

Nd.

268. Frumvarp til laga

[163. mál]

um umhverfismál.

Flm.: Gunnar G. Schram, Birgir Ísl. Gunnarsson, Eggert Haukdal,
Friðrik Sophusson, Friðjón Þórðarson, Halldór Blöndal.

I. Inngangur.

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að efla alhliða umhverfisvernd, varnir gegn hvers konar mengun og öðrum skaðlegum umhverfisáhrifum og vinna að varðveislu náttúrugæða landsins. Lögunum er ætlað að stuðla að sem bestri sambúð lands og þjóðar með því að vernda þau lífsgæði sem felast í óspilltri náttúru landsins, hreinu lofti og tæru vatni.

Að þessum markmiðum skal unnið með samræmdri yfirstjórn umhverfismála og skipulagsbundnu samstarfi þeirra, sem starfa samkvæmt þessum lögum, og annarra aðila sem fjalla um náttúruvernd, mengunarmál og aðra þætti umhverfismála.

2. gr.

Öllum er skylt að forðast allt það, sem valdið getur mengun og öðrum umhverfis-
spjöllum í byggð sem óbyggð, og gera það sem þeim er unnt til að vernda náttúrugæði
landsins.

Sérstakrar varúðar skal gætt við alla þá starfsemi og framkvæmdir er spillt geta
umhverfi.

Við ákvörðun um landnýtingu, skipulagningu byggðar og val staða til atvinnurekstrar
og mannvirkjagerðar, svo sem vega, hafna og flugvalla, skal þess jafnan gætt, að mengun og
önnur umhverfisröskun verði sem minnst. Í landnýtingar- og skipulagsáætlunum skal að því
stefnt að samræma nýtingu og vernd náttúrugæða landsins.

3. gr.

Þess skal ætíð gætt að veita auðlindum Íslands vernd gegn ofnýtingu og hvers konar
skaðlegum umhverfisáhrifum. Við nýtingu auðlinda, sem endurnýjast, verði sem kostur er
miðað við að ekki sé gengið á höfuðstól.

II. Gildissvið.

4. gr.

Gildissvið laga þessara er landið, landhelgin og lofthelgin. Lögin taka einnig til
efnahagslögsögunnar og landgrunnsins eins og lögsögunsvæði þessi eru ákveðin í lögum nr.
41/1979.

Lög þessi taka til allrar starfsemi og framkvæmda sem haft geta í för með sér mengun
eða önnur skaðleg áhrif á loft, lág eða lög, að því leyti sem slíkt er ekki háð sérlögum.

Með sama hætti taka lögin til meðferðar allra efna sem haft geta skaðleg áhrif, hvort
sem þau eru föst, fljótandi eða loftkennd, svo og til hávaða og annars þess sem valdið getur
skaða eða röskun á umhverfinu.

III. Stjórn umhverfismála.

5. gr.

Með umhverfismál skal farið í sjálfstæðri stjórnardeild í Stjórnarráði Íslands. Í þeirri deild er yfirstjórn mála þeirra sem hér segir:

Náttúruverndar- og útivistarmál, friðun og verndun villtra dýra og fugla samkvæmt sérlögum, og mengunarvarnir, meðferð eiturefna og annarra hættulegra efna, skipulags- og byggingarmál, umhverfisrannsóknir, sbr. 19. og 20. gr., verndun auðlinda í samráði við viðkomandi ráðuneyti, framkvæmd alþjóðasamninga um mengunar- og önnur umhverfismál, svo og önnur mál eftir því sem ákveðið er í reglugerð um Stjórnarrád Íslands.

Ráðherra umhverfismála kveður saman samstarfsnefnd sem skipuð er fulltrúum ráðuneyta er framkvæmd laganna varðar, og skal á fundum hennar ræða meginatriði um framkvæmd og einstök málefni, ef sérstök ástæða þykir til. Ráðuneyti umhverfismála hefur um framkvæmd þessara laga samráð við önnur ráðuneyti, sveitarstjórnir og stofnanir eftir því sem þessir aðilar eiga hlut að máli.

Þegar áformaður er eða hafinn undirbúningur að framkvæmdum eða starfsemi, sem ákvæði laga þessara kunna að taka til, og slíkt gerist á vegum annarra ráðuneyta, skulu þau láta ráðuneytinu í té upplýsingar um slíkt.

6. gr.

Löggæsluyfirvöld á hverjum stað skulu hafa eftirlit með því, undir umsjón ráðuneytisins, að fylgt sé fyrirmælum laga þessara og reglugerða sem settar eru með stoð í þeim. Heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúar, byggingarnefndir og byggingarfulltrúar, náttúruverndarnefndir, gróðurverndarnefndir og eftirlitsmenn Siglingamálastofnunar skulu og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra ákvæða þessara laga er tengjast starfssviði þeirra.

IV. Varnir gegn mengun.

7. gr.

Ef talið er að rekstur verksmiðju, iðjuvers, atvinnufyrirtækis eða önnur starfsemi brjóti í bága við lög eða reglugerðir um umhverfisvernd og mengunarvarnir skal heilbrigðisnefnd eða ráðuneytið veita forráðamönnum þeirra hæfilegan frest til úrbóta. Við ákvörðun ráðstafana til úrbóta skal m. a. taka tillit til þess, hver áhrif mengunin hefur á umhverfið, hver efnahagsleg og félagsleg þýðing hlutaðeigandi atvinnustarfsemi er, hverjir eru tæknilegir möguleikar til úrbóta og hvern kostnað úrbætur hafa í för með sér fyrir aðila. Vísá má slíkum ákvörðunum til úrskurðar ráðuneytisins.

Ef fullnægjandi úrbætur hafa ekki verið framkvæmdar innan tilskilins frests getur ráðuneytið og/eða heilbrigðisnefnd látið stöðva með aðstoð lögreglu rekstur þann eða starfsemi sem brýtur í bága við hlutaðeigandi laga- eða reglugerðarákvæði. Jafnan er unnt að höfða mál fyrir dómstólum til vefengingar slíkrar ákvörðunar, en málshöfðun frestar þó ekki framkvæmd ákvörðunar.

Nú telur heilbrigðisnefnd að svo alvarleg mengunarhætta stafi af rekstri skv. 1. mgr. að aðgerðir þoli ekki bið, og er nefndinni þá heimilt að stöðva hann til bráðabirgða, með aðstoð lögreglu ef með þarf. Skýrslu um þessar aðgerðir ásamt nauðsynlegum gögnum skal heilbrigðisnefnd þegar í stað senda ráðuneytinu sem tekur endanlega ákvörðun í málinu án allrar ástæðulausrar tafar að fenginni greinargerð bannþola.

8. gr.

Þegar nauðsynlegt er talið vegna mengunarhættu getur ráðuneytið sett reglur um bann eða takmörkun á innflutningi, framleiðslu, meðferð og notkun efna sem skaðleg eru talin umhverfinu. Sama gildir um umbúdir sem valdið geta umhverfisspjöllum.

9. gr.

Óheimilt er að losa úrgangsefni og skaðleg efni á landi, í vötn eða sjó á þeim stöðum og á þann hátt að valdið geti mengun og öðrum umhverfisspjöllum. Sama gildir um þá hluti er umhverfislýtum valda. Ráðherra setur nánari reglur um varúðarráðstafanir við losun úrgangs og skaðlegra efna á landi, í vötn og sjó.

10. gr.

Óheimilt er að spilla vatnsbólum, vötnum og grunnvatni. Ekki má veita frárennslisvatni eða skólpi frá bústöðum, byggð eða atvinnufyrirtækjum nema samkvæmt þeim reglum sem ráðherra setur, auk þeirra fyrirmæla sem þegar eru í lögum og reglugerðum um þetta atriði.

11. gr.

Um meðferð eiturefna og annarra hættulegra efna fer skv. lögum nr. 85/1968 með síðari breytingum. Ráðherra getur sett frekari reglur um mengunarvarnir á þessu sviði.

12. gr.

Þess skal gætt við allan atvinnurekstur, umferð og aðra starfsemi að hávaði og titringur sé sem minnstur. Ráðherra setur nánari reglur um mörk slíkrar mengunar.

13. gr.

Þess skal gætt að loftmengun sé haldið í lágmarki. Sama gildir um geislun, þ. m. t. ljósmengun, svo og varmamengun. Ráðherra setur nánari reglur um mörk loft-, geisla- og varmamengunar.

14. gr.

Ráðuneytið fer með öll þau atriði sem varða umhverfismál, m. a. vegna iðjureksturs þess sem eftirtalin lög fjalla um: Lög nr. 35/1948 um sementsverksmiðju, lög nr. 76/1966 um álbræðslu við Straumsvík með síðari breytingum, lög nr. 80/1966 um kísilgúrverksmiðju við Mývatn, lög nr. 21/1971 um olíuhreinsunarstöð á Íslandi, lög nr. 43/1971 um Áburðarverksmiðju ríkisins, lög nr. 107/1973 um þörungavinnslu við Breiðafjörð, lög nr. 18/1977 um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði, lög nr. 59/1981 um stálbræðslu, lög nr. 61/1981 um steinullarverksmiðju, lög nr. 62/1981 um sjóefnavinnslu á Reykjanesi og lög nr. 70/1982 um kísilmálmverksmiðju á Reyðarfirði. Jafnframt fer ráðuneytið með fyrrgreind mál varðandi annan iðjurekstur sem lög kunna að verða sett um.

15. gr.

Á vegum ráðuneytis umhverfismála starfar fastanefnd, mengunarvarnaráð. Í mengunarvarnaráði eiga sæti forstöðumenn Náttúruverndarráðs, Hollustuverndar ríkisins, Siglingamálastofnunar, Vinnueftirlits ríkisins, eiturefnanefndar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Rannsóknaráðs ríkisins auk fulltrúa ráðuneytisins. Ráðherra skipar formann til 3 ára. Mengunarvarnaráð gerir tillögur til ráðuneytisins um veitingu starfsleyfa samkvæmt lögum þessum, samræmingu verkefna milli stofnana og hvað eina er lýtur að mengunarvörnum.

V. Starfsleyfi.

16. gr.

Ekki er heimilt að hefja neinn þann atvinnurekstur, starfsemi eða framkvæmdir sem sérstaka hættu geta haft í för með sér fyrir umhverfið eða valdið geta alvarlegri mengun, nema með leyfi ráðuneytisins og að fengnum umsögnum þeirra aðila sem eiga sérstaklega hlut að máli. Fullnaðarstarfsleyfi skal ekki veitt fyrr en að lokinni rannsókn skv. 19. gr.

Ákvæði þessarar greinar taka m. a. til eftirfarandi atvinnureksturs og starfsemi:

1. Orkuver stærri en 10 MW.
2. Sementsverksmiðjur og glerverksmiðjur.
3. Pappírs- og tréniverksmiðjur.
4. Efnaverksmiðjur, þar með taldar áburðarverksmiðjur, málningarverksmiðjur og hreinlætisefnaverksmiðjur.
5. Málmbræðslur, málmvinnslur og málmsteypur.
6. Olíubrunnar og dælistöðvar.
7. Olíu- og fituhreinsunarstöðvar.
8. Síldar- og fiskimjòlsverksmiðjur.
9. Starfsemi þar sem brennsla á kolum, koxi eða olíum fer fram í öðrum tilgangi en til húshitunar og heimilishalds, svo sem nánar kann að vera ákveðið í reglugerð.

Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að ákvæði þessarar greinar skuli taka til annarrar starfsemi eða atvinnureksturs en um ræðir í 2. mgr.

Atvinnufyrirtæki, sem starfa við gildistöku þessara laga og 1. og 2. mgr. þessarar greinar taka til og ekki hafa þegar hlotið starfsleyfi skv. reglugerð nr. 164/1972, skulu innan þriggja mánaða frá gildistöku laga þessara senda ráðuneytinu umsókn um starfsleyfi ásamt viðhlítandi gögnum. Áður en starfsleyfi er veitt skal leita umsagnar, sbr. 1. mgr.

17. gr.

Ef reisa á verksmiðju eða iðjuver sem ætla má að falli undir ákvæði 16. gr. má eigi ákveða henni stað fyrr en að fengnu leyfi ráðuneytisins.

Eigi má stækka eða breyta verksmiðju eða iðjuveri sem veitt hefur verið starfsleyfi, sbr. 16. gr., nema að fengnu leyfi ráðuneytisins.

18. gr.

Ráðuneytinu er heimilt að svipta hvern þann aðila starfsleyfi sem brotlegur hefur gerst gegn ákvæðum þessa kafla laganna.

19. gr.

Áður en efnt er til starfsemi eða framkvæmda þeirra sem getið er um í 16. gr. skal fram fara rannsókn til þess að kanna hver áhrif slíks muni verða á umhverfið, nema ráðuneytið telji ónaudsynlegt að slík rannsókn fari fram. Rannsókn skal kostuð af framkvæmdaaðila, nema ráðuneytið ákveði annað, og fara fram samkvæmt áætlun sem ráðuneytið samþykkir og þeir aðilar framkvæma sem það tilnefnir.

VI. Umhverfisvernd, rannsóknir o. fl.

20. gr.

Ráðuneytinu er heimilt, í samráði við hlutadeigandi ráðuneyti, sbr. 5. gr., að setja reglur þess efnis að áætlanir um stórframkvæmdir á vegum ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila, svo sem raforku-, stóriðju- og vegaframkvæmdir, skuli lagðar fyrir ráðuneytið til umsagnar.

Ráðuneytið hefur frumkvæði að almennum umhverfisrannsóknum, forgangsroðun og samræmingu þeirra eftir því sem þörf krefur í samráði og samvinnu við önnur ráðuneyti, hlutadeigandi sveitarfélag og rannsóknastofnanir. Kostnaður við slíkar rannsóknir greiðist úr ríkissjóði.

21. gr.

Ráðuneytið skal stuðla að gerð áætlana um skipulega landnotkun og landnýtingu, er taki til eins eða fleiri sveitar- eða sýslufélaga, í samráði við Landgræðslu ríkisins, Skipulagsstjórn ríkisins, sveitarfélög og samtök þeirra eftir því sem við á.

22. gr.

Ef líklegt er að jarðrask eða brottnám jarðefna geti leitt til gróðureyðingar, varanlegra lýta eða mengunar getur ráðuneytið eða aðili í umboði þess bannað slíkar athafnir. Jafnframt getur ráðuneytið sett það skilyrði fyrir því að falla frá slíku banni að landsvæði það, sem efni er tekið úr eða raskað á annan hátt, verði að framkvæmdum loknum lagfært svo sem þurfa þykir og hæfilegar tryggingar settar fyrir efndum.

23. gr.

Heimilt er ráðherra umhverfismála að setja reglugerð um sumarbústaði, svo og veiðihús, fjallaskála, hjólhýsi og aðrar slíkar vistarverur, og skal þar einkum mælt fyrir um þá þætti sem nauðsynlegir þykja umfram það sem segir í lögum nr. 19/1964 með síðari breytingum, 47/1971, 54/1978 og 50/1981, og reglugerðum settum skv. þeim.

24. gr.

Ráðherra setur, að höfðu samráði við Náttúruverndarráð, reglugerð um verndun náttúru og minja í óbyggðum landsins til að tryggja svo sem kostur er viðunandi umgengnishætti og þar með að koma í veg fyrir landskemmdir og mengun sem leiða kann af umferð, dvöl og athöfnum manna þar; enn fremur um legu, viðhald og merkingu öku- og gönguleiða fyrir almenning, eftirlit og nauðsynlegan búnað á viðkomu- og dvalarstöðum.

25. gr.

Ráðuneytið skal reglubundið afla vitneskju um ástand auðlinda og gerir tillögur um verndun þeirra, eftir því sem ástæða þykir til.

VII. Bóta- og refsíabyrgð.

26. gr.

Hver sá sem veldur tjóni á umhverfinu með mengun eða öðrum umhverfisspjöllum skal bæta slíkt tjón eftir almennum skaðabótareglum.

27. gr.

Fyrir brot gegn lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim eða fyrirmælum gefnum samkvæmt þeim ákvæðum skal refsa með sektum, varðhaldi, eða fangelsi allt að einu ári ef sakir eru miklar. Heimilt er að refsa samkvæmt þessum lögum fyrir tilraun eða hlutdeild í broti, sbr. III. kafla laga nr. 19/1940.

Ákvarða má félagi eða fyrirtæki sekt fyrir brot gegn lögum þessum án tillits til þess, hvort sök verður sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn. Sektir skv. 1. og 2. mgr. renna í ríkissjóð.

Ef aðili sinnir ekki innan tiltekins frests fyrirmælum heilbrigðisnefndar getur hún ákveðið honum dagsektir, allt að 15 000 kr., þar til úr er bætt. Renna þær í sveitarsjóð. Ef nokkur vanrækir að vinna verk, sem heilbrigðisnefnd hefur fyrirskipað samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum samkvæmt þeim, er heilbrigðisnefnd heimilt að láta vinna verkið á kostnað aðila. Skal þá greiða kostnaðinn til bráðabirgða úr sveitarsjóði en innheimta síðan hjá hlutaðeigandi.

Þá hefur ráðuneytið rétt til að leggja á dagsektir, allt að 15 000 kr., og láta vinna verk á kostnað aðila, ef ekki er sinnt fyrirmælum þess, svo og að breyta ákvörðun heilbrigðisnefndar. Dagsektir renna í ríkissjóð og úr honum skal greiða til bráðabirgða kostnað við að vinna verk, sbr. niðurlag 3. mgr.

Kostnað og dagsektir, samkvæmt 3. og 4. mgr., má innheimta með lögtaki.

28. gr.

Með mál, sem rísa kunna vegna brota á lögum þessum og reglugerðum samkvæmt þeim, skal farið að hætti opinberra mála.

VIII. Ýmis ákvæði.

29. gr.

Ráðuneytið setur reglugerðir um nánari framkvæmd laga þessara. Kostnaður við framkvæmd þeirra greiðist úr ríkissjóði, nema þar sem annað er ákveðið í lögnum.

30. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Með lögum þessum er 3. gr. laga nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit felld úr gildi, svo og önnur ósamrýmanleg ákvæði þeirra laga og annarra. Önnur ákvæði, sem eru í lögum varðandi umhverfismál þegar þessi lög taka gildi, skulu halda gildi sínu að því leyti sem ákvæði þeirra brjóta ekki í bága við ákvæði þessara laga.

Greinargerð.

Senn er áratugur liðinn frá því undirbúningur hófst að setningu heildarlöggjafar um umhverfismál hér á landi.

Í mars 1975 skipaði þáverandi ríkisstjórn nefnd níu manna til þess að endurskoða og samræma ákvæði laga um umhverfis- og mengunarmál í því skyni að sett yrði heildarlöggjöf um þau efni og kveðið á um hvernig stjórnarfyirkomulagi skyldi háttáð á þessu sviði.

Lagafrumvarp það, sem nefndin samdi, var lagt fyrir Alþingi af þáverandi félagsmálaráðherra, dr. Gunnari Thoroddsen, á þinginu 1977—78. Frumvarpið hlaut ekki fullnaðar-afgreiðslu á þessu þingi og var ekki endurflutt af næstu ríkisstjórnnum. Hins vegar var það endurflutt óbreytt á 103. löggjafarþinginu, 1980—81, af Salome Þorkelsdóttur og fleirum, en hlaut þar ekki fullnaðarafgreiðslu.

13. júlí 1981 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra nýja nefnd til þess að semja frumvarp til laga um umhverfismál sem m. a. skyldi fela í sér að helstu flokkar þeirra féllu undir eitt ráðuneyti. Nefndinni var falið að taka sérstakt tillit til frumvarps um sama efni sem áður hafði verið flutt. Jafnframt skyldi nefndin hafa hliðsjón af lögum, sem síðan höfðu verið sett, og nýjum viðhorfum. Í nefnd þessari áttu sæti Árni Reynisson, sem var formaður, Eysteinn Jónsson og Gunnar G. Schram.

Nefnd þessi komst að þeirri niðurstöðu að eldra frumvarpið, sem flutt var á Alþingi vorið 1978, væri um flest í fullu gildi. Taldi nefndin það því hlutverk sitt að endurskoða það frumvarp og gera á því nauðsynlegar breytingar og æskilegar viðbætur í ljósi nýrrar löggjafar og viðhorfa.

Skilaði nefndin frumvarpi til laga um umhverfismál til ráðherra með bréfi 30. sept. 1981. Í greinargerð gat nefndin þess, að hún hefði gert nokkrar breytingar á hinu eldra frumvarpi, m. a. um stjórnarsýslubáttinn. Þar lagði nefndin til að stofnuð yrði sjálfstæð stjórnardeild innan vébanda félagsmálaráðuneytisins sem færi með umhverfismál. Frumvarp þetta hefur ekki verið lagt fyrir Alþingi.

Það frumvarp til laga um umhverfismál, sem hér liggur fyrir, er að verulegu leyti samhljóða frumvarpinu, sem lagt var fyrir Alþingi árið 1978 og aftur árið 1981. Hliðsjón hefur þó verið höfð af tillögum þeirrar nefndar sem endurskoðaði frumvarpið árið 1981, og hafa sumar þeirra verið teknar upp í þetta frumvarp. Fáeinar aðrar breytingar hafa verið gerðar frá texta fyrsta frumvarpsins.

Þess skal strax getið, að í III. kafla frumvarpsins, þar sem fjallað er um stjórn umhverfismála, er ekki gerð tillaga um að umhverfismálin verði vistuð í tilteknu ráðuneyti.

Lagt er hins vegar til að með þau verði farið í sjálfstæðri stjórnardeild í Stjórnarráðinu. Þetta þýðir þó ekki að flutningsmenn séu því ósammála að skynsamlegt geti verið að vista umhverfismálin t. d. í félagsmálaráðuneytinu. Þar eru m. a. þegar fyrir skipulagsmál og sveitarstjórnarmál sem tengjast umhverfismálum að verulegu leyti. Að mörgu leyti gæti því vel komið til greina að stofna stjórnardeild umhverfismála innan félagsmálaráðuneytisins. Réttara var þó talið að kveða ekki á um sérstakt ráðuneyti í þessum efnum, heldur fá ákvörðunina í hendur Alþingi eftir að álits umsagnaraðila hefur verið leitað á frumvarpi þessu. Er því gert ráð fyrir að við meðferð málsins á Alþingi verði tilgreint það ráðuneyti í 5. gr. frumvarpsins sem Alþingi telur að hafa beri þessi mál með höndum. Auk félagsmálaráðuneytisins kæmi þar helst til greina forsætisráðuneytið.

Mjög margt mælir að vísu með því, að stofnað verði sérstakt ráðuneyti sem eingöngu hefði umhverfismál með höndum. Það hlýtur að vera takmarkið. Á þessu stigi er þó ekki ráð fyrir því gert í frumvarpinu. Er það m. a. vegna kostnaðar, sem því væri samfara, og jafnframt þess, að meðan verklag og vinnubrögð eru að mótast er ekki óeðlilegt að umhverfismálin verði vistuð í sjálfstæðri stjórnardeild innan einhvers af núverandi ráðuneytum.

Stjórn umhverfismála heyrir í dag undir a. m. k. sjö ráðuneyti. Ekki er ráð fyrir því gert í frumvarpinu að allir þeir málaflokkar, sem umhverfismál varða, falli undir hina nýju stjórnardeild. Meðal þeirra málaflokka, sem ekki koma undir hana, eru m. a. landgræðslu- og skógræktarmál, rannsóknir á náttúru landsins, ferðamál og húsfriðunarmál. Alltaf er álitamál hvar draga á hér mörkin, og er æskilegt við meðferð málsins á Alþingi að sérstakur gaumur verði gefinn að því, hvort fela eigi hinni nýju stjórnardeild einhverja þessara málaflokka.

Af þessari sömu ástæðu er lagt til í 5. gr. frumvarpsins að ráðherra umhverfismála kveðji saman sérstaka samstarfsnefnd sem skipuð sé fulltrúum þeirra ráðuneyta er framkvæmd laganna varðar. Á þessu er hin mesta nauðsyn þar sem ýmis mikilvæg umhverfismál verða væntanlega utan hinnar nýju stjórnardeildar. Hvetur það til skilvirkni í vinnubrögðum og kemur í veg fyrir árekstra og tvíverknað. Sama hugsun liggur að baki ákvæði í 15. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að komið verði á laggirnar sérstöku mengunarvarnaráði sem í eigi sæti fulltrúar helstu stofnana sem um þau mál fjalla.

Svo sem fyrr sagði er frumvarp þetta í meginráttum hið sama og lagt var fyrir Alþingi vorið 1978. Þykir því rétt að birta hér orðréttan fyrri hluta þeirrar greinargerðar sem því fylgdi þar sem fjallað er um þau sjónarmið og almennu atriði sem að baki heildstæðrar lagasetningar um umhverfismál liggja.

„Þann 4. mars 1975 skipaði ríkisstjórnin nefnd til að endurskoða og samræma ákvæði laga um umhverfis- og mengunarmál í því skyni að sett yrði heildarlöggjöf um þau efni og kveðið á um hvernig stjórnarfyrikomulagi skuli háttað á þessu sviði.

Í nefndina voru skipaðir Gunnar G. Schram, prófessor, formaður, Knútur Hallsson, skrifstofustjóri, varaformaður, Árni Reynisson, framkvæmdastjóri, Edgar Guðmundsson, verkfræðingur, Hjálmar R. Bárðarson, siglingamálastjóri, Páll Líndal, borgarlögmaður, Páll Sigurðsson, ráðuneytisstjóri, Sveinbjörn Dagfinnsson, ráðuneytisstjóri, og Þórður Ásgeirsson, skrifstofustjóri.

Nefndin lauk samningu frumvarps og gerð tillagna um stjórnsýsluþátt umhverfismála í apríl 1976 og sendi það ríkisstjórninni með ósk um að frumvarpið yrði borið undir þá aðila til umsagnar sem ríkisstjórnin teldi æskilegt. Var frumvarpið sent allmörgum stofnunum og félagasamtökum og bárust umsagnir frá fimmtán þeirra. Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum: Ferðamálaráði Íslands, Heilbrigðiseftirliti ríkisins, Náttúruverndarráði, Hafrannsóknastofnuninni, Iðnþróunarstofnun Íslands, Landvernd, Rafmagnsveitum ríkisins, Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Rannsóknastofnun

iðnaðarins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Sementsverksmiðju ríkisins, Skógrækt ríkisins, Skipulagsstjórn ríkisins og Vegagerð ríkisins. Í ljósi umsagnanna tók nefndin frumvarpið síðan til endurskoðunar og er það hér lagt fram í lokagerð.

Við upphaf starfs síns kannaði nefndin lagaákvæði þau sem til eru í íslenskum rétti um umhverfis- og mengunarmál. Í ljós kom það, sem raunar var vitað fyrir, að heildarákvæði skortir í íslenskri löggjöf á þessu mikilvæga sviði. Einu lögin, sem alfarið lúta að þessum málum í dag, eru lögin um náttúruvernd nr. 47/1971. Önnur lög taka að nokkru til þeirra vandkvæða og hættu sem umhverfinu stafar af mengun og hættulegum efnum, svo sem ákvæði laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 12/1969 og lög um eiturefni og önnur hættuleg efni nr. 85/1968. Var hér því við brýnt verkefni að fást — að semja frumvarp til laga um almenna umhverfisvernd sem tæki til vettvangsins alls og fyllti upp í þær eyður sem nú eru í löggjöf hér á landi í þessum efnum. Á grundvelli slíkra heildarlaga er síðan unnt að setja reglugerðir um einstök framkvæmdaatriði, eftir því sem sérstök þörf er talin hverju sinni í samræmi við þróun búsetu, iðnaðar og annarrar starfsemi. Er það slíkt frumvarp að heildarlögum um umhverfið og varnir gegn mengun sem hér liggur fyrir.

Í þessu sambandi skal það tekið fram, að í frumvarpinu er fyrst og fremst fjallað um hið svonefnda ytra umhverfi og því ætlað að reisa skorður við skaðlegum áhrifum á það. Er þar átt við náttúru landsins og þá starfsemi sem áhrif hefur utan dyra. Var það talin eðlileg takmörkun á gildissviði laganna, og tekur því frumvarpið ekki nema að litlu leyti til hins innra umhverfis, t. d. matvælaeftirlits og öryggis á vinnustöðum svo tvö atriði séu talin.

Meginverkefni frumvarpsins er tvíþætt. Í fyrsta lagi er þar að finna ýmis ákvæði um umhverfis- og mengunarvarnir, m. a. ákvæði sem áskilja starfsleyfi til atvinnu- og iðjureksturs sem telja má hættulegan umhverfinu. Í öðru lagi er yfirstjórn umhverfismála sameinuð í höndum eins stjórnarsýsluaðila. Er gert ráð fyrir því, að þar verði um sérstaka nýja stjórnardeild að ræða sem með þau mál fari, umhverfismáladeild. Ljóst er að brýna nauðsyn ber til þess að samræma reglur íslenskra laga um umhverfis- og mengunarmál og setja nýjar. Hér er um málefni að ræða sem æ þýðingarmeira verður eftir því sem iðnþróun í landinu vex og þéttbýli eykst. Er markmið frumvarpsins að stemma á að ósi í þessum efnum, efla alhliða umhverfisvernd og koma á virkum vörnum gegn hvers konar mengun og öðrum skaðlegum umhverfisáhrifum. Varðveisla og viðgangur náttúrugæða landsins er það grundvallaratriði sem leitast er við að tryggja með ákvæðum frumvarpsins og jafnframt sem besta sambúð lands og þjóðar.

Veruleg spjöll hafa átt sér stað á náttúru og umhverfi nálægra iðnríkja sökum þess að umhverfissjónarmiðum var þar ekki nægur gaumur gefinn á liðnum árum. Af reynslu þeirra þjóða er ljóst mikilvægi þess að festa nú þegar í lög hér á landi réttarreglur sem vernda þau lífsgæði, sem felast í óspilltri náttúru landsins, og hindra mengun og önnur umhverfisspjöll eftir því sem föng eru á. Á miklu ríður að slíkar ráðstafanir séu gerðar í tíma, áður en umhverfisröskun og annað tjón er orðið verulegt, því margfaldur kostnaður er við framkvæmd úrbóta þegar röskunin hefur átt sér stað, svo sem reynsla annarra þjóða sýnir. Hér er þess að gæta, að íslensk náttúra og lífríki hennar eru mjög viðkvæm fyrir umhverfisáhrifum sökum landfræðilegrar legu landsins og loftslags. Er því sérstök nauðsyn á að vera jafnan á varðbergi í þessum efnum og haga búsetu og atvinnustarfsemi ætíð á þann veg að fyllsta tillit sé tekið til umhverfisverndar.

Við gerð frumvarpsins var um tvær leiðir að velja. Annars vegar að semja heildstæðan lagabálk, er tæki yfir allt réttarsvið umhverfismála, og fella inn í hann þau sérlög sem nú eru í gildi um þessi efni. Hinn kosturinn var sá að semja frumvarp sem hefði að geyma nýjar meginreglur og réttarheimildir í umhverfismálum ásamt ákvæðunum um nýtt stjórn-sýslufyrirkomulag á þessum vettvangi. Yrðu þá flest ákvæði sérlaga látin haldast óbreytt, a. m. k. fyrst um sinn, þar til reynsla væri fengin af hinum nýju lögum í framkvæmd. Nefndin var einhuga um að velja síðari kostinn, svo sem frumvarpið ber vott um. Hefðu og

verið á því vandkvæði, ef fyrri kosturinn hefði verið valinn, að draga mörkin milli þeirra ákvæða, sem nauðsyn bar að lögfesta þar, og annarra í skyldum lögum, auk þess sem slíkur þáttur hefði valdið verulegri umbyltingu í framkvæmd þessara mála á lægri stjórnarsýslustigum.

Er þetta einmitt sú leið sem farin hefur verið við setningu löggjafar um umhverfismál á hinum Norðurlöndunum. Í Svíþjóð og Danmörku hefur nýlega verið sett heildarlöggjöf um umhverfismál (Svíþjóð 1969, Danmörk 1973) og er frumvarpið að nokkru sniðið eftir þeirri löggjöf, einkum hinni dönsku.

Er því gert ráð fyrir að þau lög, sem nú eru í gildi um náttúruvernd og umhverfismál, haldi áfram gildi sínu við hlið hinna nýju heildarlaga, a. m. k. þar til nokkur reynsla hefur fengist í lagaframkvæmd á þessum grundvelli. Helst þeirra ákvæða eru lög um náttúruvernd nr. 47/1971, lög um eiturefni og önnur hættuleg efni nr. 85/1968, lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 12/1969, lög um öryggisráðstafanir gegn jónandi geislum frá geislavirkum efnum eða geislatækjum nr. 95/1962, lög um fuglaveiðar og fuglafriðun nr. 33/1966, ákvæði 10. kafla vatnalaga nr. 15/1923 og ýmis lög er staðfesta alþjóðasamninga um mengun sjávar sem Ísland hefur gerst aðili að.

Er í frumvarpinu gert ráð fyrir víðtækum heimildum til þess að setja reglur á grundvelli laga um umhverfisvernd á öllum þessum sviðum, auk annarra sem enn eru ekki lögfest í íslenskum rétti en ákvæði frumvarpsins taka til. Að því er annan meginþátt frumvarpsins varðar, stjórnarsýsluþáttinn, er ljóst að mikil þörf er á að sameina yfirstjórn umhverfismála á einum stað í stjórnkerfi landsins. Nú heyrna mál þessi undir a. m. k. sjö ráðuneyti og gefur auga leið að slíkt leiðir til seinvirkari stjórnarsýslu en ella væri og skörunar valdmarka sem æskilegt er að gera breytingu á.

Nefnd sú, sem frumvarp þetta samdi, lagði til að komið yrði á sameiginlegri yfirstjórn umhverfismála í sérstöku nýju ráðuneyti. Jafnframt benti nefndin þó á að ekki þyrfti þar að vera um sjálfstætt ráðuneyti að ræða, heldur mætti vista umhverfismálin í einhverju þeirra ráðuneyta sem fyrir eru, sem þá yrði ráðuneyti umhverfismála jafnframt núverandi verkefnum. Er það sú leið sem valin hefur verið og ákvæðum frumvarpsins verið breytt til samræmis við það frá upphaflegri gerð. Meginatriði málsins er tvímælalaust það að yfirstjórn umhverfismála verði á einum stað í stjórnkerfinu. Í samræmi við það er síðan lagt til að einstakir þættir umhverfismála, sem nú eru dreifðir um mörg ráðuneyti, verði fluttir, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Er þess að vænta, að með slíkri samræmdri heildarstjórn og þeim nýju réttarheimildum á sviði umhverfismála, sem frumvarpið geymir, verði kleift að koma fram þeim markmiðum sem liggja til grundvallar virkri umhverfismálastefnu á komandi árum.“

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er lýst með almennum orðum meginmarkmiði laganna, sem er að stuðla að alhliða umhverfisvernd. Greinin gengur mjög í sömu átt og 1. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971, en er víðtækari eins og skiljanlegt er.

Í 2. mgr. er gerð grein fyrir einu helsta nýmæli frv., en það er að yfirstjórn umhverfismála verði samræmd og komið á skipulagsbundnu samstarfi þeirra sem að umhverfismálum vinna. Tilhögun þessa er nánar lýst í 5. gr. frv. svo og í inngangi hér að framan.

Um 2. gr.

Hér er mælt fyrir um skyldur manna til að stuðla að verndun náttúrugæða landsins. Í 2. og 3. mgr. er sérstaklega vikið að ýmsum mannlegum athöfnum sem valdið geta umhverfisröskun.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa, en rétt er að vekja athygli á 25. gr. í þessu sambandi.

Um 4. gr.

Hér er fjallað sérstaklega um gildissvið laganna sem eru í samræmi við lög nr. 41/1979, þar sem ákveðinn er fullveldisréttur Íslands er nær til landhelgi innan 12 mílna, sbr. 1. gr. laganna, hafsbotnsins innan hennar og loftrýmis yfir henni. Enn fremur er þar ákveðin efnahagslögsaga sem miðast við 200 sjómílar út frá grunnlínum landhelgi, en innan hennar hefur Ísland fullveldisrétt, m. a. að því er varðar hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda á hafsbotni og í honum og í hafinu yfir honum, svo og lögsögu að því er varðar verndun hafsins.

Á það er lögð áhersla, að lögini taki til allrar starfsemi og framkvæmda, sem hafa í för með sér mengun og önnur skaðleg umhverfisáhrif, einnig til allra efna sem svo er farið, hávaða, geislunar og varma svo og alls annars er spillt getur umhverfi.

Um 5. gr.

Hér er gert ráð fyrir því, að yfirstjórn umhverfismála verði í höndum eins stjórnsýsluadila og stofnuð verði sjálfstæð stjórnardeild umhverfismála til þess að annast það verkefni. Rök að þeirri tillögu hafa þegar verið rakin í athugasemdum.

Upp eru taldir þeir málaflokkar sem lagt er til að færist til hinnar nýju stjórnardeildar. Meðal þeirra eru skipulags- og byggingarmál. Með því er lögð áhersla á þann skilning, að skipulag er fyrst og fremst ráðstöfun lands. Í skipulagsvinnu eru ýmsar afdrifaríkar ákvarðanir teknar sem snerta umhverfið. Á þessu stigi má oft sjá fyrir og leysa árekstra milli ýmissa sjónarmiða og hagsmuna, svo sem mannvirkjagerðar, nýtingar gróðurs og umhverfisverndar. Því er það mikils virði fyrir umhverfisvernd, að vel sé vandast til skipulagsvinnu og þar tekin til meðferðar ráðstöfun lands í ljósi þess, til hvers það hentar best á hverjum stað frá sjónarmiði þjóðfélagsins, hversu mikla nýtingu það þolir og hvernig tryggja megi sem flestum landrými til athafna. Það er því ekki áhorfsmál, að þessir málaflokkar heyri undir ráðuneyti umhverfismála hér, eins og í Noregi, Danmörku og víðar.

Með því að skipa helstu umhverfismálum saman í hinni nýju stjórnardeild er þó ekki ætlunin að færa öll afskipti af umhverfismálum úr höndum hinna einstöku ráðuneyta og stofnana. Eðli máls samkvæmt hljóta þau eftir sem áður að annast afskipti af þessum málaflokkum hvert á sínu sérsviði. Utanríkisráðuneytið mun, svo dæmi sé tekið, annast eftir sem áður gerð alþjóðasamninga fyrir Íslands hönd um mengun hafsins. Að því er framkvæmd slíkra samninga varðar er ekki gert ráð fyrir að nein breyting eigi sér stað í þeim efnum, heldur annist Siglingamálastofnun ríkisins áfram þau verkefni sem henni hafa verið falin á þessu sviði með ákvæðum laga nr. 51/1970. Hins vegar er hér um það að ræða að flytja yfirstjórn, stefnumótun og samræmingu framkvæmda á hendur eins aðila sem sé þá jafnframt ábyrgur fyrir þessum málaflokki í heild sinni.

Með ákvæði greinarinnar um sérstaka samstarfsnefnd, sem ráðherra umhverfismála kveður saman og skipuð er fulltrúum annarra ráðuneyta, er miðað að því að samvinna stjórnsýsluadila á vettvangi umhverfismála verði sem greiðust. Er slíkt ákvæði nýmæli í lögum.

Auk þeirra verkefna, sem alfarið er gert ráð fyrir að komi undir ráðuneytið, er ljóst að ýmsir aðrir málaflokkar, sem áfram heyra undir önnur ráðuneyti, varða miklu á sviði umhverfismála og því nauðsynlegt að ráðuneytið eigi aðild að meðferð þeirra að því er umhverfisþáttinn snertir. Má þar m. a. nefna landgræðslu- og skógræktarmál, rannsóknir á náttúru landsins, orkumál, veiðimál, undirbúning vegagerðar, hafnagerðar, flugvallagerðar o. fl. slíkra stórframkvæmda, ferðamál og húsafriðunarmál.

Um 6. gr.

Hér er gert ráð fyrir að framkvæmd laganna, undir yfirumsjón ráðuneytis umhverfismála, annist löggæsluyfirvöld á hverjum stað svo og þeir aðilar sem lögum samkvæmt eiga sjálfkrafa aðild að meðferð hvers málaflokks í héraði: Óhjákvæmilegt er að hér verði fengið fulltingi staðbundinna yfirvalda um lagaframkvæmd.

Ekki þykir á þessu stigi ástæða til þess, að stofnaðar verði stöður sérstakra umhverfisfulltrúa til þess að annast þessi verkefni þótt svo kunni að verða síðar þegar reynsla hefur fengist af stjórnsluframkvæmd á grundvelli þessarar löggjafar. Ljóst er að á heilbrigðisnefndir mun mest reyna í þessum efnum, auk þeirra annarra nefnda sem starfa skv. lögum og upp eru taldar í greininni. Verkefnum þessum mundu nefndir þessar sinna á vegum ráðuneytis umhverfismála og undir yfirstjórn þess, auk þess sem þær gegna þeim skyldum sem þeim eru nú fengnar í gildandi lögum. Þess má geta, að í Danmörku er heilbrigðisnefndum falin framkvæmd umhverfismálaganna sem þar gilda, og hefur sá háttur gefist þar vel. Í Noregi eru það einnig sveitarstjórnaryfirvöld sem annast þessi verkefni.

Um 7. gr.

Fjórði kafli frumvarpsins fjallar um mengun o. fl. Er þar heilbrigðisnefnd eða ráðuneyti heimilað að krefjast úrbóta ef atvinnustarfsemi eða iðjurekstur er talinn brjóta í bága við ákvæði laganna eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, jafnframt að láta stöðva þann rekstur ef ekki er orðið við slíkum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur hér jafnan endanlegt úrskurðarvald, en ætíð er heimilt að leita til dómstóla um vefengingu lögmætis slíkra ákvarðana. eru í 1. mgr. rakin ýmis atriði er taka ber tillit til við ákvörðun um úrbætur, og veita þau eigendum atvinnufyrirtækja nokkra tryggingu fyrir því, að ákvörðun hvíli á efnislegum rökum hverju sinni. Þá er og veitt heimild til þess að stöðva rekstur án tafar ef alvarleg mengunarhætta er talin af honum stafa.

Um 8. gr.

Hér er veitt lagaheimild til þess að setja reglur um bann eða takmörkun á innflutningi og notkun efna sem skaðleg eru talin umhverfinu. Slíka víðtæka heimild skortir í núgildandi lög, en ákvæði laga nr. 85/1968 taka einungis til eiturefna og hættulegra efna. Þá er alkunna að umbúðir, ekki síst þær sem gerðar eru úr gerviefnum sem seint eyðast, hafa á síðari árum orðið æ meira til umhverfislýta um land allt. Lokamálsgrein greinarinnar höfðar til þessa vanda og veitir heimild til úrbóta.

Um 9. gr.

Fullnægjandi heimild skortir í lög til að setja megi reglur um losun úrgangsefna, hluta og skaðlegra efna á landi og í vötn til þess að hindra mengun og önnur umhverfisspjöll. Er hér slík heimild veitt ráðherra umhverfismála. Að því er losun úrgangsefna og annarra efna í sjó varðar gildir alþjóðasamþykkt um þau efni hér á landi, sbr. augl. nr. 5/1974, lög um bann við losun hættulegra efna í sjó nr. 20/1972, sbr. og lög nr. 77/1966, lög nr. 20/1973, lög nr. 53/1973, lög nr. 14/1979 og lög nr. 67/1981.

Grein þessi tekur einnig til hvers konar úrgangshluta sem skildir eru eftir á víðavangi, girðingarleifa og annars er óprýðir land. Um slíkt eru ákvæði í 15. gr. náttúruverndarlaga sem hafa reynst ófullnægjandi í framkvæmd.

Um 10. gr.

Hér er lögfest almennt bann við mengun vatns og er ákvæði þetta víðtækara en ákvæði IX. kafla vatnalaga nr. 15/1923. Veruleg mengun stafar frá skólpi og öðru frárennslisvatni og nauðsyn á að þeirri mengun sé ætíð haldið í lágmarki. Er hér lögfest heimild til þess að setja

um þetta efni ítarlegri reglur en nú eru í lögum, svo sem um friðun vatnsbólanna og verndun vatns almennt.

Um 11. gr.

Samkvæmt lögum nr. 85/1968 heyrir meðferð eiturefna og annarra hættulegra efna undir heilbrigðisráðuneytið. Gert er ráð fyrir að málaflokkur þessi færist til ráðuneytis umhverfismála að því er varðar varnir gegn mengun umhverfis.

Um 12. gr.

Umhverfisröskun vegna hávaða og titrings er vaxandi vandamál, ekki síst sú röskun sem stafar frá umferð. Ekki eru í lögum nein ákvæði sem lúta að þessum atriðum og því æskilegt að lögfesta slíka almenna heimild. Í reglugerð verður síðan nánar mælt fyrir um mörk leyfilegs hávaða og önnur atriði, sem máli skipta, á þeim sviðum þar sem slík ákvæði nú skortir.

Um 13. gr.

Í 12. gr. laga nr. 85/1968 um eiturefni og hættuleg efni er ráðherra veitt heimild til þess að setja nánari ákvæði um notkun hættulegra lofttegunda er ekki hafa lækningagildi og tilgreindar eru á sérstökum lista er lögunum fylgir. Almenn ákvæði um varnir gegn loftmengun hefur til þessa hins vegar ekki verið að finna í lögum. Í greininni er einnig vikið að ljósmengun, t. d. frá auglýsingaskiltum, og varmamengun, en slík mál koma m. a. til álita vegna frárennslis jarðvarmavirkjana sem getur valdið röskun á lífríki. Er ráðherra veitt heimild til að setja frekari reglur um þá mengun er grein þessi tekur til.

Um 14. gr.

Öll efnisrök mæla með því, að ráðuneytið fari með öll þau atriði sem varða umhverfis- og mengunarmál og lúta að stóriðju í landinu, bæði að þeim stóriðjufyrirtækjum, sem þegar hafa byrjað starfsemi, og eins hinum, sem síðar kunna að verða stofnuð. Sérstök lög hafa verið sett um hin nýju stóriðjufyrirtæki og annan iðnað og eru þau talin upp í greininni. Af eðlilegum ástæðum geyma þau ekki öll sérákvæði um mengun og aðra umhverfisröskun, en með þessu ákvæði frumvarpsins er ráðuneytinu fengin heimild til meðferðar umhverfismála að því er þennan iðnað varðar sérstaklega. Má og telja að meiri líkur séu á umhverfisröskun frá stóriðju, sem sérlög eru um sett, en frá öðrum iðnaði í landinu.

Um 15. gr.

Meðferð mengunarmála er flókin og vandasöm. Miklu varðar að þær stofnanir, er annast framkvæmd þeirra, samræmi störf sín og sjónarmið. Eins og þegar hefur verið skýrt þykir heppilegast að framkvæmd mengunarmála verði í höndum sömu stofnana og áður og að þær heyri flestar undir sömu ráðuneyti og nú. Ráðuneyti umhverfismála hafi hins vegar forustu um samræmingu og heildarstjórn þessara mála. Hér er lagt til að umrætt samstarf fari fram í fastanefnd, mengunarvarnaráði, sem yrði ráðgefandi um allt er varðar varnir gegn mengun, þar á meðal starfsleyfi til iðnfyrirtækja, reglugerðir skv. 8.—13. gr., öflun og nýtingu tækjakosts o. s. frv. Í 19. og 20. gr. er kveðið á um þátt rannsókna í að sjá fyrir og meta áhrif mengunar og hvers konar röskunar á umhverfið. Í samræmi við það er gerð tillaga um að fulltrúar Náttúrufræðistofnunar og Rannsóknaráðs eigi sæti í mengunarvarnaráði.

Um 16. gr.

Í greininni er fjallað um þann atvinnurekstur sem vegna eðlis síns er talinn sérstaklega hættulegur fyrir umhverfið. Er þar áskilið að engum sé heimilt að hefja slíkan atvinnurekstur nema með sérstöku leyfi ráðuneytisins, starfsleyfi. Þetta er undantekningarregla. Að jafnaði

þarf ekkert slíkt leyfi til atvinnu- og iðjureksturs eða annarrar starfsemi samkvæmt frumvarpinu. Í greininni eru taldar upp þær atvinnugreinar er falla undir starfsleyfis-ákvæðið. Er þar um að ræða hinar sömu greinar, sem taldar eru í reglugerð nr. 164/1972 um varnir gegn mengun af völdum eiturefna og hættulegra efna, og starfræksla á sviði þeirra bundin leyfi heilbrigðisráðherra. Við hefur þó verið aukið orkuverum sem stærri eru en 10 MW. Þótt hér sé upp talinn sá atvinnurekstur sem sérstaklega hættulegur má teljast fyrir umhverfið getur síðar þótt ástæða til að auka við listann og er því ráðherra veitt heimild til þess að ákveða með reglugerð að starfsleyfisskilyrðið skuli ná til annarrar starfsemi eða atvinnureksturs.

Við veitingu starfsleyfa samkv. 1. mgr. ber að leita umsagnar þeirra aðila sem eiga sérstaklega hlut að máli. Eru þeir ekki taldir upp í greininni þar sem það hlýtur að fara eftir eðli atvinnurekstursins til hvaða umsagnaraðila er leitað hverju sinni auk þeirra sem eiga sæti í mengunarvarnaráði.

Til skamms tíma voru engin ákvæði í lögum um veitingu starfsleyfa, en veiting þeirra í höndum heilbrigðisráðherra skv. reglugerð nr. 164/1972. Með lögum nr. 50/1981 er slík heimild lögfest. Hér er lagt til að ráðuneyti umhverfismála fari með slík mál og að starfsleyfi taki, auk mengunar, til hvers konar annarrar umhverfisröskunar, svo sem gróðureyðingar, jarðrask og vistfræðilegra þátta. Með aðild að mengunarvarnaráði er Hollustuvernd ríkisins tryggt aðild að meðferð þessara mála, en hlutur annarra stofnana aukinn.

Um 17. gr.

Staðarval iðju- og atvinnureksturs, sem veruleg mengunarhætta stafar af, skiptir miklu varðandi mengunarvarnir. Þykir því rétt að fram sé tekið í lögnum að ráðherra verði að samþykkja staðarval fyrir slíka starfsemi. Sömu rök lúta að ákvæði 2. mgr. 17. gr. varðandi breytingu eða stækkun verksmiðju eða iðjuvers sem starfsleyfi þarf.

Um 18. gr.

Um refsíákvæði fyrir brot á lögum þessum er fjallað í VII. kafla laganna. Hér er sérstaklega fjallað um afleiðingar þess ef aðili brýtur gegn starfsleyfakafla laganna. Þegar haft er í huga hvert eðli þeirrar starfsemi eða atvinnureksturs er, sem ákvæði kaflans taka til, þykir rétt að ráðherra hafi ótvíræða heimild til sviptingar starfsleyfis þegar svo stendur á.

Um 19. gr.

Hér er lögbundið að áður en efnt er til starfsemi eða framkvæmda, sem starfsleyfi þarf til, skuli fara fram rannsókn til þess að kanna hver áhrif slíks muni verða á umhverfið. Almenn rannsóknarskylda hefur ekki verið lögbundin fram til þessa, en telja verður tvímælaust æskilegt að þessa skilyrðis til öflunar starfsleyfis sé getið í lögum. Vera má að þegar liggja fyrir niðurstöður rannsókna um áhrif slíkrar starfsemi eða framkvæmda á hlutaðeigandi stað og er ráðuneytinu í slíkum tilvikum þá heimilt að falla frá hinu almenna rannsóknarskilyrði, jafnframt ef rannsókn er talin óþörf. Hlýtur þó jafnan þar að vera um undantekningartilvik að ræða. Eðlilegt er að kostnaður af rannsókn beri sá aðili sem starfsleyfis óskar, og skoðast sá kostnaður sem liður í frumfjárfestingu fyrirtækisins á staðnum. Mikilvægt er hins vegar að það sé ekki leyfisumsækjandi sem sjálfur velur þá aðila sem rannsóknina framkvæma, heldur ráðuneytið, og að þeir starfi eftir áætlun sem það hefur samþykkt. Yrði þar umfang rannsóknarinnar m. a. ákvarðað, en fram skal tekið að grein þessi tekur ekki til grundvallarrannsókna sem geta verið mjög umfangsmiklar og langvinnar, heldur einungis til rannsókna á beinum áhrifum hinnar væntanlegu starfsemi eða framkvæmda á umhverfið.

Um 20. gr.

Hér eru lögbundin ákvæði um almennar umhverfisrannsóknir og heimild ráðuneytisins til þess að ákvarða framkvæmd þeirra, eftir því sem það telur nauðsyn á. Yrði hér fyrst og fremst um grundvallarrannsóknir á náttúru landsins að ræða með tilliti til umhverfisáhrifa framkvæmda og búsetu. Gætu slíkar rannsóknir tekið til stórra landsvæða, en ekki verið afmarkaðar við umhverfisáhrif frá einu iðjuveri eða verksmiðju, sbr. ákvæði 19. gr. Þar sem hér er um öflun almennrar undirstöðuþekkingar á náttúru og umhverfi landsins að ræða er svo fyrir mælt að kostnaður við slíkar grundvallarrannsóknir skuli greiddast úr ríkissjóði. Ekki er hér til þess ætlast að ráðuneytið sé framkvæmdaaðili í þessu efni, heldur hafi um rannsóknir þessar samráð og samvinnu við önnur ráðuneyti, rannsóknastofnanir hverja á sínu sviði og hlutadeigandi sveitarfélög. Hins vegar liggur samræming rannsóknanna og forgangsroðun verkefna innan verkahringis þess.

Þá er hér lögbundið að ráðuneytið getur óskað þess, að til þess verði leitað sem umsagnaradila varðandi fyrirhugaðar stórfamkvæmdir á vegum ríkis, sveitarfélaga eða einkaaðila. Umhverfisáhrif slíkra framkvæmda geta verið veruleg, þótt ekki sé þar þörf starfsleyfis, og því æskilegt og edlilegt að ráðuneytinu sé gefinn kostur á að fylgjast með þeim frá upphafi og láta í ljós skoðun sína á umhverfisþættinum. Í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd er að finna, í 17. og 29. grein, ákvæði um það, að umsagnar Náttúruverndarráðs eða náttúruverndarnefndar skuli leitað í ákveðnum tilvikum, en í 20. gr. þessa frumvarps er um miklum mun viðtækari umsagnarrétt að ræða.

Um 21. gr.

Skipulag er fyrst og fremst ráðstöfun lands. Í skipulagsvinnu eru ýmsar afdrifaríkar ákvarðanir teknar sem snerta umhverfið. Á þessu stigi má oft sjá fyrir og leysa árekstra milli ýmissa sjónarmiða og hagsmuna, svo sem mannvirkjagerðar, nýtingar gróðurs og umhverfisverndar. Því er það mikils virði fyrir umhverfisvernd að vel sé vandað til skipulagsvinnu og þar tekin til meðferðar ráðstöfun lands í ljósi þess, til hvers það hentar best á hverjum stað frá sjónarmiði þjóðfélagsins, hversu mikla nýtingu það þolir og hvernig tryggja megi sem flestum landrými til athafna. Umhverfisráðuneytum erlendis eru víða falin viðtæk afskipti af skipulags- og landnýtingarmálum. Hér er lagt til að ráðuneytið hvetji til og stuðli að æskilegum vinnubrögðum á þessu sviði. Miðstöð slíks starfs yrði eftir sem áður Skipulagsstjórn ríkisins sem hefur þegar ráðist í fyrsta verkefnið á sviði landskipulags.

Um 22. gr.

Reynsla sú, sem fengin er af núgildandi náttúruverndarlögum, bendir til þess, að ganga þurfi skrefi lengra en gert var í vörnum gegn jarðraski, enda meðal algengustu umhverfis-spjalla. Hér er lagt til að ráðuneytið geti bannað jarðrask ef sýnt þykir að það muni leiða til verulegra eða varanlegra spjalla. Jafnframt er kveðið á um skilyrði fyrir leyfðu jarðraski, þ. á m. tryggingar fyrir lagfæringum við verklok. Fordæmi fyrir slíku ákvæði er í lögum nr. 25/1972.

Um 23. gr.

Samkv. lögum fjalla nú byggingarnefndir, Skipulagsstjórn ríkisins, náttúruverndarnefndir eða Náttúruverndarráð, heilbrigðisyfirvöld og jarðanefndir um sumarbústaðamál auk sveitarstjórna. Engum aðila er nú falið með lögum að samræma umfjöllun þessara aðila og hafa margs konar vandræði af því hlotist. Greinin gerir enn fremur ráð fyrir að ýmsar tegundir húsa, sem notuð eru í tengslum við útlíf, verði háð hliðstæðu eftirliti, en um það vantar fullnægjandi ákvæði í lög. Þá hafa breytingar á skipulagslögum gert það að verkum að réttarstaða Náttúruverndarráðs á þessu sviði er mjög óviss. Greinin veitir ráðherra möguleika til fhlotunar um þessi mál.

Um 24. gr.

Óbyggðir Íslands hafa mikið aðdráttarafl vegna sérstæðrar náttúru. Áður er vikið að því, að náttúra landsins er viðkvæm, og hvergi er verndarþörf meiri en á miðhálandinu. Sívaxandi ferðamannastraumur og umsvif ýmiss konar hafa leitt til landskemmda og mengunar í óbyggðum. Erfitt er af augljósum ástæðum að hafa hemil á slíku langt frá byggð nema á grundvelli glöggra réttarheimilda. Að þessum vanda er vikið í 13. gr. náttúruverndarlaga, en hér er gengið lengra. Auk ferðalaga almennings taka ákvæði greinarinnar til hvers konar leiðangra og framkvæmda, en að sjálfsögðu er ekki ætlunin að hindra eðlilega og óhjákvæmilega umferð vegna fjallskila. Landvarsla á þeim fáu stöðum, sem friðlýstir eru, hefur reynst vel og sýnir ótvírætt að auka þarf eftirlit í óbyggðum án tillits til friðlýsingar.

Vel hirtir viðkomu- og dvalarstaðir ferðamanna, hvort sem um er að ræða tjaldsvæði, sæluhús, náttúruvætti eða aðrar minjar, og ekki síður greinilegar öku- og gönguleiðir eru forsenda þess, að settar reglur um umgengni séu virtar. Þess vegna er ráðuneytinu falið með ákvæðum þessarar greinar að efla það starf sem Náttúruverndarráð hefur haft forgöngu um á þessu sviði á undanförunum árum í samvinnu við ferðafélögin, Ferðamálaráð, Vegagerð ríkisins, Landmælingar Íslands, heilbrigðisyfirvöld og viðkomandi sveitarfélög.

Um 25. gr.

Auðlindir landsins eru einn hinna mikilvægu umhverfispáttu. Er því ráðuneytinu falið í þessari grein frumvarpsins að afla reglubundið vitneskju um ástand auðlinda Íslands og gera tillögur um verndun þeirra eftir því sem ástæða þykir til. Engum aðila er nú falið með lögum að annast slíka heildstæða upplýsingaöflun, þótt hin ýmsu ráðuneyti fari hins vegar með þetta verkefni hvert á sínu sviði, en þó í mismunandi miklum mæli. Þykir því ástæða til þess, að ráðuneytinu sé falin slík almenn upplýsingaöflun, svo þeir aðilar, sem á slíkri vitneskju þurfa að halda, geti jafnan aflað hennar á einum stað í stjórnkerfi landsins. Ráðuneytinu er hins vegar ekki fengin nein heimild til þess að fjalla um á hvern hátt nýta beri auðlindir landsins, heldur er það hlutverk annarra viðkomandi ráðuneyta og stofnana. Verksvið ráðuneytisins í þessu efni takmarkast við það eitt að gera tillögur um verndun auðlinda þegar ástæða er talin til, í samræmi við hið almenna umhverfismálahlutverk sem ráðuneytinu er falið með lögum. Um framkvæmd slíkra tillagna og ákvarðanatöku í því efni fjalla önnur stjórnvöld sem hlut eiga að máli. Þess má geta í þessu sambandi, að auðlindamál heyra undir umhverfismálaráðuneytið í Noregi.

Um 26. gr.

Hér er fjallað um skaðabótaskyldu þeirra sem valda tjóni á umhverfinu með mengun eða öðrum umhverfisspjöllum.

Ekki þykir ástæða til að setja neinar sérstakar reglur um skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem hlýst á því sviði sem frumvarpið nær til. Í greininni er fram tekið að sá, sem tjóni veldur, skuli bæta tjónið eftir almennum skaðabótareglum.

Um 27. gr.

Fjallað er í greininni um refsíábyrgð vegna brota á lögnum. Ef sakir eru miklar þykir rétt að heimila beitingu fangelsis allt að einu ári. Önnur viðurlög eru sektir og varðhald. Refsiheimild er einnig að finna í greininni fyrir tilraun til brots eða hlutdeild í broti, sbr. III. kafla laga nr. 19/1940.

Í 2. mgr. eru ákvæði um hlutræna refsíábyrgð, sem er undantekning frá meginreglunni um sök (ásetning eða gáleysi), sem refsiskilyrði, sbr. 18. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Til þess að slíkri refsíábyrgð verði komið fram þarf ótvíræða heimild í lögum, svo sem hér er að finna. Rétt þykir að setja slíkt undanþáguákvæði hér vegna þeirra stórfelldu

hagsmuna, sem í húfi geta verið, og vegna hættunnar á því, að ekki takist að upplýsa hvaða aðilar fyrirtækis — fyrirsvarsmenn eða aðrir starfsmenn — séu brotlegir, þannig að refsingu verði ekki fram komið gegn þeim af þeirri ástæðu. Þá skal og á það minnt í þessu sambandi, að fyrirtæki eða stofnun verður ekki sektuð nema á hlutrænum grundvelli.

Þá er í greininni að finna heimildir fyrir bæði heilbrigðisnefndir og ráðuneytið til að leggja á dagsektir ef aðili vanrækir að vinna verk, sem fyrirskipað hefur verið samkvæmt lögum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, eða ef löglega gefnum fyrirmælum er ekki sinnt. Rétt þykir að láta dagsektir þær, sem heilbrigðisnefnd leggur á, renna í sveitarsjóð, en ella renna þær í ríkissjóð.

Um 28. gr.

Parfnast ekki skýringar.

Um 29. gr.

Parfnast ekki skýringar.

Um 30. gr.

Í lögum nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit eru nokkur ákvæði sem ekki eru samrýmanleg ákvæðum þessa lagafrumvarps um umhverfismál og er því nauðsynlegt að breyta eða fella niður þegar það tekur gildi. Lagt er til að 3. gr. laganna verði felld niður, en þar er heilbrigðisráðherra veitt heimild til þess að setja almenna mengunarvarnareglugerð. Hins vegar verði fjallað um ýmsar tegundir mengunar í heilbrigðisreglugerð skv. 2. gr. laganna, svo sem loftmengun, geislun og varmamengun, þegar um slíka mengun er að ræða innan gildissviðs laga 50/1981.