

149. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir
(stjórnvaldssektir o.fl.)

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Við 1. másl. 2. mgr. 2. gr. bætist: ef rannsóknarstarfsemin, þróunarstarfið eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum vara skemur en eitt ár.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „fegrunar- og snyrtiefnum, eiturefnum og hættulegum efnum“ í skilgreiningunni *Hollustuvernd í 3. mgr.*, kemur: meðferð, notkun og merkingum efna í starfsleyfis- eða skráningarskyldri starfsemi.
- b. Í stað orðanna „Með mengun er átt við það“ í skilgreiningunni *mengun* í 6. mgr., kemur: *Mengun* er.
- c. Í stað tilvísunarinnar „lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu“ í skilgreiningunni *Faggilding* í 10. mgr, kemur: lögum nr. 24/2006 um faggildingu o.fl.
- d. Skilgreiningarnar *Grænt bókhald* og *Skýrsla um grænt bókhald* í 13. og 14. mgr. falla brott, og breytist röð annarra málsgreina samkvæmt því.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Til þess að stuðla að framkvæmd hollustuverndar setur ráðherra“ í 1. mgr. kemur: Ráðherra er heimilt, til að stuðla að framkvæmd hollustuverndar, að setja.
- b. Orðin „m.a. vegna sullaveiki,“ í 4. tölul. falla brott.
- c. Í stað orðsins „gistihús“ í 10. tölul. kemur: gististaðir.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarnaeftirlits setur ráðherra“ í 1. mgr. kemur: Ráðherra er heimilt, til að stuðla að framkvæmd mengunarvarna, að setja.
- b. 7. og 10. tölul. falla brott, og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því.

- c. Í stað orðanna „þar sem fram skulu koma“ í 16. tölul., sem verður 14. tölul., kemur: þ.m.t.
- d. 17. tölul., sem verður 15. tölul. orðast svo: umhverfisupplýsingar og skil á þeim til Umhverfisstofnunar, sbr. 34. gr.

5. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Útgefanda starfsleyfis er heimilt að framlengja gildistíma starfsleyfis á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, að hámarki til eins ár, hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist útgefanda.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „viðauka I-III“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: viðauka I og II.
- b. Í stað orðanna „viðauka IV og V“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: viðauka III-V.

7. gr.

Heiti VII. kafla verður: **Umhverfisupplýsingar**.

8. gr.

34. gr. laganna orðist svo, ásamt fyrirsögn:

Umhverfisupplýsingar.

Rekstraraðili atvinnurekstrar, sbr. viðauki I-IV, skal skila árlega til Umhverfisstofnunar með rafrænum hætti upplýsingum um losun mengandi efna frá hverri starfsstöð eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. gr. Rekstraraðili ber ábyrgð á þeim upplýsingum sem hann skilar til Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun skal hafa upplýsingar um Evrópuskrá yfir losun og flutning mengunarefna á vefsvæði sínu.

9. gr.

41. gr. a. fellur brott.

10. gr.

2. másl. 3. mgr. 46. gr. laganna fellur brott.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 48. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, sem verður 2. mgr, svohljóðandi og breytist röð annara málsgreina samkvæmt því: Heilbrigðisnefnd getur ákveðið að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og tilteknum starfsmönnum þess fullnaðarafgreiðslu einstakra mála í einstökum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni er ætlað að sinna samkvæmt lögum og reglugerðum. Heilbrigðisnefnd skal taka ákvörðun um framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála til framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits eða tiltekinna starfsmanna þess og óska eftir samþykki sveitarstjórnar. Sveitarstjórn ákveður

slíkt framsal heilbrigðisnefndar í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

- b. Í stað orðsins „heilbrigðisfulltrúi“ í 2. mgr., sem verður 3. mgr., kemur: starfsmaður heilbrigðiseftirlitsins“

12. gr.

49. gr. laganna orðist svo, ásamt fyrirsögn:

Heilbrigðiseftirlit.

Heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráða framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits til að annast eftirlit nefndanna með þeim viðfangsefnum sem undir löginn falla og setja honum starfslýsingu. Sveitarstjórnir ákveða í samráði við heilbrigðisnefnd aðsetur heilbrigðiseftirlits.

Framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits ræður til starfa aðra starfsmenn heilbrigðiseftirlits.

Framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits og starfsmenn þess starfa í umboði heilbrigðisnefndar, sbr. 2. mgr. 48. gr.

13. gr.

Á undan 1. mgr. 53. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir:

1. Útgáfu starfsleyfa, sbr. 6. gr.
2. Eftirlit, sbr. 51. gr.
3. Eftirfylgni eftirlits og beitingu þvingunarúrræða, sbr. XVII. kafli.
4. Álagningu stjórnvaldssekta, sbr. 67. gr.

14. gr.

Við 2. mgr. 55. gr. bætist nýr málsl., svohljóðandi: Heilbrigðisnefnd skal upplýsa Umhverfisstofnun um frávik sem þar til álita kemur að beita stjórnvaldssektum, sbr. 67. gr.

15. gr.

Í stað tilvísunarinnar „lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggilding“ í 1. mgr. 56. gr. kemur: lögum nr. 24/2006 um faggilding o.fl.

16. gr.

Orðin „að fenginni umsögn hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar“ 1. málsl. 5. mgr. 59. gr. laganna falla brott.

17. gr.

60. gr. orðist svo, ásamt fyrirsögn:

Áminning.

Til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögum þessum, reglugerðum eða samþykktum sveitarfélaga er heilbrigðisnefnd og Umhverfisstofnun heimilt að veita viðkomandi aðila áminningu. Jafnframt skal veita hæfilegan frest til úrbóta ef þeirra er þörf.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 61. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „heilbrigðisnefnd“ í 1. málsl. og 3. málsl. 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr. kemur: og Umhverfisstofnun.

- b. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Dagsektir geta numið allt að 500.000 kr. á dag.
- c. 2. máls. 1. mgr. orðist svo: Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skal m.a. höfð hliðsjón af alvarleika brotsins, hvað það hefur staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða.
- d. 4. másl. 1. mgr. fellur brott.
- e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Ákvarðanir heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar um dagsektir og kostnað eru aðfararhæfar. Sé sekt samkvæmt þessari grein ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun heilbrigðisnefndar eða Umhverfisstofnunar skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á fram að efnadegi, falla ekki niður þótt aðili efni síðar viðkomandi kröfu nema heilbrigðisnefnd eða Umhverfisstofnun ákveði það sérstaklega. Sektir Umhverfisstofnunar samkvæmt þessari grein að frádregnum kostnaði við innheimtu renna í ríkissjóð og sektir heilbrigðisnefnda renna til hlutaðeigandi sveitarstjórna.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „heilbrigðisfulltrúum“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Umhverfisstofnun
- b. 2. máls. 1. mgr. og 2. másl. 2. mgr. falla brott.
- c. Við 1. másl. 4. mgr. bætist: eða hefur skráð starfsemina hjá Umhverfisstofnun, sbr. 8. gr.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 63. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „Telji“ í 1. másl. kemur: heilbrigðisnefnd eða.
- b. Orðin „en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd“ í 1. másl. falla brott.
- c. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Stöðvun starfsemi til bráðabirgða skal því aðeins beitt að um alvarlegri tilvik eða ítrekað brot sé að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests.

21. gr.

Á undan 67. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar í XIX. kafla ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi og breytist röð annarra greina samkvæmt því:

67. gr.

Stjórnvaldssektir.

Umhverfisstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn:

- 1. Ákvæðum sem kveða á um að óheimilt sé að hefja atvinnurekstur hafi starfsleyfi ekki verið gefið út eða hann ekki verið skráður hjá Umhverfisstofnun, sbr. 1. mgr. 6. gr.
- 2. Starfsleyfisskilyrðum í starfsleyfi, sbr. 1. mgr. 9. gr.
- 3. Ákvæðum um viðmiðunarmörk fyrir losun mengandi efna, sbr. 1. mgr. 10. gr.
- 4. Ákvæðum um upplýsingaskyldu rekstraraðila varðandi breytingar á rekstri, sbr. 1. mgr. 14. gr.
- 5. Ákvæðum um losun rokgjarna, lífrænna efnasambanda, sbr. 1. mgr. 28. gr.

6. Ákvæðum um upplýsingaskyldu rekstraraðila varðandi frávik, sbr. 2. mgr. 40. gr.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á einstökum ákvæðum laga þessara og reglugerðum settum samkvæmt þeim innan þess ramma sem ákveðinn er í 4. mgr.

Hafi fjárhæð sekta ekki verið ákveðin í reglugerð skal við ákvörðun sekta m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins og hvort hægt hafi verið að koma í veg fyrir lögbrotið með stjórnun og eftirliti. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, þó innan þess ramma sem er ákveðinn í 4. mgr.

Sektir sem eru lagðar á einstaklinga geta numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr. Sektir sem eru lagðar á lögaðila geta numið frá 25.000 kr. til 25.000.000 kr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun Umhverfisstofnunar um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Aðili máls getur einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

68. gr.

Réttur manna til að fella ekki á sig sök.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Umhverfisstofnun skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

69. gr.

Fyrning.

Heimild Umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Umhverfisstofnun tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

70. gr.

Kæra til lögreglu.

Umhverfisstofnun er heimilt að kæra brot til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Umhverfisstofnun hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Umhverfisstofnun að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Umhverfisstofnun á hvaða stigi málsins sem

er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Umhverfisstofnunar skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Umhverfisstofnunar um að kæra mál til lögreglu.

Umhverfisstofnun er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Umhverfisstofnun er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Umhverfisstofnun í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Umhverfisstofnunar sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Umhverfisstofnunar til meðferðar og ákvörðunar.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á viðaukum laganna:

- a. Á eftir orðunum „förgun spilliefna“ í 1. másl. 9. tölul. II. viðauka kemur: þ.m.t. námuúrgangsstaðir, sbr. 14. gr. laga um meðhöndlun úrgangs.
- b. Orðið „námuúrgangsstaðir“ í a-d-liðum 9. tölul. II. viðauka fellur brott.
- c. Við II. viðauka bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Endurvinnsla skipa yfir 500 brúttótonnum, sbr. 64. gr. a laga um meðhöndlun úrgangs.
- d. Á eftir lið 8.8 í IV. viðauka kemur nýr töluliður, svohljóðandi og breytist röð annara liða samkvæmt því: Endurvinnsla skipa undir 500 brúttótonnum, sbr. 64. gr. a laga um meðhöndlun úrgangs.

23. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2019.

24. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs:
 - a. Á eftir 67. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 67. gr. a-d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:
 - i. (67. gr. a.)

Stjórnvaldssektir.

Umhverfisstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn:

1. Banni við losun úrgangs annars staðar en á móttökustöð eða í sorpílát og opinni brennslu hans, sbr. 3. mgr. 9. gr.
2. Ákvæðum um að starfsemi hafi gilt starfsleyfi eða skilyrðum starfsleyfis, sbr. 14., 38., 58., 62. og 64. gr. a.
3. Ákvæðum um skýrslugjöf, sbr. 19. gr.

4. Skráningar- eða tilkynningarskyldu, sbr. 25. gr.
5. Ákvæðum um takmarkanir á flutningi úrgangs, sbr. 26. gr.
6. Ákvæðum um skyldur söluaðila rafhlaðna og rafgeyma, sbr. 3. mgr. 33. gr.
7. Banni við markaðssetningu rafhlaðna, rafgeyma, raf- og rafeindatækja án greiðslu úrvinnslugjalds, sbr. 4. mgr. 34. gr. og 2. mgr. 45. gr.
8. Ákvæðum um upplýsingaskyldu framleiðenda og innflytjenda rafhlaðna, rafgeyma, raf- og rafeindatækja, sbr. 35. og 46. gr.
9. Banni við förgun raf- og rafeindatækjaúrgangs án viðeigandi meðhöndlunar, sbr. 44. gr. b.
10. Ákvæðum um skráningarskyldu framleiðenda og innflytjenda rafhlaðna, rafgeyma, raf- og rafeindatækja, sbr. 36. og 50. gr.
11. Banni við blöndun spilliefna, sbr. 2. mgr. 54. gr.
12. Ákvæðum um merkingu spilliefna, sbr. 55. gr.
13. Ákvæðum um skráningu spilliefna, sbr. 56. gr.
14. Ákvæðum um eftirlit og vöktun með urðunarstöðum, sbr. 60. gr.
15. Ákvæðum um lokun urðunarstaðar, sbr. 61. gr.
16. Ákvæðum um losunarmörk brennslustöðva, sbr. 64. gr.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á einstökum ákvæðum laga þessara og reglugerðum settum samkvæmt þeim innan þess ramma sem ákveðinn er í 4. mgr.

Hafi fjárhæð sekta ekki verið ákveðin í reglugerð skal við ákvörðun sekta skal m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins og hvort hægt hafi verið að koma í veg fyrir lögbrotið með stjórnun og eftirliti. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, þó innan þess ramma sem er ákveðinn í 4. mgr.

Sektir sem eru lagðar á einstaklinga geta numið frá 10.000–10.000.000 kr. Sektir sem eru lagðar á lögaðila geta numið frá 25.000–25.000.000 kr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun Umhverfisstofnunar um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Aðili máls getur einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

ii. (67. gr. b)

Réttur manna til að fella ekki á sig sök.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Umhverfisstofnun skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

iii. (67. gr. c)

Fyrning.

Heimild Umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Fyrningarfrestur rofnar þegar Umhverfisstofnun tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

iv. (67. gr. d.)

Kæra til lögreglu.

Umhverfisstofnun er heimilt að kæra brot til lögreglu.

Ef brot eru meiri háttar ber Umhverfisstofnun að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Umhverfisstofnun á hvaða stigi málsins sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Umhverfisstofnunar skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Umhverfisstofnunar um að kæra mál til lögreglu.

Umhverfisstofnun er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Umhverfisstofnun er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Umhverfisstofnun í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Umhverfisstofnunar sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Umhverfisstofnunar til meðferðar og ákvörðunar.

2. Lög nr. 40/2015 um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum:

- a. Við 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. bætist: eða skráningu hjá Umhverfisstofnun, sbr. 6. og 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og lögum nr. 40/2105 um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum. Megintilgangur frumvarpsins er að kveða í lögum nr. 7/1998 og nr. 55/2003 á um heimildir fyrir stjórnvöld til þess að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á þeim lögum. Samhliða eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir varðandi einföldun á skilum rekstraraðila á umhverfisupplýsingum, heimild útgefanda starfsleyfis til að framlengja tímabundið eldra starfsleyfi og fyrirkomulag við ráðningar framkvæmdastjóra heilbrigðisefirlits og starfsmanna þess. Þá eru lagðar til nokkrar breytingar á orðalagi ákvæða um þvingunarræði

og breyting á lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum, sem tengist nýlegum breytingum á fyrrgreindum lögum. Um þessar breytingar er nánar fjallað í kafla III.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og er lagt fram að loknu opnu umsagnarferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins og að höfðu samráði við hagsmunaaðila. Nánar er greint frá samráði vegna frumvarpsins í 5. kafla greinargerðar þessarar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Megintilefni lagasetningarinnar er þörf fyrir heimildir stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir til að tryggja enn frekar að farið verði eftir lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í mars 2014, *Skýrsla um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB*, telur stofnunin mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneytið kanni hvort lögfesta skuli heimildir til beitingar stjórnvaldssekta í lög um meðhöndlun úrgangs. Umhverfis- og auðlindaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur á 145. lögþ. (670. mál) þar sem lagt var til að Umhverfisstofnun fengi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir en frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingi um Sameinað Sílikon hf. frá maí 2018 kom fram sú afstaða ráðuneytsins að fyrir lægi að leggja fram frumvarp á Alþingi haustið 2018 þar sem Umhverfisstofnun fengi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Mikilvægt er að viðurlögum við brotum gegn lögnum sé beitt. Ekki þykir rétt að öll frávik frá lögnum verði refsingu og sekt sem ákveðin er af dómstólum. Hins vegar er mikilvægt að viðurlögum sé beitt gagnvart brotum þar sem óeðlilegt er að unnt sé að hagnast á að fara ekki eftir lögum. Með því að taka upp stjórnvaldssektir er betur tryggt að farið verði eftir lögum. Almennt má segja að aðili sem hefur fengið stjórnvaldssekt fyrir tiltekið frávik sé líklegri til þess að fara framvegis eftir viðkomandi lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins varðar fyrst og fremst heimild stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir. Jafnframt eru gerðar nokkrar aðrar breytingar á umræddum lögum sem komið hafa í ljós við framkvæmd þeirra.

Heimildir stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir.

Í frumvarpinu er lagt til það nýmæli að tekið verði upp í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög um meðhöndlun úrgangs ákvæði um heimildir Umhverfisstofnunar til að leggja stjórnvaldssektir á þann, hvort heldur einstakling eða lögaðila, sem brýtur gegn tilteknum bannákvæðum laganna eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim. Ákvæði um stjórnvaldssektir á sviði umhverfisréttar var fyrst leitt í lög með efnalögum nr. 61/2013. Mikilvægt er að viðurlögum við brotum gegn lögnum sé beitt. Ekki þykir rétt að öll frávik frá frumvarpinu verði refsingu og sekt sem ákveðin er af dómstólum. Hins vegar er mikilvægt að viðurlögum sé beitt gagnvart brotum gegn frumvarpinu þar sem óeðlilegt er að unnt sé að hagnast á að fara ekki eftir lögum. Með því að taka upp stjórnvaldssektir er unnt að beita þeim þannig að betur sé tryggt að farið verði eftir lögum. Almennt má segja að aðili sem hefur fengið stjórnvaldssekt, fyrir tiltekið frávik, er líklegri til þess að fara framvegis eftir lögnum.

Umhverfisupplýsingar.

Í frumvarpi þessu er lögð til breyting á núverandi skyldu rekstraraðila til að skila grænu bókhaldi. Verði frumvarpið að lögum mun tilteknum rekstraraðilum verða gert skylt að skila árlega til Umhverfisstofnunar umbeðnum upplýsingum, m.a. um losun mengandi efni frá hverri starfsstöð og upplýsingum um hráefnanotkun. Einkum verður um að ræða upplýsingar sem rekstraraðilum ber að skila samkvæmt reglugerð um ústreymisbókhald en einnig er um að ræða upplýsingar sem stofnunin þarfnast til að sinna lögbundnum skyldum sínum, svo sem skilum á upplýsingum til Eftirlitsstofnunar EFTA og vegna loftlagssamningsins. Þessar umhverfisupplýsingar munu koma í stað græns bókhalds sem gildandi lög gera ráð fyrir þannig að gert er ráð fyrir formbreytingu á skilum á umhverfisupplýsingum. Markmiðið er að fá betri og ítarlegri upplýsingar frá þeim rekstraraðilum sem ber að skila umhverfisupplýsingum og þannig að til verði betri upplýsingar um losun og hráefnanotkun á landinu. Einnig er markmiðið að samþætta og einfalda skil frá rekstraraðilum til stjórnvalda.

Heimild útgefanda starfsleyfis til að framlengja starfsleyfi tímabundið.

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er að finna ákvæði er veita ráðherra heimild til að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Þessi heimild hefur verið nýtt m.a. þegar gildistími eldra starfsleyfis hefur runnið út en útgefandi starfsleyfis hefur ekki náð að gefa út nýtt starfsleyfi. Rektraraðili hefur þá sótt um undanþágu til ráðherra og hefur haldið áfram starfsemi á tímabundinni undanþágu frá ráðherra. Í frumvarpi þessu er lagt til að einfalda ferli við veitinu slíkrar undanþágu og gefa útgefanda starfsleyfis heimild til þess að framlengja gildistíma eldra starfsleyfis tímabundið. Í frumvarpinu er lagt til að útgefandi starfsleyfis hafi heimild til að framlengja gildistíma starfsleyfa á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, enda hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist. Mikilvægt er að rekstraraðili hafi ætíð starfsleyfi og eðlilegra að leyfisveitandi framlengi gildistíma starfsleyfis í stað þess að óska eftir undanþágu hjá ráðherra eins og nú er.

Verkaskipting, hlutverk heilbrigðisnefnda og heilbrigðiseftirlit.

Í frumvarpinu er lögð til lagfæring á ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir um verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda varðandi útgáfu starfsleyfa. Tílefni þessara breytinga eru lög nr. 66/2017 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir sem var ætlað að leiða til þess að verkaskiptingin yrði í sama horfi og hún var í lögum fyrir samþykkt laga nr. 66/2017. Þessar lagabreytingar urðu til þess að það sem lagt var til í upphaflegu frumvarpi til þeirra laga hvað varðar verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda átti ekki lengur við. Um þetta er nánar fjallað í athugasemdum við 6. gr. frumvarps þessa.

Þá er lögð til breyting á fyrirkomulagi við ráðningar framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og starfsmanna þess. Í frumvarpinu er lagt til að heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráði framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og setji honum starfslýsingu. Þá er lagt til það nýmæli að framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits ráði til starfa aðra starfsmenn heilbrigðiseftirlitsins í stað heilbrigðisnefndar áður. Jafnframt er lagt til að starfsheitið heilbrigðisfulltrúi verði lagt niður og ekki verði þörf á leyfi ráðherra til að starfa sem heilbrigðisfulltrúi eða starfsmaður heilbrigðiseftirlits. Að lokum er lagt til að heilbrigðisnefnd geti ákveðið að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og starfsmönnum þess heimild til fullnaðarafgreiðslu mála í einstökum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni er ætlað að sinna samkvæmt lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Slíkar ákvarðanir verði þó háðar samþykki sveitarstjórna.

Þvingunarúrræði.

Í frumvarpinu er lagðar til nokkrar breytingar á orðalagi ákvæða laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sem kveða á um þvingunarúrræði. Þá er kveðið á um hámarksfjárhæð dagsekta og að þær falli ekki niður þrátt fyrir að málsaðili uppfylli skyldur sínar síðar.

Gjaldskrár.

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir varðandi undirbúning á gjaldskrárám sveitarfélaga að ekki þurfi að afla umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Þá er lagt til að gjaldtökuheimild Umhverfisstofnunar verði skýrari.

Breytingar á orðalagi o.fl.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar smávægilegar breytingar á lögum vegna breytinga sem hafa orðið eftir gildistöku laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, svo sem vegna nýrra laga þar sem vísað er til eldri laga í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og vegna orðalagsbreytinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið hefur hvorki gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Áform um lagasetningu og mat á áhrifum fór í innra samráð 23. ágúst 2018 og í ytra samráð í samráðsgátt 9. október 2018 til 25. október 2018. Nokkar umsagnir bárust og voru þær hafðar til hliðsjónar við samningu frumvarpsins. Drög að frumvarpinu var sett í samráðsgátt 13. nóvember 2018.

[Gerð verður grein fyrir umsagnarferli áður en frumvarpið verður lagt fram]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á atvinnurekstur sem fellur undir gildissvið laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á rekstraraðila sem uppfylla ekki tiltekin ákvæði fyrrgreindra laga. Beiting stjórnvaldssektar er íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds og felur í sér refsikennnd viðurlög. Markmið frumvarpsins er fyrst og að kveða á um heimild til Umhverfisstofnunar til þess að beita stjórnvaldssektum, einkum þegar önnur úrræði hafa ekki virkað, og stuðla að betri framfylgd laganna hjá rekstraraðilum þar sem rekstraraðili forðist á fá sig stjórnvaldssektir. Almennt verður að gera ráð fyrir að rekstraraðilar leggi metnað sinn í að uppfylla lögbundnar skyldur sínar en ávallt verður að vera til staðar heimildir fyrir stjórnvöld til að grípa inn í þegar svo er ekki. Frumvarpið kann því hafa áhrif á þá rekstraraðila sem uppfylla ekki skyldur sínar og fá á sig lagðar stjórnvaldssektir.

Frumvarpið hefur áhrif á stjórnsýslu Umhverfisstofnunar vegna heimildar til þess að leggja á stjórnvaldssektir. Gert er ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með óveruleg fjárhagsleg áhrif á Umhverfisstofnun. Gert er ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs haldist óbreytt verði frumvarpið samþykkt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að gildissvið laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir verði nánar afmarkað. Í 2. mgr. 2. gr. laganna kemur fram að lögin gildi ekki um rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sem falla undir viðauka I. Við framkvæmd laganna og reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá iðnaði og mengunarvarnareftirlit hefur komið í ljós að þetta ákvæði hefur valdið vandræðum og verið túlkað með mismunandi hætti. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem varð að lögum nr. 66/2017, kemur fram að ákvæðið sé efnislega samhljóða 2. gr. tilskipunar 2010/75/ESB og að sambærilegt ákvæði hafi verið að finna í reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun en sú reglugerð var felld úr gildi með reglugerð 550/2018. Í frumvarpi þessu er lagt til að afmarkað verði nánar í lögnum hvenær rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sé undanskilið gildissviði laganna. Tilgangur þessa ákvæðis er fyrst og fremst að veita rekstraraðilum ákveðinn sveigjanleika við nýsköpun án þess að þeir þurfi að sækja um starfsleyfi fyrir rannsóknarstarfi, þróunarstarfi eða prófunum á nýjum vörum og vinnsluferlum. Lagt var upp með að útgefendur starfsleyfa hefðu ákveðinn sveigjanleika við beitingu þessa ákvæðis en ekki var gert ráð fyrir að ákvæðið yrði túlkað með þeim hætti að þessi starfsemi yrði alfarið undanskilin gildissvið laganna. Af þeim sökum er nauðsynlegt að afmarka ákvæðið nánar og því er lagt til að rannsóknarstarfsemi, þróunarstarf eða prófanir á nýjum vörum og vinnsluferlum sem varir skemur en eitt ár falli fyrir utan gildissvið laganna.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á hugtökum í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, m.a. til samræmis við aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Í a-lið er lögð til breyting á skilgreiningu á hugtakinu „hollustuvernd“ til samræmis við efnalög nr. 61/2013. Í b-lið er lögð til breyting á orðalagi skilgreiningar á hugtakinu „mengun“. Í c-lið er lögð til breyting á lagatilvísun vegna tilkomu nýrri laga. Í d-lið er lagt til að skilgreining á hugtökunum „grænt bókhald“ og „skýrsla um grænt bókhald“ falli brott til samræmis við aðrar breytingar í frumvarpinu varðandi umhverfisupplýsingar, sbr. 7. og 8. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um tiltekin atriði í stað þess að honum sé það skylt eins og nú er. Telja verður eðlilegra að ráðherra sé heimilt að setja reglugerðir til þess að útfæra lögin nánar þegar þörf er á í stað þess að honum sé það skylt. Í b-lið er lögð til orðalagsbreyting og lagt til að orðið „sullaveiki“ falli brott þar sem telja verður óþarft að tilgreina dæmi um þá dýrasjúkdóma sem hreinsunin byggir á. Í c-lið er lögð til orðalagsbreyting og lagt til að í stað orðsins „gistihús“ komi „gististaðir“ í samræmi við lög um veitingahúsastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007.

Um 4. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar orðalagsbreytingar og breytingar til samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins. Í a-lið er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um tiltekin atriði í stað þess að honum sé það skylt eins og nú er. Telja verður eðlilegra að ráðherra sé heimilt þegar þörf er talin á að setja reglugerðir til þess að útfæra lögin nánar í stað þess að honum sé það skylt. Í b-lið er lagt til að tveir töluliðir falli brott. Í lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um þau atriði sem koma

fram í þessum töluliðum og því óþarfi að þessa heimild sé jafnframt að finna í lögum um hollustuhætti og mengunvarnir. Í c-lið er lagt til að heimild ráðherra til að setja ákvæði í reglugerð varðandi varmamengun verði rýmkuð þar sem hún hefur reynst of þröng. Í d-lið er lögð til breyting til samræmis við aðrar breytingar í frumvarpinu varðandi umhverfisupplýsingar, sbr. 7. og 8. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í greininni er því lagt til að útgefandi starfsleyfis geti framlengt gildistíma starfsleyfis á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu að hámarki til eins árs. Gert er ráð fyrir að þessi heimild verði notuð í undantekningartilvikum til þess að bregðast við sérstökum aðstæðum. Þannig er gert ráð fyrir að rekstraraðili sækji tímanlega um endurnýjun á starfsleyfi og að útgefandi starfsleyfis afgreiði almennt umsókn rekstraraðila áður en gildistími eldra starfsleyfis rennur út. Skilyrði fyrir framlengingu á starfsleyfi er að umsækjandi hafi lagt fram fullnægjandi umsókn um endurnýjun á starfsleyfi og lagt fram þau gögn sem skylt er að leggja fram með umsókn.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til breyting á verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda varðandi útgáfu starfsleyfa. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunvarnir, sem varð að lögum nr. 66/2017, var lagt upp með að öll útgáfa starfsleyfa yrði á hendi Umhverfisstofnunar. Í meðförum Alþingis voru hins vegar gerðar ákveðnar breytingar á frumvarpinu þar sem hugsunin var sú að engin breyting yrði á verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda. Var því viðaukum I-V skipt á milli stjórnvaldanna með samþykkt laga nr. 66/2017. Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi vegna starfsemi á viðaukum I-III og heilbrigðisnefndir IV og V. Við framkvæmd laganna hefur komið í ljós ákveðin skörun á milli viðauka III og IV og að hærra hlutfall starfsemi sé á viðauka III sem hafi tilheyrt heilbrigðisnefndum fyrir lagabreytinguna en upphaflega var talið. Í ljósi vilja Alþingis um að hafa verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda óbreytta um sinn er lagt til að starfsemi sem tilgreind er í viðauka III fari frá Umhverfisstofnun til heilbrigðisnefnda og lúti þar með þeirra eftirliti.

Um 7. og 8. gr.

Í greinunum er lögð til breyting á núverandi skyldu rekstraraðila til að skila grænu bókhaldi. Lagt er til að tilteknir rekstraraðilar skili árlega til Umhverfisstofnunar umbeðnum umhverfisupplýsingum, m.a. um losun mengandi efni frá hverri starfsstöð og upplýsingum um hráefnanotkun. Einkum verður um að ræða upplýsingar sem rekstraraðilum ber að skila samkvæmt reglugerð um útstreymisbókhald en einnig er um að ræða upplýsingar sem stofnunin þarfnast til að sinna lögbundnum skyldum sínum, svo sem skilum á upplýsingum til Eftirlitsstofnunar EFTA og vegna loftlagssamningsins. Þessar umhverfisupplýsingar munu koma í stað græns bókhalds sem gildandi lög gera ráð fyrir þannig að gert er ráð fyrir formbreytingu á skilum á umhverfisupplýsingum. Verði frumvarpið að lögum munu rekstraraðilar þurfa að skila þessum upplýsingum á einu formi í stað tveggja áður, þ.e. grænu bókhaldi og útstreymisbókhaldi. Markmiðið er að fá betri og ítarlegri upplýsingar frá þeim rekstraraðilum sem ber að skila umhverfisupplýsingum og þannig að til verði betri upplýsingar um losun og hráefnanotkun á landinu. Auk þess er markmiðið að samþætta og einfalda skil frá rekstraraðilum til stjórnvalda og þannig koma í veg fyrir óþarfa álag á rekstraraðila við að skila upplýsingum til stjórnvalda. Í frumvarpinu er lagt til að rekstraraðilar geti skilað

framangreindum upplýsingum til Umhverfisstofnunar með rafrænum hætti til þess að auðvelda þeim skil á upplýsingum.

Um 9. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að grænt bókhald verði sameinað skilum á útstreymisbókhaldi og um verði að ræða skil á umhverfisupplýsingum. Mikilvægt er að umræddum upplýsingum verði ætíð skilað til stjórnvalda og því er lagt til að undanþáguheimild ráðherra vegna skila á slíkum upplýsingum falli niður.

Um 10. og 16. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 46. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er sveitarfélögum ætlað að setja gjaldskrá og innheimta gjald fyrir eftirlitsskylda starfsemi, svo sem fyrir eftirlit, útgáfu starfsleyfa og vottorða, sé eftirlitið á vegum sveitarfélaga. Fram kemur að leita skuli umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar áður en gjaldskrá er sett. Jafnframt er sveitarfélögum heimilt samkvæmt 5. mgr. 59. gr. laganna að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda að fenginni umsögn hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Lagt er til að ferlið við setningu gjaldskrár sveitarfélaga verði einfaldað þannig að ekki verði gerð krafa um umsögn heilbrigðisnefndar, einkum þar sem tillögur um fjárhæðir koma frá heilbrigðisnefndum til sveitarstjórnar. Krafa um að gjaldskrár sveitarfélaga hljóti umsögn heilbrigðisnefndar hefur reynst þýngjandi og er t.d. erfitt að sjá þörfina á því að heilbrigðisnefnd gefi umsögn um krónutöluhækkun gjaldskrár fyrir meðhöndlun úrgangs, ekki síst með tilliti til þess að samkvæmt nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 17/2016 er ekki talið nægjanlegt að forstöðumaður heilbrigðiseftirlits veiti umsögn heldur þarf að leggja slík mál fyrir heilbrigðisnefnd.

Um 11. gr.

Í a-lið er lagt til að heilbrigðisnefnd geti ákveðið að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og starfsmönnum þess heimild til fullnaðarafgreiðslu máls í einstökum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni er ætlað að sinna samkvæmt lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Með þessu er verið að bregðast við úrskurði hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, í máli nr. 26/2014 (númerslaus bifreið í Reykjavík) en í úrskurðinum kemur m.a. fram að engar heimildir eru í lögnum fyrir heilbrigðisnefnd til að framselja vald sitt öðru stjórnvaldi eða stjórnsýslueiningu sveitarfélags, þrátt fyrir að fyrir liggi að heilbrigðiseftirlit sé staðsett innan þeirrar einingar. Í umræddu máli var um að ræða það verkefni að hafa eftirlit með að númerslausar bifreiðar og bílflök sem og sambærilegir hlutir sem eru á almannafæri séu fjarlægðir að undangenginni viðvörun sbr. vinnuleiðbeiningar VEL-021. Niðurstaða úrskurðarnefndar var að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur skorti heimild að lögum til að framselja umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur vald sitt skv. lögum nr. 7/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim, þ.m.t. 21. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti og 16. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs, og var umhverfis- og skipulagssvið þar með ekki bært að lögum til að taka hina kærðu ákvörðun.

Í b-lið er lögð til orðalagsbreyting til samræmis við aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á fyrirkomulagi við ráðningar framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og starfsmanna þess. Lagt er til að heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráði framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og setji honum starfslýsingu. Einnig að sveitarstjórnir ákveði í samráði við heilbrigðisnefndir aðsetur heilbrigðiseftirlits. Þá er lagt til það nýmæli að framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits ráði til starfa aðra starfsmenn heilbrigðiseftirlitsins í stað heilbrigðisnefndar. Jafnframt er lagt til að starfsheitið heilbrigðisfulltrúi verði lagt niður og ekki verði þörf á leyfi ráðherra til að starfa sem heilbrigðisfulltrúi eða starfsmaður heilbrigðiseftirlits. Ekki er talin þörf á að viðhalda leyfiskerfi ráðherra fyrir heilbrigðisfulltrúa heldur er talið rétt að lagt verði í hendur á framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits að ráða til starfa starfsfólk með viðeigandi menntun til þess að starfa hjá heilbrigðiseftirlitinu.

Um 13. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði skýrar á um heimildir Umhverfisstofnunar til gjaldtöku vegna verkefna stofnunarinnar samkvæmt lögum.

Um 14. gr.

Í greininni er lagt til að heilbrigðisnefnd skuli upplýsa Umhverfisstofnun um frávík þar sem kemur til álita að beita stjórnvaldssektum.

Um 15. gr.

Í greininni er lögð til breyting á lagatílvísun vegna tilkomu nýrra laga.

Um 17. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 60. gr. laganna þannig að hún fjalli einungis um þvingunarúrræðið áminningu. Gert er ráð fyrir að ákvæði laganna sem heimilar þvingunarúrræðið stöðvun verði fært í 63. gr. laganna, sbr. 20. gr. frumvarpsins. Í greininni er lagt til að heilbrigðisnefnd og Umhverfisstofnun verði heimilt að beita áminningu. Orðalag ákvæðisins tekur m.a. mið af efnalögum, nr. 61/2013.

Um 18. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar breytingar varðandi álagningu dagsekta. Í fyrsta lagi er lagt til að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að leggja á dagsektir, allt að 500.000 kr. á dag. Í öðru lagi að við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skuli heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun m.a. hafa hliðsjón af alvarleika brotsins, hvað það hafi staðið lengi og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Í þriðja lagi er lagt til að dagsektir skuli vera aðfararhæfar og kveðið á um útreikning vaxta. Í fjórða er lagt til að óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á fram að efnadegi, falli ekki niður þótt aðili efni síðar viðkomandi kröfu nema heilbrigðisnefnd eða Umhverfisstofnun ákveði það sérstaklega. Í Hæstaréttardómi nr. 1943:339 segir að þegar ekki er á annan veg fyrir mælt í lögum falli áfallnar dagsektir niður þegar málsaðili uppfyllir skyldu sína. Í ljósi þess er lagt til að dagsektir falli ekki niður þegar málsaðili hefur uppfyllt skyldu sína. Ástæða þessa er sú að forvarnargildi slíkra ákvæða er ekki talið nægjanlegt þar sem beiting dagsekta er þá ekki nægjanlega skilvirk úrræði. Að lokum er lagt til að dagsektir heilbrigðisnefnda renni til hlutaðeigandi sveitarstjórna og dagsektir Umhverfisstofnunar renni í ríkissjóð. Í núgildandi lögum segir að dagsektir renni til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits.

Um 19. gr.

Í a- og b-liðum greinarinnar eru lagðar til orðalagsbreytingar. Í c-lið er lögð til lagfæring á orðalagi til þess að endurspeglar breytingu á lögnum með lögum nr. 66/2017 varðandi skráningarskyldu.

Um 20. gr.

Í a- og b-liðum eru lagðar til breytingar varðandi þvingunarúrræðið stöðvun og lagt til að Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir hafi heimild til þess að beita því. Í c-lið er bætt við greinina ákvæði sem áður var í 60. gr. laganna.

Um 21. og 24. gr. (1. liður)

Í greinunum er lagt til að tekin verði upp í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög um meðhöndlun úrgangs ákvæði um heimildir Umhverfisstofnunar til að leggja stjórnvaldssektir á þann, hvort heldur einstakling eða lögaðila, sem brýtur gegn tilteknum ákvæðum laganna eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim. Einnig er lagt til að tekið verði upp í lögum ákvæði um kærni til lögreglu. Í skýrslu sinni frá því í mars 2014, *Skýrsla um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB*, telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneytið kanni hvort festa skuli heimildir til beitingar stjórnvaldssekta í lög um meðhöndlun úrgangs. Umhverfis- og auðlindaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur á 145. lögþ. (670. mál) þar sem lagt var til að Umhverfisstofnun fengi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir en frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingi um Sameinað Sílikon hf. frá maí 2018 kom fram sú afstaða ráðuneytsins að fyrir lægi að leggja fram frumvarp á Alþingi haustið 2018 þar sem Umhverfisstofnun fengi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Ákvæði um stjórnvaldssektir á sviði umhverfisréttar var fyrst leitt í lög með efnalögum, nr. 61/2013. Ekki hefur reynt á notkun stjórnvaldssekta samkvæmt þeim lögum. Fyrirmynd ákvæðisins er að finna í 62.–64. og 67. gr. efnalaga en fyrirmynd þeirra ákvæða er í lögum nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi. Vísað er til skýringa við framangreind ákvæði, að breyttu breytanda.

Hafa verður í huga að beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds og felur í sér refsikennid viðurlög við háttsemi rekstraraðila. Það er háð mati Umhverfisstofnunar í hvaða tilvikum stofnunin leggur á stjórnvaldssektir og gera verður ráð fyrir að stofnunin setji sér einhver viðmið við beitingu stjórnvaldssekta m.a. m.t.t. alvarleika brota.

Samkvæmt 6. mgr. a-liðar 21. gr. frumvarpsins getur aðili máls skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Eins og fram kemur í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum, dags. 12. október 2006, er mikilvægt að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar mála hjá stjórnvöldum þegar lagðar eru á stjórnvaldssektir. Þá sé það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sérstaklega í ljósi þess að slík málsmeðferð lýtur strangari kröfum en málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Er slík málsmeðferð auk þess í samræmi við málsmeðferð í öðrum refsímálum þar sem um sektarviðurlög er að ræða. Á þetta sér fordæmi í ýmsum lögum, svo sem efnalögum, lögum nr. 55/2013, um velferð dýra, og lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.

Samkvæmt 2. mgr. b-liðar 21. gr. frumvarpsins gilda ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um ákvörðun Umhverfisstofnunar um að kæra mál til lögreglu. Þetta eru kaflar

stjórnsýslulaga sem fjalla um andmælarétt, birtingu ákvörðunar og rökstuðning, afturköllun ákvörðunar og stjórnsýslukæru og geta þeir eðli máls samkvæmt ekki gilt um ákvörðun Umhverfisstofnunar um að kæra brot til lögreglu. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að um rannsókn lögreglu gilda málsmeðferðarreglur sakamálalaga.

Um 22. gr.

Í a- og b-lið er lögð til lagfæring á orðalagi í tilefni af lögum nr. 66/2017, sem breyttu lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í c- og d-lið er lagt til að nýjum tölulíðum verði bætt við II. viðauka og IV. viðauka til þess að skýra betur samspil laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um meðhöndlun úrgangs.

Um 23. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 24. gr. (2. liður).

Í öðrum lið er lagt til að lagfæra orðalag laga um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum til þess að endurspegla breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir með lögum nr. 66/2017 varðandi skráningarskyldu.