

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 31. mars 2014  
Tilvísun: UST20140300237/sá

## Umsögn - frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi - þskj. 609, 319. mál

Með bréfi dags 21. mars 2014 sendi atvinnuveganefnd Alþingis frumvarp til laga um fiskeldi til umsagnar Umhverfisstofnunar.

### I Almenn

Frumvarpinu er einkum ætlað að einfalda leyfisveitingar og eftirlit með fiskeldi á Íslandi. Umhverfisstofnun telur ljóst að ástæða þess að tafir hafa orðið í aðdraganda og við leyfisveitingar í sjókvíældi sé fyrst og fremst skortur á skipulagi utan netlega og skortur á grunnrannsóknnum sem lúta að burðarþoli viðtaka mengunar. Umhverfisstofnun sendi frá sér frétt þann 13. janúar 2012 þar sem sjónum var beint að þessu vandamáli. Þar sagði m.a.:

„Á strandsvæðum (utan netlaga um 115 m út frá stórstraumsfjöru) er ekki til staðar skilgreint skipulagsvald. Aðal vandamálið vegna nýtingar á haf- og strandsvæðum við Ísland stafar af því að hagsmunir hinna ýmsu aðila eru mismunandi, en erfitt er að fá yfirsýn yfir fyrirhugaða nýtingu og þar með meta hvaða hagsmunaárekstrar eru hugsanlega til staðar þar sem ekkert skipulag er til staðar. Þá er enginn einn aðili ábyrgur fyrir því að stuðla að samþættingu ólíkra sjónarmiða og þar með tryggja að ólíkir hagsmunir eða sjónarmið væru vegin og metin og mat lagt á hvernig best væri að haga nýtingu og/eða verndun svæða. Á landi eru gerðar skipulagsáætlanir á vegum sveitarfélaga þar sem tekin hefur verið ákvörðun um landnýtingu og svæði skilgreind með mismunandi landnýtingu í huga. Með því hefur verið tekin afstaða til ólíkra sjónarmiða og hagsmuna er varða landnýtingu á viðkomandi svæðum.

Það er mat Umhverfisstofnunar að brýn þörf sé á því að bregðast við þessu ástandi með sérstakri löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða. Lagasetningunni verði ætlað að skera úr um það hver beri ábyrgð á því að skipuleggja vernd og hóflega nýtingu strand- og hafsvæða í þágu almannahagsmuna. Þá er brýnt að löggjöfin tryggi aðkomu hagsmunaaðila og almennings að skipulagsferlinu.“

Umhverfisstofnun vill jafnframt minna á skýrslu nefndar um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni frá

árinu 2011 þar sem farið yfir með ítarlegum hætti yfir áskoranir tengdar strandsvæðum landsins.

Að mati Umhverfisstofnunar er ljóst að fyrirliggjandi frumvarp mun ekki leysa úr þeim sértæku vandamálum sem hafsvæðinn atvinnurekstur stendur frammi fyrir þar sem engin hefur skipulagsvald á hafsvæðinu. Umhverfisstofnun telur með vísan til fyrrgreindra sjónarmiða að forgangsröðun úrbóta í þessum málaflokki þyrfti að beinast að skipulagsþættinum.

## II. Leyfisveitingar

Tillaga frumvarpsins um einn móttökustað fyrir umsóknir um leyfi er áhugaverð að mati Umhverfisstofnunar. Umhverfisstofnun vill þó benda á að eftir að umsókn hefur verið send inn þá er hún ekki gild fyrr en stofnunin hefur farið yfir hana og samþykkt. Í greinargerð er tiltekið að starfsleyfisumsækjandi þurfi einungis að hafa samskipti við eina stofnun. Umhverfisstofnun telur ekki raunhæft að öll samskipti fari í gegnum einn aðila þar sem sífellt koma upp álitæfni sem rædd eru á milli aðila á sérstökum fundum, með tölvupóstsamskiptum eða símtölum. Til dæmis er við gerð starfsleyfisskilyrða eru einstök ákvæði borin undir umsækjanda svo sem varðandi staðbundnar aðstæður. Milliliður í þessu ferli getur því lengt ferlið og hætta skapast á misskilningi milli aðila.

Hvað varðar setningu lögbundins afgreiðslutíma sbr. 3. gr. frumvarps vegna útgáfu starfsleyfa fyrir fiskeldi vill stofnunin benda á að skapast getur ójafnræði við það að settur er lögbundinn afgreiðslutími, en ekki fyrir aðra starfsemi sem heyrir undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Umhverfisstofnun hefur þegar sett sér málshraðaviðmið vegna vinnslu starfsleyfa sem er 180 dagar. Í ljósi ofangreindrar tillögu telur stofnunin að fremur eigi að skoða hvort rétt sé að lögbinda málshraðaviðmið almennt fyrir útgáfu um starfsleyfi Umhverfisstofnunar. Stofnunin vill þó benda á að hún er ISO 9000 vottuð og fylgist mjög grant með sínum málshraða. Í dag hefur stofnunin ekki náð markmiði sínu hvað varðar málshraða en þróunin upp á síðkastið er jákvæð. Ennfremur væri hægt að nýta sér aðferðafræði verkefnastjórnunar þannig að gert sé samkomulag milli umsækjanda og starfsleyfisútgefanda um tímamörk fyrir verkefnið.

Umhverfisstofnun hefur vegna skorts á skipulagi hafsvæða byrjað á að senda umsóknir til tiltekinna aðila til að kanna annað mögulegt álag á viðtaka og hagsmuni á svæðinu s.s. heilbrigðisnefndar, Orkustofnunar vegna laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, Samgöngustofu og o.fl. Þetta hefur lengt málsmeðferðartíma nokkuð. Umhverfisstofnun telur m.ö.o. að vegna skorts á skipulagi séu síðri forsendur til þess í raun að stytta málsmeðferð vegna leyfisveitinga í fiskeldi en annarri starfsemi sem getur haft í för með sér mengun.

### i. Tengsl við lög um mat á umhverfisáhrifum

Lagðar eru til breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum í 16. gr. sem er til þess fallin að draga að vissu marki úr hagsmunaárekstrum en Skipulagsstofnun er ekki skylt samkvæmt ákvæðinu að taka til efnislegrar meðferðar tilkynningu framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu í þeim tilvikum sem hin tilkynnta framkvæmd er fyrirhuguð á sama framkvæmdastað og önnur framkvæmd sem þegar er til efnislegrar málsmeðferðar á

grundvelli þessarar greinar og þar sem fullnægjandi gögn liggja fyrir að mati Skipulagsstofnunar, eða fyrir liggur ákvörðun samkvæmt þessari grein eða álit skv. 11. gr. um framkvæmd á sama framkvæmdastað. Ef hin tilkynnta framkvæmd er þauleldi á fiski í sjó á sama við ef hún er í tiltekinni fjarlægð frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar, sbr. reglugerð um fiskeldi. Fram kemur í greinargerð að þessi fjarlægðarmörk séu nú 5 km. Hafa verður þó í huga önnur starfsemi getur haft áhrif á möguleika til fiskeldis í hafi. Umhverfisstofnun telur að ef til staðar væri skipulag fyrir hafsvæði þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar væri tekið á framangreindum þáttum þar.

## ii. Tengsl starfsleyfis og rekstrarleyfis

Umhverfisstofnun veitir starfsleyfi á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfis fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, og vekur stofnunin athygli á því að umsóknir þurfa að uppfylla kröfur sem þar koma fram. Við undirbúning frumvarpsins hefur ekki verið valin sú leið að samþætta efnislegar kröfur eða gildistíma. Starfsleyfið lýtur ákveðnu ferli skv. lögnum m.a. er kveðið á um umsagnaferli, opinberri auglýsingu í 8 vikur og svo útgáfu innan 4 vikna frá auglýsingu þess. Starfsleyfi skulu auglýst í B-deild Stjórnartíðinda með ákveðnum gildistíma sem nú er almennt 16 ár. Starfsleyfið tekur gildi við auglýsingu. Fyrirhugað frumvarp bætir því einu við að eftir að þessu ferli er lokið skuli starfsleyfið afhent Matvælastofnun sem síðan afhendir það starfsleyfishafa. Umhverfisstofnun gerir ráð fyrir því að útfærslan verði þá sú að leyfið er sent Matvælastofnun í pósti samhliða eða eftir að það hefur verið sent Stjórnartíðindum en áður en umsækjandi fær það sent til sín í pósti.

Með því að gert er ráð fyrir einni móttökustofnun fyrir starfsleyfi skapast væntanlega leiðbeiningaskylda sbr. stjórnarsýslulög hjá Matvælastofnun varðandi hvoru tveggja, rekstrarleyfi og starfsleyfi. Umhverfisstofnun gerir ráð fyrir því að vera í beinu sambandi við umsækjendur varðandi ítarlegri upplýsingar ef með þarf enda ekki kveðið á um annað í frumvarpinu.

Samkvæmt 7. grein frumvarpsins getur Matvælastofnun hafnað rekstrarleyfi ef burðarþolsmat gefur tilefni til þess. Ljóst er að starfsemin er ekki lögmæt nema bæði leyfin liggi fyrir. Til að koma í veg fyrir ónauðsynlega vinnu af hálfu Umhverfisstofnunar þyrfti þetta mat að liggja fyrir áður en eiginleg starfsleyfisvinnsla hefst. Umhverfisstofnun leggur til að kveðið verði á um einhvers konar forathugun Matvælastofnunar í því skyni að Umhverfisstofnun verði gert viðvart ef áformað er að hafna rekstrarleyfi.

Ekki er kveðið á um samræmdan gildistíma starfsleyfis og rekstrarleyfis en æskilegt er að það væri gert að mati Umhverfisstofnunar. Í 10 grein kemur fram að rekstrarleyfi fellur úr gildi ef starfsemi er ekki hafin innan þriggja ára. Ekkert fjallað um áhrif þess á starfsleyfið enda gildir í raun önnur löggjöf um það.

Umhverfisstofnun fer í eftirlit með öllum gildum starfsleyfum og fyrirtæki með gild starfsleyfi þurfa að skila gögnum skv. starfsleyfi s.s. niðurstöðu vöktunar og annað, hvort sem rekstrarleyfi er í gildi eða ekki. Þó svo að rekstrarleyfi sé afnumið, hefur það ekki áhrif á starfsleyfið sem hefur þann gildistíma sem auglýstur hefur verið.

### iii. Markmið með starfsleyfisútgáfu skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir

Markmið starfsleyfis er að afmarka leyfilega mengun frá starfsemi, tilgreina eftirlit með henni og kveða á um vöktun á áhrifum á umhverfið. Við útgáfu starfsleyfis vegna fiskeldis í sjó tekur Umhverfisstofnun því mið af mengandi þáttum starfseminnar og setur skilyrði varðandi rekstur starfseminnar, mengunarvarnaeftirlit og mengunarvarnir. Skilyrðin eru meðal annars sett til að tryggja að mengun verði ekki yfir umhverfismörkum eða að annarra óæskilegra mengunaráhrifa gæti vegna starfseminnar. Þegar Umhverfisstofnun hefur unnið starfsleyfi fyrir fiskeldi í sjó hefur stofnunin farið í almenna forkönnun á annarri starfsemi sem getur verið á hinu væntanlega athafnasvæði. Rétt er að minna á að svæði utan netlaga eru ekki skipulagsskyld og því liggur ekki fyrir hvort önnur starfsemi er til staðar á þessum svæðum. Umhverfisstofnun úthlutar ekki svæðum með útgáfu starfsleyfis en með þessari eftirgrennslan stofnunarinnar er reynt að gæta þess eins og kostur er að starfsemin magni ekki um of umhverfisáhrif annarar nýtingar en undir það geta t.d. fallið siglingaleiðir, fiskveiðar og efnistaka.

Umhverfisstofnun vill jafnframt benda á að með frumvarpinu færast öll útgáfa starfsleyfis vegna fiskeldis á hendi Umhverfisstofnunar en áður voru leyfi fyrir eldi sem voru undir 200 tonnum á ári forræði heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Stofnunin vill benda á að öll málsmeðferð umsókna hjá stofnuninni er mun umfangsmeiri en málsmeðferð heilbrigðisnefnda og að kostnaður vegna útgáfu minni leyfa muni aukast umtalsvert. Umhverfisstofnun telur að eitt af markmiðum með framangreindri breytingu sé að setja útgáfu starfsleyfa á eina hendi til að vega á móti þeirri staðreynd að lög hafa ekki verið sett um skiplag strandsvæða. Þetta muni leiða til að starfsleyfi verði almennt stærri og færri en áður.

### III. Eftirlit

Með frumvarpinu er lagt til í II. kafla að gerð verði breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir á þá leið að Umhverfisstofnun sé skylt að gera þjónustusamning um afmarkaða þætti eftirlits við Matvælastofnun. Umhverfisstofnun telur óskýrt í frumvarpinu hver hugmyndin er með þeirri ábyrgðarskiptingu. Vísað er til samninga sem stofnunin hefur gert við heilbrigðisnefnd Austurlands um framkvæmd eftirlits. Umhverfisstofnun bendir á að verksvið heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar er sambærilegt hvað það varðar að báðir aðilar sérhæfa sig í útgáfu starfsleyfa og eftirliti með starfsemi sem getur haft í för með sér mengun. Ráðnir eru starfsmenn með viðeigandi þekkingu á því sviði s.s. umhverfisfræði, líffræði, efnafræði og verkfræði. Endur- og símenntun starfsmanna hjá Umhverfisstofnun tekur mið af þessum verkefnum sem og unnið er eftir eftirlitshandbók. Matvælastofnun annast ekki mengunarvarnir og má gera ráð fyrir því að starfsmenn séu fyrst og fremst ráðnir og þjálfaðir til að sinna matvælaöryggi og dýravernd.

Varðandi c-lið 8. gr. frumvarpsins vill Umhverfisstofnun benda á að gert er ráð fyrir að sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra setji nánari reglur um eftirlit stofnunarinnar skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir sem heyrir undir annan ráðherra. Gæði og skilvirkni eftirlits stofnunarinnar byggir m.a. á sambærileika milli atvinnuflokka. Gæta verður að trúverðuleika umhverfiseftirlits með þessari atvinnustarfssemi. Miðað er við að starfshópur verði stofnaður til að gera gátlista og leiðbeiningar vegna þess að hluti eftirlits með þessum atvinnurekstri verði á annarra hendi og er mikilvægt að þá kostnaður tengur ekki í öðrum

atvinnuvegum eða ríkissjóði.

Í frumvarpinu er afar takmörkuð lýsing á eftirliti Umhverfisstofnunar. Frumvarpið fjallar bæði um landeldi og sjókvíaeldi þótt áherslur frumvarpsins snúi meira að sjókvíaeldi. Umhverfisstofnun vill því koma eftirfarandi á framfæri í hverju eftirlit stofnunarinnar felst:

- Eftirliti með losun safnþróa og tjarna eftir því sem við á
- Eftirliti með rotþróum eftir því sem við á
- Eftirliti með förgun sorps og dauðfisks, sem og fiskúrgangs úr sláturhúsum landeldisstöðva eftir því sem við á.
- Að kanna ástand fituskilja
- Að kanna að meindýravörnum sé haldið við.
- Athugun á geymslu olíubirgða
- Könnun á staðsetningu kvía og framleiðslumagn sé í samræmi við starfsleyfi.
- Hvort nótarlitun á sér stað og hvort heimild sé fyrir henni
- Yfirferð starfsleyfis með eftirlitsþeganum,
- Yfirferð innsendra gagna, áherslur og hvað sé framundan.
- Könnun á úrbótum frávíka hafi þau komið upp í fyrra eftirliti
- Skoðað er hvort að allar upplýsingar liggi fyrir hvað varðar áætlanir og áhættu og sé sýnilegt eftirlitsmönnum og starfsfólki.
- Skoða fódurleifar, fitu og saur í frárennsli landeldisstöðva.
- Eftirlit með frágangi og meðhöndlun efna.

Umhverfisstofnun hefur bent á að til eru leiðir til að sníða af vankanta á núverandi eftirlitskerfi með endurskoðuðu áhættumati og samvinnu eftirlitsaðila. Stofnunin telur tilefni til að endurskoða áhættumat fyrir atvinnurekstur sbr. lög um hollustuhætti og mengunarvarnir enda núverandi mat að stofni til frá árinu 1999. Gæti slík endurskoðun leitt til breytinga á fjölda eftirlitsferða í ýmsum tilvikum en yrðu að sama skapi markvissari. Umhverfisstofnun hefur heimildir skv. gildandi reglugerðum til að fækka eftirlitsferðum ef fyrirtæki hafa umhverfisstjórnunarkerfi eða hefur verið án frávíka í 4 ár. Umhverfisstofnun hefur nýverið tekið ákvörðun um helmingsfækkun eftirlitsferða hjá fiskeldisfyrirtæki sem hafði verið 4 ár án frávíka í rekstri sínum.

Það að Umhverfisstofnun er ætlað að bera áfram ábyrgð á mengunarvarnareftirliti en fela Matvælastofnun framkvæmd þess felur í sér að báðir aðilar þurfa að sérhæfa sig í mengunarvörnum fiskeldis framvegis. Er því ekki ljóst að mati stofnunarinnar hvort kerfið muni í raun leiða til einföldunar enda verið að búa til sérstakt eftirlitskerfi fyrir einn atvinnuveg sem fellur þá ekki að öðru umhverfiseftirliti stofnunarinnar.

#### **IV. Burðarþolsrannsóknir**

Umhverfisstofnun telur jákvætt að gerðar séu ráðstafanir til að koma á laggirnar sjóði og fyrirkomulagi sem á að tryggja að mat á burðarþoli fari fram og að leyfisveitingar taki mið af því. Mikilvægt er að drög að reglugerð um verkefni sjóðsins verði send til leyfisveitenda.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að staðið sé vel að uppbyggingu iðnaðarins m.t.t. til öflunar grunnrannsókna sem gefa upplýsingar um það hvernig hægt er að byggja upp iðnað sem hefur ekki óafturkræf áhrif á þá umhverfisþætti sem um ræðir. Þær grunnrannsóknir gefa upplýsingar til að hægt sé að reikna út burðarþol tiltekinna svæða og veita jafnframt upplýsingar inn í m.a. vöktunaráætlanir og það

kynslóðaskiptu eldi. Stofnunin telur ljóst að vanda þarf til verka og tryggja að fyrir hendi sé bæði fjármagn og kunnátta til að takast á við slíkt verkefni.

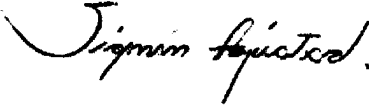
## V. Gjaldtaka

Þá skal áréttað að Umhverfisstofnun mun áfram bera ábyrgð á a.m.k. hluta af eftirliti, fá niðurstöður vöktunar og græns bókhalds til yfirferðar, sem og eftirlitsskýrslu frá Matvælastofnun. Umhverfisstofnun fer yfir þessi gögn, skráir og birtir á heimasíðu. Fyrir þetta mun Umhverfisstofnun taka þjónustugjald í samræmi við gildandi lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þar sem ekki eru lagðar til breytingar á gjaldtökuákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir gerir Umhverfisstofnun ráð fyrir að stofnunin sjái jafnframt sjálf um gjaldtöku fyrir starfsleyfi sem stofnunin gefur út.

Að lokum vill Umhverfisstofnun benda á að atvinnuvegur í sókn hefur hagsmuni af því að geta sýnt fram á markvisst eftirlit með umhverfispáttum, ekki síst þar sem ýmsir framleiðendur stefna að því að fá framleiðslu sína ýmist vottaða sem lífræna, vistvæna eða sjálfbæra. Það er því ljóst að miklir hagsmunir felast í því að tryggja gegnsætt, samanburðarhæft og öruggt mengunarvarnareftirlit.

Virðingarfyllst

  
Kristín Linda Arnadóttir  
Forstjóri

  
Sigrún Ágústsdóttir  
Sviðsstjóri