

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

Sauðárkróki, 3. maí 2017

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda), 376. mál.

Almennt:

Frumvarpið felur í sér tvær megin breytingar; annars vegar að innleiða tilskipun 2010/75/ESB um losun frá iðnaði og hins vegar flutning útgáfu starfsleyfa með tugþúsundum fyrirtækja og stofnana frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfisstofnunar sbr. 7 gr. með fyrirvara um að hluti þeirrar starfsemi verði einungis skráningarskyld og þurfi því ekki starfsleyfi. Ekki er með þessum breytingum gert ráð fyrir breytingu á eftirliti með fyrirtækjum og stofnunum frá því sem nú er.

Heilbrigðiseftirlit Norðurlands vestra (HNV) gerir ekki athugasemdir við þann þátt frumvarpsins sem snýr að innleiðingu tilskipunar 2010/75/ESB.

HNV gerir athugasemdir við hvernig staðið er að flutningi útgáfu starfsleyfa samkvæmt frumvarpinu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið með flutningi á útgáfu starfsleyfa í viðaukum II til V, frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfisstofnunar (UST), sé til einföldunar og til þess að bæta viðmót og aðgengi almennings að stjórnsýslunni. Það er deginum ljósara að þeir verkferlar sem frumvarpið boðar eru í andstöðu við það markmið. Hætt er við að þau góðu markmið sem koma fram í frumvarpinu muni hratt og örugglega snúast upp í andhverfu sína. Breytingar sem frumvarpið boðar varðandi skráningarskyldu telur HNV vera í mótsögn við markmið Árórsarsamningsins, um að tryggja aðkomu almennings að ákvörðunartöku í umhverfismálum. Að minnsta kosti er um að ræða galopna heimild fyrir ráðherra án þess að nokkur viðmið komi fram í lögnum sjálfum eftir hverju skuli fara þegar ákveðið er að færa starfsemi úr starfsleyfisskyldu í skráningarskyldu. HNV telur að það eigi að vera í höndum Alþingis að setja skýrari ramma varðandi viðmiðin en ekki í höndum ráðherra með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Heilbrigðiseftirlitið tekur heilshugar undir vandaða umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið, en þar kemur fram ítarlegur rökstuðningur fyrir því að frumvarpið bjóði upp á óútfærða óvissuferð, hvað varðar kostnað, stjórnsýslumörk og þvingunarúrræði.

Núverandi kerfi:

Núverandi kerfi er í stuttu máli þannig að Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi og hefur eftirlit með mest mengandi fyrirtækjum landsins á grundvelli núgildandi laga nr. 7/1998 ásamt síðari breytingum, t.d. álverum. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga gefa út starfsleyfi fyrir flest smærri og minna mengandi fyrirtæki á borð við bílaverkstæði og einnig starfsleyfi á grundvelli hollustuhátta, s.s. til sundlauga, leikskóla og heilbrigðisstofnana ásamt því að fara með eftirlit gagnvart þessum sömu aðilum. Almennt fer því saman starfsleyfisútgáfa og eftirlit. Nýlega var þó samþykkt sú breyting á lögum að Umhverfisstofnun gefi út starfsleyfi með öllu fiskeldi stóru sem smáu og framseldi síðan eftirlitið til Matvælastofnunar sem breyting á þeirri stefnu sem verið hefur. Sú breyting átti að verða til að auka skilvirkni og vera til einföldunar, en af umfjöllun síðustu missera má ráða að umdeilanlegt sé að það markmið hafi náðst. HNV telur mikilvægt að áhrif fyrrnefndra breytinga sé skoðað vel áður en farið er í þær breytingar sem boðaðar eru með þessu frumvarpi. Þ.e. hvort markmiðið hafi náðst og hvort þessi stefnubreyting sé árangursrík í raun.

Leiðarvísir um útgáfu starfsleyfa er að finna í reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi atvinnureksturs sem getur haft í för með sér mengun. Megin stefið í verkferlinu er eins fyrir bæði stór og smá. Sá megin munur er þó gerður á smáum og stórum mengandi fyrirtækjum að samkvæmt auglýsingu nr. 582/2000 er heilbrigðisnefnd heimilt að víkja frá ítarlegum skilyrðum í starfsleyfi fyrir fjölda minni fyrirtækja sem listaður er upp í auglýsingunni. Hér á Norðurlandi vestra er umræddri heimild beitt t.a.m. í yfirgnæfandi tilfellum starfsleyfa. Þekkingu á staðháttum er beitt til þess að sigta frá þau mál sem rétt er að fari í auglýsingu, til að tryggja að nágrannar geti haft áhrif á starfsumgjörð mengandi starfsemi. Þá er horft til þátta á borð ýldulyktar, hávaða, reyks og ryks svo eitthvað sé tínt til. Við lögfestingu frumvarpsins er mögulega verið að festa í sessi skráningarskyldu sem skerðir augljóslega möguleika nágranna og félagasamtaka til að hafa áhrif á umhverfi sitt og er það í mótsögn við markmið Árórsamningin eins og að framan greinir. Í flokki fyrirtækja í viðauka II-V sem frumvarpið opnar á skráningarskyldu, er meðal annars heitloftspurrkun á fiski og loðdýrarækt svo eitthvað sé nefnt.

Meginþorri minna mengandi fyrirtækja getur því fengið starfsleyfi án ítarlegrar starfsleyfisgerðar að því uppfylltu að þau fylgi samræmdum starfsleyfisskilyrðum sem unnin eru af formlegum vinnuhópum á vegum heilbrigðiseftirlita og Umhverfisstofnunar í núverandi fyrirkomulagi. Umrædd starfsleyfisskilyrði eru jafnan útdráttur úr reglugerðum sem gjarnan eiga við viðkomandi starfsemi.

Hvernig mun breytingin horfa við fyrirtækjunum:

Eftirfarandi dæmi sýna hvaða áhrif frumvarpið eins og það er nú getur haft á mismunandi tegundir starfsemi verði það að lögum.

1) Hótel (blandaða starfsemi sem tekur til hollustuhátta-, mengandi- og matvælapátta.)

Hér er gott að taka dæmi af hóteli í Fljótunum þar sem rekin eru veitingastaður, heitir pottar, sundlaug, fráveita, olíutankar og vatnsból. Það er ljóst að þó svo að starfsleyfisútgáfa verði flutt frá Heilbrigðiseftirlitinu og til Umhverfisstofnunar með lögfestingu frumvarpsins með tilliti til hollustuhátta- og mengandi starfsemi, þá ber rekstraraðila áfram að sækja um starfsleyfi til Heilbrigðiseftirlitsins á grundvelli 9. gr. laga um matvæli nr. 93/1995. Með lögfestingu frumvarpsins er því verið að fjölga leyfisveitendum. Fjölgun leyfisveitenda á framangreindum forsendum á einnig við um Heilbrigðisstofnanir, leikskóla, grunnskóla og félagsheimili. Ljóst er því að ekki er endilega skýrt að um svo mikla einföldun sé að ræða.

Ef við gefum okkur að hótélrekstur verði ekki starfsleyfisskyldur heldur skráningaskyldur sbr. 8. gr. frumvarpsins, þá vaknar sú spurning þegar ný hótél eru tekin í notkun, á hvaða tímamarki heilbrigðiseftirlitið fær tilkynningu um að starfsemi hafi tekið til starfa og hvaða aðila er ætlað að skoða teikningar af tilhögun fráveitu, vatnsveitu og sóttthreinsun sundlaugarvatns og potta svo einhver dæmi séu tekin. Frumvarpið svara ekki þessum spurningum.

2) Mengandi fyrirtæki - Bifvélavirkinn á Blönduósi

Núverandi leyfisveitingaferill fyrir t.d. bílaverkstæði sem jafnframt væri bílaleiga á Blönduósi, er með eftirfarandi hætti: Viðkomandi bifvélavirki sendir umsókn í tölvupósti um starfsleyfi til HNV. Á næsta fundi Heilbrigðisnefndar, eftir að gengið hefur verið úr skugga um að starfsemin verði í sátt við næsta nágrenni og úttekt eftirlitsins leiddi í ljós að allar líkur væru á að starfsemin verði í samræmi við samræmd starfsleyfiskilyrði sem gilda um bílaverkstæði, þá er leyfi veitt til 12 ára. Þetta er ferli tekur að jafnaði 2 vikur.

Ef staðarþekking fulltrúa í Heilbrigðisnefnd eða þá að heilbrigðisfulltrúi telur á hinn bóginn, að upp geti komið ágreiningur m.a. vegna sjónarmiða nágretta sem hafa komið fram, yrðu starfsleyfiskilyrðin væntanlega auglýst í samræmi við reglugerð 785/1999, kafla XI, og kallað eftir athugasemdum og settir upp frekari varnaglar í starfsleyfiskilyrðum fyrirtækisins t.d. varðandi járnarusl á lóð og/eða að fjöldi bílaleigubíla fari ekki fram úr þeim fjölda sem lóð fyrirtækisins rúmar með góðu móti.

Ef frumvarpið verður að lögum, þá hefst væntanlega ferill bifvélavirkjans á að við að sér gögnum og skrá fyrirtækið inn í samræmdan gagnagrunn UST. Tilkynning fer síðan til viðkomandi eftirlits, eftir að starfsemi hafi hafist. Óljóst er hvort að þá sé gert ráð fyrir að viðkomandi Heilbrigðisnefnd geti gert athugasemdir um að rétt sé að kalla eftir athugasemdum nágretta með auglýsingu. Ef svo er þá þyrfti Umhverfisstofnun væntanlega að kalla eftir andmælum bifvélavirkjans. Í framhaldinu þyrftu fulltrúar frá UST fra yfir athugasemdir sem hafa borist um starfsemina og mæta á Blönduós áður en endanlegt starfsleyfi yrði gefið út .

HNV telur að verið sé að lengja leyfisveitingaferilinn með lögfestingu frumvarpsins og setja leyfismál fyrirtækja í mikla óvissu.

3) Hollustuháttar fyrirtæki – húðflúr og veggjalús.

Í þessum hópi fyrirtækja eru snyrtistofur, hágreiðslustofur, leikvellir, skólar, sundlaugar svo eitthvað sé nefnt. Það er vandséð að það verði til einföldunar eða til að bæta viðmót og aðgengi að stjórnslunni verði viðkomandi starfsemi ætlað að sækja um starfsleyfi hjá Umhverfisstofnun í stað þess að senda umsókn um starfsleyfi í tölvupósti til viðkomandi heilbrigðiseftirlits sem fer jafnframt með eftirlitið. Á frumvarpinu má ráða að heilbrigðiseftirliti verði áfram ætlað að taka út fyrirtækin eftir að þau hafi fengið leyfi eða skráningu hjá Umhverfisstofnun. Þessi slaufa sem frumvarpið boðar getur fallið í sér að í reynd færist öll þvingunarúrræði yfir til Umhverfisstofnunar, með öllum fyrirtækjum sem verða háð starfsleyfi UST.

Þess bera að geta að Heilbrigðiseftirlit Norðurlands vestra hefur þurft að beita umræddum úrræðum eða gefa í skyn að þeim verði beitt á síðustu misserum vegna, veggjalúsa og óþrifa i gististöðum, mylgu í húsnæði, ófullnægjandi sóttthreinsun sundlaugarvatns og varasamra leiktækja á leiksvæði barna.

Ef upp kemur t.d. veggjalús á gistihúsi á Norðurlandi eða augljós smithætta á húðflúrstofu þyrfti, samkvæmt frumvarpinu, væntanlega UST sem gefur út leyfið að svipta viðkomandi starfsemi því og yfirfara öll gögn málsins í samræmi við rannsóknarreglu stjórnáslulaga. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Heilbrigðisnefnd hafi áfram þvingunarúrræði, en hæpið er að það gangi upp þegar til kastanna komi, að heilbrigðisnefnd geti stöðvað starfsemi sem er stjórnáslulega á ábyrgð annars stjórnvalds, þ.e. Umhverfisstofnunar. Ljóst er að Umhverfisstofnun hefur ekki boðvald yfir Heilbrigðisnefnd sveitarfélaga og því hæpið að hægt sé að aðskilja starfsleyfi og þvingunarúrræði með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu.

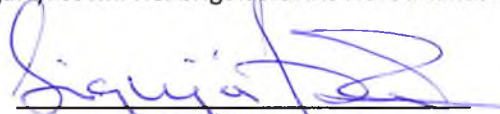
Lokaorð

Í umræðu um umhverfismál gleymist að minnst á þá afar jákvæð þróun hefur átt sér stað í umhverfismálum síðustu áratuginna, bæði nær og fjær. Á Íslandi hafa orðið stórstígar framfarir á mörgum sviðum t.a.m. við förgun sorps og bættri nýtni á gæðum jarðar. Út í hinum stóra heimi hafa sömuleiðis margir mikilvægir áfangar náðst í bættum mengunarvörnum og efnanotkun. Vissulega er enn mikil verk að vinna og rétt að virkja sem flesta til að ná árangri.

HNV styður innleiðingu tilskipunar um losun frá iðnaði en telur æskilegt að frestað verði að koma á óútfærðri og kostnaðarsamri miðstýringu við útgáfu starfsleyfa. Miðstýringin er ekki í samræmi við megin inntaki þeirrar stefnu sem hefur verið fylgt þ.e. Staðardagskrár 21 (Local Agenda 21) en rauði þráðurinn í stefnunni gengur út á að virkja almenning og nærsamfélagið til siðferðislegrar umhverfisvitundar og virkrar þátttöku í umhverfismálum. Bein ábyrgð á og eftirfylgni sveitarstjórnarmanna í heilbrigðisnefndum með aðkomu íbúa er því rökrétt leiðin út frá þeirri stefnumótun stjórnvalda sem unnið hefur verið út frá.

HNV telur í það minnsta að fara þurfi betur yfir málið og leggja fram frumvarp sem nær til bæði útgáfu starfsleyfis og eftirlits þar sem stigið verði varlega til jarðar á grundvelli betri upplýsinga um hagkvæmni þess að færa núverandi starfsleyfisútgáfu til Umhverfisstofnunar ásamt því að tryggja að þvingunarúrræði liggja hjá þar til bæru stjórnvaldi. Nauðsynlegt er einnig að tryggja að með svo viðamiklum breytingum sem boðaðar eru sé ekki jafnframt verið að veikja stoðir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga þannig að þeim sé illa fært að sinna hlutverki sínu. Hætt er við því að verði þetta frumvarp að lögum óbreytt veiki það fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga til þess að sinna skyldum sínum við fyrirtæki og stofnanir í nærbyggð.

Virðingarfyllst f.h. Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra



Sigurjón Þórðarson,
framkvæmdastjóri