

Frumvarp til laga

um verndun hafs og stranda.

(Lagt fyrir Alþingi á 128. löggjafarþingi 2002–2003.)

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda.

2. gr.

Gildissvið.

Lögin taka til hvers konar starfsemi sem tengist framkvæmdum, skipum og loftförum, hér á landi, í lofthelgi og í íslenskri mengunarlögsögu, sem hefur eða getur haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um.

Lögin gilda einnig um íslensk skip utan íslenskrar mengunarlögsögu eftir því sem Ísland hefur skuldbundið sig til í alþjóðasamningum.

Undanþegnar lögum þessum eru aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að vernda mannlíf eða tryggja öryggi, svo og aðgerðir sem kunna að vera nauðsynlegar vegna óviðráðanlegra atvika, svo sem vegna veðurofsa eða annarra náttúruhamfara (force major).

3. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð og orðasambönd þá merkingu er hér greinir:

- Besta fúanleg tækni:** Framleiðsluaðferð og tækjakostur sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs. Tæknin nær til framleiðsluaðferðar, tækjakosts, hönnunar mannvirkja, eftirlits og viðhalds búnaðarins, svo og starfrækslu hans. Með *fúanlegri* tækni er átt við aðgengilega framleiðsluaðferð og tækjakost (tækni) sem þróaður hefur verið til að beita í viðkomandi atvinnurekstri og skal tekið mið af tæknilegum og efnahagslegum aðstæðum. Með *bestu* er átt við virkustu aðferðina til að vernda alla þætti umhverfisins gegn mengun.
- Bráðamengun:** Mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða.

3. *Eftirlitsaðilar*: Umhverfisstofnun, heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, Landhelgisgæsla Íslands og Siglingastofnun Íslands. Einnig aðrir aðilar sem Umhverfisstofnun hefur gert samning við um eftirlit.
4. *Fljótandi efni*: Vökvar sem hafa lægri gufuþrýsting en $2,8 \text{ kg/cm}^2$ við $37,8^\circ\text{C}$.
5. *Hafnarsvæði*: Umráðasvæði á sjó og landi sem hafnaryfirvöld á hverjum stað annast og skilgreint er í hafnalögum og hafnarreglugerðum.
6. *Innsævi*: Hafsvæðið innan grunnlínupunkta landhelginnar.
7. *Kjölvatn*: Vatn, ásamt uppleysanlegum efnum og gruggi, sem er tekið um borð í skip í því skyni að stjórna styrk, halla, kjölrlistu, stöðugleika eða álagi skips.
8. *Losun*: Þegar vísvitandi eða af stórfelldu gáleysi er hleypt í sjóinn fljótandi eða föstum efnum sem tengjast eðlilegri starfsemi. Eftirfarandi telst ekki losun:
 - a. að koma fyrir efnum eða hlutum í hafið í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim,
 - b. þegar úrgangsefni eða önnur efni, sem beinlínis stafa frá rannsóknum eða nýtingu jarðefna í eða á hafsbotni, berast í hafið,
 - c. að kasta í hafið óunnum fiski og fiskúrgangi vegna veiða og vinnslu.
9. *Lýsi og grútur*: Allar tegundir feitmetis sem unnið er eða kemur úr sjávarlífverum og niðurbrotsefni þeirra.
10. *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.
11. *Mengunarlögsaga Íslands*: Hafsvæðið sem nær yfir innsævi að meðtalinni strönd að efstu flóðmörkum á stórstraumsflóði, landhelgi og efnahagslögsögu, landgrunn Íslands og efstu jarðlög, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.
12. *Mengunartjón*: Tjón eða skaði sem hlýst af mengun hafs og stranda hvar sem slík mengun kann að eiga sér stað og af hvers konar völdum sem hún er. Mengunartjón tekur einnig til kostnaðar vegna ráðstafana til að koma í veg fyrir tjón, frekara tjón eða skaða sem hlýst af slíkum ráðstöfunum.
13. *Netlög*: 115 m frá stórstraumsfjöru.
14. *Olía*: Vökvakennd olíuefni í hvaða formi sem er, þ.m.t. hráolía, svartolía, smurolía, jurtaolía, olíuúrgangur og unnin olía.
15. *Olíuflutningaskip*: Skip sem er smíðað eða breytt og aðallega er ætlað til að flytja olíu í lausu í farmrymum, þar með talin fjölnota skip og sérhvert efnaflytningaskip, eins og það er skilgreint í viðauka 2 við MARPOL-samninginn, þegar það flytur olíufarm eða hluta af olíufarmi í lausu.
16. *Óvinnsluhæfur rekstrarúrgangur*: Rekstrarúrgangur, þ.m.t. umbúðir farms, að undanskildum ferskum fiski og fiskúrgangi, sem til fellur við eðlilega starfsemi skipa, palla og annarra mannvirkja á hafi úti og þarf stöðugt eða öðru hvoru að losa sig við.
17. *Rekstrarúrgangur*: Úrgangur frá framleiðslu, t.d. pappír, pappi, umbúðir og umbúðaeefni, gler, timbur, málmar, leifar frá framleiðslu og þess háttar.
18. *Sérhafsvæði*: Hafsvæði sem tilteknað reglur um varnir gegn mengun hafs og stranda gilda um, svo sem vegna sérstakra umhverfisaðstæðna, í samræmi við gildandi alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar sem Ísland er aðili að.
19. *Skip*: Sérhvert fljótandi far sem gert er til flutnings á mönnum eða munum á sjó.

20. *Skolp frá skipum*: Frárennsli eða annar fljótandi úrgangur frá salernum, eldhúsum, þvottahúsum og böðum, þ.m.t. annað vatn sem blandað er við það áður en til útrásar kemur.
21. *Sorp frá skipum*: Hvers kyns neysluúrgangur frá skipum, svo sem alls konar matarleifar og úrgangur frá vistarverum.
22. *Strandsjór*: Sjór sem nær frá fjörumörkum og ferskvatnsmörkum í vatnsföllum að mengunarlögsögu.
23. *Úrgangur*: Hvers kyns efni eða hlutir sem einstaklingar eða lögaðilar ákveða að losa sig við eða er gert að losa sig við á tiltekinn hátt.
24. *Varp*: Allt það sem ekki telst losun, þ.e. að efnum eða hlutum er vísitandi eða af gáleysi fleygt í hafið frá skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum, þar með talið að sökva skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum í hafið. Eftirfarandi telst ekki varp:
 - a. að koma fyrir efnum eða hlutum í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim,
 - b. þegar úrgangsefni eða önnur efni, sem beinlínis stafa frá rannsóknum eða nýtingu jarðefna í eða á hafsbotni, berast í hafið,
 - c. að kasta óunnum fiski og fiskúrgangi vegna veiða og vinnslu í hafið.
25. *Vöktun*: Kerfisbundin og síendurtekin skráning einstakra breytilegra þátta í umhverfinu.

II. KAFLI

Stjórn og skipan.

4. gr.

Yfirstjórn og eftirlitsaðilar.

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögnum.

Umhverfisstofnun undir yfirstjórn umhverfisráðherra fer með eftirlit með framkvæmd laganna að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um annað í lögnum. Umhverfisstofnun er heimilt að fela tiltekna þætti eftirlitsins sem undir stofnunina heyra heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna eða faggiltum skoðunaraðilum. Skal í slíkum tilvikum gerður sérstakur samningur við hinn faggilta skoðunaraðila eða við hlutaðeigandi heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eftir því sem við á. Heimild til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar skv. 22., 23. og 24. gr. er þó eingöngu í höndum Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun skal sjá um að vöktun vegna mengunar hafs og stranda sé framkvæmd.

Umhverfisstofnun skal sjá um gerð fræðsluefnis og fræða þá sem starfa að þessum málum og gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur.

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

5. gr.

Ráðgjafaraðilar.

Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Haf-
rannsóknastofnunin, landlæknisembættið, Siglingastofnun Íslands, heilbrigðisnefndir sveitar-
félaganna, Landhelgisgæsla Íslands, hafnarstjórnir, Almannavarnir ríkisins og Geislavarnir
ríkisins eru ráðherra til ráðgjafar um þau atriði sem að lögum þessum lýtur og eiga undir
starfsemi þeirra.

III. KAFLI

Framkvæmd almennra ákvæða laganna.

6. gr.

Reglugerðir um verndun hafs og stranda.

Umhverfisráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, og eftir því sem við
á í samráði við dómsmálaráðherra, sjávarútvegsráðherra og samgönguráðherra, í reglugerðir
almenn ákvæði um:

- a. losun olíu og olíublandaðs vatns í hafið frá skipum utan þriggja sjómílna frá grunnlínu
landhelginnar, þar með talið á sérhafsvæðum, svo og frá pöllum og öðrum mannvirkjum
í mengunarlögsögu Íslands utan þriggja sjómílna frá grunnlínu landhelginnar,
- b. takmörkun á olíumagni í fráveituvatni sem heimilt er að leiða til sjávar,
- c. bestu fánlegu tækni við mengunarvarnir og bestu umhverfisvenjur,
- d. búnað skipa, palla, annarra mannvirkja á hafi úti og fyrirtækja í landi til varnar gegn
mengun hafs og stranda af völdum olíu og um eftirlit með þessum búnaði,
- e. söfnun og eyðingu úrgangsolíu, þar á meðal móttöku olíuúrgangs frá skipum í höfnum,
- f. takmörkun eða bann við losun lýsis og grútar,
- g. flokkun fljótandi efna sem flutt eru í fargeymum skipa til eða frá íslenskum höfnum, svo
og um takmörkun á losun þeirra efna, sem hættuleg eru talin, í hafið utan þriggja sjó-
mílna frá grunnlínu landhelginnar,
- h. flokkun efna sem notuð eru til mengunarvarna samkvæmt lögum þessum,
- i. losun á skolpi í hafið frá skipum, pöllum og öðrum mannvirkjum á hafi úti,
- j. meðferð og losun sorps frá skipum á hafsvæði utan þriggja sjómílna frá grunnlínu land-
helginnar,
- k. móttöku og meðferð úrgangs frá skipum,
 - l. móttökuaðstöðu fyrir skolp frá skipum og annan úrgang sem ekki er talinn upp hér að
framan og eyðingu þess,
- m. takmörkun eða bann við losun kjölvatns frá öðrum hafsvæðum til að koma í veg fyrir
að framandi lífverur berist til landsins,
- n. bann eða takmörkun á losun þeirra efna í hafið frá landi sem upp eru talin í fylgiskjali
II með lögum þessum,
- o. varp efna í hafið,
- p. hvernig staðið skuli að lagningu sæstrengja, neðansjávarleiðslna og hvers konar
mannvirkja á hafsbotni,
- q. vöktun og mælingar, svo sem til þess að fylgjast með hugsanlegum breytingum á meng-
un hafsins og hvaða rannsóknir og mælingar á mengunarefnum í hafinu, í sjávarlífverum
og á hafsbotni skuli fara fram,
- r. starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem fellur undir lögum sem Umhverfisstofnun annast
útgáfu á,

- s. flutning hættulegs varnings með skipum þar sem heimilt er að vísa til efnalista og staðla sem hlotið hafa samþykki Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, enska textans,
- t. varnir og viðbrögð við bráðamengun, rekstur mengunarvarnabúnaðar og skyldu eftirlitsaðila til samvinnu,
- u. eftirlit, skráningu og tilkynningarskyldu,
- v. bann eða takmörkun á mengun frá skipum eða landstöðvum í samræmi við þá viðauka MARPOL-samningsins og aðra alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að,
- w. ábyrgðartryggingu vegna atvinnustarfsemi sem ber hlutlæga ábyrgð á bráðamengun,
- x. önnur sambærileg atriði.

Í reglugerðum sem ráðherra setur samkvæmt lögum þessum er heimilt að vísa í gildandi staðla.

Leita skal umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, atvinnulífsins og skipulagðra umhverfissamtaka áður en reglugerðir eru settar.

Þegar sérstaklega stendur á getur ráðherra, að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og ef við á Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnunar Íslands, veitt tímabundna undanþágu frá einstökum greinum reglugerða sem settar eru samkvæmt þessari grein, en þó ekki lengur en eitt ár í senn.

7. gr.

Um ábyrgð einstaklinga og lögaðila.

Hver sá sem veldur mengunartjóni í mengunarlögsögu Íslands ber ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því mengunartjóni sem rakið verður til mengunarinnar. Eigendur skipa er þó heimilt að takmarka fjárhagslega ábyrgð sína í samræmi við gildandi lagaákvæði.

Ef hætta er á mengun hafs og stranda skal sá sem ber ábyrgð á menguninni gera allt sem í hans valdi stendur til þess að koma í veg fyrir eða draga úr henni. Hann ber einnig ábyrgð á því tjóni sem aðgerðir hans eða aðgerðaleyfi valda öðrum.

Þeim sem annast dreifingu og sölu á olíu er skylt að taka við olíuúrgangi frá skipum og frá starfsemi í landi, einum eða í samvinnu við einstaklinga eða fyrirtæki sem til þess hafa leyfi Umhverfisstofnunar, og tryggja viðunandi eyðingu. Eigendur eða umráðamenn hleðslustöðva fyrir olíuflutningaskip og skipaviðgerðarstöðva skulu sjá svo um að stöðvarnar hafi aðstöðu til að taka við olíublandaðri kjölfestu og öðrum úrgangi sem er eftir í skipinu þegar það kemur til stöðvarinnar. Móttökuaðstaðan skal fullnægja ákvæðum alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að um varnir gegn mengun hafsins og stranda. Sérhver aðili í landi, sem þarf árlega að koma fyrir meira en 500 lítrum af olíuúrgangi vegna eigin notkunar á olíu, skal halda sérstakt bókhald um söfnun og afhendingu olíuúrgangs til móttakenda, og skulu starfsmenn Umhverfisstofnunar jafnan hafa greiðan aðgang að þessu bókhaldi.

8. gr.

Bann við losun í hafið.

Losun olíu í hafið frá skipum, svo og frá pöllum og öðrum mannvirkjum, hvort sem er beint eða óbeint, er óheimil á hafsvæði innan þriggja sjómílna frá grunnlínunum landhelginnar, nema um sé að ræða olíublandað vatn sem leiðir af eðlilegum rekstri. Olíumagn blöndu við útrás utan strandsjávar skal að hámarki vera 15 hlutar í 1.000.000 hlutum blöndunnar. Olíublandað fráveituvatn sem losað er innan strandsjávar skal leitt um olíuskilju sem uppfyllir gildandi staðla.

Losun lýsis eða grútar í hafið er óheimil á innsævi. Við löndun fisks með dælingu úr skipum, svo og við vinnslu fisks í landi, skal vinnsluaðili sjá svo um að ekki verði mengun í hafi eða á ströndum vegna losunar á lýsi eða grút.

Losun fljótandi efna frá skipum er að öðru leyti óheimil á hafsvæði innan þriggja sjómílna frá grunnlínunum landhelginnar. Losun ómengaðs vatns og sjávar er heimil.

Óheimilt er að losa sorp frá skipum og óvinnsluhæfan rekstrarúrgang í hafið innan þriggja sjómílna frá grunnlínunum landhelginnar. Óheimilt er að losa í hafið þrávirk gerviefni sem fljóta eða mara í hafinu, þ.m.t. plastlát, kaðla og net.

Losun skolps frá skipum er óheimil á hafnarsvæðum og innan netlaga.

9. gr.

Varp efna og lagning sæstrengja og neðansjávarleiðslna.

Varp efna og hluta í hafið er óheimilt. Umhverfisstofnun getur að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunarinnar veitt leyfi til að eftirtöldum efnum og hlutum sé varpað í hafið:

- a. dýpkunarefnum;
- b. náttúrulegum, óvirkum efnum, þ.e. föstum jarðefnum sem ekki hafa hlotið efnafræðilega vinnslu og samsett eru úr efnum sem ólíklegt er að losni út í hafsvæðið;
- c. fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi, enda standi sérstaklega á.

Lagning sæstrengja og neðansjávarleiðslna er háð leyfi Umhverfisstofnunar. Áður en leyfi er veitt skal stofnunin hafa samráð við sjávarútvegsráðuneytið og Siglingastofnun Íslands.

10. gr.

Brennsla úrgangsefna á hafi úti.

Óheimilt er að brenna úrgang eða önnur efni á hafi úti. Heimilt er þó að brenna eigið sorp og óvinnsluhæfan rekstrarúrgang í þar til gerðum ofnum í samræmi við reglur Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar þar sem tekið skal tillit til ákvæða í gildandi samningum um brennslu úrgangsefna á hafi úti og þeirra áhrifa sem brennslan hefur á umhverfið.

11. gr.

Móttaka úrgangs og skolps í höfnum.

Hafnarstjórn skal koma upp eða tryggja rekstur viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku á úrgangi frá skipum í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar.

Í höfnum þar sem flutninga- og farþegaskip hafa viðkomu skal hafnarstjórn koma upp móttöku fyrir skolp. Umhverfisstofnun getur veitt undanþágu frá móttöku skolps þar sem um litlar hafnir er að ræða og skipin þjónustuð í nærliggjandi höfnum. Hafnarstjórn er heimilt að setja gjaldskrá fyrir móttöku úrgangs og skolps í höfnum. Gjaldið má aldrei vera herra en sem nemur rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu.

12. gr.

Tilkynningarskylda.

Eigendur skipa eða skipstjórnarmenn og eigendur eða rekstraraðilar vinnu- og borpalla á hafi úti og fyrirtækja í landi skulu tafarlaust tilkynna Umhverfisstofnun eða Landhelgisgæslu Íslands um alla losun, varp og mengun sem lög þessi ná til, í hafið innan mengunarlögsögu Íslands sem og á strendur nema um sé að ræða varp og losun sem sérstaklega er heimilt samkvæmt lögnum.

IV. KAFLI
Bráðamengun.

13. gr.

Svæðisráð vegna bráðamengunar.

Landið skiptist í viðbragðssvæði vegna bráðamengunar og skal svæðisráð starfa á hverju svæði skipað af umhverfisráðherra til fjögurra ára í senn. 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:

- a. umsjón, rekstur og viðhald búnaðar í eigu hafnanna,
- b. að sjá um fræðslu starfsmanna viðkomandi hafna varðandi viðbúnað við bráðamengun,
- c. að sjá um æfingu og þjálfun í viðbrögðum,
- d. að vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar um aðgerðir vegna bráðamengunar samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim,
- e. að 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.

Ráðherra ákveður í reglugerð fjölda viðbragðssvæða og mörk þeirra og flokkun hafna með hliðsjón af mengunarvarnabúnaði svo og verksvið svæðisráða. Umhverfisstofnun annast samræmingu milli svæða og ber ríkissjóður kostnað af samræmingu.

14. gr.

Framkvæmd og stjórn á vettvangi.

Um framkvæmd og stjórn á vettvangi gildir eftirfarandi:

- a. *Mengun innan hafnarsvæða:* Hafnarstjóri í umboði hafnarstjórnar annast hreinsun minni háttar mengunar innan hafnarsvæðisins og ber honum að grípa til hreinsunar og annarra viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir frekara tjón vegna bráðamengunar. Hafnarstjóra ber að tilkynna Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd um bráðamengun innan síns hafnarsvæðis strax og verður vart við hana. Heilbrigðisfulltrúi, í umboði heilbrigðisnefndar, hefur eftirlit með hreinsunaraðgerðum og ákveður í samráði við Umhverfisstofnun hvenær árangur af hreinsun er nægur.
- b. *Mengun utan hafnarsvæða:* Þegar tilkynning berst um bráðamengun við strendur skal hlutaðeigandi heilbrigðisfulltrúi 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 í þessu tilviki. Umhverfisstofnun er heimilt að fela heilbrigðisnefnd umsjón með aðgerðum. 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 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.

Sé talið eða leiki vafi á því að mönnum geti stafað hætta 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.

Umhverfisstofnun er heimilt að fela hlutaðeigandi slökkviliðsstjóra stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp með sérstökum samningi eða í einstökum tilvikum þegar við á.

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. 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.

Eftir því sem unnt er og þörf krefur skal Landhelgisgæsla Íslands hafa samráð við Umhverfisstofnun og hafnarstjóra þegar gripið er til íhlutunar.

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.

Vátryggingar og ábyrgð á mengunartjónum.

Mengunarvaldur er ábyrgur fyrir bráðamengunartjóni þótt tjónið verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanns hans sé um að ræða mengun af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnem eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I. Þessi ábyrgð tekur til tjóns allt að 1 milljón SDR. Þeir sem bera ábyrgð á mengun samkvæmt þessu ákvæði skulu taka ábyrgðartryggingu að upphæð allt að 1 milljón SDR svo sem nánar er tilgreint í reglugerð og skal vátryggingarfjárhæðin nema sömu fjárhæð. Nánari ákvæði um vátrygginguna og gildissvið skal sett í reglugerð. Um skaðabótaábyrgð umfram þessi mörk fer eftir almennum reglum skaðabótaréttarins.

Mengunarvaldi ber að bregðast strax við og koma í veg fyrir frekari mengun. Mengunarvaldi er heimilt að sjá sjálfur um hreinsun og skal það þá gert í samræmi við áætlun sem Umhverfisstofnun samþykkir, sbr. 14. gr.

Ábyrgð samkvæmt þessari grein sætir takmörkunum í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að eftir því sem lög kveða á um.

17. gr.

Vátryggingar olíuflutningaskipa.

Auk ákvæða 16. gr. gilda um ábyrgð og vátryggingar olíuflutningaskipa 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.

18. gr.

Viðbragðsáætlanir.

Atvinnurekstur sem valdið getur mengun og talinn er upp í fylgiskjali I skal gera áætlanir um viðbrögð vegna bráðamengunar og skulu þær liggja fyrir áður en starfsleyfi er gefið út. Slíkar áætlanir skulu byggjast á áhættumati sem tekur m.a. tillit til þátta sem fram koma í fylgiskjali I og mælt verður frekar fyrir um í reglugerð.

Umhverfisstofnun gerir tillögu til ráðherra, að höfðu samráði við ráðgjafaraðila, sbr. 5. gr., um áætlanir um varnir og viðbrögð gegn bráðamengun.

19. gr.

Mengunarvarnabúnaður.

Svæðisráð sér um geymslu og viðhald þess mengunarvarnabúnaðar sem til staðar er og um endurnýjun á honum og tilnefni umsjónarmann og annan til vara.

Allar hafnir á hverju svæði, sbr. 13. gr., eiga hlut í mengunarvarnabúnaði svæðisins.

Umhverfisstofnun skal hafa yfir að ráða flytjanlegum mengunarvarnabúnaði til að takast á við óhöpp utan og innan hafnarsvæða eftir því sem þörf er á. Enn fremur skal stofnunin sjá um að koma upp nauðsynlegum mengunarvarnabúnaði í höfnun landsins og um borð í varðskipum Landhelgisgæslu Íslands.

20. gr.

Siglingaleiðir og strönduð skip.

Samgönguáðherra er heimilt, að höfðu samráði við umhverfissráðherra, dómsmálaráðherra og sjávarútvegsráðherra, að setja reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands sem flytja olíu eða hættulegan varning í farmrými og tönkum.

Hafi skip strandað þannig að því verði ekki komið á flot ber eiganda að fjarlægja það sem fyrst og eigi síðar en sex mánuðum eftir að skip strandar. Eiganda skips sem liggur í fjöru ber að fjarlægja það innan eins árs. Telji eigandi slíkt ill- eða ógerlegt er honum heimilt að leggja fram beiðni til Umhverfisstofnunar um að skipið skuli vera óhreyft þar sem það er. Slíkri beiðni skal fylgja áhættumat þar sem gerð er grein fyrir umhverfislegum ávinningi ásamt kostnaði við að fjarlægja skipið. Við afgreiðslu málsins skal Umhverfisstofnun hafa samráð við viðkomandi sveitarfélag.

21. gr.

Gjaldskrá fyrir eftirlit vegna bráðamengunar og aðgerða til að draga úr slíkri mengun.

Ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar gjaldskrá fyrir tímagjald sérfræðings og ferðakostnað fyrir eftirlit Umhverfisstofnunar vegna bráðamengunar og aðgerða til að draga úr slíkri mengun. Gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur tímagjaldi sérfræðings og kostnaði hans við ferð. Þá skal ráðherra setja í gjaldskrá tímagjald vegna leigu mengunarvarnabúnaðar og skal gjaldið miðast við notkun, viðhaldskostnað og endurnýjun á tækjum. Umhverfisstofnun skal krefja mengunarvald um greiðslu í samræmi við gjaldskrá sé um að ræða mengun af völdum olíu, eiturefna eða hættulegra efna eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I. Gjöld skulu tryggð með lögveðsrétti tvö ár eftir gjalddaga í viðkomandi skipi eða fasteign þegar eftirlitið er tengt notkun fasteignar. Gjaldskráin skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld má innheimta með fjárnámi.

Um gjaldtöku vegna aðgerða heilbrigðisnefnda fer samkvæmt ákvæðum laga um hollustu-hætti og mengunarvarnir.

V. KAFLI

Þvingunarúrræði og refsiviðurlög.

22. gr.

Þvingunarúrræði.

Til að knýja á um úrbætur samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim getur Umhverfisstofnun beitt eftirfarandi aðgerðum:

- a. veitt áminningu,
- b. veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,
- c. stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun.

Stöðvun starfsemi skal því aðeins beitt að um alvarlegri tilvik eða ítrekað brot sé að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er þá heimilt að leita aðstoðar lög-reglu eða Landhelgisgæslu Íslands eftir því sem við á ef með þarf. Sé um slík brot að ræða getur Umhverfisstofnun afturkallað starfsleyfi viðkomandi reksturs. Ef starfsleyfi fyrirtækis er gefið út af heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna skulu þær afturkalla starfsleyfi í samráði við Umhverfisstofnun.

Telji Umhverfisstofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið er henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir, en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðis-nefnd.

23. gr.

Dagsektir.

Þegar aðili sinnir ekki fyrirmælum innan tiltekins frests getur Umhverfisstofnun ákveðið honum sektir allt að 1.000.000 kr. á dag þar til úr er bætt. Ráðherra getur breytt upphæð dagsekta í samræmi við verðlagsþróun. Jafnframt er Umhverfisstofnun heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði en innheimtur síðar hjá hlutaðeigandi. Greiðsla kostnaðar og dagsektir eru tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi húsi, lóð, farartæki eða skipi tvö ár eftir að greiðslu er krafist.

24. gr.

Heimildir eftirlitsaðila.

Umhverfisstofnun getur látið fara fram athugun á skipum og vinnu- og borpöllum á hafi og hjá fyrirtækjum í landi án dómsúrskurðar ef hætta er á mengun hafs og stranda eða mengun hefur orðið sem er brot gegn lögum þessum. Umhverfisstofnun leitar aðstoðar Landhelgisgæslu Íslands, hafnaryfirvalda, Siglingastofnunar Íslands, Geislavarna ríkisins, Haf-rannsóknastofnunarinnar og annarra opinberra aðila eftir því sem þörfkrefur. Athugunin skal ekki valda ótilhlýðilegri röskun á starfsemi viðkomandi eða ónauðsynlegum útgjöldum.

Eftirlitsaðilar skulu hvenær sem þeir óska eiga greiðan aðgang að öllum upplýsingum um búnað til mengunarvarna og um rekstur hans, svo og öllum mælingum eða skýrslum um athuganir sem gerðar hafa verið á vegum eigenda eða rekstraraðila vegna mengunarvarna, hvort sem athuganir þessar eru gerðar að kröfu opinberra aðila eða að frumkvæði eigenda eða rekstraraðila.

Eftirlitsskyldum aðilum er skylt að veita allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með framkvæmd laganna og ber þeim endurgjaldslaust að afhenda sýni sem talin eru nauðsynleg vegna eftirlits.

25. gr.

Refsviðurlög.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau varða fangelsi allt að fjórum árum.

Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

Mál út af brotum gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim skulu sæta meðferð opinberra mála.

26. gr.

Sektir.

Sektir má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Þó skal lögaðili ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Einnig má, með sama skilorði, gera lögaðila sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði eða verkstjórn.

27. gr.

Kyrrsetning.

Ef brotið er gegn ákvæðum laga þessara og brotið tengist skipi skal skipið kyrrsett og er eigi heimilt að láta það laust fyrr en málinu er lokið og sekt auk málskostnaðar greidd að fullu, svo og kostnaður eftirlitsaðila.

Þó er heimilt að láta skip laust fyrr ef sett er bankatrygging eða önnur trygging jafngild til greiðslu sektar og alls kostnaðar.

Til tryggingar greiðslu sektar samkvæmt grein þessari, málskostnaður og kostnaður eftirlitsaðila skal vera lögveð í skipinu í tvö ár.

VI. KAFLI
Ýmis ákvæði.

28. gr.

Ágreiningur.

Rísi ágreiningur um framkvæmd laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim er heimilt að vísa honum til umhverfisráðherra til úrskurðar.

Rísi ágreiningur milli eftirlitsaðila um framkvæmd laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim skal vísa honum til umhverfisráðherra til úrskurðar.

Ráðherra skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en átta vikum eftir að honum berst mál í hendur.

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 eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en viku eftir að honum berst mál í hendur.

29. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lögin öðlast gildi 1. janúar 2003. Jafnframt falla úr gildi lög um varnir gegn mengun sjávar, nr. 32/1986, með síðari breytingum. Reglugerðir settar samkvæmt ákvæðum laga nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, halda gildi sínu að svo miklu leyti að þær gangi ekki í bága við ákvæði þessara laga.

Fylgiskjal I.**Starfsemi sem getur valdið bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó.**

1. Fiskimjölsverksmiðjur.
2. Álframleiðsla.
3. Áburðarframleiðsla.
4. Sements- og kalkframleiðsla.
5. Kísiljárnframleiðsla.
6. Kísilmálmframleiðsla.
7. Kísil- og kísilgúrframleiðsla.
8. Járn- og stálframleiðsla.
9. Glerullar- og steinullarframleiðsla.
10. Sútunarverksmiðjur.
11. Eldi sjávar- og ferskvatnslífvera með fráveitu til sjávar.
12. Sorpurðunarstaðir og sorpbrennslustöðvar.
13. Meðhöndlun og förgun spilliefna.
14. Lím- og málningarvöruframleiðsla.
15. Olíumalar- og malbikunarstöðvar.
16. Kítín- og kítosanframleiðsla.
17. Framleiðsla á magnesíum og efnasamböndum sem innihalda magnesíum.
18. Framleiðsla á peroxíðum.
19. Sinkframleiðsla.
20. Olíuhreinsistöðvar.
21. Bensínstöðvar.
22. Pappírs- og trjákvöðufframleiðsla.
23. Framleiðsla á slípiefnum, t.d. kísilkarbíði.
24. Vinnsla alifatískra alkóhóla til iðnaðarnota.
25. Olíubirgðastöðvar.
26. Stálsmiði og stálskipagerð.
27. Viðhald og niðurrif skipa.
28. Meðferð og húðun málma.
29. Bræðsla og málmblanda málma sem geta brætt 4 tonn af blýi og kadmíum á dag.
30. Yfirborðsmeðferð málma og plastefnis með rafgreiningaraðferðum eða efnafræðilegum aðferðum og rúmmál kera er meira en 30 m³.

31. Ullarþvottastöðvar.
32. Fitu- og lýsisvinnsla.
33. Sláturhús.
34. Alifugla- og svínaræktarstöðvar.
35. Skolphreinsistöðvar, útrásardælustöðvar og fráveitur.
36. Flugvellir.
37. Annar sambærilegur atvinnurekstur.

Þættir sem taka ber tillit til við mat á áhættu sem getur stafað af starfseminni á umhverfi hafs og strandar:

1. Magn hættulegra efna sem notuð eru í starfseminni.
2. Eðli og verkan þeirra hættulegu efna sem notuðu eru í starfseminni.
3. Fjarlægð starfseminnar frá sjó.
4. Hugsanleg áhrif bráðamengunar, m.a. með tilliti til viðtaka.

Fylgiskjal II.

Listi yfir oliur og önnur efni sem hægt er að banna eða takmarka losun á í hafið.

1. Lífræn halógen-efnasambönd og efni sem geta myndað þau í hafinu, að þeim efnum undanskildum sem eru líffræðilega óskaðleg eða breytast fljótt í sjónum í efni sem eru líffræðilega óskaðleg.
2. Kvikasilfur og efnasambönd þess.
3. Kadmín og efnasambönd þess.
4. Varanleg gerviefni sem geta flotið, marað, sokkið og valdið alvarlegri röskun á lögmætum notum hafsins.
5. Oliur, oliukennd kolvetni og lýsi.
6. Geislavirk efni, þ.m.t. geislavirkur úrgangur.
7. Lífræn efnasambönd fosfórs, kísils og tins og efni sem geta myndað slík efnasambönd í hafinu, að undanskildum þeim efnum sem eru líffræðilega óskaðleg eða breytast fljótt í sjónum í efni sem eru líffræðilega óskaðleg.
8. Óbundinn fosfór.
9. Eftirtalin frumefni og efnasambönd þeirra: arsen, blý, króm, nikkell, eir og sink.
10. Efni sem sýnt er að hafi skaðleg áhrif á bragð eða lykt fæðu úr sjónum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Á síðasta þingi var lagt fram af hálfu ríkisstjórnarinnar frumvarp til laga um verndun hafs og stranda. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu og er því lagt fram hér á nýjan leik. Frumvarpið kom í reynd aldrei til umræðu í umhverfisnefnd en nefndin sendi það út til valinna aðila og bærust umsagnir frá 36 þeirra sem eru: Hafrannsóknastofnunin, Vinnueftirlit ríkisins, félags-

málaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, landlæknir, Reykjanesbær, Húsavíkurbær, Fiskistofa, ríkilögreglustjóri, Almannaþing ríkisins, Skipulagsstofnun, Grindavíkurbær, Sveitarfélagið Skagafjörður, Dalvíkurbyggð, Ísafjarðarbær, Raufarhafnarhreppur, Djúparhreppur, dómsmálaráðuneyti, Náttúruvernd ríkisins, iðnaðarráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti, Landvernd, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hafnasamband sveitarfélaga, Siglingastofnun Íslands, Samband íslenskra tryggingafélaga, Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Landhelgisgæsla Íslands, Akureyrarbær, Vélstjórafélag Íslands, Reykjavíkurborg, Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis, Náttúrufræðistofnun Íslands, Hollustuvernd ríkisins, Samband íslenskra kaupskipaútgerða og Samtök atvinnulífsins. Af þessum aðilum gerðu 24 engar athugasemdir eða óverulegar við frumvarpið, m.a. þar sem þeir töldu að komið hefði verið til móts við sjónarmið þeirra við gerð frumvarpsins. Hinir 12 gerðu misjafnlega miklar athugasemdir en flestir þó við þau atriði er sérstaklega vörðuðu starfsemi þeirra, svo sem Siglingastofnun Íslands, Landhelgisgæsla Íslands sem og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna. Mestu athugasemdirnar og þær sem teljast meiri háttar komu frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Sambandi íslenskra kaupskipaútgerða og Samtökum atvinnulífsins. Ákveðið var í umhverfiráðuneytinu að fara vandlega yfir allar áður nefndar umsagnir með það fyrir augum að taka tillit til athugasemda og ábendinga sem þar komu fram eftir því sem efni stæðu til. Umhverfiráðuneytið vann að þessu síðla sumars í samstarfi við Hollustuvernd ríkisins og í samráði við umsagnaraðila eftir því sem ástæða þótti til. Frumvarpið er því nokkuð breytt frá fyrra frumvarpi.

Í lögum nr. 90/2002, um Umhverfisstofnun, er svo mælt fyrir að frá og með næstu áramótum taki til starfa sérstök stofnun, Umhverfisstofnun, og mun hún frá og með þeim tíma taka yfir verkefni Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, veiðistjóraembættisins og stjórnáráðs á vegum hreindýraráðs, auk þess sem dýraverndarmálum verður sérstaklega komið fyrir innan stofnunarinnar. Þessi breyting ein og sér hefur í för með sér að gera þarf breytingar á því frumvarpi sem lagt var fram á síðasta þingi þar sem í því var gert ráð fyrir að Hollustuvernd ríkisins færi með eftirlit með framkvæmd laganna að svo miklu leyti sem um annað er ekki mælt fyrir í lögnum og að Náttúruvernd ríkisins væri ráðgefandi aðili. Í því frumvarpi sem hér birtist er því gert ráð fyrir því að þetta verkefni verði í höndum Umhverfisstofnunar enda lagt til að lögin öðlist gildi 1. janúar nk. eða um leið og Umhverfisstofnun tekur til starfa.

Að öðru leyti er frumvarp þetta í meginráttum samið af nefnd sem skipuð var 18. desember 1998 af þáverandi umhverfiráðherra, Guðmundi Bjarnasyni, til þess að endurskoða lög nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, með hliðsjón af reynslu liðinna ára og alþjóðlegum samningum er varða mengun sjávar og varnir og viðbrögð gegn mengun sjávar. Í nefndinni áttu sæti: Ingimar Sigurðsson, skrifstofustjóri í umhverfiráðuneytinu, formaður, Davíð Egilson, þá forstöðumaður sjávarmengunarsviðs Hollustuverndar ríkisins, nú forstjóri Umhverfisstofnunar, tilnefndur af Hollustuvernd ríkisins, Hallur Árnason, deildarstjóri hjá Reykjavíkurborg, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Benedikt Bogason, þá skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, nú héraðsdómari, tilnefndur af dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Arnór Halldórsson, þá deildarstjóri í sjávarútvegsráðuneytinu, tilnefndur af sjávarútvegsráðuneytinu, og Jón Leví Hilmarsson, þá forstöðumaður hjá Siglingastofnun Íslands, tilnefndur af samgönguráðuneytinu. Með nefndinni störfuðu Sigurbjörg Sæmundsdóttir, deildarstjóri í umhverfiráðuneytinu, og Kristín Linda Árnadóttir, deildarlögfræðingur í umhverfiráðuneytinu.

Nefndin hóf störf í febrúar 1999. Hinn 30. september 1999 sendi nefndin í samráði við umhverfiráðherra, Siv Friðleifsdóttur, drög að frumvarpi til laga um verndun umhverfis

hafsins og stranda til 37 aðila sem allir skiluðu umsögn og athugasemdum. Þessir aðilar voru: Almannavarnir ríkisins, dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, félagsmálaráðuneytið, Fiskistofa, Geislavarnir ríkisins, Hafnasamband sveitarfélaga, Hafrannsóknastofnunin, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, Hollustuvernd ríkisins, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Landhelgisgæsla Íslands, landlæknisembættið, Landssamband íslenskra útvegsmanna, Landssamband smábátæigenda, Landvernd, mengunarvarnaráð, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvernd ríkisins, Náttúruverndarsamtök Íslands, ríkislög-reglustjóri, Samband íslenskra kaupskipaútgerða, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samband íslenskra tryggingafélaga, samgönguráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Siglingastofnun Íslands, sjávarútvegsráðuneytið, Sjómannasamband Íslands, Skipstjóra- og stýrimannafélag Íslands, Skipulagsstofnun, Umhverfissamtök Íslands, Umhverfisstofnun Háskóla Íslands, utanríkisráðuneytið, Vélstjórafélag Íslands og Vinnueftirlit ríkisins.

Umsagnir voru að berast fram eftir ári 2000. Sumir komu með ábendingar, sérstaklega í tengslum við starfssvið hlutaðeigandi stofnana eða félaga, og nokkrir skiluðu ítarlegum athugasemdum um málið í heild. Vinnuhópur á vegum endurskoðunarnefndarinnar sem í áttu sæti formaður, forstöðumaður sjávarmengunarsviðs Hollustuverndar ríkisins og áður nefndir tveir starfsmenn umhverfisráðuneytisins fór yfir umsagnirnar og lagði fyrir nefndina úrvinnslu á umsögnunum. Í þeirri vinnu voru sérstaklega kallaðir til fulltrúar Hafnasambands sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa og Sambands íslenskra tryggingafélaga. Enn fremur var frumvarpið kynnt sérstaklega í bráðamengunarnefnd umhverfisráðuneytisins en þar eiga sæti fulltrúar tilnefndir af Náttúrufræðistofnun Íslands, Landhelgisgæslu Íslands, Almannavörnum ríkisins, Geislavörnum ríkisins, Hollustuvernd ríkisins, Siglingastofnun Íslands og Hafrannsóknastofnuninni auk umhverfisráðuneytisins.

Af umsögnum mátti ráða að almennt virtust umsagnaraðilar vera sáttir við þá stefnu sem mótuð var í þeim frumvarpsdrögum sem send voru út 30. september 1999 og liggja til grundvallar þessu frumvarpi. Frumvarpið tók þó verulegum breytingum í meðförum nefndarinnar eftir að umsagnir lágu fyrir í samræmi við athugasemdir og breytingartillögur sem þar komu fram.

Í drögum nefndarinnar sem send voru út til umsagnar 30. september 1999 var gert ráð fyrir tengingu þess við annað frumvarp, þ.e. frumvarp til laga um skipströnd og vogrek, en það frumvarp var samið af nefnd sem dómsmálaráðherra skipaði 23. apríl 1997 og fól að endurskoða lög nr. 42/1926, um skipströnd og vogrek. Drög að frumvarpi til nýrra laga um skipströnd og vogrek var sent dómsmálaráðherra 27. nóvember 1997 en frumvarpsgerð er ekki lokið. Í drögum að frumvarpi til laga um verndun umhverfis hafsins og stranda sem sent var til umsagnaraðila 30. september 1999 var gert ráð fyrir að um íhlutun vegna bráðamengunar á sjó færi samkvæmt lögum um skipströnd og vogrek. Samkvæmt upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti er ekki ætlunin á næstunni að fullvinna frumvarp til nýrra laga um skipströnd og vogrek og verður það því ekki lagt fram á næstunni. Tenging milli þessara tvennra laga var því ekki inni í myndinni og er ekki talið rétt að biða lengur með að leggja fram frumvarp til laga um verndun umhverfis hafsins og stranda sem kæmu í stað laga nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, enda hefur þróun mála á undanföllum hálfum öðrum áratug verið ör og fyllsta ástæða til þess að öðruvísi verði haldið á ýmsum málum en þá var gert bæði í tengslum við stjórnsýslulega framkvæmd sem og í tengslum við ýmiss konar ábyrgð og váttryggingar. Frumvarp þetta tekur því ekki mið af þeirri tengingu við lög um skipströnd og vogrek sem upphaflega lá til grundvallar. Nægir þar að benda á að litið er

á mál frá allt öðrum sjónarhóli en gert er í dag, enda viðhorf allt önnur á þeim tíma, en áhyggjur af mengun og öðrum umhverfisspjöllum voru nánast óþekktar þá. Lögin frá 1926 gera þannig beinlínis ráð fyrir að eingöngu sé um verðmæti að ræða þegar skipströnd og vogrek eiga sér stað en á síðari tímum er frekar litið á þess háttar atburði sem ógn við umhverfið og náttúruna. Nægir þar að nefna strand flutningaskipsins Vikartinds 5. mars 1997. Þótt vissulega hafi þar verið mikil verðmæti í húfi er ljóst að kostnaður við dælingu á olíu úr skipinu og hreinsun fjöru af ýmiss konar drasli auk niðurrifs skipsins var meiri en það sem hafðist upp úr strandgóssi. Því er nauðsynlegt að setja ákvæði um viðbrögð við bráðamengun, einkanlega rétt til ihlutunar, með skýrum hætti inn í þetta frumvarp.

Þar sem framkvæmd gildandi laga um varnir gegn mengun sjávar, nr. 32/1986, er verkefni ríkis, þ.e. umhverfissráðuneytisins og Hollustuverndar ríkisins, að undanteknum aðgerðum innan hafna sem eru í höndum hafnarstjórna og heyra þar með undir sveitarfélögin, taldi endurskoðunarnefndin ástæðu til að fara yfir verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga innan málaflokksins, sérstaklega þegar haft er í huga að framkvæmd laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem kveðið er á um mengunarvarnir á landi, er í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Mikilvægt er að ekki fari á milli mála hvort ríki eða sveitarfélög fari með framkvæmd þessa málaflokks en tillaga nefndarinnar er sú að ríkið fari með málaflokkinn allan og að Hollustuvernd ríkisins, Umhverfisstofnun eftir 1. janúar 2003, annist framkvæmdina fyrir hönd umhverfissráðherra. Þetta hefði í för með sér að ábyrgð á viðbrögðum við stórfelldri mengun innan hafnarsvæða færdist undir Umhverfisstofnun þótt nefndin leggi til að hafnarstjórnnum verði falin ábyrgð á fyrstu aðgerðum og hreinsun sé ekki um meiri háttar mengunaróhöpp að ræða. Nefndin ræddi ítarlega við Samband íslenskra tryggingafélaga í tengslum við þá tillögu að komið verði á hlutlægi ábyrgð sé um að ræða bráðamengun af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum eða atvinnurekstrar á landi sem tilgreindur er í fylgiskjali I með frumvarpinu. Hér er verið að leggja til að lögfest verði svokölluð mengunarbótaregla (PPP-reglan) en um yrði að ræða ábyrgð án sakar að ákveðnu hámarki sem nemur 1 millj. SDR og er því nauðsynlegt að hlutaðeigandi atvinnurekstur geti aflað sér váttrygginga í slíkum tilvikum.

Eftir að farið hafði verið vandlega yfir þá þætti sem áður eru nefndir og athugasemdir og ábendingar umsagnaraðila og í ljósi þess að ekki er ætlunin að leggja fram frumvarp til nýrra laga um skipströnd og vogrek rak endurskoðunarnefndin smiðshöggið á verkið og skilaði til umhverfissráðherra í september 2001.

Lög nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, og önnur lög er varða málefnið.

Lög nr. 32/1986 mörkuðu tímamót í sögu íslenskra umhverfismála. Lögin eru fyrstu heildarlög hér á landi um varnir gegn mengun sjávar. Lögin voru sett í samræmi við 8. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, svokölluð landgrunnslög. Sett voru í einn lagabálk ákvæði þeirra alþjóðasamninga um mengun sjávar sem Ísland hafði staðfest auk þess sem lögin hafa að geyma ákvæði er taka mið af verndun sjávar gegn mengun með tilliti til séraðstæðna hér á landi. Rétt er að geta þess að lög nr. 20/1972, um bann við losun hættulegra efna í sjó, voru ekki sett inn í lög nr. 32/1986 og gilda þau enn sem sérlög. Eru lög nr. 20/1972 því einu lögin er varða mengun sjávar sem eru í gildi til hliðar við lög nr. 32/1986. Eftir að lög nr. 32/1986 öðluðust gildi hafa orðið töluverðar breytingar á lagaumhverfinu ekki síst í tengslum við stjórnkerfið og alþjóðlega samninga og hafa lögin verið löguð að þeim eftir föngum.

Rétt er að hafa í huga að löggjöf sem snýr að vernd hafsins byggist á alþjóðlegum samþykktum að verulegu leyti. Þetta stafar af þeirri einföldu staðreynd að mengun virðir ekki landamæri og eins af hinu að aðgerðir einstakra þjóða segja oft lítið og strangar reglur einstakra landa geta skekkt samkeppnissöðu ef alþjóðasamfélagið er ekki tilbúið til að standa sem næst einhuga að slíkum skuldbindingum. Það er af framangreindum ástæðum sem alþjóðasamningar eru ráðandi í löggjöf um vernd hafsins og raunar einnig um öryggi skipa og sjófarenda. Nánar verður gerð grein fyrir helstu alþjóðasamningum um vernd hafsins hér á eftir.

Markmið laga nr. 32/1986 er að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun sem stafar frá skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum í sjó og frá landstöðvum af völdum olíu og annarra efna sem talin eru upp í fylgiskjali I með lögunum og stofnað getur heilsu manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða truflað lögmæta nýtingu hafsins. Lögín fjalla aðallega um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu, sorps og annarra skaðlegra efna, varp efna í hafið, ábyrgð á mengun, íhlutun og framkvæmd laganna. Í lögunum er að finna skilgreiningar á orðum og orðasamböndum sem fram koma í lögunum þannig að merking þeirra fari ekki á milli mála. Þannig er merking hugtaksins mengun sú sama og í lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit sem upp haflega voru sett 1981, sbr. nú lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í lögunum kemur fram skilgreining á hugtakinu mengunarlögsaga Íslands sem er það hafsvæði sem nær yfir innsævi, landhelgi og efnahagslögsögu Íslands og landgrunn Íslands og er þannig í samræmi við lög nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Mengunarlögsagan og efnahagslögsagan eru eitt og hið sama. Í lögunum er hugtakið mengunartjón skilgreint sérstaklega en það merkir tjón eða skaða sem hlýst af mengun sjávar hvar sem slík mengun kann að eiga sér stað og af hvers konar völdum hún er. Mengunartjón tekur til alls kostnaðar af aðgerðum til að koma í veg fyrir tjón eða frekara tjón eða skaða sem getur hlotist af ráðstöfunum sem grípa þarf til í slíku skyni. Í lögunum er enn fremur að finna ákvæði um bráðamengun og skýringu á hugtakinu bráðamengun en það merkir mengun sjávar sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða. Hins vegar er hvergi kveðið á um sérstakar aðgerðir í tengslum við bráðamengun í lögunum sjálfum en það er hins vegar gert í reglugerð nr. 465/1998, um bráðamengun.

Í lögunum er sérstaklega fjallað um losun í sjó, þ.e. losun efnaúrgangs sem verður til við rekstur og fellur þar undir allur úrgangur frá landstöðvum sem leiðir af eðlilegri starfrækslu. Samkvæmt lögunum er óheimilt, hvort sem er beint eða óbeint, að losa olíu í sjó á hafsvæði innan þriggja sjómílna frá grunnlínu landhelginnar. Losun lýsis og grútar í sjó er enn fremur óheimil á innsævi og sú krafa gerð að við löndun feitfisks með dælingu úr skipum, svo sem og við vinnslu feitfisks í landi, skuli vinnsluaðili sjá svo um að ekki verði mengun á sjó vegna slíkrar losunar. Enn fremur er óheimilt að veita til sjávar óhreinsuðu vinnsluvatni nema Hollustuvernd ríkisins hafi gefið út leyfi til þess. Losun fljótandi efna, en um er að ræða vökva sem hafa lægri gufuþrýsting en $2,8 \text{ kg/sm}^2$ við 37°C , er óheimil innan þriggja sjómílna frá grunnlínum landhelginnar, en utan þess hafsvæðis fer um losunina samkvæmt reglum sem umhverfisráðherra setur og skulu þær vera í samræmi við alþjóðasamning frá 1973, um varnir gegn mengun frá skipum.

Í lögunum segir og að óheimilt sé að losa sorp í sjó á hafsvæði innan þriggja sjómílna frá grunnlínum landhelginnar og óheimilt er að losa í sjó öll þrávirk gerviefni sem fljóta eða mara í sjónum, þar með talin plastlát, kaðlar og net. Umhverfisráðherra er heimilt að setja reglur um meðferð og losun sorps frá skipum á hafsvæði utan þriggja sjómílna frá grunnlínu

landhelginnar og skulu þær vera í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Slíkar reglur voru settar með reglugerð nr. 124/1994. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglur um losun á skolpi í sjó frá skipum, pöllum og öðrum mannvirkjum á sjó. Slíkar reglur hafa ekki verið settar en eigi að síður gilda um skolp alþjóðlegar reglur, eftir því sem við á, sem Ísland hefur gerst aðili að.

Önnur losun efna í sjó kemur fyrst og fremst frá landstöðvum og er umhverfisráðherra heimilt ef þörf krefur að setja reglur er takmarka losun slíkra efna í sjó frá landi í samræmi við alþjóðasamning frá 1974, um varnir gegn mengun sjávar frá landstöðvum, vegna mengunar sem þessi efni geta valdið í sjó. Lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, geyma hins vegar ákvæði um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun sjávar. Fjöldi reglugerða gildir og um starfsemi á landi sem mengað getur sjó, svo sem mengunarvarnareglugerðir sem settar voru í október 1999 með heimild í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þar er annars vegar verið að setja reglur í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins í tengslum við skuldbindingar í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og hins vegar um atriði sem taka mið af séríslenskum aðstæðum.

Í lögnum er fjallað um móttökustaði fyrir olíuúrgang, sorp og annan úrgang, svo sem um olíuúrgang frá skipum og starfsemi á landi, og kvaðir lagðar á þá aðila sem annast dreifingu og sölu olíu að taka við olíuúrgangi frá skipum og starfsemi í landi og tryggja viðunandi eyðingu. Lagðar eru kvaðir á umráðamenn hleðslustöðva fyrir olíuflutningaskip og skipa- viðgerðastöðva að þær hafi aðstöðu til að taka við óblandaðri kjölfestu og öðrum olíuúrgangi er skip koma í stöðvarnar.

Lögð er sú skylda á hafnaryfirvöld að þau komi upp eða tryggi rekstur viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku á sorpi frá skipum og umhverfisráðherra er heimilt að setja reglur um móttökuaðstöðu fyrir annan úrgang en olíuúrgang og sorp.

Í IV. kafla laganna er sérstaklega fjallað um varp efna í hafið og er það óheimilt án leyfis Hollustuverndar ríkisins en þó með þeirri undantekningu að heimilt er að kasta dýpkunar-efnum í hafið nema í þeim séu í verulegum mæli ákveðin efni sem talin eru upp í fylgiskjali með lögnum.

Í V. kafla laganna er fjallað um aðra mengun sjávar, svo sem brennslu úrgangsefna eða annara efna á hafi úti en til þess þarf leyfi Hollustuverndar ríkisins.

Í VI. kafla laganna er kveðið á um að hver sá sem uppvís verður að því að valda mengun sjávar í mengunarlögsögu Íslands beri fulla ábyrgð á því mengunartjóni sem mengunin veldur. Eigendum skipa er þó heimilt að takmarka fjárhagslega ábyrgð sína í samræmi við gildandi lagaákvæði.

Lögin kveða enn fremur á um viðbúnað vegna mengunaróhappa, og eru þar lagðar skyldur á mengunarvald að koma í veg fyrir skaða af völdum mengunar, og um tafarlaugar aðgerðir á vegum hafnaryfirvalda sé um að ræða mengun á hafnarsvæði, og á Hollustuvernd ríkisins, í samvinnu við Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnun, sé um að ræða mengun utan hafnarsvæða. Í 19. gr. er umhverfisráðherra veitt heimild til að krefjast þess að fyrirtæki með starfsemi, sem getur valdið bráðamengun, leggi fram til samþykktar áætlun um viðbúnað gegn slíkri mengun.

Lögin fjalla um tilkynningarskyldu eigenda skipa og skipstjórnarmanna, sem og eigenda og rekstraraðila vinnu- og borpalla á sjó og fyrirtækja í landi, um að tilkynna Siglingastofnun Íslands tafarlaust eða öðrum yfirvöldum um alla losun eða varp sem lögin ná til innan efnahagslögsögu landsins.

Sérstakur kafli fjallar um íhlutun, IX. kafli, en þar er Hollustuvernd ríkisins veitt heimild til að láta fara fram athugun á skipum, vinnu- og borpöllum á sjó eða fyrirtækjum á landi án dómsúrskurðar ef hættu er á mengun sjávar eða mengun hefur þegar orðið sem stríðir gegn lögunum.

Umhverfissráðherra er heimilt að fenginni umsögn Hollustuverndar ríkisins að stöðva tiltekna starfsemi tímabundið ef hættu er á mengun sjávar sem stríðir gegn lögunum nema vegna óviðráðanlegra atvika (force major), svo sem náttúruhamfara.

Framkvæmd laganna er í höndum umhverfissráðherra en Hollustuvernd ríkisins fer með framkvæmd mála. Hér er því um að ræða verkefni ríkisins en þó er gert ráð fyrir að sveitarfélögin, þ.e. hafnarstjórnir, séu ábyrgar sé um að ræða mengun innan hafnarsvæða eins og áður segir. Í lögunum er enn fremur gerð grein fyrir þeim alþjóðasamningum sem umhverfissráðherra annast framkvæmd á en þeirra verður getið síðar.

Um aðra mengun sjávar en kveðið er á um í lögunum fer m.a. samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, og lögum um geislavarnir. Framkvæmd laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er fyrst og fremst í höndum sveitarfélaganna en laga um geislavarnir í höndum Geislavarna ríkisins sem starfa á vegum heilbrigðisráðuneytisins.

Í XI. kafla laganna þar sem fjallað er um mælingar á mengunarefnum í sjó er kveðið á um að umhverfissráðherra láti fara fram reglulegar rannsóknir og mælingar á mengunarefnum í sjó, í sjávarlífverum og á hafsbotni. Í þessu skyni hefur verið stofnaður sérstakur starfshópur (AMSUM-hópurinn) sem í eiga sæti fulltrúar þeirra stofnana sem hér eiga hlut að máli, m.a. Hollustuverndar ríkisins, Geislavarna ríkisins og Hafrannsóknastofnunarinnar. Til þessara mála hefur verið varið töluverðu fé á undanförunum árum eða á bilinu 20–30 millj. kr. árlega. Hefur AMSUM-hópurinn gert samninga við hlutaðeigandi stofnanir eða fyrirtæki um framkvæmd rannsóknarmælinga á þessum efnunum.

Í lögunum er kveðið á um viðurlög og málsmeðferð og varðar það sektum og fangelsi allt að tveimur árum ef brotið er gegn lögunum. Sé brotið gegn lögunum fer um málið að hætti opinberra laga. Það sérákvæði er í lögunum að hafnarstjóra er heimilt að gera sekt fyrir losun frá skipi á hafnarsvæði sínu, enda sé brot viðurkennt og hafi ekki valdið meiri háttar tjóni, svo og að bætur skv. 15. gr. laganna, þar sem fjallað er um ábyrgð mengunarvalds, séu greiddar ef trygging er sett fyrir greiðslu þeirra.

Í lögunum er sérákvæði um brot skv. II. og IV. kafla, þ.e. tengist brot skipi og sé málinu ekki lokið með greiðslu sektar samkvæmt því sem segir hér að framan, skal skipið kyrrsett og er eigi heimilt að láta það laust fyrr en málinu er lokið og sekt og málskostnaður greiddur að fullu, svo og kostnaður skv. 15. gr. Þó er heimilt að láta skip laust ef sett er bankatrygging eða önnur jafngild trygging. Það sérákvæði er að finna í lögunum að sektum samkvæmt þeim er ætlað að renna í sérstakan sjóð sem verja skal til mengunarvarna á sjó eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð, sbr. nú reglugerð nr. 465/1998 um bráðamengun, en ekki ríkissjóð. Enn fremur fjalla lögin um álagningu dagsekta og að hámark dagsekta skuli ákveðið í reglugerð og þær renni í áðurnefndan sjóð.

Eins og áður segir gilda sérstök lög, sbr. lög nr. 20/1972, um bann við losun hættulegra efna í sjó, en þau hafa ekki verið felld inn í lög um varnir gegn mengun sjávar. Samkvæmt þeim er íslenskum skipum bannað að losa í sjó, hvort heldur er innan eða utan íslenskrar lögsögu, öll þau efni eða efnasambönd sem hættuleg geta verið sjávarlífi eða heilsu manna. Í lögunum eru talin upp þau efni sem hér um ræðir en það eru öll eiturefni, lífræn og ólífræn, auðleysanleg og torleysanleg sambönd málma og málmlæsingja, geislavirk efni og sprengi-

efni. Um öll þessi efni og skilgreiningar á þeim gilda einnig lög nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum, lög um geislavarnir og vopnalög, nr. 16/1998.

Alþjóðasamningar um varnir gegn mengun sjávar.

Fyrsti alþjóðasamningur um mengun sjávar var gerður 1954, um varnir gegn óhreinkun sjávar af völdum olíu. Á þessum tíma var olía helsta áhyggjuefni stjórnvalda víða um heim og talin helsti skaðvaldurinn. Þeir samningar sem settir hafa verið á síðari árum fjalla í auknum mæli um ýmiss konar takmarkanir og bönn við losun efna í hafið og um varnir gegn mengun frá atvinnurekstri í landi. Þessir samningar eru af tvennum toga. Annars vegar taka þeir til allra heimshafanna og hins vegar til einstakra svæða. Þessir samningar snerta varnir gegn mengun hafsins með beinum hætti en auk þess er að finna sérstakan kafla í hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna um verndun hafsins. Ísland hefur gerst aðili að nokkrum þessara alþjóðasamninga með sérstökum lögum. Þeir eru:

1. Alþjóðasamþykkt frá 12. maí 1954 um varnir gegn óhreinkun sjávar af völdum olíu, með breytingum frá 1962 og 1969.
2. Alþjóðasamningur frá 29. desember 1972 um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna og annarra efna í það.
3. Alþjóðasamningur frá 1978 (MARPOL 73/78).
4. Alþjóðasamningur um eftirlit með flutningi spilliefna og annars úrgangs milli lands og förgun þeirra.
5. OPRC-samningurinn frá 7. maí 1993 um sameiginleg viðbrögð við olíumengunar-óhöppum.
6. Alþjóðasamningur um íhlutun á úthafinu þegar óhöpp verða sem valda eða geta valdið olíumengun.
7. Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar.
8. Alþjóðlegur samningur um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.
9. Kaupmannahafnarsamningurinn um gagnkvæma samvinnu Norðurlandanna komi til óhappa af völdum olíu og annarra hættulegra efna.
10. Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins 25. mars 1998, að höfðu samráði við sjávarútvegsráðherra.

Fjallað verður um þessa samninga í stuttu máli hér á eftir.

Árið 1985 gerðist Ísland aðili að alþjóðasamningi um varnir gegn mengun frá skipum, sbr. auglýsingu nr. 9/1985, með breytingum frá 1989 og 1992. Hér er um að ræða svokallaðan MARPOL-samning en markmið samningsins er að koma í veg fyrir losun mengandi efna í sjó, þ.m.t. í úthöfin, frá farartækjum sem eru á siglingu eða í höfnum. Til þess að ná markmiðum samningsins er kveðið á um skirteini skipa og um byggingu skipa og búnað og sérstakar reglur settar um skoðun skipa.

Hinn 30. ágúst 1975 gerðist Ísland aðili að alþjóðasamningi um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna og annarra efna, sbr. auglýsingu nr. 17/1973, með breytingu nr. 1/1976. Hér er um að ræða svokallaðan Lundúnasamning en markmið hans er að stýra og koma í veg fyrir varp úrgangsefna og mengandi efna í sjó, þ.m.t. í úthöf, frá skipum og flugvélum og bruna úrgangsefna á hafi. Til þess að tryggja framgang samningsins er að finna í honum reglur um varp úrgangsefna frá skipum og flugvélum, sérstaklega efna sem eru hættuleg umhverfinu, og er þar þá sérstaklega átt við þrávirk lífræn efni, efni sem valda krabba-meini, svo og nokkrar tegundir þungmálma að geislavirkum efnum frátöldum.

Hinn 7. maí 1997 staðfesti Alþingi samning um verndun Norðaustur-Atlantshafsins, svokallaðan OSPAR-samning, sem undirritaður var í París 30. september 1992 og tók gildi 25. mars 1998. Öll Evrópulönd sem eiga land að Norður-Atlantshafi, auk Sviss og Lúxemborgar, eiga aðild að OSPAR og nær samningssvæðið yfir Atlantshafið frá Gíbraltar að sunnan að lengdargráðu sem sker Hvarf og markar hún svæðið til vesturs að Grænlandi. Þaðan markast samningssvæðið af Grænlandi í vestri og Noregi í austri norður fyrir Karahaf. Þessi samningur kemur í stað tveggja alþjóðasamninga, annars vegar alþjóðasamnings frá 1972, um varnir gegn mengun sjávar vegna losunar úrgangsefna frá skipum og flugvélum, Óslóarsamningsins svokallaða, og hins vegar samnings frá 4. júní 1984, um varnir gegn mengun sjávar frá landstöðvum, svokallaðs Parísarsamnings. Markmið samningsins er að draga úr, svo sem mögulegt er, varpi mengandi efna og hættulegra úrgangsefna í sjó, þ.m.t. í úthöf innan samningssvæðisins, frá skipum og flugvélum og brennslu efna á hafi sem hættuleg eru umhverfinu, enn fremur að draga svo sem frekast er kostur úr mengun sem berst til hafs frá starfsemi í landi en talið er að stærsta hluta mengunar í sjó megi rekja til mengunar frá landstöðvum eða starfsemi í landi. Samningurinn hefur að geyma ákvæði sem eiga að tryggja framgang hans, svo sem reglur um varp úrgangsefna í hafið frá skipum og flugvélum og um brennslu úrgangsefna á hafinu. Þannig er almennt varp allra úrgangsefna, með nokkrum undantekningum, bannað. Samningurinn hefur líka að geyma reglur um losun og útblástur efna er kunna að menga hafið, m.a. frá iðnaði, orkuframleiðslu, þ.m.t. geislavirks úrgangs, umferð, íbúðabyggð og landbúnaði. Í samningnum er m.a. að finna ákvæði um skipti á vísindalegum upplýsingum og um samstarf á sviði vöktunar.

Hinn 13. maí 1995 gerðist Ísland aðili að samningi um alþjóðlega samvinnu og samhjálp um viðbúnað og viðbrögð við olíumengun vegna óhappa á sjó, sbr. auglýsingar nr. 13/1993. Þessi samningur gengur undir skammstöfuninni OPRC (Oil Preparedness and Response Convention) og er markmið hans að skapa grundvöll fyrir alþjóðlegri samvinnu og samhjálp um viðbrögð við mengunaróhöppum er stafa af olíu. Meginmarkmiðið með samningnum er að tryggja aðildarríkjum svokallaða gagnkvæmniástoð þegar veruleg mengunaróhöpp verða á hafsvæðum þeirra og hefur hann að geyma ákvæði um tilkynningarskyldu og lágmarkskröfur um viðbúnað og viðbragðsáætlanir. Hér er um bráðamengunarsamning að ræða.

Hinn 15. október 1980 gerðist Ísland aðili að alþjóðasamningi um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar, sbr. auglýsingu nr. 10/1980, með breytingu frá 1994, en markmið samningsins er að gera ríkjum kleift að grípa til aðgerða á úthafinu þegar óhöpp (skipskaðar) verða sem valda eða geta valdið olíumengun innan lögsögu þeirra. Þessi samningur skilgreinir þær aðgerðir sem heimilt er að beita og hvenær sé talið að skipskaði geti valdið tjóni á umhverfi og nytjum innan lögsögu samningsríkis sé ekkert að gert. Þessi samningur tekur til olíumengunar af völdum hráolíu, brennsluolíu, dísilolíu og smurolíu. Þá eru ónefndir þrír aðrir alþjóðasamningar sem tengjast samningnum um olíumengun en það er í fyrsta lagi alþjóðasamningur um stofnun alþjóðasjóðs (Fund) til að bæta tjón af völdum olíumengunar ef það verður meira en sem nemur hinni einkaréttarlegu ábyrgð og í öðru lagi alþjóðasamningur um íhlutun (INTERVENTION) á úthafinu þegar óhöpp verða sem valda eða geta valdið olíumengun og í þriðja lagi alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar (liability). Þessir þrír síðastnefndu samningar eru órofa tengdir. Þeim er ætlað að tryggja einstaklingum skaðabætur sem verða fyrir tjóni vegna olíumengunar frá skipum og taka þeir til tankskipa sem flytja hráolíu, brennsluolíu, þykka smurolíu og hvallýsi og enn fremur er reynt að tryggja tjónþola olíumengunar baktryggingu í þeim tilvikum þegar þær hámarksbætur sem skipaeigendum er gert greiða samkvæmt samningnum

um einkaréttarlega ábyrgð duga ekki til að bæta það tjón sem hann hefur orðið fyrir. Um er að ræða sjóð sem hægt er grípa til í slíkum tilvikum. Samningurinn um íhlutun tryggir inngrípsrétt hlutadeigandi þjóða þegar hætta er á olíumengun eða hún hefur átt sér stað. Heimildir samningsins eru reyndar víðtækari en íslensk lög heimila og er lagt til í frumvarpinu að ráðin verði bót á því.

Loks ber að nefna svokallaðan Kaupmannahafnarsamning frá 1995, með gildistöku 16. janúar 1998, sem fjallar um gagnkvæma samvinnu Norðurlandanna vegna olíumengunar og mengunar af völdum annarra hættulegra efna. Ljóst er að Íslendingar hafa mikilla hagsmuna að gæta í tengslum við samvinnu Norðurlandanna þegar olíumengun eða mengun af völdum annarra hættulegra efna á sér stað, t.d. um notkun búnaðar sem er bæði dýr og kallar á mannafla en sem betur fer þarf sjaldan að nota. Þá er mikilvægt að hægt sé með stuttum fyrirvara að fá slíkan búnað flugleiðis frá því landi sem styst er til, þ.e. Noregi. Tryggir Kaupmannahafnarsamningurinn þessa samvinnu.

Eins og sjá má af framangreindri upptalningu hefur Ísland gerst aðili að meginsamningum um varnir gegn mengun hafsins og snerta þeir ekki síst þá þætti sem fallið geta undir bráðamengun.

Í maí 1993 ákvað stjórn Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNEP) að kalla saman fund sérfræðinga til þess að gera uppkast að framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun hafsins frá landi. Undirbúningsfundurinn var haldinn í maí 1995 og ríkjaráðstefna var haldin í Washington síðla sama ár. Þetta var gert í því skyni að fylgja eftir samþykktum Ríðaráðstefnunnar um umhverfi og þróun og er markmiðið að gera alþjóðlega framkvæmdaáætlun um ráðstafanir til verndar lífríki hafsins vegna athafna manna af landi. Þetta ferli, sem gengið hefur undir nafninu Washington-ferlið, hefur leitt til þess að aðildarríki hafa verið að setja sér framkvæmdaáætlun í þessum eignum og er ætlunin að hún verði grundvöllur að alþjóðasamningi síðar. Hollustuvernd ríkisins vann drög að slíkri framkvæmdaáætlun fyrir Ísland og lagði fyrir umhverfisaráðuneytið. Í framhaldi af því var gengið frá áætluninni og er tekið mið af því að hún komi til framkvæmda í áföngum á næstu árum. Áætlunin var kynnt á fundi sem haldinn var á vegum UNEP í Montreal í nóvember 2001.

Í hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem Alþingi heimilaði með ályktun að ríkisstjórnin fullgilti 1985 er að finna sérstakan kafla, 12. kafla, þar sem fjallað er um verndun og varðveislu hafsins. Þar er að finna ítarlegar reglur um skyldur aðildarríkja til þess að gera ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með mengun hafsins. Ríkjum ber að haga löggjöf sinni í samræmi við ákvæði sáttmálans í þessum eignum. Sáttmálinn öðlast gildi 16. nóvember 1994, sbr. auglýsingu nr. 40/1993, um gildistöku hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, sem birtist í C-deild Stjórnartíðinda. Í 5. kafla sáttmálans eru ítarleg ákvæði um þau atriði sem setja á í lög til að koma í veg fyrir og draga úr mengun frá landi.

Reglugerð nr. 465/1998, um bráðamengun.

Eins og fram hefur komið setti umhverfisaráðuneytið reglugerð um viðbrögð við bráðamengun sjávar árið 1998, þ.e. reglugerð nr. 465/1998. Má segja að með reglugerðinni sé verið að fylgja eftir tillögum fyrri „bráðamengunarnefndar“, eins og hún var kölluð, en hún tók saman gagnaskrá um viðbúnað við bráðum mengunaróhöppum á sjó sem gefin var út af umhverfisaráðuneytinu 1997. Með reglugerðinni, sem reyndar má líka tengja þeim lærdómi sem stjórnvöld drógu af Vikartindsstrandinu, er reynt að samræma þær aðgerðir sem beita skal þegar sjór og strendur mengast skyndilega vegna olíuslyss eða sambærilegra óhappa, jafnt í höfnum landsins sem og utan hafnarsvæða, til að draga úr tjóni eða koma í veg fyrir

tjón vegna bráðamengunar eftir því sem kostur er. Reglugerðin fjallar um ábyrgð og verksvið þeirra sem eiga að bregðast við bráðamengun sjávar og einnig um gerð viðbragðsáætlana innan sem utan hafnarsvæða í samræmi við 17. og 18. gr. laga nr. 32/1986. Innan hafnarsvæða fjallar reglugerðin einnig um mengunarvarnabúnað í umsjón hafna, rekstur hans og endurnýjun, þjálfun starfsmanna og samræmingu milli svæða og aðila sem vinna að þessum málum. Utan hafnarsvæða fjallar reglugerðin um notkun búnaðar, þjálfun starfsmanna og samræmingu milli aðila sem vinna að þessum málum.

Helstu nýmæli frumvarpsins.

Hér á eftir er í stuttu máli gerð grein fyrir helstu nýmælum frumvarpsins:

1. Í 2. gr., þar sem fjallað er um gildissvið laganna, kemur fram í 1. mgr. að lögin gildi um hvers konar starfsemi sem tengist framkvæmdum, skipum og loftförum hér á landi, í lofthelgi og íslenskri mengunarlögsögu, og hefur eða getur haft áhrif á þá þætti sem til greindir eru í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Lögunum er einnig ætlað að gilda um íslensk skip utan íslenskrar mengunarlögsögu eftir því sem Ísland hefur skuldbundið sig til í alþjóðasamningum og er það nýmæli.
2. Lögunum er skipt í tvo meginframkvæmdakafla. Annars vegar er kveðið almennt á um vernd hafs og stranda, og hins vegar er að finna sérákvæði um varnir og viðbrögð gegn bráðamengun sjávar, sbr. IV. kafla.
3. Í frumvarpinu er að finna fleiri og ítarlegri skilgreiningar á orðum og orðasamböndum en fram koma í gildandi lögum. Nauðsynlegt er að skilgreiningar á orðum og hugtökum séu skýrar þar sem framkvæmdin, svo sem setning reglugerða, byggist á þeim.
4. Frumvarpið er sett upp með öðrum hætti en gildandi lög og kaflaskipt með hliðsjón af markmiðum, gildissviði og skilgreiningum, stjórn og skipan, framkvæmd almennra ákvæða laganna, ákvæðum um bráðamengun, þvingunarúrræðum og refsiviðurlögum, ýmsum ákvæðum og ákvæðum til bráðabirgða. Þannig kemur fram í frumvarpinu í fyrsta lagi hvert er markmið laganna, í öðru lagi hverjir skuli sjá til þess að markmiðum laganna verði náð, í þriðja lagi hvaða tækjum skuli beitt til þess að ná fram markmiðum laganna og í fjórða lagi hvaða úrræði séu fyrir hendi til þess að þvinga fram aðgerðir og hver séu refsiviðurlög ef út af er brugðið.
5. Lagt er til að ábyrgð á framkvæmd laganna verði í höndum ríkisins, Umhverfisstofnunar, undir yfirstjórn umhverfisráðherra, og fari stofnunin með eftirlit með framkvæmdinni að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um annað í lögunum. Umhverfisstofnun er veitt heimild til þess að fela tiltekna þætti eftirlitsins heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna eða faggiltum skoðunarstofum.
6. Umhverfisstofnun er falið að annast eftirlit með framkvæmd vöktunar hafsins og stranda en engin slík ákvæði er að finna í gildandi lögum.
7. Lagðar eru til skýrar heimildir um gjaldtöku fyrir eftirlit með framkvæmd laganna.
8. Lagt er til að Landhelgisgæsla Íslands annast eftirlit með hafsvæðinu umhverfis Ísland, jafnt úr lofti sem af sjó, og að hún tilkynni Umhverfisstofnun ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á að um mengun hafs og stranda sé að ræða. Það er hlutverk Umhverfisstofnunar að grípa til aðgerða, svo sem að beita þvingunarúrræðum.
9. Kveðið er á um ráðgjafaraðila samkvæmt lögunum en þeir eru Umhverfisstofnun, Haf-
rannsóknastofnunin, Náttúrufræðistofnun Íslands, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, landlæknisembættið, Siglingastofnun Íslands, heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, Landhelgisgæsla Íslands, hafnarstjórnir, Almannavarnir ríkisins og Geislavarnir ríkisins.

10. Í stað ótal reglugerða um hin ýmsu atriði sem undir lögin falla er í frumvarpinu gerð til- laga um setningu einnar, hugsanlega fleiri reglugerða um umhverfi hafsins og stranda og nákvæmlega talið upp, sbr. 6. gr., um hvað skuli þar sérstaklega fjalla. Í reglugerð á m.a. að setja ákvæði um bestu fáanlega tækni við mengunarvarnir (best available techniques) og bestu umhverfisvenjur (best environmental practice).
11. Lagt er til að lagning sæstrengja og neðansjárleiðslna verði bundin leyfum.
12. Sérákvæði er að finna um bráðamengun, sbr. IV. kafla. Þar er einkum stuðst við fengna reynslu af framkvæmd reglugerðar nr. 465/1998, um bráðamengun. Gert er ráð fyrir starfsemi sérstakra svæðisráða Umhverfisstofnunar til aðstoðar og kveðið á um hlutverk þeirra.
13. Ábyrgð á framkvæmd og stjórn á vettvangi þegar um bráðamengun er að ræða er í hönd- um Umhverfisstofnunar en þó er hafnarstjóra í umboði hafnarstjórnar skylt að annast hreinsun minni háttar mengunar innan hafnarsvæðis.
14. Lagt er til að Landhelgisgæsla Íslands geti gripið til íhlutunar og gert þær ráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar á hafsvæðinu við Ísland til að koma í veg fyrir, draga úr eða útiloka bráðamengun eða hættu á bráðamengun eftir að óhapp hefur orðið á sjó og hafi um það samráð við Umhverfisstofnun og ef við á hafnarstjóra.
15. Lögð er sú skylda á Umhverfisstofnun, þegar mengun hefur orðið á hafi úti, að stofnunin grípi til aðgerða. Þegar hættu er talin á að mengun muni hljóta af strandi skips eða frá starfsemi í landi eða á hafi skal Umhverfisstofnun gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða draga úr hættu á mengun af völdum strandaðs skips eða frá starfsemi í landi.
16. Gerð er tillaga um að mengunarvaldur verði ábyrgur fyrir mengunartjóni að ákveðnu hámarki (ein milljón SDR) þótt tjónið verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanna hans sé um að ræða mengun af völdum atvinnurekstrar frá landi eða flutn- ings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum. Þeir sem bera ábyrgð á mengun sam- kvæmt þessu skulu taka ábyrgðartryggingu er nemur sömu fjárhæð en nánar verður kveðið á um váttrygginguna og gildissvið hennar í reglugerð.
17. Gerð er tillaga um sérstakar váttryggingar olíuflutningaskipa.
18. Gerð er tillaga um áætlanir og að atvinnurekstur, sbr. fylgiskjal I með frumvarpinu, skuli gera áætlanir um viðbrögð vegna bráðamengunar. Umhverfisstofnun skal gera tillögur til ráðherra, að höfðu samráð við ráðgjafaraðila, um áætlanir um varnir og viðbrögð gegn bráðamengun og skal ráðherra setja reglugerð þar að lútandi.
19. Lagt er til að samgönguráðherra, í samráði við umhverfisráðherra, dómsmálaráðherra og sjávarútvegsráðherra, geti sett reglur um siglingaleiðir innan mengunarlögsögu Ís- lands sé um að ræða flutning á olíu eða hættulegum varningi í farmrými og í tönkum.
20. Lagt er til að mengunarvarnabúnaður verði ekki aðeins í höfnum landsins heldur einnig um borð í varðskipum Landhelgisgæslu Íslands.
21. Lagt er til að hafi skip strandað þannig að því verði ekki komið á flot beri eiganda þess að fjarlægja það sem fyrst og eigi síðar en sex mánuðum eftir að það strandar. Liggi skip óhreyft í fjöru ber eiganda þess að fjarlægja það innan árs
22. Lögð eru til ný þvingunarúrræði til þess að knýja á um framkvæmd laganna, m.a. heim- ild fyrir Umhverfisstofnun til að stöðva eða takmarka viðkomandi starfsemi eða notkun að veittri áminningu og tilhlýðilegum fresti til úrbóta nema nauðsyn krefjist tafarlausrar stöðvunar.
23. Lagt er til að hámark dagsekta verði ákveðið í lögunum sjálfum allt að 1 millj. kr. á dag þar til úr verður bætt, enn fremur að Umhverfisstofnun sé heimilt að láta vinna verk á

kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður innheimtur hjá hlutaðeigandi og stofnast lögveðsréttur í viðkomandi húsi, lóð, farartæki eða skipi í tvö ár eftir að greiðslu er krafist.

24. Lagt er til að rísi ágreiningur um hvort bráðamengun samkvæmt lögnum hafi átt sér stað sé heimilt að vísa málinu til umhverfissráðherra til úrskurðar. Sama á við ef rís ágreiningur milli einstakra eftirlitsaðila varðandi valdsvið þeirra.

Heiti frumvarpsins.

Lagt er til að lögin heiti „Lög um verndun hafs og stranda“ í stað „Lög um varnir gegn mengun sjávar“ en tilgangur frumvarpsins er að vernda hafið og strendur landsins gegn hvers konar mengun. Ástæða þykir til að í heiti frumvarpsins komi fram að markmiðið sé að vernda haf og strendur. Telja verður að núverandi heiti laga nr. 32/1986 gefi ekki rétta mynd af tilgangi laganna og yfir hvað þau ná þar sem þau hafa nokkru víðari skírskotun en varnir gegn mengun hafs og stranda í þröngum skilningi orðanna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er fjallað um markmið laganna og er greinin efnislega óbreytt frá 1. gr. gildandi laga. Greinin er orðuð með öðrum hætti og er reynt að ná yfir þau atriði sem lögin samkvæmt orðanna hljóðan taka til og er m.a. tekið mið af skilgreiningu á hugtakinu mengun í OSPAR-samningnum.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið frumvarpsins og er það efnislega hið sama og samkvæmt sömu grein gildandi laga. Fram kemur að lögin séu heildarlög og gildi að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki um hlutaðeigandi atriði. Gildandi lög, nr. 32/1986, hafa verið túlkuð með þessum hætti þótt ekki sé það tekið fram í lögnum. Sérlæg sem hér koma til greina eru t.d. lög um geislavarnir, lög um Siglingastofnun Íslands og siglingalög.

Gert er ráð fyrir að lögin gildi einnig um íslensk skip utan íslenskrar mengunarlögsögu eftir því sem Ísland hefur skuldbundið sig í alþjóðasamningum. Þannig mundu lögin ná yfir íslensk fiskiskip sem veiða utan íslenskrar mengunarlögsögu svo framarlega sem um er að ræða skip sem sigla undir íslenskum fána. Ákvæðið er sett til að tryggja með óyggjandi hætti að íslensk skip sem eru að störfum utan íslenskrar mengunarlögsögu fylgi ákvæðum alþjóðasamninga, svo sem MARPOL 73/78 og Montreal-bókuninni um verndun ósonlagsins.

Í 3. mgr. er að finna ákvæði um undanþágur verði mengun sökum óviðráðanlegra atvika, svo sem vegna veðurofsa eða annarra náttúruhamfara (force major).

Um 3. gr.

Í 3. gr. er fjallað um skilgreiningar en mjög brýnt er að skilgreiningar á orðum, orðasamböndum og hugtökum séu skýrar þar sem framkvæmdin, þar á meðal setning reglugerða um framkvæmdina, byggist að miklu leyti á þessum skilgreiningum. Í 3. gr. gildandi laga eru skilgreiningar í níu tölulíðum, auk atriða sem eru skilgreind í mismunandi lagagreinum, en í frumvarpi þessu eru skilgreiningar miklu fleiri, auk þess sem reynt hefur verið, eins og kostur er, að flytja skilgreiningar sem voru í mismunandi greinum gildandi laga saman í þessa grein um skilgreiningar. Nýjar skilgreiningar eru sem hér segir:

Gerð er grein fyrir hugtakinu *besta fíánleg tækni* (best available techniques) og er þar um að ræða sömu skilgreiningu og er að finna lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og er tekið mið af því að um sé að ræða framleiðsluáðferð og tækjakost sem beitt er til að lágmarka mengun og myndun úrgangs.

Enn fremur er að finna skilgreiningar á hugtakinu *fljótandi efni*, en þar er um að ræða vökva sem hafa lægri gufuþrýsting en $2,8 \text{ kg/cm}^2$ við $37,8^\circ\text{C}$.

Í greininni er að finna skilgreiningu á hugtakinu *innsævi* en þar er um að ræða hafsvæðið innan grunnlínupunkta landhelginnar.

Í frumvarpinu er að finna skilgreiningar á *lýsi og grút* en þar er um að ræða allar tegundir feitmetis sem unnið er eða sem kemur úr sjávarlífverum.

Hugtakið *mengun* er skilgreint og er það í samræmi við lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í frumvarpinu er jafnframt að finna skilgreiningu á *menngunarlögsögu Íslands* og er breytingin sú frá gildandi löggjöf að menngunarlögsagan er einnig talin ná yfir efstu jarðlög sjávarbotns en ekki aðeins innsævi, að efstu flóðamörkum á stórstraumsfjörufloði, landhelgi og efnahagslögsögu og landgrunn Íslands.

Í greininni er jafnframt að finna skilgreiningar á hugtökunum *olía, óvinnsluhæfur rekstrarúrgangur, rekstrarúrgangur og sérhafsvæði*. Með sérhafsvæði er átt við hafsvæði sem tiltekna reglur um varnir gegn mengun hafs og stranda gilda um, svo sem vegna sérstakra umhverfisaðstæðna, í samræmi við gildandi alþjóðasamninga og varnir gegn mengun sjávar sem Ísland er aðili að og er í þessu sambandi aðallega miðað við skilgreiningar í MARPOL-samningnum og viðaukum hans.

Í frumvarpinu er að finna skilgreiningu á hugtakinu *skip*. Enn fremur er að finna skilgreiningar á orðasambandinu *skolp frá skipum* en þar er um að ræða fljótandi úrgang frá salernum, eldhúsum, þvottahúsum og böðum, þ.m.t. annað vatn sem blandað er við það áður en til útrásar kemur. Þessi skilgreining kemur frá MARPOL-samningnum og viðauka IV við hann.

Einnig er að finna skilgreiningar á hugtakinu *sorp frá skipum* en þar er um að ræða hvers kyns neysluúrgang frá skipum, svo sem alls konar matarleifar og úrgang frá vistarverum. Skilgreiningin er í samræmi við MARPOL-samninginn og viðauka V við hann.

Í greininni er hugtakið *varp* skilgreint. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, var orðið *varp* notað, en það breyttist í meðförum þingsins í „úrkast“. Orðið *varp* er talið lýsa betur því sem hér er átt við og er lagt til að það verði notað.

Að lokum er að finna skilgreiningu á hugtakinu *vöktun* en þar er um að ræða kerfisbundna og síendurtekna skráningu einstakra breytilegra þátta í umhverfinu, sbr. nánar skilgreiningu á sama hugtaki í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Mikilvægt er að skilgreina hvað átt er við með hugtakinu vöktun en umhverfsvöktun hefur verið falin Hollustuvernd ríkisins á landi og í lofti. Því er eðlilegt að hið sama gildi á sjó. Umhverfisstofnun, sem m.a. tekur við verkefnum Hollustuverndar ríkisins 1. janúar 2003, færi þar með alla mengunarvöktun. Rétt er að benda á að vöktun umhverfisþátta er grundvöllur þess að stjórnvöld og almenningur hafi vitneskju um ástand mála og hvort aðgerðir sem gripið er til skili árangri.

Um 4. gr.

Í greininni er fjallað um yfirstjórn málaflokksins og lagt til að að hún verði í höndum umhverfisráðherra. Frá þessu kunna þó að vera frávik þar sem samgönguráðherra fer með

mál t.d. í tengslum við starfsemi Siglingastofnunar Íslands og dómsmálaráðherra mál tengd starfsemi Landhelgisgæslu Íslands.

Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun sé sú stofnun á vegum umhverfisráðuneytisins sem fari með framkvæmd laganna að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um annað í frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að stofnuninni sé heimilt að fela tiltekna þætti eftirlitsins heilbrigðis- eftirliti sveitarfélaganna eða faggiltum skoðunaraðilum. Ekki er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti framselt heimild til beitingar þvingunarúrræða til þessara aðila þannig að stofnunin verður sjálf að taka slíkar ákvarðanir og fylgja þeim eftir.

Þá er í 3. mgr. lagt til að það verði hlutverk Umhverfisstofnunar að annast eftirlit með framkvæmd vöktunar hafsins og stranda og er það í samræmi við aðrar skyldur.

Í 5. mgr. kemur fram að Landhelgisgæsla Íslands annast eftirlit á hafsvæðunum umhverfis Ísland, jafnt úr lofti sem af sjó, og að Landhelgisgæsla Íslands skuli tilkynna Umhverfisstofnun og lögregluþingvöldum ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á að um mengun hafs og stranda sé að ræða en samkvæmt greininni er lagt til að Umhverfisstofnun sé sá aðili innan stjórnkerfisins sem beri ábyrgð á að eftirliti sé sinnt og grípi til viðeigandi þvingunarúrræða, sbr. V. kafla, í þeim tilvikum sem nauðsyn ber til. Siglingastofnun Íslands mun áfram annast eftirlit með búnaði skipa vegna mengunarvarna.

Um 5. gr.

Hér er fjallað um ráðgjafaraðila er tengjast framkvæmd laganna. Þar er um að ræða Umhverfisstofnun, sem reyndar gegnir hlutverki eftirlitsstofnunar og ber ábyrgð á framkvæmd laganna, Hafrannsóknastofnunina, Náttúrufræðistofnun Íslands, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, landlæknisembættið, Siglingastofnun Íslands, heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, Landhelgisgæslu Íslands, hafnarstjórnir, Almannavarnir ríkisins og Geislavarnir ríkisins. Þessir aðilar allir fjalla um atriði er kunna að falla undir lögina. Hér er um að ræða þær stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga sem koma að þessum málum samkvæmt sérlögum um einstaka málaflokka og stofnanir en mikilvægt er að þessar stofnanir vinni sem mest saman. Rétt er að benda á nokkrar þeirra, þ.e.a.s. Hafrannsóknastofnunin, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Umhverfisstofnun og Geislavarnir ríkisins koma saman að þessum málum í tengslum við svokallaðan AMSUM-hóp sem hefur m.a. það verkefni að fjalla um umhverfisvöktun hafsins. Enn fremur er rétt að benda á að þessar stofnanir eiga aðild að bráðamengunarnefnd umhverfisráðuneytisins sem starfar samkvæmt reglugerð nr. 465/1998 sem sett er með stoð í lögum nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er að finna breytingu frá ákvæðum gildandi laga en þar er lagt til að ráðherra setji eina eða fleiri reglugerðir, í samráði dómsmálaráðherra, sjávarútvegsráðherra og samgönguráðherra, eftir því sem við á, um verndun hafs og stranda. Í greininni eru talin upp þau atriði sem sérstaklega skulu tiltekin í 24 liðum auk sambærilegra atriða, sbr. x-lið. Umhverfisstofnun skal gera tillögur til umhverfisráðherra um framkvæmd mála samkvæmt þessari grein, þ.e. setningu reglugerðar. Er þetta í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem fjallað er um hliðstæð mál á landi og í lofti. Talið er æskilegt að byggja lögina upp á sama hátt.

Sérstök ástæða er til að vekja athygli á s-lið. Innan Alþjóðsiglingamálastofnunarinnar hafa verið samþykktir kóðar sem notaðir eru við flutning á hættulegum farmi. Þessir kóðar sem eru alþjóðlegir eru geysilega viðamiklir og taka verulegum breytingum á hverju ári. Það

svarar ekki kostnaði og hefur enga þýðingu að þýða slíka kóða yfir á íslensku þar sem einungis örfáir aðilar vinna með þá, en á hinn bóginn er nauðsynlegt að fara eftir þeim og því er lagt til að enski textinn gildi. Hér er um að ræða hliðstætt ákvæði og er að finna í 6. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, en þar segir að Ísland sé aðili að evrópsku lyfjaskránni ásamt viðaukum og að enska útgáfan gildi hér á landi. Rétt er að taka fram að um er að ræða alþjóðlega kóða og staðla og engan veginn verið að leggja þyngri byrðar á Íslendinga en nágranna okkar.

Kveðið er á um það að ráðherra leiti umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, atvinnulífsins og skipulagðra umhverfissamtaka áður en reglugerðir eru settar til þess að tryggja að viðhorf þessara aðila komi fram með skýrum hætti.

Í 4. mgr. er einnig gert ráð fyrir að ráðherra geti að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar, og eftir því sem við á Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnunar Íslands, veitt tímaþundnar undanþágur frá einstökum greinum hlutaðeigandi reglugerða. Í því tilviki er einöngungu um að ræða undanþágur til þess að laga sig að breyttum lögum og reglum, þ.e. til tiltekins tíma en þó ekki lengur en eitt ár í senn.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um ábyrgð einstaklinga og lögaðila. Hér er um að ræða hliðstæð ákvæði og í gildandi lögum, sbr. VI. kafla, þ.e. 15. og 16. gr., og III. kafla, þ.e. 10. gr. um olíuúrgang frá skipum og starfsemi í landi. Gert er ráð fyrir að eigendur skipa geti takmarkað fjárhagslega ábyrgð sína í samræmi við gildandi lög og er þar átt við IX. kafla siglingalaga, nr. 34/1985, um ábyrgð útgerðarmanna og takmörkun ábyrgðar.

Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um bann við losun í hafið og er þar fjallað um losun olíu í hafið frá skipum, svo og frá pöllum og öðrum mannvirkjum, hvort sem er beint eða óbeint, og er hún óheimil á hafnsvæði innan þriggja sjómílna frá grunnlínunum landhelginnar, nema um sé að ræða olíublandað vatn sem leiðir af eðlilegum rekstri, enda sé olíumagn blöndunnar frá útrás að hámarki 15 hlutar af 1.000.000 hlutum blöndunnar. Einnig er sett inn ákvæði um að óblandað fráveituvatn sem losað er innan strandsjávar skuli leitt um olíuskilju.

Greinin er efnislega samhljóða 4., 5. og 6. gr. gildandi laga nema skilgreiningar á hugtökum hafa verið teknar inn í 3. gr. fumvarpsins í stað þess að vera í einstökum greinum.

Um 9. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 13. gr. gildandi laga með þeirri viðbót að fjallað er um lagningu sæstrengja og neðansjárleiðslna í 2. mgr. Allt varp efna og hluta í hafið er óheimilt samkvæmt greininni en Umhverfisstofnun getur þó að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunarinnar veitt leyfi til þess að ákveðnum efnum og hlutum sé varpað í hafið og eru þau talin upp. Til þess að taka af allan vafa er sett inn í frumvarpið ákvæði um að fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi sé heimilt að varpa í hafið með leyfi Umhverfisstofnunar, enda standi sérstaklega á og hið sama gildi um náttúruleg, óvirk efni, þ.e. föst jarðefni sem ekki hafa hlotið efnafræðilega vinnslu og samsett eru úr efnum sem ólíklegt er að losni út í hafsvæði.

Í 2. mgr. er lagt til að lagning sæstrengja skuli háð leyfi Umhverfisstofnunar sem hafi samráð við Siglingastofnun Íslands og sjávarútvegsráðuneytið. Rétt er að benda á að engin sérstök leyfi þarf til að leggja sæstrengi eða neðansjárleiðslur hér á landi. Samkvæmt

lögum um mat á umhverfisáhrifum skal meta sæstrengi til flutnings á raforku með 132 kV spennu eða hærrí og 20 km eða lengri. Enn fremur þarf leyfi Náttúruverndar ríkisins sé um að ræða svæði sem hafa verið friðlýst en engin slík svæði hafa verið friðlýst utan fastalandsins nema hverastrýtur í Eyjafirði. Mikilvægt er að einhver einn aðili gefi út leyfi fyrir sæstrengi þannig að slíkar framkvæmdir séu leyfisbundnar með sama hætti og í nágrannalöndunum. Nokkrum sinnum hefur reynt á þetta á undanförunum árum og því er ástæða til þess að koma þessum málum í fastan farveg. Hollustuvernd ríkisins og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna gefa út fjölda starfsleyfa á landi sem eru sambærileg og er því eðlilegt að Umhverfisstofnun fari með þessi mál.

Um 10. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 14. gr. gildandi laga þar sem kveðið er á um bann við brennslu úrgangs og annarra efna á hafi úti nema í þar til gerðum ofnum.

Um 11. gr.

Hér er kveðið á um að hafnarstjórn skuli koma upp eða tryggja rekstur viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku á úrgangi frá skipum og er það í samræmi við 11. gr. gildandi laga. Alþjóðasiglingamálastofnunin hefur gefið út leiðbeiningar um móttökustaði úrgangs og eðlilegt er að miða við slíkar leiðbeiningar. Gert er ráð fyrir því að Umhverfisstofnun geti veitt undanþágu frá móttöku skólps í höfnum þar sem um er að ræða litlar hafnir og skip þjónustuð í nærliggjandi höfnum. Enn fremur er lagt til að hafnarstjórn geti sett gjaldskrá fyrir móttöku úrgangs og skólps í höfnum, þ.e. fyrir þá þjónustu sem þar er veitt í því skyni.

Um 12. gr.

Í greininni er fjallað um tilkynningarskyldu eigenda skipa eða skipstjórnarmanna, eigenda og rekstraráðila vinnu- og borpalla á hafi úti og fyrirtækja í landi til Umhverfisstofnunar eða Landhelgisgæslu Íslands um alla losun, varp og mengun sem löggin ná til, nema varpið sé sérstaklega heimilt samkvæmt lögnum, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Hér er efnislega samhljóða ákvæði og í 20. gr. gildandi laga nema bætt hefur verið inn tilkynningarskyldu til Landhelgisgæslunnar og telst hún ein og sér fullnægjandi.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla er fjallað sérstaklega um bráðamengun sem er annar af meginþáttum frumvarpsins og sá þáttur sem sérstök ástæða er til þess að taka á í lögum og telst til helstu nýmæla í frumvarpinu. Ákvæði um bráðamengun er að finna í gildandi lögum en í framkvæmdinni hefur þó aðallega verið stuðst við reglugerð, sbr. reglugerð nr. 465/1998, um bráðamengun, og má segja að efnislega sé lagt til að helstu ákvæði bráðamengunareglugerðarinnar verði sett inn í löggin enda er reynslan af þeim góð. Hafa ber þó í huga að ýmis ákvæði þarf að setja inn til þess að tryggja framkvæmdina, svo sem um íhlutun, hlutlæga ábyrgð, þ.e. ábyrgð án sakar, og váttryggingar, en engin slík ákvæði er að finna í gildandi lögum. Enn fremur þarf að koma fram hvernig háttáð sé ábyrgð á hinum einstöku svæðum, þ.e. á hafnar-svæðum og utan hafnar-svæða, sérstaklega þegar haft er í huga að lagt er til í frumvarpinu að ábyrgð og framkvæmd laganna verði eingöngu í höndum ríkisins en ekki skipt eins og samkvæmt gildandi lögum þar sem sveitarfélögin fara með ábyrgð innan hafnar-svæða og ríkið með ábyrgð utan hafnar-svæða. Vísast nánar um þetta til almennra athugasemda með frumvarpinu hér að framan.

Um 13. gr.

Hér er fjallað um svæðisráð vegna bráðamengunar. Lagt er til að landið skiptist í viðbragðssvæði vegna bráðamengunar og skal svæðisráð starfa á hverju svæði, skipað af umhverfisráðherra til fjögurra ára í senn. Í hverju svæðisráði skulu eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri í því sveitarfélagi þar sem mengunarvarnabúnaður er staðsettur. Eðlilegt er að hafnarstjórar verði formenn svæðisráða, enda er búnaðurinn í vörslu hafnanna. Samkvæmt nýjum lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, hefur sú skylda verið lögð á slökkviliðsstjóra að þeir annist stjórn á vettvangi þegar mengunarslys á landi eiga sér stað, enda hafa þeir yfir að ráða búnaði í slíkum tilvikum og því eðlilegt að þeir komi að þessum málum einnig í tengslum við mengun sjávar. Heilbrigðisfulltrúar starfa á vegum heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna og bera ábyrgð á aðgerðum til þess að koma í veg fyrir mengun á landi frá ýmiss konar starfsemi og taka við þegar ábyrgð slökkviliðsstjóra sleppir.

Hlutverk svæðisráða yrði fyrst og fremst að hafa umsjón með, reka og viðhalda mengunarvarnabúnaði sem er í eigu hafnanna, sem og annast fræðslu starfsmanna hafna um viðbúnað við bráðamengun, sjá um æfingu og þjálfun í viðbrögðum og vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar um aðgerðir vegna bráðamengunar samkvæmt lögum.

Ekki er gerð tillaga um fjölda eftirlitssvæða eða mörk þeirra í lögnum heldur er gert ráð fyrir að ráðherra ákveði það í samræmi við flokkun hafna með hliðsjón af mengunarvarnabúnaði og kveði nánar á um verksvið svæðisráða í reglugerð.

Sú skylda hvílir á svæðisráðum að þau meti aðstæður í samráði við Umhverfisstofnun eftir að mengun hafsins og stranda hefur átt sér stað. Gert er ráð fyrir því að kostnaður af störfum svæðisráða verði borinn af hlutaðeigandi sveitarfélögum, enda hér um að ræða starfsmenn sveitarfélaganna, en að kostnaður Umhverfisstofnunar varðandi samræmingu milli svæða verði borinn af stofnuninni.

Um 14. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd og stjórn á vettvangi þegar bráðamengun hefur átt sér stað. Þar er gerður greinarmunur á mengun innan hafnarsvæða og utan hafnarsvæða.

Sé um að ræða mengun innan hafnarsvæða er það hlutverk hafnarstjóra í umboði hafnarstjórnar að annast hreinsun minni háttar mengunar innan hafnarsvæðis og skal hann tilkynna Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd um bráðamengun innan síns hafnarsvæðis strax og hennar verður vart. Það er skylda hafnarstjóra að grípa til hreinsunar og annarra viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir frekara tjón og meti hafnarstjóri málið alvarlegt ber honum að kalla á búnað frá nærliggjandi höfn sem hefur yfir betri búnaði að ráða og hefur þá samband við Umhverfisstofnun sem tekur yfir stjórn málsins. Heilbrigðisfulltrúi, í umboði heilbrigðisnefndar, hefur eftirlit með hreinsunaraðgerðum og ákveður síðan í samráði við Umhverfisstofnun hvenær árangur af hreinsun er nægur.

Sé um að ræða mengun utan hafnarsvæða skal heilbrigðisfulltrúi fara á vettvang og meta umfang mengunar og nauðsyn aðgerða og tilkynna Umhverfisstofnun. Umhverfisstofnun ber síðan ábyrgð á að aðgerðir gegn bráðamengun hefjist og annast stjórn á vettvangi. Lagt er til að Umhverfisstofnun geti heimilað heilbrigðisnefnd umsjón með aðgerðum og að Umhverfisstofnun, Siglingastofnun Íslands og Landhelgisgæsla Íslands skuli gera aðgerðaáætlun um aðkomu stofnananna að slíkum málum og um framkvæmd einstakra verkþátta. Þar sem heilbrigðisfulltrúi starfar í þessu tilviki í umboði Umhverfisstofnunar en ekki heilbrigðisnefndar enda bráðamengun utan hafna verkefni Umhverfisstofnunar er rétt að kostnaður af störfum hans að þessum málum verði borinn af Umhverfisstofnun.

Gert er ráð fyrir að mengunarvaldurinn geti sjálfur framkvæmt hreinsun þegar trygging liggur fyrir því að hann muni greiða fyrir tjón sem hann hefur valdið og að í slíkum tilvikum leggi mengunarvaldurinn fram áætlun um hvernig hann muni standa að hreinsuninni. Það er Umhverfisstofnun að taka ákvörðun um hvort mengunarvaldurinn sé í stakk búinn til þess að annast framkvæmdina.

Enn fremur er í greininni að finna tilkynningarskyldu til landlæknis sé talið eða leiki vafi á því að mönnum geti stafað hættu af menguninni og enn fremur að sé mengun þess eðlis að hún geti valdið hættu fyrir íbúa eða eignir skuli aðgerðir unnar í samvinnu við viðkomandi almannavarnanefnd. Það er fyrst og fremst Umhverfisstofnun sem ber ábyrgð á því að þessari tilkynningarskyldu sé framfylgt og að samráði verði komið á við landlækni og almannavarnanefnd. Til að einfalda framkvæmdina er lagt til að þær stofnanir sem koma að málum er varða bráðamengun komi sér saman um hvernig aðkoma þeirra á að vera við bráðamengunaróhöpp. Lagt er til að Umhverfisstofnun sé heimilt að fela hlutaðeigandi slökkviliðsstjóra stjórn á vettvangi við mengunaráhöpp með sérstökum samningi eða í einstökum tilvikum þegar það á við. Í þessu tilviki er rétt að benda á að slökkviliðsstjóri fer samkvæmt lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, með stjórn á vettvangi við mengunaráhöpp á landi, sbr. nánar 2. mgr. 16. gr. þeirra laga. Rétt þykir að hægt sé að fela slökkviliðsstjóra stjórn á vettvangi úti á sjó.

Um 15. gr.

Hér er fjallað um íhlutun vegna bráðamengunar en ljóst er að þegar bráðamengun er yfirvofandi er mikilvægt að gripið verði til ráðstafana til að fyrirbyggja hana sem allra fyrst og oftast án tafar. Lagt er til að Landhelgisgæsla Íslands hafi ótvíræða heimild til íhlutunar til að koma í veg fyrir eða fyrirbyggja tjón af völdum bráðamengunar og að hún hafi samráð við Umhverfisstofnun um málið verði því við komið og einnig viðkomandi hafnarstjóra þegar um mengun innan hafnar svæða er að ræða.

Þegar mengun hefur orðið á hafi úti skal Umhverfisstofnun grípa til aðgerða og sé hættu talin á að mengun muni hljóta af strandi skips eða frá starfsemi á landi eða á hafi úti skal stofnunin gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða draga úr hættu á mengun af völdum strandaðs skips eða frá starfsemi á landi. Í slíkum tilvikum getur Umhverfisstofnun gripið til þeirra þvingunarúrræða sem kveðið er á um í V. kafla.

Þessi ákvæði eru að efni til svipuð og ákvæði 21. og 22. gr. gildandi laga en eðli máls samkvæmt snýr ákvörðun um íhlutun eingöngu að bráðamengun eða hættu á bráðamengun en ekki að annarri mengun sem tekið verður á með öðrum úrræðum, sbr. V. kafla frumvarpsins.

Um 16. gr.

Í greininni er fjallað um váttryggingar og ábyrgð á mengunartjóni og lagt til að hlutlæg bótagla verði lögfest sé um að ræða bráðamengun sem tengist atvinnurekstri, sbr. fylgiskjal I, eða flutningi á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum. Í slíkum tilvikum þarf því ekki að liggja fyrir saknæmt atferli heldur dugar að tjón hafi orðið þótt hvorki liggja að baki ásetningur né gáleysi. Lagt er til að ábyrgðin verði takmörkuð við tjón allt að einni milljón SDR sem er á gildandi gengi um 100 milljónir ísl. kr. og að váttryggingarfjárhæðin nemi sömu fjárhæð. Um skaðabótaábyrgð umfram þessi mörk fer eftir almennum reglum skaðabótaréttarins auk þess sem þessi hlutlæga ábyrgð kann að sæta takmörkunum samkvæmt alþjóðasamningum

sem Ísland hefur gerst aðili að og að til sé að dreifa sjóðum sem taka að sér greiðslur vegna tjóns, svo sem af völdum olíu.

Það er ljóst að þegar settar eru svo víðtækar ábyrgðarskyldur á rekstraraðila án þess að fyrir liggja saknæmt atferli verða stjórnvöld að búa þannig um hnútana að hlutaðeigandi aðili geti tryggt sig gegn slíku tjóni.

Enn fremur er kveðið á um það að mengunarvaldi sé sjálfum heimilt að sjá um hreinsun en að það skuli þá gert í samræmi við áætlun sem Umhverfisstofnun hefur samþykkt, sbr. nánar 14. gr.

Um 17. gr.

Hér er fjallað um váttryggingar olíuflutningaskipa en auk ákvæða í 16. gr. gilda einnig um þá ábyrgð og váttryggingar alþjóðasamningar um ihlutun á úthafi þegar óhöpp koma fyrir sem valda eða geta valdið olíumengun. Einnig gildir alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar og alþjóðasamningur um stofnun alþjóðasjóðs til þess að bæta tjón af völdum olíumengunar.

Um 18. gr.

Atvinnurekstur samkvæmt fylgiskjali I skal gera áætlanir um viðbrögð vegna bráðamengunar og skulu þær liggja fyrir áður en starfsleyfi er gefið út þannig að þær verði hluti af starfsleyfinu. Hér er um að ræða starfsemi á landi sem getur valdið hvað alvarlegastri mengun, ekki síst mengun sjávar eða mengun vatnsfalla sem síðan berast til sjávar. Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun geri tillögur til umhverfísráðherra, að höfðu samráði við ráðgjafaraðila, sbr. 5. gr., um þessar áætlanir og viðbrögð gegn bráðamengun.

Um 19. gr.

Hér er fjallað um þann mengunarvarnabúnað sem á að vera tiltækur og lagt til að svæðisráð, sbr. 13. gr., skuli sjá um að umsjónarmaður verði skipaður með hverjum mengunarvarnabúnaði. Allar hafnir á hverju svæði um sig eiga hlut í mengunarvarnabúnaði svæðisins og er það hlutverk svæðisráða að annast geymslu og viðhald búnaðarins og endurnýjun hans.

Lagt er til að nauðsynlegur mengunarvarnabúnaður verði ekki aðeins í höfnum landsins heldur og um borð í varðskipum Landhelgisgæslu Íslands og að Umhverfisstofnun skuli sjá um að þessi búnaður sé til staðar.

Framlag ríkissjóðs á fjárlögum yrði fyrst og fremst fólgið í því að koma upp hlutaðeigandi mengunarvarnabúnaði og að annast reglulegt viðhald hans og endurnýjun. Á fjárlögum hefur verið varið fé til kaupa og endurnýjunar á mengunarvarnabúnaði á undanförunum árum. Rétt er að taka fram að verði meiri háttar mengunaróhöpp sem kalla á kostnaðarsamar aðgerðir eins og hreinsun verður að fá sérstakar fjárveitingar til framkvæmdanna.

Um 20. gr.

Hér er lagt til að samgönguráðherra sé heimilt í samráði við umhverfísráðherra, dómsmálaráðherra og sjávarútvegsráðherra að setja reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands sem flytja olíu eða hættulegan varning í farmrymi eða á tönkum. Að undanförmu hafa orðið miklar umræður um hvernig haga skuli ákvörðunum um siglingaleiðir þegar í hlut eiga skip sem flytja olíu og annan hættulegan varning. Nefnd á vegum samgönguráðuneytisins hefur skilað tillögum um hvernig siglingaleiðum skuli háttað en engin ákvæði er að finna í lögum um hver skuli taka ákvörðun um siglingaleiðir sé þess talin þörf. Hér er lagt

til að úr þessu verði bætt og að það verði samgönguráðherra sem taki slíka ákvörðun í samráði við umhverfisráðherra, dómsmálaráðherra og sjávarútvegsráðherra. Í þessu tilviki ber að hafa í huga að nær allur olíuflutningur til landsins fer fram á svæði sem telst efnahagslega mikilvægt, þ.e. á grunnslóðum fyrir Suðurlandi þar sem er að finna viðkvæmar hrygningarstöðvar helstu nytjastofna.

Annar þáttur er varðar siglingaleiðir er hvernig haga skuli aðgerðum ef fjarlægja þarf skip sem truflað geta siglingar eða verið umhverfinu til óþrýði og þekkjast mörg dæmi hér á landi um slíkt. Mikil umræða er á alþjóðlegum vettvangi um skyldu til að fjarlægja skipsflök sem liggja í fjörum og er verið að vinna að gerð alþjóðasamnings innan Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar þar að lútandi. Lagt er til í frumvarpi þessu að hafi skip strandað þannig að því verði ekki komið á flot, eða skip legið óhreyft í fjöru í eitt ár, beri eiganda þess að fjarlægja það. Hafi skip strandað ber eiganda að fjarlægja það sem fyrst og eigi síðar en sex mánuðum eftir strand. Telji eigandi slíkt ill- eða ógerlegt er honum heimilt að leggja fram beiðni til Umhverfisstofnunar um að skipið verði óhreyft þar sem það er og með slíkri beiðni fylgi áhættumat þar sem gerð er grein fyrir umhverfislegum ávinningi ásamt kostnaði við að fjarlægja skipið. Við ákvörðun á slíku verður Umhverfisstofnun fyrst og fremst að taka tillit til umhverfissjónarmiða, þ.e. hvort betra sé að skipið sé þar sem það hefur strandað í fjöru og hvort það hefur truflandi áhrif á siglingar.

Um 21. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um setningu gjaldskrár þegar um er að ræða eftirlit Umhverfisstofnunar vegna bráðamengunar og aðgerða sem grípa þarf til vegna hennar og vegna leigu á mengunarvarnabúnaði. Kostnaður vegna slíkra aðgerða getur verið mjög mikill og má þar nefna strand Vikartinds sem dæmi. Eðlilegt er að mengunarvaldur greiði slíkan kostnað, þ.e. vegna eftirlits Umhverfisstofnunar og vegna nauðsynlegra aðgerða til að draga úr áhrifum slíkrar mengunar, og er í greininni lagt til að mengunarvaldur endurgreiði Umhverfisstofnun kostnað sem af eftirliti hennar hlýst í slíkum tilvikum, sbr. 17. gr. frumvarpsins, og nauðsynlegum aðgerðum til að draga úr áhrifum slíkrar mengunar. Í eftirliti felst m.a. að fara á staðinn og rannsaka það tjón sem orðið hefur, semja aðgerðaáætlun vegna mengunarvarna, hafa eftirlit með aðgerðum og leggja til mengunarvarnabúnað. Með aðgerðum er átt við hreinsunaraðgerðir og að fylgst sé með því að búnaðurinn sé notaður eins og við á. Gert er ráð fyrir því eins og í lögum nr. 7/1998 að gjöld skuli tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign tvö ár eftir gjalddaga þegar eftirlitið er tengt notkun fasteigna. Varðandi eftirlit Siglingastofnunar Íslands fer gjaldtaka fram á vegum hennar á grundvelli laga nr. 35/1993, um eftirlit með skipum.

Í þeim tilvikum þar sem heilbrigðisnefndir þurfa að grípa til aðgerða fer um gjaldtöku samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. lög nr. 7/1998, með síðari breytingum.

Um V. kafla.

Í V. kafla er fjallað um þvingunarúrræði og refsiviðurlög og eru þau í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 22. gr.

Hér er lagt til að Umhverfisstofnun geti beitt aðgerðum til þess að knýja á um framkvæmd aðgerða samkvæmt lögunum, sem er að veita eingöngu áminningu, áminningu og tilhlýði-

legan frest til úrbóta og að stöðva eða takmarka viðkomandi starfsemi eða notkun. Stöðvun kemur því aðeins til greina að um sé að ræða alvarleg tilvik eða ítrekuð brot eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu eða Landhelgisgæslu Íslands eftir því sem við á ef með þarf. Umhverfisstofnun getur í slíkum tilvikum afturkallað starfsleyfi viðkomandi reksturs. Sé um að ræða starfsleyfi sem gefið er út af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga skal afturköllun leyfisins gerð í samráði við Umhverfisstofnun en þá er um að ræða rekstur sem fellur undir 5. og 6. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Slík starfsleyfi eru fá og eingöngu á sviði meiri háttar matvælaframleiðslu, svo sem stórra svína- og alifuglabúa, eða fyrir skolphreinsistöðvar, dælustöðvar og fráveitur.

Um 23. gr.

Hér er gerð tillaga um dagsektir, sem eru eitt þeirra þvingunarúrræða sem Umhverfisstofnun er ætlað að beita, og er gerð tillaga um hámark dagsekta 1 millj. kr. á dag. Dagsektir renna í ríkissjóð og skulu fylgja verðlagsþróun ákveði umhverfisráðherra það. Enn fremur er ákvæði um það að Umhverfisstofnun sé heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og að þá skuli kostnaður greiddur til bráðabirgða af ríkissjóði en innheimt síðan hjá hlutaðeigandi. Kostnaður og dagsektir eru tryggðar með lögveðsrétti í viðkomandi húsi, lóð, farartæki eða skipi í tvö ár eftir að greiðslu er krafist.

Um 24. gr.

Í greininni er fjallað um heimildir fyrir eftirlitsaðila til að láta fara fram athugun á skipum og vinnu- og borpöllum á hafi úti og hjá fyrirtækjum í landi án dómsúrskurðar ef hætta er talin á mengun hafs og stranda eða mengun hefur orðið sem brýtur gegn lögunum. Hér er um að ræða ákvæði sem er efnislega samhljóða 21. gr. gildandi laga með þeim breytingum sem áður er getið, svo sem um starfsemi sem veldur mengun og staðsett er á landi.

Í 2. mgr. er ákvæði um að eftirlitsaðilar skuli hvenær sem er eiga greiðan aðgang að öllum upplýsingum um búnað til mengunarvarna og um rekstur hans, svo og öllum mælingum eða athugunum sem gerðar hafa verið á vegum eigenda eða rekstraraðila vegna mengunarvarna.

Í 3. mgr. er lögð sú skylda á eftirlitsaðila að veita allar nauðsynlegar upplýsingar vegna eftirlits með framkvæmd laganna og að þeim beri endurgjaldslaust að afhenda sýni sem talin eru nauðsynleg vegna eftirlitsins.

Um 25. gr.

Í greininni er kveðið á um refsiviðurlög. Gert er ráð fyrir að brot gegn lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skuli þau varða fangelsi allt að fjórum árum. Í þessu tilviki er rétt að benda á að með breytingum sem samþykktar voru með lögum nr. 122/1999, um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, er í fyrsta skipti tekið á umhverfislagabrotum í almennri hegningarlagalöggjöf hér á landi. Sum brot kunna að vera þess eðlis að þau verði færð undir almenn hegningarlög en þar er um að ræða allt að fjögurra ára fangelsi. Þannig falla saman refsíákvæði frumvarpsins og almennra hegningarlaga eins og þeim var breytt.

Með mál vegna brota gegn lögunum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim skal farið að hætti opinberra mála.

Um 26. gr.

Hér er kveðið á um sektir og að þær megi ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða geti orðið til hagsbóta fyrir lögaðila. Í slíkum tilvikum skal lögaðili þó ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Einnig má með sama skilorði gera lögaðila sekt ef fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði eða verkstjórn. Mikilvægt er að lögaðili beri slíka sektarábyrgð þótt ekki verði sönnuð sök á fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra einstaklinga sem í þágu hans starfa og er þetta í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Um 27. gr.

Hér er fjallað um kyrrsetningu skipa. Hér er um að ræða sambærilegt ákvæði og er að finna í 30. gr. gildandi laga en brotið er ekki takmarkað við losun úr sjó og varp efna í hafið eins og í gildandi lögum heldur tengist það lögunum í heild. Ekki er heldur gert ráð fyrir að einungis sé hægt að ljúka málinu með greiðslu sektar án þess að málið fari lengra eins og í gildandi lögum. Gerð er sú tillaga að lögveð stofnist í hlutaðeigandi skipi til tryggingar greiðslu sektar og að það standi í tvö ár en samkvæmt gildandi lögum er það ótímabundið og gildir því samkvæmt almennum reglum aðeins í eitt ár. Það telst of skammur tími í samræmi við reynslu liðinna ára.

Um 28. gr.

Hér er fjallað um ágreining sem kann að rísa um framkvæmd laganna, þar á meðal um það hvort um bráðamengun samkvæmt lögunum sé að ræða eða ekki, og er þá heimilt að vísa málinu til umhverfisráðherra til úrskurðar.

Í 3. mgr. er settur fram frestur sem ráðherra hefur til að kveða upp úrskurð en hann skal kveðinn upp svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en átta vikum eftir að ráðherra berst mál í hendur. Hér ber að hafa í huga að sé um að ræða ágreining sem tengist bráðamengun hafa frestir í sjálfu sér litla þýðingu því samkvæmt eðli málsins er nauðsynlegt að bregðast við án tafar. Í slíkum tilvikum yrði ráðherra að kveða upp úrskurð eins fljótt og við verður komið en þá þarf að sjálfsögðu að hafa í huga rannsóknarreglu og ýmis önnur ákvæði stjórnsýslu laga, svo sem um leiðbeiningarskyldu og andmælarétt.

Um 29. gr.

Gerð er tillaga um að lögin öðlist gildi 1. janúar 2003.

Þá er lagt til að lög nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, verði felld úr gildi.

Loks kemur fram í ákvæðinu að reglugerðir, sem settar hafa verið samkvæmt lögum nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, haldi gildi sínu að svo miklu leyti sem þær ganga ekki í bága við ákvæði nýrra laga.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda.

Frumvarpi þessu er ætlað að leysa af hólmi lög nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar. Markmið frumvarpsins er hið sama og laganna, að vernda hafið og strendur landsins gegn hvers konar mengun, en í frumvarpinu er m.a. leitast við að kveða skýrar og nákvæmar á um ábyrgð, verksvið og verkaskiptingu þeirra sem skyldum hafa að gegna við framkvæmd laganna, ásamt því að skilgreina betur ýmis orð og orðasambönd en gert er í gildandi lögum. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir aukinni ábyrgð mengunarvalda vegna bráðamengunartjóna og kveðið er á um skyldu þeirra sem tiltekna atvinnustarfsemi stunda til að tryggja sig fyrir skaða af slíkum tjónum. Vátryggingarkostnaðurinn félli á viðkomandi atvinnurekstur og hér er ekki lagt mat á hann. Þær greinar frumvarpsins sem einkum gætu haft áhrif á kostnað ríkissjóðs eru 4., 13., 19. og 21. gr.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að Umhverfisstofnun fari með eftirlit með framkvæmd laganna sé ekki mælt fyrir um annað í lögnum og í 3. mgr. segir að Umhverfisstofnun skuli sjá um að vöktun vegna mengunar hafs og stranda sé framkvæmd. Í báðum tilvikum er um að ræða verkefni sem Hollustuvernd ríkisins sinnir samkvæmt gildandi lögum og lögfesting frumvarpsins hefði ekki í för með sér aukinn kostnað fyrir stofnunina frá því sem nú er.

Í 4. mgr. 4. gr. segir að Umhverfisstofnun skuli sjá um gerð fræðsluefnis, fræða þá sem starfa að þessum málum og gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur. Það er mat Hollustuverndar ríkisins og umhverfisráðuneytis að árlegur rekstrarkostnaður af þessu verði 0,5 m.kr.

Í 5. mgr. 4. gr. er tekið fram að Landhelgisgæslan sjái um eftirlit á hafsvæðum umhverfis Ísland og Siglingastofnun Íslands annist eftirlit með búnaði skipa vegna mengunarvarna. Ekki er reiknað með auknum kostnaði af þessu. Gerður hefur verið samningur milli Hollustuverndar ríkisins og Landhelgisgæslunnar um að gæslan sinni eftirlitinu samhliða öðru eftirliti og ekki er reiknað með neinni breytingu á því eða auknum kostnaði. Um gjaldtöku Siglingastofnunar vegna eftirlitsins fer samkvæmt gjaldskrá eins og verið hefur.

Í 4. mgr. 13. gr. segir að Umhverfisstofnun annist samræmingu milli svæða og að ríkissjóður beri kostnað af samræmingunni. Gert er ráð fyrir að sá kostnaður rúmist innan núverandi fjárhagsramma stofnunarinnar.

Í 1. másl. 3. mgr. 19. gr. segir að Umhverfisstofnun skuli hafa yfir að ráða lausum mengunarvarnabúnaði til að takast á við óhöpp utan og innan hafnarsvæða eftir því sem þörf er á. Samkvæmt upphaflegri áætlun var stefnt að því að eiga 1.000 metra af flotgirðingum en í dag eru til 600 metrar. Stofnkostnaður til að ná 1.000 metra markinu er að mati umhverfisráðuneytisins um 10 m.kr. og árlegur rekstrarkostnaður er talinn vera 0,5 m.kr.

Í 2. másl. 3. mgr. 19. gr. segir að Umhverfisstofnun skuli sjá um að koma upp nauðsynlegum mengunarvarnabúnaði í höfnum landsins og um borð í varðskipum Landhelgisgæslu Íslands. Fé hefur verið veitt til þessara verkefna á fjárlögum undanfarinna ára og ekki er reiknað með að lögfesting frumvarpsins hafi í för með sér þörf á frekari fjárveitingum.

Í 21. gr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja gjaldskrá fyrir tímagjald sérfræðings og ferðakostnað fyrir eftirlit Umhverfisstofnunar vegna bráðamengunar og aðgerða til að draga úr slíkri mengun og má gjaldið ekki vera hærra en sem nemur tímagjaldi sérfræðings og

kostnaði hans við ferð. Einnig skal ráðherra setja í gjaldskrá tímagjald vegna leigu mengunarvarnabúnaðar og skal gjaldið miðast við notkun, viðhaldskostnað og endurnýjun á tækjum. Þá segir að Umhverfisstofnun skuli krefja mengunarvald um greiðslu í samræmi við gjaldskrá sé um að ræða mengun af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I með frumvarpinu. Tekjur af gjöldum samkvæmt þessari grein mundu færast sem rekstrartekjur ríkissjóðs.

Að öllu virtu má því gera ráð fyrir að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, geti haft þau áhrif að rekstrarkostnaður Umhverfisstofnunar hækki um 1 m.kr. og stofnkostnaður hækki tímabundið um 10 m.kr. Á móti kostnaði kæmu tekjur Umhverfisstofnunar, samkvæmt gjaldskrá, af eftirliti og aðgerðum vegna bráðamengunar og notkun á mengunarvarnabúnaði, en eðli máls samkvæmt er alls óvíst hve miklar þær yrðu.