

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, refsíákvæði).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. 5. mgr. orðast svo:

Losun skolps frá skipum er óheimil á hafnarsvæðum og á svæðum innan við 300 m frá stórstraumsfjöruborði. Skipum sem eru 400 brúttótonn eða stærri og skipum sem skráð eru til að flytja 15 manns eða fleiri en eru minni en 400 brúttótonn er óheimilt að losa skolp innan tólf sjómílna frá grunnlínu landhelginnar. Heimilt er að losa skolp, sem hefur verið meðhöndlað í hreinsikerfi samþykktu af Samgöngustofu eða sambærilegu stjórnvaldi annars ríkis, utan þriggja sjómílna frá grunnlínu landhelginnar. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um losun skolps innan íslenskrar mengunarlögsögu.

b. 6. mgr. orðast svo:

Losun mengandi efna, sem upp eru talin í viðauka I og II við MARPOL-samninginn, þ.m.t. minni háttar tilvik slíkrar losunar frá skipum sem ekki leiðir til þess að gæði vatns spillist, er óheimil. Þetta á við um losun jafnt á úthöfum sem og í mengunarlögsögu Íslands. Þó er losun mengandi efna heimil að uppfylltum skilyrðum um notkun bestu fánlegrar tækni við mengunarvarnir um borð og bestu umhverfisvenjur þar sem slíkt hefur verið skilgreint. Losun mengandi efna er einnig heimil að uppfylltum skilyrðum um flokkun fljótandi efna sem eru flutt í fargeymum skipa til eða frá íslenskum höfnum, svo og skilyrðum um takmörkun á losun þeirra efna sem eru talin hættuleg í hafið samkvæmt nánari ákvæðum í viðauka I og II við MARPOL-samninginn. Losun mengandi efna frá skipum telst ekki brot gegn ákvæði þessu ef losunina leiðir af skemmdum á skipi eða búnaði þess.

2. gr.

Orðin „skipum sem þjónusta fiskeldi“ í 1. mgr. 11. gr. c laganna falla brott.

3. gr.

Á eftir 1. mgr. 25. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ítrekuð minni háttar tilvik losunar, sbr. 6. mgr. 8. gr., þar sem hvert tilvik spillir ekki gæðum vatns heldur samansafn tilvika sem leiðir til þess að gæði vatns spillist, teljast refsiverður verknaður hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

4. gr.

Á eftir 25. gr. laganna kemur ný grein, 25. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Refsiábyrgð lögaðila.

Gera má lögaðila sekt vegna brots á 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. óháð sök fyrir-svarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans. Lög-aðila verður gerð refsing þótt ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsiábyrgð stjórnvalda er bundin sömu skilyrðum enda sé brotið gegn ákvæðum 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila.

Lögaðili ber ábyrgð ef skortur á eftirliti eða umsjón af hans hálfu með losun mengandi efna hefur gert einstaklingi á hans vegum kleift að fremja refsiverðan verknað í skilningi 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. í þágu lögaðilans.

II. KAFLI

**Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir,
nr. 7/1998, með síðari breytingum.**

5. gr.

Við 33. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga eru refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

III. KAFLI

Innleiðing.

6. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á eftirfarandi EES-gerðum:

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/123/EB frá 21. október 2009 um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum, sem vísað er til í tölulið 56v, V. kafla, XIII. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 188/2015, 10. júlí 2015.
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum, sem vísað er til í tölulið 1m, I. kafla, XX. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015, 10. júlí 2015.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram til þess að innleiða tilskipun 2009/123/EB frá 21. október 2009 um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum og tilskipun 2008/99/EB um vernd umhverfisins með refsí-ákvæðum frá 19. nóvember 2008. Tilskipanirnar voru teknar inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 188/2015 og nr. 191/2015 frá 10. júlí 2015. Ákvörðun um upptöku tilskipana 2009/123/EB og 2008/99/EB í EES-samninginn var tekin eftir langar samningaviðræður EES/EFTA-ríkjanna við Evrópusambandið um með hvaða hætti skyldi taka gerðirnar upp í EES-samninginn því að refsilöggjöf er ekki hluti EES-samningsins. Að lokum var ákveðið að gerð yrði aðlögun við upptöku gerðanna í samninginn. Sams konar aðlögunartexti birtist í fylgiskjali með báðum ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem fram kemur að upptaka gerðanna hafi ekki fordæmisgildi hvað varði aðra löggjöf Evrópu-sambandsins sem innihaldi refsíákvæði. Í 1. gr. ákvörðunar nr. 191/2015 um upptöku tilskipunar 2008/99/EB segir: „Þar eð tilteknar Bandalagsgerðir, sem eru taldar upp í tilskipun 2008/99/EB, hafa ekki verið felldar inn í EES-samninginn skulu allar tilvísanir í þær gerðir, í skilgreiningar í þeim gerðum og í brot sem varða framferði sem fellur undir gildissvið gerðanna sem er að finna í tilskipun 2008/99/EB, ekki taka til EFTA ríkjanna.“ Þær gerðir sem við er átt eru nánar tiltekið gerðir sem varða náttúruvernd og gerðir sem falla undir sáttmála Kjarnorkubandalags Evrópu.

Markmið tilskipunar 2008/99/EB er að sams konar umhverfisbrot verði gerð refsiverð í aðildarríkjunum en gerðin kveður ekki á um refsingar að öðru leyti en því að tryggt skuli að viðurlög við brotum séu í réttu hlutfalli við brot og letjandi. Tilskipun 2009/123/EB hefur í för með sér að aðildarríki að EES-samningnum þurfa að setja í löggjöf sína refsiviðurlög við brotum á reglum um losun mengandi efna í hafið.

Í frumvarpinu er einnig lögð til breyting vegna álits Eftirlitsstofnunar EFTA frá 31. mars 2016 þar sem kemur fram að innleiðing íslenskra stjórnvalda á tilskipun 2005/35/EB sé ófullkomin þar sem ekki komi fram í lögum nr. 33/2004 að losun mengandi efna á úthöfum sé ólögleg.

Enn fremur er lögð til breyting þar sem tiltekinn málsliður er felldur brott úr 11. gr. c sem fjallar um úrgangsgjald.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilskipun 2009/123/EB er ætlað að fylla upp í lagalegt tómarúm sem myndaðist í kjölfar ógildingar Evrópu dómstólsins 23. október 2007 á rammaákvörðun ráðsins 2005/667/DIM um að herða lagarammann á sviði refsilaga til að framfylgja lögum gegn mengun sem á upptök sín í skipum. Ákvörðunin var viðbót við tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum. Tilskipun 2008/99/EB var sett til þess að efla framfylgni með lögum til verndunar umhverfisins þar sem meiri þörf sé á letjandi viðurlögum við athöfnum sem eru skaðlegar fyrir umhverfið og hafa í för með sér eða eru líklegar til að hafa í för með sér umtalsverða skaðsemi fyrir andrúmsloftið, vatn, dýr eða plöntur. Þess ber að geta að áriðandi er að ljúka innleiðingu tilskipunar 2008/99/EB sem fyrst þar sem Eftirlitsstofnun EFTA birti íslenskum stjórnvöldum rökstutt álit 18. janúar 2017 þess efnis að íslensk stjórnvöld hefðu tvo mánuði frá dagsetningu álitsins til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að uppfylla kröfur tilskipunarinnar. Það er því nauðsynlegt að ljúka innleiðingu tilskipunarinnar sem fyrst ellegar getur farið svo að Eftirlitsstofnun EFTA vísi málinu til EFTA-dómstólsins, sbr. 2. mgr. 31. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Innleiðing tilskipunar 2009/123/EB er einnig áriðandi en Eftirlitsstofnun EFTA sendi áminningarbréf, dags. 24. maí

2016, til áminningar um að íslensk stjórnvöld þyrftu að innleiða gerðina sem fyrst og hefðu í raun átt að hafa lokið innleiðingu hennar 1. maí 2016.

Markmið frumvarpsins er að setja ákvæði til fyllingar þeim ákvæðum laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, sem kveða á um ábyrgð einstaklinga og lögaðila hvað varðar ólöglega losun mengandi efna í hafið til innleiðingar á tilskipun 2009/123/EB. Frumvarpinu er einnig ætlað að ljúka innleiðingu á tilskipun 2008/99/EB. Í því skyni er lagt til að við 33. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, verði bætt einni málsgrein um tilraunar- og hlutdeildarbrot. Niðurstaða greiningar á efni tilskipunar 2008/99/EB leiddi í ljós að heimfæra mætti að öðru leyti ákvæði sem þegar væri að finna í íslenskri umhverfislöggjöf og almennum hegningarlögum undir þau brot sem stjórnvöldum bæri skv. 3. gr. tilskipunarinnar að tryggja með lagasetningu að væru ólögmæt og refsiverð.

Í frumvarpinu er einnig að finna breytingar sem er ætlað að koma til móts við athugasemdir sem hafa borist frá Eftirlitsstofnun EFTA og Siglingaöryggisstofnun Evrópu vegna innleiðingar tilskipana 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum og 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efni tilskipana 2009/123/EB og 2008/99/EB.

Frumvarpið innleiðir efni tilskipunar 2009/123/EB sem kveður á um refsíábyrgð og viðurlög við brotum á reglum um losun skipa á mengandi efnum. Samkvæmt tilskipun 2009/123/EB um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum skal litið svo á að ólögleg losun mengandi efna, sem á upptök sín um borð í skipum, sé refsiverður verknaður þegar losunin er framkvæmd af ásetningi, gáleysi eða vegna alvarlegrar vanrækslu. Losun mengandi efna er einnig refsiverð samkvæmt tilskipuninni þegar hún hefur í för með sér að gæði vatns spillast. Tilskipun 2009/123/EB var tekin upp í Evrópusambandinu með það að markmiði að styrkja þann viðurlagaramma sem var komið á fót með tilskipun 2005/35/EB. Með tilskipun 2009/123/EB er gildissvið tilskipunarinnar víkkað út með því að skylda aðildarríki til þess að innleiða „skilvirk, hlutfallsleg og letjandi“ refsiviðurlög við ákveðnum brotum sem varða mengun sem á upptök sín í skipum ef brotin eru framin af ásetningi, gáleysi eða vegna alvarlegrar vanrækslu sem leiðir til þess að gæði vatns spillast. Tilskipun 2009/123/EB tiltekur ekki með hvaða hætti viðurlögum skuli beitt. Hún skyldar aðildarríki til þess að kveða á um í löggjöf sinni að losun mengandi efna í hafið varði refsiviðurlögum.

Frumvarpið innleiðir jafnframt tilskipun 2008/99/EB um vernd umhverfisins með refsíákvæðum. Líkt og kom fram í 2. kafla leiddi greining á tilskipun 2008/99/EB í ljós að ákvæði hennar mætti nú þegar finna í íslenskri umhverfislöggjöf fyrir utan að setja þarf ákvæði í lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, um að refsivert sé að gera tilraun til brota eða eiga hlutdeild í brotum á lögunum.

Í ritum erlendra fræðimanna um tilskipanirnar tvær kemur fram að innleiðing gerðanna verði væntanlega einföld í aðildarríkjum sem hafi þegar víðtæk refsiviðurlög við brotum sem varða umhverfið en í þeim ríkjum þar sem refsiviðurlög við brotum sem varða umhverfið er ábótavant geti tilskipanirnar leitt til mikilvægra breytinga. Í 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2008/99/EB kemur fram að aðildarríki skuli sjá til þess að það framferði sem er upptalið í níu staflaðum (a–i-lið) ákvæðisins skuli teljast refsiverður verknaður samkvæmt gerðinni þegar framferði er ólögmæt og drýgt af ásetningi eða a.m.k. af alvarlegu gáleysi. Í a–d-lið 3. gr. er fjallað um:

- a. losun tiltekings magns efna eða jónandi geislunar eða losun slíkra efna út í andrúmsloft, jarðveg eða vatn,
- b. söfnun, flutning eða förgun úrgangs,
- c. tilflutning verulegs magns úrgangs samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1013/2006 og
- d. rekstur stöðvar þar sem hættuleg starfsemi fer fram eða þar sem hættuleg efni eða efna-blöndur eru geymdar eða notaðar.

Brot á ákvæðunum eru ólögæt þegar þau eru framin af ásetningi eða a.m.k. alvarlegu gáleysi og hafa í för með sér eða líklegt er að hafi í för með sér dauðsföll eða alvarleg meiðsl fyrir einstaklinga eða umtalsverða skaðsemi fyrir gæði andrúmslofts, jarðvegs eða vatns, eða fyrir dýr eða plöntur. Ekki þarf að innleiða e–h-lið þar sem þeir falla undir aðlögunartexta ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar og standa utan við EES-samninginn. Í i-lið 3. gr. kemur fram að framleiðsla, innflutningur, útflutningur, notkun eða setning ósoneyðandi efna sé refsiverð. Í viðauka tilskipunarinnar er listi yfir þær gerðir sem skulu sæta refsiviðurlögum séu brotið gegn ákvæðum þeirra. Um er að ræða gerðir sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn og hafa verið innleiddar í íslensk lög og reglugerðir. Vakin er athygli á gerðum sem eru taldar upp í aðlögunartexta ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar og eru ekki hluti af EES-samningnum. Þær eru á sviði náttúru- og dýraverndar, svo sem tilskipun um varðveislu villtra fugla og tilskipun um varðveislu vistgerða og villtra plantna og dýra.

3.2. 179. gr. almennra hegningarlaga.

Í 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 (hgl.), sbr. breytingalög nr. 122/1999, er kveðið á um að sá skuli sæta fangelsi í allt að fjögur ár sem gerist sekur um meiri háttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði:

1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkur náttúruminum.

Í athugasemdum við frumvarp til breytingalaganna (89. mál 125. löggjafarþings) segir að tilgangur frumvarpsins sé að auka varnaðaráhrif refsiaákvæða í lögum til verndar umhverfi með því að leggja refsingu við alvarlegustu umhverfisbrotunum í almennum hegningarlögum. Við það sé miðað að refsingar fyrir brot á hegningarlögum hafi að öðru jöfnu meiri varnaðaráhrif en refsingar fyrir brot á öðrum lögum. Með þessu sé lögð sérstök áhersla á alvarleika þessara brota og við þeim lagðar þungar refsingar. Í athugasemdunum kemur jafnframt fram að hvergi sé að finna í íslenskum lögum skilgreiningu á umhverfisbroti en að lagt hafi verið til grundvallar að átt sé við öll refsiverð brot sem beinast gegn vistkerfinu í heild, hvort sem er gegn lofti, láði eða legi, dýralífi, gróðri, borgarumhverfi eða menningarverðmætum. Í fræðilegri umræðu hafi umhverfisbrot ýmist verið skilgreind sjálfstætt eða þau verið talin til svokallaðra efnahagsbrota og að í frumvarpinu sé miðað við þá viðteknu skilgreiningu á efnahagsbrotum að átt sé við refsiverð brot sem framin eru í hagnaðarskyni, kerfisbundið og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi einstaklinga og lögaðila.

Verknaður skv. 179. gr. hgl. er ekki saknæmur nema hann sé unninn af ásetningi, sbr. 18. gr. hgl. þar sem kemur fram að fyrir gáleysisbrot skuli því aðeins refsa að sérstök heimild sé til þess í lögnum.

Í 165. gr. hgl. er að finna almannahættubrot en þar segir að sá skuli sæta fangelsi sem bakar öðrum tjón á lífi, líkama eða eignum með því að valda m.a. útbreiðslu skaðlegra lofttegunda. Í

167. gr. hgl. kemur fram að hafi verknaður sem er lýst í 165. gr. verið framinn af gáleysi þá varði það sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að þremur árum.

3.3. Lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Í 25. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, er kveðið á um refsiviðurlög. Einum málslið var bætt við 1. mgr. með lögum nr. 60/2014 til innleiðingar á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum. Viðbótin fól í sér að brot gegn 6. mgr. 8. gr. sem einnig var bætt við með lögum nr. 60/2014 varði viðurlögum, þ.e. sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Tilskipun 2005/35/EB setur alþjóðlegar viðmiðanir varðandi mengun sem á upptök sín í skipum og tryggir að þeir sem valdir eru að ólöglegri losun í hafið verði gerðir ábyrgir fyrir þeirri losun með það að langtímamarkmiði að auka öryggi á hafi og stuðla að vernd hafsins. Tilgangur tilskipunar 2005/35/EB og tilskipunar 2009/123/EB er að samræma skilgreiningu á brotum einstaklinga og lögaðila að því er varðar mengun sem á upptök sín um borð í skipum, umfang ábyrgðar og tegund þeirra refsiviðurlaga sem má beita hvað varðar refsiverð brot einstaklinga.

Í frumvarpinu sem hér um ræðir er lagt til að einni málsgrein verði bætt við 25. gr. laganna. Lagt er til að skýrt verði kveðið á um að endurtekin minni háttar tilvik geti talist refsiverður verknaður, leiði samansafn slíkra tilvika til þess að gæði vatns spillast.

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins sem varð að lögum nr. 33/2004 kemur fram, um 25. gr. laganna, að sum brot kunni að vera þess eðlis að þau verði færð undir almenn hegningarlög. Enn fremur kemur fram að þannig falli saman refsíákvæði frumvarpsins og almennra hegningarlaga. Almenn hegningarlög kveða, eins og kemur fram hér að framan, á um viðurlög fyrir brotum gegn umhverfinu í 179. gr. laganna. Í ákvæðinu segir m.a. að allt að fjögurra ára fangelsisrefsing liggi við því að menga loft, jörð, haf eða vatnasvæði. Heildarmat þarf að fara fram í hverju tilviki fyrir sig varðandi hvort brot telst meiri háttar og fellur þar með undir almenn hegningarlög. Einnig kemur til skoðunar hvort umhverfisbrot er framið við annars löglegan atvinnurekstur og hvort háttsemi felur í sér veruleg frávik frá því sem almennt tíðkast. Jafnframt skiptir máli hvort brotastarfsemi er viðvarandi og skipulögð eða hvort um einstakan atburð er að ræða. Við matið getur enn fremur haft áhrif hvort reynt hafi verið að dylja yfir brotið í stað þess að grípa til viðeigandi ráðstafana til varnar umhverfinu. Þá mæla rök með því að heimfæra brot undir hegningarlög ef það hefur haft í för með sér fjárhagslegan ávinning sem á til dæmis við þegar komist er hjá útgjöldum sem hljóttast af lögboðnum mengunarvörnum. Við mat á því hvort tjón telst verulegt skiptir máli hvort tjónið megi bæta og hversu mikið það kosti að draga úr afleiðingum þess.

Hvað varðar skilgreiningu á lögaðila er í frumvarpi þessu lagt til að farið verði eftir skilgreiningu 19. gr. b almennra hegningarlaga. Sú skilgreining er víðtækari en skilgreining tilskipunarinnar á lögaðila því að í henni eru ríki eða aðrir opinberir aðilar sem fara með ríkisvald og opinberar alþjóðastofnanir undanskilin en „stjórnvöld, stofnanir og sveitarfélög“ eru sérstaklega upptalin í 19. gr. b almennra hegningarlaga. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði ákvæði sem verður 25. gr. a sem kveði á um refsíábyrgð lögaðila þar sem tekið verður mið af skilgreiningu almennra hegningarlaga á refsíábyrgð lögaðila til einföldunar og til að gæta lagasamræmis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Refsilöggjöf er ekki hluti EES-samningsins og því lá ekki ljóst fyrir hvort og með hvaða hætti tilskipanirnar yrðu teknar upp í samninginn, sbr. umfjöllun í 1. kafla. Eftir að ákvörðun hafði verið tekin um upptöku gerðanna í EES-samninginn var ljóst að innleiðing þeirra kallaði

ekki á miklar breytingar á íslenskri löggjöf. Efnisinntak gerðanna beggja var að miklu leyti þegar að finna í íslenskri löggjöf, bæði í þeim lögum sem hér er lögð til breyting á sem og almennum hegningarlögum. Í frumvarpinu sem hér um ræðir eru reglur sem varða refsíabýrgð einstaklinga og lögaðila hvað varðar brot gegn ólöglegri losun mengandi efna í hafid útferðar nánar til að uppfylla betur alþjóðlegar skuldbindingar. Við 33. gr. laga nr. 7/1998, um hollustu-hætti og mengunarvarnir, er jafnframt bætt við málsgrein um tilraun til brota og hlutdeild í brotum en með því móti lýkur innleiðingu á tilskipun 2008/99/EB.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir þá sem vinna á hafi, þ.e. sjómenn, og þá aðila sem hafa eftirlit með skipum, svo sem Landhelgisgæsluna og hafnarrikiseftirlit, en einnig útgerðarfyrirtæki því að innleiðing tilskipunar 2009/123/EB hefur í för með sér að ábyrgð lögaðila á brotum á reglum um losun mengandi efna í sjó er ítrekuð og betur fest í sessi. Frumvarpið var sent innanríkisráðuneyti, Umhverfisstofnun og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi til umsagnar. Þá var frumvarpið sett á vef ráðuneytisins til kynningar. Umsagnir bárust frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Umhverfisstofnun og Landvernd. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi er áréttað mikilvægi þess að gæta að allri málsmeðferð við innleiðingu reglna sem fela í sér refsivíðurlög og að gæta verði að réttaröryggissjónarmiðum þeirra sem eftirlit beinist að. Samtökin lögðu fram tillögu að breytingum á orðalagi b-liðar 1. gr. frumvarpsins sem fallist var á. Samtökin bentu einnig á að lögð hefði verið fram umsögn í máli um frumvarp til breytinga á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda í apríl 2014 þar sem samtökin hefðu tekið fram að mikilvægt væri að ekki yrði þrengt að samstarfi aðila og möguleikum fyrirtækja til að bæta sig með íþyngjandi kostnaði og takmörkunum. Af þeim sökum hefði verið lagt til að skipum sem þjónusta fiskeldi yrði bætt við upptalningu á skipum sem væru undanþegin gjaldtöku. Af ástæðum sem reifaðar eru í skýringum við 2. gr. frumvarpsins er ljóst að ekki er heimilt að undanskilja skip sem þjónusta fiskeldi frá gjaldtöku samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt skýrslu EMSA og nú Eftirlitsstofnun EFTA er innleiðing ákvæðis 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum ekki rétt séu skip sem þjónusta fiskeldi undanþegin gjaldtöku, en í 8. gr. tilskipunarinnar er tæmandi upptalning á þeim skipum sem heimilt er að undanskilja gjaldtöku.

Umsögn barst einnig frá Umhverfisstofnun. Í umsögn sinni gerir stofnunin tillögu að nýrri 5. mgr. 8. gr. laganna þar sem ákvæði 5. mgr. 8. gr. sé ekki í samræmi við ákvæði viðauka IV við MARPOL-samninginn sem fjallar um reglur um frárennsli (losun skolps) frá skipum. Nauðsynlegt sé að mati stofnunarinnar að setja skýrar fram í lögumum við hvaða skip ákvæði 5. mgr. skuli eiga svo að samræmis verði gætt við ákvæði reglu 2 í viðauka IV við MARPOL-samninginn. Samkvæmt reglu 11 í viðaukanum sé að finna nánari reglur um losun skolps í hafið en þar komi m.a. fram að heimilt sé að losa skolp frá hreinsikerfi sem samþykkt sé af stjórnvöldum utan þriggja sjómílna frá landi og óhreinsað skolp utan 12 sjómílna frá landi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Stofnunin telur mikilvægt að settur verði inn málslíður þess efnis að losun skolps frá skipum sé óheimil á hafnarsvæðum og innan við 300 metra frá landi. Í lögum nr. 33/2004 hafi áður verið að finna ákvæði þess efnis að óheimilt væri að losa skolp á hafnarsvæðum en ákvæði um bann við losun skolps innan við 300 metra frá landi/stórstraums-fjöruborði sé sambærilegt slíkum ákvæðum í samsvarandi löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Að lokum tekur stofnunin fram að eðlilegt sé að tiltaka í lögumum heimild til handa ráðherra að setja reglugerð um nánari ákvæði um losun skolps.

Landvernd skilaði umsögn sem ekki var efnisleg og áskildu samtökin sér rétt til að skila ítarlegri athugasemdum við frumvarpið í meðförum Alþingis.

Fleiri umsagnir bárust ekki.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er búist við því að samþykkt frumvarpsins hafi mikil áhrif á hagsmunaaðila þar sem efnisinntak tilskipunar 2009/123/EB og tilskipunar 2008/99/EB er þegar að miklu leyti að finna í íslenski löggröf. Það er í almannahag að markmið tilskipananna og þar með frumvarpsins náist, þ.e. að vernda umhverfið, bæta siglingaöryggi og auka vernd umhverfis sjávar gegn mengun af völdum skipa. Í formálsorðum tilskipunar 2009/123/EB segir að refsiviðurlög sem sýni fram á annars konar félagslega vanþóknun en stjórnsýsluviðurlög styrki að farið sé að gildandi lögum um mengun sem á upptök sín um borð í skipum. Enn fremur kemur fram að þessi ákvæði skuli vera nægilega ströng til að letja alla þá sem hyggjast valda mengun til þess að fara í bága við ákvæði um losun mengandi efna í sjó.

Í frumvarpinu eru ekki fólgin nein viðbótarverkefni fyrir Landhelgisgæslu, sjómenn eða útgerð. Með samþykkt frumvarpsins er aðeins verið að ítreka að losun tiltekinnna mengandi efna í sjó í mengunarlögsögu Íslands og á úthöfum er refsiverð og að slík losun skuli sæta refsiviðurlögum sé hún framin af ásetningi eða gáleysi. Í frumvarpinu er lagt til í samræmi við efni tilskipunarinnar að endurtekin minni háttar tilvik þar sem hvert tilvik spillir ekki gæðum vatns heldur samansafn tilvika teljist refsiverður verknauður séu þau framin af ásetningi eða gáleysi.

Þær breytingar sem lagt er til að verði framkvæmdar vegna athugasemda ESA og EMSA verða til þess að bæta innleiðingar tveggja tilskipana sem íslenskum stjórnvöldum ber að innleiða í íslenska löggröf og höfðu ekki verið innleiddar á fullnægjandi hátt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið 1. gr. er lagt til breytt orðalag 5. mgr. 8. gr. laganna og er það í samræmi við tillögur Umhverfisstofnunar, sbr. umfjöllun í 5. kafla greinargerðarinnar. Tillaga Umhverfisstofnunar snýr að því að samræma ákvæði laganna um bann við losun skolps við reglur sem byggjast á viðauka IV við MARPOL-samninginn. Reglurnar gilda um skip í alþjóðlegum siglingum sem eru 400 brúttótonn eða stærri og um skip sem eru minni en 400 brúttótonn og eru skráð til þess að flytja fleiri en 15 manns, sbr. reglu 2 í viðaukanum. Þá eru í reglu 11 í viðaukanum nánari ákvæði um losun skolps í hafid, en þar kemur m.a. fram að heimilt sé að losa skolp frá hreinsikerfi sem samþykkt er af stjórnvöldum utan þriggja sjómílna frá landi og óhreinsað skolp utan 12 sjómílna frá landi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Nauðsynlegt er að hafa í lögnum ákvæði þess efnis að óheimilt sé að losa skolp frá skipum á hafnarsvæðum og innan netlaga. Að tillögu Umhverfisstofnunar er lagt til að sett verði heimild til handa ráðherra til setningar reglugerðar um nánari ákvæði um heimildir til losunar skolps. Í því tilliti væri hægt að líta til innleiðingar á öðrum ákveðnum viðauka IV við MARPOL-samninginn, þ.m.t. reglu 11 um skilyrði fyrir losun skolps, þannig að heimilt yrði að setja strangari reglur um losun skolps ef þörf væri talin á því, svo sem á álagssvæðum og viðkvæmum svæðum.

B-liður 1. gr. frumvarpsins er að stórum hluta samhljóða 6. mgr. 8. gr. gildandi laga nr. 33/2004 að öðru leyti en því að í frumvarpinu er vísað til mengandi efna sem falla undir viðauka I og II við MARPOL-samninginn í stað tilvísunar í 9. tölul. 3. gr. laganna. Lagt er til að orðalag síðasta málsl. 6. mgr. breytist og er það til samræmis við ákvæði 4. tölul. 1. gr. tilskipunar 2009/123/EB sem breytti ákvæði 5. gr. tilskipunar 2005/35/EB, sem kveður á um undanþágur frá því hvað telst ólögleg losun efna. Samkvæmt aðfaraorðum tilskipunarinnar er ólögleg losun

mengandi efna, sem á upptök sín um borð í skipum, ekki refsiverð þegar losunin hefur ekki mjög alvarlegar afleiðingar og leiðir ekki til þess að gæði vatns spillist. Við b-lið er bætt orðunum „og á úthöfum“ en samkvæmt niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA í bréfi til ráðuneytisins, dags. 31. mars 2016, kemur fram að innleiðing tilskipunar 2005/35/EB sé ófullkomin þar sem ekki er tiltekið í íslenskri löggjöf að losun mengandi efna á úthöfum sé ólögleg. Um er að ræða flókið úrlausnarefni þar sem ekki er gert ráð fyrir að nokkurt ríki beiti lögsögu gegn skipi annars ríkis á úthöfum því að aðeins fánaríki hefur lögsögu til að framfylgja ákvæðum gegn skipi á úthöfum. Það er engu að síður nauðsynlegt að tiltaka í lögum að losun mengandi efna á úthöfum sé ólögleg. Með því móti getur hafnaríki haft lögsögu vegna brota á reglum um losun mengandi efna á úthöfum ef skip sem á í hlut kemur ótilneytt til hafnar, sbr. 1. mgr. 218. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna þar sem segir: „Þegar skip er ótilneytt í höfn ríkis eða á endastöð þess undan ströndum fram getur það ríki hafið rannsókn og, ef sannanir réttlæta, höfðað mál vegna losunar úr því skipi utan innsævis, landhelgi eða sérefnahagslögsögu þess ríkis andstætt viðeigandi alþjóðlegum reglum og stöðlum sem mótaðir eru á vettvangi þar til bærrar alþjóðastofnunar ...“

Um 2. gr.

Orðunum „skipum sem þjónusta fiskeldi“ var í meðförum þingsins bætt inn í frumvarp það sem varð að lögum nr. 60/2014. Í þeim lögum var ákvæði 11. gr. c bætt við lög um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þar eru talin upp þau skip sem eru undanþegin greiðslu úrgangsgjalds í höfnum. Ákvæðið var til innleiðingar á 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB. Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) skilaði 29. júlí 2016 skýrslu um heimsókn fulltrúa stofnunarinnar til Íslands sama ár. Í skýrslunni er farið yfir framfylgni íslenskra stjórnvalda með kröfum tilskipunar 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum. Í skýrslunni er sérstaklega tekið fram að úrgangsgjald skuli greitt af öllum skipum sem koma til hafnar með þeim undantekningum sem um getur í tilskipuninni en skip sem þjónusta fiskeldi séu ekki þar á meðal.

Í frumvarpinu er því lagt til að orðin „skipum sem þjónusta fiskeldi“ falli brott.

Um 3. gr.

Ákvæðið er til innleiðingar á nýrri 3. mgr. 5. gr. a tilskipunar 2005/35/EB eins og tilskipuninni var breytt með tilskipun 2009/123/EB þess efnis að endurtekin minni háttar tilvik losunar geti talist refsiverður verknaður leiði samansafn slíkra tilvika til þess að gæði vatns minnka. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar kemur fram að til þess að tryggja hátt öryggisstig og verndun umhverfisins á sviði sjóflutninga, ásamt þeirri nauðsyn að tryggja skilvirkni reglunnar um að sá sem er valdur að mengun skuli greiða fyrir það umhverfistjón sem valdið er, skuli litið svo á að endurtekin minni háttar tilvik þar sem hvert tilvik spillir ekki gæðum vatns heldur samansafn tilvika teljist refsiverður verknaður.

Um 4. gr.

Ákvæði 4. gr. frumvarpsins fjallar um refsíabýrgð lögaðila og er til innleiðingar á nýrri 8. gr. b og c tilskipunar 2005/35/EB eins og henni var breytt með tilskipun 2009/123/EB. Ákvæðið skilgreinir nánar hvaða aðila megi draga til ábyrgðar fyrir brot skv. 6. mgr. 8. gr. og samkvæmt hvaða skilyrðum. Í frumvarpinu er lagt til að skortur á eftirliti eða umsjón af hálfu lögaðila sé refsiverður leiði hann til þess að einstaklingi á hans vegum verði gert kleift að fremja refsiverðan verknað sem lögaðili hagnast á. Samkvæmt skrifum fræðimanna er í tilvikum sem þessum þörf á að skoða hvort fyrirsvarsmanni lögaðila verði lagt það til lasts sem saknæmt brot

að hafa vanrækt leiðbeiningar- eða eftirlitsskyldu. Hér sé í öllum tilvikum um gáleysisbrot að ræða sem oftast séu þess eðlis að þau verði lögð að jöfnu við beinar athafnir ámælisverðrar vanrækslu. Ekki sé nauðsynlegt að geta sýnt fram á sök starfsmanns en orsakatengsl þurfi að vera fyrir hendi þannig að lögaðili beri ekki refsíabyrgð á verkum starfsmanns sem koma starfsemi lögaðilans ekki við. Fara beri varlega í að teygja slíka gáleysisábyrgð mjög langt þar sem hún geti í reynd orðið hlutlæg ábyrgð. Neðra gáleysismarkið sé vandstikað og hugsanlega mismunandi eftir brotategundum. Með neðra gáleysismarki sé átt við hvort um refsivert gáleysi sé að ræða eða óhappatilviljun sem ekki geti orðið grundvöllur refsíabyrgðar. Almennt séu gerðar meiri kröfur til gáleysis í refsirétti en skaðabótarétti. Löngum megi halda því fram að með meiri varúð eða virkara eftirliti fyrirvarsmanna hefði mátt afstýra brotum og komast hjá tjóni. Augljóst sé að refsíabyrgð nái ekki til ófyrirsjáanlegs tjóns eða atvika sem ógerlegt hefði verið að afstýra en refsíabyrgð á athafnaleysi verði að takmarka enn frekar þannig að vanræksla styðjist við einhver sérstök áþreifanleg atriði er varða eðlilegar stjórnunarskyldur fyrirvarsmanna.

Í 3. mgr. 25. gr. laganna er skýrt tekið fram að ábyrgð lögaðila samkvæmt ákvæðinu útiloki ekki meðferð samkvæmt almennum hegningarlögum gagnvart einstaklingum sem hlut eiga sem brotamenn, hvatamenn eða vitorðsmenn. Þess ber að geta að refsíabyrgð er rýmri samkvæmt ákvæði 4. gr. frumvarpsins en hún er samkvæmt tilskipun 2009/123/EB því að stjórnvöld eru undanskilin í skilgreiningu tilskipunarinnar á lögaðila sem undanskilur nánar tiltekið ríki eða opinbera aðila sem fara með ríkisvald, ásamt opinberum alþjóðastofnunum. Til að gæta samræmis við skilgreiningu almennra hegningarlaga á refsíabyrgð lögaðila var ákveðið að refsíabyrgð samkvæmt frumvarpinu næði einnig til stjórnvalda.

Um 5. gr.

Líkt og kemur fram í 2. kafla er lagt til að tilraun til brota og hlutdeild í brotum samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir verði gerð refsiverð. Um er að ræða innleiðingu á 4. gr. tilskipunar 2008/99/EB sem kveður á um að aðildarríki skuli tryggja að áeggjan, aðstoð og hvatning til brota skv. 3. gr. tilskipunarinnar sé refsiverð sem refsilagabrot. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar að öðru leyti.

Um 6. og 7. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.