Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

---

1. gr.

Við 29. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra getur í reglugerð að fengnum tillögum Hollustuverndar ríkisins bannað innflutning og framleiðslu eiturefna og hættulegra efna sem haft geta skaðleg áhrif á umhverfið. Ráðherra getur heimilað Hollustuvernd ríkisins að veita tímabundnar undanþágur frá slíku banni í því skyni að draga smám saman úr innflutningi og framleiðslu efnisins og kveðið þar á um hvaða skilyrðum slík undanþága skuli háð.

Við veitingu innflutnings- og framleiðsluleyfa skv. 3. mgr. er heimilt að taka mið af markaðshlutdeild umsækjanda undanfarin fimm ár. Þegar stefnt er að algeru banni við innflutningi og framleiðslu efnis er heimilt að hafna umsókn aðila sem hefur ekki flutt inn eða framleitt efnið áður.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er lagt fram vegna væntanlegrar innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2037/2000 frá 29. júní 2000, um efni sem eyða ósonlaginu, ásamt breytingu á þeirri reglugerð nr. 2039/2000. Munu reglugerðir þessar taka við af reglugerð EB nr. 3093/94 sem gilt hefur hér á landi um nokkurra ára skeið. Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar frá 21. apríl 1999 í máli íslenska ríkisins gegn Vörukaupum ehf. og gagnsök þykir ljóst að gera þurfi breytingar á lögum nr. 52/1988 áður en framangreindar reglugerðir öðlast gildi hér á landi. Ákvæði reglugerðar EB nr. 2037/2000 munu koma strax til framkvæmda og því er ljóst að ekki er hægt að bíða með þessa breytingu þar til nefnd skipuð af umhverfisráðherra 13. júní 2000, sem vinnur nú að heildarendurskoðun laga nr. 52/1988, hefur lokið störfum.

Í Vínarsamningi um vernd ósonlagsins frá 22. mars 1985 og Montrealbókun frá 16. september 1987 um efni sem valda rýrnun ósonlagsins, eins og henni var breytt í Lundúnum 29. júní 1990 og Kaupmannahöfn 25. nóvember 1992, hefur Ísland sem einn samningsaðila tekist þá skyldu á herðar að takmarka notkun á slíkum efnum. Hafa þessir alþjóðasamningar verið fullgiltir af Íslands hálfu og auglýstir í C-deild Stjórnartíðinda, sbr. auglýsingar nr. 9/1989, 15/1993 og 1/1994.

Undanfarin ár hefur umhverfisráðherra, á grundvelli heimildar í 2. mgr. 29. gr. laga um eiturefni og hættuleg efni, sett reglur um varnir gegn mengun af völdum ósoneyðandi efna. Hefur innflutningur nokkurra efna, þar á meðal klórflúorkolefna, halóna, metylbrómíða og vetnisklórflúorkolefna, verið takmarkaður eða bannaður. Hollustuvernd ríkisins hefur haft það verkefni að veita undanþágur frá slíku banni. Heildarmagn efnis sem leyft er að flytja inn á ári hefur verið ákveðið í reglugerð og Hollustuvernd ríkisins hefur úthlutað innflutningsheimildum innan þeirra marka. Reglur þessar hafa verið í samræmi við það sem kveðið er á um í reglugerðum Evrópusambandsins og gilt hafa á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í dómi Hæstaréttar frá 21. apríl 1999 í máli íslenska ríkisins gegn Vörukaupum ehf. og gagnsök þóttu lög nr. 52/1988 eða alþjóðasamningar ekki hafa veitt heimild til þess að gera greinarmun á einstökum innflytjendum eftir því efnismagni sem þeir höfðu flutt inn á árinu 1989, eins og kveðið var á um í auglýsingu umhverfisráðherra nr. 217/1995, um tímabundna heimild til innflutnings á vetnisklórflúorkolefnum. Hins vegar var talið að 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, þrátt fyrir óskýrt orðalag, fæli í sér nægilega heimild fyrir ráðherra til að takmarka innflutning á vetnisklórflúorkolefni með reglugerð. Var höfð hliðsjón af tilgangi laga nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, breytingalaga nr. 51/1993, sem veittu umhverfisráðherra heimild til að setja nauðsynlegar reglur um notkun ósoneyðandi efna í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, og efnisákvæðum alþjóðasáttmála um vernd ósonlagsins. Þá var ekki talið að ráðherra hefði framselt Hollustuvernd ríkisins vald umfram það sem heimilt var þegar hann fól stofnuninni að framkvæma innflutningstakmarkanirnar.

Nú hefur verið samþykkt innan ESB að takmarka enn frekar framleiðslu og innflutning vetnisklórflúorkolefna. Í reglugerð EB nr. 2037/2000 eru hertar takmarkanir á notkun vetnisklórflúorkolefna og flýtt um fimm ár að hætta notkun þeirra, þ.e. frá 2015 fram til 2010. Reglugerðin gerir jafnframt ráð fyrir takmörkunum þannig að einungis þeir sem haft hafa leyfi til framleiðslu eða innflutnings tiltekið ár fái slíkar heimildir og dregið verði úr framleiddu eða innfluttu magni þar til notkun verður alfarið hætt árið 2010. Þetta leiðir til þess að ekki verður unnt að heimila innflutning eða framleiðslu nýrra aðila á markaði. Með hliðsjón af framangreindum dómi Hæstaréttar þykir rétt að lögfesta heimild til að taka mið af markaðshlutdeild innflytjenda og framleiðenda umhverfisskaðlegra efna og heimild til að meina nýjum aðilum að koma inn á slíkan markað þar sem stefnt er að því að útrýma efnunum af markaði. Þar sem um úthlutun takmarkaðra gæða er að ræða og útrýming framangreindra efna af markaði verður mjög hröð þykir jafnframt vissara að skýrar lagaheimildir liggi fyrir um heimild umhverfisráðherra til að setja reglur um bann við innflutningi og framleiðslu umhverfisskaðlegra efna og heimildir Hollustuverndar ríkisins til að stýra innflutningi og framleiðslu slíkra efna.

Þrátt fyrir að tilefni breytingar á lögum nr. 52/1988, sem hér er lögð til, sé framangreint ákvæði reglugerðar EB nr. 2037/2000 um bann við notkun vetnisklórflúorkolefna, þá er ákvæðið orðað þannig að því megi beita um sams konar takmörkun annarra umhverfisskaðlegra efna í framtíðinni. Dæmi um efni sem hugsanlega verða takmörkuð á alþjóðavettvangi í náinni framtíð eru tiltekin efni sem stuðla að auknum gróðurhúsaáhrifum, svo sem vetnisflúorkolefni, flúorkolefni og hexaflúorbrennisteinn. Í þessu sambandi má einnig benda á að í áætlun Norðurlanda um sjálfbæra þróun er stefnt að því að draga verulega úr eða hætta alveg notkun efna eða efnavöru sem getur haft skaðleg áhrif á heilbrigði og umhverfi, svo sem þungmálma, þrávirkra efna og krabbameinsvaldandi efna. Aðgerðir til þess að ná fram þeim markmiðum gætu kallað á takmarkanir af þessu tagi.

Í frumvarpinu er lagt til að umhverfisráðherra verði að fengnum tillögum Hollustuverndar ríkisins veitt heimild til að banna innflutning og framleiðslu eiturefna og hættulegra efna sem haft geta skaðleg áhrif á umhverfið. Jafnframt er lagt til að ráðherra geti í reglugerð heimilað Hollustuvernd ríkisins að veita tímabundnar undanþágur frá slíku banni í því skyni að draga smám saman úr innflutningi og framleiðslu efnisins. Í slíkri reglugerð yrði jafnframt kveðið á um hvaða skilyrðum undanþágur yrðu háðar. Efni þau sem ákvæði þessu er ætlað að ná til eru yfirleitt ekki framleidd hér á landi heldur flutt inn. Þrátt fyrir það þykir rétt að miða heimildina bæði við bann við innflutningi og framleiðslu þar sem reglugerðir Evrópusambandsins á þessu sviði taka til hvors tveggja og hafa þann möguleika í lögum að banna framleiðslu efna ef aðstæður hér á landi hvað þetta varðar breytast.

Í 2. mgr. 1. gr. er lagt til að lögfest verði heimild til að taka mið af markaðshlutdeild umsækjanda undanfarin fimm ár við veitingu innflutnings- og framleiðsluleyfa, sem Hollustuvernd ríkisins mun veita í samræmi við ákvæði 2. málsl. 1. mgr. Þá verði jafnframt heimilt að hafna umsókn aðila sem ekki hefur flutt inn eða framleitt efnið áður þegar stefnt er að algeru banni við innflutningi og framleiðslu efnisins. Þessu ákvæði er ætlað að veita heimild til þess að takmarka úthlutun innflutnings- og framleiðsluleyfa við þá sem fyrir eru á markaði og hafna umsóknum nýrra aðila. Þykir eðlilegt að þegar stefnt er að algeru banni við notkun tiltekinna umhverfisskaðlegra efna sé þeim sem fyrir eru á markaði gefinn sanngjarn frestur til að laga sig að breytingunum, en nýir aðilar beini þá innflutningi sínum og framleiðslu að þeim efnum sem koma munu í staðinn. Ákvæði reglugerðar EB nr. 2037/2000 gera ráð fyrir þessu fyrirkomulagi. Við útreikning markaðshlutdeildar er samkvæmt ákvæðinu miðað við innflutning eða framleiðslu síðustu fimm ára til að ákvæðið nái örugglega til allra sem verið hafa á markaðinum áður en takmarkanir koma til framkvæmda.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

Tilgangur með frumvarpinu er að lögfest verði heimild fyrir umhverfisráðherra að banna innflutning og framleiðslu eiturefna og hættulegra efna sem haft geta skaðleg áhrif á umhverfið og að við veitingu tímabundinna undanþágu frá slíku banni sé heimilt að taka mið af markaðshlutdeild umsækjenda undangengin ár.

Ekki verður séð að lögfesting frumvarpsins hafi í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð.