

Nefndarálit

um frv. til l. um umhverfisábyrgð.

Frá meiri hluta umhverfisnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Steinunni Fjólu Sigurðardóttur og Sigurbjörgu Sæmundsdóttur frá umhverfisráðuneyti, Guðnýju Björnsdóttur lögfræðing, Sigrúnu Ágústsdóttur frá Umhverfisstofnun, Trausta Baldursson frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Sigurð Ólaf Kolbeinsson frá tryggingafélaginu Verði. Umsagnir bárust frá Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Fornleifavernd ríkisins, Hafnasambandi Íslands, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Landgræðslu ríkisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Umhverfisstofnun og Veðurstofu Íslands. Auk þess fékk nefndin sérstakt minnisblað frá Guðnýju Björnsdóttur lögfræðingi um fjárhagslega tryggingu skv. 21. gr. frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til heildstæð löggjöf um umhverfisábyrgð sem byggist á greiðslureglu umhverfisréttarins sem er meginregla um að mengunarvaldur bæti tjón sem hann veldur á umhverfinu og beri kostnað af því (mengunarbótareglunni). Með samþykkt frumvarpsins yði innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess, hér eftir nefnd tilskipun um umhverfisábyrgð. Frumvarpið felur í sér að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir tjón og bæti úr tjóni hafi það orðið, og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir.

1. Markmið og gildissvið laganna.

Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að markmið frumvarpsins væri víðtækara en gildissvið þess og rétt væri að gera breytingar á markmiðsgrein þessu til samræmis. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er markmiðið að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni hafi það orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir. Gildissviðið er svo afmarkað nánar í 2. gr. og II. viðauka þar sem kveðið er á um að lögin gildi um umhverfistjón sem rekja má til atvinnustarfsemi. Meiri hlutinn telur eðlilegt að skýrt sé kveðið á um að markmið laganna sé að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti það og beri af því kostnað. Meiri hlutinn telur þó ekki rétt að gera frekari breytingar á markmiðsgreininni enda er eðlilegt að afmarka gildissviðið í öðrum greinum. Þetta er í samræmi við *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* (Rv. 2007). Þar kemur fram að markmiðsákvæðum er almennt ekki ætlað að skapa réttindi eða skyldur heldur er oftar um viljayfirlýsingu að ræða (bls. 36).

Líkt og að framan greinir er með frumvarpinu lögð til heildstæð löggjöf um umhverfis-ábyrgð sem byggist á greiðslureglu umhverfisréttarins, sem oftast er kölluð mengunarbóta-reglan og felur í sér að mengunarvaldur bæti tjón sem hann veldur á umhverfinu og beri kostnað af því. Þessi regla er ekki nefnd sérstaklega í frumvarpinu þótt hennar sé getið í athugasemdum við það. Meiri hlutinn telur mikilvægt að kveðið sé á um að markmið frumvarpsins sé í samræmi við þessa meginreglu og leggur því til breytingu á markmiðsgreininni. Skilgreiningu á reglunni er nú ekki að finna í lögum og leggur meiri hlutinn því til að henni verði bætt við 6. gr. frumvarpsins. Orðalag skilgreiningarinnar er sótt til stjórnarfrumvarps til laga um meginreglur umhverfisréttar sem Jónína Bjartmarz umhverfisráðherra lagði fram á 133. löggjafarþingi en varð ekki að lögum (þskj. 842, 566. mál).

Nefndin ræddi nokkuð um gildissvið frumvarpsins enda varð hún vör við að nokkurs mis-skilnings gætti um það. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. ber mengandi atvinnustarfsemi og önnur sambærileg starfsemi sem fellur undir II. viðauka frumvarpsins hlutlæga ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Þar sem um hlutlæga ábyrgð er að ræða ber viðkomandi rekstraraðili ábyrgð hvort sem tjónið, eða yfirvofandi hættu á því, verður rakið til saknæmrar háttsemi eða ekki. Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að lögin gildi um tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og taki þar einnig til tjóns eða yfirvofandi hættu á tjóni sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka. Slíkur rekstraraðili ber þó einungis ábyrgð á slíku tjóni hafi því verið valdið af ásetningi eða gáleysi, og þar er því ekki um hlutlæga ábyrgð að ræða heldur á almenn sakarregla við. Af framangreindu er því ljóst að gildissviðið afmarkast nánar af því hvað telst umhverfistjón samkvæmt frumvarpinu, hvernig atvinnustarfsemi er skilgreind og hvaða svæði teljast til verndaðra tegunda og náttúruverndarsvæða.

Nefndinni voru tjáð sjónarmið þess efnis að ákvæði 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins stangist á við gildissviðið og með því sé ábyrgð þess rekstraraðila sem hafi gilt starfsleyfi á kostnaði takmörkuð. Til að mynda var nefndinni nefnt dæmi um það ef bifreið rekstraraðila með gilt starfsleyfi til efnistöku veltur og lekur olíu yrði rekstraraðilinn undanþeginn ábyrgð á kostnaði vegna ákvæðisins. Í 20. gr. er kveðið á um að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað af úrbótum ef hann getur sannað að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans, og að það hafi orðið við losun, eða annan sambærilegan atburð, sem var *sérstaklega heimiluð* og í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem veitt var samkvæmt gildandi lögum. Meiri hlutanum virðist því sem mis-skilnings gæti um þetta atriði. Takmörkun á ábyrgð rekstraraðila á eingöngu við um þær aðgerðir sem heimilar eru samkvæmt starfsleyfi eða fyrirbyggjandi heimild, hún tekur ekki til annarra mengunaráhappa þar sem þau flokkast ekki sem afleiðingar hinna heimilu aðgerða. Rekstraraðili í dæminu hér að framan mundi því bera ábyrgð vegna þess umhverfistjóns sem hlaut af olíulekanum enda var lekinn ekki sérstaklega heimilaður eða hans getið í starfsleyfi. Óhappatilvik sem þessi falla ekki undir undanþágu 3. mgr. 20. gr.

1.1. Umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum.

Í 3. gr. er að finna nánari útskýringu á því hvað teljist til umhverfistjóns samkvæmt frumvarpinu. Í 1. tölul. 3. gr. er nefnt tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og það skilgreint sem tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á varðveislu verndaðra tegunda eða náttúruverndarsvæða. Meiri hlutinn telur orðalagið ekki að fullu í samræmi við frumútgáfur tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð og leggur til breytingu þess efnis að tjónið verði skilgreint sem tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á góða verndarstöðu tegundanna eða svæðanna, eða torveldar verulega áform um að ná slíkri stöðu.

Nánari skilgreiningu á því hvað teljist verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði er að finna í 6. gr. frumvarpsins. Nefndin ræddi möguleika á því að fella fleiri tegundir eða svæði undir skilgreininguna og komst meiri hlutinn að þeirri niðurstöðu að eðlilegt væri að öll náttúruyfyrirbæri á náttúruminjaskrá fællu hér undir. Skilgreining frumvarpsins væri þá efnislega sú sama og skilgreining hliðstæðra fyrirbæra í 7. og 8. tölul. 3. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999. Meiri hlutinn gerir sér grein fyrir göllum náttúruminjaskrárinnar í þessu sambandi, að þar skortir á innra samhengi og einstakar náttúruminjar eru oft ekki nægilega afmarkaðar, svo sem með hnitum. Meiri hlutinn beinir því þess vegna til Umhverfisstofnunar að beita varlega stjórnvaldsheimildum í þessu tilviki. Nefndin hefur einnig fengið þær fréttir að endurskoðunarstarf við náttúruverndarlögin gangi vel. Nú eru á leiðinni tillögur um að styrkja náttúruminjaskrána með sérstökum viðmiðum um það sem á skránni er og með kortlagningu og skilvirkri greiningu einstakra minja á skránni. Búast má við að á næstu árum aukist notagildi skrárinnar til muna við framkvæmd væntanlegra laga um umhverfisábyrgð.

Meiri hlutinn telur af ýmsum ástæðum ekki rétt að taka að sinni til greina aðrar hugmyndir um afmörkun gildissviðs, svo sem um svæði og tegundir á náttúruverndaráætlun, um jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37. gr. náttúruverndarlaga, um svæði í verndarflokki rammaáætlunar, sbr. lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, og um tegundir á valista. Full ástæða er þó til að fara innan skamms yfir þetta á ný þar sem löggjöf um náttúruvernd og umhverfismál er í örri þróun heima og heiman.

Við nefndina voru höfð uppi sjónarmið þess efnis að víkka bæri gildissvið frumvarpsins þannig að það tæki jafnframt til tjóns á menningarminjum. Meiri hlutinn bendir í þessu sambandi á að gildissvið tilskipunarinnar sem frumvarpinu er ætlað að innleiða er afmarkað við umhverfisábyrgð og ákvæði þess skilgreind sem hluti umhverfisréttar. Að vissu leyti má segja að menningarlandslag geti fallið undir gildissviðið en menningarminjar eru annars eðlis. Menntamálanefnd hefur til umfjöllunar frumvarp til laga um menningarminjar (þskj. 1153, 651. mál). Tilgangur þess frumvarps er að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Meiri hlutinn telur að ákvæði um ábyrgð á tjóni á menningarminjum eigi betur heima í slíkum heildarlögum um menningarminjar en í lögum um umhverfisábyrgð.

Þá fjallaði nefndin jafnframt um það hvort rétt væri að skilgreina vatnsverndarsvæði sem náttúruverndarsvæði samkvæmt ákvæðinu. Meiri hlutinn bendir á að vatnsverndarsvæði eru vernduð út frá öðrum forsendum en náttúruvernd, þ.e. til að viðhalda vatnsgæðum. Ekki sé því eðlilegt að fella slík svæði undir skilgreininguna á náttúruverndarsvæði heldur eigi þau að njóta sérstakrar verndar í samræmi við reglugerð nr. 536/2001 um neysluvatn sem sett er með stoð í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Vatnsverndarsvæði eru þó oft á náttúruverndarsvæðum að hluta eða öllu leyti og falla þá vissulega undir skilgreininguna. Í þessu sambandi má einnig benda á að frumvarpið tekur til tjóns á vatni, þ.e. tjóns sem hefur veruleg skaðleg áhrif á umhverfi og gæði vatns.

1.2. Umhverfistjón á vatni.

Í 2. tölul. 3. gr. frumvarpsins er tjón á vatni skilgreint sem tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á umhverfi og gæði vatns hvað varðar vistfræðilegt og gott efnafræðilegt ástand þess og/eða magnstöðu grunnvatns samkvæmt skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum. Meiri hlutinn telur orðalag ekki að öllu leyti samræmast lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, hér eftir nefnd vatnastjórnarlög, og leggur til breytingu á því. Í tilskipuninni um umhverfisábyrgð er vísað sérstaklega til vatnastilskipunarinnar 2000/60/EB sem innleidd var með vatnastjórnarlögum. Gert er ráð fyrir því

að skilgreiningar séu til samræmis við innleidd ákvæði vatnatilskipunarinnar. Nefndin hefur nýlega fjallað um frumvarp sem varð að vatnastjórnarlögum (298. mál) en þeirri umfjöllun var ekki lokið þegar frumvarp þetta um umhverfisábyrgð var lagt fram. Nefndin lagði til þó nokkrar breytingar á frumvarpi til vatnastjórnarlaga sem Alþingi samþykkti og leggur meiri hlutinn til sambærilegar breytingar á fyrirleggjandi frumvarpi. Meiri hlutinn telur þær breytingar sem lagðar eru til á 2. tölul. 3. gr. jafnframt gera ákvæðið skýrara en ýmsir umsegjendur töldu ákvæðið ekki nægilega skýrt. Jafnframt eru lagðar til breytingar á nokkrum tölulíðum 6. gr. til samræmis við ákvæði vatnastjórnarlaga.

Í athugasemdum við ákvæðið er farið yfir það hvernig umhverfistjón á vatni er metið, þ.e. hvað teljist veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand, og gott efnafræðilegt ástand vatns, svo og magnstöðu grunnvatns. Meiri hlutinn áréttar að nægilegt er að veruleg áhrif séu á einn þessara þátta til að um veruleg áhrif samkvæmt ákvæðinu sé að ræða.

1.3. Umhverfistjón á landi.

Í 3. tölul. 3. gr. er skilgreint hvað teljist umhverfistjón á landi og það skilgreint sem hvers kyns mengun á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna vegna efna eða lífvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands eða í jarðveg eða berggrunn. Í 7. tölul. 6. gr. er að finna skilgreiningu á ráðstöfunum til úrbóta. Þar er gert ráð fyrir að undir ráðstafanirnar falli hvers kyns aðgerðir vegna tjóns á landi við að fjarlægja mengandi efni eða lífverur og endurheimta fyrra ástand eða jafngildar aðgerðir. Hér er gengið lengra en í tilskipun um umhverfisábyrgð þar sem einungis er kveðið á um að bæta skuli tjón á landi. Meiri hlutinn bendir á að tilskipunin um umhverfisábyrgð er svokölluð lágmarkstilskipun og ríkjum því í sjálfsvald sett að ganga lengra en þar er kveðið á um. Ákvæðið er til samræmis við meginreglu umhverfisréttar um að færa skuli umhverfið til fyrra horfs eftir umhverfistjón. Auk þess bendir meiri hlutinn á að sama leið var farin við innleiðingu tilskipunar um umhverfisábyrgð í Danmörku.

Í I. viðauka frumvarpsins er að finna kafla um úrbætur vegna umhverfistjóns á landi. Textinn er sambærilegur II. viðauka tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð og samkvæmt honum eru gerðar vægari kröfur en í 7. tölul. 6. gr. og 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um jafngildar ráðstafanir og endurheimt fyrra ástands. Þar sem gengið er lengra í þeim ákvæðum frumvarpsins sem varða umhverfistjón á landi en kveðið er á um í tilskipun um umhverfisábyrgð er rétt að fella brott tilvísun til viðaukans úr 2. mgr. 14. gr. sem og texta I. viðauka frumvarpsins um úrbætur umhverfistjóns á landi. Meiri hlutinn leggur til breytingu þess efnis.

Nefndin ræddi sérstaklega hvort fok, uppblástur og gróðureyðing teldist umhverfistjón á landi. Ljóst er að þetta getur talist umhverfistjón samkvæmt frumvarpinu séu atvik að öðru leyti með þeim hætti að þau eigi undir það. Tjónið sjálft verður þá að rúmast innan skilgreiningar á umhverfistjóni og ljóst þarf að vera að tjóninu veldur rekstraraðili með atvinnustarfsemi í samræmi við skilgreiningar frumvarpsins.

1.4. Undantekningar um gildissvið.

Ýmsar undantekningar eru gerðar um gildissvið frumvarpsins, sbr. 4. gr. þess. Nefndin ræddi sérstaklega undantekningu d-liðar 1. mgr. 4. gr. þar sem kveðið er á um að lögin gildi ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni ef tjónið eða hættan á því er af völdum starfsemi þar sem megintilgangurinn er að þjóna landvörnum eða alþjóðaöryggi eða þar sem eina markmiðið er vernd gegn náttúruhamförum. Meiri hlutinn telur fyrri hluta ákvæðisins eiga illa við á Íslandi, sem er herlaust land. Sagan hefur aftur á móti sýnt að

margs konar mengun getur fylgt hernaði og landvörnum. Leggur meiri hlutinn því til að fyrri hluti ákvæðisins um að tjón eða hættu á því sem rekja megi til starfsemi tengdrar landvörnunar eða alþjóðaöryggi falli brott. Að auki leggur meiri hlutinn til orðalagsbreytingu vegna starfsemi til verndar fyrir náttúruhamförum svo ekki sé neinum vafa undirorpið að átt er við bráðaaðgerðir til að forða fólki frá lífshættu eða heilsutjóni, viðhalda mikilvægum innviðum eða koma í veg fyrir stórfellt eignatjón, en ekki langtímaviðbúnað, svo sem byggingu flóðgarða.

2. Lagaskil.

Nefndin ræddi nokkuð um skil frumvarpsins og skörun við önnur lög. Meðal annars voru nefndinni tjáð sjónarmið þess efnis að óvissa gæti skapast þegar upp kæmi bráðamengun enda giltu um það önnur lög, t.d. lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, lög um brunavarnir, nr. 75/2000, og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Ætti það ekki síst við þegar horft væri til 19. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um ráðstafanir sem þola ekki bið. Meiri hlutinn bendir í þessu sambandi á að í 3. mgr. 4. gr. er kveðið á um að ákvæði III. kafla um fyrirmæli hafi ekki áhrif á valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem tilgreindar eru í IV. kafla laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, lögum um brunavarnir, og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Verði til að mynda bráðamengun eða mengunaróhapp samkvæmt lögum um brunavarnir er ljóst að á meðan slíkt ástand varir er það slökkviliðsstjóri sem stjórnar á vettvangi. Meiri hlutinn bendir á að umrædd 19. gr. er í III. kafla frumvarpsins um fyrirmæli og telur því ljóst að ákvæði 3. mgr. 4. gr. tryggi að ekki myndast óvissa um lagaskil, valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda.

3. Skilgreiningar.

Þegar hefur verið fjallað um skilgreiningar sem eiga rætur að rekja til vatnatilskipunarinnar og gerð grein fyrir breytingum á þeim til samræmis við vatnastjórnarlög auk viðbótarskilgreiningar á mengunarbótareglunni. Meiri hlutinn leggur jafnframt til nokkrar orðalagsbreytingar í fleiri skilgreiningum til skýringar og einföldunar þar sem það á við. Meðal annars leggur meiri hlutinn til breytingu á skilgreiningu á atvinnustarfsemi sem meiri hlutinn telur ná betur merkingunni eins og henni er lýst í greinargerðinni. Meiri hlutinn áréttar þó að í tillögunni felst ekki efnisleg breyting.

4. Athafnaskylda og tilkynningarskylda.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um athafnaskyldu og tilkynningarskyldu rekstraraðila. Nefndinni var bent á að í starfsleyfi sem heilbrigðiseftirlit gefur út er kveðið á um að umsvifalaust skuli tilkynna mengunaráhöpp til heilbrigðiseftirlits auk þess sem tilkynna skal öll stærri óhöpp þar sem hættu er á umhverfismengun og almannahættu til slökkviliðs. Þar sem rekstraraðila ber skv. 8. gr. frumvarpsins að tilkynna Umhverfisstofnun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni er ljóst að rekstraraðila ber að tilkynna a.m.k. tveimur eftirlitsaðilum um einn og sama atburðinn. Meiri hlutinn gerir sér grein fyrir að það eftirlit sem hér um ræðir, þ.e. eftirlit heilbrigðiseftirlits samkvæmt starfsleyfi og eftirlit Umhverfisstofnunar samkvæmt frumvarpinu, er ekki af sama meiddi og verður því varla hjá því komist við núverandi aðstæður að tilkynnt sé til tveggja aðila. Meiri hlutinn telur þó mikilvægt að reynt verði sem unnt er að einfalda eftirlit með atvinnustarfsemi sem getur nú heyrt undir marga sjálfstæða eftirlitsaðila.

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldur rekstraraðila ef umhverfistjón sem rekja má til starfsemi hans eykst eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni verður bráðari. Nefndinni var bent

á að mikilvægt væri að Umhverfisstofnun tilkynnti heilbrigðisnefnd um málið þegar hún fengi slíka tilkynningu frá rekstraraðila, væri hann háður eftirliti heilbrigðisnefndar. Leggur meiri hlutinn til breytingu þessu til samræmis.

Samkvæmt 11. gr. er það Umhverfisstofnun sem metur hvort orðið tjón eða yfirvofandi tjón sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Stofnunin metur jafnframt hver ber ábyrgð á slíku tjóni og tjónshættu. Við matið skal stofnunin leita umsagnar hlutadeigandi heilbrigðisnefndar, stofnana og annarra sérfróðra aðila. Í ákvæðinu eru tilteknaðar nokkrar stofnanir. Meiri hlutinn telur rétt að Mannvirkjastofnun verði bætt við upptalninguna enda fer sú stofnun m.a. með framkvæmd laga um brunavarnir, nr. 75/2000, en þar er t.d. að finna ákvæði um aðgerðir vegna bráðamengunar o.fl. Meiri hlutinn áréttar þó að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða og að það er Umhverfisstofnunar að ákveða hverju sinni hvaða upplýsinga þarf að afla til að geta metið þá þætti sem henni ber að meta samkvæmt ákvæðinu. Umhverfisstofnun kann í ákveðnum tilvikum að telja nauðsynlegt að kalla eftir sérstakri úttekt af hálfu umsagnaraðila. Slíkar úttektir geta verið tímafrekar og kostnaðarsamar fyrir umsagnaraðilana en mikilvægt er að tryggja að Umhverfisstofnun fái tímanlega þau gögn sem hún þarf til að taka upplýsta ákvörðun. Í samræmi við mengunarbótaregluna, þá meginreglu umhverfisréttarins að mengunarvaldur beri kostnað af því tjóni sem valdið er, telur meiri hlutinn eðlilegt að í slíkum tilvikum sé Umhverfisstofnun heimilt að greiða umsagnaraðila kostnað vegna úttektarinnar samkvæmt sérstökum samningi. Rekstraraðili sem ábyrgur er skal svo endurgreiða stofnuninni þann kostnað. Leggur meiri hlutinn til breytingu þessu til samræmis. Meiri hlutinn áréttar að rekstraraðila stendur opin kæruleið í þessu sambandi sem öðrum skv. 32. gr.

5. Fyrirmæli.

Í III. kafla frumvarpsins er kveðið á um fyrirmæli Umhverfisstofnunar til rekstraraðila. Í 18. gr. er kveðið á um að stofnunin þinglýsi yfirlýsingu um fyrirmæli á fasteign þar sem umhverfistjón hefur orðið. Vegna misskilnings sem gætt hefur um þetta ákvæði telur meiri hlutinn vert að árétta það sem fram kemur í athugasemdum við greinina þar sem segir m.a. að rökin fyrir þinglýsingunni séu „að kynna hugsanlegum kaupendum fasteigna að búast megi við að sá sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni þurfi að framkvæma þar rannsóknir eða varnarráðstafanir eða úrbætur. Haft er í huga að úrbætur vegna umhverfistjóns geta tekið langan tíma.“ Hér er því m.a. verið að vernda hagsmuni hugsanlegra kaupenda. Jafnframt er vert að benda á að veiti rekstraraðili veð í eignum sínum sem tryggingu í samræmi við 21. gr. frumvarpsins er þinglýst um þann veðrétt á þær eignir sem um ræðir.

6. Ábyrgð á greiðslu kostnaðar.

Í 20. gr. er kveðið á um greiðslu kostnaðar. Þar eru í 2. og 3. mgr. lagðar til undantekningar á greiðsluskyldu rekstraraðila að ákveðnum skilyrðum uppfylltum til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð. Skýrt er kveðið á um það að sönnunarbyrðin hvíli á rekstraraðila, þ.e. hann þarf að geta sýnt fram á að skilyrði undantekningarákvæðanna séu uppfyllt. Meðal annars er kveðið á um að rekstraraðili beri ekki kostnað af rannsóknum, varnarráðstöfunum og úrbótum ef hann getur sannað að þriðji aðili hafi valdið tjóni þrátt fyrir að rekstraraðili hafi gert viðeigandi öryggisráðstafanir, sbr. a-lið 2. mgr. Hið sama gildir geti hann sannað að tjón hafi orðið vegna þess að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds, sbr. b-lið 2. mgr. Meiri hlutinn bendir á að til ófrávíkjanlegra fyrirmæla samkvæmt ákvæðinu geta t.d. talist ákvæði í reglugerð og jafnvel starfsleyfi. Líkt og kveðið

er á um í ákvæðinu getur rekstraraðili þó ekki losnað undan ábyrgð ef um er að ræða fyrir-mæli sem koma til vegna losunar eða annars atviks sem starfsemin hefur sjálf valdið.

Undanþágan í 3. mgr., sem kalla mætti fyrirmælaundanþágu, og er valkvæð samkvæmt tilskipun um umhverfisábyrgð, er eingöngu bundin við kostnað vegna úrbóta og verður rekstraraðili þar að sýna fram á að tjón hafi ekki orðið við atburð, svo sem losun, sem var sérstaklega heimilaður og í fullu samræmi við skilyrði leyfis. Nánar er rætt um 3. mgr. 20. gr. í 1. kafla þessa álits um markmið og gildissvið laganna. Auk þess er umfjöllun hér á eftir um innleiðingu undanþágunnar í aðildarríkjum Evrópusambandsins.

Meiri hlutinn ítrekar einnig að rekstraraðili er ekki undanþeginn kostnaði af nauðsyn- legum aðgerðum til að bregðast við bráðamengun, nema að því leyti sem undanþágu reglur frumvarpsins eiga við, og vísar um það til umfjöllunar í 2. kafla hér að framan um lagaskil.

Í tilskipun um umhverfisábyrgð er gefinn kostur á undanþágu frá greiðslu kostnaðar vegna tjóns sem valdið er með losun eða starfsemi sem rekstraraðili sýnir fram á að hafi ekki verið líkleg til að valda umhverfistjóni miðað við vísinda- og tæknipækkingu á þeim tíma þegar los- unin átti sér stað eða starfsemin fór fram. Þessi undanþága, sem kalla mætti þekkingarstigs- undanþágu, er ekki lögð til í fyrirliggjandi frumvarpi og talið eðlilegra að rekstraraðili beri þá áhættu. Fram kom fyrir nefndinni tillaga um að leiða þessa undanþágu í lög hérlendis og voru nefnd til sanngirnissjónarmið auk samkeppnisraka. Í þessu álitamáli telur meiri hlutinn þó veigameiri þau rök að fáir séu í betri aðstöðu til að gera sér grein fyrir óvissu og deilum í vísinda- og tæknilegum efnum sem varða starfsemi atvinnufyrirtækis en forsvarsmenn þess. Eðlilegt sé því að gegn hagnaðarvon af notkun tiltekins tæknibúnaðar eða efnisaðfanga vegi aðgát sem fylgir vitneskju um ábyrgð á umhverfistjóni ef illa fer og um útgjöld sem fylgt geta því að fara ekki eins varlega og við á. Sú hættu fylgir undanþágunni að forsvarsmenn fyrirtækja telji ráðlegast að vita sem minnst um hættuna af starfsemi sinni, og takmarka rann- sóknir á umhverfisáhrifum hennar. Samkvæmt upplýsingum úr skýrslu Evrópusambandsins frá 12. október 2010 um innleiðingu tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð tóku tólf þjóðþing Evrópusambandsríkja þá afstöðu að lögfesta bæði fyrirmæla- og þekkingarstigsundanþágurn- ar, þ.e. í Belgíu, Bretlandi, Eistlandi, Grikklandi, Ítalíu, á Kýpur, í Lettlandi, á Möltu, í Portúgal, Slóvakíu, á Spáni og í Tékklandi. Hún tekur þó ekki til erfðabreytingastarfsemi í Eistlandi, Lettlandi, Skotlandi og Wales. Aðeins Frakkar lögfestu þekkingarstigsundanþág- una en ekki fyrirmælaundanþáguna, en í þremur ríkjum var farið að eins og lagt er til í frum- varpinu, í Danmörku, Finnlandi og Litháen. Svíar fóru þann milliveg að þar eru fyrir-mæli og þekkingarstig metin með mildandi hætti við ákvörðunartöku (væntanlega einnig fyrir dóm- stólum). Austurríkismenn, Belgar, Búlgarar, Hollendingar, Írar, Pólverjar, Rúmenar, Slóven- ar, Ungverjar og Þjóðverjar kusu að lögfesta hvoruga undanþáguna. Fyrirmælaundanþágan gildir því í 15 ESB-ríkjum af 27 auk Svíþjóðar, en þekkingarstigsundanþágan í 13 ríkjum auk Svíþjóðar. Norðmenn hafa aftur á móti nokkra sérstöðu enda er löggjöf þeirra um um- hverfisábyrgð frá árinu 1981 (LOV 1981-03-13 nr. 06: lov om vern mot forurensninger og om avfall) og ekki sett til að innleiða tilskipun um umhverfisábyrgð. Í þeim lögum er ekki gert ráð fyrir undanþágum sambærilegum fyrirmæla- og þekkingarstigsundanþágnum.

6.1. Fjárhagsleg trygging.

Nefndin fjallaði nokkuð ítarlega um ákvæði 21. gr. frumvarpsins um fjárhagslega trygg- ingu, kynnti sér m.a. þróun váttrygginga á þessu sviði og ræddi möguleika á slíkum trygging- um vegna ábyrgðar á umhverfistjóni. Í 14. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð segir að aðildarríki skuli gera ráðstafanir til að hvetja til þróunar samninga og markaða á sviði fjár- hagslegra trygginga. Auk þess er þar kveðið á um að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins

skuli leggja fram skýrslu þar sem fjallað verði m.a. um aðgang að váttryggingum fyrir sanngjarnt verð og skilyrði þar að lútandi og um aðrar tegundir fjárhagslegra trygginga vegna starfsemi sem fellur undir III. viðauka. Skýrslan var birt 12. október 2010 og þar kom fram það mat framkvæmdastjórnarinnar að í ljósi skorts á reynslu við framkvæmd tilskipunarinnar væru ekki nægileg gögn til staðar til að kynna samhæft kerfi af lögboðnum fjárhagslegum tryggingum. Skoðun á þessu hefur verið frestað til ársins 2014 og telur meiri hlutinn mikilvægt að umhverfísráðuneytið fylgist með þróun á þessu sviði. Komi til þess að setja ítarlegri reglur um tryggingar og skoða nánar möguleika á váttryggingum á þessu sviði telur meiri hlutinn ljóst að hafa þurfi samráð við Samtök fjármálafyrirtækja og váttryggingafélög sem starfa á íslenskum markaði.

Meiri hlutinn hefur orðið var við að nokkurs misskilnings gætir um ákvæði 21. gr. og áréttar því að ekki er sérstaklega gert ráð fyrir váttryggingum í fyrirliggjandi frumvarpi enda eru almennt ekki veittar váttryggingar þegar ljós er yfirvofandi hætta á tjóni. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að rekstraraðili sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni efni skyldur sem á hann eru lagðar. Það er því Umhverfisstofnunar að sjá til þess að sett sé fjárhagsleg trygging fyrir því að rekstraraðili sem ábyrgð ber uppfylli skyldur sínar og meta hvers konar trygging teljist fullnægjandi hverju sinni. Í athugasemdum við 21. gr. frumvarpsins segir enn fremur að slík trygging geti „verið í formi veðs í fasteign, bankaábyrgðar eða annarrar tryggingar sem talist getur fullnægjandi“.

Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að mikilvægt væri að sá kostnaður sem rekstraraðili væri ábyrgur fyrir að greiða væri tryggður með lögveðsrétti í viðkomandi húsi, lóð, farartæki, skipi eða mannvirki. Meiri hlutinn bendir í þessu samhengi á að Umhverfisstofnun er í sjálfsvald sett að ákveða hvaða tryggingu hún telur fullnægjandi og getur í því sambandi gert kröfu um veðrétt í eign eða eignum rekstraraðilans. Sá kostnaður sem kveðið er á um í frumvarpinu er ekki beintengdur ákveðinni eign líkt og t.d. fasteignagjöld sem bundin eru ákveðinni fasteign, bifreiðagjöld sem bundin eru ákveðinni bifreið o.s.frv. Þá ber að athuga að lögveðsheimildir fela að einhverju leyti í sér eignarnámskennd einkenni þar sem veitt eru óbein eignarréttindi, þ.e. veðréttur, í eign án samþykkis eiganda hennar. Slík takmörkun á eignarrétti verður ekki gerð nema með skýrum lagaákvæðum. Þar sem stjórnvaldi yrði falið að meta hvort og þá hvaða eign yrði veðandlag lögveðsins telur meiri hlutinn skilyrði um slíkan skýrleika ekki uppfyllt en bendir á að gjald vegna kostnaðar Umhverfisstofnunar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð skv. II.–VI. kafla má innheimta með fjárnámi, sbr. 29. gr. frumvarpsins.

7. Stjórnvöld, eftirlit og gjaldtaka.

V. kafli frumvarpsins fjallar um stjórnvöld og eftirlit og er þar m.a. að finna heimild Umhverfisstofnunar til að fela heilbrigðisnefndum með samningi tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra. Samkvæmt 29. gr. frumvarpsins er það Umhverfisstofnun sem innheimtir gjald af rekstraraðila á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur. Hafi verið gerður samningur við heilbrigðisnefnd um eftirlit skv. 22. gr. er þó kveðið á um að hún innheimti gjaldið á grundvelli sömu gjaldskrár. Nefndinni hafa verið kynnt sjónarmið þess efnis að þar sem heilbrigðisnefndum hefur verið falið með samningi að fara með eftirlit sé rétt að þau innheimti gjald í samræmi við sínar eigin gjaldskrár. Meiri hlutinn telur aftur á móti mikilvægt að sett sé ein samræmd gjaldskrá vegna kostnaðar sem til fellur við eftirlit, vöktun og málsmeðferð. Þá telur meiri hlutinn jafnframt rétt að kveðið verði á um greiðslur í samningi við heilbrigðisnefnd, en að heppilegast sé að Umhverfisstofnun sjái ávallt um innheimtuna, enda

eru með því sköpuð skýr skil milli viðkomandi gjaldskrár Umhverfisstofnunar og annars konar gjaldskrár sem heilbrigðisnefndirnar ákveða.

Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að mikilvægt væri að heilbrigðisnefndir hefðu, þar sem samningur skv. 22. gr. væri til staðar, sömu heimildir við eftirlitið og Umhverfisstofnun. Meiri hlutinn telur þetta tryggt í 3. másl. 2. mgr. 24. gr. frumvarpsins.

8. Málskot.

Í 32. gr. frumvarpsins er kveðið á um málskotsrétt vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laganna. Er þar gert ráð fyrir að heimilt verði að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Nefndin hefur nýlega fjallað um frumvarp til fullgildingar Árósasamningnum (þskj. 1227, 708. mál). Þar er gert ráð fyrir að ný úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála taki við kærum vegna laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. einnig frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (þskj. 1228, 709. mál). Verði þau frumvörp samþykkt er ljóst að ný úrskurðarnefnd tekur jafnframt við kærum vegna ákvarðana sem teknar verða á grundvelli laga um umhverfisábyrgð.

Í tengslum við málskotsrétt fjallaði nefndin nokkuð um rétt til þess að leita úrlausnar fyrir dómstólum. Það er grundvallarregla réttarfars að dómstólar leysa ekki úr sakarefni nema sýnt sé að stefnandi hafi af því lögvarða hagsmuni að fá dóm um það. Í gegnum tíðina hefur það verið nokkrum vafa undirorpið hvort umhverfisverndarsamtök eiga samkvæmt þessu rétt til að leita úrlausnar fyrir dómstólum vegna ákvörðunar úrskurðarnefndar í máli sem þau eiga aðild að. Meiri hlutinn telur ljóst að þessi vafi sé ekki lengur til staðar enda staðfesti Hæstiréttur í dómi sínum í máli nr. 231/2002 að í „skjóli meginreglu fyrri málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinnar nýtur sá, sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi, almennt réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn.“ Ljóst er því að umhverfisverndar- og útivistarsamtök geta borið úrskurð úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla enda lúti ágreiningur að því hvort úrskurðarnefndin hafi farið að lögum við meðferð tiltekins máls. Þá geti slík samtök krafist ógildingar úrskurðarins ef þau telja að svo hafi ekki verið. Samtökin geta hins vegar ekki borið efnislegan ágreining í þessum málum undir dómstóla.

9. Gildistaka.

Í frumvarpinu er kveðið á um að lögini taki gildi þegar við samþykkt þeirra. Meiri hlutinn leggur til að gildistöku verði frestað til 1. janúar 2012. Með því gefst færi til að ljúka gerð reglugerða sem vera skulu lögnum til fyllingar, og nægilegt ráðrúm í stjórnsýslu og atvinnurekstri til að undirbúa framkvæmd laganna. Þá gefst umhverfisráðuneytinu, fjármálaráðuneytinu og Umhverfisstofnun tækifæri til að kanna betur kostnaðarþátt málsins og tryggja að fjármagn skorti ekki í fjárlögum til verkefna samkvæmt hinum væntanlegu lögum.

Auk þeirra breytinga sem þegar hefur verið gerð grein fyrir leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingar til að gera orðalag vandaðra, einfaldara og skýrara, og enn fremur til að samræma orðalag í frumvarpinu tilskipuninni um umhverfisábyrgð og orðalagi annarra laga.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 31. ágúst 2011.

Mörður Árnason,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Ólína Þorvarðardóttir.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

Skúli Helgason.

Birgitta Jónsdóttir.