



Samráðsgátt stjórnvalda
Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

20. ágúst 2026

Efni: Umsögn stjórnar SSNE um breytingar á reglugerðum vegna einföldunar eftirlits (S-113/2026).

Stjórn Samtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE) þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri umsögn vegna breytinga á reglugerðum vegna einföldunar eftirlits, sem lagðar eru fram í kjölfar breytinga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna endurskipulagningar eftirlitskerfisins.

Stjórn SSNE styður markmið lagabreytinganna um einfaldara og skilvirkara stjórnsýslu- og eftirlitskerfi þó að mati stjórnar SSNE hefði þurft að vinna undirbúning og innleiðingu breytinganna með skýrari hætti. Stjórn SSNE telur mikilvægt að ábyrgðarskipting sé skýr, framkvæmd samræmd og þjónusta við íbúa, atvinnulíf og sveitarfélög verði ekki lakari en áður. Til að þau markmið náist þarf hins vegar að tryggja að reglugerðirnar útfæri nýtt fyrirkomulag með nægilega skýrum hætti.

Almennt

Stjórn SSNE telur að fyrirbyggjandi reglugerðardrög nái í mörgum tilvikum að færa verkefni og ábyrgð milli stjórnvalda í samræmi við lagabreytingarnar. Á nokkrum lykilsviðum skortir þó, að mati stjórnar SSNE, skýrari útfærslu á verkaskiptingu, heimildum og framkvæmd.

Sérstaklega vekur athygli að víða eru ákvæði uppfærð með þeim einfalda hætti að heiti stjórnvalda breytast, án þess að jafnframt sé skýrt hvernig einstök verkefni eigi að fara fram í framkvæmd eftir að heilbrigðisnefndir falla niður.

Í því samhengi telur stjórn SSNE mikilvægt að ráðuneytið líti sérstaklega til þess að verkefnum sem áfram verða á forræði sveitarfélaga fylgi skýrar stjórnsýslu- og framkvæmdaheimildir.

Þegar ákvæði um heilbrigðisnefndir eru felld brott, en verkefni verða áfram hjá sveitarfélögum, þarf að tryggja að reglugerðirnar hafi að geyma fullnægjandi ákvæði um hlutverk sveitarstjórna, heimildir þeirra, skyldur og málsmeðferð. Að öðrum kosti kann að skapast réttaróvissa um það hvernig sveitarfélög eigi að sinna verkefnum og hvaða stjórnsýsluúrræði þeim standa til boða.

Verkaskipting sveitarfélaga og Umhverfis- og orkustofnunar

Ein stærsta áskorunin í nýju fyrirkomulagi felst í mörkum milli verkefna sveitarfélaga og Umhverfis- og orkustofnunar. Mörg þeirra mála sem sveitarfélög glíma við í dag varða samtímis umgengni á lóðum, úrgang, mengun, mengunarhættu og eftir atvikum starfsleyfisskylda starfsemi.

Stjórn SSNE telur mikilvægt að reglugerðirnar skýri með ótvíræðum hætti hvaða stjórnvald fari með frumkvæði máls, hver beri ábyrgð á rannsókn þess, hver taki stjórnvaldsákvörðun, og hver fylgi henni eftir. Án slíkrar afmörkunar er hætta á tvíverknaði, lengri málsmeðferð eða að mál falli á milli stjórnvalda.

Stjórn SSNE bendir jafnframt á að í þeim reglugerðarbreytingum sem varða vatnamál, flokkun vatnshlota og varnir gegn mengun vatns færist stjórnun, vöktun og eftirlit í auknum mæli til Umhverfis- og orkustofnunar á sama tíma og sveitarfélög bera áfram ábyrgð á skipulagi, fráveitum, vatnsveitum og ýmsum framkvæmdarþáttum sem hafa bein áhrif á vatnsgæði. Mikilvægt er að hlutverk sveitarfélaga, upplýsingaskylda þeirra og samstarf við Umhverfis- og orkustofnun verði skýrt afmarkað í nýju fyrirkomulagi þannig að ekki skapist óvissa um ábyrgð eða framkvæmd einstakra verkefna.

Sérstaklega þarf að afmarka verklag þegar mál snerta fleiri en einn málaflokk, svo sem þegar lausamunir eða ökutæki valda bæði umhverfislyti og mengunarhættu.

Sérstaklega þarf að gæta að því að sveitarstjórnun verði ekki falið að taka matskenndar ákvarðanir á grundvelli sjónarmiða um mengun eða óhollustu án þess að fyrir liggi skýr lagastoð, aðgangur að nauðsynlegri sérfræðiþekkingu og verklag um samráð við Umhverfis- og orkustofnun. Ef slík mál heyra að meginstefnu til undir ríkisstofnun þarf að afmarka skýrt hvenær sveitarfélög hafa frumkvæði, hvenær þau vísa máli áfram og hvernig samráð fer fram.

Samvinna sveitarfélaga

Stjórn SSNE leggur áherslu á mikilvægi þess að sveitarfélög geti áfram sinnt verkefnum á grundvelli samstarfs og sameiginlegrar stjórnsýslu.

Á Norðurlandi eystra, líkt og víðast annars staðar, byggir framkvæmd fjölmargra verkefna á samvinnu sveitarfélaga og sameiginlegri sérfræðiþekkingu. Mikilvægt er að reglugerðirnar taki af allan vafa um heimildir sveitarfélaga til að fela stofnun sveitarfélaga, byggðasamlögum eða öðru sveitarfélagi framkvæmd þeirra verkefna sem þeim eru falin samkvæmt lögum og reglugerðum.

Slíkt á ekki síst við þegar um er að ræða stjórnsýslulegar ákvarðanir og beitingu úrræða sem geta haft áhrif á réttindi einstaklinga eða fyrirtækja, svo sem um kröfur um úrbætur, hreinsun, lausamuni sem þarf að fjarlægja, vörslutöku, förgun eða innheimtu kostnaðar. Í slíkum tilvikum þarf lagastoð, málsmeðferð, framsal verkefna og ábyrgð á kostnaði að vera skýr.

Athugasemdir við reglugerð nr. 803/2023 um meðhöndlun úrgangs

Að mati stjórnar SSNE er þörf á frekari skýringum og útfærslu vegna breytinga á 14. gr. reglugerðarinnar.

Sveitarfélög sinna daglega verkefnum sem tengjast lóðahreinsun, númerslausum ökutækjum, bílflöku, lausamunum, hættu vegna ófullnægjandi umgengni og öðrum aðstæðum þar sem nauðsynlegt getur reynst að grípa til stjórnvaldsákvæðana. Sérstaklega þarf að liggja skýrt fyrir hvort heimildir sveitarfélaga nái til vörslutöku, geymslu, förgunar og kostnaðarinnheimtu vegna lausamuna og ökutækja þegar skilyrði eru uppfyllt.

Einföld breyting á heiti stjórnvalds tryggir ekki ein og sér nægilega skýra umgjörð um framkvæmd þessara verkefna. Reglugerðirnar þurfa því að kveða skýrar á um heimildir, ábyrgð og framkvæmd þegar sveitarfélög þurfa að bregðast við aðstæðum sem þessum.

Einnig þarf að kveða skýrt á um kostnaðarskiptingu og kostnaðarinnheimtu, einkum þegar mál varða fleiri en eitt stjórnvald eða fleiri en einn málaflokk.

Þá vekur stjórn SSNE athygli á því að í d-lið 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar virðist enn standa tilvísun til „nefndarinnar“. Nauðsynlegt er að yfirfara slíkar tilvísanir sérstaklega til að tryggja að texti reglugerðarinnar endurspegli hina breyttu verkaskiptingu með skýrum og samræmdum hætti.

Jafnframt telur stjórn SSNE ástæðu til að skoða hvort ákvæði reglugerðarinnar um samþykktir sveitarfélaga um sorphirðu þurfi að uppfæra, ef gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti þar sett nánari reglur um umhirðu, umgengni, lóðahreinsun eða lausamuni. Mikilvægt er að skýrt liggi fyrir á hvaða grundvelli sveitarfélög geta sett slíkar samþykktir og hvaða efni þær mega hafa að geyma.

Í slíkum tilvikum þarf að liggja fyrir hver ber kostnað af aðgerðum, hver annast innheimtu og hvernig komið verði í veg fyrir óljósa eða tvíverkandi kröfugerð gagnvart ábyrgðaraðilum.

Athugasemdir við reglugerð nr. 903/2024 um hollustuhætti

Að mati stjórnar SSNE er ástæða til að skoða sérstaklega fyrirhugað brottfall 3. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar. Stjórn SSNE bendir á að brottfall ákvæðisins er rökstutt með vísan til þess að sambærilegt ákvæði sé að finna í 14. gr. reglugerðar nr. 803/2023 um meðhöndlun úrgangs. Sú vísun leysir þó ekki úr öllum þeim álitaefnum sem upp geta komið í framkvæmd. Reglugerð um meðhöndlun úrgangs byggir á lögum nr. 55/2003 þar sem úrgangur er skilgreindur sem efni eða hlutir sem handhafi ákveður að losa sig við, ætlar að losa sig við eða er gert að losa sig við.

Númerslaus bifreið, bílflak eða aðrir lausamunir telst hins vegar ekki sjálfkrafa úrgangur í skilningi laganna. Eigandi getur haldið því fram að ekki standi til að losa sig við viðkomandi hlut þrátt fyrir að hann valdi óþrifnaði, umhverfislyti eða jafnvel hættu í nærumhverfi. Núverandi ákvæði 3. mgr. 18. gr. reglugerðar um hollustuhætti hefur veitt skýrari heimild til að bregðast við slíkum aðstæðum óháð því hvort hlutur teljist úrgangur í skilningi úrgangslöggjafar.

Mikilvægt er því að tryggj sé að brottfall ákvæðisins leiði ekki til þess að sveitarfélög skorti lagastoð til að bregðast við lausamunum, ökutækjum eða öðrum hlutum sem valda óþrifnaði, lyti eða hættu en falla hugsanlega ekki undir skilgreiningu úrgangs samkvæmt lögum nr. 55/2003.

Áfram þarf að liggja skýrt fyrir með hvaða hætti sveitarfélög geti brugðist við aðstæðum sem varða lausamuni, bílflök, umhverfislyti, óþrifnað eða hættu í nærumhverfi. Jafnframt þarf að tryggja skýr tengsl þessa ákvæðis við framkvæmd 14. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs.

Sérstaklega þarf að koma í veg fyrir að réttaróvissa skapist um ábyrgð eða heimildir við framkvæmd þessara verkefna eftir gildistöku breytinganna.

Innleiðing og framkvæmd

Fyrirhugað er að breytingarnar taki gildi 1. janúar 2027. Stjórn SSNE telur mikilvægt að samhliða gildistöku liggi fyrir skýrar leiðbeiningar um verkaskiptingu stjórnvalda, leiðbeiningar um málsmeðferð og upplýsingaflæði, samræmt verklag vegna samstarfs sveitarfélaga og ríkisstofnana, og leiðbeiningar um framkvæmd þeirra verkefna sem áfram verða á ábyrgð sveitarfélaga.

Jafnframt er mikilvægt að skýrt liggi fyrir hvernig meðhöndla skuli mál sem eru til meðferðar við gildistöku breytinganna, hvernig staðið verði að yfirfærslu gagna og málaskráa og hver beri ábyrgð á þeim kostnaði sem kann að falla til við slíka yfirfærslu.

Stjórn SSNE telur jafnframt mikilvægt að fyrir liggi skýrar upplýsingar um fjárhagsleg áhrif þeirra verkefna sem áfram verða á ábyrgð sveitarfélaga og með hvaða hætti fjármögnun þeirra verður tryggð. Einnig þarf að vera ljóst að sveitarfélög, byggðasamlög og stofnanir þeirra sitji ekki eftir með kostnað vegna verkefna sem færast frá þeim til ríkisins, hvort sem um er að ræða starfsmannamál, eignir, búnað, gagnayfirfærslur eða aðra innleiðingarþætti.

Þá þarf ráðuneytið að upplýsa sveitarfélög um tímalínu verkefnisins og hvaða ráðstafanir verði gerðar vegna starfsmannamála, húsnæðis, tækjabúnaðar, skjalasafna, málakerfa og upplýsingakerfa. Án skýrrar innleiðingaráætlunar og virks samráðs er hætt á að einföldun eftirlitskerfisins skili sér ekki í skilvirkari framkvæmd á vettvangi sveitarfélaga.

Slíkt er forsenda þess að markmið lagabreytinganna um einföldun, skilvirkni og samræmingu náist í framkvæmd.

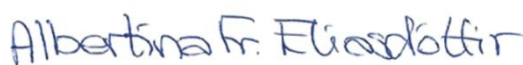
Niðurstaða

Stjórn SSNE styður markmið þeirra breytinga sem liggja að baki reglugerðardrögum og leggur áherslu á að skýrt og samræmt eftirlitskerfi taki við af núverandi fyrirkomulagi. Að mati stjórnar SSNE er nauðsynlegt að framangreind atriði verði skýrð frekar áður en reglugerðirnar verða staðfestar þannig að tryggt sé að sveitarfélög hafi raunhæfar og skýrar heimildir til að sinna þeim verkefnum sem þeim verða falin.

Í því sambandi leggur stjórn SSNE einkum áherslu á að verkaskipting sveitarfélaga og Umhverfis- og orkustofnunar verði skýrð frekar, heimildir sveitarfélaga til framkvæmdar verkefna verði tryggðar, kveðið verði á um samvinnu sveitarfélaga og framsal verkefna innan lögbundinna marka, skýrt verði hvernig bregðast skuli við málum þar sem umgengni, úrgangur og mengunarvarnir skarast, ábyrgð á kostnaði og innheimtu verði afmörkuð og að fyrir gildistöku liggi fyrir leiðbeiningar og samræmt verklag sem styðji við framkvæmd hins nýja kerfis.

Stjórn SSNE hvetur ráðuneytið til að taka framangreind sjónarmið til skoðunar við áframhaldandi vinnu við reglugerðirnar þannig að markmið lagabreytinganna um einfaldara, skilvirkara og skýrara stjórnsýsluumhverfi náist að fullu.

Fyrir hönd stjórnar SSNE,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Albertína Friðbjörg Elíasdóttir'.

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir,
framkvæmdastjóri SSNE