

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum (stjórnvaldssektir o.fl.).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kjartan Ingvarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Agnar Braga Bragason og Frigg Thorlacius frá Umhverfisstofnun, Benedikt S. Benediktsson frá SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Bragason og Eygerði Margrétardóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Árnýju Sigurðardóttur frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Þorstein Narfason frá Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Alfreð Schiöth frá Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra og Akureyrarbæ.

Nefndinni bárust umsagnir frá Akureyrarbæ, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu og Umhverfisstofnun.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum. Megintilgangur frumvarpsins er að leggja til að Umhverfisstofnun verði heimilað að leggja á stjórnvaldssektir vegna tiltekinna brota gegn lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Þá eru í frumvarpinu lagðar til margvíslegar aðrar breytingar á lögum sem nánar eru raktar í athugasemdum við frumvarpið.

Stjórnvaldssektir.

Fram kom hjá allmörgum gestum, einkum fulltrúum heilbrigðisnefnda, að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga ættu einnig að fá heimild til álagningar stjórnvaldssekta. Bent var á að það kynni að auka á flækjustig ef staðbundin stjórnvöld væru skylduð til að vísa málum til Umhverfisstofnunar sem þyrfti sjálf að rannsaka þau að nýju. Hætta væri á tvöföldu eftirliti með tilheyrandi kostnaði fyrir eftirlitsskylda aðila. Þá væru heilbrigðiseftirlitin, sem staðbundin stjórnvald, nær málinu sem upp kemur og almennt betur til þess fallin að meta aðstæður. Í greinargerð með frumvarpinu leggur ráðuneytið áherslu á að álagning stjórnvaldssekta teljist ekki til þvingunarúrræða heldur refsikendra viðurlaga við brotum gegn lögum. Heilbrigðisnefndir hafi vald til þess að beita þvingunarúrræðum til þess að fá rekstraráðila til að uppfylla skyldur sínar. Mikilvægt sé að álagning stjórnvaldssekta verði með samræmdum hætti og því leggur ráðuneytið til að einungis Umhverfisstofnun hafi þessa heimild. Stofnunin hafi sams konar hlutverk samkvæmt efnalögum og því sé þekking nú þegar til staðar hjá Umhverfisstofnun. Þá benti ráðuneytið á afstöðu Samtaka atvinnulífsins og fleiri sem taka undir það mat ráðuneytisins að álagning stjórnvaldssekta sé eingöngu á hendi Umhverfisstofnunar. Með því móti aukist líkur á samræmdri framkvæmd sem stuðli

að fyrirsjáanleika fyrir eftirlitsskyldra aðila. Þá verði kæruleiðir skýrari og mótun framkvæmdar í gegnum úrskurði skilvirkari.

Á hinn bóginn má benda á að í 34. gr. laga um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu er heilbrigðisnefndum sveitarfélaga falin heimild til að leggja á stjórnvaldssektir. Þá er gert ráð fyrir því að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga fái heimild til álagningar stjórnvaldssekta í drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum um matvæli og lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, sem birt voru í samráðsgátt Stjórnarráðsins 20. febrúar sl. Það vekur athygli nefndarinnar að framangreind lög og drög að frumvarpi heyra undir málefnasvið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Með því eru heilbrigðisnefndum falin mismunandi úrræði eftir því hvort um er að ræða svið matvæla og landbúnaðar eða hollustuhátta og mengunarvarna.

Varðandi samræmt verklag verður ekki fram hjá því litið að Umhverfisstofnun er sérstaklega falið það hlutverk að hafa yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti skv. 2. mgr. 51. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í yfirumsjón felst samræming heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin á að vera með sama hætti á landinu öllu. Í 52. gr. laganna er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli einnig vinna að samræmingu heilbrigðiseftirlits í landinu. Vissulega hefur Umhverfisstofnun engar heimildir til að grípa inn í framkvæmd heilbrigðisnefnda ef brotalamir koma upp en slíkt ætti að heyra til undantekninga. Þá telur nefndin ákveðinn misskilning felast í þeirri afstöðu að með því að álagning stjórnvaldssekta verði einungis á hendi Umhverfisstofnunar verði kæruleiðir skýrari og mótun framkvæmdar í gegnum úrskurði skilvirkari. Í frumvarpinu segir að ákvarðanir Umhverfisstofnunar um álagningu stjórnvaldssekta séu endanlegar á stjórnsýslustigi. Stjórnsýslukæra kemur því ekki til álita.

Að mati nefndarinnar hníga veigamikil rök til þess að heilbrigðisnefndir fái jafnframt heimild til álagningar stjórnvaldssekta. Hins vegar kallar slík útfærsla á heildstæða skoðun sem fellur utan efnissviðs þessa frumvarps. Í ljósi þess hve íþyngjandi stjórnvaldssektir eru er einnig þörf á að skoða hvort ekki séu forsendur fyrir því að ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta sæti sömu kæruleið og aðrar stjórnvaldsákvarðanir, þ.e. að hægt verði að skjóta slíkri ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Fái heilbrigðisnefndir heimild til álagningar stjórnvaldssekta er mikilvægt að hægt verði að kæra þessar ákvarðanir til að undirbyggja samræmda framkvæmd til viðbótar samræmingarhlutverki Umhverfisstofnunar, sem getur falist í leiðbeiningum og ráðgjöf við beitingu stjórnvaldssekta, enda búi stofnunin yfir reynslu og þekkingu á því sviði. Ráðuneytið hefur boðað heildarendurskoðun laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og beinir nefndin því til ráðuneytisins að við þá endurskoðun verði heilbrigðisnefndum falin heimild til álagningar stjórnvaldssekta.

Framsal heimildar til fullnaðarafgreiðslu.

Fram kom almennur stuðningur við framsal valdheimilda sem lagt er til með 10. gr. frumvarpsins. Nefndin telur það auka verulega skilvirkni við afgreiðslu mála ef heilbrigðisnefndir geta falið framkvæmdastjórum heilbrigðiseftirlita og tilteknum heilbrigðisfulltrúum heimild til fullnaðarafgreiðslu mála í einstökum málaflokkum. Um leið áréttar nefndin að sú skylda að bera slíkar ákvarðanir undir samþykki sveitarstjórna getur slegið verulega á skilvirknina. Meginástæðan er sú að sveitarfélög sameinast víða um heilbrigðisnefnd og getur þurft margar ákvarðanir sveitarstjórna um framsal. Þá þarfnast breytingar á samþykktum sveitarfélaga staðfestingu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins skv. 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga. Almennt er ekki kveðið á um verklag og fundarsköp samstarfsverkefna

eins heilbrigðiseftirlits í samþykktum einstakra sveitarfélaga heldur í samþykktum byggðasamlaga, samstarfssamningum eða sérstöðum samþykktum stjórna eða nefnda sem stýra slíku samstarfi. Nefndin telur farsælla að heilbrigðisnefndir ákvarði sjálfar hvort leita þurfi samþykkis sveitarstjórna eða ekki. Að mati nefndarinnar er þörf á ákveðnum sveigjanleika í því hvernig nefndirnar koma þessari heimild í framkvæmd. Leggur nefndin til breytingar þar að lútandi.

Framlenging starfsleyfis.

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er ráðherra heimilt, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Í framkvæmd hefur þessi heimild verið nýtt þegar gildistími eldra starfsleyfis hefur runnið út en útgefandi starfsleyfis ekki náð að gefa út nýtt starfsleyfi.

Með frumvarpinu er lagt til að útgefanda starfsleyfis verði heimilt að framlengja gildistíma starfsleyfa á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, enda hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist. Nefndin tekur undir þá breytingu enda eðlilegra að leyfisveitandi geti framlengt gildistíma starfsleyfis í stað þess að óska eftir undanþágu hjá ráðherra.

Fyrir nefndinni kom fram ábending um að rétt væri að mæla sérstaklega fyrir um að aðeins yrði heimilt að veita framlengingu starfsleyfis ef starfsemin væri í samræmi við gildandi skipulag. Að mati nefndarinnar er ekki þörf á slíkri viðbót enda skýrt í 3. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna að allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Nefndin telur það fullnægjandi.

Umhverfisupplýsingar.

Nefndin fagnar sérstaklega að með frumvarpinu er lögð til breyting á skyldu rekstraraðila til að skila grænu bókhaldi á þá lund að tilteknum rekstraraðilum verður gert skylt að skila árlega til Umhverfisstofnunar skilgreindum upplýsingum, svo sem um losun mengandi efna frá hverri starfsstöð og um hráefnanotkun. Þannig koma fram betri og marktækari upplýsingar um losun og hráefnanotkun á landinu. Að mati nefndarinnar stuðlar það að bættu losunarbókhaldi Íslands, bættu yfirliti yfir kolefnisspor samfélagsgeira og verður upplýsingabanki þegar kemur að aukinni endurnýtingu úrgangs.

Þvingunarúrræði.

Með frumvarpinu er lögð til hámarksfjárhæð dagsekta og að þær falli ekki niður þrátt fyrir að málsaðili uppfylli skyldur sínar síðar. Tilgangur þessa er að auka vægi dagsekta sem þvingunarúrræðis enda er rekstraraðili líklegri til þess að grípa fyrir til aðgerða til úrbóta liggi fyrir að dagsektir falli ekki niður og komi til greiðslu. Fram kom að þetta úrræði er nú um stundir lítið notað í framkvæmd þar sem heilbrigðiseftirlitin kunna að sitja upp með ærinn kostnað ef dagsektir eru látnar niður falla, eins og lög hafa kveðið á um. Forvarnagildi þeirra að óbreyttu er því ekki nægjanlegt að mati nefndarinnar. Jafnframt var vakin athygli á að reglugerð um skráningarskyldu skv. 8. gr. laganna hefur ekki verið sett. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að slík reglugerð verði sett til að tryggja nánari leiðbeiningar um hvernig bregðast skuli við gagnvart starfsemi sem ekki hefur videigandi leyfi.

Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að í stað þess að álagðar en óinnheimtar dagsektir falli ekki niður, þrátt fyrir að efndir eigi sér stað, verði kveðið á um að dagsektir falli í gjalddaga tveimur til þremur mánuðum eftir álagningu, þrátt fyrir efndir. Ef tekin er

ákvörðun um að leggja á dagsektir er viðkomandi aðila tilkynnt um það og hefur hann þá tíma fram að gjalddaga til að bregðast við. Að öðrum kosti þyrfti hann að bera þungann af dagsektum frá fyrsta degi. Með því sé kominn hvati fyrir viðkomandi til að efna skyldur sínar. Nefndin getur fallist á þessar röksemdir og leggur til breytingartillögu þar sem gjalddagi dagsekta er hafður tveir mánuðir frá álagningu dagsekta.

Fyrir nefndinni kom fram að æskilegt væri að dagsektaákvæði væru í meira mæli samræmd í löggjöf. Nefndin tekur undir það sjónarmið en telur þó ekki forsendur til að ráðast í slíka vinnu í þessu máli. Eins og áður hefur komið fram hefur ráðuneytið boðað heildarendurskoðun laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og beinir nefndin því til ráðuneytisins að hafa hliðsjón af slíkum sjónarmiðum við þá endurskoðun.

Gjaldskrár.

Nefndin tekur undir þá breytingu sem lögð er til í frumvarpinu að við undirbúning eða breytingu á gjaldskrár sveitarfélaga þurfi ekki að afla umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Tillögur um gjaldskrár eða breytingar koma frá heilbrigðisnefndum til sveitarstjórnar. Telja má víst að heilbrigðisnefndir séu langhæfastar til þess og óþarft að yfirfara slíkar tillögur, en það hefur reynst íþyngjandi í framkvæmd.

Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu á gjalddökuheimildum Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda miða að auknum skýrleika. Þó komu fram ábendingar um að gjalddökuheimildin þyrfti að bera með sér skýrari heimild til gjalddöku fyrir endurskoðun eða breytingu á starfsleyfum, útgáfu vottorða og fyrir sýnatöku. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og gerir breytingartillögu þess efnis.

Til viðbótar við þær breytingar sem hafa verið útskýrðar í nefndaráliti þessu eru gerðar nokkrar breytingar lagatæknilegs eðlis.

Leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Bergþór Ólason og Karl Gauti Hjaltason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Ari Trausti Guðmundsson, Hanna Katrín Friðriksson, Rósa Björk Brynjólfsdóttir og Vilhjálmur Árnason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álitid í samræmi við 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Björn Leví Gunnarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykktur álitid þessu.

Alþingi, 24. maí 2019.

Jón Gunnarsson,
form.

Ari Trausti Guðmundsson,
frsm.

Hanna Katrín Friðriksson.

Helga Vala Helgadóttir.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Rósa Björk Brynjólfsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.