



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 2. maí 2017

1704016SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um hollustuhætti og mengunarvarnir, 376. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 11. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint þingmál.

Aðkoma sambandsins að gerð frumvarpsins

Samband íslenskra sveitarfélaga átti nokkra aðkomu að gerð frumvarpsins á fyrri stigum, með þátttöku í óformlegum samráðshópi sem hélt nokkra fundi um málið á árinu 2015. Ástæða er þó til þess að taka fram að þær ábendingar sem fulltrúi sambandsins setti fram í því ferli, hvað varðar lagatæknilega útfærslu málsins, hlutu lítinn hljómgrunn af hálfu ráðuneytisins. Af hálfu sambandsins er áréttaður fyrirvari gagnvart því að innleiðing tilskipunar 2010/75/ESB um losun frá iðnaði, sem einungis snýr að starfsemi lítills hluta þeirra fyrirtækja sem falla undir gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, kalli á jafn viðamiklar breytingar á lögnum og lagðar eru til í frumvarpinu.

Sambandið sendi ráðuneytinu í febrúar 2016 ítarlega umsögn um drög að frumvarpinu en ekki hefur farið fram eiginleg efnisleg umræða við ráðuneytið frá þeim tíma. Það vakti því undrun hjá sérfræðingum sambandsins að sjá að málið hefði verið lagt fram á Alþingi í lok mars á þessu ári.

Ákvörðun ráðuneytisins um að bæta inn grundvallarbreytingum á gildandi lögum, í tengslum við innleiðingu tilskipunar 2010/75/ESB, um losun frá iðnaði, virðist koma flestum þátttakendum í samráðsferlinu í opna skjöldu og er frumvarpið talsvert breytt frá því að samráð var síðast haft um efni þess, einkum hvað varðar verkaskiptingu heilbrigðiseftirlits og Umhverfisstofnunar.

Af hálfu sambandsins er því gerður verulegur fyrirvari við ákveðin efnisatriði í frumvarpinu, áform um stórfellda fækkun starfsleyfa fyrirtækja sem falla undir eftirlit heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og breytingar á verkaskiptingu.

Sambandið vill jafnframt nýta þetta tækifæri til að leggja til breytingar á lögnum til þess að bregðast við nýlegum úrskurðum frá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Breytingartillögurnar hafa það markmið að einfalda stjórnsýsluframkvæmd og draga úr réttaróvissu um stjórnsýslu heilbrigðisnefnda.



Kostnaðarmat fylgir ekki frumvarpinu, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga

Athygli þingnefndarinnar er sérstaklega vakin á því að engin samskipti fóru fram milli ráðuneytisins og sambandsins um mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum. Athugasemdum sem sambandið kom á framfæri við ráðuneytið eftir að frumvarpið var lagt fram hefur verið fálega tekið og er engu líkara en að ráðuneytið telji það engu máli skipta þótt brúttótekjur heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga skerðist um nærri 40 milljónir króna á ári ef frumvarpið verður að lögum. Í þessu tilviki var ótvírætt tilefni til þess að gera kostnaðarmat um málið, þar sem ráðuneyti og sambandið hefðu leitast við að komast að sameiginlegri niðurstöðu um væntanleg nettóáhrif þessarar breytingar.

Að áliti sambandsins leikur enginn vafi á því að ráðuneytið hefur brotið gegn skýrum fyrirmælum í 129. gr. sveitarstjórnarlaga með því að sniðganga lagaskyldu til þess að kostnaðarmeta frumvarpið. Þar sem ráðuneytið hefur nú fallist á að leggja fram kostnaðarumsögn telur sambandið að málið þurfi ekki að hafa eftirmála en nefndin er þó hvött til þess að hefja ekki umfjöllun um frumvarpið fyrr en kostnaðarumsögn hefur verið lögð fram.

Málið gefur engu að síður tilefni til þess að yfirfara verklag af hálfu forsætisráðuneytisins, sem á að gæta þess að frumvörp fari ekki til Alþingis nema gætt hafi verið að öllum formkröfum, þ. á m. að kostnaðarmat hafi farið fram þegar við á.

Stefna Sambands Íslenskra Sveitarfélaga

Á fundi stjórnar Sambands Íslenskra Sveitarfélaga sem haldinn var 2. september 2016 var lagt fram til kynningar minnisblað sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins, dags. 15. júlí 2016, um samantekt á svörum við erindi sambandsins um mögulegar breytingar á fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits.

Eftirfarandi var bókað og samþykkt:

„Stjórn sambandsins felur framkvæmdastjóra og sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins að vinna að frekari skoðun á breytingum á verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og öðrum úrbótum sem fram koma í skýrslu samráðshóps frá október 2015, þar með talið að fækka heilbrigðiseftirlitsumdæmum.

Stjórnin leggur áherslu á að heilbrigðiseftirlit verði áfram nærþjónustuverkefni á ábyrgð sveitarfélaga en leggja þurfi aukna áherslu á að bæta samræmi í eftirliti og einfalda það með því að fækka eftirlitsaðilum. Stjórnin leggur jafnframt áherslu á að hugsanleg fækkun heilbrigðiseftirlitsumdæma verði ekki til þess að skerða þjónustustig. Á þessu stigi kalla sveitarfélögin þó fyrst og fremst eftir skýrari upplýsingum um hvaða eftirlitsverkefni komi til greina að flytja frá ríkisstofnunum til heilbrigðisnefnda.“



Þessi afstaða og meðfylgjandi upplýsingar voru kynnt fyrir ráðuneytinu en ekki verður séð að neitt tillit hafi verið tekið til sjónarmiða sambandsins við gerð þess frumvarps sem hér er til umsagnar.

Engar viðræður hafa heldur farið fram milli ríkis og sveitarfélaga um mögulega tilfærslu eftirlitsverkefna frá ríki til sveitarfélaga eða leiðir til þess að einfalda framkvæmd eftirlits með aukinni samvinnu þessara stjórnábylgjastofnanna. Í því samhengi gagnrýnir sambandið sérstaklega sakleysislegt orðalag á bls. 29 í skýringum:

Í frumvarpinu sem hér liggur fyrir er þó lögð til ein breyting hvað varðar verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda og varðar hún breytingu á útgáfu starfsleyfa eins og nánar er fjallað um í 3. kafla.

Að áliti sambandsins er mikilvægt að þingnefndin kalli eftir sýn umhverfisráðherra á það hvert verði hlutverk og umfang heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga til framtíðar litið. Í því sambandi er bent á að í skýringum við frumvarpið á bls. 28-29 boðar ráðuneytið að á 147. lögjafarþingi verði lagt fram frumvarp um frekari breytingar á lögnum, einkum hvað varðar verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga, án þess að tilgreina nánar hvaða efnislegu breytingar verði í því frumvarpi.

Jafnframt bendir sambandið á að í skýrslu um Matvælastofnun, sem unnin var að beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, eru nefndar hugmyndir um að flytja eftirlit með matvælum á eina hendi. Þær hugmyndir falla ekki að stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga, eins og ráða má af framangreindri bókun stjórnar sambandsins.

Helstu athugasemdir við frumvarpið

1. Innleiðing tilskipunar 2010/75/ESB um losun frá iðnaði

Rétt er að taka fram í upphafi að sambandið hefur ekki efnislegar athugasemdir við þau atriði frumvarpsins sem snúa að innleiðingu umræddrar tilskipunar.

Sambandið bendir hins vegar á að ef efni tilskipunar er skoðað þá er ljóst að einungis hluti af lagafrumvarpinu byggir á innleiðingu tilskipunarinnar og telur sambandið að taka hefði átt skýrar fram í lagafrumvarpinu að það feli í sér breytingar umfram innleiðingu og gangi auk þess lengra en tilskipunin gerir ráð fyrir, eins og fjallað er um í undirkafla 4 hér á eftir.

Sambandið hefur á fyrri stigum lýst efasemdum gagnvart því að innleiðing tilskipunarinnar kalli á svo viðamiklar breytingar á þeim rammalögum sem gilda um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í því sambandi bendir sambandið á þrjá mögulega ókosti, sem eru:

- Hætta er á að ákvæði úr tilskipuninni, sem lúta að mengandi atvinnustarfsemi, verði álitin gilda um fyrirtæki sem falla undir Viðauka II-V með lögnum, þ.e. fyrirtæki sem ekki falla undir tilskipunina.



Að einhverju leyti hefur ráðuneytið brugðist við ábendingu um þetta atriði með því að tilgreina að tiltekin ákvæði laganna gildi eingöngu um fyrirtæki í flokki I og II, sbr. m.a. 50. gr. um tíðni eftirlits, en sú afmörkun getur þó vakið nýjar spurningar. Má þar nefna 13. gr. frv. um skyldur rekstraraðila, þar sem eingöngu er gert ráð fyrir að rekstraraðilar í Viðauka I og II þurfi að hlíta nýrri 38. gr., sem felur í sér meginreglur um grundvallarskyldur rekstraraðila.

- Fram til þessa hefur almennt verið farin sú leið að umgangast hollustuháttalögin sem rammalög. Lögin sjálf eru því fremur stutt en á grundvelli 5. gr. laganna hefur síðan verið settur fjöldi reglugerða sem m.a. eru til innleiðingar á þeim fjölmörgu EES-gerðum sem gilda um þennan málaflokk. Þessir eiginleikar laganna virðast a.m.k. að ákveðnu marki glatast við þær víðtæku breytingar sem lagðar eru til í frv. Verði frumvarpið að lögum tvöfaldast lögin að lengd.

Sambandið hefur einnig bent á að ef reglugerð þykir ekki rétta verkfærið til innleiðingar komi til greina að setja sérstök lög til innleiðingar á þessari tilteknu EES-gerð. Við lestur á greinargerð með frumvarpinu verður ekki séð að aðrar leiðir til þess að innleiða tilskipunina en sú sem farin er í frumvarpinu hafi komið til skoðunar af hálfu ráðuneytisins.

- Í frumvarpinu er lögð til breyting á gildissviði laganna þess efnis að lögin gildi ekki um rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sem falla undir viðauka 1. Byggir breytingingartillagan á grein 2 (2) í tilskipuninni. Sambandið bendir á að þar sem slíkt starf geti verið verulega mengandi þá sé afar óheppilegt að slíkt starfsemi verði gert undanþæg frá heildarlöggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, en ekki bara undanþegin frá efni tilskipuninni eins og hún gerir ráð fyrir.

2. Útgáfa starfsleyfa, sbr. 7. gr.

Stærsta einstaka athugasemd sambandsins snýr að þeirri grundvallarbreytingu að færa alla starfsleyfisútgáfu frá sveitarfélögum til Umhverfisstofnunar og lýsir sambandið miklum efasemdum um þá tilhögun og telur hana ekki í samræmi við tilskipun 2010/75/ESB.

Til þessa hefur Umhverfisstofnun haft með höndum starfsleyfisútgáfu vegna fyrirtækja sem eru á frekar afmörkuðu sviði, fyrst og fremst fyrirtækja sem falla undir viðauka I við lögin.

Önnur starfsleyfisútgáfa, fyrir meginþorra allrar leyfisskyldrar atvinnustarfsemi, hvort sem um ræðir einyrkjafyrirtæki á borð við hárgreiðslustofur, bílaverkstæði o.fl., eða meðalstóra og stóra vinnustaði, svo sem iðnfyrirtæki og gististaði, hefur verið á ábyrgð heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Með frumvarpinu er því verið að færa útgáfu starfsleyfa fyrir á annan tug þúsunda fyrirtækja frá heilbrigðiseftirliti



til Umhverfisstofnunar, án þess að fyrir liggja að þeirri breytingu felist nokkur einföldun á eftirliti.

Eins og áður hefur verið bent á liggur ekki fyrir neitt mat á áhrifum þessarar breytingar. Hvað varðar kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélög má fullyrða að heildartekjutap fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga vegna breytingarinnar nærri 40 milljónum króna á ári. Fráleitt er að fullyrða, líkt og gert er á bls. 32 í greinargerð með frumvarpinu, að við þessa breytingu „geta nefndirnar lagt meiri áherslu á að sinna eftirliti með markvissari hætti.“ Þvert á móti hlýtur tekjutap af þessari stærðargráðu að skerða möguleika heilbrigðiseftirlits til þess að sinna öðrum lögbundnum verkefnum sínum.

Kostnaðarmat gagnvart Umhverfisstofnun virðist sömuleiðis ekki vandað en sá 5 m.kr. kostnaðarauki sem ráðuneytið áætlað að verði hjá stofnuninni hlýtur að byggjast á þeirri forsendu að útgáfa starfsleyfa verði að stærstum hluta lögð af frá og með 1. janúar 2019 með útgáfu reglugerðar, líkt og heimilað er í 8. gr.

3. Skráningarskylda í stað starfsleyfa, sbr. 8. gr.

Í 8. gr. er ráðherra veitt mjög rúm heimild til þess að taka ákvarðanir um að aflétta kröfum um starfsleyfi og kveða þess í stað á um skráningarskyldu fyrirtækja hjá Umhverfisstofnun með reglugerð.

Í umsögn um málið til ráðuneytisins í febrúar 2016 lýsti sambandið sig ekki afdráttarlaust mótfallið slíkum lagabreytingum en afstaða til þeirra hlyti að byggjast á fyrirhugaðri útfærslu. Þannig þyrfti m.a. að liggja mjög skýrt fyrir hvaða áhrif það hafi fyrir fyrirtæki, neytendur og almenning í landinu að fallið verði frá kröfu um starfsleyfi fyrir svo til öll fyrirtæki sem falla undir gildissvið laganna. Gera verði kröfu um að mögulegur ávinningur af slíkum breytingum verði veginn á móti hugsanlegum ókostum sem snúa m.a. að neytendum og almannahagsmunum.

Í skýringum við frv. á bls. 30 segir að „með hliðsjón af greinargerð starfshóps um útfærslur á framkvæmd við leyfisveitingar og eftirlit.... er mikilvægt að endurskoða og leggja mat á þörfina fyrir að tiltekin starfsemi sé háð starfsleyfi.“ Í skýringum á bls. 35 segir jafnframt: Gert er ráð fyrir að unnt sé að taka upp skráningarskyldu fyrir flesta þá starfsemi sem heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir.

Sambandið átti fulltrúa í umræddum starfshópi en vill taka fram að umræða um ofangreint atriði í starfshópnum var ekki mjög afgerandi. Ef hægt er að tala um eiginlega niðurstöðu í starfshópnum var hún væntanlega sú að fulltrúar teldu koma til greina að stíga fremur varfærin skref í þá átt að taka upp tilkynningar-/skráningarskyldu í stað starfsleyfa. Þannig mætti t.d. byrja á að skoða slíka breytingu fyrir fremur einfalda atvinnustarfsemi. Engin tillaga kom hins vegar fram af hálfu starfshópsins um að jafnhliða yrði öll starfsleyfisútgáfa færð frá



heilbrigðiseftirliti til Umhverfisstofnunar, hvað þá að gengið yrði svo langt að afnema öll starfsleyfi í viðaukum II-V.

Við frekari vinnslu málsins á vettvangi ráðuneytisins var hins vegar rætt um þá leið að allt eftirlit með mengandi starfsemi yrði framvegis á hendi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Sú stefnubreyting sem síðan hefur orðið hefur ekki verið rædd sérstaklega við sambandið en ráðuneytið hefur varla gengið í grafgötur með að breytingin væri lögð fram í algerri andstöðu við sveitarfélögin.

Lítið er að græða á skýringum með frumvarpinu og er í raun engin tilraun gerð af hálfu ráðuneytisins til þess að útskýra hvaða áhrif skráningarskyldan muni hafa á framkvæmd eftirlits. Mörgum spurningum sveitarfélaga og heilbrigðisnefnda er því ósvarað í frumvarpinu. Má sem dæmi nefna eftirfarandi vafaatriði:

- a. *Hvaða möguleika hefur heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga til þess að stöðva atvinnustarfsemi sem er annaðhvort*
 1. *hafin án þess að skráningarferli sé lokið eða*
 2. *skráð hjá Umhverfisstofnun en reynist hins vegar ekki uppfylla tæknilegar kröfur*
 3. *skráð hjá Umhverfisstofnun en fer í bága við skipulag*
- b. *Að hve miklu leyti skerðir lagabreytingin möguleika sveitarfélaga til þess að synja fyrirtæki um leyfi til þess að hefja mengandi atvinnurekstur, m.t.t. áhrifa starfseminnar á íbúðabyggð eða aðra atvinnustarfsemi, s.s. vegna lyktar, hávaða eða annarra óþæginda? Sem dæmi má nefna umdeilda starfsemi á borð við loðdýraeldi, fiskpurkkun, svínabú og sambærilega starfsemi í grennd við þéttbýli.*
- c. *Að hve miklu leyti skerðir lagabreytingin möguleika íbúa og annarra sem hagsmuna eiga að gæta á því að koma að athugasemdum um fyrirhugaða starfsemi?*
- d. *Að hve miklu leyti skerðir lagabreytingin möguleika eftirlitsaðila á að setja atvinnustarfsemi skilyrði með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum og m.t.t. grenndarréttar?*
- e. *Hvernig verður beitingu þvingunarúrræða háttað, þ.e. verða þau eingöngu á hendi Umhverfisstofnunar eða munu heilbrigðisnefndir hafa möguleika á að beita þeim, þ.á m. að hafa heimildir til þess að loka/afskrá fyrirtæki?*

Sambandið telur mikilvægt að þingnefndin kalli eftir mjög skýrum svörum frá ráðherra um hvaða áform hann hafi varðandi útgáfu reglugerðar um skráningarskyldu á næstu misserum, ásamt hugmyndum um gjaldtöku fyrir skráningu, og raunar virðist vera fullt tilefni til þess að Alþingi geri kröfu um að fá til umfjöllunar drög að stjórnvaldsfyrirmælum skv. 8. gr. áður en þau verði gefin út.



4. Ákvæði um skráningarskyldu með hlíðsjón af tilskipuninni

Í skýringum við frumvarpið er því haldið fram að innleiðing á tilskipum 2010/75/ESB kalli á stefnubreytingu varðandi fyrirkomulag eftirlits hér á landi en því er sambandið alfarið ósammála. Þrátt fyrir að 2. mgr. í grein 4 (1) í tilskipuninni geri ráð fyrir að hægt sé að taka upp skráningakerfi í stað leyfisveitinga, telur sambandið ljóst að ákvæðið felur í sér algjöra og þrönga undanþágu frá leyfisveitingu og er heimild til skráningar eingöngu fyrir hendi fyrir stöðvar sem falla aðeins (enski texti: „only“) undir v. kafla tilskipunarinnar, eða sérákvæði fyrir stöðvar og starfsemi sem nota lífræna leysa. Gerir tilskipunin því ráð fyrir að leyfisveitingar verði algjör meginregla sbr. m.a. 4. og 5. gr. tilskipunarinnar og 5.-13. gr. formála hennar en hér sé um undantekningarheimild að ræða fyrir aðildarríkin.

Af lestri tilskipunarinnar er ljóst að tilgangurinn sé að einfalda og skýra núverandi ákvæði og draga úr ónauðsynlegu stjórnsýsluálagi. Gerir gerðin ráð fyrir því að þetta sé gert með þeim hætti sem kveðið er á um í grein 5 (2) en þar segir í íslenskum texta:

„Aðildarríkin skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að skilyrði fyrir leyfum og tilhögun við veitingu þeirra séu að fullu samræmd ef fleira en eitt lögbært yfirvald eða fleiri en einn rekstraraðili eiga í hlut eða fleiri en eitt leyfi er veitt, með það í huga að tryggja skilvirka og samþætta nálgun allra yfirvalda sem eru lögbær fyrir þessa málsmeðferð“

Er þessi leið í samræmi við þá nálgun sem sambandið hefur bent á að farsælast væri að fara við innleiðingu og framkvæmd eftirlits. Þá bendir Sambandið jafnframt á að hér á landi hefur fyrirkomulag eftirlits gengið vel og atvinnulífið búi því almennt ekki við óþarfna eftirlitskostnað, þótt vitaskuld sé hægt að gera betur hvað varðar skipulag og eindföldun eftirlits.

Telur Sambandið því að breytingarlögin eins og þau eru sett fram af hálfu ráðuneytisins gangi allt of langt að því er varðar skráningarskyldu í stað leyfisveitingu og séu ekki í samræmi við anda tilskipunarinnar. Ekki verður komist hjá því að átelja að engar haldbærar skýringar er að finna í frumvarpinu um ástæður þess að gengið er svo langt. Mikilvægt er því að þingnefndin kalli eftir mjög skýrum svörum frá ráðherra um ástæður þess að lagt er til að breyta fyrirkomulagi eftirlits með svo afgerandi hætti. Ítrekar sambandið að þau áform ganga þvert á texta tilskipunarinnar og telur Sambandið í raun mikilvægt að skoða hvort innleiðing eins og lögð er til með frumvarpinu sé í samræmi við efni tilskipunar 2010/75/ESB en það telur Sambandið vera verulegum vafa undirorpið.



5. Fyrirkomulag eftirlits

Eins og áður er fram komið er það eindregin afstaða sambandsins að eftirlit með atvinnustarfsemi skuli vera nærþjónustuverkefni. Af hálfu heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga hafa komið fram áhyggjur af því að sú breyting að fela Umhverfisstofnun útgáfu starfsleyfa, og í framhaldinu væntanlega draga verulega úr útgáfu starfsleyfa, muni flækja framkvæmd eftirlits og gera beitingu þvingunarúrræða mun þyngr í vöfum en áður. Um nánari dæmi vísast til umsagna frá heilbrigðiseftirlitssvæðum en ef mat þeirra er rétt er ljóst að breytingin gengur ekki aðeins þvert á tilgang tilskipunar 2010/75/ESB heldur einnig markmið íslenskra stjórnvalda um einföldun regluverks.

Sambandið telur mikilvægt að þingnefndin kalli eftir mjög skýrum svörum frá ráðherra um hvernig hann sér fyrir sér að eftirliti verði háttað eftir að frumvarpið verður að lögum, þ. á m. hvernig skiptingu valdheimilda verði háttað milli heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og Umhverfisstofnunar. Í því samhengi þarf m.a. að liggja skýrt fyrir hvort heilbrigðisnefnd þarf að óska eftir atbeina Umhverfisstofnunar til þess að beita þvingunarúrræðum þegar við á og þá jafnframt hvort beiting þvingunarúrræða útheimti eftirlitsheimsókn af hálfu UST til þess að staðreyna að frávik sé til staðar.

Vert er að nefna að talsverður tími fer í að leiðbeina nýjum aðilum í rekstri um þær kröfur sem þeir þurfa að uppfylla, bæði til búnaðar og eigin eftirlits. Þótt útgáfa starfsleyfa/móttaka skráninga færast til Umhverfisstofnunar mun leiðbeiningarhlutverkið líklega að stórum hluta lenda áfram hjá heilbrigðisfulltrúm. Mögulega má leysa þann þátt með því að heilbrigðisfulltrúi fari ávallt í eftirlitsferð til fyrirtækis sem hann fær tilkynningu um að hafi verið nýskráð og þær ferðir verði fjármagnaðar með eftirlitsgjöldum.

Fyrir minni veitingastaði fer t.d. tími í að fara yfir skipulag og búnað, hvort fjöldi snyrtinga er í samræmi við áætlaðan gestafjölda, hvernig aðstaða er fyrir starfsfólk o.s.frv. Fyrir mengunarfyrirtæki á við bensínstöðvar þarf að fara yfir teikningar, mengunarnabúnað, viðbragðsáætlanir ofl. Mikilvægt er að skýr svör liggja fyrir hvernig gangverkið verði í leyfismálum ef frumvarpið verður samþykkt, fyrir t.d. lítið hótél með veitingastað, sundlaug, heitum pottum olíutönkum og vatnsbóli. Skýrt þyrfti m.a. að liggja fyrir á hvaða tímapunkti heilbrigðiseftirlitið fái tilkynningu um að starfsemin hafi verið skráð og muni taka til starfa.

Ef nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að framkvæmd eftirlits verði flóknari eða dýrari en hún er nú er eðlilegast að leggja til hliðar lögfestingu þeirra ákvæða frumvarpsins sem snúa að breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Af hálfu sambandsins er áréttað að skýrast væri að allt eftirlit væri á einni hendi, hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga, þ.e. útgáfa starfsleyfa, framkvæmd eftirlits og beiting þvingunarúrræða. Hlutverk Umhverfisstofnunar væri þá fyrst og fremst



að vinna að samhæfingu eftirlits, s.s. með útgáfu leiðbeininga og samræmdra starfsleyfisskilyrða.

6. Birting eftirlitsskýrslna

Í a-lið 30. gr. (verður 54. gr.) kemur fram krafa um að eftirlitsskýrslur skuli vera aðgengilegar á vefsvæði eftirlitsaðila. Athygli þingnefndarinnar er vakin á því að um getur verið að ræða gríðarlegan fjölda eftirlitsskýrslna. Birting skýrslna á vefsvæði eftirlitsaðila þjónar því takmörkuðum tilgangi nema svo verði búið um hnútana að auðvelt verði að leita að niðurstöðum eftirlits um tiltekna starfsemi. Ekki verður séð að heilbrigðiseftirlitssvæðin muni leggja í þann kostnað sem af því gæti hlotist.

Að áliti sambandsins væri eðlilegast að búa þannig um hnútana að eftirlitsskýrslur verði birtar miðlægt á vef Umhverfisstofnunar, sem komi upp sérstökum gagnagrunni í þeim tilgangi að hýsa eftirlitsskýrslur af öllu landinu. Framtíðarsýn sambandsins er sú að eftirlitsaðili geti skráð eftirlitsskýrslur í spjaldtölvu og vistað eftirlitsskýrslur rafrænt.

Ábendingar við einstakar greinar

Um k-lið 7. gr. (verður 16. gr.)

Greinin fjallar um kröfur um frágang iðnaðarsvæða þegar starfsemi er stöðvuð endanlega og gildir um starfsemi sem fellur undir Viðauka I og II. Að áliti sambandsins er tilefni til þess að kveða skýrt á um það í greininni að Umhverfisstofnun skuli upplýsa viðkomandi sveitarfélag og heilbrigðisnefnd um ákvarðanir og ástandsskýrslur sem unnar eru á grundvelli greinarinnar. Jafnframt er tilefni til þess að kveða skýrt á um hvenær Umhverfisstofnun ætti að kalla eftir umsögnum staðbundinna stjórnvalda áður en hún tekur ákvörðun.

Um c. lið 13. gr. (verður 40. gr.)

Fyrirsögn greinarinnar er *Leyfisskilyrði* og virðist ljóst að hugsunin er sú að henni er ætlað að ná til allra rekstraraðila sem falla undir löggin, óháð því hvort þeir hafa útgefið starfsleyfi eða eru aðeins skráðir skv. heimild í 8. gr.

Í 1. mgr. er notað hugtakið „almenn leyfisskilyrði“. Orðið „leyfisskilyrði“ virðist ekki endilega falla vel að þeirri stefnu sem mörkuð er í 8. gr., að ekki þurfi að afla sérstaks leyfis til þess að hefja starfsemi.

Tilefni er til þess að þingnefndin ræði hversu raunhæf sú regla er, sem fram kemur í 2. mgr., að rekstraraðili sem hefur starfsemi „upplýsi eftirlitsaðila tafarlaust“ ef frávik verða í starfseminni. Þetta á ekki síst við ef rekstraraðila hefur ekki verið leiðbeint í upphafi um þær kröfur sem gerðar eru til starfseminnar, líkt og nú er gert í umsóknarferli um starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd.

Um 35. gr. (verður 59. gr.)



Í 4. mgr. 25. gr. gildandi laga, sem verður 59. gr., er ákvæði um gjaldskrár sveitarfélaga:

Heimilt er sveitarfélögum að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda skv. 1. mgr. að fenginni umsögn hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Gjöld mega aldrei vera hærrí en sem nemur rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu eða framkvæmd eftirlits með einstökum þáttum. Gjöld skulu tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign í tvö ár eftir gjalddaga þegar leyfi, leiga eða þjónusta er tengd notkun fasteignar. Sveitarfélag skal láta birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld má innheimta með fjárnámi.

Krafan um að gjaldskrár sveitarfélaga hljóti umsögn heilbrigðisnefndar, hefur reynst íþyngjandi og er t.d. erfitt að sjá þörfina á því að heilbrigðisnefnd þurfi að gefa umsögn um krónutöluhækkun gjaldskrár fyrir meðhöndlun úrgangs, ekki síst með tilliti til þess að samkvæmt nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 17/2016, er ekki nægilegt að forstöðumaður heilbrigðiseftirlits veiti umsögn heldur þarf að leggja slík mál fyrir heilbrigðisnefnd.

Sambandið leggur því til að orðin „að fenginni umsögn heilbrigðisnefndar“ falli brott úr ákvæðinu.

Um 38. gr. (verður 61. gr. – Dagsektir)

Að áliti sambandsins er tilefni til þess að endurskoða greinina, í þeim tilgangi að dagsektir virki sem raunverulegt þvingunarúrræði. Þannig ættu dagsektir ekki að falla niður þegar hinn eftirlitsskyldi hefur brugðist við kröfum um úrbætur.

Tillaga um nýja grein – fullnaðarumboð

Sambandið gerir tillögu um nýja grein á eftir 15. gr. laganna (sem yrði 50. gr.). Markmið hennar er að bregðast við úrskurði sem féll fyrir nokkru hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, í máli nr. 26/2014 (númerslaus bifreið í Reykjavík). Lagt er til að greinin hljóði svo:

Framsal til töku fullnaðarákvarðana

Í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð getur heilbrigðisnefnd ákveðið að fela sveitarfélagi, öðru stjórnvaldi eða einkaaðila, heimild til töku stjórnvaldsákvörðunar í einstökum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni er ætlað að sinna samkvæmt lögum. Heilbrigðisnefnd skal framselja vald sitt með útgáfu umboðs þar sem fram kemur hvaða vald er framselt, til hverra, hvaða takmarkanir kunna að vera á framsalinu og tímalengd þess. Umboðið skal samþykkt á lögsmætum fundi heilbrigðisnefndar og nægir einfaldur meirihluti svo það teljist samþykkt. Jafnframt skal umboðið samþykkt af viðkomandi sveitarstjórn þegar um er að ræða framfylgd ákvarðana sem kveðið er á um í samþykkt sem sett hefur verið af sveitarstjórn.



Gerir heilbrigðisnefnd samning við einkaaðila sem felur honum á grundvelli 1. mgr. vald til töku ákvarðana um réttindi eða skyldur manna skulu ákvæði stjórnarsýslulaga, upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál, sem og almennar meginreglur stjórnarsýsluréttar, gilda um þá stjórnarsýslu sem verktaki tekur að sér að annast. Enn fremur skulu verktaki og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd verkefnis eða þjónustu samkvæmt grein þessari. Um þagnarskylduna gildir ákvæði 2. mgr. 57. gr. og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt almennum hegningarlögum.

Heilbrigðisnefnd skal birta umboð sem það samþykkir í b- deild Stjórnartíðinda.

Nánari skýring við tillöguna:

Í fyrrgreindum úrskurði kemur m.a. fram að engar heimildir eru í lögum fyrir heilbrigðisnefnd til að framselja vald sitt öðru stjórnvaldi eða stjórnarsýslueiningu sveitarfélags, þrátt fyrir að fyrir liggir að heilbrigðiseftirlit sé staðsett innan þeirrar einingar. Í umræddu máli var um að ræða það verkefni að hafa eftirlit með að númerslausar bifreiðar og bílflök sem og sambærilegir hlutir sem eru á almannafæri (þar með talið borgarlandi) séu fjarlægðir að undangenginni viðvörun sbr. vinnuleiðbeiningar VEL-021.

Niðurstaða úrskurðarnefndar var að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur skorti heimild að lögum til að framselja umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur vald sitt skv. lögum nr. 7/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim, þ.m.t. 21. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti og 16. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs, og var umhverfis- og skipulagssvið þar með ekki bætt að lögum til að taka hina kærðu ákvörðun.

Að áliti sambandsins gefur úrskurðurinn tilefni til þess að í lögum verði kveðið skýrt á um framsalsheimild til tiltekinna verkefna frá viðkomandi heilbrigðisnefnd til starfsmanna heilbrigðiseftirlits eða annarra sem hentugt þykir m.t.t. eðlis þeirra verkefna sem um ræðir. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í sveitarstjórnarlögum er almennt ákvæði um heimild sveitarstjórna til framsals stjórnarsýsluverkefna, sbr. 42. gr. laganna og var höfð hliðsjón af orðalagi þeirrar greinar við gerð breytingartillögunnar.

Lokaorð

Með vísan til framangreindra athugasemda við frumvarpið getur Samband íslenskra sveitarfélaga ekki stutt að frumvarpið verði að lögum. Sérstaka áherslu leggur sambandið á að áform um að koma á skráningarskyldu og færa alla útgáfu starfsleyfa til Umhverfisstofnunar verði lögð til hliðar að sinni, enda eru þær tillögur illa ígrundaðar að áliti sambandsins. Einnig er áréttað að þessar tillögur tengjast ekki innleiðingu tilskipunar 2010/75/ESB og kunna jafnvel að vera andstæðar ákvæðum og markmiðum hennar.

Ef pólitískur vilji reynist vera til þess að vinna áfram að slíkum breytingum telur sambandið mikilvægt að jafnhliða verði mótuð framtíðarsýn um hvernig



staðbundið eftirlit með mengandi starfsemi og matvælum verði háttað, þannig að hægt verði að skipuleggja samstarf sveitarfélaga út frá skýrum forsendum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal:

Bréf sambandsins til UAR, dags. 12. september 2016, ásamt samantekt úr svörum við könnun sem send var til sveitarstjórna, heilbrigðisnefnda og stjórna landshlutasamtaka árið 2016.