



LANDSÁÆTLUN UM EFTIRLIT 2021

Samkvæmt 54. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og
mengunarvarnir



Heiti skýrslu: Landsáætlun um eftirlit 2021. Skv. 54. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnaeftirlit.

Útgáfunúmer: UST-2021:08

Mánuður, ár: Mars 2021

Unnið af: Umhverfisstofnun

Útgefandi: Umhverfisstofnun

Suðurlandsbraut 24

108 Reykjavík

Sími: 591 2000

Netfang: ust@ust.is

Veffang: www.ust.is

Umhverfisstofnun birtir hér landsáætlun eftirlits fyrir árið 2021 sem tekur til atvinnurekstrar sem tilgreindur er I.- V. viðauka laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hún nær til eftirlits á vegum Umhverfisstofnunar og eftirlits heilbrigðiseftirlitssvæðanna og myndar þann heildarramma sem mengunarvarna- og hollustuháttaeftirlit skal grundvallast á.

Markmiðið með landsáætlun um eftirlit er að auka samræmingu eftirlits á landinu öllu og ná fram sífellt meiri fylgni við reglur um mengunarvarnir og hollustuhætti.

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	6
	Starfsleyfi og starfsleyfiseftirlit.....	6
	Lágmarksviðmið Evrópusambandsins um eftirlit.	6
	Tilskipun 2010/75/EU og landsáætlun um eftirlit.....	7
	Tíðni eftirlits og nánar um landsáætlun um eftirlit.....	7
2.	Landfræðileg dreifing eftirlits	7
3.	Samvinna milli eftirlitsstjórnvalda.	9
4.	Starfsemi sem landsáætlun um eftirlit nær yfir.	10
5.	Áhersluverkefni í eftirliti.....	11
	Áherslur í eftirliti 2019.....	11
	Áherslur í eftirliti 2020.....	11
	Áherslur í eftirliti 2021.....	11
6.	Áhættumat til ákvörðunar á tíðni vettvangsheimsóknna.....	12
	Almennt um kerfisbundið áhættumat.....	12
	Kerfisbundið áhættumat fyrir mengunarvarnaeftirlit	12
	Kerfisbundið áhættumat fyrir hollustuháttaeftirlit	13
	Gjaldtaka fyrir eftirlit	13
7.	Leiðbeinandi viðmið	13
	Áætlanagerð um reglubundin mengunareftirlit	13
	Reglubundið eftirlit	14
	Eftirlitsskýrslur.....	14
	Skráning frávika og ábendinga.....	14
	Eftirfylgni með úrbótum frávika	15
	Stjórnvaldssektir.....	15
	Óvenjubundin eftirlit.....	15
	Móttaka kvartana.....	16
	Aðrir gátlistar og leiðbeiningar	16

1. Inngangur

Starfsleyfi og starfsleyfiseftirlit

Til að starfrækja vissar tegundir atvinnurekstrar, verða rekstraraðilar að verða sér úti um starfsleyfi hjá Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlitssvæðum. Um þessa skyldu er fjallað í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en skv. 1. mgr. 6. gr. laganna skulu aðilar sem tilgreindir eru í I., II. og IV. viðauka laganna hafa til starfans sérstakt leyfi. Umhverfisstofnun veitir þeim atvinnurekstri sem talinn er upp í viðaukum I-II leyfi en heilbrigðiseftirlitssvæði veita leyfi til þess reksturs sem talinn er upp í IV. viðauka. Ráðherra er þó einnig heimilt að kveða á um í reglugerð um að atvinnurekstur sem talinn er upp í IV. viðauka sé háður skráningarskyldu í stað útgáfu starfsleyfis.

Starfsleyfi er skriflegt leyfi heilbrigðisnefndar eða Umhverfisstofnunar þar sem rekstraraðila er veitt heimild til að starfrækja ákveðinn atvinnurekstur að því tilskildu að hann fari eftir viðeigandi lögum, reglugerðum og ákvæðum starfsleyfisins. Í starfsleyfum fyrir rekstur sem valdið getur mengun er leitast við að stýra álaginu á umhverfið en í þeim er settur rammi fyrir viðkomandi atvinnurekstur þ.e.a.s. ákveðnar reglur sem starfsemi þarf að fylgja varðandi mengunarvarnir og losun mengandi efna til þess að vernda bæði heilsu manna og umhverfi. Kveðið er á um mengunarvarnir og viðmiðunarmörk mengunar, vöktun, eftirlit mælingar, rannsóknir o.fl. sbr. 1. tl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 7/1998. Fyrir þann rekstur sem varðar hollustuhætti snúa kröfur starfsleyfis fremur að umgengni, hreinlæti, húsnæði, sóttvörnum, vistarverum og umhverfi manna, öryggisþáttum þeim tengdum o.fl.

Nánar er mælt fyrir um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit og um hollustuvernd í reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti. Með lögum nr. 66/2020 var lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir breytt og starfsemi sem fellur undir starfsleyfisskyldu heilbrigðisnefnda felld undir einn og sama viðaukann (IV. viðauka), sem tiltekur bæði þá starfsemi sem fellur undir reglugerð um mengunarvarnaeftirlit og reglugerð um hollustuhætti.

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem þær hafa veitt starfsleyfi eða eru hjá þeim skráð. Eftirlit felst í því að gengið er úr skugga um að viðkomandi rekstraraðili uppfylli kröfur laga, reglugerða og starfsleyfa og skráninga. Við mengunareftirlit er eftirlit haft með þáttum sem eiga að draga úr eða fyrirbyggja mengun lofta, lands eða laga, þ.e. reynt er að koma í veg fyrir eða draga úr mengun og óæskileg áhrif hennar á heilsu manna eða skaða á umhverfinu með því að sjá til þess að kröfum um mengunarvarnir sé fylgt. Í eftirliti með hollustuháttum er áherslan aðallega á aðbúnað manna, þ.e. að vistarverur og húsnæði séu örugg og þar séu heilsusamleg skilyrði fyrir fólk.

Lágmarksviðmið Evrópusambandsins um eftirlit.

Evrópuráðið og þingið gáfu út árið 2001, leiðbeinandi viðmið hvað varðar eftirlit með starfsemi sem getur valdið mengun. Viðmiðin voru sett til þess að stuðla að samræmingu á framkvæmd eftirlits í aðildarríkjunum við umhverfislöggjöf ESB. Nauðsynlegt þótti að gefa leiðbeiningar í formi lágmarksviðmiða til þess að nota sem sameiginlegan grundvöll fyrir eftirlit með þeirri starfsemi innan aðildarríkjanna. Þau eru óbindandi en þar koma fram leiðbeiningar um skipulagningu, framkvæmd, eftirfylgni og eftirlitsskýrslur. Umhverfisstofnun studdist við framangreind viðmið við gerð ýmissa leiðbeininga og leiðbeinandi viðmiða sem finna má í kafla 7.

Tilskipun 2010/75/EU og landsáætlun um eftirlit

Með breytingalögum nr. 66/2017 frá 14. júní 2017 var lögum nr. 7/1998 breytt umtalsvert vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2010/75/ESB um losun í iðnaði. Með breytingunum var m.a. innleidd skylda skv. 23. gr. tilskipunarinnar að útbúa sérstaka landsáætlun um eftirlit fyrir þann rekstur sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar.

Í 54. gr. laga 7/1998 er ákvæði um að Umhverfisstofnun skuli útbúa sérstaka landsáætlun fyrir þann rekstur sem fellur undir gildissvið laganna. Athygli skal vakin á því að skv. 23. gr. Evróputilskipunarinnar skal landsáætlun um eftirlit ná til þeirrar starfsemi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar. Landsáætlun um eftirlit á grundvelli laga nr. 7/1998 tekur á hinn bóginn til allrar starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna. Ljóst er að gildissvið laganna er töluvert víðtækara en gildissvið tilskipunarinnar hvað landsáætlun um eftirlit varðar.

Skv. 3. mgr. 54. gr. skal landsáætlun um eftirlit endurskoðuð reglulega og uppfærð eftir því sem við á. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að framkvæmd og tíðni eftirlits skv. reglugerð um mengunarvarnaeftirlit frá 1999 hafi ekki tekið nægilegt tillit til þess hvaða áhætta starfar af hverri starfsemi. Til að bæta úr framangreindu var sett inn ákvæði um að Umhverfisstofnun skuli útbúa landsáætlun um eftirlit og ákvarða tíðni eftirlits með hliðsjón af þeirri áhættu sem hlýst af viðkomandi starfsemi.

Tíðni eftirlits og nánar um landsáætlun um eftirlit

Eftirlitsaðilar skulu skv. 4. mgr. 54. gr. laga nr. 7/1998 gera áætlanir um reglubundið eftirlit, þ.m.t. tíðni eftirlits, á grundvelli landsáætlunar Umhverfisstofnunar.

Í 57. gr. reglugerðar um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit nr. 550/2018 er nánar útfært í hverju landsáætlun um eftirlit á að vera fólgin. Landsáætlun um eftirlit skal innihalda eftirfarandi:

- a. almennt mat á umtalsverðum umhverfisþáttum,
- b. hvaða landfræðilegt svæði eftirlitsáætlunin nær yfir,
- c. skrá yfir þær stöðvar sem áætlunin nær yfir,
- d. verklagsreglur fyrir samningu áætlana um reglubundið mengunarvarnaeftirlit skv. 4. mgr.,
- e. verklagsreglur fyrir óvenjubundið mengunarvarnaeftirlit skv. 5. mgr., svo sem fyrirvaralaust eða stikkprufueftirlit,
- f. ákvæði, ef nauðsyn krefur, um samvinnu milli mismunandi eftirlitsstjórnvalda.

Í sömu grein kemur einnig fram að eftirlitsaðili skuli gera reglulega áætlanir um reglubundið eftirlit um tíðni vettvangsheimsóknna fyrir mismunandi starfsemi og skuli tímabilið milli tveggja vettvangsheimsóknna byggjast á kerfisbundnu mati á umhverfisáhættu viðkomandi starfsemi. Skv. 4. mgr. 54. gr. laga nr 7/1998 skal tímabilið á milli eftirlitsferða byggjast á mati á umhverfisáhættu fyrir viðkomandi starfsemi. Fyrir starfsemi sem fellur undir viðauka I og II skal ekki líða meira en eitt ár á milli eftirlitsferða fyrir starfsemi sem veldur mestri áhættu en þrjú ár fyrir starfsemi sem veldur minnstri áhættu. Í athugasemdum við greinina er vísað til þess að atriðin sem taka skuli mið af við gerð slíkrar áætlunar komi fram í 4. mgr. 23. gr tilskipunar 2010/75/EB og að ráðherra muni kveða á um þessi atriði í reglugerð.

2. Landfræðileg dreifing eftirlits

Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga nr. 7/1998 og er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni er undir lögum fjalla. Heilbrigðisnefndum sveitarfélaga ber að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna. Nefndirnar skulu vinna að bættu heilbrigðiseftirliti á svæði sínu.

Mengunarvarnaeftirlitið skiptist landfræðilega svo að Umhverfisstofnun hefur eftirlit með starfsemi sem fellur undir I. til II. viðauka laga nr. 7/1998 sama hvar á landinu viðkomandi starfsstöð er staðsett. Eftirlitshlutverk stofnunarinnar nær því til landsins alls ásamt því að stofnunin hefur yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti á landinu.

Heilbrigðisnefndir eru staðbundin stjórnvöld og fara með mengunar- og hollustuháttaeftirlit með starfsemi sem fellur undir IV. viðauka laga nr. 7/1998. Landið skiptist í heilbrigðiseftirlitssvæði sem eru lögákveðin sbr. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 7/1998, sjá mynd 1. Hvert heilbrigðiseftirlitssvæði hefur eftirlit með því svæði sem undir hana heyrir. Skiptingin er eftirfarandi:

1. Heilbrigðiseftirlitssvæði Reykjavíkur
Starfssvæði: Reykjavíkursvæði - Reykjavíkurborg
Vefsvæði: <https://reykjavik.is/thjonusta/heilbrigdiseftirlit-reykjavikur>
2. Heilbrigðiseftirlitssvæði Vesturlands
Starfssvæði: Vesturlandssvæði - Vesturlandskjördæmi
Vefsvæði: <https://hev.is/>
3. Heilbrigðiseftirlitssvæði Vestfjarða
Starfssvæði: Vestfjarðasvæði - Vestfjarðakjördæmi
Vefsvæði: <http://hevf.is/>
4. Heilbrigðiseftirlitssvæði Norðurlands vestra
Starfssvæði: Norðurlandssvæði vestra - Norðurlandskjördæmi vestra
Vefsvæði: <https://hnv.is/>
5. Heilbrigðiseftirlitssvæði Norðurlands eystra
Starfssvæði: Norðurlandssvæði eystra - Norðurlandskjördæmi eystra
Vefsvæði: <https://www.hne.is/>
6. Heilbrigðiseftirlitssvæði Austurlands
Starfssvæði: Austurlandssvæði - Austurlandskjördæmi
Vefsvæði: <https://haust.is/>
7. Heilbrigðiseftirlitssvæði Suðurlands
Starfssvæði: Suðurlandssvæði – Suðurlandskjördæmi
Vefsvæði: <https://www.hsl.is/>
8. Heilbrigðiseftirlitssvæði Suðurnesja
Starfssvæði: Suðurnesjasvæði - Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Suðurnesjabær, Sveitarfélagið Vogar
Vefsvæði: <https://www.hes.is/>
9. Heilbrigðiseftirlitssvæði Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis
Starfssvæði: Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæði - Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær og Kópavogsbær
Vefsvæði: <http://www.heilbrigdiseftirlit.is/>
10. Heilbrigðiseftirlitssvæði Kjósarsvæðis
Starfssvæði: Kjósarsvæði - Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur
Vefsvæði: <https://www.eftirlit.is/>



Mynd 1 Landið skiptist í 10 heilbrigðiseftirlitssvæði¹

3. Samvinna milli eftirlitsstjórnvalda.

Samkvæmt 52. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal Umhverfisstofnun vinna að samræmingu heilbrigðiseftirlits í landinu og koma á samvinnu þeirra er að málum þessum starfa. Í slíkum tilvikum skal sérstaklega gætt að hagkvæmni í eftirliti og að fyrirbyggja tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt er.

Umhverfisstofnun boðar reglulega samráðsfundi stofnunarinnar og framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitssvæða þar sem teknar eru ákvarðanir um samræmingarverkefni og áherslur í eftirliti. Fundirnir eru haldnir u.þ.b. mánaðarlega yfir vetrartímann auk lengri vinnufundar að vori.

Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlitssvæðin starfrækja auk þess umhverfisgæðahóp og hollustuháttahóp, þar sem að unnið er að þeim verkefnum sem skilgreind hafa verið á samráðsfundum heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar. Umhverfisgæðahópurinn hefur sinnt verkefnum er varða mengunareftirlit og hollustuháttahópur varðandi verkefni er varða hollustuháttaeftirlit.

¹ Mynd: Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi. <http://shi.is/>. Sótt þann 7.2.2019

Á grundvelli laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og aðbúnað á vinnustöðum er starfræktur samráðshópur Vinnueftirlitsins, Mannvirkjastofnunar, Almanna Ríkisins og Umhverfisstofnunar um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.

Samstarfsnefnd um sóttvarnir er skipuð í samræmi við sóttvarnarlög nr. 19/1997 til að hafa yfirumsjón með nauðsynlegum sóttvarnaraðgerðum.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að auka enn á samræmingu umhverfiseftirlits í landinu. Fleiri aðilar en Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir annast afmarkaða þætti umhverfiseftirlits eða hafa snertifleti við það eins og Vinnueftirlitið, Embætti landlæknis, Vinnuálastofnun, Matvælastofnun og Orkustofnun.

4. Starfsemi sem landsáætlun um eftirlit nær yfir.

Í viðaukum I, II og IV við lög nr. 7/1998 er talin upp í tölulíðum sú starfsemi sem þarf starfsleyfi frá Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndum. Umhverfisstofnun heldur skrá yfir hve margir rekstraraðilar sem hafa starfsleyfi eða eru skráningarskyldir, falla undir hvern og einn tölulíð sem sjá má á heimasíðu stofnunarinnar.

Í sumum tilvikum eru starfsstöðvar með margþætta starfsemi, þ.e. sú starfsemi sem þar fer fram, fellur undir fleiri en einn tölulíð í viðaukum við lög nr. 7/1998. Þessir rekstraraðilar hafa ýmist eitt starfsleyfi þar sem fjallað er um starfsemina í heild eða aðskilin starfsleyfi sem fjalla hvert um sig um ákveðinn þátt starfseminnar. Starfsleyfi og skráning slíkra rekstraraðila hjá Umhverfisstofnun miðast við aðalstarfsemi viðkomandi starfstöðvar. Skrá yfir starfstöðvar sem hafa starfsleyfi eða eru skráningarskyldar skv. lögum nr. 7/1998 má sjá á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Samkvæmt 5. mgr. 54. gr. laga nr. 7/1998 ber eftirlitsaðila að birta upplýsingar um útgáfu og gildistöku starfsleyfa á vefsvæði sínu sem og skýrslu um niðurstöður eftirlits eftir hverja vettvangsheimsókn. Í þessu samhengi vísast á heimasíðu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sem fjallað er um í 2. kafla.

Fjöldi þeirra starfsstöðva sem farið er í reglubundið eftirlit til árið 2021 ákvarðast á grundvelli kerfisbundins áhættumats sbr. ákvæði 4. mgr. 54. gr. laga nr. 7/1998. Tíðni eftirlitsferða er því grundvölluð á áhættumati þeirrar starfsemi sem um ræðir.

Áætlanir um reglubundið eftirlit 2021 eru á ábyrgð eftirlitsaðila, þ.e. Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda og vísast til vefsvæða þeirra í því samhengi.

5. Áhersluverkefni í eftirliti

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir setja árlega fram ákveðin verkefni og vinnu í samstarfshópunum (umhverfisgæðahópi og hollustuháttahópi) um atriði til að leggja áherslu í eftirlitsferðum það árið. Áherslurnar eru valdar með því markmiði að leggja mat á umtalsverða umhverfisþætti.

Áherslur í eftirliti 2019

Áhættumatið var prufukeyrnt í reglubundnum eftirlitum hjá nokkrum heilbrigðisnefndum. Um fyrstu útgáfu áhættumats var að ræða og var áætlað að heilbrigðisnefndir myndu afla upplýsinga fyrir alla starfsleyfisflokkana sem væru því næst nýttar inn á næsta stig þróunar hættumatsins. Tíma tekur að þróa áhættumatið þannig að það falli vel að starfseminni m.t.t ákvörðunar tíðni eftirlits og tengingu við gjaldskrá svæðanna.

Umhverfisgæðahópur hefur einnig unnið að endurskoðun almennra starfsleyfisskilyrða.

Í hollustuháttahópi var áfram unnið með áhersluverkefni frá 2018:

Gæði laugarvatns, öryggi sundgesta og merkingar á sundstöðum. Vel gekk að leggja könnunina fyrir og fá svör. Úrvinnsla gagna hefur tekið lengri tíma en gert var ráð fyrir og af þeim sökum liggja niðurstöður þess áhersluverkefnis ekki enn fyrir.

Áherslur í eftirliti 2020

Niðurstöður áhersluverkefnis um móttöku lífræns úrgangs og dýraafurða á söfnunarstöðum úrgangs má sjá á heimasíðu Umhverfisstofnunar. Áfram verður unnið með verkefni um skráningu neyslu-, bryggju-, húsa- og lausageyma næstu tvö árin. Áhættumatið er enn í þróun og verður áfram þar til betri reynsla er komin á notkun þess. Breytingar á listum í VI viðauka laga nr. 7/1998 kallar á endurskoðun áhættumatsins og vinna við það heldur því áfram.

Leikvellir og leikvallasvæði – eftirlit og skoðun. Úrvinnsla gagna er í fullum gangi og er vonast eftir því að niðurstöður verkefnisins liggja fyrir um mitt ár 2021.

Áherslur í eftirliti 2021

Umhverfisgæðahópur og hollustuháttahópur lögðu fram tillögur að verkefnum sem samþykkt voru á vorkundi framkvæmdastjóra heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar.

Fyrir Umhverfisgæðahóp voru eftirfarandi áhersluverkefni samþykkt fyrir árið 2021:

- Skráning lausa-, neyslu-, bryggju og húsaageyma: áframhald á verkefni 2020.

Fyrir Hollustuháttahóp voru eftirfarandi verkefni samþykkt fyrir árið 2021:

- Könnun á öryggismálum á hjúkrunar- og dvalarheimilum

Auk þess voru skilgreind eftirfarandi verkefni

- Olíumenguðum jarðvegi – upplýsingaöflun
- Áhættumat á olíuflutningum
- Samantekt á tölfræði um útgáfu eftirlitsskýrsla, skráningu frávíka og beitingu þvingunarúrreða.

Í lok árs 2020 var tekin saman tölfraði um útgáfu eftirlitsskýrsla fyrir hverja tegund starfsemi. Niðurstöður þeirrar tölfraði má sjá í fylgiskjali. Í lok árs 2021 er svo áætlað að taka saman tölfraði um fjölda skráðra frávik og athugasemda í eftirliti.

6. Áhættumat til ákvörðunar á tíðni vettvangsheimsókna

Almennt um kerfisbundið áhættumat

Kerfisbundið áhættumat byggist á því að greina starfsemina með tilliti til hættu og líkum á atvikum sem kunna að leiða til umtalsverðra umhverfisáhrifa. Sum atvik eru þess eðlis að þau geta verið tíð í vissri tegund starfsemi en áhrifin lítil þegar þau koma upp, á meðan önnur geta haft mikil umhverfisáhrif en líkurnar á atvikinu hins vegar litlar. Áhætta skilgreinist af samvinnu þessara þátta, þ.e.:

$$\text{Áhætta} = \text{Áhrif af starfssemi} \times \text{Líkur á atviki}$$

Fyrir hvern starfsemisflokk er hverjum áhættuþætti gefin einkunn eftir því hve mikil áhættan er. Áhættuþáttunum er svo gefið mis mikið vægi sem er tekið inn matið með margföldunarstuðlum. Allir liðir í áhættumati hvers starfsemisflokks eru að lokum lagðir saman og fæst þá út einkunn fyrir hvern starfsemisflokk. Sú starfsemi sem fær hæsta einkunn í áhættumatinu er sú starfsemi sem ætti að huga mest að og þar með tíðari úttektir (vettvangsferðir) eftirlitsaðila en þeir sem eru með lægstu einkunnina koma best út úr áhættugreiningunni og þurfa því sjaldnar að fá úttekt (vettvangsferð) eftirlitsaðila. Áhættumat hefur verið unnið fyrir mengunareftirlit annars vegar og hollustuháttaeftirlit hins vegar. Með lagabreytingu laga 7/1998 sem tók gildi í júní 2020 (lög nr. 66/2020) var starfsemi undir mengunar- og hollustuháttaeftirliti heilbrigðisnefnda felld undir einn og sama viðaukann. Nokkur eðilsmunur er á framkvæmd mengunarvarnaeftirlits og hollustuháttaeftirlits sem skýrir mismunandi nálgun við kerfisbundið áhættumat til ákvörðunar á tíðni vettvangsheimsókna. Nánar er fjallað um kerfisbundna áhættumatið í mengunarvarnaeftirliti annars vegar og hollustuháttaeftirliti hins vegar í eftirfarandi tveimur köflum.

Kerfisbundið áhættumat fyrir mengunarvarnaeftirlit

Fyrir starfsemi sem fellur undir starfsleyfis- eða skráningarskyldu skv. I., II. og þann hluta IV. viðauka sem fellur undir reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit; er unnið að áhættumati fyrir hverja tegund starfsemi fyrir sig til að ákvarða tíðni eftirlitsferða. Við mat á áhrifum af starfsemi er eðli hennar rýnt m.t.t. magns og gerð úrgangs, losun í fráveitu, loftgæða, hávaða, ásynd og efnamengunar. Hver starfsleyfisflokkur fellur þá í vissan áhættuflokk eftir einkunn úr áhættumatinu.

<i>Einkunn úr áhættumati</i>	<i>Áhættuflokkur</i>	<i>Tíðni eftirlitsferða</i>
18+	A	Einu sinni á ári eða oftar
12-17	B	Árlegt
7-11	C	Annað hvert ár
0-6	D	Þriðja hvert ár

Áhættuflokka fyrir starfsleyfisflokka í I., II. og þann hluta IV. viðauka laga nr. 7/1998 sem fellur undir reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, má sjá á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Kerfisbundið áhættumat fyrir hollustuháttaeftirlit

Sambærilegt áhættumat hefur verið unnið fyrir starfsemi sem fellur undir þann hluta IV. viðauka laganna sem og reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti tekur til. Áhætta var metin út frá skalanum 1-9, þar sem 1 endurspeglar litla sem enga áhættu og 9 endurspeglar mjög mikla áhættu. Í þeim starfsemisflokki sem fékk lægstu áhættu er gert ráð fyrir eftirliti fjórða hvert ár. Aftur á móti í þeim starfsemisflokki sem fengu áhættu hæst metið er gert ráð fyrir eftirliti tvisvar á ári.

Áhættuþættirnir eru eftirfarandi: almenn slysaþætta, hreinlæti/umgengi, smithætta/sóttthreinsun, staðsetning/aðkoma, lóð/leiktæki, húsnæði, innivist, hávaði, efnanotkun, viðkvæmir notendur, innra eftirlit, stærð vinnustaðar/fjöldi notenda, úrgangur, frárennsli og vatnsveitur. Áhættuflokkarnir eru fjórir og tíðnin frá tvisvar á ári til fjórða hvert ár.

<i>Einkunn úr áhættumati</i>	<i>Áhættuflokkur</i>	<i>Tíðni eftirlitsferða</i>
40-57	A	Einu sinni á ári eða oftár
26-39	B	Árlega
21-25	C	Annað hvert ár
16-20	D	4. hvert ár

Áhættuflokka fyrir starfsleyfisflokka í þeim hluta IV. viðauka laga nr. 7/1998 sem fellur undir reglugerð um hollustuhætti, má sjá á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Gjaldtaka fyrir eftirlit

Í samræmi við greiðsluregluna (mengunarbótaregluna) setja Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir gjaldskrár sem taka mið af kostnaði fyrir þá þjónustu og verkefni sem stjórnvöldin sinna. Í reglunni felst að sá sem ábyrgð á áhættu svo sem mengunarhættu skuli bera þann kostnað sem hlýst af ráðstöfunum sem gerðar eru til þess að draga úr eða koma í veg fyrir mengun. Gjald er innheimt af eftirlitsskyldum aðilum í samræmi við þá gjaldskrá sem um ræðir, m.a. fyrir þau eftirlit sem farið er í. Fjölgi eftirlitsferðum, hækkar kostnaðurinn sem rekstraraðili þarf að standa skil á til eftirlitsaðila vegna mengunarvarna- og hollustuháttaeftirlits.

7. Leiðbeinandi viðmið

Áætlanagerð um reglubundin mengunareftirlit

Í reglugerð nr. 550/2018 eru ákvæði um að eftirlitsaðili skuli gera reglulegar áætlanir um reglubundið eftirlit með atvinnurekstri þ.m.t. um tíðni vettvangsheimsóknna fyrir mismunandi starfsemi. Starfshópar Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda hafa áhættumetið hvern starfsemisflokk eins og fjallað er um í 6. kafla. Það er sameiginlegur grunnur sem nýtist við gerð áætlana um reglubundið eftirlit sem hver og einn eftirlitsaðili gerir fyrir sitt starfssvæði/svið.

Starfshópar Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda hafa unnið viðbót við áhættumatið sem fjallað er um í 6. kafla. Það áhættumat byggir á aðferðafræði IRAM (Integrated Risk Assessment Method) frá Samtökum umhverfiseftirlitsstofnanna í Evrópu (IMPEL). Viðbótin tekur til frammistöðu hvernar starfsstöðvar inn í mat á tíðni vettvangsferða eftirlitsaðila, þ.e.

- Fjöldi frávika síðustu 4 ár
- Hvort rekstraraðili hafi vottað umhverfisstjórnunarkerfi (ISO14001, EMAS eða önnur sambærileg vottun)
- Viðhorf stjórnenda til umhverfismála

Með þeim hætti getur eftirlitsaðili sniðið eftirlitsáætlanir sínar að þeim fyrirtækjum sem heyra undir eftirlit viðkomandi eftirlitsaðila með því að meta þörf á tíðni eftirlitsferða og áætla umfang eftirlits í hverri starfsstöð fyrir sig. Þessi viðbót virkar jafnframt sem hvati fyrir starfsstöðvar þar sem að þær geta haft bein áhrif á hversu tíðar vettvangsheimsóknirnar eru.

Nánari leiðbeinandi viðmið fyrir áætlanagerð um reglubundið mengunarvarnaeftirlit má sjá á heimasíðu Umhverfisstofnunar

Reglubundið eftirlit

Eftirlit felst í að ganga úr skugga um að starfsemi rekstraraðila sé í samræmi við lög, reglur og starfsleyfi bæði með því að fara í vettvangsheimsóknir en einnig með því að hafa almennt eftirlit með starfsleyfishafa. Þetta almenna eftirlit er mis umfangsmikið en getur falist í því að:

- Taka við kvörtunum, spurningum og ábendingum; leita skýringa hjá starfsleyfishafa og svara erindum.
- Fylgja eftir skilum gagna og upplýsinga skv. starfsleyfi, að þau berist á réttum tíma.
- Fara yfir innsend gögn og meta hvort þau séu í samræmi við ákvæði starfsleyfis og viðkomandi laga og reglugerða.
- Svara erindum og fyrirspurnum frá starfsleyfishöfum (og öðrum) eftir því sem við á.
- Uppfæra gögn í gagnagrunnum og gögn starfsleyfishafa á heimasíðu eftirlitsaðila reglulega.
- Úrvinnsla úr gögnum starfsleyfishafa og miðlun til viðeigandi stjórnvalda, almennings og hverjum þeim sem getur nýtt upplýsingarnar.

Ítarlegri leiðbeinandi viðmið fyrir reglubundnar vettvangsheimsóknir eftirlits eru á heimasíðu Umhverfisstofnunar

Eftirlitsskýrslur

Eftirlitsaðilar skulu taka saman eftirlitsskýrslu eftir hverja vettvangsheimsókn sbr. 54. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í skýrslunni skal lýsa því sem fram kom í eftirlitinu og skiptir máli varðandi hvort starfsemin sé í samræmi við starfsleyfisskilyrðin og niðurstöðum um hvort frekari aðgerðir séu nauðsynlegar. Skýrsluna skal gera aðgengilega á vefsvæði eftirlitsaðila eftir að rekstraraðili hefur fengið tækifæri til að koma athugasemdum og brugðist hefur verið við þeim. Athugasemdir skulu eftir atvikum birtar með skýrslunni. Á grundvelli þessa ákvæða hefur Umhverfisstofnun unnið leiðbeinandi viðmið um sniðmát eftirlitsskýrslna en jafnframt er komið inn á útgáfu eftirlitsskýrslna í leiðbeinandi viðmiðum um reglubundið eftirlit. Leiðbeinandi viðmiðin er að finna á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Skráning frávika og ábendinga

Telji eftirlitsaðilar framkvæmd eða búnaður starfsleyfishafa ekki vera í samræmi við lög, reglur og starfsleyfi, skrá þeir frávik eða gera ábendingu. Um frávik er að ræða ef um er að ræða skýr brot, en

Ábendingar gerðar ef um ástand er að ræða sem eftirlitsaðili telur að vekja skuli athygli á. Nánari leiðbeiningar um skráningu frávíka og ábendinga er að finna á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Eftirfylgni með úrbótum frávíka

Hafi eftirlitsaðili skráð frávík frá lögum, reglugerðum eða starfsleyfi, hefur hann viss úrræði til þess að knýja á um að starfsleyfishafi bæti úr hinu ólögmeta ástandi. Þessi úrræði kallast þvingunarúrræði og má finna í XVII kafla laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þau þvingunarúrræði sem eftirlitsaðilar hafa heimild til að grípa til skv. lögum nr. 7/1998 eru áminning, (60. gr.), dagsektir og verk á kostnað aðila (61. gr.) og stöðvun til bráðabirgða starfsemi (1. mgr. 63. gr.). Nánari upplýsingar um beitingu þvingunarúrræða í eftirfylgni eftirlits má finna á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Stjórnvaldssektir

Ákvæði um stjórnvaldssektir kom inn með breytingu laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem tók gildi 1. júlí 2019. Í 6. gr. laganna er nú kveðið á um að Umhverfisstofnun geti lagt stjórnvaldssektir m.a. á rekstraraðila starfsleyfa sem brjóta gegn eftirfarandi ákvæðum laganna:

1. Að óheimilt sé að hefja atvinnurekstur hafi starfsleyfi ekki verið gefið út eða hann ekki verið skráður hjá Umhverfisstofnun, sbr. 1. mgr. 6. gr.,
2. viðmiðunarmörk fyrir losun mengandi efna, sbr. 1. mgr. 10. gr.,
3. upplýsingaskyldu rekstraraðila varðandi breytingar á rekstri, sbr. 1. mgr. 14. gr.,
4. losun rokkgjarnra, lífrænna efnasambanda, sbr. 1. mgr. 28. gr.,
5. upplýsingaskyldu rekstraraðila varðandi frávík, sbr. 2. mgr. 40. gr.
6. plastvörur, sbr. 2. mgr. 37. gr. d, 37. gr. e, 1. og 2. mgr. 37. gr. f og 37. gr. g. (tekur gildi 3. júlí 2021)

Nánar er fjallað um álagningu stjórnvaldssekta í 67. gr. laganna þ.e. að ákvörðun sekta skuli m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á brotinu og jafnframt skal litið til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 25.000 kr. til 25.000.000 kr.

Þá kemur fram að ráðherra sé heimilt að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á einstökum ákvæðum laganna og reglugerða settum samkvæmt þeim. Slík reglugerð hefur ekki verið sett.

Óvenjubundin eftirlit

Ásamt því að fara í reglubundin eftirlit á starfsstöðvar rekstraraðila sbr. 1. mgr. 57. gr. reglugerðar nr. 550/2018, hafa eftirlitsaðilar heimild til að fara í óvenjubundin eftirlit til rekstraraðila. Um óvenjubundin eftirlit er fjallað í 4. og 5. mgr. 57. gr.

Samkvæmt reglugerðinni, geta eða skulu eftirlitsaðilar fara í eftirlit í eftirfarandi tilvikum:

1. Sýni eftirlit fram á verulegt brot rekstraraðila á leyfisskilyrðum, skal fara fram viðbótareftirlit innan sex mánaða frá því eftirliti.
2. Til rannsóknar á alvarlegum ábendingum vegna umhverfisins, alvarlegum umhverfisslysum, óhöppum eða tilvikum þar sem reglum er ekki fylgt. Í slík eftirlit skal fara eins fljótt og auðið er, og eftir því sem við á, fyrir veitingu, endurskoðun eða uppfærslu leyfis. Eftirfylgni er haldið áfram þar til gripið hefur verið til aðgerða sem stofnunin telur fullnægjandi.

Nánari leiðbeinandi viðmið um óvenjubundin eftirlit eru á heimasíðu Umhverfisstofnunar

Móttaka kvartana

Eitt af hlutverkum eftirlitsaðila er móttaka kvartana vegna þeirrar starfsemi sem hann hefur eftirlit með. Þegar kvörtun berst, er stofnað mál í málavörslukerfi stjórnvaldsins. Eftirlitsmaður hefur samband við rekstraraðila, ber erindið undir hann og veitir honum tækifæri á því að bregðast við. Ásamt þessu er móttaka staðfest við þann sem kvartar eða, eftir atvikum, viðkomandi svarað efnislega. Eðli viðkomandi máls/kvörtunar skiptir máli fyrir næsta skref, en þá er metið hvort fara þurfi í fyrirvaralaust eftirlit á viðkomandi stað. Í kjölfarið er metið hvort frekari aðgerða sé þörf s.s. skráningu frávika, þvingunaraðgerða eða stjórnvaldssekta sbr. umfjöllun hér framar í kaflanum.

Aðrir gátlistar og leiðbeiningar

Fleiri gátlistar og leiðbeiningar hafa verið unnin á undanförunum árum og eru þær aðgengilegar á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

Reykjavík 19. mars 2021
Umhverfisstofnun

Sigrún Ágústsdóttir
Forstjóri Umhverfisstofnunar