

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998 (menntun og eftirlit).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „atvinnurekstri“ í 1. tölul. kemur: og annarri starfsemi eða athöfnum.
- b. 2. tölul. orðast svo: umgengni og hreinlæti utan húss, þar á meðal umhirðu og frágang lausamuna og um heimildir heilbrigðisnefndar til að gera kröfu um ráðstafanir vegna framangreinds.
- c. 20. tölul. orðast svo: lágmarkskröfur um menntun, þ.m.t. endurmenntun, námsefni, þjálfun, námskeið og hæfnispróf, sem og kröfur til þeirra sem halda námskeið og próf.

2. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Sérákvæði um hollustuhætti**, með fjórum nýjum greinum, 18. gr. a – 18. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

- a. (18. gr. a.)

Öryggi og sóttvarnir.

Þau sem vinna á stöðum þar sem börn dvelja eða í íþróttamannvirkjum skulu hafa lágmarkspækkingu og hæfni í sóttvörnum, skyndihjálpi og öryggisþáttum eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 4. gr.

- b. (18. gr. b.)

Vinna við húðrof.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um sýkingavarnir og kröfur um hæfnispróf sem þau sem stunda húðrof, þ.e. húðgötun, húðflúrun eða veita meðferð með nálastungum, skulu standast, sbr. 4. gr.

- c. (18. gr. c.)

Laugarverðir, þjálfarar og sundkennarar.

Þau sem í störfum sínum sinna laugargæslu, sundkennslu eða sundþjálfun skulu hafa lágmarkspækkingu í skyndihjálpi, björgun úr laug og öðrum öryggisþáttum eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur. Þau skulu jafnframt standast hæfnispróf og ber að viðhalda færni sinni og þekkingu, meðal annars með námskeiðum, endurmenntun og verklegri þjálfun eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 4. gr.

d. (18. gr. d.)

Þjálfun, námskeið og próf.

Umhverfisstofnun er heimilt að fela aðilum sem stofnunin metur hæfa á grundvelli þekkingar og reynslu að hafa umsjón með þjálfun, námskeiðum, endurmenntun og hæfnisprófum sem er fjallað um í þessum kafla.

3. gr.

1. másl. 1. mgr. 34. gr. laganna orðast svo: Rekstraraðili atvinnurekstrar, sbr. viðauka I–IV, sem hefur í för með sér losun mengandi efna skal eftir því sem við á árlega skila rafrænt til Umhverfisstofnunar upplýsingum um losun mengandi efna frá hverri starfsstöð, hráefnanotkun, magntölur úrgangs og öðrum upplýsingum sem stofnunin telur þörf á til að sinna lögbundnu hlutverki sínu eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. gr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 53. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „vottorða“ í 1. tölul. kemur: námskeið.
- b. Við bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Skráningu rekstraraðila, sbr. 8. gr.

5. gr.

Fyrirsögn 54. gr. laganna orðast svo: *Eftirlit með starfsleyfis- og skráningarskyldum atvinnurekstri.*

6. gr.

Á eftir 54. gr. laganna kemur ný grein, 54. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Eftirlit með annarri starfsemi og athöfnum.

Eftirlitsaðili getur haft eftirlit með starfsemi og athöfnum sem er hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld í því skyni að kanna hvort starfsemin sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerðir sem settar eru á grundvelli 4. og 5. gr., sbr. hlutverk eftirlitsaðila skv. 47. og 51. gr. Ákvæði 2.–5. mgr. 54. gr. gilda um eftirlit með slíkri starfsemi og athöfnum eftir því sem við á og um frávík fer samkvæmt ákvæðum 55. gr. og þvingunarúrræði skv. XVII. kafla.

7. gr.

Við 1. mgr. 67. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: mengunarvarnir, hvíld svæðis, skýrsluskil eða mælingar sem og ef starfað er umfram leyfileg mörk útgefins starfsleyfis rekstraraðila.

8. gr.

Við 19. tölul. viðauka IV við lögina bætist: önnur en í viðauka I.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Frumvarpið miðar að því að regluverkið sé sem skýrast og að markmiðum laganna verði náð, sem er einnig til þess fallið að auka skilvirkni. Efni þess er í samræmi við sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, að einfalda stjórnsýsluna, auka skilvirkni, bæta gæði opinberrar þjónustu og tryggja að hún sé veitt með þarfir notandans að leiðarljósi, sbr. og gildandi fjármálaáætlun. Eitt af markmiðum í fjármálaáætlun undir málaflokki 17.5 Stjórnsýsla umhverfismála er að bæta viðmót, skilvirkni og gagnsæi stjórnsýslu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið lagasetningarinnar er að auka öryggi fólks, t.d. á sundstöðum, sem og að auka skýrleika laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og auka þannig skilvirkni.

Meginmarkmið frumvarpsins er að styrkja heimildir ráðherra til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur að því er varðar menntun og þjálfun sundkennara, sundþjálfara og þeirra sem sinna laugargæslu og að þau standist próf sem sýnir fram á viðhald þekkingar þeirra þannig að tryggt sé að hlutadeigandi geti bjargað fólki úr laug, beitt skyndihjálpi og endurlífgun, enda er um mikilvægt öryggishlutverk á sund- og baðstöðum að ræða. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra geti í reglugerð sett sambærilegar kröfur fyrir þau sem gata og flúra húð eða veita meðferð með nálastungum og þurfa að kunna og geta beitt sýkingavörnum. Þá er markmið að skýra eftirlitsskyldur og umfang þess eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningarskyldu. Þetta er gert til þess að styðja við markmið laganna sem er meðal annars að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau lífsgæði sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi.

2.1. Kröfur um hæfnispróf, námskeið.

Heimild, sem fyrir er í lögum til að setja reglugerð með kröfum um að tilteknir aðilar sem þurfa að hafa ákveðna þekkingu og uppfylla tiltekna hæfni til að tryggja öryggi eða sóttvarnir, hafi til að bera ákveðna menntun, sækji námskeið og þjálfun og standist hæfnispróf eða fari á endurmenntunarnámskeið, þykir ekki nógu skýr. Þetta á meðal annars við um aðila sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar. Verði ekkert aðhafst verða löginn enn óskýr. Þá þurfa ýmsir aðrir, svo sem þau sem gata húð eða vinna með börnum, að sýna fram á lágmarksþekkingu og hæfni í sóttvörnum, skyndihjálpi og öryggisþáttum, sem og kröfur um hæfnispróf sem þau skulu standast til að tryggja hollustuvernd.

Í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er þess krafist að þau sem hafa fullgild starfsréttindi til að starfa sem sundkennarar standist hæfnispróf eða fari á endurmenntunarnámskeið. Reglugerðin er sett með stoð í 15. tölul. 4. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Það er mikilvægt öryggisatriði að sundkennarar, þjálfarar og laugarverðir séu í stakk búin að sinna björgun úr laug og viðhaldi þeirri færni. Á sínum tíma var haft samráð við mennta- og menningarmálaráðuneytið við mótun umræddra reglugerðar-ákvæða. Var það mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins að um væri að ræða eðlilega kröfu varðandi öryggi nemenda. Við vinnu sem leiddi til setningar reglugerðar nr. 814/2010 var auk þess haft samráð við fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka forstöðumanna sundstaða á Íslandi og Háskóla Íslands, meðal annars um þá þætti er varða öryggi á

sund- og baðstöðum. Þessir aðilar voru sammála um mikilvægi þess að þau sem sinni sundkennslu og sundþjálfun gætu bjargað nemanda/iðkanda úr laug væri þess þörf. Þá má nefna að í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Kennarasambands Íslands, dags. 16. apríl 2013, kemur fram að ráðuneytið meti það svo að 2. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 814/2010 feli í sér sjálfstæð skilyrði til að starfa á sundstöðum sem séu óháð gildissviði leyfisbréfa samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008. Í lögum nr. 87/2008 sé ekki tilgreint að leyfisbréf feli í sér tæmandi upptalningu á skilyrðum sem kennari þurfi að uppfylla til að starfa að kennslugrein sinni og þess séu dæmi að ýmsar starfsstéttir þurfi reglulega að sýna fram á hæfni sína og líkamlegt atgervi til að viðhalda starfsréttindum sínum. Ástæðulaust sé því af þeim sökum að víkja frá þeim skilyrðum sem sett hafi verið um regluleg hæfnispróf fyrir sundkennara. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 15. janúar 2020 í máli nr. 10051/2019 kemur fram það mat hans að 15. tölul. 4. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, feli ekki í sér fullnægjandi lagaheimild fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra til að setja ákvæði í reglugerð þar sem þess er krafist að þau sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar standist hæfnispróf eða farið á endurmenntunarnámskeið, sbr. 2. mgr. 15. gr., og ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum. Því er lagt til að styrkja heimild ráðherra til að setja umrædda reglugerð með því að styrkja heimildir í lögum nr. 7/1998 fyrir ráðherra til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur að því er varðar menntun og þjálfun sundkennara, sundþjálfara og þeirra sem sinna laugargæslu og að þau skuli hafa staðist próf sem sýnir fram á viðhald þekkingar þeirra. Samkvæmt reglugerð nr. 814/2010, sbr. reglugerð nr. 205/2014, skulu sundkennarar, sem lokið hafa íþróttfræðinámi á háskólastigi eða jafngildu eldra prófi og hafa leyfisbréf til kennslu samkvæmt lögum um menntun, ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008, standast hæfnispróf skv. III. viðauka á þriggja ára fresti. Þá er í ákvæði til bráðabirgða kveðið á um að sundkennurum, sem lokið hafa íþróttfræðinámi á háskólastigi fyrir 15. febrúar 2014, sé heimilt í stað þess að standast hæfnispróf skv. III. viðauka að fara árlega á endurmenntunarnámskeið þar sem námsefnið er skv. III. viðauka. Lög nr. 87/2008 sem vísað er til í framangreindu bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 2013 og í framangreindri reglugerð frá 2010, með breytingum frá 2014, féllu úr gildi hinn 1. janúar 2020 við gildistöku laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019, sem gilda því nú um þessi mál. Samkvæmt lögum hafa bæði umhverfis- og auðlindaráðherra, sbr. lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og mennta- og menningarmálaráðherra, sbr. íþróttalög, nr. 64/1998, heimild til að setja stjórnvaldsfyrirmæli um öryggi á sund- og baðstöðum. Samvinna hefur verið á þessu sviði meðal annars um útgáfu öryggishandbókar fyrir sund- og baðstaði sem nálgast má á vef Umhverfisstofnunar.

Ljóst er að þessi ábending umboðsmanns Alþingis hefur víðtækari áhrif, þ.e. snertir fleiri aðila sem þurfa að uppfylla lágmarkskröfur um menntun, þjálfun og námskeið fyrir þau sem þurfa að hafa þekkingu og hæfni á sviði sóttvarna, skyndihjálpar og öryggis, próf sem viðkomandi þarf að standast til að sýna fram á þekkingu eða endurmenntun sem honum ber að sækja. Hér má t.d. nefna þau sem stunda húðflúr og annað húðrof. Í 47. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti er meðal annars fjallað um húðflúrstofur og kveðið á um að rekstraradila beri að afla vottorðs frá landlækni. Ákvæðið er óljóst, hefur ekki skýra lagastöð og einnig er mikilvægt að það nái yfir öll þau sem gata húð, húðflúra eða veita meðferð með nálástungum þannig að hægt sé að tryggja nauðsynlegar sóttvarnir og aðra hollustuhætti. Sóttvarnalæknir, f.h. Embættis landlæknis, og Umhverfisstofnun eru sammála um að krefjast

verði tiltekinnar þekkingar hjá þeim sem starfa við húðgötun, húðflúrun og nálastungur, skilgreina hvers konar fræðsla sé nauðsynlegur grunnur til að einstaklingar fái leyfi til starfa og skipuleggja hver haldi utan um slíka fræðslu og próf.

Í ljósi framangreinds er nauðsynlegt í því skyni að tryggja enn frekar þá öryggisþætti sem tengjast hollustuvernd í lögnum, að kveða skýrt á um heimildir ráðherra til að setja ákvæði í reglugerð sem kveður á um menntun og hæfniskröfur til þeirra sem gegna veigamiklu hlutverki á þessu sviði hollustuhátta. Í 4. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er ráðherra veitt heimild til að setja almennar reglur um hollustuvernd. Með lögum nr. 98/2002, um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, var hugtakið hollustuvernd rýmkað, sbr. 1. gr. frumvarpsins sem varð að lögnum. Í greinargerð með frumvarpinu (þingskjal 1018, 638. mál á 127. lögb.) kemur fram að lagt sé til að skilgreining hugtaksins hollustuvernd og heimild til að setja almennar reglur um framkvæmd hollustuverndar verði rýmkuð og að hollustuvernd taki einnig til eftirlits með öryggisþáttum. Fram kemur í greinargerðinni að á vissum sviðum séu atriði er verði öryggi almennings og slysavarnir svo tengd heilbrigðiseftirliti að rétt þyki að víkka skilgreiningu hugtaksins hollustuvernd þannig að það nái einnig til þessara þátta. Eigi þetta sérstaklega við um öryggismál á íþrótt- og sundstöðum og stöðum þar sem börn dvelji. Ráðherra hefur sett almenn ákvæði um öryggismál í ýmsar reglugerðir um hollustuvernd á grundvelli 4. gr. laganna en í ljósi ábendinga umboðsmanns er talið að styrkja þurfi þessa heimild.

2.2. Einfaldari skýrsluskil.

Til að einfalda stjórnsýsluna, auka skilvirkni og bæta gæði opinberrar þjónustu er æskilegt að sem flestum þeim umhverfisupplýsingum sem rekstraraðilar þurfa að skila árlega til Umhverfisstofnunar sé hægt að skila rafrænt á samræmdan hátt og er gerð tillaga um breytingu á lögnum í þá veru.

2.3. Styrking gjaldtökuheimildar vegna skráningarskyldrar starfsemi.

Komið hefur í ljós að í lögum nr. 7/1998 skortir tilvísun til skráningarskyldrar starfsemi í tengslum við gjaldtökuheimild Umhverfisstofnunar, til samræmis við gjaldtökuheimildir heilbrigðisnefnda. Skv. 3. mgr. 8. gr. laganna skal rekstraraðili atvinnurekstrar sem er skráningarskyldur skrá starfsemi sína hjá Umhverfisstofnun áður en starfsemin hefst. Umhverfisstofnun skal staðfesta skráningu rekstraraðila og leiðbeina honum um hvaða reglur gilda um starfsemi hans og upplýsa heilbrigðisnefndir um skráningu rekstraraðila. Stefna ríkisstjórnarinnar er að leyfi fari í gegnum stafrænt ferli og er unnið að leyfisveitingagátt í samræmi við það. Í nefndarálit á 150. löggjafarþingi (þingskjal 1696, 436. mál) við frumvarp (þingskjal 600, 436. mál) um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir sem varð að lögum nr. 66/2020 beinir umhverfis- og samgöngunefnd því til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að auka rafræna stjórnsýslu eins og frekast er unnt. Í ljósi þessa er rétt að beina skráningum sem og starfsleyfisumsóknum í þann farveg. Því er gert ráð fyrir að bæði umsóknir um starfsleyfi og skráning fari í gegnum sömu rafrænu gáttina hvort sem þær eru afgreiddar af heilbrigðisnefndum eða Umhverfisstofnun. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur enn fremur í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið hafið undirbúning að því að unnt verði að sækja um öll leyfi og skráningar á einum stað, hvort sem um er að ræða starfsemi sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti eða atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti, þannig að fyrirtæki geti sótt um leyfi í einu ferli í gegnum island.is sem verður þá „hlið“ inn á gagnagrunn stofnana. Með þessu er komið til móts við óskir heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem

gefa einnig út leyfi sem heyra undir matvælaöggjöfina sem og önnur leyfi, svo sem tóbakssöluleyfi og hundaleyfi, og annast einnig útgáfu ýmissa vottorða og móttöku skráninga.

2.4. Eftirlit með starfsemi og athöfnum sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningarskyldar.

Skýra þarf frekar lagaheimildir fyrir eftirliti heilbrigðisnefnda með starfsemi og athöfnum sem eru hvorki skráningarskyldar né háðar starfsleyfi en heyra engu að síður undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og geta valdið mengun eða ógnað hollustu-háttum. Í XIV. kafla laganna er kveðið á um eftirlit með atvinnurekstri og í XVII. kafla um valdsvið og þvingunarúrræði. Skýra þarf frekar í lögunum að eftirlit samkvæmt lögunum eigi einnig við um atvinnustarfsemi og athafnir sem heyra undir lögin og er hvorki starfsleysis-eða skráningarskyld, í því skyni að kanna hvort ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru á grundvelli 4. og 5. gr. laganna sé framfylgt. Hér er ekki um nýtt eftirlit að ræða heldur er verið að skýra nánar heimildir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda. Um eftirlit og hlutverk þessara aðila fer samkvæmt 47. gr. laganna sem kveður á um hlutverk heilbrigðisnefnda, sem ber að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, samþykktum sveitarfélaga og ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum sem nefndinni er eða kann að vera falið að annast framkvæmd á, og ákvæði 1. mgr. og 1. másl. 4. mgr. 51. gr. laganna um hlutverk Umhverfisstofnunar. Hið sama á við um skyldur eftirlitsaðila og rekstraraðila, frávik og heimildir til beitingar þvingunarúrræða samkvæmt lögunum. Mikilvægt er t.d. að ákvæði um upplýsingar sem eftirlitsskyldum aðilum ber að veita, t.d. heilbrigðisnefnd eða Umhverfisstofnun og kveðið er á um í reglugerðum settum á grundvelli laganna, eigi við um alla starfsemi sem heyrir undir lögin þar sem þær upplýsingar eru nauðsynlegar vegna eftirlits með mengunarvörnum og hollustuháttum. Einnig er mikilvægt að eftirlitsaðilar geti beitt þeim úrræðum sem lögin gera ráð fyrir gagnvart allri starfsemi sem fellur undir lögin. Í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 6/2020, dags. 25. júní 2020, er ljóst að þörf er á að auka á skýrleika laganna hvað varðar eftirlit með starfsemi sem hvorki er leyfis- né skráningarskyld. Í úrskurðinum var niðurstaðan sú að í lögunum væri ekki viðhlítandi lagastoð fyrir eftirliti með starfsemi og athöfnum sem falla undir lögin en eru hvorki skráningarskyldar né háðar starfsleyfi.

Í ljósi framangreinds er nauðsynlegt að leggja til að í lögunum verði kveðið skýrar á um eftirlitsskyldu og umfang þess eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningarskyldu.

2.5. Stjórnvaldssektarheimild.

Umhverfisstofnun hefur bent á að þörf sé á heimild til að leggja stjórnvaldssektir vegna brota á skilyrðum starfsleyfis vegna mengandi starfsemi. Rökin þar að baki eru meðal annars þau að í tilteknum tilvikum þjóni það ekki tilgangi að beita þvingunarúrræðum eins og dagsektum. Á það t.d. við vegna brota sem felast í því að setja eldisfisk of snemma út í kvíar eða vegna of seinna skila á mælingum og skýrslum, sem samræmist ekki starfsleyfisskilyrðum. Í slíkum tilvikum er ekki mögulegt fyrir rekstraraðila að gera úrbætur vegna brota og því koma dagsektir ekki til greina, en þeim er ætlað að þvinga fram úrbætur af hálfu rekstraraðila, sem getur bæði falist í því að láta af athöfn eða athafnarleysi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að heimild til þess að beita stjórnvaldssektum vegna brota á skilyrðum starfsleyfis getur falið í sér mikilvæg varnaráhrif. Í ljósi þessa er gerð tillaga um að við lögin verði bætt heimild

til álagningar stjórnvaldssekta á einstaklinga eða lögaðila sem brjóta gegn ákvæðum starfsleyfis um mengunarvarnir, hvíld svæðis, skýrsluskilum eða mælingum sem eru brot á skýrum ákvæðum útgefins starfsleyfis rekstraraðila.

2.6. Afmörkun á stærðarmörkum starfsemi varðandi endurnýtingu úrgangs.

Í framkvæmd hefur komið í ljós óskýrleiki í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, í tengslum við hvaða stjórnvaldi beri að annast starfsleyfisútgáfu og eftirlit þegar um er að ræða starfsemi sem annast endurnýtingu úrgangs, þ.e. hvort Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd hafi það hlutverk. Með lögum nr. 66/2020 sem tóku gildi 1. júlí 2020 var gerð breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, hvað varðar viðauka laganna. Skv. 1. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út, sbr. þó 8. gr. Í 1. mgr. 7. gr. laganna er kveðið á um að Umhverfisstofnun gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem tilgreindur er í viðauka I og II og heilbrigðisnefndir gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem fram kemur í viðauka IV. Undir hvaða viðauka starfsemi fellur fer eftir umfangi og eðli viðkomandi starfsemi. Í viðauka IV er ýmis starfsemi tiltekin sem einnig kemur fram í viðauka I og II. Viðaukar I, II og IV mynda af þeim sökum eina heild um þá starfsemi sem er starfsleyfisskyld samkvæmt lögnum. Starfsemin í viðauka IV er minni að umfangi en sama starfsemi og tilgreind er í viðauka I og II. Þegar starfsemi er tvítekin með þessum hætti er yfirleitt tiltekið í viðauka IV að átt sé við aðra starfsemi en tiltekin er í viðauka I eða II. Slík er þó ekki raunin hvað varðar starfsemi sem felur í sér endurnýtingu úrgangs. Þannig segir í 19. tölul. viðauka IV laga um hollustuhætti og mengunarvarnir að heilbrigðisnefndir skuli gefa út starfsleyfi fyrir endurnýtingu úrgangs. Þá segir í lið 5.3 b í viðauka I að Umhverfisstofnun skuli gefa út starfsleyfi fyrir endurheimt eða blöndu af endurheimt og förgun á hættalausum úrgangi í stöðvum með afkastagetu yfir 75 tonnum á dag sem felur í sér eina eða fleiri eftirfarandi starfsemi og að undanskilinni starfsemi sem fellur undir reglugerð um fráveitur og skólþ: i. líffræðilega meðhöndlun. Með lögum nr. 66/2017 var gerð breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði. Gerð var breyting á viðauka I laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og var viðauki I með tilskipun 2010/75/ESB jafnframt tekinn upp í lögum. Í lið 5.3 b í viðauka I í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er eins og áður sagði talað um endurheimt eða blöndu af endurheimt og er það í samræmi við íslenska þýðingu á tilskipun 2010/75/ESB. Í tilskipun 2010/75/ESB er notað hugtakið „recovery“ í lið 5.3 b í viðauka I með tilskipuninni. Það hugtak er almennt þýtt sem endurnýting hér á landi, sbr. meðal annars lög um meðhöndlun úrgangs. Því ber að skýra lið 5.3. b í viðauka I laga um hollustuhætti og mengunarvarnir á þá leið að með endurheimt sé átt við endurnýtingu úrgangs í samræmi við tilskipun 2010/75/ESB. Lagt er til skýrara orðalag í viðauka IV til samræmis við þá túlkun á lið 5.3 b í viðauka I og 19. tölul. viðauka IV í lögnum að heilbrigðisnefndir gefi út starfsleyfi fyrir starfsemi stöðva þar sem afkastageta er undir 75 tonnum á dag og Umhverfisstofnun fyrir stöðvar þar sem afkastageta er yfir 75 tonnum á dag.

3. Meginefni frumvarpsins.

Efni frumvarps þessa er tilkomið vegna nauðsynlegra breytinga sem talið er að gera þurfi á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Meginefni þess er þríþætt. Í fyrsta lagi að styrkja heimildir ráðherra til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur um menntun, þjálfun og námskeið fyrir þau sem þurfa að hafa þekkingu og hæfni á sviði sóttvarna, skyndihjálpar og öryggis og próf sem viðkomandi skal standast til að sýna fram á þekkingu þannig

að hægt sé að tryggja öryggi á sviði hollustuhátta gagnvart almenningi. Í öðru lagi eru skýrðar frekar eftirlitsskyldur stjórnvalda og umfang eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningarskyldu. Í þriðja lagi kveður frumvarpið á um aukinn skýrleiki milli viðauka laganna þar sem endurnýting úrgangs er skilgreind sem leyfissskylda starfsemi. Nánar tiltekið er lögð til stærðarafmörkun hvað slíka starfsemi varðar í viðauka IV með lögnum. Auk þess er lögð til breyting í lögnum til að styrkja gjaldtökuheimild Umhverfisstofnunar varðandi skráningu mengandi atvinnustarfsemi sem er meðal annars hluti af því verkefni stjórnvalda að auka rafræna stjórnsýslu, bæta við heimild til að beita stjórnvaldssektum og auka skilvirkni við skil umhverfisupplýsinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 15. janúar 2020 í máli nr. 10051/2019, sem fjallað er um í 2. kafla greinargerðar, kemur fram það mat umboðsmanns að 15. tölul. 4. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, feli ekki í sér fullnægjandi lagaheimild fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra til að setja ákvæði í reglugerð þar sem þess er krafist að þau sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar standist hæfnispróf eða fari á endurmenntunarnámskeið. Álitamálið snerist um að hvaða marki þau sem hafa starfsréttindi til ákveðinna starfa þurfi að sæta því að uppfylla kröfur í þágu öryggis á þeim vinnustað þar sem þau starfa ef þau vilja nýta umrædd réttindi sín. Að því marki sem þar getur reynt á vernd slíkra atvinnuréttinda og atvinnufrelsi skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar ber að hafa í huga að eins og segir í ákvæðinu má þó setja þessu frelsi skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Slík lagaákvæði sem leiða til inngripa í viðurkennd starfsréttindi verða að vera skýr og glögg. Því eru lagðar til breytingar þannig að það sé ótvírætt að lögin, verði frumvarp þetta að lögum, stangist ekki á við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Efni frumvarpsins gefur ekki sérstakt tilefni til að ætla að það stangist á við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst almenning, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Kennarasamband Íslands, Samtök forstöðumanna sundstaða á Íslandi og Samtök atvinnulífsins.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru sett fram til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 4. september 2020 (mál nr. S-174/2020) og var umsagnarfrestur til 11. september sama ár. Umsagnir bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sameiginlega frá Samtökum atvinnulífsins og SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu. Ein umsögn, frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, var send beint til ráðuneytisins. Í umsögnunum fólust gagnlegar ábendingar sem hafðar voru til hliðsjónar við vinnslu frumvarpsins. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur jákvætt að styrkja lagastoð fyrir ákvæði í reglugerð um hollustuhætti á sund- og baðstöðum og fyrir eftirliti með starfsemi sem er hvorki háð starfsleyfi né skráningu. Hins vegar telur eftirlitið ákvæði laganna um útgáfu starfsleyfis fyrir endurnýtingu úrgangs skýr í gildandi lögum og því óþarfi að skýra það nánar. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur og Samband íslenskra sveitarfélaga benda í umsögnum sínum annar vegar á nauðsyn þess að endurskoða lögin í heild sinni, enda séu yfir 20 ár síðan síðasta heildarendurskoðun fór fram og hins vegar að eftirlit fari fram sem næst starfsemi hverju sinni. Hafinn er undirbúningur að heildarendurskoðun laganna. Við endurskoðunina verður höfð samvinna og samráð við haghafa, meðal annars Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á

Íslandi. Lögð verður áherslu á að skoðað verði hvort skipta skuli lögunum upp í fleiri en einn lagabálg og hvort gera skuli breytingar á fyrirkomulagi við útgáfu starfsleyfa og eftirlit. Jafnframt er stefnt að því að sett verði í lög skýrari reglugerðarheimildir. Þá verður skoðað að samþætta útgáfu leyfa með öðrum leyfum á grundvelli annarra laga. Gert er ráð fyrir að samráð við helstu haghafa hefjist í ársbyrjun 2021 og drög að frumvarpi verði kynnt í samráðsgátt síðar á árinu.

Samtök atvinnulífsins og SVP – Samtök verslunar og þjónustu leggjast gegn þeirri breytingu að koma á eftirliti með starfsemi sem er hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld. Stjórnvöld hafi þegar tryggt bæði almennt öryggi og hagsmuni umhverfisins með umfangsmiklum reglum og víðtæku eftirliti.

Við vinnslu frumvarpsins var jafnframt haft beint samráð við mennta- og menningarmálaráðuneytið, Umhverfisstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök heilbrigðiseftirlits-svæða á Íslandi, Kennarasamband Íslands og Samtök forstöðumanna sundstaða á Íslandi.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda frá og með 29. september 2020 og veittur frestur til og með 13. október 2020 til að skila umsögnum (mál nr. S-204/2020). Umsagnir bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins og SVP – Samtökum verslunar og þjónustu, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Umhverfisstofnun og Samtökum iðnaðarins.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemdir við þá grein frumvarpsins þar sem lögð er til skýrari lagastoð fyrir ákvæðum í reglugerð er snúa að lágmarkskröfum til að sinna sundkennslu, sundþjálfun og laugargæslu. Jafnframt tekur sambandið undir mikilvægi þess að styrkja lagastoð fyrir eftirlit heilbrigðisnefnda með starfsemi og athöfnum sem valdið geti mengun eða ógnað hollustuháttum en eru hvorki skráningarskyld né háð starfsleyfi. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur er sammála þessu í umsögn sinni.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gerir athugasemd við að bætt verði við lögin heimild til handa Umhverfisstofnun til að taka gjald fyrir skráningu rekstraraðila, sbr. 8. gr. vegna stafræns ferlis og leyfisveitingargáttar. Eftirlitið bendir á að þegar sé til gátt, Ísland.is, sem sé þjónustugátt hins opinbera og telji rétt að umrædd leyfisgátt verði unnin og útfærð á þeim vettvangi. Eins og fram kemur í umfjöllun um styrkingu gjaldtökuheimildar með skráningarskyldri starfsemi í 2. kafla frumvarpsins, hefur verið gert ráð fyrir að bæði umsóknir um starfsleyfi sem og skráning fari í gegnum sömu rafrænu gáttina sem er Ísland.is, hvort sem þær eru afgreiddar af heilbrigðisnefndum eða Umhverfisstofnun. Þannig er og verður Ísland.is „hlið“ inn á gagnagrunn stofnana, í þessu tilviki Umhverfisstofnunar. Í frumvarpinu er lagt til að þau sem skrá sig eða sækja um starfsleyfi í gegnum gáttina greiði þann kostnað sem umsýsla Umhverfisstofnunar krefst, enda er Ísland.is ekki sjálfvirk gátt heldur þarf kerfi sem verður hýst hjá Umhverfisstofnun, sbr. skyldur stofnunarinnar samkvæmt lögum. Þá er í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur sagt að ljóst sé að kostnaður fyrirtækja muni aukast vegna „tvöfaldrar skráningar og aukin flækjustigs“. Á fundi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins með stjórn Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, fulltrúum Samtaka atvinnulífsins og fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hinn 3. desember 2020 kom fram hjá fulltrúum atvinnulífsins að framangreint ætti ekki við rök að styðjast heldur muni skráning atvinnurekstrar og rafræn gáttskapa einföldun og auka skilvirkni og auðvelt ætti að vera að leysa tæknilega þætti. Vilji atvinnulífsins sé að einn aðili haldi utan um kerfið og að tryggt verði samræmi í ferlinu.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur er ósammála því að óskýrleiki sé í lögunum varðandi starfsleyfisútgáfu og eftirlit með endurnýtingu úrgangs og því sé óþarfi að breyta lögunum hvað þetta varðar. Tillagan í frumvarpinu er tilkomin vegna ágreinings um útgáfu starfsleyfis

á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem gaf tilefni til úrskurðar umhverfis- og auðlindaráðherra 7. júlí 2020. Með bréfi, dags. 24. júní 2020, óskaði Umhverfisstofnun eftir úrskurði ráðuneytisins um hvaða stjórnvald væri lögbært stjórnvald til að annast starfsleyfisútgáfu vegna umsóknar gas- og jarðgerðarstöðvar Sorpu bs. í Álfsnesi um starfsleyfi. Í 1. mgr. 66. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er kveðið á um að ágreiningi sem risi milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga um framkvæmd laganna skuli vísa til fullnaðarúrskurðar ráðherra. Að mati ráðuneytisins er ljóst að meginstarfsemi gas- og jarðgerðarstöðvarinnar felst í að meðhöndla lífrænan úrgang í því skyni að búa til tvær vörur, hauggas og jarðvegsbæti. Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, er endurnýting skilgreind sem aðgerð þar sem aðalútkoman er sú að úrgangur verður til gagns þar eð hann kemur í stað annars efniviðar sem hefði annars verið notaður í tilteknum tilgangi, eða hann er útbúinn til þeirrar notkunar, í stöðinni eða úti í hagkerfinu. Af því leiðir að starfsemi Sorpu bs. í gas- og jarðgerðarstöðinni felur í sér endurnýtingu úrgangs. Eins og kemur fram hér að framan skal Umhverfisstofnun, samkvæmt lið 5.3 b í viðauka I að gefa út starfsleyfi fyrir endurheimt eða blöndu af endurheimt og förgun á hættulausum úrgangi í stöðvum með afkastagetu yfir 75 tonnum af dag sem felur í sér eina eða fleiri eftirfarandi starfsemi og að undanskilinni starfsemi sem fellur undir reglugerð um fráveitur og skólp: i. líffræðilega meðhöndlun. Jafnframt er hér að framan fjallað um þá breytingu sem gerð var á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir með lögum nr. 66/2017 sem var vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði og hvernig beri að skýra lið 5.3. b í viðauka I laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og hvernig viðaukar I, II og IV mynda eina heild um þá starfsemi sem skuli vera háð starfsleyfi samkvæmt lögnum, annaðhvort hjá Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndum sveitarfélaga. Í 19. tölul. viðauka IV er ekki að finna afmörkun á stærð eða afmörkun gagnvart öðrum viðauka laganna líkt og er að finna í nokkrum öðrum töluliðum í viðauka IV, svo sem í 17. tölul. Hins vegar verður að telja að sambærilega afmörkun, sem er í öðrum töluliðum viðaukans, vanti í 19. tölul. viðauka IV. Í viðauka I er tilgreind starfsemi sem felur í sér endurnýtingu úrgangs yfir tilteknum stærðarmörkum, sbr. liðir 5.1, 5.2 og 5.3. Í lið 5.3. b í viðauka I laganna er tilgreind starfsemi yfir tilteknum stærðarmörkum varðandi endurnýtingu úrgangs sem gengur framar almennu ákvæði 19. tölul. um endurnýtingu úrgangs. Þegar liður 5.3 b í viðauka I og 19. tölul. viðauka IV eru túlkaðir saman ber að álykta að heilbrigðisnefndir gefi út starfsleyfi fyrir starfsemi stöðva þar sem afkastageta er undir 75 tonnum á dag. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna var ljóst að afkastageta gas- og jarðgerðarstöðvar Sorpu bs. yrði allt að 40.000 tonn á ári sem gera um það bil 110 tonn á dag. Þannig væri fyrirhugað í stöðinni líffræðileg meðhöndlun úrgangs með afkastagetu yfir 75 tonnum á dag. Um er því að ræða starfsemi sem fellur undir i. lið 5.3.b í viðauka I laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og reglugerð um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, og Umhverfisstofnun því útgefandi starfsleyfis fyrir starfseminni. Í umsögn Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur benti nefndin á að skv. 3. gr. reglugerðar nr. 674/2017 um heilbrigðisreglur að því er varðar aukaafurðir úr dýrum og afleiddar aukaafurðir sem ekki séu ætlaðar til manneldis, gegni viðkomandi heilbrigðisnefnd hlutverki lögbærs yfirvalds skv. g-lið 1. mgr. 24. gr. reglugerðar (EB) nr. 1069/2009. Að mati nefndarinnar þurfi starfsstöð samþykki eða leyfi lögbærs yfirvalds þegar starfsemi felst í umbreytingu á aukaafurðum dýra og/eða afleiddra afurða í lífgas eða moltu og að lögbært yfirvald í þessu tilviki sé viðkomandi heilbrigðisnefnd. Bent er á í þessu samhengi að um samþykki fyrir fyrirtækjum eða stöðvum fer skv. 4. gr. sömu reglugerðar. Skv. 4. gr. reglugerðarinnar skulu fyrirtæki eða

stöðvar, sbr. 24. gr. reglugerðar (EB) nr. 1069/2009, sbr. 1. gr., hafa viðeigandi leyfi stjórnvalda samkvæmt lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og/eða lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Um útgáfu leyfa fer því samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Af gögnum málsins var ljóst að ágreiningur hafi risið milli umræddra stjórnvalda strax á árinu 2019. Úrskurðarorð ráðherra voru á þá leið að umrædd starfsemi hjá gas- og jarðgerðarstöð Sorpu bs. væri atvinnurekstur sem fellur undir lið 5.3.b í viðauka I laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og Umhverfisstofnun því lögbært stjórnvald sem gefur út starfsleyfi fyrir starfseminni. Með bréfi 10. júlí 2020 kom Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur á framfæri við umhverfis- og auðlindaráðuneytið óánægju sinni vegna úrskurðarins og setti fram lagalegar athugasemdir. Komin er niðurstaða, búið er að úrskurða og stjórnvöldum ber að fara eftir úrskurðum frá æðri stjórnvöldum. Um er að ræða fullnaðarúrskurð ráðherra og endurskoðun hans verður eingöngu borin undir dómstóla. Mikilvægt er að viðaukinn sé skýr og því er lagt til að bætt verði við stærðarafmörkun í 19. tölul. viðauka IV til samræmis við annað í viðaukanum.

Það er mat Umhverfisstofnunar að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu stuðli að bættu öryggi almennings og bættri vernd lífsgæða og umhverfis með tilliti til hollustuhátta og mengunar. Engu að síður leggur Umhverfisstofnun til tvær breytingar sem stuðla að því að skýra eftirlitsheimildir og eftirlitsskyldur svo sem unnt er og tryggja þar með að hægt verði að bregðast við hættu gagnvart umhverfinu, öryggi og hollustuháttum með fyrirbyggjandi hætti. Þetta er talið mikilvægt vegna þeirra breytinga sem hafa orðið og munu verðar gerðar í átt að einfaldara regluverki og minni stjórnsýslubyrði í þágu atvinnulífs og almennings í samræmi við sáttmála ríkisstjórnarinnar frá 2017. Tekið var tillit til þessara ábendingar, sjá a- og b-lið 1. gr. frumvarpsins.

Samband íslenskra sveitarfélaga áréttar í umsögn sinni fyrri ábendingar um heildarendurskoðun laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og er fjallað um það hér að framan. Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur kemur fram að jákvætt sé að heildarendurskoðun laganna sé fyrirhuguð en þar sem sú endurskoðun taki tíma sé nauðsynlegt að gera tilteknar breytingar á lögunum nú sem ekki koma fram í drögum að frumvarpinu. Ábendingarnar, er snerta ekki kynnt frumvarp, varða auglýsingu starfsleyfistillagna, að fulltrúi atvinnulífsins eigi sæti í heilbrigðisnefnd og að fallið verði frá skráningarskyldu. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur að falla eigi frá þeim ákvæðum laganna er kveða á um skyldu starfsleyfisútgefanda til að auglýsa allar starfsleyfistillögur í fjórar vikur þar sem það tefji afgreiðslu tímabundinna starfsleyfa sem oft sé sótt um með litlum fyrirvara vegna eðlis framkvæmda og leggur til að bætt verði inn í lögin heimild til handa heilbrigðisnefndum að fella niður auglýsingaskyldu þar sem gefa þurfi út starfsleyfi með hraði vegna almannaheilla og umhverfisverndar. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er sambærileg athugasemd, þ.e. að dregið verði úr auglýsingaskyldu og að skýrar verði kveðið á um hvenær auglýsingaskylda eigi við. Bent skal á að heimild er til að gera starfsemi skráningarskylda og verður að telja að starfsemi, þar sem umhverfisáhrif og/eða hollustuhættir eru taldir það fyrirsjáanlegir að gefin eru út samræmd starfsleyfisskilyrði Umhverfisstofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga fyrir slíkri starfsemi, verði gerð skráningarskyld. Þau ákvæði sem slík starfsemi þurfa að uppfylla koma þannig öll fram í reglugerðum sem hafa áður verið kynntar í drögum. Skráningarskylda þar sem öll starfsskilyrði liggja fyrir í upphafi styður við einföldun, eykur málshraða og samræmda málsmeðferð. Í ljósi framangreinds er því ekki fallist á að ákvarðanir um starfsleyfi fyrir aðra starfsemi séu teknar án þess að tillaga að starfsleyfi sé auglýst opinberlega

þannig að þau sem vilja geti gert athugasemdir við auglýsta tillögu. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gerir athugasemd við það ákvæði laganna að fulltrúi tilnefndur af samtökum atvinnulífsins eigi sæti í heilbrigðisnefnd. Hvað varðar setu fulltrúa atvinnulífsins í heilbrigðisnefnd skal bent á fyrirhugaða endurskoðun laganna, þar á meðal skoðun á hlutverki heilbrigðisnefnda. Endurskoðun á þátttöku fulltrúa samtaka atvinnurekenda og fulltrúa náttúruverndarnefnda sveitarfélaga á eftirlitssvæðinu er væntanlega eðlilegur liður í þeirri vinnu.

Samtök iðnaðarins koma með ábendingu við ákvæði frumvarpsins um lágmarkskröfur um menntun, þjálfun og endurmenntun fyrir þau sem vinna við húðrof á þann veg að aukin þjálfun eða hæfnispróf ætti ekki að eiga við um snyrtifræðinga þó að þeir sinni húðrofi stöku sinnum og að nám snyrtifræðinga verði metið inn í lágmarkskröfur um menntun, þjálfun og endurmenntun á vegum Umhverfisstofnunar. Þetta er réttmæt ábending. Þegar fagstéttir fá tiltekna menntun og þjálfun í sínu námi þá er hún eðlilega metin inn í þær menntunarkröfur sem eru gerðar, meðal annars með tilliti sóttvarna, þó svo að eðlilega geti verið gerð krafa um að þekkingu og færni sé viðhaldið.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins og sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu eru gerðar athugasemdir við að gerð sé tillaga um að eftirlit sé haft með starfsemi sem hvorki er skráningar- né starfsleyfisskyld. Hér er vert að benda á að einungis er verið að styrkja stoð til þess að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun geti sinnt því hlutverki sem þeim ber í því að tryggja að farið sé að ákvæðum laganna og reglugerða settra á grundvelli þeirra. Þessu hefur því verið bætt við umrædda grein til að gera ákvæðið skýrara.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við mennta- og menningarmálaráðuneytið og Kennarasamband Íslands hvað varðar kröfur til sundkennara og Samtök forstöðumanna sundstaða á Íslandi varðandi hæfnis- og menntunarkröfur sem lagt er til að gerða verði til laugarvarða, þjálfara og sundkennara.

6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarps mundi hafa jákvæð áhrif fyrir almannahagsmuni og helstu haghafa og styrkja markmið laganna þar sem skýrt verður, verði frumvarpið að lögum, að hægt verði að hafa eftirlit með starfsemi og athöfnum sem falla undir lögin en eru hvorki skráningarskyld né háð starfsleyfi þó að starfsemin eða athöfnin geti haft í för með sér mengun eða ógnað hollustuháttum.

Verði frumvarpið að lögum mun skýrleiki laganna aukast og það því hafa jákvæð áhrif á stjórnslu ríkisins og sveitarfélaga.

Ljóst er, verði frumvarpið að lögum, að þegar fram í sækir mun verða aukinn ávinningur vegna öruggara og heilnæmara umhverfis, markvissari og einfaldari skýrsluskilum fyrir rekstraraðila, aukins skýrleika um eftirlitsskyldu og umfang eftirlits sem og að heimildir til beitingar stjórnvaldssekta munu hafa varnaráhrif og draga úr að brotið verði gegn ákvæðum starfsleyfa og reglugerða. Ekki er gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi kostnaðaraukningu í för með sér fyrir sveitarfélög. Vissulega er lagt til að styrkja lagastoð með því að setja inn heimild til að hægt sé að fara fram á að tilteknir starfsmenn tileinki sér vissa þætti varðandi hollustuvernd og geti sýnt fram á þekkingu á því sviði. Þar sem um mjög mikilvæg öryggisatriði er að ræða er varða líf og heilsu hefur hingað til verið farið fram á þetta. Á móti kemur að í gildandi reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er þess þegar krafist að þau sem hafa fullgild starfsréttindi til að starfa sem sundkennarar standist hæfnispróf

eða fari á endurmenntunarnámskeið. Þannig er ekki um kostnaðaraukningu að ræða fyrir sveitarfélögin vegna rekstur þeirra á sundstöðum eða vegna sundkennslu að ræða þar sem kostnaðaráhrif eru þegar komin fram. Þegar reglugerðin var kostnaðarmetin á sínum tíma var það mat ráðuneytisins að árlegur kostnaður sveitarfélaga væri 5–6 millj. kr. vegna árlegra námskeiða og hæfnismats en mat Sambands íslenskra sveitarfélaga var að kostnaður væri heldur hærri eða 7–8 millj. kr.

Gert er ráð fyrir að verði frumvarpið óbreytt að lögum muni það ekki hafa kostnaðaráhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Til að styrkja lagastoð ákvæða í reglugerðum um hollustuhætti er gerð tillaga að þremur breytingum á 4. gr. laganna sem fjallar um heimild ráðherra til að setja almenn ákvæði í reglugerð til að stuðla að hollustuvernd.

Í fyrsta lagi er gerð tillaga um að sett verði inn heimild um að hægt sé að setja ákvæði í reglugerð um eftirlit með annarri starfsemi en starfsleyfisskyldri og athöfnum, sjá nánar umfjöllun um 6. gr.

Í öðru lagi er gerð tillaga um að styrkja heimildir varðandi hreinsun á lóðum og lendum, umgengni og hreinlæti utan húss og um heimildir heilbrigðisnefndar til að gera kröfu um ráðstafanir vegna framangreinds. Heilbrigðisnefnd Suðurlands, Umhverfisstofnun og fleiri aðilar hafa kallað eftir því að þessar heimildir verði skýrðar.

Loks er í þriðja lagi lagt til að inn í greinina verði settar heimildir til að ráðherrar geti sett í reglugerð lágmarkskröfur um menntun, námsefni, þjálfun og námskeið, þ.m.t. endurmenntun, og hæfnispróf, í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins.

Um 2. gr.

Nauðsynlegt er að öryggi á sviði hollustuhátta sé tryggt þannig að slysavarnir, björgun úr laug, sóttvarnir og öryggi almennings að öðru leyti séu ávallt í lagi. Það er mikilvægt að tilteknir starfsmenn hafi tileinkað sér vissa þætti varðandi hollustuvernd og geti sýnt fram á þekkingu og hæfni á því sviði. Með skírskotun til þess að um atvinnuréttindi er að ræða og að slíkt verður ekki skert nema að lögmæt ástæða og brýnir almannahagsmunir liggja til grundvallar er nauðsynlegt að fullnægjandi lagaheimildir séu til staðar til að gera kröfur til aðila og því þarf að styrkja heimildina í lögum. Í greininni er lagt til að nýjum kafla verði bætt við lögin með fjórum nýjum greinum.

Um a-lið (18. gr. a).

Lagt er til vegna mikilvægis öryggis og sóttvarna að þau sem vinni á stöðum þar sem börn dvelja eða í íþróttamannvirkjum skuli hafa lágmarkspekkingu og hæfni í sóttvörnum, skyndihjálp og öðrum öryggisþáttum og gert er ráð fyrir að kröfurnar verði útfærðar nánar í reglugerð.

Um b-lið (18. gr. b).

Umhverfisstofnun og sóttvarnalæknir hafa bent á að þörf sé á að bæta fræðslu fyrir húðflúrara og aðra sem starfa við húðrof. Æskilegt er að ef krefjast á tilteknar þekkingar hjá þeim sem starfa við húðrof, þ.e. húðgötun, húðflúrun eða veita meðferð með nálastungum sé skilgreind hvers konar fræðsla er nauðsynlegur grunnur til að einstaklingar fái starfsleyfi. Í 18. gr. b er því fjallað um að ráðherra sé heimilt í reglugerð að kveða á um sýkingavarnir og kröfur um hæfnispróf sem þau sem stunda húðrof skulu standast.

Um c-lið (18. gr. c).

Lagt er til að þau sem í störfum sínum sinna laugargæslu, sundkennslu eða sundþjálfun skuli hafa lágmarkspækkingu á öryggisþáttum eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur. Þá er gerð krafa um að þau skuli jafnframt standast hæfnispróf og beri að viðhalda færni sinni og þekkingu, meðal annars með námskeiðum, endurmenntun og verklegri þjálfun eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur. Ljóst er að það er afar mikilvægt að allir sem koma að öryggismálum í laugum, hvort sem um er að ræða laugarverði, þjálfara eða sundkennara, hafi hæfni, bæði líkamlega og faglega, til að geta bjargað úr laug, veitt fyrstu hjálp og sinnt endurlífgun. Því er mikilvæg að lagaheimildir séu skýrar þar sem mannlíf liggja við.

Um d-lið (18. gr. d).

Þar sem rétt er talið að þar til bærir aðilar haldi námskeið og próf eða sjái um þjálfun þeirra sem falla undir þennan nýja kafla laganna sem tillaga er gerð um er í 18. gr. d lagt til að Umhverfisstofnun fái heimild til að fela aðilum sem stofnunin metur hæfa á grundvelli þekkingar og reynslu að hafa umsjón með þjálfun, námskeiðum, endurmenntun og hæfnisprófum.

Um 3. gr.

Til að einfalda stjórnábyrgð, auka skilvirkni og bæta gæði opinberrar þjónustu er gerð tillaga um að flestum þeim umhverfisupplýsingum sem rekstraraðilar þurfa að skila árlega til Umhverfisstofnunar verði skilað rafrænt á samræmdan hátt með því að breyta 1. másl. 1. mgr. 34. gr. laganna í þá veru. Í gildandi lögum á þetta við um upplýsingar um losun mengandi efna frá hverri starfsstöð en verði frumvarpið að lögum mun þetta eiga við um upplýsingar um hráefnanotkun, magnbólur úrgangs og aðrar upplýsingar sem Umhverfisstofnun telur þörf á að fá til að sinna lögbundnu hlutverki sínum eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur. Ljóst er að það myndi einfalda skýrsluskil rekstraraðila og yfirferð Umhverfisstofnunar að koma sem flestum upplýsingum á sama stað.

Um 4. gr.

Lagt er til að við 1. mgr. 53. gr. laganna bætist heimild til handa Umhverfisstofnun til að taka gjald fyrir námskeið haldi stofnunin sjálf námskeið á grundvelli laganna til að skýrt sé að stofnunin megi taka gjald fyrir það verkefni. Þá er lagt til að við bætist heimild til að taka gjald fyrir skráningu rekstraraðila, sbr. 8. gr., vegna stafræns ferlis og leyfisveitingagáttar. Stefnt er að því að allar skráningar og umsóknir um starfsleyfi fari í gegnum þessa gátt þegar hún verður tilbúin til notkunar, til að stuðla að einföldun og aukinni skilvirkni sem felst í rafrænni stjórnábyrgð.

Um 5. gr.

Lögð er til breyting á fyrirsögn 54. gr. laganna í samræmi við breytingu sem lögð er til í 4. gr.

Um 6. gr.

Í reglugerðum sem settar eru á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er gert ráð fyrir að eftirlit sé viðhaft með ýmis konar starfsemi og athöfnum þó svo að ekki sé um starfsleyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi að ræða. Akvæði laganna hafa þó ekki verið skýr um eftirlitsheimildir stjórnvalda og skyldur viðkomandi aðila í því sambandi þegar um er að ræða athafnir eða aðra starfsemi en þá sem er talin upp í viðaukum I, II og IV með lögnum. Lagt er til að bætt verði úr þessu í samræmi við þá framkvæmd sem

viðhöfð hefur verið þannig að fjallað verði um eftirlit með annarri starfsemi og athöfnum en um ræðir í 54. gr. laganna og að bætt verði við nýrri grein í lögin, grein 54. gr. a. Lagt er til að það eftirlit sem kveðið er á um í 47. og 51. gr. laganna nái einnig til starfsemi sem er hvorki starfsleyfis- né skráningarskyld og athafna sem geta valdið mengun eða neikvæðum áhrifum á hollustuhætti, um hvað eftirlitið taki til, að ákvæði 2.–5. mgr. 54. gildi um eftirlitið eftir því sem við á og um frávik og þvingunarúrræði fari eftir þeim ákvæðum sem eru í gildandi lögum. Rökin fyrir framangreindu eru þau að Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd sinna opinberu eftirliti á grundvelli laga nr. 7/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Heilbrigðisnefndum ber samkvæmt 47. gr. laganna að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, samþykktum sveitarfélaga og ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum sem nefndinni er eða kann að vera falið að annast framkvæmd á. Eins er Umhverfisstofnun samkvæmt 51. gr. laganna falið eftirlit með framkvæmd þeirra og beint eftirlit mæli lög svo fyrir eða ráðherra ákveði það með reglugerð. Skv. 2. gr. laganna taka þau til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi sem hafa eða geta haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. Í þeirri grein segir að markmið laganna sé að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengdu umhverfi, en jafnframt er það meðal annars markmið laganna að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg. Samkvæmt ákvæðum XIV. kafla laga nr. 7/1998 ræðst eftirlitskylda eftirlitsaðila og megininntak eftirlitsins af því hvort viðkomandi atvinnurekstur sé starfsleyfisskyldur, eða eftir atvikum skráningarskyldur, sbr. 8. gr. laganna. Ýmis starfsemi og athafnir eru ekki þar á meðal en eru þó háðar eftirliti, sbr. framangreint. Dæmi um starfsemi og athafnir sem falla hér undir eru opin leiksvæði sem þurfa að uppfylla ákvæði reglugerðar um öryggi leikvallatækja og leiksvæða og eftirlit með þeim, hávaði á og frá skemmtistöðum og tækjum á almannafæri, húsnaði, t.d. leiguhúsnaði, sem er ekki talið fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta eða er heilsuspillandi, hreinlæti á lóðum og opnum svæðum, dreifing og notkun seyru, frístundahúsasvæði, þar sem heilbrigðisnefndum er t.d. heimilt samkvæmt reglugerð að fara fram á ráðstafanir til að minnka slysaþættu í umhverfinu og almenn loftgæði. Í gildandi lögum er ekki ótvírætt að eftirlit nái til starfsemi sem er hvorki starfsleyfisskyld né skráningarskyld og því er lagt til að tryggt sé að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun hafi viðhlítandi heimild að lögum til að sinna því eftirliti sem þeim ber til að tryggja landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengdu umhverfi á grundvelli þeirra eftirlitsheimilda sem þær hafa á grundvelli 62. gr. laga nr. 7/1998.

Um 7. gr.

Lagt er til að við 1. mgr. 67. gr. laganna bætist heimild til handa Umhverfisstofnun til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila sem virða ekki ákvæði starfsleyfa um mengunarvarnir, hvíld svæðis, skýrsluskil eða mælingar. Þetta á við um þau tilvik þar sem ómögulegt er að beita öðrum þvingunarúrræðum, svo sem vegna skila á mælingum og skýrslum aftur í tímann þar sem brotið er liðið atvik og því koma dagsektir ekki til greina.

Um 8. gr.

Í viðauka IV með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, eru stærðar-afmarkanir almennt tilgreindar þegar um er að ræða starfsemi sem er einnig tiltekin í viðauka I eða II. Þessa stærðarafmörkun skortir hins vegar í 19. tölul. viðauka IV, sem fjallar um endurnýtingu úrgangs, sem hefur leitt til óskýrleika við túlkun laganna. Lagt er til að úr þessu verði bætt og að tilgreint verði í 19. tölul. að hann eigi við um aðra starfsemi en þá sem fellur undir viðauka I, þ.e. starfsemi sem fellur undir endurnýtingu úrgangs sem er minni að umfangi

en sú sem tilgreind er í viðauka I. Í lið 5 í viðauka I, sbr. lið 5.3. b, er tilgreind starfsemi sem felur í sér endurnýtingu úrgangs yfir tilteknum stærðarmörkum. Rétt er að benda á að kröfur í starfsleyfi á grundvelli viðauka I með lögnum eru ítarlegri en í starfsleyfum fyrir starfsemi sem fellur undir viðauka IV, meðal annars þar sem starfsemi í viðauka IV ber að uppfylla tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB um losun í iðnaði sem var innleidd með lögum nr. 66/2017 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og við útfærslu starfsleyfisskilyrða þarf að taka mið af BAT-niðurstöðum, sem er tilvísun til reglugerðar þar sem settar eru fram niðurstöður um bestu aðgengilegu tækni, lýsing á henni, upplýsingar til að meta notkunarsvið hennar, losunargildin sem tengjast þessari bestu aðgengilegu tækni, tengd vöktun, tengd notkunargildi og, eftir því sem við á, viðeigandi ráðstafanir til úrbóta á staðnum.

Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.