Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Reykjavík 17. maí 2018

B.t. Sigurbjargar Sæmundsdóttur

Skuggasundi 1

150 Reykjavík

**Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur við drög að reglugerð um mengaðan jarðveg, mál nr. S-50/2018 á samradsgatt.island.is**

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur tekið til umsagnar mál nr. 27/2018 - Drög að reglugerð um mengaðan jarðveg. Umsögn HER fer hér á eftir.

HER fagnar drögunum enda hefur reglugerð um mengaðan jarðveg vantað lengi. Ef litið er heildstætt á reglugerðardrögin er margt gott og jákvætt í þeim en HER gerir eftirfarandi athugasemdir.

HER telur að ekki sé tekið með fullnægjandi hætti á tilfellum þar sem gömul mengun kemur fram, þ.e. mengaður jarðvegur er til staðar en ekki er þekkt hvernig mengunin er tilkomin, mengunarvaldur er óþekktur eða ekki lengur til staðar. Einnig má benda á að mengun getur komið fram á einkalandi sem getur verið tilkomin vegna reksturs sem var þar áður eða fyrri óheimilar urðunar. Nauðsynlegt er að fá leiðbeiningar um hvernig skuli bregðast við í slíkum tilfellum, þ.e. hver er mengunarvaldur, ábyrgðaraðili, hvar kostnaður af aðgerðum lendir og að hverjum aðgerðir þá beinast.

Samkvæmt drögunum á Umhverfisstofnun (UST) að útbúa leiðbeiningar fyrir frummat, áhættugreiningu og meðhöndlun mengaðs jarðvegs. Það er alger forsenda fyrir því að reglugerðin geti orðið gott vinnutæki fyrir Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga (HES) og UST að þessar leiðbeiningar liggi fyrir þegar reglugerðin tekur gildi.

Það vekur athygli að HES hefur það hlutverk að ákveða ábyrgðarhlut hvers mengunarvalds ef þeir eru fleiri en einn. Ákvæðið virðist algilt og þar með væri það hlutverk HES að meta ábyrgðarhluta hjá fyrirtækum sem eru með starfsleyfi hjá UST. Að öðru leyti hefur HES ekki aðkomu að málum fyrirtækja með starfsleyfi hjá UST enda skýrt í reglugerðinni að UST stjórnar aðgerðum gagnvart mengunarvöldum með starfsleyfi hjá UST. Þetta þarf að skýra.

HER bendir á að það vantar umfjöllun um þegar hreinsa á mengaðan jarðveg á staðnum og hvernig standa skuli að því. Einnig þar að koma fram hvaða aðferðum á að beita og hvernig árangur er metinn.

Einnig er bent á að þar sem niðurstaða áhættugreiningar er sú að best sé að láta mengaðan jarðveg vera óhreyfðan, er nauðsynlegt að hafa ákvæði um að þau séu afmörkuð sérstaklega í skipulagsáætlunum eða kvöð þinglýst um slíkt.

HER óskar eftir upplýsingum um kostnaðarmat af innleiðingu reglnanna. Í þessu samhengi vill HER benda á að í lögum nr. 7/1998, gr. 61 er heimild til töku lögveðs í viðkomandi fasteign eða lóð en í drögunum er sett inn heimild til fjárnáms, sem vissulega er einnig að finna í lögum nr. 7/1998. HER telur rétt að hafa einnig lögveðsheimildina í reglugerðinni. Þá þarf að gera grein fyrir hver ber kostnað ef mengunarvaldur er ekki borgunarmaður fyrir kostnaði við nauðsynlegar aðgerðir.

Í greinargerð er þess getið í umfjöllun um V. kafla að gert er ráð fyrir að UST taki mið af skrá yfir menguð svæði við veitingu umsagna um skipulagsáætlanir og veki sérstaka athygli á ef mengað svæði liggur innan viðkomandi svæðis. HER vill benda á að UST er ekki í öllum tilfellum umsagnaraðili vegna skipulagstillagna. HES hefur oft beinni aðkomu að skipulagstillögum. Að mati HER er mikilvægt að tryggja að skipulagsyfirvöld taki mið af skránni við undirbúning skipulagstillagna. Að öðru kosti þyrfti að tryggja aðkomu UST og HES að skipulagstillögu eftir því sem við á. Forðast ber að þær aðstæður komi upp að HES eða UST standi frammi fyrir samþykktum skipulagsáætlunum sem jafnvel eru komnar á framkvæmdastig þegar uppgötvast að gleymst hefur að taka mið af skrá yfir menguð svæði.

HER vekur athygli á nauðsyn þess að HES geti beitt hraðari og skilvirkari þvingunarúrræðum en nú eru á færi þeirra. Mengunaróhöpp geta kallað á skjót viðbrögð þó bráðahætta sé ekki lengur til staðar. Þá er nauðsynlegt að hafa góð verkfæri t.d. ef mengunarvaldur þráast við að verða við kröfum. HER leggur því til að í reglugerðinni verði ákvæði fyrir HES og UST að beita stjórnvaldssektum til að knýja á um úrbætur sem best.

Í greinargerð, um viðauka I, eru miltisbrandur og sauðfjárriða nefnd sem dæmi um alvarlega sjúkdóma en aðrir alvarlegir sjúkdómar ekki taldir upp. Að áliti HER þarf ákvæðið að tryggja að aðrir sjúkdómar geti einnig fallið undir þetta, eftir því sem við á. Einnig mætti velta upp hvort ekki sé ástæða til sambærilegra varúðarákvæða verði landnotkun breytt þar sem eru gamlir kirkjugarðar.

Athugasemdir við einstakar greinar eru hér að neðan.

Virðingarfyllst

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Guðjón Ingi Eggertsson

heilbrigðisfulltrúi

Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur

Deild umhverfiseftirlits

**DRÖG**

**Reglugerð um mengaðan jarðveg**

**I. kafli.**

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

*Markmið.*

Markmið reglugerðarinnar er að uppræta eða draga úr mengun jarðvegs og forðast, eða koma í veg fyrir, skaðleg áhrif mengaðs jarðvegs.

Markmið reglugerðarinnar er að skilgreina ábyrgð og verksvið þeirra sem eiga að bregðast við mengun jarðvegs.

Einnig er markmiðið að samræma þær aðgerðir sem beita þarf þegar jarðvegur mengast eða þegar mengun er yfirvofandi.

2. gr.

*Gildissvið.*

Reglugerð þessi gildir um viðbrögð og ráðstafanir vegna jarðvegsmengunar af völdum hvers kyns atvinnustarfsemi hér á landi og um meðhöndlun á menguðum jarðvegi.

Reglugerð þessi gildir um laus og óhörðnuð jarðlög ofan á berggrunni, á landi og innan netlaga.

3. gr.

*Skilgreiningar.*

Í reglugerð þessari er merking eftirtalinna orða og orðasambanda sem hér greinir:

1. *Landnotkun atvinnusvæðis:* önnur landnotkun en landnotkun íbúðarsvæðis, s.s. athafnasvæði, iðnaðarsvæði, verslun og þjónusta, flugvellir, hafnir, opin svæði, skógræktar– og landgræðslusvæði og óbyggð svæði.
2. *Áhættugreining:* skipulagt vinnuferli á grundvelli vísindalegrar þekkingar sem hefur að markmiði að fá mat á umfangi og alvarleika mengunar og hvort hreinsunaraðgerða sé þörf. Reynist hreinsunaraðgerða þörf skal fylgja áhættugreiningu tímasett áætlun um hvernig staðið verði að hreinsun og meðhöndlun þess mengaða jarðvegs sem grafinn verður upp.
3. *Bráðamengun:* mengun sem verður skyndilega og krefst tafarlausra aðgerða**.**
4. *Frummat:* fyrsta mat á umfangi og eðli mengunar. Markmið frummats er að meta á einfaldan og fljótlegan hátt hvers eðlis mengunartilfellið er og hvort ástæða er til að fram fari áhættugreining. Niðurstaða frummats getur einnig verið að fullgildur kostur sé að láta málið bíða. Þegar vettvangsskoðun er sýnilega óþörf getur frummat falist í mati á upplýsingum frá mengunarsvæði, s.s. skriflegum upplýsingum eða ljósmyndum.
5. *Fyrra ástand:* ástand svæðis áður en tjón varð, metið á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga, s.s. mælinga á mengunarefnum í ómenguðum jarðvegi á svæðinu.
6. *Hreinsun:* aðgerðir til að fjarlægja mengunarefni úr jarðvegi eða lækka styrk þeirra. Hreinsun getur falist í aðgerðum án þess að jarðvegurinn sé fjarlægður af upprunastað (*in-situ*) eða í aðgerðum sem miða að því að fjarlægja mengaðan jarðveg.
7. *Landnotkun íbúðarsvæðis:* íbúðarbyggð, frístundabyggð, almenningsgarðar, íþróttasvæði og önnur landnotkun þar sem gert er ráð fyrir dvalarsvæði á lóð sbr. skipulagsreglugerð, landbúnaðarsvæði, kirkjugarðar og grafreitir og önnur sambærileg landnotkun.
8. *Jarðvegur:* laus og óhörðnuð jarðlög ofan á berggrunni.
9. *Meðhöndlun:* söfnun, geymsla, böggun, flokkun, flutningur, endurnotkun, endurnýting, pökkun og förgun.
10. *Mengaður jarðvegur:* jarðvegur sem hefur mengast.
11. *Mengun*: þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta.
12. *Mengunarvaldur*: hver sá rekstraraðili í einka– eða opinberum rekstri sem valdið hefur mengun jarðvegs með athöfnum sínum eða athafnaleysi.
13. *Viðmiðunarmörk:* mörk sem óheimilt er að fara yfir í tilteknu umhverfi á tilteknum tíma og sett eru til að takmarka mengun umhverfis á grundvelli vísindalegrar þekkingar í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum á heilsu manna og/eða umhverfið.

# **II. kafli.**

# Umsjón.

4. gr.

### Hlutverk og ábyrgð.

Umhverfisstofnun skal gefa út leiðbeiningar um frummat, áhættugreiningu og meðhöndlun mengaðs jarðvegs, halda skrá yfir menguð svæði, sbr. 12. gr., og gera yfirlit yfir eldri, menguð svæði, sbr. 13. gr.

Heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun hafa umsjón og eftirlit með, eftir atvikum, aðgerðum er lúta að viðbrögðum við mengun jarðvegs, sbr. IV. kafla, og heilbrigðisnefndir hafa umsjón og eftirlit með aðgerðum er lúta að breyttri landnotkun mengaðs svæðis, sbr. 14. gr.

Slökkviliðsstjóri hefur stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp á landi í samræmi við ákvæði laga um brunavarnir.

## **III. kafli.**

Meginreglur.

5. gr.

### Verndun jarðvegs.

Skylt er að ganga vel um og sýna ýtrustu varúð þannig að jarðvegi verði ekki spillt með mengun.

Aðilum í starfsleyfisskyldum atvinnurekstri ber að fara eftir ákvæðum starfsleyfis.

6. gr.

*Tilkynning um mengun.*

Hver sá sem er valdur að eða uppgötvar bráðamengun á landi, eða yfirvofandi hættu á bráðamengun, skal tafarlaust tilkynna það slökkviliði í viðkomandi umdæmi.

Hver sá sem uppgötvar mengaðan jarðveg eða vísbendingu þar um en ekki er um bráðamengun að ræða skal tilkynna það heilbrigðisnefnd á viðkomandi svæði.

7. gr.

*Skyldur mengunarvalds.*

Mengunarvaldur skal grípa tafarlaust til ráðstafana til að fyrirbyggja frekari mengun og takmarka afleiðingar mengunar fyrir umhverfið.

Um umhverfistjón af völdum atvinnustarfsemi sem lög um umhverfisábyrgð taka til fer samkvæmt ákvæðum þeirra laga.

Mengunarvaldur er ábyrgur fyrir kostnaði sem stafar, eða mun stafa, af öllum aðgerðum sem miða að því að uppræta mengunina og koma í veg fyrir og/eða takmarka áhrif mengunarinnar að því marki sem það telst ekki ósanngjarnt með hliðsjón af eðli aðgerðanna og mengunarinnar, í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins. Einnig ber hann ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því tjóni eða skaða sem rakin verða til mengunarinnar.

Þegar mengunarvaldar eru fleiri en einn skal hver mengunarvaldur bera ábyrgð í samræmi við hlutfall mengunarinnar sem frá honum stafar. Þegar óvissa ríkir um hlut hvers mengunarvalds skal miða við jöfn hlutföll þeirra. Heilbrigðisnefnd sker úr um ábyrgð hvers mengunarvalds.

## **IV. kafli.**

Viðbrögð við mengun jarðvegs.

8. gr.

*Stjórn aðgerða við bráðamengun og frummat á aðstæðum.*

Slökkvilið er viðbragðsaðili gagnvart mengunaróhöppum á landi, sbr. ákvæði laga um brunavarnir. Slökkviliðsstjóri stýrir aðgerðum á vettvangi á meðan hætta á bráðamengun varir.

Heilbrigðisnefnd tekur við stjórn aðgerða þegar hætta á bráðamengun varir ekki lengur.

Ef um er að ræða starfsleyfisskyldan atvinnurekstur sem er háður mengunarvarnaeftirliti Umhverfisstofnunar eða atvinnustarfsemi sem lög um umhverfisábyrgð taka til tekur Umhverfisstofnun við stjórn aðgerða þegar hætta á bráðamengun varir ekki lengur.

Heilbrigðisnefnd skal gera frummat á aðstæðum þegar hætta á bráðamengun varir ekki lengur.

Ef um er að ræða mengun sem stafar frá starfsleyfisskyldum atvinnurekstri sem er háður mengunarvarnaeftirliti Umhverfisstofnunar skal Umhverfisstofnun gera frummat á aðstæðum. Um umhverfistjón af völdum atvinnustarfsemi sem lög um umhverfisábyrgð taka til fer samkvæmt ákvæðum þeirra laga.

9. gr.

*Frummat á aðstæðum þegar ekki er hætta á bráðamengun.*

Heilbrigðisnefnd skal gera frummat á aðstæðum svo fljótt sem verða má eftir að tilkynning um mögulega mengað svæði berst.

Ef um er að ræða mengun sem stafar frá starfsleyfisskyldum atvinnurekstri sem er háður mengunarvarnaeftirliti Umhverfisstofnunar skal heilbrigðisnefnd tilkynna málið til Umhverfisstofnunar, sem gerir frummat á aðstæðum svo fljótt sem verða má. Um umhverfistjón af völdum atvinnustarfsemi sem lög um umhverfisábyrgð taka til fer samkvæmt ákvæðum þeirra laga.

10. gr.

*Niðurstaða frummats og áhættugreining.*

Ef frummat bendir til þess að um umtalsverða mengun sé að ræða skal mengunarvaldur leggja fram áhættugreiningu. Fylgja skal leiðbeiningum Umhverfisstofnunar við áhættugreiningu. Heilbrigðisnefnd, eða eftir atvikum Umhverfisstofnun, skal ákveða mengunarvaldi frest til að standa skil á áhættugreiningu.

Ef niðurstaða frummats er sú að hreinsa þurfi umrætt svæði án tafar getur heilbrigðisnefnd, eða eftir atvikum Umhverfisstofnun, gert kröfu um hreinsun án undangenginnar áhættugreiningar.

Ef niðurstaða áhættugreiningar er að hreinsa þurfi svæði skal mengunarvaldur leggja fram, sem hluta af áhættugreiningunni, tímasetta áætlun um hvernig staðið verði að hreinsuninni og meðhöndlun þess mengaða jarðvegs sem grafinn verður upp. Almennt skal miða við að svæði sé hreinsað með þeim hætti að það komist til fyrra ástands. Við hreinsun skal eftir atvikum farið að ákvæðum VI. kafla laga um menningarminjar.

Ef niðurstaða frummats eða áhættugreiningar er að ekki þurfi að hreinsa svæði skal heilbrigðisnefnd tilkynna Umhverfisstofnun um svæðið, þ.e. staðsetningu þess, stærð, tegund mengunar og ástæðu þess að svæðið er mengað.

11. gr.

*Vinna á kostnað hins vinnuskylda.*

Vanræki mengunarvaldur fyrirmæli um framkvæmd og/eða úrbætur skv. 10. gr. er heilbrigðisnefnd, eða eftir atvikum Umhverfisstofnun, heimilt að láta vinna verk á kostnað hans og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af viðkomandi heilbrigðiseftirliti, eða Umhverfisstofnun, en innheimtast síðar hjá hlutaðeigandi. Mengunarvaldi skal tilkynnt fyrirfram um slíkar ráðstafanir. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

**V. kafli.**

Skrá yfir menguð svæði og breyting á landnotkun þeirra.

12. gr.

*Skrá yfir menguð svæði og svæði þar sem grunur er um mengun.*

Umhverfisstofnun skal halda skrá yfir menguð svæði, eða þar sem grunur er um mengun. Þar skulu koma fram upplýsingar um staðsetningu, stærð, tegund mengunar og ástæðu þess að svæði er mengað eða grunur leikur á um mengun. Skráin skal vera aðgengileg á vef Umhverfisstofnunar og uppfærð a.m.k. á fimm ára fresti.

Umhverfisstofnun metur, í samstarfi við heilbrigðisnefnd, hvort skrá skuli menguð svæði sem heilbrigðisnefnd tilkynnir um, sbr. 4. mgr. 10. gr.

13. gr.

*Eldri svæði sem eru menguð eða þar sem grunur er um mengun.*

Umhverfisstofnun skal, í samstarfi við heilbrigðisnefndir, gera yfirlit yfir eldri svæði sem eru menguð eða þar sem grunur er um mengun og skulu svæðin skráð í skrá yfir menguð svæði, sbr. 12. gr. Yfirlitið skal byggja á fyrirliggjandi upplýsingum og skal m.a. taka tillit til þess hvort eftirfarandi starfsemi hafi farið fram á viðkomandi svæði:

1. Starfsleyfisskyld starfsemi sbr. viðauka I og II við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir
2. Viðhald og niðurrif skipa
3. Opin brennsla úrgangs
4. Málmendurvinnsla
5. Flugvöllur
6. Bensínstöð
7. Geymsla olíumalarefna
8. Virkjun eða orkuveita
9. Spennistöð
10. Vinnsla jarðefna
11. Jarðborun
12. Skotvöllur
13. Brenna
14. Varnarsvæði
15. Greftrun dýrahræja

14. gr.

*Breytt landnotkun mengaðs svæðis.*

Ef fyrirhuguð er breytt landnotkun mengaðs svæðis, eða svæðis þar sem grunur er um mengun, skal umráðamaður þess leggja fram áhættugreiningu til heilbrigðisnefndar. Fylgja skal leiðbeiningum Umhverfisstofnunar við áhættugreiningu. Heilbrigðisnefnd hefur heimild til að hafna áhættugreiningu og óska eftir nýrri áhættugreiningu, telji heilbrigðisnefndin hana ekki fullnægjandi.

Ef niðurstaða áhættugreiningar er að hreinsa þurfi svæðið skal umráðamaður leggja fram, sem hluta af áhættugreiningunni, áætlun um hvernig staðið verði að hreinsuninni og meðhöndlun þess mengaða jarðvegs sem grafinn verður upp. Hreinsa skal svæðið með þeim hætti að það uppfylli viðmiðunarmörk í I. viðauka, í samræmi við fyrirhugaða landnotkun svæðisins. Við hreinsun skal eftir atvikum farið að ákvæðum VI. kafla laga um menningarminjar.

Þegar sýnt hefur verið fram á að svæði hafi verið hreinsað skal það fellt brott úr skrá yfir menguð svæði.

**VI. kafli**

Ýmis ákvæði.

15. gr.

*Meðhöndlun mengaðs jarðvegs sem grafinn er upp.*

Um mengaðan jarðveg sem grafinn er upp fer samkvæmt 9. gr. og öðrum ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs og reglugerða settra samkvæmt þeim.

Aðilar sem sjá um flutning eða aðra meðhöndlun á menguðum jarðvegi skulu hafa gilt starfsleyfi, sbr. ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Heilbrigðisnefnd hefur eftirlit með flutningi og annarri meðhöndlun mengaðs jarðvegs.

