

MINNISBLAÐ

Dags. 10. júní 2024

Frá: Víði Smára Petersen, dósent við Lagadeild Háskóla Íslands og

Kára Hólmarí Ragnarssyni, lektor við Lagadeild Háskóla Íslands

Til: Skrifstofu Alþingis vegna atvinnuveganefndar Alþingis

Efni: Frumvarp til laga um lagareldi – tímabinding rekstrarleyfa

1. Inngangur og efnisafmörkun

Með tölvupósti lögfræðings atvinnuveganefndar Alþingis 7. júní 2024 og í kjölfarið verksamningi var farið þess á leit við undirritaða að þeir „riti minnisblað þar sem dregin eru fram helstu álitæfni sem koma upp ef gerðar yrðu breytingar á frumvarpi um lög um lagareldi á þann veg að rekstrarleyfi verði gerð tímabundin til 16 ára. Sérstaklega verði skoðað hvort slíkt geti rýrt heimildir til sekta og gjaldtöku. Verkefnið er unnið í tengslum við umfjöllun atvinnuveganefndar um 930. mál um lagareldi.“

Við ritun minnisblaðsins liggur fyrir álitserð Víðis Smára Petersen, dags. 3. mars 2024, sem hefur verið birt á vef Alþingis (hér eftir nefnd álitserð VSP) og vísað verður til hennar, eftir því sem við á.

Verkefninu er markaður þröngur tímarammi, sem helgast einkum af starfsáætlun Alþingis. Engin gögn hafa verið afhent í tengslum við verkefnið og engin tillaga til breytinga á frumvarpinu, eða drög að slíkri tillögu, né heldur rökstuðningur fyrir henni liggur fyrir. Kemur t.d. ekki fram í verkbeiðninni hvort til greina komi að endurnýja rekstrarleyfi að liðnum hinum 16 ára gildistíma. Af þessum sökum er í minnisblaðinu lögð áhersla á að benda með almennum hætti á tiltekin meginsjónarmið sem skipta máli í tengslum við álitæfnið, eins og það er skilgreint í verkbeiðni. Ekki gefst kostur á því að greina þessi sjónarmið til hlítar og minnisblaðið felur ekki í sér lögfræðilega álitserð um þau atriði sem í því er fjallað. Þá ber að taka fram að undirritaðir litu svo á að það félli utan verkbeiðninnar að fjalla um tíðni og umfang eftirlits með rekstrarleyfishöfum af hálfu Matvælastofnunar og gjaldtöku vegna þess.

2. Eiga rekstrarleyfishafar réttmætar væntingar um að geta stundað starfsemi sína áfram að liðnum gildistíma núgildandi leyfa?

Í álitserð VSP er fjallað um að samkvæmt gildandi lögum nr. 71/2008 séu leyfi þau sem nú eru í gildi tímabundin. Nánar tiltekið segir á bls. 27 í álitinu:

„Í öllu falli er það álit undirritaðs að rekstrarleyfin séu ekki í raun ótímabundin eign handhafa þeirra. Matvælastofnun þarf að taka ákvörðun um endurnýjun rekstrarleyfis á grundvelli málefnalegra sjónarmiða og er væntanlega atviksbundið hvort rétt sé að beita heimild 3. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008. Vegast þá á sjónarmið um fyrirsjáanleika fyrir eldisfyrirtæki í starfsemi sinni, eins og vikið er að í frumvarpi til laga nr. 101/2019, og útboðsskyldan sem löggin kveða á um. Þá má nefna að endurnýjun rekstrarleyfis kann að vera bundin öðrum og þrengri skilyrðum en leiddi af upphaflegu leyfi. Má sem dæmi nefna að löggjafinn gæti gert auknar kröfur á grundvelli laganna sem teldist of íþyngjandi að leggja á núverandi leyfishafa. Hinar nýju og auknu kröfur gætu þá verið gerðar gagnvart fyrirtækjum sem sækja um endurnýjun rekstrarleyfis. Umsókn um endurnýjun gæti því verið synjað á grundvelli hinna nýju lagaákvæða. Til samanburðar þarf, eðli máls samkvæmt, ekki að sækja sérstaklega um endurnýjun á ótímabundnu rekstrarleyfi, þótt þau geti sætt endurskoðun eða jafnvel verið afturkölluð. Skilyrði fyrir afturköllun eru þó vanalega ströng.“

Í framkvæmd kann meðferð leyfisveitinga að vera með þeim hætti að tímabundin leyfi fái nánast sjálfkrafa endurnýjun.¹ Í tilvitnuðum texta álitsgerðarinnar er hins vegar undirstrikaður sá grundvallarmunur sem er á tímabundnum og ótímabundnum leyfum í lagalegu tilliti, sérstaklega þegar kemur að hugsanlegum breytingum á lagaskilyrðum starfseminnar.

Ekki verður um það deilt að núgildandi rekstrarleyfi njóta verndar sem atvinnuréttindi í skilningi 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár (stjskr.), en annað gildir um möguleika rekstrarleyfishafa til að fá endurnýjun eða framlengingu leyfis í framtíðinni. Í dómaframkvæmd MDE hefur verið talið að væntingar, hversu skiljanlegar sem þær kunna að vera, séu einungis *réttmætar* ef þær eru byggðar á einhverju sem er áþreifanlegra en vonin ein, t.d. ef þær byggja á lagaákvæði eða dómaframkvæmd („must be of a nature more concrete than a mere hope and be based on a legal provision or a legal act such as a judicial decision“²). Hefur þetta einnig verið orðað þannig í nokkrum málum MDE að rétthafinn hafi sett réttmætt traust á réttargerning („legal act“) sem hafði fullnægjandi stoð í lögum og snerti eignarréttindi („has a sound legal basis and which bears on property rights“³). MDE hefur t.d. talið að réttur til framlengingar verði að vera mjög skýr til þess að njóta eignarréttarverndar, sbr. *Stretch gegn Bretlandi*,⁴ þar sem sveitarfélag hafði gefið fyrirvaralaust loforð um að samningsaðili hefði einhliða rétt til að fara fram á framlengingu lóðarleigusamnings.

¹ Sjá t.d. umfjöllun í minnisblaði matvælaráðuneytisins til atvinnuveganefndar, mótt. 6. maí 2024 (dbnr. 2247), bls. 2.

² Dómur yfirdeildar MDE í máli Kopecký gegn Slóvakíu, 28. september 2004, nr. 44912/98, mgr. 49.

³ Sama heimild, mgr. 47.

⁴ Dómur MDE í máli *Stretch* gegn *Bretlandi*, 24. júní 2003, nr. 44277/98.

Eins og áður segir hafa verið færð rök fyrir því í álitserð VSP að 3. mgr. 7. gr. nógildandi laga nr. 71/2008 feli ekki í sér sjálfkrafa endurnýjun rekstrarleyfis. Ljóst er að gildistími rekstrarleyfa er 16 ár, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008, og er gert ráð fyrir að gildistímanum *ljúki* að þeim tíma liðnum (sbr. orðalagið í 3. mgr. 7. gr. að við *lok gildistíma* rekstrarleyfis sé heimilt að endurnýja það). Ákvæði 3. mgr. 7. gr. er orðað sem heimildarákvæði og kunna málefnaleg sjónarmið að mæla gegn því að heimildinni verði beitt. Þá hafa rekstrarleyfishafar ekki réttmætar væntingar um að lagaumhverfið verði hið sama þegar kemur að lokum gildistíma leyfanna og sótt verður um nýtt leyfi. Þvert á móti hefur löggjafinn svigrúm til að gera breytingar á endurnýjunarheimildinni og gæti jafnvel afnumið hana án þess að það snerti við eignarrétti rekstrarleyfishafa.

Þótt rekstrarleyfishafar telji sig hafa vonir um endurnýjun leyfis eiga þeir ekki *rétt* á endurnýjun á grundvelli nógildandi laga. Vonirnar eru, að mati undirritaðra, án þess að fleira komi til, ekki nógu skýrar til að njóta verndar sem eign í skilningi stjskr. og 1. gr. 1. samningsviðauka við MSE. Samkvæmt þessu ætti löggjafinn að geta gert breytingar á möguleikum til endurnýjunar rekstrarleyfis án þess að til bótaskyldu stofnist. Þetta þarf þó að skoða í samhengi við þá forsendu frumvarpsins að rekstrarleyfi verði ótímabundin, sbr. nánari umfjöllun í næsta kafla.

3. Frumvarpið er sett fram á þeim forsendum að leyfi verði ótímabundin

Í skýringum við 33. gr. frumvarpsins segir:

„Er miðað við það við samningu þessa frumvarps að réttast sé að rekstrarleyfishafar haldi leyfum ótímabundið en verði á móti að hlíta gildandi lögum og reglum á hverjum tíma og breytingum á þeim svo sem endranær. Þá er einnig við það miðað að skilyrði til afturköllunar eða niðurfellingar leyfis séu rýmri en ella þar sem ekki er um tiltekinn lokadag leyfis að ræða. Er hér miðað við það, sem eðlilegt er, að auknum og betri réttindum fylgi aukin ábyrgð og skyldur. Rekstrarleyfishafar þurfa því ekki að hafa áhyggjur af því að leyfi renni sjálfkrafa úr gildi á tilteknum degi en hins vegar verða þeir að þola að meiri kröfur séu gerðar til þess að þeir standi undir þeim kröfum sem gerðar eru til eldis og reksturs þess lögum samkvæmt.“

Í álitserð VSP segir á bls. 22:

„[H]ýtur að skipta verulegu máli við allt mat á eignarskerðingum og meðalhófi að rekstrarleyfishafar munu öðlast ótímabundin leyfi við gildistöku laganna, sbr. bráðabirgðaákvæði VI, og munu þeir fara með *einkarétt* á sínu smitvarnasvæði. Frumvarpið mun því í reynd færa eldisfyrirtækjunum *umtalsverð verðmæti*, en á sama tíma þurfa þau að taka á sig þær auknu byrðar og skyldur sem leiða munu af frumvarpinu. Er í því sambandi tekið undir

það sem segir í athugasemdum með 33. gr. frumvarpsins: „Er hér miðað við það, sem eðlilegt er, að auknum og betri réttindum fylgi aukin ábyrgð og skyldur.““

Ljóst er að nokkuð er um íþyngjandi kröfur og skilyrði í frumvarpinu, sem ganga lengra en núgildandi lög um fiskeldi, svo sem sektar- og afturköllunarheimildir. Til að veða upp á móti þeim kröfum og skilyrðum gerir frumvarpið ráð fyrir að rekstrarleyfi séu ótímabundin og er ljóst af greinargerð frumvarpsins að það upplegg þótti skipta miklu máli við útfærslu annarra ákvæða þess. Fyrirhugað er að rekstrarleyfishafar fái ótímabundin leyfi, sem veruleg verðmæti eru fólgin í, en þurfi í staðinn að taka á sig ríkari skyldur og uppfylla strangari kröfur en ella. Breyting á þessu fyrirkomulagi þannig að leyfin verði tímabundin felur í sér að ákveðinn burðarbiti frumvarpsins er fjarlægður sem kann að breyta því jafnvægi sem frumvarpshöfundar töldu að frumvarpið tryggði, sér í lagi þar sem ekki liggur fyrir tillaga um hvernig staðið yrði að endurnýjun slíkra leyfa.

Ekki er þó þar með sagt að ómögulegt sé að gera breytingar sem þessar í meðförum þingsins, en í ljósi stjórnskipulegrar skyldu löggjafans að leggja mat á hvort löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. *Hrd. 20/2022 (Fossatún II)*, þarf að vanda til verka.

4. Samspil eftirlitsheimilda (einkum sekta og afturköllunar leyfa), gjaldtöku og ótímabundinna leyfisveitinga

Ákvæði frumvarpsins um afturköllunarheimildir virðast, samkvæmt greinargerð, spila náið saman við þá staðreynd að frumvarpið gerir ráð fyrir ótímabundnum leyfum, þ.e. afturköllunarheimildirnar eru ríkari en ella í ljósi þessa fyrirkomulags.⁵ Eðlilegt er að Alþingi skoði hvort ekki sé rétt að gera breytingar á þessum ákvæðum ef niðurstaðan verður að hafa leyfin tímabundin, sbr. einnig það sem rakið er á bls. 5-6 í minnisblaði matvælaráðuneytisins sem barst atvinnuveganefnd 6. maí 2024 (dbnr. 2247).

Sektarheimildir 133. gr. og 48. gr. frumvarpsins eru ekki með jafn beinum hætti í greinargerð sögð vera í tengslum við það að leyfin séu ótímabundin. Verður þó að ætla að frumvarpshöfundar hafi talið sig geta gengið lengra í þessum efnum en ella vegna hinna hagfelldu ákvæða um gildistíma rekstrarleyfanna. Líkt og rakið er á bls. 29-32 í álitgerð VSP hefur löggjafinn verulegt svigrúm við ákvörðun um viðurlög og þekkjast ekki dæmi þess úr íslenskum rétti að dómstólar hafi lækkað sektarfjárhæðir úr þeim lágmarkum sem bundin eru í lög, þótt slíkt teljist ekki útilokað. Ef niðurstaðan verður sú að tímabinda leyfin mætti við

⁵ Sjá athugasemdir með XVII. kafla frumvarpsins, bls. 116-117. Sjá einnig kafla 4.7 í almennum athugasemdum frumvarpsins, bls. 83.

útfærslu á sektarheimildum skoða hvort rétt sé að lækka stöðluðu sektirnar sem kveðið er á um í 48. gr. og að við ákvörðun um sektarfjárhæð samkvæmt 133. gr. megi í undantekningartilvikum líta til þess hversu skammt sé eftir af leyfistíma rekstrarleyfishafa. Ekki er útilokað að stjórnvöld gætu byggt á síðastnefndu sjónarmiði jafnvel þótt frumvarptextanum yrði ekki breytt að þessu leyti, en í 2. mgr. fyrrnefndar 133. gr. er nú ótæmandi upptalning á þeim sjónarmiðum sem hafa skal í huga við ákvörðun sekta.

Annað meginatriði í frumvarpinu sem þarf að kanna nánar með tilliti til hugsanlegrar breytingar úr ótímabundnum leyfum í tímabundin er *innheimta framleiðslugjalds*. Í frumvarpinu er mælt fyrir um þrepaskiptingu framleiðslugjalds sem miðist við framleiðslukostnað og heimsmarkaðsverð afurða, sbr. 76. gr. frumvarpsins. Í skýringum við ákvæðið er ekki vísað til þess að form gjaldtökunnar byggist á því að leyfi séu ótímabundin, en þó er bent á að gjaldtakan byggist að nokkru leyti á umhverfishvötum til fjárfestingar í nýjum framleiðsluaðferðum, sem virðast byggjast á langtímahugsun í takt við ótímabundin leyfi. Gagnrýni hagaðila á gjaldtökuna byggir m.a. á því að gjaldtakan sé óhófleg í ljósi fjárfestingarþarfar í greininni.⁶ Framleiðslugjaldið samkvæmt frumvarpinu miðast, sem fyrr segir, við framleiðslukostnað og afurðaverð og undirrituðum er ekki kunnugt um hvort þessar breytur horfi öðruvísi við eftir því hvort leyfi til rekstrar sé tímabundið eða ótímabundið.

Í þessu minnisblaði er augljóslega engin afstaða tekin til þess hvernig hagkvæmast er að haga gjaldtöku í greininni, né heldur hvernig gjaldtaka samrýmist best því markmiði frumvarpsins að efla verðmætasköpun, atvinnulíf og byggð í landinu, heldur snýr álítaefnið að því hvort gjaldtaka gæti talist óhófleg þannig að bryti í bága við atvinnuréttindi eða önnur eignarréttindi rekstrarleyfishafa sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Um er að ræða flókið úrlausnarefni sem ekki hefur gefist fullnægjandi tóm til þess að komast að niðurstöðu um. Frá almennu sjónarmiði má segja, svo sem áður hefur komið fram, að svigrúm ríkisins til gjaldtöku í atvinnurekstri af þessu tagi er rýmra þegar rekstrarleyfi eru ótímabundin. Hins vegar má einnig benda á að afar sjaldgæft er að íslenskir dómstólar⁷ fallist á sjónarmið um að gjaldtaka/skattlagning af nýtingu auðlinda sé óhófleg.⁸ Er skattlagning raunar eitt af þeim

⁶ Sjá einkum umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um frumvarp til laga um lagareldi, mótt. 16. maí 2024 (dbnr. 2531), bls. 6-7.

⁷ Hið sama á raunar við um MDE, meðal örfára dæma um að dómstóllinn hafi fallist á að skattlagning sé óhófleg er N.K.M. gegn Ungverjalandi, 14. maí 2013, nr. 66529/11 og tengd mál. Þar var hins vegar um að ræða afar fþyngjandi skattlagningu á lítinn hóp einstaklinga, sem var að hluta til afturvirk og byggðist á ómálefnalegum sjónarmiðum.

⁸ Sjá t.d. *Hrd.* 461/2015.

sviðum þar sem dómstólar veita löggjafanum verulega rúmt svigrúm til mats.⁹ Dómur í þá átt að telja gjaldtöku vegna nýtingar auðlindar óhóflega á þeim grundvelli að nýtingarleyfi sé tímabundið væri því án fordæma.

Til viðbótar við allt framangreint er tvennt sem þarf að benda á varðandi ákvæði frumvarpsins um afturköllun, sektir og gjaldtöku. Annars vegar að ágreiningur um það hvort sektar- og afturköllunarheimildir teldust of þungbærar getur að öllum líkindum fyrst komið til kasta dómstóla þegar viðkomandi heimildum er beitt, sbr. kafli 7 hér að neðan. Hins vegar skiptir máli að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VIII skal endurskoða frumvarpið, ef að lögum verður, eigi síðar en 1. júní 2029, þ.m.t. þrepaskiptingu gjaldtöku og segir í skýringum með ákvæðinu að óumflýjanlegt sé að gjaldtaka verði endurskoðuð ásamt öðrum ákvæðum laganna. Þau ákvæði sem hér hafa verið til umfjöllunar kunna því að breytast innan þess 16 ára tímabils sem verkbeiðni tilgreindi sem mögulega tímabindingu leyfa.

Samandregið má því segja um þessi álitæfni:

- Útgáfa ótímabundinna leyfa var forsenda við ritun frumvarpsins. Meiri vafi er á því hvort íþyngjandi heimildir stjórnvalda gagnvart leyfishöfum og íþyngjandi gjaldtaka fái staðist skilyrði stjórnarskrár ef þessari forsendu yrði breytt og leyfi gerð tímabundin.
- Hvað varðar gjaldtöku, þ.e. skattlagningu, er afar sjaldgæft að dómstólar telji skattlagningu óhóflega og sérstaklega ekki þegar málefnaleg sjónarmið liggja til grundvallar ákvörðun gjaldsins.
- Hugsanlega mætti taka tillit til breyttra forsenda frá upphaflegri gerð frumvarpsins (þ.e. tímabundinna leyfa í stað ótímabundinna) við framkvæmd laganna af hálfu stjórnvalda, t.d. með því að taka tillit til þess hve langt er eftir af leyfistíma við ákvörðun um sektir eða önnur úrræði.
- Endurskoðun frumvarpsins, verði þau að lögum, er fyrirhuguð. Henni mætti flýta að hluta til þess að leggja sérstakt mat á hvort rétt sé að breyta tilteknum ákvæðum með tilliti til þess að leyfi verði tímabundin.

5. Samspil yngri og eldri laga

Þar sem frumvarpið felur í sér að sett verði ný heildarlöggjöf um atvinnureksturinn þarf Alþingi að skoða samhengi nýrra og eldri laga og lagaskil. Ef ekki verður lengur gert ráð fyrir ótímabundnum leyfum þarf að huga að því hvað verður um núgildandi leyfi við gildistöku

⁹ Sjá t.d. umfjöllun í auðlegðarskattadómum Hæstaréttar *Hrd.* 726/2013 og *Hrd.* 391/2016.

laganna. Munu rekstrarleyfin haldast óbreytt þar til þau renna sitt skeið á enda og gildir það jafnt um öll leyfi, óháð því hvort t.d. þrjú eða fimmtán ár eru eftir af gildistíma þeirra? Verður mögulegt að endurnýja rekstrarleyfin eða verða svæðin undantekningarlaust boðin út að loknum gildistíma leyfanna?

Þessu til viðbótar þarf að huga vel að lagaskilum, en gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. september 2024, nema nokkur ákvæði laganna sem taka gildi 1. janúar 2025, sbr. 138. gr. frumvarpsins. Er eðlilegt að rekstrarleyfishafar þurfi að sæta hinum íþyngjandi áhrifum af ákvæðum frumvarpsins svo skjótt eftir gildistöku laganna? Færa má rök fyrir því að lagaskilin séu forsvaranleg gagnvart rekstrarleyfishöfum í því formi sem frumvarpið er nú, þar sem leyfishafar fá veruleg verðmæti í formi ótímabundinna leyfa, og hafa jafnframt nægt svigrúm til að aðlaga starfsemi sína að breyttu lagaumhverfi. Mun meira íþyngjandi er að láta ákvæði frumvarpsins gilda um rekstrarleyfishafa sem á t.d. fimm ár eftir af gildandi leyfi, einkum ef hann á ekki möguleika á endurnýjun þess. Af þessum sökum er eðlilegt að Alþingi skoði hvort rétt sé að veita lengri aðlögunartíma, en hæfilegur tími til aðlögunar í atvinnurekstri getur haft verulega þýðingu við meðalhófsmat.¹⁰

Í framangreindu sambandi hefur m.a. komið til tals hvort rétt sé að endurútgefa öll rekstrarleyfi, annaðhvort við gildistöku laganna eða á síðara tímamarki, að loknum aðlögunartíma.¹¹ Mikilvægt er við útfærslu slíks lagaákvæðis að taka afstöðu til þess hvort eldri lög gildi að hluta eða öllu leyti um leyfin, þar til þau eru endurútgefin, og hvort þau séu endurútgefin, án sérstakrar efnislegrar skoðunar, eða sæti almennu umsóknarferli eins og um nýtt leyfi sé að ræða á grundvelli hinna nýju laga.

6. Mögulegar útfærslur á tímabundnum leyfum

Í verkbeiðni var undirrituðum falið að leggja mat á mögulega breytingu á frumvarpinu þannig að leyfi yrðu gerð tímabundin til 16 ára í stað þess að vera ótímabundin. Staðreyndin er þó sú að útfærsla á slíkri reglu getur verið með ýmsu móti.¹² Í núgildandi lögum nr. 71/2008 er mælt fyrir um heimild Matvælastofnunar til þess að endurúthluta eldissvæðum til sama aðila við lok

¹⁰ Sjá t.d. *Hrd. 182/2007 (Björgun)* og dóm MDE Fredin gegn Svíþjóð, 18. febrúar 1991, nr. 12033/96, mgr. 41-47.

¹¹ Um hið fyrrnefnda, þ.e. við gildistöku laganna, vísast til minnisblaðs matvælaráðuneytisins til atvinnuveganefndar mótt. 6. maí 2024 (dbnr. 2247), bls. 4. Hið síðarnefnda, þ.e. að leyfin verði endurútgefin á síðara tímamarki, að loknum aðlögunartíma, hefur verið rætt á vettvangi atvinnuveganefndar samkvæmt upplýsingum sem undirritaðir fengu við lokavinnslu minnisblaðsins.

¹² Sjá einnig minnisblað matvælaráðuneytisins mótt. 6. maí 2024 (dbnr. 2247), bls. 1-2, en undirritaðir taka ekki afstöðu til þeirra kosta sem þar eru nefndir.

gildistíma rekstrarleyfis.¹³ Í lögskýringargögnum kemur fram að ætlunin með ákvæðinu sé að mæla fyrir um að ekki komi til opinberrar auglýsingar við slíka endurnýjun, sjá nánar álitserð VSP bls. 26-27.

Ýmsar aðrar útfærslur kæmu til álita. Til dæmis væri unnt að mæla fyrir um þau sjónarmið sem Matvælastofnun skyldi líta til við mat á umsókn um endurnýjun. Slíkt væri raunar mun ákjósanlegra en núgildandi ákvæði að mati undirritaðra, enda væri þá skýrara hvernig mat stofnunarinnar færi fram.¹⁴ Einnig kæmi til greina að setja hámark á endurnýjunarheimildir, t.d. þannig að eftir 2-3 endurnýjanir færi svæðið undantekningarlaust í útboð.¹⁵

7. Hvernig og hvenær gæti reynt á álitafni tengd tímabindingu leyfa?

Ómögulegt er að spá með tæmandi hætti fyrir um hvernig og hvenær rekstrarleyfishafar, umsækjendur um leyfi, eða aðrir aðilar myndu láta reyna á álitafni sem varða beint eða óbeint tímabindingu leyfa. Allt að einu verður hér bent á eftirfarandi:

- (1) Nær óhugsandi er að rekstrarleyfishafar gætu látið reyna á lögin í heild sinni, í ljósi réttarfarsskilyrða og dómaframkvæmdar. Teldust lögin að einhverju leyti, eða í einhverju samhengi, brjóta gegn réttindum rekstrarleyfishafa er sömuleiðis afar ósennilegt að lögin yrðu heildstætt virt að vettugi.
- (2) Þá virðist afar ólíklegt að rekstrarleyfishafar gætu höfðað mál í kjölfar tímabundinnar leyfisveitingar og gert þá kröfu að leyfið skuli, þrátt fyrir viðkomandi ákvæði laganna, vera ótímabundið.
- (3) Verði sett ákvæði þess efnis að núgildandi leyfi haldi gildi sínu, og lúti eldri reglum, í ákveðinn tíma en falli svo niður og/eða að þau séu endurútgefin við gildistöku laganna eða á síðara tímamarki, væri möguleiki fyrir leyfishafa að krefjast þess fyrir dómstólum að eldra leyfi haldi gildi sínu út upphaflegan gildistíma. Slík krafa myndi þá grundvallast á því að niðurfelling leyfisins teldist of þungbær, aðlögunartími of stuttur, o.s.frv. Undirritaðir hafa ekki lagt efnislegt mat á slíkar málsástæður, einkum vegna þess að styrkur þeirra fer að öllu verulegu leyti eftir útfærsluatriðum sem ekki liggja fyrir.

¹³ Sjá 1. máls. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 101/2019

¹⁴ Sjá einnig sambærilega tillögu í minnisblaði matvælaráðuneytisins mótt. 6. maí 2024 (dbnr. 2247).

¹⁵ Til hliðsjónar má nefna að hámarksleigutími þeirra auðlinda ríkisins sem vatnalög og auðlindalög taka til er 65 ár, sbr. 3. mgr. 16. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og 3. mgr. 3. gr. a laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

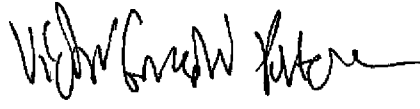
- (4) Þótt rekstrarleyfishafar gætu látið reyna á gjalddöku fyrir dómstólum um leið og til hennar kæmi þarf almennt að liggja fyrir einhvers konar ákvörðun varðandi önnur þau ákvæði sem helst orka tvímælis, t.d. um sektargreiðslu eða afturköllun leyfis, til þess að dómsmál teldist tækt til efnismeðferðar. Í slíkum tilvikum kæmi til greina að einstaka ákvæði yrðu talin ganga of langt í skerðingu atvinnuréttinda rekstrarleyfishafa og kann það jafnvel að fara eftir því hvernig ákvæðunum yrði beitt og þau túlkuð í framkvæmd, sjá nánar bls. 10 og 18 í fyrrnefndri álitargerð VSP. Þá kann vel að vera að aldrei reyni á þessi ákvæði í framkvæmd, en þau eru háð því að brotið sé gegn ákvæðum laganna.
- (5) Stjórnvaldsákvarðanir af þeim toga sem nefndar eru í lið (4) fara, eðli máls samkvæmt, eftir þeim lögum sem þá verða í gildi. Ekki er hægt að útiloka að heimildum stjórnvalda til, t.d. afturköllunar leyfa og sekta, verði breytt í millitíðinni til að koma til móts við sjónarmið rekstrarleyfishafa, en endurskoða á lögin eigi síðar en 1. júní 2029, eins og áður segir.
- (6) Hvað varðar samhengi eldri og yngri laga má nefna dæmi úr *Hrd. 182/2007 (Björgun)*. Dómurinn er nefndur hér til útskýringar á því hvernig leyfishafi sem þurfti að hlíta verulegum breytingum á gildandi leyfi setti málatilbúnað sinn fram fyrir dómstólum. Í málinu hafði stefnandi, Björgun ehf., fengið leyfi til vinnslu af hafsbotni útgefið til 30 ára árið 1990, en árið 2000 var lögum breytt þannig að leyfi Björgunar féll niður, að liðnum fimm ára aðlögunartíma, og þá voru jafnframt lögfest skilyrði um umhverfismat. Björgun gerði annars vegar þá kröfu að úrskurður stjórnvalda um að fyrirhuguð efnistaka fyrirtækisins í Kollafirði skyldi sæta umhverfismati yrði felldur úr gildi, og hins vegar kröfu um að viðurkennt væri að leyfið frá 1990 væri enn í gildi. Þessi kröfugerð er því dæmi um hvernig leyfishafi getur annars vegar leitast við að hnekkja ákvörðunum stjórnvalda sem byggja á nýjum lögum og hins vegar leitað viðurkenningar á því að eldri atvinnuréttindi haldi gildi sínu þrátt fyrir ný lagaákvæði. Kröfum fyrirtækisins var aftur á móti hafnað í málinu.

8. Lokaorð

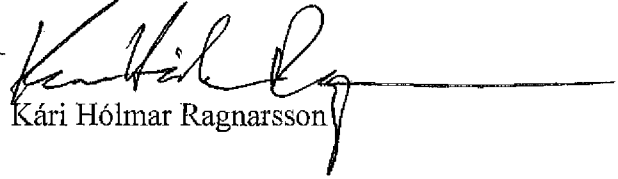
Í ljósi framangreinds er það eðlilega verulega háð atvikum, og endanlegri útfærslu viðkomandi ákvæða, svo og beitingu þeirra í einstaka málum, hvort löggjafinn teljist ganga of langt gagnvart atvinnuréttindum rekstrarleyfishafa með því að hafa leyfin tímabundin en leggja jafnframt strangar skyldur og skilyrði á rekstrarleyfishafa. Rétt er að nefna að það myndi draga úr neikvæðum afleiðingum slíkrar breytingar ef rekstrarleyfishafar ættu möguleika á endurnýjun

eða framlengingu nógildandi leyfa. Um er að ræða fjárfestingarfrekan atvinnuveg, auk þess sem nokkurn tíma tekur að koma starfsemi almennilega á laggirnar. Eðlilegt er að skýrt væri í frumvarpstextanum hvaða skilyrði þyrfti að uppfylla til þess að fá endurnýjun leyfa og hvort hámark væri á slíkum framlengingartíma.

Reykjavík, 10. júní 2024



Víðir Smári Petersen



Kári Hólmur Ragnarsson