umh12060130

**Frumvarp til laga**

**um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir (færanleg starfsemi og EB-gerðir: umhverfismerki,**

**loftgæði og efri losunarmörk).**

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 20122013.)

1. gr.

Við 3. gr. laganna bætast eftirfarandi skilgreiningar:

*Færanleg starfsemi* merkir starfsemi sem eðli sinnar vegna er færanleg milli staða. Um er að ræða starfsemi með hreyfanlegan búnað til að framkvæma tímabundið verk á hverjum komu­stað sem tengist ekki veitukerfum á komustað. Um er að ræða starfsemi sem ekki er gert ráð fyrir á skipulagi eða þarf byggingarleyfi.

*Norræna umhverfismerkið Svanurinn* er opinbert norrænt umhverfismerki.

*Umhverfismerki Evrópubandalagsins (EB) Blómið* er opinbert umhverfis­merki á Evr­ópska efnahagssvæðinu.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. 6. tölul. orðast svo: umhverfismerki á vörur og þjónustu, m.a. um umsóknir, mat á um­sóknum, veitingu merkjanna og eftirlit með þeim, svo og gjaldtöku, sbr. 6. gr. c.
2. 13. tölul. orðast svo: losunarbókhald fyrir tiltekin loftmengunarefni, mat á losun loft­meng­andi efna, losunarspá, varnir gegn loftmengun þar sem m.a. skulu koma fram við­mið­unarmörk fyrir loftgæði, mengandi efni og losun þeirra út í andrúmsloftið, áætlun um loftgæði, upplýsingaskyldu stjórnvalda til almennings varðandi loftgæði, svo og skyldu starfsleyfishafa til þess að veita þeim sem eftirlit hafa með ákvæðum starfsleyfis upp­lýsingar um losun mengandi efna og loftgæði og framsetningu upplýsinga.
3. Við bætist nýr töluliður, 18. tölul., svohljóðandi: færanlega starfsemi og eftirlit heil­brigðisnefnda með færanlegri starfsemi, sbr. 6. gr. e.

3. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. a laganna bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Útgefandi starfs­leyf­is skal tilkynna starfsleyfishafa um það hvenær endurskoðun starfs­leyf­is hefst og tilgreina for­sendur endurskoðunar. Starfsleyfishafi skal senda inn þær upp­lýs­ing­ar sem útgefandi starfs­leyfis telur nauðsynlegar til að sannreyna aukna mengun eða breytingar á starfseminni. Verði starfsleyfishafi ekki við óskum út­gef­anda starfsleyfis um upplýsingar er útgefanda heimilt að beita úrræðum skv. VI. kafla.

4. gr.

Á eftir 6. gr. b laganna koma þrjár nýjar greinar, 6. gr. c 6. gr. e, svohljóðandi:

a. (6. gr. c.)

Umhverfismerki má veita þeirri vörutegund eða þjónustu sem uppfyllir við­mið­unar­regl­ur fyr­ir viðkomandi vöruflokka eða þjónustu eins og nánar er mælt fyrir um í reglu­gerð sem ráð­herra setur. Viðmiðunarreglur um veitingu umhverfismerkja byggjast á því að viðkomandi vara eða þjónusta valdi almennt minna umhverfisálagi en önnur sam­bæri­leg vara eða þjón­usta á markaði.

Þeim sem veitt hefur verið leyfi til að auðkenna vörur með umhverfismerki er heimilt að nota það í auglýsingar- og kynningarskyni. Öll notkun umhverfismerkja eða aug­lýs­ing vöru og/eða þjónustu sem gefur til kynna að umhverfismerki hafi verið veitt án þess að formleg við­ur­kenning þess efnis liggi fyrir er óheimil.

Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með framkvæmd löggjafar um umhverfismerki. Stofn­unin sér um daglegan rekstur og alla umsýslu vegna norræna umhverfismerkisins Svans­ins og evrópska umhverfismerkisins Blómsins, svo sem meðferð umsókna og veitingu leyfa og hefur jafnframt eftirlit með því að notkun umhverfismerkja sé í samræmi við lög og reglu­gerðir og samningsskilmála hverju sinni. Umhverfisstofnun skal veita leiðbeiningar og beita sér fyrir kynningu á umhverfismerkjum sem og vörum og þjónustu sem veitt hefur ver­ið umhverfismerki. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um umhverfismerki á vörur og þjónustu, m.a. um umsóknir, mat á umsóknum, veitingu merkjanna og eftirlit með þeim, svo og gjaldtöku, sbr. 4. og 5. mgr.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir umsóknir um umhverfismerki, mat á umsóknum, eftirlit, sem og sérstakar leiðbeiningar til fyrirtækja um innkaup á umhverfis­vott­uðum vörum og/eða þjónustu, í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra setur.

Í gjaldskrá skv. 4. mgr. er heimilt að kveða á um innheimtu árgjalds sem tengist veltu vöru- eða þjón­ustutegundar sem fengið hefur leyfi til að nota umhverfismerkið Svaninn. Við ákvörðun slíks gjalds skal tekið mið af gjaldskrá umhverfismerkisins Svansins annars staðar á Norður­lönd­unum.

b. (6. gr. d.)

Ábyrgðaraðilar starfsemi sem hefur í för með sér losun mengandi efna í andrúmsloft skulu gera viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. með umhverfisstjórnun og hreinsibúnaði til að draga úr slíkri losun eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð.

Ráðherra skal í reglugerð skilgreina og setja markmið um loftgæði, uppsetningu, stað­setn­ingu og rekstur mælistöðva, og um skyldu atvinnurekstrar sem háður er starfsleyfi skv. 5. gr. til að veita upplýsingar um loftgæði og losun mengandi efna út í andrúmsloftið.

Í því skyni að vinna gegn loftmengun og skaða af hennar völdum og til að hafa eftirlit með fram­vindu og bættum loftgæðum skulu Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga afla upplýsinga, meta loftgæði, setja upp og reka mælistöðvar, svo og tryggja að upp­lýs­ing­ar um loftgæði séu aðgengilegar almenningi, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð.

Umhverfisstofnun skal halda bókhald yfir losun tiltekinna efna sem menga andrúmsloftið, setja fram losunarspá og reka loftgæðastjórnunarkerfi samkvæmt nánari ákvæðum í reglu­gerð.

Umhverfisstofnun skal flokka og meta svæði og þéttbýlisstaði með tilliti til loftgæða sam­kvæmt nán­ari ákvæð­um í reglugerð.

Ráðherra gefur út til tólf ára í senn almenna áætlun um loftgæði sem gildir fyrir landið allt. Umhverfisstofnun vinnur tillögu að áætluninni í samvinnu við heilbrigðisnefndir sveit­ar­félaga og leggur fyrir ráðherra, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Sam­tök atvinnulífsins og fleiri aðila eftir því sem við á. Áætlunin skal taka mið af lögum þess­um og reglugerðum settum samkvæmt þeim og hafa það að markmiði að tryggja loft­gæði. Í áætl­un­inni skulu m.a. koma fram mælanleg markmið, upplýsingar um loftgæði í land­inu og tíma­áætl­un, aðgerðir og stefnumörkun til að bæta loftgæði. Umhverfisstofnun skal aug­lýsa drög að aðgerðaáætluninni í sex vikur þannig að hagsmunaaðilar, almenningur og stjórn­völd hafi tæki­færi til að gera athugasemdir við hana. Almenningi skal tryggður að­gang­ur að áætl­un­inni, m.a. á vefsetri Umhverfisstofnunar. Áætlunina skal endurskoða á fjögurra ára fresti.

Heil­brigð­is­nefndir sveitarfélaga skulu einar sér eða með samvinnu sín á milli gefa út áætlun um loftgæði á sínu svæði þar sem m.a. koma fram tímaáætlun, aðgerðir og stefnu­mörkun til að bæta loftgæði. Þá skulu heilbrigðisnefndir vinna viðbragðsáætlanir sem taka til skammtíma­aðgerða varð­andi loftgæði á þeirra svæði. Heilbrigðisnefndir skulu gefa til­kynn­ingar til al­mennings um loftgæði á þeirra svæði eftir því sem við á. Ef sú áhætta er fyrir hendi að styrkur mengunarefna í andrúmslofti á tilteknu svæði eða til­teknum þéttbýlisstað fari yfir umhverfismörk samkvæmt ákvæðum í reglugerð skal hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd, gera aðgerðaáætlun með það að markmiði að draga úr hættu sem af því ástandi stafar eða stytta tímabilið sem ástand­ið varir. Í aðgerðaáætluninni skal koma fram til hvaða skamm­tíma­ráðstafana verði grip­ið til að draga úr þeirri áhættu eða stytta þann tíma sem farið er yfir umhverfismörk. Heim­ilt er að gera slíka aðgerðaáætlun til skamms tíma ef áhættan á við um eitt eða fleiri um­hverf­is­mörk eða markgildi, sem tiltekin eru nánar í reglugerð sem ráðherra setur skv. 5. gr. Heilbrigðisnefnd ­­­skal eftir því sem tök eru á hafa samráð við Umhverfis­stofnun, aðrar heil­brigð­is­nefndir, sveit­ar­félag og forsvarsmenn hlutaðeigandi atvinnu­starf­semi.

Umhverfisstofnun skal tryggja að almenningur og hlutaðeigandi hagsmunasamtök fái upp­lýs­ingar um gæði andrúmslofts, ákvarðanir um frestun og undanþágur og áætlanir um loft­gæði, sbr. nánari ákvæði í reglugerð sem ráðherra setur. Upplýsingarnar skulu vera að­gengi­leg­ar á vefsetri Umhverfisstofnunar og vera í samræmi við lög nr. 44/2011, um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um hvaða upp­lýs­ing­ar beri að veita og framsetningu þeirra.

c. (6. gr. e.)

Heilbrigðisnefnd sveitarfélaga er heimilt að beita úrræðum skv. VI. kafla þegar um er að ræða færanlega starfsemi sem starfar á svæði nefndarinnar og er með starfsleyfi gefið út á öðru heilbrigðiseftirlitssvæði.

5. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á eftirfarandi gerðum:

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 66/2010 frá 25. nóvember 2009 um um­hverf­ismerki Evrópusambandsins.
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/50/EB um loftgæði og hreinna loft í Evrópu.
3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/81/EB frá 23. október 2001 um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

 Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Megintilgangur þessa lagafrumvarps er að innleiða þrjár EB-gerðir og einnig að styrkja fram­kvæmd norræna umhverfismerkisins hér á landi. Þá er fjallað um færanlega starfsemi og endurskoðun starfsleyfa í frumvarpi þessu. Þær gerðir sem lagt er til að innleiddar verði eru reglugerð (EB) nr. 66/2010 um umhverfismerki Evrópusambandsins, tilskipun 2008/50/EB um loftgæði og hreinna loft í Evrópu og tilskipun 2001/81/EB frá 23. október 2001 um lands­bundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni.

Frumvarp þetta var unnið í umhverfisráðuneytinu.

Innleiðing á EB-gerðum er almennt til umfjöllunar í svokölluðu EES‑teymi umhverfis­ráðuneytisins. Í teyminu situr m.a. fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga og tekur þátt í umræðu sem þar fer fram um mat á væntanlegri löggjöf Evrópusambandsins, mat á gerðum sem eru á leiðinni inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og hvernig gert sé ráð fyrir að innleiða þær í íslenskan rétt. Samband íslenskra sveitarfélaga fær einnig allar upplýsingar sem sendar eru EFTA ásamt eyðublaði um stöðu EES‑gerða sem fylgir gerðum þar til þær eru teknar upp í EES‑samninginn. Samtök atvinnulífsins eru upplýst um upptöku þeirra gerða sem frumvarp þetta snertir í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

**Umhverfismerki Evrópusambandsins Blómið og norræna umhverfismerkið Svanurinn.**

Reglugerð (EB) nr. 66/2010 um umhverfismerki Evrópusambandsins fellir úr gildi reglu­gerð (EB) 1980/2000 um umhverfismerki Evrópusambandsins sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd hér á landi með reglugerð nr. 525/2006 um umhverfismerki. Reglu­gerðin kveður á um stofnun og notkun á valfrjálsu umhverfismerkjakerfi Evrópu­sam­bands­ins. Aðildarríkin skulu tilnefna lögbæran aðila sem ber ábyrgð á framkvæmd reglu­gerðar­innar og tryggja að sá aðili geti starfað. Gerð er krafa um að lögbæri aðilinn uppfylli ákveð­in skilyrði. Reglugerðin kveður á um þær kröfur sem viðmið umhverfismerkis Evrópu­sam­bands­ins eiga að uppfylla, gerð og endurskoðun viðmiðana og innleiðingu þeirra. Reglu­gerð­in kveður á um reglur við veitingu umhverfismerkis Evrópusambandsins, skilyrði fyrir notk­un þess og gjaldtöku. Aðildarríkin skulu banna hvers konar auglýsingar eða notkun á merkj­um sem líkjast umhverfismerki Evrópusambandsins eða geta valdið ruglingi að um það sé að ræða. Lögbæri aðilinn skal hafa eftirlit með að vörur sem hafa fengið umhverfismerkið upp­fylli skilyrði reglugerðarinnar.

Aðildarríki og framkvæmdastjórnin, í samvinnu við umhverfismerkjaráð Evrópu­sam­bands­ins, skulu samþykkja sérstaka verkáætlun til að kynna notkun á umhverfismerki Evrópu­sambandsins.

Norræna umhverfismerkið Svanurinn hefur verið í notkun á Norðurlöndunum í rúma tvo ára­tugi. Svaninum er stjórnað af sameiginlegri nefnd, norrænu umhverfismerkisnefndinni (NMN, Nordisk Miljömärkningsnämd). Nefndin mótar sameiginlega stefnu Svansins og ákveð­ur fyrir hvaða vöruflokka og þjónustu skuli útbúa vottunarskilyrði. Í hverju landi er svo um­hverfismerkisráð sem sér um stefnumótun í samræmi við norræna stefnu og þá stofnun sem hefur umsjón með daglegum rekstri Svansins. Umhverfisstofnun hefur umsjón með Svan­inum á Íslandi. Í því felst m.a. þátttaka í norrænu samstarfi, ráðgjöf og aðstoð við ís­lensk fyrirtæki sem sækja um Svaninn, vottun og leyfisveitingu, kynning á Svaninum ásamt skrá­setningu á erlendum Svansmerktum vörum. Kröfur Svansins eru strangar og Svans­merk­ið er þannig trygging fyrir því að um sé að ræða vandaða vöru eða þjónustu.

Á Íslandi sitja í umhverfismerkisráði fulltrúar Umhverfisstofnunar, Samtaka verslunar og þjón­ustu, Landverndar, Nýsköpunarmiðstöðvar, Samtaka iðnaðarins, Staðlaráðs Íslands, Sam­taka ferðaþjónustu og Neytendasamtakanna. Fulltrúi Umhverfisstofnunar er formaður ráðs­ins.

**Þaktilskipunin, landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni.**

Hinn 16. september 2011 var samþykkt þingsályktun um staðfestingu ákvörðunar sam­eigin­legu EES-nefndarinnar nr. 149/2009 um breytingu á XX. viðauka við EES-samninginn. Í þessu fólst að Alþingi ályktaði að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörð­un sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 149/2009, frá 4. desember 2009, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samn­ing­inn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/81/EB frá 23. október 2001 um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni. Markmið tilskipunarinnar er að vernda um­hverf­ið og heilsu manna gegn skaðlegum áhrifum súrrar ákomu, ofauðgunar jarðvegs og áhrif­um ósons við yfirborð jarðar. Auk þess er gerðinni ætlað að vinna að því lang­tíma­mark­miði að halda loftmengun innan marka sem nauðsynleg eru til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif á lífríkið og heilsu manna og að vernda fólk gegn heilsufarsvandamálum sem stafa af loft­mengun. Þau efni sem falla undir gildissvið tilskipunarinnar eru brennisteinsdíoxíð (SO2), köfnunarefnisoxíð (NOx), rokgjörn lífræn efnasambönd (VOC) og ammoníak (NH3). Gildis­svið tilskipunarinnar nær til losunar þessara efna af manna völdum frá uppsprettum á landi viðkomandi ríkja og innan efnahagslögsögu þeirra. Þó er undanþegin gildissviði tilskip­un­ar­innar losun frá alþjóðlegum siglingum og losun frá loftförum, að frátalinni losun sem til­heyr­ir lendingu og flugtaki. Aðildarríkjum ber að útbúa aðgerðaáætlun þar sem fram kemur hvernig þau hyggjast draga úr losun þannig að samræmist losunarmörkunum. Afhenda skal fram­kvæmdastjórninni aðgerðaáætlunina auk þess sem hún skal send viðeigandi stofnunum og gerð aðgengileg almenningi. Aðildarríki skulu koma á fót og uppfæra árlega losunar­bók­hald fyrir efnin sem tilskipunin gildir um, auk þess að gefa út losunarspá. Losunarbókhaldið og losunarspáin skulu afhent framkvæmdastjórninni árlega.

Vegna langtímamarkmiðs tilskipunarinnar og væntanlegrar endurskoðunar hennar mun Ís­land á næstu árum þurfa að takmarka losun þeirra efna sem falla undir tilskipunina. Einnig þarf að gera breytingar á reglum sem varða upplýsingaskyldu fyrirtækja til að unnt sé að halda fullnægjandi losunarbókhald í samræmi við kröfur tilskipunarinnar.

Við mat á gerðinni og innleiðingu hennar í íslenskan rétt var talin þörf á að tryggja laga­stoð fyrir aðgerðaáætlun og skyldu atvinnulífs til að veita stjórnvöldum upplýsingar. Laga­stoð er þegar fyrir hendi komi til þess að takmarka þurfi losun þeirra efna sem tilskip­unin nær til, hvort sem það verður gert í einstökum starfsleyfum eða í nýrri reglugerð um loftgæði. Komi til þess að takmarka losun á brennisteinsdíoxíði (SO2), köfnunarefnisoxíði (NOx), rokgjörnum lífrænum efnasamböndum (VOC) og ammoníaki (NH3) mun það hafa áhrif á þau fyrirtæki sem losa þessi efni.

**Loftgæðatilskipun gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu.**

Fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 20112012 liggur tillaga til þingsályktunar um að heim­ila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndar­inn­ar nr. 121/2011, frá 21. október 2011, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðs­ins 2008/50/EB frá 21. maí 2008 um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu. Markmið til­skipunarinnar er m.a. að meta loftgæði í aðildarríkjum, afla upplýsinga um loftgæði, vinna gegn loftmengun og skaða af hennar völdum ásamt því að hafa eftirlit með langtíma­fram­vindu og bættum loftgæðum, svo og að tryggja að upplýsingar um loftgæði séu gerðar að­gengi­legar almenningi. Jafnframt er markmið tilskipunarinnar að viðhalda loftgæðum þar sem þau eru mikil en bæta þau ella.

Tilskipuninni er ætlað að einfalda og skýra réttarumhverfi og stjórnsýslu á sviði loft­gæða­mála í bandalaginu með því að sameina fimm gerðir sambandsins í eina. Þessar fimm til­skip­an­ir féllu úr gildi 11. júní 2010 en þann sama dag áttu aðildarríki að hafa innleitt ákvæði til­skip­unar 2008/50/EB í löggjöf sína, sbr. 31. og 33. gr. tilskipunarinnar. Markmið til­skipun­ar­inn­ar er sett fram í 1. gr. hennar. Þar kemur fram að setja skuli markmið um loftgæði í því skyni að koma í veg fyrir eða minnka skaðleg áhrif á heilsu manna og umhverfið í heild. Til að þeim markmiðum verði náð þurfi að meta loftgæði í aðildarríkjum, afla upplýsinga um loft­gæði, vinna gegn loftmengun og skaða af hennar völdum ásamt því að hafa eftirlit með lang­tímaframvindu og bættum loftgæðum svo og að tryggja að upplýsingar um loftgæði séu gerð­ar aðgengilegar almenningi. Jafnframt skal viðhalda loftgæðum þar sem þau eru mikil en bæta þau ella og stuðla að aukinni samvinnu aðildarríkja í því skyni að draga úr loft­meng­un. Tilskipunin kallar á að gerðar séu loftgæðaáætlanir fyrir öll svæði og alla þéttbýlisstaði þar sem magn mengandi efna fer yfir umhverfismörk eða markgildi, en skilgreiningu þeirra er að finna í viðaukum með tilskipuninni. Í tilskipuninni er kveðið á um ríkari upp­lýs­inga­skyldu stjórnvalda til almennings að því er varðar loftgæði en nú er að finna í íslenskum rétti, en í gildandi lögum er aðeins kveðið á um skýrslugjöf varðandi umhverfisvöktun í starfs­leyf­um. Nokkrar gerðir eru sameinaðar og felldar úr gildi með tilskipun 2008/50/EB, líkt og áður sagði, en þær hafa allar verið teknar upp í EES-samninginn. Þær voru innleiddar í íslenskan rétt með nokkrum reglugerðum sem sækja lagastoð í 5. gr. laga nr. 7/1998. Lagt er til að þær reglu­gerðir verði sameinaðar í eina heildarreglugerð um loftgæði til samræmis við upp­bygg­ingu tilskipunar 2008/50/EB. Lagt er til að einu helsta nýmæli tilskipunarinnar, um um­hverf­is­mörk fyrir fínt svifryk, verði bætt við í áðurnefndri heildarreglugerð um loftgæði en engin slík mörk er að finna í núgildandi réttarreglum.

Við mat á gerðinni og innleiðingu hennar í íslenska löggjöf kom í ljós að um nokkur íþyngj­andi ákvæði er að ræða. Þar má nefna skyldu fyrirtækja til að upplýsa um losun efna sem menga andrúmsloftið og skyldu stjórnvalda til að koma þessum upplýsingum á framfæri við almenning. Þá þurfa sveitarfélög að vinna aðgerðaáætlanir og bregðast við ef styrkur mengunarefna fer yfir tiltekin mörk. Mikilvægt er að þessi ákvæði séu skýr í lögum. Loftgæðatilskipunin snert­ir almenning, sveitarfélög og atvinnulífið. Þá ber ríkinu að setja upp mælistöðvar, reka loft­gæðalíkan og vinna losunarbókhald og var talin nauðsyn á að kveða á um þessa þætti í lögum.

**Færanleg starfsemi.**

Talin er þörf á að styrkja ákvæði um starfsemi sem eðli sinnar vegna er færanleg milli staða og starfar því á fleiri en einu heilbrigðiseftirlitssvæði. Um er að ræða starfsemi með hreyfan­legan búnað til að framkvæma tímabundið verk á hverjum komustað og tengist ekki veitu­kerfum, svo sem vatnsveitu eða fráveitu, á komustað. Um er að ræða starfsemi sem ekki er gert ráð fyrir á skipulagi og hefur ekki byggingarleyfi.

Ákvæði um þetta er að finna í c-lið 2. gr. og c-lið 4. gr. frumvarpsins og er það sett fram að ósk Umhverfisstofnunar og framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Mikil­vægt er að tryggja að starfsemi sem eðli sinnar vegna er færanleg milli staða valdi ekki aukinni hættu á mengun. Hér er um að ræða starfsemi með hreyfanlegan búnað til að framkvæma tímabundið verk á hverjum komustað og getur starfsemin farið á milli heilbrigðis­eftirlits­svæða með skömmum fyrirvara. Komið hafa upp vafamál í framkvæmd um þau tilvik þegar starfsemi hefur verið veitt starfsleyfi á einu svæði heilbrigðisnefndar en í ljós kemur á öðru svæði að ekki er farið að ákvæðum starfsleyfis eða starfseminni er að einhverju leyti ekki hagað í samræmi við lög. Óvissa í þessum efnum getur leitt til þess að ekki verði brugðist við brotum á reglum um hollustuhætti eða mengunarvarnir vegna mögulegrar valdþurrðar.

 *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að þremur nýjum skilgreiningum verði bætt við lögin.

Lagt er til að færanleg starfsemi merki starfsemi sem eðli sinnar vegna er færanleg milli staða. Um sé að ræða starfsemi með hreyfanlegan búnað til að framkvæma tímabundið verk á hverjum komustað sem tengist ekki veitukerfum á komustað og ekki sé gert ráð fyrir á skipu­lagi eða þörf á byggingarleyfi fyrir þessari starfsemi. Undir þessa skilgreiningu mun m.a. falla starf­semi eins og holræsahreinsun, söfnun úrgangs, færanleg salerni, útlagning olíu­mal­ar og garða­úðun.

Þá er í greininni lagt til að þau opinberu umhverfismerki sem eru á Íslandi verði skilgreind í lög­un­um.

Um 2. gr.

Til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarnaeftirlits setur ráðherra í reglugerð almenn ákvæði um atriði sem tiltekin eru í 5. gr. laganna.

Í a-lið greinarinnar eru lagðar til breytingar á 6. tölul. 5. gr. laganna og lagt til að ráðherra setji í reglugerð almenn ákvæði um umhverfismerki á vörur og þjónustu, m.a. um umsóknir, mat á umsóknum, veitingu merkjanna og eftirlit með þeim, svo og gjaldtöku, sjá nánar umfjöllun um c-lið 4. gr. frumvarpsins.

Í b-lið greinarinnar eru lagðar til breytingar á 13. tölul. 5. gr. laganna til að tryggja laga­stoð fyr­ir áætl­un sem útbúa á í samræmi við tilskipun 2001/81/EB um landsbundin efri mörk los­un­ar fyr­ir tiltekin loftmengunarefni og til innleiðingar á tilskipun 2008/50/EB um gæði and­rúms­lofts og hreinna loft í Evrópu. Þannig er lagt til að ráðherra geti í reglugerð sett nánari ákvæði um losunarbókhald fyrir tiltekin loftmengunarefni, mat á losun loftmengandi efna, los­unar­spá, varnir gegn loftmengun þar sem m.a. skulu koma fram viðmiðunarmörk fyrir loft­gæði, mengandi efni og losun þeirra út í andrúmsloftið, aðgerðaáætlanir, upp­lýs­inga­skyldu stjórn­valda til almennings varðandi loftgæði, svo og skyldu starfsleyfishafa til þess að veita þeim sem eftirlit hafa með ákvæðum starfsleyfis upplýsingar um losun mengandi efna og loftgæði og framsetningu upplýsinga. Sjá nánar umfjöllun um b-lið 4. gr. frum­varps­ins.

Lagt er til í c-lið greinarinnar að nýjum tölulið verði bætt við 5. gr. laganna þannig að ráð­herra geti í reglugerð sett nánari ákvæði um færanlega starfsemi, þ.e. starfsemi sem getur færst á milli heilbrigðiseftirlitssvæða, og eftirlit heilbrigðisnefnda með færanlegri starfsemi. Mikilvægt er að tryggja að starfsemi sem eðlis síns vegna er færanleg milli staða valdi ekki aukinni hættu á mengun. Hér er, eins og áður greinir, um að ræða starfsemi með hreyfan­legan búnað til að framkvæma tímabundið verk á hverjum komustað og getur starfsemin farið á milli heilbrigðiseftirlitssvæða með skömm­um fyrirvara. Komið hafa upp vafamál í framkvæmd um þau tilvik þegar starfsemi hefur verið veitt starfsleyfi á einu svæði heil­brigðis­nefndar en í ljós kemur á öðru svæði að ekki er farið að ákvæðum starfsleyfis eða starfseminni er að einhverju leyti ekki hagað í sam­ræmi við lög. Óvissa í þessum efnum getur leitt til þess að ekki verði brugðist við brotum á regl­um um hollustuhætti eða mengunarvarnir vegna mögulegrar valdþurrðar, sjá nánar umfjöllun um c-lið 4. gr. frumvarpsins. Ákvæði um færanlega starfsemi snertir þá sem reka færanlega starfsemi.

Um 3. gr.

Samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. a laganna er útgefanda starfsleyfis heimilt að endur­skoða starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef meng­un af völdum atvinnurekstrar er meiri en búist var við þegar leyfið var gefið út, ef breytingar verða á rekstrinum sem varðað geta ákvæði starfsleyfis vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um mengunarvarnir. Mikilvægt er, ef nauðsyn reynist að mati útgefanda, að gefa út nýtt starfsleyfi að hefja það ferli sem fyrst, óháð umsókn, og að starfsleyfishafi sé upp­lýst­ur um það. Í greininni er lagt til að við 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. a bætist nýir málsliðir. Gerð er til­laga um að útgefandi starfsleyfis skuli tilkynna starfsleyfishafa um það hvenær endur­skoð­un starfsleyfis hefjist og tilgreina forsendur endurskoðunar og að starfsleyfishafi skuli senda inn þær upplýsingar sem útgefandi starfsleyfis telji nauðsynlegar vegna endur­skoð­un­ar­innar til að sannreyna aukna mengun og breytingar á starfsemi. Þá er kveðið á um að verði starfsleyfishafi ekki við óskum útgefanda starfsleyfis um upp­lýs­ing­ar sé útgefanda heimilt að beita úrræðum skv. VI. kafla laganna.

Um 4. gr.

Í greininni er gerð tillaga um að á eftir 6. gr. b laganna komi þrjár nýjar greinar, 6. gr. c 6. gr. e.

Fyrsta greinin, sem verður 6. gr. c verði frumvarp þetta að lögum, fjallar um um­hverfis­merki, sjá a-lið greinarinnar.

Með ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um helstu skilyrði þess að umhverfismerki verði veitt vöru eða þjónustu, sbr. 1. mgr. greinarinnar. Umhverfismerkingar gegna mikil­vægu hlut­verki við að draga úr umhverfisálagi framleiðslu og þjónustu. Mikilvægt er að leggja með þess­um hætti áherslu á lausn áskorana í umhverfismálum við upptök, þ.e. við fram­leiðslu vöru og mótun þjónustu. Umhverfismerkingar stuðla að því að framleiðendur og þjón­­ustu­aðil­ar taki ábyrgð á stjórnun umhverfismála í sinni starfsemi, skipti út efnum sem hafa af­ger­andi umhverfisáhrif yfir í efni sem hafa mildari áhrif á lífríki, vatn, jarðveg og heilsu. Þykir mikil­vægt að hvetja til notkunar umhverfismerkja sem eru skýr, aðgengileg og mynd­ræn skila­boð til neytenda um að viðkomandi vara eða þjónusta valdi almennt minna um­hverfis­álagi en önnur vara eða þjónusta á markaði. Er þess vegna kveðið á um það í 2. mgr. að þeim sem veitt hefur verið leyfi til að auðkenna vörur með umhverfismerki sé heim­ilt að nota það í auglýsingar- og kynningarskyni. Að sama skapi er mikilvægt að um­hverf­is­merki séu ekki mis­notuð, að neytendur séu ekki blekktir með skilaboðum um að veitt hafi ver­ið um­hverfis­merki, liggi ekki fyrir formleg viðurkenning þess efnis sbr. 3. mgr. Með 3. mgr. er innleitt ákvæði 1. mgr. 10. gr. reglugerðar (EB) nr. 66/2010 um umhverfismerki Evrópu­sambandsins, sem nefnt er Blómið. Í 3. og 4. mgr. er kveðið á um gjaldtöku fyrir um­hverfis­merki. Þykir ástæða til að kveða sérstaklega á um slíka gjaldtöku þar sem hún er að nokkru leyti ólík ann­arri gjaldtöku. Norræn samvinna er um gjaldtöku fyrir umhverfismerkið Svan­inn. Miðað er við að þjónusta hins opinbera við leiðbeiningu, þróun viðmiða, mat á um­sókn­um, eftirlit og kynn­ingarstarf sé að mestu borið uppi af innheimtum gjöldum. Samstarf hefur skapast um að Norðurlöndin innheimti gjöld hvert fyrir annað. Þykir það hagkvæmt og hefur mælst vel fyrir í atvinnulífinu. Við ákvörðun gjalds fyrir eftirlit og leiðbeiningu eftir að notkun umhverfis­merkis hefur verið leyfð hefur þótt eðlilegt að miða við veltu við­kom­andi vöru- eða þjónustu­teg­undar í þessu sambandi. Er það einföld aðferð og er reynslan sú að þjónusta opinberra að­ila er almennt meiri eftir því sem umfang framleiðslu eða þjónustu er meira. Þörf fyrir eftirlit eykst t.d. í hlutfalli við umfang og dreifingu. Þar sem það að fá viðurkennda umhverfismerkingu á vöru eða þjónustu er valfrjálst og því lögmæt aukaþjón­usta hjá viðkomandi stjórnvaldi er talið heimilt að haga gjaldtöku þannig að innheimt verði árgjald sem tengt er við veltu. Það er markmið stjórn­valda að um­hverfis­merk­ing­ar muni í stór­aukn­um mæli leiða innkaup almennings og fyrir­tækja. Umhverfisstofnun vinn­ur að því að efla starf­semi Svansins á Íslandi, auka verulega hlut­fall Svansmerktrar vöru og þjónustu á mark­aði og efla áhuga almennings og fyrirtækja á Svaninum og öðrum um­hverfis­merk­ingum.

Reglugerðar- og gjaldtökuheimildina er að finna í 6. tölul. 5. gr. gildandi laga, sbr. a-lið 2. gr. frumvarpsins.

Önnur greinin, sem verður 6. gr. d verði frumvarp þetta að lögum, er til innleiðingar á fram­an­greindum tilskipunum 2001/81/EB um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loft­mengunarefni og 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu, sjá b-lið grein­arinnar.

Gerð er tillaga um að ábyrgðaraðilar starfsemi sem hefur í för með sér losun mengandi efna í andrúmsloft skuli gera viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. með umhverfisstjórnun og hreinsi­bún­aði, til að draga úr slíkri losun eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð.

Lagt er til í 2. mgr. að ráðherra skuli í reglugerð skilgreina og setja markmið um loftgæði, upp­setningu, staðsetningu og rekstur mælistöðva og um skyldu atvinnurekstrar sem háður er starfs­leyfi skv. 5. gr. laganna, til að veita upplýsingar um loftgæði og losun mengandi efna út í and­rúmsloftið, sjá m.a. III. kafla tilskipunar 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu. Í því skyni að vinna gegn loftmengun og skaða af hennar völdum og til að hafa eftir­lit með framvindu og bættum loftgæðum er í 3. mgr. lagt til að Um­hverfis­stofn­un og heil­brigðisnefndir sveitarfélaga afli upplýsinga, meti loftgæði, setji upp og reki mæli­stöðvar og tryggi að upplýsingar um loftgæði séu aðgengilegar almenningi, samkvæmt nán­ari ákvæðum í reglu­gerð, sjá m.a. II. kafla tilskipunar 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evr­ópu. Lagt er til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skuli hver á sínu svæði gefa út stað­bundna áætlun um loftgæði þar sem m.a. á að setja fram tímaáætlun vegna úr­bóta, aðgerðir og stefnumörkun. Heilbrigðisnefndir geta gefið út áætlun einar sér eða í sam­vinnu við aðrar heil­brigðisnefndir. Þá er kveðið á um að heilbrigðisnefndir skuli vinna viðbragðsáætlanir sem taka til skammtímaaðgerða varðandi loftgæði á svæði hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar til þess að auka loftgæði. Þessi viðbragðsáætlun mun nýtast ef sú áhætta skapast að styrkur mengunarefna í andrúmslofti á tilteknu svæði eða tilteknum þéttbýlisstað fari yfir umhverfismörk, sbr. 6. mgr. greinarinnar, þegar hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd þarf að vinna aðgerðaáætlun með það að markmiði að draga úr hættu sem af því ástandi stafar eða stytta tímabilið sem ástandið varir.

Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laganna hefur Umhverfisstofnun yfirumsjón með heilbrigðis­eftirliti og skal sjá um að vöktun og rannsóknir séu framkvæmdar. Heilbrigðisnefndum ber að sjá um að ákvæðum reglugerðar nr. 786/1999 um loftgæði sé framfylgt. Í frumvarpi þessu er ekki lögð til breyting á þessari framkvæmd. Umhverfisstofnun skal þannig áfram bera ábyrgð á loft­gæða­vökt­un og heil­brigðis­nefndir halda áfram að afla upplýsinga, meta loftgæði á sínu svæði, setja upp og reka mæli­stöðvar eftir því sem þörf er á til að sinna hlutverki sínu, svo og að tryggja að upp­lýs­ing­ar um loftgæði séu aðgengilegar almenningi, t.d. á vefsetrum sínum. Nú fram­kvæma sveitar­félög tilteknar mælingar á loftgæðum og upplýsa íbúa um loftgæði. T.d. má nefna að á vef Reykjavíkurborgar eru birtar upplýsingar um loftgæði og á vefjum einstakra ann­arra heilbrigðiseftirlitssvæða. Ákvæði í frum­varpinu um að heil­brigðis­nefndir gefi út áætl­un um loftgæði á sínu svæði fela í sér viss ný­mæli. Í 15. gr. reglugerðar nr. 787/1999 um loft­gæði er kveðið á um að heilbrigðisnefnd skuli semja að­gerða­áætlanir sem gilda skulu um skamm­tímaráðstafanir sem fylgja skal ef hætta er á að farið sé yfir umhverfismörk eða við­mið­unarmörk og til að draga úr þeirri hættu sem slík atvik skapa og stytta tímann sem þau vara. Loftgæðaáætlun sem kveðið er á um í frum­varpinu er víðtækari. Rétt er að benda á að mögu­legt er að gera áætlun sem nær yfir fleiri en eitt heil­brigðiseftirlitssvæði og ætti það að auka hagkvæmni sveitarfélaga.

Í 4. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun skuli halda bókhald yfir losun tiltekinna efna sem menga andrúmsloftið, setja fram losunarspá og reka loftgæðastjórnunarkerfi samkvæmt nán­ari ákvæð­um í reglugerð. Þetta ákvæði er til innleiðingar á 7. gr. tilskipunar 2001/81/EB um lands­bundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni. Þá er í 5. mgr. kveðið á um að Um­hverfisstofnun skuli flokka og meta svæði og þéttbýlisstaði með tilliti til loftgæða sam­kvæmt nán­ari ákvæð­um í reglugerð.

Í 5. og 6. mgr. greinarinnar er fjallað um áætlanir, sbr. IV. 23. og 24. gr. tilskipunar 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu og 6. gr. tilskipunar 2001/81/EB um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni. Lagt er til að ráðherra gefi út til tólf ára í senn almenna áætlun um loftgæði sem gildir fyrir landið allt. Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun vinni í samvinnu við heilbrigðisnefndir sveitarfélaga tillögu að áætlun­inni og leggi fyrir ráðherra, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök at­vinnu­lífsins og fleiri aðila eftir því sem við á. Áætlunin taki mið af lögunum og reglu­gerð­um settum samkvæmt þeim og hafi það að markmiði að tryggja loftgæði. Gert er ráð fyrir að í áætluninni komi fram mælanleg markmið, upplýsingar um loftgæði í landinu og tímaáætlun, að­gerðir og stefnumörkun til að bæta loftgæði. Umhverfisstofnun auglýsi drög að að­gerða­áætl­uninni í sex vikur þannig að hagsmunaaðilar, almenningur og stjórnvöld hafi tækifæri til að gera athugasemdir við hana. Almenningi skal tryggður aðgangur að áætluninni, m.a. á vefsetri Umhverfisstofnunar. Gert er ráð fyrir að áætlunin verði endurskoðuð á fjögurra ára fresti. Ef sú áhætta er fyrir hendi að styrkur mengunarefna í andrúmslofti á tilteknu svæði eða til­teknum þéttbýlisstað fari yfir umhverfismörk samkvæmt ákvæðum í reglugerð skal Um­hverf­is­stofn­un gera aðgerðaáætlun með það að markmiði að draga úr hættu sem af því ástandi stafar eða stytta tímabilið sem ástandið varir. Þetta ákvæði er að finna í 23. gr. til­skip­unar 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu. Í aðgerðaáætluninni komi fram til hvaða skammtímaráðstafana verði gripið til að draga úr þeirri áhættu eða stytta þann tíma sem farið er yfir umhverfismörk, sbr. 24. gr. loftgæðatilskipunarinnar. Heimilt er að gera slíkar aðgerðaáætlanir til skamms tíma ef áhættan á við um eitt eða fleiri um­hverfis­mörk eða markgildi, sem tiltekin eru nánar í reglugerð sem ráðherra setur skv. 5. gr. gildandi laga. Lagt er til að Umhverfisstofnun hafi við gerð áætlunarinnar sam­ráð við hlutaðeigandi heil­brigðisnefnd, sveitarfélag og forsvarsmenn hlutaðeigandi atvinnu­starfsemi.

Þá er í 8. mgr. greinarinnar lagt til að ákvæði sem er í 26. gr. tilskipunar 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu verði innleitt og er kveðið á um að Um­hverfis­stofn­un skuli tryggja að almenningur og hlutaðeigandi hagsmunasamtök, svo sem um­hverf­is­sam­tök, neytendasamtök, samtök sem annast hagsmuni viðkvæmra hópa fólks, aðr­ir við­eig­andi aðilar á sviði heilsugæslu og viðkomandi samtök atvinnulífsins, fái nægar upp­lýs­ingar gæði andrúmslofts, ákvarðanir um frestun og undanþágur og áætlanir um loftgæði. Þess­ar upp­lýsingar á samkvæmt tilskipuninni að veita með góðum fyrirvara. Loks er kveðið á um að upplýsingar skuli vera aðgengilegar á vefsetri Umhverfisstofnunar og vera í samræmi við lög nr. 44/2011, um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. Ráð­herra setur í reglugerð nán­ari ákvæði um hvaða upplýsingar ber að veita og framsetningu þeirra.

Þriðja greinin, sem verður 6. gr. e verði frumvarp þetta að lögum, kveður á um að heil­brigðisnefnd sveitarfélaga sé heimilt að beita úrræðum skv. VI. kafla laganna þegar um er að ræða færanlega starfsemi sem starfar á svæði nefndarinnar og er með starfsleyfi gefið út á öðru heilbrigðiseftirlitssvæði. Mikilvægt er að heilbrigðisnefndir hafi möguleika á að bregð­ast við frávikum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila sem starfa á þeirra svæði þó svo að viðkomandi hafi starfsleyfi gefið út á öðru svæði.

Um 5. gr.

Í greininni eru tilgreindar þær EB-gerðir sem ætl­unin er að innleiða. Fjallað er um gerð­irnar í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal I.**

*Umhverfisráðuneyti:*

**Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga**

**skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

Umhverfisráðuneytið hefur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga metið forsendur kostnaðaráhrifa frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Megintilgangur frumvarpsins er að innleiða þrjár EB-gerðir og einnig að styrkja framkvæmd norræna umhverfismerkisins hér á landi. Þá er fjallað um færanlega starf­semi og endurskoðun starfsleyfa í frumvarpinu. Þau atriði sem snerta verksvið sveitar­félaga eru ákvæði um að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skuli afla upplýsinga, meta loft­gæði, setja upp og reka mælistöðvar, svo og tryggja að upplýsingar um loftgæði séu aðgengi­legar almenningi í því skyni að vinna gegn loftmengun og skaða af hennar völdum og til að hafa eftirlit með framvindu og bættum loftgæðum samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Jafn­framt er kveðið á um að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skuli einar sér eða í samvinnu við aðrar heilbrigðisnefndir gefa út áætlun um loftgæði á sínu svæði þar sem m.a. komi fram tímaáætlun, aðgerðir og stefnumörkun til að bæta loftgæði.

Í dag framkvæma sveitarfélög tilteknar mæl­ingar á loftgæðum og upplýsa íbúa um loft­gæði. Ráðuneytið telur ekki að aukinn kostnaður falli á sveitarfélögin vegna þessara ákvæða. Ákvæði í frumvarpinu um að heilbrigðisnefndir gefi út áætlun um loftgæði á sínu svæði fela hins vegar í sér viss nýmæli þar sem sú loft­gæða­áætlun sem kveðið er á um í frumvarpinu er víðtækari en sú aðgerðaáætlun sem heil­brigðis­nefndir gera í dag og mun því hafa einhvern kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitar­félögin. Í frumvarpinu er kveðið á um að heilbrigðis­nefnd skuli semja aðgerðaáætlanir sem gilda skulu um skammtímaráðstafanir sem fylgja skal ef hætta er á að farið sé yfir um­hverfismörk eða viðmiðunarmörk og til að draga úr þeirri hættu sem slík atvik skapa og stytta tímann sem þau vara og er það sama skylda og heil­brigðisnefndir hafa í dag. Annað í loftgæðaáætlun er nýtt. Rétt er að benda á að mögulegt er að gera áætlun sem nær yfir fleiri en eitt heil­brigðis­eftirlitssvæði og ætti það að vera hag­kvæmara.

Niðurstaða kostnaðarmats ráðuneytisins er sú að kostnaðarauki sveitarfélaga vegna þessa frumvarps sé óverulegur.

**Fylgiskjal II.**

*Fjármálaráðuneyti,*

*fjárlagaskrifstofa:*