



**UMHVERFIS
STOFNUN**

Hlín Gísladóttir, lögfræðingur
Steinar Rafn Beck Baldursson, sérfræðingur

Frumvarp til laga um lagareldi Fundur atvinnuveganefndar

16. maí 2024

Skilvirkt regluverk og eftirlit?

- Minnisblað til URN 15. febrúar 2024
- Eftirfarandi atriði eru ósamræmd milli laga nr. 7/1998 annars vegar og laga nr. 71/2008 um fiskeldi og lagareldisfrumvarpsins hins vegar og þarf því að skoða sérstaklega:
 - Skráningarskylda fiskeldis undir matsmörkum laga nr. 111/2021 eða í samræmi við lagareldisfrumvarp
 - Heimild til að hafna umsókn og útgáfu starfsleyfa
 - Starfsleyfisskilyrði fyrir sjókvíaeldi
 - Ótímabundin starfsleyfi - þarf að skoða sérstaklega í samhengi við annan iðnað
 - Veðsetning starfsleyfa, hvort það verður heimilt eða ei
 - Eftirlitsheimildir Umhverfisstofnunar
 - Afturköllun starfsleyfa og forsendubrestur
 - Ákvæði sem taka á gjaldþrota fyrirtækjum og ábyrgðartrygging
 - Samræmd gagnagátt
 - Endurskoðun á 53. gr. laganna um gjaldtökuheimildir Umhverfisstofnunar



IRI Iceland 2023

Ábendingar frá IRI

- Revision of the 1998 Hygiene and pollution prevention act is **needed**;
- Make it possible to:
 - Revoke permits
 - Differentiate in the lifetime of permits (by sector)
 - Simplify permitting by introducing GBR (e.g. fish farms and other non IED)
 - Refuse a permit based on environmental impacts
- Fish farms
 - Both the EAI and IFVA issue permits for fish farms and there may be some overlap of scope, even if the focus is different.
 - There is good cooperation but not an integrated approach
 - Joint inspections have been conducted up to some extent after legal changes were made. That process was not successful.

Mörgum spurningum ósvarað

- Hvað á að koma fram í starfsleyfinu ef það á ekki að tiltaka lífmassa?
- Úthlutun aukins burðarpols?
- Hver er aðkoman okkar að framsali og flutningi laxamagns?
- Rekstrarleyfi gætu verið veðsett en ekki starfsleyfi
- Breytingar á starfsemi?
- Afturköllun starfsleyfa?
- Ákvarðanir MAST og UST um útgáfu gætu verið teknar á mismunandi tíma
- Hver verður gildistími rekstrarleyfa? Hvernig verður það samræmt við starfsleyfin? Otímabundin?

Hvað á að koma fram í starfsleyfinu ef það á ekki að tiltaka lífmassa?

Innihald starfsleyfa?

Skal Matvælastofnun, ef burðarþolsmat lækkar, aðlaga skrá sína fyrir hvert smitvarna-
svæði til samræmis við burðarþolsmat, og skal gefa rekstrarleyfishöfum hæfilegan frest til
aðlögunar. Um afleiðingar af hækkun burðarþolsmats fer skv. 32. gr. Hvorki skal tilgreina
hámarkslífmassa í rekstrarleyfum samkvæmt lögum þessum né starfsleyfum sem gefin eru út
samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Að loknum aðlögunarfresti
samkvæmt þessari grein, sem ekki skal vera lengri en 24 mánuðir, er óheimilt að ala meiri fisk
í vatnshloti eða öðru afmörkuðu hafsvæði en gildandi burðarþolsmat og skrá Matvælastofn-
unar segir til um.

Innihald starfsleyfa?

■ [9. gr. Starfsleyfisskilyrði.

□ Umhverfisstofnun skal tryggja að í starfsleyfi, sbr. viðauka I og II, séu öll skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja að farið verði að kröfum 12. og 38. gr., sbr. þó 8. gr. [Hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun, sbr. 24. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, skal það koma fram í starfsleyfi.]¹⁾ Starfsleyfisskilyrði skulu að lágmarki fela í sér ákvæði um:

- a. viðmiðunarmörk fyrir losun mengandi efna,
- b. viðeigandi kröfur sem tryggja vernd jarðvegs og grunnvatns og ráðstafanir varðandi vöktun og stjórnun úrgangs sem myndaður er í stöðinni,
- c. viðeigandi kröfur um vöktun losunar,
- d. upplýsingagjöf til útgefanda starfsleyfis,
- e. viðeigandi kröfur um reglulegt viðhald og eftirlit,
- f. ráðstafanir varðandi önnur skilyrði en venjuleg rekstrarskilyrði,
- g. lágmarkun viðfeðmrar mengunar eða mengunar sem fer yfir landamæri, og
- h. skilyrði fyrir mati á samræmi við viðmiðunarmörk fyrir losun.

□ Umhverfisstofnun skal taka mið af BAT-niðurstöðum við útfærslu starfsleyfisskilyrða.

□ Umhverfisstofnun er heimilt að setja strangari starfsleyfisskilyrði en BAT-niðurstöður ef kveðið er á um það í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. gr., og að uppfylltum skilyrðum sem þar koma fram. Umhverfisstofnun er jafnframt heimilt að setja starfsleyfisskilyrði á grundvelli bestu aðgengilegu tækni sem ekki er lýst í BAT-niðurstöðum ef kveðið er á um það í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. gr., og að uppfylltum skilyrðum sem þar koma fram.

□ Útgefandi starfsleyfis skal tilgreina í starfsleyfi, sbr. viðauka ...²⁾ IV, rekstraraðila og staðsetningu starfsemi, tegund hennar og stærð og skilyrði, auk ákvæða um viðmiðunarmörk, orkunýtingu, meðferð úrgangs, mengunarvarnir, tilkynningarskyldu vegna óhappa eða slysa, innra eftirlit, vöktun, eftirlitsmælingar og rannsóknir, svo og rekstur og viðhald mengunarvarnabúnaðar, eftir því sem við á hverju sinni. Ákvæði um mengunarvarnir skulu taka mið af BAT-niðurstöðum þegar þær liggja fyrir. [Jafnframt skal kveða á um umgengi, hreinlæti, öryggisráðstafanir, sóttvarnir og gæðastjórnun eftir því sem við á hverju sinni.]²⁾

□ ...²⁾ 3)

¹⁾L. 46/2022, 4. gr. ²⁾L. 66/2020, 4. gr. ³⁾L. 66/2017, 7. gr.

Dæmi um 1 bls. í starfsleyfi

STARFSLEYFI

UST202003-448

Sjókviaeldi

Arctic Sea Farm hf.,

Ísafjarðardjúpi

Lögheimili:

Aðalstræti 20, 400 Ísafjörður,

Kt.: 700807-0450

1 ALMENN ÁKVÆÐI

1.1 Rekstraraðili

Starfsleyfi þetta gildir fyrir Arctic Sea Farm hf., kt. 700807-0450, fyrir sjókviaeldi í Ísafjarðardjúpi. Arctic Sea Farm hf. er hér eftir nefndur rekstraraðili.

Komi nýr aðili að rekstrinum er hægt að sækja um að starfsleyfið verði fært yfir á hann án þess að gefið verði út nýtt starfsleyfi. Með umsókninni skulu fylgja gögn sem sýna fram á að rekstraraðilinn hafi tekið við rekstrinum. Verði gerð breyting á nafni rekstraraðila ber honum að tilkynna Umhverfisstofnun slíka breytingu.

Rekstraraðili getur falið verktaka að annast verk fyrir sig, enda hafi hann þá gengið úr skugga um að viðkomandi hafi öll tilskilin opinber leyfi. Rekstraraðili ábyrgist þó áfram að ákvæðum starfsleyfisins sé fylgt. Rekstraraðila ber að uppfylla gildandi lög og reglugerðir á starfssviði sínu og haga starfsemi í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

1.2 Umfang starfseminnar

[Starfsleyfið tekur til eldis á laxfiskum. Hámarkslifmassi á hverjum tíma má ekki fara yfir 8.000 tonn (að hámarki 5.200 tonn af frjóum laxi). Um er að ræða eldi í sjókvíum á og skal það vera staðsett innan þess svæðis sem tilgreint eru í viðauka 1. Starfsleyfið nær til þriggja eldissvæða í Ísafjarðardjúpi með eftirfarandi takmörkunum:

Eldissvæðið Sandeyri – Nýtingareitur SN36¹

Eldisbúnaður skal vera í samræmi við útgefið áhættumat siglingaöryggis vegna Sandeyrar.

Eldissvæðið Kirkjusund – Nýtingareitur SN29²

Sjókviaeldisstöð skal vera í samræmi við útgefið áhættumat siglingaöryggis vegna Kirkjusunds. Jaðar sjókviaeldisstöðvar á Kirkjusundi skal ekki vera nær mörkum hvíts ljósgeira vitaljósa en 50 m. Botnfestingar

Úthlutun aukins burðarþols?

32. gr.

Úthlutun aukins burðarþols.

Ef endurskoðun Hafrannsóknastofnunar á burðarþolsmati vatnshlots eða annarra hafsvæða skv. 5. gr. leiðir til hækkunar burðarþolsmats er rekstrarleyfishafa, sem þegar hefur fengið rekstrarleyfi á þeim smitvarnasvæðum sem verða fyrir áhrifum af hækkun burðarþolsmats, heimilt að sækja um hækkun á leyfilegum lífmassa til Matvælastofnunar en slík hækkun getur þó aldrei orðið meiri en hámarkslífmassi hverju sinni.

Um umsókn skv. 1. mgr. skal að öðru leyti fara eftir ákvæðum þessa kafla. Skal sérstaklega höfð til hliðsjónar fyrri rekstrarsaga og eldissaga rekstraraðila. Ráðherra skal heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um þau atriði sem tekið skal tillit til við afgreiðslu umsóknar um hækkun á leyfilegum lífmassa.

Þegar umsókn um aukinn leyfilegan lífmassa samkvæmt þessari grein hefur verið afgreidd skal skrá nýjan leyfilegan lífmassa í skrá Matvælastofnunar skv. 5. gr.

Um 32. gr.

Greinin tekur til þeirrar stöðu þegar rekstrarleyfishafi hefur fengið smitvarnasvæði úthlutað og rekstrarleyfi hefur verið útgefið með tilteknum hámarkslífmassa en Hafrannsóknastofnun gefur út nýtt burðarþolsmat sem hækkar burðarþol viðkomandi vatnshlots og þar með smitvarnasvæðis. Eldisrekstur rekstrarleyfishafa miðar á þeim tíma hins vegar við eldra burðarþolsmat og viðeigandi hámarkslífmassa. Fái rekstrarleyfishafi sjálfkrafa aukinn hámarkslífmassa væri hætt á að rekstrarleyfishafi myndi ekki ná að uppfylla skilyrði um nýtingu lífmassa og kynni því að missa leyfið. Því er farin sú leið að úthluta viðbótarlífmassa samkvæmt nýju burðarþolsmati eingöngu eftir ósk og umsókn rekstrarleyfishafa.

2. mgr. gerir tilteknar kröfur til umsóknar rekstrarleyfishafa um hækkun á leyfilegum lífmassa. Eðlilegt er að aukning í rekstrarumfangi fari í gegnum sama ferli og á við í upphafi rekstrar. Ráðherra getur þó skýrt skilyrði og málsmeðferð við aukningu lífmassa í reglugerð.

**Hver er aðkoman okkar að
framsali og flutningi
laxamagns?**

39. gr.

Framsal og flutningur laxamagns milli smitvarnasvæða.

Rekstrarleyfishöfum er heimilt að flytja laxamagn á milli smitvarnasvæða enda sé staðfestingar Matvælastofnunar á flutningnum aflað fyrir fram og skal slík staðfesting gefin út eigi síðar en viku eftir að Matvælastofnun hafa borist öll gögn til þess að staðfesta megi flutning milli smitvarnasvæða. Að teknu tillit til skiptihlutfalls áhættumats erfðablöndunar getur laxamagn viðkomandi rekstrarleyfishafa breyst við flutning milli smitvarnasvæða. Matvælastofnun skal í staðfestingu sinni skv. 1. málsl. tilgreina breytingu á laxamagni við flutning milli smitvarnasvæða. Laxamagn verður þó ekki flutt milli landshluta.

Rekstrarleyfishöfum er heimilt að framselja laxahlut til annarra rekstrarleyfishafa með sömu skilyrðum og breytingum og greinir í 1. mgr. Í tilkynningu til Matvælastofnunar um flutning milli rekstrarleyfishafa skal greint frá kaupverði eða leiguverði laxahlutar. Rekstrarleyfishöfum skal með sama hætti heimilt að leigja laxahlut til annarra rekstrarleyfishafa, þó ekki til eldis meira en tveggja kynslóða í senn, sem leigutaki elur óslitið, að teknu tilliti til hvíldartíma. Að leigu lokinni skal leigusala skylt að selja viðkomandi laxahlut eða nýta hann til eigin eldis.

Hafi rekstrarleyfishafi veðsett rekstrarleyfi sitt ásamt laxahlut skv. 120. gr. skal rekstrarleyfishafi afla samþykkis veðhafa áður en sótt er um framsal eða leigu laxahlutar til Matvælastofnunar. Rekstrarleyfishafi eða veðhafi geta óskað eftir því að veðsetningar rekstrarleyfis sé getið í skrá skv. 38. gr. Rétt skráning veðsetningar er á ábyrgð veðsala og veðhafa en ekki Matvælastofnunar.

Breytingar á starfsemi?

□ Gefa skal út starfsleyfi til tiltekins tíma. Útgefanda starfsleyfis er heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef mengun af völdum atvinnurekstrar er meiri en búist var við þegar leyfið var gefið út, ef breytingar verða á rekstrinum sem varðað geta ákvæði starfsleyfis, vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um mengunarvarnir, eða ef breyting verður á aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélags, sbr. einnig 14. og 15. gr.

□ Ef endurskoðun eða breyting á starfsleyfi leiðir til breytinga á starfsleyfisskilyrðum skal [útgefandi starfsleyfis] ²⁾ auglýsa drög að slíkri breytingu að lágmarki í fjórar vikur.

■ **[14. gr. Breytingar á starfsemi.**

□ Rekstraraðili skal upplýsa útgefanda starfsleyfis um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli, virkni eða umfangi starfseminnar sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið. Útgefandi starfsleyfis skal endurskoða starfsleyfi, sbr. 6. gr., eftir því sem við á.

□ Ef fyrirhuguð breyting sem rekstraraðili áformar, sbr. 1. mgr., er umtalsverð skal útgefandi starfsleyfis endurskoða starfsleyfið, sbr. 6. gr.

□ Sérhver breyting á eðli, virkni eða umfangi starfseminnar skal teljast umtalsverð ef hún nær þeim viðmiðunargildum fyrir afkastagetu sem sett eru fram í viðauka I.] ¹⁾

¹⁾L. 66/2017, 7. gr.

■ **[15. gr. Endurskoðun á starfsleyfisskilyrðum.**

□ Útgefandi starfsleyfis skal endurskoða starfsleyfi reglulega, a.m.k. á 16 ára fresti.

□ Rekstraraðili skal, sé þess óskað af útgefanda starfsleyfis, leggja fram allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að endurskoða starfsleyfisskilyrðin.] ¹⁾

¹⁾L. 66/2017, 7. gr.

Afturköllun starfsleyfa?

Engin lagaheimild fyrir afturköllun í lögum nr. 7/1998

- Ábending nr. 19 í skýrslu Ríkisendurskoðunar
 - „Kanna þarf hvort viðtækari heimilda sé þörf varðandi endurskoðun og mögulega afturköllun starfsleyfa“.
 - „bls 106: Sú staða gæti raunar komið upp að rekstrarleyfi yrði felld úr gildi af hálfu Matvælastofnunar en starfsleyfi Umhverfisstofnunar myndi engu að síður halda gildi sínu“.
- Ábending frá IMPEL í IRI skýrslu
 - „Revision on Act 7/1998 is needed to make it possible to revoke permits“.
- Norðurlandaskýrslan
 - FI, NO og SE sögðust getað afturkallað starfsleyfi

Ákvarðanir MAST og UST
um útgáfu gætu verið
teknar á mismunandi tíma

29. gr.

Auglýsing tillögu að rekstrarleyfi. Birting rekstrarleyfis.

Matvælastofnun skal vinna tillögur að rekstrarleyfum og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Matvælastofnun og Umhverfisstofnun skulu auglýsa tillögu að rekstrarleyfi og starfsleyfi á sama tíma. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögur Matvælastofnunar innan fjögurra vikna frá auglýsingu.

Matvælastofnun skal innan tveggja mánaða frá því að frestur rann út til að gera athugasemdir við tillögu að rekstrarleyfi taka ákvörðun um útgáfu rekstrarleyfis. Matvælastofnun skal tilkynna Umhverfisstofnun, umsækjanda um rekstrarleyfi og þeim sem hafa gert athugasemdir við tillöguna um afgreiðslu rekstrarleyfis.

Matvælastofnun skal auglýsa útgáfu rekstrarleyfa á vef sínum. Birting á vef Matvælastofnunar telst vera opinber birting. Matvælastofnun skal birta ákvörðun sína um útgáfu leyfis innan tveggja vikna frá afgreiðslu þess. Í auglýsingunni skal tilgreina hvar greinargerð um afgreiðslu leyfis er aðgengileg og leiðbeina um kærueimild og kærufrest.

■ [7. gr. *Útgáfa starfsleyfis.*

□ Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka [I og II], ¹⁾ [sbr. þó 7. gr. a og 8. gr.], ²⁾ [og fyrir starfsemi sem staðsett er á hafi utan sveitarfélagamarka]. ³⁾ Heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka IV ..., ¹⁾ [sbr. þó 7. gr. a og 8. gr.] ²⁾

□ Rekstraraðilar skulu tryggja að nauðsynlegar upplýsingar um starfsemina komi fram í umsókn um starfsleyfi.

□ Útgefandi starfsleyfis skal vinna tillögur að starfsleyfi skv. 1. mgr. og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögur útgefanda starfsleyfis innan fjögurra vikna frá auglýsingu.

□ Útgefandi starfsleyfis skal innan fjögurra vikna frá því að frestur til að gera athugasemdir við tillögur að starfsleyfi rann út taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Skal umsækjanda um starfsleyfi og þeim sem hafa gert athugasemdir tilkynnt um afgreiðsluna. [Varðr umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst þegar umsókn er lögð fram er leyfisveitanda heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.] ³⁾

□ Útgefandi starfsleyfis skal auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa. Birting á vefsíðu útgefanda starfsleyfis telst vera opinber birting.

□ Útgefandi starfsleyfis skal hafa upplýsingar um umsóknir um starfsleyfi skv. 1. mgr., umsóknir um breytingu á starfsleyfi, starfsleyfi í endurskoðun, útgáfu starfsleyfa, ákvarðanir um þörf á endurskoðun, endurskoðuð starfsleyfi, breytt starfsleyfi, kærueimildir, skráningar, sbr. 8. gr., [framlengd starfsleyfi, bráðabirgðaheimildir fyrir starfsemi] ²⁾ og aðrar viðeigandi upplýsingar á vefsvæði sínu.] ³⁾

¹⁾L. 66/2020, 2. gr. ²⁾L. 28/2023, 2. gr. ³⁾L. 88/2018, 18. gr. ⁴⁾L. 66/2017, 7. gr.

Hver verður gildistími
rekstrarleyfa? Hvernig
verður það samræmt við
starfsleyfin?

Ótímabundin leyfi?

- Ríkisendurskoðun (bls. 106)
 - Engar heimildir um afturköllun starfsleyfis eða niðurfellingu þess er að finna í lögum og reglugerðum sem Umhverfisstofnun starfar eftir. **Af þessu má álykta að starfsleyfi séu í raun ótímabundin þó með endurskoðunarákvæðum þegar við á.** Sú staða gæti raunar komið upp að rekstrarleyfi yrði fellt úr gildi af hálfu Matvælastofnunar en starfsleyfi Umhverfisstofnunar myndi engu að síður halda gildi sínu.
- IRI ábending
 - „Revision on Act 7/1998 is needed to make it possible to differentiate in the lifetime of permits (by sector)“
- Norðurlönd
 - FI, DK, SE og NO eru með starfsleyfi ótímabundin nema í algjörum undantekningartilvikum

Stjórn vatnamála

- Umhverfisstofnun fagnar því að með þessu frumvarpi er gerð skýr tenging yfir í lög um stjórn vatnamála og þau umhverfismarkmið sem þar eru sett fram og eru lögbundin fyrir hvert vatnshlot.
- Mikilvægt er að hér komi fram sú krafa að meta þurfi áhrif aukins burðarþols á umhverfismarkmið vatnshlotins sem burðarþolið nær til.
- Það samræmis ekki lögum um stjórn vatnamála að heimila aukið burðarþol í vatnshlot sem er í hættu á að ná ekki þeim umhverfismarkmiðum sem hafa verið sett fyrir það. Hafrannsóknastofnun metur hvort hægt er að auka burðarþol. Stofnunin hefur aðkomu að stjórn vatnamála og hefur samið leiðbeinginar um ástandsmat á vatnshlotum.

Önnur atriði

- Heimild til að rukka fyrir vinnu við gerð umsagnar



**UMHVERFIS
STOFNUN**