

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, með síðari breytingum (brunaöryggi vöru, EES-reglur).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Í stað 25. gr. laganna kemur nýr kafli, VI. kafli A, **Markaðssetning vöru sem áhrif hefur á brunaöryggi**, með sjö nýjum greinum, 25. gr. og 25. gr. a – 25. gr. f, ásamt fyrir-sögnum, svohljóðandi:

a. (25. gr.)

Kröfur um brunaöryggi vöru.

Hver sá sem framleiðir, flytur inn eða selur vöru sem getur haft áhrif á öryggi mannvirkja og fólks gagnvart eldi skal ábyrgjast að varan fullnægi öllum öryggiskröfum sem um hana gilda, í samræmi við fyrirsjáanlega og eðlilega notkun vörunnar. Óheimilt er að flytja inn eða selja vöru sem uppfyllir ekki þessar kröfur.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um vörur sem falla undir þessa grein og skilyrði sem þær þurfa að uppfylla.

b. (25. gr. a.)

Vörur til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti.

Sá sem ber ábyrgð á markaðssetningu búnaðar og verndarkerfa sem ætluð eru til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti skal ábyrgjast að búnaðurinn og verndarkerfin fullnægi þeim heilbrigðis- og öryggiskröfum sem kveðið er á um í lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, í samræmi við fyrirsjáanlega og eðlilega notkun. Óheimilt er að markaðssetja búnað og verndarkerfi sem uppfylla ekki þessar kröfur.

Áður en búnaður og verndarkerfi sem falla undir þessa grein eru sett á markað skal framleiðandi eða viðurkenndur fulltrúi hans útbúa viðeigandi tæknigögn og framkvæma eða láta framkvæma mat á því hvort búnaðurinn og verndarkerfin uppfylli heilbrigðis- og öryggiskröfur. Samræmismat skal framkvæmt af tilkynntum aðila eftir því sem við á og í samræmi við kröfur sem skilgreindar eru í reglugerð. Framleiðandi skal á grundvelli samræmismats gefa út samræmisýfirlýsingu og festa CE-merkingu á viðkomandi búnað og verndarkerfi og sérstaka merkingu sem gefur til kynna „sprengivörn“ því til staðfestingar. Framleiðandi eða viðurkenndur fulltrúi hans ber allan kostnað af samræmismati og CE-merkingu.

Ráðherra tilkynnir viðeigandi stjórnvöldum á Evrópska efnahagssvæðinu um þá íslensku aðila sem hafa heimild til að annast samræmismat samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

Ráðherra annast einnig eftirlit með tilkynntum aðilum hér á landi en getur falið Mannvirkjastofnun að annast það fyrir sína hönd. Tilkynntur aðili skal hafa faggildingu og faglega þekkingu til að framkvæma samræmismat. Um faggildinguna fer samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. og ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Sé tilkynntur aðili ekki opinber stofnun eða ríkisfyrirtæki skal hann hafa ábyrgðartryggingu sem nær til skaðabótaábyrgðar gagnvart öllum þeim sem hann kann að valda tjóni með starfsemi sinni.

Búnaður og verndarkerfi sem falla undir þessa grein eru álitin uppfylla heilbrigðis- og öryggiskröfur ef þau uppfylla ákvæði samhæfðra evrópskra staðla eða hluta slíkra staðla sem staðfestir hafa verið af Staðlaráði Íslands sem íslenskir staðlar. Mannvirkjastofnun birtir á vefsíðu sinni lista yfir staðla sem varða búnað og verndarkerfi er falla undir þessa grein. Ráðherra getur með reglugerð falið öðru stjórnvaldi eða Staðlaráði Íslands birtingu staðla samkvæmt þessari málsgrein.

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd þessarar greinar, þ.m.t. um:

- a. Skilgreiningu á skyldum og ábyrgð framleiðanda, viðurkennds fulltrúa, innflytjanda og dreifingaraðila.
- b. Kröfur um samræmismat í samræmi við þá hættu sem stafað getur af búnaði eða verndarkerfi sem undir þessa grein falla. Samræmismat getur m.a. falið í sér kröfu um ESB-gerðarprófun, gæðatryggingu í framleiðslu, sannprófun vöru, gerðarsamræmi, gæðatryggingu vöru, innra eftirlit með framleiðslu eða sannprófun eintaka.
- c. Gerð og form samræmisýfirlýsingar, þ.m.t. tungumálakröfur, kröfur um CE-merkingu og aðrar merkingar. Heimilt er í reglugerð að krefjast þess að samræmisýfirlýsing og leiðbeiningar og upplýsingar um öryggismál séu á íslensku.
- d. Kröfur sem gerðar eru til tilkynnts aðila og um hlutverk hans og skyldur við framkvæmd samræmismats og eftir atvikum afturköllun vottorða.
- e. Kröfur um gerð og afhendingu tæknigagna og annarra gagna, þ.m.t. tungumálakröfur. Heimilt er í reglugerð að krefjast þess að slík gögn séu á íslensku.
- f. Heilbrigðis- og öryggiskröfur sem búnaður og verndarkerfi sem falla undir þessa grein þurfa að uppfylla.
- g. Kröfur sem gerðar eru til framleiðanda, viðurkennds fulltrúa, innflytjanda og dreifingaraðila um vistun gagna og upplýsinga vegna markaðseftirlits.
- h. Birtingu staðla.

c. (25. gr. b.)

Opinbert markaðseftirlit.

Mannvirkjastofnun hefur eftirlit með því að vara á markaði sem fellur undir 25. gr. og 25. gr. a uppfylli ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Stofnunin fylgist með vöru á markaði, aftar á skipulegan hátt upplýsinga um slíka vöru og tekur við ábendingum þess efnis.

Mannvirkjastofnun getur falið skoðunarstofnu, sem faggilt er í samræmi við ákvæði laga um faggildingu o.fl., að skoða vöru á markaði og meta hvort hún uppfyllir ákvæði laga þessara. Skoðun fer fram með faglegu mati sem lýtur að skilgreindum reglum. Mannvirkjastofnun getur falið faggiltri prófunarstofnu að prófa vöru og meta hvort hún uppfyllir ákvæði laga þessara. Beiting réttarræða skv. 25. gr. d og 25. gr. e skal vera í höndum Mannvirkjastofnunar.

Mannvirkjastofnun getur haft samstarf við tollyfirvöld um markaðseftirlit við innflutning.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari ákvæði um framkvæmd markaðseftirlits og beitingu réttarræða samkvæmt þessum kafla.

d. (25. gr. c.)

Heimild til skoðunar og upplýsingaskylda.

Mannvirkjastofnun, eða eftir atvikum þeim sem hefur verið falið markaðseftirlit skv. 2. mgr. 25. gr. b, er heimilt að skoða vöru hjá framleiðanda, viðurkenndum fulltrúa hans, innflytjanda og dreifanda, taka sýnishorn af vöru til rannsókna og krefja þá um allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn, svo sem skrá yfir birgja og þá sem hafa vöruna á boðstólum, samræmisýfirlýsingu, samræmisvottorð, skýrslur um prófanir eða útreikninga, tæknigögn og annað sem að mati Mannvirkjastofnunar er nauðsynlegt í tengslum við rannsókn máls.

Framleiðandi, viðurkenndur fulltrúi hans, innflytjandi eða dreifandi ber kostnað vegna þeirra sýnishorna sem tekin eru til rannsóknar skv. 1. mgr. Að lokinni rannsókn skal sýnishornum skilað eða þau eyðilögð með öruggum hætti eftir atvikum. Sýnishorn vöru samkvæmt þessari grein er að jafnaði eitt eintak vöru eða lágmarksfjöldi sem nauðsynlegur er til rannsóknar.

Framleiðandi, viðurkenndur fulltrúi hans, innflytjandi eða dreifandi ber allan kostnað af innköllun vöru. Sé vara ekki í samræmi við settar reglur skal framleiðandi, viðurkenndur fulltrúi hans eða innflytjandi bera þann kostnað sem hlýst af skoðun, rannsókn og prófun, svo og annan kostnað. Framleiðandi eða viðurkenndur fulltrúi hans, innflytjandi eða dreifandi greiðir allan kostnað af tilkynningum um hættulega vöru sem beint er til almennings, svo sem kostnað við tilkynningar í fjölmiðlum. Framleiðanda eða viðurkenndum fulltrúa hans, innflytjanda eða dreifanda er heimilt að annast tilkynningu um þetta til almennings, enda sé það gert í samráði við Mannvirkjastofnun og með þeim hætti að eðlileg varnaðar-áhrif náist.

Sá sem markaðssetur vöru sem fellur undir 25. gr. og 25. gr. a hér á landi skal halda skrá yfir allar slíkar vörur sem hann hefur á boðstólum.

e. (25. gr. d.)

Réttarúrræði Mannvirkjastofnunar.

Mannvirkjastofnun getur fyrirskipað innköllun, tekið af markaði eða bannað sölu eða afhendingu vöru sem fellur undir 25. gr. og 25. gr. a ef hún uppfyllir ekki heilbrigðis- og öryggiskröfur laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim, sem og aðrar kröfur þeirra, þ.m.t. um CE-merkingar og aðrar merkingar, leiðbeiningar og gögn sem ber að útbúa og hafa tiltæk, svo sem samræmisýfirlýsingu, samræmisvottorð, skýrslur um prófanir eða útreikninga og tæknileg gögn.

Leiki rökstuddur grunur á að vara uppfylli ekki heilbrigðis- og öryggiskröfur laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim, sem og aðrar kröfur, getur Mannvirkjastofnun fyrirskipað innköllun hennar, innkallað eða ákveðið tímabundið bann við sölu eða afhendingu hennar á meðan mat á viðkomandi vöru fer fram. Ef í ljós kemur að vara sem lýst hefur verið yfir að samræmist ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim skapar hættu á því að heilbrigðis- eða öryggiskröfum verði ekki fullnægt getur Mannvirkjastofnun fyrirskipað innköllun þeirrar vöru eða bannað eða takmarkað markaðssetningu hennar.

Mannvirkjastofnun er heimilt að beita dagsektum, allt að 500.000 kr. á dag, til að knýja á um þær skyldur sem lög þessi kveða á um eða að látið sé af ólögættu atferli. Dagsektir skulu renna í ríkissjóð. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt skriflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektir og kostnað má innheimta með fjárnámi.

Mannvirkjastofnun er heimilt að birta skýrslur um niðurstöður markaðseftirlits á vef stofnunarinnar, enda hafi ábyrgðaraðilum verið veittur sanngjarn frestur til úrbóta. Mann-

virðingastofnun skal gefa út verklagsreglur um nánari framkvæmd þessa ákvæðis og birta á vef stofnunarinnar.

Ákvæði IX. kafla um þvingunarúrræði og viðurlög gilda ekki vegna eftirlits með markaðssetningu vöru sem hefur áhrif á brunaöryggi og fellur undir þennan kafla.

f. (25. gr. e.)

Stjórnvaldssektir.

Mannvirðingastofnun getur lagt stjórnvaldssektir á lögaðila sem brýtur gegn 25. gr., 25. gr. a eða gegn ákvörðunum Mannvirðingastofnunar skv. 25. gr. d.

Stjórnvaldssektir geta numið allt að 5.000.000 kr.

Við ákvörðun sekta skal m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins. Mannvirðingastofnun er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun Mannvirðingastofnunar um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Aðili máls getur einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfræstur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

Heimild Mannvirðingastofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Fræstur skv. 7. mgr. rofnar þegar Mannvirðingastofnun tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof fræsts hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

g. (25. gr. f.)

Kærur.

Stjórnvaldsákvæðanir Mannvirðingastofnunar sem teknar eru á grundvelli ákvæða þessa kafla, að undanskildum ákvörðunum um stjórnvaldssektir, sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Kæruheimild 36. gr. gildir ekki vegna markaðssetningar vöru sem hefur áhrif á brunaöryggi og fellur undir þennan kafla.

2. gr.

Á eftir 39. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Innleiðing.

Ákvæði VI. kafla A eru til innleiðingar á ákvæðum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB frá 26. febrúar 2014 um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti (endurútgefín).

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 20. apríl 2016.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarp þetta er samið á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í samstarfi við Mannvirkjastofnun. Megintilgangur frumvarpsins er að undirbúa innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB frá 26. febrúar 2014 um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti (endurútgefin). Tilskipunin kemur í stað eldri tilskipunar, 94/9/EB. Sú tilskipun var innleidd á sínum tíma með reglugerð nr. 77/1996 um búnað og verndarkerfi til notkunar á sprengihættustöðum með stoð í þágildandi lögum nr. 60/1979, um Rafmagnseftirlit ríkisins. Þar sem um er að ræða reglur sem hafa það að markmiði að takmarka sprengihættu er talið eðlilegra að tilskipunin sæki lagastoð sína í lög um brunavarnir fremur en rafmagnsöryggislöggjöf, sbr. lög nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, enda eru búnaðurinn og verndarkerfin sem um ræðir ekki í öllum tilvikum rafmagnsbúnaður. Því eru hér lagðar til breytingar á lögum um brunavarnir sem skapar grundvöll fyrir frekari reglusetningu og fullri innleiðingu tilskipunarinnar. Fyrir er í 25. gr. laga um brunavarnir ákvæði um brunaöryggi vöru og eru lagðar til breytingar á því ákvæði til samræmis við þá þróun sem verið hefur í löggjöf á þessu sviði undanfarin ár.

Framangreind tilskipun hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn en undirbúningur að upptöku hennar er langt á veg kominn. Gert er ráð fyrir að sameiginlega EES-nefndin taki ákvörðun um upptöku tilskipunar þessarar á næstu mánuðum. Væntanleg ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar mun verða tekin með stjórnskipulegum fyrirvara af hálfu Íslands þar sem innleiðing tilskipunarinnar kallar á lagabreytingu. Tilskipunin kemur til framkvæmdar 20. apríl 2016.

II. Meginefni frumvarpsins.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti gildir eins og heiti hennar gefur til kynna um búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti. Í henni eru skilgreindar þær grunnkröfur sem uppfylla skal eftir því hversu mikil sprengihættan er. Beita skal skilgreindu samræmismati til að tryggja samræmi við grunnkröfur, festa CE-merki á vöruna og sérstakt merki sem gefur til kynna „sprengivörn“ því til staðfestingar, auk þess að gefa út skriflega samræmisýfirlýsingu. Tilskipunin kemur í stað eldri tilskipunar, 94/9/EB. Helstu breytingar lúta að skipulagi markaðseftirlits, samræmingu viðbragða gagnvart búnaði sem ekki uppfyllir kröfur, skilgreiningu á hlutverki aðila í aðfangakeðjunni og aðkomu tollayfirvalda að eftirliti. Þá eru ákvæði er varða tilkynnta aðila mun ítarlegri í nýju tilskipuninni. Grunnkröfur breytast ekki.

Mannvirkjastofnun annast samkvæmt gildandi lögum nr. 146/1996 markaðseftirlit með þeim rafföngum sem falla undir tilskipunina. Hins vegar er stór hluti þess búnaðar sem fellur undir tilskipunina ekki raffang, t.d. allur búnaður sem reykkafarar taka með sér inn í reykfyllt rými, allir heitir fletir og hreyfanlegir hlutir sem notaðir eru í hugsanlega sprengifimu lofti auk fjölda annarra verkfæra sem notuð eru við slíkar aðstæður. Þessar vörur falla utan gildissviðs laga nr. 146/1996 og hefur markaðseftirlit með þeim því ekki verið á hendi Mannvirkjastofnunar né annarrar stofnunar þrátt fyrir að eldri tilskipun, 94/9/EB, hafi tekið til þessara vara og þar með eftirlits með þeim. Frumvarpið felur því í sér útvíkkun á hlutverki Mannvirkjastofnunar. Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með aðstæðum á vinnustöðum þar sem er sprengifimt andrúmsloft, en þar gildir sérstök tilskipun, 1999/92/EB.

Faggiltar skoðunarstofur annast framkvæmd skoðana í umboði Mannvirkjastofnunar samkvæmt gildandi samningi hverju sinni, verklagsreglum og skoðunarhandbók stofnunarinnar. Ekki er gert ráð fyrir að breyting verði á fyrirkomulagi markaðseftirlits með tilkomu frumvarpsins hvað varðar rafföng en skerpt er þó á ákveðnum atriðum og lagt til að stofnuninni verði veitt heimild til beitingar nýrra úrræða, þ.e. beitingar stjórnvaldssekta. Ekki er gert ráð fyrir að því úrræði verði beitt í miklum mæli, en talið er engu að síður nauðsynlegt að geta gripið til þess, t.d. ef um ítrekuð brot er að ræða og aðili fylgir ekki fyrirmælum stofnunarinnar. Þau úrræði sem stofnunin hefur haft til að fara fram á úrbætur hafa hingað til virkað vel og lítil þörf því verið á því að kæra mál til lögreglu. Því gerir stofnunin ekki ráð fyrir að mikil þörf verði fyrir beitingu stjórnvaldssekta. Við bætist markaðseftirlit með þeim hluta búnaðarins sem fellur undir tilskipunina en telst ekki raffang, en því eftirliti er ekki sinnt á markaði í dag.

III. Samráð.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið sendi drög að frumvarpi þessu til umsagnar tollstjóra, Samtaka iðnaðarins, Samorku, Rafiðnaðarsambands Íslands, Staðlaráðs Íslands, Félags raftækjaheildsala, Félags slökkviliðsstjóra og Vinnueftirlitsins. Frumvarpsdrögin fóru einnig í opið umsagnarferli á netinu. Í kjölfarið bárust ráðuneytinu eingöngu erindi frá Samorku og tollstjóra þar sem fram kom að engar athugasemdir væru gerðar við frumvarpsdrögin.

Í kjölfar umsagnarferlis voru gerðar minni háttar lagfæringar á texta í nokkrum ákvæðum frumvarpsins sem fólu ekki í sér efnislegar breytingar. Auk þeirra var bætt inn ákvæði um bráðabirgðaúrræði Mannvirkjastofnunar sem unnt er að beita þegar grunur leikur á um að vara uppfylli ekki tilsettar kröfur, en slíkt þótti nauðsynlegt í ljósi þess að um mjög hættulegar vörur getur verið að ræða. Þá var ákveðið að tilgreina sérstaklega þau brot sem vörðu stjórnvaldssektum auk þess að setja fram ákvæði um tímafresti hvað varðar heimild Mannvirkjastofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir. Enn fremur er lagt til að ákvæði IX. kafla laganna um viðurlög gildi ekki vegna brota á ákvæðum frumvarpsins heldur verði eingöngu um að ræða heimild til að leggja á stjórnvaldssektir.

IV. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur ekki í sér miklar breytingar á því eftirliti sem verið hefur hér á landi með markaðssetningu á þeim hluta búnaðar og verndarkerfa sem falla undir áður nefnda tilskipun og teljast rafföng né þeim reglum sem um markaðssetninguna gilda. Fyrst og fremst er verið að skerpa á lagastoðinni til að unnt sé að innleiða hina nýju tilskipun með reglugerð og uppfylla kröfur hennar um eftirfylgni. Eftirliti hefur verið sinnt með skipulegum og skilvirkum hætti hingað til og mun svo verða áfram. Hins vegar er stór hluti þess búnaðar sem fellur undir tilskipunina ekki raffang eins og áður segir. Þessar vörur falla utan gildissviðs laga nr. 146/1996 og hefur markaðseftirlit með þeim því ekki verið á hendi Mannvirkjastofnunar né annarrar stofnunar. Sérþekking á því sviði er ekki til staðar hjá stofnuninni, t.d. hvað varðar heilbrigðiskröfur. Því er um að ræða útvíkkun á markaðseftirliti stofnunarinnar sem kallar á viðbótarstarfskraft með annars konar sérþekkingu en fyrir er. Ekki er þó um að ræða breytingu frá eldri tilskipun hvað varðar þann búnað og verndarkerfi sem hin nýja tilskipun tekur til. Mikilvægt er að Vinnueftirlit ríkisins og Mannvirkjastofnun komi sér upp reglubundnu og formlegu samstarfi um málaflokkinn til að sérþekking nýtist sem best og að markaðseftirlitið annars vegar og eftirlit á vinnustöðum hins vegar verði skilvirkt og árangursríkt.

Lítills háttar breytingar gætu orðið á eftirfylgni með tilkomu heimildar til beitingar stjórnvaldssekta en ekki er gert ráð fyrir að heimildinni verði beitt í miklum mæli. Almennt hefur gengið vel hingað til að framfylgja gildandi reglum vegna markaðssetningar raffanga og hefur nokkuð góð sátt verið um framkvæmdina að mati Mannvirkjastofnunar sem hún greinir af samskiptum við þá aðila sem starfa á þessu sviði. Ekki er því almennt talin þörf á breytingum á framkvæmd markaðseftirlits.

Megintilgangur frumvarpsins er að undirbúa innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB frá 26. febrúar 2014 um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi þeirra sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti. Mannvirkjastofnun annast samkvæmt gildandi lögum nr. 146/1996 markaðseftirlit með þeim rafföngum sem falla undir tilskipunina. Hins vegar er stór hluti þess búnaðar sem fellur undir tilskipunina ekki raffang. Má þar til að mynda nefna allan búnað sem reykkaðar taka með sér inn í reykfyllt rými, allir heitir fletir og hreyfanlegir hlutir sem notaðir eru í hugsanlega sprengifimu lofti auk fjölda annarra verkfæra sem notuð eru við slíkar aðstæður. Þessar vörur falla utan gildissviðs laga nr. 146/1996 og hefur markaðseftirlit með þeim því ekki verið á hendi Mannvirkjastofnunar né annarrar stofnunar þrátt fyrir að eldri tilskipun, 94/9/EB, hafi tekið til þessara vara og þar með eftirlits með þeim. Þrátt fyrir að um sé að ræða umtalsverðan fjölda af tækjum og búnaði er ekki talið að umfang eftirlitsins sé mikið þar sem markaðsaðilar slíks búnaðar eru ekki margir hér á landi. Á hinn bóginn er búnaðurinn oft og tíðum mjög sérhæfður og mögulega getur notkun slíks búnaðar, sem ekki stenst kröfur, haft alvarlegar afleiðingar í för með sér. Frumvarpið felur þannig í sér talsverða útvíkkun á hlutverki og ábyrgð Mannvirkjastofnunar en innan hennar er ekki til staðar sérþekking á því sviði og því gert ráð fyrir að stofnunin þurfi að fjármagna starfskraft í hálfstöðugildi við stýringu eftirlitsins og umsýslu í tengslum við það, aukna aðkeypta þjónustu skoðunarstofa, prófanir vegna markaðseftirlits og ferðakostnað, einkum er varðar erlend tengsl. Eftirlit er fjármagnað með byggingaröryggisgjaldi og ekki er til staðar frekari grundvöllur aukinnar gjaldtöku vegna þessa eftirlits og mun verkefnið ekki auka tekjur vegna innheimtu byggingaröryggisgjalds. Áætlað er að kostnaður vegna eftirlitsins (sbr. framangreinda liði) muni nema um 10 m.kr. árlega. Að öðru leyti fellur allt fyrirkomulag eftirlits stofnunarinnar vel að þessum búnaði er um ræðir og því almennt ekki talin þörf á umfangsmiklum breytingum á framkvæmd markaðseftirlits. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er reiknað með að útgjöld Mannvirkjastofnunar aukist um 10 m.kr. árlega vegna nýrra verkefna við að sinna markaðseftirliti. Ekki hefur verið gert ráð fyrir útgjöldum vegna þessara verkefna í gildandi fjárlögum.

Áhrif á atvinnulíf felast fyrst og fremst í skilvirkari heimildum til eftirfylgni og markaðseftirlits, en eins og áður segir eru þau áhrif óveruleg.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er ákvæði efnislega samhljóða 1. mgr. 25. gr. gildandi laga um brunavarnir. Með tilkomu nýrra laga um byggingarvörur og fjölgun vara sem falla undir samhæfða evrópska byggingarvörustaðla hefur fækkað þeim vörum sem falla undir 1. mgr. 25. gr. laga um brunavarnir. Þó falla slökkvitæki undir ákvæðið og hefur verið sett sérstök reglugerð um þær kröfur sem slíkar vörur þurfa að uppfylla. Því er lagt til að málsgreinin haldist að mestu óbreytt, en ákvæði um vottun Mannvirkjastofnunar og úrskurð um notkunar svið í 2. og 3. mgr. falli niður þar sem þær vörur sem stofnunin hefur hingað til séð um að votta með tilliti til brunaöryggis eru í flestum tilvikum byggingarvörur, svo sem eldvarnarhurðir, sem falla

nú undir lög um byggingarvörur. Í 4. mgr. 25. gr. laganna er vísað til laga um byggingarvörur um málsmeðferð og þar með réttarúrræði Mannvirkjastofnunar vegna markaðseftirlits en í frumvarpinu er lagt til að sjálfstæð ákvæði um slíkt verði tekin upp í lög um brunavarnir, sbr. ákvæði c–f-liðar. Um réttarfarsúrræði er einnig í umræddu ákvæði vísað til laga um byggingarvörur og er því skv. 21. gr. þeirra laga heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir Mannvirkjastofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í frumvarpi þessu er lagt til að sú kæruheimild verði enn til staðar eins og nánar greinir í g-lið.

Í b-lið eru ákvæði um þær kröfur sem gerðar eru vegna markaðssetningar búnaðar og verndarkerfa sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti byggðar á ákvæðum tilskipunar 2014/34/ESB. Með setningu ákvæðisins skapast grundvöllur fyrir fullri innleiðingu tilskipunarinnar með setningu reglugerðar. Sá sem ábyrgð ber á markaðssetningu búnaðar og verndarkerfa skal ábyrgjast að varan uppfylli heilbrigðis- og öryggiskröfur, útbúa viðeigandi tæknigögn og framkvæma eða láta framkvæma samræmismat til að tryggja samræmi við grunnkröfur, festa CE-merki á vöruna og aðrar merkingar, auk þess að gefa út skriflega samræmisyfirlýsingu.

Í c- og d-lið eru ákvæði um fyrirkomulag markaðseftirlits með þeim vörum sem falla undir a- og b-lið. og um heimildir eftirlitsaðila. Ákvæðin eru hliðstæð ákvæðum annarrar löggjafar sem fela Mannvirkjastofnun markaðseftirlit. Í c-lið er gert ráð fyrir að Mannvirkjastofnun geti falið skoðunarstofu að skoða vöru á markaði og meta hvort hún uppfylli ákvæði laga nr. 146/1996. Skoðun fer fram með faglegu mati sem lýtur að skilgreindum reglum. Til þess að geta annast skoðun vara á markaði verður viðkomandi skoðunarstofa að faggildingu. Faggildingin grundvallast á evrópskum stöðlum og faggildingaraðili (Einkaleyfastofa) sér til þess að faggiltar skoðunarstofur starfi eftir og uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í viðkomandi staðli. Með faggildingu á að vera fullvissa fyrir því að tiltekin starfsemi uppfylli ákveðnar kröfur um starfsemina, þ.m.t. að unnið sé eftir fastmótudum verklagsreglum og starfsemin lúti aðferðum gæðastjórnunar þannig að fullt traust megi bera til þeirra sem faggildingu hljóta. Auk þessa setur Mannvirkjastofnun fram skýrar verklags- og skoðunarreglur ásamt skilgreindum athugasemdum sem skoðunaraðilum ber að fara eftir við framkvæmd markaðseftirlitsins.

Í d-lið er ákvæði um heimildir Mannvirkjastofnunar til skoðunar og eftir atvikum þeirra sem hefur verið falið markaðseftirlit. Er þar einnig kveðið á um upplýsingaskyldu. Markaðseftirlitið felur einnig í sér heimild til að krefja aðila um allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn í tengslum við rannsókn máls. Þau helstu eru skrá yfir birgja og þá sem hafa vöruna á boðstólum, samræmisyfirlýsingu, samræmisvottorð, skýrslur um prófanir eða útreikninga og tæknigögn. Ekki er unnt að setja fram tæmandi upptalningu á þeim gögnum sem um ræðir en engu að síður nauðsynlegt að láta heimildina ná til annarra gagna hafi þau þýðingu við slíka rannsókn.

Ákvæði um réttarúrræði Mannvirkjastofnunar vegna markaðseftirlits eru í e-lið 1. gr. frumvarpsins og er um sambærileg ákvæði að ræða og í hliðstæðri löggjöf sem Mannvirkjastofnun starfar eftir. Í ákvæðunum er kveðið á um úrræði Mannvirkjastofnunar ef vara á markaði sem fellur undir a- og b-lið uppfyllir ekki kröfur laga og reglugerða. Getur stofnunin í þeim tilvikum fyrirskipað innköllun, tekið af markaði eða bannað sölu eða afhendingu raffangs. Að auki er í 2. mgr. lögð til heimild til álagningar dagsekta. Í tilskipun 2014/34/ESB er skert á kröfum til markaðseftirlits og kveðið á um að markaðseftirlitsstjórnvöld skuli hafa nægjanleg úrræði til að framfylgja kröfum tilskipunarinnar.

Ákvæði IX. kafla laga nr. 75/2000 um þvingunarúrræði fjalla um þær heimildir sem slökkviliðsstjóri hefur vegna brota á ákvæðum laganna eða reglugerða á grundvelli þeirra.

Ekki er hins vegar gert ráð fyrir hlutverki slökkviliðsstjóra í frumvarpi þessu vegna markaðssetningar vöru sem hefur áhrif á brunaöryggi. Sökum þessa og þess að gert er ráð fyrir réttarheimildum Mannvirkjastofnunar í e-lið 1. gr. frumvarpsins er tiltekið þar að þvingunarræði IX. kafla laganna gildi ekki vegna eftirlits með markaðssetningu vöru sem hefur áhrif á brunaöryggi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Mannvirkjastofnun hafi heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna. Eins og fram kemur í athugasemdum við f-lið 1. gr. er hér um að ræða sérhæfðan málaflokk þar sem markaðseftirlit er framkvæmt af stofnun með sérfræðipökkingu. Því verður að telja eðlilegt að stofnunin beiti slíkum viðurlögum í stað þess að mál séu kærð til lögreglu. Því er lagt til að ákvæði IX. kafla laganna um viðurlög gildi ekki vegna brota á ákvæðum frumvarpsins.

Í f-lið er lagt til að Mannvirkjastofnun fái heimild til álagningar stjórnvaldssekta. Gerð er sú krafa í tilskipun 2014/34/ESB að aðildarríkin setji reglur um viðurlög vegna brota á ákvæðum tilskipunarinnar og að þau skuli vera skilvirk, í hlutfalli við alvarleika brotsins og hafa fyrirbyggjandi áhrif. Í sérhæfðum málaflokki sem þessum, þar sem markaðseftirlit er framkvæmt af stofnun sem býr yfir sérfræðipökkingu, verður að telja eðlilegt að stofnunin hafi heimild til að beita stjórnsýsluviðurlögum og að slíkum viðurlögum sé almennt beitt í stað þess að mál séu kærð til lögreglu. Við útfærslu ákvæðisins var m.a. höfð hliðsjón af 62. gr. efnalaga, nr. 61/2013. Ákvæði 7. og 8. mgr. f-liðar um fyrningu eiga sér fyrirmynd í 64. gr. efnalaga. Eins og fram kemur í skýrslu nefndar sem skipuð var af hálfu forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum, dags. 12. október 2006, er mikilvægt að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar mála hjá stjórnvöldum þegar lagðar eru á stjórnvaldssektir. Þá sé það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Í frumvarpi þessu er lagt til að unnt verði að bera ákvarðanir Mannvirkjastofnunar undir dómstóla, sérstaklega í ljósi þess að slík málsmeðferð lýtur strangari kröfum en málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Er slík málsmeðferð auk þess í samræmi við málsmeðferð í öðrum refsímálum þar sem um sektarviðurlög er að ræða. Á þetta sér fordæmi í ýmsum lögum, svo sem efnalögum, lögum nr. 55/2013, um velferð dýra, og lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru.

G-liður felur ekki í sér breytingu frá gildandi lögum. Í 4. mgr. 25. gr. laga um brunavarnir er um málsmeðferð Mannvirkjastofnunar og réttarfarsúrræði vísað til IV. kafla laga um byggingarvörur. Ákvæðið vísar því m.a. til 21. gr. laga nr. 114/2014, um byggingarvörur, þar sem segir að stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna sæti kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Um 2. gr.

Í greininni kemur fram að frumvarpi þessu er ætlað að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB. Lagt er til að innleiðing tilskipunarinnar verði tilgreind með skýrum hætti í lögnum.

Um 3. gr.

Frumvarp þetta er til að undirbúa innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/34/ESB frá 26. febrúar 2014 um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifímu lofti (endurútgefin). Í ljósi þess að tilskipunin kemur til framkvæmdar 20. apríl 2016 er lagt til að gildistaka laganna verði sú sama.