

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. janúar 2022

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (leyfisveiting til bráðabirgða)**

Vísað er til draga að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda 15. desember sl., sbr. mál nr. 232/2021. Eftirfarandi eru athugasemdir Náttúruverndarfélagsins Laxinn lifi og Náttúruverndarsamtaka Íslands.

Með breytingarlögum nr. 108/2018, sem sett voru í tilefni af úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 27. september og 5. október 2018, var aukið við lög nr. 71/2008 um fiskeldi sérstakri heimild ráðherra til að veita rekstrarleyfi samkvæmt lögnum til bráðabirgða ef fyrra rekstrarleyfi væri fellt úr gildi vegna annmarka á leyfisveitingu, sbr. nú 2. mgr. 21. gr. c.

Umsagnaraðilar og fleiri aðilar beindu af þessu tilefni kvörtunum til Eftirlitsstofnunar EFTA sem komst að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu 14. apríl 2020 að framangreind heimild ráðherra væri ekki í samræmi við ákvæði tilskipunar 2011/92/EB eins og þeim var breytt með tilskipun 2014/52/ESB. Gerði stofnunin meðal annars þær athugasemdir við heimild ráðherra í 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 71/2008 að þar væri hvorki gert að skilyrði fyrir útgáfu rekstrarleyfis til bráðabirgða að bætt yrði úr annmörkum á mati á umhverfisáhrifum né að nýtt mat tæki einnig til þeirra umhverfisáhrifa sem þegar væru komin fram auk þess sem heimild ráðherra væri ekki bundin við undantekningartilvik. Þá gerði stofnunin athugasemdir við að ekki væri gert ráð fyrir kærurétti til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Í fyrirliggjandi áformum um lagasetningu er lagt til að ákvörðunarvald um veitingu rekstrarleyfis til bráðabirgða verði fært frá ráðherra til Matvælastofnunar og mælt fyrir um kærurétt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála auk þess sem mælt verði nánar fyrir um málsmeðferð við útgáfu bráðabirgðaleyfis. Þá er lagt til að sett verði þau skilyrði fyrir útgáfu bráðabirgðarekstrarleyfis, í þeim tilvikum þar sem leyfi hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á umhverfismati, að unnið verði að því að bæta úr slíkum annmörkum og að umhverfisáhrif framkvæmdar verði metin frá upphafi hennar.

Umsagnaraðilar taka ekki afstöðu til þess á þessu stigi hvort fyrirliggjandi frumvarpsdrög dugi til að koma til móts við framangreindar athugasemdar Eftirlitsstofnunar EFTA en vekja athygli á eftirfarandi atriðum:

Þrátt fyrir að lagt sé til að heimild Matvælastofnunar verði bundin við „sérstök undantekningartilvik“ er áfram hætta á því að heimildin verði í reynd meginregla fremur en undantekning. Í því sambandi þarf að hafa í huga að sjaldgæft er að leyfi séu felld úr gildi vegna

annmarka á leyfisveitingu og enn sjaldgæfara að það sé gert vegna annmarka á umhverfismati. Eðli málsins samkvæmt munu því tiltölulega fá tilvik koma upp sem fallið geta undir þessa heimild. Eigi beiting heimildarinnar ekki að verða meginreglan um þau tilvik sem undir hana geta fallið verður því að afmarka með skýrari hætti en gert er í frumvarpinu hvers konar tilvik geti fallið undir hana. Ljóst er að það verður ekki gert með svo almennum hætti sem nú er gert í athugasemdum við frumvarpsdrögin þar sem vísað er almennt til sjónarmiða um björgun verðmæta.

Orðalag í tillögunum varðandi breytingar á 21. gr. c laga nr. 71/2008 annars vegar og hins vegar 25. gr. laga nr. 111/2021 er ekki ótvírætt um það hvort bráðabirgðaleyfi skuli bundið þeim skilyrðum sem tilgreind eru í síðarnefnda ákvæðinu eða fyrst gefið út að þeim uppfylltum. Þótt úrbótum annmarka á umhverfismati verði eðli málsins samkvæmt ekki lokið fyrir umsókn og útgáfu bráðabirgðaleyfis hefur verulega þýðingu hvort mat á áformum umsækjanda um slíkar úrbætur skuli fara fram fyrir eða eftir útgáfu leyfisins. Fari þetta mat fyrst fram eftir að leyfi hefur verið gefið út, og þá sem mat á því hvort bráðabirgðaleyfishafi sé að uppfylla þau skilyrði sem leyfi hans eru sett, býður það heim hættunni á sniðgöngu, enda getur 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 hefur verið á umhverfismati. Þess vegna er brýnt að síðari kosturinn verði fyrir valinu, þannig að lagt verði fyrir umsækjanda um bráðabirgðaleyfi að leggja fram matsáætlum með umsókn sem tekin verði afstaða til við útgáfu leyfis.

Orðalag a-liðar 15. gr. frumvarpsdraganna um að „unnið verði að því að bæta úr annmörkum“ er að mati umsagnaraðila ekki afdráttarlaust. Forsenda þess að veita leyfi til bráðabirgða í stað annars sem fellt hefur úr gildi vegna ógildingarannmarka, án þess að bætt hafi verið úr þeim áður, hlýtur að vera sú að það verði gert sem fyrst eftir útgáfu bráðabirgðaleyfisins. Eðlilegra væri að mati umsagnaraðila að þetta lagaskilyrði fyrir útgáfu bráðabirgðaleyfa yrði orðað með afdráttarlausari hætti, t.d. svo að „bætt verði úr annmörkum á umhverfismati“.

Ákvörðun á grundvelli 2. mgr. 21. gr. c laga nr. 71/2008 er, óháð þeim breytingum sem hér er gerð tillaga um, felur í sér ákvörðun um leyfisveitingu í skilningi V. kafla laga nr. 111/2021 og stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Hvorki í núverandi mynd þessara ákvæða, né með þeim breytingum sem hér eru lagðar til, er nægileg afstaða tekin til þess af hálfu löggjafans hvort og þá að hvaða marki vikið sé frá þessum almennu reglum um meðferð slíkra ákvarðana. Betur færi á því að skýr afstaða til þessa atviki kæmi fram í texta ákvæðisins. Sé ætlunin séu að mæla með tæmandi hætti fyrir þar um þá málsmeðferð sem viðhafa ber við útgáfu bráðabirgðaleyfis þarf meðal annars að huga frekar að rökstuðningsskyldu Matvælastofnunar.

Umsagnaraðilar benda á það að lokum að heimild 2. mgr. 21. gr. c laga nr. 71/2008, hvort heldur hún er í höndum ráðherra eða Matvælastofnunar, hefur það markmið og þau áhrif að draga mjög úr vægi reglna um mat á umhverfisáhrifum á þessu sviði, enda leiðir af þessu ákvæði og beitingu þess hingað til að fiskeldisfyrirtæki geta gengið að því sem vísu að annmarkar á umhverfismati muni ekki hafa aðrar afleiðingar en þær að bæta þurfi úr slíkum annmörkum síðar með frekara mati. Auk þess sem þannig er mjög dregið úr hvata þessara fyrirtækja til að vanda til verka við umhverfismat gengur það gegn því grundvallarsjónarmiði reglna um mats á umhverfisáhrifum, að slík áhrif skuli metin fyrirfram áður en þau koma fram,

að búa svo um hnútana að það komi í sama stað niður fyrir framkvæmdaraðila hvort áhrifin eru metin fyrirfram eða fyrst eftir að framkvæmdin er hafin.

Með fyrirbyggjandi tillögum er, í stað þess að fækka heimildum til að sniðganga mat á umhverfisáhrifum, lagt til að festa í lög nr. 111/2021 sérstakt ákvæði þar sem gert er ráð fyrir slíkri sniðgöngu og henni sett skilyrði. Þessi stefnumörkun er að mati umsagnaraðila ekki heppileg og ekki í samræmi við þá auknu áherslu á umhverfisverndarsjónarmið sem gætir víðast hvar annars staðar.

Umsagnaraðilar taka ekki afstöðu til frumvarpsdraganna að öðru leyti en ofan greinir og áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum sínum síðari stigum, verði frumvarp þessa efnis lagt fyrir Alþingi.

F.h. Náttúruverndarfélagssins Laxinn lifi og Náttúruverndarsamtaka Íslands,

Flóki Ásgeirsson lögmaður

Flóki Ásgeirsson