Ef mengaður jarðvegur er grafinn upp og færður af upprunastað skal flytja hann til viðurkenndrar meðhöndlunar, sbr. ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs.

Óheimilt er að blanda menguðum jarðveg við annan jarðveg eða efni með það að markmiði að lækka styrk mengandi efna í honum, nema að um sé að ræða viðurkenndar aðgerðir til hreinsunar jarðvegsins.

**VII. kafli.**

Aðgangur að upplýsingum, þvingunarúrræði og viðurlög.

16. gr.

*Aðgangur að upplýsingum.*

Um aðgang að fyrirliggjandi gögnum um umhverfismál fer samkvæmt upplýsingalögum, nr. 140/2012, lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, og lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

17. gr.

*Valdsvið og þvingunarúrræði.*

Um íhlutun, valdsvið og beitingu þvingunarúrræða samkvæmt reglugerð þessari fer samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

18. gr.

*Viðurlög.*

Um viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðar þessarar fer samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

**VIII. kafli.**

Lagastoð og gildistaka.

19. gr.

Reglugerð þessi er sett samkvæmt ákvæðum 14. tölul. 5. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og með hliðsjón af ákvæðum 39. gr. laga nr. 75/2000, um brunavarnir, bb. liðar 43. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og með hliðsjón af greiðslureglu umhverfisréttar.

Jafnframt er reglugerðin sett að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga hvað varðar skyldur sveitarfélaga, sbr. ákvæði 3. mgr. 43. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Reglugerð þessi öðlast gildi við birtingu.

*Ákvæði til bráðabirgða.*

Umhverfisstofnun skal gera yfirlit yfir eldri, menguð svæði og setja upp skrá yfir menguð svæði, sbr. 4. gr., eigi síðar en tveimur árum eftir gildistöku reglugerðarinnar.

I. viðauki

**Viðmiðunarmörk fyrir þungmálma, lífræn efnasambönd og sjúkdómsvalda í jarðvegi.**

*1.1 Viðmiðunarmörk fyrir þungmálma og lífræn efnasambönd*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Frumefni/efnasamband** | **Hámarksgildi fyrir landnotkun íbúðarsvæðis****[mg/kg þurrefnis]** | **Hámarksgildi fyrir landnotkun atvinnusvæðis****[mg/kg þurrefnis]** |
| antímon (Sb) | 15 | 22 |
| arsen (As) | 27 | 76 |
| kadmíum (Cd) | 1,2 | 4,3 |
| kóbalt (Co) | 35 | 190 |
| króm (Cr) | 130 | 180 |
| kopar (Cu) | 100 | 190 |
| kvikasilfur (Hg) | 0,83 | 4,8 |
| blý (Pb) | 210 | 530 |
| mólýbden (Mo) | 88 | 190 |
| nikkel (Ni) | 160 | 200 |
| tin (Sn) | 180 | 900 |
| vanadíum (V) | 97 | 250 |
| sink (Zn) | 200 | 720 |
| sýaníð (frítt) | 3,0 | 20 |
| sýaníð (komplex) | 5,5 | 50 |
| bensen | 0,2 | 1 |
| tóluen | 0,2 | 1,25 |
| ethýlbensen | 0,2 | 1,25 |
| xylen (summa) | 0,45 | 1,25 |
| PAH summa (10)1 | 6,8 | 40 |
| PCB summa (7)2 | 0,04 | 0,5 |
| DDT | 0,2 | 1 |
| DDE | 0,13 | 1,3 |
| DDD | 0,84 | 34 |
| jarðolía | 190 | 500 |

1Summa naphtalene, phenanthrene, anthracene, fluoranthene, chrysene, benzo(a)anthracene, benzo(a)pyrene, benzo(k)fluoranthene, indeno(1,2,3cd)pyrene og benzo(ghi)perylene.

2Summa PCB 28, PCB 52, PCB 101, PCB 118, PCB 138, PCB 153 og PCB 180.

*1.2 Viðmiðunarmörk fyrir sjúkdómsvalda*

Ef jarðvegur er mengaður af miltisbrandi eða sauðfjárriðu skal hreinsa svæðið með þeim hætti að tryggt sé að engir sjúkdómsvaldar séu til staðar.

**Greinargerð með tillögu að reglugerð um mengaðan jarðveg**

Almennt um tilgang reglugerðarinnar

Megintilgangur þessarar reglugerðar er að stuðla að því að gæðum jarðvegs verði viðhaldið með því að setja reglur um viðbrögð við jarðvegsmengun sem miða að því að uppræta mengunina. Jafnframt að forðast, eða í koma í veg fyrir, skaðleg áhrif mengaðs jarðvegs með því að setja viðmiðunarmörk fyrir jarðvegsmengun og skilgreina ferli við mat á umfangi og eðli jarðvegsmengunar. Einnig er tilgangurinn að skýra ábyrgðarskiptingu og hlutverk aðila sem koma að jarðvegsmengun.

Samræmdar, evrópskar reglur um mengaðan jarðveg hafa ekki verið settar á vettvangi Evrópusambandsins, heldur hafa einstök lönd sett eigin reglur. Nýmæli er að slíkar reglur séu settar á Íslandi. Við gerð tillögunnar var m.a. horft til útfærslu nágrannalanda á sambærilegum reglum. Tekið var mið af sambærilegum reglum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð og hvað varðar viðmiðunarmörk var valið að fylgja hollenskum reglum.

Umfjöllun um einstakar greinar og kafla tillögunnar

*2. gr.*

Reglugerðin tekur til jarðvegsmengunar sem verður af völdum hvers kyns atvinnustarfsemi. Til álita kom sá möguleiki að reglugerðin tæki jafnframt til mengunar sem verður af völdum einstaklinga eða frá náttúrunnar hendi. Niðurstaðan er þó að skilgreina gildissviðið ekki svo víðtækt að þessu sinni. Eins og áður segir er nýmæli að reglur um mengaðan jarðveg séu settar hér á landi og því talið skynsamlegt að takmarka gildissviðið við atvinnustarfsemi, þar sem mesta hættan á jarðvegsmengun er fyrir hendi, með það í huga að mögulegt er að endurskoða og útvíkka gildissviðið síðar, þegar reynsla verður komin á framkvæmd reglugerðarinnar. Gildissvið reglugerðarinnar er jafnframt í samræmi við gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem reglugerðin er sett með stoð í. Ennfremur, varðandi mengun frá náttúrunnar hendi, þá kveður reglugerðin að meginstefnu á um að mengunarvaldur sjálfur beri ábyrgð á aðgerðum til að uppræta og draga úr jarðvegsmengun. Ekki er ljóst hver ætti að bera skyldur mengunarvalds og standa straum af kostnaði við aðgerðir ef mengun yrði frá náttúrunnar hendi.

Þótt titill reglugerðarinnar bendi til að hún gildi einungis um jarðveg, þ.e. efsta yfirborðslag, þá er gildissviði hennar, ásamt skilgreiningu á hugtakinu *jarðvegi* skv. 3. gr., ætlað að tryggja að reglugerðin gildi um öll óhörðnuð jarðlög ofan á berggrunni. Reglugerðin gildir því um jarðgrunninn í heild sinni. Ekki þykir ástæða til að aðlaga titil reglugerðarinnar að þessu þar sem hugtakið jarðvegur er nær tungutaki almennings en hugtakið jarðgrunnur.

*4. gr.*

Umhverfisstofnun ber að gefa út almennar leiðbeiningar um gerð frummats sem kveðið er á um í 8. og 9. gr. reglugerðarinnar, og gerð og innihald áhættugreiningar, sem kveðið er á um í 10. og 14. gr. Gert er ráð fyrir að leiðbeiningunum fylgi yfirlit yfir aðferðir sem mögulegar eru við meðhöndlun og hreinsun mengaðs jarðvegs. Æskilegt væri að leiðbeiningarnar yrðu tilbúnar og aðgengilegar við gildistöku reglugerðarinnar.

Umhverfisstofnun ber einnig að halda opinbera skrá yfir menguð svæði eða þar sem grunur er á mengun, sem nánar er kveðið á um í 12. gr. reglugerðarinnar. Grunnurinn að þessari skrá verður yfirlit yfir eldri svæði sem eru menguð, eða grunur er um að séu menguð, sem stofnunin mun vinna í samstarfi við heilbrigðisnefndirnar. Vísir að slíku yfirliti var unninn af stofnuninni og heilbrigðisnefndunum árið 2005. Gert er ráð fyrir að byggt verði á þeim grunni sem þar var lagður en gera má ráð fyrir að samantekt yfirlitsins kalli á umfangsmikla vinnu. Menguðum svæðum sem síðar uppgötvast verður bætt í skrána eftir því sem við á.

Hlutverk heilbrigðisnefnda samkvæmt reglugerðinni verður að meginhluta sá að hafa umsjón og eftirlit með aðgerðum þegar mengun jarðvegs uppgötvast og gera frummat á aðstæðum, sbr. 8.–10. gr. Í undantekningatilfellum er það hlutverk Umhverfisstofnunar að hafa umsjón og eftirlit með aðgerðum, þ.e. ef mengunin stafar frá starfsleyfisskyldum atvinnurekstri sem er háður mengunarvarnaeftirliti Umhverfisstofnunar eða frá atvinnustarfsemi sem lög um umhverfisábyrgð taka til. Heilbrigðisnefndum er gert að taka við tilkynningum um mengaðan jarðveg, sbr. 6. gr., og að hafa umsjón og eftirlit með aðgerðum þegar ætlunin er að breyta landnotkun svæðis sem skráð er í skrá yfir menguð svæði, sbr. 14. gr. Heilbrigðisnefndir hafa jafnframt eftirlit með flutningi og annarri meðhöndlun mengaðs jarðvegs, sbr. ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

*7. gr.*

Mengunarvaldur ber samkvæmt tillögunni meginskyldur á þeirri jarðvegsmengun sem til hans má rekja. Hann ber ábyrgð á fyrstu viðbrögðum þegar hann uppgötvar mengun, til að fyrirbyggja frekari mengun og takmarka afleiðingar. Mengunarvaldur ber jafnframt ábyrgð á kostnaði af þeim aðgerðum sem þarf að grípa til, til að uppræta mengun og takmarka áhrif mengunar, í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins.

Af almennum skaðabótareglum leiðir að aðili sem telur sig hafa orðið fyrir tjóni af völdum mengunar getur höfðað skaðabótamál á hendur mengunarvaldi. Sérstakt ákvæði er að finna í greininni sem tekur á því ef upp koma tilfelli þar sem mengunarvaldar eru fleiri en einn. Í þeim tilfellum er það heilbrigðisnefnd sem úrskurðar um ábyrgð hvers mengunarvalds.

*IV. kafli*

Kaflinn setur ramma um það ferli sem fer af stað þegar jarðvegsmengun hefur verið tilkynnt skv. 6. gr. reglugerðarinnar, hvort sem um er að ræða bráðamengun eða ekki. Samkvæmt ferlinu er það stjórnvalds, í flestum tilfellum heilbrigðisnefndar en í undantekningatilfellum Umhverfisstofnunar, að gera frummat á aðstæðum og það er niðurstaða þessa frummats sem ræður því hvort mengunarvaldi er skylt að leggja fram áhættugreiningu. Heimild til ákvörðunartöku heilbrigðisnefndar er að finna í 47. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í undantekningatilfellum, þegar aðstæður eru með þeim hætti að hreinsun megi ekki tefjast, þá getur það orðið niðurstaða frummats að hreinsa þurfi viðkomandi svæði strax. Í þeim tilfellum er ekki mögulegt að bíða eftir áhættugreiningu.

Nauðsynlegt er talið að stjórnvald ákveði mengunarvaldi hæfilegan frest til að vinna og leggja fram áhættugreininguna til að sá hluti málsins geti ekki dregist úr hófi. Jafnframt er nauðsynlegt talið að stjórnvald geti látið vinna áhættugreininguna á kostnað mengunarvalds, ef mengunarvaldur sinnir ekki þeirri skyldu sinni að leggja fram áhættugreiningu. Það sama á við ef mengunarvaldur sinnir ekki hreinsun svæðisins með fullnægjandi hætti, þá getur stjórnvald látið hreinsun fara fram á kostnað mengunarvalds. Lagastoð fyrir ákvörðunartöku heilbrigðisnefndar um vinnslu verks á kostnað hins vinnuskylda er að finna í 1. mgr. 61. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í 10. gr. er sérstaklega fjallað um þau tilvik þegar niðurstaða frummats eða áhættugreiningar er að ekki þurfi að hreinsa svæði. Þá skal heilbrigðisnefnd tilkynna Umhverfisstofnun um svæðið og um leið virkjast 2. mgr. 12. gr. þar sem kveðið er á um að Umhverfisstofnun meti hvort svæðið skuli skráð í skrá yfir menguð svæði.

*V. kafli*

Í kaflanum eru settar reglur sem eiga við um svæði sem vitað er að eru menguð, eða grunur leikur á að séu menguð. Þannig skal Umhverfisstofnun halda opinbera skrá yfir slík svæði. Skráin verður opin öllum en gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun taki mið af skránni við veitingu umsagna um skipulagsáætlanir sveitarfélaga og veki sérstaka athygli á ef mengað svæði liggur innan viðkomandi skipulagssvæðis. Með því fæst tenging á milli skrár yfir menguð svæði og skipulagsáætlana sveitarfélaga en samkvæmt gr. 6.3 í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, er skylt að tilgreina í aðalskipulagi svæði þar sem sérstakar aðstæður kalla á takmarkanir á landnotkun, mannvirkjagerð eða umgengni. Þar er m.a. átt við svæði þar sem heilsu eða öryggi kann að vera ógnað, s.s. vegna hávaða, mengunar, hættulegra efna og annarra takmarkana sem setja þarf í varúðarskyni. Með hliðsjón af þessum ákvæðum skipulagsreglugerðar kveður tillagan sem hér er til umfjöllunar á um verklag ef ætlunin er að breyta landnotkun svæðis sem mengað er, eða grunur leikur á að sé mengað. Þannig gerir reglugerðin kröfu um að umráðamaður viðkomandi svæðis leggi fram áhættugreiningu til heilbrigðisnefndar og hreinsi svæðið í kjölfarið, í samræmi við niðurstöðu áhættugreiningarinnar. Til að svæði teljist hreinsað með fullnægjandi hætti ber umráðamanni að sýna fram á að svæðið uppfylli þau viðmiðunarmörk sem sett eru í I. viðauka við reglugerðina. Ef svæði hefur verið hreinsað með fullnægjandi hætti er Umhverfisstofnun gert að fella svæðið brott úr skrá yfir menguð svæði.

Við gerð yfirlits yfir eldri svæði sem eru menguð eða þar sem grunur er um mengun, sbr. 13. gr., er ekki gert ráð fyrir að ráðist verði í ítarlegar rannsóknir, sýnatökur og efnagreiningar á þeim svæðum sem liggja undir grun, heldur verði yfirlitið byggt á fyrirliggjandi vitneskju um svæðin og þá sérstaklega horft til svæða sem hýst hafa mengandi starfsemi. Mögulegt er að skipta svæðunum í tvennt, annars vegar í svæði þar sem mengun hefur áður verið staðfest með sýnatökum og greiningum og hins vegar í svæði þar sem grunur leikur á mengun jarðvegs en sá grunur hefur ekki verið staðfestur.

*VIII. kafli*

Gert er ráð fyrir að reglugerðin öðlist gildi við birtingu hennar. Nauðsynlegt þykir að veita Umhverfisstofnun aðlögunartíma til tveggja ára til að vinna yfirlit yfir eldri, menguð svæði og til að setja upp opinbera skrá yfir menguð svæði, sbr. ákvæði til bráðabirgða.

*I. viðauki*

Gerð er tillaga að viðmiðunarmörkum fyrir tvenns konar landnotkun, annars vegar fyrir landnotkun íbúðarsvæðis og hins vegar fyrir landnotkun atvinnusvæðis. Þessir tveir flokkar eru skilgreindir í 3. gr. reglugerðarinnar, með vísan til landnotkunarflokka skipulagsreglugerðar.

Viðmiðunarmörkin eru fengin úr hollenskum reglum (Regeling bodemkwaliteit) sem settar voru 13. desember 2007 og síðast breytt 1. febrúar 2017. Ákveðið var að styðjast við hollensk viðmiðunarmörk þar sem almennt er viðurkennt að Hollendingar standi framarlega þegar kemur að mati á jarðvegsmengun og settu þeir fyrst slíkar reglur fyrir 35 árum síðan. Hollendingar hafa einnig lagt mikla vinnu í að skilgreina viðmiðunarmörkin þannig að þau byggi á vísindalegri þekkingu á áhrifum hvers efnis eða efnasambands á umhverfi og heilsu fólks. Jafnframt er það kostur að sett eru mishá mörk fyrir mismunandi landnotkun þar sem hærri gildi eru leyfileg fyrir svæði sem nota á undir iðnað og aðra landnotkun sem er síður viðkvæm fyrir mengun.

Ókosturinn við að taka upp viðmiðunarmörk frá Hollandi er hins vegar sá að jarðvegur þar í landi er almennt frábrugðinn jarðvegi á Íslandi, enda er Ísland eldfjallaeyja og samsetning jarðvegs eftir því. Vegna þessa var ekki mögulegt að taka öll viðmiðunargildin beint upp úr hollensku reglunum, heldur þurfti að aðlaga þau að efnasamsetningu jarðvegs á Íslandi. Hækka þurfti hámarksgildi króms og kopars fyrir landnotkun íbúðarsvæðis vegna hærri bakgrunnsgilda í íslenskum jarðvegi en styrkur króms og kopars í eldfjallajarðvegi getur verið yfir tvisvar sinnum hærri frá náttúrunnar hendi en hæsti styrkur í jarðvegi á meginlandi Evrópu. Jafnframt þurfti að hækka hámarksgildi nikkels, hvort tveggja fyrir landnotkun íbúðarsvæðis og landnotkun atvinnusvæðis, þar sem styrkur nikkels í eldfjallajarðvegi getur verið allt að fimm sinnum hærri frá náttúrunnar hendi en hæsti styrkur í jarðvegi á meginlandi Evrópu.

Viðmiðunarmörkin sem lögð eru til eru sett fyrir svokallaðan staðaljarðveg, þ.e. jarðveg sem inniheldur 10% lífrænt efni og 25% leir, en hlutfall lífræns efnis og leirs hefur áhrif á getu jarðvegsins til að taka upp mengunarefni. Í hollensku reglunum eru settar fram aðferðir þar sem hægt er að aðlaga viðmiðunarmörkin að jarðvegi sem hefur aðra samsetningu en staðaljarðvegur. Æskilegt væri að geta nýtt þær aðferðir og leiðrétt viðmiðunarmörkin þannig að þau gefi sem besta mynd af því mengunarálagi sem viðkomandi jarðvegur þolir áður en mengunin fer að hafa áhrif á umhverfi og heilsu. Ekki þykir þó ráðlegt á þessu stigi málsins að taka upp þessar aðferðir þar sem ekki liggur fyrir að mögulegt sé að yfirfæra þær beint yfir á íslenskan jarðveg. Til þess að vinna slíkt mat er nauðsynlegt að búa yfir haldgóðum upplýsingum um tengslin á milli bakgrunnsgilda mengunarefna og lífræns innihalds og leirhlutfalls í íslenskum jarðvegi, en það eru upplýsingar sem virðast ekki vera aðgengilegar.

Þar sem vitað er um dæmi þess að hræ dýra, sem drepist hafi úr alvarlegum sjúkdómum á borð við sauðfjárriðu og miltisbrandi, hafi í gegnum tíðina verið grafin utan þekktra eða viðurkenndra förgunarstaða þá er talið nauðsynlegt að setja einhverskonar viðmiðunarmörk fyrir jarðveg sem inniheldur slíka sjúkdómsvalda. Í þessu tilfelli er ekki leitað fyrirmyndar erlendis, heldur eru mörkin sett þannig að tryggt sé að engir slíkir sjúkdómsvaldar séu til staðar eftir hreinsun svæðis.