

Alþingi

Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 21. apríl 2017

Tilvísun: 2016050154/50.12

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur o.fl.), mál nr. 333.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) vísar til tölvubréfs umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 11. apríl sl. þar sem er óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur o.fl.), mál nr. 333. HER hefur áður gefið umsögn um frumvarpið í bréfi dags. 17. maí 2016. Um er að ræða endurflutning á frumvarpinu sem lagt var fram á síðasta þingi, núna með tveimur breytingum er lúta annars vegar að breytingum á 19. gr. til að bæta öflun tölfræðigagna um úrgangsmál og hins vegar er fallið frá tillögu um stjórnvaldssektir. Ætla má að ákvæði um stjórnvaldssektir verði þá útlistuð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og að Umhverfisstofnun jafnt sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafi slík úrræði er varða lögboðin verkefni. Einnig hefur HER hefur gefið samhljóða umsögn um drög að frumvarpinu til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í bréfi dags. 8. mars sl.

HER hefur farið yfir frumvarpið ásamt greinargerð og gefur eftirfarandi umsögn: Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja að lög um meðhöndlun úrgangs samrýmist skuldbindingum Íslands vegna EES-samningsins og er með því verið að innleiða EES-gerðir og lagfæra þegar innleiddar EES-gerðir. Ekki hefur verið tekið tillit til athugasemdar HER frá fyrri umsögn og er hún hér með ítrekuð hvað varðar að ekki er tilgreint um gjaldskrárheimildir til heilbrigðisnefnda vegna endurvinnslu skipa, í 15.gr. liður b (64 gr. b) *Reglugerð og gjaldskrá um endurvinnslu skipa*. Í greininni er tilgreint að ráðherra skuli, að fengnum tillögum UST, setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni stofnunarinnar vegna endurvinnslu skipa og veitingu starfsleyfis. Verði ekki bætt úr lítur HER svo á að gjaldtökuheimild fyrir heilbrigðisnefnd vegna verkefna nefndarinnar og tiltekin eru í lagafrumvarpinu, liggja í lögum nr. 7/1998. Sé það ekki alveg skýrt þarf jafnframt að tilgreina gjaldtökuheimild heilbrigðisnefnda í greininni.

Í greinargerð sem fylgdi lagafrumvarpinu og varðar 15. gr. frumvarpsins er vísað í óframkomið frumvarp til breytinga á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, segir m.a.: „Gjaldskrárheimildir heilbrigðisnefnda vegna þessara leyfa er að finna í 12. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þessi starfsleyfi heilbrigðisnefndanna verða þó eingöngu veitt til og með 31. desember 2018, sbr. gildistökuákvæði sbr. sólarlagsákvæði 20. gr. frumvarpsins. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunar-varnir, sem fyrirhugað er að leggja fram á 147. löggjafarþingi, er lagt til að Umhverfisstofnun skuli gefa út starfsleyfi og að ráðherra hafi heimild til kveða á um skráningarskyldu í stað starfsleyfis. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að einungis Umhverfisstofnun muni gefa út starfsleyfi frá og með 1. janúar 2019. Ljóst er að undirbúa þarf upptöku skráningarskyldu í stað starfsleyfa. Af þeim sökum er lagt til að óbreytt fyrirkomulag verði á útgáfu starfsleyfa til og með 31. desember 2018.“ HER telur af því tilefni rétt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og fyrirspurn og ítrekað er það sem fram kom í

umsögn HER dags. 1. febrúar 2016 um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.). Umsögnin er meðfylgjandi þessu bréfi og varðar starfsleyfisskyldu og/eða skráningarskyldu fyrirtækja sem heyra undir eftirliti Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, þ.e. fyrirkomulag eftirlits, beiðingu þvingunarúrræða o.fl.

HER ítrekar jafnframt fyrra álit sitt að eftirlit skuli að mestu vera hjá Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og að þvingunarúrræði fylgi eftirlitinu án undantekninga og fyrir eftirlit skuli heilbrigðiseftirlitið innheimta eftirlitsgjöld skv. gjaldskrá viðkomandi embættis og hljóðar svo: „Varðandi breytingar um innleiðingu ákvæða tilskipunar nr. 2010/75/ESB um losun frá iðnaði hefur HER engar athugasemdir á þessu stigi, en einföldun á innleiðingu hennar hefði verið, að gerð hafi verið reglugerð þar um en ekki sett inn í lög nr. 7/1998. En hér á eftir verður eingöngu fjallað um aðrar breytingar í lagafrumvarpinu er varða heilbrigðiseftirlit og sérstaklega horft til gr. 6. og 8. Hvað varðar þær breytingar vill HER taka fram í upphafi að æskilegt hefði verið að þær væru útfærðar með það að markmiði að styðja við meginmarkmið laga nr. 7/1998 um að stuðla að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi. Tilgangur breytinganna eru hins vegar sagður vera til einföldunar að hefja rekstur fyrirtækja, en tilganginn hefði einnig átt að tengja lögfestu markmiði laganna og að greining hefði fylgt og þær leiðir, sem lagðar eru til skýrðar, sem og með hvaða hætti tillögurnar styðja við meginmarkmið laganna auk þess markmiðs að einfalda regluverk. Mikilvægt er að mati HER að breytingar fyrst og fremst bæti regluverk og einfaldi þar sem hægt er, öllum til hagsbóta. Bent er á að umræða um starfsleyfi samanborðið við skráningarskyldu þarf ekki að boða einföldun því ætla má að rekstaráðilar þurfi að uppfylla sömu kröfur og áður. Þetta þarf að útfæra og skýra nánar með markmiðin að leiðarljósi. Til að skoða hvort mögulegt væri að fella niður starfsleyfisskyldu og taka upp skráningarskyldu í staðin mætti leggja til að áhættumat væri lagt til grundvallar ákvörðun þar um þ.e. að fyrirtæki sem féllu undir ákveðna áhættu yrðu skráningarskyld og tíðni eftirlits lægri en ella. Til bóta hefði verið að greinargerð hefði fylgt frumvarpsdrögunum og einstaka greinum þeirra eins og áður sagði. Kostnaður eða mögulegur hagnaður vegna breytinganna er ekki útfærður í drögunum.“

HER bendir einnig á að mikilvægt er að Umhverfisstofnun fái betri tækifæri til að sinna samræmingar- og leiðbeiningarskyldu sinni til Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og sinni eftirliti með þeim. Í ljósi alls þessa beinir HER þeirri fyrirspurn til núverandi stjórnvalda hvort enn séu uppi hugmyndir forvera þeirra að fara þessa leið án þess að horft sé til þeirra athugasemda sem fram hafa komið og eru að mörgu leiti að rætast sbr. nýlegar breytingar á gististaðalöggjöf.

Virðingarfyllt
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Kristín Lóa Ólafsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Svava S. Steinarsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Meðfylgjandi:

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 8. mars 2017 um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.)

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til nefndasviðs Alþingis dags. 17. maí 2016 um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.)

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 1. febrúar 2016 um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.)

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t. Laufeyjar Helgu Guðmundsdóttur
Skuggasund 1
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 8. mars 2017
Tilvísun: 2016050154/50.12

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.)

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) vísar til tölvubréfs umhverfis- og auðlindaráðuneytis dags. 3. mars sl. þar sem er óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.). HER hefur áður gefið umsögn um frumvarpið í bréfi dags. 17. maí 2016. Um er að ræða endurflutning á frumvarpinu sem lagt var fram á síðasta þingi, núna með tveimur breytingum er lúta annars vegar að breytingum á 19. gr. til að bæta öflun tölfraðigagna um úrgangsmál og hins vegar er fallið frá tillögu um stjórnvaldssektir. Ætla má að ákvæði um stjórnvaldssektir verði þá útlistuð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og að Umhverfisstofnun jafnt sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafi slík úrræði er varða lögboðin verkefni. HER gerir eftirfarandi athugasemdir:

Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja að lög um meðhöndlun úrgangs samrýmist skuldbindingum Íslands vegna EES-samningsins og er með því verið að innleiða EES-gerðir og lagfæra þegar innleiddar EES-gerðir. Ekki hefur verið tekið tillit til athugasemdar HER frá fyrri umsögn og er hún hér með ítrekuð hvað varðar að ekki er tilgreint um gjaldskrárheimildir til heilbrigðisnefnda vegna endurvinnslu skipa, í 15.gr. liður b (64 gr. b) *Reglugerð og gjaldskrá um endurvinnslu skipa*. Í greininni er tilgreint að ráðherra skuli, að fengnum tillögum UST, setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni stofnunarinnar vegna endurvinnslu skipa og veitingu starfsleyfis. Verði ekki bætt úr lítur HER svo á að gjaldtökuheimild fyrir heilbrigðisnefnd vegna verkefna nefndarinnar og tiltekin eru í lagafrumvarpinu, liggja í lögum nr. 7/1998. Sé það ekki alveg skýrt þarf jafnframt að tilgreina gjaldtökuheimild heilbrigðisnefnda í greininni.

Í greinargerð sem fylgdi lagafrumvarpinu og varðar 15. gr. frumvarpsins er vísað í óframkomið frumvarp til breytinga á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, segir m.a.: „Gjaldskrárheimildir heilbrigðisnefnda vegna þessara leyfa er að finna í 12. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þessi starfsleyfi heilbrigðisnefndanna verða þó eingöngu veitt til og með 31. desember 2018, sbr. gildistökuákvæði sbr. sólarlagsákvæði 20. gr. frumvarpsins. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunar-varnir, sem fyrirhugað er að leggja fram á 147. löggjafarþingi, er lagt til að Umhverfisstofnun skuli gefa út starfsleyfi og að ráðherra hafi heimild til kveða á um skráningarskyldu í stað starfsleyfis. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að

einungis Umhverfisstofnun muni gefa út starfsleyfi frá og með 1. janúar 2019. Ljóst er að undirbúa þarf upptöku skráningarskyldu í stað starfsleyfa. Af þeim sökum er lagt til að óbreytt fyrirkomulag verði á útgáfu starfsleyfa til og með 31. desember 2018.“ HER telur af því tilefni rétt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og fyrirspurn og ítrekað er það sem fram kom í umsögn HER dags. 1. febrúar 2016 um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.). Umsögnin er meðfylgjandi þessu bréfi og varðar starfsleyfisskyldu og/eða skráningarskyldu fyrirtækja sem heyra undir eftirliti Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, þ.e. fyrirkomulag eftirlits, beitingu þvingunarúrræða o.fl.

HER ítrekar jafnframt fyrra álit sitt að eftirlit skuli að mestu vera hjá Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og að þvingunarúrræði fylgi eftirlitinu án undantekninga og fyrir eftirlit skuli heilbrigðiseftirlitið innheimta eftirlitsgjöld skv. gjaldskrá viðkomandi embættis og hljóðar svo: „Varðandi breytingar um innleiðingu ákvæða tilskipunar nr. 2010/75/ESB um losun frá iðnaði hefur HER engar athugasemdir á þessu stigi, en einföldun á innleiðingu hennar hefði verið, að gerð hafi verið reglugerð þar um en ekki sett inn í lög nr. 7/1998. En hér á eftir verður eingöngu fjallað um aðrar breytingar í lagafrumvarpinu er varða heilbrigðiseftirlit og sérstaklega horft til gr. 6. og 8. Hvað varðar þær breytingar vill HER taka fram í upphafi að æskilegt hefði verið að þær væru útfærðar með það að markmiði að styðja við meginmarkmið laga nr. 7/1998 um að stuðla að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi. Tilgangur breytinganna eru hins vegar sagður vera til einföldunar að hefja rekstur fyrirtækja, en tilganginn hefði einnig átt að tengja lögfestu markmiði laganna og að greining hefði fylgt og þær leiðir, sem lagðar eru til skýrðar, sem og með hvaða hætti tillögurnar styðja við meginmarkmið laganna auk þess markmiðs að einfalda regluverk. Mikilvægt er að mati HER að breytingar fyrst og fremst bæti regluverk og einfaldi þar sem hægt er, öllum til hagsbóta. Bent er á að umræða um starfsleyfi samanborðið við skráningarskyldu þarf ekki að boða einföldun því ætla má að rekstaráðilar þurfi að uppfylla sömu kröfur og áður. Þetta þarf að útfæra og skýra nánar með markmiðin að leiðarljósi. Til að skoða hvort mögulegt væri að fella niður starfsleyfisskyldu og taka upp skráningarskyldu í staðin mætti leggja til að áhættumat væri lagt til grundvallar ákvörðun þar um þ.e. að fyrirtæki sem féllu undir ákveðna áhættu yrðu skráningarskyld og tíðni eftirlits lægri en ella. Til bóta hefði verið að greinargerð hefði fylgt frumvarpsdrögunum og einstaka greinum þeirra eins og áður sagði. Kostnaður eða mögulegur hagnaður vegna breytinganna er ekki útfærður í drögunum.“

HER bendir einnig á að mikilvægt er að Umhverfisstofnun fái betri tækifæri til að sinna samræmingar- og leiðbeiningaskyldu sinni til Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og sinni eftirliti með þeim. Í ljósi alls þessa beinir HER þeirri fyrirspurn til núverandi stjórnvalda hvort enn séu uppi hugmyndir forvera þeirra að fara þessa leið án þess að horft sé til þeirra athugasemda sem fram hafa komið og eru að mörgu leiti að rætast sbr. nýlegar breytingar á gististaðalöggjöf.

Virðingarfyllt
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri

Svava S. Steinarsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Meðfylgjandi:

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til nefndasviðs Alþingis dags. 17. maí 2017 um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.)

Meðfylgjandi:

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 1. febrúar 2016 um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.)

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

Reykjavík, 17. maí 2016
Tilvísun: 2016050154

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.)

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) vísar til tölvubrúfs nefndarsviðs Alþingis dags. 4. maí sl. þar sem er óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.). HER gerir eftirfarandi athugasemdir.

Almennt um frumvarpið:

Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja að lög um meðhöndlun úrgangs samrýmist skuldbindingum Íslands vegna EES-samningsins og er með því verið að innleiða EES-gerðir og lagfæra þegar innleiddar EES-gerðir. Ennfremur er lögð til sú breyting á lögum um meðhöndlun úrgangs að Umhverfisstofnun (UST) fái heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögnum. Slík heimild hefur ekki verið til staðar áður en er að mati HER mikilvægt verkfæri til að knýja á um úrbætur og taka á brotum. HER telur því nauðsynlegt að í lögnum verði heilbrigðisnefndum einnig veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir er varðar þau atriði sem þeim er skylt að framfylgja skv. lögum um meðhöndlun úrgangs. Athugavert er að skv. ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir fæst ekki betur séð en að UST fái heimild til að leggja á sektir vegna brota sem falla undir eftirlit og skyldur heilbrigðisnefnda. Í frumvarpinu er einnig tilgreint að Umhverfisstofnun sé heimilt að kæra brot til lögreglu. Einnig þarf að veita heilbrigðisnefndum sömu heimild. Mikilvægt er að þeir aðilar sem sjá um að framfylgja lögum um meðhöndlun úrgangs séu jafnrétt háir þegar kemur að úrræðum til að knýja á um framkvæmd laganna enda getur annað leitt til árekstra og óvissu.

Athugasemdir við einstakar greinar:

15.gr. liður b (64 gr. b). *Reglugerð og gjaldskrá um endurvinnslu skipa.*
Í greininni er tilgreint að ráðherra skuli, að fengnum tillögum UST, setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni stofnunarinnar vegna endurvinnslu skipa og veitingu starfsleyfis. Ekki er tilgreint nokkuð um gjaldtökuheimild heilbrigðisnefnda vegna þeirra verkefna í málaflokknum. HER telur að svo sé litið á að gjaldtökuheimild fyrir heilbrigðisnefnd liggi hér í lögum nr. 7/1998. Að öðrum kosti þarf að tilgreina gjaldtökuheimild heilbrigðisnefnda í þessum málaflokki í lögnum.

17. gr. liður a (66. gr. a) *Stjórnvaldssektir*.

Í greininni fær UST heimild til að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákveðnum greinum laganna. Stjórnvaldssektir eru nýtt tæki til að knýja á um úrbætur og til að taka á brotum. HER telur nauðsynlegt að í lögum verði heilbrigðisnefndum einnig veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir er varðar þau atriði sem þeim er skylt að framfylgja skv. lögum um meðhöndlun úrgangs. Að óbreyttu myndi heimild UST til að beita stjórnvaldssektum ná að nokkru leiti yfir atriði sem heilbrigðisnefndum ber að hafa eftirlit með. Ekki fæst séð hvernig slíkt fyrirkomulag gæti virkað og myndi það leiða til óvissu og árekstra. HER leggur því til að eftir 1. mgr. verði bætt verði við greinina, eftir 1. mgr. eftirfarandi mgr.

"Heilbrigðisnefnd getur lagt á stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn:

1. Banni við losun úrgangs annars staðar en á móttökustöð eða í sorpílát og opinni brennslu hans, sbr. 9. gr.
2. Ákvæðum um að starfsemi hafi gilt starfsleyfi eða skilyrðum starfsleyfis, sbr. 14 gr.
3. Ákvæðum um skyldur söluaðila rafhlaðna og rafgeyma, sbr. 3. mgr. 33. gr.
4. Banni við förgun raf- og rafeindatækjaúrgangs án viðeigandi meðhöndlunar, sbr. 44. gr. b.
5. Banni við blöndun spilliefna, sbr. 2. mgr. 54. gr.
6. Ákvæðum um merkingu spilliefna, sbr. 55. gr.
7. Ákvæðum um skráningu spilliefna, sbr. 56. gr.

Við ákvörðun sekta skal m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins og hvort hægt hafi verið að koma í veg fyrir lögbrotið með stjórnun og eftirliti."

HER leggur svo til breytingar sem auðkenndar eru með skáletrun á öðrum málsgreinum greinarinnar:

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, þó innan þess ramma sem er ákveðin í 4. mgr. Sektir sem eru lagðar á einstaklinga geta numið frá 10.000–10.000.000 kr. Sektir sem eru lagðar á lögaðila geta numið frá 25.000–25.000.000 kr. Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefndar um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð eða eftir tilvikum til viðkomandi sveitarfélags að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi. Aðili máls getur einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför. Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt. Heimild Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar til að leggja á stjórnvaldssektir

samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Fyrningarfrestur rofnar þegar Umhverfisstofnun *eða heilbrigðisnefnd* tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

17. gr. liður b (66. gr. b) *Kæra til lögreglu*.

Í greininni fær UST heimild til að kæra brot til lögreglu. HER telur að heilbrigðisnefnd skuli fá sambærilega heimild skv. lögnum, eins og með heimild til að leggja á stjórnvaldssektir sbr. 17. gr. lið a í frumvarpinu. HER leggur því til að greinin hljóði svona:

"Umhverfisstofnun *og heilbrigðisnefnd* er heimilt að kæra brot til lögreglu. Ef brot eru meiri háttar ber Umhverfisstofnun *eða heilbrigðisnefnd* að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Umhverfisstofnun *eða heilbrigðisnefnd* á hvaða stigi málsins sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála. Með kæru Umhverfisstofnunar *eða heilbrigðisnefndar* skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Umhverfisstofnunar *eða heilbrigðisnefndar* um að kæra mál til lögreglu. Umhverfisstofnun *eða heilbrigðisnefnd* er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Umhverfisstofnun *og heilbrigðisnefnd* er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Umhverfisstofnun *eða heilbrigðisnefnd* í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Umhverfisstofnunar *og heilbrigðisnefndar* sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr."

HER telur það framfaraskref að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir skuli koma inn í lög. Nauðsynlegt er þó að þau stjórnvöld sem sjá um framkvæmd einstakra laga séu jafnréttá þegar kemur að veitingu slíkra heimilda. Heilbrigðisnefndir gegna veigamiklu hlutverki í að framfylgja lögum og reglugerðum er varða mengun og hollustuhætti og stjórnvaldssektir eru mikilvægt tæki fyrir þær í viðbót við önnur þvingunarúrræði.

Virðingarfyllt
f.h. heilbrigðisnefndar Reykjavíkur

Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri

Kristín Lóa Ólafsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Svava S. Steinarsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t. Sigrúnar Magnúsdóttur, umhverfis- og auðlindaráðherra
Skuggasundi 1
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 1. febrúar 2016
Tilvísun: 2016010231

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur - frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.)

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 (losun frá iðnaði o.fl.) dags. 15. janúar 2015 sem auglýst voru á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sama dag. HER hefur áður fengið nokkrar útgáfur af frumvarpsdrögum frá því 11. desember 2015 sem hafa tekið smávægilegum breytingum fyrir utan að þvingunarúrræði laganna fylgdu ekki með eftirliti heilbrigðisnefnda í byrjun en hefur verið bætt úr því.

Almennt um frumvarpsdrögin:

Frumvarpsdrögin eru sett fram vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2010/75/ESB um losun frá iðnaði og hefur ekki verið innleidd í íslenska löggjöf. Samhliða því eru lagðar til fleiri breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir hvað varðar skipulag eftirlits í landinu, útgáfu starfsleyfa og svo tillögu um að ráðherra geti tekið upp skráningarskyldu í stað starfsleyfisskyldu hjá ákveðnum fyrirtækjaflokkum. Tillagan lýtur að útgáfa starfsleyfa verði í höndum Umhverfisstofnunar (UST) en skráningar hjá Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga (HES). Í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu er gert ráð fyrir að allt eftirlit með skráningarskyldri starfsemi verði hjá HES og eins flestum starfsleyfisskyldum rekstri. Ekki fylgir greinargerð með frumvarpsdrögum sem líklega hefði skýrt úrfærslu á þessu og einstaka greinar betur. Þetta er ókostur við frumvarpsdrögin þar sem ekki er vitað á þessari stundu hver niðurstaðan verður um skipan eftirlits og starfsleyfis- eða skráningarskyldu á fyrirtækin sem talin eru upp í viðaukum II-V. Einnig er óvissa um beitingu þvingunarúrræða og aðkoma mismunandi eftirlitsaðila. Umsögn HER litast af því og reiknar er með að lengra unnin frumvarpsdrög og/eða reglugerð með útfærslum komi til umsagnar síðar. Nauðsynlegt er að útfæra og skýra greinar í frumvarpinu s.s. gr. nr. 6 og 8 auk þess að greinar nr. 60-63 er varða þvingunarúrræði verði skýrðar betur.

Varðandi breytingar um innleiðingu ákvæða tilskipunar nr. 2010/75/ESB um losun frá iðnaði hefur HER engar athugasemdir á þessu stigi, en einföldun á innleiðingu hennar hefði verið að gerð hafi verið reglugerð þar um en ekki sett inn í lög nr. 7/1998. En hér á eftir verður eingöngu fjallað um aðrar breytingar í lagafrumvarpinu er varða heilbrigðiseftirlit og sérstaklega horft til gr. 6. og 8. Hvað varðar þær breytingar vill HER taka fram í upphafi að æskilegt hefði verið að þær væru útfærðar með það að markmiði að styðja við meginmarkmið laga nr. 7/1998 um að stuðla að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Tilgangur breytinganna eru hins vegar sagður vera til einföldunar að hefja rekstur fyrirtækja, en tilganginn hefði einnig átt að tengja lögfestu markmiði laganna og að greining hefði fylgt og þær leiðir, sem lagðar eru til skýrðar, sem og með hvaða hætti tillögurnar styðja við meginmarkmið laganna auk þess markmiðs að einfalda regluverk. Mikilvægt er að

mati HER að breytingar fyrst og fremst bæti regluverk og einfaldi þar sem hægt er, öllum til hagsbóta. Bent er á að umræða um starfsleyfi samanborðið við skráningarskyldu þarf ekki að boða einföldun því ætla má að rekstraraðilar þurfi að uppfylla sömu kröfur og áður. Þetta þarf að útfæra og skýra nánar með markmiðin að leiðarljósi. Til að skoða hvort mögulegt væri að fella niður starfsleyfisskyldu og taka upp skráningarskyldu í staðin mætti leggja til að áhættumat væri lagt til grundvallar ákvörðun þar um þ.e. að fyrirtæki sem féllu undir ákveðna áhættu yrðu skráningarskyld og tíðni eftirlits lægri en ella. Til bóta hefði verið að greinargerð hefði fylgt frumvarpsdrögum og einstaka greinum þeirra eins og áður sagði. Kostnaður eða mögulegur hagnaður vegna breytinganna er ekki útfærður í drögum.

HER telur að mögulegar sviðmyndir miðað við frumvarpsdrögin séu eftirtaldar eftir því hvaða ákvarðanir verða teknar í framhaldinu t.d. með setningu reglugerðar sbr. 8. gr. frumvarpsdraganna:

1. Ef ekki verður sett reglugerð sem kveður á um hvaða fyrirtæki skuli verða skráningarskyld eða fram að setningu slíkrar, eru öll fyrirtæki í viðaukum I-V á starfsleyfum hjá UST. HER fer með eftirlitið en óljóst hvernig þvingunarúrræðum verður beitt t.d. beiting áminninga o.fl. eða að framfylgja úrbótakröfum. Hins vegar kemur fram í þvingunarúrræðum að HER geti svipt fyrirtæki starfsleyfi og beitt öðrum þvingunarúrræðum. Skoða þarf þetta sérstaklega hvort standist stjórnarsýslulög. Þessi leið gæti einnig verið úrfærð þannig að HER fer með eftirlitið og skrifi skýrslu, sendi UST og UST myndi svo fylgja málinu eftir með því að staðreyna niðurstöður eftirlits, gera úrbótakröfur o.s.frv. Hætt er við að um aukið flækjustig yrði að ræða, þessi leið yrði óhagkvæm fyrir fyrirtækin vegna tvöfalds eftirlits, eftirlitið óskilvirkt og að nærþjónusta við almenning og atvinnulíf myndi skerðast. Einnig er bent á að þó að UST verði með starfsleyfi á sumum fyrirtækjaflokkum mun HES einnig gefa út starfsleyfi vegna ákvæða matvælalaga og eins þó að HES væri með öll fyrirtækin í viðaukum II-V skráð, væru hluti þeirra einnig með starfsleyfi frá HES vegna matvælaganna. Hér má nefna hótél, skóla, sjúkrastofnanir o.fl. Þetta þarf að skoða m.t.t. hvort um einföldun sé að ræða eða mögulega aukið flækjustig. Staðan er t.d. sú varðandi þessi fyrirtæki hjá HER að gefið er út eitt starfsleyfi sem er kaflaskipt og tekur á fjölbreyttum rekstri fyrirtækja. Einstaka fyrirtæki hafa þó óskað eftir að hafa aðskilin leyfi vegna mismunandi þátta í rekstrinum.

2. Sett verður reglugerð um að hluti eða öll fyrirtækin í viðauka II-V verði skráningarskyld. Minnsta flækjustigið væri að HES væri með eftirlitið með öllum fyrirtækjum í þessum viðaukum og að skýrt væri að þvingunarúrræðin væru hjá HES og tækju til þessarar útfærslu eins og um starfsleyfisskyldan rekstur væri að ræða. Útfæra þarf t.d. hvað það þýðir að hefja skráningarskyldan rekstur áður en rekstraraðili tilkynnir hann, ef reksturinn stangast á við gildandi skipulag eða húsnæði er ekki samþykkt til rekstursins, hvort þurfi að afskrá slíkan rekstur þegar honum er hætt o.s.frv. Reglugerð þyrfti síðan að taka á réttindum og skyldum rekstraraðila slíkra fyrirtækja og skyldum HES gangvart rekstraraðilunum. Varðandi fyrirtækin í viðauka I og eru starfsleyfisskyld sbr. tilskipunina þá er einnig hægt að skoða úrfærslur á að einhver þeirra flytjist til HES. Sama á við sum fyrirtækjanna í viðaukum II-V að þau væru starfsleyfisskyld þegar um mjög flókinn rekstur er að ræða og umhverfisáhrif mögulega mikil en án undantekninga hjá HES.

Annað sem þarf að skoða í tengslum við breytingar á lögum nr. 7/1998 þessu ótengt er að skýra þarf/setja inn heimildir HES til framsals ákveðinna verkefna t.d. til sveitarfélaga s.s. álímingar á númerslausra bíla á landi þeirra (sbr. 5. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðferð úrgangs og dýraeftirlits). Einnig hefur verið kallað eftir að sett verði ákvæði um heimildir til að beita stjórnvaldssektum, ekkert slíkt er að finna í frumvarpsdrögum. HER mælir eindregið með að þessar breytingar verði teknar með núna.

Athugasemdir við einstaka greinar:

2. gr. Þar er tekið fram að lögin gildi ekki um rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sem falla undir fylgiskjal I. Ýmsar tegundir tilrauna og prófana á sviði rekstrar sem þar er talinn upp geta mögulega haft umtalsverð umhverfisáhrif ef umfang þeirra er slíkt t.d. losun óæskilegra efna í fráveitu, andrúmsloft o.s.frv. HER telur mikilvægt að á e-n hátt sé tryggt utanumhald eða kröfur til slíks þannig að tjón hljótist ekki af.

4. gr. Þar segir að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð almenn ákvæði til að stuðla að framkvæmd hollustuverndar í stað þess sem er í núgildandi löggjöf og segir að ráðherra setji reglugerð. Miðað við mögulegar miklar breytingar á fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits í landinu telur HER nauðsynlegt að reglugerðir sé settar og eins fyrir atvinnulífið og almenning til að skýrð sé óljós atriði t.d. í núgildandi löggjöf. Í þessu samhengi má nefna hollustuháttareglugerð sem búið er um árábil að óska eftir endurskoðun á. Einnig þarf að vera skýrt það sem nefnt er í 23. lið hvað átt sé við "önnur sambærileg starfsemi". Betra og skýrara regluverk er helsti þátturinn í einföldun og að þeir sem eiga að fara að og framfylgja löggjöf farist það vel úr hendi.

5. gr. Sambærilegt og athugasemdir við 4.gr.

6. gr. Þar er kveðið á um að allur rekstur sem skuli hafa starfsleyfi skuli UST gefa úr. Ljóst er að HES gæti tekið að sér starfsleyfaútgáfu ákveðinna fyrirtækjaflokka jafnhliða skráningum á fyrirtækjum ef vilji er til og þannig einfaldað eftirlitskerfið. Starfsleyfi HES eru góð leið til að halda utan um flókin rekstur ákveðinna fyrirtækjaflokka s.s. sjúkarhúsa, dvalarheimila, hótela o.fl. sem hvort eð er þyrftu starfsleyfi HES vegna ákvæða matvælalaga í langflestum tilfellum. Í slíkum tilfellum er gefið út eitt starfsleyfi sem er kaflaskipt eftir umfangi reksturs og einn og sami eftirlitsaðilinn fer með eftirlitið.

7. gr. Bæta þarf við greinina að HES geti einnig gefið út starfsleyfi þar ef vilji er til að HES hafið það með höndum einnig sbr. athugasemdir við 6. gr.

8. gr. Nauðsynlegt er að setja reglugerð að mati HER til að skýra þá óvissu sem ríkir um skipan og framkvæmd heilbrigðiseftirlits í landinu og hvaða kröfur eru gerðar til rekstraraðila skráningarskyldra fyrirtækja. Ákveða þarf hvaða fyrirtækjaflokkar í viðaukum II-V verða skráningarskyldir í stað starfsleyfisskyldir og svo útfæra skráningarskylduna. Þar þarf að koma fram að öll starfsemi sem lögin tekur til þurfi að standast skipulag viðkomandi sveitarfélgas og að húsnæði sé samþykkt af byggingarfulltrúa til viðkomandi notkunar. Mikilvægt er að reglugerðin sé leiðbeinandi fyrir báða aðila þannig að einföldun náist og leikreglur séu skýrar.

Það kemur fram í 3. mgr. greinarinnar að skrá skuli skráningarskylda starfsemi hjá eftirlitsaðila áður en hún hefst. Þetta ákvæði þarf að tengja þvingunarúrræðum líka í 60. gr. varðandi afleiðingar þess að hefja slíkan rekstur án skráningar.

Sjá einnig varðandi greinina í almennum texta.

Breyta mætti texta 3. mgr. þannig að hann væri skýrari í þá veru að rekstraraðili skuli tilkynna HES um fyrirhugaða starfsemi, HES skuli leiðbeina viðkomandi um kröfur sem gerðar eru til rekstrarins og að þeim uppfylltum skrá fyrirtækið.

9. gr. og fl. greinar áfram þarf að skoða og breyta eftir þörfum þegar ljóst er hvert eftirlit, skráningar og starfsleyfi fara, þar eru líka ákvæði sem t.d. vel gætu átt við skráningarskyld fyrirtæki og HES þá að framfylgja en ekki HES ekki nefnt.

45. gr. Í greininni er rakin skipan heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og að einn fulltrúi að sex skuli koma frá Samtökum atvinnulífsins. HER mælir með að þetta verði endurskoðað og sá fulltrúi tekinn úr nefndinni enda stærstur hluti fyrirtækja undir eftirliti HES ekki í Samtökum atvinnulífsins. Mun nær væri að sá aðili hefði meiri aðkomu að starfsleyfagerð UST og eftirliti þaðan.

54. gr. Þar er boðað að UST skuli gera eftirlitsáætlun sem taki til alls atvinnurekstrar skv. viðaukum I-V. Eftirlitsaðili (UST og/eða HES) skuli síðan reglulega gera áætlanir á grundvelli

þeirra eftirlitsáætlana um reglubundið eftirlit með atvinnurekstri skv. viðauka V sbr. 4. mgr. skv. 5. mgr. skal síðan eftirlitsaðili reglulega gera áætlanir varandi eftirlit með atvinnurekstri skv. viðaukum I-IV og þar er tiltekið að fram skuli koma tíðni eftirlits og tímabil milli eftirlita miðað við áhættumat. Að mati HER á að byggja tíðni alls eftirlits á áhættumati sem segir til um lágmarks tíðni o.fl. Síðan þarf að setja í skilgreiningakafalann hvað eftirlitsáætlun er og eins hvað áætlun er og mismunur þar á milli. Í 6. mgr. er síðan eftirlitsaðila gert að gera skýrslu með niðurstöðum úr eftirliti samanborið við "leyfisskilyrði". Ekkert er fjallað um skráningarskilyrði í þessu samhengi og þarf að bæta úr því. Einnig kemur fram að skýrslur skuli aðgengilegar á vefsvæði eftirlitsaðila. Þetta er mögulega raunhæft þar sem um fáar eftirlitsferðir og skýrslur er að ræða árlega sbr. hjá UST en bent er á að t.d. HER eitt og sér gerir þúsundir skýrslna árlega. Útfæra þarf þetta betur t.d. að eftirlitsaðili skuli birta árlega hvaða eftirlitsverkefni og áherslu séu í eftirlitinu eða sleppa kröfunni þó að því sögðu að sjálfsögðu eru allar fullunnar eftirlitsskýrslur opinber gögn.

58. gr. Þar leggur HER til viðbót, að HES sé heimilað að framselja ákveðin afmörkuð verkefni til sveitarfélagsins s.s. álímingar á bíla. Eins að HES sín á milli geti falið öðru heilbrigðiseftirlitssvæði eftirlit á sínu svæði (en þvingunarúrræðin vegna mögulegra niðurstaðna sé áfram hjá viðkomandi).

60. gr. Skoða þarf lögmati 3. liðar þar sem segir að HES geti afturkallað starfsleyfi sem UST gefur út. Eins þarf að bæta í textann ákvæði um aðgerðir gagnvart brotum skráningarskyldra fyrirtækja þ.e. stöðvun rekstar, "afskráning".

Lagt er til að nýrri grein um beitingu stjórnvaldssekta sé sett í frumvarpsdrögin undir kaflanum um valdsvið og þvingunarúrræði.

Lokaorð:

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur styður allar breytingar sem geta leitt til einföldunar og bætingu á regluverki með hagsmuni almennings, umhverfis og atvinnulífsins að leiðarljósi og er reiðubúið að leggja því markmiði lið. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur vill nota tækifærið að áréttastefnu heilbrigðisnefndar Reykjavíkur að Heilbrigðiseftirlitið hafi með höndum sem mest eftirlit með þeim skilyrðum að þvingunarúrræði fylgi. Mikilvægt er að sú þekking sem er í nærsamfélaginu í þessu tilfelli gegnum heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, nýtist áfram almennings, atvinnulífi og umhverfi til hagsbóta. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur einnig mjög mikilvægt að Umhverfisstofnun sé gert kleyft að sinna leiðbeiningar- og samræmingarhlutverki sínu og ekki síður að stofnunin hafi eftirlitshlutverk með heilbrigðiseftirlitinu í landinu.

Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur hefur sent umhverfis- og auðlindaráðuneytinu beiðni um að fulltrúar ráðuneytisins komi á fund nefndarinnar og útskýri og eigi samtal við nefndina um það sem óljóst er í frumvarpsdrögnum auk fyrirhugaðra fleiri breytinga sem boðaðar eru.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum málsins eftir því sem það skýrist.

Virðingarfyllt
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri

