



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 23. ágúst 2019

1908024SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að rg. um skráningarskyldan atvinnurekstur

Vísað er til draga að reglugerð sem send voru í tölvupósti frá ráðuneytinu 16. ágúst sl. Rétt er að hafa þann almenna fyrirvara að skammur tími hefur gefist til umsagnar og er áskilinn réttur til að setja fram frekari ábendingar síðar, m.a. í ljósi umræðna á fundi um málið sem haldinn var í ráðuneytinu í dag.

Almennt um reglugerðina

Um er að ræða útfærslu á 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, sbr. lög nr. 66/2017 um innleiðingu tilskipunar ESB um losun frá iðnaði. Samband íslenskra sveitarfélaga gerði verulegar athugasemdir við frumvarp sem varð að lögum nr. 66/2017 og var tekið nokkurt tillit til þeirra við umfjöllun á Alþingi. Þannig segir í [álitum umhverfis- og samgöngunefndar](#) um frumvarpið:

Nefndinni hefur verið bent á að síðan árið 2000 hafi verið í gildi auglýsing frá umhverfisráðuneytinu um lista yfir mengandi starfsemi þar sem ekki er krafist ítarlegrar starfsleyfisgerðar. Í auglýsingunni felist nokkurs konar ígildi skráningarskyldu fyrir tiltekna, einfalda atvinnustarfsemi sambærilega þeirri sem talin er upp í viðaukum III–V í frumvarpinu. Raunveruleg breyting frá núverandi framkvæmd, verði frumvarpið að lögum óbreytt, varði því einkum starfsemi sem tilgreind er í viðauka II.

Nefndin telur rétt að stíga varlega til jarðar í þessum efnum. Leggur nefndin til að starfsemi í viðauka II verði undanskilin heimild ráðherra til að kveða á um skráningarskyldu í stað starfsleyfis. Samhliða leggur nefndin til breytingar á viðaukum II og IV sem miða að því að halda verkaskiptingu milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda við útgáfu starfsleyfa sem næst óbreyttri frá núverandi horfi.

Verði frumvarpið samþykkt með þeirri breytingu sem nefndin leggur til verður ráðherra sem fyrr greinir veitt heimild til að kveða á um að atvinnustarfsemi sem talin er upp í viðaukum III–V verði háð skráningarskyldu í stað starfsleyfis. Nefndin leggur þann skilning til grundvallar að viðtækt samráð skuli fara fram við hlutaðeigandi aðila og að öll sjónarmið verði virt og metin áður en ákvörðun um beitingu heimildarinnar fyrir tiltekna atvinnustarfsemi verði tekin. Þess verði gætt að undanþáguheimild þessi verði einkum nýtt fyrir smærri tegundir starfsemi sem ljóst sé að ekki stafi hætta af með tilliti til umhverfismengunar eða af öðrum völdum.

Sambandið leggur áherslu á að við útfærslu 8. gr. í reglugerð þeirri sem nú er stefnt að því að setja verði, líkt og segir í nefndarálitinu, stigið varlega til jarðar og að

reglugerðin taki fyrst og fremst til umfangslíttillrar atvinnustarfsemi sem fær lágt skor í áhættumati. Jafnframt þarf að fara vandlega yfir hvort viðauki sé nægilega nákvæmur þannig að t.d. eðlislík starfsemi, á borð við tannlæknastofur og tannsmíðaverkstæði, lúti ekki mismunandi reglum.

Á fundi með ráðuneytinu í dag gafst færi til þess að ræða við ráðuneytið, umhverfisstofnun og Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða um gildissvið viðauka við reglugerðina. Fljótt á litið er sambandið þeirrar skoðunar að of bratt sé af stað farið í viðaukanum og fjöldi þeirra fyrirtækja sem verði skráningarskyld í stað þess að þurfa að sækja um starfsleyfi sé of mikill. Tilefni er m.a. til að endurskoða með hliðsjón af áhættumati hvort bensínstöðvar, gístaðir í flokki II, fiskvinnslur, tannlæknastofur, kaffibrennslur og mjólkurstöðvar verði felldar undir viðauka.

Forsenda gagnvart áætlaðri gildistöku 1. janúar 2020 er að skráningarkerfi Umhverfisstofnunar verði til staðar og að einnig sé búið að þróa kerfi sem sendir sjálfkrafa tilkynningar til viðkomandi heilbrigðiseftirlits. Önnur mikilvæg forsenda er að fyrir liggja samræmd starfsleyfisskilyrði fyrir alla starfsemi sem ákveðið verður að fari í viðauka með reglugerðinni. Í þriðja lagi er mikilvægt að þær miklu breytingar sem reglugerðin felur í sér hljóti vandaða kynningu gagnvart stjórnvöldum, atvinnulífi og almenningi í tæka tíð fyrir gildistöku reglugerðarinnar.

Eftir lestur reglugerðardraganna og fund með ráðuneytinu standa enn eftir töluvert margar spurningar um hvernig þvingunarúrræði, eins og vikið var að á bls. 5-6 í umsögn um frumvarpið um innleiðingu losunartilskipunar, m.a. um stöðvun starfsemi sem hafin er en uppfyllir ekki skilyrði. Mikilvægt er að við frekari útfærslu og kynningu á reglugerðinni liggja skýrari svör fyrir um slík atriði.

Að lokum er tilefni til að velja því upp hvort í markmiðsgreininni, 1. gr., ætti ekki að tala um markmið um einföldun regluverks, fremur en markmið um umhverfisgæði. Tilefni er þó einnig til að lýsa umtalsverðum efasemdum um að reglugerðin og hollustuháttalögin stuðli að einföldun.

Athugasemdir við einstakar greinar

1)) *Ábyrgð rekstraraðila, 5. og 6. gr.*

Í 6. gr. um ábyrgð rekstraraðila er engin vísun til ákvæða hollustuháttalaganna um skyldur rekstraraðila, viðurlög o.fl. Í 5. gr. er heldur ekki vísað til helstu reglugerða um hollustuhætti og mengunarvarnir. Tilefni er til þess að áréttast að í reglugerðinni þurfa að koma fram skýrar leikreglur sem ekki vefjast fyrir ólögglærðum forsvarsmönnum rekstraraðila. Við gerð reglugerðarinnar ætti jafnframt að forðast að vekja upp væntingar rekstraraðila um að reglugerðin feli í sér tæmandi upptalningu á kröfum til starfsemi þeirra.

Til dæmis virðist tilefni til að velja upp tengslum á milli rangrar upplýsingagjafar/ófullkominnar skráningar á 61. og 62. gr. laganna um viðurlög annars vegar forsvarsmanna og hins vegar lögaðila. Útmála ætti mjög skýrt í reglugerðinni hver beri ábyrgð á því að skráning sé rétt og að hún haldist rétt og hvaða viðurlögum það varði að bregðast þeirri skyldu. Á slík brot mun án efa reyna við framkvæmd reglugerðarinnar.

Að áliti sambandsins er ekki fullnægjandi að bregðast við slíkum ábendingum með því að benda á ákvæði laganna. Eins og rakið hefur verið í athugasemdum sambandsins við breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð um losun frá atvinnurekstri og eftirlit með mengandi starfsemi hafa þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögnum gert þau með öllu óaðgengileg aflestrar. Af þeirri ástæðu er tilefni til að gera þá kröfu að sú reglugerð sem hér er til umsagnar, og samræmd starfsleyfisskilyrði fyrir starfsemi sem fellur undir hana, veiti skýrar leiðbeiningar um helstu atriði sem snúa að ábyrgð rekstraraðila gagnvart eftirlitsaðilum.

2) Breytingar á starfsemi, 8. gr.

Ef horft er til þess að almenn starfsleyfisskilyrði verði gefin út fyrir alla starfsemi í viðauka má mögulega sætta sig við að reglugerðin sé ekki ítarleg. Við frekari vinnslu málsins má gjarnan koma fram hversu ítarleg almenn starfsleyfisskilyrði verði, s.s. um hvort þar sé útskýrt hvað teljist vera breyting á starfsemi sem kalli á breytingar á skráningu, sbr. 8. gr., eða mögulega umsókn um starfsleyfi. Í því samhengi virðist tilefni til að horfa til 2. mgr. 6. gr. laganna:

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

2) Lokaeftirlit við afskráningu, 12. gr.

Um er að ræða nýtt verkefni fyrir heilbrigðiseftirlitssvæðin og mikilvægt að meta tilgang, kostnaðaráhrif og framkvæmanleika slíks eftirlits, t.d. gagnvart aðilum sem eru hættir rekstri vegna gjaldþrots eða annarra ástæðna. Við þær aðstæður er innheimta eftirlitsgjalds mjög torveld. Jafnframt er ljóst að heilbrigðiseftirlit getur ekki krafist lögveðs í húsnæði þar sem starfsemi fer fram, líkt og tíðkast hefur við veitingu starfsleyfa. Fljótt á litið geta kostnaðaráhrif því orðið veruleg.

Á fundi með ráðuneytinu var rætt um að tenging gagnagrunns Umhverfisstofnunar við Fyrirtækjaskrá sé til þess fallin að stuðla að því að rekstraraðilar sem hætta starfsemi verði afskráðir. Einnig ætti að horfa til þess hvort rekstraraðilar eru með virkt VSK-númer hjá Ríkisskattstjóra. Ef slík tenging verður til staðar er mögulega ekki þörf á umfangsmiklu eftirliti við afskráningu fyrirtækja.

3) Gildistaka, sbr. 13. gr. og bráðabirgðaákvæði

Í drögunum er miðað við gildistöku 1. janúar 2020. Almenn starfsleyfisskilyrði hljóta að þurfa að vera tilbúin fyrir þann tíma og er óskað eftir upplýsingum um stöðu þeirrar vinnu, ásamt vinnu við gerð gagnagrunns Umhverfisstofnunar.

Tilefni er til að ræða hversu íþyngjandi það verður fer heilbrigðiseftirlitssvæðin að veita UST upplýsingar um starfsemi með gild starfsleyfi, sbr. brb.ákvæði. Sambandið væntir þess að eitthvert samtal hafi þegar farið fram milli sérfræðinga þessara stofnana um sniðmátið.

Kostnaðaráhrif

Við umfjöllun Alþingis um frumvarp sem varð að lögum nr. 66/2017 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, var lagt fram [minnisblað frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti](#), dags. 11. maí 2017, um áætluð kostnaðaráhrif breytinga á fyrirkomulagi eftirlits sem nú er ætlunin að útfæra nánar í reglugerð. Það er sjálfsögð og eðlileg krafa af hálfu sambandsins að unnið verði vandað kostnaðarmat um áhrif reglugerðarinnar, enda liggja nú fyrir nánari upplýsingar um fækkun starfsleyfa sem heilbrigðiseftirlitssvæðin hafa gefið út og innheimt gjald fyrir. Forsenda þess að fyrra mat ráðuneytisins, um að nettóáhrif breytinganna verði engin fyrir sveitarfélögin, fái staðist er að heilbrigðiseftirlitssvæðin geti lagt á eftirlitsgjöld vegna þeirra fyrirtækja sem hér eftir verða skráningarskyld og að þau gjöld nægi til að standa undir kostnaði við umsýslu, eftirlit og leiðbeiningar til rekstraraðila.

Sambandið telur einnig eðlilegt að lagt verði mat á áhrif reglugerðarinnar á rekstraraðila, þar sem greint verði sérstaklega hvort heildarkostnaður atvinnulífsins lækki eða hækki þegar horft er til skráningargjalda sem Umhverfisstofnun leggur á að viðbættum eftirlitsgjöldum sem heilbrigðiseftirlitið leggur á. Einnig væri eðlilegt að við kynningu á reglugerðinni verði lögð vinna í að kynna fyrir atvinnulífi, stjórnvöldum og almenningi hvernig áhrif reglugerðarinnar muni birtast þessum aðilum, t.d. með raunhæfum dæmum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs