

Alþingi
Erindi nr. P 139/1309
komudagur 14.2.2011

FHU Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa

Umhverfisnefnd Alþingis
Austurstræti 8-12
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. febrúar 2011

Umsögn Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 345, 299. mál

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa vísar til tölvubrúefs umhverfisnefndar Alþingis dags. 26. janúar 2011 þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 345, 299. mál.

Almenn umsögn

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa (FHU) fagnar framkomnu frumvarpi um umhverfisábyrgð og telur tímabært að lög um þetta mikilvæga málefni verði sett. Í framkomnu frumvarpi eru hins vegar ýmis atriði, sem þarfnast frekari skoðunar og skýringar og önnur atriði þess eðlis, að breytinga er þörf.

Fyrirliggjandi frumvarp er samið í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins og innleiða tilskipun um umhverfisábyrgð (2004/35/EB frá 21. apríl 2004). Tilgangur tilskipunarinnar er að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir og ráða bóta á umhverfistjóni. Orðið umhverfistjón er skilgreint sem tjón á vernduðum tegundum, vistgerðum, vatni og landi. Frumvarpið nær hinsvegar ekki til líkamstjóns, munatjóns eða almenns fjártjóns. Umhverfisstofnun skal skv. drögunum hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna. Athugunarefni er hvort ekki eigi að veita mannfólki hærri sess í frumvarpinu en gert er.

Að mati FHU hefur aðkoma heilbrigðiseftirlits og sveitastjórna að málum þeim er frumvarpið fjallar um verið tryggð að einhverju leiti en þó virðist sem að eftirlits- og umsjónarhlutverk það sem Umhverfisstofnun fær með lögnum geti stangast á við ákvæði annarra laga, reglugerða og ákvæði starfsleyfa sem útgefin eru af heilbrigðisnefndum. Í einhverjum tilvikum gæti Umhverfisstofnun farið inn á verksvið heilbrigðiseftirlitsins. Heilbrigðiseftirlitin í landinu vinna daglega fyrirbyggjandi vinnu til að stuðla að verndun umhverfisins og koma í veg fyrir tjón með rannsóknum, eftirliti, úrbótakröfum og eftirfylgni. Einnig eru heilbrigðiseftirlitin viðbragðsaðilar ef óhöpp verða og beita kröfum og þvingunarúrræðum sbr. hlutverk þeirra sem skilgreint er í lögum og reglugerðum. Ljóst er að fara þarf vel yfir gildandi lög s.s. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög um mengun hafs og

stranda nr. 33/2004 og lög nr. 75/2000 um brunavarnir til að koma í veg fyrir að óvissa skapist um hlutverk mismunandi stofnanna og skaranir.

Fram kemur í frumvarpsdrögum að Umhverfisstofnun sé heimilt að framselja heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra að undangengnum sérstökum samningi við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd. Ekki kemur fram að slíkum samningi við heilbrigðiseftirlit fylgi vald til að beita þvingunarúrræðum við eftirlit. Að mati FHU er ekki unnt að sinna skilvirku eftirliti án þess að hafa þvingunarúrræði til að beita við framkvæmdina. Að öðrum kosti er slík tilfærsla marklaus.

Þá vill FHU benda á að einhverjar skilgreiningar stangast á við skilgreiningar í öðrum lögum og reglugerðum, aðrar eru óljósar og eins vantar skilgreiningar á hugtökum. Einfalda þarf texta, skýra betur framkvæmd og gæta samræmis við önnur lög og reglugerðir. Vísast um það efni til athugasemda við einstakar greinar frv. hér að neðan.

Þá telur FHU að flækjustig sumra ferla sem lýst er í frumvarpinu sé óþarflega hátt og gætu slíkt orðið til þess að tefja nauðsynlegar aðgerðir og viðbrögð. Erfitt er að sjá að sumir ferlar virki í framkvæmd, s.s. ákvæði varðandi ábyrgðar- og kostnaðarskiptingu milli fleiri en eins aðila sem ábyrgð bera á tjóni.

FHU bendir á að í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarpið er ekki gert ráð fyrir að aukinn kostnaður falli á Umhverfisstofnun með tilkomu þessara laga þar sem kostnaður skuli vera innheimtur af rekstraraðila sem veldur tjóni. Ekki er gert ráð fyrir því að kostnaður geti fallið á heilbrigðiseftirlit og sveitastjórnir við framkvæmd laganna en þó er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpinu að aðrir en Umhverfisstofnun hafi gjaldtökuheimild. Því er nauðsynlegt að kveða upp úr með heimild heilbrigðisnefnda til að innheimta gjald fyrir vinnu sína skv. útgefinni gjaldskrá þeirra. Útreikninga á mögulegum kostnaði heilbrigðiseftirlits sveitarfélagana ætti að bera undir Samband íslenskra sveitarfélaga.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. kafli. Markmið, gildissvið, skilgreiningar

1. gr. frv.: Hér er sett sem markmið laganna að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir, bæti og beri kostnað af ráðstöfunum. Markmiðið er víðtækara en gildissviðið, enda gæti það líka falið í sér að viðkomandi gæti verið einstaklingur, ekki atvinnustarfsemi eins og síðan er kveðið á um í 2. gr. og annarsstaðar í frumvarpinu.

2.gr. frv.: Í 1. mgr. kemur fram að löggin gilda um umhverfistjón og hættu á tjóni sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka laganna og að rekstraraðili ber ábyrgð skv. lögnum þó svo að tjón eða hættu á tjóni verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi. Þetta stangast á við 3. mgr. 20. gr. laganna þar sem fram kemur að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað af úrbótum ef hann getur sannað að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans og því valdið við losun eða annan atburð sem var sérstaklega heimiluð og í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem veitt var skv. gildandi lögum. Fæst ekki betur séð en að með 20. gr. sé ábyrgð rekstraraðila með gild starfsleyfi á kostnaði við umhverfistjón afar takmörkuð sé ekki um saknæmt athæfi heldur aðeins um óhapp að ræða. Sem dæmi má nefna að vörubifreið verktaka sem vann við framkvæmdir í Heiðmörk með gilt starfsleyfi heilbrigðiseftirlits valt með þeim afleiðingum að olía lak út á vatnsverndarsvæði. 20. gr. myndi hér geta

tekið kostnaðarábyrgð á tjóninu af rekstraraðila þar sem um óhapp var að ræða og unnið var við framkvæmd og gilt starfsleyfi fyrir henni. Ekki fæst annað séð en að 20. gr. dragi mjög úr gildissviði laganna.

Í 2. mgr. kemur fram að lögin gildi auk þess um umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka laganna og valdið er af ásetningi og gáleysi. Eðlilegt væri að þessi málsgrein næði yfir önnur svæði auk vatns.

3. gr. frv.: Í 2. mgr. 1. liðar kemur fram að afleiðingar aðgerða sem heimilaðar hafa verið eða heimilar eru skv. gildandi lögum á sviði náttúruverndar teljast ekki umhverfistjón. Að mati FHU er sérkennilegt að t.d. mengunaróhöpp sem verða við slíkar aðgerðir séu ekki flokkuð sem umhverfistjón. Í lið a) í 2. mgr. í 2. lið kemur fram að afleiðingar af heimilli nýrri starfsemi eða nýjum afskiptum af vatnshloti teljast ekki umhverfistjón þegar rekja má ástæðu þess að ástand yfirborðs- eða grunnvatnsvatnshlots versni vegna nýtilkominna breytinga á eðlisfræðilegum eiginleikum breytingu á grunnvatnsstöðu og í lið b) að ef ný sjálfbær umsvif hafa í för með sér versnandi ástand vatnshlots frá mjög góðu ástandi yfir í gott ástand. Hér telur FHU að frekari útskýringa sé þörf. Ekki er skilgreint í 6. gr. hvað flokkist sem sjálfbær umsvif og hvers vegna slíkri starfsemi sé heimilt að valda versnandi ástandi vatnshlots. Þá er óljóst hvaða orsakavalda er verið að tala um í a) lið, er um að ræða áhrif eldgosa eða annarrar starfsemi sem leiðir til breytinga á eðlisfræðilegum eiginleikum?

4. gr. frv.: Lagt er til að undantekning d) í 4. gr. verði felld út, þar sem verið er að undanskilja t.d. herstöðvar ábyrgð skv. frv. Dæmin sanna ótvírætt að full ástæða er til að aðilar þessir beri fulla ábyrgð á tjóni, sem þeir valda.

6. gr. frv.: Lagt er til að skilgreiningar í 6. gr. verði hafðar í stafrófsröð.

Í lið 1) er skilgreining á orðinu atvinnustarfsemi: *“hvers kyns starfsemi sem stunduð er í tengslum við hagræna starfsemi, fyrirtæki eða félag, án tillits til þess hvort slík starfsemi er á vegum einkaaðila eða hins opinbera og hvort hún er rekin í hagnaðarskyni eða ekki”*. Almennit er í reglugerðum notað orðið atvinnurekstur, í reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun og í reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs er atvinnurekstur: *“hvers konar starfsemi og framkvæmdir”*. Að mati FHU ætti að gæta samræmis á milli fyrri laga- og reglugerðatexta og ekki nota óþarflega ítarlegar skilgreiningar ef einfaldar og víðtækar skilgreiningar liggja fyrir.

Í lið 15) segir: *Yfirvofandi hættu*: nægilega miklar líkur á því að umhverfistjón verði í náninni framtíð. Hugtakið „nægilega miklar líkur“ er alveg óskilgreint og til þess fallið að valda deilum og hártogunum. Er átt við 50% líkur, meira eða minna? Hvað þýðir „nán framtíð“? Hver er bær til að framkvæma þetta mat?

Í lið 21) er skilgreining á strandsjó. Viðkomandi skilgreining er flókin og illskiljanleg. Í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns er skilgreiningin á strandsjó *“sjór sem nær frá fjörumörkum og ferskvatnsmörkum í vatnsföllum að mengunarlögsögu”*. Æskilegra væri að miða við fyrri skilgreiningu eða gera nýju skilgreininguna skýrari.

Þá vill FHU benda á með vísan í athugasemd við gr. 3 að skilgreiningu vantar á hugtakinu *sjálfbær umsvif*.

2. kafli. Athafnaskylda og tilkynningaskylda

8. gr. frv.: Í 2. mgr. kemur fram að rekstraraðili skuli þegar í stað tilkynna Umhverfisstofnun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, ennfremur senda Umhverfisstofnun áætlun um úrbætur. Einnig kemur fram í greininni að Umhverfisstofnun skuli tilkynna viðkomandi heilbrigðisnefnd um málið

þegar um er að ræða atvinnurekstur sem er háður eftirliti heilbrigðisnefndar sveitarfélags. FHU vill þó benda á að í ákvæðum starfsleyfa heilbrigðiseftirlits kemur fram að umsvifalaust skuli tilkynna mengunaróhöpp til heilbrigðiseftirlits og eins skal tilkynna um öll stærri óhöpp þar sem hættu er á umhverfismengun og almannahættu til slökkviliðs. Fyrirtæki þurfa enn að sinna þessum skyldum þó svo að við bætist að tilkynna Umhverfisstofnun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

9. gr. frv.: Hér þarf að bæta við greinina ákvæðum um að viðkomandi heilbrigðisnefnd sé einnig tilkynnt um aukningu umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu þegar um er að ræða atvinnurekstur sem háður er eftirliti heilbrigðisnefndar sveitarfélags.

11. gr. frv.: Að mati FHU er sá ferill sem lýst er í greininni frekar flókin og til þess fallinn að tefja fyrir nauðsynlegum aðgerðum og viðbrögðum.

3. kafli. Fyrirmæli

15. gr. frv.: Hér er kveðið á um að ef fleiri en eitt umhverfistjón sem ekki sé unnt að bæta úr samtímis skv. 14. gr. ákveði Umhverfisstofnun úr hvaða tjóni skuli bætt fyrst. Aftur er vert að ítreka fyrri athugasemd um að viðkomandi eftirlits- og viðbragðsaðilar geti komið hér að málum, eins sveitastjórnir eða önnur yfirvöld eftir því sem við á. Hér vantar einnig að skýra hvor átt sé við fleiri en eitt tjón af völdum sama rekstraraðila, á sama svæði eða af völdum mismunandi aðila á ólíkum svæðum.

16. gr. frv.: Í 2. mgr. kemur fram að ef sá sem ábyrgð ber skv. lögnum hefur ekki umráð eignar geti Umhverfisstofnun gert þeim sem umráðin hafa að þola rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur verði framkvæmdar af rekstraraðila sem ábyrgð ber á tjóni. Hér gæti t.d. verið um að ræða eign s.s. landsvæði í eigu sveitarfélags og eðlilegt væri því að hafa samráð við það.

19. gr. frv.: Hér er talað um frest rekstraraðila sem ábyrgð ber til aðgerða. Tekið er fram að við sérstakar aðstæður megi ákveða að fyrirmælin verði framkvæmd þegar í stað. FHU bendir á í þessu sambandi að í mörgum tilvikum þegar mengunaróhapp verður bregðast slökkvilið og heilbrigðiseftirlit við þegar í stað til að koma í veg fyrir frekari tjón og tryggja öryggi. Þessir viðbragðsaðilar geta ekki beðið eftir að Umhverfisstofnun meti viðkomandi tilvik og gefi út fyrirmæli.

4. kafli. Ábyrgð á greiðslu kostnaðar.

20. gr. frv.: Liður b) í 2. mgr. er óskýr. Spurning er hvort starfsleyfi heilbrigðiseftirlits eða Umhverfisstofnunar flokkist sem ófrávikjanleg fyrirmæli opinbers stjórnvalds, hvað séu önnur atvik sem starfsemi rekstraraðila sjálfs olli og hvers vegna fyrirmæli vegna losunar séu undanskilin. Þá kemur að 3. mgr. og er ítrekuð athugasemd vegna 2. gr., að hér stangast á ákvæði gildissviðs og 3. mgr. 20. gr. laganna þar sem fram kemur að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað af úrbótum ef hann getur sannað að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans og því valdið við losun eða annan atburð sem var sérstaklega heimiluð og í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem veitt var skv. gildandi lögum. Fæst ekki betur séð en að með 20. gr. sé ábyrgð rekstraraðila með gild starfsleyfi á kostnaði við umhverfistjón afar takmörkuð sé ekki um saknæmt athæfi heldur aðeins um óhapp að ræða. Sem dæmi má nefna að vörubifreið verktaka sem vann við framkvæmdir í Heiðmörk með gilt starfsleyfi heilbrigðiseftirlits valt með þeim afleiðingum að olía lak út á vatnsverndarsvæði. 20. gr. myndi hér geta tekið kostnaðarábyrgð á tjóninu af rekstraraðila þar sem um óhapp var að ræða og unnið var við verk með gilt starfsleyfi. Skv. meðfylgjandi athugasemdum með frumvarpinu er þessi liður 20. gr. byggður á

heimild sem ríki hafa skv. tilskipuninni, ekki er skylt að taka þetta upp. Ekki fæst annað séð en að 20. gr. dragi mjög úr gildissviði laganna.

5. kafli. Stjórnvöld og eftirlit.

22. gr. frv.: Hér kemur fram að Umhverfisstofnun hafi umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna. Umhverfisstofnun er þó heimilt að framselja heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra að undangengnum sérstökum samningi við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd. Ekki kemur fram að með slíkum samningi fengi heilbrigðiseftirlit vald til að beita þvingunarúrræðum við eftirlit. Að mati FHU er ekki unnt að sinna skilvirku eftirliti án þess að hafa þvingunarúrræði til að beita við framkvæmdina og það því ófrávikjanleg krafa.

24. gr. frv.: FHU lýsir yfir undrun sinni á þeim víðtæku heimildum, án dómsúrskurðar, sem Umhverfisstofnun er veitt með þessari grein. 24. gr. frv. veitir stofnuninni heimild til að ganga inn á verksvið heilbrigðisnefnda með því að heimila þeim aðgang að þeim fyrirtækjum og stöðum sem nefndirnar hafa eftirlit með og telur FHU það ekki ásættanlegt. Þá má benda á að í 4. mgr. er kveðið á um skyldu sveitarstjórna til að veita UST upplýsingar "við mat á aðstæðum innan sveitarfélagsins". Nærtækara væri líklega að fella þessa skyldu á heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga en mögulega væri ástæða til að kveða nánar á um hvers konar upplýsinga er heimilt að krefjast. Bent skal á að í 24. gr. virðist ekki hafa verið höfð nægileg hliðsjón af 28. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, t.d. um sýna- og myndatöku, en greinin hljóðar svo:

28. gr. Heilbrigðisnefndum og heilbrigðisfulltrúum skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits, þar á meðal töku sýna og myndatöku, að öllum þeim stöðum sem lög þessi, reglugerðir og samþykktir ná yfir og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Sama gildir um starfsmenn [Umhverfisstofnunar]⁹⁾ þegar um er að ræða starfsemi sem stofnunin hefur eftirlit með.

Fulltrúum [Umhverfisstofnunar]⁹⁾ er heimilt í samráði við heilbrigðisnefndir að taka sýni þar sem starfsemi fer fram og lög þessi, reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir sveitarfélaga ná til. [Í þeim tilvikum þar sem [Umhverfisstofnun]⁹⁾ fer með eftirlit fer um valdsvið og þvingunarúrræði stofnunarinnar í samræmi við þennan kafla laganna.]⁹⁾

Eftirlitsskyldum aðilum er skylt að veita allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með framkvæmd laganna og ber þeim endurgjaldslaust að afhenda sýni sem talin eru nauðsynleg vegna eftirlits.

Sömu heimildir skulu heilbrigðisnefndir fá skv. samningi við Umhverfisstofnun, sbr. 22. gr.

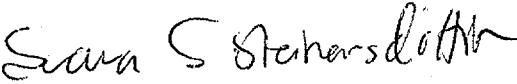
7. kafli. Gjaldtaka.

29. gr. frv.: Í þessari grein er fjallað um gjaldtökuheimildir Umhverfisstofnunar. Þar kemur fram heimild heilbrigðisnefndar til gjaldtöku skv. gjaldskrár Umhverfisstofnunar. FHU vill benda á að hver heilbrigðisnefnd setur eigin gjaldskrá samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og eru engin rök fyrir því að sú gjaldskrá gildi ekki jafnframt um eftirlit sem framkvæmt er á grundvelli þessara laga. Einnig telur FHU nauðsynlegt að eftirlitsgjöld og annar kostnaður Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda njóti lögveðsréttar enda ekki ávallt öruggt að fjárhagsstaða rekstraraðila sé slík að hann geti lagt fram fullnægjandi tryggingu, sbr. 21. gr.

33. gr. frv.: FHU telur að betur þurfi að gera grein fyrir hvað það er sem er refsivert í lögnum skv. greininni. Hafa þarf í huga að meginefni frumvarps til laga um

umhverfisábyrgð snýr að því að tryggja fjárhagslega ábyrgð þess sem er valdur að tjóni og koma í veg fyrir eða lágmarka tjón á umhverfinu. Nánari afmörkun á því hvaða háttsemi fellur undir refsíákvæðið er því nauðsynleg auk þess sem óvissu sé eytt um hvenær aðilar bera fjárhagslega ábyrgð sbr. athugasemdir við 20. gr

Virðingarfyllst,
f.h. Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa


Svava S. Steinarsdóttir
Formaður FHU