

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um brunavarnir nr. 75/2000.

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

1. gr.

Í stað 25. gr. kemur nýr kafli, VII. kafli *Markaðssetning vöru sem áhrif hefur á brunaöryggi*, með eftirfarandi sex nýjum greinum og breytist töluröð annarra kafla sem því nemur:

a. (25. gr. a)

Kröfur til brunaöryggis vöru.

Hver sá sem framleiðir, flytur inn eða selur vöru sem haft getur áhrif á öryggi mannvirkja og fólks gagnvart eldi skal ábyrgjast að varan fullnægi öryggiskröfum á Evrópska efnahagssvæðinu í samræmi við fyrirsjáanlega og eðlilega notkun vörunnar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um vörur sem falla undir þessa grein og skilyrði sem þær þurfa að uppfylla.

b. (25. gr. b)

Búnaður og verndarkerfi til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti.

Sá sem ábyrgð ber á markaðssetningu búnaðar og verndarkerfa sem ætluð eru til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti skal ábyrgjast að búnaðurinn og verndarkerfin fullnægi heilbrigðis- og öryggiskröfum á Evrópska efnahagssvæðinu í samræmi við fyrirsjáanlega og eðlilega notkun.

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 samræmisfirlýsingu 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 skv. 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 nr. 24/2006, 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 ábyrgð framleiðanda, viðurkennds fulltrúa, innflytjanda og dreifingaraðila.
- b. Heilbrigðis- og öryggiskröfur sem búnaður og verndarkerfi sem falla undir þessa grein þurfa að uppfylla.
- c. Kröfur um gerð og afhendingu tæknigagna og annarra gagna.
- d. 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.
- e. Kröfur sem gerðar eru til tilkynnts aðila og um hlutverk hans og skyldur við framkvæmd samræmismats og eftir atvikum afturköllun vottorða.
- f. Um gerð og form samræmisfirlýsingar, kröfur um CE-merkingu og aðrar merkingar.
- 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. c)

Opinbert markaðseftirlit.

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

Mannvirkjastofnun getur falið skoðunarstofu, sem faggilt er í samræmi við ákvæði laga nr. 24/2006, að skoða vöru á markaði og meta hvort hún uppfyllir ákvæði laga þessara. Samræmismat fer fram með faglegu mati sem lýtur að skilgreindum reglum. Mannvirkjastofnun getur falið faggiltri prófunarstofu að prófa vöru og meta hvort hún uppfyllir ákvæði laga þessara. Beiting réttarúrræða skv. 25. gr. e og f 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 réttarúrræða skv. þessum kafla.

d. (25. gr. d)

Heimild til skoðunar og upplýsingaskylda.

Mannvirkjastofnun eða eftir atvikum þeim sem hefur verið falið markaðseftirlit skv. 2. mgr. 25. gr. c, er heimilt að skoða vöru hjá framleiðanda, viðurkenndum fulltrúa hans, innflytjanda og dreifingaraðila, 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, samræmisyfirlýsingu, 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 dreifingaraðili 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 dreifingaraðili 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 dreifingaraðili 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 dreifingaraðila er heimilt að annast tilkynningu um þetta til almennings, enda sé það gert í samráði við Mannvirkjastofnun og með þeim hætti að eðlileg varnaðaráhrif náist.

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

e. (25. gr. e)

Réttarúrræði Mannvirkjastofnunar.

Mannvirkjastofnun getur fyrirskipað innköllun, tekið af markaði eða bannað sölu eða afhendingu vöru sem fellur undir 25. gr. a og 25. gr. b 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 samræmisyfirlýsingu, samræmisvottorð, skýrslur um prófanir eða útreikninga og tæknileg gögn.

Mannvirkjastofnun er heimilt að beita dagsektum, allt að 500.000 kr. á dag, til að knýja á um þær skyldur sem löggin kveða á um eða láta af ólögsmætu 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 vefsíðu stofnunarinnar, enda hafi ábyrgðaraðilum verið veittur sanngjarn frestur til úrbóta.

Mannvirkjastofnun skal gefa út verklagsreglur um nánari framkvæmd þessa ákvæðis og birta á vefsíðu stofnunarinnar.

f. (25. gr. f)

Stjórnvaldssektir.

Mannvirkjastofnun getur lagt stjórnvaldssektir á lögaðila sem brýtur gegn ákvæðum þessa kafla og reglugerða settra samkvæmt þeim og ákvörðunum eftirlitsaðila. Slíkar sektir geta numið allt að 5 millj. 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. Mannvirkjastofnun 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 Mannvirkjastofnunar 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. Málshöfðunarfrestur er þrír mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

2. 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 innleiða 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 sem innleidd var 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 sækir lagastoð sína til laga um brunavarnir fremur en rafmagnsöryggislöggjöf, 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 tilskiparinnar. Fyrir er í 25. gr. laga um brunavarnir eitt 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 var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES- nefndarinnar nr. ..., frá ..., um breytingu á ... viðauka (...) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Utanríkisráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar á yfirstandandi þingi

um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. Tilskipunin kemur til framkvæmdar 20. apríl 2016.

II. Meginefni frumvarpsins.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/34/ESB um samræmingu laga aðildarríkjanna 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-merkingu á vörum og sérstaka merkingu 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 skv. gildandi lögum 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. 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 nr. 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 beitingu nýrra úrræða, þ.e. beitingu 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. 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.

...

VI. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur ekki í sér miklar breytingar á því eftirliti sem verið hefur hér á landi með markaðssetningu þeim hluta búnaðar og verndarkerfa sem falla undir áður nefnda tilskipun og teljast rafföng. 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 viðbótar starfskraft með annarskonar sérþekkingu en fyrir er. 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 skilvirkir og árangursríkir.

Lítilsháttar breytingar gætu orðið á eftirfylgni með tilkomu heimildar til beitingar stjórnvaldssekta en ekki er gert ráð fyrir að heimildinni verði beitt í miklum mæli. Almennu hefur gengið vel hingað til að framfylgja gildandi reglum vegna markaðssetningar raffanga og hefur nokkuð góð sátt verið um framkvæmdina. Ekki er því almennt talin þörf á breytingum á framkvæmd markaðseftirlits.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a. lið er ákvæði efnislega samhljóða 1. mgr. 25. gr. núgildandi 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 ákvæðið í lögum 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 notkunarsvið 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, s.s. eldvarnarhurðir, sem falla nú undir lög um byggingarvörur. Í 4. mgr. 25. gr. gildandi laga er vísað til laga um byggingarvörur um réttarræði Mannvirkjastofnunar vegna markaðseftirlits en í frumvarpinu er lagt til að sjálfstæð ákvæði um slíkt verði tekið upp í lög um brunavarnir, sbr. ákvæði c.-f. liðar.

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 byggt ákvæðum tilskipunar nr. 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 hann uppfylli heilbrigðis- og öryggiskröfur, útbúa viðeigandi tæknigögn og framkvæma eða láta framkvæma samræmismat til að tryggja samræmi við grunnkröfur, festa á CE-merki á vöruna og aðrar merkingar, auk þess að gefa út skriflega samræmisfirlýsingu.

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.

Ákvæði um réttarræði 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 dagsektar. Í tilskipun 2014/34/ESB er skert á kröfum til markaðseftirlits og kveðið á um að markaðseftirlitsstjórnvöld hafi nægjanleg úrræði til að framfylgja kröfum tilskipunarinnar.

Í f. lið er lagt til að Mannvirkjastofnun fái heimild til álagningar stjórnvaldssekta. Gerð er krafa í tilskipuninum 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 34. gr. laganna er kveðið á um að brot gegn lögnum varði sektum eða fangelsi ef sakir eru mjög miklar. Refsiheimildin er mjög opin og viðmiðanir um fjárhæðir sekta skortir. Erfitt er því að fullyrða að hún uppfylli framangreindar kröfur tilskipunarinnar. Eðlilegra er því talið í sérhæfðum málaflokki sem þessum, þar sem fram fer markaðseftirlit hjá stofnun sem býr yfir sérfræðipokkingu, að stofnunin hafi heimild til að beita stjórnsýsluviðurlögum.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um ...