

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir,
lögum um fiskeldi og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana
(heimildir til bráðabirgðaráðstafana o.fl.).

Frá minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Forsögu þessa máls má rekja aftur til haustsins 2018, þegar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála komst að þeirri niðurstöðu að fella skyldi úr gildi rekstrarleyfi og starfsleyfi Fjarðarlax og Arctic Sea til laxeldis í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði. Meiri hluti Alþingis brást við þeirri niðurstöðu með því að lögfesta ákvæði sem veittu ráðherra sérstaka heimild til að veita rekstrarleyfi til bráðabirgða þrátt fyrir að mat á umhverfisáhrifum hefði verið fellt úr gildi. Hópur náttúruverndarsamtaka beindi í kjölfarið kvörtun til ESA, sem skilaði niðurstöðu í desember 2021.

Úrskurður ESA var afgerandi áfellingdómur yfir lögum nr. 108/2018 sem sett voru til að bregðast við vanda fyrrgreindra laxeldisfyrirtækja. Samkvæmt úrskurðinum braut íslenska ríkið gegn EES-samningnum þar sem innleidd voru ákvæði um sérreglur sem veittu ákveðnar undanþágur frá umhverfismati með því að veita framkvæmdaraðilum svokallað bráðabirgðaleyfi. Með lögnum voru brotin ákvæði Evróputilskipunar um að gilt umhverfismat verði að liggja fyrir þegar veitt eru rekstrar- og starfsleyfi fyrir leyfisskyldar framkvæmdir og starfsemi. Enn fremur taldist það brot að útiloka almenning frá umfjöllun um bráðabirgðaleyfin og honum gert ógerlegt að kæra þau. Þetta brýtur gegn þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið tók sér á hendur með fullgildingunni Árósasamningsins. Rétt er og eðlilegt að bregðast við þessum ábendingum ESA með lagafrumvarpi. Með þessu frumvarpi er hins vegar farið ranga leið að því að bregðast við úrskurði ESA.

Lögleysa útvíkkun.

Að mati minni hlutans hefði verið einboðið fyrir ráðherra að bregðast við afgerandi úrskurði ESA af auðmýkt og leggja einfaldlega til að fella brott hin brotlegu ákvæði. Þess í stað var valið að fara í miklar æfingar til að finna hinni brotlegu aðferðafræði varanlegan stað í lagasafninu. Ekki hefur komið fram við umfjöllun nefndarinnar hvaða knýjandi nauðsyn er á að lögfesta heimild til útgáfu bráðabirgðaleyfa með þessum hætti.

Þá verður að horfa til þess að frumvarpið gengur enn lengra en gildandi lög því samkvæmt því eiga reglurnar um undanþágur frá umhverfismati nú að taka til allra starfs-, framkvæmda- og rekstrarleyfa.

Verið er að skapa hjáleidd frá reglum EES um umhverfismat. Ekki er tilgreint með fullnægjandi hætti í hvaða undantekningartilvikum slíkar undanþágur skuli eiga við, að öðru leyti en að þær séu heimilar „til að koma í veg fyrir sóun á verðmætum“. Hægt er að færa rök fyrir því að allar tafir á framkvæmdum teljist vera sóun á verðmætum og því hætt við að undantekningin verði að meginreglu. Meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar bregst við ábendingum þess efnis í nefndaráliti á þann veg að gera ráð fyrir því að frumvarpið standist

reglur ESA, með vísan til minnisblaðs úr sama ráðuneyti og leggur frumvarpið fram. Slíkt kæruleysi gagnvart jafnalvarlegum athugasemdum og komu frá ESA bera ekki merki faglegrar lagasetningar.

Í nýlegri skýrslu frá Ríkisendurskoðun er dregin upp svört mynd af sjókvíaeldi hérlendis. Samkvæmt henni er stjórnýsla og eftirlit með atvinnugreininni „veikburða og brotakennd og vart í stakk búin til að takast á við aukin umsvif greinarinnar á síðustu árum. Breytingum á lögum um fiskeldi sem var ætlað að stuðla að vexti og viðgangi greinarinnar í sátt við bæði samfélag og umhverfi var ekki fylgt eftir með því að styrkja stjórnýslu og eftirlit þeirra stofnana sem mæðir mest á“. Það væri því nær að ráðherra brygðist við skýrslunni með því að efla eftirlit og girða fyrir mögulega misnotkun á þeim hjáleidum sem löggjöfin býður upp á nú, frekar en að útvíkka þá möguleika. Án viðunandi eftirlits skapast freistnivandi til að sneiða hjá reglum á kostnað umhverfisins, með óafturkræfum afleiðingum.

Í ljósi þess skamma málsmeðferðartíma sem bráðabirgðaleyfum er markaður með frumvarpinu hefur almenningur aðeins eina viku til að senda inn athugasemd um veitingu slíks leyfis. Með því er verulega þrengt að möguleikum almennings til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Sá varnagli sem til staðar er í núgildandi lögum er sleginn út af borðinu því með breytingunum er hægt að hefja framkvæmdir sem gætu haft óafturkræfan skaða í för með sér án þess að nokkur fengi rönd við reist. Þrátt fyrir ábendingar þess efnis þráast meiri hluti nefndarinnar við að rýmka athugasemdafrestinn með sömu rökum og birtast í greinargerð frumvarpsins um að mikil verðmæti séu í húfi og mikilvægt að bráðabirgðaleyfi fáiast sem fyrst, í þágu fiskeldisiðnaðarins. Ljóst er að það eru ekki hagsmunir almennings, umhverfis og náttúru sem ráða hér för.

Þrátt fyrir staðhæfingar ráðherra um að þetta sé ekki hjáleid frá reglum EES um umhverfismat, þá er engin leið til að líta öðruvísi á málið en einmitt þannig. Með frumvarpinu stendur til að lögfesta leið fram hjá reglum EES um umhverfismat og aðkomu almennings að ákvörðunum í umhverfismálum.

Við umfjöllun nefndarinnar var leitað eftir upplýsingum um það hvort ESA hefði tjáð sig með einhverjum hætti við ráðuneytið um frumvarpið og þá sérstaklega varðandi það hvort stofnunin teldi það koma til móts við athugasemdir sínar. Í svári ráðuneytisins dags. 17. janúar 2023 kemur fram að það hafi haldið ESA upplýstri um stöðu og framgang frumvarpsins. Meðal annars hafi frumvarpið verið til efnislegrar umræðu á árlegum pakkafundum ESA með íslenskum stjórnvöldum í júní 2022 og sagt að „að mati ráðuneytisins verður ekki annað ráðið en að ESA hafi fallist á sjónarmið ráðuneytisins“. Það vekur athygli hversu óljóst þetta orðalag er, enda ætti ráðuneytið að geta staðið undir mun meira afgerandi fullyrðingum ef fullur samhljómur væri með íslenskum stjórnvöldum og ESA. Dæmi um slíkt sést í öðru máli sem er til umfjöllunar hjá nefndinni (889. mál), þar sem ítarlega umfjöllun er að finna í greinargerð frumvarpsins um samtali milli stjórnvalda og ESA, sem og afstöðu ESA til málsins, þannig að ekki þarf að velkjast vafa um það hvort aðilar hafi fallist á sjónarmið hvors annars.

Heildarendurskoðun frekar en plástraviðbrögð.

Í ljósi þess að frumvarpið snýr að gríðarlegum hagsmunum náttúrunnar og almennings lýsir minni hlutinn furðu á því að ekki sé litið til víðtækari endurskoðunar á regluverki utan um mengandi iðnað á borð við sjókvíaeldi, sé á annað borð talin ástæða til að breyta þeim lagaramma. Nærtækast er að vísa til þess að í kjölfar þess að Ríkisendurskoðun kvað upp áfellsdóm yfir allri umgjörð sjókvíaeldis lýsti matvælaráðherra því yfir að hún myndi laga lagaumhverfið og tryggja að það yrði ekki gert með plástraviðbragði heldur með því að skoða

stöðuna alveg í kjölinn. Tekur minni hlutinn undir mikilvægi slíkrar nálgunar, en það frumvarp sem hér er til umfjöllunar gengur þvert gegn þeim metnaðarfullu markmiðum – með því er lagt til að lögfesta varanlega plástur sem var settur á vegna þrýstings frá hagsmunaaðflum í sjókvíaldri og hefur aðra hagsmuni að engu.

Þá bendir minni hlutinn á að nú á vörþingi hefur ríkisstjórnin boðað til leiðtogafundar Evrópuráðsins. Þar er eitt af stóru verkefnum að ná saman ályktun um rétt fólks til heilnæms umhverfis sem hluta af þeim mannréttindum sem Evrópuráðið stendur vörð um. Á sama tíma og ríkisstjórnin stendur fyrir því að efla umhverfisrétt með þeim hætti á alþjóðavísu skýtur verulega skökku við að fjalla um frumvarp sem grefur undan umhverfisrétti og sér í lagi þátttökurétti almennings í umhverfismálum. Ef ríkisstjórninni er alvara með því átaki sem fram fer á vettvangi Evrópuráðsins getur hún ekki staðið fyrir því að gera þetta frumvarp að lögum.

Í ljósi framangreinds telur minni hlutinn einföldustu og eðlilegustu viðbrögðin við álitum ESA vera að fella einfaldlega úr gildi þau ólög sem lögfest voru árið 2018, frekar en að festa þau enn frekar í sessi líkt og lagt er til með frumvarpi þessu. Umhverfið og almenningur eiga skilið að staðið sé faglega að ákvörðunum og að umhverfismat sé skilyrðislaus krafa fyrir framkvæmda-, rekstrar- eða starfsleyfi.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað 1.–19. gr. komi ein ný grein, svohljóðandi:
 2. mgr. 21. gr. c laganna fellur brott.
2. Fyrirsögn frumvarpsins verði: **Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (heimildir til bráðabirgðaráðstafana).**

Alþingi, 19. apríl 2023.

Andrés Ingi Jónsson,
frsm.

Viðar Eggertsson.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.