

146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, refsíákvæði).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Eftirfarandi innskotsliður kemur á eftir orðinu „skipum“ í fyrsta málslið 5. mgr.:

„sem eru 200 brúttótonn og stærri“.

b. 6. mgr. orðast svo:

Losun mengandi efna sbr. efni sem falla undir I. og II. viðauka við MARPOL-samninginn þar með talin minniháttar tilvik slíkrar losunar frá skipum í mengunarlögsögu Íslands og á úthöfum er óheimil. Þó er losun mengandi efna heimil að uppfylltum skilyrðum um notkun bestu fáanlegrar tækni við mengunarvarnir og bestu umhverfisvenjur þar sem slíkt hefur verið skilgreint eða að uppfylltum skilyrðum um flokkun fljótandi efna sem eru flutt í fargeymum skipa til eða frá íslenskum höfnum svo og ákvæðum um takmörkun á losun þeirra efna eru talin hættuleg í hafið samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð um innleiðingu viðauka við alþjóðasamning um varnir gegn mengun frá skipum.

2. gr.

Orðin „skipum sem þjónusta fiskeldi“ í 1. mgr. 11. gr. c falla brott.

3. gr.

Við 25. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og orðast svo:

Ítrekuð minniháttar brot gegn 6. mgr. 8. gr., þar sem hvert tilvik spillir ekki gæðum vatns heldur samansafn tilvika, teljast refsiverður verknaður, hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

4. gr.

Á eftir 25. gr. kemur ný grein 25. gr. a. ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Refsíabyrgð lögaðila.

Gera má lögaðila sekt vegna brots á 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. óháð sök fyrirsvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans. Lögaðila verður gerð refsing þó ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsíabyrgð stjórnvalda er bundin sömu skilyrðum

enda hafi brot verið framið á 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila.

Lögaðili ber ábyrgð ef skortur á eftirliti eða umsjón af hans hálfu hefur gert einstaklingi á vegum lögaðilans kleift að fremja refsiverðan verknað í skilningi 6. mgr. 8. gr. og 2. og 3. mgr. 25. gr. í þágu hans.

II. KAFLI

Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum.

5. gr.

Við 33. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga eru refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

6. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á eftirfarandi EES-gerðum:

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/123/EB frá 21. október 2009 um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum, sem vísað er til í tölulið 56v, V. kafla, XIII. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 188/2015, 10. júlí 2015.

2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum, sem vísað er til í tölulið 1m, I. kafla, XX. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015, 10. júlí 2015.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram til þess að innleiða tilskipun 2009/123/EB frá 21. október 2009 um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum og tilskipun 2008/99/EB um vernd umhverfisins með refsíákvæðum frá 19. nóvember 2008. Tilskipanirnar voru teknar inn í EES-samninginn með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 188/2015 og nr. 191/2015 frá 10. júlí 2015. Ákvörðun um upptöku tilskipana 2009/123/EB og 2008/99/EB í EES-samninginn var tekin eftir langar samningaviðræður EES/EFTA ríkjanna við Evrópusambandið um með hvaða hætti skyldi taka gerðirnar upp í EES-samninginn því refsilöggjöf er ekki hluti EES-samningsins. Að lokum var ákveðið að gerð yrði aðlögun við upptöku gerðanna í samninginn. Sams konar aðlögunartexti birtist í fylgiskjali með báðum ákvörðunum Sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem fram kemur að upptaka gerðanna hafi ekki fordæmisgildi hvað varði aðra löggjöf Evrópusambandsins sem innihaldi refsíákvæði. Í 1. gr. ákvörðunar nr. 191/2015 um upptöku tilskipunar 2008/99/EB segir: „Þar eð tilteknar Bandalagsgerðir, sem eru taldar upp í tilskipun 2008/99/EB, hafa ekki verið felldar inn í EES-samninginn skulu allar tilvísanir í þær gerðir, í skilgreiningar í þeim gerðum og í brot sem varða framferði sem fellur undir gildissvið gerðanna sem er að finna í tilskipun 2008/99/EB, ekki taka til EFTA ríkjanna.“ Þær gerðir sem við er átt eru nánar tiltekið gerðir sem varða náttúruvernd og gerðir sem falla undir sáttmála Kjarnorkubandalags Evrópu.

Markmið tilskipunar 2008/99/EB er að sams konar umhverfisbrot verði gerð refsiverð í aðildarríkjunum en gerðin kveður ekki á um refsingar að öðru leyti en því að tryggt skuli að viðurlög við brotum séu í réttu hlutfalli við brot og letjandi. Tilskipun 2009/123/EB hefur í för með sér að aðildarríki að EES-samningnum þurfa að setja í löggjöf sína refsiviðurlög við brotum á reglum um losun mengandi efna í hafið.

Í frumvarpinu er einnig lögð til breyting vegna álits Eftirlitsstofnunar EFTA frá 31. mars 2016 þar sem kemur fram að innleiðing íslenskra stjórnvalda á tilskipun 2005/35/EB sé ófullkomin þar sem ekki komi fram í lögum nr. 33/2004 að losun mengandi efna á úthöfum sé ólögleg.

Enn fremur er lögð til breyting þar sem tiltekinn málsliður er felldur brott úr 11. gr. c sem fjallar um úrgangsgjald.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilskipun 2009/123/EB er ætlað að fylla upp í lagalegt tómarúm sem myndaðist í kjölfar ógildingar Evrópudómstólsins 23. október 2007 á rammaákvörðun Ráðsins 2005/667/DIM um að herða lagarammann á sviði refsilaga til að framfylgja lögum gegn mengun sem á upptök sín í skipum. Ákvörðunin var viðbót við tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum. Tilskipun 2008/99/EB var sett til þess að efla framfylgni með lögum til verndunar umhverfisins þar sem meiri þörf sé á letjandi viðurlögum við athöfnum sem eru skaðlegar fyrir umhverfið og hafa í för með sér eða eru líklegar til að hafa í för með sér umtalsverða skaðsemi fyrir andrúmsloftið, vatn, dýr eða plöntur.

Markmið frumvarpsins er að setja ákvæði til fyllingar þeim ákvæðum laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda sem kveða á um ábyrgð einstaklinga og lögaðila hvað varðar ólöglega losun mengandi efna í hafið til innleiðingar á tilskipun 2009/123/EB. Frumvarpinu er einnig ætlað að ljúka innleiðingu á tilskipun 2008/99/EB. Í því skyni er lagt til að við 33. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir verði bætt einni málsgrein sem fjallar um tilraunar- og hlutdeildarbrott. Niðurstaða greiningar á efni tilskipunar 2008/99/EB leiddi í ljós að heimfæra mætti að öðru leyti ákvæði sem þegar væri að finna í íslenskri umhverfislöggjöf og almennum hegningarlögum nr. 19/1940 undir þau brot sem stjórnvöldum bæri skv. 3. gr. tilskipunarinnar að tryggja að væru ólögmet og refsiverð skv. íslenskum lögum.

Í frumvarpinu er einnig að finna breytingar sem er ætlað að koma til móts við athugasemdir sem hafa borist frá Eftirlitsstofnun EFTA og Siglingaöryggisstofnun Evrópu vegna innleiðinga tilskipana 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum og 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efni tilskipana 2009/123/EB og 2008/99/EB.

Frumvarpið innleiðir efni tilskipunar 2009/123/EB sem kveður á um refsíábyrgð og viðurlög við brotum á reglum um losun skipa á mengandi efnum. Samkvæmt tilskipun 2009/123/EB um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum, skal litið svo á að ólögleg losun mengandi efna sem á upptök sín um borð í skipum, sé refsiverður verknaður þegar losunin er framkvæmd af ásetningi, gáleysi eða vegna alvarlegrar vanrækslu. Losun mengandi efna er einnig refsiverð samkvæmt tilskipuninni þegar hún hefur í för með sér að gæði vatns spillast. Tilskipun 2009/123/EB var tekin upp í Evrópusambandinu með það að markmiði að styrkja þann viðurlagaramma sem var komið á fót með tilskipun 2005/35/EB. Með tilskipun 2009/123/EB er gildissvið tilskipunarinnar vikkað út með því að skylda aðildarríki til þess að innleiða „skilvirk, hlutfallsleg og letjandi“ refsiviðurlög við ákveðnum brotum sem varða mengun sem á upptök sín í skipum, ef brotin eru framin af ásetningi, gáleysi eða vegna alvarlegrar vanrækslu sem leiðir til þess að gæði vatns spillast. Tilskipun 2009/123/EB tiltekur ekki með hvaða hætti viðurlögum skuli beitt. Hún skyldar aðildarríki til þess að kveða á um í löggjöf sinni að losun mengandi efna í hafið varði við refsiviðurlög.

Frumvarpið innleiðir jafnframt tilskipun 2008/99/EB um vernd umhverfisins með refsíákvæðum. Líkt og kom fram í kafla 2 leiddi greining á tilskipun 2008/99/EB í ljós að ákvæði hennar mætti nú þegar finna í íslenskri umhverfislöggjöf utan þess að setja þarf ákvæði í lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir um að refsivert sé að gera tilraun til brota eða eiga hlutdeild í brotum á lögnum.

Í ritum erlendra fræðimanna um tilskipanirnar tvær kemur fram að innleiðing gerðanna verði væntanlega einföld í aðildarríkjum sem hafi þegar víðtæk refsiviðurlög við brotum sem varða umhverfið en í þeim ríkjum þar sem refsiviðurlög við brotum sem varða umhverfið er ábótavant geti tilskipanirnar leitt til mikilvægra breytinga. Í 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2008/99/EB kemur fram að aðildarríki skuli sjá til þess að það framferði sem er upptalið í nýu stafliðum (a – g-liðum) ákvæðisins skuli teljast refsiverður verknaður samkvæmt gerðinni. Í liðum a. - d 3. gr. til er fjallað um:

a) losun tiltekins magns efna eða jónandi geislunar eða að láta slíkt frá sér í andrúmsloft, jarðveg eða vatn;

b) söfnun, flutning, förgun úrgangs;

c) tilflutning verulegs magns úrgangs skv. reglugerð nr. 1013/2006 og

d) rekstur stöðvar þar sem hættuleg starfsemi fer fram eða þar sem hættuleg efni eru geymd.

Í staflíðunum kemur fram að brotin séu ólögsmæt þegar þau eru framin af ásetningi eða a.m.k. alvarlegu gáleysi og hafa í för með sér eða líklegt er að hafi í för með sér dauðsföll eða alvarleg meiðsl fyrir einstaklinga eða umtalsverða skaðsemi fyrir gæði andrúmslofts, jarðvegs eða vatns, eða fyrir dýr eða plöntur. Ekki þarf að innleiða staflíði e - h þar sem þeir falla undir aðlögunartexta ákvörðunar Sameiginlegu EES-nefndarinnar og standa utan við EES-samninginn. Í i.lið 3. gr. kemur fram að framleiðsla, innflutningur, útflutningur, notkun eða setning ósoneyðandi efna sé refsiverð. Í viðauka tilskipunarinnar er listi yfir þær gerðir sem skulu sæta refsiviðurlögum séu brotið á ákvæðum þeirra. Um er að ræða gerðir sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn (athuga þó gerðir sem eru taldar upp í aðlögunartexta ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar og eru ekki hluti af EES-samningnum) og hafa verið innleiddar í íslensk lög og reglugerðir.

3.2. 179. gr. almennra hegningarlaga.

Í 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 (hgl.) er að finna ákvæði sem kveður á um að sá skuli sæta fangelsi í allt að fjögur ár sem gerist sekur um meiri háttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði:

1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.

2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.

3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkur náttúruminum.

Í athugasemd greinargerðar með ákvæðinu segir að tilgangur frumvarpsins sé að auka varnaðaráhrif refsíákvæða í lögum til verndar umhverfi með því að leggja refsingu við alvarlegustu umhverfisbrotunum í almennum hegningarlögum. Við það sé miðað að refsingar fyrir brot á hegningarlögum hafi að öðru jöfnu meiri varnaðaráhrif en refsingar fyrir brot á öðrum lögum. Með þessu sé lögð sérstök áhersla á alvarleika þessara brota og við þeim lagðar þungar refsingar. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að hvergi sé að finna í íslenskum lögum skilgreiningu á umhverfisbroti en að lagt hafi verið til grundvallar að átt sé við öll refsiverð brot sem beinast gegn vistkerfinu í heild, hvort sem er gegn lofti, láði eða legi, dýralífi, gróðri, borgarumhverfi eða menningarverðmætum. Í fræðilegri umræðu hafi umhverfisbrot ýmist verið skilgreind sjálfstætt eða að þau hafa verið talin til svokallaðra efnahagsbrota og að í frumvarpinu sé miðað við þá viðteknu skilgreiningu á efnahagsbrotum að átt sé við refsiverð brot sem framin eru í hagnaðarskygni, kerfisbundið og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi einstaklinga og lögaðila.

Verknaður samkvæmt 179. gr. hgl. er ekki saknæmur nema að hann sé unninn af ásetningi, sbr. 18. gr. hgl. þar sem kemur fram að fyrir gáleysisbrot skuli því aðeins refsa að sérstök heimild sé til þess í lögnum.

Í 165. gr. hgl. er að finna almannahættubrot en þar segir að sá skuli sæta fangelsi sem bakar öðrum tjón á lífi, líkama eða eignum með því að valda m.a. útbreiðslu skaðlegra lofttegunda. Í 167. gr. hgl. kemur fram að hafi verknaður sem er lýst í 165. gr. verið framinn af gáleysi þá varði það sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að þremur árum.

3.3 Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Í 25. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda er að er kveðið á um refsiviðurlög. Einum málslið var bætt við 1. mgr. með lögum nr. 60/2014 til innleiðingar á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum. Viðbótin fól í sér að brot gegn 6. mgr. 8. gr. sem einnig var bætt við með lögum nr. 60/2014 varði viðurlög, þ.e. sektum eða fangelsi allt að tveimur árum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Tilskipun 2005/35/EB setur alþjóðlega staðla á mengun frá skipum og tryggir að þeir sem valdir eru að ólöglegri losun í hafið verði gerðir ábyrgir fyrir þeirri losun með það að langtímamarkmiði að auka öryggi á hafi og stuðla að vernd hafsins. Tilgangur tilskipunar 2005/35/EB og tilskipunar 2009/123/EB er að samræma skilgreiningu á brotum einstaklinga og lögaðila að því er varðar mengun sem á upptök sín um borð í skipum, umfang ábyrgðar og tegund þeirra refsiviðurlaga sem má beita hvað varðar refsiverð brot einstaklinga.

Í frumvarpinu sem hér um ræðir er lagt til að einni málsgrein verði bætt við 25. gr. laganna. Lagt er til að skýrt verði kveðið á um að endurtekin minniháttar tilvik geti talist refsiverður verknaður, leiði samansafn slíkra tilvika til þess að gæði vatns spillast.

Í athugasemd greinargerðar með lögum nr. 33/2004 um 25. gr. laga kemur fram að sum brot kunni að vera þess eðlis að þau verði færð undir almenn hegningarlög. Enn fremur kemur fram í greinargerðinni að þannig falli saman refsíákvæði frumvarpsins og almennra hegningarlaga. Almenn hegningarlög kveða eins og kemur fram hér að framan, á um viðurlög fyrir brotum gegn umhverfinu í 179. gr. laganna. Í ákvæðinu segir að allt að fjögurra ára fangelsisrefsing liggja við því að menga loft, jörð, haf eða vatnasvæði. Heildarmat þurfi að fara fram í hverju tilviki fyrir sig varðandi hvort brot teljist meiriháttar og falli þar með undir almenn hegningarlög. Einnig komi til skoðunar hvort umhverfisbrot er framið við annars löglegan atvinnurekstur og hvort háttsemi feli í sér veruleg frávik frá því sem almennt tíðkast. Jafnframt skiptir máli hvort brotastarfsemi er viðvarandi og skipulögð eða hvort um einstakan atburð er að ræða. Við matið getur enn fremur haft áhrif hvort reynt hafi verið að dylja yfir brotið í stað þess að grípa til viðeigandi ráðstafana til varnar umhverfinu. Þá mæla rök með því að heimfæra brot undir hegningarlög ef það hefur haft í för með sér fjárhagslegan ávinning sem á til dæmis við þegar komist er hjá útgjöldum sem hljótast af lögboðnum mengunarvörnum. Við mat á því hvort tjón telst verulegt skiptir máli hvort tjónið megi bæta og hversu mikið það kosti að draga úr afleiðingum þess.

Hvað varðar skilgreiningu á lögaðila er í frumvarpi þessu lagt til að farið verði eftir skilgreiningu 19. gr. c. almennra hegningarlaga á lögaðila. Sú skilgreining er víðtækari en skilgreining tilskipunarinnar á lögaðila því ríki eða opinberir aðilar eru undanskildir í skilgreiningu tilskipunarinnar en „stjórnvöld, stofnanir og sveitarfélög“ eru sérstaklega upptalin í 19. gr. c. hegningarlaga. Ákveðið var að láta skilgreiningu almennra hegningarlaga á lögaðila gilda einnig um brot sem falla undir 25. gr. laga nr. 33/2004 til einföldunar og til að gæta lagasamræmis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Refsilöggjöf er ekki hluti EES-samningsins og því lá ekki ljóst fyrir hvort og með hvaða hætti tilskipanirnar yrðu teknar upp í samninginn. Sjá umfjöllun í kafla 1. Eftir að ákvörðun hafði verið tekin um upptöku gerðanna í EES-samninginn var ljóst að innleiðing þeirra kallaði ekki á miklar breytingar á íslenski löggjöf. Efnisinntak gerðanna beggja var að miklu leyti þegar að finna í íslenski löggjöf bæði í þeim lögum sem hér er lögð til breyting á sem og almennum hegningarlögum. Í frumvarpinu sem hér um ræðir eru reglur sem varða refsíabyrgð einstaklinga og lögaðila hvað varðar brot gegn ólöglegri losun mengandi efna í hafið útfærðar nánar til að uppfylla betur alþjóðlegar skuldbindingar. Við 33. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er jafnframt bætt við málsgrein sem fjallar um tilraun til brota og hlutdeildarbrota en með því móti mun innleiðing á tilskipun 2008/99/EB lokið.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir þá sem vinna á hafi, þ.e. sjómenn og þá aðila sem hafa eftirlit með skipum svo sem Landhelgisgæsluna og Hafnaríkiseftirlit en einnig útgerðarfyrtæki því innleiðing tilskipunar 2009/123/EB hefur í för með sér að ábyrgð lögaðila á brotum á reglum um losun mengandi efna í sjó er ítrekuð og betur fest í sessi. Innanríkisráðuneyti fékk frumvarpið til umsagnar vegna útfærslu á refsíákvæðum og vegna forræðis á málum er varða Landhelgisgæslu og Hafnaríkiseftirlit. Umhverfisstofun og SFS fengu frumvarpið einnig til umsagnar. Frumvarpið var að sama skapi sett á vef ráðuneytisins til kynningar.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er búist við því að samþykkt frumvarpsins hafi mikil áhrif á hagsmunaaðila þar sem efnisinntak tilskipunar 2009/123/EB og tilskipunar 2008/99/EB er þegar að miklu leyti að finna í íslenski löggjöf. Það er í almannahag að markmið tilskipananna og þar með frumvarpsins náist, þ.e. að vernda umhverfið, bæta siglingaöryggi og auka vernd umhverfis sjávar gegn mengunar af völdum skipa. Í formálsorðum tilskipunar 2009/123/EB segir að refsiviðurlög sem sýni fram á annars konar félagslega vanþóknun en stjórnsýsluviðurlög styrki að farið sé að gildandi lögum um mengun sem á upptök sín um borð í skipum. Enn fremur kemur fram að þessi ákvæði skuli vera nægilega ströng til þess að letja alla þá sem hyggjast valda mengun til þess að brjóta í bága við ákvæði um losun mengandi efna í sjó.

Í frumvarpinu eru ekki fólgin nein viðbótarverkefni fyrir Landhelgisgæslu, sjómenn eða útgerð. Með samþykkt frumvarpsins er aðeins verið að ítreka að losun tiltekinna mengandi efna í sjó í mengunarlögsögu Íslands og á úthöfum er refsiverð og að slík losun skuli sæta refsiviðurlögum sé hún framin af ásetningi eða gáleysi. Í frumvarpinu er lagt til í samræmi við efni tilskipunarinnar að endurtekin minniháttar tilvik þar sem hvert tilvik spillir ekki gæðum vatns heldur samansafn tilvika teljast refsiverður verknaður séu þau framin af ásetningi eða gáleysi.

Þær breytingar sem lagt er til að verði framkvæmdar vegna athugasemda ESA og EMSA verða til þess að bæta innleiðingar tveggja tilskipana sem íslenskum stjórnvöldum ber að innleiða í íslenska löggjöf og voru höfðu ekki verið innleiddar á fullnægjandi hátt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a. lið 1. gr. er setningarhlutanum „sem eru 200 brúttótonn og stærri“ bætt við 5. mgr. 8. gr. til þess að gæta samræmis við viðauka IV. við MARPOL en samkvæmt reglum viðaukans eiga skilyrði um losun skolps aðeins við um skip sem eru 200 brúttótonn eða stærri.

Liður b. í 1. gr. frumvarpsins er að stórum hluta samhljóma 6. mgr. 8. gr. gildandi laga nr. 33/2004 að öðru leyti en því að í frumvarpinu er vísað til mengandi efna sem falla undir I. og II. viðauka við MARPOL-samninginn í stað tilvísunar til staflíðs í 3. gr. laganna. Lagt er til að síðasti málsliður 6. mgr. verði fjarlægður og er það til samræmis við ákvæði 4. t. l. 1. gr. tilskipunar 2009/123/EB sem breytti ákvæði 5. gr. í tilskipun 2005/35/EB sem kveður á um undanþágur frá því hvað telst ólögleg losun efna. Við b. lið er bætt orðunum „og á úthöfum“ en samkvæmt niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA í bréfi til ráðuneytisins, dags. 31. mars 2016 kemur fram að innleiðing tilskipunar 2005/35/EB sé ófullkomin þar sem ekki er tiltekið í íslenskri löggjöf að losun mengandi efni á úthöfum sé ólögleg. Um nokkuð flókið úrlausnarefni er að ræða þar sem ekki er gert ráð fyrir að nokkurt ríki beiti lögsögu gegn skipi annars ríkis á úthöfum því aðeins fánaríki hefur lösögu til að framfylgja ákvæðum gegn skipi á úthöfum. Það er engu að síður nauðsynlegt að tiltaka í lögum að losun mengandi efna á úthöfum sé ólögleg. Með því móti getur hafnaríki haft lösögu vegna brota á reglum um losun mengandi efna á úthöfum ef skip sem á í hlut kemur ótilneytt til hafnar, sbr. 1. mgr. 218. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna þar sem segir: *þegar skip er ótilneytt í höfn ríkis eða á endastöð þess undan ströndum fram getur það ríki hafið rannsókn og, ef sannanir réttlæta, höfðað mál vegna losunar úr því skipi utan innsævis, landhelgi eða sérefnahagslögsögu þess ríkis andstætt viðeigandi alþjóðlegum reglum og stöðlum sem mótaðir eru á vettvangi þar til bærrar alþjóðastofnunar.*

Um 2. gr.

Orðunum „skipum sem þjónusta fiskeldi“ var bætt inn í frumvarp það sem varð að lögum nr. 60/2014 í meðförum þingsins. Í ákvæði 11. gr. c. eru talin upp þau skip sem eru undanþegin greiðslu úrgangsgjalds í höfnum. Ákvæðið er til innleiðingar á 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB. Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) skilaði 29. júlí 2016 skýrslu um heimsókn stofnunarinnar til Íslands sem fór fram sama ár. Í skýrslunni er farið yfir framfylgni íslenskra stjórnvalda með kröfum tilskipunar 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum. Í skýrslunni er sérstaklega tekið fram að úrgangsgjald skuli greitt af öllum skipum sem koma til hafnar með þeim undantekningum sem um getur í tilskipuninni en skip sem þjónusta fiskeldi séu ekki þar á meðal.

Í frumvarpinu er því lagt til að orðin „skipum sem þjónusta fiskeldi“ verði fjarlægð.

Um 3. gr.

1. málsgrein ákvæðisins er til innleiðingar á nýrri 3. mgr. 5. gr. a. tilskipunar 2005/35/EB eins og tilskipuninni var breytt með tilskipun 2009/123/EB þess efnis að endurtekin minniháttar tilvik losunar geti talist refsiverður verknaður leiði samansafn slíkra tilvika til þess að gæði vatns minnka.

Um 4. gr.

Ákvæði 4. greinar frumvarpsins fjallar um refsíabyrgð lögaðila og er til innleiðingar á nýrri 8. gr. b og c. tilskipunar 2005/35/EB eins og henni var breytt með tilskipun 2009/123/EB. Ákvæðið skilgreinir nánar hvaða aðila megi draga til ábyrgðar fyrir brot samkvæmt 6. mgr. 8. gr. og samkvæmt hvaða skilyrðum. Í frumvarpinu er lagt til að skortur á eftirliti eða umsjón af hálfu lögaðila sé refsiverður leiði hann til þess að einstaklingi á hans vegum verði gert kleift að fremja refsiverðan verknað sem lögaðili hagnast á. Í 3. mgr. 25. gr. laganna er skýrt tekið fram að ábyrgð lögaðila skv. ákvæðinu útiloki ekki meðferð samkvæmt

almennum hegningarlögum gagnvart einstaklingum sem hlut eiga sem brotamenn, hvatamenn eða vitorðsmenn. Þess ber að geta að refsíabyrgð er rýmri samkvæmt ákvæði 4.gr. en hún er samkvæmt tilskipun 2009/123/EB því stjórnvöld eru undanskilin í skilgreiningu tilskipunarinnar á lögaðila sem undanskilur nánar tiltekið ríki eða opinbera aðila sem fara með ríkisvald, ásamt opinberum alþjóðastofnunum. Til að gæta samræmis við skilgreiningu almennra hegningarlaga á lögaðila var ákveðið að refsíabyrgð samkvæmt frumvarpinu næði einnig til stjórnvalda.

Um 5. gr.

Líkt og kemur fram í 2. kafla er lagt til að tilraun til brota og hlutdeild í brotum samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir verði gerð refsiverð. Um er að ræða innleiðingu á 4. gr. tilskipunar 2008/99/EB sem kveður á um að aðildarríki skuli tryggja að áeggjan, aðstoð og hvatning til brota skv. 3. gr. tilskipunarinnar sé refsiverð sem refsilagabrot. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar að öðru leyti.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

...