|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (menntun og þjálfun sundkennara og -þjálfara, eftirlit með starfsemi og athöfnum o. fl.) UMH20070091 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Umhverfis- og auðlindaráðuneytið |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 14. ágúst 2020 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   **Kröfur um hæfnispróf og endurmenntun sundkennara.**  Í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er þess krafist að þeir sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar standist hæfnispróf eða farið á endurmenntunarnámskeið. Reglugerð þessi er sett með stoð í 15. tölul. 4. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.  Umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur það mikilvægt öryggisatriði að sundkennarar séu í stakk búnir að sinna björgun úr laug og viðhaldi þeirri færni. Ráðuneytið hafði á sínum tíma samráð við mennta- og menningarmálaráðuneytið við mótun umræddra reglugerðarákvæða. Var það mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins að um væri að ræða eðlilega kröfu varðandi öryggi nemenda. Við vinnu sem leiddi til setningar reglugerðar nr. 814/2010 var ráðuneytið auk þess í sambandi við fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka forstöðumanna sundstaða á Íslandi og Háskóla Íslands, m.a. um þá þætti er varða öryggi á sund- og baðstöðum. Þessir aðilar voru allir sammála um mikilvægi þess að þeir sem sinni sundkennslu og sundþjálfun gætu bjargað nemanda/iðkanda úr laug væri þess þörf. Þá má nefna að í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Kennarasambands Íslands, dags. 16. apríl 2013, kemur fram að mennta- og menningarmálaráðuneytið meti það svo að 2. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 814/2010 feli í sér sjálfstæð skilyrði til að starfa á sundstöðum sem séu óháð gildissviði leyfisbréfa samkvæmt lögum nr. 87/2008, um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Í lögum nr. 87/2008 sé ekki tilgreint að leyfisbréf feli í sér tæmandi upptalningu á skilyrðum sem kennari þurfi að uppfylla til að starfa að kennslugrein sinni og þess séu dæmi að ýmsar starfsstéttir þurfi reglulega að sýna fram á hæfni sína og líkamlegt atgervi til að viðhalda starfsréttindum sínum. Ástæðulaust sé því af þeim sökum að víkja frá þeim skilyrðum sem sett hafi verið um regluleg hæfnispróf fyrir sundkennara.  Í áliti umboðsmanns Alþingis frá 15. janúar 2020 í máli nr. 10051/2019, sjá: <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/7473/skoda/reifun>, kemur fram það mat hans að 15. tölul. 4. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir feli ekki í sér fullnægjandi lagaheimild fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra til að setja ákvæði í reglugerð þar sem þess er krafist að þeir sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar standist hæfnispróf eða farið á endurmenntunarnámskeið, sbr. 2. mgr 15. gr., og ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum. Í frumvarpi því sem er áformað er fyrirhugað að styrkja heimild ráðherra til setningar umræddrar reglugerðar.  **Eftirlit með starfsemi og athöfnum sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningaskyld.**  Í XIV. kafla laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er kveðið á um eftirlit með atvinnurekstri og er í XVII. kafla um valdsvið og þvingunarúrræði. Skýra þarf frekar í lögunum að eftirlit samkvæmt lögunum eigi einnig við um atvinnustarfsemi sem heyrir undir lögin og er hvorki starfsleysis- eða skráningarskyld. Hið sama á við um heimildir til beitingar þvingunarúrræða samkvæmt lögunum. Mikilvægt er t.d. að ákvæði um upplýsingar sem eftirlitsskyldum aðilum ber t.d. að veita heilbrigðisnefnd eða umhverfisnefnd eigi við um alla starfsemi sem heyrir undir lögin þar sem þær upplýsingar eru nauðsynlegar vegna eftirlits með mengunarvörnum og hollustuháttum. Einnig er mikilvægt að eftirlitsaðilar geti beitt þeim úrræðum sem lögin gera ráð fyrir gagnvart allri starfsemi sem fellur undir lögin.  Í kjölfarið af úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 6/2020, dags. 25. júní 2020, er ljóst að þörf er á að auka á skýrleika laga nr. 7/1998 hvað varðar eftirlit með starfsemi sem hvorki er leyfis- eða skráningarskyld. Í úrskurðinum var niðurstaðan sú að í lögunum væri ekki viðhlítandi lagastoð fyrir eftirliti með starfsemi og athöfnum sem falla undir lögin en eru hvorki skráningarskyld né háð starfsleyfi.  **Afmörkun á stærðarmörkum starfsemi varðandi endurnýtingu úrgangs og styrking á gjaldtökuheimild**  Í framkvæmd hefur komið í ljós ákveðinn óskýrleiki í lögum nr. 7/1998 í tengslum við hvaða stjórnvaldi ber að annast starfsleyfisútgáfu þegar um er að ræða starfsemi sem annast endurnýtingu úrgangs. Um er að ræða tiltekin ákvæði í viðauka með lögunum sem fjalla um slíka starfsemi. Jafnframt hefur komið í ljós að tilvísun til skráningarskyldrar starfsemi skorti í gjaldtökuheimild Umhverfisstofnunar í lögunum til samræmis við gjaldtökuheimildir heilbrigðisnefnda, sem þarfnast lagfæringar.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   **Kröfur um hæfnispróf og endurmenntun sundkennara.**  Að styrkja heimildir í lögum nr. 7/1998 fyrir ráðherra til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur að því er varðar menntun og þjálfun sundkennara, sundþjálfara og þeirra sem sinna laugargæslu og að þeir skuli hafa staðist próf sem sýnir fram á viðhald þekkingar þeirra. Samkvæmt reglugerð nr. 814/2010, sbr. reglugerð nr. 205/2014, skuli sundkennarar, sem lokið hafa íþróttafræðinámi á háskólastigi eða jafngildu eldra prófi og hafa leyfisbréf til kennslu samkvæmt lögum nr. 87/2008, um menntun, ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, standast hæfnispróf samkvæmt III. viðauka á þriggja ára fresti. Þá er í ákvæði til bráðabirgða kveðið á um að sundkennurum, sem lokið hafa íþróttafræðinámi á háskólastigi fyrir 15. febrúar 2014, sé heimilt í stað þess að standast hæfnispróf samkvæmt III. viðauka að fara árlega á endurmenntunarnámskeið þar sem námsefnið er samkvæmt III. viðauka.  **Eftirlit með starfsemi og athöfnum sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningaskyld.**  Að leggja til að í lög nr. 7/1998 verði kveðið skýrar á um eftirlitsskyldu og umfang þess eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningaskyldu.  **Afmörkun á stærðarmörkum starfsemi varðandi endurnýtingu úrgangs og styrking á gjaldtökuheimild**  Lagt er til að kveðið verði skýrar á um það í lögum nr. 7/1998 í hvaða tilvikum Umhverfisstofnun ber að annast starfsleyfisútgáfu og eftirlit með starfsemi sem felur i sér endurnýtingu úrgangs og í hvaða tilvikum heilbrigðisnefnd annast það hlutverk. Einnig verður lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að taka gjald fyrir skráningu á skráningarskyldri starfsemi.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   **Kröfur um hæfnispróf og endurmenntun sundkennara.**  Skortur er á skýrleika þeirrar heimildar sem er í lögum fyrir til að setja ákvæði í reglugerð þar sem þess er krafist að þeir sem hafa fullgild starfsréttindi sem sundkennarar standist hæfnispróf eða farið á endurmenntunarnámskeið.  **Eftirlit með starfsemi og athöfnum sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningaskyld.**  Skýra þarf frekar lagaheimildir fyrir eftirliti heilbrigðisnefnda með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum og falla undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir en eru hvorki skráningarskyld né háð starfsleyfi.  **Afmörkun á stærðarmörkum starfsemi varðandi endurnýtingu úrgangs og styrking á gjaldtökuheimild**  Ákvæði laganna eru óskýr og skortur á gjaldtökuheimildum. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki** Stefna stjórnvalda er að einfalda stjórnsýsluna, auka skilvirkni, bæta gæði opinberrar þjónustu og tryggja að hún sé veitt með þarfir notandans að leiðarljósi, sbr. gildandi fjármálaáætlun. Eitt af markmiðum undir 17.5 Stjórnsýslu umhverfismála er að bæta viðmót, skilvirkni og gagnsæi stjórnsýslu. 2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda** Það eykur skilvirkni að regluverkið sé skýrt. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Verði ekkert aðhafst mun ekki vera skýr lagastoð til að gera kröfur til sundkennara um hæfni og viðhald hennar, jafnframt verður ekki skýr lagastoð til að hafa eftirlit með starfsemi og athöfnum sem falla undir lögin en eru hvorki skráningarskyld né háð starfsleyfi þó að það geti haft í för með sér mengun eða ógnað hollustuháttum. Einnig þurfa gjaldskrár að hafa fullnægjandi lagastoð.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina til að ná því markmiði að setja skýra lagastoð til að gera kröfur til sundkennarar um hæfni og viðhald hennar. Sama á við um að skýra lagaheimildir fyrir eftirlit heilbrigðisnefnda, jafnframt er engin önnur leið til en lagasetning til að tryggja lagastoð gjaldskrár.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er eina leiðin til að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að þar sem kröfur stjórnvalda og athafnir þurfa að eiga sér skýra lagastoð.  Nokkrar leiðir koma til greina að ná þeim markmiðum sem stefnt er að, svo sem:   * Til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur að því er varðar menntun og þjálfun sundkennara, sundþjálfara og þeirra sem sinna laugargæslu og að þeir skuli hafa staðist próf sem sýnir fram á viðhald þekkingar þeirra er mögulegt að setja inn ákvæði í 4. gr. laganna eða sérstakan kafla í lögin með efnisákvæðunum. * Til að kveða skýrar á um eftirlitsskyldu og umfang þess eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningaskyldu er annað hvort hægt að bæta við nýrri grein á eftir 54. gr. eða setja inn nýjan kafla á eftir XIV. kafla laganna. Einnig kemur til greina að styrkja ákvæðin í 62. gr. um heilmildir eftirlitsaðila. * Til að kveða skýrar á um það í lögunum í hvaða tilvikum Umhverfisstofnun beri að annast starfsleyfisútgáfu og eftirlit með starfsemi sem felur i sér endurnýtingu úrgangs og í hvaða tilvikum heilbrigðisnefnd annast það hlutverk er hægt að tilgreina að tölul. 19 í viðauka IV í lögunum gildi um aðra starfsemi en þá sem fellur undir viðauka I. Til að leggja til að Umhverfisstofnun verði heimilt að taka gjald fyrir skráningu á skráningarskyldri starfsemi er hægt skýra ákvæði í 53. gr. laganna og bæta við ákvæði á eftir 1. tölul. í 1. mgr. greinarinnar og styrkja þannig gjaldtökuheimildina. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni** Áformað er að styrkja heimildir í 4. gr. laga nr. 7/1998 fyrir ráðherra til að kveða í reglugerð á um lágmarkskröfur að því er varðar menntun og þjálfun sundkennara, sundþjálfara og þeirra sem sinna laugargæslu og að þeir skuli hafa staðist próf sem sýnir fram á viðhald þekkingar þeirra. Þetta er gert þar sem skortur er á skýrleika þeirrar heimildar sem er í lögum fyrir til að setja umrætt ákvæði í reglugerð.   Þá er áformað að leggja til að í lög nr. 7/1998 verði sett ný grein og í XIV. kafla laganna þar sem kveðið verði skýrar á um eftirlitsskyldu og umfang þess eftirlits með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum þrátt fyrir að viðkomandi starfsemi eða athafnir séu ekki háðar starfsleyfi eða skráningaskyldu til þess að skýra frekar lagaheimildir fyrir eftirliti heilbrigðisnefnda með starfsemi og athöfnum sem valdið geta mengun eða ógnað hollustuháttum.  Loks er áformað að leggja til að kveðið verði skýrar á um það í lögum nr. 7/1998 í hvaða tilvikum Umhverfisstofnun beri að annast starfsleyfisútgáfu og eftirlit með starfsemi sem felur i sér endurnýtingu úrgangs og í hvaða tilvikum heilbrigðisnefnd annast það hlutverk. Þetta verður gert með því að tilgreina í tölul. 19 í viðauka IV í lögunum að töluliðurinn gildi um aðra starfsemi en þá sem fellur undir viðauka I. Áformað er að leggja til með nýjum tölul. í 53. gr. laganna að Umhverfisstofnun verði heimilt að taka gjald fyrir skráningu á skráningarskyldri starfsemi, þar sem ákvæði laganna eru óskýr og skortur er á gjaldtökuheimildum.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott** Sjá lýsingu í lið 1. hér að framan**.** |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Nei. 2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   **Nei.** |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Almenningur, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Kennarasamband Íslands og Samtök forstöðumanna sundstaða á Íslandi 2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Já, við mennta- og menningarmálaráðuneytið   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram** Fundað hefur verið með mennta- og menningarmálaráðuneytið og fulltrúum frá Samtökum forstöðumanna sundstaða á Íslandi varðandi kröfur um hæfnispróf og endurmenntun sundkennara. 2. **Fyrirhugað samráð** Auk kynningar á áformunum og síðan drögum að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda er beint samráð fyrirhugað við Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Kennarasamband Íslands og Samtök forstöðumanna sundstaða á Íslandi |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal** Verði frumvarpið að lögum hefur það engin kostnaðaráhrif í för með sér. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki er þörf á aðlögunartíma 2. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Kynna þarf umræddar breytingar þegar frumvarpið verður orðið að lögum. 3. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** Sérstakir mælikvarðar verða ekki tilgreindir 4. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Nei |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |