



Umhverfis- og  
samgöngunefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
Ísland

Reykjavík 19. október 2012  
Tilvísun 2012100001/7.7/!-

### **Efni: Umsögn Mannvirkjastofnunar um frumvarp til efnalaga, 88.mál**

Vísað er til tölvupósts dags. 27. september sl. þar sem Mannvirkjastofnun er gefinn kostur á að veita umsögn við frumvarp til nýrra efnalaga. Mannvirkjastofnun þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um frumvarpið.

Efnamál tengjast verksviði Mannvirkjastofnunar með margvíslegum hætti. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laga um brunavarnir nr. 75/2000 en í þeirri löggjöf er m.a. kveðið á um viðbúnað við mengunaróhöppum á landi og skyldu slökkviliða til að bregðast við slíkum óhöppum. Samkvæmt 24. gr. laga um brunavarnir er skylt að láta fara fram sérstaka brunahönnun á mannvirki og/eða lóð þegar um er að ræða nýtt mannvirki þar sem af fyrirhugaðri starfsemi stafar sérstök eldhætta eða þar sem margir starfa, koma saman, fara um eða dveljast eða þar sem hætta er á stórfelldu eignatjóni í eldsvoða. Brunavarnir vegna eld- og sprengihættu af völdum efna eru oft meginviðfangsefni brunahönnunar, t.d. mannvirkja þar sem efni eru framleidd eða geymd. Brunahönnun er lögð fyrir byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags til samþykktar að fengnu álitu slökkviliðsstjóra. Þessu til viðbótar eru í byggingarreglugerð nr. 112/2010 ýmis ákvæði um efni t.d. um fyrirkomulag geymslu þeirra í mannvirkjum og um brunavarnir vegna þeirra. Bæði eldvarnar- og byggingareftirlit ná þannig oft til geymslu og meðferðar efna. Að lokum má benda á að Mannvirkjastofnun á fulltrúa í samráðsnefnd um stórslysavarnir í iðnaði, sbr. 33. gr. reglugerðar nr. 160/2007 um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.

Mannvirkjastofnun fagnar heildarendurskoðun efnalöggjafarinnar og telur til mikilla bóta að eftirlit með þessum málaflokki verði einfaldað og samræmt eins og lagt er til í drögunum. Ítarleg ákvæði eru í frumvarpinu um framleiðslu, markaðssetningu, flokkun, merkingu og umbúðir efnavara og er það jákvætt. Hins vegar vill stofnunin af þessu tilefni benda á að í íslenska löggjöf vantar heildstæð skýr ákvæði er snúa að mengunaróhöppum af völdum efna, um samstarf og hlutverkaskiptingu mismunandi eftirlitsaðila þegar óhöpp verða og síðast en ekki síst um ábyrgð þess sem mengun veldur, bótaskyldu hans, refsíábyrgð og skyldu hans til greiðslu kostnaðar af upphreinsun eftir óhapp.

Vegna hlutverks slökkviliða sem viðbragðsaðila vegna mengunaróhoppa af völdum efna og eftirlitsaðila vegna eld- og sprengihættu af völdum efna hefði verið æskilegt að í frumvarpinu væru ítarlegri ákvæði um hlutverk og aðkomu slökkviliða að eftirliti og forvörnum, um samstarf og upplýsingagjöf milli þeirra og annarra eftirlitsaðila og jafnvel um verkaskiptingu eftirlitsaðila þegar óhöpp verða. Einungis í 17. lið 5. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um upplýsingaskyldu Umhverfisstofnunar gagnvart slökkviliðunum. Ekki er víst að það ákvæði sé nægjanlegt til að tryggja nauðsynlegt upplýsingaflæði milli allra eftirlitsaðila. Ekki er t.d.

kveðið á um sambærilega upplýsingaskyldu Vinnueftirlits og heilbrigðiseftirlits til slökkviliða og hvergi er kveðið á um skyldu slökkviliða eða eftir atvikum byggingarfulltrúa til að miðla upplýsingum til annarra eftirlitsaðila.

Hvað varðar bótaábyrgð vegna mengunartjóna þá er einungis í 12. gr. frumvarpsins vísað til nýrra laga um umhverfisábyrgð sem tóku gildi í júní sl. en ákvæðið bætir engu við gildandi rétt. Lög um umhverfisábyrgð fela vissulega í sér ákvæði um að tjónvaldur greiði kostnað af úrbótum vegna mengunaróhappa. Gildissvið þeirra laga er þó takmarkað þar sem þau ná einungis til umhverfistjóna sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka þeirra laga, sbr. 2. gr. laga um umhverfisábyrgð. Ennfremur þurfa áhrif af völdum tjóns almennt að vera veruleg til að bótaskylda stofnist, sbr. skilgreiningu hugtaksins umhverfistjóns í 3. gr. laganna. Ekki er heldur að sjá að lögín taki til aðgerða vegna bráðaloftmengunar s.s. ammoníakleka eða klörgasmengunar í þeim tilvikum sem tekst að koma í veg fyrir varanlegt tjón á umhverfi. Afar mikilvægt er að sú almenna regla gildi að sá sem ábyrgð ber á mengun beri jafnframt kostnaðinn sem hlýst af því að koma í veg fyrir, draga úr og bæta fyrir umhverfisáhrif mengunarinnar. Þónokkuð vantar upp á að þetta sé raunin í íslenskri löggjöf. Nýleg dæmi eru um það að kostnaður vegna viðbragðs við mengunaróhöppum hafi lent á viðkomandi slökkviliði og þar með íbúum viðkomandi sveitarfélags, en ekki á þeim sem menguninni olli. Kostnaður sem þessi getur orðið mjög hár og haft alvarleg áhrif á fjárhag slökkviliða. Á meðan ekki er til slík heildarlöggjöf um bótaábyrgð þeirra sem valda mengunartjóni telur Mannvirkjastofnun æskilegt að kveðið sé á um slíkt í frumvarpinu.

Eftirfarandi eru athugasemdir Mannvirkjastofnunar við einstakar greinar frumvarpsins:

**3. gr. Skilgreiningar. 43. Öryggisskýrsla: Skýrsla þar sem niðurstöður öryggismats eru teknar saman og 28. gr. Öryggisblöð og öryggisskýrslur.**

Í IV kafla reglugerðar 160/2007 um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna er fjallað um öryggisskýrslur, m.a. innihald þeirra og endurskoðun, sbr. 12. og 13. gr. reglugerðarinnar. Þær öryggisskýrslur eru afar ólíkar þeim öryggisskýrslum sem gera á skv. ákvæðum frumvarpsins. Bæði frumvarpið og áður nefnd reglugerð hafa sem markmið að koma í veg fyrir tjón af völdum efna. Óheppilegt getur verið að nota sama hugtak um tvennskonar skýrslur í svo skyldri löggjöf.

**6. gr. Hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.**

Slökkvilið skal tilkynna heilbrigðiseftirliti um mengunarslys skv. 16 gr. laga 75/2000. Skýra þyrfti hlutverk heilbrigðiseftirlits þegar það hefur mótttekið slíka tilkynningu. Einnig þarf að skýra hvenær hlutverki slökkviliðs og viðbragði við mengunaróhappi lýkur og hver tekur við ábyrgð á eftirvinnu og upphreinsun á vettvanginum að viðbragði loknu.

**7. gr. Hlutverk Vinnueftirlits ríkisins.**

Lagt er til að 4. liður orðist svo: *upplýsa Umhverfisstofnun, og eftir atvikum slökkvilið, um framkvæmd og niðurstöður eftirlits samkvæmt ákvæðum laga um aðbúnað hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.*

Til samanburðar má nefna að stórslys af völdum efna á að tilkynna slökkviliði tafarlaust, sbr. 21. og 28. gr. reglugerðar nr. 160/2007. Eðlilegt er að tengja einnig eldvarnareftirlit



slökkviliðs við eftirlit Vinnueftirlitsins þannig að slökkviliðin séu upplýst um hugsanlega hættu á óhöppum vegna geymslu og meðferðar efna á vinnustöðum og geti þannig lagt sitt af mörkum til að fyrirbyggja óhöpp, t.d. með auknu eldvarnareftirliti.

### **12. gr. Ábyrgð á úrbótum.**

Vísað er til þess sem fram kemur hér að framan um að ítarlegri reglur vanti um ábyrgð þess sem mengun valdi á greiðslu kostnaðar við að koma í veg fyrir, draga úr og bæta fyrir umhverfisáhrif mengunarinnar. Lög um umhverfisábyrgð munu einungis ná til hluta þeirra tjóna sem geta orðið af völdum efna. Í mörgum tilvikum mun kostnaður við bráðaaðgerðir lenda á slökkviliðum og þar með íbúum viðkomandi sveitarfélags.

Mannvirkjastofnun bendir í þessu samhengi enn fremur á að í íslenska löggjöf vantar einnig skýrari ákvæði um viðbrögð við bráðamengun á landi og um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila hliðstætt því sem kveðið er á um í 14. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Jafnframt er óljóst hvert er hlutverk heilbrigðiseftirlits þegar slökkvilið hefur sinnt tilkynningaskyldu skv. 16. gr. laga 75/2000 (sjá umfjöllun um 6. gr. hér að framan).

### **15. gr. Varðveisla.**

Hér mætti vísa til ákvæða byggingarreglugerðar. Fjallað er m.a um hættuleg efni í 6.7.3. gr., 6.9.3. gr., 6.11.4. gr., 9.6.25. gr. og 14.6.4. byggingarreglugerðar.

Lagt er til að aftast í 3. mgr. 15. gr. bætist eftirfarandi ný málsgrein: *Jafnframt gilda ákvæði laga um mannvirki og byggingarreglugerðar um gerð og umbúnað mannvirkja þar sem efni eru geymd.*

### **42. gr. Menntun og vottun**

Mannvirkjastofnun bendir á að þjónustuaðilar brunavarna, þ.m.t. þeir sem þjónusta slökkvi- og brunavarnakerfi þurfa starfsleyfi stofnunarinnar skv. ákvæðum reglugerðar um þjónustuaðila brunavarna nr. 1067/2011 og 38. gr. a í lögum um brunavarnir. Í reglugerðinni er gerð krafa um hæfni og þjálfun starfsmanna þjónustuaðilans. Þessir aðilar þurfa því, verði frumvarpið að lögum, að sækja um tvennskonar leyfi/vottun vegna sömu starfsemi. Mannvirkjastofnun telur að æskilegt hefði verið að samhæfa þessar kröfur þannig að þessir aðilar þurfi ekki leyfi margra aðila fyrir starfsemi sinni.

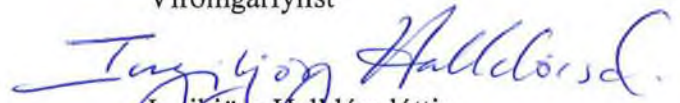
### **63. og 64. gr. Refsiábyrgð.**

Mannvirkjastofnun bendir á að skv. 63. og 64. gr. frumvarpsins varða einungis þau brot sem talin eru upp í 1.-4. tölul. 63. gr. frumvarpsins refsingum (sektum eða fangelsi). Brot gegn almennri aðgæsluskyldu 11. gr. frumvarpsins t.d. ekki refsivert skv. frumvarpinu, né brot gegn öðrum ákvæðum IV. kafla. Valdi einhver tjóni af gáleysi t.d. vegna óvarlegrar meðferðar efna virðist slíkt refsilaust. Alvarleg ásetningsbrot geta hugsanlega varðað við 179. gr. almennra hegningarlaga nr.19/1940, þar sem segir að fangelsi allt að 4 árum skuli sá sæta sem gerist sekur um meiriháttar brot gegn lagaákvæðum verndun umhverfis t.d. með geymslu eða losun skaðlegra efna. Gáleysisbrot varða hins vegar ekki refsingu skv. ákvæðinu, sbr. 18.



gr. hegningarlaga. Að mati Mannvirkjastofnunar þarf að laga orðalag 63. gr. þannig að brot gegn 11.gr. og öðrum háttættisreglum IV. kafla frumvarpsins varði refsingum.

Virðingarfyllst

  
Ingibjörg Halldórsdóttir  
lögfræðingur