

Drög að frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð

1. Kafli

Markmið, gildissvið, skilgreiningar

Markmið

1. gr.

Markmið laga þessara er að tryggja, að sá sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir tjón og bæti úr tjóni ef tjón hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiða.

Gildissvið

2. gr.

Lögin gilda um umhverfistjón sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka laganna eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Rekstraraðili ber ábyrgð samkvæmt lögnum þótt tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni verði ekki rakið til saknæmrrar háttsemi.

Lögin 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 laganna og valdið er af ásetningi eða gáleysi.

Lögin 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.

Lögin gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, þegar liðin eru meira en 30 ár, síðan losun eða annar atburður sem orsakaði tjónið eða hættuna á tjóni varð.

Umhverfistjón

3. gr.

Umhverfistjón sem fellur undir lög þessi er:

- 1) Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á varðveislu þeirra tegunda eða náttúruverndarsvæða. Áhrifin skulu metin með hliðsjón af fyrra ástandi að teknu tilliti til viðmiðana í reglugerð sem sett er samkvæmt 7. gr. laganna.

Afleiðingar aðgerða sem heimilaðar hafa verið eða heimilar eru samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar teljast ekki umhverfistjón.

DRÖG

- 2) Tjón á vatni, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á gæði vatns hvað varðar vistfræðilegt ástand, efnafræðilegt ástand, og/eða magnstöðu vatns og/eða vistmegin þess samkvæmt skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum.

Afleiðingar af heimilli nýrri starfsemi eða nýjum afskiptum af vatnshloti teljast ekki umhverfistjón þegar:

- a) ástæðuna fyrir því að ekki tókst að að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til nýtilkominna breytinga á eðlisfræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða breytinga á stöðu/hæð grunnvatnshlots eða
- b) ný sjálfbær starfsemi hefur í för með sér versnandi ástand á umhverfisástandi vatnshlots frá því að vera mjög gott ástand í að vera gott ástand.

auk þess verða öll eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt:

- i. allar ráðstafanir sem raunhæfar teljast eru gerðar til að hægt verði að takmarka skaðleg áhrif á ástand vatnshlots,
 - ii. þjóðfélagslegt gildi þessara nýju afskipta eða starfsemi vegur þyngra en lækkun umhverfisgæða.
 - iii. tilganginum með þessum nýju afskiptum eða hinni nýju starfsemi verður ekki með góðu móti náð eftir öðrum leiðum sem eru verulega umhverfisvænni vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.
- 3) Tjón á landi, þ.e. hvers kyns landmengun, sem veldur verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna vegna efna, efnablandna, lífvera eða örvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands eða í jarðveg eða jarðgrunn.

Undantekningar er varða gildissvið

4. gr.

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

- 1) dreifðrar mengunar þegar ekki er unnt að staðfesta tengsl milli tjóns og starfsemi ákveðins eða ákveðinna rekstraraðila,
- 2) vopnaðra átaka, hernaðarátaka, borgarastyrjaldar eða uppreisnar,
- 3) náttúruhamfara,
- 4) starfsemi þar sem megintilgangurinn er að þjóna landvörnum eða alþjóðaöryggi eða þar sem eina markmiðið er að vernda gegn náttúruhamförum eða
- 5) atburðar þar sem ábyrgð eða bætur vegna atburðarins falla undir gildissvið eftirtalinnna samninga:
 - a) samning frá 27. nóvember 1992 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar,
 - b) samning frá 27. nóvember 1992 um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.

DRÖG

Breytingar á þeim samningum sem eru nefndir í 5. tl.1. mgr. gilda gagnvart lögum þessum þegar þær hafa verið innleiddar í íslenskan rétt.

Ákvæði 3. kafla laganna 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. 32/2004.

Takmörkun ábyrgðar

5. gr.

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

Skilgreiningar

6. gr.

Í lögum þessum eru merkingar eftirfarandi orða og orðasambanda sem hér segir:

- 1) „*Atvinnustarfsemi*“: 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.
- 2) *Endurheimt, þar með talin náttúruleg endurheimt*: það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertum nytjum þeirra aftur í fyrra ástand.
- 3) *Fyrra ástand*: ástand sem náttúruauðlindirnar og nytjar þeirra voru í áður en tjón varð, metið á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga.
- 4) *Losun*: beint eða óbeint útstreymi efna, efnablandna, lífvera eða örvera út í umhverfið af mannavöldum.
- 5) *Náttúruauðlindir*: verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði, vatn (yfirborðsvatn og grunnvatn) og land.
- 6) *Nytjar náttúruauðlindar*: eiginleikar náttúruauðlindar sem nýtast annarri náttúruauðlind eða almenningi.
- 7) *Ráðstafanir til úrbóta*:
Hvers kyns aðgerðir eða röð aðgerða vegna umhverfistjóns 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 skertar nytjar þeirra eða bjóða sambærilega kosti eins og mælt er fyrir um í I. viðauka laganna.
Aðgerðir vegna umhverfistjóns á landi við að fjarlægja mengandi efni og endurheimta fyrra ástand eða jafngildar aðgerðir.
- 8) *Rekstraraðili*: einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á viðkomandi atvinnustarfsemi.
- 9) *Tjón*: mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða óbein skerðing á nytjum náttúruauðlindar.
- 10) *Umhverfisverndarsamtök*: samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði.
- 11) *Útivistarsamtök*: samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði.
- 12) *Varnarráðstafanir*: hvers kyns ráðstafanir sem eru gerðar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón, þegar atburður, aðgerð eða aðgerðarleysi hefur leitt til yfirvofandi

DRÖG

hættu á umhverfistjóni.

- 13) *Vatn*: vatn (yfirborðsvatn og grunnvatn) sem fellur undir lög um stjórn vatnamála.
- 14) *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 friðlýst er samkvæmt lögum um náttúruvernd.
 - c) Friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fókvangar og náttúruvætti.
 - d) Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landlags.
- 15) *Yfirvofandi hætta*: nægar líkur á því að umhverfistjón verði í náinni framtíð.
- 16) *Vistgerðir*: staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.
- 17) *Árósavatn*: vatn í nágrenni ármynna sem er að hluta til salt vegna nálægðar við strandsjó en verður fyrir verulegum áhrifum af aðstreymi ferskvatns.
- 18) *Grunnvatn*: vatn í gegnmettuðum jarðlögum undir yfirborði jarðar.
- 19) *Grunnvatnshlot*: afmarkað rúmmál grunnvatns.
- 20) *Magnstaða*: mælikvarði á það hversu mikil bein og óbein áhrif vatnstaka hefur á grunnvatnshlot.
- 21) *Strandsjór*: yfirborðsvatn sem er landmegin við línu sem dregin er sjávarmegin einni sjómílu frá næsta punkti grunnlínu þeirrar sem landhelgi miðast við og teygir sig, þar sem við á, að ytri mörkum árósavatns.
- 22) *Vatnshlot*: eining af vatni, oft afmörkuð.
- 23) *Vistmegin*: ástand mikið breytts eða manngerðs vatnshlots.
- 24) *Yfirborðsvatn*: kyrrstætt eða rennandi vatn á yfirborði jarðar, straumvötn, stöðuvötn, jöklar, árósavatn svo og strandsjór.
- 25) *Yfirborðsvatnshlot*: afmörkuð heild yfirborðsvatns af umtalsverðri stærð, s.s. stöðuvatn, miðlunarlón, vatnsfall, á eða síki, hluti af vatnsfalli, á eða síki, árósavatn eða strandsjávarkafli.

7. gr.

Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um viðmiðanir sem tekið skal tillit til við ákvarðanir um hvort umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni hafi orðið. Þá skal ráðherra í reglugerð tilgreina svæði og tegundir sem falla undir b og c-lið 14. tl. 6. gr.

2. Kaffi.

Athafnaskylda og tilkynningaskylda

Umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni

8. gr.

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 frekara tjón.

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 í samræmi við I. viðauka.

Aukning umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu

9. gr.

Rekstraraðili skal þegar í stað, þegar umhverfistjón eykst eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eykst eða leiðir til umhverfistjóns, 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.

Tilkynningar rekstraraðila

10. gr.

Tilkynningar rekstraraðila samkvæmt 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. fela ekki í sér takmörkun á skyldu hans til að koma á virkan hátt í veg fyrir afleiðingar umhverfistjóns, þar á meðal aukningu tjóns, eða að koma í veg fyrir hættu á umhverfistjóni.

Ákvörðun stjórnvalds

11. gr.

Umhverfisstofnun metur hvort orðið tjón eða tjón sem er yfirvofandi sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna og hver beri ábyrgð á slíku tjóni eða hættu á tjóni.

Ákvörðun um að tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna skal tilkynnt rekstraraðila sem talinn er bera ábyrgð. Í þeirri tilkynningu skal koma fram:

- 1) að tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna,
- 2) að tjónið eða yfirvofandi hættuna á tjóni megi rekja til atvinnustarfsemi rekstraraðila,

DRÖG

- 3) að rekstraraðili skuli innan ákveðins frests senda áætlun um ráðstafanir og úrbætur ef sú áætlun hefur ekki þegar borist sbr. 2. mgr. 8. gr.

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

3. Kafli.

Fyrirmæli

Fyrirmæli um upplýsingagjöf, rannsóknir o.fl.

12. gr.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum 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 að umhverfistjón verði. Í þessu felst m.a. að unnt er að gefa þeim sem ábyrgð ber fyrirmæli um vöktun, sýnatöku, greiningar og mælingar efna og aðrar rannsóknir í þeim tilgangi að sýna fram á:

- 1) orsakir og áhrif umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni,
- 2) eðli og umfang umhverfistjóns,
- 3) breytingar á umfangi og eðli umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem tilkynnt er samkvæmt 8. gr.

Fyrirmæli um varnarráðstafanir

13. gr.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum fyrirmæli um nauðsynlegar varnarráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða í þeim tilgangi að takmarka eða koma í veg fyrir frekara umhverfistjón.

Fyrirmæli samkvæmt 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.

Fyrirmæli um úrbætur

14. gr.

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum, 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.

DRÖG

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber fyrir mæli um að bæta úr umhverfistjóni á landi með því að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand eða framkvæma jafngildar ráðstafanir.

Fleiri en eitt umhverfistjón

15. gr.

Hafi orðið fleiri en eitt umhverfistjón sem ekki er unnt að bæta úr samtímis samkvæmt 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 heilbrigði manna.

Rekstraraðili hefur ekki umráð eignar

16. gr.

Fyrirmæli samkvæmt 12., 13. og 14. gr. er unnt að gefa, óháð því hvort rekstraraðili sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum hefur umráð eignar þar sem umhverfistjón verður eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni.

Ef sá sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum hefur ekki umráð eignarinnar, getur Umhverfisstofnun gefið þeim sem umráðin hefur, fyrir mæli um að þola að rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur verði framkvæmdar af rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða 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 ríkisjóði ef ekki næst samkomulag við tjónvald um bætur eða þegar tjónvaldur getur ekki greitt bótakröfuna.

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

Fleiri en einn aðili ábyrgur

17. gr.

Ef fleiri en einn rekstraraðili ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, er unnt að gefa þeim öllum fyrir mæli samkvæmt 12., 13. og 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 fyrir mæli geta ekki náð samkomulagi um að verða sameiginlega við fyrir mælunum, er unnt að gefa þeim sem talinn er hafa valdið mestum hluta tjóns eða mestri hættu á tjóni ný fyrir mæli um framkvæmd rannsókna eða um varnarráðstafanir eða úrbætur.

DRÖG

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. Í því tilviki, að 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 samkvæmt 2. eða 3. mgr., getur endurkafið útgjöld sem hann innir af hendi hjá öðrum rekstraraðilum sem ábyrgð bera í réttu hlutfalli við ábyrgð þeirra.

Þinglýsing fyrirmæla

18. gr.

Umhverfisstofnun lætur þinglýsa yfirlýsingu um boðuð eða gefin fyrirmæli á fasteign þar sem umhverfistjón hefur orðið á kostnað rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum.

Upplýsingum um boðuð eða tilkynnt fyrirmæli samkvæmt 2. mgr. 16. gr. skal ekki þinglýsa.

Ef boðuð fyrirmæli eru felld úr gildi ber Umhverfisstofnun þinglýsingarkostnað.

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

Frestur til ráðstafana

19. gr.

Í fyrirmælum samkvæmt 3. kafla laganna 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.

4. Kafli

Ábyrgð á greiðslu kostnaðar

Greiðsla kostnaðar

20. gr.

Rekstraraðili skal bera kostnað við varnarráðstafanir og úrbætur sem framkvæma ber samkvæmt lögnum.

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

- 1) að tjóni hafi verið valdið af þriðja aðila þrátt fyrir að viðeigandi öryggisráðstafanir hafi verið gerðar eða

DRÖG

- 2) að tjón hafi orðið vegna þess að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds, öðrum en fyrirmælum sem gefin eru vegna losunar eða annars atviks 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.

Fjárhagsleg trygging

21. gr.

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 lögnum. Tryggingin skal ná yfir útgjöld Umhverfisstofnunar vegna ráðstafanana skv. 23. gr. og málsmeðferðar sbr. 29. gr.

Umhverfisstofnun ákveður fjárhæð og önnur skilyrði tryggingarinnar hverju sinni.

Umhverfisráðherra 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.

5. Kafli

Stjórnvöld og eftirlit

Stjórn og eftirlitsaðilar

22. gr.

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum. Umhverfisstofnun hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna. Umhverfisstofnun er heimilt að fela tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna. Skal í slíkum tilvikum gerður sérstakur samningur við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd eftir því sem við á.

Úrræði stjórnvalds á kostnað rekstraraðila

23. gr.

Umhverfisstofnun getur látið framkvæma ráðstafanir sem fyrirmæli voru gefin um samkvæmt 3. kafla laganna á kostnað rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum þegar frestur sem gefinn var til framkvæmda er útrunninn eða þegar framkvæmdir þola ekki bið.

DRÖG

Heimildir eftirlitsaðila

24. gr.

Rekstraraðila er skylt að veita allar upplýsingar og hvers konar gögn sem nauðsynleg eru vegna eftirlits Umhverfisstofnunar með framkvæmd laganna.

Umhverfisstofnun skal eftir þörfum, heimill aðgangur að lóðum, mannvirkjum og farartækjum í eigu rekstraraðila án dómsúrskurðar til að framkvæma eftirlit eða annast önnur verkefni samkvæmt lögnum. Þar með er talin heimild stofnunarinnar til að ljósrita eða leggja hald á hvers konar gögn og aðra hluti án endurgjalds. Sömu heimildir hefur heilbrigðisnefnd sveitarfélags samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun, sbr. 22. gr. Við framkvæmd rannsókna og eftirlit skulu eigendur og starfsmenn veita nauðsynlega aðstoð.

Umhverfisstofnun getur leitað aðstoðar lögreglu við nýtingu heimilda samkvæmt 2. mgr. ef þörf krefur.

Sveitarstjórn skal veita Umhverfisstofnun upplýsingar til notkunar við mat stofnunarinnar á aðstæðum innan sveitarfélagsins.

6. Kaffi.

Málsmeðferð

Heimild til að óska aðgerða

25. gr.

Þeir sem eiga málskotsrétt samkvæmt 32. gr. geta óskað eftir að Umhverfisstofnun grípi til aðgerða eftir 3. og 5. kafla laganna.

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

Andmælaréttur

26. gr.

Áður en tekin er ákvörðun samkvæmt 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.

Athugasemdaréttur

27. gr.

Áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun samkvæmt 14. gr. skal stofnunin kynna þeim sem eiga málskotsrétt samkvæmt 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. ml. 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. tölulið 2. mgr. 32. gr., annarra en umráðamanns eignar, sbr. 2. mgr. 16. gr., skal gerð með opinberri auglýsingu í dagblaði sem er í almennri dreifingu.

Tilkynning ákvarðana

28. gr.

Ákvarðanir samkvæmt lögnum 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. tölulið 2. mgr. 32. gr. með opinberri auglýsingu í blaði sem er í almennri dreifingu.

7. Kafli.

Gjaldtaka

29. gr.

Umhverfisstofnun skal innheimta, á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur, gjald af rekstraraðila sem ábyrgð ber vegna kostnaðar stofnunarinnar við eftirlit, vöktun og málsmeðferð samkvæmt 2. – 6. kafla laganna. Gjaldskráin skal m.a. taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar stofnunarinnar. Gjaldskráin skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má innheimta með fjárnámi.

Umhverfisráðherra getur sett reglur um hvernig greiðslu gjaldsins skuli háttað og um greiðslu vaxta ef dráttur verður á greiðslu.

8. Kafli.

Fyrning

30. gr.

Krafa um endurgreiðslu kostnaðar Umhverfisstofnunar af ráðstöfunum samkvæmt 1. mgr. 23. gr. og krafa um gjald samkvæmt 1. mgr. 29. gr. fyrnist á 5 árum frá þeim degi að ráðstöfunum lauk eða frá því að rekstraraðili, eða þriðji aðili, sem ábyrgð ber hefur verið tilgreindur. Fresturinn skal miðaður við síðara tímamarkið.

DRÖG

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 samkvæmt 3. kafla laganna.

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

9. Kafi.

Almennar skaðabótareglur

31. gr.

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

10. Kafi

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 framlengist hann til næsta virka dags. Úrskurður nefndarinnar er endanlegur úrskurður á stjórnslustigi.

Um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar fer eftir 29. gr. stjórnslulaga 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 sem varnarþing eiga á Íslandi enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi þeirra að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að.

Kæru umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna.

11. Kafli.

Viðurlög

33. gr.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi 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 fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði eða verkstjórn.

12. Kafli.

Innleiðing

34. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn og úrbætur vegna umhverfistjóns.

13. Kafli.

Gildistaka

35. gr.

Lögin taka gildi

Lögin gilda um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem verður eftir
.... sbr. þó 3. og 4. mgr.

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

Lögin gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni á friðlýstum tegundum lífvera og svæðum, sbr. b og c-lið 14. tl. 6. gr., sem verður eftir ef rekja

DRÖG

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 sett fram sameiginleg rammaákvæði sem fylgja ber með það að markmiði að velja heppilegustu ráðstafanirnar til að tryggja úrbætur vegna umhverfistjóns.

1. Úrbætur vegna umhverfistjóns, sem varða vatn, verndaðar tegundir eða náttúruverndarsvæði, 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:
 - a) „frumúrbætur“: ráðstafanir til úrbóta sem koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða skertum nytjum náttúruauðlindar aftur í fyrra ástand sitt eða í átt til þess,
 - b) „fyllingarúrbætur“: ráðstafanir til úrbóta sem gripið er til í tengslum við náttúruauðlindir og/eða nýttjar náttúruauðlindar til að bæta það upp að frumúrbæturnar nægja ekki til að koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða nytjunum að fullu í fyrra horf,
 - c) „jöfnunarúrbætur“: aðgerðir til að bæta upp tímabundið tap á náttúrulegum auðlindum og/eða nytjum náttúruauðlindar frá því að tjón verður og þar til árangur af frumúrbótum hefur náðst að fullu,
 - d) „tímabundið tap“: tap sem er afleiðing þess að náttúruauðlindir eða nytjar náttúruauðlindar, sem hafa orðið fyrir tjóni, geta ekki gegnt vistfræðilegu hlutverki sínu eða nýst fyrir aðrar náttúruauðlindir eða almenning fyrr en frum- eða fyllingarúrbætur eru að fullu komnar til framkvæmda. Það felur ekki í sér fébætur til almennings.

Ef ekki næst, með frumúrbótum, að koma umhverfinu aftur í fyrra ástand sitt skal grípa til fyllingarúrbóta. Auk þess skal gera jöfnunarúrbætur til að bæta upp tímabundið tap.

Í úrbótum vegna umhverfistjóns, sem varða tjón á vatni, vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum, felst einnig að útrýma allri verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna.

1.1. *Markmið með úrbótum*

Tilgangurinn með frumúrbótum

- 1.1.1. Tilgangurinn með frumúrbótum er að koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða skertu nytjunum aftur í fyrra ástand eða í átt til þess.

Tilgangurinn með fyllingarúrbótum

- 1.1.2. Ef ekki er unnt að koma náttúruauðlindunum sem orðið hafa fyrir tjóni og/eða nytjunum í fyrra ástand sitt er gripið til fyllingarúrbóta. Tilgangurinn með fyllingarúrbótum er að sjá til þess að náttúruauðlindir og/eða nytjar náttúruauðlindar, þ.m.t ef við á þær sem eru á öðrum stað, séu á svipuðu stigi og verið hefði ef svæðinu sem orðið hefur fyrir tjóni hefði því verið komið aftur í fyrra ástand sitt. 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 jöfnunarúrbótum

- 1.1.3. Gera skal jöfnunarúrbætur til að jafna upp tímabundið tap á náttúruauðlindum og nytjum náttúruauðlindar meðan þess er beðið að þær 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. Þær fela ekki í sér fêbætur til almennings.

1.2. *Ákvörðun um ráðstafanir til úrbóta*

Ákvörðun ráðstafana til frumúrbóta

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

Ákvörðun ráðstafana til fyllingar- og jöfnunarúrbóta

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

- 1.2.3. Ef ekki er unnt að nota fyrsta kostinn, sem er jafngildisaðferðin þar sem ein auðlind er borin saman við aðra og einar nytjar við aðrar, skal nota annars konar matsaðferðir í staðinn. Lögbært stjórnvald getur fyrirskipað hvaða aðferð skuli notuð til að ákvarða umfang nauðsynlegra ráðstafana til fyllingar- og jöfnunarúrbóta, t.d. fjárhagslegt mat. Ef unnt er að framkvæma mat á auðlindinni og/eða nytjunum sem glötuðust en ekki er unnt, innan eðlilegra tímamarka eða með eðlilegum kostnaði, að meta auðlindina og/eða nytjarnar, sem koma í staðinn, getur stjórnvaldið valið ráðstafanir til úrbóta þar sem kostnaðurinn jafngildir áætluðu, fjárhagslegu virði náttúruauðlindarinnar og/eða nytjanna sem glötuðust. Haga skal ráðstöfunum til fyllingar- og jöfnunarúrbóta þannig að þær gefi af sér frekari náttúruauðlindir og/eða nytjar sem endurspeglu forgangsröð í tíma og tímasetningu þessara ráðstafana til úrbóta. Sem dæmi má nefna að því lengur 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, fíánlegu 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 muni koma í veg fyrir tjón í framtíðinni og að hve miklu leyti framkvæmd þessa kostar muni koma í veg fyrir frekara tjón,
- að hve miklu leyti hver kostur gagnast mismunandi þáttum náttúruauðlindarinnar og/eða nytjanna,
- 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 á umhverfistjóninu hafa skilað árangri,
- að hve miklu leyti hver kostur dugir til að koma svæðinu, þar sem umhverfistjónið varð, aftur í samt lag,
- landfræðileg tengsl við staðinn sem orðið hefur fyrir tjóni.

1.3.2. Við mat á mismunandi 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 nytjar 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 nytjar og þær sem fóru forgörðum. Þetta á t.d. við þegar unnt er að sjá fyrir jafngildum náttúruauðlindum og/eða nytjum 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. hefur lögbæra yfirvaldið rétt til að ákveða að ekki skuli gera frekari ráðstafanir til úrbóta ef:

- a) þær ráðstafanir til úrbóta, sem hafa þegar verið gerðar, tryggja að ekki sé lengur fyrir hendi veruleg hættu á því að heilbrigði manna, vatn eða 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, væri óhóflegur miðað við ávinninginn af þeim fyrir umhverfið.

II. VIÐAUKI

STARFSEMI SEM UM GETUR Í 1. MGR. 2. GR.

1. Starfsemi sem er starfsleyfisskyld samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.
2. Losun efna í vatn (grunnvatn og yfirborðsvatn) sem er háð leyfi eða skráningu samkvæmt tilskipun 2000/60/EB (vatnatilskipuninni) Vatnstaka og vatnsmiðlun sem er háð leyfi samkvæmt samkvæmt tilskipun 2000/60/EB.
3. Framleiðsla, notkun, geymsla, vinnsla, urðun, losun í umhverfið og flutningur efna og efnablandna sem flokkast sem hættuleg efni, eiturefni, varnarefni eða sæfiefni, sbr. lög nr. 45/2008 um efni og efnablöndur og lög nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni.
4. Flutningar á vegum, járnbrautum og skipgengum vatnaleiðum og á sjó eða í lofti á hættulegum farmi eða mengandi farmi, sbr. umferðarlög nr. 50/1987 og reglugerð um flutning á hættulegum farmi 984/2000 sem sett er á grundvelli þeirra laga, eða lög nr. 41/2003 um vaktstöð siglinga og reglugerð nr. 672/2006 um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa.
5. Starfsemi sem þarf leyfi til samkvæmt lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur.
6. Flutningur á úrgangi milli landa sem er háður leyfi eða bannaður, sbr. ákvæði laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.

Athugasemdir með frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð

1. Almennar athugasemdir

1.1. Inngangur

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“ (hér eftir nefnd tilskipun um umhverfisábyrgð). Tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 þann 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-samningsinn.

1.2. Tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð

Í aðfararorðum tilskipunar um umhverfisábyrgð segir að í Bandalaginu séu, eins og sakir standa, mörg menguð svæði og hafi það í för með sér umtalsverða heilbrigðisáhrættu, 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 séu sett fram í sáttmálanum. Taka beri tillit til staðhátta þegar ákveðið sé hvernig ráða skuli bót á tjóni.

Markmið tilskipunarinnar er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns. Tilskipunin byggir á meginreglu umhverfisréttar um að mengunarvaldur skuli greiða (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 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, 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 tilskipunin 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

DRÖG

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 vistfræðilegt ástand, efnafræðilegt ástand og/eða magnstöðu vatns og/eða vistmegin þess, eins og skilgreint er í tilskipun 2000/60 EB (vatnatilskipuninni), að frátöldum skaðlegum áhrifum, sem falla undir 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunar og
- c) tjón á landi, þ.e. hvers kyns landmengun 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 hættu 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 falla utan tilskipunarinnar umhverfistjón sem falla undir ákveðna samninga Alþjóða Siglingamálastofnunarinnar 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 hættu 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

DRÖG

fyrirbyggjandi ráðstafanir og gefið fyrirmæli um hvaða ráðstafanir skuli gerðar. Þá skal stjórnvaldið sjálf 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 sjálf 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 vatnumhverfi 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/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 ófrávíkjanlegum 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. Samkvæmt 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 fynast á 5 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.

DRÖG

Tilskipunin gildir ekki um tjón, ef meira en 30 ár eru síðan að 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 vátryggingarskyldu 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 vátryggingum 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.

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

1.3. 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 í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 71/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. einnig 3. gr. reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnareftirlit, svo 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 óhreinun loft, láðs eða lagar. Mengun taki einnig til ólyktar, hávaða, titrings geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta. Sama skilgreining er í 1. tl. 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 bótaregur.

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 stafar. 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 viðtæk 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. 71/1998 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 auðlinda í jörðu, lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolefnis, vatnalög nr. 20/2006, lög nr. 44/1999 um

DRÖG

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 vernd gegn mengun hafs og stranda. Samkvæmt 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 efnum 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 24. 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 umbúðalaus 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, byggir 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 tilkynningaskylda

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 tilkynningaskyldu vegna yfirvofandi hættu á tjóni eins og gert er í ábyrgðartilskipuninni.

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 aðgerðarleysi 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 lögin ná til innan mengunarlögsögu Íslands, sem og á strendur,

DRÖG

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 a-lið 4. gr. kveðið á um að í starfsleyfi sem heilbrigðisnefnd gefur út skuli m.a. koma fram tilkynningaskylda leyfishafa um óhöpp og slys, sbr. a-liður 4. gr. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laganna skal heilbrigðiseftirlit sveitarfélags tilkynna Umhverfisstofnun þegar í stað þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys eða önnur vá svipaðs eðlis. Almennt 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 kolefnis segir að leyfishafi 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 tilkynningaskyldu til eftirlitsaðila.

Í 4. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 segir að ef erfðabreyttar lífverur sleppi út í umhverfið, skuli sá sem ábyrgð ber á starfsemi grípa til nauðsynlegra ráðstafana svo að koma megri í veg fyrir eða takmarka eins og kostur er tjón eð 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 13. 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 getið 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 28. 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 ákveðnar eins og kveðið er á um í II. viðauka tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Sjálfstökuúrræði stjórnvalda

Á nokkrum stöðum í íslenskri löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd eru ákvæði um heimild eftirlitsaðila til láta framkvæma verk á kostnað einstaklings eða lögaðila ef úrbætur eru ekki framkvæmdar. Almennt er talið að sérstök lagaheimild sé skilyrði slíks sjálfstökuúrræðis. 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 sjálfstökuúrræði 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. 28. gr. nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur segir að ef aðili vanræki að vinna verk sem Umhverfisstofnun eða önnur

DRÖG

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 samkvæmt 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 stjórnisýsluréttar 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. Um kærurétt og málsmeðferð fari samkvæmt stjórnisýslulögum. 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 er heimilt að vísa málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar. Þetta gildi þó ekki í þeim tilvikum sem umhverfisráðherra fer með úrskurðarvald samkvæmt lögum 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 stjórnisýslunnar 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 nr. 60/2007 um Vatnajökulspjódgarð 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.

1.4. Almennt um efni frumvarpsins

Efni frumvarpsins er í samræmi við tilskipun um umhverfisábyrgð reglur opinbers réttar eðlis um athafnaskyldur rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni. 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 bæta úr slíku tjón. Þá er í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins og tilskipunina kveðið á um að rekstraraðili sem ábyrgð ber samkvæmt lögum 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. Í II. viðauka er tilgreining atvinnustarfsemi sem ber hluglæga ábyrgð samkvæmt 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Efni viðaukanna er í samræmi við II. og III. viðauka tilskipunarinnar.

DRÖG

Í ábyrgðartilskipuninni 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. Öllu ríkari kröfur eru þó gerðar hvað varðar úrbætur vegna umhverfistjóns á landi. Umhverfistjón á landi er í skilningi frumvarpsins og tilskipunarinnar hvers kyns mengun, sem veldur verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna. Samkvæmt II. viðauka tilskipunarinnar skulu úrbætur vegna landmengunar að lágmarki vera aðgerðir sem leiða til þess að mengun valdi ekki lengur hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna. Í frumvarpinu er lagt til að gerð sé krafa um ráðstafanir til að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand lands. 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).

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. ábyrgðartilskipunarinnar 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-samningsins. Samkvæmt 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 14. tl. 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 vistfræðilegt ástand, efnafræðileg ástand og/eða magnstöðu vatns og/eða vistmegin þess, eins og það er skilgreint í tilskipun 2000/60/EBE um aðgerðarramma EB um stefnu á sviði vatnamála sem nefnd hefur verið hér vatnatilskipunin og um undantekningar er vísað til 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunarinnar. Vatnatilskipunin hefur ekki enn verið innleidd í íslenskan rétt en unnið er að því verkefni með undirbúningi að lagasetningu. Skilgreining umhverfistjóns á vatni í 2. tl. 3. gr. frumvarpsins er í samræmi við tilskipunina en þar er vitnað til laga um stjórn vatnamála sem innleiða munu ákvæði vatnatilskipunarinnar. Skilgreining umhverfistjóns á landi í 3. tl. 3. gr. frumvarpsins er í samræmi við skilgreiningu í c-lið 1. mgr. 2. gr. ábyrgðartilskipunarinnar.

2. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. kafla

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 leiða af tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð.

Um 2. gr.

DRÖG

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

Um skilgreiningu á því hvað telst umhverfistjón er vísað til 3. gr. frumvarpsins og athugasemda með henni. Í III. viðauka tilskipunarinnar er tilgreind atvinnustarfsemi sem fellur undir a-lið 3. gr. hennar og er þar vitnað til ýmissa tilskipana Evrópusambandsins. Tilgreining atvinnustarfsemi sem fellur undir 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins í 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. tl. 6. gr. og athugasemda með því 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. ábyrgðartilskipunarinnar. Samkvæmt 1. tölulið 3. gr. er umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á varðveislu 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 92/43/EBE sem ekki falla undir EES samninginn. Um skilgreiningu á „vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum“ er vísað til 14. tl. 6. gr. frumvarpsins og athugasemda við það ákvæði.

Það fer eftir einstaklingsbundnu mati hvort tjón hafi valdið verulegum skaðlegum áhrifum. Við matið skal tekið tillit til viðmiðana í reglugerð sem ráðherra setur samkvæmt 7. gr. laganna. Gert er ráð fyrir að í reglugerðinni verði ákvæði sem 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 samkvæmt 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 afþreyingargildis 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 9. tl. 6. gr. frumvarpsins. Þar getur t.d. verið um að ræða gögn um:

- fjölda einstaklinga, þéttleika þeirra eða útbreiðslusvæði,

DRÖG

- 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 náttúrulegar 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 heilbrigði 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 9. tl. 6. gr. að skaðleg breyting á landi (ekki aðeins landmengun heldur einnig svo dæmi sé tekið breyting lögum lands eða landeyðing) getur leitt til tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum ef breytingin hefur veruleg skaðleg áhrif á varðveislu 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. Samkvæmt 1. mgr. 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 sér lög um náttúruvernd á einstökum svæðum.

Í 2. tl. 3. gr. er kveðið á um hvað teljist umhverfistjón á vatni, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand, efnafræðilegt ástand og/eða magnstöðu vatns og/eða vistmegin þess. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er um viðmið vísað til tilskipunar 2000/60/EBE (vatnatilskipunarinnar) og um undantekningar er vísað til 7. mgr. 4. gr. þeirrar tilskipunar. Í frumvarpinu er um viðmið vísað til skilgreininga í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim sem innleiða ákvæði vatnatilskipunarinnar.

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 vatns sem fellur undir lög um stjórn vatnamála sbr. einnig skilgreiningar 13., 18. og 24. tl. 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 9. tl. 6. gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að landmengun getur haft í för með sér umhverfistjón eða

DRÖG

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, efnafræðilegt ástand, og/eða magnstaða og/eða vistmegin þess. Efnafræðilegt ástand vatns er annað hvort gott eða ekki gott og fer það eftir því hvort til staðar eru ákveðin mengandi forgangsefni (forgangsefni í þessu samhengi eru sérlega óæskileg efni). 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, magnstöðu eða vistmegin vatns er í ábyrgðartilskipuninni 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.

Sérstaklega um tjón á yfirborðsvatni og strandvatni

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 þáttur í skilgreiningunni mjög gott/gott/sæmilegt vistfræðilegt ástand yfirborðsvatns og besta/gott/sæmilegt vistmegin mikið breytts eða manngerðs vatnshlots. Mjög gott ástand/ besta vistmegin er þegar styrkleiki mengandi efna er nálægt núlli eða aðstæður óraskaðar. Gott ástand/gott vistmegin er þegar styrkur mengandi efna er ekki umfram umhverfisgæðakröfur samkvæmt vatnatilskipuninni. Sæmilegt ástand/sæmilegt vistmegin er þegar aðstæður uppfylla kröfur um líffræðilega gæðapætti.

Ástand yfirborðsvatns flokkast sem slakt þegar vísbendingar eru um stórvægilegar breytingar á gildum fyrir líffræðilega gæðapætti yfirborðsvatnshlots og þegar viðkomandi líffélög 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 líffélaga, sem almennt mætti gera ráð fyrir við óröskuð skilyrði, eru ekki til staðar.

Almennt má gera ráð fyrir að skaðleg áhrif mengandi efna 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 kröfur vatnatilskipunarinnar væru ekki uppfylltar. Ef ástand yfirborðsvatns lækkar um fleiri flokka en einn væri að sjálfsgöðu talið að umhverfistjón hafi 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.

DRÖG

Ef vistfræðilegt ástand eða vistmegin vatnshlots er gott bæði fyrir og eftir skaðleg áhrif myndi aðalreglan vera sú að áhrifin teldust ekki verulega skaðleg þar sem umhverfisgæðakröfur væru enn uppfylltar. 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 umhverfisgæðakröfur í að kröfurnar séu rétt uppfylltar. Þetta myndi þýða að óveruleg viðbótaráhrif myndu 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 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 strandvatni væri metið eftir sömu sjónarmiðum og að framan er lýst.

Sérstaklega um tjón á grunnvatni vegna vatnsöflunar

Jarðfræðilegar aðstæður geta leitt til þess að vatnsöflun valdi breytingum á gæðum grunnvatns, þannig að erfitt verði fyrir vatnsveitu að uppfylla viðmiðunarmörk fyrir 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.

Skaðlegar breytingar sem ekki eru umhverfistjón á vatni

Í 2. tl. 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um undantekningu en samkvæmt henni eru skaðleg áhrif sem ella myndu 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. ábyrgðartilskipunarinnar 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 heimilli nýrri starfsemi eða nýjum afskiptum af vatnshloti ekki umhverfistjón, þegar ástæðu fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði, má rekja til nýtilkominna breytinga á eðlissrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða breytinga á stöðu/hæð grunnvatnshlots. Sama gildir ef ný sjálfbær starfsemi hefur í för með sér versnandi ástand á umhverfisástandi vatnshlots frá því að vera mjög gott ástand í að vera gott ástand. Forsenda fyrir því að nefndar breytingar teljist ekki umhverfistjón, er að öll eftirfarandi skilyrði séu uppfyllt: 1) Allar tiltækar ráðstafanir hafi verið gerðar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots. 2) Þjóðfélagslegt gildi nýrrar starfsemi vegi þyngra en lækun umhverfisgæða. 3) Tilgangi með nýrri starfsemi verði ekki með góðu móti náð eftir öðrum umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.

Samkvæmt 3. tölulíð 3. gr. er umhverfistjón á landi hvers kyns landmengun, sem veldur verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna vegna efna, efnablandna, lífvera eða örvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands, í jarðveg eða jarðgrunn. 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 9. tl. 6. gr. frumvarpsins að þótt annað tjón en landmengun 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.

DRÖG

Skilyrði þess að um umhverfistjón á landi sé að ræða er að landmengun valdi verulegri hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna. Mat á því hvað teljist vera veruleg skaðleg áhrif á verndaðar tegundir og búsvæði þeirra og vistgerðir og vatn skal samkvæmt ábyrgðartilskipuninni 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 heilbrigði manna.

Sem dæmi um hættu fyrir heilbrigði 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 hætta á umhverfistjóni, sem orsakast af ákveðnum losunum eða öðrum atburðum, verða utan gildissviðs laganna. Undantekning gildir þannig um umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem orsakast af dreifðri megnun, þegar ekki er unnt að staðreyna tengsl tjóns og aðgerðir eða aðgerðarleysi 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. 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.

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 Alþjóða Siglingamálastofnunarinnar vegna olíumengunar sjávar sem tilgreindir eru í 5. tölulið 3. gr. frumvarpsins. 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 lögnum 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 3. kafla laganna um fyrirmæli hafi ekki áhrif á valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem tilgreindar eru í IV. kafla laga um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Um 5. gr.

Samkvæmt greininni skulu lögin ekki takmarka heimild þess sem ábyrgð ber vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni að takmarka tjón sitt samkvæmt 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.

Í 1. – 15. tl. greinarinnar eru skilgreiningar orða og hugtaka í meginatriðum í samræmi við 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð. Í 16. tl. eru vistgerðir skilgreindar í samræmi við 14. tl. 3. gr. náttúruverndarlaga. Skilgreiningar 17. – 24. tl. má rekja til vatnatilskipunarinnar en samkvæmt tilskipun um umhverfisábyrgð skulu hugtök sem stafa frá annarri Evrópulöggjöf

DRÖG

skilgreind á sama hátt og í þeirri löggjöf þannig að unnt sé að nota sameiginlegar skýringar og tryggja samræmda notkun.

1. tl. 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 (efnahagsumsvif) tekur til framleiðslu og dreifingu vara og þjónustu. Atvinnustarfsemi samkvæmt frumvarpinu tekur ekki til framkvæmda einstaklinga í einkalífi þeirra svo sem vegna heimilishalds eða tómstundaiðju. Hvað varðar starfsemi félagsamtaka 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 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.

2. tl. Samkvæmt ákvæðinu fellur undir hugtakið „endurheimt“ það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertum nyjum 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.

3. tl. Í skilningi frumvarpsins er fyrra ástand það ástand sem náttúruauðlindirnar og nytjar 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.

4. tl. Skilgreining á hugtakinu „losun“ er í samræmi við 8. mgr. 2. gr. ábyrgðartilskipunarinnar.

5. tl. Náttúruauðlindir eru skilgreindar í samræmi við 12. mgr. 2. gr. ábyrgðartilskipunarinnar.

6. tl. Með nytjum náttúruauðlindar er átt við 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 9. tl. hvað varðar skilgreiningu tjónshugtaksins.

Með nytjum til hagsbóta fyrir almenning er bæði átt við nytjar, sem tengjast vatnsöflun, fiskveiðum í strandsjó og vötnum, berjatínslu o.fl. sem og nytjar náttúruauðlindar fyrir fólk til heilsubótar og ánægju t.d. við gönguferðir, fuglaskoðun á vatnasvæði eða böðun í sjó eða vatni.

7. tl. 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. viðauki hennar.

Vegna umhverfistjóns á vatni og vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum skal gera hvers konar ráðstafanir, þ.m.t. mildandi ráðstafanir eða bráðabirgðaráðstafanir, til að

DRÖG

endurheimta, lagfæra eða endurnýja náttúruauðlind sem orðið hefur fyrir tjóni og/eða skertar nýttjar hennar eða bjóða í staðinn kost sem er jafngildur skaðaðri auðlind og skertum nýttjum hennar eins og mælt er fyrir um í I. viðauka frumvarpsins sem byggir 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. Eins og fram kemur kafla 1.4. í almennum aðhugasemdum, gengur tillaga frumvarpsins að þessu leyti lengra en lágmarkskröfur tilskipunar um umhverfisábyrgð. Samkvæmt II. viðauka tilskipunarinnar skal gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lágmarki að mengandi efni skapi ekki lengur verulega hættu á skaðlegum áhrifum á heilbrigði manna með hliðsjón af núverandi notkun eða fyrirhugaðri og samþykktri notkun á þeim tíma sem tjón varð. Tillagan er í samræmi við meginreglu umhverfisréttar um að eftir umhverfistjón skuli umhverfið fært til fyrra horfs. Þá er talið að ákvæði tilskipunarinnar gangi skemur í þessu efni en gildandi réttur hér á landi.

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

Í 9. tl. 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 nýttjum 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 nýttjar hennar áður en tjón varð.

Umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni getur orðið með beinum eða óbeinum hætti. Í því felst krafa um orsakatengsl, þ.e.a.s. 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 síðan.

Það leiðir m.a. af skilgreiningu hugtaksins „tjón“, 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.

10. og 11. tl. Skilgreining á umhverfissamtökum og útivistarsamtökum er í samræmi við 2. mgr. 74. gr. laga um náttúruvernd, sbr. einnig 2. mgr. 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð og 2. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

12. tl. 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 aðgerðarleysi 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 15. tl. hvað varðar orðasambandið yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Ákvæði 12. tl. er í samræmi við 10. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

DRÖG

13. tl. Í 5. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er vatn skilgreint sem það vatn sem fellur undir vatnatilskipunina. Í skilgreiningu vatns í frumvarpinu er vísað til laga um stjórn vatnamála sem innleiða munu ákvæði vatnatilskipunarinnar. Vatn nær samkvæmt því bæði til yfirborðsvatns og grunnvatns sbr. skilgreiningar 18. og 24. tl.

14. tl. 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. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 456/1994 um fuglaveiðar og nýtingu hlunninda af villtum fuglum er aflétt friðun allt árið á svartbaki, sílamáfi, silfur máfi 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. Alfriðaðir eru haförn, fálki, smyrill, snægla og brandugla.

Þá falla undir a-liðinn tegundir fiska í ferskvatni sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði. Fiskur samkvæmt þeim lögum, sbr. 17. tl. 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 14. tl. er lagt til að undir skilgreininguna falli friðlýstar náttúruminjar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Samkvæmt 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 14. tl. 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 grænþörungisins vatnaskúfs á grundvelli 3. mgr. 53. gr. núgildandi laga um náttúruvernd, sbr. auglýsingu nr. 523/2006. Eitt búsvæði er friðlýst á grundvelli 3. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga en það er búsvæði blesgæsar á Hvanneyri sbr. auglýsingu nr. 364/2002.

Í Evrópu og víðar hefur á undanförunum áratugum verið unnið að flokkun lands í svonefndar vistgerðir, sem eru landeiningar með svipaðan gróður og dýralíf. Vistgerðir eru skilgreindar í 14. tl. 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 skini hefur gróður, dýralíf og ýmsir umhverfisþættir verið kannaðir á 7 svæðum á miðhálandi Íslands. Á svæðunum hafa verið skilgreindar 24 vistgerðir og einkennum þeirra lýst. Í náttúruverndaráætlun 2009 – 2013 er gerð ráð fyrir friðun tveggja vistgerða á hálendinu þ.e. rústamýravist og breiskjuhraunavist. Í áætluninni eru einnig tilgreindar lífverur og svæði sem talin er ástæða til að friðlýsa.

DRÖG

- c) Undir c-lið 13. tl. falla friðlýst svæði á grundvelli laga um náttúruvernd, þ.e. Þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti, sbr. einnig a-lið 8. tl. 3. gr. laganna. Á Íslandi er nú þrjú þjóðgarðar. Aðeins einn þeirra er friðlýstur á grundvelli náttúruverndarlaga en það er Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull, sbr. auglýsingu nr. 568/2001. Friðlönd eru nú 38 talsins og fólkvangar eru 19.

Þrjú votlendissvæði hafa verið tilnefnd af Íslands hálfu sem Ramsarsvæði, þ.e. Þjórsárver, Gunnafjörður og Mývatn og Laxá. Tvö þessarar 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. Samingurinn er alþjóðasamningur sem gerður var í Ramsar í Íran þann 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 14. tl. afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landlags. Eins og áður hefur verið sagt eru á Íslandi þrjú 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 Esjufjöllum 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 og lög nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess.

15.tl. Yfirvofandi hætta er skilgreind í samræmi við 9. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

16.tl. Skilgreining á vistgerðum er í samræmi við 14. tl. 3. gr. náttúruverndarlaga.

Eins og fram er komið má rekja skilgreiningar samkvæmt 17. – 25. tl. til vatnatilskipunarinnar og teljast þær ekki þurfa frekari skýringa við.

Um 7. gr.

Samkvæmt 7. gr. skal ráðherra setja í reglugerð ákvæði um viðmiðanir sem tekið skal tillit til við ákvarðanir um hvort umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á umhverfistjóni hafi orðið. Þá skal ráðherra í reglugerð tilgreina svæði og tegundir sem falla undir b og c-lið 14. tl. 6. gr. Gera má ráð fyrir að friðlýstum svæðum og tegundum fjölgi á næstu árum til að stuðla að verndun íslenskri náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd. Í tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2009-2013 er gert ráð fyrir friðlýsingu nýrra svæða og tegunda plantna og dýra.

Um 2. kafla

Um 8. gr.

Greinin kveður á um aðgerðarskyldu rekstraraðila þegar skapast yfirvofandi hætta á umhverfistjóni eða umhverfistjón verður og tilkynningaskyldu hans í þeim tilvikum. Jafnframt

DRÖG

skal rekstraraðili setja fram og senda Umhverfisstofnun áætlun um úrbætur í samræmi við I. viðauka.

Í 1. mgr. 3. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er mælt fyrir um skyldu rekstraraðila til að grípa til nauðsynlegra varnarráðastafana án tafa þegar yfirvofandi hættu 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. 3. gr. og 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar er síðan kveðið á um tilkynningaskyldu hans. Þá skal rekstraraðili samkvæmt 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar skulu rekstraraðilar tilgreina, í samræmi við II. viðauka tilskipunarinnar, hugsanlegar ráðstafanir til úrbóta og leggja þær fram til samþykkis hjá lögberu stjórnvaldi.

Um 9. gr.

Ákvæði 9. gr. 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 tilkynni 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 samkvæmt 14. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Samkvæmt 11. gr. 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.

Vera kann að í einhverjum tilvikum berist tilkynning um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu til annars eftirlitsaðila svo sem heilbrigðisnefnd 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 3. kafla

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 lögnum 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 ráðstafanir séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða til úrbóta þegar tjón hefur orðið sbr.

DRÖG

13. og 14. gr. frumvarpsins. Í fyrirmælum um rannsóknir er unnt að gera kröfu um ákveðna sérfræðipækkingu í þeim tilgangi að tryggja gæði rannsókna eða tillögu um úrbætur. Hafi rekstraraðili ekki yfir þeirri sérfræðipækkingu 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 fleiðingum þeirra. Unnt er að gefa fyrirmæli um þær ráðstafanir á grundvelli 12. gr.

Fyrirmæli um varnarráðstafanir samkvæmt 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. Samkvæmt 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 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur. Skilyrði fyrirmæla um úrbætur samkvæmt 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 ákveðin 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 byggir 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 skertum nytjum hennar sé komið aftur í fyrra horf og almenningi bættur missirinn tímabilið frá því að umhverfistjón varð þar til sköðuð náttúruauðlind og nytjar hennar er komin í fyrra horf.

Tilgangurinn með svo nefndum frumúrbótum er samkvæmt I. viðauka að koma skaðaðri náttúruauðlind og skertum nytjum hennar aftur í fyrra ástand. Eingöngu skal mæla fyrir um fyllingarúrbætur, þegar frumúrbætur nægja ekki til að endurheimta að fullu fyrra ástand náttúruauðlindar og nytja hennar. Tilgangurinn með þeim úrbótum er að bjóða fram náttúruauðlind eða nytjar, 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 svo nefndum jöfnunarúrbótum. Þær úrbætur skal ákvarða til

DRÖG

að bæta samfélaginu tímabundinn missi náttúruauðlindar og nytja 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 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 einar nytjar við aðrar nytjar. Fyrst skal vega og meta aðgerðir sem gefa af sér náttúruauðlindir eða nytjar 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 nytjar 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 nytjar sem glötuðust en ekki er unnt, innan sanngjarnra tímamarka eða með sanngjörnum kostnaði, að meta auðlind eða nytjar sem koma skulu í staðinn getur stjórnvald valið ráðstafanir til úrbóta þannig að kostnaður við þær jafngildir áætluðu, fjárhagslegu verðmæti auðlindarinnar og/eða nytja sem glötuðust. Sem dæmi mætti nefna verðmæti veiðanlegs fisks eða trjáa sem skaðast. Ljóst er að fjárhagslegt mat náttúruauðlinda og nytja þeirra yrði í mörgum tilvikum mjög flókið.

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

- áhrif ráðstöfunar á lýðheilsu og almannaoöryggi,
- kostnaður af því að hrinda ráðstöfun í framkvæmd,
- líkur 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 nytjum 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,
- landfræðileg tengsl 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 veruleg hættu á því að heilbrigði manna, 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 landmengun og endurheimta fyrra ástand lands eða framkvæma sambærilegar ráðstafanir. Eins og fram kom í almennum athugasemdum kafla 1.4. og

DRÖG

athugasemddum við 7. tl. 6. gr. gr. felur ákvæðið í sér ríkari kröfur um úrbætur en lágmarkskröfur tilskipunarinnar. Tillagan um að landmengun skuli eytt er í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og það sem telja má æskilega framkvæmd.

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 samkvæmt 13. 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 byggir á 3. mgr. 7. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að fyrirmæli samkvæmt lögnum sé unnt að tilkynna óháð því hvort rekstraraðili hafi umráð eignar. Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að gefa þeim sem hefur umráð eignar fyrirmæli 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 fyrirmæli samkvæmt lögnum. Í flestum tilvikum má þó ætla að landeigandi væri fús til að stuðla að því að bætt sé úr umhverfistjóni á landi hans eða komið í veg fyrir hættu á slíku tjóni.

Þegar gefin eru fyrirmæli um ráðstafanir skal tekið tillit til almennra stjórnsýslureglna svo sem meðalhöfsreglunnar. 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 fyrirmæli 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 ríkissjóðs 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. ábyrgðartilskipunarinnar 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 samkvæmt 12. gr., 13. gr. og 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 samkvæmt 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 þá 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 hvor um sig bæri $\frac{1}{4}$ hluta ábyrgðar.

DRÖG

Í 2. mgr. er lagt til að, ef þeir sem fengið hafa fyrirmæli samkvæmt 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 samkvæmt 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 samkvæmt 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 samkvæmt 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 samkvæmt 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 varnarráðstafanir 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 samkvæmt 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. Samkvæmt 3. mgr. skal Umhverfisstofnun þó bera kostnaðinn ef boðuð fyrirmæli eru felld úr gildi. Samkvæmt 4. mgr. skal upplýsingum um fyrirmæli aflýst þegar þau hafa verið uppfyllt að mati Umhverfisstofnunar.

Um 19. gr.

Í fyrirmælum samkvæmt 3. 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 tafarlaugar aðgerðir eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða verulega aukningu tjóns.

Um 4. kafla

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 varnarráðstöfunum og úrbótum.

Í samræmi við 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar skal rekstraraðili þó ekki bera kostnaðinn í tilvikum sem tilgreind eru í 1. og 2. tl. 2. mgr. þ.e. þegar tjóni er valdið af þriðja aðila eða

DRÖG

orsök tjóns er að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds. Í 3. mgr. er síðan lagt til að nýtt verði heimild ríkja samkvæmt 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 þar með talið greiði kostnað stjórnvalds við málsferð samkvæmt lögnum. Slík trygging getur verið í formi veðs í fasteign, bankaábyrgðar eða annarrar tryggingar sem talist getur fullnægjandi. Krafa um tryggingu undirstrikar greiðslureglu umhverfisráttarins.

Fjárhæð tryggingar skal vera nægjanlega há til 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 samkvæmt 23. gr. frumvarpsins.

Samvæmt 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 eftirfarandi ákvarðanir stjórnvalds um leiðréttingar 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 5. kafla

Um 22. gr.

Í greininni er fjallað um yfirstjórn mála samkvæmt lögnum og lagt til að hún verði í höndum umhverfisráðherra. 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

DRÖG

ráðstafanir þola enga bið. Að ráðstafanir séu framkvæmdar á kostnað þess sem ábyrgð ber er í samræmi við greiðslureglu umhverfisstofnunarinnar sem tilskipun um umhverfisábyrgð byggir 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 stofnunarinnar að gögnum og öðrum hlutum án endurgjalds til að framkvæma eftirlit og aðrar aðgerðir samkvæmt lögnum. Sama skal gilda um heilbrigðisnefnd sveitarfélags 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 samkvæmt 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 samkvæmt 2. mgr. Í 4. mgr. er kveðið á um skyldu sveitarfélags að veita Umhverfisstofnun upplýsingar sem það hefur um aðstæður innan sveitarfélagsins. 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 6. kafla

Um 25. gr.

Það leiðir af 12. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð, að þeir sem hafa málskotsrétt samkvæmt 32. gr. frumvarpsins, eiga að geta óskað eftir aðgerðum Umhverfisstofnunar samkvæmt 3. og 5. kafla vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á tjóni. Rökin fyrir þeim rétti eru að einstaklingar, og fyrirtæki sem umhverfistjón snertir eða myndi 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 einnig 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. Jafnframt skal tilkynna 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 bersýnilega ónauðsynleg.

Um 27. gr.

Í greininni er kveðið á um, að áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun um úrbætur samkvæmt 14. gr., skuli tilkynna þeim sem málskotsrétt eiga samkvæmt 32. gr. drög að

DRÖG

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. Það er þó lagt til að heimilt sé að vikja 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 7. kafla

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. Krafan um að rekstraraðili beri kostnað af málsmeðferð leiðir af tilskipun um umhverfisábyrgð sem byggir á greiðslureglu umhverfisiréttar. 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. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar getur umhverfiráðherra einnig sett nánari reglur um hvernig greiðslu skuli háttáð svo sem um gjalddaga og um greiðslu vaxta ef dráttur verður á greiðslu.

Um 8. kafla

Um 30. gr.

Í samræmi við 10. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er fyrningarfrestur 5 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, eða þriðji aðili, sem ábyrgð ber hefur verið tilgreindur. Fresturinn miðast við síðara tímamarkið.

Í 2. mgr. er gerð tillaga um að 5 ára fyrningarfrestur gildi einnig um kostnað af ráðstöfunum samkvæmt öðrum lögum sem unnt hefði verið að gefa fyrirmæli um samkvæmt 3. kafla frumvarpsins. Sem dæmi má taka að þegar mengunarvaldur sinnir ekki fyrirmælum heilbrigðisefndar um úrbætur innan tiltekens frests þá væri nefndinni heimilt að láta framkvæma þær á kostnað hans samkvæmt 27. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Við þá framkvæmd kynni að koma í ljós að meira tjón hafi hlotist af mengun en ætlað var í upphafi og um sé að ræða umhverfistjón í skilningi laga um umhverfisábyrgð. Fimm ára fyrningarreglan myndi þá gilda um kröfu um útlagðan kostnað vegna ráðstafana á vegum heilbrigðisnefndar á grundvelli laga nr. 7/1998.

DRÖG

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

Um 9. kafla

Um 31. gr.

Tillaga er gerð um að stjórnvöld geti krafist mengunarvald um bætur á grundvelli almennra regla skaðabótaréttar. Ákvæðið eykur þannig möguleika stjórnvalda 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 endurkröfurétt en reglur skaðabótaréttarins sem oft yrði raunin.

Um 10. kafla

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. Samkvæmt 1. mgr. er heimilt að kæra þær ákvarðanir til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og er úrskurður nefndarinnar endanlegur úrskurður í stjórnsýslustigi. Samkvæmt 36. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 eiga sæti í úrskurðarnefndinni þrjú lögfræðingar sem uppfylla skulu starfsgengisskilyrði héraðsdómara, formaður tilnefndur af Hæstarétti, einn tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar nefndina til fjögurra ára í senn.

Samkvæmt 2. mgr. fer um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar eftir 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en samkvæmt henni er meginreglan sú að stjórnsýslukæra 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 samkvæmt 3. mgr. eiga, auk rekstraraðila og annarra aðila sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem er í samræmi 1. mgr. 12. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt henni skulu samtök sem hafa umhverfisvernd að markmiði og uppfylla skilyrði landslaga ávallt teljast hafa hagsmuna að gæta. Samsvarandi ákvæði um málskotsrétt umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka eru í 2. mgr. 74. gr. laga um náttúrvernd og 19. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð. Sömu aðilar og hafa málskotsrétt geta krafist aðgerða stjórnvalds sbr. 24. gr. frumvarpsins og athugasemdir með þeirri grein. Kæru umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna.

DRÖG

Um 11. kafla

Um 33. gr.

Hér er kveðið á um viðurlög vegna brota á ákvæðum frumvarpsins. Refsiramminn er í samræmi við nýlega umhverfisverndarlöggjöf, sbr. 23. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Um 12. kafla

Um 34. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 13. kafla

Um 35. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi.

Lögin eru ekki afturvirk sem er í samræmi við tilskipunina. Þau skulu gilda um umhverfistjón sem verður eftir gildistöku daginn þann Lögin gilda þó ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem verður eftir 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.