23.október, 2019

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra um frumvarp um hollustuhætti og mengunarvarnir (viðaukar)

I. Inngangur

Hér er um að ræða frumvarp sem lætur ekki mikið yfir sér og verður ekki skilið nema að fjalla samhliða um drög að reglugerð um skráningaskyldu fyrirtækja sem er samtímis til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda. Málið er stórt að því leyti að það snertir leyfisveitingu fyrir langflest fyrirtæki á landinu. Því er afar mikilvægt að vel takist til, ekki einungis fyrir umrædd fyrirtæki heldur ekki síður fyrir ásýnd stjórnsýslunnar í landinu. Ef einhver efast um framangreind orð er um að gera að renna yfir öll þau fyrirtæki sem eru tíunduð í viðaukum frumvarpsins og öll þau fyrirtæki sem er að finna á listum yfir skráningarskyld fyrirtæki.

II. Nýlegar breytingar á regluverkinu

Það er nokkur vandi að gera umsögn um frumvarp umhverfisráðherra um viðauka við lög nr. 7/1998. Vandinn snýr að því að segja frá því í stuttu máli og af yfirvegun að frumvarpið sé framhald af hringlanda sem æðsta stofnun á sviði umhverfismála hefur staðið fyrir á síðustu árum í málaflokknum. Breytingarnar hafa jafnan verið gerðar með jákvæðum formerkjum um einföldun fyrir atvinnulífið og skilvirkari stjórnsýslu. Hver vill vera á móti einföldun, skilvirkni og að hægt sé að leysa úr málum með því að nota miðlægt app? Varla nokkur. Gallinn við þessar söluræður er að fyrirheitin hafa alls ekki gengið eftir.

Dæmi um það eru breytingar á lögum um eftirlit með fiskeldi sem gerðar voru til hagsbóta fyrir atvinnugreinina en snerust upp í andhverfu sína fyrir minni fiskeldisstarfsemi.

Með lögum nr. 49/2014 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.) var lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir breytt á þann veg að öll starfsleyfi til eldis sjávar- og ferskvatnslífvera skyldu veitt af Umhverfisstofnun. Áður voru leyfi til slíks eldis veitt af heilbrigðisnefnd þegar ársframleiðsla var undir ákveðnum mörkum. Með breytingunum voru öll starfsleyfi með fiskeldi á landinu á einni hendi og til enn frekari einföldunar var eftirlitinu að einhverju leyti vísað til Matvælastofnunar!

Afleiðingin af þessari „miklu hagræðingu“ varð sú að eftirlitsgjald með fiskeldi á sveitabæ í Skagafirði hækkaði úr 22.400 kr. í 187.000 kr. Í framhaldi af þessari „miklu hagræðingaraðgerð í þágu atvinnulífsins“ hættu bændurnir tilraunaeldi á nokkur hundruð bleikjum.

Sama hækkun varð á eftirlitsgjaldi hjá Háskólanum á Hólum sem fer fram á hafnarbakkanum á Sauðárkróki en um var að ræða nokkur hundruð kílóa tilraunaeldi á laxi og silungi. Við bættist krafa frá Umhverfisstofnun um tryggingu upp á 1 milljón SDR vegna hættu á bráðamengun á grundvelli laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Í júní 2017 voru gerðar breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem innleiddu skráningarskyldu – vel að merkja til einföldunar.

Í framhaldi af lagabreytingunni var gefin út reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Hún hafði það í för með sér að enginn greinarmunur var gerður á leyfisveitingaferli fyrir umfangsmikla starfsemi á borð við stóriðjuver og leyfisveitingferli fyrir lítið verkstæði á skipulögðu athafnasvæði. Starfsleyfisskilyrði fyrir alls kyns minni háttar starfsemi fóru því í fjögurra vikna kynningarferli á alnetinu.
Útgáfa reglugerðarinnar leiddi til þess að þá lá við að leyfisveitingar vegna fjölda áramótabrenna brynnu inni vegna þess að ekki náðist að uppfylla kynningu á starfsleyfisskilyrðum sem reglugerðin krafðist. Þegar upp var staðið leiddi sú vegferð sem umhverfisráðuneytið lagði upp með „til einföldunar“ til aukinna umbúða og flóknari verkferla við útgáfu leyfa.

Heilbrigðiseftirlitið gerði athugasemd við þessa öfugþróun og voru svörin á þá leið að greitt yrði úr málum með nýrri skráningarreglugerð. Nú er hún komin í ljós og á hún að ríma við þær breytingar sem koma fram í frumvarpsdrögum að lögum nr. 7/1998 með viðaukum og mynda nýtt og einfaldara leyfisveitingakerfi.

III. Er líklegt að ómótaðar breytingar sem frumvarpið boðar muni sníða af þá agnúa sem breytingar á regluverki síðustu ára ollu?

Stjórnsýsluslaufa

Breytingarnar fela í stuttu máli í sér að verið er að flytja útgáfu fullgildrar skráningar, sem er ígildi leyfis, frá heilbrigðisnefnd til miðlægrar ríkisstofnunar, Umhverfisstofnunar. Í stað þess að ferillinn verði á þá leið að rekstraraðili sæki um starfsleyfi hjá heilbrigðisnefnd og fái úttekt og síðan starfsleyfi hjá viðkomandi heilbrigðisnefnd verður ferillinn eitthvað á þá leið að t.d. mjólkurstöð á Norðurlandi skráir sig inn í gagnagrunn Umhverfisstofnunar og veitir henni umbeðnar upplýsingar um starfsemina, sbr. skráningarreglugerð. Um leið og gögnin eru komin á sinn stað geta forráðamenn fyrirtækisins sett í gang framleiðslu upp á 20 milljón lítra/ári. Í kjölfar þess að viðkomandi mjólkurstöð hefur starfsemi fær heilbrigðiseftirlitið tilkynningu frá Umhverfisstofnun og getur þá athugað hvort fyrirtækið uppfyllir nauðsynleg skilyrði. Ekki er óalgengt að huga verði að sýrustigi og hitastigi fráveituvatns, m.a. frá þvottakerfum, til þess að fráveitulagnir étist ekki upp svo einhver dæmi séu tekin.
Framhald málsins býður upp á ýmsar stjórnsýslulegar slaufur enda er verið að bæta öðru stjórnvaldi inn í ferilinn, Umhverfisstofnun, sem verður alfarið að byggja á rannsókn annars stjórnvalds.
Hætt er við að ef Umhverfisstofnun þarf að taka íþyngjandi ákvörðun um afskráningu eða takmarka starfsemi fyrirtækja að einhverju marki þurfi að einhverju leyti að fara í sjálfstæða rannsókn þó að hún byggi alfarið á athugunum annars stjórnvalds. Umrædd mál geta komið upp þegar takmarka þarf framleiðslumagn rækjuvinnslu vegna þess að viðtaki (sjór) eða frárennslislagnir sem taka við skólpinu ráða ekki við umfangið

Leyfisveitingar gististaða verða með þrennu móti, ef tillögurnar ná fram að ganga þ.e.:

1. Heimagisting sem sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu veitir leyfi fyrir.
2. Gististaðir í flokki II sem verða skráningarskyldir hjá Umhverfisstofnun.
3. Gististaðir aðrir en taldir eru upp í a og b, starfsleyfisskyldir hjá heilbrigðisnefnd.

Það er alla jafna enginn munur á gististað a og b ef litið er til útbúnaðar og oft umfangs en munurinn er að heimagistingin er rekin á kennitölu einstaklings en gististaðir í flokki II eru alla jafna reknir á kennitölu einkahlutafélags. Flokkur c inniheldur margvíslega gististaði en skilin á milli b og c geta verið óljós. Munurinn snýst fyrst og fremst um hvort einhverjar veitingar séu í boði á gististaðnum.

Ef frumvarpið verður að lögum verða í gildi eftir „einföldun“ stjórnkerfisins þrír mismunandi leyfisveitendur fyrir gististaði og þrjú mismunandi leyfisferli! Flest bendir til þess að það verði einfaldara fyrir fyrirtæki á sviði hollustuhátta, á borð við fótaaðgerðastofur og gististaði, að fá starfsleyfi hjá viðkomandi heilbrigðisnefnd en að fara boðaða skráningarleið.

Verður um einföldun eða sparnað í kerfinu að ræða? – Það er afar ólíklegt miðað við að sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu fékk 64 milljóna kr. fjárveitingu til að sinna verkefninu auk skráningargjalda.

Óljóst aðkoma að skráningar- og leyfislausri starfsemi

Í frumvarpinu er verið að fella út 70 fyrirtækjaflokka sem verða hvorki starfsleyfisskyldir né skráningarskyldir en heilbrigðiseftirlitinu verður engu að síður ætlað að hafa tilfallandi eftirlit með umræddri starfsemi. Um verður að ræða starfsemi á borð við snyrtistofur, stóra rafmagnsspenna, samkomusali, hestaleigur, kvikmyndahús, kjötreyking, reiðhallir og verkstæðisaðstöðu fyrirtækja.
Það má ganga út frá því sem vísu að talsverður fjöldi mála komi upp sem snertir þessa starfsemi, m.a. ef kjötreyking verður sett upp í íbúðarbyggð eða olíuleki verður frá spennistöðvum, en heilbrigðiseftirlitið hefur fengið kvartanir þess efnis. Í kjölfar lagabreytinganna verður afar snúið fyrir heilbrigðiseftirlitin að hafa aðkomu að slíkum málum þar sem ekki er að finna neina leiðsögn í regluverkinu eftir boðaðar breytingar.

Er umhverfisráðuneytið að boða að farið sé á svig við Árósasamninginn?
Ef frumvarpið verður að lögum mun það leiða af sér að tekin verði upp skráning á stórum iðnfyrirtækjum í matvælavinnslu á Norðurlandi vestra. Í stað þess að t.d. sláturhús sem slátrar vel á annað hundruð þúsund fjár að hausti sæki um starfsleyfi sem almenningur getur gert athugasemd við, og umhverfisyfirvöld geta tekið upp þegar málefnalegar ástæður eru fyrir hendi, verður nægjanlegt að skrá viðkomandi starfsemi inn í miðlægan gagngrunn. Það sama á við um stórar rækjuvinnslur og mjólkurstöðvar sem framleiða úr tugum milljóna lítra af mjólk.
Þessar breytingar eru sagðar byggja á áhættumati sem starfsmenn umhverfisráðuneytisins gerðu og er nauðsynlegt að fá fram í umræðuna en einna mest kemur á óvart að frumvarpið muni leiða af sér að stórir rafmagnsspennar sem innihalda þúsundir lítra af olíu verða eftir breytingarnar hvorki starfsleyfis- né skráningarskyldir. Þess ber að geta að staðsetning þeirra getur verið afar viðkvæm, m.a. á verndarsvæðum vatnsbóla og í nágrenni vatnsfalla.

Ásýnd stjórnsýslunnar verður að vera traust
Það gætir ákveðins misskilnings að leyfisbréf og vottun sé ætíð einhver fyrirstaða í rekstri fyrirtækja. Ófá dæmi eru um að kaupendur að matvælum vilji fá skýra staðfestingu um að fyrirtækin skipti við ábyrga aðila. Þekkt er að efnalaugar sem þjóna fiskvinnslum óska eftir að geta vísað á afrit af starfsleyfi og orkufyrirtæki vilja fá staðfest að úttekt á umhverfisgæðakerfum hafi farið fram af opinberum aðilum. Ef frumvarpið verður að lögum verður að ganga þannig frá málum að ásýnd á stjórnsýslunni verði sæmilega traust þannig að fyrirtæki geti með einhverju skjali staðfest að þau hafi leyfi og hafi hlotið úttekt.

Hvernig er hægt að ná fram einföldun og skilvirkni?
Fyrsta skref í að ná fram aukinni skilvirkni ætti að vera að skilgreina úrlausnarefnið og leiðir til lausnar á því. Það er ljóst að lítið sem ekkert raunverulegt samráð hefur verið haft við heilbrigðiseftirlitin í vinnu við frumvarpið sem hér um ræðir og ekki heldur þau fyrirtæki sem breytingarnar varða. Eflaust kæmi ýmislegt út úr slíkri vinnu en hér í lokin verða lagðar til tvær leiðir.
Augljóst er að sú leið sem frumvarpið boðar, að gera annað stjórnvald, Umhverfisstofnun, að leyfisveitenda og þar með ábyrgðaraðila starfrækslu flestra fyrirtækja á sviði hollustu- og mengunarvarna á meðan heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaga er ætlað að hafa eftirlit með viðkomandi starfsemi, mun einungis auka á flækjustig stjórnsýslunnar. Ekki bætir úr skák að sú skipting sem áhættumat umhverfisráðuneytisins hefur skipt fyrirtækjum í er vægast sagt mjög undarlegt en flokkarnir verða starfsleyfisskyld fyrirtæki, skráningarskyld fyrirtæki og síðan þriðji flokkurinn sem er hvorki skráningar- né starfsleyfisskyldur en samt undir eftirliti. Það er engu líkara en að áhættumatið hafi byggt á úllendúllendoff-aðferð.

A. Ef stjórnvöld vilja halda sig við skráningarskyldu hjá fyrirtækjum er helsta leiðin til þess að komast hjá algerum ruglanda og daglegum stjórnsýsluæfingum að verkefnið verði alfarið ríkisvætt og Umhverfisstofnun taki einnig við eftirlitinu þannig að verkefnið flytjist alfarið til Umhverfisstofnunar.

B. Hin leiðin er að öll fyrirtæki sem heilbrigðiseftirlit hefur eftirlit með verði leyfisskyld hjá heilbrigðisnefndum. Núverandi starfsleyfisferill fyrir hollustuháttafyrirtæki á borð við fótaaðgerðarstofur og snyrtistofur er í raun einfaldari en að fá staðfesta skráningu inni í miðlægu gagnakerfi eins og fyrr greinir.
Þau fyrirtæki sem niðurstaða er um að fari úr reglulegu eftirliti í tilfallandi eftirlit greiði lágt viðbúnaðareftirlit til eftirlits sem miðar að fyrirtækin verði skoðuð að jafnaði fjórða hvert ár. Leyfi fyrir mengandi fyrirtæki verði tvískipt, þau einfaldari verði án auglýsingar og með einföldum hætti, sbr. hollustuháttafyrirtækin. Stór framleiðslufyrirtæki á borð við sláturhús, fiskþurrkanir og stóra rafmagnsspenna fari í kynningarferli sem tryggi aðkomu almennings, sbr. Árósasamninginn.

Virðingarfyllst
Sigurjón Þórðarson
Framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra