

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

13. mars 2019

Efni: Umsögn 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.), 542. mál.

Samtök atvinnulífsins og SVP – Samtök verslunar og þjónustu (samtökin) hafa áður gert athugasemdir við áform og síðar drög að frumvarpinu í samráðsferli á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Vísast til þeirra athugasemda eftir því sem við á.

Verður nú vikið að einstaka ákvæðum frumvarpsins sem lagt hefur verið fram á Alþingi.

Um 1. gr.

Samtökin leggja til að greinin verði felld brott enda virðist efni hennar byggjast á misskilningi. Sú tilskipun Evrópusambandsins (2010/75) sem ákvæðið byggir á nær einungis til þeirrar starfsemi sem fellur undir viðauka I með lögum nr. 7/1998. Undir íslensku lögin fellur hins vegar meira eða minna öll starfsemi í landinu, sbr. viðauka II–V í lögunum.

Nánar tiltekið gerir tilskipun ESB ráð fyrir því að fyrirtæki sem stunda starfsemi sem fellur undir viðauka I geti stundað rannsóknir og þróun sem tengist starfseminni án þess að sækja um sérstakt starfsleyfi. Tækniþróun, rannsóknir og umbætur eru hluti af reglulegri starfsemi allra fyrirtækja og ómögulegt er að greina þar upphaf eða endi.

Það er óeðlilegt að þessi fyrirtæki þurfi að sækja um sérstakt leyfi fyrir hluta af eðlilegum og sjálfsögðum hluta starfsemi sinnar.

Vandi skapast við innleiðinguna hér á landi vegna þess að í stað þess að setja sérstök lög sem taka til sérstaklega umfangsmikillar starfsemi sem getur haft umtalsverð umhverfisáhrif, eins og gert er í ESB (Industrial Emission Directive, 2010/75), gilda íslensku lögin um alla starfsemi. Þess er rétt að geta að samtökin mótmæltu þessari innleiðingaraðferð á sínum tíma.

Afleiðingin sú að þegar lögin eru lesin, að teknu tilliti til breytinga 1. gr. frumvarpsins, virðist sem fyrirtæki sem stunda starfsemi sem fellur undir viðauka I megi einungis stunda rannsóknir tengdum starfsemi sinni í þrjú ár án leyfis. Af því leiðir að að draga má þá ályktun að fyrirtækjum sem stunda starfsemi sem fellur undir viðauka II–V sé það óheimilt.

Þetta er afar óheppilegt og nauðsynlegt að umhverfis- og samgöngunefnd bæti úr þessu með breytingartillögu við 2. umræðu.

Um 5. gr.

Samtökin leggja til að greinin verði felld brott en í staðinn verði gerð breyting á ákvæði 1. málsl. 2. mgr. 6. gr. laganna sem orðist svo: *Starfsleyfi skulu vera ótímabundin*. Nú er málsliðurinn þannig: *Gefa skal út starfsleyfi til tiltekins tíma*.

Samtökin hafa um lengi óskað þess að útgefin starfsleyfi verði ótímabundin. Í lögnum koma fram ákvæði sem heimila endurskoðun starfsleyfa vegna ýmissa breytinga sem orðið geta, sbr. ákvæði 2. mgr. 6. gr., 14. gr. og 15. gr.

Rétt er að benda á að í tilskipun nr. 2010/75 þar sem fjallað er um starfsemi sem fellur undir I. viðauka í lögnum er gert ráð fyrir að starfsleyfi séu ótímabundin. Þar er engin ákvæði að finna sem takmarka tímalengd starfsleyfa heldur er beinlínis gert ráð fyrir unnt sé að endurskoða leyfin við tileknar aðstæður. Slík úrræði er þegar að finna í gildandi lögum.

Tímabinding starfsleyfa veldur eigendum og lánveitendum fyrirtækja óvissu. Óvissa hefur almennt áhrif á lánskjör og hækkar fjármagnskostnað. Rekstrarumhverfi fyrirtækja verður erfiðara en ella og lakara en víðast hvar annars staðar. Þar með er hætt við að samkeppnishæfni Íslands verði fyrir skaða.

Tímabundin starfsleyfi eru íþyngjandi og til þess fallin að auka skriffinnsku og kostnað án þess að hafa nokkurn umhverfisávinning í för með sér. Rökstuðningur fyrir tímabindingu starfsleyfa hefur ekki komið fram.

Samtökin hvetja umhverfis- og samgöngunefnd til að rannsaka efni 5. gr. gaumgæfilega og tryggja að efni hennar verði í samræmi við Evrópulöggjöf.

Um 9. gr.

Samtökin fagna sérstaklega tillögu 9. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir aukinni upplýsingagjöf heilbrigðisnefnda, bæði um birtingu ársskýrslu og reikning. Samtökin hafa öðru hvoru reynt að fá aðgang að ársreikningum heilbrigðisnefndanna. Það hefur hins vegar aldrei tekist alveg. Ein heilbrigðisnefnd sker sig þar úr.

Um 10. gr.

Samtökin gera ekki efnislega athugasemd við greinina en benda á að orðalag 1. ml. er klúðurslegt með tvítekingu orðsins *tilteknum*.

Um 12. gr.

Samtökin lýsa ánægju sinni með að ætlunin sé að Umhverfisstofnun taki ein ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta. Með því móti aukast líkur á samræmdri framkvæmd sem aftur stuðlar að fyrirsjáanleika í augum eftirlitsþega. Þá verða kæruleiðir skýrari og mótun framkvæmdar í gegnum úrskurði skilvirkari. Að auki er bent á að heilbrigðisumdæmin eru flest vanbúin til álagningar stjórnvaldssekta og allt of nátengd sveitarfélögnum sem reka umfangsmikla starfsemi sem undir lögnum falla. Hætta er því á mismunum.

Um 15. gr. og a. lið 16. gr.

Samtökin leggja til að þar sem tillaga er um að Umhverfisstofnun **og** heilbrigðisnefnd geti veitt áminningu, ákveðið dagsektir, látið vinna verk og hafa látið vinna verk verði þess í stað kveðið á um að Umhverfisstofnun **eða** heilbrigðisnefnd geti gripið þessara úrræða. Skýringin er augljós og er til samræmis við orðalag í 18. gr. frumvarpsins um breytingu á 63. gr. laganna.

Um 19. Gr.

a) Um 1. tölul. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna.

Samtökin leggja til að ákvæði um brot á skráningarskyldu skv. 1. mgr. 6. gr. laganna sæti ekki stjórnvaldssektum. Hér er um að ræða ákvæði sem ekki hefur enn verið hrint í framkvæmd. Með því er ætlunin að tryggja að einfaldur rekstur (sbr. III – V viðauka) þurfi ekki starfsleyfi heldur beri einungis að skrá fyrirhugaðan rekstur. Með skráningunni er markmiðinu náð. Stjórnvaldssektir eru í eðli sínu refsikennd úrræði á stjórnsýslustigi og hljóta jafnan að miðast við hin alvarlegri brot. Þegar í ljós kemur að rekstraraðili í starfsemi þar sem lítil sem engin hættu er á umhverfistjóni hefur ekki skráð starfsemi sína er ekki réttmætt að beita jafn viðurhlutamiklum viðurlögum og stjórnvaldssektum. Að mati samtakanna ætti beiting stjórnvaldssekta einungis að ná til til starfsleyfisskyldrar starfsemi sem fellur undir viðauka I og II (III). Komi sú staða upp að eftirlitsaðili verði meðvitaður um að starfsemi sé hafin hefur hann þegar rík úrræði samkvæmt lögum til að tryggja að starfsemin sé í samræmi við reglur.

b) Um 3. tölul. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Með vísan til athugasemda við 1. gr. leggja samtökin til að ákvæðið nái einungis til reksturs sem fellur undir viðauka I – II (III) í lögnum. Það er sérstaklega mikilvægt á meðan skráning einfaldari reksturs hefur ekki verið tekin upp í stað starfsleyfisskyldu.

c) Um 5. tölul. 1. mgr. fyrirhugaðrar nýrrar 67. gr. laganna

Í samræmi við ofanritað leggja samtökin til að ákvæðið nái einungis til reksturs sem fellur undir í viðauka I og II (III) í lögnum.

d) Um fyrirhugaðar 6. mgr. 69. gr. laganna og 6. mgr. 67. gr. a laga nr. 55/2003.

Samkvæmt 6. efnismálgreinum a-liðar 19. gr. og a-liðar 22. gr. frumvarpsins skal stjórnvaldssektum beitt hvort sem brot eru framin af ásetningi eða gáleysi. Í því felst að einföld mistök starfsmanns geta valdið því að unnt verði að leggja á stjórnvaldssekt. Slík niðurstaða er afar íþyngjandi og til þess fallin að valda óvissu í starfseminni. Að mati samtakanna væri við hæfi að ásetningur eða stórfellt hirðuleysi yrðu skilyrði þess að heimilt verði að leggja á stjórnvaldssektir.

e) Um fyrirhugaðar lokamálgreinar 69. gr. laganna og 67. gr. a laga nr. 55/2003.

Í 19. og 22. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ákvarðanir Umhverfisstofnunar um álagningu stjórnvaldssekta verði endanlegar á stjórnsýslustigi. Þessum fyrirætlunum verða samtökin að mótmæla.

Álagning stjórnvaldssekta er afar íþyngjandi. Í íslenskum lögum er jafnan gert ráð fyrir að slíkar ákvarðanir sæti sömu kæruleið og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Ákvörðun fjárhæðar sekta er ekki einföld enda er Umhverfisstofnun ætlað að framkvæma heildarmat á aðstæðum. Með því að skera á kærueimildina takmarkast möguleikar úrskurðaraðila til þess að móta framkvæmdina og skapa stöðugleika í framkvæmd. Það er afar kostnaðarsamt að skjóta sektarákvörðunum til dómstóla auk þess sem það getur tekið afar langan tíma. Bent er á að undir lögin fellur einnig mjög umfangslítill starfsemi og sú staða getur auðveldlega komið upp að álögð stjórnvaldssekt ásamt kostnaði við að leita réttar síns fyrir dómstólum sé starfseminni ofviða.

Samtökin skora því á umhverfis- og samgöngunefnd að fella brott síðustu efnismálgreinar a-liða 19. og 22. gr. frumvarpsins.

Um 22. gr.

Samtökin leggja til að 3., 4. og 8. tl fyrirhugaðar 67. gr. a laga nr. 55/2003 falli brott. Hér er um að ræða skil á skýrslum og tilkynningum og ættu heimildir til álagningar dagsekta að duga til að kalla fram upplýsingar sem ekki hefur verið skilað. Ekki verður séð að álagning stjórnvaldssekta hjálpi til við að kalla fram breytta hegðun enda má ætla að það verði í mörgum tilvikum óljóst hvaða tjón hefur orðið af drætti á upplýsingaskilum. Að auki munu álagðar stjórnvaldssektir verða sokkinn kostnaður í starfsemi hins eftirlitsskylda aðila á meðan áfallandi dagsektir safnast upp nema hann bæti úr.

Að lokum

Að gerðum þeim breytingum sem samtökin leggja til í þessari umsögn styðja þau að frumvarpið verði að lögum.

Virðingarfyllst,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu