

Verklagsreglur við gerð starfsleyfa og starfsleyfisskilyrða

3. desember 2002

Efnisyfirlit:

Orðskýringar

- 1. Inngangur**
- 2. Markmið með gerð samræmdra starfsleyfisskilyrða**
- 3. Almenn um starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði**
- 4. Gerð starfsleyfisskilyrða**
- 5. Endurskoðun starfsleyfisskilyrða**
- 6. Veiting starfsleyfa**
 - Viðauki I Lagastoð starfsleyfisskilyrða**
 - Viðauki II Listi yfir samræmd starfsleyfisskilyrði**

Orðskýringar.

- BAT** Besta fáanlega tækni (BAT) er framleiðsluaðferð og tækjakostur sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs. Tækni nær til framleiðsluaðferðar, tækjakosts, hönnunar mannvirkja, eftirlits og viðhalds búnaðarins, svo og starfrækslu hans. Með fáanlegri tækni er átt við aðgengilega framleiðsluaðferð og tækjakost (tækni) sem þróaður hefur verið til að beita í viðkomandi atvinnurekstri og skal tekið mið af tæknilegum og efnahagslegum aðstæðum. Með bestu er átt við virkustu aðferðina til að vernda alla þætti umhverfisins.
- BAT-skýrslur:** Besta fáanlega tækni. Skýrslur og leiðbeinandi rit gefin út af viðurkenndum aðilum (s.s. Norrænu ráðherranefndinni, EB o.fl.), sem fjalla um tæknileg vandamál og lausnir innan afmarkaðra starfsgreina.
- Gagnasafn:** Gögn sem lögð voru til grundvallar við gerð starfsleyfisskilyrða og gætu nýst við þróun þeirra. Umhverfisstofnun sér um vörslu á gagnasafni fyrir sérhverja starfsgrein, atvinnugreinaflokk og/eða hóp starfs- eða atvinnugreina.
- Atvinnugreinahópur** Skyld starfsemi sem krefst áþekkra starfsleyfisskilyrða en er ekki í sama atvinnugreinaflokk s.s. starfsgreinar innan bílagreinarinnar (smurstöðvar, hjólbarðaverkstæði, réttingaverkstæði, bifreiðalökkun, bifreiðaverkstæði o.þ.h.).
- Samantekt:** Starfsleyfisskilyrði byggja á samantektum um stöðu mála í hverri atvinnugrein og eru unnin upp úr gögnum úr gagnasafni. Fyrst eru helstu niðurstöður dregnar saman í skýrslu eða greinargerð (samantekt), sem á að innihalda yfirlit yfir vandamál tengd slíkri starfsemi, útskýringum á losunarmörkum og öðrum kröfum sem þurfa að koma í starfsleyfisskilyrði. Fyrir hverja atvinnugrein / atvinnugreinahópa eru gerðar sér samantektir.
- Starfsleyfi:** Skriflegt leyfi gefið út af viðkomandi heilbrigðisnefnd eða Hollustuvernd ríkisins þar sem tilteknum rekstaraðila er heimilað að starfrækja tilgreindan atvinnurekstur að því tilskyldu að hann uppfylli viðeigandi ákvæði laga, reglugerða og starfsleyfisskilyrði. Starfsleyfið samanstendur af leyfisblaði og starfsleyfisskilyrðum.
- Starfsleyfisskilyrði:** Í starfsleyfi er starfsleyfisskyldum atvinnurekstri sett ákveðin skilyrði eða ákveðnar kröfur t.d. varðandi heimild til losunar á mengandi efnum, nauðsynlega uppsetningu mengunarvarnabúnaðar eða varða aðrar takmarkanir á rekstri vegna umhverfis og nágretta.
- Starfsleyfisskilyrði eru;
- 1) Almenn skilyrði vegna mengandi atvinnureksturs, sbr. auglýsingu 582/2000
 - 2) Samræmd skilyrði er snúa að ákveðnum atvinnugreinum og / eða samræmd skilyrði er varða tiltekna þætti í starfsemi.
 - 3) Sérstakar kröfur heilbrigðisnefndar vegna viðkvæmrar staðsetningar, sérstakra þarfa umhverfis eða eðli viðkomandi starfsemi.

1. Inngangur.

Nauðsyn er á samræmdum vinnubrögðum við gagnasöfnun, úrvinnslu og skráningu á einstökum atvinnugreinum. Mikilvægt er að halda á einum stað utanum upplýsingar og gögn sem aflað er (*gagnasafn*) og uppfæra reglulega. Í framhaldi af því þarf að vinna *samantekt* fyrir hverja atvinnugrein eða hóp atvinnustarfgreina um þá þætti er varða starfssemina. *Starfsleyfisskilyrðin* eru gerð á grunni slíkrar samantektar.

2. Markmið með samræmdum verklagsreglum um starfsleyfisskilyrði

Markmið yfirvalda er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Markmið með samræmdum verklagsreglum um starfsleyfisskilyrði er tvíþætt:

- 1) Gerð samræmdra starfsleyfisskilyrða er ætlað að tryggja að kröfur sem gerðar eru í starfsleyfum fylgi jafnræðisreglu og meðalhófsreglu stjórnsýslunnar en um leið að tekið sé fullt tillit til breytilegra umhverfisaðstæðna.
- 2) Kröfur sem koma fram í *starfsleyfisskilyrðum* verða skráð skipulega í gagnasafn með tilvísun í lög, reglur, samþykktir og samantektir þar sem við á. *Samantektum* verða gefin ákvæðin nr. sem verða uppfærð við endurskoðun. Samkvæmt 20. gr. reglugerðar nr. 785/1999 skulu *starfsleyfi* gefin út af heilbrigðisnefnd endurskoðast að jafnaði á fjögurra ára fresti.

Til að tryggja að kröfur sem gerðar eru í starfsleyfum fylgi jafnræðisreglu stjórnsýslunnar þarf að stuðla að meiri samræmingu starfsleyfisskilyrða á landsvísu. Tryggja að á skipulagðan hátt sé haldið um gagnasafn fyrir sérhverja atvinnugrein og það gert aðgengilegt. Í gagnasafni á m.a. að vera hægt að finna greinagerðir, úttektir og viðeigandi upplýsingar frá öðrum löndum, t.d. BAT-skýrslur og annað er varðar starfsleyfisgerð. Ein *samantekt* verði gerð fyrir hverja atvinnugrein eða hóp atvinnustarfgreina sem gefi yfirlit yfir stöðu mála og hún sé uppfærð og endurskoðuð reglulega með tilliti til nýrra upplýsinga og þekkingar.

Til að tryggja að kröfur sem gerðar eru í starfsleyfum fylgi meðalhófsreglu stjórnsýslunnar og að tekið sé fullt tillit til breytilegra umhverfisaðstæðna getur heilbrigðisnefnd annars vegar sett sértæk skilyrði vegna umhverfisaðstæðna og hins vegar veitt undanþágu frá ákvæðum í starfsleyfisskilyrðum svo fremi að það sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða.

Umhverfisstofnun annast gerð samræmdra *starfsleyfisskilyrða* og *samantekta* í samráði við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Umhverfisstofnun annast einnig vistun gagnasafns og birtir starfsleyfisskilyrði á vefsíðu Umhverfisstofnunar. Ætlast er til þess að útprentun af starfsleyfi séu sýnileg starfsmönnum og viðskiptavinum, á áberandi stað hjá leyfishafa.

3. Almenn um starfsleyfi.

Starfsleyfið samanstendur af leyfisblaði og starfsleyfisskilyrðum á fylgiblöðum.

Leyfisblaðið inniheldur nafn og kt. fyrirtækis, gildistíma og annað er varðar útgáfu leyfis.

Starfsleyfisskilyrði innihalda almenn ákvæði s.s. tilvísun í lög og reglugerðir, heilbrigðissamþykktir og kröfur sem rekstur þarf að uppfylla. Skilyrði geta verið eftirandi:

- 1) Almenn skilyrði fyrir alla mengandi starfsemi, sbr. auglýsingu 582/2000.
- 2) Samræmd skilyrði annars vegar fyrir tiltekna atvinnugrein og hinsvegar varðandi ákveðna þætti tiltekinnar starfsemi s.s. leyfilega losun, tiltekinn búnað vegna hávaðavarna, olíutanka, o.s.frv.
- 3) Sértekur kröfur heilbrigðisnefndar þar sem rekstri eru sett sérstök skilyrði s.s. vegna viðkvæmrar staðsetningar, sérstakra þarfa umhverfis eða eðli viðkomandi starfsemi.

Gildissvið starfsleyfisskilyrða er þannig að öll starfsleyfi innihalda almennu skilyrðin sem gilda alltaf, sértekur starfsleyfisskilyrði (ein eða fleiri) gilda þar að auki fyrir tiltekna atvinnugreinar, en sértekur kröfur heilbrigðisnefndar þar sem sérstakar aðstæður krefja.

Eftirfarandi leiðir á samtengingu starfsleyfisskilyrða koma því til greina:

	Almenn starfsleyfisskilyrði	Samræmd starfsleyfisskilyrði	Sértekur kröfur heilbrigðisnefndar
Leið 1	Já	Já	Já
Leið 2	Já	Já	Nei
Leið 3	Já	Nei	Nei
Leið 4	Já	Nei	Já

Tafla 1. Uppbygging starfsleyfisskilyrða

Unnin tillaga að starfsleyfi eftir einum af fjórum leiðum í töflunni hér að ofan og nýtt til þess þau starfsleyfisskilyrði sem fyrir hendi eru í hverjum flokki, skoða ber hverja starfssemi sérstaklega. Sértekum kröfum heilbrigðisnefndar ásamt rökstuðningi er skilað í gagnasafni.

4. Gerð starfsleyfisskilyrða

Skref 1

- Skilgreina þarf þá atvinnugrein eða atvinnugreinar sem gagnasöfnuninni og síðan samantektinni er ætlað að ná til.
- Í samantekt er lagt gróft mat á umfang starfssemi í umræddri atvinnugrein, hversu mörg fyrirtækin eru, af hvaða stærðargráðu, hversu ólík fyrirtækin eru innan greinarinnar og hvar hún fari helst fram (t.d. á skilgreindum iðnaðar-, athafna- eða hafnarsvæðum, í blandaðri byggð, íbúðabyggð eða utan byggðakjarna sbr. Skipulagsreglugerð nr. 400/1998).
- Áætla fjölda fyrirtækja og umfang þeirra, þ.m.t. hvor um umtalsverðan breytileika sé að ræða milli fyrirtækja.

Skref 2

- Leggja mat á hvaða áhrifum umrædd starfsemi hefur. Dæmi; Veldur hún hávaða, lykt, eða öðru ónæði? Er hætta á olíumengun og þá hvar; í frárennsli, jarðvegi, grunnvatni eða úrgangi? Er eitthvað annað sem þarf sérstakrar aðgátar við. Eru til starfsleyfisskilyrði fyrir þessa sérteknu þætti starfsseminnar ?

- Greina alvarleika hugsanlegs álags á umhverfi eða nágranna, sbr. töflu 1 og leggja gróft mat á tíðni slíkra atvika.
- Þar sem búast má við óverulegum áhrifum og lítilli áhættu af starfsemi er að jafnaði ekki tilefni til að beita sértækum starfsleyfisskilyrðum en mikil áhrif og/eða tíð atvik gera það nauðsynlegt að útbúa sértæk starfsleyfisskilyrði.
- Leggja þarf mat á hvort hægt sé að lágmarka óæskileg áhrif (t.d. á grunni þekktra mengunarvarna, fyrirliggjandi reynslu, BAT-skýrslna eða annarra upplýsinga) með mengunarvarnabúnaði, öðrum aðgerðum eða hvort slíkt sé illgerlegt.

	Afleiðing óhapps, ónæðis, þörf mótvægis- aðgerða eða staðsetning á viðkvæmu svæði			
Líkur á óhappi eða ónæði	Hverfandi	Litlar	All nokkrar	Miklar
Hverfandi	a	a	b	c
Litlar	a	a	c	c
All nokkrar	a	b	c	d
Miklar	b	b	d	d
a. Sennilega ástæðulaust að fjalla um í samræmdum skilyrðum, almenn starfsleyfisskilyrði duga. b. Notast má við samræmd starfsleyfisskilyrði. c. Notast við samræmd skilyrði, líklega eiga fleiri en eitt starfsleyfisskilyrði við eða sértækar kröfur frá heilbrigðisnefnd. d. Meta þarf sérstaklega hvort hvort ástæða sé að heimila starfsemina. Útheimtir sértæk starfsleyfisskilyrði. Hugsanlega með mjög ákveðnum kröfum heilbrigðisnefndar.				

Tafla 2. Leiðbeiningar um hvernig leggja má gróft mat á áhættu og ónæði af tiltekinni atvinnugrein

Skref 3

Á grunni niðurstaðna úr ofangreindu mati þarf að taka ákvörðun um eftirfarandi;

- Er hægt að fallast á umrædda starfsemi án annarra skilyrða en þeirra er fram koma í almennum starfsleyfisskilyrðum, sbr. auglýsingu nr. 582/2000 eða þarf að setja henni einhver frekari skilyrði.
- Er hægt að setja starfseminni slík skilyrði að hún geti farið fram í sátt við umhverfi sitt óháð staðsetningu eða eðli starfseminnar er þannig að krefja verði sértækra krafna, stytta starfsleyfistímanna og/eða setja henni önnur skilyrði ef henni er ætlað að vera utan skipulagðra athafnasvæða.
- Þarf þar fyrir utan að setja rekstrinum skilyrði sem miða eingöngu við hann, t.d. vegna eðlis eða sérstöðu rekstrar, t.d. nálægðar við annarskonar starfssemi eða viðkvæm svæði ?

Skref 4

Þegar starfsleyfisskilyrði eru unnin verða til tvö plögg.

- A. Starfsleyfisskilyrði. Í viðauka II er listi yfir sértæk starfsleyfisskilyrði sem samræmd hafa verið fyrir öll heilbrigðiseftirlitssvæði. Listinn verður uppfærður reglulega eftir sem tilefni er til.
- B. Skýringablað (hluti af gagnasafni) þar sem einstakar kröfur í starfsleyfisskilyrðum eru skýrðar og rökstuddar og tengsl þeirra við niðurstöður forathugunnar.

5. Endurskoðun starfsleyfiskilyrða.

Samræmd starfsleyfiskilyrði hljóta óhjákvæmilega að taka breytingum með tímanum. Kemur þar margvísleg til, nýjar reglur, ný þekking, bættar mengunarvarnir, innleiðing betri efna, tækni eða atvinnuhátta.

Hin almenna regla er sú að þegar ný samræmd starfsleyfiskilyrði hafa verið samþykkt í stýrihóp og þau birt á heimasíðu Umhverfisstofnunnar munu þau gilda fyrir þau fyrirtæki sem fá starfsleyfi eftir að skilyrðin eru samþykkt af öllum heilbrigðisnefndum, en ekki fyrir fyrirtæki með áður útgefin leyfi. Það getur hins vegar verið mikið óhagræði fyrir heilbrigðiseftirlit ef mismunandi reglur gilda um sams konar rekstur, ekki síst ef fyrirtækin eru mörg. Heilbrigðisnefndir geta brugðist við á þrennan hátt.

- a. Tekið á sig óhagræðið sem sannanlega er fyrir hendi og látið mismunandi skilyrði gilda en tekið síðan leyfið upp að liðnum fjórum árum frá útgáfu þess sbr. grein 20.1 í reglugerð 785/1999.
- b. Upplýst fyrirtæki með eldri starfsleyfi um að ný samræmd starfsleyfiskilyrði hafi tekið gildi á landsvísi. Áhugi sé til þess að nýju skilyrðin nái til starfsemi fyrirtækisins en svo verði ekki nema að sátt sé um þá breytingu.
- c. Ef breyting á samræmdum skilyrðum er tilkominn vegna þeirra ákvæða sem tilgreind eru í 21. gr. reglugerðar 785/1999 getur heilbrigðisnefnd endurskoðað starfsleyfi og metið hvort endurnýja þurfi starfsleyfið. Það verður þó eigi gert nema að leyfishafi hafi verið upplýstur um efni málsins og sína réttarstöðu sbr. 18. gr. sömu reglugerðar.

6. Veiting starfsleyfis.

- A. Starfsemi á skipulögðu athafnasvæði og er á lista auglýsingar nr. 582/2000).
Starfsleyfi gefið út þegar liggur samþykkt leyfisveitanda og ljóst er að starfssemin samrýmist gildandi skipulagi og er í samræmi við samþykktu notkun fasteigna.
- B. Starfsemi sem ekki er á skipulögðu athafnasvæði en er á lista auglýsingar nr. 582/2000.
Fyrir liggur að umrædd starfsemi samrýmist ekki gildandi skipulagi eða er ekki í samræmi við samþykktu notkun fasteigna.
 - I. Byggingayfirvöld setja fram kröfur á fyrirtækið um úrbætur eða stöðvun rekstrar. Heilbrigðisnefnd frestar afgreiðslu tímabundið meðan málið er í þessum farvegi.
 - II. Heilbrigðiseftirlitið upplýsir forsvarsmenn fyrirtækisins um niðurstöður byggingaryfirvalda. Fyrirtækinu gert að hætta rekstri eða að umsækjandi um starfsleyfi óskar eftir því að umsóknin verði auglýst og beðið athugasemda. Heilbrigðisnefnd frestar afgreiðslu þar til umsagnir liggja fyrir.
- C. Starfsemi er ekki að finna á lista auglýsingar nr. 582/2000.
 - I. Gildir um starfsemi sem fellur undir ákvæði reglugerðar nr. 785/1999 en er ekki að finna í auglýsingu nr. 582/2000. Henni er ætlað að vera á viðurkenndu athafnasvæði eða þarf að fara í umhverfismat óháð staðsetningu. Slíka starfsemi þarf að auglýsa sbr. 22. gr. reglugerðar nr. 785/1999.
 - II. Gildir um starfsemi sem fellur undir ákvæði reglugerðar nr. 785/1999 og er ekki að finna í ofangreindri auglýsingu. Umsækjandi áformar að staðsetja starfsemina utan viðurkenndra athafnasvæða og er ekki í samræmi við skipulag. Heilbrigðisnefnd veitir ekki starfsleyfi en umsækjandinn getur skotið málinu til Umhverfisstofnunnar sbr. 5. gr. laga nr. 7/1998.

Viðauki I

Lagastoð starfsleyfisskilyrða

Veiting starfsleyfis er stjórnvaldsákvörðun og innihalda starfsleyfisskilyrði sem er hluti af starfsleyfinu. Tryggja þarf að stjórnvaldsákvörðanir séu teknar í samræmi við stjórnsýslulög nr. 37/1993 (ssl.) og góða stjórnsýsluhætti.

Þótt starfsleyfisskilyrði geti verið misjafnlega ítarleg og framsetning ólík, þarf skýringarblað með starfsleyfisskilyrði að geyma a.m.k. fimm meginþætti:

- Tilgreiningu á því hvaða atvinnugrein eða starfssemi við er átt
- Stuttu umfjöllun um atvinnugreinina eða starfssemina
- Rökstuðning fyrir hverju einstöku starfsleyfisskilyrði
- Skýra og ákveðna niðurstöðu

Þegar sett eru starfsleyfisskilyrði í starfsleyfi verður að kanna hvort:

- Skilyrðið hafi nægilega lagastoð,
- Skilyrðið sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum
- Skilyrðið sé verulega íþyngjandi með tilliti til aðalefnis ákvörðunar (slík skilyrði verða að hafa skýra lagastoð).
- Skilyrðið hafi eðlileg efnisleg tengsl við aðalefni ákvörðunar.

Tegundir atvinnugreina sem þurfa starfsleyfi eru skilgreindar í reglugerð nr. 785/1999 og í lögum nr. 7/1998. Kröfur og viðmiðanir í starfsleyfum geta einnig grundvallast á ákvæðum annarra reglugerða og skal tilgreina slíkt sérstaklega í starfsleyfum og í samantektum. Í auglýsingu um lista yfir starfssemi þar sem ekki er krafist ítarlegrar starfsleyfisgerðar (auglýsing nr. 582/2000) er í almennum starfsleyfisskilyrðum vísað til laga og reglugerða sem fyrirtæki eiga að uppfylla.

Starfsleyfisskilyrði geta átt sér stoð í allmörgum lögum og reglum. Lista yfir lög og reglur er að finna á vefsíðu Umhverfisstofnunar.

Viðauki II

Listi yfir sértæk starfsleyfisskilyrði

Starfsleyfisskilyrði	Atvinnugrein	Útgáfa nr.
Starfsleyfi fyrir sjálvirkar bónstöðvar og þvottastöðvar		1.0 (2002)
o.fl.		
o.fl.		
o.fl.		
o.fl.		
o.fl.		