



Alþingi  
Erindi nr. P 141/147  
komudagur 17.10.2012

Austurvegur 56 - 800 Selfoss

Sími 480 8220 – Myndsendir 480 8201 – Netfang hs@sudurland.is – Kennitala 480284-0549

Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Selfossi, 16. október 2012  
1203012HS SHJ

### **Efni: Frumvarp til efnalaga - umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands**

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hefur móttengið tölvupóst frá Nefndarsviði Alþingis dags. 27. september 2012, er varðar beiðni Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn embættisins um frumvarp til efnalaga, 88. mál.

#### **Almennt um frumvarpið:**

Í III. kafla greinargerðar með frumvarpi til efnalaga kemur fram að með tilkomu nýrra efnalaga sé verið að færa eftirlit með efnavöru frammar í aðfangakeðjuna og tryggja öryggi efnavara á markaði. Þá segir að í frumvarpinu sé lagt upp með að almennt eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim verði á einni hendi, þ.e. hjá Umhverfisstofnun, en nýmæli sé að efnaeftirlit verði fært frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna til stofnunarinnar í þeim tilgangi að gera eftirlitið markvissara og tryggja yfirsýn yfir málaflökkinn. Samkvæmt greinargerðinni virðist tilefnið fyrir þessu nýmæli vera það að heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafi sætt gagnrýni fyrir ósamræmi í eftirliti á milli heilbrigðiseftirlitssvæða.

#### *Hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga:*

Þegar lesið er yfir frumvarpið er hinsvegar ljóst að eftirlit með efnavöru verður ekki á einni hendi eins og lagt á að vera upp með skv. greinargerð, því að í 5.-9. gr. frumvarpsins eru taldir upp þeir aðilar sem hlutverki hafa að gegna við eftirlit með efnavörum samkvæmt frumvarpinu. Þeir eru auk Umhverfisstofnunar heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna, Vinnueftirlit ríkisins, Tollstjóri og Neytendastofa.

Í ljósi ofangreinds vekur það furðu Heilbrigðiseftirlits Suðurlands að sérstaklega er tekið fram í greinargerð með frumvarpi þessu að verið sé að færa eftirlit frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, en aðrar opinberar stofnanir sem koma að málum, sem vel að merkja eru allar ríkisstofnanir, haida sínum hlutverkum.

Skv. 6. gr. frumvarpsins er hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga meðal annars að;

- a. hafa eftirlit með meðferð, notkun og merkingum efna í starfsleyfisskyldri starfsemi sem heyrir undir þau starfsleyfi sem nefndin gefur út á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir,



- b. taka að sér verkefni samkvæmt eftirlitsáætlun, sbr. 51. gr., í umboði Umhverfisstofnunar samkvæmt samningi þar um og
- c. upplýsa Umhverfisstofnun um þá þætti sem falla undir lög þessi og nefndin verður vör við í sambandi við eftirlit sitt samkvæmt ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Jafnframt segir í 47. gr. frumvarpsins sem fjallar um eftirlit og framkvæmd að Umhverfisstofnun geti;

- d. með samningi falið heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, öðrum stjórnvöldum eða faggiltum skoðunarstofum, sbr. lög um faggildingu o.fl., einstaka þætti eftirlits samkvæmt lögum þessum. Skal í slíkum tilvikum gerður sérstakur samningur við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd, hinn faggilta skoðunaraðila eða hlutaðeigandi stjórnvald eftir því sem við á. Heimild til beitingar þvingunarúrræða, sbr. XIII. kafla. og stjórnvaldssekta, sbr. XIV. kafla, er þó eingöngu í höndum Umhverfisstofnunar.“

Hér segir m.ö.o. að heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna eigi að halda áfram að hafa með höndum efnavörueftirlit með starfsleyfisskyldri starfsemi skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir en þær eiga ekki að hafa með höndum eftirlit með þáttum sem falla undir frumvarp þetta, því skv. 47. gr. á það eftirlit alfarið að vera hjá Umhverfisstofnun, nema að gerður sé samningur á milli aðila um einstaka þætti eftirlits eða sérstök verkefni samkvæmt eftirlitsáætlun stofnunarinnar. En þrátt fyrir að engir slíkir samningar séu til staðar virðist svo vera sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna eigi samt sem áður að hafa auga með atriðum sem gætu fallið undir frumvarpið við eftirlit skv. lögum hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. c-lið hér að ofan. Að mati Heilbrigðiseftirlits Suðurlands er þetta fyrirkomulag flókið og óskýrt og telur að það færi betur að hafa línunar skýrari hvað varðar hvenær og á hvaða forsendum efnavörueftirlit skv. þessu frumvarpi fer fram á vegum heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna og hvenær ekki.

#### *Þvingunarúrræði:*

Í III. kafla greinargerðar með frumvarpi þessu kemur fram, að þó heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna muni halda áfram að sinna eftirliti með merkingum efnavara sem hluta af reglubundnu eftirliti með starfsleyfisskyldum fyrirtækjum skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þá munu öll þvingunarúrræði alfarið vera í höndum Umhverfisstofnunar, en það mun eiga að tryggja samræmd viðbrögð um land allt.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands mótmælir harðlega þessari ráðstöfun, þ.e. að hvort sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa gert samninga við Umhverfisstofnun um að taka að sér einstaka þætti efnavörueftirlitsins skv. framkomnu frumvarpi, hafa tekið að sér sérstök eftirlitsverkefni samkvæmt eftirlitsáætlun stofnunarinnar eða séu að sinna því efnaeftirliti sem þær eiga að sinna skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þá hafi þær engin þvingunarúrræði gagnvart eftirlitsþega til að knýja á um úrbætur, heldur sé það alfarið í höndum Umhverfisstofnunar að ákveða hvort og þá hvaða þvingunarúrræðum er beitt. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands telur að slíkt fyrirkomulag geti reynst bæði óskilvirkt, tímafrekt og óhagkvæmt, þar sem mörg



Mál séu þess eðlis að þau er hægt að leysa á skjótan hátt án milligöngu þriðja aðila.

Þá telur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands það ekki geta staðist að hægt sé að taka þau þvingunarúrræði sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafa skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og færa til Umhverfisstofnunar þegar um er að ræða reglulegt eftirlit með starfsleyfisskyldri starfsemi sem nefndirnar sjálfar gefa út starfsleyfi fyrir skv. ofangreindum lögum og eftirlit með efnavörum er hluti af.

Þar sem samþætt eftirlit fer fram getur mjög flókin staða komið upp, sé svona á málum haldið. Sem dæmi má taka að við eftirlit komi í ljós að bæði þættir sem varða efnavöru og aðrir þættir sem varða ekki efnavöru er ábótavant. Þá yrði viðkomandi heilbrigðisnefnd að senda erindi til Umhverfisstofnunar varðandi viðbrögð vegna efnavörunnar en hún gæti lokið málinu gagnvart öðrum þáttum með þeim úrræðum sem hún hefur skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Viðkomandi eftirlitsþegi myndi síðar fá bréf frá Umhverfisstofnun varðandi efnavöruna og þá vaknar spurning um það hvor aðilinn, Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna, eigi að sjá um að úrbótum sé sinnt.

#### *Hagræðing og kostnaður:*

Tilgangur þeirra breytinga á efnavörueftirliti sem boðaðar eru í frumvarpi þessu er eins og áður segir, að gera eftirlit með efnavöru markvissara og tryggja yfirsýn yfir málaflokkinn. En um leið er verið að færa kostnað upp á 30 milljónir á reikning ríkissjóðs, fjölga stöðugildum Umhverfisstofnunar um 4 en fækka á móti um 1,5 hjá sveitarfélögum, sem þó er ekki raunhæft þar sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna þurfa eftir sem áður að hafa tiltæka starfsmenn með reynslu og þekkingu á efnavörum til að sinna þeim verkefnum sem frumvarpið leggur til að sé á höndum þeirra. Því eru allar líkur til þess að kostnaður sveitarfélaga lækki ekki á móti þeim aukna kostnaði sem fellur á ríkissjóð og eftir stendur að kostnaður við efnavörueftirlit eykst sem nemur þeim stöðugildum sem gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun þurfi að bæta við sig, og er þá ótalin kostnaður við eftirlitsferðir og sérverkefni sem einnig kemur til með að falla á Umhverfisstofnun. Hagræðingin sem á að koma til með því færa í orði eftirlit heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna með efnavöru til Umhverfisstofnunar er því engin, auk þess sem niðurfelling starfsleyfisskyldu á verslanir með vörur sem innihalda hættuleg efni og eiturefni og verslanir með fegrunar- og snyrtiefni verður til þess að kostnaður við eftirlit með þeim fellur á almenning en ekki eftirlitsþegan sjálfan.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:**

##### 2. gr. Gildissvið

Í upptalningu vantar að nefna innflutning.

Í 17. tölulið 3. gr. er innflutningur skilgreindur sem „Flutningur efnis, efnablöndu eða efna í hlutum inn á Evrópska efnahagssvæðið frá ríkjum utan þess“. Í 20. tölulið sömu greinar (markaðssetning) kemur fram að innflutningur



sé markaðssetning, en ekkert í skilgreiningu hugtaksins í 17. tölulið gefur það til kynna. Því væri skýrara að hafa hugtakið innflutning með í upptalningu á gildissviði laganna.

#### 14. gr. Skiptireglan

Hér er UST veitt heimild til þess að krefjast þess í starfsleyfi sem hún veitir skv. ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, að þeir sem noti efni eða efnablöndur sem geta haft í för með sér óæskileg áhrif á heilsu manna eða skaðað umhverfið, skipti þeim út fyrir skaðminni efni innan tiltekins frests.

Engin sambærileg heimild er veitt heilbrigðisnefndum sveitarfélaga sem gefa út starfsleyfi á grundvelli sömu laga og UST, þ.e. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Er það álit Heilbrigðiseftirlits Suðurlands að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga ættu að hafa sambærilega heimild og UST í þeim tilgangi að koma í veg fyrir notkun og meðferð þeirra efna og efnablanda sem hvað skaðlegust eru fyrir bæði menn og umhverfi að svo miklu leiti sem það er unnt.

#### 20. gr. Almenn ákvæði [um framleiðslu og markaðssetningu]

Hér segir að framleiðendur, innflytjendur, eftirnotendur og dreifendur efna, efnablandna og hluta sem innihalda efni skuli hafa tiltækar upplýsingar sem sýna að efni, efnablöndur og hlutir sem innihalda efni uppfylli ákvæði þessara laga og að þær upplýsingar skuli afhentar Umhverfisstofnun sé þess óskað.

Í ljósi þess að skv. 6. og 7. gr. frumvarpsins munu heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna og Vinnueftirlit ríkisins hafa með höndum eftirlit með eftirnotendum og dreifendum efna, efnablandna og hluta sem innihalda efni, telur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands eðlilegt að heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna og Vinnueftirlit ríkisins fái einnig heimild til að fara fram á að fá slíkar upplýsingar afhentar á sambærilegan hátt og UST.

Leggur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands því til að 3. mgr. hljóði svo:

*„Framangreindar upplýsingar skulu afhentar eftir atvikum Umhverfisstofnun, heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna eða Vinnueftirliti Ríkisins sé þess óskað.“*

#### 54. gr. Áminning

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga njóti sömu heimilda og Umhverfisstofnun hvað varðar veitingu áminninga.

#### 55. gr. Dagssektir

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga njóti sömu heimilda og Umhverfisstofnun hvað varðar álagningu dagssekta.



56. gr. Takmörkun markaðssetningar vöru um stundarsakir

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga njóti sömu heimilda og Umhverfisstofnun hvað varðar takmörkun markaðssetningar efnis, efnablöndu eða hlutar sem inniheldur efni sem uppfyllir ekki skilyrði frumvarpsins.

57. gr. Stöðvun markaðssetningar

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga njóti sömu heimilda og Umhverfisstofnun hvað varðar stöðvun markaðssetningar vöru sem ekki uppfyllir skilyrði frumvarpsins.

58. gr. Aðstoð lögreglu

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga njóti sömu heimilda og Umhverfisstofnun hvað varðar að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf við framkvæmd þvingunarúrræða.

69. gr. Breyting á öðrum lögum

Hér er lagt til að verslanir með vörur sem innihalda hættuleg efni og eiturefni og verslanir með fegrunar- og snyrtiefni verði einungis háðar eftirliti en undanþegnar starfsleyfisskyldu.

Í umfjöllun um einstakar greinar í greinargerð með frumvarpinu segir að mikilvægt sé að styrkja eftirlit og því sé lagt til að auk þess að ráðherra setji ákvæði um útgáfu og efni starfsleyfa á grundvelli 1. tölul. 4. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir geti hann einnig sett í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit með atvinnurekstri sem fellur undir þá grein.

Ekki er gerð grein fyrir því að öðru leyti, hvorki hvers vegna þessi breyting er til komin né hvers vegna hún er nauðsynleg, en leiða má að því líkur að hér sé verið að gera tilraun til að koma í veg fyrir skörun eftirlits á vegum Umhverfisstofnunar sem eftirlitsaðila annars vegar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna sem starfsleyfishafa hinsvegar.

Engin rökstuðningur fylgir því heldur hvernig þessi ráðstöfun, þ.e. að undanþygga verslanir með vörur sem innihalda hættuleg efni og eiturefni og verslanir með fegrunar- og snyrtiefni starfsleyfisskyldu, samræmist því að styrkja eftirlit með efnavöru. Þvert á móti, telur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands þessa ráðstöfun veikja eftirlit með efnunum, efnablöndum og hlutum sem innihalda efni þar sem ekki er ljóst, hvorki hvernig á að halda utan um þá aðila sem stunda slíka starfsemi né hvernig eftirlit með starfseminni á að vera háttáð. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leggur því til að þessi grein frumvarpsins verði felld brott.



Heilbrigðiseftirlit Suðurlands er sammála því að betur þarf að halda utan um efnavörueftirlit á landinu en gert hefur verið að undanfögnu. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands er hinsvegar ekki sammála því að kasta þurfi fyrir róða þeirri þekkingu og reynslu sem starfsmenn heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna búa yfir í því skyni að auka samræmi í verklagi og beitingu þvingunarúrræða og/eða viðurlaga.

Bendir Heilbrigðiseftirlit Suðurlands á að ýmislegt hafi verið gert að undanfögnu til að samræma verklag við efnavörueftirlit, t.d. með útgáfu og uppfærslu handbókar um efnavörueftirlit og enn eigi eftir að koma reynsla á nýopnaða sameiginlega vefgátt Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna.

Þá bendir Heilbrigðiseftirlit Suðurlands á að það fyrirkomulag efnavörueftirlits sem frumvarpið gerir ráð fyrir felur hvorki í sér raunverulega hagræðingu né sparnað, þar sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna komi alltaf til með að þurfa að hafa á sínum snærum færa starfsmenn sem geta tekið að sér efnavörueftirlit á vegum Umhverfisstofnunar eigi nefndirnar að geta rækt hlutverk sitt samkvæmt 6. gr. frumvarpsins, hvort sem um er að ræða sérstök verkefni eða einstaka þætti eftirlits samkvæmt samningum þar um og jafnvel þó Umhverfisstofnun greiði kostnað við þau verkefni.

Til að tryggja hagkvæmni og koma í veg fyrir skörun og tvíverknað væri að mati Heilbrigðiseftirlits Suðurlands því eðlilegast að eftirlit með innflutningi, framleiðslu og markaðssetningu efna og efnablandna væri hjá Umhverfisstofnun en eftirlit með smásölu væri áfram hjá heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna. Þannig er hægt að nýta reynslu og þekkingu þess starfsfólks sem þar starfar nú þegar og bæta við hana eftir þörfum með endurmenntun og símenntun þeirra sem að efnaeftirlitinu koma. Auk þess yrði ferðakostnaður tengdur einstaka eftirlitsferðum lágmarkaður þar sem hægt yrði að samnýta ferðir með annarskonar eftirliti, sérstaklega í ljósi þess að í 2. tl. 6. gr um hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga kemur skýrt fram að eitt af hlutverkum þeirra er að:

*hafa eftirlit með meðferð, notkun og merkingum efna í starfsleyfissskyldri starfsemi sem nefndin gefur út á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.*

F.h. Heilbrigðiseftirlits Suðurlands,

*Stella Hrönn*

Stella Hrönn Jóhannsdóttir  
eftirlitsmaður