

Nefndarsvið Alþingis
B.t. Evu Margrétar Ævarsdóttur
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

SA/

Rvk. 4. febrúar 2003

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

Samtök atvinnulífsins, SA, hafa móttengið bréf yðar dagsett 10. desember s.l. þar sem þér óskið umsagnar SA um frumvarp til laga um verndun hafs og stranda, 240. mál, heildarlög. Eftirfarandi aðildarsamtökum og –félögum innan SA hafa einnig borist bréf yðar sama efnis: Samtökum iðnaðarins, SI; Landssambandi ísl. útvegsmanna, LIÚ; Sambandi ísl. kaupskipaútgerða, SIK; Skeljungu hf., Olíudreifingu ehf., Olíufélaginu hf og Olíuverslun Íslands. Þessir aðilar hafa unnið saman við að yfirfara frumvarpið og standa sameiginlega að eftirfarandi umsögn:

Frumvarp sama efnis var lagt fram á Alþingi haustið 2001. Þeir aðilar, sem að þessari umsögn standa, gerðu ítarlegar og efnislegar athugasemdir við efni þess frumvarps. Því miður hefur umhverfisráðuneytið ekki séð tilefni til þess að taka nægilegt tillit til þeirra athugasemda sem þá voru gerðar.

Í greinargerð með frumvarpi þessu kemur fram að frumvarpið sé í meginráttum samið af nefnd sem skipuð var 18. desember 1998 til að endurskoða lög nr 32/1996 um varnir gegn mengun sjávar. Þrátt fyrir að fulltrúar atvinnulífsins hafi ítrekað gert athugasemdir við að fyllsta tilefni sé til að fulltrúi þess komi með beinum hætti að frumvarpsgerðinni, hefur umhverfisráðuneytið ekki orðið við þessari athugasemd. Í ljósi þeirra fjölmörgu alvarlegu athugasemda sem fulltrúar atvinnulífsins sjá sig knúna til að gera við efni frumvarpsins, harna þeir þá ákvörðun umhverfisráðuneytis að eiga ekki nánara samráð um efni frumvarpsins þrátt fyrir ábendingar í bréfi Samtaka atvinnulífsins dags. 15. nóvember 1999 um að sérfróðir aðilar atvinnulífsins kæmu að samningu þess.

Sökum þess að efni frumvarpsins nær til atvinnurekstrar á sjó og landi og þar sem efni þess skarast á við ákvæði fjölmargra annarra laga, hefur umfjöllun um efni frumvarpsins tekið lengri tíma en ráðgert var. Þakka undirritaðir umsagnaraðilar þann aukna frest sem veittur var til að ljúka þessari umsögn um frumvarpið.

Undirritaðir umsagnaraðilar vilja vekja athygli umhverfisnefndar Alþingis á að á vettvangi Evrópusambandsins er í undirbúningi tilskipun um ábyrgð á mengunartjóni, þ.e. “Directive of the European parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and restoration of environmental damage.” Verði tilskipun þessi staðfest á næstunni, munu ákvæði hennar öðlast lagagildi á Íslandi í samræmi við ákvæði EES samningsins. Undirrituðum er ekki kunnugt um þær breytingar sem tilskipun þessi kann að hafa á ákvæði íslenskra laga og telur orka tvímælis að setja lög um þetta sama efni án þess að upplýsingar liggi fyrir um hvaða afleiðingar efni tilskipunarinnar kunnir að hafa á íslensk lög og hvort efni þess frumvarps sem hér er til umsagnar samræmist ákvæðum tilskipunar. Í ljósi þess að upplýsingar liggja fyrir um drög að

Lokaorð

Að mati þeirra sem að þessari umsögn standa eru í frumvarpinu mörg óljós atriði hvað varðar ábyrgðir og framkvæmd. Verulega íþyngjandi ákvæði er að finna í frumvarpinu, sumt fær vart staðist önnur lög og alþjóðasamninga og jafnræðisreglur eru brotnar að mati umsagnaraðila. Með vísan til þeirra mörgu og alvarlegu athugasemda er að framan greinir, er lagt til að frumvarp þetta verði ekki afgreitt á yfirstandandi þingi.

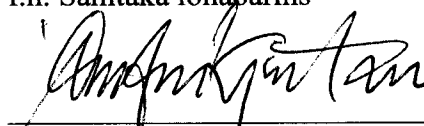
Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



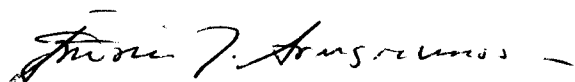
Óskar Mariússon

f.h. Samtaka iðnaðarins



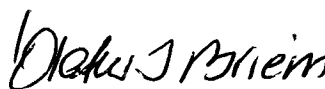
Ólafur Kjaransson

f.h. Landssambands ísl. útvegsmanna



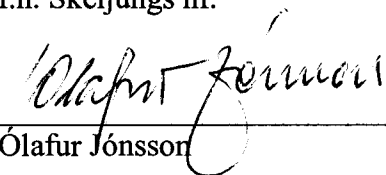
Friðrik J. Arngrímsson

f.h. Sambands ísl. kaupskipaútgerða



Ólafur J. Briem

f.h. Skeljungs hf.

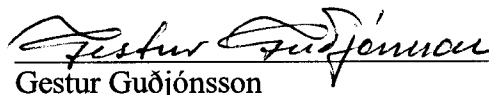


Ólafur Jónsson

f.h. Olíudreifingar ehf.

Olíufélagsins hf.

Olíverslunar Íslands hf.



Gestur Guðjónsson

Auk undirritaðra komu eftirfarandi aðilar að umsögn þessari:

Jón H. Magnússon, f.h. Samtaka atvinnulífsins

Kristján Þórarinsson f.h. Landssambands ísl. útvegsmanna

samræmi við ákvæði viðkomandi alþjóðasamninga, skapar frumvarp þetta hugsanlega réttarreglu hér á landi sem ekki samræmist alþjóðlegum skuldbindingum, hefðum eða venjum.

Afleiðing alls þessa er að mati undirritaðra umsagnaraðila aukin og viðvarandi réttaróvissa, mismunur í aðstöðu milli skyldra atvinnugreina og röskum á réttar- og samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs.

Athugasemdir við einstakar greinar:

2. gr. Gildissvið.

Í siglingalögum eru réttarreglur þær sem gilda um skip og útgerðir þeirra. Siglingalögin kveða á um réttindi, skyldur og ábyrgð skipstjóra, útgerða og eigenda skipa sem eru frábrugðnar samsvarandi ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir um réttindi, skyldur og ábyrgð rekstraraðila í landi. Telja undirritaðir eðlilegra að fella þau ákvæði frumvarpsins, sem varða réttindi, skyldur og ábyrgð skipstjóra, útgerða og eigenda skipa í gildandi siglingalög. Er hér einkum átt við ákvæði 15. gr. um íhlutun, 16. gr. um váttryggingarskilmála, 17. gr. um váttryggingar olíuflutningaskipa, 20. gr. um siglingaleiðir og strönduð skip og ákvæði 27. gr. um kyrrsetningu.

Í 7. gr og 16. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði umheimild til takmörkunar á fjárhagslegri ábyrgð í samræmi við ákvæði gildandi laga. Má skilja efni frumvarpsins svo að þessi takmörkun gildi aðeins í þeim tilvikum sem tilgreind eru í 7. og 16. gr. frumvarpsins. Ákvæði siglingalaga um heimild útgerðarmanns til að takmarka fjárhagslega ábyrgð setja þann ramma sem um slíka takmörkun ábyrgðar gildir í íslenskum sjórétti, en slík takmörkun ábyrgðar byggir á ríkum hefðum. Ákvæði þessa frumvarps um heimild eigenda skipa til að takmarka fjárhagslegu ábyrgð sína breyta ef til vill ekki réttarstöðu útgerðamanns, samkvæmt ákvæðum siglingalaga, en skapa hins vegar réttaróvissu gagnvart þeim aðilum sem eiga að framfylgja ákvæðum 7. og 16. gr. verði frumvarpið að lögum.

Telji Alþingi ekki tilefni til þess að verða við kröfum um aðgreiningu ákvæða frumvarpsins með tilliti til atvinnustarfsemi í landi annars vegar og á sjó hins vegar og í þeim tilgangi að eyða þeirri óvissu sem af ákvæðum 7. og 16. gr. leiðir að óbreyttu, er lagt til að eftirfarandi ákvæði komi í lok fyrstu málsgreinar:

“Ákvæði laga þessara breyta ekki ákvæðum Siglingalaga né ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.”

Athygli er vakin á þeirri staðreynd að á sviði mengunarmála liggja fyrir alþjóðasamningar sem Ísland hefur staðfest og og öðlast hafa gildi alþjóðlega. Hafa ákvæði þeirra því lagaígildi hér á landi. Í gildissvið frumvarpsins er tilefni til að þetta komi fram t.d. með því að bæta við í 1. mgr. sem hér segir:

“.....sem hefur eða getur haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. í samræmi við þá alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að og sem tekið hafa gildi, og að svo miklu leyti sem önnur lög....”

20. gr. Siglingaleiðir og strönduð skip.

Ákvæði þessarar greinar fjallar um heimild samgönguráðherra til að setja reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands og um siglingu skipa sem flytja olíu og hættulegan varning í farmrými og tönkum. Ákvæði þetta á ekki heima í þessum lögum og er lagt til að ákvæðum siglingalaga verði breytt til samræmis við markmið þessarar greinar frumvarpsins og heimildin verði takmörkuð við þau hafsvæði sem hafa sérstakt líffræðilegt gildi. Þetta er í samræmi við niðurstöður nefndar sem starfaði á vegum samgönguráðuneytis og fjallaði um takmörkun siglinga skipa við suðvesturströnd Íslands í kjölfar þingsályktunartillögu sem samþykkt var á Alþingi 16. maí 1997.

Lögð er áhersla á að heimild til samgönguráðherra um takmörkun siglinga um hafsvæði taki mið af þeim tillögum um rannsóknir sem fyrir liggja og um slíkt verði áfram haft viðtækt samráð við alla hagsmunaaðila.

21. gr. Gjaldskrá.

Lagt er til að í stað heimildar til að setja gjaldskrá vegna tímagjalds við notkun mengunarvarnarbúnaðar, miðist heimildin við almenna gjaldskrá vegna leigu mengunarvarnarbúnaðar. Horft er til þess að í einhverjum tilvikum telst tilefni til að hafa mengunarvarnabúnað tiltækan án þess að hann sé notaður. Í öðrum tilvikum er búnaður notaður við atvik þar sem hann kemur að miklum notum en er metinn ónýtur eftir notkun. Í enn öðrum tilvikum kann búnaðurinn að vera notaður við skilyrði þar sem ljóst mátti vera frá upphafi að hann kæmi að engum notum. Notkun við þessi skilyrði kann að hafa í för með sér tjón á búnaðinum og umtalsvert fjárhagslegt tap, sem ágreiningur kann að vera um hver skuli greiða.

Undirritaðir umsagnaraðilar mótmæla harðlega heimild til að tryggja gjöld vegna gjaldskrár með lögveði í skipum og fasteignum. Slíkt ákvæði er einnig í andstöðu við ákvæði siglingalaga um sama efni sem byggja á alþjóðlegum reglum. Í siglingalögum eru lagaheimildir um sjóveð miklum takmörkunum bundnar, auk þess sem rýmkun heimilda til sjóveðs í skipum og lögveðs í fasteignum rýrir gildi samningsveða. Umsagnaraðilar leggja til að ákvæði um lögveðrétt í 21. gr. verði fellt niður.

23. gr. Dagsektir.

Í V. kafla um þvingunarúrræði og refsiviðurlög koma inn ný og íþyngjandi ákvæði, m.v. núverandi lög. Í athugasemd með frumvarpinu segir að þau séu í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það er ekki rétt að öllu leyti, því lögin tilgreina ekki sektarfjárhæðir heldur eru þær ákveðnar í reglugerð, nú kr. 500.000 að hámarki. Hámarksfjárhæð dagsekta kr. 1.000.000 er of há og er lagt til að hún verði lækkuð verulega. Ákvæði um að Umhverfisstofnun geti látið framkvæma verk á kostnað annarra án samþykkis viðkomandi er mótmælt.

Einnig er ákvæði um lögveðrétt til greiðslu kostnaðar og dagsekta mótmælt. Lögveðréttur getur þannig myndast í eign óskylds aðila. Eignaupptaka af þessu tagi er ósanngjörn og getur orðið ólögæt. Er í því sambandi bent á mismunandi eignarhald mannvirkja og tækja í atvinnurekstri og að veðhæfni getur skertst verulega vegna slíkrar lagasetningar. Með tilvísun í umsögn um 21. gr. eru ákvæði um lögveðrétt einnig í andstöðu við ákvæði siglingalaga.

Umsagnaraðilar lýsa ánægju með að í grein þessa sé komið ákvæði um samráð við fulltrúa atvinnulífsins um setningu reglugerða samkvæmt frumvarpi þessu.

7. gr. Um ábyrgð einstaklinga og lögaðila.

Með vísan til framangreindra athugasemda við 2. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. þessarar greinar verði sem hér segir:

“Hver sá sem veldur mengunartjóni í mengunarlögsögu Íslands ber ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því mengunartjóni sem rakið verður til mengunarinnar með þeim takmörkunum sem tilgreindar eru í 2. gr.”

3. mgr. fjallar m.a. um skyldu dreifingar- og söluaðila til að taka á móti úrgangsolíu. Umsagnaraðilar vekja athygli á því misræmi sem fram kemur í gildandi ákvæðum laga um varnir gegn mengun sjávar annars vegar og laga um úrvinnslugjald hins vegar, varðandi ábyrgð sölu- og dreifingaraðila á olíu.

Móttaka úrgangsolíu hefur til þessa byggt á ákvæðum 10. gr. laga nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar:

“Einstaklingum og fyrirtækjum, er 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 er til þess hafa leyfi umhverfissráðherra og tryggja viðunandi eyðingu.”

Við umfjöllun Alþingis á lögum nr. 32/1986 komu fram mótmæli við þeim skyldum sem lagðar voru á sölu- og dreifingaraðila olíu, enda var og er um algert einsdæmi að ræða. Með ákvæðinu eru sömu skyldur lagðar á alla sölu- og dreifingaraðila olíu, jafnt í heildsölu og smásölu, alveg óháð uppruna olíuúrgagns og því hvort skilaaðili hefur átt viðskipti við söluaðilann eða ekki. Í raun eru sömu skyldur lagðar á olíufélag og smásala sem selur olívörur í neytendaumbúðum.

Með tilkomu laga um spilliefnagjald nr. 56/1996 þá var jafnframt bent á að ákvæði 5. gr. þeirra laga og ákvæði 10. gr. laga nr. 32/1986 stönguðust á. Lög um úrvinnslugjald nr. 162/2002, sem koma í stað laga um spilliefnagjald, hafa að markmiði að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna. Í 15. gr. laga um úrvinnslugjald segir:

“Úrvinnslusjóður sér um umsýslu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess. Úrvinnslusjóður skal með hagrænum hvötum koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem er tilkominn vegna vara sem falla undir lög þessi. Úrvinnslusjóður skal leitast við að skapa sem hagkvæmust skilyrði til úrvinnslu úrgangs. Úrvinnslusjóður semur við aðila um úrvinnslu úrgangs á grundvelli útboða eða verksamninga eftir því sem við á.”

Lög nr. 32/1986 hafa að markmiði að vernda hafið og stendur landsins gegn mengun. Þeim aðilum sem dreifa og selja olíu er þar gert skylt að taka á móti olíuúrgangi frá skipum og starfsemi í landi.

Lög nr. 162/2002 hafa það að markmiði að koma í veg fyrir mengun af völdum spilliefna með því að skapa hagræn skilyrði fyrir söfnun, meðhöndlun og viðunandi endurnýtingu eða eyðingu

“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 og ströndum stafar af bráðamengun í samræmi við ákvæði alþjóðasamþykktta sem Ísland hefur staðfest og sem öðlast hafa gildi alþjóðlega.”

Samkvæmt ákvæðum alþjóðasamþykktta eru heimildir til íhlutunar takmörkunum háðar. Heimildir Landhelgisgæslu Íslands til íhlutunar hljóta að takmarkast við þær heimildir sem alþjóðasamþykktir tilgreina þegar þær hafa tekið gildi alþjóðlega. Slíka heimild um íhlutun og ákvæði um frjálssar siglingar er að finna í alþjóðasamþykktinni *“International convention relating to intervention on the high seas in cases of Pollution casualties”* auk ákvæða í Hafréttarsáttmála SP um frjálssar siglingar.

16. gr. Vátryggingar og ábyrgð á mengunartjónum.

Athygli er vakin á að ákvæði um ábyrgð útgerðaraðila vegna tjóns af völdum skipa er að finna í siglingalögum og því er eðlilegt að vísað sé til siglingalaga að því er varðar ábyrgð á mengunartjónum. Ákvæði siglingalaga byggja á ákvæðum alþjóðasamninga um ábyrgð útgerða og eigenda skipa.

Því er lagt til að á eftir 1. ml. 1. mgr. komi:

“Eigendur og útgerðir skipa skulu ábyrgar fyrir bráðamengunartjóni í samræmi við ákvæði siglingalaga.”

Með þessu ákvæði má fella niður síðustu mgr. 16. gr. sem auk þess er ekki í samræmi við hliðstætt ákvæði í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins um gildissvið.

Auk þess leggja umsagnaraðilar til að í lok 1. mgr. komi ný málsgrein og eftirfarandi ákvæði:

“Um ábyrgð eigenda skips og útgerðar á bráðamengunartjóni skal fara að ákvæðum alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að og sem tekið hafa gildi alþjóðlega”.

Skv. ákvæðum 7. gr. frumvarpsins fer ábyrgð einstaklinga og lögaðila á mengun innan mengunarlögsögu Íslands eftir almennum skaðabótareglum. Í 16. gr. er lagt til að hlutlæg bótaregla verði lögfest sé um að ræða bráðamengun sem tengist atvinnurekstri skv. fylgiskjali I eða flutningi á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum. Í slíkum tilfellum þarf ekki að liggja fyrir saknæmt atferli heldur dugar að tjón hafi orðið. Sú atvinnustarfsemi sem fellur undir þessa skilgreiningu er tiltekin starfsemi á landi sem er háð starfsleyfum Umhverfisstofnunnar eða heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og tilteknir flutningar. Ákvæðið felur það í sér að bráðamengun frá þessari starfsemi, þ.e. mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða, meðhöndlist með öðrum hætti og lúti annarri ábyrgð, en sambærileg bráðamengun á landi eða frá annarri starfsemi en talin er upp í fylgiskjali I með lögnum.

Hlutlæg ábyrgð á tilteknar greinar atvinnureksturs en aðrar ekki, er gróf mismunum samkeppnisaðstöðu og brot á jafnræðisreglu.

Sem dæmi má taka tvo eldsneytisgeyma sem standa við hafnarsvæði. Annar geymirinn er sölugeymir í tengslum við bensínstöð, en hinn er í eigu verktaka sem vinnur við skip. Ef leki kemur að geymunum af einhverjum ástæðum; óhapps, skemmdarverka eða ákeyrslu, sem

12. gr. Tilkynningarskylda.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að eigendur skipa eða skipstjórnarmenn tilkynni um losun, varp eða mengun. sem lög þessi kveða á um, til Umhverfisstofnunar eða Landhelgisgæslu Íslands. Vakin er athygli á frumvarpi til laga um vaktstöð siglinga, þar sem gert er ráð fyrir að hún taki m.a. við tilkynningum frá sjófarendum að því er varðar móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum sem flytja hættulegan og/eða mengandi varning, móttöku og miðlun neyðarkalla til viðeigandi aðila, auk tilkynninga um óhöpp eða slys á sjó. Tílefni er til að þær opinberu stofnanir sem hér eiga í hlut, hafi um það nokkuð samráð með hvaða hætti fara skuli með tilkynningar frá skipum.

13. gr. Svæðisráð vegna bráðamengunar.

Samkvæmt þessari grein skal landinu skipt í eftirlitssvæði og skal svæðisráð starfa á hverju svæði. Í svæðisráði skulu eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri. Umsagnaraðilar gera þá kröfu að atvinnurekendur eigi einnig fulltrúa í svæðisráði. Hlutverk svæðisráða er m.a. umsjón og rekstur búnaðar, fræðsla, skipulag æfinga og þjálfun í viðbrögðum og að vera til ráðgjafar. Atvinnulífið getur með þátttöku sinni í svæðisráðum lagt mikið af mörkum m.a. vegna tengsla við alþjóðleg fyrirtæki og samtök. Jafnframt er mikilvægt að tryggt sé gott samband milli eftirlits- og viðbragðsaðila annarsvegar og fyrirtækja og hagsmunaaðila hinsvegar.

14. gr. Framkvæmd og stjórn á vettvangi.

Gerðar eru eftirfarandi athugasemdir við þessa grein frumvarpsins:

1. málsgrein, stafliður a: Lagt er til að orðin “*minni háttar*” verði felld niður þar sem ekki kemur fram í greininni hvað skuli gert við “*meiri háttar*” mengun og hver skuli taka ákvörðun um hvort bráðamengun, sem orðið hefur, telst “*minni háttar*” eða “*meiri háttar*”.

2. mgr. verði svohljóðandi: “*Heimilt er að fela mengunarvaldi sjálfum framkvæmd hreinsunar á grundvelli áætlunar um hvernig hann muni standa að hreinsuninni.*”

Frumvarpið gerir ráð fyrir að til þess að mengunarvaldur fái heimild til hefja hreinsun, skuli hann áður en slík heimild er veitt leggja fram tryggingu. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvers konar tryggingu átt er við. Í greinargerð með frumvarpinu segir: “*Gert er ráð fyrir að mengunarvaldurinn geti sjálfur framkvæmt hreinsun þegar trygging liggur fyrir því að hann muni greiða fyrir tjón sem hann veldur og*”. Óþarfi er að setja slíkt ákvæði í þessi lög, enda er réttur manna til að fá tjón og vinnu greidda tryggður í almennum lögum. Einnig er ljóst að ef sýnt er að mengunarvaldur getur ekki framkvæmt þá áætlun sem hann leggur fram um viðbrögð við því tjóni sem hann hefur valdið að mati viðkomandi eftirlitsaðila, er ekki hægt að samþykkja þá áætlun sem hann leggur fram og þar með fær hann ekki heimild til að sjá um framkvæmd hreinsunar umfram það sem á honum hvílir sem fyrstu viðbrögð.

15. gr. Íhlutun vegna bráðamengunar.

Greinin fjallar um við hvaða aðstæður Landhelgisgæslu sé heimilt að grípa til íhlutuna. Slíkt ákvæði væri eðlilegra að setja í siglingalög en í lög um verndun hafs og stranda, sbr. aths. við 2. gr.

Til vara er gerð tillaga um að fyrsti töluliður orðist svo:

þeirra. Úrvinnslusjóði er þar gert skylt að bjóða út framangreinda verkþætti eða semja við aðila um alla þætti málsins, þ.m.t. þá þætti sem einstaklingum og fyrirtækjum er gert skylt að annast skv. lögum.

Það er augljóst að mati umsagnaraðila að framangreind ákvæði stangast á. Sölu- eða dreifingaraðili er skyldugur skv. lögum til að veita hverjum sem er, innlendum eða erlendum einstaklingi eða lögaðila, viðskiptavini eða ekki viðskiptavini, þjónustu, sem í þessu tilfalli er móttaka olíuúrgangs. Sölu- eða dreifingaraðilinn kann að kjósa að taka ekki þátt í eða verður undir í slíku útboði. Við þær aðstæður skapast óvissa um hvernig halda á viðkomandi aðila að skyldum sínum, ef Úrvinnslusjóður hefur á sama tíma samið við þriðja aðila um verkið og greiðir honum fyrir það. Jafnframt ríkir óvissa um hvað á að greiða sölu- eða dreifingaraðila sem vill uppfylla lagalegar skyldur sínar og taka á móti olíuúrgangi, þrátt fyrir samning Úrvinnslusjóðs við þriðja aðila um það verk.

Sérstaklega skal bent á að það liggur fyrir álit þess efnis að Spilliefnanefnd og þá væntanlega Úrvinnslusjóði, sem hefur tekið við skyldum nefndarinnar, beri að bjóða út þetta verkefni á EES-svæðinu. Þetta hefur það í för með sér að samningar um móttöku olíuúrgangs við olíufélögin, sem renna út í árslok 2003, verða ekki endurnýjaðir og verða þau verkefni boðin út á EES-svæðinu á þessu ári.

Ákvæði í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins er ætlað að koma í stað framangreinds ákvæðis 10. gr. laga nr. 32/1986 og er eftirfarandi:

“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 leyft Umhverfisstofnunar, og tryggja viðunandi eyðingu.”

Með þessu er ekki tekið á því misræmi sem lýst hefur verið hér að framan. Nauðsynlegt er að fjallað verði um þennan þátt málsins í meðförum Alþingis á frumvarpi til laga um verndun hafs og stranda. Undirritaðir umsagnaraðilar leggja til að ákvæði 10. gr. laga nr. 32/1986 um skyldur þeirra sem dreifa og selja olíu verði fellt úr gildi og ekki tekið upp í lög um verndun hafs og stranda. Með því yrði allri óvissu eytt og olíuúrgangur myndi lúta sömu lögmálum og annar úrgangur sem fellur undir lög um úrvinnslugjald.

Í 3. mgr. 7. gr. kemur einnig fram að eigendur og umráðamenn hleðslustöðva fyrir olíuflutningaskip og skipaviðgerðarstöðva skulu sjá um að stöðvarnar hafi aðstöðu til að taka við olíublandaðri kjölfestu og öðrum úrgangi sem er eftir í skipinu þegar það kemur til stöðvarinnar. Í slíkum tilfellum er venjan að kalla til sérhæfða þjónustuaðila sem dæla úrgangi úr skipunum og fjarlægja hann. Til að taka af allan vafa um að þetta fyrirkomulag samræmist markmiðum laganna er lagt til, að við 2. málslíð 3. mgr. bætist:

“.....til geymslu eða flutnings.”

Að lokum er lagt til að hugtakið hleðslustöðvar verði skilgreint í 3. gr. sem stöðvar þar sem strandflutningaskip eru lestuð.

veldur bráðamengun, ber rekstraraðili sölugeymisins fulla ábyrgð á tjóni gagnvart öðrum, greiðir allan kostnað við hreinsun oliunnar, og þarf auk þess að hafa lögboðna tryggingu þar sem hann fellur undir hlutlæga ábyrgð 16. gr. frumvarpsin á grundvelli fylgiskjals I. Verktakinn, sem ekki er á lista fylgiskjals I, ber hins vegar enga ábyrgð, enda ekki um ásetning eða saknæma háttsemi að ræða og þarf ekki að hafa lögboðna ábyrgðartryggingu.

Til þess að tryggja greiðslu skaðabóta vegna afleiðinga slysa og óhappa, er gert ráð fyrir að lögfest verði lögboðin ábyrgðartrygging að fjárhæð allt að 1 milljón SDR. Skaðabætur umfram þá fjárhæð falla á mengunarvald skv. reglum um skaðabótaábyrgð. Ákvæði um viðtæka, fortakslausa og hlutlæga ábyrgð á tiltekna aðila og tiltekna mengun er mótmælt. Gera verður þá kröfu að áður en hlutlæg ábyrgð verður lögfest liggi fyrir faglegur rökstuðningur og ítarlegri útfærsla þar sem ábyrgð einstakra aðila er mjög óljós í frumvarpinu. Ákvæði um sérstaka lögboðna ábyrgðartryggingu er einnig mótmælt, þar sem aðilar eiga að hafa val um hvernig tryggingum er háttáð, þ.e. hvort tekin er váttrygging eða lagðar eru fram aðrar tryggingar (sbr. dönsku siglingalögin 197. gr., "...godkendt forsikring eller anden garanti til dækning af ansvar..."). Því er lagt til að ákvæði um lögboðna ábyrgðartryggingu verði fellt út úr frumvarpinu.

Ákvæði um þá hlutlægu ábyrgð sem mælt er fyrir í 16. gr. frumvarpsins hvað atvinnurekstur á landi varðar, er ekki að finna í lögum okkar nágrannaþjóða með sama hætti og hér er gert ráð fyrir, má þar nefna Danmörk og Noreg. Með slíku ákvæði er þar með verið að leggja auknar álögur á íslenskt atvinnulíf og veikja samkeppnisaðstöðu íslenskra fyrirtækja gagnvart erlendri samkeppni. Með því að leggja hlutlæga bótaábyrgð á tiltekna starfsemi en aðra ekki er verið að mismuna fyrirtækjum á innlendum markaði, sem er brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Ákvæðum um þá hlutlægu ábyrgð sem í frumvarpinu felst er mótmælt á þeim grunni að ekki hafi verið færðar fullnægjandi skýringar á tilefni þess að innleiða slíkt ákvæði, auk þess sem í undirbúningi er tilskipun um sama efni hjá ESB, sbr. umfjöllun í inngangi hér að framan sem tilefni er til að skoða í þessu samhengi.

Hugtakið "*flutningur*" í 1. mgr þar sem átt er við flutning á olíu, eiturefnum og hættulegum efnum þarf að skilgreina nánar þannig að ljóst sé að ekki sé um að ræða olíu sem skip flytja til eigin nota, sbr. breytingatillögur við 3. gr.

17. gr. Váttryggingar olíuflutningaskipa.

Skv. ákvæðum greinarinnar gilda ákv. 16. gr. fyrir olíuflutningaskip auk þeirra kvaða sem kveðið er á um í alþjóðasamningum. Hins vegar segir í umræddum alþjóðasamningum að einstök aðildarríki sé ekki heimilt að leggja frekari álögur á eigendur olíuflutningaskipa. Verði Alþingi ekki við kröfu um að fella ákvæði 17. gr. úr frumvarpinu, er lagt til að ákv. 17. gr. hljóði:

"Um ábyrgð og váttryggingar olíuflutningaskipa gildir 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."

Undirritaðir benda á nauðsyn þess að íslensk lög og reglur gangi ekki lengra en ákvæði alþjóðasamninga mæla fyrir um. Í mörgum tilvikum er óheimilt að gera ítarlegri kröfur en viðkomandi alþjóðasamningar mæla fyrir um auk þess sem slíkt gæti haft í för með sér mismunun að því er varðar samkeppnisstöðu og gæti orðið íþyngjandi fyrir íslenska atvinnustarfsemi í alþjóðlegri samkeppni.

3. gr. Skilgreiningar.

Í 16. gr. frumvarpsins segir:

“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 efnum eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali I.”

Nauðsynlegt er að í frumvarpinu komi fram hvað *flutningur á olíu, eiturefnum og hættulegum efnum* merkir í skilningi þessara laga.

Lögð er til eftirfarandi skilgreining á hugtakinu:

“Flutningur olíu, hættulegra efna og eiturefna” eru flutningar á efnum sem falla undir ákvæði alþjóðasamþykktar um sjóflutninga á hættulegum varningi, International Maritime Dangerous Goods Code, IMDG-kóðann, alþjóðasamþykktar um sjóflutninga á hættulegum efnum í farmgeymum skipa, International Bulk Chemical Code, IBC-kóðann, flutningar á olíu í farmgeymum skipa, eða reglur um flutning á hættulegum farmi á vegum, ADR-reglur. Það er, þau efni sem falla undir viðauka I, II og III í MARPOL, þegar þau eru flutt sem farmur í skipum og þau efni sem flokkuð eru sem hættuleg á landi.

Athygli er vakin á að flutningur á gaskút fyrir útigrið í einkabifreið telst flutningur á hættulegum efnum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins óbreyttum. Útilokað er að framfylgja ákvæðum þessa frumvarps sé ekki í því mælt fyrir um lágmarksmagn þeirra efna sem tekin eru til flutnings, sbr. framangreindar reglur. Sjá einnig athugasemdir við ákvæði 16. greinar.

Sjá jafnframt athugasemdir varðandi nauðsyn skilgreininga á hugtökunum “hleðslustöð” og “flutningur” í niðurlagi 7. og 16. greinar.

6.gr. Reglugerðir um verndun hafs og stranda.

Staflíður w) verði:

“Ábyrgðir eða tryggingar vegna atvinnustarfsemi sem ber hlutlæga ábyrgð á bráðamengun hafs og stranda, í samræmi við ákvæði gildandi laga.”

Hér er vísað til þess að ákvæði um hlutlæga ábyrgð, sem krafa er gerð um samkvæmt ákvæðum 16. gr. frumvarpsins, er að finna í öðrum lögum og lögð er áhersla á nauðsyn þess að reglugerð samkvæmt frumvarpi þessu verði í samræmi við þau lög. Einnig að atvinnustarfsemi hafi val um það hvort teknar eru tryggingar eða lagðar fram ábyrgðir.

Undirritaðir umsagnaraðilar mótmæla því að sjóveð í skipum og lögveð í fasteignum verði lögfest í frumvarpi um verndun hafs og stranda.

24. gr. Heimildir eftirlitsaðila.

Samkvæmt lögum um eftirlit með skipum annast Siglingastofnun Íslands eftirlit með skipum. Ákvæði þessarar greinar felur í sér að Umhverfisstofnun verður einnig veitt heimild til að annast eftirlit með skipum. Slíkt fyrirkomulag er óheppilegt þar sem með því skarast eftirlit milli tveggja opinberra stofnana og getur það skapað útgerðum skipa ómælt erfiði og fyrirhöfn. Íslensk stjórnvöld hafa sett sér það markmið að gera allt opinbert eftirlit skilvirkara og einfaldara án þess að það hafi áhrif á markmið eða gæði eftirlitsins. Sú leið sem tillaga er gerð um í þessu frumvarpi er því í andstöðu við framangreinda stefnu stjórnvalda. Umsagnaraðilar leggja því til að Siglingastofnun Íslands verði falið eftirlit með framkvæmd laga þessara að því er varðar skip og búnað þeirra.

Lagt er til að í 4. gr frumvarpsins komi ákvæði þar sem segir, að þegar íhlutun eigi sér stað eða þegar skoðanir eru framkvæmdar samkvæmt lögum þessum, gildi sömu ákvæði og gilda um eftirlit Siglingastofnunar Íslands með íslenskum skipum. Umsagnaraðilar leggja því til að þar komi inn nýtt svohljóðandi ákvæði:

“Eftirlitsaðili má ekki tefja för skips að nauðsynjalausu. Um framkvæmd skoðana á skipum skulu gilda ákvæði laga um eftirlit með skipum.”

26. gr. Sektir.

Ákvæði greinarinnar er í andstöðu við meginreglu refsiréttar um að sök sé skilyrði refsingar. Refsingar skv. 31. gr. hegningarlaga nr. 19/1940 eru fangelsi og fésektir. Umsagnaraðilar leggja til að ákvæðið verði fellt út úr frumvarpinu eða breytt á þann veg að refsíabyrgð lögaðila verði einskorðuð við refsinaeman og ólögmaetan verknað af hálfu fyrirsvarsmanna og starfsmanna viðkomandi fyrirtækis eða lögaðila. Með ákvæðum 25. gr. er tryggt að þeim, sem gerast sekir um brot gegn lögnum verði refsað. Verður því ekki séð að sérstök þörf sé fyrir 26. grein laganna. Verði hins vegar litið svo á að 26. grein sé nauðsynleg þá er lagt til að henni verði breytt á þann veg að hún hljóði svo:

“Sektir má ákvarða lögaðila, ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði.”

Framangreint ákvæði væri í samræmi við ríkjandi rétt samkvæmt III. kafla hegningarlaga nr. 19/1940 með áorðnum breytingum.

27. gr. Kyrrsetning.

Ákvæði þessarar greinar fjallar eingöngu um skip. Ákvæði um kyrrsetningu skipa er að finna í lögum um eftirlit með skipum. Umsagnaraðilar leggja því til að 1. mgr. þessarar greinar hljóði svo:

“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 vegna lögboðins eftirlits. Um kyrrsetningu fer að ákvæðum laga um eftirlit með skipum.”

ofangreindri ESB-tilskipun, er tilefni til þess að fresta umfjöllun um efni þessa frumvarps þar til efni tilskipunarinnar hefur verið kynnt og um það fjallað.

Helstu athugasemdir umsagnaraðila eru þessar :

Umsagnaraðilar vekja athygli Alþingis á því ólíka lagaumhverfi sem útgerðir skipa annars vegar og atvinnustarfsemi í landi hins vegar búa við. Viða í íslenskum lögum er að finna ákvæði sem fjalla sérstaklega um skip og útgerðir þeirra og sem ekki ná til atvinnurekstrar í landi og öfugt. Með tilliti til þess hve réttarreglur atvinnurekstrar á sjó eru frábrugðnar réttarreglum um atvinnustarfsemi í landi, leggja umsagnaraðilar til að ákvæðum þessara laga verði skipt niður í tvo kafla, þ.e. ákvæði um atvinnustarfsemi á sjó annars vegar og ákvæði um atvinnustarfsemi í landi hins vegar og þannig tekið mið af réttarreglum á öðrum sviðum íslenskra laga.

Í frumvarpi þessu er að finna nokkur ný ákvæði sem ekki er að finna í gildandi lögum um varnir gegn mengun sjávar, nr. 32/1996. Efni þessara nýju ákvæða frumvarpsins stangast mörg hver á við efni annarra íslenskra laga. Sem dæmi um ákvæði sem stangast á við ákvæði annarra laga eru ákvæði um lögveðrétt í 21., 23. og 27. grein frumvarpsins. Þessi ákvæði samrýmast t.d. ekki gildandi ákvæðum um sjóveð í XI. kafla siglingalaga. Sem dæmi um ákvæði sem einnig er að finna í öðrum lögum má nefna ákvæði um kyrrsetningu skipa í 27. gr. Ákvæði um kyrrsetningu skipa eða farbann er að finna í IV. kafla laga nr 35/1993 um eftirlit með skipum. Frumvarpið felur einnig í sér ákvæði sem með beinum hætti snerta ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir Efni frumvarpsins og orðalag einstakra greina þess er með þeim hætti að ekki er fullkomlega ljóst hvort og með hvaða hætti ákvæði frumvarpsins breyta eða hafa áhrif á ríkjandi réttarreglu. Jafnvel þó að í 2. gr. frumvarpsins sé að finna ákvæði um að lögin gildi að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um.

Ákvæði frumvarpsins eru ekki alltaf nægjanlega skýr, sérstaklega að því er varðar atvinnurekstur í landi. Þannig er t.d. fyrirtækjum á landi skylt að tilkynna alla losun, varp og mengun í hafid innan mengunarlögsögu Íslands sem og á strendur. Ekki verður með góðu móti séð að ákvæðið nái til atvinnustarfsemi fjarri sjó (Kísil- og kísilgúrframleiðsla sbr. fylgiskjal I) né til mengunar á landi eða andrúmslofti. Frumvarpið virðist fyrst og fremst samið með starfsemi á sjó og við strendur landsins í huga, en tilteknir flokkar atvinnustarfsemi í landi felldir inn í sama lagaramma þrátt fyrir að sú starfsemi falli undir lög um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Ákvæði frumvarpsins fela í sér nýmæli um hlutlæga bótaábyrð vegna bráðamengunar gagnvart tiltekinni atvinnustarfsemi, sem ekki er að finna með samsvarandi hætti meðal okkar nágrannabjóða. Með frumvarpinu er hlutlæg bótaábyrgð lögð á ákveðna flutningastarfsemi og á atvinnurekstur sem tilgreindur er í fylgiskjali I með frumvarpinu. Þetta ákvæði felur í sér mismunun þar sem atvinnurekstur, sem ekki er tilgreindur í fyrrgreindu fylgiskjali I, en hefur í för með sér sambærilega mengunarhættu, þarf ekki að bera hlutlæga bótaábyrgð, jafnvel þó svo að um skyldan rekstur sé að ræða Um afar flókið, íþyngjandi og viðkvæmt mál er að ræða sem undirbúa þarf gaumgæfilega. Ekki er ástæða á þessari stundu til að setja séríslensk ákvæði í löggjöf um efni, sem þegar er í vinnslu á vegum ESB og Ísland er skuldbundið til að aðlaga að sinni löggjöf í framtíðinni..

Nokkur ákvæði frumvarpsins lúta að ákvæðum alþjóðasamþykktá sem Ísland hefur gerst aðili að, þó svo að ekki sé um slíkt sérstaklega getið í lögnum. Þar sem orðlag frumvarpsins er ekki í