

Alþingi
Erindi nr. P 128/939
komudagur 10. 2. 2003



U S T

Umhverfisstofnun

Environment and Food Agency of Iceland

• Suðurlandsbraut 24
15 - 108 Reykjavík, Ísland

í: (+354) 591 2000

Fax (+354) 591 2010

umhverfisstofnun@ust.is

www.umhverfisstofnun.is

Nefndasvið Alþingis
Umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

23. janúar 2003

Skjalanúmer: 110-0

Tilvísun: U20021200365/kg

Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, heildarlög, 240. mál

Vísað er til erinda umhverfisnefndar, dags. 10. desember sl., þar sem óskað var umsagnar Hollustuverndar ríkisins og Náttúruverndar ríkisins um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 240. mál. Hinn 1. janúar 2003 tók Umhverfisstofnun við verkefnum og hlutverki framangreindra stofnana. Vegna flutninga og skipulagsbreytinga reyndist ekki mögulegt að svara erindi nefndarinnar fyrr og er beðist velvirðingar þar á.

Hér er um að ræða meginlöggjöf um varnir gegn mengun sjávar, sjávarbotns og strandsvæða en stór hluti af efnahagi þjóðarinnar byggir á nýtingu lifandi auðlinda á þessum svæðum. Hér er því um að ræða sérlega mikilvæga lagasetningu og ber því að vanda sérlega vel til verka í því skyni að tryggja eins og kostur er hreinleika hafsvæðisins umhverfis Ísland, viðbúnað við hugsanlegum mengunaróhöppum og fumlaus viðbrögð ef (þegar) slíkt ástand verður uppi.

Davíð Egilson, forstjóri Umhverfisstofnunar átti sæti í nefndinni sem samdi frumvarpið. Hann kom því ekki að umsögn stofnunarinnar.

Urnsögn um frumvarpið er í fylgiskjali með bréfi þessu. Umhverfisstofnun er reiðubúin að senda fulltrúa sína á fund umhverfisnefndar, ef þess er óskað.

Virðingarfyllst,


Helgi Jónsson
forstöðumaður


Sigurbjörg Gísladóttir
forstöðumaður

Fylgiskjal

Umsögn um frumvarp um verndun hafs og stranda

Almennar athugasemdir

Urdirbúningur að lagasetningu um verndun hafs og stranda hefur nú staðið yfir um nokkurt skeið. Að meginstofni telur Umhverfisstofnun að breytingar frá fyrri útgáfu hafi bætt frumvarpið umtalsvert, að undanskildum IV. kafla frumvarpsins þar sem stofnunin telur að nokkurra breytinga sé þörf. Aðrar athugasemdir stofnunarinnar lúta yfirleitt að orðalagi og smávægilegum breytingum á einstökum greinum. Í eftirfarandi athugasemdum eru tillögur Umhverfisstofnunar *skáletraðar* til aðgreiningar.

Athugasemdir við einstakar greinar

2. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að texti greinarinnar er byggður á stöðluðum texta alþjóðlegra samninga, t.d. MARPOL 73/78, um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Stofnunin bendir á að í undanþáguákvæði, sbr. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er í hinum alþjóðlega texta sérstök tilvísun til hernaðarátaka og teldi stofnunin eðlilegt að hið sama gildi um lagatextann. Leggur Umhverfisstofnun því til eftirfarand breytingu á greininni: „...vegna óviðráðanlegra atvika svo sem *hernaðaráttök*, vegna veðurofsa eða annarra náttúruhamfara.“

3. gr.

21. tl. Umhverfisstofnun bendir á að misræmis gætir milli texta frumvarpsins og skilgreiningar á sorpi í V. viðauka MARPOL 73/78. Mismunandi skilgreiningar valda ruglingi í notkun og beitingu, sbr. t.d. reglugerð nr. 107/1998. Stofnunin leggur til að byggt verði á þeirri skilgreiningu sem þar er að finna: „*alls konar matarúrgangur, úrgangur frá vistarverum og óvinnsluhæfur rekstrarúrgangur.*“ Verði þessi tillaga samþykkt, þarf um leið að breyta 10. gr. til samræmis.
22. tl. Til að forðast misskilning leggur Umhverfisstofnun til að strandsjór verði skilgreindur sem: „Sjór sem nær frá fjörumörkum og ferskvatnsmörkum í vatnsföllum að *ytri mörkum* mengunarlögsögu.“
24. tl. Umhverfisstofnun sér ástæðu til þess að styðja notkun orðsins „varp“, sbr. umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu. Stofnunin leggur einnig áherslu á að um er að ræða varp frá skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á *haf*, sbr. 2. gr. OSPAR samningsins, um verndun hafrýmis NA Atlantshafsins. Um förgun úrgangs af landi gildi því almenn ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. og frumvarp um meðhöndlun úrgangs sem nú liggur fyrir Alþingi.

4. gr.

Umhverfisstofnun telur óljósa þörfina á því að skylda Landhelgisgæslu með lagatexta til að tilkynna lögregluþjóföldum um alla mengun, þess vegna langt á hafi úti. Stofnunin vísar m.a. til þess að skv. lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, með síðari breytingum, er það hlutverk Landhelgisgæslunnar að hafa með höndum almenna löggæslu á hafinu umhverfis Ísland. Það er hins vegar eðlilegt að kveðið sé á um það í viðbragðsáætlunum að viðeigandi lögregluþjóföld séu kölluð til vegna mengunar stranda eða aðgerða á landi uppi. Umhverfisstofnun leggur því til að textinn „...og lögregluþjóföldum...“ verði tekinn út úr 5. mgr. 4. gr.

Umhverfisstofnun telur að tilvísunin „...og fræða þá sem starfa að þessum málum...“ í 4. mgr. 4. gr. sé óljós enda ekki tilgreint hver „þessi mál“ eru. Einnig bendir stofnunin á skilgreint fræðsluhlutverk svæðisráða, sbr. b-lið 13. gr. og umsögn þar um hér fyrir aftan. Tillaga Umhverfisstofnunar er sem hér segir: „*Umhverfisstofnun skal sjá um gerð fræðsluefnis, gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um málefni sem undir lögin heyra.*“

6. gr.

o-liður. Umhverfisstofnun leggur til að gætt verði samræmis við skilgreiningu á varpi (24. tl. 3. gr.) og liðurinn orðist þannig: „varp efna og hluta í hafid“.

r-liður. Umhverfisstofnun telur að taka beri út seinni hluta mgr. og að liðurinn orðist þannig: „r. starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem fellur undir lögin.“ Stofnunin vísar m.a. til þess að heilbrigðisnefndir veita starfsleyfi fyrir ýmsa starfsemi sem gæti fallið hér undir, t.d. fiskvinnsla og bensínstöðvar.

v-liður. Umhverfisstofnun bendir á að skilgreiningin á skipum (19. tl. 3. gr.) er þrengri en almennt gerist í alþjóðlegum samningum um varnir gegn mengun sjávar. Vegna þessa telur stofnunin nauðsynlegt að bætt verði við greinina tilvísun í palla og önnur mannvirki á sjó, og liðurinn orðist þannig.

„v. bann eða takmörkun á mengun frá skipum, *pöllum og öðrum mannvirkjum á sjó*, eða landstöðvum í samræmi við þá viðauka MARPOL-samningsins og aðra alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að.“

Einnig vísast til þess að sambærilegur texti er m.a. í 24. tl. 3. gr., sem og í a- og i-liðum 6. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að í síðustu mgr. 13. gr. er reglugerðarákvæði sem fellur ekki að upptalningu 6. gr. (sbr. þó t-lið). Stofnunin leggur til að framangreind mgr. verði höfð hér til samræmis. Eðlilegast væri að setja nýjan u-lið og aðrir færast aftur sem því nemur. „*u. fjölda og mörk viðbragðssvæða vegna bráðamengunar, flokkun hafna með hliðsjón af mengunarvarnabúnaði, og verksvið svæðisráða.*“

8. gr.

Umhverfisstofnun telur óheppilegt orðalag í 1. mgr. 8. gr. þar sem segir að eingöngu utan strandsjávar sé heimil losun 15 ppm olíublöndu. Stofnunin telur rétt að það sé skýrt að 15 ppm er hámarksstyrkur olíu í olíublönduðu vatni einnig innan mengunarlögsögu. Umhverfisstofnun óskar eftir því að „...*utan strandsjávar...*“ verði tekið úr texta.

Vegna umfjöllunar í 5. mgr. (um losun skolps) vísar Umhverfisstofnun til sérstakrar umræðu um skólp frá skipum á bls. 8 í þessu skjali.

9. gr.

Umhverfisstofnun telur að lögbundin aðkoma Hafrannsóknastofnunarinnar við hverja afgreiðslu á leyfi til varps dýpkunarefna í hafid, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, leiði í mörgum tilvikum til óparfa tafa og málalenginga án raunverulegs ávinnings. Stofnunin telur eðlilegt að mörkuð verði stefna um losunarstaði dýpkunarefna í nágrenni hafna, sem og samvinna um leiðbeiningar og vinnutilhögun. Einnig má útlæra þennan lið nánar í reglugerð þar að lútandi, sbr. o-lið 6. gr.

Umhverfisstofnun telur eðlilegt að áður en leyfi fyrir lagningu sæstrengja og neðansjárleiðslna er veitt verði auk sjávarútvegsráðuneytis og Siglingastofnunar

Íslands haft samráð við Sjósmælingar Íslands og Hafrannsóknastofnunina. Ekki er ástæða til þess að undanskilja þessa aðila ef á annað borð er þörf að tiltaka hina fyrri í lagatexta.

11. gr.

Umhverfisstofnun bendir á umfjöllun um skolp frá skipum á bls. 8 í þessu skjali.

Umhverfisstofnun bendir á að 2. mgr. 11. gr. uppfyllir ekki þær kröfur sem Ísland verður að uppfylla frá 24. september 2004, sbr. Evróputilskipun nr. 2000/59/EB. Stofnunin gerir þó ekki tillögu til úrbóta hér.

12 gr.

Umhverfisstofnun bendir á að gildissvið laganna nær einnig yfir íslensk skip utan mengunarlögsögu. Stofnun vekur athygli á að samkvæmt frumvarpinu nær tilkynningaskylda til íslenskra stjórnvalda vegna losunar, varps og mengunar ekki til íslenskra skipa á úthafinu utan lögsögu ríkja (s.s. Smugan og Reykjaneshryggur). Læggur stofnunin til að þessu verði breytt.

IV. kafli Bráðamengun

Umhverfisstofnun telur að nokkurra breytinga sé þörf á texta frumvarpsins hvað varðar hlutverk og stöðu svæðisráða, og valdsvið hafnarstjóra og heilbrigðisfulltrúa. Hér á eftir er gerð tilraun til heilstæðrar endurskoðunar á viðkomandi greinum frumvarpsins í ljósi reynslunnar af núverandi fyrirkomulagi og breyttu lagaumhverfi í því skyni að tryggja markviss vinnubrögð og ákvaðanatöku í tilfellum bráðamengunar sjávar eða stranda.

Svæðisráð. Umhverfisstofnun telur tilvist svæðisráða mikilvæga í þeirri heildarmynd sem nauðsynleg er í viðbúnaði og viðbrögðum við bráðamengun hafs og stranda. Þekking á staðhættum, tiltækum tækjum og mannafla og tengsl inn í samfélagið á mengunarstað getur skipt sköpum. Stofnunin telur og að samsetning svæðisráðs sem lögð er til í frumvarpinu sé í stórum dráttum sú rétta, þ.e. slökkviliðsstjóri, heilbrigðisfulltrúi og hafnarstjóri. Spurning vaknar þó um nákvæma skilgreiningu á hverjir þar sitji. Miðað við núverandi skipan mála er mengunarvarnabúnaður á fleiri en einum stað í hverju svæði. Tilvísunin „...í því sveitarfélagi þar sem mengunarvarnabúnaður er staðsettur...“ gengur því ekki. Ekki heldur sú tilvísun að varamenn skulu skipaðir með sama hætti (t.d. er alla jafna bara einn slökkviliðsstjóri í hverju sveitarfélagi). Breyta verður því þeirri tilvísan, sbr. breytingartillögu við 13. gr.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á ráðgjafarhlutverk svæðisráða varðandi mengun hafs og stranda. Til þess að viðbrögð við bráðamengun verði sem skilvirkust er grundvallaratriði að ákveðinn einn aðili ráði og stjórni viðbrögðum.

Umhverfisstofnun telur hins vegar að reynslan af störfum margra svæðisráða sé ekki þess eðlis að æskilegt sé að viðhalda starfi þeirra í óbreyttri mynd. Víða um land gegna sveitarstjórar starfi hafnarstjóra. Í kjölfar sameiningar sveitarfélaga eru þeir á stundum staðsettir fjarri þeirri höfn þar sem mengunarvarnabúnaðurinn er staddur, og hafa ekki þekkingu eða aðstöðu til þess að stjórna aðgerðum á vettvangi. Hið sama getur í einstaka tilfellum átt við heilbrigðisfulltrúa. Það er helst slökkviliðsstjóri sem líklegur er til þess að hafa þjálfun, þekkingu og aðstæður til þess að bregðast fljótt og

vel við, sbr. ákvæði laga nr. 75/2000, um brunavarnir. Umhverfisstofnun bendir og á að á sumum svæðum hafa ekki farið fram skipulegar æfingar um margra ára skeið. Stofnunin hefur ekki vald yfir svæðisráðum eða möguleika til þess að krefjast æfinga eða aðstoðar.

Umhverfisstofnun vísar til ákvæði laga nr. 75/2000, um brunavarnir, þar sem slökkvilið ber ábyrgð á viðbrögðum og stjórnar aðgerðum á vettvangi vegna bráðamengunar á landi. Slökkvilið æfa reglulega og Brunamálstofnun hefur vald til þess að fylgjast með og ýta á að svo sé. Umhverfisstofnun telur að opna verði fyrir að slökkvilið geti tekið að sér rekstur og umsjón mengunarvarnabúnaðar og séð um viðbrögð við mengunaróhöpp í höfnum og á ströndum. Verði bráðamengunaróhöpp við hafnir eða á ströndum utan hafna er einnig hægt um vik að kalla til slökkvilið. Ljóst má vera að skýr verka- og ábyrgðarskipting verður að vera milli Umhverfisstofnunar, Brunamálstofnunar, 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.

Valdsvið hafnarstjóra og heilbrigðisfulltrúa. Umhverfisstofnun bendir á að óvissa er uppi um valdsvið og stöðu hafnarstjóra og heilbrigðisfulltrúa sbr. 14. gr. Þar kemur fram að ábyrgð á viðbrögðum er á hendi hafnarstjóra en heilbrigðisfulltrúi ákveði hvenær aðgerðum skuli lokið. Að mati Umhverfisstofnunar er hér um að ræða óheppilega breytingu frá núverandi fyrirkomulagi (sbr. reglugerð nr. 465/1998, um viðbrögð við bráðamengun sjávar) þar sem valdsvið hafnarstjóra er skýrt en aðkoma heilbrigðisfulltrúa og Umhverfisstofnunar (Hollustuverndar ríkisins) tryggð. Nánari útfærsla og skipulagning viðbragða verði síðan sett í reglugerð (sbr. t-lið 6. gr) og í viðbragðsáætlunum.

Aðkoma mengunarvalds. Vegna framkvæmdar núverandi laga og reglna hefur skapast nokkur umræða um aðkomu mengunarvalds að viðbrögðum við bráðamengun. Umhverfisstofnun 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. 7. 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. 2. mgr. 14. greinar og skilyrði Umhverfisstofnunar. Stofnunin hefur ætíð rétt til að grípa inn í og sjá sjálf um aðgerðir.

Niðurstaðan af framanrituðu er að aðstæður hljóti að ráða allnokkru varðandi skipulag á viðbrögðum við bráðamengun hafs og stranda. Umhverfisstofnun telur því óheppilegt að festa ákveðna niðurröðun í lagatexta. Eðlilegra væri að fela viðkomandi aðilum nánari skipulagningu viðbragða á hverju svæði fyrir sig með skýrum boðleiðum og ábyrgð. Stofnunin telur einnig, eðli málsins samkvæmt, eðlilegt að yfirstjórn þessara mála verði á einni hendi, þ.e. Umhverfisstofnunar. Hins vegar væri við það miðað að samningur sé gerður á hverju svæði um stjórn og framkvæmd viðbragða í samræmi við nánari ákvæði í reglugerð sem umhverfisráðherra gæfi út. Umhverfisstofnun leggur til breytingar á viðeigandi greinum IV. kafla í samræmi við framanritað. Stofnunin hefur einnig minni athugasemdir við einstök atriði kaflans, sbr. athugasemdir við einstakar greinar.

13. gr.

Með hliðsjón af framanrituðu leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi breytingar: „Landið skiptist í viðbragðssvæði vegna bráðamengunar og skal svæðisráð starfa á hverju svæði skipað af umhverfissráðherra til fjögurra ára í senn. *Skipa skal í svæðisráðin innan þriggja mánaða frá sveitarstjórnarkosningum.* Í hverju svæðisráði skulu eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri í því sveitarfélagi þar sem mengunarvarnabúnaður er staðsettur. Hafnarstjóri er formaður svæðisráðsins. Sömu reglur gilda um varamenn og skulu þeir vera frá sveitarfélögum á svæðinu. Hlutverk svæðisráðs er að:

- a) umsjón, rekstur og viðhald búnaðar í eigu hafnanna, *nema um annað sé sérstaklega samið,*
- b) vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar um aðgerðir vegna bráðamengunar samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim,
- c) sjá um fræðslu og æfingar starfsmanna viðkomandi hafna varðandi viðbúnað við bráðamengun og þjálfun í viðbrögðum,
- d) fara á vettvang og meta aðstæður í samráði við Umhverfisstofnun eftir að mengun hefur átt sér stað.

Kostnaður af rekstri svæðisráða skal borinn af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum.

Umhverfisstofnun annast samræmingu milli svæða og ber ríkissjóður kostnað af samræmingu.“

14. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að meðal þeirra valkosta sem standa til boða ef bráðamengun á sér stað er að aðhafast ekkert. Í ljósi þess telur stofnunin að breyta þurfi skyldu vettvangsstjóra úr „*hreinsun*“ yfir í „*aðgerðir*“. Stofnunin telur einnig að ekki sé þörf á lögbundingu aðkomu ákveðinna stofnana, sbr. seinni hluta b-liðar. Þær stofnanir, ásamt fleirum, eru tilgreindar í 5. gr. og telur Umhverfisstofnun að í lagatexta sé hæfilegt að opna ákvæðið en kveða nánar að orði í reglugerð. Með hliðsjón af framanritaðri umræðu leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi texta: „*Framkvæmd og stjórn á vettvangi.*

- a. Mengun innan hafnarsvæða: Hafnarstjóri, *eða sá sem hann tilnefnir, ber ábyrgð á viðbrögðum við bráðamengun innan hafnarsvæðis. Tilkynna ber Umhverfisstofnun og viðkomandi heilbrigðiseftirliti um bráðamengun strax og verður vart við hana.*

Vettvangsstjóri getur óskað eftir því að Umhverfisstofnun taki við stjórn á vettvangi ef um er að ræða umtalsverða mengun.

- b. Mengun utan hafnarsvæða: Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að aðgerðir gegn bráðamengun hefjist og annast stjórn á vettvangi. Umhverfisstofnun getur *falið öðrum aðila umsjón með aðgerðum* með sérstökum samningi eða í einstökum tilvikum þegar við á.

Gera skal skriflega aðgerðaáætlun um aðkomu ráðgjafaraðila, sbr. 5. gr., að viðbrögðum við bráðamengun, og um framkvæmd einstakra verkþátta.

Heimilt er að fela mengunarvaldinum sjálfum framkvæmd hreinsunar þegar trygging liggur fyrir um að hann muni greiða fyrir það tjón sem hann hefur valdið. Í slíkum tilvikum verður mengunarvaldurinn að leggja fram áætlun um hvernig hann muni standa að hreinsuninni.

Ef líkur eru taldar á því að mönnum geti stafað hættu af menguninni ber að tilkynna það landlækni tafarlaust.

Sé mengunin þess eðlis að hún geti valdið hættu fyrir íbúa eða eignir skulu aðgerðir framkvæmdar í samráði við viðkomandi almannavarnanefnd.“

15. gr.

Ísland er aðili að alþjóðlegum samningi frá 29. nóvember 1969 um íhlutun á úthafinu þegar óhöpp koma fyrir sem valda, eða geta valdið, olíumengun. Samkvæmt honum hafa strandríki heimild til íhlutunar á úthafinu til þess að koma í veg fyrir, draga úr, eða útiloka alvarlega og yfirvofandi hættu sem ströndum þeirra, eða hagsmunum þeirra í því sambandi, stafar af olíumengun. Í samræmi við það telur Umhverfisstofnun ekki ástæðu til að takmarka íhlutunarákvæði innan mengunarlögsögunnar og leggur til að það verði tekið úr 1. mgr. 15. gr. Áfram gildir almennt ákvæði um gildissvið laganna (2. gr.). Umhverfisstofnun telur og að aðkoma umhverfisyfirvalda að íhlutun vegna bráðamengunar sé ekki tryggð með því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Mat á áhættu sem hafi eða ströndum getur stafað af yfirvofandi bráðamengun er á verksviði Umhverfisstofnunar og því telur stofnunin nauðsynlegt að ákvörðun um íhlutun sé einnig á hennar ábyrgð eða umhverfisráðuneytis. Aðkoma ráðuneytisins er mikilvæg þar sem beiting þessa ákvæðis getur leitt af sér háar fjárkröfur. Einnig má nefna til samanburðar ákvæði 22. gr. frumvarpisins. *Framkvæmd* íhlutunar er hjá Landhelgisgæslu Ísland en *ákvörðun og ábyrgð* á betur heima hjá umhverfisyfirvöldum. Eðlilegra er að Landhelgisgæsla geti skotið þeirri ákvörðun til umhverfisráðherra og dómsmálaráðherra ef þessum stofnunum greinir á sbr. 28. gr. Umhverfisstofnun leggur því til eftirfarandi breytingartillögu:

„Íhlutun vegna bráðamengunar

Ef Umhverfisstofnun telur að ströndum eða hafi umhverfis Ísland stafi hættu vegna yfirvofandi bráðamengunar getur stofnunin eða umhverfisráðherra óskað eftir íhlutun Landhelgisgæslu Íslands eða gert aðrar þær ráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar á hafsvæðinu umhverfis Ísland til að koma í veg fyrir eða draga úr hættu sem hafi eða ströndum stafar af bráðamengun. Í íhlutun felst m.a. yfirtaka á stjórn skips sé fyrirmælum Landhelgisgæslu Íslands ekki fylgt. Þetta gildir þó ekki um skip sem eru í rekstri erlendra ríkja og notuð í þjónustu ríkisvalds hlutaðeigandi ríkis við störf sem flokkast ekki undir verslunarviðskipti.

Þegar mengun hefur orðið á hafi úti skal Umhverfisstofnun grípa til aðgerða vegna hennar. Þegar hættu er talin á að mengun muni hljóttast af strandi skips eða frá starfsemi á landi eða á hafi skal Umhverfisstofnun gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða draga úr hættu á mengun. “

19. gr.

Umhverfisstofnun bendir á vandkvæði tengd þeirri tilhögun sem lögð er til í frumvarpinu varðandi uppsetningu mengunarvarnabúnaðar í varðskip. Ekki er ljóst hvort ástæða sé til þess að hafa hluta þess takmarkaða mengunarvarnabúnaðar sem til er í landinu fastan og dreifðan um borð í hinum ýmsu varðskipum. Stofnunin teldi eðlilegra að geyma búnaðinn miðlægt en haga málum þannig að auðvelt sé að flytja hann á þá staði þar sem þörf er á, þ.m.t. um borð í varðskip.

Umhverfisstofnun tekur fram að mengunarvarnabúnaður hafna er í eigu þeirra sjálfra og Umhverfisstofnun hefur ekkert yfirráð yfir honum. Stofnunin gerir og athugasemdir við umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu og greinargerð fjármálaráðuneytisins sem fylgir með frumvarpinu. Engin fjáveiting hefur verið veitt síðustu 10 árin til kaupa á mengunarvarnabúnaði, fyrr en á fjárlögum fyrir árið 2003. Sú tilhögun sem lögð er fram í frumvarpinu kallar hins vegar á meiri fjárveitingar en gert er ráð fyrir í fjárlögum og í greinargerð fjármálaráðuneytisins með frumvarpinu. Stofnunin leggur því til að 2. ml. 3. mgr. verði felldur burt.

20. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að skv. sérstakri úttekt flokkunarfélagsins Det Norske Veritas stafar mun meiri hættu af olíu í eldsneytistönkum vöruflutningaskipa heldur en olíuflutningaskipum hér við land. Engin ákvæði frumvarpsins virðast ná yfir þau, t.d. í þessari grein. Umhverfisstofnun mælir með því að greininni verði breytt sem hér segir:

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

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að nýlega hefur 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.

Umhverfisstofnun telur að ákvæði 2. mgr. þurfi einnig að ná til sokkinna skipa. Stofnunin bendir og á 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 betur aðkomu sveitarstjórna hér. Stofnunin bendir einnig á að skipsflök á ströndum geta verið slysa-gildir og þyrfti það sjónarhorn einnig að veða í mati á því hvort fjarlægja beri flakið.

21. gr.

Umhverfisstofnun vill vegna umfjöllunar í greinargerð fjármálaráðuneytisins taka fram að meginkostnaður við mengunarvarnabúnaðinn auk stofnkostnaðar liggur í eftirliti og viðhaldi með búnaðinum. Það er mjög mikilvægt að búnaður sé fyrir hendi og ætíð til taks en ekki verður gert ráð fyrir því að þörf sé á notkun búnaðarins nema á 5-10 ára fresti hið mesta. Þess má t.d. geta að frá því að mengunarvarnir sjávar fluttust til Hollustuverndar ríkisins árið 1995 hefur búnaðurinn aldrei verið notaður, eingöngu við eftirlit, æfingar og viðhald. Umhverfisstofnun telur því ekki að hægt sé að gera ráð fyrir tekjum við leigu á búnaði til mótvægis á stofnkostnaði og rekstri.

24. gr.

Umhverfisstofnun leggur til smávægilega breytingu á orðalagi 1. mgr.:

„Umhverfisstofnun getur látið fara fram athugun á skipum og vinnu- og borpöllum á hafi og hjá fyrirtækjum í landi án dómsúrskurðar ef *talín er hættu á mengun hafs og stranda* eða mengun hefur orðið sem er brot gegn lögum þessum....“

Fylgiskjöl I og II

Í fylgiskjali I með frumvarpinu er listi yfir starfsemi sem getur valdið bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó.

Umhverfisstofnun telur ástæðu til að fjalla um tilurð þessa lista og viðhorfs stofnunarinnar gagnvart honum. Listinn er byggður annars vegar á lista yfir starfsemi sem Umhverfisstofnun (áður Hollustuvernd ríkisins) gefur starfsleyfi fyrir (fylgiskjal I með lögum nr. 7/1998, með síðari breytingum) með starfsemi sem heilbrigðisnefndir veita starfsleyfi og möguleiki var talinn að gæti valdið bráðamengun (byggist á

fylgiskjali 2 með reglugerð nr. 785/1999). Umhverfisstofnun teldi í sjálfu sér eðlilegra að við mat á því hvort viðkomandi starfsemi þurfi að taka ábyrgðartryggingu, og á upphæð hennar, væri miðað við notkun efna sem listuð eru í fylgiskjali II og þá áhættuþætti sem koma fram í fylgiskjali I. Verði ekki um slíkt að ræða við einhverja þá starfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I telur stofnunin ekki ástæðu til þess að viðkomandi starfsemi kaupir sér tryggingu. Það er skilningur stofnunarinnar að listinn yfir starfsemi í fylgiskjali I myndi ramma en ákvæðin felist í áhættumati og eðli efna (fylgiskjal II). Til skýringar leggur Umhverfisstofnun til breytingu á fylgiskjali I, í 1. lið yfir þætti sem taka beri tillit til við mat á áhættu:

„1. Magn hættulegra efna, *sbr. fylgiskjal II*, sem notuð eru í starfseminni.“

Greinargerð um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Árið 1978 var samþykktur IV. viðauki með MARPOL samningnum, um varnir gegn mengun sjávar vegna skólps frá skipum. Til þess að viðaukinn taki gildi þurftu 50 ríki með a.m.k. 50% brúttótonnafjölda heims að staðfesta samninginn. Þann 26. september 2002 voru gildisákvæði sammingsins loksins uppfyllt þegar Noregur gerðist aðili að viðaukanum. Nú hafa 87 ríki með 51% brúttótonnafjölda heimsins staðfest samninginn. Viðaukinn tekur því gildi 24. september 2003. Ísland hefur ekki staðfest viðauka IV.

Athygli er einnig beint að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB frá 27. nóvember 2000 um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum. Í c-lið 2. gr tilskipunarinnar kemur fram eftirfarandi skilgreining:

„úrgangur frá skipum“: allur úrgangur, þar með talið skolp og leifar aðrar en farmleifar, sem verður til við störf um borð í skipi og fellur undir gildissvið I., IV. og V. viðauka við Marpol-samninginn frá '73/'78 svo og farmtengdur úrgangur eins og hann er skilgreindur í viðmiðunarreglum um framkvæmd V. viðauka við Marpol-samninginn frá '73/'78;

Í tilskipuninni er kveðið á um skyldur aðildarríkja til að sjá til þess að í öllum höfnum sé til staðar móttökuaðstaða fyrir framangreindan úrgang (4. gr.), og um skyldur skipsstjóra skipa sem fara um höfn í bandalaginu að koma öllum úrgangi frá skipinu í móttökuaðstöðu í höfninni (7. gr.)

Í 16. gr. tilskipunarinnar segir að aðildarríki skulu samþykkja nauðsynleg lög og stjórnisýslufyrirmæli til að fara að tilskipuninni fyrir 28. desember 2002 og tilkynna það framkvæmdastjórninni. Síðar segir:

Að því er varðar skolp sem um getur í c-lið 2. gr. skal þó fresta framkvæmd þessarar tilskipunar þar til 12 mánuðum eftir gildistöku IV. viðauka við Marpol-samninginn frá '73/'78 en virða jafnframt þann greinarmun á nýjum og gömlum skipum sem þar er gerður.

Samkvæmt ofanrituðu er ljóst að frá og með 24. september 2004 mun vera gerð krafa um móttökuaðstöðu fyrir skólps frá skipum í öllum höfnum.

Vegna framanritaðs er ljóst mikilvægi þess að setja í lög ákvæði um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og kveða á um móttökuaðstöðu í höfnum, sbr. 8. og 11. gr. Það er og ljós nauðsyn þess að grípa til aðgerða víða um land varðandi móttökuaðstöðu í höfnum og viðeigandi lögbundna hreinsun frárennslis.

Greinargerð um nýja þróun á alþjóðavettvangi

Umhverfisstofnun leyfir sér að upplýsa umhverfisnefnd um atriði sem eru efst á dagskrá til varnar mengunar hafsins á alþjóðavettvangi, skýringar og athugasemdir vegna þessa.

Alþjóðlegur samningur um viðbrögð og bætur vegna mengunar af völdum olíu sem flutt er í eldsneytisgeymum skipa (Bunkers Convention), var samþykktur á ráðstefnu IMO í mars 2001.

- Er ætlað að fylla upp í það gat sem er í þríeykinu FUND-INTERVENTION-einkarréttarleg ábyrgð.
- Þessi samningur skiptir Ísland miklu máli enda er talið mun líklegra að mengunaróhapp verði vegna umferðar vöruflutningaskipa hér við land, sbr. umfjöllun um 20. gr. frumvarpsins.

Alþjóðlegur samningur um gróðurhrindandi efni í botnmálningu skipa (AFS), samþykktur á ráðstefnu IMO í október 2001.

- Meginefni samningsins er bann við notkun TBT (og annarra skaðlegra gróðurhrindandi efna) í botnmálningu skipa.
- Evrópusambandið hefur samþykkt tilskipun sem efnislega er samhljóða AFS samningnum. Tilgangurinn með tilskipuninni er að koma á banni gegn notkun TBT í skipamálningu frá og með 1. janúar 2003 og er henni ætlað að hraða staðfestingu samningsins hjá aðildarríkjum ESB, Evrópska efnahagssvæðisins, og þeim ríkjum sem hafa sótt um aðild að ESB.
- Þrátt fyrir að íslenska hafsvæðið sé ekki meðal þeirra þar sem mest skipaumferð er, eru vel greinanleg áhrif TBT á lífríkið hér við land. Nefna má að (nánast) 100% nákuðungs í Faxaflóa er vanskapaður vegna þessa.
- Að meginhluta hefur efni samningsins verið tekið upp með reglugerð nr. 878/2002 sem er breyting á reglugerð nr. 619/2000 um bann við notkun gróðurhrindandi efna á botn skipa.

Undirbúningur er langt komin vegna gerð alþjóðlegs samnings um meðhöndlun á fljótandi kjölfestu og varnir gegn flutningi lífvera með henni milli hafsvæða. Ráðgert er að samningurinn verði samþykktur seinnipart 2003.

*Kristján Geirsson
fagstjóri
mengunarvarnir sjávar,
stjórnslusvið UST.*