150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (Viðaukar).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „I-V“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: I, II og IV.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „I-III“ í 1. mgr. kemur: I og II.
2. Orðin „og V“ í 1. mgr. falla brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „III-V“ í 1. mgr. kemur: IV.
2. Í stað orðanna „I-V“ í 2. mgr. kemur: I-IV.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

1. Orðin „III og“ í 1. málsl. 4. mgr. falla brott.
2. Nýr málsliður bætist við 4. mgr., svohljóðandi:

Jafnframt skal kveða á um umgengni, hreinlæti, öryggisráðstafanir, sóttvarnir og gæðastjórnun eftir því sem við á hverju sinni.

1. 5. mgr. fellur brott.

5. gr.

Í stað orðanna „I-V“ í 40., 54. og 55. gr. laganna kemur: I-IV.

6. gr.

10. töluliður í viðauka II með lögunum fellur brott og breytist röð annarra liða samkvæmt því.

7. gr.

Í stað viðauka IV og V með lögunum kemur nýr viðauki, viðauki IV, svohljóðandi:

**Viðauki IV.**

1. Baðstaðir í náttúrunni, flokkur 1 og 2.
2. Bensínstöðvar.
3. Bifreiða- og vélaverkstæði.
4. Bifreiðasprautun.
5. Bón- og bílaþvottastöðvar.
6. Dvalarheimili.
7. Dýragarðar.
8. Dýralæknastofur.
9. Dýraspítalar.
10. Efnalaugar.
11. Eldi alifugla, annað en í viðauka I.
12. Eldi svína, annað en í viðauka I.
13. Endurnýting úrgangs.
14. Endurvinnsla skipa undir 500 brúttótonnum, sbr. 64. gr. a laga um meðhöndlun úrgangs.
15. Fangelsi og fangagæsla.
16. Fjallaskálar, nema sæluhús.
17. Flugeldasýningar.
18. Flugvellir, þar sem er áætlunarflug til.
19. Flutningur úrgangs.
20. Framhaldsskólar.
21. Framleiðsla á áfengi, gosdrykkjum, og vatni
22. Framleiðsla á hreinsi- og þvottaefnum.
23. Framleiðsla á ilmvatni og snyrtivörum.
24. Framleiðsla á olíu og feiti.
25. Framleiðsla fóðurs.
26. Framleiðsla glers, önnur en í viðauka I.
27. Framleiðsla leirvara með brennslu, önnur en í viðauka I.
28. Framleiðsla plasts, önnur en í viðauka I.
29. Geymsla gass.
30. Gististaðir, að undanskilinni heimagistingu.
31. Grunnskólar.
32. Heilsugæslustöðvar.
33. Heilsuræktarstöðvar.
34. Heitloftsþurrkun fiskafurða, önnur en í viðauka I.
35. Hreinsivirki fráveitu, sem meðhöndlar meira en 50 pe
36. Húðflúrsstofur og stofur þar sem fram fer húðgötun, húðrof og fegrunarflúr.
37. Íþróttahús.
38. Íþróttamiðstöðvar.
39. Íþróttavellir.
40. Jarðborun.
41. Kaffivinnsla.
42. Kjötvinnsla, önnur en í viðauka I.
43. Leikskólar.
44. Leiksvæði.
45. Líkbrennslur.
46. Loðdýrarækt.
47. Meðhöndlun asbests.
48. Meðhöndlun seyru, þ.m.t. flutningur, notkun og hreinsun.
49. Mjólkurbú og ostagerð, önnur en í viðauka I.
50. Mjöl- og lýsisvinnsla, önnur en í viðauka I.
51. Móttökustöðvar fyrir úrgang, aðrar en sem eru í viðauka I og II.
52. Nálastungustofur.
53. Niðurrif bifreiða og bílapartasölur.
54. Niðurrif mannvirkja.
55. Pappírsvöru- og pappakassaframleiðsla, önnur en í viðauka I.
56. Prentun, þar sem er notkun á mengandi efnum.
57. Ryðvarnarverkstæði.
58. Saltvinnsla.
59. Sjúkrahús.
60. Sjúkrastofnanir.
61. Skemmti- og þemagarðar, þ.m.t. tívolí.
62. Skotvellir.
63. Sláturhús, önnur en í viðauka I.
64. Smurstöðvar.
65. Starfsmannabúðir.
66. Steypustöðvar.
67. Steypueiningaverksmiðjur.
68. Stofur, þar sem aðgerðir eru framkvæmdar, svo sem læknastofur og fótaðgerðastofur.
69. Sund- og baðstaðir.
70. Tannlæknastofur.
71. Tjald- og hjólhýsasvæði.
72. Útihátíðir.
73. Vefnaðar- og spunaverksmiðjur.
74. Veitingastaðir.
75. Vinnsla á hrájárni eða stáli, önnur en í viðauka I.
76. Vinnsla fisks og annarra sjávarafurða, önnur en í viðauka I.
77. Vinnsla gúmmís.
78. Vinnsla jarðefna, önnur en í viðauka I.
79. Vinnsla járnlausra málma, önnur en í viðauka I.
80. Vinnsla málma, önnur en í viðauka I.
81. Virkjanir og orkuveitur yfir 2 MW.
82. Yfirborðsmeðferð efna, hluta eða afurða með lífrænum leysum, önnur en í viðauka I.
83. Yfirborðsmeðferð málma eða plastefna, önnur en í viðauka I.
84. Þvottahús, þ.m.t. ullarþvottastöðvar.

8. gr.

Gildisstaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2020.

9. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum, nr. 40/2015, með síðari breytingum:

1. Orðin „og starfsleyfi heilbrigðisnefndar eða skráningu hjá Umhverfisstofnun, sbr. 6. og 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998“ í 1. mgr. 5. gr. laganna falla brott.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á útgáfu starfsleyfa og gerðar breytingar á viðaukum laganna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum nr. 66/2017 var gerð breyting á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og nýjum viðaukum bætt við lögin. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir eru fimm viðaukar þar sem talin er upp sú starfsemi sem þarf að hafa starfsleyfi frá annað hvort Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndum sveitarfélaga. Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir starfsemi á viðaukum I-III og heilbrigðisnefndir á viðaukum IV-V. Í frumvarpi til laga, sem varð að lögum nr. 66/2017, var lagt upp með að Umhverfisstofnun myndi einungis gefa út starfsleyfi samkvæmt lögunum en niðurstaðan varð eins og áður segir að viðaukum laganna var skipt á milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda. Í lögunum er því að finna misræmi milli viðauka og dæmi eru um að sama starfsemi komi fyrir á tveimur viðaukum sem tilheyra hvor sínu stjórnvaldinu. Nauðsynlegt er því að laga misræmi milli viðauka til þess að auka á skýrleika laganna.

