



Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið  
Borgartúni 26

Reykjavík 18. júní 2025  
2025060263

**Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í máli nr. 103/2025 í samráðsgátt,  
„Breyting á reglugerð skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um  
hollustuhætti og mengunarvarnir”.**

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (hér eftir HER) hefur tekið gögn málsins til skoðunar og veitir eftirfarandi umsögn:

**Almennt**

Heilbrigðiseftirlitið fagnar því að fá tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum en gerir athugasemdir við þann mikla flýti sem er í þessu máli og að fagaðilum sem vinna eftir reglugerðinni skuli ekki gefinn viðunandi tími til að vinna að umsögn. Til að tryggja gæði og skýrleika er mikilvægt er að allir aðilar er málið varðar fái færi á að rýna breytingar og koma með athugasemdir að vel athuguðu máli. Hér er um umtalsverða breytingu að ræða og bera reglugerðardrögin þess merki að hafa verið unnin án nægjanlegrar rýni. Sem lítið dæmi má nefna að nuddstofur eru á listanum yfir þá starfsemi sem færa á yfir í skráningarskyldu en þær eru nú þegar tilgreindar sem skráningarskyldar í gildandi reglugerð.

Hér er boðuð breyting vegna starfsemi sem er leyfisskyld í lögum nr. 7/1998. HER lýsir yfir vonbrigðum með að ekki var haft samráð við heilbrigðiseftirlitssvæðin um það hvað starfsemisflokka væri ráðlegt að færa undir skráningu, sjá nánar í athugasemdum hér neðar. Mikilvægt er að nýta þá þekkingu og reynslu sem skapast hefur og tryggja að breytingar leiði ekki til þess að markmiðum laganna verði ekki náð. Fara þyrfti í áhættugreiningu og mat á áhrifum hvers starfsemisflokks fyrir sig og færa rök fyrir flutningi yfir í skráningarskyldu. Á listanum er starfsemi s.s. samgöngumiðstöðvar og útihátíðir sem geta haft í för með sér talsvert ónæði, sérstaklega af völdum hávaða og loftmengunar. Í slíkum tilvikum getur verið þörf á sértækum skilyrðum og gefa almenningi og starfsemi í nágrenninu tækifæri til að koma með athugasemdir.

Þá er mikilvægt að staðið sé vel að undirbúningi og innleiðingu á breytingunni en benda verður á að starfsskilyrði eru ekki tilbúin fyrir þá starfsemisflokka sem lagt er til að verði



skráningarskyldir. Slík vinna er alltaf tímafrek og ljóst að erfitt verður að staðfesta skráningar meðan fullnægjandi starfsskilyrði eru ekki til staðar.

Breytingin er mikilsverð fyrir þá rekstraraðila sem eru með starfsemi í viðkomandi starfsemisflokki og er það jákvætt ef raunin verður að ferlið einfaldist við þessa breytingu. Rekstraraðilar þurfa þó eftir sem áður að hafa uppfyllt öll skilyrði laga og reglugerða og aflað sér nauðsynlegra leyfa til að fá skráningu staðfesta. Oft hafa rekstraraðilar óraunhæfar væntingar til þess að skráningarleiðin geri þeim kleift að hefja starfsemi strax án þess að slíkt liggi fyrir. Þess þarf að gæta við opinbera kynningu á breytingunum að skýrt komi fram hvað þurfi að uppfylla til þess að skráning verði staðfest.

HER vekur athygli á því að ákveðin starfsemi er leyfisskyld hjá heilbrigðiseftirliti á grunni tveggja laga, laga um hollustuhætti og laga um matvæli. Enn vantar á að samspil þessara laga sé skoðað. Hér eru veitingastaðir færðir undir skráningarskyldu en þeir eru einnig leyfisskyldir samkvæmt matvælalögum. Sama gildir um margvíslega aðra starfsemi. Í texta í samráðgátt kemur fram að ef starfsemi er bæði starfsleyfis- og skráningarskyld þá vegi starfsleyfisskylda þyngra en skráning og aðeins þurfi að sækja um starfsleyfi. Það vekur upp spurninguna hvort það eigi við þegar leyfisskyldan er byggð á tvennum lögum? Eða er gert ráð fyrir að veitingastaðir þurfa nú að sækja um starfsleyfi samkvæmt matvælalögum og skráningu samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir? Mikilvægt er að veittar séu nánari skýringar um þessa þætti. Engin breyting hefur verið boðuð á starfsleyfisskyldu skv. matvælalögum og því munu eftir sem áður verið gefin út starfsleyfi á grundvelli laganna. Því getur orðið til tvöfalt kerfi þar sem bæði leyfis og skráningar er krafist. Þetta myndi kalla á aukinn kostnað fyrir fyrirtæki þar sem borga þyrfti gjald fyrir hvort tveggja. Óskað er eftir skýringum og leiðbeiningum um málsmeðferð þegar um er að ræða samþætta starfsemi með hollustuháttastarfsemi sem er skráningarskyld sbr. reglugerð. nr. 830/2022 og starfsleyfisskyld samkvæmt matvælalögum.

HER vill einnig koma á framfæri að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna er umsagnaraðili við útgáfu rekstrarleyfa sýslumanns. Ein af forsendum þess að heilbrigðiseftirlit geti gefið jákvæða umsögn er að fyrir liggi starfsleyfi heilbrigðisnefndar fyrir starfseminni sbr. 10. gr. laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Þá eru margvísleg ákvæði í áðurnefndum lögum sem og reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sem að vísa til hollustuháttalaganna og hollustuháttareglugerðar. Gæta þarf samræmis þess á milli en það virðist ekki vera þegar fjölmörg rekstrarleyfisskyld fyrirtæki eru gerð skráningarskyld skv. hollustuháttareglugerð og uppfylla þar með ekki ákvæði laga nr. 85/2007. Flækjustig



við afgreiðslu rekstrarleyfisumsagna virðist því fremur aukast heldur en að breytingin leiði til einföldunar.

### Um skráningarreglugerðina og kerfið sem tekur á móti skráningum:

HER vill benda á að ýmis vandamál hafa verið með framkvæmd skráningarreglugerðarinnar og meðfylgjandi skráningarferli. Til þess að færsla yfir í skráningarskyldu leiði sannarlega til einföldunar og skilvirkari afgreiðslu þarf að breyta ýmsum þáttum.

- M.a skorti leiðbeiningar til rekstraraðila í umsóknarviðmótið á island.is til að aðstoða þá við að skilja hvaða upplýsingum er verið að leita eftir. Engar skýringar eru á starfsemisflokkum, ekki er að finna orðskýringar á orðum eins og rekstraraðili (verður það til þess að umsóknir eru sendar inn á kt. einstaklinga), jafnframt litlar skýringar á því hvað er átt við með lýsing á starfsemi og umfangi starfsemi eða hvað átt er við með “einstakir rekstrarþættir” ekki er reitur fyrir nafn fyrirtækis þar sem það er annað en heiti rekstraraðila þ.e. lögaðilans sem er að baki rekstrinum, tengingar vantar við gagnagrunn HMS svo hægt sé að sækja réttar upplýsingar um staðsetningu innan matshluta, fasteignanúmer ofl., svo dæmi séu nefnd.
- Tengja þarf greiðslugátt við umsóknarferlið þannig að greitt er fyrir skráningu strax við umsókn - raunar er kveðið á um það í 9. gr. reglugerðarinnar að gjald sé greitt við skráningu á island.is. Nú þurfa heilbrigðisfulltrúar að fylgjast með því að greiðsla berist eftir að skráning er formlega staðfest til þess að breyta stöðu umsóknar í ferlinu svo að skráningarskjalið berist umsækjanda sbr. ákvæði 3 gr. Þetta ferli er óskilvirkt fyrir alla hlutaðeigandi.
- Breyta ætti ákvæði í 1. málsgrein 4. gr er lítur að því að rekstraraðili lýsi því yfir að starfsemin sé í samræmi við samþykktu notkun húsnæðis og setja inn ákvæði samhljóða ákvæði 8. gr. rg. 903/2024 um að rekstraraðili skuli sýna fram á að samþykki byggingarfulltrúa liggja fyrir og að starfsemin standist skipulag. Það myndi samræma vinnubrögð við leyfisveitingar og tryggja skjótari afgreiðslu.
- Ákvæði í 4. gr. um að heilbrigðisnefnd skuli að jafnaði innan fimm virkra daga frá því rekstraraðili skráir starfsemi sína, tilkynna á island.is ef starfsemin uppfyllir skilyrði skráningar og hvaða rök liggja að baki, hefur verið túlkað á mismunandi hátt. Sú túlkun hefur komið fram að staðfesta eigi umsóknir innan 5 virkra daga sem er ekki eins og greinin hljómar. Gæti þarfnast skýringar eða leiðbeininga. Heilbrigðisfulltrúar eru upp til hópa þjónustulundað fólk og gera sitt besta til að vinna mál hratt og vel en engu að síður eru 5 dagar ansi knappur tími, líka til að taka afstöðu til þess hvort starfsemi uppfylli skilyrði skráningar. Yfirfara þarf öll gögn og mögulega fara í úttekt á starfseminni áður en ákvörðun er tekin.



Nauðsynleg svör þurfa einnig að berast frá öðrum embættum. Heilbrigðisnefndir annast gríðarlega mörg og umfangsmikil verkefni og eru heilbrigðisfulltrúar oft búnir að ráðstafa tíma sínum í eftirlit og önnur störf marga daga fram í tímann. Vart telst það í anda jafnræðisreglu að umsóknir um skráningar njóti slíks forgangs að önnur verkefni séu lögð til hliðar á meðan unnið er að slíkri umsókn. Þá þyrfti að lengja tíma að hámarki í tvær vikur til að unnt sé að klára úrvinnslu og afla nauðsynlegra gagna,

- Athuga ber að eftir sem áður ber heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga að sinna rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og staðfesta að upplýsingar séu réttar og öll gögn til staðar, til að viðkomandi rekstur geti farið fram í samræmi við lög og reglugerðir.
- Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur fram að Umhverfis- og orkustofnun (UOS) gefi út almennar kröfur eða starfsskilyrði. Það er nauðsynlegt að heilbrigðiseftirlitin hafi skýra heimild til að gera sértæk starfsskilyrði fyrir einstaka rekstraraðila þegar þörf er á. Aðstæður í rekstri eða umhverfi geta kallað á það að bæta þarf við almennu skilyrðin kröfum sem rekstraraðili þarf að uppfylla. Þá þarf að gera umsjónarkerfið þannig úr garði að heilbrigðiseftirlitssvæðin geti breytt skráningarskjalinu t.d. til að bæta inn að einnig gildi sértæk starfsskilyrði um starfsemina en í dag þurfa slíkar breytingar að fara í gegnum starfsmann UOS sem er mikið óhagræði fyrir alla.
- Skráningar eru ótímabundnar samkvæmt reglugerðinni. Það á ekki vel við um t.d. útihátíðir, húðflúrráðstefnur, flugeldasýningar og fl. tímabundna leyfisskylda viðburði. Það þarf að skoða, ekki er unnt að gefa ótímabundna heimild enda eru viðburðir sem þessir gjarnan ekki bundnir við ákveðna staðsetningu, breytast að eðli og umfangi og eru háðir öðrum tímabundnum leyfum, s.s. afnotaleyfum og byggingarleyfum. Einnig er oft þörf á því að setja sértæk skilyrði um slíka tímabundna viðburði og því þarf að vera heimild til heilbrigðiseftirlits að setja sértæk skilyrði sbr. að ofan. Með ótímabundinni skráningu gætu rekstraraðilar í raun haldið slíka viðburði hvenær sem er eftir að upphafleg skráning hefur átt sér stað. Slíkt gengur ekki upp, setja þarf inn ákvæði um tímabundna skráningu ef færa á þessa flokka frá starfsleyfisskyldu.
- Í 8. gr. mætti bæta við reglugerð um meðhöndlun úrgangs.
- Í ákvæði til bráðabirgða kemur fram að heilbrigðisnefndir skuli skrá og færa inn í miðlæga skrá eins fljótt og verða má upplýsingar um rekstraraðila með gild starfsleyfi vegna starfsemi sem fellur undir reglugerðina á sniðmáti sem Umhverfisstofnun ákveður. Þetta sniðmót er ekki enn til og því fjöldi fyrirtækja sem ekki hefur verið hægt að færa úr starfsleyfi í skráningu.



### Athugasemdir við einstakar greinar:

1. gr. Engar athugasemdir
2. gr. HER vill byrja á að benda á starfsemi sem ekki er fjallað um í greininni eða á þar ekki heima.
  - Gististaðir - athygli vekur að veitingastaðir fari nú undir það sem kynnt er sem einfaldara regluverk en gististaðir ekki. Bent er á að margir gististaðir bjóða upp á veitingar og eiga því athugasemdir um samspil mismunandi löggjafar (hollustuháttalög og matvælalög) við um þá.
  - Heilsuræktarstöð er að vísu óskilgreint hugtak en þó verður að álíta að þar sé áhættuminni starfsemi en t.d. aðgerðarstofur og stofur sem stunda húðflúr.
  - Nuddstofur eru nú þegar skráningarskyldar.
  - Smurstöðvar - mörg bílaverkstæði eru í olíuskiptum, auk viðgerða og stór slík geta verið með olíu í meira magni en sérhæfð smurstöð. Þetta hefur valdið vanda við að skilgreina starfsemi, þ.e. bílaverkstæði eða smurstöð, skráning eða starfsleyfi. Það væri til einföldunar að setja smurstöðvar einnig undir skráningarskyldu.
  - Tjald og hjólhýsasvæði - sjá ath. við gististaði.

HER vill þó sérstaklega benda á að starfsemi eins og samgöngumiðstöðvar, samkomuhús og útihátíðir hafa oft haft umtalsverð áhrif í nærumhverfinu, sérstaklega af völdum hávaða en einnig loftmengunar og ónæði frá þeim sem starfsemina sækja. Þar sem mismunandi aðstæður er að ræða fyrir þessa starfsemi þarf að vera unnt að aðlagða starfsskiptyrði á hverjum stað fyrir sig. Að mati HER væri einnig æskilegt að halda starfsleyfisskyldu fyrir stærri viðburði s.s. útihátíðir sem krefjast umfangsmikilla krafna vegna matvæla, mengunar og hollustuhátta og halda inni auglýsingarskyldu til að gera almenningi og annarri starfsemi í nágrenni unnt að koma með athugasemdir. Sama á við um stórar samgöngumiðstöðvar og samkomuhús nærri íbúðarbyggð. Ítrekað hafa komið upp erfið og flókin mál varðandi þessa starfsemi og ónæði frá henni.

Í lokin skal vikið nokkrum orðum að leyfisskyldu fyrir skólahúsnæði, sambýli og svipaða starfsemi (aftur dæmi um starfsemi sem tekur leyfi samkvæmt bæði hollustuhátta- og matvælalögum og eiga allar framkomnar ábendingar varðandi það við hér). Á svæði HER hafa komið upp fjölmörg mál þar sem upp hafa komið aðstæður sem leiða af sér að færa þarf starfsemi skóla eða leikskóla með skömmum fyrirvara með heill og heilsu barna og starfsfólks í huga. Það er afar óskilvirk og íþyngjandi að auglýsa þurfi tillögu að starfsleyfi í fjórar vikur fyrir slíka lögboðna starfsemi þegar þannig ástand kemur upp. Oft þurfa þessar lausnir að ganga í gegn á örfáum dögum, að uppfylltum öllum kröfum. Á þessu þarf að finna lausn sem styður við það að mál séu leyst án þess að farið sé á



svig við lög og reglugerðir. Einnig má spyrja sig hvort auglýsingaskylda vegna endurnýjunar á starfsleyfi fyrir skóla sem hefur verið starfræktur áratugum saman í húsnæði hönnuðu fyrir starfseminum þjóni nokkrum tilgangi?

Nauðsynlegt er að breyta ákvæðum um auglýsingaskyldu í lögum nr. 7/1998 og reglugerðum byggðum á þeim og hafa hana markvissari. Hún ætti fyrst og fremst að beinast að starfsemi sem getur haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif eða valdið ónæði í nærumhverfi. Mögulega mætti útfæra ákvæðin sem heimildarákvæði í lögum nr. 7/1998, rg. 903/2024 og 550/2018 fyrir útgefanda leyfa til auglýsingar á tillögum að starfsleyfi þegar starfsemi eða aðstæður kalla eftir því að almenningur og aðrir hagsmunaaðilar geti haft aðkomu að málinu.

Einnig er bent á að sérkennilegt er að leyfisskylda beinist að skólahúsnæði en ekki starfseminni sem slíkri þ.e. starfsemi leik- og grunnskóla auk annarrar skólustarfsemi.

HER vill að lokum leggja til að reglugerðardrögin verði tekin til endurskoðunar og samráð haft við heilbrigðiseftirlit sveitarfélagana við þá endurskoðun.

Virðingarfyllt

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Guðjón Ingi Eggertsson  
Deildarstjóri umhverfiseftirlits

Svava S. Steinarsdóttir  
Verkefnastjóri