



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 19. janúar 2020

1907023SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um hollustuhætti og mengunarvarnir (viðaukar), 436. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 9. desember þar sem óskað var eftir umsögnum um ofangreint frumvarp. Að beiðni sambandsins var umsagnarfræstur framlengdur til 17. janúar. Beðist er velvirðingar á að ekki náðist að ljúka gerð umsagnar innan veitts frests.

Afstaða til frumvarpsins

Starfsmenn sambandsins áttu á haustmánuðum allmarga fundi með forsvarsmönnum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og umhverfis- og auðlindaráðuneytis um málið. Í stuttu máli var mörgum spurningum ósvarað að loknum þeim samtölum. Líkt og sést af umsögnum til Alþingis er ekki hægt að segja að mikil sátt sé um efni frumvarpsins og er sérstaklega dregið í efa að nægilega hafi verið vandað til þess áhættumats sem frumvarpið er sagt vera grundvallað á. Tekur sambandið undir að ráðuneytið hljóti að vera fært um að leggja fram upplýsingar um hvernig niðurstöður þess mats eru rökstuddar þannig að þingnefndin og sérfræðingar sem hún kallar til hafi tök á að rýna það nánar.

Hlýtur þingnefndin jafnframt að þurfa að rýna vel umsagnir sérfræðinga þegar lagt er mat á umfang þeirrar starfsemi sem skynsamlegt gæti verið að fella brott starfsleyfisskyldu hjá.

Í umsögn til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 23. október sl., sem er fylgiskjal með þessari umsögn, reifaði sambandið helstu röksemdir sínar gagnvart frumvarpinu en auk þeirrar umsagnar vísar sambandið til umsagna frá sveitarfélögum og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga.

Kostnaðaráhrif frumvarpsins

Gerð er athugasemd við mat á áhrifum sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, sem ekki endurspeglar raunveruleg áhrif frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum. Í lok nóvember, þ.e. um það leyti sem frumvarpið var lagt fram á Alþingi, funduðu fulltrúar umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Sambands Íslenskra sveitarfélaga ásamt fulltrúum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Að þeim samskiptum loknum náðist sátt um að texti um kostnaðaráhrif gæti hljóðað á þessa leið:

Lauslegt mat Sambands Íslenskra sveitarfélaga á ársreikningum allra heilbrigðiseftirlita leiðir í ljós að tekjur þeirra af álögðum eftirlitsgjöldum hafi numið í kringum 500 m.kr. á árinu 2018 og skv. því myndu heildartekjur heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga lækka um 12,5 m.kr. verði frumvarpið að lögum. Athugun sambandsins sýnir að framlög sveitarfélaga til að jafna mismun sértekna og heildargjalda heilbrigðiseftirlita námu um 370 m.kr. á

árinu 2018 og þessi lagabreyting hefði í för með sér, að öðru óbreyttu, að auka þyrfti framlög um 3,3%. Ljóst er að á móti myndi einhver breytilegur kostnaður lækka á móti og hugsanlega geta eftirlitin hagrætt og/eða aukið tekjur af annarri starfsemi. Ráðuneytið fellst á framangreinda útreikninga sambandsins.

Lokaorð

Með vísan til umsagna heilbrigðiseftirlitssvæðanna er ítrekað það álit Sambands íslenskra sveitarfélaga að í frumvarpinu er gengið of langt í að afnema starfsleyfisskyldu og að verulegur hluti þeirrar starfsemi sem lagt er til að verði skráningarskyldur ætti áfram að hafa starfsleyfi. Einnig er þörf á að fara vandlega yfir hvaða starfsemi ætti að verða skráningarskyld í stað þess að vera hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld. Þá vantar í frumvarpið og reglugerðardrög ákvæði um hvernig afgreiða beri rekstur sem er að hluta starfsleyfisskyldur og að hluta skráningarskyldur.

Það er nokkuð samdóma álit þeirra sérfræðinga sem að málinu hafa komið af hálfu sambandsins og heilbrigðiseftirlitssvæðanna að þær kerfisbreytingar sem hér er verið að útfæra í frumvarpi og stjórnvaldsfyrirmælum muni ekki leiða til mikillar einföldunar og raunar sé umtalsverð hætta á að flækjustig muni aukast. Það er að sjálfsgöðu á ábyrgð ráðherra umhverfis- og auðlindamála, í góðu samstarfi við þær stofnanir sem annast framkvæmd breytinganna, að tryggja að þær breytingar sem taka eiga gildi um áramót gangi eðlilega fyrir sig. Það eru eindregin tilmæli til ráðherra af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga að reynt verði að draga sem mest úr áhættu við þessar breytingar með því að leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

1. Skýrar leiðbeiningar til rekstraraðila og stjórnvalda um hvað felst í breytingunum og að rekstraraðilum beri áfram að hlíta því regluverki sem gildir um hollustuhætti og mengunarvarnir þótt starfsemi þeirra verði ekki lengur starfsleyfisskyld.
2. Að fækkað verði verulega þeim flokkum atvinnurekstrar sem breytingarnar ná til í þessum fyrstu áföngum. Frekari skref verði ekki stigin fyrr en komin verði nægileg reynsla á breytingarnar.
3. Sett verði umtalsvert fjármagn í að kynna breytingarnar ásamt því að í skráningargátt verði rekstraraðilar upplýstir um hvaða skyldur hvíli á rekstraraðilum, m.a. um að tilkynna breytingar á rekstri.
4. Sett verði á fót áætlun um vöktun áhrifa breytinganna, með aðkomu fulltrúa atvinnulífs og sveitarfélaga.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 23. október 2019

1907023SA GB
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. um br. á l. um hollustuhætti og mengunarvarnir, mál nr. 243/2019

Við er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnarráðsins frá 4. október sl., þar sem kallað er eftir umsögnum um ofangreint mál. Sambandið þakkar ráðuneytinu fyrir að umsagnarfrættur um málið var framlengdur um eina viku. Einnig þakkar sambandið fyrir ágætan fund sem fulltrúar þess og heilbrigðiseftirlitsvæða á höfuðborgarsvæðinu áttu með lögfræðingi ráðuneytisins 17. október sl. Á þeim fundi komu fram gagnlegar upplýsingar um nokkur álitæfni.

Eftir standa samt sem áður mörg óútkljáð álitæfni sem kalla á frekara samráð áður en hægt er að leggja málið fram á Alþingi. Í því samhengi leggjur sambandið þingsta áherslu á að mikils hófs verði gætt í að fella brott skyldu rekstraraðila til að sækja um starfsleyfi, sem getur ýmist leitt til þess að starfsemi verði skráningarskyld eða hvorki skráningar- né starfsleyfisskyld.

Afstaða til frumvarpsins

Frumvarpið felur m.a. í sér breytingar á viðaukum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sem lista upp starfsleyfis- og skráningarskylda starfsemi. Í tilkynningu í samráðsgátt segir að við ákvörðun um hvort starfsemi skuli vera háð starfsleyfi eða skráningu sé byggt á áhættumati af viðkomandi starfsemi. Þannig er lagt til í frumvarpinu að sú starfsemi sem skorar hátt í áhættumati verði áfram starfsleyfis- eða skráningarskyld en sú starfsemi, sem skorar lágt verði ekki háð starfsleyfis- eða skráningarskyldu.

Við þessa lýsingu verður að gera alvarlega athugasemd. Á fundi með ráðuneytinu 17. október sl. var rætt um áhættumat þeirrar starfsemi sem nú er starfsleyfisskyld skv. hollustuháttalögum en er nú lagt til að verði ýmist skráningarskyld eða hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld. Fram kom að umrætt áhættumat væri afrakstur vinnu tveggja sérfræðinga í ráðuneytinu en að í þeirra vinnu hafi verið litið nokkuð til vinnu tveggja starfshópa á vegum Umhverfisstofnunar sem unnið höfðu að áhættumati í þeim tilgangi að mæla fyrir um tíðni eftirlits. Vert er að undirstrika að markmið með vinnu starfshópanna var ekki að kveða á um hvaða starfsemi skyldi verða skráningarskyld eða jafnvel hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld. Að áliti þeirra sérfræðinga heilbrigðiseftirlits sem komið hafa að málinu virkar niðurstaða umrædds „áhættumats“ tilviljanakennd. Vert er að undirstrika að það álit byggir á áratuga starfsreynslu á vettvangi við framkvæmd heilbrigðiseftirlits.

EKKI hafa verið lagðir fram listar eða vinnuskjöl frá ráðuneytinu sem hægt væri að rýna til að leggja mat á gæði þess áhættumats sem byggt var á við gerð viðauka við

reglugerðina. Á umræddum fundi 17. október sl. og einnig á vinnufundum fulltrúa sambandsins með heilbrigðiseftirlitssvæðum til að rýna reglugerðardrögin hefur komið fram einróma gagnrýni á allmörg atriði í viðaukanum. Rétt er að hafa þann almenna fyrirvara að ekki gafst tími til að fara yfir viðaukann í heild á fundi með ráðuneytinu en um nánari greiningu á honum vísast til umsagna heilbrigðiseftirlitssvæða og vinnuskjala sem send hafa verið til ráðuneytisins.

Varúðarregla verði höfð í heiðri

Í umsögn sambandsins um drög að reglugerð um skráningarskyldu atvinnurekstrar er vísað til álits umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um 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. Vert er að undirstrika sérstaklega þá leiðsögn þingnefndarinnar til ráðuneytisins að 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.

Á grundvelli þessara leiðbeininga frá löggjafanum hefur sambandið lagt áherslu á að fyrst um sinn nái reglugerð um skráningarskyldu atvinnurekstrar einkum til umfangslíttill atvinnustarfsemi sem fær lágt skor í áhættumati. Tekið skal fram að sambandið lítur svo á að áhættumat verði að byggjast á hlutlægu mati sérfræðinga með reynslu af framkvæmd eftirlits.

Kostnaðarmat

Ekki hefur gefist tækifæri til að meta heildstætt kostnaðaráhrif fyrirhugaðra breytinga en fram hefur komið af hálfu framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitssvæða að þau geti skert verulega tekjugrunn embættanna. Nauðsynlegt er að vandað kostnaðarmat liggi fyrir áður en frumvarp er lagt fram á Alþingi. Í því sambandi verði bæði horft til þess hvaða eftirlitsverkefni flytjast á milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda og hvaða breytingar verða á kröfum um að rekstur hafi gilt starfsleyfi.

Lokaorð

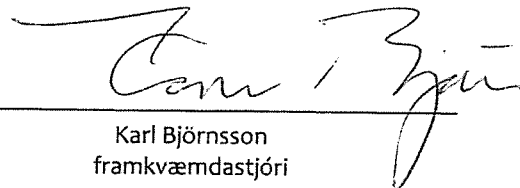
Með vísan til umsagna heilbrigðiseftirlitssvæðanna er ítrekað það álit Sambands Íslenskra sveitarfélaga að í frumvarpinu er gengið of langt í að afnema starfsleyfisskyldu og að verulegur hluti þeirrar starfsemi sem lagt er til að verði skráningarskyldur ætti áfram að hafa starfsleyfi. Einnig er þörf á að fara vandlega yfir hvaða starfsemi ætti að verða skráningarskyld í stað þess að vera hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld. Þá vantar í frumvarpið og reglugerðardrög ákvæði um hvernig afgreiða beri rekstur sem er að hluta starfsleyfisskyldur og að hluta skráningarskyldur.

Það er nokkuð samdóma álit þeirra sérfræðinga sem að málinu hafa komið af hálfu sambandsins og heilbrigðiseftirlitssvæðanna að þær kerfisbreytingar sem hér er verið að útfæra í frumvarpi og stjórnvaldsfyrirmælum muni ekki leiða til mikillar einföldunar og raunar sé umtalsverð hættu á að flækjustig muni aukast. Það er að sjálfsögðu á ábyrgð ráðherra umhverfis- og auðlindamála, í góðu samstarfi við þær stofnanir sem annast framkvæmd breytinganna, að tryggja að þær breytingar sem

taka eiga gildi um áramót gangi eðlilega fyrir sig. Það eru eindregin tilmæli til ráðherra af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga að reynt verði að draga sem mest úr áhættu við þessar breytingar með því að leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

1. Skýrar leiðbeiningar til rekstraraðila og stjórnvalda um hvað felst í breytingunum og að rekstraraðilum beri áfram að hlíta því regluverki sem gildir um hollustuhætti og mengunarvarnir þótt starfsemi þeirra verði ekki lengur starfsleyfisskyld.
2. Að fækkað verði verulega þeim flokkum atvinnurekstrar sem breytingarnar ná til í þessum fyrstu áföngum. Frekari skref verði ekki stigin fyrr en komin verði nægileg reynsla á breytingarnar.
3. Sett verði umtalsvert fjármagn í að kynna breytingarnar ásamt því að í skráningargátt verði rekstraraðilar upplýstir um hvaða skyldur hvíli á rekstraraðilum, m.a. um að tilkynna breytingar á rekstri.
4. Sett verði á fót áætlun um vöktun áhrifa breytinganna, með aðkomu fulltrúa atvinnulífs og sveitarfélaga.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri