



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartún 26
105 Reykjavík

Kópavogur, 17. febrúar 2026
Málsnr. 2311003
PBG/HH

Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) um drög að frumvarpi til breytinga á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum., S-3/2026

Við er til tilkynningar í samráðsgátt, dags. 26. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að frumvarpi til breytinga á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum.

Um er að ræða svonefndam bandorm í 13 köflum þar sem lagðar eru til breytingar á jafn mörgum lagabálkum. Umfangsmestar eru breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Öll ákvæði um starfsemi, verkefni og lögbundin úrræði heilbrigðisnefnda og heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga falla úr gildi verði frumvarpið að lögum en eftir standa nokkur lögbundin verkefni sveitarfélaga ásamt heimildum til þess að setja samþykktir um dýrahald, meðhöndlun úrgangs og fráveitumál.

Almennar athugasemdir

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að einn aðalhvati tillagðra breytinga séu athugasemdir ESA (European Surveillance Authority - Eftirlitsstofnun EFTA) við núverandi framkvæmd eftirlitsins. Þær athugasemdir snúa þó nær alfarið að því að framkvæmd matvælalaga sé ekki í fullu samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um evrópskt efnahagssvæði (EES). Stjórnvöld hafa kynnt fyrir ESA með formlegum hætti að þau hyggist mæta athugasemdum stofnunarinnar með því að flytja eftirlitsverkefni á sviði matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna frá sveitarstjórnarstiginu til ríkisvaldsins. Í svari ESA kemur fram að hvorki sé öruggt að slíkar aðgerðir séu nauðsynlegar, né nægjanlegar til að mæta þeim annmörkum sem stofnunin hefur bent á.

Vekur það spurningar um hvort þörf sé á þeim umfangsmiklu breytingum sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum, en ekki verður séð að athugasemdir ESA kalli á endurskipulagningu málaflöksins með þessum hætti, og má einnig velja fyrir sér hvort réttara hefði verið að leggja til önnur og vægari úrræði til úrbóta á núverandi fyrirkomulagi og leita til annarra Norðurlandarákja um fyrirmyndir.

Umrædd frumvarpsdrög virðast láta ýmsum spurningum ósvarað og kristallast sú afstaða SSH í öllum eftirfarandi athugasemdum. Sérstaklega eru gerðar athugasemdir við þá óvissu sem virðist uppi varðandi útfærslu þeirra verkefna sem áfram verða í höndum sveitarfélaganna og hvermig fari með vald- og gjaldtökuheimildir vegna þeirra. Þá virðist einnig ýmsu ósvarað varðandi væntan kostnað vegna tillagðra breytinga en gert virðist ráð fyrir því að sveitarfélög missi alla þá tekjustofna sem þau hafa haft til að fjármagna verkefni heilbrigðiseftirlitanna. Virðist þá einnig óraunhæft að umrædd lög taki gildi um næstu áramót, en ljóst er að verði frumvarpsdrögin að lögum muni það kalla á umfangsmiklar breytingar á fjölda laga, reglugerða og samþykktar auk endurskipulagningar mannauðs og innri kerfa.

Eftirstandandi verkefni sveitarfélaganna

Fyrirséð er að mörg þeirra verkefna sem heilbrigðiseftirlitin sinna í dag muni áfram þarfnast úrlausnar við á sveitarstjórnarstigi. Dæmi um slíkt eru m.a. úrgangsmál, fráveitumál og dýrahald og vatnsvernd að ógleymdum bílhræjum og umgengni á lóðum.

Af frumvarpinu verður þó að telja óljóst hvernig fer með vald- og gjaldtökuheimildir vegna þeirra verkefna sem eftir verða. Þannig taka frumvarpsdrögin að því er virðist ekki á valdheimildum til



þess að framfylgja samþykktum sveitarfélaga og sama á við um heimildir til gjaldtöku. Er brýnt að rýna vel hve víðtækt úrlausnarmál þetta skapar fyrir sveitarfélögin í framkvæmd.

Endurskoðun stjórnvaldsfyrirmæla

Nái frumvarpsdrög þessi fram að ganga er ljóst að það kallar á gríðarlega umfangsmiklar breytingar á reglugerðum og samþykktum sveitarfélaga. Virðast frumvarpshöfundar átta sig á því, sbr. umfjöllun í 6. kafla í athugasemdum með drögunum. Í frumvarpsdrögunum er þó ekki að finna t.a.m. neitt bráðabirgðaákvæði um að reglugerðir og samþykktir sveitarfélaga sem settar eru á grundvelli hollustuháttalaga haldi gildi sínu í tiltekinn tíma. Verður þó að telja það brýnt því fyrirséð er að það taki einhver ár að endurskoða öll viðeigandi stjórnvaldsfyrirmæli.

Framangreint skapar óvissu um núverandi verkferla, þar á meðal um gildi og lagastoð samþykktu og er nauðsynlegt að leyst verði úr henni. Má hér nefna samþykkt nr. 555/2015 um verndarsvæði vatnsbóla á höfuðborgarsvæðinu. Samþykktin miðar að því að tryggja verndun grunnvatns vatnsverndarsvæða höfuðborgarsvæðisins þannig að gæði neysluvatns á vatnstökustað uppfylli ávallt kröfur sem gerðar eru í gildandi löggjöf. Afar mikilvægt er að ekki ríki vafi um verklag skipulagsmála vatnsverndar, verndun, vöktun, eftirlit, leyfisveitingar ofl. á vatnsverndarsvæðum. Er framangreint því eitt þeirra atriða sem þörf er á að rýna betur og svara í frumvarpsdrögunum.

Kostnaðarauki

Í 7. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpsdrögunum er fjallað um mat á áhrifum þess verði þau að lögum. Kemur þar fram að áhrif frumvarpsins á ríkissjóð séu metin takmörkuð og að bein fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin séu óveruleg eða jafnvel jákvæð í þeim tilvikum þar sem þau hafa borið hluta kostnaðar af þeim verkefnum sem flytjist nú til ríkisins. Þá kemur fram að óbein neikvæð áhrif á sveitarfélögin kunni að felast í því að sérfræðipækking flytjist til ríkisins og að það geti takmarkað aðgegni sveitarfélaganna að sérfræðiráðgjöf. Þá muni tiltekinn einskiptiskostnaður falla á sveitarfélögin, s.s. vegna mögulegra biðlaunagreiðsla. Ekki kemur þó nánar fram hversu hár hann kunni að verða.

Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skal, sé fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Að mati SSH ber framangreind umfjöllun í athugasemdum það ekki með sér að þessari skyldu hafi verið sinnt sem skyldi enda megí ætla að ekki hafi verið tekið tillit til ýmissa þátta sem leitt geti til kostnaðarauka verði frumvarpsdrög þessi að lögum. Að mati SSH getur einsskiptiskostnaður sveitarfélaganna orðið verulegur, ekki aðeins vegna biðlauna eða annars starfsmannakostnaðar, heldur einnig við endurskipulagningu þeirra verkefna sem þeim er ætlað að hafa áfram með höndum, en fjöldi verkefna sem heilbrigðiseftirlitin sinna í dag munu áfram vera á höndum sveitarfélaga. Auk þess má ætla að sveitarfélögin verði fyrir tekjumissi enda liggur ekki fyrir hvort og hvaða gjaldtökuheimildir þau muni hafa verði frumvarpsdrögin að lögum.

Má þá jafnframt ætla að kostnaður sem kann að falla á ríkissjóð sé að einhverju leyti vanáætlaður. Þannig er t.a.m. fyrirséð að fjárfesta þurfi í umfangsmiklum skráningar- og upplýsingakerfum, gerð gátlista og verkferla en óljóst er hve gert er ráð fyrir miklum einskiptiskostnaði ríkisins við þessar breytingar en engar tölulegar áætlanir hvað það varðar fylgja frumvarpsdrögunum. Er því einnig ósvarað hvort umfang þeirra verkefna sem flytjast eiga frá sveitarfélögum hefur verið kortlagt nákvæmlega og tryggt að fjárheimildir viðeigandi ríkisstofnana taki mið af því, enda þurfi þar að byggja upp mannafla og sérþekkingu, svo tryggt verði að ekki komi til þjónusturofs.

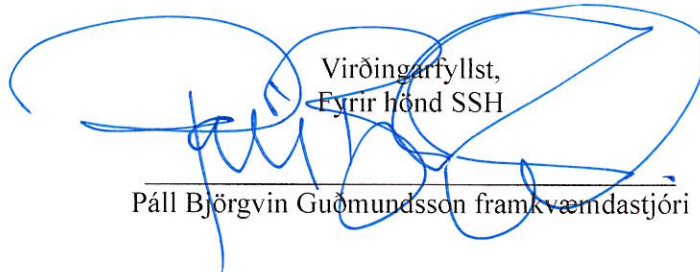
Þá virðist að einhverju leyti gert ráð fyrir því að rekstraraðilar kunni að þurfa að sæta tvöföldu leyfis- og eftirlitskerfi hjá mismunandi ríkisstofnunum. Dæmi um slíkt eru skólar og leikskólar með eldhús og mótuneyti en þær stofnanir munu þurfa leyfi bæði skv. matvælalöggjöf og hollustuháttalögum og því sæta eftirliti tveggja eftirlitsaðilum í stað eins áður. Ætla má að af því geti hlotist bæði kostnaðarauki og að erfiðara verði að fá heildaryfirsýn.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Er samkvæmt öllu framangreindu eindregið hvatt til þess að drögin verði unnin frekar m.a. í samtali og samráði við sveitarstjórnarstigið og að betur verði upplýst um heildræn kostnaðaráhrif þeirra.

Virðingarfyllt,
Fyrir hönd SSH



Páll Björgvin Guðmundsson framkvæmdastjóri