

Alþingi umhverfisnefnd,  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 139/1306*  
*komudagur 14. 2. 2011*



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 11. febrúar 2011  
Tilvísun: UST20110100156/sá

### Umsögn - Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, 139. löggjafarþing, 299. mál

Með tölvubréfi, dags. 26. janúar 2011, sendi umhverfisnefnd Alþingis Umhverfisstofnun til umsagnar frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, 299. mál.

Umhverfisstofnun telur tímabært að sett verði lög um þetta efni. Gera má ráð fyrir að auk beinna áhrifa af löggjöf um umhverfisábyrgð geti orðið töluverð óbein áhrif af slíkri löggjöf hvað varðar góðar umhverfisvenjur og fyrirbyggjandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir hættu á umhverfistjóni.

Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er tilgreind sú starfsemi sem getur mögulega orðið ábyrg skv. fyrirhuguðum lögum og vísað til viðauka II. með frumvarpinu. Umhverfisstofnun telur að athuguðu máli að fremur ætti að vísa til 5. gr. a. í lögum nr. 7/1998 í viðauka II. með frumvarpinu í stað þess að vísa til 5. gr. laga nr. 7/1998. Kveðið er á um starfsleyfisskyldu tiltekinna fyrirtækja í 5. gr. a laga nr. 7/1998.

Í 8. gr. er fjallað samhliða um skyldur rekstraraðila vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og tjóni sem orðið er. Umhverfisstofnun telur þá framsetningu að steypa saman 5. og 6. gr. tilskipunarinnar í innleiðingu ekki nægilega skýra. Í 2. mgr. 8. gr. er fjallað um ráðstafanir til úrbóta og vísað til 1. viðauka frumvarpsins sem fjallar eingöngu um úrbætur þegar umhverfistjón hefur orðið. Þegar þessi tvö tilvik eru sett saman í 1. mgr. 8. gr. frv. má skilja 2. mgr. svo að ráðstafanir 1. viðauka frumvarpsins. gildi um bæði tilvikin en svo er ekki skv. tilskipuninni. Ekki kemur þó fram í greinargerð með ákvæðinu að ætlunin sé að ganga lengra en tilskipunin kveður á um. Sami háttur er hafður á hvað varðar 9. gr. að skyldum varðandi yfirvofandi hættu og skyldum varðandi tjón sem orðið er steipt saman. Tilskipunin gerir að mati Umhverfisstofnunar töluverðan greinarmun á þessum tilvikum og kveður þannig á um viðtækari skyldur þegar tjón er orðið.

Í 21. gr. er kveðið á um fjárhagslega tryggingu. Í ákvæðinu segir að rekstraraðili sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni skuli setja fullnægjandi tryggingu fyrir efndum á skyldum sínum. Nauðsynlegt er að kveða á um að lögveð eða aðrar tryggingar standi fyrirfram undir ábyrgð skv. lögnum. Ekki er að mati stofnunarinnar nægilegt að

tryggingar sé fyrst krafist þegar hætta á umhverfistjóni er komin fram eða tjón orðið. Ekki kemur heldur fram í ákvæðinu hvaða tegundir trygginga um sé að ræða og er gert ráð fyrir að það verði útfært nánar í reglum sem ráðherra setur. Umhverfisstofnun telur um afar mikilvægt ákvæði sér að ræða og því brýnt að það verði útfært nánar áður en frumvarpið verður að lögum. Ef ætlunin er að gera kröfu um afgerandi tryggingar er nauðsynlegt að lögin verði skýr um það efni. Hætt við að reglugerð reynist ótrygg stoð um þá kröfu. Umhverfisstofnun mælir með því að kannað verði með hvaða hætti þetta ákvæði hefur verið innleitt í ríkjum Evrópusambandsins og leitast verði við að samræma innleiðingu á Íslandi því fyrirkomulagi.

Í 23. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að láta framkvæma ráðstafanir skv. fyrirmælum skv. III. kafla frumvarpsins. Frekari þvingunarúrræða kann að vera þörf. Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við ákvæði um að heimilt sé að gefa fyrirmæli skv. 14. gr. þrátt fyrir að áætlun skv. 2. mgr. 8. gr. berist ekki.

Í 29. gr. er heimild til að innheimta gjald samkvæmt gjaldskrá vegna kostnaðar stofnunarinnar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð. Gjaldskráin skal m.a. taka til vinnuframlags, ferðakostnaðar og útlagðs kostnaðar. Ekki er hægt að sjá að heimilt sé samkvæmt ákvæðinu að innheimta kostnað vegna vinnu annarra stofnana s.s. við álit og umsagnir sem kann að vera nauðsynlegt að afla skv. 11. gr. og geta falið í sér töluverða vinnu. Umhverfisstofnun hefur ekki tök á að leggja út fyrir slíkum kostnaði nema tryggt sé að unnt sé jafnframt að taka fyrir það gjald. Jafnframt telur stofnunin óeðlilegt að heilbrigðisnefndin innheimti gjald af rekstraraðila hafi hún gert samning við Umhverfisstofnun á grundvelli 22. gr. frumvarpsins. Færi betur á því að Umhverfisstofnun innheimti gjald af rekstraraðilanum en greiðslur milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar væru á grundvelli samnings sem gerður er á grundvelli 22. gr. frumvarpsins.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2005 er lagt til að við framlagningu frumvarpa á Alþingi liggi fyrir stjórnarsýslumat þar sem fram komi greining á verkefnum stjórnarsýslunnar og hvaða breytingar þurfi að gera á verklagi og fjölda starfsmanna verði frumvarpið afgreitt í þeirri mynd sem það liggur fyrir. Umhverfisstofnun telur þýðingu slíks mats hafa enn aukist á síðustu misserum með auknum kröfum um ábyrgð stjórnarsýslunnar samfara niðurskurði fjármagns.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins metur Umhverfisstofnun hvort tjón eða tjón sem er yfirvofandi sé umhverfistjón eða yfirvofandi hætt á umhverfistjóni í skilningi laganna. Um er að ræða nýtt verkefni sem felur í sér vald til að taka afgerandi ákvarðanir. Einnig kann að vera gripið til aðgerða í samræmi við 23. gr. frumvarpsins sem ekki er unnt að endurkrefja ábyrgðaraðila um einkum í þeim tilvikum þar sem aðgerðir þola ekki bið að mati stofnunarinnar. Ekki verður sé að gerðar hafi verið ráðstafanir til að mæta slíkum kostnaði.

Stofnunin telur mjög líklegt að mikið verði um fyrirspurnir um tilvik sem kunna að falla undir lögin einkum fyrst í stað og mikið muni því reyna á leiðbeiningarhlutverk stofnunarinnar sem stjórnvalds. Þær fyrirspurnir munu einkum berast frá almenningi. Ekki er gert ráð fyrir að unnt verði að taka gjald fyrir slíkar leiðbeiningar. Þær fyrirspurnir munu einkum berast frá almenningi. Í 25. gr. frumvarpsins er enn fremur kveðið á kveður á um rétt einstaklinga, samtaka og lögaðila til að krefjast aðgerða sbr. 12. gr. tilskipunarinnar.

Stofnunin telur nauðsynlegt að byggja upp þekkingu á framkvæmd tilskipunar um umhverfisábyrgð með hliðsjón af reynslu annarra ríkja með því að velja þegar í stað

sérfræðinga til að gera innleiðingaráætlun vegna verkefnisins, undirbúa verkferla og taka þátt í sérfræðingavinnu á grundvelli EES-samningsins. Verði það ekki gert verður viðbúnaður stofnunarinnar ónógur þegar til þess kemur að tjón samkvæmt frumvarpinu er yfirvofandi eða þegar orðið. Stofnunin telur verkefnið gera kröfu um þverfaglega þekkingu. Stjórn og skipulag Umhverfisstofnunar er vel í stakk búið til að sinna slíku verkefni fáist til þess fjármagn. Í meðfylgjandi mati á verkefnum Umhverfisstofnunar og kostnaðar áhrifum kemur fram að stofnunin hefur metið þennan kostnað 19 m. kr. fyrsta árið en að hann lækki strax árið eftir í 13,5 m. kr. Stofnunin telur, að með því að fjármagn hefur ekki verið veitt í samræmi við það mat og þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin, hafi grundvöllur framkvæmdar laga um umhverfisábyrgð ekki verið tryggður.

Virðingarfyllst

Sigrún Agústs dóttir  
Sviðsstjóri

Kjartan Ingvarsson  
Lögfræðingur

Meðfylgjandi: Kostnaðarmat vegna frumvarps til laga um umhverfisábyrgð



## Kostnaðarmat vegna frumvarps til laga um umhverfisábyrgð

### Um efni frumvarpsins

Með frumvarpinu er innleidd að hluta tilskipun Evrópusambandsins um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess (2004/35/EB). Markmið þess skv. 1. gr. frumvarpsins er að tryggja að sá sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir tjón og bæti úr tjóni ef tjón hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiða.

### Hlutverk Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun er ætlað umfangsmikið hlutverk og veruleg ábyrgð samkvæmt frumvarpinu.

Hlutverk Umhverfisstofnunar er m.a.:

- Taka á móti tilkynningum um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem og tilkynningu um aukningu umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu (8. og 9. gr.).
- Að meta hvort orðið tjón eða tjón sem er yfirvofandi sé umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni í skilningi laganna og hver beri ábyrgð á slíku tjóni eða hættu á tjóni (11. gr.).
- Tilkynna rekstraraðila sem talinn er bera ábyrgð um hvort tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni telst vera umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni í skilningi laganna (11. gr.).
- Er heimilt að gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber skv. lögnum fyrirmæli um að veita upplýsingar og framkvæma rannsóknir, sem hafa þýðingu við mat á því, hvernig unnt sé að bæta úr umhverfistjóni eða koma í veg fyrir að umhverfistjón verði (12. gr.).
- Gefa rekstraraðila fyrirmæli um nauðsynlegar varnaráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða í þeim tilgangi að takmarka eða koma í veg fyrir frekara umhverfistjón (13. gr.).
- Gefa fyrirmæli um úrbætur vegna umhverfistjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni (14. gr.).
- Gefa fyrirmæli um að bæta úr umhverfistjóni á landi með því að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand eða framkvæma jafngildar ráðstafanir (14. gr.).
- Ákveða úr hvaða umhverfistjóni skuli bætt fyrst, hafi orðið fleiri en eitt umhverfistjón sem ekki er hægt að bæta úr samtímis (15. gr.).
- Láta þinglýsa yfirlýsingu um boðuð eða gefin fyrirmæli á fasteign þar sem umhverfistjón hefur orðið (18. gr.).
- Hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna (22. gr.).
- Getur látið framkvæma ráðstafanir sem fyrirmæli voru gefin um á kostnað framkvæmdaraðila sem ber ábyrgð samkvæmt lögnum þegar frestur sem gefinn var til framkvæmda er útrunninn eða þegar framkvæmdir þola ekki bið (23. gr.).
- Birta kæránlegar ákvarðanir með opinberri auglýsingu í blaði sem er í almennri dreifingu (28. gr.).

## Kostnaður Umhverfisstofnunar

Samkvæmt 20. gr. frumvarpsins skal rekstraraðili bera kostnað við rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur sem framkvæma ber samkvæmt lögum. Einnig skal hann bera kostnað stjórnvalda vegna aðgerða sem þeim er samkvæmt lögum falið að grípa til og falla undir lögin, m.a. vegna bráðamengunar og mengunaróhapps. Geta stjórnvöld endurkrafíð rekstraraðila um kostnað vegna slíkra aðgerða. (Undantekningar, sjá 2. og 3. mgr. 20. gr.).

Umhverfisstofnun skal innheimta gjald af rekstraraðila sem ábyrgð ber vegna kostnaðar stofnunarinnar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð skv. gjaldskrá sem ráðherra setur. Gjaldskráin skal m.a. taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar stofnunarinnar eða heilbrigðisnefndar.

Þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir gjalddöku af rekstraraðila vegna útlagðs kostnaðar Umhverfisstofnunar samkvæmt gjaldskrá sem umhverfisráðherra setur telur stofnunin fyrirsjáanlegt að um nokkurn kostnað verði að ræða sem ekki verður hægt að endurheimta.

### Um er að ræða eftirfarandi kostnaðarþætti:

- a. Búast má við að fyrirspurnir og tilkynningar um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni berist frá öðrum aðilum en rekstraraðilum enda skal Stjórnvald veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess skv. 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 sbr. og eftirlitshlutverk 22. gr. frumvarpsins. Þegar slík tilkynning um ætlað umhverfistjón berst verður nauðsynlegt að fara á vettvang til að gera úttekt á viðkomandi svæði og meta hvort tjónið sé umhverfistjón, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Við slíkt mat leitar Umhverfisstofnun eftir atvikum umsagnar stofnana eða sérfróðra aðila. Ef niðurstöður matsins eru þær að ekki sé um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á tjóni að ræða fellur kostnaður við matið á Umhverfisstofnun. Sama gildir ef ekki er ljóst hver ber ábyrgð á tjóninu. Gera má ráð fyrir að fyrirspurnir og tilkynningar af þessu tagi verði umfangsmestar fyrstu árin. Þess má vænta að látið verði reyna á inntak laganna með þessum hætti.
- b. Aðrir aðilar en rekstraraðili geta óskað eftir að Umhverfisstofnun grípi til aðgerða, þ.e. aðilar sem eiga málskotsrétt skv. 32. gr. frumvarpsins. Þegar slíkar óskir koma fram kallar það á vinnu hjá Umhverfisstofnun við að meta hvort um réttmætar óskir (kröfur) er að ræða.
- c. Í 7. gr. frumvarpsins eru tilgreindar viðmiðanir við mat á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Þar kemur fram að ákvörðun um hvort umhverfistjón hefur orðið eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni hefur skapast skuli tekin með hliðsjón af ástandinu áður en hin skaðlegu áhrif urðu, afþreyingargildi tegundar og svæðis og getu til náttúrulegrar endurnýjunar. Nota skal gögn um mælanlega þætti til að staðreyna hvort um sé að ræða verulegar skaðlegar breytingar á fyrra ástandi. Ljóst er að gögn um þá þætti

sem taldir eru upp í 1.-4. tl. 7. gr. eru ekki fyrirbyggjandi eða aðgengileg fyrir öll náttúruverndarsvæði eða verndaðar tegundir. Til að unnt sé að meta umhverfistjón eins og frumvarpið gerir ráð fyrir þyrfti því að gera ráð fyrir kostnaði við að taka saman eða afla þessara gagna.

- d. Almennumsjón með málaflokknum: Gera verður ráð fyrir kostnaði vegna umsjónar með málaflokknum en samkvæmt 22. gr. frumvarpsins hefur Umhverfisstofnun umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna. Ólíklegt verður að teljast að hægt verði að innheimta gjald vegna alls umsýslukostnaðar. Umhverfisstofnun er heimilt að fela heilbrigðisnefnd með samningi tiltekna þætti eftirlits sem heyrir undir stofnunina. Ef eftirlit verður framselt verður að gera ráð fyrir kostnaði vegna yfirumsjónar og samræmingar eftirlits. Gera verður ráð fyrir ferðakostnaði vegna samvinnu við ríki á hinu Evrópska efnahagssvæði um þróun reglna og framkvæmd þeirra þ.m.t. með þátttöku í nefndarstarfi á vegum framkvæmdastjórnar ESB. Sett hefur verið á laggirnar nefnd á vegum framkvæmdastjórnarinnar og má ætla að fundir í nefndinni séu 2-3 ár ári. Umhverfisstofnun leggur til að sóttur verði að jafnaði 1 fundur á ári í nefndinni.
- e. Um er að ræða ný lög sem leggja auknar skyldur á einstaklinga og lögaðila sem bera ábyrgð á atvinnustarfsemi sem fellur undir lögina. Því er mikilvægt lögina fái góða kynningu og verði kynnt rækilega fyrir rekstraraðilum, stofnunum, félagasamtökum og almennungi, m.a. með opnum fundum, smærri samráðsfundum og útgáfu upplýsinga- eða fræðsluefnis. Því verður að gera ráð fyrir kostnaði vegna kynningar á lögnum, gerð leiðbeininga eða upplýsingarits og ráðgjafar.
- f. Samkvæmt frumvarpinu skal í reglugerð tilgreina þau svæði og tegundir sem falla undir b og c-lið 14. tl. 6. gr. (sbr. 7. gr.), setja reglur um setningu fjárhagslegrar tryggingar (21. gr.) og setja gjaldskrá vegna kostnaðar Umhverfisstofnunar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð samkvæmt 2.-6. kafla laganna (29. gr.). Umhverfisstofnun gerir ráð fyrir að vera falið að gera tillögur að gjaldskrá, reglugerð og reglum um tryggingar, en sú vinna þarf að fara fram strax eftir samþykkt laganna.
- g. Samkvæmt 32. gr. frumvarpsins er heimilt að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Því verður að gera ráð fyrir kostnaði í tengslum við umsagnir um hugsanleg kærur.
- h. Upp geta komið tilvik þar sem Umhverfisstofnun þarf að bera kostnað vegna þinglýsingar en samkvæmt 18. gr. frumvarpsins ber Umhverfisstofnun þinglýsingarkostnað ef fyrirmæli eru felld úr gildi.

Í þeim tilvikum þegar stór óhöpp eða umhverfistjón verða mun útlagður kostnaður vegna þeirra fást endurgreiddur en ekki verður séð að annað utanumhald fái greitt.

Áætlað kostnaðarmat vegna innleiðingar laga um umhverfisábyrgð og framkvæmd þeirra.

	Mannmán.	2011	2012	2013	Liðir (sjá ofar)
Umsjón, undirbúningur að framkvæmd	9 // 3	7.125.000	2.375.000	0	d, f
Kynningar	2 // 1	1.584.000	792.000	792.000	e
Útlagður kostnaður vegna funda, kynninga-efnis og auglýsinga		3.000.000	500.000	500.000	e
Reglulegt utanumhald	9 // 12	7.125.000	9.500.000	9.500.000	a, b, c, d f, g, h
Ferðakostnaður		300.000	300.000	300.000	d
		<u>19.134.000</u>	<u>13.467.000</u>	<u>11.092.000</u>	

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er Umhverfisstofnun heimilt að leita umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Veðurstofu Íslands, Veiðimálastofnunar, Landgræðslu Íslands eða annarra sérfróðra aðila við mat á því hvort orðið tjón eða tjón sem er yfirvofandi sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna og hver beri ábyrgð á slíku tjóni eða hættu á tjóni. Eins og bent hefur verið á hér að framan í c-lið er jóst að gögn um þá þætti sem taldir eru upp í 1.-4. tl. 7. gr. frv. eru ekki fyrirleggjandi eða aðgengileg fyrir öll náttúruverndarsvæði eða verndaðar tegundir.

Eins og bent var á í umsögn stofnunarinnar um frumvarpið, dags. 23. desember 2009, verður ákvarðanatáka samkvæmt ákvæðinu vandasöm og getur að sama skapi þurft að ganga hratt fyrir sig. Álit eða umsagnir sérfræðistofnana um þá þætti er greinir í 7. gr. frv. geta því haft verulega þýðingu. Gildir það ekki síður um ákvarðanatöku skv. 3. kafla frumvarpsins þar sem viðmið um þörf á úrbótum miðast við upplýsingar um fyrra ástand skv. I. viðauka frumvarpsins. Í umsögninni lagði Umhverfisstofnun áherslu á að leitast verið við að meta umfang þessara verkefna og kostnaðarmeta þau í framhaldi af því. Einmitt vegna þess að frumvarpið fjallar um ráðstafanir og ábyrgð á atvikum sem áhrif hafa alvarleg á umhverfi er nauðsynlegt að viðkomandi stofnanir getir brugðist hratt og rétt við. Þær verða því að vera stakk búnar til þess hvað varðar mannafla og gögn. Leggur Umhverfisstofnun því til að álits framangreindra stofnana verði leitað á kostnaðaráhrifum frumvarpsins hvað þær varðar enda verður umfang vinnu við slík álit og umsagnir að teljast mjög óljóst. Umhverfisstofnun leggur ennfremur til að sú leið sem farin er í frumvarpi til laga um stjórn vatnamála verði höfð til hliðsjónar við nánari útfærslu gjaldtökuheimilda vegna þessa.