

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

25. október 2018

Mál: Umsögn um áform um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs, UMH18020085, S-157/2018.

Með fyrirhuguðu frumvarpi er ætlunin (i) að heimila eftirlitsaðilum að leggja á stjórnvaldssektir, (ii) að tilteknir rekstraraðilar skili ákveðnum upplýsingum um mengun og hráefnanotkun til Umhverfisstofnunar, (iii) að ákvæði um undanþágur frá reglugerðum verði skýrari, (iv) að skýra hlutverk heilbrigðisnefnda og framkvæmdastjóra þeirra, (v) að endurskoða lista um starfsemi sem undir löginn falla og (vi) að gera breytingar í ljósi breytinga á öðrum lögum.

Samtök atvinnulífsins vænta þess að fyrirhuguð frumvarpsdrög verði kynnt og aflað verði umsagna áður en endanlegt frumvarp verður lagt fram á Alþingi.

(i) Um stjórnvaldssektir

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds. Samkvæmt meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði verður ekki náð með öðru og vægara móti og er sérstaklega tekið fram að það skuli gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Ekki er því gripið til stjórnvaldssekta fyrr en sýnt þykir að hefðbundin eftirlitsúrræði hafi ekki dugað. Refsikennd viðurlög eins og stjórnvaldssektir eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur.

Samtökin eru almennt fylgjandi að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflökka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti stjórnvalda þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfa að vera skýrar og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar eru. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því að gripið sé fyrst til hefðbundinna eftirlitsúrræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripið er til sektarákvörðunar. Æskilegt er að gerð sé grein fyrir í fyrirhuguðu frumvarpi og skýringum með því, hvað þurfi að koma til áður en stjórnvaldssektum er beitt.

Samtök atvinnulífsins telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnvaldssektá þurfi að uppfylla almennan tilgang með eftirlitsreglum. Þær þurfa að hafa forvarnaráhrif og hvetja til að farið sé eftir settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, að öðrum kosti hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Því er nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur veittur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á stjórnvaldssekt þá þarf sektarfjárhæð að vera í eðlilegu samhengi við alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tillit til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta. Mikilvægt er að reglurnar veiti stjórnvöldum aðhald í aðgerðum sínum, til að mynda að það sé ekki sami einstaklingurinn sem komi að framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðan hvort tilefni sé til beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Þessi sjónarmið koma m.a. skýrt í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út á árinu 2006 en þar var að finna almenna umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög.

Samtökin hafa um langa hríð hvatt til endurskoðunar og uppstokkunar á heilbrigðiseftirliti sem nú fer fram á vegum sveitarfélaganna í 10 sjálfstæðum umdæmum auk eftirlits Umhverfisstofnunar. Reynslan hefur sýnt að kröfur til fyrirtækjanna geta verið misjafnar eftir umdæmum auk þess sem dæmi eru um að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna taka mildar (eða ekki) á því sem úrskæðis fer í rekstri fyrirtækja sveitarfélaganna sjálfra. Þess vegna telja Samtök atvinnulífsins ekki koma til greina að veita umdæmum heilbrigðiseftirlitsins heimild til að leggja á stjórnvaldssektir. Til þess hafa þau hvorki nauðsynlega sérþekkingu né er hægt að tryggja faglega meðferð mála með aðgreiningu milli þess einstaklings sem beitir hefðbundnum eftirlitsúrræðum og þess sem tekur ákvörðun um stjórnvaldssektir. Ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektá verður því ávallt að vera í höndum miðlægrar ríkisstofnunar, í þessu tilviki Umhverfisstofnunar.

(ii) Um skil upplýsinga

Samtökin fagna því að heimila eigi að upplýsingum verði einungis skilað á rafrænu formi. Að öðru leyti eru áformin frekar óljós og ekki kemur fram hvaða breytingar ætlunin er að gera frá núgildandi reglum. Frekari umsögn um þennan lið bíður þar til frumvarpsdrög liggja fyrir.

(iii) Um undanþáguheimildir

Samtökin eru sammála því sjónarmiði að veiting undanþágu frá reglugerðum skuli einungis veita í ákveðnum afmörkuðum og vel skilgreindum tilvikum.

Hvað varðar starfsleyfin þá telja samtökin eðlilegt, sjálfsagt og nauðsynlegt að þau séu jafnan ótímabundin. Stjórnvöld hafa á hverjum tíma heimild til að setja nýjar kröfur, breyta reglum og jafnvel fella niður starfsleyfi við alvarleg brot á skilyrðum þeirra, lögum eða reglum. Reynslan hefur sýnt að það tekur þann sem starfsleyfin veitir gjarnan langan tíma að endurnýja þau. Ítrekað hafa því komið upp tilvik þar sem sækja hefur þurft heimild ráðherra til að framlengja leyfi meðan nýtt er í vinnslu.

Verði niðurstaðan sú að halda fast við tímabundin starfsleyfi þá leggja samtökin áherslu á að hugtakið „fullnægjandi umsókn“ um nýtt starfsleyfi verði skýrt þröngt. Hafa verður í huga að hér er um að ræða endurnýjun starfsleyfis starfandi fyrirtækis sem eftirlitsaðilinn þekkir og þess vegna ætti ekki að taka fram að umsókn þurfi að vera „fullnægjandi“.

(iv) Um hlutverk heilbrigðisnefnda og framkvæmdastjóra þeirra

Þegar drög að frumvarpi liggja fyrir þá munu samtökin skoða ákvæði sem að þessu líta en af áformunum er ekki unnt að ráða hvað í þessu felist.

(v) Um endurskoðun lista í viðaukum við lög

Samtökin eru sammála því að viðaukarnir þurfa endurskoðunar við m.t.t. einföldunar og að þeir taki mið af stærð (smæð) og umfangi fyrirtækja hér á landi.

(vi) Um breytingar vegna breytinga á öðrum lögum

Þegar frumvarpsdrög liggja fyrir munu samtökin fjalla um þennan þátt.

Að lokum minna Samtök atvinnulífsins á að ákvæði um starfsleyfi í lögnum og reglugerðum eru allt of viðamikil og nauðsynlegt að þau verði endurskoðuð fyrir minni fyrirtæki, umfangslítinn rekstur og þar sem umhverfisáhrif eru lítil.

Virðingarfyllst,

