

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2020
UST202011-112/H.G.
04.03

Umsögn um þingsályktunartillögu - innlend matvælaframleiðsla - rekstrarumhverfi landbúnaðar - 42. mál

Vísað er til bréfs dags. 11. nóvember sl. þar sem atvinnuveganefnd Alþingis sendi Umhverfisstofnun um stóreflingu innlendra matvælaframleiðslu og öruggt og fyrirsjáanlegt rekstrarumhverfi landbúnaðar, til umsagnar.

Í greinargerð kemur fram að með þingsályktunartillögunni er lagt til að forsætisráðherra verði falið að hrinda í framkvæmd 24 aðgerðum á sviði landbúnaðar í samráði við bændur. Aðgerðirnar miða að því að styrkja rekstrarafkomu matvælaframleiðenda til að verja greinina og þau fjölþættu verðmæti sem í henni felast fyrir samfélagið. Í því skyni er m.a. þörf á auknum fjárframlögum og aðgerðum sem miða að lækkun rekstrarkostnaðar og betri lánskjörum.

Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við einstakar aðgerðir þingsályktunartillögunar:

Aðgerð 9

Aðgerðin mælir fyrir um að eftirlitskerfi með matvælaframleiðslu verði einfaldað og kostnaði við eftirlitið létt af greininni.

Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni er undir lögin falla, sbr. 1. mgr. 51. gr. laganna.

Allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV. laga nr. 7/1998 skal hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út, sbr. þó 8. gr. laganna. Undir viðauka laganna falla m.a. þauleldisbú¹ líkt og alifuglabú, svínabú og eggjabú, sláturhús og mjólkurbú.

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd annast eftirlit með atvinnurekstri, sbr. I-IV, laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Eftirlitið tekur til athugunar á öllum þáttum umhverfisáhrifa viðkomandi starfsemi sem máli skipta sem og hollustuhátta, sbr.

¹ Sjá t.d. starfsleyfi, <https://ust.is/atvinnulif/mengandi-starfsemi/starfsleyfi/thauleldi/>

54. gr. laganna. Eftirlitsaðili skal hafa eftirlit með framangreindum atvinnurekstri, til að tryggja að farið sé að skilyrðum fyrir viðkomandi starfsemi, sbr. 1. mgr. 55. gr. laganna. Ef frávik verða skal eftirlitsaðili krefja rekstraraðila að gera hverjar þær viðeigandi viðbótarráðstafanir sem eftirlitsaðili telur nauðsynlegar til að koma reglufylgni á aftur, sbr. 1. másl. 2. mgr. sama ákvæðis. Eftirlitið felst m.a. í því að athuga hvort starfsemin sé í samræmi við starfsleyfi og ganga úr skugga um að hún sé í samræmi við löggjöf.

Umhverfiseftirlitið er hluti af innleiðingu á tilskipun 2010/75/ESB um losun í iðnaði. Tilskipuninni er m.a. ætlað að fyrirbyggja, draga úr og, að svo miklu leyti sem mögulegt er, koma í veg fyrir mengun frá iðnaðarstarfsemi í samræmi við meginreglur umhverfisréttar, þ.m.t. mengunarbótaregluna og meginregluna um mengunarvarnir eru nauðsynlegt að koma á almennum ramma fyrir eftirlit með helstu iðnaðarstarfsemi þar sem inngríp við upptök er forgangsatriði og skal tryggja varfærna stjórnun náttúruauðlinda og taka tillit til sérstakra staðbundinna einkenna staðarins þar sem iðnaðarstarfsemin fer fram, sjá 2. lið formála tilskipunarinnar.

Umhverfisstofnun tekur undir að það gæti verið til bóta að gera leyfisferlið einfaldara en það er hægt að gera til að mynda með einföldun lagasetningar og rafrænni stjórnsýslu. Það má þó ekki bitna á eftirliti og starfsleyfisvinnslu og allt mikilvæga starf sem þar fer fram til að m.a. tryggja inngríp við upptök og takmarka og koma í veg fyrir mengun. Umhverfisstofnun leggst gegn því að kostnaður við eftirlit verði létt af greininni með hliðsjón af mengunarbótareglunni. Með mengunarbótareglunni eða greiðslureglunni (e. the polluters pays' principle) felst að sá sem mengar beri að jafnaði þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar. Með þessari reglu er ætlað að gera mengunarvald ábyrgan og meðvitaðan um ábyrgð sína. Gæta þarf einnig jafnræðis milli rekstraraðila sem eru starfsleyfis skyldir. Ef til þess verður að kostnaður verði afléttur af greininni telur stofnunin mikilvægt að leyfisgjald og eftirlit haldi óskert áfram og að kostnaðurinn þarf þá að koma annars staðar frá fyrir veitta þjónustu. Stofnunin vill einnig benda á að mikilvægt er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi. Mikilvægt er að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið.²

Með breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir árið 2017 og reglugerð nr 550/2018 um losun frá atvinnurekstri var innleitt ákvæði um að tíðni reglubundinna vettvangsheimsóknna skuli miðast við kerfisbundið áhættumat. Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir hafa unnið slíkt áhættumat fyrir starfsleyfis skylda starfsemi. Eftirlitsgjöld og umfang eftirlits ræðst því í meira mæli á árangri rekstraraðila við að framfylgja þeim reglum og lögum sem þeim eru sett og koma m.a. fram í starfsleyfi viðkomandi starfsemi. Umhverfisstofnun hefur jafnframt lagt áherslu á að innheimta eftirlitsgjöld með hliðsjón af raunskráningu tíma í verkþókhaldi. Séu fyrirtæki með góða umhverfisstjórnun og innra eftirlit getur það leitt til umfangsminna opinbers eftirlits og þar með lækkun á eftirlitskostnaði.

² Markmiðsákvæði 1. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Aðgerð 16

Aðgerðin mælir fyrir um að ráðist verði í rannsóknir á notkun innlendra náttúrulegra hráefna, svo sem þörungum og kalks, til áburðarframleiðslu.

Umhverfisstofnun vísar í umsögn sína dags. 8. nóvember 2020 um þingsályktunartillögu um aðgerðaráætlun um nýtingu þörungum³ og hér fyrir afstöðu stofnunarinnar um nýtingu kalkþörungum í iðnaðarframleiðslu á kalki⁴.

Þar sem Umhverfisstofnun bendir á að mikilvægt er að áætluð nýting á þörungum fari ekki fram á þeim svæðum sem eru viðkvæm fyrir raski eða þar sem áætlað er að vakta þörungum til viðmiðunarástands og því þarf að fara fram ákveðin samræming við gerð slíkar aðgerðaáætlunar sem hér áætlað að eigi sér stað.

Umhverfisstofnun bendir ennfremur á að almennt séð þá eru þörungum, þar á meðal brúnþörungum, sérstaklega hægvaxta og í mörgum tilfellum viðkvæmar lífverur og ber að hafa það í huga þegar rætt er um nýtingu þörungum þar sem þeir vaxa í sínu náttúrulega umhverfi. Stofnunin telur ólíklegt að mikil og hröð nýting, á t.d. brúnþörungum til iðnaðarframleiðslu efna, geti haldist innan þess tíma sem það tekur þörungum að ná sér þar sem vöxtur er hægur. Ber því að horfa á nýtingu á þessum lífverum sem takmarkaða auðlind.

Loks bendir Umhverfisstofnun á að unnið er við gerð fyrstu vatnaáætlunar Íslands sem áætlað er að taki gildi árið 2022, sbr. lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Markmiðið með lögunum er að vernda vatnsauðlindir til framtíðar og stuðla að sjálfbærri nýtingu hennar. Verið er að vinna við að álagsmeta vatnshlot m.t.t. álags frá landbúnaði og er lagt til í aðgerðaráætluninni að því að koma á samstarfsvettvangi við bændur til að innleiða enn frekar ákvæði laganna.

Aðgerð 19

Aðgerðin mælir fyrir um að framtíð loðdýraræktar verði tryggð, t.d. með útflutningsábyrgðum, fósturstyrkjum og sérstökum framkvæmdalánum.

Umhverfisstofnun bendir á að ríki sem Ísland ber sig saman við líkt og Noregur hefur ásamt fjölda annara Evrópuríkja bannað loðdýrarækt.⁵

Minkur er eina spendýrið á Íslandi sem hefur verið skilgreint sem ágeng framandi tegund. Innflutningur framandi tegunda er bannaður nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. 63. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Umhverfisstofnun er óheimilt að veita leyfi til innflutnings á framandi lífveru ef ástæða er til að ætlað að innflutningurinn sé til þess fallinn að ógna eða hafa veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni og má ætla að umsókn um innflutning á mink yrði ekki samþykkt nú til dags á grundvelli þess. Engu að síður er innflutningur á mink undanþeginn ákvæðinu vegna þess að búfé er undanþegið 63. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og minkar eru fluttir inn sem búfé í samræmi við ákvæði laga nr. 54/1990 um innflutning dýra og reglugerðar nr. 859/2002 um innflutning loðdýra.

Umhverfisstofnun bendir á að síðastliðin 20 ár, þ.e. 1999-2019, hafa sveitarfélög varið um 780 milljónum króna í veiðar á mink og ríkissjóður hefur endurgreitt sveitarfélögunum um 500 milljónir á sama tímabili. Alls hafa um 103.000 minkar verið

³ Sjá <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=151&mnr=49>

⁴ Sjá https://www.ust.is/librarv/sida/umhverfisstofnun/Ums%e3%b6gn%20til%20Orkustofnunar_loka.pdf

⁵ Sjá <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2019-06-21-63>

veiddir á þessu tímabili en talið er að meirihluti þeirra eru eldisminkar, þ.e. minnar sem hafa ekki fæðst villtir.

Aðgerð 21

Aðgerðin mælir fyrir um að skóg- og skjólbeltaræktun verði stórauikin svo að nýta megi tækifærin sem liggja í skógrækt.

Umhverfisstofnun telur að vel skilgreind og skipulögð skógrækt sé jákvæð en stofnunin bendir á að uppbygging skógræktar getur haft ýmisleg áhrif sem þarf að huga að við ákvarðanatöku og stefnumótun.

Umhverfisstofnun bendir á að verið er að vinna að landsáætlun um skógrækt, sbr. 4. gr. laga nr. 33/2019 um skóga og skógrækt. Einnig er landshlutaáætlun, sbr. 5. gr. laganna.

Umhverfisstofnun bendir á að skógrækt getur haft áhrif á ásýnd. Í 70. gr. laga um náttúruvernd segir: „Við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skal þess gætt að hún falli sem best að heildarsvipmóti lands og raski ekki náttúru- og menningarminjum. Við gerð áætlana, mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu umsókna vegna leyfisskyldrar ræktunar skal taka afstöðu til þessara atriða.“

Skógrækt getur haft áhrif á fossa og aðra þætti sem falla undir 61. gr. náttúrverndarlaga. Fossar falla undir b. lið 2. mgr. 61. gr laga nr. 60/2013 um náttúruvernd en þar segir að vernda skuli fossa og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á að gróðursettar verði innlendar trjátegundir, þ.e. ilmbjörk, reyniviður, gulvíðir eða loðvíðir. Umhverfisstofnun telur einnig mikilvægt, eins og kemur fram í umsókninni, að plantað sé fjölbreyttum trjátegundum, en með auknum líffræðilegum fjölbreytileika eykst seigla skógarins gagnvart sjúkdómum og sníkjudýrum.

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda er ræktun útlendra plöntutegunda óheimil á tilteknum svæðum: „Öll ræktun útlendra tegunda hér á landi er óheimil á friðlýstum svæðum, á landslagsgerðum sem njóta sérstakrar verndar og alls staðar ofan 500 metra hæðar yfir sjó.“ Þá bendir stofnunin á að í friðlýsingarskilmálum er iðulega mælt fyrir um að óheimilt er að gróðursetja aðrar trjátegundir en innlendar á svæðinu.

Umhverfisstofnun bendir á að á skógræktarsvæðum getur verið ríkulegt fuglalíf og vistgerðir með hátt og mjög hátt verndargildi eins og starungsmýravist og língresis- og vingulsvist samkvæmt vistgerðarkorti Náttúrufræðistofnunar Íslands (<http://vistgerdakort.ni.is/>). Umhverfisstofnun leggur áherslu á að svæðum verði ekki raskað sem hafa vistgerðir með hátt verndargildi, sem eru mikilvæg fyrir mófugla, sem margir eru ábyrgðartegundir Íslands og því mikilvægir stofnar fugla sem sumir eru einnig á valista og ber að vernda.

Niðurlag

Með vísan til framangreinds mælir Umhverfisstofnun til að þessir þættir verði teknir til athugunar verði þingsályktunin samþykkt. Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund atvinnuveganefndar Alþingis og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

Sverrir Aðalsteinn Jónsson
teymisstjóri