

Frumvarp til laga

um breytingu á lagaákvæðum er varða losun og móttöku úrgangs frá skipum (EES-reglur, innleiðing).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Við bætist nýr töluliður sem verður 1. tölul., svohljóðandi: *Aðstaða í höfnum fyrir úrgang frá skipum og farmleifar*: Hvers konar aðstaða eða þjónusta, hvort sem hún er föst eða hreyfanleg, sem nota má til að taka á móti úrgangi frá skipum og farmleifum.
- b. Á eftir 2. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: *Farmleifar*: Leifar hvers konar farms um borð, í lestum eða tönkum, sem eftir verða að lokinni affermingu og hreinsun, þar á meðal umframmagn og leki í tengslum við fermingu eða affermingu.
- c. Á eftir 8. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: *Mengandi efni*: Efni sem falla undir I. og II. viðauka við MARPOL-samninginn.
- d. Á eftir 23. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: *Úrgangur frá skipum*: Allur úrgangur, þ.m.t. skólþ og leifar aðrar en farmleifar, sem verður til við störf um borð í skipi og fellur undir gildissvið I., IV. og V. viðauka við MARPOL-samninginn, svo og farmtengdur úrgangur eins og hann er skilgreindur í viðmiðunarreglum um framkvæmd V. viðauka við MARPOL-samninginn.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. 4. og 5. mgr. orðast svo:

Óheimilt er að losa sorp og farmleifar frá skipum á hafsvæði innan tólf sjómílna frá grunnlínu landhelginnar. Óheimilt er að losa í hafið þrávirk gerviefni sem fljóta eða mara í hafinu. Heimilt er að losa kvarnaðan matarúrgang utan þriggja sjómílna frá landi, samkvæmt nánara ákvæði í reglugerð, sbr. k-lið 6. gr.

Óheimilt er að losa skólþ frá skipum og óvinnsluhæfan rekstrarúrgang innan tólf sjómílna frá landi. Heimilt er að losa skólþ, sem hefur verið meðhöndlað í hreinsikerfi samþykktu af Samgöngustofu eða sambærilegu stjórnvaldi annars ríkis, utan fjögurra sjómílna frá landi.

b. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Losun mengandi efna, sbr. 9. tölul. 3. gr., frá skipum í mengunarlögsögu Íslands er óheimil. Þó er losun mengandi efna heimil að uppfylltum skilyrðum um notkun bestu fánlegrar tækni við mengunarvarnir og bestu umhverfisvenjur þar sem slíkt hefur verið skilgreint eða að uppfylltum skilyrðum um flokkun fljótandi efna sem flutt eru í far-geymum skipa til eða frá íslenskum höfnum svo og ákvæðum um takmörkun á losun þeirra efna sem hættuleg eru talin í hafið samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerðum, sbr. c- og g-lið 6. gr. þessara laga. Ekki skal litið á losun mengandi efna frá skipum í mengunarlögsögu Íslands utan landhelginnar sem brot af hálfu eiganda, skipstjóra eða áhafnar ef losunin er afleiðing af skemmdum á skipi eða búnaði þess, fer fram undir stjórn skipstjóra og leiðir af losun á olíu, oliukenndum blöndum eða eitruðum efnum í fljótandi formi í sjóinn.

3. gr.

11. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Móttaka úrgangs og farmleifa frá skipum í höfnum.

Hafnarstjórn skal koma upp viðunandi aðstöðu fyrir móttöku úrgangs og farmleifa frá skipum í öllum höfnum. Aðstaðan skal miðast við þarfir skipa er jafnan koma í viðkomandi höfn.

Hafnarstjórn er heimilt að fela þjónustuaðila með samningi umsjón með móttöku og meðhöndlun úrgangs og farmleifa frá skipum.

4. gr.

Á eftir 11. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 11. gr. a – 11. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (11. gr. a.)

Afhending úrgangs frá skipum.

Skipstjóri ber ábyrgð á því að úrgangi frá skipi sé skilað til hafnar eða viðurkennds þjónustuaðila áður en látið er úr höfn.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er skipi heimilt að halda til næstu viðkomuhafnar án þess að afhenda úrgang ef ráða má af þeim upplýsingum sem gefnar eru í tilkynningu skv. II. viðauka við reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum, sbr. 3.–5. mgr. 12. gr. þessara laga, að nægilegt sérhæft geymslurými sé um borð fyrir þann úrgang sem safnast hefur fyrir og mun safnast fyrir meðan á fyrirhugaðri ferð til afhendingarhafnar stendur.

Umhverfisstofnun getur veitt undanþágu frá ákvæði 1. mgr. fyrir skip í áætlunarsiglingum sem hafa reglulega viðkomu í höfnum og sýna fram á trygga afhendingu úrgangs og greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni.

b. (11. gr. b.)

Afhending farmleifa.

Skipstjóri skips sem hefur viðkomu í höfn skal tryggja að farmleifar séu afhentar í þar til gerðri aðstöðu hafnarinnar fyrir móttöku úrgangs og farmleifa.

Notandi hafnaraðstöðu skal greiða gjald fyrir afhendingu farmleifa. Eingöngu skal greiða gjald þegar farmleifar eru að sönnu afhentar og skal gjaldið standa undir kostnaði við mót-

töku, meðhöndlun og förgun farmleifa. Við ákvörðun fjárhæðar gjalda skal tekið mið af tegund og magni þeirra farmleifa sem afhentar eru.

c. (11. gr. c.)

Úrgangsgjald.

Öll skip, að undanskildum fiskiskipum, skemmtibátum sem ekki mega flytja fleiri en 12 farþega, herskipum, hjálparskipum í flota, skipum í ríkiseign eða ríkisrekstri sem nýtt eru í þágu hins opinbera, sem koma til hafnar skulu greiða gjald fyrir móttöku og meðhöndlun á úrgangi frá skipum, sbr. f-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, nr. 61/2003.

Gjaldið skal standa undir kostnaði við aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum, kostnaði við meðhöndlun og förgun úrgangs frá skipum sem og kostnaði við eftirlit Umhverfisstofnunar. Við ákvörðun fjárhæðar gjalds skal tekið mið, eftir því sem við á, af fjölda skipverja og farþega um borð, lengd sjóferðar og stærð skips.

Gjald skv. 1. mgr. má lækka ef umhverfisstjórnun, hönnun, búnaður og starfræksla skips er með þeim hætti að skipstjóri geti sýnt fram á að minni úrgangur verði til um borð. Veita má undanþágu frá greiðslu gjalda skv. 1. mgr. fyrir skip í áætlunarsiglingum sem hafa tíða og reglulega viðkomu í höfnum og sýna fram á trygga afhendingu úrgangs og greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um útfærslu og uppbyggingu gjalds, skv. 1. og 2. mgr.

d. (11. gr. d.)

Eftirlit.

Umhverfisstofnun hefur eftirlit með móttöku úrgangs og farmleifa frá skipum í höfnum, tilkynningum um úrgang, áætlunum hafna og að til staðar sé aðstaða fyrir móttöku úrgangs. Um meðhöndlun úrgangs, útgáfu starfsleyfa fyrir meðhöndlun hans og eftirlit fer samkvæmt ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs.

Umhverfisstofnun gerir úttekt á a.m.k. fimm ára fresti á því hvort aðstaða í höfnum fyrir móttöku úrgangs og farmleifa frá skipum sé í samræmi við samþykka áætlun hafnar. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með losun úrgangs frá skipum á grundvelli upplýsinga frá höfnunum. Umhverfisstofnun gerir eftirlitsáætlun þar sem eftirlitið er útfært nánar.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir reglulegt eftirlit stofnunarinnar með aðstöðu í höfnum fyrir úrgang og farmleifar og meðhöndlun og losun úrgangs og farmleifa frá skipum. Í gjaldskrá skal tekið mið af kostnaði sem eftirlit Umhverfisstofnunar hefur í för með sér.

5. gr.

Á eftir 2. mgr. 12. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Skipstjóri skips, sem er á leið til hafnar en er hvorki fiskiskip né skemmtibátur sem ekki má flytja fleiri en 12 farþega, ber ábyrgð á að tilkynning um úrgang og farmleifar í skipum, sbr. viðauka II við reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum, sé fyllt út með réttum upplýsingum og komið til viðkomandi hafnaryfirvalda:

- a. með 24 klukkustunda fyrirvara áður en komið er til hafnar ef viðkomuhöfn er þekkt; eða
- b. um leið og viðkomuhöfn er ákveðin ef 24 klukkustunda fyrirvari næst ekki; eða
- c. áður en lagt er úr fyrri höfn ef sjóferðin er skemmri en 24 klukkustundir.

Útfyllt tilkynning um úrgang og farmleifar í skipum skv. 3. mgr. skal geymd um borð í skipi þar til komið er til næstu viðkomuhafnar.

Hafnaryfirvöld skulu sjá til þess að viðeigandi upplýsingar berist Umhverfisstofnun, svo sem tilkynningar um úrgang og farmleifar auk yfirlits yfir magn og tegund þess úrgangs sem skal skilað. Samantekt á framangreindum upplýsingum skal skilað til Umhverfisstofnunar fyrir 1. mars ár hvert.

Umhverfisstofnun er heimilt að veita undanþágu frá skilum tilkynningar fyrir skip í áætlunarsiglingum sem hafa tíða og reglulega viðkomu í höfnum og geta sýnt fram á trygga afhendingu úrgangs og greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni. Skylda til að skila tilkynningu skv. 1. mgr. á ekki við um herskip, hjálparskip í flota eða önnur skip í ríkiseign eða ríkisrekstri sem um stundarsakir eru nýtt í þágu hins opinbera til annars en viðskipta.

6. gr.

Við 1. mgr. 25. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Brot gegn 6. mgr. 8. gr. varða viðurlög skv. ákvæði þessu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

7. gr.

Á eftir 28. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Innleiðing.

Lög þessi fela í sér innleiðingu ákvæða 4. gr. og 7.–10. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB, um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum, sem vísað er til í tölul. 56i í V. kafla XIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 77/2001 frá 19. júní 2001 auk innleiðingar tilskipunar 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum sem vísað er til í tölul. 56v í V. kafla XIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 65/2009 frá 29. maí 2009.

II. KAFLI

Breyting á hafnalögum, nr. 61/2003, með síðari breytingum.

8. gr.

Við 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi:

Gjald fyrir móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs og farmleifa frá skipum. Gjaldtakan tekur til allra skipa sem koma til hafnar, að undanskildum fiskiskipum, skemmtibátum sem ekki mega flytja fleiri en 12 farþega, herskipum, hjálparskipum í flota, skipum í ríkisrekstri sem nýtt eru í þágu hins opinbera, sbr. 11.–11. gr. d laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Skylt er að innheimta gjald samkvæmt þessum tölulíð. Gjald fyrir móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs skal standa undir kostnaði við aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum, kostnaði við meðhöndlun og förgun úrgangs frá skipum sem og kostnaði við eftirlit Umhverfisstofnunar. Við ákvörðun fjárhæðar gjalds skal tekið mið, eftir því sem við á, af fjölda skipverja og farþega um borð, lengd sjóferðar og stærð skips.

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 2. mgr. er höfnum skylt að innheimta gjöld sem skulu standa undir kostnaði við móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs og farmleifa frá skipum sem og eftirliti Umhverfisstofnunar með aðstöðunni, sbr. 11.–11. gr. d laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004.

9. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirögn, svohljóðandi:

Innleiðing.

Lög þessi fela í sér innleiðingu ákvæða 4. gr. og 7.–10. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB, um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum, sem vísað er til í tölul. 56i í V. kafla XIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 77/2001 frá 19. júní 2001.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta á sér nokkurn aðdraganda en Eftirlitsstofnun EFTA hefur verið í samskiptum við íslensk stjórnvöld frá árinu 2010 vegna innleiðingar tilskipunar 2000/59/EB, um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum, í íslensk lög. Siglingaöryggisstofnun Evrópu (European Maritime Safety Agency) tilkynnti stjórnvöldum á Íslandi 25. janúar 2010 að stofnunin hygðist, að beiðni Eftirlitsstofnunar EFTA, taka út framkvæmd tilskipunar 2000/59/EB hér á landi. Íslandsheimsókn Siglingaöryggisstofnunar Evrópu stóð yfir dagana 28. júní til 2. júlí 2010. Í kjölfar heimsóknarinnar gerði stofnunin skýrslu, dags. 22. nóvember 2010. Þar voru gerðar athugasemdir við nokkur atriði varðandi framkvæmd tilskipunarinnar hér á landi sem að mati stofnunarinnar voru ekki í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Eftirlitsstofnun EFTA gaf íslenskum stjórnvöldum með bréfi, dags. 1. desember 2010, færi á að koma athugasemdum sínum við skýrsluna á framfæri. Framangreindu bréfi var svarað 27. júní 2011 af hálfu íslenskra stjórnvalda. Eftirlitsstofnun EFTA sendi íslenskum stjórnvöldum bréf, dags. 18. nóvember 2011, til eftirfylgni við skýrslu Siglingaöryggisstofnunarinnar. Í bréfinu var íslenskum stjórnvöldum veittur frestur til 20. desember 2011 til að veita upplýsingar um úrbætur í samræmi við tillögur stofnunarinnar ellegar mundi hún íhuga að höfða samningsbrotamál gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólum. Í mars 2013 höfðu íslensk stjórnvöld enn ekki gert nauðsynlegar úrbætur á lögum og því birti Eftirlitsstofnun EFTA íslenskum stjórnvöldum formlegar athugasemdir (e. Letter of formal notice), dags. 13. mars 2013. Eftirlitsstofnun EFTA birti íslenskum stjórnvöldum rökstutt álit (e. Reasoned opinion), dags. 10. júlí 2013, þar sem enn hafði ekki verið brugðist við athugasemdum stofnunarinnar. Í rökstudda álitinu kemur fram að efni tilskipunar 2000/59/EB hefði verið ranglega innleitt í íslensk lög og voru íslenskum stjórnvöldum gefnir tveir mánuðir frá dagsetningu álitsins til að breyta í samræmi við efni þess en að öðrum kosti gæti Eftirlitsstofnun EFTA vísað málinu til EFTA-dómstólsins, sbr. 2. mgr. 31. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Frumvarpinu er einnig ætlað að innleiða efni tilskipunar 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum. Tilskipun 2005/35/EB var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 65/2009 frá 29. maí 2009 er tók gildi 1. nóvember 2012. EFTA ríkin þurfa samkvæmt ákvæðum EES-samningsins að innleiða efni þeirra gerða sem teknar eru undir samninginn um leið og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur gildi.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarp þetta felur í sér nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, annars vegar svo að málið sem Eftirlitsstofnun EFTA hóf gegn íslenskum stjórnvöldum vegna rangrar innleiðingar á tilskipun 2000/59/EB þurfi ekki að koma til kasta EFTA-dómstólsins og hins vegar til að ljúka innleiðingu tilskipunar 2005/35/EB, en eftirlitsstofnunin vísaði málinu til EFTA-dómstólsins í desember 2013 vegna vanefnda á innleiðingu. Frumvarpið hefur að geyma breytingar sem færa lög in til samræmis við ákvæði tilskipunar 2000/59/EB og tilskipunar 2005/35/EB og er, eins og áður sagði, lagt fram til þess að svara athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA varðandi innleiðingu tilskipana 2000/59/EB og 2005/35/EB hér á landi. Ljóst er að íslensk stjórnvöld fá ekki frekari frest til þess að færa löggjöf sína til samræmis við efni tilskipunar 2000/59/EB þar sem liðir eru þeir tveir mánuðir sem stofnunin gaf í rökstudda álitinu sem dagsett var 10. júlí sl. Verði frumvarpið ekki samþykkt mun Eftirlitsstofnun EFTA þurfa að vísa málinu til dómstóls EFTA líkt og nú þegar hefur verið gert vegna tilskipunar 2005/35/EB.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru gerðar þær kröfur að komið verði upp aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í öllum höfnum á landinu eða að rekstraraðilar hafna tryggi að þjónusta sé til staðar fyrir móttöku á sorpi og skólpi frá skipum. Að sama skapi eru lagðar þær skyldur á skipstjóra allra skipa sem koma til hafnar að skila öllum úrgangi frá skipi í aðstöðu fyrir úrgang frá skipum í höfn, þó með þeim undantekningum sem getið er um í 2. mgr. a-liðar 4. gr. frumvarpsins (11. gr. a) og 3. mgr. c-liðar 4. gr. frumvarpsins (11. gr. c). Markmið frumvarpsins er hið sama og meginmarkmið tilskipunarinnar, þ.e. að koma í veg fyrir að skip losi úrgang í hafið og þar með að draga úr mengun hafsins.

Að mati Eftirlitsstofnunar EFTA innleiddu íslensk stjórnvöld hvorki ákvæði 4. né 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB með réttum hætti í íslensk lög. Íslensk stjórnvöld tryggðu í fyrsta lagi ekki að fullnægjandi aðstaða fyrir móttöku úrgangs frá skipum væri til staðar í öllum höfnum. Í öðru lagi var einungis að finna heimild í lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, og reglugerð nr. 792/2004, um móttöku á úrgangi frá skipum, til gjaldtöku frá skipum vegna losunar úrgangs. Að mati Eftirlitsstofnunar EFTA kveður tilskipunin skýrt á um að öll skip sem fara um hafnir í aðildarríkjum skuli leggja til umtalsverðan hluta þess fjár sem þarf til að reka móttökuaðstöðu óháð því hvort skipin noti aðstöðuna eða ekki. Í 8. gr. tilskipunarinnar segir:

„1. Aðildarríkin skulu sjá til þess að kostnaði af móttökuaðstöðu fyrir úrgang frá skipum í höfnum, þar á meðal af meðhöndlun og förgun úrgangsins, sé mætt með því að taka gjald af skipum.

2. Endurheimtakerfi kostnaðar vegna notkunar móttökuaðstöðu í höfnum skal ekki vera þannig úr garði gert að það feli í sér hvata til losunar úrgangs frá skipum í sjó. Í þessu skyni skulu eftirfarandi meginreglur látnar gilda um önnur skip en þau sem eru annaðhvort fiskiskip eða skemmtibátar af þeirri gerð sem ekki má flytja fleiri en 12 farþega:

- a. öll skip, sem fara um hafnir í aðildarríkjunum, skulu leggja fram umtalsverðan skerf til að mæta þeim kostnaði sem um getur í 1. mgr., óháð raunverulegri notkun þeirra á móttökuaðstöðunni. Slíkar ráðstafanir geta falið í sér að gjaldið verði fellt inn í hafnargjöld eða að tekið verði upp sérstakt, fast úrgangsgjald. Gjöldin geta verið mismunandi, m.a. eftir flokki, gerð og stærð skipsins;

- b. sá hluti kostnaðarins, sem gjaldið samkvæmt a-lið nær ekki yfir, skal greiddur á grundvelli þeirra tegunda úrgangs og þess magns sem skipið kemur með, þ. e. ef um slíkan kostnað er að ræða;
- c. lækka má gjaldið ef umhverfisstjórnun, hönnun, búnaður og starfræksla skips eru með þeim hætti að skipstjóri þess geti sýnt fram á að minni úrgangur verði til um borð.

3. Til að tryggja að gjöldin séu sanngjörn, gagnsæ, óhlutdræg og endurspeglgi kostnað vegna þess búnaðar og þjónustu sem er fáanleg eða, þar sem við á, nýtt skal notendum hafnarinnar gerð grein fyrir fjárhæð gjaldanna og á hvaða grundvelli þau eru reiknuð út.“

Í frumvarpinu er að finna skilgreiningu á mengandi efnum sem er sama skilgreining og notast er við í tilskipun 2005/35/EB auk þess sem lagt er til að við 8. gr. laganna verði bætt ákvæði sem fjallar um bann við losun mengandi efna í mengunarlögsögu Íslands. Í 6. gr. frumvarpsins er tekið fram að losun mengandi efna í mengunarlögsögu Íslands sé brot á lögum nr. 33/2004 og verði viðurlög hvort sem brot er framið af ásetningi eða gáleysi.

Í frumvarpinu er einnig að finna skilgreiningu á farmleifum í samræmi við 10. gr. tilskipunar 2000/59/EB sem ekki er að finna í núgildandi lögum um varnir gegn mengun hafns og stranda, nr. 33/2004. Að sama skapi er í frumvarpinu skerpt á þeirri skyldu skipstjóra að skila öllum úrgangi frá skipi áður en látið er úr höfn, sbr. 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 2000/59/EB, þó með ákveðnum undantekningum sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar á skilgreiningum þeim sem eru í 3. gr. laga nr. 33/2004 en lagt er til að notast verði við skilgreiningu tilskipunar 2000/59/EB á úrgangi frá skipum, auk skilgreiningar á sorpi frá skipum. Lögð er til breyting á 4. og 5. mgr. 8. gr. laganna varðandi þær reglur sem gilda um losun sorps og skólps. Viðauki V við MARPOL-samninginn var endurskoðaður með breytingu sem tók gildi 1. janúar 2013. Í viðaukanum er kveðið á um strangari reglur um losun sorps frá skipum en áður voru í gildi. IV. viðauki við MARPOL hefur enn ekki verið fullgiltur á Íslandi og var ákvæði um losun skólps í lögum breytt til samræmis við ákvæði viðaukans um losun skólps.

IV. Samráð.

Við gerð frumvarps þessa hefur verið haft samráð við helstu hagsmunaaðila. Frumvarpið varðar fyrst og fremst hafnir landsins sem og þau skip sem koma til hafna. Hafnir munu þurfa, í samræmi við ákvæði frumvarpsins verði það að lögum, að koma upp viðunandi aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum, auk þess að sjá um meðhöndlun og förgun úrgangsins. Frumvarpið verði það að lögum mun einnig varða skip sem koma til hafnar því þau munu þurfa að losa úrgang og nota aðstöðu hafnar fyrir móttöku úrgangs. Við smíði draga að frumvarpinu var haft samráð við Hafnasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga en texti frumvarpsins var oftsinnis borinn undir Hafnasambandið sem kom með athugasemdir og tillögur að breytingum. Þær breytingar sneru t.d. að orðanotkun og staðsetningu gjaldskylduákvæðis sem að mati sambandsins átti fremur heima í hafnalögum þar sem önnur ákvæði um gjaldtöku eru staðsett. Tekið var tillit til hluta athugasemda Hafnasambandsins og var orðalagi breytt til samræmis við tillögu þess sem og að ákvæði um gjaldskyldu var flutt í hafnalögin. Í samræmi við 11. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar var haft samráð við innanríkisráðuneyti um útfærslu á breytingu á gjaldtökuákvæðum hafnalaga, sem og við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Drög að frumvarpinu voru send eftirtöldum aðilum til umsagnar 10. janúar 2014: flutningasviði Samtaka verslunar og þjónustu, Landssambandi smábátæigenda, Cruise Iceland, Landssambandi íslenskra útvegsmanna og Hafnasambandi Íslands. Að auki voru drögin birt

á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis 10. janúar 2014 þar sem almenningi var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við frumvarpið. Umsagnir bárust frá Hafnasambandinu, Samtökum verslunar og þjónustu auk Cruise Iceland. Hafnasambandið skilaði umsögn um frumvarpið þar sem kom fram í fyrsta lagi að ekki væri framkvæmanlegt að mati sambandsins að hafa sérstakar móttökustöðvar í öllum höfnum landsins þar sem slíkt myndi leiða til óþarfa kostnaðar auk þess sem slíkt væri hvorki mögulegt né æskilegt á mörgum hafnarsvæðum. Í öðru lagi væri ákvæði í 17. gr. hafnalaga um heimild til að innheimta sorpgjöld fullnægjandi til að uppfylla þær skyldur sem hafnir hafi í þessu efni. Upptaka ákvæðis um að leggja gjöld á skip án tillits til þess hvort þjónusta sé veitt þýði að gjaldið geti ekki talist þjónustugjald heldur skattur og enn fremur að miðað við þá framkvæmd sem skapast hafi sé ljóst að verið sé að leggja óþarfa álögur á eigendur skipa. Í umsögninni kemur fram að höfnunum sé vandalaust að áframsenda úrgangstilkynningar skipstjóra en ekki væri hægt að gera hafnir ábyrgar fyrir úrvinnslu þeirra upplýsinga.

Samtök verslunar og þjónustu sendu umsögn þar sem komu fram almennar athugasemdir um efni frumvarpsins. Cruise Iceland sendi einnig nokkrar athugasemdir við efni frumvarpsins en tók að öðru leyti undir það sem kom fram í umsögn Hafnasambandsins, enda stór hluti félaga í Cruise Iceland í Hafnasambandinu. Landssamband íslenskra útvegsmanna gerði athugasemdir við heimild til gjaldtöku af fiskiskipum fyrir losun úrgangs í höfnum en í fyrri útgáfu frumvarpsins var gert ráð fyrir heimild til handa höfnum til að innheimta gjöld af fiskiskipum. Í umsögn sambandsins kemur fram að samkvæmt samningi milli Úrvinnslusjóðs og olíufélaganna annist olíufélögin söfnun, móttöku, flutning og förgun/endurvinnslu allrar úrgangsolíu frá íslenskum skipum auk þess sem veiðarfæraúrgangi sé fargað samkvæmt samningi milli LÍÚ og Úrvinnslusjóðs. Hvað annan úrgang varði séu allar stærri útgerðir með samning við þjónustuaðila varðandi móttöku á öðrum rekstrarúrgangi. Úrgangur sé flokkaður samkvæmt sorpáætlun og afhending til förgunar skráð í sorpdagbók líkt og kveðið sé á um í MARPOL-samningnum. Umsögn LÍÚ leiddi til þess að ákveðið var að fjarlægja ákvæði um heimild til að innheimta úrgangsgjald af fiskiskipum því talið var að sýnt hefði verið fram á að úrgangur frá fiskiskipum væri losaður og meðhöndlaður með fullnægjandi hætti og án þess að bryti í bága við ákvæði tilskipunarinnar.

Hvað varðar athugasemdir Hafnasambandsins er það að segja að í 1. mgr. 11. gr. gildandi laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, er að finna skyldu hafnarstjórna til að koma upp eða tryggja rekstur viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku á úrgangi frá skipum. Skyldan er því nú þegar til staðar í lögum. Hvað varðar heimild 9. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga skal tekið fram að sú heimild er ekki fullnægjandi til að uppfylla skyldur hafna í þessu efni því einungis er um heimild til innheimtu gjalda að ræða en ekki skyldu líkt og tilskipun 2000/59/EB kveður á um. Í rökstuddu álitum ESA laut ein athugasemdin að því að samkvæmt íslenskum lögum hefði einungis verið heimilt en ekki skylt að innheimta gjöld af skipum sem losuðu úrgang í höfn. Að síðustu nefnir Hafnasambandið að þar sem gjöld eigi í einhverjum tilfellum að innheimta án þess að nýtt sé þjónusta í höfn, sé um skatt að ræða en ekki þjónustugjald. Í frumvarpinu hefur gjaldið sem um ræðir verið fært. Í stað þess að vera í 3. mgr. 17. gr. hafnalaga er gjaldskyldan útfærð sem nýr stafliður innan hafnargjalds, 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, en hafnargjaldið uppfyllir skilyrði þjónustugjalda eins og nánar er rætt í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins.

V. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið tilskipunar 2000/59/EB er að draga úr losun úrgangs og farmleifa í sjó, einkum ólöglegri losun frá skipum sem nota hafnir innan bandalagsins. Þetta skal gert með því að auka framboð og notkun á aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi frá skipum og farmleifum og stuðla með þeim hætti að verndun umhverfis sjávar. Í formálsorðum tilskipunarinnar kemur fram að draga megi úr losun úrgangs frá skipum í sjó með því að gera skipum skylt að skila úrganginum í móttökuaðstöðu hafnar áður en látið er úr höfn. Enn fremur segir að með hliðsjón af mengunarbótareglunni (e. polluter pays principle) skuli skipin sjálf bera kostnað af móttökuaðstöðu í höfnum, þ.m.t. kostnað af meðhöndlun og förgun úrgangs frá skipum. Samþykkt frumvarpsins hefur í för með sér að koma þarf upp aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í öllum höfnum landsins eða tryggja að viðunandi þjónusta sé til staðar. Samkvæmt skilgreiningu a-liðar 1. gr. frumvarpsins, sem tekur mið af skilgreiningu e-liðar 2. gr. tilskipunar 2000/59/EB, getur aðstaða sem nota má til að taka á móti úrgangi frá skipum og farmleifum verið föst eða hreyfanleg. Samkvæmt þessu er veitt nokkurt svigrúm varðandi þá aðstöðu sem skal vera í höfnum og sem einnig tekur mið af því að um mjög ólíkar hafnir getur verið að ræða. Við samþykkt frumvarpsins þurfa hafnir að hefja gjaldtöku af skipum sem verður að sama skapi skylt, með örfáum undantekningum, að skila úrgangi við komu í höfn. Samþykkt frumvarpsins mun því hafa efnahagsleg áhrif á skip sem koma til hafnar þar sem þeim verður skylt að greiða úrgangsgjald við losun úrgangs í höfnum. Samkvæmt formála tilskipunarinnar á gjaldtökukerfið að virka sem hvatning til þess að úrgangi frá skipum verði fremur skilað til hafnar en hann losaður í sjó. Ekki er á þessari stundu hægt að leggja tölulegt mat á þann kostnað sem mun leggjast á útgerðir skipa vegna frumvarpsins verði það samþykkt. Í 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að gjaldið skuli vera sanngjarnt, gagnsætt, óhlutdrægt og endurspeglar kostnað vegna þess búnaðar og þjónustu sem er til staðar í höfn. Samkvæmt því skal vera um að ræða þjónustugjald, ætlað til að mæta þeim kostnaði sem rekstur aðstöðunnar, móttaka og förgun úrgangs hefur í för með sér. Ef sú aðstaða og þjónusta, sem er nú þegar í höfnum landsins, telst viðunandi ætti ekki að koma til verulegra útgjalda fyrir hafnirnar verði frumvarpið samþykkt. Samkvæmt formála tilskipunarinnar á gjaldtökukerfið að virka sem hvatning til þess að úrgangi frá skipum verði fremur skilað til hafnar en að losa hann í sjó. Auðvelda megi slíkt með því að sjá til þess að öll skip greiði sinn hluta af kostnaðinum við móttöku og meðhöndlun úrgangs frá skipum og þannig megi jafnframt draga úr efnahagslegum ávinningi af losun í sjó.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í fyrsta lagi er lagt til að bætt verði við lögum nýjum tölulíð 3. gr. þar sem skilgreind verði aðstaða í höfnum fyrir úrgang frá skipum og farmleifar til útskýringar á því um hvers konar aðstöðu getur verið að ræða. Aðstæður í höfnum eru mismunandi og þar af leiðir að aðstaða fyrir móttöku úrgangs úr skipum getur verið ólík. Í öðru lagi er bætt við nýjum 3. tölul. þar sem farmleifar eru skilgreindar sérstaklega en í skilgreiningu á úrgangi frá skipum er tekið fram að skilgreiningin eigi ekki við um farmleifar auk þess sem móttaka farmleifa er aðgreind frá móttöku annars úrgangs frá skipum. Í þriðja lagi er lagt til að bætt verði við lögum skilgreiningu á mengandi efnum. Sú skilgreining er samhljóma skilgreiningu á mengandi efnum í tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu víðurlaga við brotum. Mengandi efni samkvæmt tilskipuninni eru efni sem falla undir I. og II. viðauka við MARPOL-samninginn. I. viðauki við MARPOL-samninginn fjallar um varnir

gegn olíumengun frá olíuskipum sem eru yfir 150 brl. eða stærri og öðrum skipum yfir 400 brl. og viðauki II. við MARPOL-samninginn fjallar um mengunarvarnir vegna flutninga á hættulegum efnum með skipum í umbúðum eða lausum geymum og gámum. Í fjórða lagi er bætt við skilgreiningu á úrgangi frá skipum til þess að gæta samræmis við skilgreiningu í reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum og skilgreiningar MARPOL (I. viðauki við MARPOL-samninginn fjallar eins og áður segir um varnir gegn olíumengun frá skipum, IV. viðauki fjallar um losun skólps frá skipum og V. viðauki fjallar um losun sorps frá skipum, einkum plastefna og þrávirkra efna). Skilgreiningin á úrgangi frá skipum er samhljóma skilgreiningu c-liðar 2. gr tilskipunar 2000/59/EB.

Um 2. gr.

Lagt er til að 4. og 5. mgr. 8. gr. laganna verði breytt til samræmis við ákvæði IV. og V. viðauka við MARPOL-samninginn. Í 4. mgr. er lagt til að tekið verði fram að óheimilt verði að losa úrgang frá skipum innan tólf sjómílna frá grunnlínu landhelginnar og er það í samræmi við ákvæði V. viðauka við MARPOL-samninginn sem var endurskoðaður með gildistöku 1. janúar 2013. Samkvæmt reglu 4 í viðaukanum er heimilt að losa kvarnaðan matarúrgang sem hefur farið í gegnum kvörn eða síu utan þriggja sjómílna frá landi. Skilyrði er að slíkur úrgangur geti farið í gegnum síu með ekki stærri göt en 25 millimetra í þvermál.

Samkvæmt reglu 8 um losun skólps í IV. viðauka MARPOL, sem Ísland hefur enn ekki fullgilt, má losun hreinsaðs skólps, þ.e. síaðs (e. comminuted) og sótthreinsaðs með hreinsibúnaði sem Samgöngustofa eða sambærilegt stjórnvald annars ríkis hefur vottað, eiga sér stað utan fjögurra sjómílna frá landi. Losun óhreinsaðs skólps þarf að eiga sér stað í a.m.k. 12 sjómílna fjarlægð frá landi og ekki má losa allt skólpi í einu heldur þarf losunin að eiga sér stað á hóflegum tíma á meðan skip er á siglingu á ekki minna en fjögurra hnúta hraða. Hraði losunarinnar skal vera samþykktur af Samgöngustofu sem skal byggja á stöðlum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar.

Auk þessa er lagt til að við 8. gr. verði bætt nýrri málsgrein sem verður 6. mgr. Málsgreinin mun verða til innleiðingar á 4. og 5. gr. tilskipunar 2005/35/EB. 4. gr. tilskipunarinnar fjallar um að líta skuli á losun mengandi efna, sem upptök sín eigi í skipum, á þeim svæðum sem tilheyra mengunarlögsögu ríkja sem brot ef þau eru framin af ásetningi, gáleysi eða vegna alvarlegrar vanrækslu, sjá einnig í þessu sambandi 6. gr. frumvarpsins og athugasemdir við hana. Enn fremur að líta skuli á þessi brot sem refsiverðan verknað í tengslum við og samkvæmt aðstæðum sem kveðið sé á um í tengslum við og samkvæmt aðstæðum sem kveðið er á um í rammaákvörðun 2005/667/DIM. 5. gr. tilskipunarinnar fjallar um þær undanþágur frá ákvæðum tilskipunarinnar um losun mengandi efna í mengunarlögsögu ríkja. Þær undanþágur sem getið er um varða losun sem uppfyllir viss skilyrði viðauka I og II við MARPOL-samninginn. Viðaukarnir voru innleiddir með reglugerð nr. 715/1995 um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og reglugerð nr. 527/1999 um varnir gegn mengun sjávar vegna eittra efna í fljótandi formi sem flutt eru í geymum skipa.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að hafnarstjórn skuli koma upp viðunandi aðstöðu í höfnum fyrir móttöku úrgangs og farnleifa frá skipum. Auk þess skuli aðstaðan miðast við þarfir þeirra skipa er jafnan koma í viðkomandi höfn. Málsgreinin er í samræmi við þau skilyrði sem eru sett í 1. og 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2000/59/EB. Í 1. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar kemur fram að til þess að móttökuaðstaða úrgangs í höfnum teljist fullnægjandi þurfi hún að geta tekið við

þeim tegundum og því magni úrgangs og farmleifa sem kemur með skipum sem jafnan nota viðkomandi höfn, að teknu tilliti til rekstrarlegra þarfa notenda hafnarinnar, stærðar hennar og staðsetningar, gerðar skipa sem hafa þar viðkomu og þeirra undanþága sem lagt er til að kveðið verði á um í 2. mgr. 4. gr. a þessa frumvarps (11. gr. a) og 3. mgr. 4. gr. c þessa frumvarps (11. gr. c). Í samræmi við skilgreiningu a-liðar 1. gr. frumvarpsins getur verið um að ræða hvers konar aðstöðu eða þjónustu, fasta eða færanlega. Ljóst er að í flestum tilvikum verður ekki komið upp eiginlegri aðstöðu í höfnum heldur stuðst við færanlega aðstöðu á grundvelli þjónustusamnings á milli hafnarstjórnar og þriðja aðila því ákjósanlegast er að taka á móti úrgangi í höfn en færa hann síðar til móttökustöðvar þar sem hann verður meðhöndlaður og færður til förgunar, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Þess ber að geta að samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti veitt undanþágu vegna móttöku skólps líkt og er að finna í 2. mgr. 11. gr. gildandi laga.

Í 2. mgr. er lagt til að hafnarstjórn hafi heimild til að semja við fyrirtæki eða þjónustuaðila um að fela þeim umsjón með móttöku og meðhöndlun úrgangs og farmleifa frá skipum. Hafnarstjórn mun samkvæmt ákvæðinu hafa heimild til þess að bjóða út móttöku og meðhöndlun úrgangs frá skipum en sá aðili/fyrirtæki mun þá hafa sömu skyldum að gegna og hafnarstjórn í viðkomandi höfn varðandi móttökuaðstöðu og meðhöndlun úrgangs. Rétt er að taka fram að hafnarstjórn viðkomandi hafnar ber ábyrgð á því að aðstaða eða þjónusta fyrir móttöku úrgangs sé til staðar í höfn þó að rekstur aðstöðu fyrir móttöku og meðhöndlun á úrgangi frá skipum hafi verið falin þriðja aðila.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er lagt til að bæta við löggin fjórum nýjum greinum, 11. gr. a – 11. gr. d.

Um a-lið (11. gr. a).

1. mgr. a-liðar 4. gr. frumvarpsins er ætlað að innleiða 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 2000/59/EB er leggur þá skyldu á skipstjóra skips að koma öllum úrgangi frá skipinu í móttöku-aðstöðu í höfn. Í 2. mgr. a-liðar 4. gr. er að finna ákvæði sem heimilar skipum í vissum tilfellum að halda til næstu viðkomuhafnar án þess að afhenda úrgang ef ráða má af þeim upplýsingum sem er að finna í tilkynningum skv. II. viðauka við reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum, sbr. 5. gr. þessa frumvarps, að nægt geymslurými sé um borð fyrir þann úrgang sem safnast hefur fyrir og mun safnast fyrir meðan á fyrirhugaðri ferð til afhendingarhafnar stendur. Ákvæðið er í samræmi við efni 2. mgr. 7. gr. tilskipunar 2000/59/EB. Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun hafi heimild til að veita undanþágu frá 1. mgr. ákvæðisins þegar um er að ræða skip í áætlunarsiglingum sem hafa reglulega viðkomu í höfnum og geta sýnt fram á tryggja afhendingu úrgangs og greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni. Málsgreinin er til innleiðingar á 9. gr. tilskipunar 2000/59/EB.

Um b-lið (11. gr. b).

Í b-lið 4. gr. er fjallað um afhendingu farmleifa í aðstöðu fyrir móttöku úrgangs í höfnum en skv. 10. gr. tilskipunar 2000/59/EB, sem fjallar um afhendingu farmleifa, skal afhending farmleifa eiga sér stað í móttökuaðstöðu hafnar í samræmi við ákvæði MARPOL-samningsins. Ástæðu þess að um farmleifar er fjallað í sérákvæði má rekja til 10. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um farmleifar en 7. og 8. gr. tilskipunarinnar sem fjalla um afhendingu úrgangs frá skipum og gjöld vegna úrgangs frá skipum eiga ekki við um farmleifar. Í skýrslu EMSA frá árinu 2010 kemur fram að ákvörðun um að aðgreina farmleifar frá öðrum úrgangi skipa hafi verið tekin að vel athuguðu máli sem byggst hafi á lagalegu og tæknilegu mati. Í formála

tilskipunar 2000/59/EB segir að skila skuli farmleifum í móttökuaðstöðu hafnar í samræmi við MARPOL-samninginn, enn fremur að þess sé krafist að farmleifum sé skilað í aðstöðu hafnar fyrir móttöku úrgangs eftir því sem kröfur um hreinsun tanka gefi tilefni til. Notandi hafnaraðstöðunnar skuli inna af hendi allar greiðslur fyrir slíka afhendingu úrgangs enda sé notandans yfirleitt getið í ákvæðum samninga milli hlutaðeigandi aðila eða í samkomulagi sem bundið sé við viðkomandi stað. Skv. 2. mgr. 4. gr. b skal ekki gert ráð fyrir greiðslu gjalda nema í þeim tilfellum er farmleifar eru afhentar í aðstöðu í höfn. Gert er ráð fyrir að við ákvörðun fjárhæðar gjalda skuli tekið mið af tegund og magni þeirra farmleifa sem afhentar eru. Jafnframt er tekið fram að gjaldinu sé ætlað að standa undir kostnaði við móttöku, meðhöndlun og förgun farmleifa.

Um c-lið (11. gr. c).

Í 1. mgr. c-liðar 4. gr. er lagt til að öll skip önnur en fiskiskip og skemmtibátar sem ekki mega flytja fleiri en 12 farþega auk hvers konar herskipa, hjálparskipa í flota eða annarra skipa í rikiseign, sem komi til hafnar hér á landi, skuli greiða úrgangsgjald sem ætlað sé að standa straum af kostnaði vegna meðhöndlunar og förgunar úrgangs og tengdu eftirliti yfirvalda. Gjaldinu er að sama skapi ætlað að standa undir uppbyggingu og rekstri aðstöðu í höfnum fyrir móttöku úrgangs frá skipum og þeirri þjónustu sem veitt er hverju sinni. 1. mgr. er til innleiðingar á 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB. Gert er ráð fyrir að hafnaryfirvöld muni í lok hvers árs fara yfir tekjur og kostnað vegna reksturs aðstöðu í höfnum fyrir móttöku úrgangs frá skipum og muni í kjölfarið út frá þeirri niðurstöðu reikna út hve há gjöld vegna móttöku úrgangs frá skipum þurfi að vera á næsta ári. Markmið 1. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar er að tryggja að mengunarbótareglunni sé fylgt. Í 2. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar kemur fram að endurheimtukerfi kostnaðar vegna notkunar móttökuaðstöðu í höfnum skuli vera þannig úr garði gert að það dragi úr hvata til losunar úrgangs frá skipum í sjó. Í flestum aðildarríkjum er úrgangsgjaldið lagt ofan á hafnargjöldin eða birtist í formi sérstaks úrgangsgjalds. Jafnan er við ákvörðun fjárhæðar gjaldsins miðað við fjölda skipverja um borð, lengd sjóferðar og stærð skips eftir því sem við á. Gert er ráð fyrir því að skip, sem kemur til hafnar eftir að hafa verið úti á sjó í tiltekinn dagafjölda með vissan fjölda í áhöfn, þurfi að losa úrgang frá skipi í höfn nema að sýnt sé fram á að einhver þeirra undanþága sem getið er um í frumvarpinu eigi við. Gjaldið sem þarf að greiða verður samanlagt gjald fyrir sorp/skolp en við útreikning þess skal tekið mið af því hve margir eru í áhöfn skipsins sem og í hve marga daga ferð skipsins hefur varað auk gjalds vegna olíuúrgangs en eðlilegast er að miða við stærð skips og fjölda daga úti á sjó þegar fjárhæð gjalds vegna móttöku olíuúrgangs er fundin út. Í þessu sambandi ber að nefna að í gildi er samningur á milli Úrvinnslusjóðs og olíufélaganna um að olíufélögin annist söfnun, móttöku, flutning og förgun/endurvinnslu allrar úrgangsolíu frá íslenskum skipum, sbr. 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Sjá einnig 3. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2004. Í 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar kemur fram að til þess að tryggja að gjöldin séu sanngjörn, gagnsæ, óhlutdræg og endurspegli kostnað vegna þunnadur og þjónustu sem er fánleg eða, þar sem við á, nýtt skal notendum hafnarinnar gerð grein fyrir fjárhæð gjaldanna og á hvaða grundvelli þau eru reiknuð út. Hafnir þurfa því að hafa upplýsingar aðgengilegar um á hvaða grundvelli gjöldin eru reiknuð út. Í matsskýrslu Siglingaöryggisstofnunar Evrópu (European Maritime Safety Agency) frá árinu 2010 segir að 8. gr. tilskipunarinnar leggi þá skyldu á aðildarríki að þau tryggi að allur kostnaður af móttökuaðstöðunni verði fjármagnaður með gjöldum sem skipin þurfa að standa skil á í gegnum endurheimtukerfi kostnaðar (e. cost recovery system). Í skýrslunni kemur einnig fram að aðildarríkin hafi nokkurt frelsi við uppbyggingu endurheimtukerfisins en að þau þurfi samt

sem áður að tryggja að kerfið feli ekki í sér hvata fyrir skipin að losa fremur úrgang í hafið en að farga honum í móttökuaðstöðunni. Gert er, eins og áður segir, ráð fyrir að gjaldið verði reiknað á grundvelli upplýsinga um notkun viðkomandi móttökuaðstöðu árið áður.

Í 1. másl. 3. mgr. er veitt heimild til lækkunar úrgangsgjalds ef sýnt er fram á að minni úrgangur verði til um borð. 1. másl. 3. mgr. endurspeglar c-lið 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB en skipstjórnar þurfa í tilvikum sem þessum að hafa undir höndum gögn sem sýna fram á eða staðfesta að minni úrgangur verði til um borð. Hvað varðar viðmið sem hægt er að leggja til grundvallar þegar skorið er úr um hvort skip uppfylli skilyrði til þess að fá gjöld lækkuð ber þess að geta að nú stendur yfir vinna hjá Evrópusambandinu varðandi þau sameiginlegu viðmið sem hægt verður að líta til við ákvörðun um lækkun gjalda. Gert er ráð fyrir í 2. másl. 3. mgr. að veita megi undanþágu frá greiðslu gjalda í þeim tilvikum er um er að ræða skip í áætlunarsiglingum er hafa tíða og reglulega viðkomu í höfnum og geta sýnt fram á trygga greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni. Þetta er í samræmi við efni 9. gr. tilskipunar 2000/59 sem kveður á um að aðildarríkjum sé heimilt í fyrrgreindum tilvikum að veita slíkum skipum undanþágu frá greiðslu gjalda.

Um d-lið (11. gr. d).

Í d-lið 4. gr. er fjallað um eftirlit Umhverfisstofnunar og gjaldskrá þá er ráðherra þarf að setja vegna eftirlits Umhverfisstofnunar með aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í höfnum sem og eftirlit með því að skip sem koma til hafnar losi úrgang frá skipi. Gert er ráð fyrir í 1. mgr. ákvæðisins að Umhverfisstofnun hafi eftirlit með framkvæmd við móttöku úrgangs frá skipum í höfnum, svo sem tilkynningum um úrgang, áætlunum hafna og að til staðar sé aðstaða fyrir móttöku úrgangs. Í samræmi við skilgreiningu a-liðar 1. gr. frumvarpsins getur verið um að ræða hvers konar aðstöðu eða þjónustu, fasta eða færanlega. Líkt og kom fram í umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins er ljóst að í flestum tilvikum verður ekki komið upp eiginlegri aðstöðu í höfnum heldur verður stuðst við færanlega aðstöðu á grundvelli þjónustusamnings á milli hafnarstjórnar og þriðja aðila því ákjósanlegast er að taka á móti úrgangi í höfn en færa hann síðar til móttökustöðvar þar sem hann verður meðhöndlaður og færður til förgunar, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Þá getur í einhverjum tilvikum í stærri höfnum verið um að ræða söfnunarstöð (gámastöð) eða jafnvel að sú aðstaða sem verður til staðar í höfn verði móttökustöð í skilningi laga um meðhöndlun úrgangs, þó slíkt sé ólíklegt. Í þeim tilvikum þyrfti starfsemin að fá starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd á grundvelli laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Afla þarf starfsleyfis frá Umhverfisstofnun sé um að ræða förgun úrgangs eða aðra meðferð spilliefna en flutning þeirra. Þegar svo háttar til að aðstaðan hafi starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd hefur nefndin eftirlit með starfsemi starfsleyfisskyldrar móttökustöðvar þrátt fyrir að Umhverfisstofnun hafi eftirlit með því að skyldur samkvæmt frumvarpi þessu séu uppfylltar, sjá nánar hér fyrir neðan. Gert er ráð fyrir að hluti þess gjalds sem hafnir innheimta frá skipum fyrir móttöku og meðhöndlun úrgangs og farmleifa fari í að greiða kostnað við eftirlit Umhverfisstofnunar en skv. 2. mgr. mun Umhverfisstofnun eða sá aðili sem hún felur eftirlitið þurfa að hafa reglulegt eftirlit með því að sú aðstaða, sem er til staðar í höfnum fyrir móttöku úrgangs, sé fullnægjandi. Umhverfisstofnun mun þurfa að framkvæma skipulega úttekt á aðstöðu í höfnum á a.m.k. fimm ára fresti. Í úttektinni þarf m.a. að skoða hvort aðstaðan í höfn sé í samræmi við samþykka áætlun um móttöku og meðhöndlun úrgangs, og hvort telja megi að aðstaðan sé fullnægjandi miðað við fjölda skipakoma. Stofnunin mun einnig þurfa að yfirfara gögn um magn meðhöndlaðs úrgangs og hvernig upplýsingum er komið á framfæri við notendur hafna. Umhverfisstofnun þarf að sama skapi að hafa eftirlit

með losun úrgangs frá skipum í u.þ.b. 5–10% tilfella á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram koma í tilkynningum skv. 5. gr. þessa frumvarps, sbr. viðauka II við reglugerð um móttöku á úrgangi frá skipum, nr. 792/2004. Umhverfisstofnun eða sá aðili sem hún felur eftirlitið mun þurfa á grundvelli þeirra upplýsinga, sem fram koma í tilkynningum skv. 5. gr. þessa frumvarps, sbr. viðauka II við reglugerð um móttöku á úrgangi frá skipum nr. 792/2004, að geta fylgt málu eftir, svo sem í þeim tilvikum er upplýsingar vantar eða athugun á upplýsingum gefur tilefni til að ætla að skipið uppfylli ekki kröfur laga og nauðsynlegt reynist að stöðva för skips.

Um 5. gr.

Greinin innleiðir 6. gr. tilskipunar 2000/59/EB er leggur þá skyldu á skipstjóra skips sem er á leið til hafnar að fylla út tilkynningu um úrgang og farmleifar í skipum samkvæmt viðauka II við reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum. Ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar hafði áður verið innleitt í reglugerð nr. 792/2004 en talið var nauðsynlegt að innleiða ákvæðið með lögum í ljósi þess að með því eru lagðar skyldur á skipstjóra skipa sem eru á leið til hafnar að skila útfylltri tilkynningu um úrgang og farmleifar í skipum til hafnar-yfirvalda í viðkomandi höfn. 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins mun innleiða 9. gr. tilskipunarinnar er kveður á um heimild aðildarríkja til þess að undanþiggja skip, sem eru í áætlunarsiglingum og hafa tíða og reglulega viðkomu í höfnum og geta sýnt fram á trygga afhendingu úrgangs og greiðslu gjalda í einhverri höfn á siglingaleiðinni, frá skilum tilkynningar.

Um 6. gr.

Nauðsynlegt þótti að tiltaka sérstaklega í 25. gr. laganna sem fjallar um refsiviðurlög að brot gegn ákvæði 6. mgr. 8 gr. laganna (sbr. b-lið 2. gr. frumvarpsins) muni varða viðurlög hvort sem það er framið af ásetningi eða gáleysi, sbr. 4. gr. tilskipunar 2005/35/EB.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/59/EB skulu öll skip leggja til umtalsverðan hluta þess kostnaðar sem fer í að reka aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í höfnum. Samkvæmt rökstuddu álit Eftirlitsstofnunar EFTA frá 10. júlí 2013 innleiddu íslensk stjórnvöld ekki á réttan hátt nefnt ákvæði tilskipunarinnar þar sem þau tryggðu ekki að öll skip sem kæmu til hafnar á Íslandi, að undanskildum fiskiskipum og skemmtibátum sem ekki mega flytja fleiri en 12 farþega, greiddu gjald sem stæði að stórum hluta undir kostnaði við móttöku úrgangs og rekstur á aðstöðunni. Í tilskipuninni er gengið út frá að gjaldið verði útfært sem þjónustugjald, þ.e. að gjaldið skuli standa undir kostnaði við að taka á móti, meðhöndla og farga úrgangi frá skipum. Engu að síður er gert ráð fyrir að þau tilvik geti komið upp að skip komi til hafnar með engan úrgang án þess þó að undanþágur frumvarpsins frá afhendingu úrgangs í höfn og greiðslu gjalda eigi við. Samkvæmt tilskipuninni skal innheimta gjöld af skipum hvort sem þau losa úrgang í höfn eður ei. Frumvarpið gerir ráð fyrir að gjaldinu verði komið fyrir í 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga sem hluta af almennu hafnargjaldi. Álagning gjaldsins á, eins og áður hefur komið fram, að verka sem hvati fyrir skip til að koma fremur með úrgang sinn til hafnar en að losa hann í hafnið. Þess má geta að í dönskum lögum er gjald fyrir losun og móttöku úrgangs frá skipum hluti hafnargjalds. Almennt skuli

Því gjaldtaka samkvæmt ákvæðinu byggjast á því sérgreinda endurgjaldi sem fæst gegn greiðslu gjaldsins og skal miða fjárhæðina við þann kostnað sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem um ræðir. Gjaldinu er því ætlað að standa undir kostnaði við þá þjónustu sem gjaldanda er veitt. Viðmið við ákvörðun fjárhæðar gjalds eru nánar útlistuð í umsögn um c-lið 4. gr. frumvarpsins.

Um 9. og 10. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lagaákvæðum er varða losun og móttöku úrgangs frá skipum (EES-reglur, innleiðing).

Meginefni þessa frumvarps er að gerðar verði kröfur um að í öllum höfnum á landinu verði til staðar aðstaða fyrir móttöku úrgangs frá skipum auk þess sem lagðar verði þær skyldur á skipstjóra skipa sem koma til hafnar að skila öllum úrgangi frá skipi. Verði frumvarpið samþykkt verður höfnum skylt að taka gjald af skipum til að standa straum af kostnaði við móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs frá skipum. Einnig verður tekið gjald fyrir móttöku farmleifa. Með frumvarpinu er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB, um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum, innleidd í íslensk lög. Gjaldið verður hluti af hafnargjöldum hafnarsjóða. Umhverfisstofnun getur veitt undanþágu skipum í áætlunarsiglingum sem hafa reglulega viðkomu í höfnum og geta sýnt fram á afhendingu úrgangs og gjalda í tiltekinni höfn á siglingaleiðinni og einnig má lækka gjöld ef sýnt er fram á að umhverfisstjórnun, hönnun, búnaður og starfræksla skips sé með þeim hætti að hægt er að sýna fram á að minni úrgangur verði til um borð. Markmið frumvarpsins, sem er það sama og meginmarkmið tilskipunar 2000/59/EB, er að koma í veg fyrir að skip losi úrgang í hafð og þar með að minnka mengun hafsins. Talið er að hægt sé að draga úr losun úrgangs í sjó með því að koma upp aðstöðu í höfnum og gera skipum skylt að skila úrganginum áður en látið er úr höfn, enda verði þau hvort sem er að greiða viðeigandi gjald. Þá er einnig höfð hliðsjón af mengunarbótareglunni með því að láta skipin bera sjálf kostnað af móttökuaðstöðu í höfnum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir tvenns konar gjaldtöku í höfnum auk þess sem Umhverfisstofnun verður heimilt að innheimta gjald fyrir eftirlit. Þannig skulu skip greiða fyrir afhendingu farmleifa, sem eru hvers konar leifar farms um borð sem eftir verða að lokinni affermingu og hreinsun. Gjaldið skal ráðast af tegund og magni þeirra farmleifa sem afhentar eru. Einnig skal greiða gjald fyrir móttöku og meðhöndlun á úrgangi frá skipum. Undanskilin eru fiskiskip, skemmtibátar sem ekki mega flytja fleiri en 12 farþega, herskip, hjálparskip í flota og skip í ríkisrekstri sem nýtt eru í þágu hins opinbera. Í núgildandi lögum er ákvæði sem heimilar hafnarstjórn að innheimta gjöld fyrir móttöku úrgangs og skólps í höfnum en með þessu frumvarpi verður hins vegar skylt að innheimta gjaldið af öllum skipum nema þeim sem eru undanþegin. Gjaldið skal standa undir kostnaði vegna móttöku, meðhöndlunar og

förgunar úrgangs sem og kostnaði vegna eftirlits Umhverfisstofnunar. Fjöldi skipverja og farþega um borð ásamt lengd sjóferðar og stærð skips eru lögð til grundvallar gjaldinu nema ef um olíuúrgang er að ræða, en þá er tekið mið af stærð skips og fjölda daga á sjó. Ofangreindur kostnaður er greiddur af viðkomandi skipum og innheimtur sem hluti af hafnar-gjöldum hafnarsjóða, sem starfræktir eru á vegum sveitarfélaga og hefur gjaldtakan þar með ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs. Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir reglulegt eftirlit stofnunarinnar eða þess aðila sem hún felur eftirlitið. Gjaldið skal taka mið af kostnaði við eftirlitið.

Telja má að lögfesting frumvarpsins hafi óveruleg áhrif á útgjöld sveitarfélaga og að útgjaldaaukningu verði hægt að mæta með gjaldtöku. Um þau áhrif er fjallað í annarri umsögn en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlanir. Hér er eingöngu fjallað um áhrif lagasetningarinnar á fjárhag ríkissjóðs.

Gert er ráð fyrir að kostnaður Umhverfisstofnunar vegna eftirlits verði óverulegur. Miðað er við að á hverju fimm ára tímabili verði heimsóttar sjö stórar, 20 millistórar og 50 litlar hafnir. Samtals er gert ráð fyrir sjö vinnudögum á ári við eftirlitsheimsóknir auk kostnaðar vegna ferðalaga. Kostnaður vegna móttöku tilkynninga um úrgang og farmleifar á ekki að aukast þar sem Umhverfisstofnun hefur frá árinu 2012 haft umsjón með rafrænu tilkynningakerfi þar sem skip sem koma inn í lögsögu landsins tilkynna með rafrænum hætti um úrgang og farmleifar. Kostnaði vegna eftirlits stofnunarinnar verður mætt með gjaldtöku og því ætti lögfesting frumvarpsins ekki að hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.