



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi

Erindi nr. P 127/1509

komudagur 26.3.2002

Nefndarsvið Alþingis
B.t. Helgu E. Þórisdóttur
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

SA/

Rvk. 25.03.2002

Málefni: Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 492. mál

Samtök atvinnulífsins hafa mótttekið bréf yðar dagsett 27. febrúar s.l. þar sem þér óskið umsagnar Samtakanna um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 492. mál, heildarlög. Haldnir hafa verið fundir um málið með fulltrúum eftirtalinna aðildarfélaganna Samtaka atvinnulífsins, SA; Samtökum iðnaðarins, SI; Landssambandi ísl. útvegsmanna, LÍÚ; Sambandi ísl. kaupskipaútgerða, SIK; Sambandi ísl. tryggingafélaga, SÍT; Skeljungu hf. og Olíudreifingu ehf. Samband ísl. tryggingafélaga og Samband ísl. kaupskipaútgerða munu senda umsagnir í eigin nafni sem undirritaðir vísa hér með til. Að eftirfarandi umsögn standa auk Samtaka atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Landssamband ísl. útvegsmanna, Skeljungu hf. og Olíudreifingu ehf.

Hér er um umfangsmikinn málaflokk að ræða og tímafrekt að skoða málið frá öllum hliðum. Til að gera málinu góð skil þyrfti mun lengri tíma en hér er skammtaður. Samtök atvinnulífsins og aðilar þeirra sem að þessari umsögn standa, leggja áherslu á fyrri ummæli SA frá 1999 um þetta frumvarp, að sérfróðir aðilar atvinnulífsins hefðu átt að koma að samningu þess frá upphafi til að tryggja að sjónarmið atvinnulífsins hefðu komið fram.

Ákvæði laganna eru ekki alltaf nægjanlega skýr þegar tekur til landstöðva sem eru starfsleyfis skyld. Þannig er fyrirtækjum á landi skylt að tilkynna alla losun, varp og mengun í hafið innan mengunarlögsögu Íslands sem og á strendur. Ekki verður með góðu móti séð að ákvæðið nái til starfsemi fjarri sjó (Kísil- og kísilgúrframleiðsla sbr. fylgiskjal I). Frumvarpið virðist einkum samið með starfsemi á sjó og við strendur landsins í huga, en mengandi starfsemi í landi felld inn í sama lagaramma þrátt fyrir að hún falli undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Athugasemdir við einstakar greinar

2. gr.

Skv. 3. mgr. 2. gr er fjallað um aðgerðir sem undanþegnar eru ákvæðum laganna. Nauðsynlegt er að heimild skipstjórnarmanna til aðgerða verði ekki takmörkuð við ofsafengin náttúruskilyrði, heldur einnig önnur tilvik t.d. árekstur skipa. Því er lagt til að málsgrein verði breytt skv. eftirfarandi:

Undanþegnar lögum þessum eru aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að vernda mannlíf eða tryggja öryggi, svo og mengun sökum óviðráðanlegra atvika, svo sem vegna veðurofsa eða annarra náttúruhamfara.



3. gr.

Eins og komið hefur fram í fyrri umsögn um frumvarpið (1999) er nauðsynlegt að skilgreina hugtökin eitrefni og hættuleg efni sbr. 16. gr. frumvarpsins. Einnig þarf að skilgreina hvenær varningur telst hættulegur og hvenær ekki.

4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er að finna svohljóðandi ákvæði:

“Hollustuvernd ríkisins skal sjá um að vöktun vegna mengunar hafis og stranda sé framkvæmd.”

Nauðsynlegt er að skýra betur og afmarka hvað í þessu ákvæði felst. Ákvæðið virðist færa Hollustuvernd ríkisins víðtækt forræði. Bent skal á að vöktun vegna mengunar fer þegar fram á vegum annarra stofnana ríkisins. Má þar nefna sjó- og vistfræðisvið Hafrannsóknastofnunarinnar, skelfiskeftirlit á vegum Fiskistofu, og umhverfisvöktun innan vébanda Snefilefnastofu Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins. Aðrir aðilar koma einnig að vöktun, t.d. Líffræðistofnun Háskólans. Þessi vöktun miðast m.a. við heilnæmi sjávarafurða og útflutningshagsmuni. Slík vöktun felur í sér afar sérhæfða sérfræðivinnu við sýnatöku, mælingar og túlkun; hin sérhæfða fagþekking er til staðar hjá öðrum stofnunum ríkisins en Hollustuvernd. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að fara vel yfir þetta ákvæði frumvarpsins og búa svo um hnútana að tryggt sé að sú mikilvæga vöktun sem þegar hefur verið komið á verði ekki fyrir skaða.

5. gr.

Æskilegt er að bæta Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins í hóp ráðgjafaraðila, ekki síst vegna sérþekkingar sem þar er að finna á sviði efnagreiningar og vöktunar.

6. gr.

Í sambandi við framkvæmd almennra ákvæða laganna er ráðherra heimilt að setja reglugerðir um tiltekin málefni sem upp eru talin í greininni. Undirritaðir umsagnaraðilar leggja á það áherslu að fulltrúar atvinnulífsins sem eiga hagsmuna að gæta verði kallaðir til við gerð slíkra reglugerða.

7. gr.

Þessi grein kveður m.a. á um það að þeim sem annast dreifingu og sölu á olíu sé skylt að taka við olíuúrgangi frá skipum og starfsemi í landi, einum eða í samvinnu við einstaklinga eða fyrirtæki sem til þess hafa leyfi Hollustuverndar ríkisins, og tryggja viðunandi eyðingu. Þetta ákvæði stangast á við 6. gr. laga um spilliefnagjald þar sem kveðið er á um að spilliefnagjald skuli lagt á svartolíu og aðra olíu en brennsluolíu til að standa undir kostnaði sem áætlaður er vegna söfnunar, endurnýtingar og eyðingar úrgangsolíu á grundvelli útboða og verksamninga. Í 5. mgr. 5. gr. sömu laga er kveðið á um að Spilliefnanefnd skuli að jafnaði bjóða út framangreinda verkþætti til allt að fimm ára.

Lagt er til að ákvæðið verði fellt út úr framvarpinu.

Í greininni kemur einnig fram að eigendur og umráðamenn farmstöðva fyrir olíuflutningaskip og skipaviðgerðarstöðva skulu sjá um að stöðvarnar hafi aðstöðu til að taka við olíublandaðri kjölfestu og öðrum úrgangi sem er eftir í skipinu þegar það kemur til stöðvarinnar. Í slíkum tilfellum er venjan að kalla til þjónustuaðila sem dæla þessum úrgangi úr skipunum og fjarlægja hann. Þá er engin nauðsyn á búnaði til að taka við olíuúrgangi heldur eingöngu aðstöðu til að taka á móti olíuúrgangi.



Sérstaklega er áréttað að farmstöðvum (hleðslustöðvar í gildandi lögum) fyrir olíuflutningaskip er ekki ætlað að taka á móti olíublandaðri kjölfestu frá olíuinnflutningsskipum, heldur aðeins olíuflutningaskipum sem sinna strandflutningum. Lagt er til að áfram verði notað hugtakið hleðslustöðvar, þ.e. þær stöðvar þar sem strandflutningaskip eru lestuð en ekki orðið farmstöðvar, þar sem ætla má að fram fari bæði lestun og losun olíu.

13. gr.

Samkvæmt þessari grein skal landinu skipt í eftirlitssvæði og skal svæðisráð starfa á hverju svæði. Í svæðisráði skulu eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri. Neðanskráðir umsagnaraðilar leggja á það áherslu að atvinnurekendur á svæðinu eigi einnig fulltrúa í svæðisráði. Hlutverk svæðisráða er m.a. umsjón og rekstur búnaðar, fræðsla, skipulag æfinga og þjálfun í viðbrögðum og að vera til ráðgjafar. Atvinnulífið getur með þátttöku sinni í svæðisráðum lagt mikið af mörkum m.a. vegna tengsla við alþjóðleg fyrirtæki og samtök. Jafnframt er mikilvægt að tryggj sé gott samband milli eftirlits og viðbraðsaðila annarsvegar og fyrirtækja og hagsmunaaðila hinsvegar.

14. gr.

3. mgr. b-liðar 14. gr. kveður á um að heimilt sé að fela mengunarvaldi sjálfum framkvæmd hreinsunar þegar trygging liggur fyrir um að hann muni greiða fyrir það tjón sem hann hefur valdið. Í 16. gr. er aftur á móti tekið fram að mengunarvaldi beri að bregðast strax við og byrja hreinsun. Hér gætir ósamræmis og greina þarf betur í milli tveggja ólíkra athafna, viðbragða við bráðamengun og hreinsunar.

Enginn ágreiningur er um að mengunarvaldi er bæði heimilt og skylt að bregðast strax við bráðamengun og hefja mótvægisáðgerðir. Mengunarvaldi er jafnframt skylt að leggja fram áætlun um það hvernig hann muni standa að hreinsun. Ákvæði um að mengunarvaldi skuli á sama tíma vera gert að leggja fram tryggingu fyrir því að hann muni greiða fyrir það tjón sem hann hefur valdið, getur tafið framgang hreinsunar og komið í veg fyrir að aðilar bregðist við bráðamengun. Umræða um sök og bótaábyrgð er alls ekki tímabær á þessu stigi og oftar en ekki úrlausnarefni tryggingarféлага og/eða dómstóla. Því er eindregið lagt til að ákvæði um tryggingu verði fellt út úr frumvarpinu.

16. gr.

Skv. ákvæðum 7. gr. frumvarpsins fer ábyrgð einstaklinga og lögaðila á mengun innan mengunarlögsögu Íslands eftir almennum skaðabótareglum. Í 16. greininni er lagt til að ótakmörkuð hlutlæg bótaregla verði lögfest sé um að ræða bráðamengun sem tengist atvinnurekstri skv. fylgiskjali I eða flutningi á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum. Í slíkum tilfellum þarf ekki að liggja fyrir saknæmt atferli heldur dugar að tjón hafi orðið, þótt hvorki liggi að baki ásetningur né vítavert gáleysi. Sú atvinnustarfsemi sem fellur undir þessa skilgreiningu er tiltekin starfsemi á landi sem er háð starfsleyfum Hollustuverndar ríkisins og tilteknir flutningar. Ákvæðið felur það í sér að bráðamengun frá þessari starfsemi, þ.e. mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða, meðhöndlist með öðrum hætti og lúti annarri ábyrgð, en sambærileg mengun á landi eða frá annarri starfsemi.

Auk þess að hlutlæg ábyrgð atvinnurekanda fari gegn ákvæðum 7. gr. frumvarpsins er þetta frávik frá því sem almennt tíðkast og slík bótaábyrgð er afar íþyngjandi enda er um takmarkalaus ábyrgð í fjárhæðum að ræða. Hlutlæg ábyrgð á tiltekna þegna þjóðfélagsins er gróf mismunum og brot á jafnræðisreglu.



Til þess að tryggja greiðslu skaðabóta vegna afleiðinga slysa og óhappa, er gert ráð fyrir að lögfest verði lögboðin ábyrgðartrygging að fjárhæð 100 milljónir króna. Skaðabætur umfram þá fjárhæð falla á mengunarvald skv. reglum um hlutlæga ábyrgð. Ákvæði um víðtæka, fortakslausa og takmarkalausa hlutlæga ábyrgð á tiltekna aðila og tiltekna mengun er mótmælt. Gera verður þá kröfu að áður en hlutlæg ábyrgð verður lögfest liggja fyrir faglegur rökstuðningur og ítarlegri útfærsla þar sem ábyrgð einstakra aðila er mjög óljós í frumvarpinu. Ákvæði um sérstaka lögboðna ábyrgðartryggingu er einnig mótmælt, þar sem lögaðilar eiga að hafa val um hvernig váttryggingum er háttáð. Því er lagt til að ákvæði um lögboðna ábyrgðartryggingu verði fellt út úr frumvarpinu.

17. gr.

Skv. ákvæðum greinarinnar gilda ákv. 16. gr. fyrir olíuflutningaskip auk þeirra kvaða sem kveðið er á um í alþjóðasamningum. Hins vegar segir í umræddum alþjóðasamningum að einstök aðildarríki sé ekki heimilt að leggja frekari álögur á eigendur olíuflutningaskipa. Því er lagt til að ákv. 17. greinar hljóði:

Um ábyrgð og váttryggingar olíuflutningaskipa gilda Alþjóðasamningur um íhlutun á úthafinu þegar óhöpp koma fyrir sem valda eða geta valdið olíumengun, Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar og Alþjóðasamningur um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.

20. gr.

Í þessari grein felst heimild til samgönguráðherra til að setja reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands. Ákvæðið felur í sér ráðstafanir til að koma í veg fyrir sjóslys og á því frekar heima í siglingalögum, þar sem finna má ákvæði um skyldur þær sem gilda um siglingu skipa. Ef setja á slíkt ákvæði ber að fella það í siglingalög og takmarka heimildina við þau hafsvæði sem hafa sérstakt líffræðilegt gildi. Þetta er í samræmi við niðurstöður nefndar sem starfaði á vegum samgönguráðuneytis og fjallaði um takmörkun siglinga skipa við suðvesturströnd Íslands í kjölfar þingsályktunartillögu sem samþykkt var á Alþingi 16. maí 1997.

Lögð er áhersla á að heimild til samgönguráðherra um takmörkun siglinga um hafsvæði taki mið af þeim tillögum sem fyrir liggja og um slíkt verði áfram haft víðtækt samráð við alla hagsmunaaðila.

23. gr.

Í V. kafla um þvingunarúrræði og refsiviðurlög koma inn ný og íþyngjandi ákvæði, m.v. núverandi lög. Í athugasemd með frumvarpinu segir að þau séu í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það er ekki rétt að öllu leyti, því lögin tilgreina ekki sektarfjárhæðir heldur eru þau ákveðin í reglugerð, nú kr. 500.000 að hámarki. Hámarksfjárhæð dagssekta kr. 1.000.000 er of há og er lagt til að hún verði lækkuð verulega. Ákvæði um að Hollustuvernd geti látið framkvæma verk á kostnað annarra án samþykkis viðkomandi er mótmælt. Einnig er ákvæði um lögveðsrétt til greiðslu kostnaðar og dagsekta mótmælt. Eignaupptaka af því tagi getur orðið ólögmat og ósanngjörn og er í því sambandi bent á mismunandi eignarhald mannvirkja og tækja í atvinnurekstri og að veðhæfni getur skerst verulega vegna slíkrar lagasetningar.



28. gr.

3. mgr. þessarar greinar kveður á um að rísi ágreiningur um það hvort um bráðamengun samkvæmt lögum þessum sé að ræða er heimilt að vísa málinu til umhverfisráðherra til úrskurðar. Skal ráðherra úrskurða í málinu eigi síðar en viku eftir að honum berst málið í hendur. Skilja má samkvæmt orðanna hljóðan að í vafatilvikum sé ekki unnt að hefjast handa um aðgerðir vegna mengunar fyrr en ráðherra hefur úrskurðað hvort um bráðamengun samkvæmt lögnum sé að ræða eða ekki. Hér er þörf á skýrari ákvæðum.

Lokaorð

Að mati þeirra sem að þessari umsögn standa eru í frumvarpinu mörg óljós atriði hvað varðar ábyrgðir og framkvæmd. Verulega íþyngjandi ákvæði er að finna í frumvarpinu, sumt fær ekki staðist önnur lög og alþjóðasamninga og jafnræðisreglur eru brotnar. Með vísan til þeirra mörgu og alvarlegu athugasemda er að framan greinir og með vísan til þess að óskum atvinnulífsins um aðkomu að endurskoðun laga þessara hefur ekki verið sinnt, er lagt til að frumvarp þetta verði ekki afgreitt á yfirstandandi þingi.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Óskar Maríusson

Auk undirritaðs komu eftirfarandi aðilar að umsögn þessari:

Ólafur Kjartansson f.h. Samtaka iðnaðarins,
Kristján Þórarinnsson f.h. Landssambands ísl. útvegsmanna,
Ólafur Jónsson f.h. Skeljungs hf.,
Gestur Guðjónsson f.h. Olíudreifingar ehf.