



**Reykjavíkurborg**  
Umhverfis- og heilbrigðisstofa

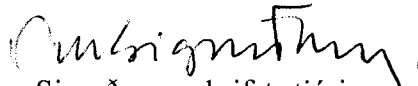
*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 127/2173*  
*komudagur 17.5.2002*

**Umhverfisnefnd Alþingis,**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík.**

15. maí 2002.

Með bréfi dags. 29. apríl s.l. óskaði umhverfisnefnd Alþingis eftir umsögn Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur um frv. til laga um meðhöndlun úrgangs, þskj. 1050 – 651 mál.

Umsögn Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur fylgir hér með.

  
Örn Sigurðsson, skrifst.stjóri.

## Umsögn um frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs

**Almennt:** Með frumvarpi þessu er ætlunin að ákvæði ESB-tilskipunar nr. 31 frá 1999 um urðunarstaði fyrir úrgang taki gildi hér á landi, eins og segir í athugasemdum og greinargerð með frumvarpinu. Fagna ber því að meðhöndlun úrgangs, sérstaklega förgun þess fái nú traustan grunn og lagastoð.

Vinna við ESB-tilskipun hófust upp úr 1990, upp úr 1994 lágu fyrir drög að tilskipun sem var í meginatriðum eins og endanleg gerð hennar. Hinsvegar var m.a. hart deilt um undanþáguákvæði fyrir fámennar byggðir sem að mati sumra hefði þýtt að helmingur landsvæðis Evrópusambands hefði verið undanþegin mikilvægum ákvæðum tilskipunarinnar og við það vildu þingmenn á Evrópuþingi ekki una. Því tókst ekki samkomulag um efni tilsk. fyrir en á árinu 1999.

Þangað til höfðu ekki verið til almenn ákvæði um urðun úrgangs í ESB-löndum, öfugt við reglur um brennslu úrgangs sem höfðu verið settar með tveimur tilskipunum á árinu 1989 fyrir hættulítinn úrgang, og með tilskipun frá 1994 fyrir brennslu spilliefna. Þessar þrjár tilskipanir voru svo sameinaðar í eina tilskipun á árinu 2000, fyrir brennslu alls úrgangs, sbr. tilskipun ESB nr. 76/2000. Þessi tilskipun hefur enn ekki verið tekin inn í EES-samninginn og því ekki tekið gildi hér á landi. Þrátt fyrir það fjalla greinar 18 til 20 í frumvarpinu um brennslu úrgangs. Spyrja má hvort brennsla úrgangs kallar ekki á sérstaka lagasetningu eftir að tilskipunin hefur tekið gildi. Að öðrum kosti verður ekki alveg séð nauðsyn þess að hafa þessar greinar með í frumvarpinu þar sem núverandi lagagrunnur virðist hafa tryggt starfsleyfi og eftirlit með brennslu úrgangs, en breyta eða endurnýja þarf reglugerðir nr. 807/1999 um brennslu spilliefna og 808/1999 um sorpbrennslustöðvar, sbr. i-lið 13. greinar í frumvarpinu.

### Einstakar greinar:

4. grein: Í 2. mgr. segir að heilbrigðisnefndir annist eftirlit með meðhöndlun úrgangs. Skv. skilgreiningu á hugtakinu „meðhöndlun” í 3. gr. nær hún til allra þátta, þ.m.t. förgun úrgangs. Í athugasemdum með frumvarpinu segir hinsvegar að Hollustuvernd ríkisins fari með eftirlit með því að ákvæði starfsleyfis, væntanlega fyrir fyrir urðunarstaði og brennslustöðvar, séu virt, en heilbrigðisnefnd hafi eftirlit með *annarri* meðhöndlun úrgangs. Annaðhvort þarf að nota annað hugtak en „meðhöndlun” eða að heilbrigðisnefnd hafi í raun og veru eftirlit með allri meðhöndlun sem er æskilegt, sbr. athugasemdir hér á eftir við 21. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er fjallað um meðhöndlunaráætlun sem Hollustuvernd ríkisins á setja upp. Hér hefði mátt setja miklu ákveðnari ákvæði um stefnu stjórnvalda varðandi meðhöndlun úrgangs í stað þess að þau birtist hugsanlega í landsáætlun Hollustuverndar ríkisins. Í þessu framvarpi er hvergi að finna ákvæði um að minnka lífrænan úrgang til förgunar eins þau birtast í tilskipun 31/1999/ESB.

Í þessari grein eða í ákvæðum til bráðabirgða vantar skýra tímasetningu hvenær fyrsta landsáætlun á að vera tilbúin.

5. grein: Í 1. mgr. er ráðherra heimilt að veita tímabundna undanþágu frá starfsleyfi. Ekki er gefin nein skýring hvers vegna þetta ákvæði er sett inn né fylgir frumvarpinu

nánari skýringu hvað „ríkar ástæður“ séu. Þetta er óásættanlegt á meðan tilgangurinn með þessu ákvæði er ekki ljós.

Í 2.mgr. segir að Hollustuvernd ríkisins skuli gefa út starfsleyfi fyrir söfnunarstöð ef hún er rekin í tengslum við móttökustöð, en að öðru leyti veitir heilbrigðisnefnd söfnunarstöðvum starfsleyfi. Hvað er átt við „í tengslum“? Mörg sorpsamlög á landinu reka bæði söfnunarstöðvar og förgunarstaði, t.d. SORPA. Hingað til hafa heilbrigðisnefndir veitt öllum söfnunarstöðvum leyfi, en Hollustuvernd ríkisins starfsleyfi fyrir förgunarstaði. Þetta þarf að skýra, t.d. hvort átt er við að söfnunarstöð sé rekin innan förgunarsvæðis, þ.e. í nánum landfræðilegum tengslum, eða hvort er átt við að sami aðili reki söfnunar- og móttökustöðvar. Útgáfa starfsleyfis frá einum aðila er í sjálfu sér ekki óeðlileg en hér mætti opna fyrir þeim möguleika að samið verði við heilbrigðisnefnd að hún gefi út leyfið ef hún treystir sér til þess.

Í 3. mgr. er Hollustuvernd ríkisins einni veitt heimild til að setja ákvæði í starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem heimilar förgun á eigin úrgangi á framleiðslustað. Þetta getur átt við fyrirtæki sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi, t.d. svína- og alifuglabú. Á Hollustuvernd ríkisins þá að geta sett ákvæði í starfsleyfi, útgefnu af heilbrigðisnefnd? Hvemig myndi þetta líta út í framkvæmd? Hér þarf að koma í veg fyrir óeðlilegt samkrull í vinnslu starfsleyfa.

10. grein: Í 1. mgr. segir að allur úrgangur skuli meðhöndlaður á viðeigandi hátt áður en til förgunar kemur. Skýra þarf hvað „á viðeigandi hátt“ þýðir, og ætti skýringin frekar heima í skilgreiningum í 3. gr., t.d. „flokkun í endurnýtanlegan og annan úrgang, flokkun í mismunandi tegundir, óvirkan og heimilisúrgang“ o.s.fr.

13. gr.: Umhverfisráðherra setur í reglugerð: Liðirnir a-l snerta nánast allir með einum eða öðrum hætti starfssvið heilbrigðisnefnda og embætti heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, þ.e. hér er um fagleg málefni að ræða sem sérfræðingar áðurgreindra stofnana sveitarfélaga hafa einna mesta þekkingu á. Því er lagt til að í staðinn fyrir Samband ísl. Sveitarfélaga komi heilbrigðisnefndir og/eða heilbrigðis- umhverfiseftirlit sveitarfélaga.

Nauðsynlegt er að setningu reglugerða skv. grein þessari sé lokið á tilteknum tíma. Þannig mætti bæta við ákvæði: „setning reglugerða skv. þessu skal lokið eigi síðar en ári eftir gildistöku laga þessara.“

18. - 20. grein: sbr. hér að ofan.

21. grein: Í 1. mgr. segir að Hollustuvernd ríkisins hafi heimilt til að fela heilbrigðisnefnd eftirlit með því að rekstraraðili móttökustöðvar virði ákvæði starfsleyfis, en að þvingunarúrræði, ef með þarf, séu áfram hjá stofnuninni. Þetta er mjög óeðlileg miðstýring eftirlits sem gerir það seinvirkt og er langt skref afturábak í skilvirkri stjórnslu:

Í fyrsta lagi má benda á frumvarp þetta gerir ráð fyrir að tillögur um reglur vegna meðhöndlunar úrgangs komi frá Hollustuvernd ríkisins, sbr. grein 13, en síðan hefur sama stofnunin eftirlit með framkvæmd stórs hluta meðhöndlunar úrgangs. Þetta virðist vera á skjön við ákvæði 11. gr. í reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera, en þar

segir að „leitast skal við að tryggja að það séu ekki sömu aðilar sem setji reglur og annist framkvæmd eftirlits”.

Í öðru lagi leiðir eftirlit án möguleika til að beita þvingunarúrræðum til skaða fyrir umhverfið, til tvíverknaðar og til aukins kostnaðar eftirlits. Þetta á sérstaklega við þegar er um förgun úrgangs að ræða. Í framtíðinni er stefnt að því að móttökustöðvar taki einungis á móti úrgangi skv. lista eða nánari skilgreiningu á ákveðnum tegundum úrgangs. Ef eftirlitsaðili á vegum heilbrigðisnefndar, sem Hollustuvernd ríkisins hefur falið eftirlit, yrði var við móttöku úrgangs á tilteknum stað án heimildar, sem stöðva þyrfti tafarlaust, t.d. óheimil móttaka á spilliefnum, yrði hann fyrst að hafa samband við fulltrúa Hollustuverndar ríkisins sem þyrfti að kynna sér málið og mæta á staðinn til að geta borið ábyrgð á nauðsynlegum þvingunarúrræðum. Það segir sig sjálft að slíkt er nánast útilokað þegar lengra dregur frá Reykjavík en þar verður Hollustuvernd ríkisins, sem frá næstu áramótum mun sameinast öðrum stofnunum í umhverfisstofnun, staðsett, sbr. nýlega samþykkt lög um umhverfisstofnun. Hér er því ekki einungis um óeðlilega stjórnsýslu að ræða heldur er hættu á að umhverfið beri skaða af ef þetta ákvæði fær að standa. Draga verður í efa að eftirlitsaðilar taki að sér eftirlit undir þessum formerkjum.

Greinargerð með athugasemdum varðandi 21. gr.:

Það hefur verið almenn stefna ríkisvaldsins að einfalda eftirlit og auka skilvirkni þess, sbr. lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur, og flytja það eins mikið og hægt er heim í hérað, a.m.k. hvað umhverfismál varðar, sbr. ársskýrsla Hollustuverndar ríkisins og fylgigögn. Skilvirkni eftirlits er m.a. fölginn í því að aðgerðir komi tafarlaust til framkvæmda, til að vernda menn og umhverfið, og gerist slíkt ekki án möguleika til að beita nauðsynlegum þvingunarúrræðum. Miðstýring þvingunarúrræða í tilfalli meðhöndlunar úrgangs stenst ekki kröfur um skilvirkni og ber því að afnema.

Reynsla síðustu ára við eftirlit á meðhöndlun úrgangs hefur verið sú að heilbrigðisfulltrúar um land allt hafa þurft að hafa afskipti vegna meðhöndlunar úrgangs, ekki sist förgunar þess, án þess að vera eftirlitsaðili eða að geta beitt þvingunarúrræðum. Oftast var um mál að ræða sem er vel unnt að leysa í héraði án afskipta einnar miðstöðvar eftirlits, t.d. vegna foks á úrgangi eða ólöglegar förgunar. Í þessum tilfellum hefði verið eðlilegt að heilbrigðisfulltrúar hefðu geta beitt þvingunarúrræðum strax áður en málið væri komið í óefni.

Hér að framan hafa verið færð rök fyrir því að

- eftirlit með meðhöndlun úrgangs geti eðlilega verið í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga
- eftirlit án þvingunarúrræða er óæskilegt og til skaða fyrir umhverfið

Í frumvarpinu vantar hinsvegar skýringu hvers vegna eftirlit og beiting þvingunarúrræða eigi að vera miðstýrð og hverjir kostirnir miðstýringar séu.

Þá skal jafnframt bent á eftirfarandi:

Í 2. gr. frumvarpsins kemur fram að lög þessi gilda um meðhöndlun úrgangs og hlýtur það þá að eiga við allan úrgang.

Í samræmi við reglugerð nr. 810/1999 um skrá yfir spilliefni og annan úrgang eru einungis stjórnmerktu flokkarnir í 18 00 00 flokknum sem teljast til spilliefna (sjá töflu) og því vantar að nefna sóttmengaðan úrgang í skilgreiningakaflann (3. gr.) sem ekki er flokkaður sem spilliefni þar sem að hann er frábrugðinn öðrum úrgangi varðandi

meðhöndlun og geymslu. Brynt er að síðan komi sérstök reglugerð um sóttmengaðan úrgang. Hollustuvernd ríkisins gaf út leiðbeiningar nr. 4/1995 um meðferð séstaks úrgangs frá heilbrigðisstofnunum. Þessar leiðbeiningar þarf að endurvinnna og gefa út aftur.

- 18 00 00 Úrgangur frá heilsuvernd manna og dýra og viðkomandi rannsóknnum (undanskilinn er úrgangur frá eldhúsum og veitingahúsum sem ekki beinlínis tengist heilsuvernd)**
- 18 01 00 úrgangur frá fæðingarumönnun, greiningu, meðhöndlun eða fyrirbyggjandi aðgerðum í tengslum við sjúkdóma í mönnum*
- 18 01 01 beitt og oddhvöss áhöld (nema 18 01 03)
- 18 01 02 líkamshlutar og líffæri, þar með taldir blóðpokar og blóðhlutar (nema 18 01 03)
- \* 18 01 03 úrgangur ef söfnun hans og losun fellur undir sérkröfur með tilliti til smitvama
- 18 01 04 úrgangur ef söfnun hans og losun fellur ekki undir sérkröfur með tilliti til smitvama (t.d. umbúðir, notað gífs, lín, einota fatnaður, bleiur)
- \* 18 01 06 efni sem eru eða innihalda hættuleg efni
- 18 01 07 efni önnur en tilgreind eru í 18 01 06
- \* 18 01 08 frumudrepandi og frumuhemjandi lyf
- 18 01 09 önnur lyf en tilgreind eru í 18 01 08
- \* 18 01 10 amalgamúrgangur frá tannhirðu
- 18 02 00 úrgangur frá greiningu, meðhöndlun eða fyrirbyggjandi aðgerðum í tengslum við sjúkdóma í dýrum*
- 18 02 01 beitt og oddhvöss áhöld (nema 18 02 02)
- \* 18 02 02 úrgangur ef söfnun hans og losun fellur undir sérkröfur með tilliti til smitvama
- 18 02 03 úrgangur ef söfnun hans og losun fellur ekki undir sérkröfur með tilliti til smitvama
- \* 18 02 05 efni sem eru eða innihalda hættuleg efni
- 18 02 06 efni önnur en tilgreind eru í 18 02 05
- \* 18 02 07 frumudrepandi og frumuhemjandi lyf
- 18 02 08 önnur lyf en tilgreind eru í 18 02 07