



Alþingi, nefndarsvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar,
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 28. apríl 2017
Tilvísun: 2015050068/50.11

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda).

Vísað er til umsagnarbeiðni nefndarsviðs Alþingis dags. 11. apríl 2017 varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda), þingskjal 505 – 376. mál.

Almennt um frumvarpið:

Í byrjun vill Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) lýsa yfir vonbrigðum með framsetningu stórfenglegra breytinga á starfsumhverfi Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga (HES) og að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda í umsögn HER dags. 1. febrúar 2016.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum er að því látið liggja að verið sé að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og –ráðsins 2010/75/ESB um losun frá iðnaði og „ein breyting“ eins og það er orðað í drögum gerð samhliða er varðar fyrirkomulag leyfisveitinga vegna reksturs sem lög nr. 7/1998 með síðari breytingum taka til. Hér er um að ræða að ráðherra fái heimild til að fella niður starfsleyfis skylda ákveðinna fyrirtækja, aðallega þeirra sem HES hefur eftirlit með en Umhverfisstofnun (UST) gefi út starfsleyfi fyrir tiltekinn rekstur. Jafnframt er látið að því liggja að allengi hafi verið kallað eftir þessu. HER kannast ekki við það en hins vegar hefur allengi verið kallað eftir því að hálfu HER og HES að UST fái tækifæri til að sinna samræmingu eftirlits og yfirumsjónahlutverki sínu gagnvart HES.

Jafnframt er látið í það skína að þessi breyting sé gerð í samráði við HES, því fer víðs fjarri og mótmælir HER þeirri framsetningu fyrir sitt leyti.

HER lýsir yfir vonbrigðum og undrun á að umhverfis- og auðlindaráðherra skuli leggja til svo afdrifaríkar breytingar á meginlöggi HES og UST, lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með síðari breytingum, sem eiga að tryggja landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi, án þess nokkurs staðar í frumvarpinu sé orðað hvernig breytingin eigi að styðja þetta meginmarkmið laganna. Ráðherra leggur hins vegar til breytingar með það fyrir augum að einfalda fyrirtækjum í landinu að hefja rekstur án þess að úrskýrt sé hvernig sú einföldun styður við meginmarkmið laganna.

Fyrirsjáanlegt er að boðaðar breytingar geta haft víðtæk áhrif, ef nægilegt er, eins og boðað er með frumvarpinu, að skrá ákveðin rekstrarform án þess t.d. að úttekt/eftirlit hafi farið fram eða kannað er hvort reksturinn standist skipulag viðkomandi sveitarfélags eða aðstaða standist kröfur. HER leggur líka áherslu á að skráning í stað starfsleyfis er í sjálfu sér ekki einföldun og hætta er á auknu flækjustigi þar sem boðað er að UST skuli sjá um skráningar og síðan láta HES vita að fyrirtæki hafi skráð sig. Gera má ráð fyrir að fyrirtækin þurfi eftir sem áður að afla sömu gagna og við starfsleyfisumsókn til að geta öðlast skráningu á



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

starfsemi. Ekki virðist vera uppi á borði að HES munu að sjálfsgöðu líka þurfa að skrá þessi fyrirtæki aftur hjá sér, með tilheyrandi umsýslu því eftirlitið verður hjá HES. Tilgangurinn eða ávinningurinn með breytingunum er því alls ekki ljós að mati HER. Jafnframt veldur það vonbrigðum hvað hollustuháttafyrirtækjum er gert lágt undir höfði þar sem þau mörg hver eru með flókin rekstur sem snertir allra viðkvæmustu hópa samfélagsins. Má hér nefna stofnanir hvers konar fyrir börn, aldraða og sjúka. Þessi fyrirtæki eru í háum áhættuflokki þó að mengun frá þeim sé lítil eða jafnvel engin.

HER bendir á sem áður í umsögnum sínum um málaflökkinn, að langmesta einföldun fyrir alla er að sem mest eftirlit sé hjá HES og að HES geti tekið að sér ýmis eftirlitsverkefni sem í dag eru vistuð hjá öðrum stofnunum s.s. Vinnueftirliti, Neytendastofu o.fl. HER leggur áherslu á að þvingunarúrræði verði alfarið hjá HES og að bætt verði við úrræðum s.s. stjórnsýslusektum en athygli vekur að þeim hefur ekki verið bætt við þvingunarúrræðin í frumvarpinu eins og er víða hjá sambærilegum stofnunum og HES í löndum sem við viljum gjarnan bera okkur saman við. Jafnframt er nauðsynlegt að skírt sé með gjaldtöku fyrir eftirlit þ.e. að gjaldskrár viðkomandi eftirlitsaðila gildi. Ekkert fylgir með um kostnaðaráhrif boðaðra breytinga en ljóst er að um er að ræða talsverð neikvæð áhrif á rekstarkostnað HES.

HER er sammála því að endurskoða eigi lögin, bæta og skýra en að við endurskoðunina sé meginmarkmið laganna haft í forgrunni. Þá verða bæði rekstraraðilar og eftirlitsaðilar með skýrari og betri reglur að fara eftir og framfylgja. Svára þarf áleitnum spurningum í þessu samhengi s.s. hvort og þá hversu einfalt það á að vera að stofna og reka fyrirtæki sem hefur áhrif á umhverfi og heilsu landsmanna. Hér þarf líka að íhuga alvarlega og greina hvort boðaðar breytingar að breyta starfsleyfisskyldu í skráningarskyldu séu til bóta. Skýringar í greinargerð með frumvarpinu varðandi það standast ekki skoðun að mati HER. Um aukið flækjustig að ræða sem enginn nýtur góðs af og líklegt að aukinn kostnaður mun hljótast af HER leggur til að hætt verði við þessi áform og að stefnan leiðrétt eftir að greiningarvinna á ávinningi m.t.t. markmiðs laga nr. 7/1998 hefur farið fram, kostnaðarmat liggja fyrir og raunverulegt samráð og samtal hafi farið fram.

Að öðru leyti ítrekar HER það sem kom fram í fyrri umsögn um lagafrumvarpið og tekur jafnframt að öllu leyti undir athugasemdir sem fram koma í umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið.

Athugasemdir við einstaka greinar:

2. gr. (br. á 1. gr. 1. nr. 7/1998):

Í lið a er kveðið á um ákveðna starfsemi s.s rannsóknar- og þróunarstarfsemi sem er undanþegin ákvæðum laganna og viðauki I í frumvarpinu tekur til. Greinin er almennt orðuð. Þetta vekur furðu því ýmis starfsemi sem talin er upp í viðaukanum getur haft mikil umhverfisáhrif í för með sér. Í greinargerð með greininni er vísað til sambærilegs í Evróputilskipun 2010/75/ESB og viðauka I með rgl. nr. 785/1999. Einu undantekningarnar í rgl. nr. 785/1999 eru vegna liða 6.4 og 6.6. í viðaukunum sem taka til sláturhúsa og þauleldis alifugla þannig að þetta getur ekki átt við alla starfsemi í viðauki I í frumvarpinu.

3. gr. (br. á 3. gr. 1. nr. 7/1998):

Í lið a er lögð til ný grein sem tekur til eftirlitsaðila. Eftirlitsaðili er annað hvort heilbrigðisnefnd sveitarfélaga eða Umhverfisstofnun. Að mati HER er þetta ekki til bóta hvorki fyrir þessa tvo eftirlitsaðila né þá sem lögin taka til er varðar gagnsæi og skýrleika þó að í greinargerðinni sé nefnt að þetta sé til hægðarauka án þess að getið sé hver það er sem



5. gr. (br. á 4. gr. a l. nr. 7/1998):

Í frumvarpinu er gerð tillaga að greinin falli brott. HER telur það ekki til bóta til að framfylgja markmiði laganna og leggur til að greinin verði umorðuð m.t.t. breytinga sem boðaðar eru vegna skráningarskyldra fyrirtækja sem og starfsleyfis skyldra fyrirtækja að þau eiga ekki að hefja rekstur fyrr en að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Hér má nefna að fyrirtæki sem lögin taka til skulu standast skipulag viðkomandi sveitarfélags og að starfsleyfi skuli liggja fyrir þar sem það á við áður en fyrirtæki hefur rekstur. Eins í tilfelli mögulegra skráningarskyldra fyrirtækja að óheimilt verði að hefja rekstur fyrr en úttekt viðkomandi heilbrigðiseftirlits hafi farið fram. Ef ætlunin er að um ótímabundin starfsleyfi og skráningar verði að ræða þarf að tiltaka hvað það er sem getur fellt úr gildi starfsleyfi eða að skráning falli niður. Auk þess þurfa að vera ákvæði um heimildir eftirlitsaðila til endurskoðunar á leyfum og skráningum miðað við mögulega breyttar forsendur á rekstri.

6. gr. (br. á 5. gr. l. nr. 7/1998): Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að sett verði reglugerð um skráningarskylduna og útfærslu hennar. Sú reglugerð þarf að vera tilbúin samhliða lagabreytingunni þannig að allir aðilar viti hvaða reglur gilda um skráningar fyrirtækja.

Í lið *b* er lagt til orðabreyting úr *fáanlegar* í *aðgengilegar*. Þetta er að mati HER mikil afturför í að tryggja að umhverfisáhrif hvers konar frá rekstri séu lágmörkuð hverju sinni með kröfu um bestu fáanlegu tæki. HER leggur til að *Besta fáanleg tækni* sé notuð áfram og skammstöfuninni *BAT* breytt í *BFT* og þannig aðlöguð íslensku og því að markmið laganna hverju sinni sé í forgrunni.

Í lið *c* er lögð til breyting á 6. lið l. nr. 7/1998 og skal vísa til 35. gr. frumvarpsins. Ástæðulaust er að tala ekki um samþykktir sveitarfélaga í þessu skyni, svo ekki fari á milli mála hvað um er rætt.

Í lið *d* kemur fram að 18. tl. skuli vísa til nýrrar greinar þ.e. 62. gr. Um er að ræða færanlega starfsemi (sjá 38. gr. í frumvarpinu). Hér er á engan hátt skýrt hvað átt er við því hér er talað um að heilbrigðisnefnd sé heimilt að beita úrræðum þessa kafla þegar um er að ræða færanlega starfsemi sem stunduð á svæði nefndarinnar og með *starfsleyfi* gefið út af öðru heilbrigðiseftirlitssvæði. Hvaða starfsleyfi er hér um að ræða þegar boðað er að Umhverfisstofnun er með alla starfsleyfisútgáfu? Eins er þetta sérkennilegt í ljósi þess að boðað hefur verið að allt eftirlit fari til heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og hvers vegna þarf sérstaklega að draga fram heilbrigðisnefndir og úrræði þeirra vegna færanlegar starfsemi í þessum lið.

Í lið *e* er viðbót við núverandi upptalningu og bætast við tl. nr. 19-33. Í tl. 20 vekur furðu að skráningarskyldur atvinnurekstur skuli vera á ábyrgð Umhverfisstofnunar að skrá og staðfesta. HER leggur til að þessu sé breytt og það sé á ábyrgð heilbrigðisnefndar að gera það. Það er síðan heilbrigðisnefndar að hafa eftirlit með skráningarskyldum rekstri. Hins vegar er nauðsynlegt að heilbrigðisnefndir fái aðgang að leyfisgátt Þjóðskrár til að halda utan um skráningar. Í tl. 27 er nefnt að tiltekin starfsemi falli ekki undir lögin sbr. gr. 19 og 26. Ekki er ljóst hvað átt er við með þessu. Er átt við að þessi starfsemi falli ekki undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, eða eingöngu ákvæði um skráningarskyldu?

Í lið *f* er lagt til heiti greinarinnar *Mengunarvarnir*, athygli vekur að það vantar að nefna *Hollustuhætti* sem er hluti af þeirri starfsemi sem lögin taka til og er að finna í viðaukum lagafrumvarpsins.



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

7. gr. (br. á 5. gr. a og 6. gr. l. nr. 7/1998):

Í lið c er varðar skráningarskyldu kemur fram að nægilegt sé að rekstaraðili hafi skráð starfsemi sína hjá Umhverfisstofnun áður en rekstur hefst. Það er nauðsynlegt að mati HER að starfsemin hafi verið skráð hjá viðkomandi heilbrigðisnefnd áður en starfsemin hefst. Heilbrigðisnefnd gefst þá tækifæri að kanna hvort rekstaraðili uppfylli nauðsynlegustu skilyrði til að geta hafið reksturinn. Að öðrum kosti er líklegt að rekstaraðilar fari af stað án þess að reksturinn sé í lagi.

Í greinargerðinni með greininni kemur fram að þetta fyrirkomulag dragi úr álagi á stjórnarsýsluna þar sem rekstaraðilar þurfi ekki lengur að fá undanþágu frá starfsleyfisskyldunni áður en þeir geta hafið rekstur. Þetta stenst enga skoðun. Reynsla HER er að rekstaraðilar margir hverjir hingað til hafa ekki vílað fyrir sér að hefja rekstur án tilskilinna leyfa eða þeir sótt um undanþágu. Skráningarskyldan eins og hún er orðuð í greininni er ennþá frekar fallin til þess að þessir sömu rekstraraðilar eigi ennþá auðveldara með að hundska þær reglur sem um reksturinn gilda. Einnig má benda á að það er mun meira íþyngjandi fyrir rekstaraðila að fá síðan heilbrigðiseftirlit eftir að rekstur er hafinn og þá jafnvel að þurfa að fara í umfangsmiklar breytingar eða hreinlega að ekki sé hægt að halda rekstrinum áfram. HER bendir á að það var varað við þessu t.d. í umsögn um frumvarp til síðustu breytinga á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Þar var rekstaráðilum talin trú um að um „einföldun“ væri að ræða. Í ljós kom eins og varað var við að sú varð ekki raunin. Dæmi eru gististaðir á einkaheimilum. Eins og staðan er eftir breytingarnar skráir rekstaráðilinn sig á vef Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu og merkir við að hann hafi starfsleyfi heilbrigðisnefndar. Þetta getur hann gert hvort sem það er raunin eða ekki. Reynslan er síðan sú að sumir þessara rekstaráðila hafa ekki staðist kröfur og þurft að hætta rekstrinum vegna forsendubrests. Því er ótækt að mati HER að eftirlit sé framkvæmt eftir á hvort sem horft er til rekstraraðilans hvað þá heldur þeirra markmiða sem lögin boða og heilbrigðisnefndir standa vörð um.

Nauðsynlegt er að skýrt komi fram í lagafrumvarpinu hvaða forsendur geta leitt til að rekstur geti ekki fengið skráningu og hvað þarf til að skráning falli niður og rekstri skuli hætt.

Mikilvægt er einnig að mati HER að fram fari áhættumat á þeim rekstri sem listaður er upp í viðaukum og þannig tekin ákvörðun hvaða rekstrarform mögulega eigi að hafa starfsleyfi í stað þess vera skráð. HER bendir á að stór hluti starfsemi sem er á starfsleyfi hjá heilbrigðisnefnd og undir eftirliti nefndanna er rekstur sem myndi vera metinn hátt í áhættumati þó að umhverfismengun vegna rekstrarins sé ekki hár en hins vegar mjög viðkvæmur rekstur s.s. allar stofnanir og fyrirtæki sem reka starfsemi með börn, fyrir aldraða og sjúka svo e-ð sé nefnt.

13. gr. (br. á l. nr. 7/1998, nýr kafli á eftir 6. gr. e- kafli XI – Skyldur rekstraraðila):

Athygli vekur að rekstaráðilum atvinnurekstrar sbr. viðauka III-V eru ekki settar meginreglur fyrir rekstrinum. Auk þess er hvergi minnst á skyldur rekstraraðila skráningarskyldra fyrirtækja. HER telur að úr þessu verði að bæta því eins og áður sagði þá eru fjöldamörg fyrirtæki í þessum viðaukum sem geta haft mjög hátt áhættumat og snert viðkvæmustu hópa almennings eins og áður hefur komið fram. Hér eru ekki síst hollustuháttafyrirtæki mörg hver. Úr þessu þarf að bæta.

Viðaukar I-V:

HER gerir athugasemdir við að ekki hefur verið tekið af listunum „Önnur sambærileg starfsemi.“ Reynslan sýnir, að ákvæðið er gagnslaust, þar sem úrskurðarnefndir fallast aldrei á túlkanir um, að einhver rekstur geti verið sambærilegur. Einnig er ýmislegt sem þarf að aðlaga boðuðum breytingum á reglugerð um hollustuhætti, s.s. að setja inn heiti á nýjum



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

starfsgreinum sem hafa verið úrskurðuð að þurfa starfsleyfi bæði hollustuhátta- og mengandi fyrirtæki, jafnvel fella út ákveðna starfsemi sem ætti ekki að vera starfsleyfis-/skráningarskyld sbr. breytingar á annarri löggjöf s.s. um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gerir ekki frekari athugasemdir að þessu sinni en áskilur sér rétt til frekari athugasemda á síðari stigum og óskar eftir beinni aðkomu að þessari vinnu.

Virðingarfyllt

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur


Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri