

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 umsókn liggi fyrir hjá útgefanda starfsleyfis. Í umsókn um bráðabirgðaheimild skal tilgreina skýrt 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 má veita til allt að eins árs og er heimilt að framlengja hana um allt að eitt ár að uppfylltum skilyrðum greinar þessarar.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. gr.

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

9. gr.

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

- a. 1. másl. 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. másl. orðast svo: Berist umsókn um rekstrarleyfi til bráðabirgða skal ekki stöðva rekstur meðan umsókn er til meðferðar.
- c. Í stað orðsins „má“ í 7. másl. kemur: skal.

- d. Í stað orðsins „ráðherra“ í 8. málsl. kemur: Matvælastofnun.
- e. Á eftir 8. málsl. kemur nýr málslíður, 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.
- f. Í stað 10. málsl. koma átta nýir málslíðir, svohljóðandi: 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.

10. gr.

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

11. gr.

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

12. gr.

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

13. gr.

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

14. 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.*

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

- a. 1. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „skv. 1. mgr.“ í 1. mgr. kemur: í flokki B í 1. viðauka við lög þessi.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Tilkynning framkvæmda í flokki B.*

16. gr.

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

Hafi leyfi til framkvæmdar verið fellt úr gildi sökum annmarka á umhverfismati og viðkomandi sérhöggjöf 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.

17. 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.

18. gr.

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

19. gr.

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

20. 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 áætlaða, nr. 111/2021. Frumvarpið var lagt fram á 152. löggjafarþingi (457. mál) en hlaut ekki afgreiðslu á Alþingi.

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 tilteknar 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 fiskeldissstöðvar. Í 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, er mælt fyrir um heimild til veitingar rekstrarleyfis til bráðabirgða í tilfellum þar sem upphaflegt leyfi hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á leyfisveitingu. Í ákvæði 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er ekki tekið 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 þau 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 beint um afleiðingar þess þegar umhverfismat reynist gallað eða ef stjórnvöld hafa ekki gert kröfu um umhverfismat þrátt fyrir að slíkt sé skylt. Í framkvæmd Evrópuþingsmálsins hafa mótast tilteknar lágmarkskröfur til löggjafar sem heimilar gerð umhverfismats eftir að framkvæmdir eru hafnar eða þeim lokið, nánar tiltekið að:

- slíkar reglur megi ekki fela í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar,
- þeim sé aðeins beitt í sérstökum undantekningartilvikum og
- að þær verði að fela í sér skyldu til að meta umhverfisáhrif frá upphafi framkvæmdar.

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 umhverfisáhrif framkvæmdar. Ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar lýtur að samráði við almenning um framkvæmdir 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. tilskipunarinnar 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 tímafrest vegna úrbóta eða um tímamörk málshöfðunar 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 ákvæðanna 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 tilskipunar 2011/92/ESB er að tryggja samráð við almenning og fjáls félagasamtök snemma í leyfisveitingaferlinu. 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.

Þá 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. Fyrirgreind 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 stjórnarsýslustigi. Í ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er ekki tiltekið hvort ákvörðun ráðherra um veitingu undanþágu sé kæránleg.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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. Bráðabirgðaniðurstöður ESA lúta að ágöllum á tilteknum ákvæðum í gildandi lögum um fiskeldi og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og því 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 ekki 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. 7/1998, 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 slyis eða að ef um er að ræða framkvæmd í þágu almannahagsmuna og brýn þörf er á skjótri afgreiðslu.

3.3. Leyfisveiting til bráðabirgða kæránleg.

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 kærnu 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 einnig 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.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið varðar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og Árósasamningnum. 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.

A. Umsagnir til ráðuneytisins.

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 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 Árósa-samningnum 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 verður að lögum verði leyfisveitendum heimilt að

veita leyfi til bráðabirgða ef í ljós kemur að umhverfismat sé gallað. Það leiði að öllum líkindum til þess að framkvæmdaraðilar skili í auknum mæli inn illa unnu og ófullnægjandi umhverfismati í trausti þess að leyfisveitendur veiti þeim til leyfi bráðabirgða án umhverfismats. Þegar starfsemi er hafin, fólk tekið til starfa og búið 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 áréttá að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að bráðabirgðaráðstafanir vegna matsskyldra framkvæmda komi aðeins til skoðunar í sérstökum undantekningartilvikum. Sérstaklega er áréttáð að um þurfi að vera að ræða starfsemi sem hefur hlotið starfs- eða rekstrarleyfi að undangenginni þóknalegri meðferð að uppfylltum skilyrðum, þ.m.t. að fyrir liggi álit Skipulagsstofnunar á umhverfismati viðkomandi framkvæmdar, en það leyfi síðan verið fellt 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. Almennings 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 álitu um umhverfisáhrif tiltekinna framkvæmdar og veltir því upp hvort í því felist að álitu sé ígildi stjórnvaldsákvörðunar sem skuli þannig sæta kæru líkt og aðrar stjórnvaldsákvörðanir. Þá gerir stofnunin tillögur að breyttu orðalagi tiltekinna 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 hætta 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 geta fallið verði því að afmarka skýrar en gert er í frumvarpinu hvers konar tilvik geti fallið undir hana. Náttúruverndarsamtökin telja að 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 eru 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 hefur verið gefið út og þá sem mat á því hvort bráðabirgðaleyfishafi 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 ákvarðana. 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.

Heilbrigðiseftirlit 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 verða 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 lögþærs 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 9. gr. frumvarpsins, mæla fyrir um sérstaka málsmeðferð vegna afgreiðslu umsókna um bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi. Gera verður ráð fyrir því að almennar málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar 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. Almenn 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.

B. Umsagnir til umhverfis- og samgöngunefndar.

Umhverfis- og samgöngunefnd sendi fjölmörgum aðilum frumvarpið til umsagnar við meðferð þess á Alþingi og bárust nefndinni umsagnir frá Bændasamtökum Íslands, Landvernd, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur og Umhverfisstofnun.

Umsögn Bændasamtaka Íslands varðar lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana almennt og þykir ekki kalla á sérstök viðbrögð hvað þetta frumvarp varðar.

Í umsögn Landverndar segir að samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðu ESA hafi íslenska ríkið brotið gegn tilteknum greinum tilskipunar ESB um umhverfismat framkvæmda. Brotin felist í að útiloka almenning frá umfjöllun um bráðabirgðaleyfin og í að gera almenningi ókleift að kæra þau. Þá hafi verið brotin ákvæði um að gilt umhverfismat skuli liggja fyrir við veitingu rekstrar- og starfsleyfa fyrir leyfis skyldum framkvæmdum og starfsemi. Með frumvarpinu verði brotin látin gilda fyrir öll starfs- og rekstrarleyfi og með því séu útvíkkuð þau brot sem felist í gildandi ákvæðum. Nái frumvarpið fram að ganga verði því réttarræði sem umhverfisverndarsamtökum standi til boða – kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála – kippt úr sambandi þegar komi að starfsemi sem hljóti starfs- og rekstrarleyfi.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur afgreiðslutíma umsókna skv. 7. gr. a of langan, eða allt að fjórar vikur frá móttöku umsókna, sem er sama tímalengd og auglýsingartími starfsleyfa. Nauðsynlegt sé að gera ráð fyrir styttri afgreiðslutíma tímabundinna leyfa en það sé á flokkur leyfa hjá heilbrigðiseftirlitinu sem oftast hafi verið sótt um undanþáguheimild ráðherra

fyrir, sérstaklega niðurrifi bygginga. Þá bendir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur einnig á að skýra þurfi frekar hvernig staðið sé að vinnslu og auglýsingu heimilda til bráðabirgða.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að skýra nánar hvað átt sé við með fullnægjandi starfsleyfisumsókn í nýrri 7. gr. a. Í þeim tilvikum þegar rekstraraðili hefur gildandi leyfi og þarf að sækja um bráðabirgðaheimild sé óljóst hvaða gögn þurfi að liggja fyrir til að umsóknaraðili eigi kost á bráðabirgðaheimild. Útgáfa nýs starfsleyfis geti einungis átt við þegar umsóknaraðili hefur ekki gilt starfsleyfi fyrir þeirri starfsemi sem hann sækir um leyfi fyrir, sbr. úrskurð umhverfis- og auðlindamála nr. 43/2021.

Ráðuneytið telur rétt að áréttta að markmið frumvarpsins er að löggjöfin sé í samræmi við EES-löggjöf og að sníða af henni þá vankanta sem bent hefur verið á af hálfu ESA. Vísast að öðru leyti nánar til 3. kafla þessarar greinargerðar. Hvað varðar sjónarmið um tímalengd auglýsinga vegna ráðstafana til bráðabirgða telur ráðuneytið það fara að nokkru eftir atvikum og umfangi hvers máls hve skjótan tíma afgreiðsla tekur. Þá tekur reglugerð um skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir gildi 15. nóvember 2022. Reglugerðin gildir um 47 atvinnugreinar, svo sem bifreiða- og vélaverkstæði, niðurrif mannvirkja og efnalaugar. Með gildistöku reglugerðarinnar skráir rekstraraðili sína starfsemi í gegnum island.is í stað þess að sækja um leyfi og bíða eftir að það sé auglýst og afgreitt. Gert er ráð fyrir að afgreiðslutíminn verði að jafnaði 5 dagar í stað 4–8 vikna eins og kerfið er nú. Að mati ráðuneytisins mun framangreind breyting draga úr þörf á veitingu bráðabirgðaheimildar. Hvað varðar vinnslu og auglýsingu starfsleyfis er ljóst að útgefandi starfsleyfis skal auglýsa bráðabirgðaheimildina, einnig í þeim tilvikum þegar bráðabirgðaheimild er veitt af öðru stjórnvaldi. Vísast til skýringa við c-lið 1. gr. Í samræmi við umsögn Umhverfisstofnunar er lagt til að í 3. mgr. 7. gr. a, sbr. 3. gr. frumvarpsins verði gert skilyrði um fullnægjandi umsókn í stað fullnægjandi starfsleyfisumsóknar.

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 færast 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 færast frá ráðherra 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 gefur út, sbr. þó 8. gr. þar sem er að finna heimild fyrir ráðherra til að ákveða með reglugerð að tiltekinn atvinnurekstur sé skráningarskyldur. Rétt er að ákvæðið vísi jafnframt til 7. gr. a þar sem með þessu frumvarpi er gerð tillaga um heimild til veitingar 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 stjórnsýslu. Af því leiðir einnig að ákvörðun Umhverfisstofnunar um veitingu bráðabirgðaheimildar sætir kæru 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. Almennt 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 meginstefnu 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. 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 5. og 6. 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 úr gildi fyrrgreind lög.

Um 7. 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 felld verði brott úr 2. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna fyrirmæli um að Matvælastofnun skuli rökstyðja sérstaklega ef vikið er frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og í b-lið lagt til að nýr málsliður 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 8. 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 9. 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 felld úr gildi vegna annmarka á leyfisveitingu. Í álitu ESA kemur fram að hægt sé að hafa heimildir til slíkra bráðbirgðaráðstafana 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 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, sér í lagi í ljósi þess að breytingarnar fela í sér meiri skýrleika í tengslum við umræddar bráðabirgðah Heimildir stjórnvalda.

Um a-lið. Í fyrrgreindum bráðabirgðaniðurstöðum taldi ESA að tilgreina þyrfti skýrar í lögum að bráðabirgðaleyfi væru einungis veitt í undantekningartilvikum og að slíkar leyfisveitingar væru kærnanlegar. Með vísan til þessa eru lagðar til þær breytingar í a-lið að í stað orðsins „ráðherra“ í 1. másl. 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 kærnanleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þá er tekinn af allur vafi um að slík bráðabirgðaleyfi séu einungis gefin út í sérstökum undantekningartilvikum.

Einnig er lagt til að orðin „að fenginni umsögn Matvælastofnunar“ í 1. másl. 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 til 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. másl. 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. másl. komi „Matvælastofnun“ þar sem lagt er til að ákvörðunarvald leyfisveitingar til bráðabirgða sé fært frá ráðherra til Matvælastofnunar.

Um e- og f-lið. Hér 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 svo 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 þegar rekstrarleyfi er fellt úr gildi vegna annmarka á umhverfismati skuli Matvælastofnun auk framangreindra skilyrða sem tilgreind eru 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. 14. 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. Réttur almenninga að ákvörðunartöku er tryggður með því að setja skilyrði um auglýsingu tillögu að rekstrarleyfi til bráðabirgða auk heimildar til að gera skriflegar athugasemdir við tillögu. 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. Mælt er fyrir um að ákvörðun Matvælastofnunar um veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða sé kærnanleg 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. Með lokamálslið ákvæðisins er ráðherra heimilað að kveða í reglugerð nánar á um umsókn, málsmeðferð og skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi fyrir veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða.

Um 10. og 11. 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 14. og 15. gr. frumvarpsins) 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 matsskyldar og tilkynningarskyldar framkvæmdir.

Um 12. gr.

Tillagan er til aukins skýrleika og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 13. 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 14. og 15. 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 skýrar 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 16. gr.

Í 25. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana kemur fram sú regla að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar sem fellur undir löginn fyrir 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 grundvallar framkvæmd. Lagt er til að um þurfi að vera að ræða sérstök undantekningartilvik samkvæmt viðkomandi sérlöggjöf. Til viðbótar við skilyrði sem kunna að koma fram í viðkomandi sérlöggjöf 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 sérlöggjöf, sbr. lög um fiskeldi og lög um hollustu-hætti og mengunarvarnir þar sem skilyrði sérlöggjafarinnar þarf að uppfylla.

Um 17. 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 18. gr.

Í 2. mgr. 34. 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 19. 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 20. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.



Alþingi - Nefndarsvið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. desember 2022
Tilvísun: 2022110365/50.12

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur við frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat áætlana og framkvæmda (heimildir til bráðabirgðaráðstafana of.l.), 390. mál.

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis sem barst með tölvupósti dags. 18. nóvember 2022 þar sem óskað er umsagnar 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.) 390. mál. Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt á sínum tíma og gerði HER umsögn um drögin dags. 10. janúar 2022. Eftirfarandi umsögn tekur mið af þeirri umsögn. Heilbrigðiseftirlitið gefur eftirfarandi umsögn sem lítur einungis að breytingum á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) telur það til einföldunar að fella út ákvæði um að ráðherra geti veitt tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi sbr. lið a. í 6. gr. frumvarpsdraganna og eftirleiðis verði það í höndum Umhverfisstofnunar (UST) að gefa út bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi, sbr. 8. gr. draganna. Með því að færa afgreiðslu slíkra undanþágubeiðna, sem eftirleiðis verða bráðabirgðaheimildir, niður á næsta stjórnsýslustig má stytta afgreiðslutíma þeirra þar sem ekki þarf jafnframt að leita umsagnar UST í ferlinu.

HER bendir um leið á 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 breytingar á frumvarpinu þannig að útgefandi starfsleyfis hverju sinni gefi út bráðabirgðaheimild fyrir starfsemi. Í þessu væri falin mikil einföldun fyrir alla aðila ekki síst rekstraraðilann.

Þá vill HER einnig benda á að ekki er nóg að útgefandi starfsleyfis birti veitta bráðabirgðaheimild á vefsvæði sínu eins og lagt er til í 7. gr. frumvarpsdraganna, þar sem við 6. mgr. 7. gr. laganna bætist: framlengd starfsleyfi, bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi. Sé útgefandi starfsleyfis, í þessu dæmi eitthvert heilbrigðiseftirlitssvæði, 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 tillögu að starfsleyfi, inni á vefsvæði viðkomandi heilbrigðiseftirlitssvæðis 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. Eins er líklegt að auglýsing á



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

bráðabirgðaheimild geti annars farið fram hjá þeim þar sem hún væri aðeins birt hjá öðru stjórnvaldi.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur


Guðjón Ingi Eggertsson
heilbrigðisfulltrúi

Afrit/Samrit sent:

Afrit/Samrit sent: