

Alþingi  
Erindi nr. P 141/164  
komudagur 18.10.2012

Alþingi, nefndarsvið  
Umhverfis- og samgöngusnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

00.70 Garðabær 18. október 2012

## Umsögn vegna frumvarps til efnalaga, 88. mál.

Lagt hefur verið fram frumvarp til efnalaga (þingskjal 88 – 88. mál.). Heilbrigðisnefnd Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis fjallaði um frumvarpið á fundi sínum þann 1. október s.l.

Heilbrigðisnefnd dregur fram afstöðu sína í eftirfarandi bókun:

„Heilbrigðisnefnd lýsir stuðningi við endurskoðun löggjafar um eiturefni og hættuleg efni og vörutegundir sem innihalda slík efni. Markmið slíkrar endurskoðunar verður að vera að auka öryggi almennings og varað er við því að draga úr vægi heilbrigðiseftirlits á þann hátt sem lagt er til í því sambandi”

Heilbrigðisnefnd telur mikilvægt að opinbert eftirlit í þessum málaflokki verði sem næst vettvangi. Ef nálgast á markmið frumvarpsins verði það að lögum, um að „meðferð á efnum og efnablöndum valdi hvorki tjóni á heilsu manna og dýra né á umhverfi” verða lögin að vera þannig úr garði gerð hægt verði að tryggja að eftir þeim verði farið. Heilbrigðisnefnd færir eftirfarandi rök fyrir afstöðu sinni:

- Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 fela heilbrigðisnefndum sveitarfélaga að annast eftirlit og eftirlitið eigi að vera í héraði. Undantekning er gerð um stóriðju vegna sérstöðu. Frumvarpið boðar töluvert aðra skipan. Eftirlit með allt niður í minnstu fyrirtæki, verður flutt frá heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar.
- Verði frumvarpið að lögum verður til óþarfa flækjustig. Fyrirtæki munu ýmist falla undir eftirlit á vegum Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefnda.
- Frumvarpið mun ekki leiða til einföldunar og er ekki ætlað að taka á óheftu flæði efnavöru. Áfram verður nauðsynlegt af lýðheilsuástæðum að fylgjast með eiturefnum, hættulegum efnum og ranglega merktum efnum á markaði. Ríkir almannahagsmunir kalla áfram á virkt eftirlit í héraði.
- Með öðrum aðferðum, annarri nálgun, geta stjórnvöld fengið þá yfirsýns sem kallað er eftir og án þess að setja starf heilbrigðisnefnda í uppnám og byggja upp nýtt eftirlit hjá Umhverfisstofnunar.
- Nýir tímar, nýjar þarfir, geta kallað á breytingar á lögum. ef vel á að takast til með gerð nýrra laga þarf að greina málaflokkinn rétt. Bæði það sem á undan hefur verið gert sem og að hverju skal stefnt. Nefndinni finnst halla nokkuð á sinn starfsvettvang við greiningu á því sem unnið hefur verið að til þessa.

Heilbrigðisnefnd mælir með því við Alþingi að fellt verði úr frumvarpinu að breyta ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og heilbrigðisnefndum verði falið áfram eftirlit á vettvangi.



Þegar frumvarp um efnalög var lagt fram á s.l. vor veitti Heilbrigðisnefnd Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis umsögn. Bent var á nauðsyn ítarlegrar stefnumörkunar. Ástæðan var sú að í frumvarpi um efnalög kom fram önnur stefna um framkvæmd eftirlits með efnavörum en gildir í dag og önnur stefna en í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir ákvarða. Fram til þessa hefur töluverð sátt ríkt um eftirlit í héraði eða sem næst vettvangi. Hefur sú stefna ítrekað sannað ágæti sitt. Aðeins eftirlit með stóriðju, sem rökstutt hefur verið með þörf á mikilli sérhæfni verið miðlægt hjá ríkisstofnun. Sá skilningur hefur líka ríkt að stefnt sé að frekari tilflutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Fram komið frumvarp gengur þvert á það skipulag sem fyrir er og skapar því óvissu. Heilbrigðisnefnd hvetur til umræðu um þessa stefnumörkun áður en farið er í þessa breytingu.

Árið 1998 samþykkti Alþingi lög um hollustuhætti og mengunarvarnir (nr. 7/1998). Metnaðarfull lög þar sem fram kemur að markmiðið er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Þar er sérstaklega tekið fram að ekkert sveitarfélag skuli vera án heilbrigðiseftirlits. Eftirlitssvæðin voru þá ákveðin 10 en tekið fram að hægt væri að sameina svæði.

Í lögnum hefur heilbrigðisnefndum fyrir hönd sveitarfélaga verið ætlað hlutverk. Skyldurnar hafa beinst að fjórum málaflokkum, fjórum stöðum.

- Matvælaeftirliti, (*fræðsla, eftirlit, starfsleyfi og inngrip ef ástæður krefðu*). Um þennan málaflokk hefur verið sett sérstök löggjöf.
- Mengunarvarnaeftirliti og umhverfisvöktun, (*fræðsla, eftirlit, starfsleyfi og inngrip ef ástæður krefðu og vöktun umhverfis*).
- Hollustuháttaeftirliti (*fræðsla, eftirlit, starfsleyfi og inngrip ef ástæður krefðu*).
- Efna- og efnavörueftirliti.  
Fram hefur komið að það ætti eftir að móta betur regluverkið fyrir málaflokkinn sem ætti að byggja upp hliðstætt og fyrir hina flokkana. Einnig væri ætlað að ná til þátta eins og kortlagningar og innsöfnunar á ósneyðandi kælimiðlum og fleiri stórra málaflokka er síðar kæmu.

Heilbrigðisnefnd Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis telur sig hafa tekið sín verkefni alvarlega. M.a. var ráðinn efnaverkfræðingur til að sinna þessu efnaeftirliti. Heilbrigðisnefnd var og er áfram um að sinna þeim málaflokkum sem henni hefur verið falið af fagmennsku og kostgæfni. Regluverki til að nálgast málaflokkinn hefur mátt bæta og er það von nefndarinnar að fram komið frumvarp verði til þess. Heilbrigðisnefnd varar hins vegar við því að dregið verði úr hlutverki eftirlits á vettvangi eins og lagt er til.

Heilbrigðisfulltrúar, starfsmenn heilbrigðisnefnda, hafa komið mikið að vinnu við efnavörueftirlit bæði fyrir og eftir útkomu REACH-reglugerðar. Hefur starfsmaður nefndarinnar og starfsmenn fleiri heilbrigðisnefnda sótt ráðstefnur og námskeið innan lands og utan vegna þessa efnavörueftirlits. Tekið hefur verið þátt í efnavöruhópi heilbrigðiseftirlits og Umhverfisstofnunar þar sem unnið hefur verið að samræmingu á efnavörueftirlit. Þar hefur verið unnið að eftirlitsverkefnum og gæðaverkefnum. Í fylgiskjali með þessari umsögn er gerð grein fyrir helstu verkefnum sem þessi samstarfshópur hefur sinnt á vegum Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndanna. Í greinargerð með frumvarpinu er þessi vinna orðuð mjög ónákvæmt á eftirfarandi hátt:

„Eftir innleiðingu á REACH-reglugerðinni hefur Umhverfisstofnun tekið þátt í samevrópskum eftirlitsverkefnum með REACH-reglugerðinni”.

Ástæða er til að gera grein fyrir hvað samstarfshópur heilbrigðiseftirlits og Umhverfisstofnunar stendur fyrir. Þetta er samvinnu- og samráðsvettvangur þar sem vinna er samræmd og skipulögð, upplýsingum miðlað og jafnræði hefur ríkt. Þar koma annars vegar að heilbrigðisfulltrúar, starfsmenn heilbrigðisnefnda, sem eru með ýmiss konar háskólapróf, s.s. í efnafræði, efnaverkefni, hjúkrunarfræði, líffræði o.s.frv. en sem hafa síðan sérhæft sig í eftirliti á vettvangi og sem hafa jafnframt mikla þekkingu á nær umhverfi. Hins vegar koma að frá Umhverfisstofnun hennar sérfræðingar sem eru með háskólagráður og sem hafa sérhæft sig í alþjóðareglum og alþjóðasamskiptum. Árangursríkur vettvangur sem ætti frekar að styrkja en leggja af eins og stefnir í að óbreyttu frumvarpi.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu Fjármálaráðuneytis með frumvarpinu er talið að flutningur þessa verkefna frá sveitarfélögunum geti sparað allt að 10 milljónum á ári sem þýði að tíu heilbrigðiseftirlitssvæði geti dregið starfsmannahald sitt saman um samtals 1,5 stöðugildi. Veruleikin er ekki svona einfaldur. Það er ljóst að minni eftirlitssvæðin með tvo til fjóra starfsmenn hafa enga möguleika til að hagræða með fækkun í starfsliði. Lögin verða þeim sveitarfélögum bara kostnaðarauki. Samdrátturinn mun koma fram á höfuðborgarsvæðinu þar sem þungi eftirlits hefur legið. Verið er að boða að störf leggist þar niður. Eins og vikið verður að síðar mun heilbrigðiseftirlitið halda áfram að hafa eftirlit með innlendri framleiðslu og átöppun. Þessi þekking þarf því að vera til staðar og hefur jafnframt nýst við annað eftirlit og vöktun. Hagræði í rekstri heilbrigðiseftirlitssvæðanna er verið að skerða verulega.

Ef frumvarpið verður óbreytt að lögum mun aðkoma heilbrigðisnefnda að þessum málaflokki skreppa saman og þekkingin sem byggð hefur verið upp hverfa. Hvernig nefndirnar eigi þá að sinna verktöku, fræðslustarfsemi og bregðast við efnamengunarslysum eins og frumvarpið gerir ráð hefur ekki verið útskýrt.

Með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir frá 1998 var sköpuð ákveðin umgjörð um samskipti atvinnulífs og samfélags. Eftirlit með atvinnulífinu skyldi vera sem mest í héraði en valið að hafa sérhæft eftirlit með stóriðju hjá ríkisstofnun. Heilbrigðisnefndum var falin mikil skylda og ábyrgð. Ætlað að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í ómenguðu umhverfi. Ljóst er að markmið þetta næst ekki í einni svipan. Þróun þarf að vera þar sem fræðsla, eftirlit og eftirfylgni fara saman. Nokkurn tíma hefur tekið að móta vinnuferla en það hefur tekist. Almenn sátt ríkir um störf heilbrigðisnefnda þó alltaf telji einhverjir að eftirlit þurfi ekki að vera til staðar. Ákveðnir þættir í frumvarpinu um efnalög eru í mótsögn við það almenna skipulag sem fyrir er í uppbyggingu eftirlits og það skapar ákveðna óvissu.

Frumvarpið felur Umhverfisstofnun nýtt og veigamikið eftirlitshlutverk. Verkefni sem stofnunin þarf að byggja upp frá grunni. Samhliða því þarf stofnunin að vinna mikið starf í útfærslu reglugerða auk þess að vera æðri stjórnvöldum til ráðuneytis.

Mat heilbrigðisnefndar er að frumvarpið beri með sér þrönga sýn á samfélagsveruleika út frá stofnanaveruleika ríkisstofnunar.

*Framkvæmd eftirlits.* Frumvarpið boðar mikið flækjustig varðandi framkvæmd eftirlits. Þannig munu sum fyrirtæki sem eru í hliðstæðum en ekki nákvæmlega eins rekstri lúta eftirliti mismunandi eftirlitsstofnana. Sum fyrirtæki sem áður féllu undir aðkomu heilbrigðiseftirlits mun eftirleiðis falla undir eftirlit bæði frá heilbrigðiseftirliti og Umhverfisstofnun. Um er að ræða öfuga þróun miðað við það sem stefnt hefur verið að undanfarin áratug.

Dæmi um framleiðslu og byrgja:

- Innlendir framleiðendur skulu lúta eftirliti heilbrigðisnefnd (sbr. reglugerð nr. 785/1999). Innflytjendur munu falla undir eftirlit Umhverfisstofnunar. *Flækjustigið* kemur í ljós þegar sumir innlendir framleiðendur flytja inn vörur og þá ber heilbrigðisnefnd að sinna eftirlitinu. Sama á við þegar innflytjendur flytja inn vörur í stórum umbúðum og pakka eða fylla á minni umbúðir. Þá fellur eftirlit hjá heilbrigðisnefnd með vísun til reglugerðar nr. 785/1999.

Dæmi úr smásölu:

- Efnasala fer mjög víða fram í samfélaginu. Sumir útsöluastaðir lúta eftirliti heilbrigðisnefnda en ekki allir.

Dæmi um þrengra eftirlit:

- Aðkoma heilbrigðisnefndar að sölu og geymslu efnavara snýst ekki bara að merkingum og dreifingu eins og ætla má af greinargerð og framsögu um frumvarpið. Aðkoman varðar ekki síður geymslu þeirra bæði innan húss og utan, þeim úrgangi sem til fellur og hugsanlegt álag á nærumhverfið. Þeirri spurningu þarf að svara hvort það sé ávísun á meira öryggi fyrir fólk, dýr og umhverfi að flytja alla umsýslu um þennan málaflokk til ríkisstofnunar fremur en vita af því í héraði.

*Ellefta eftirlitsstofnunin.* Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að;

„..... Í dag er eftirlit með efnum og efnablöndum á Íslandi í höndum nokkurra stjórnvalda .....

..... Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir stærstu fyrirtækin sem heyra undir þennan málaflokk, sem eru 10–15 fyrirtæki. Önnur minni starfsleyfisskyld fyrirtæki með efni og efnablöndur fá starfsleyfi sín frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga og því er eftirlitið hjá hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd. Því skiptist eftirlit með innflutningi og markaðssetningu efna og efnablandna á Íslandi í raun á milli 11 sjálfstæðra aðila, þ.e. Umhverfisstofnunar og 10 heilbrigðisnefnda.....“

Í greinargerð með frumvarpinu og í framsögu með því gætir ónákvæmni. Dæmi sem rétt er að nefna eru s.s. „... Ljóst er að innflutningseftirliti af hálfu heilbrigðisnefnda hefur lítið verið sinnt. Í umsögn Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi vegna frumvarps þessa kemur fram að þeir telji að innflutningseftirlitið sé í höndum Umhverfisstofnunar“ Nákvæmar hefði verið að geta þess hvaða innflutningseftirlit hefði farið fram. Eðli máls samkvæmt og með vísun til bráðabirgðaákvæða laga um hollustuhætti og mengunarvarnir hefur eftirlit heilbrigðisnefnda fyrst geta hafist þegar efnavara er komin inn í landið. Annað dæmi er þegar getið er um að 10 til 15 stærstu fyrirtæki sem flytja inn efnavöru og sögð undir eftirliti Umhverfisstofnunar. Ónákvæmnin er í því fólgin að það er stóriðjan í landinu sem fellur undir eftirlit Umhverfisstofnunar. Það eru fyrirtæki sem eru að flytja inn sérhæfð efni til eigin nota. Als ekki til sölu eða dreifingar á markaði. Sala og dreifing til almennra fyrirtækja og neytenda hefur til þessa verið falin eftirliti í héraði og að breyta þeirri skipan á þessari forsendu þarf frekari skoðunar við.

Í greinargerð er sagt að eftirlit með efnum og efnablöndum sé á hendi nokkurra stjórnvalda og eru þá nefnd til sögunar heilbrigðiseftirlitssvæðin, Umhverfisstofnun og Vinnueftirlit ríkisins. Verkaskipting milli heilbrigðisnefnda og Vinnueftirlits ríkisins er skír og þar eru ekki árekstrar. Heilbrigðiseftirlitið á einnig mikla samvinnu við byggingarfulltrúa og eldvarnaeftirlit um þennan málaflokk sem ekki ætti að vanmeta með hagsmuni almennings í huga. Er látið að því liggja að með frumvarpinu verði mikil breyting þar á, þ.e. færri eftirlitsaðilar. Á hverju eftirlitssvæði heilbrigðiseftirlits í dag sinnir það eitt eftirliti með sölu og dreifingu en við gildistöku óbreytts frumvarps ber Umhverfisstofnun einnig að sinna eftirliti í hluta verslana og byrgjum á sama tíma og heilbrigðisfulltrúar sinna slíku eftirliti í öðrum fyrirtækjum. Þetta er aukið flækjustig.

Almenna andstaða heilbrigðisnefnda við frumvarpið er ekki andstaða við að vinna með Umhverfisstofnun. Þvert á móti hefur verið gott samstarf við sérfræðinga stofnunarinnar. Andstaðan er við það flækjustig sem verið er að boða. Stjórnsýsla heilbrigðisnefnda er opin eins og á sveitarstjórnarstiginu almennt. Áður en leyfi eru veitt, eru aðstæður kannaðar á vettvangi, umsagna leitað varðandi skipulag og húsnæði og upplýsingum miðlað. Hagsmunir almennings lenda þannig í forgrunni. Fyrirtæki þar sem viðskiptavinir eru að leita þjónustu og þar sem geymdar eru efnavörur eiga ekki að vera í ósamræmi við skipulag, s.s. í íbúðarhverfum. Slíkt er ávísun á álag á umhverfi og hugsanlega hættur. Um þessi atriði hafa stofnanir sveitarfélaga góð samskipti og samvinnu. Heilbrigðiseftirlit er hluti af sveitarstjórnarstiginu og aðkoma þess að efnasölu og almennt atvinnurekstri er mun víðtækara en ætla má af frumvarpinu og greinargerð.

Af umræðu um frumvarp þetta mætti ætla að málið væri á algjörum byrjunarreit en svo er víðs fjarri. Fyrir nokkrum áratugum voru efnaslys tíð. Alvarleg slys á heimilum var veruleiki. Fjöldi aðila tók til sín að bregðast við. Heilbrigðiseftirlitið í landinu fór í vinnu til að ná utanum vandann. Þar má nefna fræðslu í eftirliti s.s. hjá dagmæðrum og í leik-, grunn- og í framhaldsskólum. Fjöldi eftirlitsferða hefur verið farin á dreifingarstaði á síðustu tuttugu árum og þar hefur ráðgjöf og fyrirmælum verið beitt og efni tekin úr sölu þegar settum reglum hefur ekki verið sinnt. Farið hefur verið yfir geymslu efna og fylgt eftir úrbótum.

Að þessari aðkomu er vikið í ljósi ýmissa atriða sem fram komu í greinargerð þeirri sem fylgdi frumvarpinu og eins þeirra orða sem fylgdu þegar frumvarpið var lagt fram: „Frumvarpinu er ætlað að leggja grunn að virku og öruggu efnaeftirliti í landinu og er því gríðarlega mikilvægt.“ Af umræðunni mætti ætla að aðkoma stjórnvalda að málaflokki þessum sé nú að byrja. Það gildir alla vegna ekki um aðkomu heilbrigðisnefnda en þar að auki hafa ýmsir aðrir aðilar einnig lagt sitt að mörkum til að bæta öryggi landsmanna. Efnaslysum hefur ekki bara fækkað heldur teljast nú fátið. Að láta umræðuna í þann farveg að nú loks skuli tekið á málum er a.m.k. ekki sanngjörn nálgun við það starf sem unnið hefur verið þó nauðsynlegt sé að bæta lagarammann.

F.h. heilbrigðisnefndar  
Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis.



Guðmunur H. Einarsson,  
frankvæmdastjóri.

Fylgiskjal með umsögn um frumvarp til efnalaga. 88. mál. Helstu verkefni efnavöruhóps heilbrigðiseftirlit og Umhverfisstofnunar.

### Skýrslur:

1996: Merkingar á þvottaefnum fyrir uppvottavélar (markaðskönnun)  
1998: Merkingarkönnun á ræstivörum fyrir salerni, hreinsiefnum á úðabrusum, skóáburði og silfurfægilegi (markaðskönnun)  
1999: Merkingar úðabrusa (markaðskönnun)  
2000: Málningarvörur (markaðskönnun) (8)  
2001: Merkingar úðabrusa (markaðskönnun) (8)  
2002: Notkun eiturfna (könnun) (5)  
2005: Hárlitunarvörur (könnun á markaði og vinnustöðum)  
2006: Varnaðarmerktar efnavörur í grunnskólum (könnun) (7)  
2008: Merkingar efnavara í byggingarvöruverslunum (markaðskönnun) (7)  
2009: Efnavörur í framhaldsskólum (9)  
2012: *Bílaþvottastöðvar(8)*  
2012: *Efnavörur í matvöruverslunum(9)*

### Annað útgefið efni:

2003: Segulmotta á ísskápa

### Önnur fræðsla:

2004: Námskeið um varnaðarmerkingar  
2005: Námskeið um merkingar snyrtivara  
2007: Námskeið um snyrtivörueftirlit fyrir heilbrigðisfulltrúa

### Leiðbeiningar:

2005: Eftirlit með snyrtivörum  
2007: Leiðbeinandi reglur um meðferð efna í efnafræði- og smíðastofum  
2010: Eftirlitshandbók  
2010: Vefgátt fyrir eftirlit á efnavörum

### Þátttaka í norrænum verkefnum:

2000-01: Sótthreinsiefni  
2001-02: CMR efni  
2002-03: Þvottaefni. Skýrsla gefin út 2005.  
2004-05: Listamannalitir (áb. Noregur)  
2004-05: REACH greining (áb. Svíþjóð)  
2010-04: Workshop í CLP í Stokkhólmi á vegum Norræna ráðherranefndinni 1. hluti  
2012-11 :Workshop í CLP í Helsinki á vegum Norræna ráðherranefndinni 2. hluti

### Norræna fundir:

Á hverju ári eru haldnir fundir þar sem 1-2 aðilar frá Umhverfisstofnun og 2-3 frá heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga mæti og ræða sameiginleg mál er varðar eftirlit og túlkun á reglugerðir til samræmingar. Fundin eru haldnir á fimm ára fresti í hverju landi.

### Norræna verkefni sem Ísland tók ekki virkan þátt í:

2012-13: CLP eftirlit í fyrirtækjum sem starfa í öllum löndunum – Ísland ekki þátttakandi  
2009-10: Efni í laugum og pottum (poolkemikalier) – Ísland ekki þátttakandi  
2007-08: Bílahreinsivörur (bioplejeprodukter – skýrsla 2008) – Ísland ekki þátttakandi  
2006-07: RoHS (sjá lýsingu í sérskjali) – Ísland ekki þátttakandi