

Nefndarálit

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).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björtu Ólafsdóttur, umhverfis- og auðlindaráðherra, Kjartan Ingvarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Sigurð Snævarr, Lúðvík Gústafsson, Karl Björnsson, Halldór Halldórsson, Guðjón Bragason og Telmu Halldórsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Kristínu Lindu Árnadóttur, Sigrúnu Ágústsdóttur, Aðalbjörgu Guttormsdóttur, Sigurrós Friðriksdóttur, Agnar Bragason, Hildu Guðnýju Svavarsdóttur og Guðmund Ingvarsson frá Umhverfisstofnun. Nefndinni bárust umsagnir frá Heilbrigðiseftirliti Austurlands, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogs, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands vestra, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða, Heilbrigðiseftirliti Vesturlands, Isavia, Landvernd, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélaginu Hornafirði, sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu og Umhverfisstofnun auk sameiginlegra umsagna frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins annars vegar og Samtökum ferðaþjónustunnar og Samtökum verslunar og þjónustu hins vegar. Þá barst nefndinni minnisblað um kostnaðaráhrif frumvarpsins frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða tilskipun 2010/75/EB um losun í iðnaði. Á meðal helstu breytinga sem frumvarpið hefur í för með sér eru flutningur útgáfu starfsleyfa frá svæðisbundnum heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar, upptaka skráningarskyldu í stað starfsleyfisskilyrðis fyrir nánar tilgreinda flokka atvinnustarfsemi og að starfsleyfi verði ótímabundin. Hafa þessir þættir sætt mestri gagnrýni við umfjöllun nefndarinnar um málið.

Flutningur útgáfu starfsleyfa.

Nefndin telur rétt að bregðast við framkominni gagnrýni um tilfærslu verkefna frá heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar og leggur til að horfið verði frá þeim áformum enda sýnt að meiri greiningarvinnu og aukins samráðs við hlutaðeigandi aðila sé þörf. Leggur nefndin til að málið verði tekið upp á vettvangi ráðuneytisins við endurskoðun á tilteknum ákvæðum laganna sem nefndin hefur verið upplýst um að stefnt sé að á næstu misserum.

Skráningarskylda í stað starfsleyfa.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að ákveða með reglugerð að atvinnustarfsemi sem talin er upp í viðaukum II–V við frumvarpið skuli vera háð skráningarskyldu í stað starfsleyfis, sem er meginreglan um allan atvinnurekstur sem lögin taka til. Við umfjöllun nefndarinnar um málið hefur þessi breyting verið gagnrýnd, m.a. af

náttúruverndarsamtökum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Breytingunni er hins vegar fagnað í umsögnum fulltrúa atvinnulífsins sem telja að í henni felist þörf einföldun.

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

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

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

Ótímabundin starfsleyfi.

Eins og framfar greinir er með frumvarpinu lögð til sú breyting á núverandi fyrirkomulagi að starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir verði ótímabundin en ekki tímabundin. Töluverð umræða átti sér stað um þetta atriði á vettvangi nefndarinnar og kom gagnrýni um breytinguna fram m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landvernd og Umhverfisstofnun. Var m.a. benti á að ótímabundin starfsleyfi gætu verið erfið í framkvæmd og að reynsla Svía af ótímabundnum starfsleyfum væri ekki góð.

Eftir umfangsmikla umfjöllun um framangreind sjónarmið hefur nefndin komið sér saman um að leggja til breytingu á frumvarpinu í þá veru að falla frá þeim áformum að starfsleyfi samkvæmt lögnum verði ótímabundin í stað þess að vera tímabundin líkt og nú er. Telur nefndin viðvaranir þeirra aðila sem annast eftirlit með framkvæmd laganna gefa tilefni til varkárni í þessum efnun. Nefndin leggur til breytingar á a-lið 7. gr. frumvarpsins og 1. og 2. tölul. 49. gr. þess sem miðast við það sem hér hefur komið fram auk þess sem nefndin leggur til að breytingu á aðalskipulagi sveitarfélags verði bætt við upptalningu forsendna fyrir örari endurskoðun starfsleyfa en samkvæmt gildistíma.

Skráningarskylda heimagistingar.

Nefndin leggur til þá breytingu á frumvarpinu að heimagisting verði undanskilin gististöðum í viðauka V. Er breytingin lögð til í samráði við ráðuneytið og eftir ábendingu frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Markmiðið með breytingunni er að heimagisting skv. 1. mgr. 3. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, verði einungis skráningarskyld hjá sýslumanni, sbr. 1. mgr. 13. gr. þeirra laga, en ekki jafnframt háð starfsleyfi eða skráningarskyldu samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir líkt og nú er.

Í upphafi þessa árs tók gildi breyting á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sem fól í sér afnám rekstrarleyfisskyldu vegna heimagistingar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þess í stað varð heimagisting gerð skráningarskyld hjá sýslumanni. Markmið laganna var einkum að einfalda regluverkið um heimagistingu og stuðla þannig að því að koma starfseminni upp á yfirborðið enda sýndi reynslan að mikill minni hluti heimagistingar hér á landi var veittur samkvæmt tilskildum rekstrar- og starfsleyfum. Í umsögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar kemur fram að markmið umræddrar lagabreytingar hafi ekki fyllilega náð fram að ganga þar sem heimagisting væri enn þá háð starfsleyfi heilbrigðisnefndar, þrátt fyrir afnám rekstrarleyfisskyldunnar. Yrði frumvarpið óbreytt að lögum yrði ráðherra veitt heimild til að færa heimagistingu undir skráningarskyldu í stað starfsleyfisskyldu með reglugerð. Eftir sem áður yrði heimagisting þá skráningarskyld hjá tveimur opinberum aðilum, þ.e. sýslumanni og Umhverfisstofnun. Nefndin, í samráði við ráðuneytið, tekur undir þá afstöðu sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu að í því felist óþarfalækjustig og leggur því til þá breytingu sem framar er getið.

Markmiðið með breytingunni er fyrst og fremst að hvetja til þess að heimagisting verði stunduð með lögmætum hætti. Samhliða þessu leggur nefndin áherslu á mikilvægi þess að eftirliti með heimagistingu sé sinnt á skilvirkan hátt. Afar mikilvægt sé í því sambandi að eftirlitsaðilum sé gert kleift að sinna sínu hlutverki, hvort tveggja með nauðsynlegum lagaheimildum og fjármagni.

Grænt bókhald og birting eftirlitsskýrsla.

Nokkur umræða átti sér stað í nefndinni um kröfur um að fært sé grænt bókhald um starfsemi í viðaukum I–IV og um opinbera birtingu eftirlitsskýrsla. Nefndin hefur verið upplýst um að reglur um grænt bókhald séu til skoðunar í ráðuneytinu, m.a. með það að leiðarljósi að minnka kröfurnar fyrir starfsemi sem verður ekki starfsleyfisskyld heldur eingöngu skráningarskyld eftir að frumvarpið verður að lögum. Nefndin tekur undir sjónarmið í þessa veru og hvetur ráðuneytið til að huga að þessum þætti. Varðandi opinbera birtingu eftirlitsskýrsla tekur nefndin undir framkomin sjónarmið um að taka beri tillit til þess að af ýmsum ástæðum kunni að vera sanngjarnt og eðlilegt að ákveðnar upplýsingar fari leynt. Leggur nefndin til að við 5. mgr. a-liðar 30. gr. frumvarpsins bætist sá fyrirvari að rekstraradilum verði veitt tækifæri til að koma að athugasemdum áður en eftirlitsskýrsla er birt opinberlega. Eftir atvikum verði þær athugasemdir birtar ásamt skýrslunni.

Aðrar breytingar.

Auk þeirra breytinga sem að framan er gerð grein fyrir leggur nefndin til nokkrar orðalagsbreytingar á texta frumvarpsins og breytingar lagatæknilegs eðlis, sem einkum miða að því að samræma tiltekna frumvarpsgreinar öðrum breytingum sem nefndin leggur til. Þá leggur nefndin til nokkrar breytingar eftir ábendingum í umsögn Umhverfisstofnunar, m.a. um að birting auglýsinga um útgáfu og gildistöku starfsleyfa á vefsvæði útgefanda teljist opinber birting og að Umhverfisstofnun skuli senda grunnástandsskýrslur til viðkomandi sveitarstjórnar. Að þessu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Gunnar Bragi Sveinsson og Teitur Björn Einarsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis.

Alþingi, 29. maí 2017.

Pawel Bartoszek, 1. varaform.	Teitur Björn Einarsson, frsm.	Ari Trausti Guðmundsson.
Ásmundur Friðriksson.	Birgir Ármannsson.	Guðrún Ágústa Þórdísardóttir.
Gunnar Bragi Sveinsson.	Haraldur Benediktsson.	Kolbeinn Óttarsson Proppé.