESA að tilgreina þyrfti með skýrari hætti í lögum að bráðabirgðaleyfi væru einungis veitt í undantekningartilvikum og að slíkar leyfisveitingar væru kæránlegar. Með vísan til þessa eru lagðar til þær breytingar í a-lið að í stað orðsins „ráðherra“ í 1. málslíð komi „Matvælastofnun“ í sérstökum undantekningartilvikum. Hér er ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða fært frá ráðherra til viðkomandi stofnunar og er í f-lið 11. gr. jafnframt lagt til að mælt verði fyrir um að ákvörðun um veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þá er tekinn af allur vafi varðandi það að útgáfa slíkra bráðabirgðaleyfa eigi sér einungis stað í sérstökum undantekningartilvikum.

Einnig er lagt til að orðin „að fenginni umsögn Matvælastofnunar“ í 1. málslíð falli brott þar sem lagt er til að ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða sé fært frá ráðherra til Matvælastofnunar. Þá er lagt til að heimilt verði að gefa út rekstrarleyfi bráðabirgða til allt að eins árs í stað tíu mánaða. Með því er heimill gildistími rekstrarleyfis til bráðabirgða og bráðabirgðaheimildar fyrir starfsemi skv. 3. gr. frumvarpsins samræmdur.

Um b-lið. Talið er að orðinu „slík“ sé ofaukið í 5. málsl. og því lagt til að það falli brott. Jafnframt er lagt til að orðin „hjá ráðherra“ falli brott þar sem lagt er til að ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða sé fært frá ráðherra til Matvælastofnunar.

Um c-lið. Í samræmi við tilskipun 2011/92/ESB er lagt er til að ákvörðun um rekstrarleyfi til bráðabirgða skuli byggjast á gögnum sem aflað hefur verið við undirbúning þess rekstrarleyfis sem fellt var úr gildi. Áður var heimilt að byggja á framangreindum gögnum. Er breyting þessi í samræmi við kröfur laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

Um d-lið. Í ákvæðinu er lagt til að í stað orðsins „ráðherra“ í 8. málsl. komi „Matvælastofnun“ þar sem lagt er til að ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða sé fært frá ráðherra til Matvælastofnunar.

Um e-lið. Hér er lagt til að 9. málsl. falli brott en í því felst ekki efnisleg breyting þar sem f-liður þessarar greinar inniheldur sambærileg fyrirmæli um endurútgáfu rekstrarleyfis til bráðabirgða. Þá er lagt til að 10. málsl. falli brott þar sem lagt er til að ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða sé fært frá ráðherra til Matvælastofnunar og kærurétti komið á til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í f-lið. Með vísan til þess er ljóst að rekstrarleyfi til bráðabirgða verður ekki lengur fullnaðarúrlausn á stjórnsýslustigi.

Um f-lið. Í 1. málsl. ákvæðisins eru lagðar til breytingar til að koma til móts við bráðabirgðaniðurstöðu ESA þar sem stofnunin taldi ekki nægjanlega tryggt í löggjöf að bráðabirgðaráðstafanir fælu ekki í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar. Þannig taldi ESA að þörf væri á lagabreytingu þannig að tryggt væri að í löggjöf væru sett þau skilyrði fyrir veitingu leyfis til bráðabirgða að viðeigandi úrbætur yrðu gerðar á umhverfismati. Í ákvæðinu er því lagt til að í þeim tilvikum sem rekstrarleyfi sé felld úr gildi vegna annmarka á umhverfismati skuli Matvælastofnun auk framangreindra skilyrða sem tilgreind séu tryggja að rekstrarleyfi til bráðabirgða sé bundið þeim skilyrðum sem kveðið er á um í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hér er vísað til 2. mgr. 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. 18. gr. þessa frumvarps, þar sem gerð er sú krafa að í leyfum til bráðabirgða skuli þau skilyrði uppfyllt að unnið verði að því að bæta úr annmörkum á mati á umhverfisáhrifum á gildistíma leyfis til bráðabirgða og að tryggt verði að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu metin frá upphafi framkvæmdar. Þá er lagt til að nógildandi 9. málsl.

færast til og verði í 2. málsli. sbr. umfjöllun um e-lið hér að framan. Í 3.–8. málsli. er réttur almennings að ákvörðunartöku tryggður með því að setja skilyrði um auglýsingu tillögu að rekstrarleyfi til bráðabirgða auk heimildar til að gera skriflegar athugasemdir við tillögur. Frestur til athugasemda er takmarkaður við eina viku frá auglýsingu þar sem afgreiðsla þeirra leyfa sem hér um ræðir krefst flýtimeðferðar. Einnig er kveðið á um að Matvælastofnun skuli auglýsa á vefsíðu sinni útgáfu og gildistöku rekstrarleyfa til bráðabirgða og að slík birting teljist opinber birting. Í 9. málsli. er mælt fyrir um að ákvörðun Matvælastofnunar um veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða sé kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála innan mánaðar frá því að ákvörðun var birt opinberlega. Hér er komið á kærurétti sem tryggir réttinn til að fá stjórnvaldsákvörðun Matvælastofnunar endurskoðaða. Þá er í 10. málsli. sérstaklega tilgreint að stjórnvaldsákvörðun fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Með lokamálslið ákvæðisins er ráðherra heimilað að kveða í reglugerð nánar um umsókn, málsmeðferð og skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi fyrir veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða.

Um 12. og 13. gr.

Í 9. og 10. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana er að finna ákvæði um forsamráð vegna tiltekinna framkvæmda og heimild til sameiningar skýrslugerðar samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Í ljósi breytinga sem lagðar eru til á 18. og 19. gr. laganna (sjá skýringar við 16. og 17. gr.) er vísun 9. og 10. gr. laganna til 19. gr. vegna tilkynningaskyldra framkvæmda ekki viðeigandi. Telja verður að almenn vísun til IV. kafla laganna sé fullnægjandi enda falla þar undir bæði matskyldar og tilkynningaskyldar framkvæmdir.

Um 14. gr.

Tillagan er til aukins skýrleika og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 15. gr.

Í d-lið 17. gr. laganna er vísað í 2. mgr. 21. gr. Rétt er að í ákvæðinu sé vísað til 2. mgr. 23. gr. laganna. Er því gerð tillaga um leiðréttingu.

Um 16. og 17. gr.

Lagt er til að ákvæði 18. og 19. gr. verði umorðuð þannig að í lögnum verði skýrt efnisákvæði um að framkvæmdir í flokki A skuli ávallt háðar umhverfismati. Rétt þykir að kveða þannig með skýrari hætti á um þá skyldu í lögnum. Þannig fjalli 18. gr. um hvaða framkvæmdir séu háðar mati og um ábyrgð framkvæmdaraðila en 19. gr. fjalli nánar um skyldu til að tilkynna framkvæmdir í flokki B.

Um 18. gr.

Í 25. gr. laganna kemur fram sú regla að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar sem fellur undir lögin fyrr en álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdarinnar liggja fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd skuli ekki háð mati. Með frumvarpinu er lagt til að við greinina bætist ný málsgrein sem taki til þeirra aðstæðna þar sem leyfi til framkvæmdar, sem þegar hefur verið veitt, er fellt úr gildi sökum annmarka á umhverfismati viðkomandi framkvæmdar, eða eftir atvikum, umhverfismati áætlunar sem liggur til grund-

vallar framkvæmd. Lagt er til að um þurfi að vera að ræða sérstök undantekningartilvik samkvæmt viðkomandi sérloggjöf. Til viðbótar við skilyrði sem kunna að koma fram í viðkomandi sérloggjöf sé það skilyrði að bætt verði úr annmörkum á umhverfismati og þess gætt að áhrif á umhverfið verði metin frá upphafi framkvæmdar. Tillagan felur í sér samspil við viðkomandi sérloggjöf, sbr. lög um fiskeldi og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem skilyrði sérloggjafarinnar þarf að vera uppfyllt.

Um 19. gr.

Í 20. gr. laganna er mælt fyrir um matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar. Í 1. og 2. mgr. 26. gr. er vísað til matsskylduákvörðunar stofnunarinnar annars vegar skv. 18. gr. og hins vegar skv. 19. gr., en réttara er hér að vísa til 20. gr.

Um 20. gr.

Í 2. mgr. 24. gr. laganna er að finna heimild til að lengja kynningartíma matsáætlunar. Lagt er til að í ákvæðinu verði vísað í 2. mgr. 21. gr. sem fjallar um kynningartíma matsáætlunar.

Um 21. gr.

Í tölulið 1.09 í 1. viðauka við lögin er vísað til framkvæmda annarra en þeirra sem tilgreindar eru í tölulið 1.09. Í greininni er lögð til leiðrétting á þessu þar sem rétt tilvísun er til töluliðar 1.08.

Um 22. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.



Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150, Reykjavík
Ísland

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (heimildir til bráðabirgðaráðstafana o.fl.)

Vísað er í tölvubréf nefndasviðs Alþingis dags. 16. maí 2022 þar sem óskað er umsagnar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) um frumvarp um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (heimildir til bráðabirgðaráðstafana o.fl.), þingskjal 660 — 457. mál

HER telur að sú breyting að fella út ákvæði um að ráðherra geti veitt tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi sbr. lið b. í 1. gr. frumvarpsins sé jákvæð. Skv. 3. gr. frv. verður eftirleiðis í höndum Umhverfisstofnunar (UST) að gefa út bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi ef brýn ástæða er fyrir því. Með því að færa afgreiðslu slíkra undanþágubeiðna, sem eftirleiðis nefndast bráðabirgðaheimildir, niður á næsta stjórnsýslustig má stytta afgreiðslutíma þeirra þar sem ekki þarf jafnframt að leita umsagnar UST í ferlinu.

Sá afgreiðslutími umsókna um bráðabirgðaheimild sem lýst er í nýrri 7. gr. a, skv. 3. gr. frv. er þó að mati HER enn of langur eða allt að fjórar vikur frá móttöku umsókna, sem er sama tímalengd og auglýsingartími starfsleyfa. HER telur nauðsynlegt að gera ráð fyrir styttri afgreiðslutíma tímabundinna leyfa, en það er sá flokkur leyfa hjá HER sem oftast hefur verið sótt um undanþáguheimild ráðherra, þá sérstaklega fyrir niðurrifi bygginga. Starfsleyfi vegna tímabundinnar starfsemi hafa nokkra sérstöðu þar sem ekki er um varanlega starfsemi eða aðstæður að ræða. Tilvik þar sem þyrfti að vera hægt að gefa út slík leyfi með hraði koma reglulega upp. Sem dæmi má þar nefna tilvik þegar verið er að sinna viðhaldi eða viðgerðum á byggingum, sem alla jafna er ekki starfsleyfis skyld starfsemi hefur stundum fundist asbest sem þarf að fjarlægja hratt og örugglega en öll vinna við asbest er starfsleyfis skyld. Annað dæmi væri hreinsun á brunarústum. Í slíkum tilvikum þarf að vera hægt að afgreiða starfsleyfi fljótt af öryggis- og umhverfisástæðum. Til að það gangi eftir þarf að vera hægt að afgreiða starfsleyfi að uppfylltum skilyrðum án undangenginnar auglýsingar á tillögu að starfsleyfi í fjórar vikur eða fjögurra vikna bið eftir bráðabirgðaheimild. Slíkur dráttur á verki getur haft í för með sér verulegan kostnað fyrir aðila, hættu á mengun og skemmdum á byggingum auk ónæðis og óþægindi fyrir nágretta. Telur HER það ekki samrýmast góðum stjórnsýsluháttum að draga útgáfu starfsleyfis/bráðabirgðaheimildar í tilfellum sem geta ekki beðið t.d. af öryggis- eða umhverfisástæðum. Töf á almennum, tímabundnum leyfum vegna niðurrifs geta einnig valdið fjárhagslegu tjóni þar sem framkvæmdir tefjast meðan beðið er eftir afgreiðslu leyfa.

HER bendir á í ljósi ofangreinds að einfalda mætti stjórnsýslu og stytta boðleiðir enn frekar með því að fela útgefanda starfsleyfis að gefa út bráðabirgðaheimild. Með því móti væri það sú stofnun sem hefur mesta þekkingu á rekstrinum og umhverfi hans sem veitti slíka heimild. Þá þyrftu þeir aðilar sem sækja um slíkar bráðabirgðaheimildir aðeins að hafa samskipti við



eina stofnun í ferlinu í stað tveggja. HER leggur því til breytingu á grein 7. a. þannig að tilgreint sé að útgefandi starfsleyfis gefi út bráðabirgðaheimild hverju sinni. Í þeim tilvikum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga (HES) sjá um útgáfu leyfa er öll þekking til staðar til að taka faglega ákvörðun um veitingu bráðabirgðaheimildar og því óþarfa auka skref að rekstraraðilar senda umsókn til UST sem síðan óskar eftir umsögn HES um málið. Í þessu samhengi má svo velta fyrir sér hvort UST myndi í einhverjum tilfellum ganga gegn umsögn HES um útgáfu bráðabirgðaheimildar og hvað það myndi þýða fyrir framhald máls sem væri í vinnslu hjá viðkomandi HES. Sæi starfsleyfisútgefandi um veitingu bráðabirgðaheimilda væri í því falin mikil einföldun fyrir alla aðila, ekki síst fyrir rekstraraðila.

HER bendir að lokum á að frekar þurfi að skýra hvernig staðið er að vinnslu og auglýsingu bráðabirgðaheimilda, eigi að halda sig við það fyrirkomulag að UST gefi þær út. HER telur ekki er nóg að bráðabirgðaheimild í vinnslu sé birt á vef UST. Sé útgefandi starfsleyfis, í þessu tilviki HES, með starfsleyfi í auglýsingu samhliða því að rekstraraðili sækir um bráðabirgðaheimild til UST til að hefja starfsemi þarf almenningur að vita að það ferli sé í gangi. Það þyrfti því einnig að birta auglýsingu á bráðabirgðaheimild, eða a.m.k. vísun í hana í auglýsingu á tillögu að starfsleyfi, inni á vefsvæði viðkomandi HES til að þeir sem kynnu að hafa athugasemdir við fyrirhugað starfsleyfi með 4 vikna auglýsingatíma geri sér ljóst að starfsemin gæti hafist eða jafnvel lokið fyrir þann tíma. Að öðrum kosti er líklegt að auglýsing á bráðabirgðaheimild fari fram hjá viðkomandi þar sem hún væri aðeins birt hjá öðru stjórnvaldi.

Virðingarfyllt
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Svava S. Steinar
Svava Svanborg Steinarsdóttir
Heilbrigðisfulltrúi