



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (leyfi til bráðabirgða) / UMH20060129.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei, en varðar athugasemd ESA um brot á tilskipun 2011/92/EB.
Dags.	03.09.2020

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Í bráðabirgðaniðurstöðum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), dags. 14. apríl sl., eru gerðar athugasemdir við ákvæði í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og ákvæði í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, að umhverfis- og auðlindaráðuneytið geti veitt rekstraraðilum tímabundnar undanþágur frá starfsleyfi, eftir að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur fellt úr gildi starfsleyfi rekstraraðila vegna þess að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda var talið ófullnægjandi.

Tímabundnar undanþágur fyrir skertri starfsemi höfðu verið veittar tveimur rekstraraðilum í fiskeldi einkum til að bjarga óafturkræfum verðmætum einnig sem talið var að umhverfisáhrifum tímabundinnar skertrar starfsemi hefði verið lýst með fullnægjandi hætti. Þá var forsenda fyrir tímabundnum undanþágum að rekstraraðilar myndu sækjast eftir nýjum starfsleyfum með fullnægjandi starfsleyfisumsóknum og lagfæra mat á umhverfisáhrifum í samræmi við þá ágalla sem úrskurðarnefndin hafði bent á í úrskurðum sínum.

ESA telur að hægt sé að viðhafa heimildir til slíkra bráðabirgðaráðstafana í lögum en það verða að vera til staðar afmörkuð skilyrði í lögum, en lög nr. 7/1998 uppfylla ekki þau skilyrði og séu því í ósamræmi við skyldur Íslands skv. EES samningnum þ.e. við tilskipun 2011/92/EB um mat á umhverfisáhrifum með síðari breytingum. Veitir ESA leiðbeiningar um þau skilyrði sem verða að vera til staðar.

ESA taldi heimild ráðherra of rúma og skilyrði ekki nægilega afmörkuð í löggjöf einnig sem almenningur hafði hvorki tækifæri til að koma að stjórnvaldsákvörðun né kæra hana.

Athugasemdir ESA náðu einnig til ákvæða í lögum um fiskeldi til útgáfu bráðabirgðarekstrarleyfa frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Í ljósi athugasemda ESA við ákvæði laga nr. 7/1998 sem veita heimild til útgáfu tímabundinnar undanþágu frá starfsleyfi, sem uppfylli ekki ákvæði tilskipunar 2011/92/EB þegar leyfi hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á umhverfismati, er þörf á að gera breytingar á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og einnig lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, og setja fram nánari skilyrði í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

Í samræmi við athugasemdir ESA, sem byggjast á dómaframkvæmd Evrópuðómstólsins, þarf að tilgreina með skýrari hætti í lögum að undanþáguheimildir séu eingöngu veittar í undantekningartilvikum, að umhverfisáhrif skuli metin frá upphafi framkvæmda og tryggja í lögum að ekki sé unnt að fara fram hjá kröfum í ESB löggjöf. Þá þarf að tryggja aðkomu almennings að ákvarðanatöku og til að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum hafa ekki að geyma ákvæði um bráðabirgðaráðstafanir sem kunna að vera metnar nauðsynlegar af stjórnvöldum til að bjarga verðmætum ef leyfisveiting er felld úr gildi vegna annmarka er varðar umhverfismat framkvæmdar. Þá þurfa að liggja fyrir skilyrði slíkrar ráðstöfunar, tímafrestrir og markmið, í samræmi við tilskipun ESB 2011/92/EB. Í lögum nr. 7/1998, sem fjalla um heimildir ráðherra til veitingar undanþága, er ekki að finna þau skilyrði sem fram koma í athugasemdum ESA og því er þörf á að setja fram nánari skilyrði í ákvæði laganna.
B. Markmið
1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki Í fjármálaáætlun kemur fram undir málefnasviðinu <i>umhverfismál</i> að tækifæri til umbóta í málaflokknum <i>stjórnsýsla umhverfismála</i> séu m.a. að endurskoða löggjöf og aðgerðir með það að markmiði að auka skilvirkni í ákvarðanatöku, uppfylla kröfur um málshraða og tryggja aðkomu almennings og hagsmunaaðila. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar birt 30. nóvember 2017 kemur fram að það sé eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands að sinna framkvæmd EES samningsins vel. Þannig er mikilvægt að landsréttur sé í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar og EES samninginn. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda Að hafið sé yfir allan vafa að lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum séu í samræmi við rétta innleiðingu á tilskipun um mat á umhverfisáhrifum, í ljósi túlkunar íslenskra stjórnvalda og ESA og vegna dómaframkvæmdar. Einnig að nauðsynleg skilyrði komi fram í lögum nr. 7/1998 ef veita þarf heimildir til bráðabirgða.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Gera má þá ráð fyrir að ESA höfði samningsbrotamál vegna ófullnægjandi innleiðingar á tilskipun 2011/92/EB. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið ESA gæti höfðað samningsbrotamál vegna ófullnægjandi innleiðingar á tilskipun 2011/92/EB. Því er nauðsynlegt að breyta ákvæðum laga nr. 7/1998 og 106/2000. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Nauðsynlegt er að breyta lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sem eiga við um leyfisveitingar vegna framkvæmda sem falla undir lögin, sbr. tilskipun 2011/92/EB. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir breytingar verði einnig gerðar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna útgáfu starfsleyfa til bráðabirgða.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Áformað er að leggja til breytingar á lögum nr. 106/2000 og lögum nr. 7/1998, sjá nánar kafla C um leiðir. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Lagt er til að sú breyting verði gerð á ákvæðum laga nr. 106/2000 um að leyfisveitandi geti í undantekningartilvikum, ef leyfi fyrir framkvæmd hefur verið fellt úr gildi vegna annmarka á mati á umhverfisáhrifum og sérlög sem um framkvæmdina gilda veita tímabundnar heimildir til framkvæmdar, veitt leyfi til bráðabirgða að uppfylltum tilteknum skilyrðum, m.a. að fullnægjandi umsókn um endanlegt leyfi liggi fyrir hjá leyfisveitanda og unnið verði að því að bæta úr annmörkum á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar meðan umsóknin er til meðferðar. Einnig að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu metin frá upphafi framkvæmdar.

Lagt er til að felld verði niður í lögum nr. 7/1998 heimild ráðherra til að veita tímabundnar undanþágur frá starfsleyfi og þess í stað verði leyfisveitendum veitt heimild til útgáfu leyfis til bráðabirgða í undantekningatilvikum, að uppfylltum nánari skilyrðum. Tryggja skal aðkomu og kærurétt almennings í ferlinu.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Já. Ákvæðin varða samræmi við tilskipun 2011/92/EB. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Ekki fyrir séð.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Leyfisveitendur (Umhverfisstofnun, heilbrigðisnefndir, Matvælastofnun, Orkustofnun, Vegagerðin og Samband íslenskra sveitarfélaga), Skipulagsstofnun, Samtök atvinnulífsins. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Ekki með beinum hætti í frumvarpinu, en ef önnur ráðuneyti sem fara með löggjöf þar sem leyfi eru gefin út á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum þá getur orðið skörun ef sett eru sérstök ákvæði í viðkomandi sérlög um bráðabirgðaráðstafanir. Það eru atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og félagsmálaráðuneytið. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Samráð hefur verið haft við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). 4. Fyrirhugað samráð Opið samráð verður þegar áformaskjal og frumvarp verður kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Sérstakt samráð verður viðhaft við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Umhverfisstofnun, Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Matvælastofnun, Orkustofnun, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga), Skipulagsstofnun og Samtök atvinnulífsins.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal Frummat á áhrifum hefur farið fram. Ítarlegra mat á áhrifum mun fara fram samhliða vinnu við gerð frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á ríkissjóð verði óveruleg þar sem útgáfa leyfa eru verkefni sem háð eru gjaldtöku með þjónustugjöldum frá framkvæmdaraðilum. Þannig er gert ráð fyrir að tekið verði gjald fyrir bráðabirgðaráðstafanir frá framkvæmdaraðilum.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir að gildistaka laganna verði þegar í stað. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Engar sérstakar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Ekki er gert ráð fyrir að árangur verði mældur sérstaklega. Ráðuneytið gerir þó ráð fyrir að fylgjast almennt með árangri af útgáfu bráðabirgðaleyfa og tíðni þeirra. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Varðandi þessar tilteknu breytingar á lögnum er ekki gert ráð fyrir að afla gagna til að meta árangur.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum