



Alþingi
Nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. apríl 2019

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á efnalögum

Vísað er til tölvupósta frá umhverfis- og samgöngunefnd, dags. 3. apríl sl., þar sem óskað var eftir umsögnum um frumvarp til laga um breytingu á efnalögum (breytt hugtakanotkun, einföldun á framkvæmd, EES-reglur um kvikasilfur), 759. mál, með umsagnarfresti til 26. apríl. Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og SVP - Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir samtökin) hafa yfirfarið frumvarpið og vilja af því tilefni koma nokkrum ábendingum á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd.

Hér í upphafi er rétt að taka fram að samtökin telja reynsluna af efnalögum góða og að fyrirtækjum hafi almennt gengið vel að tileinka sér breytingar sem urðu í kjölfar setningar laganna árið 2013. Einn mikilvægasti þáttur laganna er sá að eftirlit er samkvæmt meginreglu í höndum eins stjórnvalds, Umhverfisstofnunar, þótt stofnunin geti samið við önnur stjórnvöld eða faggiltar skoðunarstofur um að annast einstaka þætti eftirlitsins. Reynsla aðildarfyrirtækja samtakanna af slíku fyrirkomulagi er afar góð og þá sérstaklega þegar litið er til annars eftirlits sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga bera ábyrgð á. Samræmt eftirlit skapar fyrirtækjum nauðsynlegan fyrirsjáanleika sem aftur dregur úr ófyrirsjáanlegri stjórnsýslubyrði, kostnaði og sóun.

Samtökin benda á að þau sendu einnig umsögn um frumvarpið þegar það var kynnt sem drög í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. umsögn samtakanna frá 22. febrúar sl. Eins og fram kemur í í athugasemdum við fyrirleggjandi frumvarp, sjá 5. kafla greinargerðar, var tekið tekið tillit til einstakra ábendinga samtakanna og því fagna samtökin. Nánar tiltekið var tekið tillit til atriða er vörðuðu m.a. skilgreiningu á markaðssetningu og heimildar til álagningu stjórnvaldssekta vegna vanefnda á skyldu til skýrsluskila. Eftir sem áður standa aðrar athugasemdir samtakanna eftir óhaggaðar og eru þær hér með ítrekaðar eftir því sem við. Þá telja samtökin tilefni til að benda á nokkur atriði sem eru til eftirbreytni.

Hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.

Í 6. gr. efnalaga er sett fram skilgreining á hlutverki heilbrigðisnefnda sveitarfélaga samkvæmt lögnum. m.a. hvað varðar eftirlit með meðferð og merkingum efna og efnablanda í starfsleyfisskyldri starfsemi. Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á þessu hlutverki. Þannig er lagt til að eftirlitshlutverkið verði skýrt nánar og nefndunum verði gert skylt að vinna eftirlitið í samvinnu við Umhverfisstofnun og tilkynna grun um brot á þáttum sem falla undir efnalögin til Umhverfisstofnunar. Af athugasemdum við 4. og 5. gr. frumvarpsins verður ráðið að tilgangurinn sé m.a. að upplýsa heilbrigðisnefndir um hlutverk sitt og efna til aukins samstarfs í eftirliti með það markmið að eftirlitið verði skilvirkara. Að mati samtakanna mun breytingin að stuðla að því að eftirlitshlutverk heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar verði skýrara. Mikilvægt er að það verði í höndum eins eftirlitsaðila, þ.e. Umhverfisstofnunar, að taka á móti og meðhöndla ábendingar um möguleg brot á þáttum sem undir lögin falla. Með því móti ættu líkur að aukast á samræmingu eftirlits og viðurlaga en í því felst nokkur réttarbót í ljósi aukins fyrirsjáanleika.



Skylda tollstjóra til að stöðva innflutning.

Í 10. gr. frumvarpsins er annars vegar lagt til að skylda til að tilkynna Umhverfisstofnun um markaðssetningu eiturefna og leyfisskyldra efna eða efnablanda gegn útgáfu skráningarnúmers verði felld brott. Hins vegar er lagt til að tollstjóra verði gert skylt en ekki heimilt að hafna tollafgreiðslu efna og efnablandna að fengnum tilmælum frá Umhverfisstofnun.

Samtökin benda á að ákvarðanir um stöðvun tollafgreiðslu eru kærnanlegar til fjármála- og efnahagsráðherra skv. 1. másl. 2. mgr. 130. gr. tollalaga, nr. 88/2005 (hér eftir nefnd tollalög). Af efni 9. gr. frumvarpsins sbr. 20. gr. efnalaga verður ráðið að tollstjóra er ekki ætlað að taka ákvörðun byggða á öðru mati en því að tilmæli hafi borist frá Umhverfisstofnun. Í 2. másl. 2. mgr. 130. gr. tollalaga er kveðið á um að ákvörðun um að vara sé leyfisskyld sé heimilt að kæra til stofnunar þeirrar sem tók ákvörðun um leyfisskyldu og/eða fagráðuneytis þeirrar stofnunar.

Að mati samtakanna væri því rétt að taka til skoðunar hvort ekki sé tilefni til að gera breytingu á 130. gr. tollalaga svo skýrt verði að unnt sé að kæra tilmæli Umhverfisstofnunar sem liggja til grundvallar ákvörðun um stöðvun tollafgreiðslu á grundvelli 20. gr. efnalaga beint til Umhverfisstofnunar og viðeigandi fagráðherra. Að óbreyttu mun vafi ríkja um hvort kæruehimild 2. másl. 2. mgr. 130. gr. tollalaga eigi við þar sem ætlunin er að stöðvun tollafgreiðslu byggist á tilmælum umhverfisstofnunar en ekki leyfi. Sérfræðiþekking í efnamálum liggur hjá Umhverfisstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Skilvirknirök mæla með því að tilmælin verði kærnanleg beint til umhverfisstofnunar og eftir atvikum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

Öryggisblöð.

Því næst gera samtökin athugasemd hvað varðar svokölluð öryggisblöð, sbr. 30. gr. núgildnandi laga. Í frumvarpsdrögum þeim sem kynnt voru í samráðsgátt Stjórnarráðsins var lögð til sú breyting í 12. gr. draganna að umrædd öryggisblöð geti verið á íslensku, ensku eða Norðurlandamáli öðru en finnsku. Var sú tillaga rökstudd í drögum með vísan til þess að hætt sé við „*ad gæðum og áreiðanleika öryggisblaða hnigni þegar þýðingar eru unnar af öðrum en sérfræðingum í efnöryggi með góða íslenskukunnáttu eða þegar þýðingar á heitum efnavara innihalda svo marga séríslenska stafí að leit af heitinu á vefnum skilar litlum sem engum niðurstöðum*“. Eins og fram kemur í 1. áður nefndum 5. kafla greinargerðar með fyrirbyggjandi frumvarpi voru samtökin fylgjandi þeirri tillögu.

Voru samtökin sammála mati umhverfis- og auðlindaráðuneytis í áður nefndum frumvarpsdrögum og fögnuðu tillögunni. Skyldan til þýðingar öryggisblaða felur ekki einungis í sér stjórnsýslubyrði heldur hafa íslenskar þýðingar stundum valdið nokkurri óvissu. Ef tekið er mið af almennum aðgangi að veraldarvefnum á Íslandi og erlendri málakunnáttu ættu öryggisblöð á ensku eða öðru Norðurlandamáli en finnsku í mörgum tilvikum ekki síður að uppfylla markmið sem liggur til grundvallar skyldunni til að láta öryggisblöð fylgja en öryggisblöð á íslensku.

Í ljósi þessa harma samtökin þá breytingu sem gerð hefur verið á fyrirbyggjandi frumvarpi að fella þá tillögu út og skora samtökin á nefndina að taka það atriði til frekari skoðunar að teknu tilliti til þeirra sem að framan greinir sem og þeirra sjónarmiða sem voru að taki þeirri tillögu í drögum að frumvarpi til breytinga á efnalögum. Þá benda samtökin á að fordæmi eru fyrir því að heimila birtingu á nánar tilgreindum upplýsingum á ensku, umfram íslensku. Vísast mér m.a. til 3. gr. reglugerðar um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda, nr. 1294/2014, þar sem segir að upplýsingar um matvæli skulu vera á íslensku, ensku eða Norðurlandamáli, öðru en finnsku. Heimilt er að upplýsingar séu gefnar á fleiri en einu tungumáli. Þá vísast hér einnig til 2. mgr. 1. gr. auglýsingar nr. 2/2017 um reglugerð um innleiðingu viðauka við alþjóðasamning um varnir gegn mengun frá skipum, 1973, með breytingum samkvæmt bókun 1978 (MARPOL-samninginn), þar sem segir m.a. að viðauka við samninginn og breytingar við þá skuli birtir á



ensku en ekki íslensku. Því eru þess dæmi að vikið hefur verið frá fortaklausri skyldu að birta tiltekna upplýsingar eða efni á öðru tungumáli en íslensku.

Dagsektir.

Í 56. gr. efnalaga er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til þess að leggja dagsektir á aðila sem ekki sinnir fyrir mælum stofnunarinnar. Þó svo að í frumvarpinu sé ekki gerð tillaga um breytingu á lagagreininni telja samtökin tilefni til að koma einni ábendingu á framfæri hvað heimildina varðar.

Dagsektir eru þvingunarúrræði stjórnvalda. Þvingunarúrræði hafa almennt ekki það markmið að „refsa“ eða beita aðila viðurlögum heldur er þeim ætlað að gera stjórnvöldum fært að knýja fram breytta hegðun, s.s. eftirfylgd við tilmæli. Samkvæmt meginreglu falla óinnheimtar dagsektir niður þegar efndir verða. Í þessu felst hvati, með breyttri hegðun (efndum í stað vanefnda) kemst aðili sem er andlag dagsekt hjá því að bera kostnað. Í 3. málsl. 3. mgr. 56. gr. efnalaga er hins vegar kveðið á um að óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á fram að efndadegi, falli ekki niður þótt aðili efni síðar viðkomandi kröfu nema Umhverfisstofnun ákveði það sérstaklega. Auðsætt er að með slíku ákvæði er vikið frá framangreindri meginreglu um niðurfall óinnheimtra dagsektanna í ljósi efnda. Ætla verður að tilgangur ákvæðisins sé að herða enn frekar á hvatanum til efnda því öðrum kosti sé hætta á að fyrirtæki og einstaklingar dragi efndir vitandi vits þar sem þau geti komist hjá kostnaði við áfallnar dagsektir með því að greiða þær einfaldlega ekki. Gallinn er hins vegar sá að með því að fella ekki niður óinnheimtar dagsektir er dagsektum fengið refsikennt yfirbragð og strax við álagningu verður eftirlitsskyldum aðilum ljós að kostnaðurinn falli á þá. Að mati samtakanna er unnt að gera breytingar á ákvæðum 3. mgr. 56. gr. efnalaga sem viðhalda hvatanum til efnda og draga úr refsikenndu eðli dagsektanna sem ekki falla niður þrátt fyrir efndir. Þetta er unnt að gera með því að kveða beinlínis á um að dagsektir falli í gjalddaga 2–3 mánuðum eftir álagningu og ógreiddar sektir falli ekki niður eftir gjalddaga. Þar með vofir yfir refsikennt yfirbragð dagsektanna sem ekki falla niður við efndir. Á meðan tíminn líður milli álagningar dagsektanna og gjalddaga er hvatinn til efnda ríkur. Í ljósi framangreinds leyfa samtökin sér að leggja til að nefndin beiti sér fyrir því að 3. mgr. 56. gr. efnalaga orðist svo:

Gjalddagi sektar samkvæmt þessari grein er fyrsti dagur þriðja mánaðar eftir dagsetningu ákvörðunar Umhverfisstofnunar. Greiða skal dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá fimmtánda þess mánaðar en um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á fram að efndadegi, falla ekki niður eftir gjalddaga þótt aðili efni viðkomandi kröfu nema Umhverfisstofnun ákveði það sérstaklega. Gjaldfallnar dagsektir eru aðfararhæfar. Sektir samkvæmt þessari grein renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu.

Heimildir til álagningar stjórnvaldssekta.

Í 30. gr. frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á ákvæðum 62. gr. efnalaga þar sem kveðið er á um heimildir Umhverfisstofnunar til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila sem brjóta gegn nokkrum ákvæðum laganna. Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram að samtökin fagna því að heimildin til beitingar stjórnvaldssekta verði í höndum Umhverfisstofnunar. Með þeim hætti aukast verulegar líkurnar á að framkvæmdin verði samræmd og fyrirsjáanleg. Hafa ber í huga að beiting stjórnvaldssekta er í eðli sínu refsikennd og um beitingu slíkra heimilda gilda strangar reglur sem m.a. leiðir af ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Telja samtökin mun meiri líkur á að málsmeðferð þegar til greina kemur að beita stjórnvaldssektum verði vönduð ef beiting heimildarinnar er í höndum öflugrar stjórnsýslustofnunar.

Í c-lið frumvarpsgreinarinnar er lagt til að ákvæði verði bætt við lagagreinina, (16. tölul.) um heimild til stjórnvaldssekta vegna vanefnda á skyldu eldsneytisbirgja til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á vistferli fyrir hverja orkueiningu úr eldsneyti og afhentri orku, sbr. 3. mgr. 47. gr. m. laganna.



Að mati samtakanna gengur heimild c-liðar of langt og mun skynsamlegra væri að takast á við vanefndir sem ætlunin virðist að bregðast við með beitingu þvingunarúrræða, t.d. dagsekta sbr. 56. gr. efnalaga. Markmið ákvæðis c-liðar hlýtur að vera að stuðla að réttum efdum eldsneytisbirgja.

Hvað tillögu að nýjum 16. tölul. 62. gr. efnalaga varðar þarf að horfa til þess hvernig vanefndin sem varðað getur beitingu ákvæðisins verður til. Samkvæmt 3. mgr. 47. gr. m laganna skulu eldsneytisbirgjar „*minnka smám saman losun gróðurhúsalofttegunda á vistferli fyrir hverja orkueiningu úr eldsneyti og afhentri orku eftir því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 11. gr.*“. Í 16. tölul. er gert ráð fyrir að unnt verði að beita stjórnvaldssekt ef eldsneytisbirgjar ná ekki að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á vistferli fyrir hverja orkueiningu úr eldsneyti og afhentri orku, sbr. 3. mgr. 47. gr. m. Óljóst er hvort hugtakið „*eldsneytisbirgjar*“ í ákvæðum efnalaga nær til eins birgis eða allra birgja í sameiningu. Ákvæðum laganna sem fella skyldur á eldsneytisbirgja var bætt við þau með lögum nr. 63/2015 sem fólu í sér innleiðingu á skuldbindingum Íslands samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/30/EB frá 23. apríl 2009. Í tilskipuninni er kveðið á um skyldur aðildarríkjanna til að krefjast þess að birgjar minnki smám saman losun um allt að 10% fyrir tiltekið tímamark. Ekki verður séð að með því hafi staðið til að hver og einn birgir stæði undir markmiðinu um samdrátt losunar heldur virðist allt eins hafa staðið til að því markmiði næðu þeir í sameiningu. Í ljósi þessa veldur orðalag tillagana að nýjum 16. tölul. 62. gr. efnalaga töluverðum vafa.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka iðnaðarins

Lárus M. K. Ólafsson

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Pétur Reimarsson

F.h. Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson