

Frumvarp til laga

um umhverfisábyrgð.

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

I. KAFLI

Markmið, gildissvið, skilgreiningar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni ef það hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um umhverfistjón sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Rekstraraðili ber ábyrgð samkvæmt lögum þessum þótt tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi.

Lög þessi gilda auk þess um umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka og valdið er af ásetningi eða gáleysi.

Lög þessi gilda um rannsóknir og úrbætur vegna umhverfistjóns og rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem er valdið í atvinnustarfsemi og kostnað sem af því leiðir.

Lög þessi gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni þegar liðin eru meira en 30 ár frá því að atburður sem orsakaði tjónið eða hættuna á tjóni varð.

3. gr.

Umhverfistjón.

Umhverfistjón sem fellur undir lög þessi er:

- Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná góðri verndarstöðu verndaðra tegunda eða náttúruverndarsvæða eða viðhalda slíkri stöðu. Áhrifin skulu metin með hliðsjón af fyrra ástandi að teknu tilliti til viðmiðana skv. 7. gr. Afleiðingar aðgerða sem hafa verið heimilaðar eða eru heimilar samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar teljast ekki umhverfistjón.

2. Tjón á vatni, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand og vistmegin vatns, kemur í veg fyrir gott efnafræðilegt ástand vatns eða breytir magnstöðu grunnvatns, samkvæmt skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum.

Afleiðingar af nýrri starfsemi eða breytingar á vatnshlotum teljast ekki umhverfistjón þegar:

- a. ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til breytinga, svo sem vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots, eða
 - b. ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots fer úr mjög góðu í gott.
- Auk skilyrða a- og b-liðar 2. mgr. þurfa eftirtalin skilyrði að vera uppfyllt svo að ekki sé um að ræða umhverfistjón:
- a. gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots,
 - b. tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna, eða fyrir sjálfbæra þróun, en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist, og
 - c. tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verður ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.
3. Tjón á landi, þ.e. hvers kyns mengun á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna vegna efna eða lífvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands eða í jarðveg eða berggrunn.

4. gr.

Undantekningar frá gildissviði.

Lög þessi gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni ef tjónið eða hættan á tjóni er af völdum:

- a. dreifðrar mengunar þegar ekki er unnt að staðfesta tengsl milli tjóns og starfsemi ákveðins eða ákveðinna rekstraraðila,
- b. vopnaðra átaka, hernaðarátaka, borgarastyrjaldar eða uppreisnar,
- c. náttúruhamfara,
- d. starfsemi þar sem megintilgangurinn er að þjóna landvörnum eða alþjóðaöryggi eða þar sem eina markmiðið er vernd fyrir yfirvofandi eða yfirstandandi náttúruhamförum, eða
- e. atburðar þar sem ábyrgð eða bætur vegna atburðarins falla undir gildissvið eftirtalinna samninga:
 1. samnings frá 27. nóvember 1992 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar,
 2. samnings frá 27. nóvember 1992 um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.

Breytingar á þeim samningum sem eru nefndir í e-lið 1. mgr. gilda gagnvart lögum þessum þegar þær hafa verið innleiddar í íslenskan rétt.

Ákvæði III. kafla um fyrirmæli hafa ekki áhrif á valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem tilgreindar eru í IV. kafla laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004,

lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

5. gr.

Takmörkun ábyrgðar.

Lög þessi takmarka ekki heimild þess sem ábyrgð ber vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni til að takmarka tjón sitt skv. IX. kafla siglingalaga, nr. 34/1985.

6. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi orða og orðasambanda sem hér segir:

1. *Atvinnustarfsemi*: Hvers kyns starfsemi sem er stunduð 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.
2. *Árósavatn*: Vatn í nágrenni ármynnis, ísalt vegna nálægðar við strandsjó en undir verulegum áhrifum af aðstreymi ferskvatns.
3. *Endurheimt, þar með talin náttúruleg endurheimt*: Það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertri þjónustu þeirra aftur í fyrra ástand.
4. *Fyrra ástand*: Ástand náttúruauðlinda og þjónustu þeirra áður en tjón varð, metið á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga.
5. *Grunnvatn*: Vatn, kalt eða heitt, sem er neðan jarðar í samfelldu lagi, kyrrstætt eða rennandi, og fyllir að jafnaði allt samtengt holrúm í viðkomandi jarðlagi.
6. *Losun*: Beint eða óbeint útstreymi efna eða lífvera út í umhverfið af mannavöldum.
7. *Magnstaða*: Mælikvarði á það hversu mikil áhrif, bein eða óbein, vatnstaka hefur haft á grunnvatnshlot.
8. *Náttúruauðlindir*: Verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði, vatn og land.
9. *Ráðstafanir til úrbóta*: Hvers kyns aðgerðir eða röð aðgerða vegna tjóns á vatni eða vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, þ.m.t. mildandi ráðstafanir eða bráðabirgðaráðstafanir, til að endurheimta fyrra ástand, lagfæra eða endurnýja náttúruauðlindir sem hafa orðið fyrir tjóni, og/eða skerta þjónusta þeirra, eða bjóða sambærilega kosti, eins og mælt er fyrir um í I. viðauka. Einnig hvers kyns aðgerðir vegna tjóns á landi við að fjarlægja mengandi efni eða lífverur og endurheimta fyrra ástand, eða jafngildar aðgerðir.
10. *Rekstraraðili*: Einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á tiltekinni atvinnustarfsemi.
11. *Strandsjór*: Yfirborðsvatn landmegin við línu sem er dregin einni sjómílu utan grunnlínu landhelginnar og nær inn að ytri mörkum árósavatns.
12. *Tjón*: Mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða óbein skerðing á þjónustu náttúruauðlindar.
13. *Umhverfisverndarsamtök*: Samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
14. *Útivistarsamtök*: Samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.

15. *Varnarráðstafanir*: Hvers kyns ráðstafanir sem eru gerðar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón, þegar atburður, aðgerð eða aðgerðaleysi hefur leitt til yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.
16. *Vatn*: Yfirborðsvatn og grunnvatn.
17. *Vatnshlot*: Eining vatns, svo sem allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó.
18. *Verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði*:
 - a. Tegundir villtra fugla og villtra spendýra sem eru friðaðar samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og tegundir vatnafiska sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði.
 - b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem eru friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd.
 - c. Friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti.
 - d. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landslags.
 - e. Náttúruminjar á náttúruverndaráætlun sem hefur verið samþykkt á Alþingi samkvæmt lögum um náttúruvernd.
 - f. Landsvæði í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.
19. *Vistgerðir*: Staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.
20. *Vismegin*: Ástand lífríkis í manngerðu eða mikið breyttu vatnshloti samkvæmt gæðaflokkun í besta vistmegin, gott vistmegin og ekki viðunandi vistmegin.
21. *Yfirborðsvatn*: Kyrrstætt eða rennandi vatn, straumvötn, stöðuvötn, lón, árosavatn og strandsjór, auk jökla.
22. *Yfirvofandi hættu*: Það ástand þegar nægar líkur eru á því að umhverfistjón verði í náinni framtíð.
23. *Þjónusta náttúruauðlindar*: Virkni eða eiginleikar náttúruauðlindar sem nýtast annarri náttúruauðlind eða eru almenningi til hagsbóta að öðru leyti.

7. gr.

Mat á tjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum.

Áhrifin af umhverfistjóni skv. 1. tölul. 3. gr. skulu metin með hliðsjón af mati á verndarstöðu tegundar eða svæðis áður en tjón varð, þjónustu tegundar eða svæðis, og getu tegundar eða svæðis til náttúrulegrar endurnýjunar. Nota skal gögn um mælanlega þætti til að staðreyna hvort um sé að ræða verulegar skaðlegar breytingar frá fyrri ástandi, m.a. gögn um:

- a. fjölda einstaklinga, þéttleika þeirra eða útbreiðslusvæði,
- b. það hlutverk sem viðkomandi einstaklingur tegundar eða hið skaðaða svæði gegna gagnvart tegundinni eða varðveislu svæðisins, og hversu sjaldgæf tegundin eða svæðið er,
- c. getu tegundar til fjölgunar, lífvænleika hennar og getu til náttúrulegrar endurnýjunar,
- d. getu tegundar, búsvæðis hennar eða vistgerðar, eftir að tjón hefur orðið, til þess að endurheimta á skömmum tíma ástand sem er jafngott eða betra en fyrri ástand.

Flokka skal umhverfistjón sem verulegt tjón ef sannað er að það hafi áhrif á heilsufar manna.

Eftirfarandi umhverfistjón skal ekki flokka sem verulegt tjón:

- a. sveiflur sem eru minni en náttúrulegar sveiflur sem teljast eðlilegar fyrir viðkomandi tegund eða svæði,
- b. sveiflur sem stafa af náttúrulegum orsökum eða íhlutun í tengslum við stjórnun svæða sem falla undir b–d-liði 18. tölul. 6. gr.,
- c. tjón á tegundum eða svæðum sem hefur verið staðfest að endurheimti fyrra ástand á skömmum tíma og án íhlutunar.

Ráðherra skal tilgreina í reglugerð þau svæði og tegundir sem falla undir b- og c-lið 18. tölul. 6. gr.

II. KAFLI

Athafnaskylda og tilkynningarskylda.

8. gr.

Umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

Rekstraraðili skal þegar í stað grípa til nauðsynlegra varnarráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem rekja má til starfsemi hans. Ef umhverfistjón verður skal rekstraraðili þegar í stað hefja aðgerðir til að takmarka tjón eða afstýra frekara tjóni.

Rekstraraðili skal þegar í stað tilkynna Umhverfisstofnun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem rekja má til starfsemi hans og upplýsa um alla þætti sem máli skipta. Jafnframt skal rekstraraðili setja fram og senda Umhverfisstofnun áætlun um úrbætur vegna umhverfistjóns sem þegar er orðið. Áætlunin skal vera í samræmi við I. viðauka ef um að ræða tjón skv. 1. eða 2. tölul. 3. gr. Þegar um er að ræða atvinnurekstur sem er háður eftirliti heilbrigðisnefndar sveitarfélags skal Umhverfisstofnun tilkynna viðkomandi heilbrigðisnefnd um málið.

9. gr.

Aukning umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu.

Þegar umhverfistjón sem rekja má til starfsemi rekstraraðila eykst eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eykst eða leiðir til umhverfistjóns skal rekstraraðilinn þegar í stað grípa til ráðstafana til að koma í veg fyrir eða takmarka enn frekari aukningu.

Rekstraraðili skal þegar í stað tilkynna Umhverfisstofnun ef þegar orðið umhverfistjón eykst eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eykst eða leiðir til umhverfistjóns. Þegar um er að ræða atvinnurekstur sem er háður eftirliti heilbrigðisnefndar sveitarfélags skal Umhverfisstofnun tilkynna viðkomandi heilbrigðisnefnd um málið.

10. gr.

Tilkynningar rekstraraðila.

Tilkynningar rekstraraðila skv. 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. takmarka ekki skyldu hans til að koma á virkan hátt í veg fyrir afleiðingar umhverfistjóns, þar á meðal aukið umhverfistjón, eða að koma í veg fyrir hættu á umhverfistjóni.

11. gr.

Ákvörðun stjórnvalds.

Umhverfisstofnun metur hvort orðið eða yfirvofandi tjón sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laga þessara og hver beri ábyrgð á slíku tjóni eða hættu á tjóni. Við matið skal stofnunin eftir atvikum leita umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar,

Náttúrufræðistofnunar Íslands, Veðurstofu Íslands, Veiðimálastofnunar, Landgræðslu ríkisins eða annarra sérfróðra aðila. Kalli beiðni um umsögn að mati Umhverfisstofnunar á sérstaka úttekt af hálfu umsagnaraðila er stofnuninni heimilt að greiða honum kostnað vegna úttektarinnar samkvæmt sérstökum samningi. Umhverfisstofnun skal innheimta þennan kostnað hjá rekstraraðila.

Ákvörðun um hvort tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni telst vera umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni í skilningi laga þessara skal tilkynnt rekstraraðila sem talinn er bera ábyrgð. Í þeirri tilkynningu skal koma fram:

- a. hvort tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni í skilningi laga þessara,
- b. að tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni megi rekja til atvinnustarfsemi rekstraraðila,
- c. að rekstraraðili skuli innan ákveðins frests senda áætlun um ráðstafanir og úrbætur ef sú áætlun hefur ekki þegar borist, sbr. 2. mgr. 8. gr., vegna umhverfistjóns sem hefur orðið.

Berist tilkynning eða vitneskja um tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni til annars eftirlitsaðila en Umhverfisstofnunar skal sá eftirlitsaðili tilkynna það Umhverfisstofnun án tafar ef grunur leikur á að um umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni samkvæmt lögum þessum geti verið að ræða.

III. KAFLI

Fyrirmæli.

12. gr.

Fyrirmæli um upplýsingagjöf, rannsóknir o.fl.

Umhverfisstofnun er heimilt að gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum fyrirmæli um að veita upplýsingar og framkvæma rannsóknir sem hafa þýðingu við mat á því hvernig unnt er að bæta úr umhverfistjóni eða koma í veg fyrir umhverfistjón. Fyrirmæli skulu gefin að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd þegar viðkomandi atvinnurekstur er háður eftirliti heilbrigðisnefndar. Í heimild Umhverfisstofnunar felst m.a. að unnt er að gefa þeim rekstraraðila sem ber ábyrgð fyrirmæli um vöktun, sýnatöku, greiningu og mælingu efna og aðrar rannsóknir í þeim tilgangi að sýna fram á:

- a. orsakir og áhrif umhverfistjóns eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni,
- b. eðli og umfang umhverfistjóns,
- c. breytingar á umfangi og eðli umhverfistjóns eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni sem tilkynnt er skv. 8. gr.

13. gr.

Fyrirmæli um varnarráðstafanir.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum fyrirmæli um nauðsynlegar varnarráðstafanir vegna yfirvofandi hætta á umhverfistjóni eða í þeim tilgangi að koma í veg fyrir frekara umhverfistjón eða takmarka það. Fyrirmæli skulu gefin að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd þegar viðkomandi atvinnurekstur er háður eftirliti heilbrigðisnefndar.

Fyrirmæli skv. 1. mgr. geta, auk kröfu um nauðsynlegar varnarráðstafanir, falið í sér kröfu um ráðstafanir til að endurheimta fyrra ástand eða sambærilegar úrbætur í þeim mæli sem lög heimila.

14. gr.

Fyrirmæli um úrbætur.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum, að fenginni áætlun hans skv. 2. mgr. 8. gr., fyrirmæli um úrbætur vegna umhverfistjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni í samræmi við I. viðauka.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum, að fenginni áætlun hans skv. 2. mgr. 8. gr., fyrirmæli um að bæta úr umhverfistjóni á landi með því að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand eða gera jafngildar ráðstafanir.

Hafi Umhverfisstofnun ekki borist áætlun rekstraraðila skv. 2. mgr. 8. gr. innan hæfilegs tíma að mati stofnunarinnar getur hún engu síður gefið rekstraraðila fyrirmæli um úrbætur vegna umhverfistjóns samkvæmt þessari grein. Fyrirmæli Umhverfisstofnunar skulu gefin að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd þegar viðkomandi atvinnurekstur er háður eftirliti heilbrigðisnefndar.

15. gr.

Fleiri en eitt umhverfistjón.

Hafi orðið fleiri en eitt umhverfistjón og ekki er unnt að bæta úr þeim samtímis skv. 14. gr. ákveður Umhverfisstofnun úr hvaða umhverfistjóni skuli fyrst bætt, m.a. að teknu tilliti til eðlis umhverfistjóns, útbreiðslu þess og alvarleika, möguleika á náttúrulegri endurnýjun og hættu fyrir heilsufar manna.

16. gr.

Rekstraraðili hefur ekki umráð eignar.

Fyrirmæli skv. 12.–14. gr. er unnt að gefa óháð því hvort rekstraraðili sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum hefur umráð eignar þar sem umhverfistjón verður eða yfirvofandi hætta er á umhverfistjóni.

Ef sá sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum hefur ekki umráð eignar þar sem umhverfistjón verður eða yfirvofandi hætta er á umhverfistjóni getur Umhverfisstofnun gefið þeim sem umráðin hefur fyrirmæli um að þola að rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur verði framkvæmdar af rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóninu eða hinni yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

Þegar tjóni er valdið á eign þriðja manns við framkvæmd ráðstafana samkvæmt lögum þessum getur eigandi eða afnotahafi eignarinnar gert skaðabótakröfu á hendur ríkissjóði ef ekki næst samkomulag við tjónvald um bætur eða þegar tjónvaldur getur ekki greitt bóta-kröfuna.

Þegar ríkissjóður hefur greitt skaðabótakröfu skv. 3. mgr. öðlast ríkissjóður rétt tjónþola á hendur tjónvaldi.

17. gr.

Fleiri en einn aðili ábyrgur.

Ef fleiri en einn rekstraraðili bera ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni er unnt að gefa þeim öllum fyrirmæli skv. 12.–14. gr. Fyrirmæli hvers rekstraraðila skulu ákveðin með hliðsjón af hlut viðkomandi í heildartjóni eða hættu á tjóni. Ef ekki er mögulegt að leggja mat á hlut hvers rekstraraðila í ábyrgð á tjóni eða hættu á tjóni skal Umhverfisstofnun leggja til grundvallar jafna skiptingu ábyrgðar. Fyrirmælum skal þó ekki beint til rekstraraðila sem á hverfandi hlutdeild í tjóni.

Ef rekstraraðilar sem fengið hafa fyrirmæli geta ekki náð samkomulagi um að verða sameiginlega við fyrirmælunum er unnt að gefa þeim sem er talinn hafa valdið mestum hluta tjóns eða mestri hættu á tjóni ný fyrirmæli um framkvæmd rannsókna eða um varnarráðstafanir eða úrbætur.

Ef Umhverfisstofnun hefur gefið fyrirmæli um jafna skiptingu ábyrgðar og þeir sem ábyrgð bera geta ekki náð samkomulagi um að verða sameiginlega við fyrirmælunum er unnt að gefa þeim fyrirmæli sem ábyrgð ber og hefur umráð eignar sem umhverfistjón snertir. Ef enginn þeirra sem ábyrgð ber hefur eða hefur haft umráð eignar er unnt að gefa fyrirmæli sérhverjum þeim sem ábyrgð ber.

Rekstraraðili sem skylt er að framkvæma fyrirmæli skv. 2. eða 3. mgr. á endurkröfu um útgjöld sem hann innir af hendi hjá öðrum rekstraraðilum sem ábyrgð bera í réttu hlutfalli við ábyrgð þeirra.

18. gr.

Þinglýsing fyrirmæla.

Umhverfisstofnun lætur þinglýsa yfirlýsingu um fyrirmæli skv. 12.–14. gr. á fasteign þar sem umhverfistjón hefur orðið á kostnað rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum.

Upplýsingum um fyrirmæli skv. 2. mgr. 16. gr. skal ekki þinglýsa.

Ef fyrirmæli eru felld úr gildi ber Umhverfisstofnun kostnað vegna aflýsingar.

Umhverfisstofnun lætur aflýsa þinglýstum yfirlýsingum um fyrirmæli þegar ráðstafanir samkvæmt þeim hafa verið framkvæmdar að mati stofnunarinnar.

19. gr.

Frestur til ráðstafana.

Í fyrirmælum samkvæmt þessum kafla skal koma fram frestur rekstraraðila sem ábyrgð ber til aðgerða. Við sérstakar aðstæður, þegar ætla má að ráðstafanir þoli ekki bið, má ákveða að fyrirmælin skuli framkvæmd þegar í stað.

IV. KAFLI

Ábyrgð á greiðslu kostnaðar.

20. gr.

Greiðsla kostnaðar.

Rekstraraðili skal bera kostnað við rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur sem framkvæma ber samkvæmt lögum þessum. Einnig skal hann bera kostnað stjórnvalda vegna aðgerða sem þeim er samkvæmt lögum falið að grípa til og falla undir lög þessi, m.a. vegna bráðamengunar eða mengunaróhapps. Geta stjórnvöld endurkrafið rekstraraðila um kostnað vegna slíkra aðgerða.

Rekstraraðili skal þó ekki bera kostnað af rannsóknum, varnarráðstöfunum og úrbótum ef hann getur sannað:

- a. að þriðji aðili hafi valdið tjóninu þrátt fyrir að viðeigandi öryggisráðstafanir hafi verið gerðar, eða
- b. að tjón hafi orðið vegna þess að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds, öðrum en fyrirmælum sem voru gefin vegna losunar eða annars atburðar sem starfsemi rekstraraðilans sjálfs olli.

Rekstraraðili skal ekki bera kostnað af úrbótum ef hann getur sannað að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans og því hafi verið valdið við losun, eða annan atburð, sem var sérstaklega heimiluð og var í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem veitt var samkvæmt gildandi lögum.

21. gr.

Fjárhagsleg trygging.

Rekstraraðili sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni skal setja fullnægjandi tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem á honum hvíla samkvæmt lögum þessum. Tryggingin skal ná yfir útgjöld Umhverfisstofnunar vegna ráðstafana skv. 23. gr. og málsmeðferðar, sbr. 29. gr.

Umhverfisstofnun ákveður fjárhæð og önnur skilyrði tryggingarinnar hverju sinni.

Ráðherra setur reglur um setningu tryggingar, þar á meðal um skiptingu skyldu til að setja tryggingu þegar fleiri en einn aðili ber ábyrgð á umhverfistjóni, um útreikning og eftirfarandi endurskoðun fjárhæðar tryggingar og um niðurfellingu hennar.

V. KAFLI

Stjórnvöld og eftirlit.

22. gr.

Stjórn og eftirlitsaðilar.

Ráðherra náttúruverndarmála fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum. Umhverfisstofnun hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd laga þessara. Umhverfisstofnun er heimilt að fela heilbrigðisnefnd með samningi tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra. Í samningnum skal m.a. kveðið á um greiðslur til heilbrigðisnefndar vegna eftirlitsins.

23. gr.

Úrræði stjórnvalds á kostnað rekstraraðila.

Umhverfisstofnun getur látið gera ráðstafanir sem fyrirmæli voru gefin um skv. III. kafla á kostnað rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögum þessum þegar frestur sem gefinn var til framkvæmda er útrunninn eða þegar framkvæmdir þola ekki bið.

24. gr.

Heimildir eftirlitsaðila.

Rekstraraðila er skylt að veita allar upplýsingar og hvers konar gögn sem eru nauðsynleg til eftirlits Umhverfisstofnunar með framkvæmd laga þessara.

Umhverfisstofnun skal heimill aðgangur að lóðum, mannvirkjum og farartækjum í eigu rekstraraðila án dómsúrskurðar til eftirlits eða annarra verkefna samkvæmt lögum þessum. Þar með er talin heimild stofnunarinnar til töku sýna án endurgjalds, til myndatöku og til að ljósrita eða leggja hald á hvers konar gögn og aðra hluti án endurgjalds. Sömu heimildir hefur heilbrigðisnefnd samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun, sbr. 22. gr. Við framkvæmd rannsókna og eftirlits skulu eigendur og starfsmenn rekstraraðila veita nauðsynlega aðstoð.

Umhverfisstofnun getur ef þörf krefur leitað aðstoðar lögreglu við að beita heimildum skv. 2. mgr.

Sveitarstjórn og viðkomandi heilbrigðisnefnd skulu veita Umhverfisstofnun upplýsingar til notkunar við mat stofnunarinnar á aðstæðum innan sveitarfélags.

VI. KAFLI
Málsmeðferð.

25. gr.

Heimild til að óska aðgerða.

Þeir sem eiga málskotsrétt skv. 32. gr. geta óskað eftir að Umhverfisstofnun grípi til aðgerða skv. III. og V. kafla.

Beiðni um aðgerðir skv. 1. mgr. skal studd nauðsynlegum upplýsingum og gögnum. Beiðni umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna.

26. gr.

Andmælaréttur.

Áður en tekin er ákvörðun skv. 25. gr. skal tilkynna viðkomandi rekstraraðila og eftir atvikum umráðamanni eignar, sbr. 2. mgr. 16. gr., skriflega um meðferð máls og kynna honum rétt hans til að koma að athugasemdum.

Heimilt er að falla frá tilkynningu skv. 1. mgr. þegar ætla má að ákvarðanir þoli ekki bið eða ef tilkynning er bersýnilega ónauðsynleg.

27. gr.

Athugasemdaréttur.

Áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun skv. 14. gr. skal stofnunin kynna þeim sem eiga málskotsrétt skv. 32. gr. drög að ákvörðun og tilkynna um rétt þeirra til að gera athugasemdir við drögin innan fjögurra vikna. Stofnunin getur við sérstakar aðstæður vikið frá fresti skv. 1. másl. Þegar um opinbera auglýsingu er að ræða, sbr. 2. mgr., miðast fresturinn þó ávallt við dagsetningu auglýsingar. Ef fresturinn rennur út á laugardegi eða helgidegi framlengist hann til næsta virka dags.

Tilkynning til þeirra sem eiga málskotsrétt skv. 2. og 3. tölul. 3. mgr. 32. gr., annarra en umráðamanns eignar, sbr. 2. mgr. 16. gr., skal gerð með opinberri auglýsingu í dagblaði sem er í almennri dreifingu.

28. gr.

Tilkynning ákvarðana.

Ákvarðanir samkvæmt lögum þessum skulu tilkynntar viðkomandi rekstraraðila sem mál beinist að skriflega og eftir atvikum umráðamanni eignar, sbr. 16. gr. Kæranlegar ákvarðanir skulu tilkynntar öðrum sem eiga málskotsrétt skv. 2. og 3. tölul. 3. mgr. 32. gr. með opinberri auglýsingu í blaði sem er í almennri dreifingu.

VII. KAFLI
Gjaldtaka.

29. gr.

Umhverfisstofnun skal innheimta, á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur, gjald af rekstraraðila sem ábyrgð ber vegna kostnaðar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð skv. II.–VI. kafla. Gjaldskráin skal m.a. taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar stofnunarinnar eða heilbrigðisnefndar. Gjaldskráin skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má innheimta með fjárnámi.

Ráðherra getur sett reglur um hvernig greiðslu gjaldsins skuli háttáð og um greiðslu vaxta ef dráttur verður á greiðslu.

VIII. KAFLI

Fyrning.

30. gr.

Krafa um endurgreiðslu kostnaðar Umhverfisstofnunar við ráðstafanir skv. 23. gr. og krafa um gjald skv. 1. mgr. 29. gr. fyrnist á fimm árum frá þeim degi þegar ráðstöfunum lauk eða frá því að rekstraraðili, eða þriðji aðili, sem ábyrgð ber hefur verið tilgreindur. Fresturinn skal miðaður við síðara tímamarkið.

Ákvæði 1. mgr. gildir einnig um kröfu um endurgreiðslu útgjalda vegna ráðstafana sem framkvæmdar eru samkvæmt öðrum lögum þegar unnt hefði verið að gefa fyrirmæli um þær skv. III. kafla.

Kröfur skv. 1. og 2. mgr. fyrnast í síðasta lagi 30 árum eftir að losun eða annar atburður varð sem leiddi til umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

IX. KAFLI

Almennar skaðabóta reglur.

31. gr.

Lög þessi takmarka ekki rétt stjórnvalda til skaðabóta samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar innan eða utan samninga eða samkvæmt reglum í öðrum lögum.

X. KAFLI

Málskot.

32. gr.

Heimilt er að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Kærufrestur er átta vikur frá tilkynningu um ákvörðun. Renni fresturinn út á laugardegi eða helgidegi fram- lengist hann til næsta virka dags. Úrskurður nefndarinnar er endanlegur úrskurður á stjórn- sýslustigi.

Um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar fer eftir 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Málskotsrétt samkvæmt þessari grein eiga:

1. Rekstraraðili sem ákvörðun beinist að.
2. Aðrir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun.
3. Umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að.

Kæru umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna.

XI. KAFLI

Viðurlög.

33. gr.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau varða fangelsi allt að fjórum árum. Tilraun eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

Sektir má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið

til hagsbóta fyrir lögaðilann. Einnig má, með sama skilorði, gera lögaðila sekt ef fyrirsvaramenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði eða verkstjórn.

XII. KAFLI

Innleiðing.

34. gr.

Með lögum þessum er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB frá 21. apríl 2004, um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn og úrbætur vegna umhverfistjóns, eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 17/2009 sem birt var 19. mars 2009 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 16/2009.

XIII. KAFLI

Gildistaka.

35. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2012.

Lög þessi gilda um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem verður eftir gildistöku laganna, sbr. þó 3. og 4. mgr.

Lög þessi gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem verður eftir gildistöku laganna ef tjónið eða hættuna má rekja til starfsemi sem fram fór og var lokið fyrir þann dag.

Lög þessi gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á friðlýstum tegundum lífvera og friðlýstum svæðum, sbr. b- og c-lið 14. tölul. 6. gr., sem verður eftir gildistöku laganna ef rekja má tjónið eða hættuna á tjóni til starfsemi sem fram fór áður en viðkomandi tegund eða svæði var friðlýst.

I. VIÐAUKI

Úrbætur vegna umhverfistjóns á vatni og vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum.

Í þessum viðauka eru sameiginleg rammaákvæði sem fylgja ber með það að markmiði að velja heppilegustu ráðstafanirnar til að tryggja úrbætur vegna umhverfistjóns.

1. Úrbætur vegna umhverfistjóns á vatni, vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum felast í því að koma umhverfinu aftur í fyrra ástand sitt með því að gera á því frumúrbætur, fyllingarúrbætur eða jöfnunarúrbætur sem eru skilgreindar svo:
 1. „Frumúrbætur“: Ráðstafanir sem koma náttúruauðlind sem orðið hefur fyrir tjóni og/eða skertri þjónustu náttúruauðlindar aftur í fyrra ástand eða í átt til þess.
 2. „Fyllingarúrbætur“: Ráðstafanir sem gripið er til í tengslum við náttúruauðlind og/eða þjónustu náttúruauðlindar til að bæta það upp að frumúrbæturnar nægja ekki til að koma náttúruauðlind sem orðið hefur fyrir tjóni og/eða þjónustu hennar að fullu í fyrra horf.
 3. „Jöfnunarúrbætur“: Aðgerðir til að bæta upp tímabundið tap á náttúrulegri auðlind og/eða þjónustu náttúruauðlindar frá því að tjón verður og þar til árangur af frumúrbótum hefur náðst að fullu. „Tímabundið tap“ telst tap sem er afleiðing þess að náttúruauðlind eða þjónusta náttúruauðlindar, sem hefur orðið fyrir tjóni, getur ekki gegnt vistfræðilegu hlutverki sínu eða nýst fyrir aðrar náttúruauðlindir eða almenn-

ing fyrir en frum- eða fyllingarútbætur eru að fullu komnar til framkvæmda. Slíkt tap felur ekki í sér fébætur til almennings.

Ef ekki næst að koma umhverfinu aftur í fyrra ástand sitt með frumútbótum skal grípa til fyllingarútbóta. Auk þess skal tímabundið tap bætt upp með jöfnunarútbótum.

Í úrbótum vegna umhverfistjóns á vatni, vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum felst einnig að útrýma allri umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna.

1.1. *Markmið með úrbótum.*

Tilgangurinn með frumútbótum.

1.1.1. Tilgangurinn með frumútbótum er að koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða skertri þjónustu þeirra aftur í fyrra ástand eða í átt til þess.

Tilgangurinn með fyllingarútbótum.

1.1.2. Ef ekki er unnt að koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða þjónustu náttúruauðlinda í fyrra ástand sitt er gripið til fyllingarútbóta. Tilgangurinn með fyllingarútbótum er að sjá til þess að náttúruauðlind og/eða þjónusta náttúruauðlindar, þ.m.t. ef við á náttúruauðlind á öðrum stað en tjónið varð, sé á svipuðu stigi og verið hefði ef svæðinu sem orðið hefur fyrir tjóni hefði verið komið aftur í fyrra ástand. Ef unnt er og við á skal hinn staðurinn vera í landfræðilegum tengslum við staðinn sem orðið hefur fyrir tjóni, með hliðsjón af hagsmunum þeirra íbúa sem málið varðar.

Tilgangurinn með jöfnunarútbótum.

1.1.3. Beita skal jöfnunarútbótum til að jafna upp tímabundið tap á náttúruauðlind og þjónustu náttúruauðlindar meðan þess er beðið að hún jafni sig. Í þessum úrbótum felast frekari endurbætur á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni, annaðhvort á staðnum sem orðið hefur fyrir tjóni eða á öðrum stað. Jöfnunarútbætur fela ekki í sér fébætur til almennings.

1.2. *Ákvörðun um ráðstafanir til úrbóta.*

Ákvörðun ráðstafana til frumútbóta.

1.2.1. Skoða skal þá kosti um aðgerðir sem standa til boða í því skyni að koma náttúruauðlindinni og þjónustu náttúruauðlindar strax í átt að fyrra ástandi sínu með flýtiflerli eða með náttúrulegri endurheimt.

Ákvörðun ráðstafana til fyllingar- og jöfnunarútbóta.

1.2.2. Þegar umfang ráðstafana til fyllingar- og jöfnunarútbóta er ákvarðað skal fyrst skoða notkun aðferða þar sem fundin eru jafngildi með því að bera eina auðlind saman við aðra auðlind og þjónustu einnar náttúruauðlindar saman við þjónustu annarrar. Samkvæmt þessum aðferðum skal fyrst vega og meta aðgerðir sem gefa af sér náttúruauðlindir og/eða þjónustu af sömu tegund, gæðum og umfangi og þær sem urðu fyrir tjóni. Verði þessu ekki komið við skal sjá til þess að vöð sé á öðrum náttúruauðlindum og/eða þjónustu þeirra í staðinn. Sem dæmi má nefna að skert gæði skal vega upp með því að auka umfang ráðstafana til úrbóta.

1.2.3. Ef ekki er unnt að nota fyrsta kostinn, jafngildisaðferðina, þar sem ein auðlind er borin saman við aðra og þjónusta einnar við þjónustu annarrar, skal nota annars konar matsaðferðir. Umhverfisstofnun getur fyrirskipað hvaða aðferð skuli notuð til að ákvarða umfang nauðsynlegra ráðstafana til fyllingar- og jöfnunarútbóta, t.d. fjárhagslegt mat. Ef unnt er að meta auðlindina sem glataðist, og/eða þjónustu hennar, en ekki er unnt, innan eðlilegra tímamarka eða með eðlilegum kostnaði, að meta auðlindina og/eða

þjónustuna sem kemur í staðinn getur Umhverfisstofnun valið ráðstafanir til úrbóta þar sem kostnaðurinn jafngildir áætluðu, fjárhagslegu virði náttúruauðlindarinnar og/eða þjónustunnar sem glataðist. Haga skal ráðstöfunum til fyllingar- og jöfnunarúrbóta þannig að þær gefi af sér frekari náttúruauðlindir og/eða þjónustu sem endurspeglar forgangsröð í tíma og tímasetningu þessara ráðstafana til úrbóta. Sem dæmi má nefna að því lengri tíma sem það tekur að ná fyrra ástandi því meira verður umfang þeirra ráðstafana til jöfnunarúrbóta sem verða gerðar (að öllu öðru jöfnu).

1.3. *Val á kostum til úrbóta.*

1.3.1. Meta skal eðlilega kosti til úrbóta með bestu fánægri tækni og á grundvelli eftirfarandi viðmiðana, sem eru:

- áhrif hvers kostar á lýðheilsu og almannaoöryggi,
- kostnaður af því að hrinda viðkomandi kosti í framkvæmd,
- líkurnar á að hver kostur fyrir sig skili árangri,
- að hve miklu leyti hver kostur kemur í veg fyrir tjón í framtíðinni og að hve miklu leyti framkvæmd þessa kostar kemur í veg fyrir frekara tjón,
- að hve miklu leyti hver kostur gagnast mismunandi þáttum náttúruauðlindarinnar og/eða þjónustu hennar,
- að hve miklu leyti hver kostur tekur mið af félagslegum, efnahagslegum og menningarlegum sjónarmiðum sem skipta máli og öðrum þáttum sem skipta máli og eru einkennandi fyrir viðkomandi stað,
- hversu langur tími líður þar til úrbæturnar hafa skilað árangri,
- að hve miklu leyti hver kostur dugir til að koma í samt lag svæðinu þar sem umhverfistjónið varð,
- landfræðileg tengsl við staðinn sem orðið hefur fyrir tjóni.

1.3.2. Við mat á þeim kostum til úrbóta sem koma til greina má velja ráðstafanir til frumúrbóta sem koma vatni, vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum sem hafa orðið fyrir tjóni ekki að fullu í fyrra ástand sitt eða eru lengur en ella að ná fyrra ástandi. Einungis má taka slíka ákvörðun ef náttúruauðlindirnar og/eða þjónusta náttúruauðlindar, sem fara forgörðum á upprunalega staðnum vegna þessarar ákvörðunar, eru bættar upp með því að auka fyllingar- og jöfnunaraðgerðir þannig að til verði svipaðar náttúruauðlindir og/eða þjónusta og sú sem fór forgörðum. Þetta á t.d. við þegar unnt er að sjá fyrir jafngildum náttúruauðlindum og/eða þjónustu þeirra annars staðar með minni tilkostnaði. Þessar viðbótarráðstafanir til úrbóta skulu ákveðnar í samræmi við reglurnar sem settar eru fram í lið 1.2.2.

1.3.3. Þrátt fyrir reglurnar sem settar eru fram í lið 1.3.2 og í samræmi við 14. gr. getur Umhverfisstofnun ákveðið að ekki skuli gera frekari ráðstafanir til úrbóta ef:

- a. þær ráðstafanir til úrbóta sem gerðar hafa verið tryggja að ekki sé lengur fyrir hendi umtalsverð hættu á því að heilsufar manna verði fyrir skaðlegum áhrifum eða veruleg hættu á því að vatn, verndaðar tegundir eða náttúruverndarsvæði verði fyrir skaðlegum áhrifum,
- b. kostnaðurinn við þær ráðstafanir til úrbóta sem gera þarf til að ná fyrra ástandi eða svipuðu ástandi er óhóflegur miðað við ávinninginn af þeim fyrir umhverfið.

II. VIÐAUKI

Starfsemi sem um getur í 1. mgr. 2. gr.

1. Starfsleyfis skyldur atvinnurekstur á grundvelli 5. gr. a og 6. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem gerð er krafa um samþættar mengunarvarnir, sbr. I. viðauka reglugerðar um starfsleyfi sem haft getur í för með sér mengun.
2. Losun efna í vatn (grunnvatn og yfirborðsvatn) sem er háð leyfi eða skráningu og leyfis skyld vatnstaka og vatnsmiðlun.
3. Framleiðsla efna og efnablandna sem flokkast sem hættuleg efni, eitrefni, varnarefni eða sæfiefni, sbr. lög nr. 45/2008, um efni og efnablöndur, og lög nr. 52/1988, um eitrefni og hættuleg efni, notkun þeirra, geymsla, vinnsla, urðun, losun og flutningur.
4. Flutningur hættulegs eða mengandi farms á vegum, járnbrautum, skipgengum vatnaleiðum og á sjó eða í lofti, sbr. umferðarlög, nr. 50/1987, og reglugerð um flutning á hættulegum farni sem sett er á grundvelli þeirra laga, eða lög nr. 41/2003, um vaktstöð siglinga, og reglugerð um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa.
5. Starfsemi sem þarf leyfi til samkvæmt lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.
6. Flutningur úrgangs milli landa, háður leyfi eða bannaður, sbr. ákvæði laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Almennt um gerð frumvarpsins.

Frumvarp þetta er samið í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins. Markmið frumvarpsins er að innleiða tilskipun 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess sem hér verður eftir nefnd tilskipun um umhverfisábyrgð. Tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 5. febrúar 2009. Fyrirvari var gerður af Íslands hálfu hvað varðar vísanir í tilskipanir 79/409/EBE um verndun villtra fugla og 92/43/EBE um vernd vistgerða (natural habitat) og villtra plantna og dýra sem falla ekki undir EES-samninginn. Ráðuneytið fór vandlega yfir allar athugasemdir sem því bárust og voru gerðar breytingar á frumvarpinu m.a. vegna þeirra. Frumvarpið var fyrst lagt fram á Alþingi á 139. löggjafarþingi. Við meðferð frumvarpsins hjá umhverfisnefnd Alþingis var það sent ýmsum hagsmunaaðilum til umsagnar. Vegna þeirra athugasemda sem fram komu í meðförum umhverfisnefndar hefur ráðuneytið gert nokkrar breytingar á frumvarpinu, þar á meðal ýmsar orðalagsbreytingar. Veigamestu breytingarnar eru þær að tveimur atriðum hefur verið bætt við hugtakið „verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði“, sbr. 18. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Annars vegar hefur verið bætt við náttúruminum á náttúruverndar-áætlun og hins vegar svæðum í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum nr. 48/2011. Einnig voru gerðar breytingar á frumvarpinu til samræmis við ný lög um stjórn vatnamála, nr. 36/2011.

2. Tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð.

Í aðfaraorðum tilskipunar um umhverfisábyrgð segir að í bandalaginu séu, eins og sakir standa, mörg menguð svæði og hafi það í för með sér umtalsverða heilbrigðisáhættu, auk þess sem dregið hafi verulega úr líffræðilegri fjölbreytni á síðustu áratugum. Verði ekki brugðist við geti það valdið því að mengun aukist og að enn frekar dragi úr líffræðilegri fjölbreytni í framtíðinni. Ráðstafanir til að koma í veg fyrir og ráða bóta á umhverfistjóni, eftir því sem unnt sé, stuðli að framkvæmd markmiða og meginreglna umhverfisstefnu

bandalagsins eins og þau eru sett fram í sáttmálanum. Taka beri tillit til staðhátta þegar ákveðið er hvernig ráða skuli bót á tjóni.

Markmið tilskipunarinnar er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns. Tilskipunin byggist á meginreglu umhverfisréttar um að mengunarvaldur skuli að jafnaði bera þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum mengunar; svokallaðri greiðslureglu umhverfisréttarins (polluter pays principle). Rekstraraðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni er því bæði skylt að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni ef tjón hefur orðið og greiða kostnað af þeim ráðstöfunum. Hugtakið umhverfistjón er skilgreint sem tjón á vernduðum tegundum og vistgerðum (natural habitat) og vatni og landi. Tilskipunin felur ekki í sér breytingar á skyldu stjórnvalda til að rannsaka, fyrirbyggja eða bæta úr tjóni á náttúru og umhverfi þegar þeirri skyldu er ekki sinnt af rekstraraðila.

Tilskipunin mælir fyrir um tvenns konar ábyrgðargrundvöll. Meginreglan er hlutlæg ábyrgð vegna umhverfistjóns og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og vistgerðum, vatni og landi sem orsakast af losun eða öðrum atburði sem rekja má til atvinnustarfsemi sem fellur undir III. viðauka tilskipunarinnar. Starfsemi sem fellur undir III. viðauka er aðallega mengandi starfsemi, svo sem rekstur verksmiðja sem falla undir svonefnda IPPC-tilskipun, meðhöndlun úrgangs, losun efna í vatn, framleiðsla og flutningur hættulegra og skaðlegra efna og flutningur úrgangs milli landa. Þá fellur undir viðaukann framleiðsla, meðferð og notkun á erfðabreyttum lífverum og vatnstaka og vatnsmiðlun. Auk hlutlægrar ábyrgðar tekur tilskipun um umhverfisábyrgð einnig til ábyrgðar á grundvelli sakarreglunnar vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og vistgerðum sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir III. viðauka.

Umhverfistjón sem fellur undir tilskipunina er:

- a. Tjón á vernduðum tegundum, búsvæðum tegunda og vistgerðum sem hefur veruleg skaðleg áhrif á það markmið að ná eða viðhalda góðri verndarstöðu þeirra. Lagt skal mat á mikilvægi skaðlegra áhrifa miðað við ástandið eins og það var áður en tjón varð og með hliðsjón af viðmiðum í I. viðauka tilskipunarinnar. Það telst þó ekki umhverfistjón þegar tjón verður vegna athafna sem stjórnvald hefur veitt leyfi fyrir í samræmi við tilskipun 79/409/EBE um verndun villtra fugla eða tilskipun 92/43/EBE um vernd vistgerða og villtra plantna og dýra eða í þeim tilvikum sem tegundir eða svæði falla ekki undir lög bandalagsins, í samræmi við jafngild ákvæði landslaga um náttúruvernd.
- b. Tjón á vatni, þ.e. hvers kyns tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á umhverfi og gæði vatns hvað varðar vistfræðilegt og gott, efnafræðilegt ástand þess og/eða magnstöðu grunnvatns eins og skilgreint er í tilskipun 2000/60/EB (vatnatilskipuninni), að frátöldum skaðlegum áhrifum sem falla undir 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunar.
- c. Tjón á landi, þ.e. hvers kyns mengun lands sem hefur í för með sér verulega hættu á skaðlegum áhrifum á heilsu manna vegna tilkomu efna, efnablandna, lífvera eða örvera sem berast með beinum eða óbeinum hætti í eða á yfirborð lands eða undir yfirborð þess.

Umhverfistjón tekur til loftmengunar að því leyti sem hún veldur tjóni á vatni, landi eða vernduðum tegundum, búsvæðum og vistgerðum.

Tilskipunin nær ekki til einkaréttarlegra skaðabótakrafna vegna líkamstjóns, munatjóns eða almenns fjártjóns.

Samkvæmt tilskipuninni er undanþegið umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni sem rekja má til mengunar af dreifðum orsökum þegar ekki reynist unnt að sanna orsakatengsl milli tjóns og ákveðins eða ákveðinna tjónvalda. Þá er undanþegið tjón sem rekja má til vopnaðra átaka, hernaðarátaka, borgarastyrjaldar eða uppreisnar og óvenjulegra, óhjákvæmilegra og óviðráðanlegra náttúruviðburða. Sama gildir þegar rekja má tjón til starfsemi sem hefur landvarnir eða alþjóðlegt öryggi að meginmarkmiði eða starfsemi þar sem eina markmiðið er að veita vernd gegn náttúruhamförum. Þá fellur utan tilskipunarinnar umhverfistjón sem fellur undir ákveðna samninga Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar sem tilgreindir eru í IV. viðauka tilskipunarinnar eða alþjóðasamning um einkaréttarlega ábyrgð á tjóni sem verður við flutning á hættulegum varningi eftir vegi, járnbraut og innri vatnaleiðum. Tilskipunin gildir ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni af völdum starfsemi sem fellur undir stofnsáttmála Kjarnorkubandalags Evrópu eða af völdum atburðar eða starfsemi þegar bótaábyrgð eða bætur falla undir gildissvið einhvers af alþjóðlegu samningunum sem tilgreindir eru í V. viðauka tilskipunarinnar. Samningarnir eru um einkaréttarlega ábyrgð á tjóni sem hlýst af meðhöndlun geislavirkra efna.

Tilskipunin hefur ekki áhrif á rétt rekstraraðila til að takmarka bótaábyrgð sína í samræmi við löggjöf viðkomandi aðildarríkis til framkvæmdar samningi um takmörkun ábyrgðar á sjóréttarkröfum (LLMC) frá 1976, þ.m.t. síðari breytingar á samningnum.

Samkvæmt tilskipuninni skal rekstraraðili þegar í stað grípa til nauðsynlegra fyrirbyggjandi ráðstafana ef umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni verður eða eykst. Jafnframt skal honum skylt að gefa stjórnvaldi upplýsingar um allar aðstæður. Það leiðir af tilskipuninni að með fyrirbyggjandi ráðstöfunum er átt við ráðstafanir sem gerðar eru í þeim tilgangi að fyrirbyggja hættu eða lágmarka tjón. Tilskipunin kveður ekki á um í hverju fyrirbyggjandi ráðstafanir geti eða skuli felast. Ákvæði II. viðauka tilskipunarinnar gilda ekki um fyrirbyggjandi ráðstafanir heldur eingöngu um ráðstafanir til að bæta úr tjóni. Lögbært stjórnvald skal geta krafist upplýsinga og gert rekstraraðila skylt að gera fyrirbyggjandi ráðstafanir og gefið fyrirmæli um hvaða ráðstafanir skuli gerðar. Þá skal stjórnvaldið sjálft geta látið framkvæma slíkar ráðstafanir á kostnað rekstraraðila.

Samkvæmt tilskipuninni skal rekstraraðili án tafar þegar umhverfistjón hefur orðið tilkynna það lögbæru stjórnvaldi og gera þegar í stað ráðstafanir til að varna frekara tjóni. Þá skal rekstraraðila skylt að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að bæta úr tjóni. Lögbært stjórnvald skal geta gefið fyrirmæli um hvaða úrbætur skuli framkvæma og gert rekstraraðila skylt að framfylgja þeim. Þá skal stjórnvaldið geta framkvæmt sjálft nauðsynlegar ráðstafanir á kostnað rekstraraðila.

Í tilskipuninni er kveðið á um að rekstraraðili skuli tilgreina í samræmi við ákvæði II. viðauka hugsanlegar úrbætur og leggja þær fram til samþykkis hjá lögbæru stjórnvaldi nema stjórnvaldið hafi þegar gripið til aðgerða. Stjórnvaldið skal ákveða hvaða úrbótum skuli hrundið í framkvæmd í samræmi við II. viðauka tilskipunarinnar og í samvinnu við viðkomandi rekstraraðila eftir því sem þörf krefur. Ákvæði II. viðauka setja sameiginlegan ramma um ráðstafanir sem eiga að tryggja að hagkvæmustu ráðstafanir séu valdar til að færa umhverfið í fyrra horf. Í viðaukanum eru annars vegar ákvæði um úrbætur vegna tjóns á vatnsumhverfi og vernduðum tegundum og vistgerðum og hins vegar ákvæði um úrbætur vegna tjóns á landi.

Meginreglan er að rekstraraðili skuli bera kostnað af varnaraðgerðum og úrbótum. Jafnframt skuli hann bera kostnað af málsmeðferð. Samkvæmt tilskipuninni skal atvinnurekandi þó ekki bera kostnað geti hann sýnt fram á að tjóni, eða yfirvofandi hættu á tjóni, hafi verið

valdið af þriðja aðila og það orðið þótt viðeigandi öryggisráðstafanir hafi verið gerðar. Þá beri rekstraraðila ekki heldur að greiða kostnað ef hann geti sýnt fram á að tjónið/yfirvofandi hættan er afleiðing af því að ófrávikjanlegum fyrirmælum stjórnvalds var fylgt. Það gildir þó ekki ef fyrirmælin voru gefin vegna losunar eða atviks sem starfsemi rekstraraðila sjálfs olli. Þá er í tilskipuninni kveðið á um undanþáguheimildir aðildarríkis. Annars vegar er heimild til að kveða á um undanþágu vegna tjóns sem valdið er við losun eða atvik sem var sérstaklega heimilað og var að öllu leyti í samræmi við leyfi sem var veitt samkvæmt gildandi landslögum og reglum til framkvæmdar lagaákvæðum sem bandalagið hefur samþykkt og tilgreind eru í III. viðauka. Hins vegar er heimild til að kveða á um undanþágu vegna losunar eða starfsemi sem rekstraraðili sýnir fram á að hafi ekki verið líkleg til að valda umhverfistjóni, miðað við vísinda- og tæknipækkingu á þeim tíma sem losunin átti sér stað eða starfsemin fór fram.

Tilskipunin fjallar ekki um skiptingu ábyrgðar ef fleiri en einn aðili veldur umhverfistjóni. Skv. 9. gr. tilskipunarinnar er það á valdi aðildarríkja að setja reglur hvað það varðar.

Þá eru í tilskipuninni fyrirmæli um rétt aðila til að gera athugasemdir og setja fram beiðni til lögbærs stjórnvalds um aðgerðir og jafnframt um rétt aðila til þess að fá ákvarðanir lögbærs stjórnvalds endurskoðaðar af dómstól eða öðrum óháðum og óhlutdrægum opinberum aðila. Þeir sem eiga málsaðild skulu ekki eingöngu vera einstaklingar eða fyrirtæki sem umhverfistjón getur bitnað eða bitnar beinlínis á. Öll frjáls félagasamtök sem stuðla að umhverfisvernd og uppfylla öll skilyrði landsréttar skulu teljast hafa nægilegra hagsmuna að gæta.

Krafa stjórnvalds um endurgreiðslu útgjalda skal fyrnast á fimm árum frá þeim degi að aðgerðum lauk eða frá því að staðfest er hver beri ábyrgð á losun eða atburði sem olli umhverfistjóni eða framkallaði yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

Tilskipunin gildir ekki um tjón ef meira en 30 ár eru síðan losun, atburður eða atvik sem olli því átti sér stað. Ákvæði tilskipunarinnar hafa ekki afturvirk áhrif. Í tilskipuninni felast lágmarkskröfur. Aðildarríkjum er því heimilt að viðhalda eða kveða á um strangari reglur.

Í tilskipuninni er ekki mælt fyrir um váttryggingarskyldu rekstraraðila vegna ábyrgðar sem kynni að falla á hann. Í 14. gr. tilskipunarinnar segir að aðildarríki skuli gera ráðstafanir til að hvetja til þróunar samninga og markaða á sviði fjárhagslegra trygginga. Þá skuli framkvæmdastjórnin fyrir 30. apríl 2010 leggja fram skýrslu m.a. um aðgang að váttryggingum fyrir sanngjarnt verð og skilyrði þar að lútandi og um aðrar tegundir fjárhagslegra trygginga vegna starfsemi sem fellur undir III. viðauka. Í ljósi skýrslunnar og ítarlegs mats á áhrifum, m.a. með kostnaðar- og ábatagreiningu, skuli framkvæmdastjórnin, ef við á, leggja fram tillögur að kerfi fyrir samræmda og lögboðna fjárhagslega tryggingu. Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar skv. 14. gr. var birt 12. október 2010 og kemur þar fram það mat framkvæmdastjórnarinnar að í ljósi skorts á reynslu við framkvæmd tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð væru ekki til staðar næg gögn til að kynna samhæft kerfi af lögboðnum fjárhagslegum tryggingum. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að í júlí 2010 hefðu öll ríki Evrópusambandsins innleitt tilskipunina um umhverfisábyrgð.

Í 13. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um samstarf aðildarríkja ef umhverfistjón hefur áhrif í fleiri en einu ríki.

3. Gildandi réttur.

Umhverfistjón.

Á Íslandi hafa ekki verið sett almenn lög um ábyrgð eða skaðabætur vegna umhverfistjóns. Í íslenskri náttúruverndar- og mengunarlöggjöf er ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu umhverfistjón. Hins vegar er orðið mengun skilgreint svo í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. einnig 3. gr. reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnareftirlit, að með því sé átt við þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun taki einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta. Sama skilgreining er í 9. tölul. 3. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þar er einnig að finna sérstaka skilgreiningu á hugtakinu „bráðamengun“, þ.e. mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða. Í lögnum er ákvæði um hlutlæga ábyrgð vegna bráðamengunar en að öðru leyti gilda almennar bótareglur.

Í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda er hugtakið „mengunartjón“ skilgreint sem tjón eða skaði sem hlýst af mengun sjávar hvar sem slík mengun kann að eiga sér stað og af hvers konar völdum sem hún er. Mengunartjón taki einnig til kostnaðar vegna ráðstafana til að koma í veg fyrir tjón, frekara tjón eða skaða sem hlýst af slíkum ráðstöfunum. Í reglugerð um tryggingar skipa og starfsemi í landi vegna bráðamengunar nr. 1078/2005 sem sett er á grundvelli laganna er víðtæk skilgreining „bótaskylds mengunartjóns“, þ.e. tjón eða skaði á mönnum, dýrum, lífríki, jarðvegi og efnislegum verðmætum vegna mengunar hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra aðgerða, sem og kostnaður af ráðstöfunum til að takmarka slíkt tjón eða skaða.

Ábyrgð vegna umhverfistjóns.

Íslensk náttúruverndar- og mengunarlöggjöf er fyrst og fremst opinbers réttar eðlis. Þar eru einkum boð- og bannreglur sem ætlað er að koma í veg fyrir eða takmarka mengun og reglur um veitingu starfsleyfa, opinbert eftirlit og refsiviðurlög við brotum. Hvað varðar löggjöf á þessu sviði hafa áður verið nefnd lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Einnig má nefna lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, lög nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, vatnalög, nr. 15/1923, lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, og lög nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði. Þá eru ýmis sérlög um náttúruvernd á einstökum svæðum, svo sem lög nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, og lög nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð.

Ekki hafa sett verið almenn lög um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns eins og gert hefur verið í flestum nálægum löndum. Verður því að telja að almennar reglur um ábyrgð á grundvelli sakar gildi þar sem sérákvæðum um hlutlæga ábyrgð sleppir. Í ýmsum lögum á þessu sviði má finna ákvæði um hlutlæga skaðabótaábyrgð og skulu þar fyrst nefnd lög nr. 32/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Skv. 1. mgr. 16. gr. þeirra laga er mengunarvaldur ábyrgur vegna bráðamengunar þótt tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanns hans, sé mengun af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnem eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í a-lið viðauka I. Hlutlæga ábyrgðin tekur til tjóns sem nemur allt að 1 milljón SDR. Einnig má nefna 28. gr. laga nr. 18/1996, um

erfðabreyttar lífverur, og 1. mgr. 28. gr. laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Þá er í alþjóðasamningi frá 27. nóvember 1992 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar sem Ísland er aðili að, sbr. auglýsingu nr. 25/1998, mælt fyrir um hlutlæga ábyrgð eiganda skips, svo sem nánar er kveðið á um í samningnum, sem flytur umbúðalausa olíu sem farm (tankskip) á mengunartjóni utan skipsins af völdum olíu sem lekið hefur eða verið losuð úr skipinu.

Samkvæmt tilskipun um umhverfisábyrgð er hlutlæg ábyrgð vegna umhverfistjóns af völdum atvinnustarfsemi sem fellur undir III. viðauka hennar. Að auki er kveðið á um ábyrgð á grundvelli sakar vegna tjóns á vernduðum tegundum og vistgerðum af völdum annarrar atvinnustarfsemi. Ábyrgð samkvæmt tilskipuninni felst í skyldu rekstraraðila til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og aðgerða til að takmarka og bæta úr slíku tjóni. Jafnframt felst ábyrgðin í skyldu rekstraraðila til að greiða kostnað sem af þessu hlýst. Reglur tilskipunarinnar eru opinbers réttar eðlis og taka ekki til skaðabótakrafna einstaklinga og lögaðila. Grundvöllur ábyrgðarinnar, þ.e. annars vegar hlutlæg ábyrgð og hins vegar ábyrgð á grundvelli sakar, byggist þó á sömu sjónarmiðum og byggt er á í skaðabótarétti. Ábyrgðin er hins vegar víðtækari að því leyti að almennar reglur skaðabótaréttarins um hvaða tjón skuli bætt og hverjir geti átt bótakröfu leiða gjarnan til þess að ekki stofnast skaðabótakrafa vegna eiginlegs umhverfistjóns.

Varnaraðgerðir og tilkynningarskylda.

Í íslenskri löggjöf eru ákvæði um skyldu til að koma í veg fyrir mengunartjón og takmarka slíkt tjón. Í ýmsum tilvikum er í þeim ákvæðum jafnframt kveðið á um skyldu til að tilkynna eftirlitsaðila samkvæmt viðkomandi lögum sem síðan skuli tilkynna það Umhverfisstofnun. Almenn er hins vegar ekki kveðið á um tilkynningarskyldu vegna yfirvofandi hættu á tjóni eins og gert er í tilskipun um umhverfisábyrgð.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, er kveðið á um að ef hætta sé á mengun hafs og stranda skuli sá sem ber ábyrgð á menguninni gera allt sem í hans valdi stendur til þess að koma í veg fyrir hana eða draga úr henni. Hann beri einnig ábyrgð á því tjóni sem aðgerðir hans eða aðgerðaleyfi valda öðrum. Þá segir í 12. gr. laganna að eigendur skipa eða skipstjórnarmenn og eigendur eða rekstraraðilar vinnu- og borpalla á hafi úti og fyrirtækja í landi skuli tafarlaust tilkynna stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands um alla losun, varp og mengun sem löggin ná til innan mengunarlögsögu Íslands, sem og á strendur, nema um sé að ræða varp og losun sem sérstaklega er heimil samkvæmt lögnum. Landhelgisgæslan skuli framsenda tilkynningar svo fljótt sem auðið er til Umhverfisstofnunar.

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er í 3. mgr. 5. gr. a kveðið á um að í starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun skuli m.a. koma fram tilkynningarskylda leyfishafa um óhöpp og slys. Skv. 2. mgr. 29. gr. laganna skal heilbrigðis- eftirlit sveitarfélags tilkynna Umhverfisstofnun þegar í stað þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys eða önnur vá svipaðs eðlis. Almenn mun vera kveðið á um skyldu til að tilkynna tjón í útgefnum starfsleyfum.

Í 3. mgr. 22. gr. laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, segir að Leyfishafi og aðrir sem stundi kolvetnisstarfsemi skuli sjá til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja tjón eða draga úr afleiðingum tjóns sem orðið hefur, þar á meðal ráðstafanir sem miða að því að færa umhverfið í sitt fyrra horf. Í lögnum er ekki kveðið á um tilkynningarskyldu til eftirlitsaðila.

Í 27. gr. laga um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, segir að ef erfðabreyttar lífverur sleppi út í umhverfið, sbr. 4. gr., skuli sá sem ábyrgð ber á starfseminni grípa til nauðsynlegra ráðstafana svo að koma megi í veg fyrir eða takmarka eins og kostur er tjón eða óþægindi sem af slysinu kunna að hljóta. Þá skuli sá sem ábyrgð ber á starfsemi tilkynna um slysið án tafar til Umhverfisstofnunar og eftirlitsaðila sem málið varðar. Í tilkynningu skuli koma fram upplýsingar um tildrög slyss, tegund og magn erfðabreyttra lífvera sem sloppið hafa út í umhverfið, ásamt nauðsynlegum upplýsingum, svo að unnt sé að meta áhrif slyssins. Jafnframt skuli fylgja upplýsingar um til hvaða ráðstafana hafi verið gripið vegna slyssins. Í 18. gr. sömu laga segir að komi fram nýjar upplýsingar um hættu sem fylgi sleppingu eða dreifingu erfðabreyttra lífvera skuli tilkynna það án tafar. Jafnframt segir að ákvæðið gildi þótt leyfi hafi verið gefið út.

Fyrirmæli um úrbætur.

Á ýmsum stöðum í íslenskri löggjöf er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti gefið fyrirmæli um framkvæmdir og úrbætur. Sem dæmi má nefna 22. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda þar sem segir m.a. að Umhverfisstofnun geti til að knýja á um úrbætur veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta. Þá má einnig í þessu sambandi nefna 32. gr. laga um erfðabreyttar lífverur og 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Ekki eru í þessum lögum reglur um efni slíkra fyrirmæla eða leiðbeiningar um hvernig úrbætur skuli ákvæðnar eins og kveðið er á um í II. viðauka tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Sjálftökuúrræði stjórnvalda.

Á nokkrum stöðum í íslenskri löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd eru ákvæði um heimild eftirlitsaðila til að láta framkvæma verk á kostnað einstaklings eða lögaðila ef úrbætur eru ekki framkvæmdar. Almenn er talið að sérstök lagaheimild sé skilyrði slíks sjálftökuúrræðis. Þá leikur vafi á því hvort unnt er að beita slíkum ákvæðum ef ekki er um að ræða saknæma háttsemi þess sem ábyrgð ber. Það ætti þó að vera unnt ef í viðkomandi lögum er mælt fyrir um hlutlæga ábyrgð.

Sem dæmi um sjálftökuúrræði stjórnvalds má nefna 1. mgr. 27. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, en samkvæmt ákvæðinu er heilbrigðisnefnd heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt. Skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af viðkomandi heilbrigðiseftirliti en innheimtist síðar hjá hlutaðeigandi. Kostnað má síðan innheimta með fjárnámi. Í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, segir að ef aðili vanræki að vinna verk sem Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld hafi fyrirskipað honum að framkvæma á grundvelli laganna eða reglna settra samkvæmt þeim, innan tilskilins frests, sé stjórnvöldum heimilt að láta vinna verkið á kostnað umrædds aðila. Kostnaður vegna slíkra aðgerða greiðist til bráðabirgða úr ríkissjóði sem innheimtir hann síðar hjá umræddum aðila. Þá er Umhverfisstofnun eða viðkomandi heilbrigðisnefnd skv. 23. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði en innheimtur síðar hjá hlutaðeigandi. Greiðsla kostnaðar er tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi húsi, lóð, farartæki, skipi eða mannvirki.

Málskotsréttur.

Samkvæmt almennum reglum stjórnáskiluréttar gildir að ákvörðun lægra setts stjórnvalds er kæránleg til æðra stjórnvalds. Í ýmsum lögum eru ákvæði um málskotsrétt. Í 28. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda segir að rísi ágreiningur um framkvæmd laganna og reglugerða samkvæmt þeim sé heimilt að vísa honum til umhverfisráðherra. Þá segir í 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, að rísi ágreiningur um framkvæmd laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga eða um ákvarðanir yfirvalda sé heimilt að vísa málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar. Þetta gildi þó ekki í þeim tilvikum þegar umhverfisráðherra fer með úrskurðarvald samkvæmt lögnum, sbr. 32. gr., eða þegar ágreiningur rís vegna ákvörðunar um útgáfu starfsleyfis samkvæmt ákvæðum 6. gr.

Samkvæmt íslenskri dómaframkvæmd gildir að sá sem höfðar dómsmál fyrir íslenskum dómstólum verði sjálfur að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Frjáls félagasamtök svo sem umhverfisverndarsamtök geta því almennt ekki lagt mál fyrir dómstóla. Svipuð sjónarmið gilda hvað varðar málskotsrétt innan stjórnáskilunnar nema kveðið sé sérstaklega á um málskotsrétt slíkra samtaka í lögum.

Finna má dæmi um málskotsrétt umhverfisverndarsamtaka í íslenskri umhverfislöggjöf. Dæmi um það eru 2. mgr. 74. gr. laga um náttúruvernd, 19. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð og 2. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem kveðið er á um málskotsrétt umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka án þess að þau þurfi að sýna fram á lögvarða hagsmuni.

4. Almennt um efni frumvarpsins.

Efni frumvarpsins inniheldur reglur opinbers réttar eðlis um athafnaskyldur rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem er í samræmi við tilskipun um umhverfisábyrgð. Jafnframt er þar í samræmi við tilskipunina kveðið á um heimildir stjórnvalds til að gefa rekstraraðila fyrirmæli um rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi umhverfistjón eða til að bæta úr slíku tjón. Þá er í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins og tilskipunina kveðið á um að rekstraraðili sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum skuli greiða kostnað af ráðstöfunum til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða bæta úr slíku tjóni og greiða auk þess gjald vegna málsmeðferðar stjórnvalds sem samkvæmt frumvarpinu er Umhverfisstofnun.

Frumvarpið er í 13 köflum ásamt tveimur viðaukum. Í I. viðauka eru rammaákvæði sem fylgja ber við að velja heppilegustu ráðstafanirnar til að tryggja úrbætur vegna umhverfistjóns. I. viðauki tekur þó ekki til tjóns á landi. Í II. viðauka er tilgreind sú atvinnustarfsemi sem ber hlutlæga ábyrgð skv. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Efni viðaukanna er í samræmi við II. og III. viðauka tilskipunarinnar.

Í tilskipun um umhverfisábyrgð felast lágmarkskröfur. Aðildarríkjum er því heimilt að viðhalda eða kveða á um strangari reglur. Almennt eru gerðar sömu kröfur til rekstraraðila samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og mælt er fyrir um í tilskipuninni. Lagt er þó til í frumvarpinu hvað varðar umhverfistjón á landi að gerð sé krafa um ráðstafanir til að eyða mengun og endurheimta fyrri ástand lands eða framkvæma jafngildar ráðstafanir. Þykir það vera í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og æskilega framkvæmd hér á landi. Þess skal getið að sama krafa var gerð við innleiðingu tilskipunarinnar í danskan rétt enda í samræmi við það sem áður hafði gilt samkvæmt dönskum lögum (jordforureningsloven). Umhverfistjón á landi er í skilningi frumvarpsins og tilskipunarinnar hvers kyns mengun sem veldur

verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Skv. II. viðauka tilskipunarinnar skulu úrbætur vegna mengunar lands að lágmarki vera aðgerðir sem leiða til þess að mengun valdi ekki lengur hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna.

Í frumvarpinu er skilgreining á hugtakinu umhverfistjón, þ.e. umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, vatni og landi. Fyrirvari var gerður af Íslands hálfu hvað varðar a- og b-lið 3. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð um skilgreiningu á vernduðum tegundum og vistgerðum með vísan í tilskipun 79/409/EBE um verndun villtra fugla og tilskipun 92/43/EBE um vernd vistgerða og villtra plantna og dýra en þær tilskipanir falla ekki undir EES-samninginn. Skv. c-lið 3. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að aðrar tegundir eða svæði sem aðildarríki ákveður að sömu markmið gildi um falli undir skilgreininguna. Með hliðsjón af því er í skilgreiningu 18. tölul. 6. gr. frumvarpsins á „vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum“ vísað til íslenskrar löggjafar á sviði náttúruverndar. Í þeirri löggjöf er m.a. tekið tillit til alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að svo sem samnings um verndun villtra dýra og plantna og lífsvæða í Evrópu og samnings um líffræðilega fjölbreytni.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er umhverfistjón á vatni hvers kyns tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á umhverfi og gæði vatns hvað varðar vistfræðilegt og gott efnafræðilegt ástand þess og/eða magnstöðu grunnvatns eins og það er skilgreint í tilskipun 2000/60/EB um aðgerðaramma EB um stefnu á sviði vatnamála sem nefnd hefur verið hér vatnatilskipunin og um undantekningar er vísað til 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunar. Vatnatilskipunin hefur nú þegar verið innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Skilgreining umhverfistjóns á vatni í 2. tölul. 3. gr. frumvarpsins er í samræmi við lög um stjórn vatnamála og vatnatilskipunina. Skilgreining umhverfistjóns á landi í 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins er í samræmi við skilgreiningu í c-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Frumvarpið mun fyrst og fremst hafa áhrif á þá atvinnustarfsemi og þar með þá rekstraraðila sem ábyrgð bera samkvæmt frumvarpinu. Gera má ráð fyrir ákveðnum fyrirbyggjandi áhrifum af frumvarpinu þar sem í ljósi þeirrar ábyrgðar sem lögð er á rekstraraðila má vænta að þeir geri að einhverju leyti ráðstafanir til að varna því að umhverfistjón verði af völdum starfsemi þeirra eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni. Fyrst og fremst er um að ræða þá atvinnustarfsemi sem tilgreind er í II. viðauka frumvarpsins og rekstraraðila þeirrar starfsemi sem bera hlutlæga ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem valdið er við starfsemina. Á hinn bóginn er um að ræða aðra atvinnustarfsemi samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins á því hugtaki og viðkomandi rekstraraðila sem bera ábyrgð á grundvelli sakarreglunnar á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Áhrifin á umrædda atvinnustarfsemi og rekstraraðila koma þó ekki í ljós fyrr en á þeim tímapunkti sem umhverfistjón verður eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni skapast. Við slíkar aðstæður ber þeim rekstraraðila sem ábyrgð ber að grípa til athafna og er jafnframt kveðið á um heimildir stjórnvalds til að gefa rekstraraðila fyrir-mæli um rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi umhverfistjón eða til bæta úr slíku tjóni. Þá ber rekstraraðila að greiða kostnað af slíkum ráðstöfunum, greiða gjald vegna málsmeðferðarinnar og setja tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem á honum hvíla samkvæmt frumvarpinu. Gera má ráð fyrir að slík trygging geti verið kostnaðarsöm í þeim tilvikum sem um er að ræða umfangsmikið tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni. Hagsmunir almennings endurspeglast hins vegar í þeirri auknu umhverfisvernd sem frumvarpið hefur í för með sér, en gert er ráð fyrir að frumvarpið stuðli frekar að líffræðilegri fjölbreytni og því að dregið verði úr mengun og tjóni á umhverfinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmið laganna er að setja ákvæði sem tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni rannsaki, komi í veg fyrir eða bæti úr tjóni og beri allan kostnað við það í samræmi við þær kröfur sem leiðir af tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð. Eins og fram hefur komið byggist tilskipunin á einni af meginreglum umhverfisréttarins, þ.e. greiðslureglunni, og er því vísað til þeirrar meginreglu í 1. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Hvað varðar gildissvið laganna er lagt til í 1. og 2. mgr. að það verði hið sama og gildissvið tilskipunar um umhverfisábyrgð, sbr. a- og b-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Annars vegar skulu lögín skv. 1. mgr. gilda um umhverfistjón sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka laganna á grundvelli hlutlægrar ábyrgðar. Hins vegar skulu þau skv. 2. mgr. að auki gilda um umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum sem rekja má til atvinnustarfsemi sem fellur ekki undir II. viðauka þegar tjóni er valdið af ásetningi eða gáleysi.

Um skilgreiningu á því hvað telst umhverfistjón er vísað til 3. gr. frumvarpsins og athugasemda við hana. Í III. viðauka við tilskipunina er tilgreind atvinnustarfsemi sem fellur undir a-lið 3. gr. hennar og er þar vitnað til ýmissa tilskipana Evrópusambandsins. Tilgreining á atvinnustarfsemi sem fellur undir 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins skv. II. viðauka frumvarpsins er í samræmi við tilskipunina.

Í 3. mgr. 2. gr. er tilgreint til hvaða aðgerða lögín skuli ná. Þar kemur fram að lögín skuli gilda um rannsóknir og úrbætur vegna umhverfistjóns og rannsóknir og fyrirbyggjandi ráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem valdið er í atvinnustarfsemi og kostnað sem af því leiðir, sbr. einnig 5.–8. gr. tilskipunarinnar. Um skilgreiningu hugtaksins „atvinnustarfsemi“ samkvæmt frumvarpinu er vísað til 1. tölul. 6. gr. og athugasemda við það ákvæði.

Samkvæmt 4. mgr. gilda ákvæði frumvarpsins ekki um umhverfistjón ef liðin eru 30 ára eða meira eftir að losun eða annar atburður sem orsakaði tjónið varð. Er það í samræmi við 17. gr. tilskipunarinnar.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er kveðið á um hvaða umhverfistjón falli undir lögín þ.e. tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, tjón á vatni og tjón á landi. Í meginatriðum er byggt á 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð. Skv. 1. tölul. 3. gr. er umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná góðri verndarstöðu þeirra tegunda og svæða. Skilgreiningin er í samræmi við a-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar að teknu tilliti til fyrirvara varðandi tilskipanir 79/409/EBE og 92/43/EBE sem ekki falla undir EES-samninginn. Um skilgreiningu á „vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum“ er vísað til 18. tölul. 6. gr. frumvarpsins og athugasemda við það ákvæði.

Það fer eftir einstaklingsbundnu mati hvort tjón hafi haft veruleg skaðleg áhrif. Við matið skal tekið tillit til viðmiðana skv. 7. gr. frumvarpsins. Með 7. gr. er verið að innleiða I. viðauka tilskipunarinnar en tilskipunin gildir hvað varðar umhverfistjón á vernduðum tegundum og svæðum. Sem dæmi um tjón sem getur haft í för með sér veruleg skaðleg áhrif má nefna:

- eyðileggingu á búsvæði eða fæðugrundvelli tegundar sem þar með ógnar getu hennar til að lifa af á viðkomandi stað,
- svo mikla röskun að tegund er fæld burt af svæði t.d. vegna mannvirkjagerðar og
- losun mengandi efna sem eyðileggja búsvæði tegundar.

Mat skv. I. viðauka tilskipunarinnar skal framkvæmt með hliðsjón af fyrra ástandi, þ.e. ástandinu áður en hin skaðlegu áhrif urðu. Við matið skal tekið tillit til þjónustu tegundar og svæðis og getu til náttúrulegrar endurnýjunar. Nota skal gögn um mælanlega þætti til að staðreyna hvort um sé að ræða verulegar skaðlegar breytingar, sbr. skilgreiningu á hugtakinu tjón í 12. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Þar getur t.d. verið um að ræða gögn um:

- fjölda einstaklinga, þéttleika þeirra eða útbreiðslusvæði,
- hvaða hlutverki viðkomandi einstaklingar eða skaðað svæði gegna gagnvart tegundinni eða varðveislu svæðisins og hversu sjaldgæf tegundin eða svæðið er,
- getu tegundar til fjölgunar, lífvænleika hennar og getu til náttúrulegrar endurnýjunar,
- getu tegundar, búsvæðis hennar eða vistgerðar, eftir að tjón hefur orðið, til þess að endurheimta á skömmum tíma ástand sem er jafngott eða betra en fyrra ástand.

Tekið er fram í I. viðauka tilskipunarinnar að flokka skuli tjón sem verulegt tjón ef sannað er að það hafi áhrif á heilsufar manna.

Samkvæmt viðaukanum þarf ekki að flokka sem verulegt tjón:

- sveiflur sem eru minni en náttúrulegar sveiflur sem teljast eðlilegar fyrir viðkomandi tegund eða svæði,
- sveiflur sem stafa af náttúrulegum orsökum eða íhlutunum í tengslum við venjubundna svæðastjórnun,
- tjón á tegundum eða svæðum sem staðfest hefur verið að muni á skömmum tíma og án íhlutunar endurheimta fyrra ástand.

Það leiðir af skilgreiningu hugtaksins „tjón“ í 12. tölul. 6. gr. að skaðleg breyting á landi, þ.e. ekki aðeins mengun heldur einnig svo dæmi sé tekið breyting á lögum lands eða landeyðingu, getur leitt til tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum ef breytingin hefur veruleg áhrif á verndarstöðu þeirra, t.d. sem vaxtarsvæði verndaðra tegunda plantna.

Í a-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar kemur fram að til tjóns á vernduðum tegundum og vistgerðum teljist ekki skaðleg áhrif af völdum aðgerða rekstraraðila sem viðkomandi stjórnvald hefur heimilað í samræmi við ákvæði til framkvæmdar tilskipana 79/409/EBE og 92/43/EBE eða í þeim tilvikum að svæði eða tegundir falla ekki undir lög bandalagsins í samræmi við jafngild ákvæði landslaga um náttúruvernd. Tilskipanir sem vísað er til falla eins og áður er komið fram ekki undir EES-samninginn. Skv. 1. tölul. 3. gr. frumvarpsins er því kveðið á um að afleiðingar aðgerða sem heimilaðar hafa verið eða heimilar eru samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar teljist ekki umhverfistjón. Með lögum á sviði náttúruverndar er einkum átt við lög um náttúruvernd, lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lög um lax- og silungsveiði og ýmis sérlög um náttúruvernd á einstökum svæðum.

Í 2. tölul. 3. gr. er kveðið á um hvað teljist umhverfistjón á vatni, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand og vistmegin vatns, kemur í veg fyrir gott efnafræðilegt ástand vatns eða breytir magnstöðu grunnvatns. Skv. b-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er um viðmið vísað til tilskipunar 2000/60/EB (vatnatilskipunarinnar) og um undantekningar er vísað til 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunar. Í frumvarpinu er um viðmið vísað til skilgreininga í lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum.

Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er vatn allt vatn sem fellur undir vatnatilskipunina. Samkvæmt frumvarpinu tekur vatn í samræmi við það til yfirborðsvatns og grunnvatns, sem er í samræmi við lög um stjórn vatnamála, sbr. einnig skilgreiningar 5., 16. og 21. tölul. 6. gr. frumvarpsins.

Umhverfistjón á vatni getur verið bein afleiðing af skaðlegum áhrifum á sjálft vatnshlotið en það getur einnig verið afleiðing af skaðlegum áhrifum á aðrar náttúruauðlindir (land eða verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði), sbr. skilgreiningu hugtaksins „tjón“ í 12. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að mengun á landi getur haft í för með sér umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á vatni vegna niðurrennsliis mengandi efna gegnum jarðveg og í grunnvatn.

Ástandið sem miða skal við þegar lagt er mat á hvort orðið hafi „tjón sem hafi veruleg skaðleg áhrif“ er raunverulegt ástand vatnshlots áður en tjón varð, þ.e. vistfræðilegt ástand og vistmegin vatnsins, efnafræðilegt ástand þess og magnstaða grunnvatnsins. Efnafræðilegt ástand vatnshlots er annaðhvort gott eða ekki gott og fer það eftir því hvort til staðar eru svokölluð forgangsefni sem eru efni sem skapa umtalsverða hættu fyrir vatnsumhverfi. Gott efnafræðilegt ástand er ástand vatnshlots sem uppfyllir umhverfismarkmið fyrir vatn. Vistfræðilegt ástand vatns er mælikvarði á svæðið sem búsvæði jurta og dýra. Það felur í sér líffræðilegar, eðlisfræðilegar og efnafræðilegar aðstæður á staðnum. Þar með talin er samsetning jurta- og dýralífs og mengandi efni sem þar finnast. Mat á vistfræðilegu ástandi er oftast framkvæmt með líffræðilegum matsaðferðum.

Um viðmiðanir hvað varðar vistfræðilegt ástand, efnafræðilegt ástand eða magnstöðu vatns er í tilskipun um umhverfisábyrgð eins og fram er komið vísað til vatnatilskipunarinnar. Í viðaukum vatnatilskipunarinnar (V., IX. og X. viðauka) eru ákvæði um gæðaflokkun vatns sem gert er ráð fyrir að líta skuli til við mat á því hvort veruleg skaðleg áhrif hafi orðið.

Samkvæmt vatnatilskipuninni er ástand yfirborðsvatnshlots gott þegar bæði vistfræðilegt og efnafræðilegt ástand þess er a.m.k. gott. Gott efnafræðilegt ástand yfirborðsvatns er ástand sem er krafist til að ná megi umhverfismarkmiðum fyrir yfirborðsvatn, þ.e. efnafræðilegt ástand þegar styrkur mengandi efna er ekki meiri en leyfilegt er samkvæmt umhverfisgæðakröfum.

Gott vistfræðilegt ástand er þegar stuðull fyrir líffræðilega gæðapætti yfirborðsvatnshlots sýna litla röskun af mannavöldum og aðeins smávægileg frávik frá því sem almennt mætti búast við hefði vatnshlotinu ekki verið raskað. Styrkleiki mengandi efna er m.a. þáttur í skilgreiningunni. Ástand vatns er flokkað í mjög gott, gott, sæmilegt, slakt eða lélegt. Gæði grunnvatns eru metin eftir magnstöðu og eðlisefnafræðilegum þáttum. Gæði yfirborðsvatns eru metin eftir vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum og eðlisefnafræðilegum þáttum. Vistmegin segir til um ástand mikið breytts eða manngerðs vatnshlots.

Ástand yfirborðsvatns flokkast sem slakt þegar vísbendingar eru um stórvægilegar breytingar á gildum fyrir líffræðilega gæðapætti yfirborðsvatnshlots og þegar viðkomandi vistkerfi sýna veruleg frávik frá því sem almennt mætti vænta við óröskuð skilyrði. Ástand yfirborðsvatns flokkast sem lélegt þegar vísbendingar eru um alvarlegar breytingar á gildum fyrir líffræðilega gæðapætti yfirborðsvatnshlots og stórir hlutar vistkerfa, sem almennt mætti gera ráð fyrir við óröskuð skilyrði, eru ekki til staðar.

Almennt má gera ráð fyrir að mengandi efni sem leiða til lækkunar vistfræðilegs ástands yfirborðsvatns um einn gæðaflokk feli í sér að orðið hafi veruleg skaðleg áhrif og samkvæmt því umhverfistjón þar sem umhverfismarkmið fyrir vatn væru ekki uppfyllt. Ef ástand yfirborðsvatns lækkar um fleiri flokka en einn væri að sjálfsögðu talið að umhverfistjón hefði

orðið. Einnig má almennt telja um umhverfistjón að ræða þegar skaðleg áhrif leiða til þess að krafa um gott efnafræðilegt ástand vatns er ekki lengur uppfyllt.

Ef vistfræðilegt ástand eða vistmegin vatnshlots er gott bæði fyrir og eftir skaðleg áhrif mundi aðalreglan vera sú að áhrifin teldust ekki verulega skaðleg þar sem umhverfismarkmið væru enn uppfyllt. Það kynnu þó að vera undantekningar frá þeirri aðalreglu og breyting innan gæðaflokks verða talin hafa veruleg áhrif t.d. þegar ástand yfirborðsvatns breytist úr því að vera talsvert umfram umhverfismarkmið í að markmiðum sé með naumindum náð. Þetta mundi þýða að óveruleg viðbótaráhrif mundu leiða til þess að ástandið félli niður um gæðaflokk. Aftur á móti má hugsa sér að í einhverjum tilvikum yrði breyting milli flokka ekki talin hafa haft veruleg áhrif. Sem dæmi má taka að það gæti verið vísbending um að ekki hafi hlotist af veruleg skaðleg áhrif þegar ástand yfirborðsvatns breytist úr því að vera neðst í flokknum „gott ástand“ í það að vera efst í flokknum sæmilegt ástand.

Umhverfistjón á strandsjó væri metið eftir sömu sjónarmiðum og að framan er lýst.

Jarðfræðilegar aðstæður geta leitt til þess að vatnsöflun valdi breytingum á gæðum grunnvatns þannig að erfitt verði fyrir vatnsveitu að uppfylla viðmiðunarmörk fyrir mengandi efni, svo sem arsen, nikkell og salt. Áhrif á grunnvatn, sem valda því að ekki er hægt að nota vatnið eða það þarfnast hreinsunar áður en hægt er að nota það sem drykkjarvatn, verður að telja veruleg skaðleg áhrif og þar með umhverfistjón. Við mat á því hvort um veruleg skaðleg áhrif er að ræða þarf að taka tillit til vatnsmagns sem mengunin hefur eða getur haft áhrif á.

Í 2. tölul. 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um undantekningu en samkvæmt henni eru skaðleg áhrif, sem ella mundu teljast umhverfistjón á vatni, leyfð með þeim afleiðingum að þau teljast ekki umhverfistjón í skilningi frumvarpsins ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt. Undantekningin er í samræmi við undantekningu b-liðar 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð en þar er vísað til 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar. Undantekningarákvæðið er efnislega í samræmi við 7. mgr. 4. gr. og ber að skýra í samræmi við það.

Samkvæmt undantekningarákvæðinu teljast afleiðingar af nýrri starfsemi eða breytingar á vatnshloti ekki umhverfistjón þegar ástæðu fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til breytinga, svo sem vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots. Sama gildir ef ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlot fer úr mjög góðu í að vera gott ástand. Forsenda fyrir því að nefndar breytingar teljist ekki umhverfistjón er að öll eftirfarandi skilyrði séu uppfyllt: 1) gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots, 2) tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist og 3) tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfissvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.

Samkvæmt 3. tölul. 3. gr. er umhverfistjón á landi hvers kyns mengun á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna vegna efna eða lífvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands, í jarðveg eða berggrunn. Með efni í þessu sambandi er einnig átt við efnasamband og falla örverur einnig undir hugtakið lífvera í 3. tölul. Tjón á landi af öðrum ástæðum, svo sem vegna jarðrasks eða jarðvegseyðingar, telst ekki „umhverfistjón á landi“ í skilningi frumvarpsins. Það leiðir hins vegar af skilgreiningu hugtaksins „tjón“ í 12. tölul. 6. gr. frumvarpsins að þótt annað tjón en mengun lands teljist

ekki „umhverfistjón“ sem slíkt getur það tjón leitt til umhverfistjóns á vernduðum tegundum og náttúrverndarsvæðum eða vatni ef tjónið hefur veruleg skaðleg áhrif á þær náttúruauðlindir.

Skilyrði þess að um umhverfistjón á landi sé að ræða er að mengun á landi valdi umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Mat á því hvað teljist vera veruleg skaðleg áhrif á verndaðar tegundir og búsvæði þeirra og vistgerðir og vatn skal samkvæmt tilskipun um umhverfisábyrgð byggjast á sömu viðmiðum og í öðrum tilskipunum Evrópusambandsins eins og rakið er hér að framan. Hvað varðar „umhverfistjón á landi“ er ekki í tilskipuninni bent á samsvarandi viðmið í öðrum tilskipunum. Gera verður ráð fyrir að um umhverfistjón á landi sé að ræða ef sýnt er fram á að staðfest mengunarstig geti haft skaðleg áhrif á heilsufar manna.

Sem dæmi um hættu fyrir heilsufar manna má nefna hættu sem bundin er við snertingu svo sem við leik, garðvinnu o. fl., hættu sem leiðir af myndun skaðlegra lofttegunda í jörð og hættu sem tengist neyslu á ávöxtum eða grænmeti sem ræktað er á menguðu landi.

Um 4. gr.

Ákvæðið afmarkar nánar gildissvið laganna í samræmi við 4. gr. tilskipunarinnar eftir því sem við á. Það felur í sér að umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem orsakast af ákveðnum losunum eða öðrum atburðum verður utan gildissviðs laganna. Undantekning gildir þannig um umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem orsakast af dreifðri mengun þegar ekki er unnt að staðreyna tengsl tjóns og aðgerða eða aðgerðarleysis einstakra mengunarvalda. Eðlilegt verður að telja að gildissvið frumvarpsins nái ekki til slíkra aðstæðna þar sem ekki er mögulegt að sanna orsakatengsl milli umhverfistjóns og aðgerða eða aðgerðaleysis einstakra mengunarvalda. Lögin skulu ekki heldur gilda um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem orsakast af vopnuðum átökum, hernaðaráttökum, borgarastyrjöld eða uppreisnum. Sama gildir um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni af völdum náttúruhamfara. Telja verður að óviðráðanlegar aðstæður geti skapast þegar um er að ræða vopnuð átök, hernaðaráttök, borgarastyrjöld og slíkt og að í slíkum tilvikum sé óraunhæft að ætla að unnt sé að gera tiltekna aðila ábyrga fyrir umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Hvað varðar tjón eða hættu á tjóni vegna náttúruhamfara er ljóst að í slíkum tilvikum er ekki unnt að draga einstaka aðila til ábyrgðar. Þá skulu ákvæði frumvarpsins ekki gilda um starfsemi þar sem megintilgangurinn er landvarnir eða alþjóðlegt öryggi eða eini tilgangur starfsemi er að vernda gegn náttúruhamförum. Vegna eðlis slíkra verndarhagsmuna verður ekki talið rétt að frumvarpið nái til þess sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á tjóni við slíkar aðstæður.

Að lokum skulu ákvæði frumvarpsins ekki gilda um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni þegar ábyrgð eða bætur vegna losunar eða annars atburðar falla undir gildissvið samninga Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar vegna olíumengunar sjávar sem tilgreindir eru í e-lið 1. mgr. Samningarnir leysa af hendi eldri samninga um sama efni sem upphaflega var veitt lagagildi hér á land með lögum nr. 14/1979, sbr. nú auglýsingu nr. 25/1998. Breytingar á þessum samningum skulu gilda gagnvart lögunum þegar þær hafa verið innleiddar í íslenskan rétt. Aðrir samningar sem getið er í 4. gr. tilskipunarinnar, sbr. einnig upptalningu í IV. og V. viðauka hennar, hafa ekki verið innleiddir í íslenskan rétt.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvæði III. kafla frumvarpsins um fyrirmæli hafi ekki áhrif á valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem tilgreindar eru í IV. kafla laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, lögum um brunavarnir og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 5. gr.

Samkvæmt greininni skulu lögin ekki takmarka heimild þess sem ábyrgð ber vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni til að takmarka tjón sitt skv. IX. kafla siglingalaga, nr. 34/1985, þar sem fjallað er um ábyrgð útgerðarmanns og heimild hans til að takmarka hana. Greinin er í samræmi við 3. mgr. 4. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Um 6. gr.

Flest þau orð og hugtök sem fram koma í einstökum töluliðum greinarinnar eru í meginatriðum í samræmi við 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð. Í 19. tölul. eru vistgerðir skilgreindar í samræmi við 14. tölul. 3. gr. náttúruverndarlaga. Þær skilgreiningar greinarinnar sem tengjast vatni koma einnig fram í 3. gr. laga um stjórn vatnamála og eru í samræmi við þau lög og þar með vatnatilskipunina, en samkvæmt tilskipun um umhverfisábyrgð skulu hugtök sem stafa frá annarri Evrópulöggjöf skilgreind á sama hátt og í þeirri löggjöf þannig að unnt sé að nota sameiginlegar skýringar og tryggja samræmda notkun.

Um 1. tölul. Atvinnustarfsemi í skilningi frumvarpsins er í samræmi við skilgreiningu 7. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð, þ.e. 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.

Hagræn starfsemi (efnahagssumsvif) tekur til framleiðslu og dreifingar vara og þjónustu. Atvinnustarfsemi samkvæmt frumvarpinu tekur ekki til framkvæmda einstaklinga í einkalífi þeirra svo sem vegna heimilishalds eða tómstundaiðju. Hvað varðar starfsemi félagasamtaka þar sem tilgangurinn er t.d. tómstundir eða íþróttir útilokar tilgangurinn sem slíkur ekki að um sé að ræða atvinnustarfsemi. Slíkt verður að meta einstaklingsbundið, hvort skipulagning og framkvæmd starfseminnar er í þeim mæli að um sé að ræða eiginlega atvinnustarfsemi.

Atvinnustarfsemi opinberra aðila sem jafna má til atvinnustarfsemi einkaaðila fellur undir hugtakið. Hins vegar falla þar ekki undir aðgerðir opinbers aðila sem stjórnvalds. Það felur t.d. í sér að starf hins opinbera við eftirlit og framkvæmd laga, starf lögreglu og dómstóla og skattheimta getur ekki talist atvinnustarfsemi í skilningi tilskipunarinnar og frumvarps þessa.

Um 2. tölul. Skilgreining á hugtakinu „árósavatn“ er sú sama og í 3. gr. laga um stjórn vatnamála.

Um 3. tölul. Samkvæmt ákvæðinu fellur undir hugtakið „endurheimt“ það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertri þjónustu þeirra aftur í fyrra ástand. Þar með talin er náttúruleg endurheimt, þ.e. endurheimt án afskipta mannsins. Ákvæðið er í samræmi við 15. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 4. tölul. Í skilningi frumvarpsins er fyrra ástand það ástand sem náttúruauðlindirnar og þjónusta þeirra voru í áður en tjón varð. Skilgreiningin felur í sér að mat á fyrra ástandi skal framkvæmt á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga um raunverulegt ástand auðlindarinnar áður en tjónið varð. Ákvæðið er í samræmi við 14. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 5. tölul. Hugtakið „grunnvatn“ er skilgreint á sama hátt og í lögum um stjórn vatnamála.

Um 6. tölul. Skilgreining á hugtakinu „losun“ er í samræmi við 8. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Um 7. tölul. Skilgreining á hugtakinu „magnstaða“ er sú sama og í lögum um stjórn vatnamála.

Um 8. tölul. Náttúruauðlindir eru skilgreindar í samræmi við 12. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Um 9. tölul. Ráðstafanir til úrbóta eru annars vegar úrbætur vegna umhverfistjóns á vatni og vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og hins vegar úrbætur vegna umhverfistjóns á landi, sbr. 11. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar og II. viðauka hennar.

Vegna umhverfistjóns á vatni og vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum skal gera hvers konar ráðstafanir, þ.m.t. mildandi ráðstafanir eða bráðabirgðarástafanir, til að endurheimta, lagfæra eða endurnýja náttúruauðlind sem orðið hefur fyrir tjóni og/eða skerta þjónustu hennar eða bjóða í staðinn kost sem er jafngildur skaðaðri auðlind og skertri þjónustu hennar eins og mælt er fyrir um í I. viðauka frumvarpsins sem byggist á II. viðauka tilskipunarinnar.

Gerð er tillaga um að úrbætur vegna umhverfistjóns á landi skuli felast í ráðstöfunum við að fjarlægja mengandi efni og endurheimta fyrra ástand landsins eða sambærilegar aðgerðir. Skv. II. viðauka tilskipunarinnar skal gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lágmarki að mengandi efni skapi ekki lengur verulega hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna með hliðsjón af núverandi notkun eða fyrirhugaðri og samþykkttri notkun á þeim tíma sem tjón varð. Tillagan er í samræmi við meginreglu umhverfisréttar um að eftir umhverfistjón skuli umhverfið fært til fyrra horfs.

Um 10. tölul. Rekstraraðili samkvæmt frumvarpinu er sá einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á atvinnustarfsemi sem fellur undir 1. eða 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 11. tölul. Hugtakið „strandsjór“ er í 11. tölul. skilgreint á sama hátt og í lögum um stjórn vatnamála.

Um 12. tölul. Í þessum tölulið er í samræmi við 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar skilgreint hugtakið „tjón“. Tjón er mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða óbein skerðing á þjónustu náttúruauðlindar. Að tjón skuli vera mælanlegt felur í sér að forsendan fyrir því að unnt sé að staðreyna að tjón hafi orðið er að hægt sé að sýna fram á ástand náttúruauðlindar og þjónustu hennar áður en tjón varð.

Umhverfistjón, eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni, getur orðið með beinum eða óbeinum hætti. Í því felst krafa um orsakatengsl, þ.e. tengsl milli starfsemi og tjóns sem er forsenda fyrir ábyrgð rekstraraðila á tjóni. Að tjón sé bein eða óbein afleiðing losunar eða annars atviks felur í sér að orsakatengsl verða ekki aðeins talin vera fyrir hendi þegar tjón er staðreynt í beinu framhaldi losunar/atviks heldur einnig þegar tjón breiðist út og kemur ekki í ljós fyrr en löngu síðar.

Það leiðir m.a. af skilgreiningu hugtaksins „tjóns“ að þótt annað tjón en mengun valdi ekki umhverfistjóni á landi í sjálfu sér getur slíkt tjón valdið umhverfistjóni ef það felur í sér eða leiðir til umhverfistjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni. Á sama hátt getur tjón á vatni, sem í sjálfu sér er ekki umhverfistjón á vatni, leitt til umhverfistjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og öfugt.

Um 13. og 14. tölul. Skilgreining á umhverfissamtökum og útivistarsamtökum er í samræmi við 3. gr. laga um náttúruvernd, sbr. einnig 2. mgr. 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð og 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Skilgreiningin er einnig í samræmi við 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en þau lög taka gildi 1. janúar 2012.

Um 15. tölul. Varnarráðstafanir í skilningi frumvarpsins eru hvers kyns ráðstafanir sem eru gerðar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón þegar atburður, aðgerð eða aðgerðaleysi hefur leitt til yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Varnarráðstafanir í skilningi frumvarpsins eru því ekki almennar mengunarvarnir fyrirtækja sem mælt er fyrir um í almennri löggjöf á sviði mengunarvarna eða náttúruverndar. Vísað er til 22. tölul. hvað

varðar orðasambandið yfirvofandi hætta á umhverfistjóni. Ákvæði 15. tölul. er í samræmi við 10. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 16. og 17. tölul. Í 5. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er „vatn“ skilgreint sem það vatn sem fellur undir vatnatilskipunina. Er vatn því skilgreint í frumvarpinu sem yfirborðsvatn og grunnvatn, sbr. skilgreiningar 5. og 21. tölul., sem samræmist lögum um stjórn vatnamála. Skilgreining á hugtakinu „vatnshlot“ samræmist einnig skilgreiningu laga um stjórn vatnamála.

Um 18. tölul. Gerð er tillaga um að undir „verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði“ skuli falla:

- a. Tegundir villtra fugla og villtra spendýra sem friðaðar eru samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Núgildandi lög eru nr. 64/1994. Samkvæmt lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim eru öll villt dýr friðuð allt árið eða hluta af árinu nema annað sé þar sérstaklega tekið fram. Samkvæmt lögnum eru minnar ekki friðaðir og ekki rottur, húsamýs eða hagamýs inni í húsum. Fuglar eru almennt friðaðir en heimilt er að aflétta friðun af tilteknum tegundum á ákveðnum tíma árs eða allt árið, sbr. 17. gr. laga nr. 64/1994. Tekið skal þó fram að um er að ræða verndaða tegund samkvæmt frumvarpinu þó svo að friðun hennar sé aflétt tímabundið vegna veiða. Skv. 8. gr. reglugerðar nr. 456/1994 um fuglaveiðar og nýtingu hlunninda af villtum fuglum er aflétt friðun allt árið á svartbaki, silamávi, silfurmávi og hrafni. Dæmi um tegundir sem heimilt er að veiða hluta úr ári samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar eru grágæs, heiðargæs, rjúpa, fýll, dílaskarfur, toppskarfur, helsingi, stökkönd, urtönd, rauðhöfðaönd, duggönd, skúfönd, álka, langvía, teista og lundi. Al-friðaðir eru haförn, fálki, smyrill, snæugla og brandugla.

Þá falla undir a-lið 18. tölul. tegundir fiska í ferskvatni sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði. Fiskur samkvæmt þeim lögum, sbr. 17. tölul. 3. gr., er lax (*Salmo salar*), silungur (urriði) (*Salmo trutta*), bleikja (*Salvelinus alpinus*) og regnbogasilungur (*Oncorhynchus mykiss*), áll (*Anguilla anguilla* og *Anguilla rostrata*) eða annar vatnafiskur ef ræktaður verður.

- b. Samkvæmt b- og c-lið 18. tölul. er lagt til að undir skilgreininguna falli friðlýstar náttúruminjar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Skv. 50. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, skiptast friðlýstar náttúruminjar í a) þjóðgarða, b) friðlönd, c) náttúruvætti á landi og í hafi, d) friðlýstar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi og e) fólkvanga.

Undir b-lið 18. tölul. falla friðlýstar lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi. Með auglýsingu nr. 184/1978 er 31 plöntutegund friðlýst á grundvelli laga um náttúruvernd. Hvað varðar friðlýstar tegundir lífvera skal einnig nefnd friðlýsing kúluskíts, vaxtarforms grænþörungsins vatnaskúfs á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. núgildandi laga um náttúruvernd, sbr. auglýsingu nr. 523/2006. Þrjú búsvæði eru friðlýst á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga en það eru búsvæði í Skerjafirði innan bæjarmarka Garðabæjar, sbr. auglýsingu nr. 878/2009, búsvæði tjarnaklukku (*Agabus uliginosus*) á Hálsunum, Djúpavogshreppi, sbr. auglýsingu nr. 266/2011, og búsvæði fugla í Andakíl, sbr. auglýsingu nr. 338/2011.

Í Evrópu og víðar hefur á undanförunum áratugum verið unnið að flokkun lands í svo nefndar vistgerðir sem eru landeiningar með svipaðan gróður og dýralíf. Vistgerðir eru skilgreindar í 14. tölul. 3. gr. laga um náttúruvernd sem staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag. Á Náttúrufræðistofnun Íslands hefur verið unnið að flokkun lands í vistgerðir frá árinu 1999. Í því skyni

hefur gróður, svo og dýralíf og ýmsir umhverfisþættir, verið kannaður á sjö svæðum á miðhálandi Íslands. Á svæðunum hafa verið skilgreindar 24 vistgerðir og einkennum þeirra lýst. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er gert ráð fyrir friðun tveggja vistgerða á hálandinu þ.e. rústamýravist og breiskjuhraunavist. Í áætluninni eru einnig tilgreindar lífverur og svæði sem talin er ástæða til að friðlýsa.

- c. Undir c-lið 18. tölul. falla friðlýst svæði á grundvelli laga um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti, sbr. einnig a-lið 8. tölul. 3. gr. laganna. Á Íslandi er nú þrjár þjóðgarðar. Aðeins einn þeirra er friðlýstur á grundvelli náttúruverndarlaga en það er þjóðgarðurinn Snæfellsjökull, sbr. reglugerð nr. 568/2001. Friðlönd eru nú 41 talsins og fólkvangar eru 19.

Þrjú votlendissvæði hafa verið tilnefnd af Íslands hálfu sem Ramsarsvæði, þ.e. Þjórsárver, Grunnafjörður og Mývatn og Laxá. Tvö þessara svæða eru friðlönd, þ.e. Þjórsárver og Grunnafjörður, en um Mývatn og Laxá gilda sérstök lög, þ.e. lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Tilnefning Ramsarsvæða er á grundvelli svonefnds Ramsarsamnings um votlendi frá 1971. Samningurinn er alþjóðasamningur sem gerður var í Ramsar í Íran 2. febrúar 1971 og öðlaðist gildi 21. desember 1975. Heiti samningsins er „Samþykkt um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf“. Markmið hans er að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum, sérstaklega sem lífsvæði fyrir votlendisfugla. Ísland gerðist aðili að Ramsarsamningnum 2. desember 1977 og öðlaðist hann gildi 2. apríl 1978.

- d. Auk friðlýstra svæða falla undir skilgreiningu 18. tölul. afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landslags. Eins og áður hefur verið sagt eru á Íslandi þrjár þjóðgarðar en aðeins einn þeirra friðlýstur á grundvelli náttúruverndarlaga en það er þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Um Vatnajökulsþjóðgarð gilda lög nr. 60/2007 en hann var friðlýstur með reglugerð nr. 608/2008. Inn í Vatnajökulsþjóðgarð runnu tveir þjóðgarðar sem friðlýstir voru áður samkvæmt náttúruverndarlögum, þ.e. Skaftafellsþjóðgarður og þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum. Einnig varð friðland í Esjufljóllum hluti Vatnajökulsþjóðgarðs. Þriðji þjóðgarðurinn og sá elsti, Þingvellir, er friðlýstur sem helgistaður þjóðarinnar með lögum nr. 47/2004. Af öðrum lögum sem veita afmörkuðum svæðum vernd má nefna lög nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, og lög nr. 85/2005, um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess.

Rétt er að taka fram að skilgreining frumvarpsins á hugtakinu náttúruverndarsvæði er nokkuð þrengri en í lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd. Í lögum nr. 44/1999 falla undir hugtakið í fyrsta lagi friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar, og náttúruvætti, í öðru lagi önnur svæði og náttúrumyndanir sem eru á náttúruminjaskrá og í þriðja lagi afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags. Teljast því svæði og náttúrumyndanir á náttúruminjaskrá ekki til náttúruverndarsvæða samkvæmt frumvarpinu sé ekki um friðlýst svæði eða náttúrumyndanir að ræða eða ef þau njóta ekki verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.

- e. Í e-lið 18. tölul. er lagt til að undir hugtakið verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði falli einnig náttúruminjar á náttúruverndaráætlun.

Fjallað er um náttúruverndaráætlun í 65. og 66. gr. laga um náttúruvernd. Áætlunin nær til alls landsins og lætur umhverfisráðherra vinna hana á fimm ára fresti og leggur hana fyrir Alþingi í formi þingsályktunar. Umhverfisstofnun í samráði við Náttúru-

fræðistofnun Íslands, náttúrustofur og náttúruverndarnefndir, sér um undirbúning og öflun gagna vegna áætlunarinnar. Áætlunin skal hafa að geyma upplýsingar um náttúru-
minjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þykir til að friðlýsa og skal í áætluninni lýsa sérkennum minjanna og þýðingu þeirra fyrir náttúru landsins. Skal hún m.a. taka til helstu tegunda vistgerða og vistkerfa á landinu, svo og jarðmyndana. Í 2. og 3. mgr. 66. gr. laga um náttúruvernd er nánar tilgreindir þeir þættir sem skal m.a. taka tillit til við gerð áætlunarinnar, t.d. ber að taka tillit til menningarlegrar og sögulegrar arfleifðar og skulu þau svæði sem áætlunin tekur til m.a. hýsa sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu. Samkvæmt þessu er ljóst að náttúruverndaráætlun hefur að geyma faglegt mat og felur einnig í sér vilja Alþingis til friðlýsinga tiltekinna náttúruminja. Í ljósi þessa er lagt til að tjón á þessum náttúruminum falli undir hugtakið tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Á Alþingi hefur tvisvar verið lögð fram þingsályktun um náttúruverndaráætlun og í báðum tilvikum voru þær samþykktar. Um er að ræða náttúruverndaráætlun 2004–2008 og náttúruverndaráætlun 2009–2013. Þegar náttúruverndaráætlun hefur verið samþykkt á Alþingi er það hlutverk Umhverfisstofnunar að framfylgja henni með friðlýsingu þeirra náttúruminja sem þar koma fram, en við friðlýsingu þeirra mundu þær falla undir c-lið 18. tölul. 6. gr.

- f. Í samræmi við tillögu e-liðar 18. tölul. 6. gr. er að lokum lagt til að landsvæði í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, sbr. lög nr. 48/2011, falli undir 18. tölul. greinarinnar.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 48/2011 leggur iðnaðarráðherra í samráði og samvinnu við umhverfissráðherra eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í áætluninni er mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. laganna hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Samkvæmt lögnum skipar iðnaðarráðherra sex manna verkefnisstjórn til fjögurra ára í senn sem annast upplýsingasöfnun, faglegt mat og gerð tillagna til ráðherra vegna verndar- og orkunýtingaráætlunar og er hún ráðherra einnig til ráðgjafar. Skal verkefnisstjórnin skipa faghópa með sérfræðingum á viðeigandi sviðum sem fara yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli og gera tillögur til verkefnisstjórnar. Í lögnum er gert ráð fyrir samráði við almenning, stofnanir, stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga, félagasamtök og hagsmunaaðila við gerð áætlunarinnar. Lagt er til að landsvæði í verndarflokki viðkomandi áætlunar falli undir 18. tölul. 6. gr. frumvarpsins, en í þann flokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 48/2011. Staða svæða í verndarflokki samkvæmt umræddum lögum er því svipuð og staða náttúruminja á náttúruverndaráætlun þar sem í báðum tilvikum er gert ráð fyrir að umræddar náttúruminjar eða svæði verði friðlýst. Samkvæmt ákvæði laganna til bráðabirgða skal tillaga til þingsályktunar fyrst lögð fram á Alþingi þegar fyrir liggja tillögur verkefnisstjórnar um rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma sem skipuð var af iðnaðarráðherra 24. ágúst 2007. Tillögur verkefnisstjórnar liggja nú þegar fyrir sem og tillaga iðnaðarráðherra, að höfðu samráði við umhverfissráðherra. Gert er ráð fyrir að tillagan verði lögð fram á 140. lög-

gjafarþingi, en hún hefur verið kynnt opinberlega og var í opnu tólf vikna umsagnar- og samráðsferli þar sem almenningi og öðrum var gefinn kostur á því að gera athugasemdir.

Um 19. tölul. Skilgreining á „vistgerðum“ er í samræmi við 14. tölul. 3. gr. náttúruverndarlaga.

Um 20. og 21. tölul. Skilgreiningar á hugtökunum „vistmegin“ og „yfirborðsvatn“ eru þær sömu og í lögum um stjórn vatnamála.

Um 22. tölul. Yfirvofandi hætta er skilgreind í samræmi við 9. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 23. tölul. Með þjónustu náttúruauðlindar er átt við virkni eða eiginleika náttúruauðlindar sem nýtast annarri náttúruauðlind eða almenningi. Sem dæmi má taka land sem vaxtarsvæði verndaðrar plöntutegundar og vatnasvæði sem búsvæði verndaðrar fugla- eða dýrategundar. Vísað er til athugasemda við 12. tölul. hvað varðar skilgreiningu tjónshugtaksins. Með þjónustu til hagsbóta fyrir almenning er bæði átt við þjónustu sem tengist vatnsöflun, fiskveiðum í strandsjó og vötnum, berjatínslu o.fl. sem og þjónustu náttúruauðlindar fyrir fólk til heilsubótar og ánægju, t.d. við gönguferðir, fuglaskoðun á vatnasvæði eða böð í sjó eða vatni.

Um 7. gr.

Í greininni kemur fram með hvaða hætti Umhverfisstofnun ber að meta áhrifin af tjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Felur greinin í sér innleiðingu á I. viðauka tilskipunar um umhverfisábyrgð. Skv. 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins skal ráðherra tilgreina í reglugerð svæði og tegundir sem falla undir b- og c-lið 18. tölul. 6. gr. Gera má ráð fyrir að friðlýstum svæðum og tegundum fjölgi á næstu árum til að stuðla að verndun íslenskrar náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd. Í þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2009–2013 er gert ráð fyrir friðlýsingu nýrra svæða og tegunda plantna og dýra.

Um 8. gr.

Greinin kveður á um aðgerðaskyldu rekstraraðila þegar skapast yfirvofandi hætta á umhverfistjóni eða umhverfistjón verður og tilkynningarskyldu hans í þeim tilvikum. Hafa ber þó í huga að stjórnvöld geta einnig haft skyldum að gegna í þessu sambandi, t.d. þegar bráðamengun eða mengunaróhapp verður. Þau stjórnvöld sem hér um ræðir eru m.a. heilbrigðisnefndir, slökkvilið eða Landhelgisgæslan, sbr. lög um brunavarnir, nr. 75/2000, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, og lög um hollustuhætti og mengunavarnir, nr. 7/1998. Rekstraraðili skal jafnframt setja fram og senda Umhverfisstofnun áætlun um úrbætur vegna umhverfistjóns sem hefur orðið og skal hún vera í samræmi við I. viðauka ef um er að ræða tjóni á vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum eða vatni. Þá skal Umhverfisstofnun tilkynna um málið til hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar sé viðkomandi atvinnurekstur háður starfsleyfi heilbrigðisnefndar.

Í 1. mgr. 5. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er mælt fyrir um skyldu rekstraraðila til að grípa til nauðsynlegra varnarráðastafana án tafa þegar yfirvofandi hætta er á tjóni og í a-lið 1. mgr. 6. gr. hennar er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að gera ráðstafanir til að takmarka eða koma í veg fyrir frekara tjón þegar tjón hefur orðið. Í 2. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar er síðan kveðið á um tilkynningarskyldu hans. Þá skulu rekstraraðilar tilgreina skv. 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar, í samræmi við II. viðauka hennar, hugsanlegar ráðstafanir til úrbóta og leggja þær fram til samþykkis hjá lögbæru stjórnvaldi.

Um 9. gr.

Ákvæði greinarinnar má rekja til ákvæða tilskipunar um umhverfisábyrgð sem nefnd eru í athugasemdum við 8. gr. Með greininni er lögð áhersla á að skyldur hvíla áfram á rekstraraðila þannig að hann skuli grípa til frekari aðgerða ef breyting verður á yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða umhverfistjóni og tilkynna það Umhverfisstofnun.

Um 10. gr.

Í greininni er áréttað að tilkynningar rekstraraðila til Umhverfisstofnunar feli ekki í sér að rekstraraðila sé ekki áfram skylt að gera ráðstafanir til koma í veg fyrir eða takmarka frekara umhverfistjón eða aukningu á yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Jafnframt að þær leysa hann ekki undan skyldu til að framkvæma úrbætur á grundvelli fyrirmæla skv. 14. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Samkvæmt greininni er það Umhverfisstofnun sem skal taka ákvörðun um hvort tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna og hver beri ábyrgð á tjóni, sbr. 2. mgr. 11. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð. Skal Umhverfisstofnun tilkynna þeim sem talinn er bera ábyrgð þá ákvörðun. Við matið er Umhverfisstofnun á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, heimilt að leita álits eða umsagna viðeigandi aðila eða stofnana hverju sinni. Þykir hér hins vegar rétt að tilgreina í frumvarpinu helstu aðila sem gera má ráð fyrir að Umhverfisstofnun þurfi að leita til við mat á hvort um sé að ræða umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, þ.e. viðkomandi heilbrigðisnefnd, t.d. þegar um er að ræða atvinnurekstur sem er háður starfsleyfi heilbrigðisnefndar, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofu Íslands, veiðimála- stofnun og Landgræðslu ríkisins. Gera má þá ráð fyrir að Umhverfisstofnun þurfi í einhverjum tilvikum á því að halda að úttekt fari fram af hálfu þessara aðila vegna einstakra umhverfistjóna. Í frumvarpinu er því lagt til að stofnuninni sé heimilt að greiða fyrir slíka úttekt. Umhverfisstofnun þarf þó að hafa óskað eftir eða samþykkt slíka úttekt og þurfa aðilar einnig að hafa samið um kostnað vegna hennar. Þennan kostnað ber að endurheimta úr hendi viðkomandi rekstraraðila.

Vera kann að í einhverjum tilvikum berist tilkynning um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu til annars eftirlitsaðila, svo sem heilbrigðisnefndar sveitarfélags. Eftirlitsaðili sem fær slíka tilkynningu eða vitneskju um hættu eða tjón sem kynni að vera yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða umhverfistjón í skilningi laga um umhverfisábyrgð skal án tafar tilkynna það Umhverfisstofnun sem tekur ákvörðun um hvort um umhverfistjón sé að ræða sem fara skuli með samkvæmt ákvæðum laganna.

Um 12. gr.

Í greininni er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli gefa rekstraraðila fyrirmæli um að gefa upplýsingar og framkvæma rannsóknir sem hafa þýðingu fyrir mat á því hvernig verði bætt úr afleiðingum umhverfistjóns eða komið í veg fyrir að umhverfistjón verði.

Það leiðir af ákvæðinu að hægt er að gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lög- unum fyrirmæli um að framkvæma nánari rannsóknir o.fl. á eigin kostnað. Með því fást upplýsingar um umfang og eðli umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og um ástand náttúruauðlinda. Þær upplýsingar nýtast þegar ákvarðanir eru teknar um hvaða ráð- stafanir séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða til úrbóta þegar tjón hefur

orðið, sbr. 13. og 14. gr. frumvarpsins. Í fyrirmælum um rannsóknir er unnt að gera kröfu um ákvæðna sérfræðiþekkingu í þeim tilgangi að tryggja gæði rannsókna eða tillögu um úrbætur. Hafi rekstraraðili ekki yfir þeirri sérfræðiþekkingu að ráða felst í slíkum fyrirmælum krafa um að hann afli utanaðkomandi þekkingar.

Um 13. gr.

Samkvæmt 1. mgr. getur Umhverfisstofnun gefið rekstraraðila sem ábyrgð ber fyrirmæli um að framkvæma á eigin kostnað nauðsynlegar varnarráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða aukningar umhverfistjóns. Varnarráðstafanir sem hægt er að gefa rekstraraðila fyrirmæli um samkvæmt ákvæðinu eru ráðstafanir sem telja má nauðsynlegar til að koma í veg fyrir að yfirvofandi hætta leiði til umhverfistjóns eða að þegar orðið umhverfistjón aukist.

Ákvörðun um nauðsynlegar ráðstafanir yrði oft ekki tekin án undangenginna rannsókna á skaðlegum áhrifum á náttúruauðlind og hugsanlegum afleiðingum þeirra. Unnt er að gefa fyrirmæli um þær ráðstafanir á grundvelli 12. gr.

Fyrirmæli um varnarráðstafanir skv. 1. mgr. eru takmarkaðar við ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða frekara umhverfistjón sem yfirvofandi hætta er á að verði. Varnarráðstafanir samkvæmt ákvæðinu geta í ýmsum tilvikum takmarkast við aðgerðir til að koma í veg fyrir að mengun sem þegar er orðin dreifist. Skv. 2. mgr. er heimilt þótt umhverfistjón í skilningi laganna hafi ekki orðið að gefa auk fyrirmæla um varnarráðstafanir fyrirmæli um úrbætur eftir því sem lög heimila. Sem dæmi um slíkar heimildir má nefna 22. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og 32. gr. laga um erfðabreyttar lífverur. Skilyrði fyrirmæla um úrbætur skv. 14. gr. frumvarpsins eru að umhverfistjón hafi orðið í skilningi ákvæða frumvarpsins.

Um 14. gr.

Ákvæði 1. mgr. felur í sér að Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila fyrirmæli um að gera ráðstafanir til að bæta úr umhverfistjóni á vatni eða vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum á eigin kostnað. Fyrirmæli Umhverfisstofnunar skulu ákvæðin með hliðsjón af greinargerð og tillögum rekstraraðila um hvernig bæta skulu úr umhverfistjóni. Hvað varðar vinnslu þeirrar greinargerðar og tillögu um ráðstafanir er vísað til 7. gr. frumvarpsins.

Fyrirmæli Umhverfisstofnunar um ráðstafanir skulu vera í samræmi við I. viðauka frumvarpsins sem byggist á II. viðauka tilskipunar um umhverfisábyrgð. Það leiðir af ákvæðum I. viðauka að bæta skal úr umhverfistjóni á vatni og á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum með *frumúrbótum*, *fyllingarúrbótum* og *jöfnunarúrbótum* þannig að skaðaðri náttúruauðlind og skertri þjónustu hennar sé komið aftur í fyrra horf og almenningi bættur missirinn tímabilið frá því að umhverfistjón varð þar til sköðuð náttúruauðlind og þjónusta hennar er komin í fyrra horf.

Tilgangurinn með svonefndum frumúrbótum er skv. I. viðauka að koma skaðaðri náttúruauðlind og skertri þjónustu hennar aftur í fyrra ástand. Eingöngu skal mæla fyrir um fyllingarúrbætur þegar frumúrbætur nægja ekki til að endurheimta að fullu fyrra ástand náttúruauðlindar og þjónustu hennar. Tilgangurinn með þeim úrbótum er að bjóða fram náttúruauðlind eða þjónustu náttúruauðlindar, eftir atvikum á öðrum stað, sem væri sambærilegt við það sem staðið hefði til boða ef svæði sem orðið hefur fyrir tjóni hefði komist aftur í sitt fyrra ástand. Þá er í viðaukanum gert ráð fyrir svonefndum jöfnunarúrbótum. Þær úrbætur skal ákvarða til að bæta samfélaginu tímabundinn missi náttúruauðlindar og þjónustu hennar

tímabilið frá því að umhverfistjón varð og þar til fyrra ástand hefur verið endurheimt. Í jöfnunarúrbótum geta eins og í fyllingarúrbótum falist úrbætur á öðrum stað en þeim þar sem umhverfistjón varð. Sérstaklega er tekið fram að þær feli ekki í sér fêbætur til almennings.

Ákvarðanir um fyllingarúrbætur og jöfnunarúrbætur skulu samkvæmt viðaukanum ef hægt er teknar með jafngildisaðferðum. Í þeim aðferðum felst að ein náttúruauðlind er borin saman við aðra auðlind og þjónusta einnar náttúruauðlindar við þjónustu annarrar. Fyrst skal vega og meta aðgerðir sem gefa af sér náttúruauðlindir eða þjónustu náttúruauðlinda sem eru af sömu tegund, gæðum og umfangi og þær sem urðu fyrir tjóni. Verði því ekki við komið skal bjóða fram aðrar náttúruauðlindir og/eða þjónustu náttúruauðlindar í staðinn. Sem dæmi er nefnt að sé dregið úr gæðum skuli vega það upp með því að auka umfang ráðstafana til úrbóta.

Ef ekki er unnt að nota jafngildisaðferðir skal beitt öðrum matsaðferðum við ákvarðanir um fyllingarúrbætur og jöfnunarúrbætur. Þegar þannig háttar getur Umhverfisstofnun ákveðið hvað aðferð skuli beitt við ákvörðun fyllingarúrbóta og jöfnunarúrbóta, t.d. að beitt skuli fjárhagslegu mati. Ef unnt er að meta auðlind og/eða þjónustu náttúruauðlindar sem glataðist en ekki er unnt, innan sanngjarnra tímamarka eða með sanngjörnum kostnaði, að meta auðlind eða þjónustu auðlindar sem koma skal í staðinn getur stjórnvald valið ráðstafanir til úrbóta þannig að kostnaður við þær jafngildir áætluðu, fjárhagslegu verðmæti auðlindarinnar og/eða þjónustu sem glataðist. Sem dæmi mætti nefna verðmæti veiðanlegs fisks eða trjáa sem skaðast. Ljóst er að fjárhagslegt mat náttúruauðlinda og þjónustu þeirra yrði í mörgum tilvikum mjög flókið.

Val á úrbótum. Skv. I. viðauka skal meta sanngjarnar ráðstafanir til úrbóta með bestu fánlegri tækni og á grundvelli eftirfarandi viðmiðana:

- áhrifa ráðstöfunar á lýðheilsu og almannaöryggi,
- kostnaðar af því að hrinda ráðstöfun í framkvæmd,
- líka á því að ráðstöfun til úrbóta skili árangri,
- að hve miklu leyti ráðstöfun til úrbóta muni koma í veg fyrir tjón í framtíðinni og að hve miklu leyti ráðstöfun muni koma í veg fyrir frekara tjón,
- að hve miklu leyti ráðstöfun til úrbóta gagnast mismunandi þáttum náttúruauðlindar og/eða þjónustu hennar,
- að hve miklu leyti ráðstöfun til úrbóta tekur mið af félagslegum, efnahagslegum og menningarlegum sjónarmiðum sem máli skipta og öðrum atriðum sem máli skipta og eru einkennandi fyrir viðkomandi stað,
- hversu langur tími líður þar til úrbæturnar hafa skilað árangri,
- að hve miklu leyti ráðstöfun til úrbóta dugir til að koma svæði þar sem umhverfistjón varð aftur í fyrra horf,
- landfræðilegra tengsla við skaðað svæði.

Umhverfisstofnun hefur samkvæmt viðaukanum rétt til að ákveða að ekki skuli gera frekari ráðstafanir til úrbóta ef:

- a. þær ráðstafanir til úrbóta sem þegar hafa verið gerðar tryggja að ekki sé lengur umtalsverð hættu á því að heilsufar manna verði fyrir skaðlegum áhrifum eða veruleg hættu á að vatn eða verndaðar tegundir eða náttúruverndarsvæði verði fyrir skaðlegum áhrifum,
- b. kostnaður við þær ráðstafanir til úrbóta sem gera þarf til að ná fyrra ástandi eða svipuðu ástandi væri óhóflegur miðað við ávinninginn af þeim fyrir umhverfið.

Í 2. mgr. 14. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun skuli gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber fyrir mæli um að eyða mengun lands og endurheimta fyrra ástand lands eða framkvæma sambærilegar ráðstafanir. Tillagan um að mengun lands skuli eytt er í samræmi við meginreglur umhverfissréttar og það sem telja má æskilega framkvæmd. Skv. I. viðauka frumvarpsins felast úrbætur vegna umhverfistjóns á landi í því að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lágmarki að þau mengandi efni eða lífverur sem um ræðir verði fjarlægð, þeim haldið í skefjum, þau verði einangruð eða dregið verði úr þeim svo að mengaða landið, með tilliti til núverandi notkunar þess eða fyrirhugaðrar og samþykkrar notkunar þess á þeim tíma sem tjónið varð, skapi ekki lengur áhættu sem geti haft skaðleg áhrif á heilsufar manna. Um nánara efni vísast til II. viðauka.

Í 3. mgr. 14. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun skuli hafa samráð við viðkomandi heilbrigðisnefnd sveitarfélags í þeim tilvikum sem lög mæla fyrir um að viðkomandi atvinnurekstur sé háður eftirliti heilbrigðisnefndar, sbr. lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Einnig er lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til að gefa fyrir mæli um úrbætur þrátt fyrir að áætlun rekstraraðila skv. 2. mgr. 8. gr. hafi ekki borist stofnuninni þar sem telja verður óeðlilegt að slík vanræksla rekstraraðila geti leitt til þess að ekki verði unnt að gefa fyrir mæli um úrbætur vegna umhverfistjóns. Er heimild Umhverfisstofnunar þó bundin við það að áætlunin hafi ekki borist innan hæfilegs tíma að mati stofnunarinnar.

Um 15. gr.

Greinin kveður á um að Umhverfisstofnun taki ákvörðun um úr hvaða umhverfistjóni skuli fyrst bætt ef orðið hafa fleiri en eitt umhverfistjón og aðstæður eru þær að ekki er unnt að bæta úr þeim öllum samtímis skv. 14. gr. Við ákvörðun skal m.a. tekið tillit til eðlis umhverfistjóns, útbreiðslu þess og alvarleika, möguleika á náttúrulegri endurnýjun og hættu fyrir heilsu manna. Efni greinarinnar byggist á 3. mgr. 7. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að fyrir mæli samkvæmt lögnum sé unnt að gefa óháð því hvort rekstraraðili hafi umráð eignar. Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að gefa þeim sem hefur umráð eignar fyrir mæli um að rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur séu framkvæmdar af þeim sem ábyrgð ber. Tilgangurinn með þessu ákvæði er að tryggja að eigandi eða afnotahafi eignar geti ekki komið í veg fyrir rannsóknir, varnaraðgerðir eða úrbætur með þeim afleiðingum að Umhverfisstofnun geti ekki gefið ábyrgum rekstraraðila fyrir mæli samkvæmt lögnum. Í flestum tilvikum má þó ætla að landeigandi væri fús til að stuðla að því að bætt yrði úr umhverfistjóni á landi hans eða komið í veg fyrir hættu á slíku tjóni.

Þegar gefin eru fyrir mæli um ráðstafanir skal tekið tillit til almennra stjórnsýslureglna, svo sem meðalhófsreglunnar. Í einhverjum tilvikum gæti kostnaður af ráðstöfunum farið eftir því hvenær ráðstafanir eru framkvæmdar sem eftir atvikum gæti leitt til þess að eðlilegt væri að gefa fyrir mæli um ráðstafanir á þeim tíma þegar kostnaðurinn væri lægstur.

Í 3. mgr. kemur fram að þegar tjóni er valdið á eign þriðja manns við framkvæmd ráðstafana samkvæmt lögnum geti eigandi eða notandi gert bótakröfu á hendur ríkissjóði ef ekki næst samkomulag um bætur eða tjónvaldur getur ekki greitt bætur. Þegar ríkissjóður hefur greitt skaðabætur öðlast hann rétt tjónþola gagnvart tjónvaldi.

Um 17. gr.

Í greininni er kveðið á um hvernig með skuli fara þegar fleiri rekstraraðilar en einn bera ábyrgð á umhverfistjóni. Í 9. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er kveðið á um að tilskipunin hafi ekki áhrif á ákvæði landsreglna um kostnaðarskiptingu þegar margir aðilar valda tjóni.

Ákvæði greinarinnar eiga ekki við þegar unnt er að aðgreina hlut hvers og eins í umhverfistjóni eða yfirvofandi tjóni. Þá eru hverjum einstökum aðeins gefin fyrirmæli skv. 12.–14. gr. Ef unnt er að rekja ákveðið umhverfistjón til fleiri en eins rekstraraðila án þess að hlutur hvers þeirra verði nákvæmlega aðgreindur getur Umhverfisstofnun skv. 1. mgr. gefið þeim öllum fyrirmæli. Við mat á hlutfallslegri ábyrgð rekstraraðila á heildartjóni skal eftir því sem unnt er tekið tillit til eðlis, umfangs og varanleika skaðlegra áhrifa sem rekja má til viðkomandi rekstraraðila.

Jafnframt er lagt til að þegar ekki er hægt að meta hlut eins eða fleiri ábyrgra rekstraraðila skuli leggja jafna skiptingu ábyrgðar til grundvallar. Sem dæmi má nefna að ef þrír rekstraraðilar bera ábyrgð og fyrir liggur að helming tjóns megi rekja til starfsemi eins þeirra en ekki er nægur grundvöllur til að meta hlut hinna tveggja. Í því tilviki væri lagt til grundvallar að hvor um sig bæri $\frac{1}{4}$ hluta ábyrgðar.

Í 2. mgr. er lagt til að ef þeir sem fengið hafa fyrirmæli skv. 1. mgr. geta ekki náð samkomulagi um að verða sameiginlega við þeim sé unnt að gefa þeim sem talinn er hafa valdið mestum hluta tjóns eða hættu á tjóni fyrirmæli. Ef fyrir liggur ákvörðun um að rekstraraðilar beri jafnan hlut ábyrgðar á tjóni eða hættu á tjóni og þeir geta ekki náð samkomulagi má skv. 3. mgr. beina fyrirmælum að þeim sem hefur umráð eignar sem málið varðar, eða ef enginn hefur umráð hennar þeim sem síðast hafði umráð hennar. Hafi enginn þeirra sem ábyrgð ber haft umráð eignar eða eigna má tilkynna hverjum þeirra sem er fyrirmælin.

Það leiðir af ákvæðum greinarinnar að áður en fyrirmæli skv. 2. eða 3. mgr. eru gefin skal liggja fyrir ákvörðun um hlutfall ábyrgðar hvers rekstraraðila. Í ákvæði 4. mgr. er kveðið á um endurkröfurétt þess sem skylt er að verða við fyrirmælum skv. 2. og 3. mgr. á hendur öðrum aðilum sem bera ábyrgð á umhverfistjóni eða hættu á slíku tjóni. Ákvæðið skal tryggja að unnt sé að endurkrefja hvern þann sem ábyrgð ber í réttu hlutfalli við ábyrgð hans. Skilyrði endurkröfunnar eru að gefin hafi verið út eða unnt hefði verið að gefa út lögleg fyrirmæli skv. 1. mgr. til þess sem endurkrafa beinist að.

Um 18. gr.

Lagt er til í 1. mgr. að þinglýst skuli yfirlýsingu um boðuð eða tilkynnt fyrirmæli á fasteignir þar sem orðið hefur umhverfistjón. Þinglýsingin skal vera á kostnað rekstraraðila sem ábyrgð ber. Rökin fyrir þinglýsingarskyldunni eru að kynna hugsanlegum kaupendum fasteigna að búast megi við að sá sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni þurfi að framkvæma þar rannsóknir eða varnaráðstafanir eða úrbætur. Haft er í huga að úrbætur vegna umhverfistjóns geta tekið langan tíma.

Samkvæmt 2. mgr. er lagt til að upplýsingum um fyrirmæli sem gefin eru afnotahafa eignar skv. 2. mgr. 16. gr. verði ekki þinglýst.

Eins og fram er komið er lagt til í 1. mgr. að upplýsingum um fyrirmæli sé þinglýst á kostnað þess sem ábyrgð ber. Skv. 3. mgr. skal Umhverfisstofnun þó bera kostnað vegna aflýsingar ef boðuð fyrirmæli eru felld úr gildi. Skv. 4. mgr. skal upplýsingum um þinglýst fyrirmæli aflýst þegar þau hafa verið uppfyllt að mati Umhverfisstofnunar.

Um 19. gr.

Í fyrirmælum skv. III. kafla frumvarpsins skal koma fram frestur aðila til að verða við fyrirmælunum. Heimilt er þó að ákveða við sérstakar aðstæður að fyrirmælin séu framkvæmd þegar í stað. Ákvæðið veitir Umhverfisstofnun möguleika á því að grípa strax inn í þegar það er talið nauðsynlegt. Það gæti t.d. átt við ef upp kemur alvarleg og yfirvofandi hættu fyrir heilsu manna eða þegar tafarlausar aðgerðir eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða verulega aukningu tjóns.

Um 20. gr.

Í samræmi við 8. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er í 1. mgr. kveðið á um þá meginreglu að rekstraraðili beri kostnað af rannsóknum, varnaráðstöfunum og úrbótum. Skv. 1. gr. frumvarpsins er markmið laganna m.a. að tryggja að sá sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir að koma í veg fyrir tjón og bæta úr tjóni. Er því lagt til að rekstraraðili beri kostnað stjórnvalda vegna aðgerða sem þeim er samkvæmt lögum falið að grípa til og falla undir lögin, m.a. vegna bráðamengunar eða mengunaróhapps. Geta stjórnvöld því endurkrafíð rekstraraðila um kostnað vegna slíkra aðgerða.

Í samræmi við 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar skal rekstraraðili þó ekki bera kostnaðinn í tilvikum sem tilgreind eru í a- og b-lið 2. mgr., þ.e. þegar tjóni er valdið af þriðja aðila eða orsök tjóns er að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds. Í 3. mgr. er síðan lagt til að nýtt verði heimild ríkja skv. a-lið 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar til að ákveða að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað ef hann sannar að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi og að því hafi verið valdið við losun, eða annan atburð, sem var sérstaklega heimiluð og var í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem gefið var út samkvæmt gildandi lögum. Hins vegar er ekki lagt til að nýtt verði undanþáguheimild b-liðar 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar um að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað sýni hann fram á að ekki hafi mátt gera ráð fyrir að tjón hlytist af losun eða starfsemi miðað við vísinda- og tækniþekkingu sem aðgengileg var á þeim tíma sem losunin eða starfsemin átti sér stað. Talið er að eðlilegra sé að rekstraraðili beri þá áhættu.

Um 21. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að setja tryggingu. Það leiðir af 2. mgr. 8. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð að viðkomandi stjórnvald, samkvæmt frumvarpinu Umhverfisstofnun, skuli sjá til þess að sett sé trygging fyrir því að rekstraraðili sem ábyrgð ber uppfylli skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni, þ.m.t. greiði kostnað stjórnvalds við málsmeðferð samkvæmt lögnum. Slík trygging getur verið í formi veðs í fasteign, bankaábyrgðar eða annarrar tryggingar sem talist getur fullnægjandi. Krafa um tryggingu undirstríkar greiðslureglu umhverfisréttarins.

Fjárhæð tryggingar skal vera nægjanlega há til að ná yfir kostnað við að rannsaka, fyrirbyggja og bæta úr umhverfistjóni og einnig kostnað vegna málsmeðferðar. Tryggingin skal þannig nægja bæði fyrir kostnaði Umhverfisstofnunar vegna málsmeðferðar og ráðstafana sem stofnunin lætur framkvæma skv. 23. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. skal Umhverfisstofnun taka ákvörðun um skilyrði tryggingar hverju sinni. Ákvarðanir varða einkum fjárhæð tryggingar, frest til að setja tryggingu og mat á því hvort trygging er fullnægjandi. Einnig falla undir ákvæðið ákvarðanir stjórnvalds um leið-

réttingar á fjárhæð tryggingar vegna framkomins betra og öruggara mats á heildarútgjöldum við að fyrirbyggja eða bæta úr umhverfistjóni og ákvarðanir um að fella niður tryggingu.

Samkvæmt 3. mgr. skal umhverfisráðherra setja nauðsynlegar reglur um setningu tryggingar, þar á meðal um skiptingu skyldu til að setja tryggingu, þegar fleiri en einn ber ábyrgð á umhverfistjóni, um útreikning og endurskoðun á fjárhæð tryggingar og eftirfarandi niðurfellingu hennar í áföngum.

Um 22. gr.

Í greininni er fjallað um yfirstjórn mála samkvæmt lögnum og lagt til að hún verði í höndum ráðherra náttúruverndarmála. Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun sé sú stofnun sem fari með framkvæmd laganna. Jafnframt er gert er ráð fyrir að stofnuninni sé heimilt að fela tiltekna þætti eftirlitsins heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna.

Um 23. gr.

Í greininni er kveðið á um sjálfstökuúrræði Umhverfisstofnunar, þ.e. heimild stofnunarinnar til að láta framkvæma ráðstafanir sem fyrirmæli hafa verið gefin um á kostnað þess sem ábyrgð ber þegar frestur sem gefinn var er útrunninn. Sama gildir við neyðaraðstæður þegar ráðstafanir þola enga bið. Að ráðstafanir séu framkvæmdar á kostnað þess sem ábyrgð ber er í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins sem tilskipun um umhverfisábyrgð byggist á, sbr. 1. og 2. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar.

Um 24. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að veita upplýsingar.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar til aðgangs að lóðum, mannvirkjum og farartækjum rekstraraðila og aðgangs að gögnum og öðrum hlutum án endurgjalds til að framkvæma eftirlit og aðrar aðgerðir samkvæmt lögnum. Sama skal gilda um heilbrigðisnefnd samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun. Eigendur og starfsmenn skulu veita nauðsynlega aðstoð við framkvæmd eftirlits. Aðgangur að eignum felur í sér heimild til að framkvæma þar rannsóknir og önnur verkefni sem falla undir ákvæði frumvarpsins, þar á meðal að framkvæma ráðstafanir á kostnað rekstraraðila skv. 23. gr. Heimild til að afla upplýsinga og gagna nær til upplýsinga og gagna sem máli skipta og nauðsynleg eru við framkvæmd eftirlits og aðrar aðgerðir sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Þegar leggja þarf hald á gögn eða hluti skal gefin fyrir þeim kvittun og þeim skilað aftur eins fljótt og hægt er.

Samkvæmt 3. mgr. má leita aðstoðar lögreglu við nýtingu heimilda skv. 2. mgr. Í 4. mgr. er kveðið á um skyldu sveitarfélags og heilbrigðisnefndar til að veita Umhverfisstofnun upplýsingar sem þessir aðilar hafa um aðstæður innan sveitarfélagsins eða eftirlitssvæðis heilbrigðisnefndarinnar. Þar gæti t.d. verið um að ræða upplýsingar um aðstæður á svæði sem gæti tímabundið með tilteknum úrbótum komið í stað svæðis þar sem umhverfistjón varð.

Um 25. gr.

Það leiðir af 12. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð að þeir sem hafa málskotsrétt skv. 32. gr. frumvarpsins eiga að geta óskað eftir aðgerðum Umhverfisstofnunar skv. III. og V. kafla vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á tjóni. Rökin fyrir þeim rétti eru að einstaklingar og fyrirtæki sem umhverfistjón snertir eða mundi snerta eiga að geta óskað eftir að viðkomandi stjórnvald geri ráðstafanir. Þar sem vernd umhverfis og náttúru felur gjarnan í sér víðtæka og óákveðna hagsmuni sem ekki verður nægjanlega gætt af einstaklingum skulu

samtök sem hafa umhverfisvernd að markmiði og uppfylla nánar tilgreind skilyrði að eiga þess kost að stuðla að virkri framkvæmd tilskipunarinnar og þar með vernd umhverfisins.

Um 26. gr.

Samkvæmt 1. mgr. skal rekstraraðila tilkynnt um meðferð máls og honum kynntur réttur hans til að koma að málinu. Hið sama skal tilkynnt þeim sem hefur umráð eignar ef hann er annar en rekstraraðili, sbr. 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að sleppa tilkynningu ef tafarlaus ákvörðun er nauðsynleg eða ef telja má hana bersýnilega ónauðsynlega. Í því efni má hugsa sér að rekstraraðili hafi þegar komið að málinu, hafi t.d. lagt fram tillögu um hvaða úrbætur sé unnt að framkvæma og hvaða útgjöld leiði af þeim. Umhverfisstofnun ætti að hafa nokkurt svigrúm til mats á því hvenær tilkynning er bersýnleg ónauðsynleg.

Um 27. gr.

Í greininni er kveðið á um að áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun um úrbætur skv. 14. gr. skuli tilkynna þeim sem málskotsrétt eiga skv. 32. gr. drög að ákvörðun og kynna þeim rétt sinn til að gera athugasemdir. Með greininni er innleidd 4. mgr. 7. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Þeir sem eiga málskotsrétt eiga rétt á að koma með athugasemdir við drögin innan fjögurra vikna. Þó er lagt til að heimilt sé að víkja frá fjögurra vikna frestinum í sérstökum tilvikum. Það þýðir að Umhverfisstofnun getur í málum þar sem þörf er á skjótum ákvörðunum ákveðið mjög stuttan frest. Tilkynning til annarra en rekstraraðila sem ákvörðun beinist að og eftir atvikum umráðamanni eignar skal gerð með opinberri auglýsingu. Fjögurra vikna fresturinn reiknast þá frá birtingu auglýsingar.

Um 28. gr.

Í greininni er kveðið á um að ákvarðanir samkvæmt lögnum skuli skriflega tilkynntar rekstraraðila sem mál beinist að og eftir atvikum umráðamanni eignar. Ákvarðanir sem eru kærnanlegar skal auk þess tilkynna öðrum sem málskotsrétt eiga með opinberri auglýsingu.

Um 29. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli innheimta á grundvelli gjaldskrár gjald vegna kostnaðar stofnunarinnar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð hjá rekstraraðila sem ábyrgð ber. Kröfuna um að rekstraraðili beri kostnað af málsmeðferð leiðir af tilskipun um umhverfisábyrgð sem byggist á greiðslureglu umhverfisréttar. Gjaldið má innheimta með fjárnámi.

Með kostnaði samkvæmt greininni er átt við kostnað sem fellur á Umhverfisstofnun sem er nauðsynlegur fyrir rétta og virka framkvæmd ákvæða frumvarpsins, t.d. kostnað við mat á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og mögulegum ráðstöfunum, kostnað við upplýsingaöflun auk kostnaðar við vöktun og eftirlit, sbr. 16. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Gjaldskrá sem sett verður skal m.a. taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar Umhverfisstofnunar. Skv. 2. mgr. greinarinnar getur umhverfisráðherra einnig sett nánari reglur um hvernig greiðslu skuli háttað svo sem um gjalddaga og um greiðslu vaxta ef dráttur verður á greiðslu.

Um 30. gr.

Í samræmi við 10. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er fyrningarfrestur fimm ár vegna kostnaðar Umhverfisstofnunar við ráðstafanir sem stofnunin sjálf framkvæmir eða lætur framkvæma. Fresturinn er reiknaður frá því að ráðstöfunum lauk eða frá því rekstraraðili sem ábyrgð ber hefur verið tilgreindur. Fresturinn miðast við síðara tímamarkið.

Í 2. mgr. er gerð tillaga um að fimm ára fyrningarfrestur gildi einnig um kostnað af ráðstöfunum samkvæmt öðrum lögum sem unnt hefði verið að gefa fyrirmæli um skv. III. kafla frumvarpsins. Sem dæmi má taka að þegar mengunarvaldur sinnir ekki fyrirmælum heilbrigðisefndar um úrbætur innan tiltekins frests væri nefndinni heimilt að láta framkvæma þær á kostnað hans skv. 27. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Við þá framkvæmd kynni að koma í ljós að meira tjón hefði hlotist af mengun en ætlað var í upphafi og um væri að ræða umhverfistjón í skilningi laga um umhverfisábyrgð. Fimm ára fyrningarreglan mundi þá gilda um kröfu um útlagðan kostnað vegna ráðstafana á vegum heilbrigðisnefndar á grundvelli laga nr. 7/1998.

Í ákvæði 3. mgr. er kveðið á um endanlegan fyrningarfrest. Þar segir að kröfur skv. 1. og 2. mgr. fyrnist í síðasta lagi þrjátíu árum eftir að losun eða annar atburður sem orsakaði tjónið eða yfirvofandi hættu á tjóni varð.

Um 31. gr.

Tillaga er gerð um að stjórnvöld geti krafist mengunarvald um bætur á grundvelli almennra regla skaðabótaréttar. Ákvæðið eykur þannig möguleika stjórnvalda til að fá endurgreidd útgjöld sem það hefur orðið fyrir.

Í ljósi ákvæða tilskipunarinnar um athafnaskyldur rekstraraðila og skyldu hans til greiðslu kostnaðar og reglna um fyrningu má ætla að stjórnvöld muni fyrst og fremst byggja endurkröfur sínar á ákvæðum laganna en ekki almennum reglum skaðabótaréttarins. Sérstaklega má ætla að svo verði þegar lög um umhverfisábyrgð veita stjórnvöldum ríkari endurkröfurett en reglur skaðabótaréttarins sem oft yrði raunin.

Um 32. gr.

Samkvæmt 13. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð skulu aðilar geta skotið ákvörðunum til dómstóla eða annars óháðs og hlutlauss úrskurðaraðila sem sé til þess bær að fjalla um stjórnsýslulegt og efnislegt lögmæti þeirra. Í 32. gr. er kveðið á um málskotsrétt vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laganna. Skv. 1. mgr. er heimilt að kæra þær ákvarðanir til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og er úrskurður nefndarinnar endanlegur úrskurður á stjórnsýslustigi. Lagt er til í 1. mgr. 32. gr. að kærufrestur verði átta vikur frá tilkynningu ákvörðunar. Skv. 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 má kæra innan tveggja vikna ákvarðanir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um útgáfu starfsleyfa fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun. Hinn almenni kærufrestur skv. 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, er þrjú mánuðir frá tilkynningu stjórnvaldsákvörðunar, nema lög mæli á annan veg. Telja verður að kærufrestur samkvæmt frumvarpi þessu sé hæfilegur vegna eðlis þeirra mála sem hér um ræðir. Mikilvægt er að kærufrestur sé ekki of stuttur í ljósi hagsmuna þeirra sem kærvaðild hafa og mikilvægis þeirra mála sem um ræðir. Á hinn bóginn verður einnig að telja mikilvægt að unnt sé að framfylgja þeim ákvörðunum sem teknar verða á grundvelli laganna með skjóttum hætti í ljósi þess að um er að ræða umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og mæla þau rök með því að kærufresturinn sé ekki eins langur og mælt er fyrir um í 27. gr. stjórnsýslulaga.

Þann 17. september 2011 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, og samhliða þeim lög nr. 131/2011, um fullgildingu Árósa-samningsins (breyting ýmissa laga). Taka lög þessi gildi 1. janúar 2012. Við gildistöku laganna tekur ný úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála m.a. við hlutverki úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir samkvæmt lögum nr. 7/1998 og hlutverki úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010. Skv. 2. gr. laga nr. 130/2011 skipar umhverfissráðherra sjö menn í úrskurðarnefndina og jafnmarga til vara. Formaður og varaformaður skulu uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Aðrir nefndarmenn skulu allir hafa háskólapróf. Einn skal hafa sérþekkingu á sviði skipulagsmála, einn á sviði byggingarmála, einn á sviði umhverfismála, einn á sviði jarðvísinda, orkumála og jarðrænna auðlinda og einn á sviði vistfræði og lífríkis þurrlandis, ferskvatns og sjávar. Einn skal þá hafa embættispróf í lögfræði eða annað háskólapróf sem verður metið jafngilt. Varamenn skulu uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Samkvæmt 2. mgr. fer um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar eftir 29. gr. stjórnáskýslulaga, nr. 37/1993, en samkvæmt henni er meginreglan sú að stjórnáskýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Þó er æðra stjórnvaldi heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar meðan kæran er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því.

Málskotsrétt skv. 3. mgr. eiga, auk rekstraraðila og annarra aðila sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem er í samræmi við 1. mgr. 12. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt henni skulu samtök sem hafa umhverfisvernd að markmiði og uppfylla skilyrði landslaga ávallt teljast hafa hagsmuna að gæta. Þau skilyrði sem sett eru í frumvarpinu fyrir kærueimild umræddra samtaka eru þau sömu og fram koma í fyrrgreindum lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök eiga einnig málskotsrétt skv. 2. mgr. 74. gr. laga um náttúruvernd og 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Sömu aðilar og hafa málskotsrétt geta krafist aðgerða stjórnvalds, sbr. 24. gr. frumvarpsins og athugasemdir við þá grein. Kæru umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna.

Um 33. gr.

Hér er kveðið á um viðurlög vegna brota á ákvæðum frumvarpsins. Refsiramminn er í samræmi við nýlega umhverfisverndarlöggjöf, sbr. 25. og 26. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Um 34. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 35. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. maí 2012.

Samkvæmt greininni eru lögin ekki afturvirk sem er í samræmi við tilskipunina. Þau skulu gilda um umhverfistjón sem verður eftir gildistöku laganna. Lögin gilda þó ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem verður eftir gildistöku laganna þegar rekja má það til starfsemi sem fór fram og var lokið fyrir þann dag. Sérstakt ákvæði er um gildistöku hvað varðar umhverfistjón á friðlýstum náttúruminum með tilliti til þess hvenær friðlýsing er gerð.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð.

Markmiðið með frumvarpinu er að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi, eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni, komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni hafi það orðið, og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir, í samræmi við greiðslureglu umhverfisráttarins. Frumvarpinu er ætlað að leiða í íslenskan rétt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess.

Frumvarpið byggist á þeirri meginreglu umhverfisráttarins að mengunarvaldur skuli bæta tjón sem hann veldur á umhverfinu og gildir um umhverfistjón sem valdið er við tiltekna atvinnustarfsemi en einnig aðra atvinnustarfsemi ef tjón verður á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Það gildir einnig um rannsóknir og úrbætur vegna umhverfistjóns, rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir umhverfistjón vegna yfirvofandi hættu á tjóni og kostnað sem af því leiðir. Rekstraraðili skal án tafar grípa til nauðsynlegra varnarráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem rekja má til starfsemi hans. Verði umhverfistjón skal rekstraraðili þegar hefja aðgerðir til að takmarka tjón eða afstýra frekara tjóni. Rekstraraðili skal bera kostnað við rannsóknir, varúðarráðstafanir og úrbætur. Hann skal einnig bera kostnað sem stjórnvöld hafa þurft að leggja út fyrir vegna aðgerða sem þeim samkvæmt lögum er falið að grípa til og falla undir lögin, m.a. vegna bráðamengunar eða mengunaróhapps. Skal rekstraraðili setja fullnægjandi tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem á honum hvíla í þessu efni.

Umhverfisstofnun er ætlað að hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna en er heimilt að fela heilbrigðisnefnd með samningi tiltekna þætti eftirlitsins. Stofnuninni eru veittar skýrar heimildir til að gefa rekstraraðila fyrirmæli um að veita upplýsingar og framkvæma rannsóknir sem hafa þýðingu við mat á því hvernig unnt sé að bæta úr umhverfistjóni eða koma í veg fyrir slíkt tjón, fyrirmæli um varúðarráðstafanir til að takmarka eða koma í veg fyrir tjón og fyrirmæli um úrbætur vegna tjóns sem orðið hefur. Umhverfisstofnun skal innheimta gjald af rekstraraðila vegna kostnaðar stofnunarinnar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð samkvæmt lögnum þar sem m.a. er tekið tillit til vinnuframlags, ferðakostnaðar og annars útlagðs kostnaðar.

Þá er í frumvarpinu ákvæði þess efnis að þegar tjóni er valdið á eign þriðja aðila við framkvæmd ráðstafana samkvæmt lögnum getur eigandi eða afnotahafi eignarinnar gert skaðabótakröfu á hendur ríkissjóði ef ekki næst samkomulag við tjónvald um bætur eða þegar tjónvaldur getur ekki greitt bótakröfuna. Sambærilegt ákvæði er ekki í tilskipuninni og gengur frumvarpið því framár hvað þetta varðar en þar er tilskilið. Greiði ríkissjóður slíka bótakröfu öðlast hann rétt tjónþola á hendur tjónvaldi. Ómögulegt að segja fyrir um það hvaða fjárhæðir þar geti verið um að tefla en gera má ráð fyrir að varnarráðstafanir og ráðstafanir til úrbóta vegna umhverfistjóns leiði almennt ekki til tjóns fyrir þriðja aðila enda er markmiðið í sjálfu sér að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr tjóni.

Eins og áður segir er við það miðað að allur útlagður kostnaður Umhverfisstofnunar og annarra stjórnvalda verði innheimtur af rekstraraðila ef frá eru taldar bótakröfur þriðja aðila sem ríkissjóður greiðir og tekst ekki að innheimta. Skal Umhverfisstofnun innheimta gjald

af rekstraraðila á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur vegna kostnaðar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð. Gjaldskráin skal m.a. taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar. Þar sem um verður að ræða lögbýngaða gjaldtöku munu tekjurnar falla í flokk ríkistekna og færast á tekjuhlíð ríkissjóðs. Áætlun um tekjur og gjöld hvað þessi atriði varðar hefur ekki verið gerð, enda ógerlegt að segja fyrir um það hve mörg tilvik munu koma upp eða hversu kostnaðarsöm þau verða. Gengið er þó út frá því að þau verði mjög fá og ekki er áætlað fyrir gjöldum eða tekjum þeirra vegna í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi. Engu að síður má gera ráð fyrir að einhver kostnaður muni falla á Umhverfisstofnun vegna umsjónar og eftirlits með framkvæmd laganna en reiknað er með að sá kostnaður verði óverulegur og muni rúmast innan gildandi fjárhagsramma stofnunarinnar.