

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

postur@uar.is

26. nóvember 2018

Mál: Umsögn um drög að frumvarpi; hollustuhættir og mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs (stjórnvaldssektir o.fl.), S-229/2018.

Samtök atvinnulífsins skiluðu fyrir um mánuði síðan umsögn vegna áforma um lagasetningu vegna sama máls og lögðu þar megináherslu á að fyrirhuguð beiting stjórnvaldssekta byggði á málefnalegum sjónarmiðum og verði aðeins beitt þegar sýnt þykir að hefðbundin eftirlitsúrræði dugi ekki til að ná fram breyttri hegðan, að sektarákvörðun eigi sér aðdraganda og að sekt sé í eðlilegu samhengi við meint brot. Að einhverju leyti er gætt að þessum atriðum í frumvarpsdrögunum og ekki fjallað sérstakega um þau í umsögninni nú.

Önnur atriði frumvarpsdraganna voru mun óljósari í kynningunni um fyrirhugaða lagasetningu og beinist umsögn samtakanna fyrst og fremst að þeim atriðum að þessu sinni. Farið verður yfir frumvarpsdrögin eftir greinum.

Um 5. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin gera ekki athugasemd við efnisgreinina en ítreka óskir sínar um að starfsleyfi verði ótímabundin. Minnt er á að útgefanda er heimilt að breyta og endurskoða starfsleyfi ef aðstæður kalla á það og að í 15. gr. laga nr. 7/1998 er beinlínis lögð sú skylda á útgefanda að endurskoða starfsleyfið á 16 ára fresti.

Um 6. gr. frumvarpsdraganna

Með greininni er ætlunin að færa allan rekstur sem fellur undir viðauka III undir eftirlit heilbrigðiseftirlitsins í stað þess að falla undir eftirlit Umhverfisstofnunar. Í greinargerðinni kemur fram að skörun sé milli viðauka III og IV og að of stór hluti rekstraraðila falli nú undir eftirlit Umhverfisstofnunar en ætlunin hafi verið með lögum nr. 66/2017.

Samtökin leggja til að viðaukanum verði skipt í tvennt og að sá hluti sem eðilegt er að falli undir eftirlit heilbrigðisnefnda verði færður í viðauka IV en ákvæðið í frumvarpsdrögunum falli niður. Verði niðurstaðan engu að síður að halda fast í ákvæðið kallar það á fleiri breytingar á lögnum sbr. IV. kafla laga nr. 7/1998 sérstaklega 28. og 29. gr.

Um 8. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin leggja til að fyrirhuguð breyting á 1. mgr. 34. gr. laganna verði orðuð þannig að upphaf málsgreinarinnar hljóði svo: *Rekstraraðili atvinnurekstrar, sem hefur í för með sér losun mengandi efna, sbr. ...* Engin ástæða er til að krefja rekstraraðila þar sem engin losun fer fram um þessar upplýsingar og orðalagið er í samræmi við 1. mgr. 36. gr. laganna.

Um 10. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin leggja til að frekari breytingar verði gerðar á 46. gr. laganna og kveðið verði á um skyldu sveitarfélaga til að birta reikninga heilbrigðiseftirlitsins á vefsvæði viðkomandi eftirlits. Samtökin hafa um langa hríð reynt að afla upplýsinga um umfang heilbrigðiseftirlitsins í landinu og hve stór hluti rekstrarkostnaðar er greiddur með eftirlitsgjöldum. Við síðustu tilraun tókst að fá ársreikning allra umdæma utan eins. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir hafa ekki fengist neinar upplýsingar um rekstur heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Samtökin telja óviðunandi að þessar upplýsingar liggja ekki fyrir og séu aðgengilegar almenningi og haghöfum. Jafnframt er æskilegt að hvert heilbrigðisumdæmi geri ársskýrslu þar sem fram kemur yfirlit um helstu verkefni og áherslur liðins árs ásamt ársreikningi og að þessi skýrsla liggja fyrir á vefsvæði viðkomandi umdæmis. Nefna má að Umhverfisstofnun birtir slíkar upplýsingar og þær geta verið heilbrigðiseftirlitinu fyrirmynd þótt umfang hvernar skýrslu taki að sjálfsögðu mið af umfangi eftirlitsstarfsins.

Samtökin leggja því til að í 46. gr. laganna komi ákvæði um þessa upplýsingaskyldu allra heilbrigðiseftirlitsumdæma og telja að slíkt ákvæði eigi heima í 10. gr. frumvarpsdraganna.

Um 14. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin hafa áður bent ráðuneytinu á að heilbrigðiseftirlitið hefur eftirlit með starfsemi sveitarfélaganna sjálfra og fyrirtækja í þeirra eigu. Sá rekstur er umfangsmikill, getur valdið mengun, umhverfisslysum og umhverfistjóni. Það verður sífellt brýnna að skera á þessi tengsl þar sem sveitarfélögin hafa í raun eftirlit með eigin rekstri. Hér er verið að efna í enn eitt dæmi um hugsanlega hagsmunaárekstra þar sem efasemdir geta vaknað um að almennur rekstur búi við sömu skilyrði og fyrirtæki sveitarfélaganna.

Samtökin eru sammála því að heilbrigðiseftirlitið er vanbúið til að rannsaka mál og leggja á stjórnvaldssektir og eðlilegt að þeim tilvikum sé vísað til Umhverfisstofnunar. Lagt er til að kveðið verði á um að Umhverfisstofnun skuli í ársskýrslum sínum gera grein fyrir málum sem lýkur með stjórnvaldssektum og hver eigi uppruna sinn hjá heilbrigðiseftirlitinu.

Um c. lið 18. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin leggjast gegn því að ekki verði felldar niður dagsektir fram að efnadegi hjá þeim sem efna kröfuna sem er tilefni sektanna. Með fyrirhugaðri breytingu fá dagsektirnar einkenni refsinga og skilin milli þeirra og stjórnvaldssekta verða óljós. Það er megintilgangur fyrirhugaðra breytinga að koma á heimildum til að leggja á stjórnvaldssektir sem eru refsikennd viðurlög og það er að mati samtakanna óeðlilegt að dagsektirnar fái sama einkenni.

Samtökin leggjast einnig gegn því að það verði háð ákvörðun heilbrigðisnefndar eða Umhverfisstofnunar hvort krafan verði felld niður. Með þessu er verið að bjóða upp á mismunun þar sem það getur verið misjafnt hvernig 11 eftirlitsaðilar taka á málum. Þannig geta sambærileg mál fengið mismunandi úrlausn eftir því hver eftirlitsaðilinn er. Bæði geti dagsektirnar orðið misháar, tímafrestir misjafnir og ákvarðanir um niðurfellingu sömuleiðis.

Samtökin telja óeðlilegt að dagsektir sem kunna að vera lagðar á rekstur sveitarfélaga eða fyrirtækja í þeirra eigu renni í viðkomandi sveitarsjóð. Það blasir við að slíkt fyrirkomulag stenst ekki nein jafnréttissjónarmið.

Samtökin leggja því til að fyrirkomulagið verði óbreytt þ.e. að álagðar dagsektir falli niður við efnd kröfu enda er þá markmiði eftirlitsaðilans náð og fyrirælin hafa orðið tilefni úrbóta af hálfu rekstraraðila. Með ákvæðum um stöðvun starfsemi (20. gr.) og um stjórnvaldssektir (21. gr.) gefst tækifæri fyrir eftirlitsaðila til að bregðast harðar við alvarlegum málum ef ástæða er til.

Um 21. gr. frumvarpsdraganna

a) Um 1. tl. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Samtökin leggja til að ákvæði um brot á skráningarskyldu sæti ekki stjórnvaldssektum. Hér er um að ræða ákvæði sem ekki hefur enn verið hrint í framkvæmd en ætlunin er að einfaldari rekstur (sbr. III – V viðauka) þurfi ekki starfsleyfi heldur beri að skrá fyrirhugaðan rekstur. Stjórnvaldssektir hljóta að miðast við hin alvarlegri brot og þótt í ljós komi að rekstraraðili þar sem lítil sem engin hætta er á umhverfistjóni hafi ekki skráð starfsemi sína er engin ástæða til að beita jafn þungum refsingun og stjórnvaldssektum á slík tilvik. Nær væri að vísa til starfsleyfisskylds reksturs í viðaukum I – II (III).

b) Um 4. tl. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Samtökin leggja til með vísan til rökstuðnings hér að ofan að þetta ákvæði nái einungis til reksturs í viðaukum I – II (III) sem er sérstaklega mikilvægt meðan ekki hefur verið tekin upp skráning einfaldari reksturs í stað starfsleyfisskyldu.

c) Um 6. tl. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Í samræmi við ofanritað leggja samtökin til að þetta ákvæði nái einungis til reksturs í viðaukum I – II (III).

d) Um 6. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Lagt er til að upphaf málsgreinarinnar verði í samræmi við upphaf 67. gr. og orðist svo: *Stjórnvaldssektum má beita...*

e) Um fyrirhugaða nýja 70. gr. laganna

Samtökin leggja til að greinin falli niður.

Í greininni er rætt um að brot geti varðað bæði „*stjórnvaldssektum og refsingu*“ og er því rétt að minna á að í stjórnvaldssektum felst refsing vegna meintra brota á lögunum.

Samtök atvinnulífsins eru andvíg því að brot á öllum ákvæðum laganna verði kæránleg til lögreglu eins og tillögugreinin gerir ráð fyrir. Það er ekki eðlilegt að mál sem Umhverfisstofnun hefur til rannsóknar geti farið til rannsóknar hjá lögreglu og komið síðan aftur til meðferðar hjá stofnuninni eftir að lögregla hefur komist að því að ekki sé tilefni til málshöfðunar.

Það verður að hafa í huga að með frumvarpsdrögum er í fyrsta sinn verið að leiða í lög refsikennd viðurlög (stjórnvaldssektir) við brotum á löggjöfinni og ástæða til að reynsla komi á þau ákvæði áður en gripið er til víðtækari aðgerða. Þessi ákvæði munu ekki gagnast vegna brota sem þegar hafa verið framin.

Minnt er á að tiltekin brot sem tengjast umhverfisvernd eru þegar refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum sbr. XVII, XVIII og XIX. kafla laga nr. 19/1940. Með ákvæðum fyrirhugaðrar 70. gr. eru að hluta afmáð mörk milli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og almennra hegningarlaga. Sé vilji til að tiltekin frekari meint brot sem varða heilsu og líf almennings verði refsiverð færi best á því að skilgreina þau og fella inn í almenn hegningarlög í stað þess að skapa óskýrleika og óljós lagaskil sem ekki er ljóst hvaða áhrif hafi.

Samtökin telja að nálgast þurfi ákvæði um refsíábyrgð einstaklinga vegna þátttöku í starfsemi lögaðila með mikla varfærni að leiðarljósi. Sé það metið svo að þær aðstæður séu til staðar að hætta sé á að refsikennd viðurlög á stjórnsýslustigi dugi ekki til að mæta hugsanlegum misbrestum ber að gæta meðalhófs og tryggja að slík meðferð sé afmörkuð við allra alvarlegustu brot sem framin eru í starfsemi lögaðila. Annað er á skjön við þróun og tilgang stjórnsýslu sem byggir á sérhæfðum stofnunum og auknum heimildum þeirra til beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Til að mynda gildir sambærileg heimild samkeppnislaga einungis um ólögsmætt samráð en ekki önnur brot samkvæmt þeim lögum. Óskýrar og opnar heimildir að þessu leyti geta jafnframt hæglega leitt til þess að mál séu send á milli stjórnsýslunnar og réttarvörslukerfisins að óþörfu og haft í för með sér ónauðsynlegar tafir á rannsóknum með tilheyrandi óvissu og kostnaði fyrir alla aðila.

Að lokum er minnt á ákvæði núverandi 68. gr. laganna sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að verði 72. gr. en þar er þegar kveðið á um að brot séu refsiverð skv. almennum hegningarlögum. Samtökin telja þetta ákvæði fullnægjandi.

Um 1. tl. a. iv. 24. gr. frumvarpsdraganna

Með tillögugreininni eru lagðar til sams konar breytingar um lögreglurannsókn vegna meintra brota á lögum um meðferð úrgangs nr. 55/2003 og fjallað er um hér að ofan. En með liðum i., ii. og iii. er ætlunin að veita Umhverfisstofnun heimild til álagningar stjórnvaldssekta sanbærilegar þeim sem gilda eiga vegna brota á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Samtökin leggjast gegn þessu ákvæði með vísan til rökstuðnings hér að ofan.

Almennt

Með frumvarpsdrögunum fylgdi samanburðarskjal þar sem fyrirhugaðar breytingar eru felldar inn í núgildandi texta laganna. Þessi framsetning auðveldar mjög vinnu við gerð umsagnarinnar og er því ástæða til að þakka fyrir hana.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Bergþóra Halldórsdóttir

Pétur Reinertsen