



Alþingi
Erindi nr. P 128/896
komudagur 3.2.2003

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfisnefnd Alþingis
b.t. Evu M. Ævarsdóttur
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 27. janúar 2003

Sam 018/2003 ÞS/sp
Tilv.: 215,0

Efni: Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 24. janúar, var lagt fram bréf umhverfisnefndar Alþingis, dags. 10. desember 2002, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 240. mál, heildarlög.

Stjórnin samþykkti meðfylgjandi umsögn.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Hjálagt: Umsögn um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda



Umsögn

Sambands íslenskra sveitarfélaga

Umsögn um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 240. mál.

Stjórn sambands íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á frumvarpinu í samræmi við eftirfarandi athugasemdir að öðrum kosti getur hún ekki mælt með samþykkt þess.

Almennar athugasemdir

Svo virðist sem í frumvarpið skorti ákvæði þar sem fram kemur með skýrum hætti að mengunarvaldi beri að koma umhverfinu aftur í það ástand sem það var í fyrir mengunartjónið. Innifalið í því sé að hreinsa upp alla mengun og fjarlægja skip eða aðra hluti sem liggja eftir í reiðileysi. Þá vantar ákvæði um að ef mengunarvaldur er ekki borgunarmaður fyrir tjóninu, ábyrgðartakmörkun skv. 7. gr. frumvarpsins verði virk, trygging dugi ekki til eða hann beri af einhverjum ástæðum ekki ábyrgð á tjóninu að þá beri ríkinu sem ábyrgðaraðila þessa lagabálks að standa straum af þessum kostnaði. Þetta þarf að vera alveg skýrt svo sveitarfélög lendi ekki í þeirri stöðu að deila við ríkið um hvað eigi að gera, hversu langt eigi að ganga og hver eigi að borga. Nefna má sem dæmi í þessu samhengi El Grillo í Seyðisfirði. Slíkar deilur enda oft með því að sveitarfélagið neyðist til að borga tiltekinn hluta sjálft svo ríkið sé tilbúið til einhverra aðgerða. Einnig er athugunarvert að skoða framgöngu Norðmanna vegna strands skipsins Guðrúnar Gísladóttur við Lofoten í Noregi. Ákvæði um að hvaða markmiði skuli stefnt í viðbrögðum við mengun er nauðsynlegt til að leggja grundvöll að allri framkvæmd laganna. Skýr ákvæði þurfa að vera um hvaða aðgerðir mengunarvaldur skal greiða fyrir og hver beri kostnaðarlega ábyrgð reynist mengunarvaldur ófær um greiða kostnaðinn.

Nauðsynlegt er að samræma hugtakanotkun í frumvarpinu. Nefna má sem dæmi að IV. kafli fjallar um „bráðamengun“. Í kaflanum er hins vegar ýmist talað um „bráðamengun“ eða bara „mengun“. Að öllum líkindum er alltaf átt við „bráðamengun“ og er nauðsynlegt að það hugtak sé þá alltaf notað.

Um 3. gr.

Skilgreina þarf hvað felst í hugtökunum *minniháttar mengun* og *meiriháttar mengun* innan hafnarsvæða.

Samkvæmt 14. gr. er ábyrgð á aðgerðum og kostnaði vegna mengunar innan hafnarsvæðis mismunandi eftir því hvort um er að ræða meiriháttar eða minniháttar mengun. Skilgreining er því nauðsynleg.

Skilgreina þarf hugtakið *strönd*.

Hugtakið *strönd* gegnir mikilvægu hlutverki í frumvarpinu, sbr. b. lið 14. gr. um viðbrögð við bráðamengun utan hafnarsvæða þegar tilkynning berst um



bráðamengun við strendur. Taka þarf afstöðu til þess hvort mengun við strendur geti náð lengra á haf út en netlög svo dæmi sé tekið.

Lagt er til að skilgreining á hugtakinu *úrgangur* verði í fullu samræmi við skilgreiningu hugtaksins sem fram kemur í frumvarpi til laga um meðhöndlun úrgangs. Þar er úrgangur skilgreindur sem „hvers kyns efni eða hlutir sem úrgangshafi ákveður að losa sig við eða er gert að losa sig við á tiltekinn hátt og skráður er á lista í reglugerð um úrgang“.

Samræmdar skilgreiningar á hugtökum í lögum stuðla að betri framkvæmd laga.

Breyta þarf skilgreiningu á hugtakinu *skip*. Mikilvægt er að skilgreiningin nái einnig yfir t.d. dýpkunarpramma og því er lagt til að skilgreiningin hljóði svo: „Skip: Sérhvert fljótandi far nema annars sé getið.“ Skilgreiningu þessa má m.a. finna í 2. gr. laga nr. 35/1993 um eftirlit með skipum.

Um 6. gr.

Lagt er til að haft skuli samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga þegar reglugerðir sem varða skyldur sveitarfélaga eru settar á gunni laganna.

Í greininni eru taldar upp fjölmargar heimildir til að setja reglugerðir og þá, eftir því sem við á, í samráði við dóms-, sjávarútvegs- og samgönguráðherra. Einungis er gert ráð fyrir því að reglugerðir sem snerta sveitarfélög séu sendar Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar. Með þessu eru sveitarfélögin sett á bekk með ýmsum einkaaðilum sem hafa umsagnarrétt. Í þessu samhengi er rétt að nefna að sveitarfélög eru hluti af hinu opinbera stjórnkerfi og því er eðlilegt að sameiginlegur málsvari þeirra samkvæmt lögum, þ.e. Samband íslenskra sveitarfélaga, hafi möguleika á að hafa áhrif á efni reglugerða á sama hátt og aðrir opinberir aðilar. Benda má á 9. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem fram kemur að haft skuli samráð við sambandið við setningu reglugerða um atriði er varða skyldur sveitarfélaga.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins kemur fram að sá sem veldur mengunartjóni beri ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því mengunartjóni sem rakið verður til mengunarinnar. Samkvæmt almennum skaðabótareglum ber tjónvaldur eingöngu ábyrgð á fjárhagslegu tjóni sem verður vegna hins bótaskylda atburðar. Ekki er í öllum tilfellum um það að ræða að mengunartjón sé fjárhagslegt tjón. Mikilvægt er að tryggja að ábyrgð mengunarvalds nái til alls kostnaðar við að hreinsa upp mengun, þ.m.t. að fjarlægja skip og annan varning af strönd eða hafsbotni. Nefna má ákvæði norsku mengunarvarnalaganna hvað þetta varðar en þar er hugað betur að þessum þætti.

Um 11. gr.

Tveir síðustu málsliðir 2. mgr. hljóði svo: „Hafnarstjórn er heimilt að setja gjaldskrá og innheimta gjöld fyrir móttöku úrgangs og skolps í höfnum. Gjaldið skal þó aldrei vera hærra en nemur þeim kostnaði sem almennt fellur til við veitingu þjónustunnar.“



Orðalag núverandi málsliða er ekki í fullu samræmi við kröfur um töku þjónustugjalda.

Einnig er lagt til að ekki verði vísað til leiðbeininga Alþjóðasiglingamála-stofnunarinnar heldur verði samdar af íslenskum yfirvöldum leiðbeiningar um móttöku úrgangs.

Varhugavert er að vísa án fyrirvara til leiðbeininga Alþjóðasiglingamála-stofnunarinnar um móttökustaði úrgangs enda er ekki sjálfgefið að þær eigi óbreyttar við íslenskar aðstæður auk þess sem íslensk yfirvöld og hagsmunaaðilar hafa lítil sem engin áhrif á efni þeirra. Ef almennar reglur eiga að gilda um hvað sé viðunandi aðstaða í höfnum fyrir móttöku úrgangs er eðlilegra að þær verði settar af hálfu íslenskra stjórnvalda með birtingu reglugerðar eða útgáfu leiðbeiningar-reglna.

Um 13. gr.

Nauðsynlegt er að greininni verði breytt til þess að skýra nánar hlutverk svæðisráða, sérstaklega með tillit til þess að gengið er út frá því að svæðisráð gegni hlutverki við að mæta á mengunarstað og meta aðstæður óháð því hvort að mengun er innan eða utan hafnarsvæða, sbr. e.- liður greinarinnar. Bent er á að í umsögn Hafnasambands sveitarfélaga um frumvarp sama efnis á 127. löggjafarþingi komu sambærilegar athugasemdir fram.

Lagt er til að skipan svæðisráða verði að mestu leyti óbreytt frá því sem nú er kveðið á um í reglugerð um viðbrögð við bráðmengun sjávar. Þó skulu fulltrúar frá heilbrigðiseftirlitssvæðum og slökkviliðsstjóri á svæðinu sitja í ráðinu. Svæðisráðið skal því kosið af öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum sem standa að viðbragðssvæði. Í ráðinu skulu sitja 3-5 fulltrúar, þar af einn slökkviliðsstjóri, einn sameiginlegur fulltrúi frá heilbrigðiseftirlitssvæðum og 1-3 hafnarstjórar.

Það er ekki í góðu samræmi við lagalega stöðu sveitarfélaga að samstarf þeirra sé með öðrum hætti en þeim að þau kjósi fulltrúa í viðkomandi samstarf. Því skal kosið í svæðisráð þó þannig að kjörgengir séu aðeins hafnarstjórar, slökkviliðsstjórar og heilbrigðisfulltrúar.

Lagst er gegn því að umhverfisráðherra skipi svæðisráð.

Þessi skipan er óþörf og mjög óeðlileg með hliðsjón af því að í svæðisráði eru eingöngu starfsmenn sveitarfélaga auk þess sem nú er tekið fram á skýran hátt að sveitarfélög beri kostnað af starfsemi ráðanna. Aðkoma ráðherra er því óeðlileg og óþörf nema til komi fjárhagsleg ábyrgð ríkisins á starfsemi svæðisráða.

Lagt er til að skýrt verði nánar hvaða merkingu það hafi að kostnaður af svæðisráðum verði hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum. Þetta tengist framangreindri umfjöllun um að kostnaðarleg þátttaka í svæðisráðum þarf að vera í samræmi við verksvið svæðisráðs sem gert er ráð fyrir að sé hvoru tveggja utan og innan hafnarsvæða.



Bent skal á að ef svæðisráð eiga að gegna hlutverki utan hafnarsvæða þarf að endurskoða kostnaðarlega þátttöku í þeim og mögulega einnig stjórnunarlega þátttöku. Hafnlaus sveitarfélög sem strandlengja fylgir eiga að taka þátt í kostnaði við starfsemi svæðisráða enda getur til þess komið að svæðisráð starfi innan marka þeirra.

Lagt er til að skýrð verði nánar verkaskipting milli Umhverfisstofnunar og svæðisráða vegna fræðslu um málefni verndunar hafs og stranda.

Samkvæmt b-lið 2. mgr. er það hlutverk svæðisráða að sjá um fræðslu starfsmanna hafna. Í 4. mgr. 4. gr. kemur fram að Umhverfisstofnun skuli sjá um gerð fræðsluefnis og fræða þá sem starfa að verndun hafs og stranda. Hlutverk svæðisráða og Umhverfisstofnunar vegna framkvæmdar og kostnaðar fræðslumála skarast því að óbreyttu.

Lagt er til að við lokamálsgrein bætist eftirfarandi málsliður: „Reglugerðir skulu settar í samráði við Hafnasamband sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.“ Nauðsynlegt er að reglugerðir sem m.a. eiga að kveða á um skiptingu landsins í viðbragðssvæði séu settar í nánú samráði við sveitarfélög eða samtök þeirra.

Óljóst er í hvaða mæli og hvers eðlis samræming skv. frumvarpsgreininni er auk þess sem að það þarf að vera skýrt að kostnaður vegna samræmingaraðgerða sé borin af ríkissjóði enda eru þær á ábyrgð Umhverfisstofnunar.

Um 14. gr.

Lagt er til að við a-lið greinarinnar bætist eftirfarandi málsliðir: Þegar um er að ræða meiriháttar mengun innan hafnarsvæða ber Umhverfisstofnun ábyrgð á aðgerðum og kostnaði við þær. Aðgerðirnar skulu gerðar í samráði við hafnarstjóra.

Í a-lið vantar alveg umfjöllun um ábyrgð vegna annarrar bráðamengunar í höfnum en minniháttar bráðamengunar. Reyndar kemur fram í almennum athugasemdum með frumvarpinu að Umhverfisstofnun eigi að bera ábyrgð á aðgerðum vegna meiriháttar mengunar í höfnum. Ákvæði þessa efnis þarf að taka upp í texta laganna sjálfra. Hlutverk og ábyrgð Umhverfisstofnunar vegna meiriháttar bráðamengunar í höfnum verður því sambærilegt við hlutverk hennar vegna bráðamengunar utan hafnarsvæða þó þannig að aðgerðir Umhverfisstofnunar í slíkum tilfellum skuli vera í samráði við hafnarstjóra. Loks er lagt til að minniháttar og meiriháttar mengun verði skilgreind sbr. umfjöllun um 3. gr. svo að skýr mörk séu um það hvenær ábyrgð á aðgerðum og kostnaði flyst frá hafnarstjóra til Umhverfisstofnunar.

Einnig er lagt er til að eftirfarandi ákvæði verði tekið upp í a-lið: Hafnarstjóri getur kallað eftir mengunarvarnarbúnaði hafna á viðkomandi viðbragðssvæði þegar ástæða þykir til.

Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um að hafnarstjórar geti kallað eftir búnaði úr öðrum höfnum á viðbragðssvæði.



Lagt er til að í b-lið verði bætt ákvæði sem tekur af öll tvímæli um hvort heilbrigðisfulltrúar sveitarfélaga eigi að fara út fyrir starfssvæði sitt, t.d.: Heilbrigðisfulltrúar skulu sinna þessu hlutverki jafnvel þótt mengun sé utan netlaga og þar með utan lögsögu sveitarfélaga.

Í b-lið greinarinnar er fjallað um hlutverk heilbrigðisfulltrúa vegna mengunar utan hafnarsvæða og nær ákvæðið því ekki einungis til mengunar stranda eins og orðalag ákvæðisins gerir ráð fyrir heldur einnig og alls hafsvæðis innan mengunarlögsögu Íslands. Þetta ákvæði frumvarpsins tekur ekki mið af lögbundnu starfssvæði heilbrigðisnefnda. Starfssvæði heilbrigðisnefnda er innan marka ákveðinna sveitarfélaga. Stjórnarsýsluleg mörk sveitarfélaga á haf út hafa verið talin takmörkuð við netlög. Framangreint fyrirkomulag hefur því í för með sér að störf heilbrigðisfulltrúa á hafi úti eru utan formlegs starfssvæðis hans og starfsheimildir hans orka því tvímælis. Einnig skal bent á að þar sem hafsvæðið umhverfis Ísland er ekki hluti sveitarfélaga er óljóst frá hvaða heilbrigðiseftirlitsvæði heilbrigðisfulltrúi á að koma til að sinna bráðamengun úti á hafi. Í tengslum við þessa umfjöllun er rétt að geta þess að félagsmálaráðuneytið hefur sett á fót sérstaka nefnd til að fjalla um mörk sveitarfélaga á haf út.

Lagt er til að lokamálsliður 14. gr. hljóði svo: Heimilt er að fela hlutaðeigandi slökkviliðsstjóra stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp með sérstökum samningi eða í einstökum tilvikum þegar við á.

Með þessu móti nær heimildin hvoru tveggja til Umhverfisstofnunar og hafna eftir því hver ber ábyrgð á aðgerðum á mengunaróhappi. Með þessu móti geta sveitarfélög nýtt þá sérfræðipækkingu sem fyrir hendi er í sveitarfélögum hjá starfsmönnum slökkviliða um viðbrögð gagnvart mengun.

Um 16. gr.

Lagt er til að ákvæðið verði skýrt með tilliti til þess hvaða aðilar eigi að kaupa sérstaka tryggingu fyrir tjóni sem þeir valda og hvenær.

Þótt einhver hluti reglna um töku tryggingarinnar geti verið í lögum er nauðsynlegt að grundvallaratriði eins hvaða aðilar eigi að kaupa tryggingu og hvenær, helstu skilyrði sem gilda um trygginguna og stöðu erlendra aðila gagnvart tryggingunni komi fram í lögum en ekki í reglugerðum. Ákvæðið er afar óskýrt í núverandi mynd og virðist gengið út frá þeirri sérkennilegu skipan mála að trygging skuli tekin eftir að mengun hefur orðið, sbr. að mengunarvaldur kaupir tryggingu. Þetta þarf að lagfæra því eins og kunnugt er þá tryggir maður ekki eftir á.

Um 19. gr.

Lagt er til að það falli niður að svæðisráð sjái um geymslu mengunarvarnarbúnaðar og í staðin komi að hafnirnar sjái um geymslu mengunarvarnarbúnaðar.

Í 19. gr. segir að svæðisráð sjái um geymslu og viðhald mengunarvarnarbúnaðar og sjái um endurnýjun á honum. Öllum höfnum á viðkomandi viðbragðssvæði ber að eiga búnaðinn. Í 13. gr. segir að hlutverk svæðisráðs sé umsjón, rekstur og



viðhald búnaðar í eigu hafnanna. Mengunarvarnarbúnaður er í eigu hafnanna og er nú í geymslu þeirra. Engin ástæða er til að leggja til breytingar á þessari skipan.

Um 20. gr.

Í 2. mgr. greinarinnar kemur fram að eiganda strandaðs skips beri að fjarlægja það sem fyrst og eigi síðar en sex mánuðum eftir strand. Þá segir einnig að eiganda skips sem liggur í fjöru sé skylt að fjarlægja það innan eins árs. Ekki er að finna í frumvarpinu skilgreiningu á því hvenær skip telst strandað en slíka skilgreiningu er að finna í lögum nr. 42/1926 um skipströnd og vogrek. Hvort sú nær 77 ára gamla skilgreining sé nothæf í þessu tilliti skal ósagt látið en líklegt er þó að skynsamlegt sé að endurskoða hana. Þá er nauðsynlegt að þetta ákvæði nái einnig til þeirra tilfella er skip hafa sokkið og valda eða geta valdið mengun, efnislegri eða sjónrænni. Þá getur einnig verið nauðsynlegt að fjarlægja sokkið skip af hafsbotni með tilliti til hættu fyrir skipaumferð. Einnig getur komið upp að loftfar geti valdið mengun eða hættu og því er lagt til að þessi grein nái einnig til loftfara.

Þá vantar hér ákvæði um hvað gera skuli ef enginn eigandi finnst eða hann er ekki borgunarmaður fyrir aðgerðum. Samfélagslegir hagsmunir af því að fjarlægja skipið eða loftfarið eru fyrir hendi hvort sem eigandinn finnst og sé borgunarmaður fyrir aðgerðum eða ekki. Viðkomandi sveitarstjórn og þar með það samfélag sem á svæðinu býr verður að hafa tryggingu fyrir því að gripið verði til þessara aðgerða.

Í greininni kemur fram að eigandi skips (loftfars) geti lagt fram beiðni til Umhverfisstofnunar um að skipið skuli vera óhreyft þar sem það er og að við afgreiðslu málsins skuli Umhverfisstofnun hafa samráð við viðkomandi sveitarfélag. Hugtakið samráð kemur víða fyrir í íslenskri löggjöf. Þó er hvergi að finna skilgreiningu á því í hverju það felst. Sambandið lítur svo á að með samráði sé átt við að aðilar komist að sameiginlegri niðurstöðu sem báðir eru sammála um eða í það minnsta sætta sig við. Í ljósi reynslunnar er þó ekki sjálfgefið að allir séu sammála þeirri túlkun. Hér verða hagsmunir og rödd heimamanna að ráða en ekki ríkisvaldsins. Til þess að tryggja það er lagt til að lokamálsliður 2. mgr. 20. gr. hljóði svo. Við afgreiðslu málsins skal Umhverfisstofnun fara eftir tillögu viðkomandi sveitarstjórnar enda byggi afstaða sveitarstjórnarinnar á málefnalegum sjónarmiðum.

Um 21. gr.

Lagt er til að lagalegur grunnur gjaldtöku fyrir mengunarvarnir hafna og starfsemi svæðisráða verði tryggður. Lagt er til svohljóðandi ákvæði: Höfnum og svæðisráðum er heimilt að innheimt gjöld af mengunarvaldi á grunni gjaldskrár sem ráðherra setur að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hafnasambands sveitarfélaga um greiðslu kostnaðar vegna starfsemi á vegum hafna vegna mengunar innan hafnarsvæða og vegna starfsemi svæðisráða vegna mengunar. Gjaldskráin skal lögð til grundvallar við uppgjör við Umhverfisstofnun vegna starfa á vegum svæðisráðs og hafna og afnota af mengunarvarnarbúnaði í eigu hafna þegar stofnunin ber fjárhagslega ábyrgð á aðgerðum. Gjaldskráin taki



m.a. til vinnuframlags, ferðakostnaðar, notkunar búnaðar. Gjöld skulu tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi skipi eða fasteign.

Það er óásættanlegt að sveitarfélög geti ekki fengið greiddan útlagðan kostnað vegna viðbragða við mengun. Bent skal á að Umhverfisstofnun mun fá allan kostnað greiddan vegna viðbragða þeirra, sbr. núverandi frumvarpsákvæði. Nauðsynlegt er að tryggja að þegar Umhverfisstofnun ber ábyrgð á aðgerðum vegna mengunar að greiðslur fáiast vegna afnóta af mengunarvarnarbúnaði og vinnu. Umhverfisstofnun mun sjá um innheimtu alls kostnaðar gagnvart mengunarvaldi.

Þannig afgreitt á fundi stjórnar sambandsins 24. janúar 2003.

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri