

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík 5. maí 2017
UST201704-101/A.B.B.
04.01

Um frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda), 376. mál.

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis til Umhverfisstofnunar, dags. 11. apríl sl., um umsögn um frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda), 376. mál. Stofnunin fékk framlengdan frest til að skila umsögn.

Umhverfisstofnun hefur áður verið kynnt efni frumvarpsins á fundi í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu þann 9. mars sl. Stofnunin gerði þar nokkrar athugasemdir munnlega en ekki gafst færi á að senda inn skriflega umsögn.

1. Innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB

Umhverfisstofnun telur mjög jákvætt að með frumvarpinu er unnið úr ýmsum ábendingum stofnunarinnar um umbætur á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir en minnr á að gríðarlega mikilvægt er að hraða innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB með þeim hætti sem skylt er sbr. skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum. Þegar hafa orðið talsverðar tafir á þeim umbótum sem felast í tilskipuninni og töluverður munur er þegar orðin á aðlögunartíma íslenskra rekstraraðila og annarra rekstraraðila á Evrópska efnahagssvæðinu.

2. Athugasemdir við einstaka þætti og ákvæði

1. Um skyldu Umhverfisstofnunar til að gefa út starfsleyfi

Í 7. gr. frumvarpsins sem verður ný 6. laganna segir að „[S]tarfsleyfi skal veitt starfsemi uppfylli hún þær kröfur sem til hennar eru gerðar samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim“.

Umhverfisstofnun telur að þetta orðalag sé vandmeðfarið og ekki í fullu samræmi við tilskipunina. Umhverfisstofnun hefur í reynd litið svo á að ef starfsemi uppfyllir öll þau skilyrði sem gerð eru til starfseminnar þá eigi hún rétt á því að fá útgefið starfsleyfi. Oft er þó verið að vinna með matskennda þætti og gögn og litið til fleiri laga en laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hvenær eitthvað sé fullnægjandi getur verið matskennt, og eðlilegt að mat á því sé hjá útgefanda starfsleyfisins. Almennt séð þá telur stofnunin í ljósi hlutverks og ábyrgðar að rétt sé að styrkja fremur stjórnþætti stofnunarinnar gagnvart iðnaði fremur en að gera þau óljósari.

Benda má á að í 5. gr. tilskipunar 2010/75/ESB segir að „[m]eð fyrirvara um aðrar kröfur sem mælt er fyrir um í landslögum eða Sambandslögum, skal lögbært yfirvald veita leyfi ef stöðin uppfyllir kröfur þessarar tilskipunar“.

Innleiðing þessa ákvæðis er því ekki alveg í samræmi við orðalag í tilskipuninni þar sem orðalag tilskipunarinnar er með fyrirvara um aðrar sértækar reglur sem geta verið settar og taka verður mið af, en ekki bara tiltekinna laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá koma mun fleiri atriði til skoðunar og geta varðað haf, vatn, loftgæði, náttúruvernd, umhverfisábyrgð etc.

Umhverfisstofnun leggur til að orðalagi ákvæðisins verði breytt svohljóðandi: „Starfsleyfi skal veitt starfsemi uppfylli hún þær kröfur sem til hennar eru gerðar samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, niðurstöðum um bestu aðgengilegu tækni og öðrum viðeigandi laga- og reglugerðarákvæðum sem mæla fyrir um að taka skuli mið af við leyfisveitingar“.

II. Um ótímabundin starfsleyfi

Í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins sem verður ný 6. gr. laganna er lagt til að starfsleyfi verði gefin út ótímabundið í stað til allt að 16 ára og vísað til tilskipunarinnar. Umhverfisstofnun bendir á að það er ekki rétt að rökstyðja þá breytingu eingöngu með tilvísun til þess að ekki sé gert ráð fyrir öðru í tilskipuninni, þar sem ekki er skylda að viðhafa slíkt fyrirkomulag samkvæmt tilskipuninni. Í ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu er fyrirkomulagið mismunandi varðandi gildistíma starfsleyfa, og ekki ein rödd uppi hvað það varðar. **Umhverfisstofnun bendir því á að breyting á þessu fyrirkomulagi hérlendis er mjög stefnumótandi ákvörðun sem umhverfis- og auðlindaráðherra er að leggja til, en ekki nauðsyn vegna innleiðingar tilskipunarinnar. Stofnunin bendir á að slíkt fyrirkomulag getur verið erfitt í framkvæmd hvað varðar stærri atvinnurekstur.** Þess má geta að í Svíþjóð þar sem farin hefur verið sú leið að gefa út ótímabundin starfsleyfi, er nú verið að skoða hvort rétt sé að breyta aftur yfir í tímabundin leyfi þar sem talið er að erfiðara sé fyrir stjórnvald að fara í þvingunarúrræði gagnvart rekstraraðila sem ekki uppfyllir skyldur sínar samkvæmt starfsleyfi ef starfsleyfin eru ótímabundin. Sænska Naturvardsverket hefur verið í samskiptum við Umhverfisstofnun vegna skýrslu sem sænsk stjórnvöld eru að vinna um málið og verður bent á leið Íslands hvað varðar tímabundin leyfi í skýrslunni.

Stofnunin leggur til að starfsemi sem tekin verður ákvörðun um að eigi að vera skráningarskyld eftir áhættumat verði ótímabundin en að önnur starfsemi sem verði áfram starfsleyfis skyld verði áfram með tímabundin leyfi. Það er eðlilegt að slíkt fyrirkomulag sé fyrir hendi til einföldunar á stjórnsýsluframkvæmd þar sem um er að ræða starfsemi áhættulítilla fyrirtækja sem menga lítið og þar sem nákvæm staðsetning skipir minna máli nema að hún þarf að vera í samræmi við skipulag og samræmdar kröfur gilda. Hins vegar varðandi stærri starfsemi þar sem getur verið um umtalsverða mengun að ræða á tilteknum stað, þar er eðlilegt að starfsleyfi séu áfram gefin út til ákveðins tíma, þar sem fylgjast verður ítarlega með mengun og áhrif á umhverfi og íbúa.

III. Um reglulega endurskoðun starfsleyfa

Lagt er til í samræmi við að starfsleyfi séu ótímabundin að regluleg endurskoðun starfsleyfis verði á a.m.k. 16 ára fresti, en benda má á að nú eiga starfsleyfi að fara í reglulega endurskoðun að jafnaði á 4 ára fresti. Getur því verið um verulega breytingu að ræða þar sem skilaboð löggjafans eru að regluleg endurskoðun skuli fara fram a.m.k. á 16 ára fresti í stað þess að slegið sé föstu að það eigi að gerast á 4 ára fresti. Vísast til athugasemda um ótímabundin starfsleyfi hér að ofan. Stofnunin leggur til að starfsemi sem sé starfsleyfis skyld verði áfram endurskoðuð að jafnaði á 4 ára fresti. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin er í samvinnu við önnur Evrópuríki í gegnum IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of European Law). Á vegum IMPEL er nú unnið verkefni sem Umhverfisstofnun tekur þátt í varðandi starfsleyfi og innleiðingu á IED (Industrial Emissions Directive) tilskipuninni. Safnað hefur verið saman upplýsingum frá 13 löndum og alls 22 stjórnvöldum sem gefa út starfsleyfi fyrir 8002 fyrirtæki sem falla undir tilskipunina. Í skýrslu sem tekin hefur verið saman kemur fram að endurskoðun starfsleyfa í Evrópu er háð nokkrum atriðum, t.a.m. breytingum á bestu fánlegu tækni (BAT), lagabreytingum, breytinga á rekstri, atriða sem koma fram í eftirliti og/eða vegna umhverfisaðstæðna. Langflest lönd í Evrópu þar sem um er að ræða ótímabundin starfsleyfi fara í reglulega endurskoðun starfsleyfa innan 4 ára eftir að niðurstöður um bestu fánlegu tækni liggja fyrir. (<http://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/12/FR-2016-23-Comparison-report-Doing-the-Right-Things-for-Permitting-2016-final.pdf>)

Með vísun til þess sem að framan segir leggur Umhverfisstofnun til að áfram verði stofnuninni gert að endurskoða starfsleyfi að jafnaði á 4 ára fresti.

IV. Opinber auglýsing

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að útgáfa starfsleyfa verði ekki lengur auglýst í Stjórnartíðindum og lögð meiri vigt í að stofnunin birti upplýsingar á vefsíðu sinni. Stofnunin fagnar því að vefsíða stofnunarinnar fái meiri vigt en telur að orðalag þurfi að vera skýrara. Benda má á að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur í úrskurðum sínum talið að birting upplýsinga á vefsíðu stofnunarinnar geti ekki talist nægjanleg þegar kemur að auglýsingu starfsleyfistillagna en skv. kröfum í lögum og reglugerð skal auglýsa starfsleyfistillögur opinberlega annars vegar og með tryggum hætti hins vegar.

Stofnunin vildi því sjá orðalag í lögnum um að birting á vefsíðu stofnunarinnar teldist vera opinber birting með tryggum hætti bæði hvað varðar starfsleyfistillögur og útgáfu starfsleyfa.

Stofnunin leggur því til orðalagsbreytingu. Í stað þess að í nýrri 7. gr. segi: „Umhverfisstofnun skal auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa“ verði eftirfarandi texti: „**Umhverfisstofnun skal auglýsa á vefsvæði sínu starfsleyfistillögur og útgáfu og gildistöku starfsleyfa. Birting á vefsíðu stofnunarinnar telst vera opinber birting.**“

V. Um skráningarskyldu og sameiginlega gátt

Í frumvarpinu sem verður ný 8. gr. laganna er gert ráð fyrir því að skráningarskylda fyrir ákveðna fyrirtækjaflokka. Umhverfisstofnun hefur nýverið fengið í hendur könnun sem framkvæmd var af EPA Network sem er samstarfsnet umhverfisstofnanna í Evrópu. Í könnuninni kemur fram að nokkur ríki hafa þegar innleitt rafrænar gáttir vegna umsókna fyrir útgáfu leyfa fyrir atvinnurekstur eða skráningarskyldu. Í umræðum um þessa könnun kom jafnframt fram að fleiri lönd voru á þessari vegferð þ.e. að útbúa rafrænar gáttir þannig að atvinnurekstur geti sótt um sín leyfi eða skráð sig á einum stað og þá jafnvel fyrir öll leyfi sem atvinnurekstur þarf að fá frá hinu opinbera.

Í frumvarpinu segir að heimilt sé að ákveða að fyrirtæki í II til V viðauka geti orðið skráningarskyld. Stofnunin telur ólíklegt að fyrirtæki í II viðauka geti talist hafa svo takmörkuð áhrif að það verði einungis skráningarskyld. Því leggur stofnunin til að heimild til að ákveða að fyrirtæki verði skráningarskyld nái einungis til III. til V. viðauka sem mun þá draga úr vinnu við að gera áhættumat á þessu 1 ½ ári sem til stefnu er.

Stofnunin bendir á að ráðuneytið hefur boðað að það muni leiða vinnu um hvaða fyrirtækjaflokkar verði háðir skráningarskyldu, í samráði við helstu hagsmunaaðila, og telur því ekki að verið sé að færa umtalsverða vinnu frá heilbrigðiseftirliti til stofnunarinnar þar sem stór hluti fyrirtækja í III. til V. viðauka verði skráningarskyldur en ekki starfsleyfisskyldur.

Stofnunin telur þó nauðsynlegt að faglegt áhættumat eigi sér stað fyrir hvern fyrirtækjaflokk og að ákvörðun um hvort fyrirtækjaflokkur sé skráningarskyldur sé byggður á því. Stofnunin leggur til að aðferðafræði sem IMPEL hefur þróað og er notað víða í Evrópu og nefnt er IRAM (e. Integrated Risk Assessment Method) verði notað við þá ákvörðunartöku. Í frumvarpinu er ekki ljóst hvaða aðferðafræði eigi að beita við ákvörðun um hvort tilteknir fyrirtækjaflokkar eigi að vera skráningarskyldir eða starfsleyfisskyldir, umfram hefðbundið samráðsferli við helstu hagsmunaaðila. Rétt er að tiltekið sé fram í frumvarpinu að byggja skuli á slíku áhættumati en ekki eingöngu hefðbundnu samráðsferli sem er að mati stofnunarinnar ekki nægur grunnur fyrir slíkri ákvarðanatöku.

Þá er gert ráð fyrir því að Umhverfisstofnun viðhafi sérstaka leiðbeiningaskyldu til aðila sem skrá sig í skráningarkerfið og sæta svo eftirliti heilbrigðisnefnda. Hér er verið að bæta viðamikilli leiðbeiningaskyldu á stofnunina. Stofnunin leggur til að skýrt sé að hún staðfesti einungis skráningu og sjái til þess að sá aðili fái í hendur rafræn skilyrði sem gilda um hans atvinnurekstur sem og að tilkynna viðkomandi heilbrigðisnefnd rafrænt að þessi aðili hafi skráð sinn rekstur á þeirra svæði. Öll önnur samskipti væru við eftirlitsaðila/heilbrigðisnefnd þ.e. að leiðbeina frekar um þær reglur sem gilda eiga um starfseminna. Jafnframt telur stofnunin rétt að skýrt komi fram

að heilbrigðisnefnd geti lagt til við Umhverfisstofnun að fyrirtæki verði afskráð ef það hefur brotið gegn þeim skilyrðum sem þeim eru sett á grundvelli sömu sjónarmiða þegar um er að ræða stöðvun reksturs eða sviptingu starfsleyfis.

VI. Um BAT niðurstöður (e. Best Available Technology Conclusions)

Umhverfisstofnun hefur áhyggjur af núverandi og fyrirsjáanlegum innleiðingarhalla á ákvörðunum framkvæmdarstjórnar ESB um BAT niðurstöður, og að Ísland muni þurfa að því leyti að búa við veikara regluverk og umhverfisgæðakröfur en nágrannalönd. Vakin er athygli á að tilskipunin varðar hér á landi eingöngu stór fyrirtæki í iðnaði, alls rúmlega 20 starfandi aðila sem eru í málmiðnaði, jarðefnaiðnaði og aðra stóriðju eða eru á meðal stærstu urðunarstaða eða stunda þauleldi.

Tilskipun um losun í iðnaði felur í sér ýmsar nýjungar sem ekki komast í framkvæmd við þessar aðstæður. Óljóst er um það hvaða lagalegu stöðu ný tilvísunarskjöl um bestu fánlegu tækni (e. BAT Reference Documents; BREFs) hafa og niðurstöður um bestu fánlegu tækni (e. BAT Conclusions; BATC) sem er nýjung sem tilskipunin mælir fyrir um. Þessi skjöl eru gefin út og miðuð við nýju tilskipunina eingöngu. Þessari nýju aðferð (BATC) er ætlað að vera afar virk að samræma kröfur í starfsleyfum og setja samræmd losunarmörk. Í sumum tilfellum er í gegnum BATC verið að gera skylt að nota umhverfisstjórnunarkerfi sem fyrir vikið hefur ekki komist í gildi á Íslandi. Umhverfisstofnun telur að slík skylda geti bætt stjórnun umhverfisþátta og dregið úr álagi á umhverfið. Þó svo að í starfsleyfum Umhverfisstofnunar sé sett fram sú krafa að rekstraraðili eigi að starfa samkvæmt bestu fánlegu tækni þá hefur stofnunin ekki séð sér fært að útfæra kröfuna á þessum grundvelli við starfsleyfisgerð enda eins og áður segir, óljóst hvaða lagalegu stöðu tilvísunarskjölin hafa í íslenskum rétti.

Síðan tilskipunin var gefin út og tók gildi í ESB hafa verið gefin út allmörg ný tilvísunarskjöl og á meðal þeirra sem komið hafa út eru tilvísunarskjöl fyrir járnlausan málmiðnað (sem járnblendiframleiðsla, áliðnaður og kísilframleiðsla falla m.a. undir) og fyrir þauleldi en nokkur þauleldisbú á Íslandi eru nægilega stór til að falla undir tilskipunina. Það hefur þegar valdið erfiðleikum við leyfisveitingar að tímarammi um hvenær nýja kröfur ber að innleiða er fyrir vikið óljós vegna þessara tafa. Einnig eru í gildi almenn reglugerðarákvæði um að beita skuli bestu fánlegu tækni sem getur verið erfitt að túlka þegar þau ákvæði vísa ekki í kröfur BAT niðurstöðna.

Með því að innleiðingin hefur dregist er hætta á að Ísland dragist aftur úr nágrannaríkjum í mengunarvörnum mest mengandi starfseminnar. Samræmi við leyfisveitingar annars staðar Evrópska efnahagssvæðinu minnkar vegna þessa og óvissa eykst um hvaða ákvæði eru í gildi.

Stofnunin telur rétt að skrifa inn heimild í löginn fyrir stofnunina að líta til og gera kröfu um BAT niðurstöður sem hafa verið gefnar út með ákvörðun fyrir ríki ESB á hverjum tíma án þess að þær hafi formlega verið innleiddar hérlendis í gegnum EES samninginn. Er það í samræmi við það sem nú gildir að líta til bestu fánlegu tækni, eins og henni er lýst og hún útgefin. Stofnunin leggur því til að kveðið verði á um að stjórnvöld geti gert kröfur sem koma fram í BAT-niðurstöðum sem gefnar hafa verið út í ESB á sama tíma og önnur Evrópuríki.

VII. Um lokun svæða

Í frumvarpinu er mælt fyrir um sérstaka skýrslu um grunnástand svæða áður en starfsemi hefst sbr. viðauka I og II. Einnig er talað um kröfur um nauðsynlegar ráðstafanir þar sem ekki er krafist slíkrar skýrslu. Stofnunin telur þetta orðalag veikt og bendir á nýlega breytingu á reglugerð nr. 785/1999 þar sem kom inn í 12. gr. að þegar atvinnurekstur er stöðvaður eða honum hætt, m.a. sökum þess að starfsleyfi rennur út, skal rekstraraðili gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja mengun og koma rekstrarsvæði í viðunandi horf að mati útgefanda starfsleyfis. Það kemur því skýrt fram að mat á ástandinu er hjá Umhverfisstofnun.

Umhverfisstofnun leggur einnig til til að skilyrt verði að fyrirtæki þurfi að taka sér tryggingu sem dekkar þær aðgerðir sem fara þarf í við lokun eða stöðvun starfsemi. Það verði gert til að koma í veg fyrir að ekki sé farið út í aðgerðir við hreinsun svæðis ef starfsemi verður gjaldþrota vegna kostnaðar. Hér mætti t.d. nota ábyrgðartryggingu urðunarstaða til fyrirmyndar eða bráðamengunartryggingu vegna mengunar hafs og stranda.

Í ákvæðinu um lokun svæða er fjallað um þá áherslu sem lögð er á tengsl við tilskipun 2004/35/EB, um umhverfisábyrgð, t.a.m. með áherslu á vinnslu og skil á skýrslu um grunnástand. Umhverfisstofnun vill í því sambandi benda á að framkvæmd tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð er ekki að fullu virk þar sem fjármagn er ekki til staðar til þess, skilgreiningar á æskilegri verndarstöðu tegundar liggja ekki fyrir og innleiðing laga um stjórnun vatnamála hefur verið í bið þar til nýlega vegna fjárskorts.

VIII. Um viðauka I-V

Í drögnum er farin sú leið að birta í viðauka alla þá starfsemi sem falla undir lög. Viðauki I birtir viðauka I við tilskipunina. Í viðauka II eru fyrirtæki sem falla ekki undir viðauka I, en hafa í núverandi laga og reglugerðarramma starfsleyfi og eftirlit hjá Umhverfisstofnun sbr. fylgiskjal 1 í reglugerð nr. 785/1999. Í viðauka III er birtur viðauki VIII úr tilskipun 2010/75/ESB, en þar undir falla stöðvar og starfsemi sem nota lífræna leysa. Í IV viðauka er birt fylgiskjal 2 úr reglugerð 785/1999. Í V viðauka er síðan birt fylgiskjal 1 úr hollustuháttareglugerð. Umhverfisstofnun bendir á að listinn í viðauka V er komin til ára sinna og þarfnast uppfærslu.

Í athugasemdum við frumvarpið þá er gert ráð fyrir að eftir að frumvarpið verði að lögum muni fara fram vinna þar sem metið verði í hvaða tilvikum skráningarskylda geti komið í stað starfsleyfisútgáfu. Í frumvarpinu segir eins og áður sagði að heimilt sé að ákveða að fyrirtæki í II til V viðauka geti orðið skráningarskyld. Stofnunin telur ólíklegt að fyrirtæki í II viðauka geti talist hafa svo takmörkuð áhrif að það verði einungis skráningarskyllt. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að þegar áhættumat hefur átt sér stað fyrir fyrirtækjaflokka þá verði viðkomandi viðaukar endurskoðaðir og settir upp með samræmdum hætti.

IX. Mat á kostnaði

Stofnunin telur nokkurn kostnað verða við að koma nýju kerfi um að ákveðnir fyrirtækjaflokkar verði skráningarskyldir í framkvæmd. Mikilvægt sé að mengunarbótareglan sé höfð að leiðarljósi og að kostnaður vegna hins nýja kerfis sé greiddur af viðkomandi fyrirtækjaflokkum. Stofnunin mun þurfa að halda utan um miðlægt skráningarkerfi sem öll heilbrigðiseftirlitssvæði hafa aðgengi að, útbúa skilyrði fyrir skráningarskyldan rekstur og vinna að samræmdri eftirlitsáætlun fyrir allt landið. Stofnunin lítur svo á að öll önnur samskipti við skráningarskyldan atvinnurekstur verði á hendi viðkomandi heilbrigðisnefndar þ.e. fara í eftirlit eftir að heilbrigðisnefnd hefur móttengið skráningu frá miðlægum grunni, almennar eftirlitsferðir, þvingunarúrræði ef skilyrðum er ekki fylgt, beiðni um afskráningu og innheimtu eftirlitsgjalda.

Umhverfisstofnun vonar að þingnefndin muni taka tillit til athugasemda stofnunarinnar við meðferð frumvarpsins á Alþingi. Stofnunin er að sjálfsögðu tilbúin að veita frekari upplýsingar um athugasemdirnar.


Kristín Linda Árnadóttir

forstjóri

Virðingarfyllst



Agnar Bragi Bragason

lögfræðingur