



Alþingi  
Erindi nr. E 139/16S3  
komudagur 10.3.2011

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfisnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 9. mars 2010

1012040SA/GB  
Málalykill: 381

### Efni: Umsögn um frv. til laga um umhverfisábyrgð, 299. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 25. janúar 2011, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð. Beðist er velvirðingar á því að vegna annríkis er umsögn þessi send að liðnum umsagnarfresti.

#### 1. Almenn um frumvarpið

Sambandið átti þess kost að gefa umsögn um frumvarpsdrög til umhverfisráðuneytisins í desember 2009. Í þeirri umsögn voru einkum gerðar athugasemdir við að gildissvið frumvarpsins væri of rúmt og að ákvæði skorti um aðkomu heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga að eftirliti og stjórnábyrgðum samkvæmt frumvarpinu.

Úr þessum annmörkum hefur verið bætt af hálfu ráðuneytisins í því frumvarpi sem nú hefur verið lagt fram á Alþingi. Þannig liggur fyrir skýrari afmörkun á því í II. viðauka frumvarpsins að löggin munu eingöngu taka til mengandi atvinnurekstrar en ekki allrar starfsleyfisskyldrar starfsemi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Jafnframt er heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga nú getið allvíða í frumvarpinu en í fáeinum tilvikum leggur sambandið til breytingar á ákvæðum sem varða hlutverk heilbrigðiseftirlitssvæðanna.

Sambandið telur hins vegar ástæðu til þess að lýsa verulegum áhyggjum af því að frumvarpið taki ekki nægilegt mið af ákvæðum laga sem fjalla um aðgerðir vegna hættu á bráðamengun. Mætti raunar halda við lestur frumvarpsins að umhverfistjón orsakist í flestum tilvikum af atburðarás sem verður á löngum tíma. Sú er vitaskuld stundum raunin en einnig er algengt að umhverfistjón verði vegna skyndilegra mengunaróhappa. Að áliti sambandsins skortir á að frumvarpið taki nægilegt tillit til þessarar staðreyndar, eins og fjallað verður um síðar í þessari umsögn.

#### 2. Hvernig ber að skýra ábyrgðarreglu 20. gr. frv.?

Afar mikilvægt er að 20. gr. frumvarpsins sé þannig orðuð að hún skapi ekki neinn vafa um ábyrgð á kostnaði við nauðsynlegar hreinsunaraðgerðir og einnig virðist líklegt að ákvæði frumvarpsins geti aukið flækjustig varðandi stjórn aðgerða á vettvangi. Því miður veita skýringar við frumvarpsgreininna litla leiðsögn um túlkun greinarinnar eða svör við eftirtöldum spurningum:



- Felur undantekningarregla 2. mgr. 20. gr. það í sér að rekstraraðili skuli undanþeginn kostnaði af nauðsynlegum aðgerðum til að bregðast við bráðamengun (Rekstraraðili skal þó ekki bera kostnað af rannsóknnum, varnarráðstöfunum og úrbótum ef hann getur sannað...)?
- Er í þessu samhengi merkingarmunur á undanþágureglum 2. og 3. mgr. 20. gr.? (Í 3. mgr. er rekstraraðili undanþeginn kostnaði við úrbætur – ber hann þá ábyrgð á varnarráðstöfunum?)

Hugtakið „varnarráðstafanir“ er skilgreint í 6. gr. frumvarpsins sem: *Hvers kyns ráðstafanir sem eru gerðar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón, þegar atburður hefur leitt til yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.*

Sérstaklega leggur sambandið áherslu á að rekstraraðili sem fellur undir II. viðauka frumvarpsins þurfi ávallt að bera hlutlæga ábyrgð á nauðsynlegum ráðstöfunum vegna bráðamengunar, jafnvel þótt hann geti sannað að tjóni hafi verið valdið af þriðja aðila. Að áliti sambandsins er mun eðlilegra að í slíkum tilvikum falli þessi kostnaður á váttryggingarfélag hins tryggða frekar en viðkomandi sveitarfélag. Tryggingarfélagið getur þá eftir atvikum beint kröfu sinni á hendur tjónvaldi.

Ef ábyrgð er ekki skýr í þessum tilvikum eru verulegar líkur á því að stjórnvöld sem bregðast eiga við tjóni lögum samkvæmt verði hikandi í sínum aðgerðum vegna ótta við að kostnaður af nauðsynlegum aðgerðum muni lenda á viðkomandi sveitarfélagi eða stofnun. Í einhverjum tilvikum kann sú staða að leiða til tafa á aðgerðum á meðan viðræður standa yfir við rekstraraðila eða tryggingarfélag hans um ábyrgð á aðgerðum.

### **3. Tengsl við lagaákvæði um viðbrögð við bráðamengun**

Sambandið telur mikilvægt að vekja athygli umhverfisnefndar á IV. kafla laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, sem m.a. gilda á hafnarsvæðum. Samkvæmt 16. gr. þeirra laga er mengunarvaldur ábyrgur fyrir bráðamengunartjóni þótt tjónið verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanna hans, að uppfylltum nánari skilyrðum. Í greininni er jafnframt gerð krafa um að þeir sem stunda atvinnustarfsemi sem falla undir viðauka I við lögini taki ábyrgðartryggingu eða leggi fram aðra fullnægjandi tryggingu sem Umhverfisstofnun metur gilda, allt að einni milljón SDR. Um skaðabótaábyrgð umfram þau mörk fer eftir almennum reglum skaðabótaréttarins.

Í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 er fjallað um viðbrögð við mengunaróhöppum á landi og eins og umhverfisnefnd er kunnugt voru nokkrar breytingar gerðar á þeim ákvæðum á sl. ári með setningu laga nr. 161/2010. Sá meginmunur er þó á þeim lögum og lögum nr. 33/2004 að kostnaður vegna nauðsynlegra aðgerða til að bregðast við bráðamengun getur fallið á viðkomandi sveitarfélag, sbr. 3. mgr. 21. gr., en þar segir:

*„Fjártjón sem hlýst af ráðstöfunum vegna eldsvoða skv. 2. mgr. telst brunatjón og skal viðkomandi váttryggingarfélag bæta það sé eign brunatryggð. Sveitarstjórn greiðir kostnað sem kann að koma til vegna nauðsynlegra aðgerða við framkvæmd slökkvistarfs og váttryggingarfélag greiðir ekki.*



Sveitarstjórn greiðir einnig kostnað sem kann að koma til vegna nauðsynlegra aðgerða vegna mengunaróhapps í þeim tilvikum þegar sá sem veldur mengunaróhappi er ekki ábyrgur fyrir kostnaði við slíkar aðgerðir samkvæmt öðrum lögum.

Rétt er að taka fram að í 1. mgr. 25. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er heimild til þess að setja skilyrði um ábyrgðartryggingu í starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem heilbrigðisnefnd veitir. Ef henni er beitt þar sem við á má draga úr hættu á því að sveitarfélög verði að taka á sig kostnað vegna nauðsynlegra aðgerða. Sambærileg heimild er hins vegar ekki fyrir hendi í lögnum varðandi starfsleyfi sem Umhverfisstofnun gefur út, en þar er um að ræða þá starfsemi sem mest hættu er á að valdi alvarlegri mengun á landi, t.d. á vatnsbólum. Ef starfsemi er hins vegar á hafnarsvæði ber Umhverfisstofnun á grundvelli 16. gr. laga nr. 33/2004 og reglugerðar um útgáfu starfsleyfa fyrir mengandi atvinnurekstur að gera kröfu um ábyrgðartryggingu. Staðsetning starfseminnar skiptir því miklu um hvort slík krafa er fyrir hendi og verður að telja óeðlilegt að löggjöf geti með þessum hætti mismunað fyrirtækjum eftir því hvar starfsemi þeirra er staðsett.

Jafnframt bendir sambandið á að í 16. gr. tilskipunar nr. 2004/35/EB, sem ætlunin er að innleiða með frumvarpinu, er tekið fram að tilskipunin kemur ekki í veg fyrir að aðildarríkin viðhaldi eða leiði í lög strangari ákvæði en felast í tilskipuninni, til að koma í veg fyrir eða ráða bót á umhverfistjóni.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum leggur Samband íslenskra sveitarfélaga mikla áherslu á að í lögum um umhverfisábyrgð verði skýrt kveðið á um að starfsemi sem fellur undir 1., 3. og 4. tl. II. viðauka frumvarpsins skuli hafa ábyrgðartryggingu og að sérstaklega skuli gengið eftir því við útgáfu og endurnýjun starfsleyfa að sú trygging sé til staðar. Jafnframt telur sambandið eðlilegt að í frumvarpið komi ákvæði til að taka af vafa um það hvaða reglur gildi um fyrstu viðbrögð við mengunaróhöppum.

#### **4. Breytingartillögur og athugasemdir við einstakar greinar**

Sambandið leggur til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

**Við 29. gr.** Sambandið leggur eindregið til að horfið verði frá þeirri tilhögun sem lögð er til í 29. gr. að heilbrigðisnefnd innheimti gjald skv. gjaldskrá Umhverfisstofnunar. Hver heilbrigðisnefnd setur eigin gjaldskrá samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og eru engin rök til þess að sú gjaldskrá gildi ekki jafnframt um eftirlit sem framkvæmt er á grundvelli þessara laga. Jafnframt telur sambandið 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. Eru því lagðar til eftirfarandi breytingar á 29. gr.:

- i. Í stað orðanna „sömu gjaldskrár og Umhverfisstofnun í 2. málslíð 1. mgr. 29. gr. kemur: á grundvelli gjaldskár sem viðkomandi sveitarstjórnir setja. Röð málslíða breytist einnig þannig að 3. og 4. málslíðir verða 2. og 3. málslíður.



- ii. Síðasti málsliður 1. mgr. 29. gr. verði svohjóðandi: Eftirlitsgjöld og annar kostnaður Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga samkvæmt lögum þessum njóta lögveðsréttar í þeim fasteignum, lóðarréttindum og tækjum sem um ræðir í tvö ár frá gjalddaga.

**Við 33. gr.** Sú athugasemd er gerð við refsíákvæði 33. gr. að í flestum tilvikum myndi vera um að ræða brot sem er refsivert skv. 179. gr. almennra hegningarlaga, en brot gegn þeirri grein varða að hámarki fjögurra ára fangelsi. Jafnframt ber að hafa 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 virðist því vera nauðsynleg en skýringar við frumvarpsákvæðið eru lítt til þess fallnar að veita leiðsögn um túlkun þess.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri