



# Hollustuvernd ríkisins

ENVIRONMENTAL AND FOOD AGENCY  
OF ICELAND

Umhverfisnefnd  
Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík.

Alþingi  
Erindi nr. P 127/1294  
komudagur 18.03.2002

Reykjavík, 18. mars 2002  
HJ 0203 002/110-0  
HVR020030003

## Varðar: Umsögn um frumvarp til laga verndun hafs og stranda. Mál 492.

Vísað er í erindi umhverfisnefndar Alþingis dagsett 27. febrúar s.l. þar sem nefndin óskar umsagnar Hollustuverndar ríkisins um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda. Í eftirfarandi umsögn stofnunarinnar eru fyrst settar fram nokkra almennar megin athugasemdir, síðan sértækar athugasemdir við einstakar greinar og að lokum er fjallað um kostnaðaráætlun sem fylgir frumvarpinu. Einnig fylgir umsögninni greinargerð þar sem er nánar fjallað um kostnað, þróun á alþjóðavettvangi og hlutverk svæðisráða.

### Almennt

Hollustuvernd ríkisins fagnar því að fram er komið frumvarp sem tekur á fjölmörgum brýnum málum sem þörfuðust úrlausnar varðandi verndun hafs og stranda, m.a. í ljósi reynslunnar af strandi Vikartinds árið 1997. Meðal þeirra atriða má nefna aðkomu, verkaskiptingu og hlutverk aðila að bráðamengun, ákvæði um íhlutun og lögbundnar tryggingar vegna mengunartjóns.

Hollustuvernd ríkisins telur það hins vegar miður að ekki var lagt fram samtímis frumvarp til laga um skipströnd og vogrek svo tekið væri á málflokknum í heild. Stofnunin telur enn fremur að þótt frumvarpið taki upp rétt til íhlutunar þá sé réttur yfirvalda umhverfismála til að beita íhlutun ekki til staðar.

Hollustuvernd ríkisins vill einnig benda á að aldrei hefur verið gert ráð fyrir kostnaði við vöktun hafs og stranda í fjárveitingum til stofnunarinnar. Enn fremur bendir stofnunin á að sá rekstrarkostnaður mengunarbúnaðar sem gert er ráð fyrir og fjallað er um fylgiskjali frá fjármálaráðuneytinu með frumvarpinu, fellur til við að hafa búnaðinn tilbúinn og ekki er hægt að taka gjald fyrir. Nánar er fjallað um þessi atriði í kafla um kostnað.

Einnig vill Hollustuvernd ríkisins nota tækifærið og vekja athygli á því sem nú er að gerast á alþjóðavettvangi og tengist frumvarpi því sem hér er til umræðu og fram kemur í greinargerð með umsögninni.

### Athugasemdir um einstakar greinar

Um 2. gr

Hollustuvernd ríkisins telur að athuga þurfi sérstaklega 3. mgr. Með því að undanskilja algerlega frá lögunum mengun sökum óviðráðanlegra atvika falla einnig úr gildi atriði

Office address:	Postal address:	Telephone:	Telefax:	Internet:	Kennitala:
Ármúla 1a 108 Reykjavík	P.O. Box: 8080 IS-128 Reykjavík	+ 354-585 1000	+ 354-585 1010	www.hollver.is	490882-0149

varðandi viðbrögð og hlutverkaskiptingu, ásamt tilkynningaskyldu o.fl.. Stofnunin telur að afnám ábyrgðar (force major) megi tryggja nægjanlega með því að tiltaka það sérstaklega í þeim greinum þar sem slíkt á við (t.d. 7. 8. 9. 16. og 26. gr.).

Hollustuvernd ríkisins bendir á að fleiri atriði falla undir óviðráðanleg atvik (force major) en náttúruhamfarir (sbr. 3. mgr). Þar má nefna stríðsátök, hryðjuverk o.fl. Tilvísun til hernaðarátaka er víða að finna í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og þessi málsgrein byggir á. Vísa þarf til slíkra atriða, t.d. með orðalaginu: „...atvika svo sem hernaðaráttök, veðurofsa og annarra náttúruhamfara.“

Um 3gr.

Hollustuvernd ríkisins leggur til breytta orðaröðun í c-lið 7. tl. Tillaga stofnunar er er: „c. að kasta í hafid óunnum fiski og fiskúrgangi vegna veiða og vinnslu.“

Hollustuvernd ríkisins leggur til viðbót við 8. tl., „...sjávarlífverum, eða niðurbrotsefni þeirra.“

Vegna 10. tl. bendir Hollustuvernd ríkisins á að hjá Sjósmælingum Íslands er unnið að breytingu á viðmiðunum sjókorta í samræmi við alþjóðlega staðla þar um. Stefnir í að viðmiðunin verði „stjarnfræðileg stórstreymisfjara“. Stofnunin leggur til að skilgreining Sjósmælinga verði tekin upp, en miðað við „mesta stjarnfræðilegt stórstreymisflóð“

Hollustuvernd ríkisins sér ástæðu til að styðja notkun orðsins „varp“, sbr. 20. tl. og viðeigandi umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu.

Um 5. gr

Hollustuvernd ríkisins telur eðlilegt að Náttúrufræðistofnun Íslands sé einnig lögformlegur ráðgjafi.

Um 6 gr.

Hollustuvernd ríkisins leggur til viðbót við 6. grein, þar sem settur verði inn nýr liður þar sem ráðherra er veitt heimild til að setja reglugerð um bann við notkun tribútyltin í botnmálningu skipa. Vísar stofnunin þar til nýs alþjóðlegs samnings um gróðurhrindandi efni í botnmálningu skipa (AFS) sem samþykktur var á ráðstefnu IMO í október 2001, sjá nánar umfjöllun og rökstuðning í meðfylgjandi greinargerð. Lagt er til að viðbótin hljóði: „x. bann við notkun TBT, og eftir atvikum annarra skaðlegra efna, í botnmálningu skipa“

Um 9 gr.

Hér er kveðið á um að undantekningalaust skuli leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunarinnar ef varpa á hlutum í hafid. Hollustuvernd ríkisins bendir á að á liðnum árum hefur komist á ákveðið og skilgreint ferli við leyfisveitingar vegna varps dýpkunarefna í hafid. Flestar leyfisveitingar eru vegna lítilla dýpkunarframkvæmda og telur stofnunin það óþarfa umfang að sækja alltaf eftir sérstakri umsögn eins og kveðið er á um í 1. mgr. Í viðameiri framkvæmdum þykir stofnuninni hins vegar eðlilegt að haft sé samráð við Hafrannsóknarstofnunina en telur að gera megi grein fyrir slíkum tilfellum í reglugerð, sbr. m-lið 6. gr.

Almenn viðmiðun er að starfsleyfi Hollustuverndar ríkisins sé gefið út fyrir mengandi iðnað. Stofnunin telur ekki að lagning sæstrengja teljist mengandi iðnaður. Stofnunin er hins vegar samþykkt ummælum í greinargerð að eðlilegt sé að leyfi Hollustuverndar ríkisins þurfi fyrir

lagningu sæstrengja og neðansjárleiðslna í hafid. Stofnun leggur til að starfsleyfi verði breytt í leyfi.

Um 11 gr

Í samræmi við h- og k liði 6. gr. bendir Hollustuvernd ríkisins á að ef settar verða reglugerðir um móttökuaðstöðu fyrir skolp frá skipum þurfi að vera skýr skylda hafnaryfirvalda til að koma slíkri aðstöðu upp. Ísland hefur ekki staðfest IV. viðauka MARPOL 73/78 (skolp frá skipum) þannig að ekki er bein skylda til þess (sjá nánar í greinargerð með umsögninni). Hollustuvernd ríkisins leggur til eftirfarandi breytingu á 11. gr.:

*„Hafnarstjórn skal koma upp eða tryggja rekstur viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku á úrgangi og skólpi frá skipum í samræmi við reglugerðir þar að lútandi og samkvæmt leiðbeiningum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar.“*

Um 12 gr.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að gildissvið laganna nær einnig yfir íslensk skip utan mengunarlögsögu. Stofnun vekur athygli á að tilkynningaskyldan til íslenskra stjórnvalda vegna losunar, varps og mengunar tekur ekki til íslenskra skipa á úthafinu utan lögsögu ríkja (s.s. Smugan og Reykjanes hryggur) samkv. frumvarpinu.

Um 13 gr.

Hollustuvernd ríkisins telur að athuga þurfi nánar skipan, hlutverk og verksvið svæðisráða. Í ljósi reynslunnar telur Hollustuvernd reyndar að sú breyting sem lögð er fram í frumvarpinu sé til bóta. Stofnunin bendir á að ekki sé víst að svæðisráð sé sá aðili sem er næstur staðnum og auðveldast eigi með að fara á staðinn, þar sem fleiri en einn hafnarstjóri og fleira en eitt heilbrigðiseftirlitssvæði geti verið undir hverju svæðisráði. Vísað er til kafla um svæðisráð í meðfylgjandi greinargerð.

Hollustuvernd ríkisins telur hættu á að það skapist ruglingur um notkun orðsins eftirlitssvæði í 13. gr. vegna skilgreindra eftirlitssvæða í lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 786/1999 um eftirlit með starfsleyfisskyldri starfsemi. Vegna þessa telur stofnunin viðbragðssvæði betra hugtak.

Í ljósi framanritaðs og meðfylgjandi greinargerðar leggur Hollustuvernd ríkisins til breytingartillögu við 13. gr.:

*„Landið skiptist í viðbragðssvæði og skal svæðisráð starfa á hverju svæði skipað að umhverfisráðherra til fjögurra ára í senn. Í hverju svæðisráði skulu eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri í sveitarfélagi þar sem mengunarvarnabúnaður er staðsettur á svæðinu. Sömu reglur gilda um varamenn.“*

...

*„Ráðherra ákveður í reglugerð fjölda viðbragðssvæða og mörk þeirra og flokkun hafna með hliðsjón af mengunarvarnabúnaði svo og verksvið svæðisráða. Hollustuvernd ríkisins annast samræmingu milli svæða. Svæðisráð skal eftir að mengun hafs og stranda hefur átt sér stað senda fulltrúa sinn á vettvang og meta aðstæður í samráði við Hollustuvernd ríkisins“*

Um 14 gr.

Hollustuvernd ríkisins vill benda á nokkur atriði sem varða 14. gr. og tengdar greinar: Meðal þeirra valkosta sem standa til boða, verði af bráðamengun er að aðhafast ekkert. Í ljósi þess telur stofnunin að breyta þurfi skyldu hafnarvarðar um hreinsun yfir í aðgerðir (a-liður).

Vegna framkvæmdar núverandi laga og reglna hefur skapast nokkur umræða um aðkomu mengunarvalds. Hollustuvernd ríkisins telur að sú tilhögun sem lögð er fram í frumvarpinu sé sú besta sem völ er á. Mengunarvaldi er skylt (og þar með er það réttur hans) að bregðast við bráðamengun um leið og hennar er vart (sbr. 16. gr.). Stofnunin telur að mengunarvaldur hafi jafnframt heimild til að fela öðrum fyrstu viðbrögð (en á hans kostnað). Mengunarvaldur hefur síðan rétt til þess að sjá um hreinsunaraðgerðir ef hann uppfyllir kröfur sbr. 3. mgr. 14. greinar og skilyrði Hollustuverndar. Hollustuvernd hefur ætíð heimild til að grípa inn í og sjá sjálf um aðgerðir.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að samkvæmt lögum nr. 75/2000 um brunavarnir sér slökkviliðsstjóri um viðbrögð og stjórnar aðgerðum á vettvangi vegna bráðamengunar á landi. Verði bráðamengunaróhapp við hafnir eða á ströndu utan hafna er oft hægt um verk að kalla til slökkvilið. Ljóst má vera að skýr verka- og ábyrgðarskipting verður að vera milli Hollustuverndar ríkisins og Brunamálastofnunar/viðkomandi slökkviliðsstjóra og annarra aðila sem hlut eiga að máli. Skoða ber saman ákvæði framangreindra laga um brunavarnir og þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar.

Vegna bráðamengunar utan hafnarsvæða bendir Hollustuvernd ríkisins á að umboð heilbrigðisfulltrúa nær eingöngu út að netlögum (114 m frá stórstraumsfjöru). Einnig getur verið erfitt fyrir heilbrigðisfulltrúa að komast á staðinn ef mengun er þar fyrir utan (a.m.k. jöfn eða betri aðstaða fyrir starfsmenn Hollustuverndar í Reykjavík). Hollustuvernd ríkisins gerir að tillögu sinni að þrískipta framkvæmd og stjórn á vettvangi samkv.:

*Mengun innan hafnarsvæða: Hafnarstjóri í umboði hafnarstjórnar stjórnar aðgerðum vegna minni háttar mengunar innan hafnarsvæðisins. Hafnarstjóra ber að tilkynna Hollustuvernd ríkisins um bráðamengun innan síns hafnarsvæðis strax og verður vart við hana. Hafnarstjóra ber að grípa til viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir frekara tjón vegna bráðamengunar.*

*Mengun stranda utan hafnarsvæða: Þegar tilkynning berst um bráðamengun skal hlutaðeigandi heilbrigðisfulltrúi fara á vettvang og meta umfang bráðamengunar og nauðsynlegra aðgerða sem Hollustuvernd ríkisins samþykkir.*

*Mengun hafs utan hafnarsvæða: Hollustuvernd ríkisins stjórnar viðbrögðum og metur þörf fyrir aðgerðum til þess að draga úr líkum á frekara tjóni vegna bráðamengunarinnar. Stofnunin fær til þess aðstoð Landhelgisgæslu, viðkomandi heilbrigðisfulltrúa eða annarra ráðgjafaraðila eftir því sem þörf er á.*

Um 15 gr.

Hollustuvernd ríkisins telur ekki fullnægjandi að íhlutun sé eingöngu á verksviði Landhelgisgæslu. Þar sem yfirvöld umhverfismála bera ábyrgð á verndun umhverfisins skv. frumvarpinu þá þarf að tryggja rétt þeirra til fyrirskipa íhlutun. Sjálf íhlutunin er hins vegar klárlega á verksviði Gæslunnar, sem lögreglu á sjó. Stofnunin leggur til viðbót við greinina, nýja 4. mgr. svohljóðandi:

*„Sé yfirvofandi hættu á alvaralegri mengun hafs eða stranda getur umhverfissráðherra að höfðu samráði við Hollustuvernd ríkisins krafist þess að Landhelgisgæslan grípi til íhlutunar, sbr. 1. mgr.“*

Hollustuvernd ríkisins telur að kveða beri skýrar á um að herskip séu undanskilin, sbr. 1. mgr. Er þetta í samræmi við orðalag samningsins um íhlutun frá 1969. Leggur stofnunin því fram tillögum um breyttan ml.:

*„...Þetta gildir þó ekki um herskip og önnur skip sem eru í rekstri erlendra ríkja og notuð í þjónustu ríkisvalds hlutadeigandi ríkis við störf sem flokkast ekki undir verslunarviðskipti“*

Um 16 gr

Hollustuvernd ríkisins telur að misræmi geti skapast ef stuðst er við tvo tengda en óháða lista, og er þar átt við fylgiskjal I með þessu frumvarpi og fylgiskjal I með lögum nr. 7/1998, en hér er um sömu starfsemi að ræða. Stofnunin leggur því til að vísað verði í fylgiskjal með lögum 7/1998.

Einnig vekur stofnunin athygli á að eru um áhöld um hvort greinin taki til óhapps eins og Vikartinds nema að skipið hefði verið að flytja hættuleg efni því eldsneytisólía flutningaskipa er ekki með í upptalningunni. (Sjá ennfremur umfjöllum 20 gr)

Um 18 gr.

Hollustuvernd ríkisins itrekar þá skoðun sína að tvítekning á starfsleyfisskyldum atvinnurekstri (frumvarp og lög nr. 7/1998) geti skapað misskilning. Stofnunin telur frekar að setja ætti almenna tilvísun til þess að í starfsleyfum þessarar starfsemi verði ákvæði sem skyldi gerð viðbragðsáætlunar t.d. með breytingu á 1. mgr.:

*„Atvinnurekstur sem valdið getur mengun hafs og stranda og talinn er upp í fylgiskjali I með lögum nr. 7/1998, ásamt síðari breytingum, skal gera áætlanir um viðbrögð við bráðamengun og skulu ákvæði þess efnis vera í starfsleyfum þeirra.“*

Um 20 gr.

Hollustuvernd ríkisins bendir á að Det Norske Veritas hefur í sérstakri úttekt þar um talið mun meiri hættu geta stafað af olíu í eldsneytistönkum vöruflutningaskipa heldur en olíuflutningaskipum hér við land. Engin ákvæði virðast ná yfir þau, t.d. í þessari grein.

Hollustuvernd ríkisins telur að breyta þurfi ákvæði greinarinnar sem hér segir:

*„Samgönguráðherra er heimilt, að höfðu samráði við umhverfisaráðherra, dómsmálaráðherra og sjávarútvegsráðherra, að setja reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands í því skyni að lágmarka áhættu á mengun hafs og stranda.“*

Hollustuvernd ríkisins vill vekja athygli á að hjá IMO hefur nýlega verið samþykktur alþjóðlegur samningur um viðbrögð og bætur vegna mengunar af völdum olíu sem flutt er í eldsneytisgeymum farmskipa (Bunkers Convention), sbr. kaflann um nýja þróun á alþjóðavettvangi. Umfjöllun um aðild Íslands að þessum samningi er hafin en er ekki lokið.

Hollustuvernd ríkisins bendir á vegna 2. mgr. að sveitarstjórnir hafa skilgreinda ábyrgð vegna flaka í fjöru samkvæmt 44. gr. laga nr. 44/1999 um náttúrvernd. Í samræmi við það verður að tryggja aðkomu sveitarstjórna hér.

Um 21. gr.

Samkvæmt 4. ml. hefur Hollustuvernd ríkisins eingöngu heimild til að krefja mengunarvald um greiðslu ef um er að ræða mengun af völdum flutnings á olíu, eiturefna eða hættulegra efna eða atvinnustarfsemi (í viðauka I). Stofnunin sér ekki af þessu ákvæði að slík heimild næði yfir kaupskip hugsanlega með umtalsvert magn af olíu í eldsneytisgeymum (t.d. Vikartindur, jafnvel þótt vísað sé til hans í greinargerð með þessari grein). Með tilvísan til athugasemda og breytingartillagna Hollustuverndar ríkisins við 20. gr. telur stofnunin að opna verði almenna heimild ríkisins til að krefja mengunarvald um greiðslu á útlögðum kostnaði,

leigu á mengunarvarnabúnaði (eða endurnýjun ef hann eyðileggst) og greiðslu fyrir tíma og ferðir sérfræðings.

Hollustuvernd ríkisins leggur því til að tilvísun til flutnings og atvinnustarfsemi verði felld úr 4. ml. greinarinnar („...sé um mengun af völdum flutnings á oliu, eiturefna eða hættulegra efna eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I...“ falli brott).

Um 24 gr.

Athygli vekur að Náttúrufræðistofnun Íslands er ekki á lista yfir ráðgjafa og aðstoðaraðila þrátt fyrir að svipaðar stofnanir séu taldar upp (s.s. Hafrannsóknastofnunin og Náttúruvernd ríkisins)

### Umfjöllun um fjárþörf vegna frumvarpsins

#### Vöktun

Í 4. grein er m.a. annars kveðið á um að Hollustuvernd ríkisins skuli sjá um vöktum. Í fylgiskjali frá fjármálaráðuneyti með frumvarpinu er sagt að nú þegar hafi verið gert ráð fyrir fjármagni til vöktunar í fjárveitingum til stofnunarinnar. Þetta er ekki rétt. Í lögum 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar er kveðið á um að ríkissjóður skuli standa undir vöktun á umhverfi hafsins. Sú framkvæmd var á sínu tíma undir stjórn mengunardeildar Siglingamálastofnunar Íslands og til að standa undir hluta þess var stofnaður sérstakur starfshópur (AMSUM-hópurinn) eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Formennska í þessum hóp var í fyrst í höndum mengunardeildar Siglingamálastofnunar, en fluttist til Hollustuverndar þegar Mengunardeild siglingamálastofnunar var flutt þangað í júní 1995. Það fjármagn sem AMSUM hópurinn hefur haft til að standa straum vöktuninni hefur aldrei verið hluti af fjárveitingum til Siglingamálastofnunar (fram til 1995) eða Hollustuverndar ríkisins.

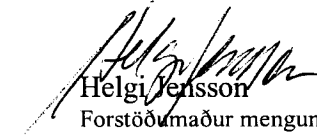
Öfugt við það sem segir í greinargerðinni hefur það fjármagn sem hópurinn hefur haft verið um eð rétt undir 18 millj krónur árlega en ekki milli 20 og 30 millj kr. Hollustuvernd ríkisins metur það svo að sá kostnaður sem vöktun samkvæmt þessari grein ber með sér væri um 29 millj kr. Og að það fjármagn sem AMSUM-hópurinn hefði til að mæta því væri um 16 millj kr. Samkvæmt þessu þá þarf að tryggja 29 mkr annaðhvort að í gegnum AMSUM-hópin eða eð fjárveitingu til stofnunarinnar að sömu upphæð. Nánar er skýrt frá hvernig þessi kostnaður skiptis í meðfylgjandi greinargerð.

#### Mengunarvarnabúnaður

Við kostnaðarmat vegna mengunarvarnabúnaðar var ekki gert ráð fyrir að tkjur kæmu á móti heldur væri þetta kostnaðarauki fyrir Hollustuvernd til að hafa búnað aðgengilegan og í lagi þegar á þarf að halda. Hugsanlegar tekjur vegna 21. gr. myndast eingöngu ef mengunaráhapp verður og eingöngu vegna aukinnar vinnu starfsmanna stofnunarinnar og útlagðs kostnaðar. Eingöngu er heimilt að innheimta raunkostnað og kemur hann því ekki til frádráttar. Það er því rangt sem fram kemur í síðustu mgr. umsagnar fjármálaráðuneytisins.

#### Lokaorð

Hollustuvernd ríkisins er reiðubúin að leggja fram ítarlegri skýringar og röksemdarfærslur fyrir framangreindum atriðum og senda fulltrúa á fund umhverfisnefndar sé þess óskað

  
Helgi Jónsson  
Forstöðumaður mengunarvarnarsviðs

Virðingarfyllst,

  
Kristján Geirsson  
Sérfræðingur