

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum (stjórnvaldssektir o.fl.).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

Við 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna bætist: og vara skemur en þrjú ár.

##### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „fegrunar- og snyrtiefnum, eiturefnum og hættulegum efnum“ 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 6. mgr. kemur: Mengun er.
- c. Í stað orðanna „lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu“ í 10. mgr. kemur: lögum nr. 24/2006 um faggildingu o.fl.
- d. 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 „setur ráðherra“ í 1. másl. kemur: er ráðherra heimilt að setja.
- b. Orðin „m.a. vegna sullaveiki,“ í 4. tölul. falla brott.
- c. Í stað orðsins „gistihús“ í 10. tölul. kemur: gististaði.

##### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „mengunarvarnaeftirlits setur ráðherra“ í 1. másl. kemur: mengunarvarna er ráðherra heimilt 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 reglur“ í 16. tölul. kemur: þ.m.t.
- d. 17. 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.

Fyrirsögn VII. kafla laganna verður: **Umhverfisupplýsingar.**

## 7. gr.

34. gr. laganna orðist svo, ásamt fyrirsögn:

*Umhverfisupplýsingar.*

Rekstraraðili atvinnurekstrar, sbr. viðauka I–IV, sem hefur í för með sér losun mengandi efna skal skila árlega til Umhverfisstofnunar upplýsingum um losun mengandi efna frá hverri starfsstöð með rafrænum hætti 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 á vefsvæði sínu upplýsingar um Evrópuskrá yfir losun og flutning mengunarefna, sbr. reglugerð um útstreymisbókhalð.

## 8. gr.

41. gr. a laganna fellur brott.

## 9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 46. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi og breytist röðun annarra málsgreina samkvæmt því:

Heilbrigðisnefndir skulu fyrir 1. ágúst ár hvert birta á vefsvæði sínu skýrslu um starfsemi sína, þar sem fram komi yfirlit um helstu verkefni og áherslur undangengins árs, ásamt ársreikningi.

Heilbrigðisnefndum er heimilt að setja gjaldskrá og innheimta gjald fyrir:

1. Útgáfu starfsleyfa, sbr. 6. gr.
2. Skráningu rekstraraðila, sbr. 8. gr.
3. Eftirlit, sbr. 51. gr.
4. Eftirfylgni eftirlits og beitingu þvingunarúrræða, sbr. XVII. kafla.

- b. 1. og 2. másl. 3. mgr. falla brott.

## 10. gr.

Á eftir 1. mgr. 48. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi og breytist röð annara málsgreina samkvæmt því:

Heilbrigðisnefnd getur falið framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits eða tilteknum heilbrigðisfulltrúum afgreiðslu einstakra mála í tilteknum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni er ætlað að sinna samkvæmt lögum og reglugerðum. Sveitarstjórn samþykkir og kveður á um slíkt framsal heilbrigðisnefndar í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, sbr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

## 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

- a. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi, og breytist röð annarra málsgreina samkvæmt því:
 

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. kafla.
  4. Álagningu stjórnvaldssekta, sbr. 67. gr.
- b. Orðin „sbr. 51. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. falla brott.

## 12. gr.

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

## 13. gr.

Í stað orðanna „lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu“ í 3. másl. 1. mgr. 56. gr. laganna kemur: lögum nr. 24/2006 um faggildingu o.fl.

## 14. gr.

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

## 15. gr.

60. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Aminning.*

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

## 16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 61. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „heilbrigðisnefnd“ í 1. og 3. másl. 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. kemur: og Umhverfisstofnun.
- b. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Dagsektir geta numið allt að 500.000 kr. á dag.
- c. 2. máls. 1. mgr. orðist svo: Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skal meðal annars 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 Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um dagsektir og kostnað eru aðfararhæfar. Sé sekt samkvæmt þessari grein ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefndar 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 efndadegi, falla ekki niður þótt

aðili efni síðar viðkomandi kröfu nema Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd ákveði það sérstaklega. Sektor sem Umhverfisstofnun leggur á samkvæmt þessari grein að frá-dregnum kostnaði við innheimtu renna í ríkissjóð og sektor sem heilbrigðisnefndir leggja á að frá-dregnum kostnaði við innheimtu renna til hlutaðeigandi sveitarstjórna. Þó skulu sektor sem heilbrigðisnefndir leggja á fyrirtæki í eigu sveitarfélaga, renna í ríkissjóð.

## 17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. laganna:

- a. 2. másl. 2. mgr. fellur brott.
- b. Við 1. másl. 4. mgr. bætist: eða starfsemin er skráð hjá Umhverfisstofnun, sbr. 8. gr.

## 18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „Umhverfisstofnun“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: eða heilbrigðisnefnd.
- b. Orðin „en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd“ í 1. másl. 1. mgr. falla brott.
- c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi og breytist röð annara málsgreina samkvæmt því:

Umhverfisstofnun eða Heilbrigðisnefnd er heimilt að stöðva starfsemi eða takmarka hana til bráðabirgða. 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.

## 19. gr.

Á undan 67. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar 67.–70. gr. ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi og breytist röð annarra greina samkvæmt því:

- a. (67. gr.)

*Stjórnvaldssektir.*

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

1. 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. viðmiðunarmörk fyrir losun mengandi efna, sbr. 1. mgr. 10. gr.
3. upplýsingaskyldu rekstraraðila varðandi breytingar á rekstri, sbr. 1. mgr. 14. gr.
4. losun rokkgjarnra, lífrænna efnasambanda, sbr. 1. mgr. 28. gr.
5. 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 meðal annars 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. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða hærra sektor hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af hagnaði aðila innan þess ramma sem er ákveðinn í 4. mgr.

Sektor sem eru lagðar á einstaklinga geta numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr. Sektor 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.

Ákvörðun Umhverfisstofnunar er endanleg á stjórnslustigi. Aðili máls getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla og er málshöfðunarfrestur þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

b. (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 sá, 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.

c. (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.

d. (70. gr.)

*Kæra til lögreglu.*

Umhverfisstofnun er heimilt að kæra brot á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra 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 eða reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra 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 stjórnslulaga 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 brotum sem til rannsóknar eru hjá lögreglu og ákærvaldi og taka þátt í aðgerðum lögreglu að öðru leyti.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Umhverfisstofnun í té upplýsingar og gögn sem þau hafa aflað og tengjast brotum sem til meðferðar eru hjá stofnuninni og taka þátt í aðgerðum hennar að öðru leyti.

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

20. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II–V falla brott.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á viðaukum laganna:

- a. Orðin „Starfsemi A“, „Starfsemi B“, „Starfsemi C“, „Starfsemi D“ og „Starfsemi E“ í heiti viðauka falla á brott.
- b. Á eftir orðunum „förgun spilliefna“ í 9. tölul. II. viðauka kemur: þ.m.t. námuúrgangsstaðir, sbr. 14. gr. laga um meðhöndlun úrgangs.
- c. Orðið „námuúrgangsstaðir“ í liðum a–d í 9. tölul. II. viðauka fellur brott.
- d. Við II. viðauka bætist þrjú nýir töluliðir, svohljóðandi:
  12. Endurvinnsla skipa yfir 500 brúttótonnum, sbr. 64. gr. a laga um meðhöndlun úrgangs.
  13. Málningarvöruframleiðsla.
  14. Kítin- og kítosanframleiðsla.
- e. 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.

## II. KAFLI

### Breyting á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

22. gr.

Á eftir 67. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 67. gr. a–d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (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. 4. mgr. 9. gr.
2. Ákvæðum um að starfsemi hafi gilt starfsleyfi, sbr. 14., 38., 58., 62. og 64. gr. a.
3. Ákvæðum um skil á skýrslu, 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 meðal annars 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. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af hagnaði aðila.

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.

Ákvörðun Umhverfisstofnunar er endanleg á stjórnslustigi. Aðili máls getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla og er málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

b. (67. gr. b)

*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 sá, 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.

c. (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.

d. (67. gr. d.)

*Kæra til lögreglu.*

Umhverfisstofnun er heimilt að kæra brot á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra 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 eða reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra 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 brotum sem til rannsóknar eru hjá lögreglu og ákærvaldi og taka þátt í aðgerðum lögreglu að öðru leyti.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Umhverfisstofnun í té upplýsingar og gögn sem þau hafa aflað og tengjast brotum sem til meðferðar eru hjá stofnuninni og taka þátt í aðgerðum hennar að öðru leyti.

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.

### III. KAFLI

#### **Breyting á lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum, nr. 40/2015, með síðari breytingum.**

##### 23. gr.

Við 1. másl. 1. mgr. 5. gr. laganna bætist: eða skráningu hjá Umhverfisstofnun, sbr. 6. og 8. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

##### 24. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2019.

### Greinargerð.

#### **1. Inngangur.**

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, og lögum um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum, nr. 40/2015. Megintilgangur frumvarpsins er að kveða á um í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs 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 rekstrar- aðila á umhverfisupplýsingum, heimild útgefanda starfsleyfis til að framlengja tímabundið



eldra starfsleyfi og heimild heilbrigðisnefndar til að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og heilbrigðisfulltrúum fullnaðarafgreiðslu tiltekinna mála. Þá eru lagðar til nokkrar breytingar á orðalagi ákvæða laganna um þvingunarúrræði 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 sinni frá því í mars 2014, *Skýrsla um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB*, telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneytið kanni hvort lögfesta skuli heimildir til að beita stjórnvaldssektum 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. lögb. (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 ráðuneytisins 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 lögunum sé beitt. Ekki þykir rétt að öll frávik frá lögunum varði 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 lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir með hliðsjón af reynslu 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 ákvæðum 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 lögunum sé beitt. Ekki þykir rétt að öll frávik frá lögunum, verði frumvarpið að lögum, varði refsingu og sekt sem ákveðin er af dómstólum. Hins vegar er mikilvægt að viðurlögum sé beitt gagnvart brotum gegn lögunum 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, sé líklegri til þess að fara framvegis eftir lögunum

og einnig geta heimildir til að beita stjórnvaldssektum haft varnaráhrif á þann hátt að ekki sé freistandi að brjóta gegn 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 tilteknum upplýsingum, meðal annars um losun mengandi efna 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. Markmiðið er að fá betri og ítarlegri upplýsingar frá þeim rekstraraðilum sem ber að skila umhverfisupplýsingum og þannig að til verði betri og marktækari 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 meðal annars þegar gildistími eldra starfsleyfis hefur runnið út en útgefandi starfsleyfis hefur ekki náð að gefa út nýtt starfsleyfi. Rekstraraðili 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 veitingu 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.

*Framsal heilbrigðisnefnda og ársskýrslur.*

Í frumvarpinu er lagt til að heilbrigðisnefnd geti ákveðið að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og tilteknum heilbrigðisfulltrúum 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. Þá er lagt til að heilbrigðisnefndir skuli árlega birta skýrslu um starfsemi sína þar sem fram komi yfirlit um helstu verkefni og áherslur undangengins árs ásamt ársreikningi á vefsvæði sínu.

*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 gjaldtökuheimildir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda 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 Stjórnarráðsins 13. nóvember 2018 og var umsagnarfræstur til 29. nóvember 2018. Alls bárust 15 umsagnir um frumvarpið. Hér að neðan verður gerð grein fyrir helstu athugasemdum við frumvarpið og viðbrögð ráðuneytisins við þeim.

*Stjórnvaldssektir.*

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir við brotum gegn lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Helstu athugasemdir varðandi stjórnvaldssektir sneru að því að heilbrigðisnefndir ættu jafnframt að hafa heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir þar sem þær þyrftu að hafa öll þvingunarúrræði gagnvart þeim fyrirtækjum sem sættu eftirliti þeirra. Ráðuneytið bendir á í því samhengi að beiting stjórnvaldssekta telst ekki til þvingunarúrræða heldur felur í sér refsikennnd viðurlög við brotum gegn lögnum. Heilbrigðisnefndir hafa vald til þess að beita þvingunarúrræðum til þess að fá rekstraraðila til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögnum. Þau geta falist í áminningu, dagsektum og stöðvun eða takmörkun til bráðabirgða. Að mati ráðuneytisins hafa heilbrigðisnefndir því fullnægjandi úrræði til þess að bregðast við frávikum hjá rekstraraðila. Álagning stjórnvaldssekta er refsikennnd viðurlög við brotum gegn lögum og verður almennt aðeins beitt við alvarlegri brotum gegn lögnum. Þó verður heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir við öðrum brotum, svo sem að starfa án starfsleyfis. Mikilvægt er að álagning stjórnvaldssekta verði með samræmdum hætti og því er lagt til að Umhverfisstofnun hafi einungis heimild til þess að beita þeim. Jafnframt er stofnunin í dag með samskonar hlutverk samkvæmt efnalögum og því nægjanleg þekking nú þegar til staðar hjá stofnuninni. Af þeim sökum er ekki lögð til breyting á frumvarpinu hvað þetta varðar. Nokkrar breytingar voru gerðar á þeim tilvikum þar sem heimilt er að beita stjórnvaldssektum.

*Heilbrigðisfulltrúar.*

Í frumvarpinu sem fór til kynningar var lögð til breyting á fyrirkomulagi við ráðningar framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og starfsmanna þess. Lagt var til að heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði ráði framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og setji honum starfslýsingu. Þá var lagt til það nýmæli að framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits ráði til starfa aðra starfsmenn heilbrigðiseftirlitsins í stað heilbrigðisnefndar eins og nú er. Jafnframt var lagt til í frumvarpi því sem fór til kynningar að starfsheitið heilbrigðisfulltrúi verði lagt niður og ekki verði þörf á leyfi ráðherra til að starfa sem heilbrigðisfulltrúi eða starfsmaður heilbrigðiseftirlits. Af umsögnum um frumvarpið, meðal annars frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða og Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, er ljóst að þörf er á frekara samráði varðandi útfærslu á framangreindum breytingum og af þeim sökum voru þessi atriði felld úr frumvarpinu.

*Verkaskipting Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda.*

Í frumvarpinu sem fór til kynningar var lögð til lagfæring á ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir um verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda varðandi útgáfu starfsleyfa. Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að viðauki III geti átt við um starfsleyfisútgáfu bæði Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að afmarka nánar viðauka III og skoða betur samhengi hans við útgáfu starfsleyfa með sjálfstæðum hætti og leggur stofnunin til að breytingarákvæði um færslu viðaukans verði frestað að svo stöddu. Ráðuneytið getur tekið undir að þetta ákvæði kalli á nánari skoðun og af þeim sökum var þetta atriði felld úr frumvarpinu.

*Framlenging starfsleyfis.*

Í frumvarpinu er lagt til að útgefandi starfsleyfis hafi heimild til að framlengja gildistíma starfsleyfa, að hámarki til eins árs, á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, enda hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er tekið jákvætt í breytingu en ítrekuð fyrri ósk um ótímabundin starfsleyfi. Í umsögn Samtaka iðnaðarins er lagt til að útgefanda starfsleyfis verði settur lögbundin afgreiðslufrestur við útgáfu starfsleyfa. Í umsögn Umhverfisstofnunar er lagt til að útgefandi hafi heimild til að framlengja starfsleyfi í allt að tvö ár. Ráðuneytið telur að almennt ætti eitt ár að duga til þess að afgreiða umsókn um starfsleyfi enda verður að gera ráð fyrir að rekstraraðili sæki um endurnýjun á starfsleyfi með góðum fyrirvara þannig að útgefandi hafi ráðrúm til þess að gefa út nýtt starfsleyfi áður en gildistími eldra starfsleyfis rennur út. Í undantekningartilvikum geti verið nauðsynlegt að framlengja gildistíma starfsleyfis um allt að eitt ár og því telur ráðuneytið ekki þörf á að rýmka þessa heimild frekar. Ráðuneytið telur að tillaga um að setja viðmið um afgreiðslutíma á útgáfu starfsleyfi kalli á frekara samráð áður en slík tillaga verði lögð fram í frumvarpi á Alþingi.

*Önnur atriði.*

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er lagt til að heilbrigðisnefndir myndu bæta upplýsingagjöf sína. Við frumvarpið var bætt að heilbrigðisnefndir skuli árlega birta skýrslu um starfsemi sína þar sem fram komi yfirlit um helstu verkefni og áherslur undangengins árs ásamt ársreikningi á vefsvæði sínu. Þá var í nokkrum umsögnum bent á atriði sem mætti endurskoða í lögnum, t.d. samþykktir sveitarfélaga um gæludýrahald. Ráðuneytið getur fallist á margar þessar tillögur en telur að þær kalli samt sem áður á frekara samráð áður en þær verði lagðar fram á Alþingi.

## 6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á atvinnurekstur sem fellur undir gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003. Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á rekstraraðila sem uppfylla ekki tiltekin ákvæði fyrrgreindra laga. Beiting stjórnvaldssekta 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 að fá sig lagða stjórnvaldssekt. 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. Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun geri rekstraraðilum kleift að skila umhverfisupplýsingum með rafrænum hætti. 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 um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, 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 þrjú ár falli fyrir utan gildissvið laganna.

#### Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á hugtökum í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, meðal annars 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. 6. og 7. 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 lögina 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 lögina 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 mengunarvarnir. Í c-lið er lagt til að heimild ráðherra til að setja ákvæði í reglugerð varðandi varmamengun verði gerð skýrari. Í d-lið er lögð til breyting til samræmis við aðrar breytingar í frumvarpinu varðandi umhverfisupplýsingar, sbr. 6. og 7. 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. og 7. 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, meðal annars 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 þannig að til verði betri upplýsingar um losun og hráefnanotkun á landinu. Auk þess er markmiðið að samþætta og einfalda skil frá rekstraradilum 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 skilin. Í því felst að Umhverfisstofnun þarf að koma upp rafrænni skilagátt sem rekstraraðilar skrá upplýsingar sínar í. Að lokum er lagt til að Umhverfisstofnun hafi á vefsvæði sínu upplýsingar um Evrópuskrá yfir losun og flutning mengunarefna sem kveðið er á um í reglugerð nr. 990/2008 um útstreymisbókhald.

#### Um 8. 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 9. og 14. 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. Aðkoma og fagleg umfjöllun heilbrigðisnefndar er óbreytt þegar ákvæði um gjaldtöku fyrir leyfi, leigu eða veitta þjónustu eru sett í samþykktir sveitarfélaga, skv. 1. mgr. 59. laganna, og er það sem skiptir máli. Krafa um að gjaldskrár sveitarfélaga hljóti umsögn heilbrigðisnefndar hefur reynst íþyngjandi 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.

Þá er lagt til að heilbrigðisnefndir skuli árlega birta skýrslu á vefsvæði sínu um starfsemi sína þar sem fram komi yfirlit um helstu verkefni og áherslur undangengins árs ásamt ársreikningi. Margar heilbrigðisnefndir hafa lengi gefið út ársskýrslur þar sem framangreind atriði koma fram þó að upplýsingarnar hafi ekki verið birtar með formlegum hætti á vefsíðu eftirlitsins.

Að lokum er lagt til að gjaldtökuheimild heilbrigðisnefnda verði gerð skýrari og þau verkefni sem heimilt er að innheimta gjald fyrir eru talin upp í ákvæðinu.

#### Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að heilbrigðisnefnd geti ákveðið að fela framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits og tilteknum heilbrigðisfulltrúum 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 meðal annars fram að engar heimildir eru í lögum fyrir heilbrigðisnefnd til að framselja vald sitt öðru stjórnvaldi eða stjórnsýslueiningu sveitarfélags, þrátt fyrir að fyrir liggja 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 viðvörðun, sbr. vinnuleiðbeiningar VEL-021. Niðurstaða úrskurðarnefndar var að heilbrigðisnefnd Reykjavíkur skorti heimild að lögum til að framselja umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur vald sitt samkvæmt 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. Verði frumvarpið að lögum getur heilbrigðisnefnd ákveðið að fela framkvæmdastjóra eða tilteknum heilbrigðisfulltrúa heimild til fullnaðaafgreiðslu máls. Gert er ráð fyrir að sveitarstjórn samþykki framsal heilbrigðisnefndar og geri grein fyrir framsalinu í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Um 11. gr.

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

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að heilbrigðisnefnd skuli upplýsa Umhverfisstofnun um frávík þar sem kemur til álita að beita stjórnvaldssektum. Umhverfisstofnun tekur í framhaldi afstöðu til hvort til álita komi að beita stjórnvaldssektum í viðkomandi tilviki og ef svo er leggur stofnunin á stjórnvaldssekt.

Um 13. gr.

Í greininni er lögð til breyting á lagatilvísun vegna tilkomu nýrri laga.

Um 15. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 60. gr. laganna þannig að hún fjalli einungis um þvingunarúrræðið áminningu og kröfu um úrbætur. Gert er ráð fyrir að ákvæði laganna sem heimilar heilbrigðisnefndum og Umhverfisstofnun að beita þvingunarúrræðinu stöðvun til bráðabirgða verði fært í 63. gr. laganna, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Í greininni er lagt til að heilbrigðisnefndum og Umhverfisstofnun verði heimilt að beita áminningu. Orðalag ákvæðisins tekur meðal annars mið af efnalögum, nr. 61/2013.

Um 16. 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 meðal annars 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 lagi 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 skilvirkt úrræði. Að lokum er lagt til að dagsektir heilbrigðisnefnda renni til hlutaðeigandi sveitarstjórna og dagsektir Umhverfisstofnunar renni í ríkissjóð. Í nágildandi lögum segir að dagsektir renni til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits. Þó er lagt til að sektir heilbrigðisnefnda, sem lagðar eru á fyrirtæki í eigu sveitarfélaga, renni í ríkissjóð.

Um 17. gr.

Í a- og b-liðum greinarinnar eru lagðar til orðalagsbreytingar.

Um 18. gr.

Í a- og b-liðum eru lagðar til breytingar varðandi þvingunarúrræðið stöðvun til bráðabirgða þegar í stað 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. Lagt er til að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að stöðva starfsemi eða takmarka hana til bráðabirgða.

Um 19. og 22. gr.

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 lög ákvæði um kærur 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 að beita stjórnvaldssektum 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 Alþingis um Sameinað Sílikon hf. frá maí 2018 kom fram sú afstaða ráðuneytisins 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 að öðru leyti en því að ákvæði í efnalögum virðast hafa haft varnaðaráhrif. Fyrirmynd ákvæðisins er að finna í 62.–64. og 67. gr. efnalaga en fyrirmynd þeirra ákvæða er í lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010. 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 refsikennnd 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, meðal annars m.t.t. alvarleika brota.

Í frumvarpinu er lagt til að aðili máls geti 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 refsimálum þar sem um sektarviðurlög er að ræða. Á þetta sér fordæmi í ýmsum lögum, svo sem efnalögum, lögum um velferð dýra, nr. 55/2013, og lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gildi 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 20. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði til bráðbirgða verði felld á brott þar sem þau eiga ekki lengur við.

Um 21. gr.

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

Um 23. gr.

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

Um 24. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.