

Alþingi
Erindi nr. P 130/202
komudagur 19.11.2003



Nefndasvið Alþingis
umhverfisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

19. nóvember 2003
Skjalanúmer: 110-0
Tilvísun: U20031100012/kg

Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 162. mál


Vísað er til erindis umhverfisnefndar, dags. 31. október sl., þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 162. mál.


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 fumláus viðbrögð ef (þegar) slíkt ástand verður uppi.

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

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

Virðingarfyllst,


Helgi Jónsson
forstöðumaður


Sigurbjörg Gísladóttir
forstöðumaður

Meðf.: Fylgiskjal - Umsögn um frumvarp um verndun hafs og stranda
Afrit: Umhverfisráðuneytið

Fylgiskjal

Umsögn um frumvarp um verndun hafs og stranda

Almennar athugasemdir

Umhverfisstofnun (og forverar stofnunarinnar, Hollustuvernd ríkisins og Náttúruvernd ríkisins) hafa þegar veitt umsagnir við nokkrar mismunandi útgáfur frumvarps til laga um verndun hafs og stranda, auk óformlegra umsagna á undirbúningstíma frumvarpsins. Auk þess átti Davíð Egilson, nú forstjóri Umhverfisstofnunar, sæti í nefndinni sem samdi upphafleg drög frumvarpsins. Á þessum tíma hefur frumvarpið tekið miklum breytingum hvað varðar efnistöð og eru þær breytingar til bóta að mati stofnunarinnar.

Samkvæmt frumvarpinu mun Umhverfisstofnun hafa yfirumsjón með framkvæmd laganna (undir yfirstjórn umhverfissráðherra). Þessi skipan mála er að mestu leyti samhljóða ákvæðum núgildandi laga en hér er þó kveðið skýrar á um skipan þessara mála. Umhverfisstofnun leggur sérstaka áherslu á að horft verði til skýrrar verkaskiptingar og skipulegra aðgerða, einkum varðandi viðbrögð við bráðamengun og íhlutun þegar slíkt ástand er yfirvofandi.

Umhverfisstofnun telur að breytingar frá fyrri útgáfu hafi bætt frumvarpið. Stofnunin telur þó að í IV. kafla frumvarpsins þurfi að afmarka nánar ábyrgð og hlutverk, sbr. umræðu hér fyrir framan. Þar fyrir utan gerir Umhverfisstofnun einstaka athugasemdir við orðalag og leggur til smávægilegar breytingar á einstökum greinum. Í eftirfarandi athugasemdum eru tillögur Umhverfisstofnunar *skáletraðar* til aðgreiningar.

Athugasemdir við einstakar greinar

3. gr.

2. *tl.* Umhverfisstofnun leggur til að í skilgreiningu á bráðamengun verði krafa um „*aðgerðir*“ í stað „*hreinunaraðgerðir*“. Viðbrögð við bráðamengun innihalda fleiri aðgerðir en beina hreinsun, t.d. stöðvun leka, aðgerðir til verndar náttúru og verndar fyrir almenning. Einnig er í ákveðnum tilvikum ákveðið að vakta ástand og láta náttúruleg ferli um eyðingu mengunar.
25. *tl.* Umhverfisstofnun bendir á að misræmis gæti 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.
26. *tl.* Umhverfisstofnun er ekki fyllilega ljós þörfin á að skilgreina orðið strandsjór. Hugtakið er einungis notað í 8. gr. frumvarpsins og fær stofnunin ekki séð af þeirri grein þörfina fyrir hugtakið þar sem strandsjór er allur innan mengunarlögsögunnar. Sjá einnig umsögn um 8. gr.

4. gr.

Umhverfisstofnun telur að tilvísunin „...og fræða þá sem starfa að þessum málum...“ í 4. mgr. 4. gr. sé óljós. Einnig bendir stofnunin á skilgreint fræðsluhlutverk svæðisráða, sbr. b-lið 13. gr. og umsögn þar um hér fyrir aftan. Tillaga Umhverfisstofnunar er að þessu verði breytt sem hér segir: „*Umhverfisstofnun skal sjá*

um gerð fræðsluefnis, gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um málefni sem undir lögin heyra.“

Í 5. mgr. 4. gr. segir m.a. „...Landhelgisgæsla Íslands tilkynnir Umhverfisstofnun og lögregluþingum um svæði þar sem mengun geti borist á land ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á mengun hafs eða stranda....“ Umhverfisstofnun telur framanritað orðalag óljóst og villandi. Stofnunin telur að Landhelgisgæslu beri að tilkynna um alla mengun sem hún verður vör við til Umhverfisstofnunar og það er síðan stofnunarinnar að meta afdrif hennar, t.d. hvort líklegt sé að mengun geti borist á land – og þá er tilkynnt um slíkt til lögregluþingvalda.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að eftir að Landhelgisgæsla hefur orðið vör við mengun og tilkynnt um hana til stofnunarinnar flytjist ábyrgð á viðbrögðum og tilkynningu til Umhverfisstofnunar. Stofnunin telur því óljósa þörfina á því að skylda Landhelgisgæslu með lagatexta til að tilkynna lögregluþingum um mengun. Það er hins vegar eðlilegt að kveðið sé á um það í viðbragðsáætlunum að viðeigandi lögregluþingvald séu kölluð til vegna mengunar stranda eða aðgerða á landi uppi.

Umhverfisstofnun leggur því til að 5. mgr. 4. gr. hljóði þannig:

„Landhelgisgæsla Íslands, undir yfirstjórn dómsmálaráðherra, annast eftirlit með hafsvæðum umhverfis Ísland, jafnt úr lofti sem af sjó. Landhelgisgæsla Íslands tilkynnir Umhverfisstofnun ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á mengun hafs eða stranda. Siglingastofnun Íslands, undir yfirstjórn samgönguráðherra, annast eftirlit með búnaði skipa vegna mengunarvarna, sbr. lög um eftirlit með skipum.“

8. gr.

Umhverfisstofnun telur að í síðasta málslið 1. mgr. sé fjallað um fráveituvatn frá landi. Stofnunin telur út frá því óþarfa að tilgreina strandsjó eins og hann er skilgreindur í 26. tl. 3. gr. Almennt séð eru settar kröfur um að olíumengað fráveituvatn fari í gegn um olíuskilju og því teldi stofnunin einfaldara að breyta nefndum málslið sbr. neðangreint og 26. tl. 3. gr. sleppt:

„...Olíublandað fráveituvatn sem losað er til sjávar skal leitt um olíuskilju sem uppfyllir gildandi staðla.“

Umhverfisstofnun leyfir sér að benda umhverfisnefnd á að svo virðist sem að ekkert ákvæði frumvarpsins nái yfir það þegar stærri fiskiskip og verksmiðjuskip vinna sjávarafurðir á innsævi, jafnvel fast við land. Að hluta til fellur þetta athæfi utan við skilgreiningar á varpi og losun (sbr. 11. og 30. tl. 3. gr.). Almennt séð er fiskverkunarstöðvum óheimilt að varpa fiskúrgangi í hafið nema með sérstöku leyfi (sbr. 9. gr.), losun lýsis og grútar í hafið er óheimil á innsævi (2. mgr. 8. gr.) og losun sorps frá skipum er óheimil innan þriggja sjómílna frá grunnlínu landhelginnar (4. mgr. 8. gr.). Ekkert ákvæði nær hins vegar yfir losun rekstrarúrgangs frá skipum á innsævi.

9. gr.

Umhverfisstofnun telur að lögbundin aðkoma Hafrannsóknastofnunarinnar við hverja afgreiðslu á leyfi til varps dýpkunarefna í hafið, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, leiði í mörgum tilvikum til óþarfa 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 útfæra þennan lið nánar í reglugerð þar að lútandi, sbr. o-lið 6. gr.

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). Leggur stofnunin til að þessu verði breytt.

Umhverfisstofnun fagnar þeirri stefnumörkun um tilkynningaskyldu og eftirlit með skipum sem flytja hættulegan varning innan mengunarlögsögu Íslands sem lögð er til í 2. mgr. 12. gr.

IV. kafli Bráðamengun

Vísað er til sérstakrar greinargerðar um viðbúnað og viðbrögð við bráðamengun aftast í þessari umsögn.

13. gr.

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 geta skipt sköpum. Stofnunin leggur því megináherslu á að svæðisráðum verði búið skýrt hlutverk varðandi mengun hafs og stranda. Til þess að viðbrögð við bráðamengun verði sem skilvirkust er hins vegar grundvallaratriði að ákveðinn einn aðili ráði og stjórni viðbrögðum hverju sinni.

Í því skyni að tryggja skilvirkni viðbragða og samræmingu milli svæða leggur Umhverfisstofnun til að gerðar verði breytingar á hlutverki svæðisráða og Umhverfisstofnunar hvað varðar fræðslu og þjálfun starfsmanna hafnanna vegna viðbragða við bráðamengun sjávar. Umhverfisstofnun leggur því til eftirfarandi breytingartillögu við 13. gr.

„Hlutverk svæðisráðs er að:

- a) umsjón, rekstur og viðhald búnaðar í eigu hafnanna,
- b) vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar um aðgerðir vegna bráðamengunar samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim,
- c) 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 skal í samráði við svæðisráð og viðkomandi hafnir:

- a) Fræða starfsmenn viðkomandi hafna um viðbúnað við bráðamengun,
- b) sjá um æfingar og þjálfun í viðbrögðum,
- c) sjá um samræmingu milli svæða

Kostnað Umhverfisstofnunar vegna fræðslu, æfinga, þjálfunar og samræmingar greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra ákveður í reglugerð að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga fjölda viðbragðssvæða og mörk þeirra og flokkun hafna með hliðsjón af mengunarvarnabúnaði, svo og nánara verksvið svæðisráða. “

14. gr.

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 tryggð. Þessi skipan getur einnig skapað óvissu á því hver greiði fyrir aðgerðir sem hafnarstjóri telur óþarfar en heilbrigðisnefnd krefst að séu framkvæmdar.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að það sé ákvörðun stofnunarinnar hvern hún kallar til á vettvang bráðamengunar strandar og meta umfang. Alla jafna er eðlilegt að stofnunin leiti til heilbrigðiseftirlits en m.a. vegna staðsetningar getur verið að annar aðili sé nær og eigi auðveldara með að komast á staðinn, einnig getur verið að heilbrigðisfulltrúi eigi ekki heimangengt.

Með hliðsjón af framanritaðri umræðu leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi texta: „Framkvæmd og stjórn á vettvangi.

- a. Mengun innan hafnarsvæða: Hafnarstjóri *ber ábyrgð á aðgerðum vegna mengunar* innan hafnarsvæðis. *Tilkynna ber Umhverfisstofnun og viðkomandi heilbrigðiseftirliti um bráðamengun strax og verður vart við hana.* Hafnarstjóri getur kallað eftir aðstoð Umhverfisstofnunar telji hann ástæðu til. Telji Umhverfisstofnun nauðsyn á frekari aðgerðum er stofnuninni heimilt að hlutast til um þær.
- b. Mengun utan hafnarsvæða: Þegar tilkynning berst um bráðamengun við strendur skal hlutaðeigandi heilbrigðisfulltrúi *eða annar aðili sem Umhverfisstofnun ákveður* fara á vettvang og meta umfang bráðamengunar og nauðsynlegar aðgerðir og tilkynna Umhverfisstofnun. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að aðgerðir gegn bráðamengun hefjist og annast stjórn á vettvangi. Umhverfisstofnun ber kostnað af störfum heilbrigðisfulltrúa *eða þess aðila sem stofnunin kallar til* í þessu tilviki. Umhverfisstofnun er heimilt að fela heilbrigðisnefnd *eða öðrum aðilum* umsjón með aðgerðum á kostnað stofnunarinnar. Umhverfisstofnun, Siglingastofnun Íslands og Landhelgisgæsla Íslands skulu gera skriflega aðgerðaáætlun um aðkomu stofnananna og um framkvæmd einstakra verkþátta.

Heimilt er að fela mengunarvaldinum sjálfum framkvæmd hreinsunar. Í slíkum tilvikum verður mengunarvaldurinn að leggja fram áætlun um hvernig hann muni standa að hreinsuninni.

Sé talið að mönnum geti stafað hættu af menguninni ber að tilkynna landlækni það tafar laust.

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

Heimilt er að fela slökkviliðsstjóra stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp með sérstökum samningi eða í einstökum tilvikum þegar við á.“

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 bendir á að skv. 15. gr. frumvarpsins hefur stofnunin ekki íhlutunarrétt til varnar eða til að draga úr áhættu á bráðamengun. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að yfirvöld umhverfismála og ábyrgðaraðili varna gegn mengun sjávar hafi sterkari aðkomu að ákvörðun um það hvort gripið skuli til íhlutunar vegna mengunarhættu.

Umhverfisstofnun leggur því til eftirfarandi breytingartillögu:

„15. gr.

Íhlutun vegna bráðamengunar

Landhelgisgæslu Íslands er heimilt að grípa til íhlutunar og gera þær ráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar á hafsvæðinu innan mengunarlögsögu Íslands til að koma í veg fyrir eða draga úr hættu sem hafi eða ströndum stafar af bráðamengun. *Ef Umhverfisstofnun telur að hætta sé á yfirvofandi bráðamengun getur stofnunin óskað eftir íhlutun Landhelgisgæslu Íslands.* Í íhlutun felst m.a. yfirtaka á stjórn skips sé fyrimælum 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 hætta er talin á að mengun muni hljóta 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. “

16. gr.

Innan íslenska stjórnkerfisins er hafinn undirbúningur að staðfestingu alþjóðlegs samnings um ábyrgð og bætur vegna mengunar frá hættulegum efnum og eiturefnum. Samkvæmt ákvæðum þess samnings er skyldutrygging skipa sem undir samninginn falla, allt að 10 milljón SDR. Það má því vera ljóst að þegar samningurinn tekur gildi munu slíkar ábyrgðartryggingar vera almennar en leggja ekki sérstakar byrgðar á herðar íslenskra útgerða eða varðandi vöruflutninga til og frá Íslandi.

Umhverfisstofnun styður þetta ákvæði og bendir á að skv. bráðabirgðagrein I er gildistöku þessarar greinar frestað í því skyni að veita útgerðum og öðrum sem greinin hefur áhrif á aðlögunartíma.

19. gr.

Umhverfisstofnun tekur fram að mengunarvarnabúnaður hafna er í eigu þeirra sjálfra og Umhverfisstofnun hefur ekkert yfirráð yfir honum. Það er því óeðlilegt að stofnuninni sé ætlað að sjá um að koma upp mengunarvarnabúnaði í höfnum. Stofnunin telur þau áform að festur verði mengunarvarnabúnaður í varðskip ekki í samræmi við þá áætlun sem stofnunin hefur unnið eftir, þ.e. hreyfanlegur búnaður á miðlægum stað sem hægt er að flytja á hvaða stað sem er. Stofnunin telur því þá áætlun að festur verði búnaður um borð í varðskipi sem getur verið fjarri mengunarstað ekki rétta.

Umhverfisstofnun gerir athugasemd við umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu og greinargerð fjármálaráðuneytisins sem fylgir með frumvarpinu. Umhverfisstofnun hefur áður bent á þessa villu án þess að fjármálaráðuneytið hafi leiðrétt hana. Stofnunin bendir á að engin fjárveiting 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 fer því fram á að 2. m. 3. mgr. verði felldur burt. Að öðrum kosti verður að auka til muna þá fjárveitingu sem stofnunin hefur fengið til að uppfæra sinn mengunarvarnabúnað.

20. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að skv. sérstakri úttekt flokkunarfélagsins Det Norske Veritas stafar mun meiri hættu af olíu í eldsneytistönkum vörnflutningaskipa heldur en olíuflutningaskipum hér við land. Engin ákvæði frumvarpsins virðast ná yfir þau, t.d. í þessari grein. Umhverfisstofnun mælir með því að 1. mgr. 20. gr. 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 bendir á að þrátt fyrir skýr ákvæði um að eigandi skuli fjarlægja strönduð eða sokkin skip vantar í frumvarpið bein þvingunarákvæði ef eigandi verður ekki við kröfum stofnunarinnar. Vegna þessa leggur stofnunin til að sett verði í 2. mgr. 20. gr. heimild fyrir Umhverfisstofnun að fjarlægja strönduð eða sokkin skip á kostnað eiganda, sbr. aðgerðir Norðmanna vegna Guðrúnar Gísladóttur.

Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við nýrri 3. mgr. við 14. gr.:

„Verði eigandi ekki við kröfum Umhverfisstofnunar þar að lútandi getur stofnunin látið fjarlægja viðkomandi skip, pall eða önnur mannvirki á sjó eða loftför á kostnað eiganda.“

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.

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 (nú Umhverfisstofnun) árið 1995 hefur búnaðurinn aldrei verið notaður, eingöngu við eftirlit, æfingar og viðhald. Umhverfisstofnun telur því fráleitt að gera ráð fyrir tekjum við leigu á búnaði til mótvægis á stofnkostnaði og rekstri.

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 kaupi 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 25. september 2002 voru gildisákvæði samningsins loksins uppfyllt þegar Noregur gerðist aðili að viðaukanum. Nú hafa 87 ríki með 51% brúttótonnafjölda heimsins staðfest samninginn. Viðaukinn tók 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 stjórnsýslufyrirmæli til að fara að tilskipuninni fyrir 28. desember 2002 og tilkynna það framkvæmdastjórninni. Síðar segir:

Að því er varðar skolp sem er 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 mengunaráhapp 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.

Alþjóðlegur samningur um ábyrgð og bætur vegna mengunar frá hættulegum efnum og eiturefnum sem flutt eru með skipum, frá 1996

- Samningurinn er í raun þriðþættur. Í fyrsta lagi fjallar hann um ábyrgð útgerða og eigenda farms sem inniheldur hættuleg efni eða eiturefni. Í öðru lagi fjallar hann um skyldu-ábyrgðartryggingu útgerða skipa sem flytja slíkan farm og í þriðja lagi um mengunarbótasjóð sem bæti mengunartjón fari það yfir ákveðna fjárhæð.
- Samningurinn er til útvíkkunar og uppfyllingar við tvo tengda alþjóðlega samninga, annarsvegar einkarréttarleg ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar frá 1969 og hins vegar um alþjóðasjóð til að bæta tjón af völdum olíumengunar frá 1971 (endurnýjaður með bókun 1992).
- Hafinn er undirbúningur að staðfestingu samningsins

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 á næsta ári.

Viðbúnaður og viðbrögð við mengun hafs og stranda.

Reynslan af viðbrögðum við bráðamengun, bæði hér á landi og erlendis sýnir glögglega að eina leiðin til að tryggja fumlausar og skipulegar aðgerðir er að einn aðili hafi stjórn á vettvangi og stendur hann og fellur með þeim ákvörðunum sem teknar eru. Umhverfisstofnun hefur í umsögnum sínum margítrekað þessa staðreynd og lagt til breytingar á frumvarpinu sem lúta að þessari staðreynd.

Umhverfisstofnun er skilgreindur viðbragðs- og ábyrgðaraðili í viðbúnaði og viðbrögðum við bráðamengun sjávar og stranda á meðan að slökkvilið er viðbragðsaðili vegna mengunaróhappa á landi. Þessir aðilar hafa með sér samráð um afmörkum valdsviða, samstarf og samvinnu og styður Umhverfisstofnun, m.a. þess vegna, ákvæði síðustu mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun fylgist með því sem er að gerast í nágrennalöndum Íslands varðandi viðbúnað og viðbrögð við bráðamengun sjávar, m.a. í gegn um Kaupmannahafnarsamkomulagið, sem þátttakandi í samstarfi ESB um viðbúnað og viðbrögð við bráðamengun sjávar og vegna aðildar Íslands að OPRC samningnum.

Undanfarin ár hefur á vegum bráðamengunarnefndar umhverfiráðuneytisins verið unnið að gerð vákorts af suður- og vesturströnd Íslands, frá Vík að Öndverðarnesi á Snæfellsnesi. Þessu verkefni er að ljúka, gert er ráð fyrir skilum á skýrslu um málið í kring um áramótin. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að unnið verði áfram á þessum vettvangi með það fyrir augum að lokið verði við gerð áhættumats og vákorts af ströndum landsins fyrir árið 2008, en fyrir það ár skulu öll sveitarfélög hafa lokið gerð aðalskipulags skv. skipulags- og byggingalögum nr. 73/1997. Með samþættingu undirbúnings vegna aðalskipulagsgerðar og vákorts fæst heildstæð mynd af verðmætum og áhættuþáttum meðfram ströndum landsins.

Stofnunin telur og nauðsynlegt að einnig verði hugað að svipaðri áhættugreiningu af landinu, einkum með tilliti til flutninga á hættulegum efnum og eiturefnum um vegi landsins og starfsemi, sbr. fylgiskjal I með frumvarpinu.

*Kristján Geirsson
fagstjóri
mengunarvarnir sjávar,
stjórnsýslusvið UST.*