



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Nefndarsvið Alþingis
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík 11. júní 2026
HER-202603-7198

Efni: Viðbótarumsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um einföldun eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum, 582. mál.

Samantekt

Starfsleyfisskylda flugvalla á Íslandi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir hefur verið við lýði frá árinu 1999. Hún er ekki afleiðing af innleiðingu tilskipun 2010/75/EB.

Tilskipanir EB eru bindandi fyrri aðildarríki hvað varðar markmið tilskipana en stjórnvöldum í hverju ríki er heimilt að ákveða í hvaða formi og með hvaða aðferðum markmiðum tilskipunar er náð. Tilskipanir eru lágmarks kröfur en ríkjum er frjálst að ganga lengra og setja strangari kröfur í innlendri löggjöf til að vernda umhverfi.

Víða um Evrópu þarf starfsemi flugvalla sérstakt umhverfisleyfi, gjarnan gefið út af sveitarstjórnnum. Í slíkum leyfum getur starfseminni verið settar takmarkanir til að draga úr áhrifum starfseminnar á umhverfi og lýðheilsu s.s. takmarkanir á fjölda flughreyfing og/eða opnunartíma. Meðfylgjandi er dæmi um slíkt leyfi frá Danmörku.

Verði fallist á röksemdir ISVAIA og SA um að starfsleyfisskylda flugvalla sé gullhúðun Evrópuregluverks verður ekki séð hvaða yfirvald á að fara með það hlutverk að gæta að mengunarvörnum, hagsmuna íbúa, lýðheilsu og heilnæmra lífsskilyrða vegna neikvæðra áhrifa af völdum starfsemi flugvalla, t.d. hávaða og loftmengunar og mögulega sett starfseminni takmarkanir með tilliti til verndar umhverfis og lýðheilsu.

Viðbótarumsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Í umsögn ISVAIA innanlandsflugvallar (Isavia), dags. 13. maí 2026 um frumvarp til laga um einföldun eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum (Samráðsgátt S-3/2026), og viðbótarumsögn Samtaka atvinnulífsins (SA), dags. 27. maí 2026, um sama frumvarp (582. mál), kemur fram sú skoðun að starfsleyfi heilbrigðiseftirlits vegna stafsemi flugvalla sé gullhúðun á Evrópuregluverki. Jafnframt að flugvellir séu vottaðir af flugmálayfirvöldum og lúti sértæku umhverfiseftirliti þar sem það á við og með því gefið í skyn að það eftirlit sé fullnægjandi án þess að vikið sé frekari orðum að því hvað felst í umræddu umhverfiseftirliti né á höndum hvaða yfirvalds það sé.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Í ljósi þessa telur Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) nauðsynlegt að leggja fram viðbótarumsögn til að leiðrétta og skýra framangreinda aðkomu heilbrigðisnefndar að útgáfu starfsleyfa fyrir flugvelli og færa rök fyrir því að ekki sé um að ræða svokallaða *gullhúðun*.

Í umsögnum ISAVIA og SA kemur fram að lög nr. 7/1998 og reglugerð nr. 550/2018 séu að verulegu leyti innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2010/75/EB um losun frá iðnaði (IED) og að hvorki í tilskipuninni, né viðaukum hennar, sé minnst á flugvelli sem starfsleyfisskylda starfsemi. Af þeirri ástæðu telji ISAVIA og SA að starfsleyfisskylda fyrir flugvelli, sem kveðið er á um í viðauka IV við lög nr. 7/1998 og X. viðauka reglugerðar nr. 550/2018, sé séríslenskt íþyngjandi lagaákvæði, *gullhúðun*, sem hafi í för með sér kostnað og samkeppnishalla fyrir íslenska flugvelli.

Meginregluna um útgáfu starfsleyfa vegna mengunarvarna og hollustuhátta er að finna í 7. gr. laganna, þar sem fram kemur að Umhverfis- og orkustofnun gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur skv. viðauka I og II og að heilbrigðisnefnd gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur skv. viðauka IV. Heilbrigðisnefnd gefur því út starfsleyfi fyrir flugvelli, þ.m.t. flugstöð, sem áætlunarflug er til, sbr. 24. tl. IV. viðauka við lög.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 7/1998 kemur annars vegar fram í 4. gr. að til þess að stuðla að framkvæmd heilbrigðiseftirlits setur ráðherra í reglugerð almenn ákvæði, sem nánar eru útlistuð í tölul. 1.–18., svo sem um farþegaflugvélar, sbr. 14. tölul. Samkvæmt 1. tölul. fellur starfsleyfi fyrir atvinnurekstur undir 4. gr. og er útgáfa þess í höndum heilbrigðisnefnda. Hins vegar, til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarna, setur ráðherra í reglugerð almenn ákvæði sem nánar eru tilgreind í 1.–17. tölul., svo sem starfsleyfi fyrir allan atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, sbr. 1. tölul.

Í lögskýringargögnum með frumvarpinu, þar sem fjallað er um 4. – 6. gr. laganna, sbr. 4. tölul. D. liðar um helstu breytingar og nýmæli, segir: „*Sú stefna er mörkuð að starfsleyfi fyrir starfsemi sem fellur undir heilbrigðisreglugerð verði í höndum heilbrigðisnefnda og sé um að ræða starfsleyfi gefið út samkvæmt mengunarvarnareglugerð skuli það vera í höndum umhverfisráðherra sé um að ræða meiri háttar atvinnurekstur, en annars í höndum Hollustuverndar ríkisins eða heilbrigðisnefnda.*“

Að mati HER þykir því ljóst að frá setningu laganna hafi löggjafinn haft það í hyggju að það væri á höndum heilbrigðisnefnda að hafa aðkomu að starfsemi flugvalla, m.t.t. framkvæmdar heilbrigðiseftirlits, sbr. 14. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Í þessu samhengi er á það bent að 4. gr. laganna hefur verið breytt á þann veg að, til að stuðla að framkvæmd hollustuverndar, áður heilbrigðiseftirlits, er ráðherra heimilt að setja í reglugerð almenn ákvæði sem nánar eru útlistuð í liðum 1.–23.

Með 4. og 5. gr. er ráðherra því veitt viðtæk heimild til að útfæra nánar með reglugerð framkvæmd hollustuverndar og mengunarvarna. Af þeirri ástæðu hefur framkvæmd



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Þessara mála mótast af reglugerðum settum með stoð í lögnum, sem að mati HER er mikilvægt að rekja stuttlega.

Reglugerð 786/1999

Reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnareftirlit var sett samkvæmt 5. og 27. gr. laga nr. 7/1998 og einnig með hliðsjón af tölul. 2g XX. viðauka EES-samningsins (tilskipun 96/61/EB um samþættar mengunarvarnir og eftirlit með mengun¹).

Í XX. viðauka er fjallað um umhverfismál. Samkvæmt 74. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið er í XX viðauka sérstök ákvæði um verndarráðstafanir sem skulu gilda samkvæmt 73. gr. laganna, þ.e. að samkvæmt 1. mgr. 73. gr. skulu aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála byggjast á eftirtöldum markmiðum:

- a) að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
- b) að stuðla að því að vernda heilsu manna;
- c) að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

Samkvæmt 2. mgr. 73. gr. skulu aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum. Er einnig á það bent að fram kemur í 75. gr. sömu laga að verndarráðstafanir, sem um getur í 74. gr., þ.e. XX. viðauka við EES-samninginn um umhverfismál, eru því ekki til fyrirstöðu að einstakir samningsaðilar láti strangari verndarráðstafanir halda gildi sínu eða grípi til þeirra enda samrýmist þær samningi þessum.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar báru hollustuvernd ríkisins og hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd ábyrgð á mengunarvarnareftirliti og framkvæmd þess. Þá bar viðkomandi heilbrigðisnefnd ábyrgð á mengunarvarnareftirliti með atvinnurekstri samkvæmt fylgiskjali 2 og liðum 6.4-6.6. í I. viðauka, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar. Með vísan til þess gáfu heilbrigðisnefndir út starfsleyfi fyrir alþjóðaflugvelli og flugvelli með eldsneytisafgreiðslu, sbr. gr. 7.2. og fyrir flugvelli án eldsneytisafgreiðslu, sbr. gr. 7.3, 7. kafla í fylgiskjali 2.

Reglugerð nr. 550/2018

Reglugerð nr. 786/1999 var felld brott með reglugerð nr. 550/2018. Reglugerð nr. 550/2018 var sett samkvæmt 5. gr. laga nr. 7/1998 og til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði.

Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar skal allur atvinnurekstur, sbr. I., VII., IX. og X viðauka, hafa gilt starfsleyfi, en heilbrigðisnefndir gefa skv. 6. gr. út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur

¹ Þessi EB-gerð, sem birtist í Stjttö. EB nr. L 257, 10. 10. 1996, bls. 26, var nefnd í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 27/97 frá 30. apríl 1997 um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn, sjá þessa útgáfu af EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópubandalagsins



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

sem talinn er upp í X. viðauka reglugerðarinnar. Heilbrigðisnefnd skal því gefa út starfsleyfi fyrir alþjóðaflugvelli og flugvelli með eldsneytisafgreiðslu, sbr. lið 7.2., og fyrir flugvelli án eldsneytisafgreiðslu.

Í umsögnum SA og ISAVIA er réttilega vísað til þess að hvergi í tilskipun 2010/75/ESB sé fjallað um starfsleyfisskyldu flugvalla. Á það einnig við um tilskipun 96/61/EB. En hafa skal í huga að EB-tilskipanir eru fyrirmæli til aðildarríkjanna. EB-tilskipanir eru bindandi fyrir aðildarríkin sem hún beinist að, að því er varðar markmið hennar, en stjórnvöldum í hverju ríki er látið eftir að ákveða í hvaða formi og með hvaða aðferðum því skuli náð. Er því um að ræða lágmarkskröfur sem ríkjum er skylt að uppfylla, en ríkjum er frjálst að ganga lengra og setja strangari kröfur í innlendra löggjöf til verndar umhverfinu.

Starfsleyfi heilbrigðiseftirlits

Með hliðsjón af framangreindu ítrekar HER að útgefin starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 7/1998 snúa eingöngu að mengunarvörnum og hollustuháttum. Undir það fellur m.a. að setja starfseminni skilyrði til að koma í veg fyrir mengun, þ.m.t. hávaða, sem og að vernda og viðhalda lýðheilsu og heilnæmum lífsskilyrðum viðkvæmra hópa sbr. markmið reglugerðar um hollustuhætti nr. 903/2024. Með það að leiðarljósi telur HER að stjórnvaldinu sé til dæmis heimilt að takmarka þyrluferðir og gera ISAVIA ljóst að setja rekstraraðilum sem nýta flugvallarsvæðið takmarkanir um það hvar megi knýja vélarnar.

Að mati HER er það lykilatriði að skilja samspil starfsleyfis heilbrigðisnefndar við aðrar leyfisveitingar. Starfsleyfið kemur til dæmis ekki í staðinn fyrir vottun Samgöngustofu á flugvellinum samkvæmt lögum um loftferðir nr. 80/2022. Þvert á móti er starfsleyfið einn af hornsteinum heildstæðrar stjórnýslu þar sem hvert stjórnvald beitir sinni sérfræðipækkingu á sínu sviði. Heilbrigðiseftirlitið getur ekki heimilað starfsemi sem brýtur í bága við skipulag eða markmið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerða settra með stoð í lögnum, og á sama tíma getur Samgöngustofa ekki vottað flugvöll sem uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru í lögum um loftferðir.

Í úrskurði umhverfisráðuneytis, dags. 22. desember 2008 vegna Selfossflugvallar var verkaskipting framangreindra eftirlitsaðila staðfest. Í úrskurðinum komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að það væri á valdi heilbrigðisnefndar að setja skilyrði í starfsleyfi til að takmarka hávaða frá flugstarfsemi en að ákvörðun flugferla og aðflugsleiða væri á höndum Flugmálastjórnar, sem í dag er Samgöngustofa.

Sá hluti máls Selfossflugvallar er sneri að eftirliti sveitarfélagsins var framsent úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í samræmi við 2. mgr. 7. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, þar sem ráðuneytið taldi að ágreiningur um skort á eftirliti varðaði framkvæmd laga nr. 7/1998. Í niðurstöðu nefndarinnar kemur fram að tillögur sveitarfélagsins um bann við flugtaki og landingu sem og snertilendingum á tilteknum tíma sólarhrings samræmist eftirlitsskyldu sveitarfélagsins, enda hafi markmið takmarkana heilbrigðisnefndar verið að takmarka mengun og hávaða.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Með vísan til alls þess sem fram hefur komið er því vísað á bug að um sé að ræða gullhúðun sem hafi í för með sér kostnað og samkeppnishalla.

