

Nefndarálit

um frv. til l. um efni og efnablöndur.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á fund sinn Ingibjörgu Halldórsdóttur frá umhverfisráðuneyti og Sigríði Kristjánsdóttur frá Umhverfisstofnun, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins, Gest Guðjónsson frá Olíudreifingu, Svövu S. Steinarsdóttur frá Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Kristínu Lindu Árnadóttur og Gunnlaugu Einarsdóttur frá Umhverfisstofnun, Víði Kristjánsson frá Vinnueftirlitinu, Valdimar Brynjólfsson frá Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra og Guðjón Bragason og Björn Halldórsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Þá bárust nefndinni umsagnir frá Umhverfisstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eyþingi, Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Olíudreifingu, Vinnueftirlitinu og Skógrækt ríkisins. Einnig barst nefndinni sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu.

Frumvarpinu er ætlað að skapa lagastoð fyrir innleiðingu svokallaðrar REACH-reglugerðar í íslenskan rétt. Frumvarpið inniheldur fyrst og fremst þær meginreglur sem felast í reglugerðinni en veitir ráðherra heimild til frekari reglusetningar. Reglugerðin fjallar um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir á efnum og er hluti EES-samningsins samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 25 frá 14. mars 2008.

Efnalöggjöf í Evrópu er talin nokkuð flókin. Skiptir hún efnum í tvo flokka, efni sem skráð voru fyrir 1981 og svo ný efni. Í fyrrgreinda flokknum eru yfir 100.000 efni en hinum síðari um 4.000. Það sem skýrir þennan mikla mun er m.a. að strangar kröfur eru gerðar til áhættumats nýrra efna sem ekki er að finna fyrir þau efni sem skráð voru fyrir 1981. Einnig er það í höndum framleiðenda að framkvæma áhættumat nýrra efna en stjórnvöld bera aftur á móti ábyrgð á áhættumati eldri efna. Þessi skipan mála hefur ekki gefist vel og fram kom í máli fulltrúa umhverfisráðuneytis að af þeim fjölda efna sem stjórnvöld bera ábyrgð á að meta er einungis búið að ljúka mati á 71 efni af 141 sem sett voru í forgang. Jafnframt hefur þetta leitt til ákveðinnar stöðunar í framleiðslu nýrra efna þar sem mikil rannsóknarvinna er fólgin í gerð áhættumats og kostnaður mikill fyrir framleiðendur. Með hinni nýju REACH-reglugerð eru öll efni undir sama hatti og komið er á markaðseftirliti. Í því felst að ábyrgð á áhættumati flyst frá stjórnvöldum yfir á framleiðendur og innflytjendur efna sem fá í staðinn frjálsan markaðsaðgang sýni þeir fram á að efnin standist áhættumat.

Grundvöllur reglugerðarinnar og frumvarpsins er skráningarskylda. Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins verður framleiðandi eða innflytjandi að skrá hjá Efnastofnun Evrópu efni, hvort sem það er hreint, í efnablöndu eða í hlutum, sem framleitt er eða flutt inn til markaðssetningar á Evrópska efnahagssvæðinu í meira magni en einu tonni á ári, að öðrum kosti er honum óheimilt að framleiða efnið, flytja það inn eða nota, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Í þessu felst og

krafa um greiningu allra efna sem framleidd eru eða sett á markað á EES-svæðinu burtséð frá því hvenær þau voru upphaflega sett á markað. Enn fremur skuli þau efni sem hafa hættulega eiginleika vera háð ákveðnum notkunartakmörkunum.

Gert er ráð fyrir tvenns konar takmörkunum í frumvarpinu. Í fyrsta lagi er að finna í 4. gr. almenna takmörkun þar sem ráðherra kveður í reglugerð m.a. á um tiltekið notkunarsvið, kröfu um upplýsingaskyldu um notkunina og kröfu um skyldubundnar merkingar. Í greininni er jafnframt að finna eina af meginreglum frumvarpsins, svokallaða skiptireglu. Felur hún í sér að skipta eigi út efnum, sem talið er að hafi óæskileg áhrif á heilsu manna og dýra eða talið er að skaði umhverfið, fyrir önnur hættuminni efni. Í öðru lagi eru ákveðin efni háð markaðsleyfi, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þau efni sem slíkt markaðsleyfi þurfa eru til dæmis krabbameinsvaldandi efni, þrávirk eða eitruð efni. Segir í greininni að ráðherra ákveði í reglugerð hvaða efni skuli háð slíku leyfi sem síðan er sótt um hjá Efnastofnun Evrópu. Efnastofnunin veitir umsögn til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem gefur út leyfið. Umhverfisstofnun staðfestir leyfi framkvæmdastjórnarinnar hér á landi. Samkvæmt frumvarpinu fer Umhverfisstofnun, eða eftir atvikum heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna, með eftirlit við framkvæmd laganna. Kveður frumvarpið á um heimildir eftirlitsaðila, þvingunarúrræði þeirra og viðurlög við brotum á þeim.

Nefndin fjallaði ítarlega um ákvæði frumvarpsins á fundum sínum.

5. gr. frumvarpsins kveður á um skráningarskyldu framleiðanda eða innflytjanda efnis sem framleitt er eða flutt inn til markaðssetningar á Evrópska efnahagssvæðinu í meira magni en einu tonni á ári. Af orðalagi 1. mgr. mætti ætla að heildarmagn af viðkomandi efni sem framleitt er eða innflutt megi ekki fara yfir 1 tonn á ári. Aftur á móti gerir reglugerðin ráð fyrir því að hver framleiðandi eða innflytjandi geti framleitt eða flutt inn efni sem nemur einu tonni á ári án þess að skrá þurfi efnið. Telur nefndin mikilvægt að taka af allan vafa um þetta og leggur til breytingar á greininni.

Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um öryggisblöð og öryggisskýrslur. Telur nefndin að 1. mgr. greinarinnar mætti vera skýrari um það hver móttakandi efnisins er og leggur til orðalagsbreytingu þess efnis.

Í 8. gr. frumvarpsins er enn fremur að finna eina grundvallarreglu frumvarpsins, þ.e. heimildarákvæði um að setja á markað efni, hvort sem það er hreint, í efnablöndu eða í hlutum, sem skráð hafa verið hjá Efnastofnun Evrópu. Í 2. mgr. er aftur á móti að finna ákvæði um að óheimilt sé að framleiða, flytja inn, markaðssetja eða nota efni sem ekki hefur verið skráð eða fengið markaðsleyfi fyrir. Verði frumvarpið að lögum segir í 13. gr. að löginn skuli þegar öðlast gildi að undanskilinni 5. gr. sem skal öðlast gildi 1. júní 2008. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að við innleiðingu á REACH-reglugerðinni er gefinn kostur á forskráningu efna hjá Efnastofnun Evrópu á tímabilinu 1. júní 2008 til 1. desember 2008. Er þetta tímabil sett svo fyrirtæki geti komið á samstarfi sín á milli um skráningu efna og þá gagnaöflun og prófanir sem skráningu fylgja. Er það álit nefndarinnar að mikilvægt sé að kveða á um að notkun efna, sem nú þegar hafa verið markaðssett og verða markaðssett á fyrrgreindu tímabili forskráningar, sé ekki óheimil. Þrátt fyrir að Evrópureglur gildi almennt ekki fyrir vörur sem markaðssettar eru á EES-svæðinu fyrir gildistöku nýrra reglna þá telur nefndin rétt að áréttta slíkt í bráðabirgðaákvæði. Enn fremur telur nefndin að orðalag 2. mgr. 8. gr. sé óskýrt og leggur til breytingu þar á. Árétttar nefndin að einungis er um orðalagsbreytingu að ræða sem hefur ekki áhrif á efnisatriði málsins.

Í 9. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um eftirlit og framkvæmd. Er þar kveðið á um eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar en í því felst eftirlit með framleiðslu, innflutningi og markaðssetningu. Í 3. mgr. greinarinnar kemur enn fremur fram að heilbrigðisnefndir sveitar-

félaga fari með eftirlit með hlutaðeigandi starfsemi, í samræmi við fyrirmæli Umhverfisstofnunar, samhliða lögbundnu eftirliti sínu á starfsleyfisskyldri starfsemi. Í umsögnum frá heilbrigðiseftirlitum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga eru gerðar athugasemdir við orðalagið „fyrirmæli“ í 3. mgr. 9. gr., töldu aðilar að þarna væri kveðið á um of mikið boðvald Umhverfisstofnunar og að réttara væri að tala um „leiðbeiningar“. Telur nefndin aftur á móti mikilvægt að eftirlit með framkvæmd laganna sé samræmt um allt land. Slík samræming yrði ekki tryggð ef kveðið yrði á um leiðbeiningar Umhverfisstofnunar í stað fyrirmæla frá henni. Enn fremur áréttar nefndin að kostnaðarauki við framangreint eftirlit verður ekki verulegur þar sem gert er ráð fyrir að heilbrigðisnefndir framkvæmi eftirlit samkvæmt þessum lögum samhliða öðrum lögbundnum eftirlitsverkefnum sínum. Tekur nefndin því ekki undir framangreindar athugasemdir og leggur ekki til breytingu á frumvarpinu hvað þetta varðar.

Í 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga til að stöðva markaðssetningu sem stangast á við ákvæði frumvarpsins eða þeirra reglugerða sem kunna að verða settar með stoð í því og leggja hald á viðkomandi vöru. Er það álit nefndarinnar að hér sé ekki nógu fast að orði kveðið og telur réttara að kveða á um skyldu eftirlitsaðilanna við framfylgd á ákvæðum frumvarpsins. Leggur nefndin til breytingu til samræmis þessu.

Í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins segir að Umhverfisstofnun sé einungis heimilt að stöðva innflutning efna í tolli ef þau koma frá ríkjum sem eru utan EES-svæðisins. Í umræðum innan nefndarinnar vöknudu spurningar um hvort hér gætti ekki misræmis við texta sjálftrar lagagreinarinnar þar sem ekki er kveðið skýrt á um þessa heimild Umhverfisstofnunar. Að mati nefndarinnar ber þó að líta til tollalaga, nr. 80/2005, í þessu samhengi. Með tilliti til 60. gr. tollalaga og þess að innflutningur telst vera markaðssetning í skilningi frumvarpsins, sbr. 12. tölul. 3. gr., telur nefndin að tryggt sé að ólögleg vara verði stoppuð í tolli, enda sé í 2. mgr. 10. gr. kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar, eða eftir atvikum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga, til að stöðva markaðssetningu sem stangast á við ákvæði frumvarpsins. Því sjónarmiði var hreyft fyrir nefndinni að óljóst væri samkvæmt greininni hvernig beita ætti þeim þvingunarúrræðum sem þar eru fyrir hendi, sér í lagi þar sem ekki væri vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Enn fremur að veiting áminninga væri máttlaust úrræði og að nægjanlegt væri að veita viðkomandi frest til úrbóta áður en dagsektum væri beitt. Að mati nefndarinnar er ekki þörf á að vísa sérstaklega í stjórnarsýslulög enda eru bæði Umhverfisstofnun og sveitarfélög bundin af ákvæðum þeirra. Jafnframt áréttar nefndin að í anda meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga sé rétt að stíga varlega til jarðar við beitingu þvingunarúrræða og telur því rétt að aðilum sé veitt áminning áður en beitt verði meira íþyngjandi heimildum ákvæðisins. Leggur nefndin ekki til breytingu á greininni.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna viðurlagaákvæði. Töluverð umræða var innan nefndarinnar um þetta ákvæði og komu fram ábendingar í umsögnum um að hér væri gengið of langt þar sem hvorki þyrfti að sanna sök á fyrirvarsmenn eða starfsmenn viðkomandi lögaðila né gerð sú krafa að tjón hafi orðið. Áréttar nefndin að ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 1. mgr. 34. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Er það álit nefndarinnar að hér sé ekki um of íþyngjandi ákvæði að ræða enda verður að liggja fyrir við beitingu ákvæðisins að brot gegn ákvæðum frumvarpsins hafi átt sér stað. Erfitt getur reynst að sanna huglæga afstöðu fyrirvarsmanna eða starfsmanna viðkomandi lögaðila sem og að brotið hafi með sannanlegum hætti verið honum til hagsbóta þótt ljóst sé að brot hafi átt sér stað. Undirstrikar nefndin að brot á ákvæðum frumvarpsins verða jafnan fólgin í því að viðkomandi hefur ekki skráð efnið, sbr. 4. gr., ekki sótt um leyfi skv. 6. gr. eða ekki farið eftir þeim takmörkunum sem um efnið gilda. Telur nefndin að ef krafa væri gerð um huglæga afstöðu starfsmanna eða

fyrirsvarsmanna og að sýna þyrfti fram á að tjón hafi orðið en ekki einungis að viðkomandi hefði getað hagnast mundi ekki nást að refsfa fyrir viðkomandi brot þótt klárlega hafi verið brotið gegn ákvæðum frumvarpsins. Leggur nefndin því ekki til breytingar á ákvæðinu.

Í kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að verði frumvarpið óbreytt að lögum mun kostnaðurinn nema um 20,8 m.kr. Fjárlagaskrifstofan telur þó að þessi kostnaður verði látinn rúmast innan núverandi fjárheimilda Umhverfisstofnunar sem hafi fengið 20 millj. kr. fjárveitingu í fjárlögum 2008 til að styrkja starf sitt á sviði EES-mála, þar á meðal vegna innleiðingar REACH-reglugerðarinnar. Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að þær 20 millj. kr. sem stofnunin fékk samkvæmt fjárlagafrumvarpinu hafi jafnframt verið ætlaðar til annarra verkefna en innleiðingar REACH-reglugerðarinnar og mótmælir stofnunin því mati fjárlagaskrifstofu að henni sé ætlað að nýta alla fjárhæðina í þetta eina verkefni. Bendir nefndin á að umsögn fjárlagaskrifstofu er ekki ný og að langt er gengið á árið 2008. Efast því nefndin um að umsögnin sé lengur raunsæ og má ætla að Umhverfisstofnun hafi nú þegar nýtt hluta fjárhæðarinnar í önnur verkefni.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er óskað eftir að nýtt ákvæði verði sett í frumvarpið þess efnis að heimilt verði að birta reglugerðir í heild eða að hluta í B-deild Stjórnartíðinda á ensku. Í umsögninni segir að við REACH-reglugerðina muni bættast viðaukar og tengdar reglugerðir sem að miklu leyti muni verða efnalistar og prófunaraðferðir sem fáir muni lesa nema sérfræðingar sem enn fremur muni notast við ensku heitin. Töluverð umræða var innan nefndarinnar um þessa beiðni. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu eru fá fordæmi fyrir slíkri heimild. Einungis er um að ræða 140. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, og ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 170/2006, um breyting á lögum um fjármálafrirtæki, nr. 161/2002. Einnig er í frumvarpi um alþjóðlegar þvingunaraðgerðir gert ráð fyrir birtingu erlends frumtexta tiltekinna lista í B-deild Stjórnartíðinda. Fordæmi þessi miðast við að slíkar birtingar beinist að afmörkuðum hópi á afmörkuðum og sérhæfðum sviðum og varði mjög tæknileg málefni þar sem þýðingar kunna jafnframt að verða mjög umfangsmiklar og tímafrekar. Telur nefndin að fara verði mjög varlega við að veita heimildir sem þessa og að slíkt eigi að heyra til undantekninga og leggur ekki til breytingar á frumvarpinu í þessa veru.

Í meðferð nefndarinnar um málið barst ósk frá umhverfissráðuneytinu, að beiðni utanríkisráðuneytisins, um að bætt yrði við grein í frumvarpið þess efnis að ríkisstjórninni væri veitt heimild til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að taka REACH-reglugerðina inn í EES-samninginn og aflétta með þeim hætti stjórnskipulegum fyrirvara. Ástæða þess að slík grein er ekki í frumvarpinu er sú að ákvörðun nefndarinnar var ekki tekin fyrir en frumvarpið var farið frá ráðuneytinu. Telur nefndin að mikilvægt sé að hafa eftirfarandi í huga í þessu samhengi. Samkvæmt ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar er ESS-samningurinn reglulega uppfærður með breytingum á viðaukum og bókunum við samninginn. Þessar ákvarðanir eru skuldbindandi að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar ef aðildarríki hefur ekki beitt heimild 103. gr. EES-samningsins um að setja fyrirvara um að hún geti ekki tekið gildi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða í viðkomandi ríki. Að því er Ísland varðar hefur slíkur fyrirvari almennt einungis verið settur þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér landi, en í því tilviki leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að leita ber eftir samþykki Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki getur Alþingi alltaf veitt með videigandi lagabreytingu, en einnig hefur tíðkast að heimila stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en landsréttinum er breytt með lögum til samræmis við viðkomandi ákvörðun. Í ósk ráðuneytisins felst aflétting á stjórnskipulegum fyrirvara. Telur nefndin að þar sem forskráningartímabil efna hefst 1. júní 2008 og miklir hagsmunir eru í húfi fyrir íslensk fyrirtæki að geta tekið þátt í því ferli og sameinast evrópskum fyrir-

tækjum í samstarfi sín á milli um skráningu efna og þá gagnaöflun og prófanir sem skráningu fylgja að verða eigi við þessari beiðni og leggur til breytingu þess efnis. Nefndin vill þó undirstrika að hér sé ekki um hefðbundið fyrirkomulag að ræða og telur hina réttu leið í þessu að stjórnskipunarlegum fyrirvara sé aflétt með sérstakri þingsályktunartillögu. Nefndin ítrekar mikilvægi þess að framkvæmd þess að veita ríkisstjórninni heimild til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og aflétta þannig stjórnskipulegum fyrirvara af EES-gerðum sem kalla á lagabreytingar hér á landi sé með samræmdum hætti.

Nefndin leggur jafnframt til aðrar smávægilegar breytingar á frumvarpinu sem einkum varða lagatæknileg atriði.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði samþykkt með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Kolbrún Halldórsdóttir, Árni Þór Sigurðsson og Höskuldur Þórhallsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 20. maí 2008.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Kjartan Ólafsson.

Kolbrún Halldórsdóttir,
með fyrirvara.

Illugi Gunnarsson.

Katrín Júlíusdóttir.

Höskuldur Þórhallsson,
með fyrirvara.

Guðfinna S. Bjarnadóttir.

Ólöf Nordal.

Árni Þór Sigurðsson,
með fyrirvara.