Þá er tímabært að endurskoða viðauka með hliðsjón af reynslu við framkvæmd laganna og að meta hvort tiltekna starfsemi vanti í viðauka við lögin sem og hvort einhver starfsemi sem tilgreind er í viðaukunum megi falla á brott.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í stefnu ríkisstjórnarinnar kemur fram að átak verði gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings. Jafnframt er lögð áhersla á að stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát. Með hliðsjón af stefnu ríkisstjórnarinnar eru lagðar til í frumvarpinu breytingar á útgáfu starfsleyfa með því að fækka þeirri starfsemi sem háð er útgáfu starfsleyfa. Í mörgum tilvikum er ekki nauðsynlegt að kveða á um starfsleyfisskyldu til að ná fram markmiðum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Fyrirtæki bera ábyrgð á að starfa í samræmi við gildandi löggjöf hverju sinni og hafa stjórnvöld m.a. það hlutverk að leiðbeina þeim um gildandi reglur. Telja verður að í mörgum tilvikum geti stjórnvöld leiðbeint rekstraraðilum nógu vel án þess að starfsleyfisskylda sé til staðar. Stjórnvöld hafa síðan eftirlit með starfseminni til að ganga úr skugga um að hún sé í samræmi við löggjöfina. Með hliðsjón af framangreindu hefur ráðuneytið lagt mat á hvaða starfsemi þurfi starfsleyfi. Í frumvarpinu er lagt til að dregið verði úr vægi starfsleyfiskyldu og miðað við að einungis verði gerð krafa um að starfsemi sé háð starfsleyfi þegar þess er þörf með tilliti til umfangs og eðli starfseminnar. Í viðaukum I og II er að finna lista yfir starfsemi sem er háð starfsleyfi hjá Umhverfisstofnun. Lagt er til að fækka þeirri starfsemi sem er að finna á viðaukum IV og V og fella niður starfsleyfis- eða skráningarskyldu tiltekinnar starfsemi. Í frumvarpinu er lagt til að um 70 flokkar starfsemi verði ekki lengur starfsleyfis- eða skráningarskyldir. Þá er lagt til að sameina viðauka IV og V. Nánar er gerð grein fyrir þessum breytingum í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir eru fimm viðaukar eins og áður segir. Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir starfsemi á viðaukum I-III og heilbrigðisnefndir á viðaukum IV og V. Í núgildandi lögum er einkum um að ræða skörun á milli viðauka III og IV. Það eru einkum tvær mögulegar leiðir til þess að laga misræmi á milli viðauka. Annars vegar að skipta þeirri starfsemi sem talin er upp í viðauka III á milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar með hliðsjón af öðrum viðaukum laganna. Hins vegar að líta svo á að viðauki III hafi ekki að geyma sjálfstæða upptalningu á starfsemi sem þarf að hafa starfsleyfi heldur sé sú starfsleyfi sem er talin upp á öðrum viðaukum tæmandi talin. Viðauki III mun þá innihalda listi yfir starfsemi, sem jafnframt er að finna á öðrum viðaukum laganna, og útgefandi starfsleyfis þarf að setja sérstök efnisákvæði í starfsleyfi starfsemi sem er á viðauka III. Í frumvarpinu er lagt til að breyta lögunum með þeim hætti að viðauki III hafi að geyma lista yfir starfsemi þar sem útgefandi starfsleyfis þarf að setja sérstök efnisákvæði í starfsleyfi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið hefur hvorki gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Áform um lagasetningu og mat á áhrifum fór í innra samráð 7. júní 2019 og í ytra samráð í samráðsgátt 9. júlí 2019 til 23. ágúst 2019. Þrjár umsagnir bárust og voru þær hafðar til hliðsjónar við samningu frumvarpsins. Þá skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp í maí 2019 sem hefur það hlutverk að endurskoða viðauka laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í starfshópunum hefur verið unnið að drögum að nýjum viðaukum sem hafðir voru til hliðsjónar við samningu frumvarpsins. [Umfjöllun um samráð varðandi drög að frumvarpi]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á atvinnurekstur sem fellur undir gildissvið laganna. Í frumvarpinu er lagt til að fækka þeirri starfsemi sem þarf að hafa starfsleyfi eða er skráningaskyld. Í þeim tilvikum þurfa fyrirtæki ekki lengur að sækja um starfsleyfi og vera háð reglulegu eftirliti stjórnvalda. Það er hins vegar rétt að taka fram að þessi fyrirtæki þurfa eftir sem áður að uppfylla ákvæði laganna og reglugerða settum á grundvelli þeirra og stjórnvöld hafa áfram heimildir til þess að bregðast við í þeim tilvikum þar sem misbrestur verður á reglufylgni, svo sem með beitingu þvingunarúrræða. Frumvarpið mun hafa jákvæð áhrif á þann atvinnurekstur þar sem ekki lengur verður gerð krafa um útgáfu starfsleyfis eða skráningu atvinnurekstursins.
    Frumvarpið hefur áhrif á stjórnsýslu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Frumvarpið mun draga úr umfangi vinnu Umhverfisstofnunar við útgáfu starfsleyfa þar sem einn flokkur starfsemi færist frá stofnuninni til heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs haldist óbreytt verði frumvarpið samþykkt. Hjá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga mun frumvarpið leiða til þess að umsvif þeirra við útgáfu starfsleyfa og við reglubundið eftirlit mun minnka frá og með 1. júlí 2020. Það mun hafa í för með sér að tekjur heilbrigðisnefnda af útgáfu starfsleyfa og reglulegu eftirliti mun minnka en á móti kemur að veitt þjónustu dregst að sama skapi saman. Um leið geta nefndirnar lagt meiri áherslu á að sinna eftirliti með starfsemi sem áfram verður starfsleyfis- og skráningarskyld og er í hærri áhættuflokki. [Áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi mun fara mat á áhrifum frumvarpsins á sveitarfélög í samræmi við sveitarstjórnarlög]

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 5. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að viðaukar IV og V verði sameinaðir í einn viðauka, viðauka IV, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Til samræmis við þá breytingu eru lagðar til breytingar á greinum laganna þar sem vísað er til viðauka laganna.

Um 2. og 3. gr.

Í a-lið er lagt til að breyta lögunum með þeim hætti að viðauki III hafi ekki að geyma sjálfstæða upptalningu á starfsemi sem þarf að hafa starfsleyfi heldur sé listi yfir starfsemi þar sem útgefandi starfsleyfis þarf að setja sérstök efnisákvæði í starfsleyfi. Af þeim sökum er tekin út tilvísun til viðauka III. Í b-lið er lögð til breyting þar sem viðaukar IV og V eru sameinaðir í einn viðauka, viðauka IV, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting þar sem viðaukar IV og V eru sameinaðir í einn viðauka, viðauka IV, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Lagt er til að 5. mgr. 9. gr. laganna falli brott og efnisákvæði þeirrar málsgreinar verði bætt við 4. mgr. 9. gr. laganna.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til breyting á útgáfu starfsleyfa hvað varðar pappírsframleiðslu. Lagt er til að útgáfa starfsleyfis færist frá Umhverfisstofnun til heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.

Um 7. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á útgáfu starfsleyfa og miðað við að einungis verði gerð krafa um að starfsemi sé starfsleyfis- eða skráningarskyld þegar þess er þörf með tilliti til umfangs og eðli starfseminnar. Við vinnslu frumvarpsins voru núverandi listar yfir starfsemi skoðaðir og lagt mat á hvort ástæða væri að bæta við tiltekinni starfsemi á listana eða taka starfsemi af þeim. Sú starfsemi sem er starfsleyfisskyld í dag hefur verið áhættumetin, þar sem horft er til mögulegrar áhættu af viðkomandi starfsemi á umhverfið og heilsu manna.

Við mat á því hvort starfsemi skuli vera háð starfsleyfi eða skráningu var 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. Í einhverjum tilvikum var vikið frá þessari almennu reglu og starfsemi, með lága áhættu, haldið áfram inni, svo sem gististaðir. Jafnframt var tekið tillit til þess hvort starfsemin væri líka háð öðrum leyfum samkvæmt annarri löggjöf og var starfsleyfisskylda þá felld niður.

Rétt er að taka fram að þau fyrirtæki, sem verða hvorki starfsleyfis- og skráningarskyld, þurfa eftir sem áður en uppfylla ákvæði laga og reglugerða settum á grundvelli þeirra og að stjórnvöld hafa áfram heimildir til þess að bregðast við í þeim tilvikum þar sem misbrestur verður á reglufylgni, svo sem með beitingu þvingunarúrræða.

Dæmi um fyrirtæki sem skora lágt í áhættumati eru gámastöðvar þar sem áhrif af starfseminni eru lítil á umhverfið og því fellur starfsleyfisskylda niður. Um er að ræða grenndarstöðvar, s.s. við sundlaugar og hverfisverslanir. Jafnframt skora almenningssalerni lágt í áhættumati þar sem þau hafa lítil áhrif á heilsu manna. Þá er takmörkuð starfsemi á biðstöðvum leigubifreiða og á bið- og endastöðvum strætisvagna svo dæmi séu tekin. Þá var tekið tillit til þess hvort starfsemi væri líka háð öðrum leyfum samkvæmt annarri löggjöf og var starfsleyfisskylda þá felld niður. Dæmi um þetta er garðaúðun og meindýravarnir en notkun varnarefna er háð notendaleyfi samkvæmt efnalögum. Þá eru brennur háðar leyfum sýslumanna. Að lokum er gerð tillaga um að safnliðir um ótilgreinda starfsemi verði felldir niður, svo sem önnur sambærileg starfsemi, til þess að auka á skýrleika laganna.

Hér að neðan er listi yfir þá starfsemi þar sem starfsleyfis- eða skráningarskylda fellur niður verði frumvarpið að lögum. Þó er rétt að vekja athygli á að neðangreind starfsemi kann að vera áfram starfsleyfis- eða skráningarskylda ef hún fellur að einhverju marki undir töluliði sem eru í nýjum viðauka IV við lögin.

1. Nagla- og skrúfuframleiðsla
2. Vélaframleiðsla
3. Annar sambærilegur atvinnurekstur í málmiðnaði, rafiðnaði og tækjagerð
4. Steinsmíði
5. Önnur sambærileg starfsemi með jarðefni.
6. Framköllun t.d. á ljós, röntgen og kvikmyndum
7. Átöppun og pökkun ýmissa efnasambanda
8. Framleiðsla á aukefnum og hjálparefnum fyrir matvælaiðnað
9. Kælitæki, viðgerðir og nýsmíði
10. Rannsóknarstofur þar sem notuð eru eða geymd hættuleg efni eða meðhöndluð sóttmenguð sýni.
11. Önnur starfsemi með sambærileg efni
12. Trésmíðaverkstæði
13. Sögunarmyllur
14. Framleiðsla á spónaplötum, límtré og þess háttar
15. Önnur sambærileg starfsemi með vinnslu og úrvinnslu á efnum úr jurta og dýraríkin
16. Niðursuðuverksmiðjur
17. Reykhús og reykofnar
18. Kartöfluvinnsla, önnur en í viðauka I
19. Framleiðsla á kartöflumjöli og sterkju
20. Lauksteikingarverksmiðjur
21. Mörbræðsla og tólgarframleiðsla
22. Meðhöndlun, blöndun og mölun á korni, önnur en í viðauka I
23. Kæli og frystigeymslur
24. Önnur sambærileg matvælavinnsla.
25. Kanínurækt
26. Hestahald
27. Hunda- og kattageymslur
28. Gæludýraverslanir
29. Önnur sambærileg starfsemi með búfjár og dýrahald
30. Kappaksturs, æfinga og kennslubrautir
31. Vöruflutningarmiðstöðvar
32. Biðstöðvar leigubifreiða
33. Bið- og endastöðvar strætisvagna
34. Verktakar með þungavinnuvélar, verkstæðisaðstaða
35. Verkstæðisaðstaða hjá fyrirtækjum með ólíka starfsemi
36. Önnur sambærileg starfsemi fyrir vélknúin farartæki
37. Gámastöðvar.
38. Önnur sambærileg starfsemi
39. Stórar spennistöðvar.
40. Stórar vörugeymslur
41. Æfingasvæði slökkviliðs
42. Rekstur aðstöðu í atvinnuskyni, þ.m.t. útleiga rýmis, fyrir hávaðasama starfsemi sem veldur truflun eða óþægindum
43. Önnur sambærileg starfsemi
44. Geymsla olíumalarefna og lagning utan fastra starfsstöðva.
45. Brennur þar sem ætla má að bruni standi yfir í meira en tvo tíma (áramót – Jónsmenns – ýmsir viðburðir)
46. Ýmiss konar tímabundin aðstaða, svo sem farandsalerni, farandeldhús og vinnubúðir sem tengjast tímabundnum framkvæmdum.
47. Akstursíþróttasvæði
48. Almenningssalerni
49. Daggæsla í heimahúsum með sex börn eða fleiri
50. Dýragæsla.
51. Dýrasnyrtistofur.
52. Fótaaðgerðastofur og fótsnyrtistofur
53. Frístundahúsasvæði
54. Garðaúðun
55. Gæludýraverslanir
56. Hársnyrtistofur
57. Heimili og stofnanir fyrir börn og unglinga með sex börn eða fleiri
58. Hestaleigur og reiðskólar
59. Kírópraktorar
60. Meindýravarnir
61. Nuddstofur
62. Sambýli þar sem veitt er þjónusta allan sólarhringinn
63. Samgöngumiðstöðvar og almenningssamgöngutæki
64. Samkomuhús
65. Sjúkraþjálfun
66. Snyrtistofur
67. Sólbaðsstofur
68. Starfsmannabústaðir
69. Verslunarmiðstöðvar
70. Vöruflutningamiðstöðvar
71. Önnur sambærileg starfsemi

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.

Í lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum vísað til starfsleyfis heilbrigðisnefndar eða skráningarskyldu. Í frumvarpinu er lagt til að starfsleyfis- og skráningarskylda falli niður og því er lögð til breyting á lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum til samræmis.