Fallist stjórnvöld á röksemdir um gullhúðun Evrópuregluverks er gríðarlega mikilvægt að skilgreint verði hvað fellur utan við leyfissskyldu heilbrigðiseftirlits svo enginn vafi leiki á um umboð heilbrigðiseftirlits gagnvart þeirri margvíslegu mengandi og hollustuhátta starfsemi sem getur verið að finna innan flugvallarsvæða. Jafnframt þarf að skýra hvaða yfirvald er lögboðið yfirvald hvað varðar hávaða og ónæðismál og veita skýrar leiðbeiningar um rétt og leiðir almennings til að koma á framfæri kvörtunum vegna hávaða og ónæðis. Ennfremur þarf að liggja skýrt fyrir hvaða kröfu gilda um meðferð kvartana hjá hinu lögboðna yfirvaldi.

Umhverfisleyfi flugvalla, dæmi frá Danmörku

Í ríkjum Evrópu er víða gerðar kröfur um að starfsemi flugvalla lúti umhverfisleyfi, sértæku umhverfiseftirliti eða að í skipulagsáætlunum séu sérstök ákvæði um umhverfisþætti er varða flugvelli. Sem dæmi má nefna að á vef Finnavia sem er rekstraraðili 20 flugvalla í Finnlandi, kemur fram að flugvöllur skal hafa umhverfisleyfi samkvæmt lögum um umhverfisvernd (<https://www.finavia.fi/en/environmental-permits?navref=siteSearch>). Í umhverfisleyfum eru gjarnan ákvæði varðandi hávaða frá starfsemi flugvalla og flugumferð, verndun jarðvegs og grunnvatns en einnig eru dæmi um víðtækari leyfi þar sem fjallað er um geymslu og meðhöndlun eldsneytis, meðferð efnavöru og sértækari skilyrði ef aðstæður kalla á slíkt. Í mörgum tilfellum eru þessi leyfi og úrræði á forræði sveitarfélaga og byggja gjarnan á reglum eða leiðbeiningum t.d. frá viðkomandi umhverfisstofnun eða Samgönguyfirvöldum.

Í leiðbeiningum samgönguyfirvalda í Danmörku (Trafikstyrelsen) vegna gerðar nýrra flugvalla segir að í mörgum tilvikum þurfi afnotaleyfi sveitarfélags vegna fyrirhugaðrar landnotkunar. Auk þess sem sveitarfélagið skal skima hvort framkvæmdin skuli undirgangast umhverfismat (VVM screening – VVM – „Vurðing af virkningar þá miljöt“) og jafnframt leggja mat á hvort flugvöllurinn þurfi umhverfisleyfi (miljögodkendelse) í samræmi við leiðbeiningar Umhverfisstofnunar Danmerkur um hávaða frá flugvöllum nr. 5/1994.

Meðfylgjandi er umhverfisleyfi fyrir Stauning flugvöll ásamt matslýsingu og umhverfismati. Í leyfinu eru settar takmarkanir sem snúa að opnunartíma, fjölda flughreyfinga í stökum mánuðum og fleiri aðgerða til að takmarka hávaða og ónæði frá starfseminni. Í Umhverfisleyfinu eru einnig ákvæði er varða geymslu og meðhöndlun olíu og bensíns, úrgangsmál, verndun jarðar og grunnvatns, innra eftirlit, allt þættir sem einnig eru teknir fyrir í starfsleyfum heilbrigðiseftirlit á Íslandi vegna starfsemi flugvalla. Mikil líkindi eru með umhverfisleyfi sveitarfélags í Danmörku og starfsleyfis heilbrigðiseftirlits, sem er leyfisútgefandi og eftirlitsaðili sveitarfélaga á Íslandi.

Fyrir hönd Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Guðjón Ingi Eggertsson
Deildarstjóri umhverfiseftirlits

Dagný Alma Jónasdóttir
lögfræðingur

5

