



# SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 Reykjavík

Reykjavík 5. apríl 2018

1803025SA GB  
Málalykill: oo.64

## Efni: Umsögn um drög að rg. um losun frá atvinnurekstri

### 1. Almennt

Um er að ræða viðamikla reglugerð sem birt var á samráðsgátt 5. mars sl. Verið er að sameina í eina reglugerð innleiðingu tilskipunar ESB 2010/75/EB um losun frá iðnaði (hér eftir nefnd losunartilskipun), ásamt rg. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun og rg. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit. Þar sem losunartilskipunin nr. 2010/75/EB leysir af hólmi tilskipun 2000/76/EB um brennslu úrgangs og þar með íslenska reglugerð nr. 739/2003 um brennslu úrgangs fellur sú reglugerð úr gildi með gildistöku nýju reglugerðarinnar.

Borist hafa ábendingar frá sérfræðingum hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga um að uppbygging reglugerðarinnar sé mjög flókin og að verið sé að steypa saman of mörgum reglugerðum í einn stóran bálk. Sambandið tekur undir það sjónarmið og áréttar sjónarmið sem fram kom í umsögn um frumvarp sem varð að lögum nr. 66/2017, að innleiðing tilskipunar um losun frá iðnaði, sem einungis varðar lítinn hluta fyrirtækja sem falla undir lögum, kalla ekki á jafn viðamiklar breytingar á lögum og reglugerðum eins og ráðuneytið leggur til. Líkt og fjallað var um í þeirri umsögn eru ókostir verulegir við þá uppstokkun sem UAR leggur til en sérstaklega er bent á að hætta er á að ákvæði úr losunartilskipuninni verði álitin gilda um fyrirtæki sem falla undir viðauka II-V með lögunum og falla því ekki undir tilskipunina. Reglugerðin er tæki sem eftirlitsaðili notar í sinni vinnu og er eftirlitsþola aðgengileg. Pessi reglugerð er allt annað en aðgengileg.

Til frekari áréttингar skal bent á að á fjörutíu blaðsíðum í reglugerðinni (bls. 31-70) er fjallað um mjög sérhæfð tæknileg atriði sem ekki varða á neinn hátt starfsemi flestra þeirra fyrirtækja sem falla undir reglugerðina. Hið sama á í meginatriðum við um 18.-53. gr. reglugerðarinnar. Óhætt er að segja að slík reglusetning sé óæskileg og óaðlaðandi fyrir þá sem vilja kynna sér þær kröfur sem gerðar eru til fyrirtækja um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Með það fyrir augum að reglugerðir séu almennt notendavænar, bæði fyrir eftirlitsaðila og fyrirtæki, telur sambandið eðlilegt að rg. 785/1999 og 786/1999 verði áfram til staðar, með þeim breytingum sem kynnu að vera nauðsynlegar vegna innleiðingar á losunartilskipuninni. Þá verður ekki séð að fjalla þurfi um brennslu úrgangs í nýju losunarreglugerðinni, en ákvæði um brennslu úrgangs í losunartilskipun er afmarkað með skýrum hætti. Að álíti sambandsins er notagildi sérstakrar reglugerðar um brennslu úrgangs meira en af innfellingu ákvæða um brennslu úrgangs í reglugerð um iðnaðarlosun. Einnig er vert að hafa í huga að með því að steypa saman mörgum reglugerðum í einn bálk aukast líkur á tíðum breytingum á reglugerðinni, sem eykur enn á flækjustigið fyrir þá sem vinna þurfa eftir reglugerðinni.



Sambandið gengur út frá því í þessari umsögn að í reglugerðinni sé ekki verið að færa nein verkefni frá heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar, sbr. 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 57. gr., og að útgáfa starfsleyfa verði áfram þannig að heilbrigðisnefndir gefi út starfsleyfi skv. IV og V. viðauka við lögðin, sbr. X- og XI. viðauka við reglugerðina. Um það atriði vísast til nefndarálits umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis á þingskjali 944 – 376. mál á 146. löggjafarþingi. Ef um breytingar á verkaskiptingu verður að ræða þarf að fjalla sérstaklega um áhrif slíkra breytinga í kostnaðarumsögn um reglugerðina, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

#### Ákvæði um skráningarskyldu og starfsleyfisskilyrði, 7. og 8. gr.

Í 7. gr. draganna er óvenjulegt ákvæði um skráningarskylda starfsemi, svohljóðandi:

Samkvæmt 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunvarvarnir er ráðherra heimilt að kveða á um í reglugerð að atvinnurekstur, sbr. viðauka IX, X og XI, sé háður skráningarskyldu í stað útgáfu starfsleyfis. Um framkvæmd skráningarskyldu fer samkvæmt [reglugerð um skráningarskyldu (ný reglugerð um framkvæmd skráningarskyldu)].

Óhjákvæmilegt er að gera verulega athugasemd við umrætt ákvæði, enda ekki venja að vísa í reglugerð til ósettra stjórnvaldsfyrirmæla. Engin drög liggja fyrir um efni þeirra reglugerða sem hér er vísað til, sem byggir á 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunvarvarnir, sbr. lög nr. 66/2017 um breytingu á þeim lögum. Tekið er undir athugasemd frá SHÍ um að eðlilegt sé að ákvæði af þessum toga komi inn í reglugerðina fyrr en ljóst er hvernig skráningarskylda verði framkvæmd.

Þar sem engar upplýsingar liggja fyrir um hve langt ráðuneytið hyggst ganga við setningu umræddrar reglugerðar um skráningarskyldu er mjög torvelt að veita umsögn um þá reglugerð sem hér er til umsagnar. Af hálfu sambandsins er áréttar að sjónarmið að í byrjun verði tekin fremur varfærin skref í þá átt að taka upp skráningarskyldu í stað starfsleyfa og þá einkum horft til mjög einfaldrar atvinnustarfsemi. Í því samhengi er sérstaklega bent á að í 6. gr. er gerð sú krafa að „allur nýr atvinnurekstur skal vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Deiliskipulag þarf þó ekki að vera til staðar vegna atvinnurekstrar, sbr. viðauki VII, IX, X og XI, enda samrýmist starfsemin gildandi aðalskipulagi hvað varðar landnotkun og byggðaþróun og sé í samræmi við samþykkta notkun fasteignar. Útgefandi starfsleyfis skal leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um þessa þætti. Deiliskipulag þarf auk þess ekki að vera til staðar vegna atvinnustarfsemi, sbr. viðauki I, sé um að ræða nýjan atvinnurekstur á stað þar sem áður var sambærilegur atvinnurekstur með starfsleyfi. Starfsemin skal þá samrýmast aðalskipulagi varðandi landnotkun og byggðaþróun og vera í samræmi við samþykkta notkun fasteignar. Útgefandi starfsleyfis skal leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um þessa þætti.“

Ljóst er að sveitarfélög og heilbrigðiseftirlitssvæðin eru mjög hugsi yfir því hvernig því verði framfylgt gagnvart skráningarskyldum atvinnurekstri að hann sé í samræmi við skipulag. Mikilvægt er að ráðuneytið hafi svör við þessu atriði áður en reglugerð um skráningarskyldu verður sett.

Í 6. gr. er nánar fjallað um útgáfu starfsleyfis. Erfitt er að sjá hvernig allur atvinnurekstur eigi að veita án undantekningar jafnítarlegar upplýsingar eins krafist er, með einu fráviki í e-lið þar sem upplýsinga er krafist "eftir atvikum". Hugsun ráðuneytisins er að líkindum



sú að flest einfaldari atvinnustarfsemi muni með tímanum verða undanþegin ákvæðinu en eins og málin standa nú mun ákvæðið verða stórkostlega íþyngjandi fyrir minni fyrirtæki. Ekki verður því séð að reglugerðin vinni með þeiri stefnu stjórnvalda að einfalda leyfisveitingaferli.

Í núgildandi reglugerð 10. gr. reglugerðar 785/1999, er orðalagið að veita eigi sambærilegar upplýsingar um fyrirhugaða starfsemi, eftir því sem við á hverju sinni. Ef orðalagið yrði óbreytt miðað við núgildandi reglugerð, gæti heilbrigðisnefnd t.d. metið hvort umsækjanda um starfrækslu minkabús sé nauðsyn að uppfylla t.d. kröfu k-liðar 2. mgr. 6. gr., um að gera grein fyrir helstu valkostum, sem umsækjandinn hefur rannsakað, í stað áformaðrar tækni, aðferða og ráðstafana, í formi yfirlits.

Í 8. gr. er síðan kveðið á um starfsleyfisskilyrði þess atvinnureksturs sem Umhverfisstofnun veitir starfsleyfi en ekki er að finna sambærilega grein fyrir starfsleyfisskilyrði þess atvinnurekstrar sem heilbrigðisnefndir veita starfsleyfi. Á meðan ekki er ljóst hvaða atvinnurekstur er skráningarskyldur verður að gera ráð fyrir að heilbrigðisnefndir veita öllum starfsleyfisskylendum atvinnurekstri starfsleyfi skv. viðaukum X og XI starfsleyfi líkt og hingað til.

Sambandið fer fram á við UAR að ef 7. gr. verður óbreytt í reglugerðinni verði drög að þeim reglugerðum sem þar er vísað til send til umsagnar áður en endanleg afstaða verði tekin til fyrilliggjandi draga á reglugerð um losun frá iðnaði. Auk þess verði bætt inn grein með starfsleyfisskilyrðum fyrir atvinnurekstur sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi, sambærilegri 8. grein um starfsleyfisskilyrði fyrir atvinnurekstur sem Umhverfisstofnun veitir starfsleyfi.

### Gildistími starfsleyfa og endurskoðun

Reglugerðin felur í sér rýmkun á gildistíma og endurskoðun starfsleyfa. Samkvæmt 20. gr. gildandi reglugerðar um starfsleyfi skal endurskoða starfsleyfi á 4 ára fresti. Í drögunum er hins vegar miðað við að þótt starfsleyfi skuli gefin út til ákveðins tíma skuli að lágmarki endurskoða þau á 16 ára fresti, sbr. 1. mgr. 14. gr. Líkt og fram kom í umsögnum um lagabreytingar sem samþykktar voru á sl. ári þá eru 16 ár mjög langur tími og afar algengt að breytingar verði á starfsemi á fyrstu árum eftir að hún hefst. Á því atriði er að einhverju marki tekið í 13. gr., sem fjallar um breytingar á starfsemi, en jafnframt þyrfti að vera skýrt hvaða reglur eiga við um breytingar á skráningarskyldri starfsemi:

„Rekstraraðili skal upplýsa útgefanda starfsleyfis um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli, virkni eða umfangi starfseminnar sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið. Útgefandi starfsleyfis skal endurskoða starfsleyfi eftir því sem við á. Ef fyrirhuguð breyting sem rekstraraðili áformar, sbr. 1. mgr., er umtalsverð skal útgefandi starfsleyfis endurskoða starfsleyfið.“

Samsvarandi ákvæði er í 18. gr. gildandi reglugerðar. Að ákveðnu marki er það ákvæði skýrara og telur sambandið rétt að benda á að í 13. gr. ætti í fyrsta lagi að áréttu að rekstraraðili skuli upplýsa útgefanda starfsleyfis tímanlega um fyrirhugaðar breytingar. Í öðru lagi mætti kveða á um hve langan tíma útgefandi starfsleyfis hafi til að bregðast skriflega við slíkri tilkynningu. Í þriðja lagi þarf að vera skýrt að ákvörðun um að endurskoða þarf starfsleyfi skuli vera kæranleg.



## Aðrar ábendingar

### Takmörkun á upplýsingarétti

29. gr. gildandi reglugerðar um starfsleyfi kveður á um takmörkun á upplýsingarétti almennings og er sérstaklega kveðið á um að óski umsækjandi eftir því að takmarkaður verði aðgangur að þeim upplýsingum sem hann leggur fram með starfsleyfi skal hann tilgreina hvaða upplýsingar hann óski að svo skuli fara með.

Sambærilegt ákvæði virðist ekki vera að finna í reglugerðinni og er ástæða til þess að spyrja hvort slíks sé ekki þörf.

### Gjaldtaka

Í XII. kafla gildandi reglugerðar um starfsleyfi er kveðið á um gjaldtökuhheimildir heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og Umhverfisstofnunar. Vel má vera að nægilegt þyki að gjaldtaka fari eftir ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. einkum 46. gr. og 53. gr. laganna, en gagnlegt væri að fá staðfestingu af hálfu UAR um að sú sé skýringin.

### 59. gr. Þagnarskylda.

Þeir sem starfa samkvæmt reglugerð þessari....

### 61. gr. Kærur.

Bent er á að í frumvarpi sem nú er til umfjöllunar á Alþingi er gert ráð fyrir skýrari afmörkun á kæruheimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þ.e. að eingöngu stjórnavaldakvæðanir verði kæranlegar til nefndarinnar. Verði frumvarpið að lögum þarf að laga orðalag 61. gr.

### 63. gr. Refsingar.

Ákvæðið ætti að umorða þannig að það tilgreini að brot gegn reglugerðinni varði þeim viðurlögum sem tilgreind eru í greininni.

### Beinar þýðingar á tilskipun í reglugerðartexta

Augljóst er að laga þarf ýmis atriði í texta reglugerðardraganna. Má þar sem dæmi nefna b-lið 6. tl. 3. gr.: (aðgengileg tækni: tækni sem hefur verið þróuð í þeim mæli að hægt sé að nota hana á hlutaðeigandi svíði iðnaðar, við skilyrði sem eru efnahagslega og tæknilega hagkvæm, að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings, óháð því hvort þessi tækni er notuð eða þróuð í hlutaðeigandi aðildarríki, að því tilskildu að rekstraraðilinn eigi þokkaleg tök á að nýta sér hana,) . Fleiri dæmi um hið sama eru m.a. í 48. gr. (Aðildarríki skulu banna förgun á eftirfarandi úrgangi í öll vatnshlot, sjó eða höf), sjá einnig bls. 45 og 46: (Aðildarríkjum er heimilt að mæla fyrir um reglur sem gilda um undanþágurnar sem kveðið er á um í þessum hluta.); og bls. 65: (í öðrum tilvikum skulu aðildarríki tryggja að framkvæmdar séu annaðhvort samfelldar eða reglubundnar mælingar. Við reglubundnar mælingar skal fá minnst þrjú mæligildi í hvert skipti sem mælingar eru gerðar.)

Í viðauka I segir: Framkvæmdastjórnin skal taka saman leiðbeiningar um... Slíkt ákvæði hlýtur að verkja þá spurningu hvort leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB hafi bein réttaráhrif hér á landi eða hvort birta þurfi slíkar leiðbeiningar sérstaklega hér á landi.



## Lokaorð

Vegna mikils annrökis í mars við gerð umsagna um þingmál hefur, þrátt fyrir lengdan umsagnarfrest um þetta mál, ekki gefist fullnægjandi tími til þess að gaumgæfa öll atriði sem vert væri að huga að við setningu svo viðamikillar reglugerðar.

Samantekin niðurstaða þessarar umsagnar er að Samband íslenskra sveitarfélaga leggst gegn útgáfu reglugerðar um losun frá atvinnurekstri og umhverfiseftirlit. Afstaða sambandsins er sú að alls ekki sé til bóta að búa til svo viðamikla reglugerð þar sem blandað er saman lítt skyldum efnisreglum og leitast þurfi við að halda reglum um starfsleyfisútgáfu eins einföldum og aðgengilegum og frekast er kostur. Sérhæfðari reglur um losun frá atvinnurekstri séu betur komnar í sérstakri reglugerð. Þá sé óþarf að fella úr gildi reglugerð um brennslustöðvar.

Rík ástæða hefði verið til þess að bjóða upp á kynningu af hálfu ráðuneytisins á þeim breytingum sem reglugerðin felur í sér eða gera aðgengilega samantekt á helstu breytingum. Jafnframt mælir sambandið með því að þeir sem senda inn umsagnir um málið verði boðaðir til fundar þar sem hægt er að rökræða einstök atriði sem fram koma í umsögnum.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs