

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Skuggasund 1

101 Reykjavík

postur@uar.is og í samradsgatt.island.is

Garðabær 00.70 HP, PS /ps 31. október 2019

Efni: Umsögn Heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis um drög að áformaðri skráningareglugerð

Drög að ofangreindri reglugerð er að finna í samráðsgátt stjórnarráðsins, Birtust þar þann 4. október sl., en frestur til að veita umsögn var framlengdur til 1. nóvember 2019.

Áform ráðuneytis um skráningareglugerð og ýmsar aðrar tengdar breytingar hafa fengið ítrekaða umfjöllun hjá Heilbrigðisnefnd Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis. Hefur hún m.a. ályktað að stjórnvöld eigi að fara sér hægt í því að fella niður leyfisveitingar með starfsemi sem er að finna í viðaukum með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þ.e. gæta eigi varúðar sjónarmiða. Afstaða heilbrigðisnefndar kom ma. fram í umsögn nefndarinnar dagsett 29. ágúst sl. um fyrirbyggjandi drög að skráningareglugerð. Ráðuneytið óskaði þá eftir skjótri umsögn sem nýta átti við lagfæringar á drögunum áður en þau myndu birtast í samráðsgáttinni. Ekki er að sjá að sú umsögn hafi skilað sér að neinu ráði í breyttum drögum.

Ákvörðun sem felur í sér að fella niður leyfis skyldu og taka í þess stað upp skráningarskyldu atvinnurekstrar verða að mati heilbrigðisnefndar fyrst og fremst að takmarkast við umfangslitla atvinnustarfsemi sem fær lágt skor í áhættumati. Ástæðan er sú að ef rétturinn til að heimila atvinnurekstur er fluttur úr héraði rofna möguleikar á að koma að leiðbeiningum, hafa bætandi áhrif á innra skipulag, val á búnaði o.s.frv. auk þess að lágmarka sem mest umhverfisáhrif rekstrar. Ákveðinn vandi er í tengslum við að veita umsögn um þessi reglugerðardrög. Forsendur áhættumats eru ekki aðgengilegar umsagnaraðilum en hefðu þurft að liggja fyrir til hliðsjónar við gerð umsagnar. Þá er álag frá atvinnurekstri á sitt nærumhverfi háð mun fleiri þáttum en eingöngu atvinnugreinaflokkun í reglugerð. Álag getur verið breytilegt eftir staðsetningu, aðstöðu rekstrar, umfangi, tækni, verklagi o.fl. þáttum. Það hefur því verið mat heilbrigðisnefndar að ekki ætti að ganga langt í að fella niður starfsleyfis skyldu en í þess stað að fela staðbundnum stjórnvöldum að meta hvort og þá hvaða aðkomu þurfi til að rekstur sé í sátt við sitt umhverfi. Í mörgum tilvikum væri áreiðanlega hægt að hafa langt á milli reglubundins eftirlits.

Það veldur líka vanda við að veita ráðuneytinu umsagnir um þessa reglugerð að ákveðinn óstöðugleiki ríkir um efni reglugerða á síðari tímum. Það er stundum erfitt að meta hvert ráðuneytið er að stefna þegar greinargerðir eru rýrar eða misvísandi boð koma. Þannig hafa sérfræðingar ráðuneytisins til þessa talið að starfsleyfis skyldi hafi enga lagalega stöðu fyrr en þau séu hluti af starfsleyfi fyrirtækis. Í drögunum sem hér er fjallað um, segir hins vegar að stofnunin *skuli gefa út almennar kröfur* sem gilda eiga um skráningarskyldan atvinnurekstur. Annað dæmi er að í frumvarpi um breytingar á lögum 7/1998 sem kynnt var nýverið í samráðsgátt eru felldar út allar tilvísanir í „sambærilegan atvinnurekstur“. Slíkt hugtak uppfylli ekki lagaskilyrði gagnstætt ma. skoðun Aðalheiðar Jóhannsdóttur prófessors og höfundar reglugerðanna frá 1998. Í umfjöllun um 4. gr. hér að neðan er tilvitnun í reglugerð (sjá gráa yfirstrikun) frá umhverfisráðuneytinu frá árinu 2018. Þar er í grein um starfsleyfis skyldu vísað til „sambærilegs atvinnurekstrar með starfsleyfi“.



Um efni reglugerðar.

- I. (1. gr.) Almennt er til bóta að skýr markmiðssetning sé í reglugerðum en markmið sem kynnt er verður þá að vera í samræmi við efni reglugerðarinnar.
Í þessari markmiðssetningu eru þrjú markmið nefnd. Fyrsta markmiðinu, bætt viðmót og einfaldara regluverk, er reynt að ná í drögunum þó skiptar skoðanir geti verið um hvort það takist. Síðari tvö markmiðin, ..fyrst að búa landsmönnumog seinna að draga úr losun Er í besta falli ótengt efni reglugerðarinnar. Er óþarfa orðagjálfur.
- II. (3. gr.) Heilbrigðisnefnd ítrekar enn einu sinni að ef markmið stjórnvalda með skráninga-reglugerð sé að auka skilvirkni þá er verið að fara kolranga leið.
Einfaldasta, skilvirkasta og aðgengilegasta aðgengi að stjórnsýslunni væri að skylda heilbrigðisnefndir að skrá þessa starfsemi sem og annan atvinnurekstur sem nefndirnar hafa aðkomu að í sameiginlegan gagnagrunn á Island.is.
Gjald fyrir skráningu yrði þá innheimt hjá eftirlitssvæðunum sem gætu innheimt sömu upphæð í tengslum við sitt eftirlit.
Það skráningakerfi, sem er verið að boða, er erfitt fyrir ýmsa smærri rekstraraðila að fylgja sem og erlenda ríkisborgara. Skráningakerfið mun kalla á að ráðuneytið eða Umhverfisstofnun fari í miklar og sífelldar auglýsingar.
- III. (4. gr.) Greinin felur í sér að mikill munur er gerður á aðkomu stjórnsýslunnar að atvinnurekstri í upphafi rekstrar eftir því hvort hann falli undir ákvæði leyfisskyldu eða eingöngu skráningarskyldu. Munurinn er svo mikill að undrun sætir. Gagnrýni heilbrigðisnefndar á það hvort starfsemi eigi að skrást eða fá leyfi snýt um hver aðkoman er í upphafi rekstrar en ekki heiti á staðfestingu þess að rekstur geti hafist. Leiðbeiningaskylda stjórnvalda fer fyrir lítið ef aðkoman hefst fyrst þegar starfsemin er byrjuð.
Einföld breyting á greininni er hljóðaði eitthvað á þá leið; að þegar starfsemi væri skráð í gáttina ætti að liggja fyrir staðfesting frá heilbrigðiseftirliti þess efnis að rekstraraðili hefði upplýst eftirlitið um sín áform. Slík viðbót myndi breyta miklu.

Úr gr. 3;

Rekstraraðili skal við skráningu lýsa því yfir að hann uppfylli þær almennu kröfur sem gilda um atvinnureksturinn, að starfsemin sé í samræmi við samþykktu notkun húsnæðis eða aðstöðu og að skráðar upplýsingar um starfsemina séu réttar.

Úr 6. gr. (sambærilegt ákvæði) reglugerðar 550/2018;

Nýr atvinnurekstur skal vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Deiliskipulag þarf þó ekki að vera til staðar vegna atvinnurekstrar, sbr. VII., IX. og X. viðauka, enda samrýmist starfsemin gildandi aðalskipulagi hvað varðar landnotkun og byggðaðróun og sé í samræmi við samþykktu 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. viðauka 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 byggðaðróun og vera í samræmi við samþykktu notkun fasteignar. Útgefandi starfsleyfis skal leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um þessa þætti.

Undirstrikun og yfirlitun er umsagnaraðila.

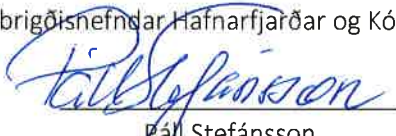
Athygli vekur að ef ákvæði gr. 4, sem vitnað er til, fer óbreytt í gegn verður verulegt misvægi milli atvinnugreina, jafnvel á margan hátt áþekkra greina (sem er nú að finna í viðauka X í regl. 550/2018). Einnig að engin viðbrögð virðast vera ef skráningar reynast rangar eða misvísandi. Þá vekur einnig athygli að Umhverfisstofnun á ekki að upplýsa byggingafulltrúa og skipulag um þessar skráningar á starfsemi, sem fram til þessa hafa verið háð umsögnum þeirra. Bygginga- og skipulagfulltrúar eru þeir sem helst gætu haft álit á því hvort ástand eða staðsetning húsnæðis sé í samræmi við yfirlýsingu viðkomandi aðila.

Heilbrigðisnefnd tekur fram að hún leggst ekki alfarið gegn því að skráningaskylda verði tekin upp samhliða leyfisskyldu. Nú eða að form starfsleyfa verði endurskoðað. Forsenda fyrir jákvæðri afstöðu er hins vegar að betur verði vandað til regluverksins, meira jafnræðis sé gætt og að hagsmunum líttilla fyrirtækja verði gætt mun betur en fram kemur í drögum þessum. Þá verður að gæta að hagsmunum væntanlegra nágranna (almennings og annarrar starfsemi) sem og að hagsmunum og ákvarðanavaldi sveitarfélaga.

Um efni viðauka.

Viðauki við reglugerðina byggir á áhættuflokkun sem umagnaraðilar hafa ekki fengið aðgang að. Það, eins og að framan greinir, torveldar gerð umsagnar um viðaukann. Þann 29. ágúst sl. sendi heilbrigðisnefnd umsögn um drög að reglugerð um skráningarskyldu. Það var gert að ósk ráðuneytis vegna vinnu við drögin áður en þau færu í samráðsgátt. Breytingar á viðauka eru það litlir að nefndin leggur inn fyrrnefnt bréf í gáttina sem hluta af umsögn nefndarinnar.

F.h. Heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis



Páll Stefánsson
Deildarstjóri.

Sjá meðfylgjandi umsögn Heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis frá 29. ágúst 2019.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasund 1
150 Reykjavík.

Garðabær 00.70 HP, PS/ps 29. ágúst 2019

Varðar: umsögn um drög að reglugerð um skráningaskyldu

Umsögn Heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur óskað eftir athugasemdum Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi (SHÍ) um drög að reglugerð um skráningaskyldu. Áform ráðuneytis er að birta drögin í samráðsgátt Íslands í september komandi.

Jón Haukur Ingason formaður SHÍ og formaður heilbrigðisnefndar HHK ásamt Páli Stefánssyni heilbrigðisfulltrúa sátu fund í Umhverfis- og auðlindaráðuneyti þann 23. ágúst sl. Þar kom m.a. fram að ráðuneytið óskaði eftir umsögnum innan viku sem nýttar yrðu fyrir birtingu í samráðsgátt.

Heilbrigðisnefnd, sem kom saman til fundar þann 27. ágúst 2019 ræddi efni draganna og viðauka við áformaða reglugerð. Nefndi gerði eftirfarandi samþykkt sem send skyldi SHÍ og Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og fól framkvæmdastjóra að ganga frá greinargerð þar sem fjallað væri um efni viðaukans í samræmi við umræður á fundinum:

„Heilbrigðisnefndir í landinu og samtök sveitarfélaga hafa í nokkur ár mótmælt þeim áformum umhverfis- og auðlindaráðuneytis að atvinnurekstur sem nefndirnar hafa eftirlit með þurfi hvorki leyfi eða samþykki heilbrigðisnefnda fyrir sinni starfsemi. Að þær hafi enga aðkomu að slíkum rekstri fyrr en stofnun á vegum ríkisins hafi skráð starfsemina og rekstur er hafinn.

Heilbrigðisnefnd telur að með þessu sé verið að breyta verulega til verri vegar, farsælum samskiptum atvinnulífs og staðbundinna yfirvalda, verið sé að færa hluta ákvarðanavalds sveitarfélaga í umhverfis- og skipulagsmálum yfir til ríkis. Nefndin harmar að ráðuneytið hafi ekki tekið tillit til þeirrar almennu andstöðu sem þessi stefna hefur fengið á sveitarstjórnarstiginu.

Heilbrigðisnefnd leggur áherslu á að ráðuneytið láti reglugerð um skráningarskyldu ekki taka gildi fyrr en tryggt sé að áformuð skráningagátt sé tryggilega virk og ráðuneytið kynni þessi áform vandlega.“



Greinagerð

Nefndir sveitarfélaga, sinna hver fyrir sig þeim málaflokkum sem undir þær falla. Stjórnir sveitarfélaga hafa treyst því að heilbrigðisnefndir sinni sínum málaflokkum og m.a. því verkefni að tryggja að atvinnurekstur sé ekki að koma sér fyrir á stöðum sem valdið geta óeðlilegu álagi á sitt nærumhverfi. Áformuð reglugerð mun skapa óvissu í sveitarfélögum og ekki ljóst hvernig þau munu taka á því. Þá er mikilvægt hlutverk heilbrigðiseftirlits að vera leiðbeinandi fyrir atvinnurekstur og upplýsa t.d. um skipulagsskilmála og hvaða þætti ber að hafa í huga þegar hafinn er ný starfsemi.

Á vegum heilbrigðiseftirlits í landinu og Umhverfisstofnunar starfa tveir starfshópar, hollustuháttahópur og umhverfisgæðahópur. Hlutverk þeirra er m.a. að stuðla að samræmdu eftirliti. Báðir þessir hópar fengu það verkefni að gera tillögur um starfsgreinaflokkar sem hægt væri að setja í reglugerð um skráningarskyldu. Velja ætti fáeinar starfsgreinar (6 til 8 eða svo) til að byrja með.

Hollustuháttahópur lauk þeirri vinnu. Til hliðsjónar í því starfi var að finna starfsgreinar sem ólíklegast var að myndu valda ónæði eða vanda í sínu nærumhverfi, nánast óháð því hvar starfsemin væri staðsett.

Umhverfisgæðahópur tókst ekki fyllilega að ljúka sinni vinnu. Verkefnið var þar öllu þyngra og stýring á vinnunni var ekki jafn sterk og í hollustuháttahópi. Umhverfisstofnun sendi ráðuneytinu tillögur í sínu nafni.

Auk starfsmanna Umhverfisstofnunar áttu flest heilbrigðiseftirlitssvæði fulltrúa í báðum hópum. Vinnustundir sem hver fulltrúi lagði í þessa vinnu skiptir tugum. Ósk um þessa vinnu kom til hópanna frá ráðuneyti í gegnum Umhverfisstofnun. Tilefnið var áform um útgáfu reglugerðar um skráningarskyldu. Starfsmenn heilbrigðiseftirlits / fulltrúar brugðust við og settu þetta verkefni í forgang. Ljóst er að sú vinna sem umhverfisgæðahópur skilaði þó af sér, var hvergi nýtt. Tillögurnar í viðauka eru í engu samræmi við tillögur umhverfisgæðahóps.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið óskaði nýverið eftir tilnefningum frá SHÍ í starfshóp sem hefur greinilega skörun við þau áform að aflétta starfsleyfis skyldu. Þó starfshópurinn hafi víðara verksvið hlýtur það teljast sérkennilegt að hraða útgáfu á umræddri reglugerð á meðan sú vinna fer fram.

Heilbrigðisnefnd ítrekar efasemdir um þá vegferð sem ráðuneytið er á í þessu máli en virðir að sjálfssögu ákvarðanir ráðuneytis. Á fundi í ráðuneytinu 23. ágúst sl. var sértaklega óskað eftir nýjum athugasemdum við viðauka áformaðrar reglugerðar. Að því frátöldu að tekið er undir niðurstöður er fyrir lágu í tillögum hollustuhátta- og umhverfisgæðahópa er bent á fáeina atvinnuflokka sem ekki eiga heima á þessum lista, a.m.k. ekki fyrr en einhver reynsla er komin. Þeir eiga það sammerkt að geta valdið umtalsverðu ónæði eða hættu í sínu nærumhverfi.

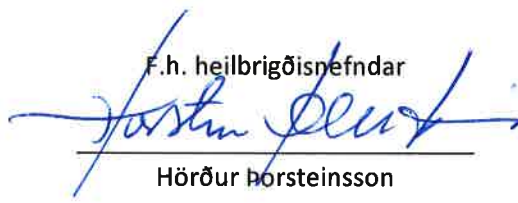
Lagt er til að númerakerfi yfirflokka í viðauka verði samræmt öðrum reglugerðum.

1.	Búfjár- og dýrahald.	
1.4	hundageymslur	Geta verið verulega íþyngjandi fyrir nærumhverfi. Ólíkar samþykktir sveitarfélaga. Löggjöf um dýravernd.
2.	Efnaiðnaður	

2.2	Efnalaugar	Umtalsverð notkun á umhverfisskaðlegum efnum, s.s. perklor. Staðsetning og allur umbúnaður skiptir verulegu máli.
2.5	Átöppun og þökkun...	Mjög viðtækur flokkur. Starfseminni gæti fylgt sprengihætta, lyktarmengun (loft og úr fráveita). Alvarleg slyshætta gæti stafað ef illa er staðið að geymslu eða vinnslu klórs og lút-efna. Hætta á klórgas-slysi. Heppileg staðsetning er mikilvæg.
2.7	Vinnsla með plast og frauðefni.	Breytileg starfsemi. Hluti fyrirtækja er að nota ýmiss hættuleg efni sem losar lífshættuleg efni á boð við styren út í andrúmsloftið. Sterkar sýrur og sterkir lútar eru í vinnsluferlum. Eldhætta.
3.	Matvælavinnsla	
3.1	Kjöttvinnslur	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, lykt, úrgangsmál o.s.frv.
3.2	Niðursuðuverksmiðjur	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, lykt, úrgangsmál o.s.frv.
3.3	Vinnsla fisks ...	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, lykt, úrgangsmál o.s.frv. Í gangi er góð verkaskipting milli Matvælastofnunar og heilbrigðiseftirlits.
3.8	Kaffibrennsla	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, lykt.
3.12	Lauksteikingarverksmiðjur	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, lykt.
4.	Meðferð úrgangs	Engar athugasemdir.
5.	Starfsemi er snertir vélknúin farartæki	Sjá að ofan. Sveitarfélögin treysta því að heilbrigðiseftirlitið stýri því hvar ónæðissöm starfsemi komi sér <u>ekki</u> fyrir. Þessi varnaðarorð eiga við flesta liði en þó síst við liði 5.8, 5.9 og 5.11.
5.1	Flugvællir án eldsneytisaf.	Það eru olútankar í einhverri mynd á öllum þessum flugvöllum. Þeir eru víða á viðkvæmum stöðum. Einn er t.d. inni á vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins.
5.6	Bensínstöðvar	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, slyshætta.
5.12	Verktakar með þungavinnuvélar	
5.14	Starfsmannabústaður	
		Þessi liður á væntanlega að vera annars staðar. (frekar í 10)
6.	Tímabundin starfsemi	Almennt. 10. Liðurinn, tímabundinn atvinnurekstur í viðauka X í reglugerð 550/2018 <u>á ekkert erindi inn á borð Umhverfisstofnunar</u> . Við endurskoðun laga og reglugerða ætti að koma þessum málum í eðlilegri farveg. Þetta er starfsemi sem á eingöngu að sýsla með heima í héraði.
6.1	Brennur	Eitt sinn voru þessi mál beint hjá HES, síðan var þetta fært til Lögreglunnar en leyfi HES var samhliða umsögn til lögreglu sem gaf út endanlegt leyfi. Gott verklag enda lögreglan að vinna um áramót, sátt ríkti. Fyrir fáeinum árum var ákveðið að lögreglan safnaði umsögnum (sinni umsögn, frá slökkviliði og starfsleyfum HES) en sendir til Sýslumanns er gefur út endanlegt leyfi. Lögbundið. <u>Er ástæða til að bæta núna Umhverfisstofnun inn í þennan pakka?</u>
7	Vinnsla og úrvinnsla á efnum úr jurta- og dýraríkinu	Engar athugasemdir.
8	Vinnsla og úrvinnsla á kalki, leir o.fl.	Endurskoðun er þörf á flokkun á starfsemi í viðauka X, lið 2 í reglugerð nr. 550/2018. Tímabært að endurskoða þá flokkun bæði í lögum og reglugerð.
8.1	Steypastöðvar og st.einingar	Staðsetning skiptir lykilmáli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, ryk, úrgangsmál, fráveitumál o.s.frv.

8.3	Steypueiningaverksmiðjur	
9	Vinnsla úr járn og öðrum málum	Endurskoðun er þörf á flokkun á starfsemi í viðauka X, lið 2 í reglugerð nr. 550/2018. Tímabært að endurskoða þá flokkun bæði í lögum og reglugerð.
9.1	Stálsmiði og stálskipagerð	Staðsetning skiptir lykil máli. Ónæðissöm starfsemi, þungaumferð, hávaði, ryk, úrgangsmál o.s.frv.
10	Ýmislegt	Listinn er í þokkalegu samræmi við tillögur hollustuháttahóps.
10.7	Skemmtigarðar, götলেখú, tívólí o.fl.	Óheppileg staðsetning farand- „tívólí“ getur valdið en miklu tímabundnu ónæði.

F.h. heilbrigðisnefndar



Hörður Þorsteinsson
Framkvæmdastjóri