|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | UMH18020085 – Frumvarp á 149. lögþ. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Umhverfis- og auðlindaráðuneyti / Kjartan Ingvarsson |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 9. október 2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Við framkvæmd laga um hollustuhætti og mengunarvarnir hafa komið í ljós nokkur atriði sem þarf að lagfæra til þess að bæta og einfalda framkvæmd laganna. Þá hefur verið til umræðu að bæta við lögin heimild til handa stjórnvöldum til að leggja á stjórnvaldssektir við brotum gegn lögunum, m.a. í tengslum við skýrslu Ríkisendurskoðun varðandi kísilverksmiðju Sameinaðs Sílikons.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?** Í fyrsta lagi að bæta við lögin til heimild fyrir stjórnvöld til að leggja á stjórnvaldssektir við brotum gegn lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Í öðru lagi að lagfæra og einfalda nokkur ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir til þess að gera lögin skilvirkari og einfaldari í framkvæmd. Sjá nánar umfjöllun um þessi atriði í D-lið hér að neðan. 2. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Lagt er til að stjórnvaldssektum verði beitt til að tryggja að farið verði eftir lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Mikilvægt er að viðurlögum við brotum gegn lögunum sé beitt. Ekki þykir rétt að öll frávik frá lögunum varði refsingu og sekt sem ákveðin er af dómstólum. Hins vegar er mikilvægt að viðurlögum sé beitt gagnvart brotum þar sem óeðlilegt er að unnt sé að hagnast á að fara ekki eftir lögum. Með því að taka upp stjórnvaldssektir er unnt að beita þeim þannig að betur sé tryggt að farið verði eftir lögum. Almennt má segja að aðili sem hefur fengið stjórnvaldssekt, fyrir tiltekið frávik, er líklegri til þess að fara framvegis eftir lögunum. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.**   Stefna stjórnvalda er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Jafnframt er stefna stjórnvalda að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda** Markmiðið með lagasetningunni er að bæta framkvæmd og eftirfylgni laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um meðhöndlun úrgangs til þess að stuðla að því að markmið laganna nái fram að ganga. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Verði lögunum ekki breytt verður líklegast engin breyting á eftirfylgni með framkvæmd laganna. Afar fá mál vegna brota á lögunum hafa komið til kasta dómstóla. Með frumvarpinu er ætlunin að auka fjölda þeirra mála sem ljúka með sektum og þannig stuðla að meiri varnaðaráhrifum en núverandi refsiákvæði hafa í dag.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.** Þar sem heimild stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir þarf að hafa næga lagastoð hafa önnur úrræði ekki verið metin. 2. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.** Markmið með frumvarpinu er að stjórnvöld hafi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir gegn brotum á lögunum. Það eru 11 stjórnvöld sem hafa eftirlit með framkvæmd laganna og sinna eftirliti með rekstraraðilum sem hafa starfsleyfi gefin út á grundvelli laganna, þ.e. 10 heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun. Það eru einkum tvær leiðir sem í boði eru við útfærslu á beitingu stjórnvaldssekta. Annars vegar að öll 11 stjórnvöldin hafi heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir og hins vegar eitt stjórnvald hafi til þess heimild. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Þar sem mikilvægt er að beiting stjórnvaldsekta sé með samræmdum hætti um land allt er í frumvarpinu fyrirhugað að leggja til að Umhverfisstofnun fari með heimildina til þess að leggja á stjórnvaldssektir. Helsta ástæða þess er sú að stjórnvaldssektir hafa í eðli sínu varnaðaráhrif og því er gert ráð fyrir að tiltölulega fá mál verða á hverju ári þar sem til greina kemur að beita stjórnvaldssektum og skynsamlegt að þekking til að leggja á stjórnvaldssektir byggist upp á hjá einu stjórnvaldi.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**  * Lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. * Lögð er til breyting á núverandi skyldu rekstraraðila til að skila grænu bókhaldi. Lagt er til að tilteknir rekstraraðilar skili árlega til Umhverfisstofnunar umbeðnum upplýsingum, m.a. um losun mengandi efni frá hverri starfsstöð og upplýsingum um hráefnanotkun. Einkum verður um að ræða upplýsingar sem rekstraraðilum ber að skila samkvæmt reglugerð um útstreymisbókhald. Lagt er til að rekstraraðilar geti skilað framangreindum upplýsingum til Umhverfisstofnunar með rafrænum hætti til þess að auðvelda rekstraraðilum skil á þessum upplýsingum. * Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er að finna ákvæði er veita ráðherra heimild til að veita undanþágu frá einstökum greinum reglugerða sem settar eru á grundvelli laganna og einnig til að veita tímabundna undanþágu frá starfsleyfi. Umræddar lagaheimildir hafa reynst erfiðar í framkvæmd sökum þess að lögin veita ekki nánari leiðbeiningar um beitingu þessara heimilda. Orðalag laganna gefur til kynna að um sé að ræða opnar heimildir sem geti átt við hvaða kröfur sem er í umræddum reglugerðum eða starfsleyfum. Telja verður afar mikilvægt að skýrt sé hvaða kröfur séu gerðar til þeirrar starfsemi sem fellur undir umrædda löggjöf og að nánar sé afmarkað í hvaða tilvikum unnt sé að veita undanþágur frá slíkum kröfum. Því er lagt til að heimild ráðherra verði afmörkuð þannig að undanþágur frá ákvæðum reglugerða verði eingöngu veittar tímabundið og einungis í þeim tilvikum þegar gert er fyrir þeim í viðkomandi reglugerðum. Þá er lagt til að í stað heimildar ráðherra til að veita undanþágu frá starfsleyfi hafi útgefandi starfsleyfis heimild til að framlengja gildistíma starfsleyfa á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, enda hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist. Mikilvægt er að rekstraraðili hafi ætíð starfsleyfi og eðlilegra að leyfisveitandi framlengi gildistíma starfsleyfis í stað ráðherra eins og nú er. * Þá verða ákvæði um hlutverk heilbrigðisnefnda og framkvæmdastjóra þeirra skýrð nánar í ljósi nýlegra úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. * Í frumvarpinu verða listar yfir starfssemi sem fellur undir lögin endurskoðaðir, einkum m.t.t. að laga skörun milli viðauka. * Að lokum verða lagðar til nokkrar smávægilegar breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna breytinga sem hafa orðið eftir gildistöku þeirra, svo sem vegna nýrra laga þar sem vísað er til eldri laga í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Nei. Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. 2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Já, verið að tryggja betur jafnræði á markaði** Nei. 3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Breytingarnar snerta hugsanlega stjórnsýslulög og lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.** Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Atvinnulífið, almenningur og stjórnvöld.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Samráð hefur ekki farið fram.   1. **Fyrirhugað samráð**   Fyrirhugað er að hafa samráð við þau stjórnvöld sem hafa hlutverk samkvæmt lögunum, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök atvinnulífsins. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Frummat á áhrifum hefur farið fram. Engin rök hníga í þá átt að lagasetningin hafi áhrif á stöðu kynjanna. Ítarlegra mat á áhrifum mun fara fram samhliða vinnu við gerð frumvarpsins. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Já, gengið er út frá því að leggja frumvarpið fram á haustþingi 2018 og að áður verði drög að frumvarpi birt almenningi og haghöfum 2. **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?**   Gert er ráð fyrir að gildistaka laganna verði sex mánuðum eftir gildistöku laganna til þess að stjórnvöld hafi ráðrúm til þess að innleiða breytta löggjöf.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Engar sérstakar. 2. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** Ekki er gert ráð fyrir að árangur verði mældur sérstaklega. 3. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Varðandi þessa tilteknu breytingu á lögunum er ekki gert ráð fyrir að afla gagna til að meta árangur. **.** |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**   Sjá lið G.   1. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |