

## *Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið*

### *Minnisblað*

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Sendandi: Umhverfis-; orku- og loftslagsráðherra  
Dagsetning: 17.01.2023  
Málsnúmer: UMH22080065  
Bréfalykill: 3.1

Efni: Minnisblað að ósk umhverfis- og samgöngunefndar vegna 390. máls

Umhverfis og samgöngunefnd hefur óskað eftir minnisblaði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins þar sem svarað verði þremur spurningum nefndarinnar vegna 390. máls.

- 1. Hvaða samskipti hefur ráðuneytið átt við ESA í tengslum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um fiskeldi og lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana (390. mál)?**

Með bréfum til íslenskra stjórnvalda dags. 30. nóvember og 4. desember 2018 tilkynnti ESA stjórnvöldum að borist hefðu tvær kvartanir vegna innleiðingar tilskipunar ESB 2011/92/ESB um umhverfismat framkvæmda. Kvörtunin varðaði veitingu tímabundinna starfsleyfa til reksturs fiskeldisstöðva eftir að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi starfsleyfin úr gildi sökum annmarka á umhverfismati. Þann 7. desember 2018 sendi ESA beiðni um upplýsingar og umsögn í tengslum við umrædd tímabundin starfsleyfi. Stjórnvöld svöruðu þessum beiðnum með bréfum dags. 17. apríl 2019 og 26. apríl 2019. Þann 6. september 2019 óskaði ESA eftir frekari upplýsingum þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvort að umræddir rekstraraðilar hefðu fengið útgefin starfs- og rekstrarleyfi til reksturs fiskeldis. Íslensk stjórnvöld svöruðu því til þann 7. okt. 2019 að umræddir rekstraraðilar hefðu fengið útgefin téð leyfi. Þann 14. apríl 2020 birti ESA bráðabirgðaniðurstöðu sína sem fjallað er um í greinargerð með umræddu frumvarpi. Þann 25. maí 2021 sendi ráðuneytið svar við bráðabirgðaniðurstöðu ESA þar sem reifuð voru sjónarmið íslenskra stjórnvalda í málinu. Jafnframt kom þar fram að stjórnvöld myndu vinna að lagabreytingatillögum sem ætlað væri að koma til móts við sjónarmið ESA í málinu. Á árlegum þakkafundum ESA íslenskra stjórnvalda í júní 2021 var málið meðal annarra til umræðu. Áhersla var lögð á að ljúka gerð frumvarps þar sem komið yrði til móts við sjónarmið ESA. Þann 15. desember 2021 barst formlegt áminningarbréf frá ESA vegna málsins. Í því eru áréttuð sjónarmið ESA sem sett voru fram í bráðabirgðaniðurstöðu eftirlitsstofnunarinnar. Formlega áminningarbréfinu var svarað með bréfi dags. 24. janúar 2022. Í svarinu var vísað til frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda og helstu efnisatriði þess reifuð. Á árlegum þakkafundum ESA með íslenskum stjórnvöldum í júní 2022 varð nokkur efnisleg umræða um frumvarpið og ekki varð annað ráðið en að fulltrúar ESA féllust á sjónarmið ráðuneytisins. Þá hafa sérfræðingar ráðuneytisins jafnframt átt í óformlegum samræðum við sérfræðinga ESA vegna málsins.

- 2. Með hvaða hætti telur ráðuneytið sig vera að mæta athugasemdum ESA sem fram komu í bráðabirgðaniðurstöðu stofnunarinnar í máli vegna kvörtunar sem beint var til ESA vegna veitingar rekstrarleyfa til bráðabirgða og veitingar tímabundinna undanþága frá starfsleyfi til reksturs fiskeldisstöðva, dags. 14. apríl 2020 og formlegu áminningarbréfi (letter of formal notice) dags. 15. desember 2021, með því frumvarpi sem nú liggur fyrir í umhverfis- og samgöngunefnd?**

Eftirfarandi eru sjónarmið og athugasemdir ESA og rakið með hvaða hætti ráðuneytið telur frumvarpið mæta þeim.

*Bráðabirgðaráðstafanir ekki leið fram hjá reglum Evrópuréttar.*

Að mati ESA geta ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, falið í sér leið fram hjá reglum Evrópuréttar. Sú túlkun stofnunarinnar leiðir af því að umrædd ákvæði gera það ekki að skilyrði fyrir veitingu leyfis til bráðabirgða að gerðar séu viðeigandi úrbætur á umhverfismati ef það reynist haldið annmörkum.

Með frumvarpinu er þess gætt að löggjöfin bjóði ekki upp á leið fram hjá reglum EES-réttar enda skilyrði að bætt verði úr annmörkum umhverfismats á gildistíma leyfis til bráðabirgða. Sérstaklega er áréttað að um þurfi að vera að ræða starfsemi sem hefur hlotið starfs- eða rekstrarleyfi að undangenginni þóknanlegri meðferð að uppfylltum skilyrðum, þ.m.t. að fyrir liggi álit Skipulagsstofnunar á umhverfismati viðkomandi framkvæmdar, en það leyfi síðan verið fellt úr gildi vegna tiltekinna annmarka. Er því ljóst að um er að ræða lengra ferli fyrir framkvæmdaraðila.

*Sérstök undantekningartilvik.*

ESA telur ekki skýrt af ákvæðum laganna að veiting tímabundinna ráðstafana sé bundin við sérstök undantekningartilvik. Í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins hefur rétturinn áréttað að heimild til tímabundinna ráðstafana til að bæta úr göllum á umhverfismati geti aðeins átt við í sérstökum undantekningartilvikum. Að mati ESA er ekki næganlega skýrt að ákvæði 2. mgr. 21. gr. c laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, séu bundin við sérstök undantekningartilvik. Því er lögð til breyting á orðalagi umræddra ákvæða þannig að allur vafi sé tekinn af varðandi það að um sé að ræða sérstök undantekningartilvik.

*Áhrf á umhverfið metin frá upphafi.*

ESA vísar til þess að í framkvæmd Evrópudómstólsins hafi mótast sú krafa gagnvart reglum um umhverfismat framkvæmda sem þegar eru hafnar að þær verði að fela í sér skyldu til að meta umhverfisáhrif frá upphafi framkvæmdar. ESA telur þá kröfu ekki leiða af texta núgildandi ákvæða. Er því í frumvarpinu gerð tillaga um að skýrt verði orðað í lögum að í endurskoðuðu umhverfismati skulu áhrif metin frá upphafi framkvæmdar.

*Samráð við almenning og aðgangur að kærumeðferð.*

ESA bendir á að núgildandi ákvæði feli ekki sér skyldu til að eiga samráð við almenning vegna veitingar heimilda til bráðabirgða í samræmi við ákvæði Árórsarsamningsins og tilskipunar ESB um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Er því í frumvarpinu lagt til samráðsferli við almenning. ESA bendir á að með lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi Ísland innleitt kröfur Árórsarsamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að rétttri málsmeðferð í umhverfismálum, sem og tilskipun um umhverfismat framkvæmda sem varða aðgang að meðferð kæru fyrir rétti eða hjá annarri óhlutdrægri stofnun sem hefur verið komið á fót með lögum til að vefengja efnislegt lögmæti ákvarðana eða málsmeðferðina við töku þeirra. Að mati ESA er ákvörðun um veitingu bráðabirgðaheimildar ákvörðun sem eigi að sæta kæru samkvæmt framangreindu. Með frumvarpinu er lagt til að ákvörðunarvald um beitingu tímabundinna ráðstafana verði fært frá ráðherra til Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar og mælt fyrir um að ákvörðun um slíka bráðabirgðaráðstöfun sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

### **3. Hefur ESA tjáð sig með einhverjum hætti við ráðuneytið um frumvarpið sem nú liggur fyrir umhverfis- og samgöngunefnd og þá sérstaklega varðandi það hvort stofnunin telji það koma til móts við athugasemdir sínar?**

Ráðuneytið hefur haldið ESA upplýstri um stöðu og framgang frumvarpsins. Eins og fram kemur í svari við spurningu 1 svaraði ráðuneytið formlegu áminningarbréfi ESA með bréfi 24. janúar 2022

með vísan til frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda auk reifunar á efnisatriðum þess. Þá var frumvarpið til efnislegrar umræðu á árlegum þakkafundum ESA með íslenskum stjórnvöldum í júní 2022. Á fundinum báru fulltrúar ESA m.a. upp nokkrar spurningar um frumvarpið. Að mati ráðuneytisins verður ekki annað ráðið en að ESA hafi fallist á sjónarmið ráðuneytisins. Aðal áherslan var á að frumvarpið næði fram að ganga.