

Alþingi
Erindi nr. P 140/70
komudagur 10.11.2011



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir
Formaður umhverfis- og samgöngunefndar
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Rauðarárstígur 25, 150 Reykjavík
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373
postur@utn.stjr.is, www.utn.stjr.is

Reykjavík, 7. nóvember 2011
UTN1100110/03.G.002; 44.A.001
EG/aps

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um siglingaleiðir við norðan- og vestanvert Ísland. 140. löggjafarþingl 2011-2012. Þskj. 13 – 13. mál.

1. Um þörf á reglusetningu

Utanríkisráðuneyti styður markmið tillögunnar um að tryggja öryggi sæfarenda og verndun umhverfis og lífríkis í hafinu vestur og norður af Íslandi. Lagt er til að greining fari fram á því hvaða aðgerðir eru best fallnar til að ná þessum markmiðum en ein þeirra gæti verið afmörkun siglingaleiða. Taka þarf mið af því hvaða vinna fer nú þegar fram, meðal annars í samvinnu við aðildarríki Norðurskautsráðsins.

Nefnd sem samgönguráðherra skipaði í árslok 2006 til að gera tillögur um „hvernig stuðla megi að því að fyrirbyggja slys og mengun á sjó og draga úr áhrifum þeirra á umhverfi sjávar og stranda, efnahagslífið og heilbrigði íbúanna“, komst í lokaskýrslu sinni frá 2009 að þeirri niðurstöðu að á öðrum hafsvæðum en sunnan og suðvestan Íslands væri enn ekki ástæða til að afmarka siglingaleiðir. Starf nefndarinnar hafði áður leitt það af sér að alþjóðlegar reglur um leiðastjórnun skipa fyrir suður- og suðvesturlandi tóku gildi árið 2008.

Niðurstaða nefndarinnar byggði á því að skipaumferð væri ekki mikil á umræddum hafsvæðum en enn í dag er hún ekki ýkja mikil. Ljóst er þó að Íslendingar þurfa að fylgjast vel með því hvernig mál þróast. Erfitt er að meta hver þróunin verður í flutningum um norðausturleiðina um Norður-Íshaf til Kyrrahafs. Þeir eru ekki miklir eins og sakir standa en gætu mögulega aukist hratt. Nefna má að í september 2011 kom fram að rannsóknamiðstöð rússneska sjóhersins telur að vöruflutningar um þá leið geti allt að hundraðfaldast að magni fram til ársins 2020. Einnig vinna Grænlandingar nú að undirbúningi útboða á tilraunaborunarleyfum vegna olíuvinnslu við norðaustanvert Grænland, árin 2012 og 2013, en um gríðarlegt magn olíu getur verið að ræða. Verði vinnslan að veruleika samhliða aukinni námuvinnslu á austanverðu Grænlandi er líklegt að skipaumferð nálægt Íslandi aukist, ekki síst ef hugmyndir um þjónustuhlutverk íslenskra hafna og skipafélaga gagnvart svæðinu verða að veruleika. Ótalinn er þá möguleikinn á skipaumferð vegna olíuvinnslu á Drekasvæðinu. Loks má nefna aukna umferð skemmtiferðaskipa um svæðið.

Í norðurslóðastefnu Íslands sem Alþingi samþykkti 28. mars síðastliðinn kemur fram að Ísland eigi að beita sér „í hvívetna fyrir því að við aukin efnahagsleg umsvif á norðurslóðum verði stuðlað að sjálfbærri nýtingu auðlinda og gætt að ábyrgri umgengni um hin viðkvæmu vistkerfi og verndun lífríkis.“ Jafnframt að gæta skuli öryggishagsmuna „í víðu samhengi á norðurslóðum á borgaralegum forsendum.“

Í anda markmiða norðurslóðastefnunnar á sér nú stað ýmis vinna á vettvangi alþjóðastofnana til að tryggja öryggi fólks og umhverfis á hafsvæðum kringum Ísland. Innan Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar er unnið að mótun reglna um öryggisútbúnað skipa sem sigla um heimskautahafsvæði. Á vegum Norðurskautsráðsins hefur nú þegar verið undirritaður samningur um leit og björgun og unnið er að sambærilegu samkomulagi um sameiginleg viðbrögð norðurskautsríkja við bráðaolífumengun á norðurslóðum. Loks má nefna að fyrirkomulag tilkynningaskyldu og vöktunar getur stuðlað að því að öryggismarkmiðum verði náð.

Afmörkun siglingaleiða norður og vestur af Íslandi getur verið ein leið til að ná markmiðunum. Lagt er til að áður en ráðist verður í að setja reglur um afmörkun siglingaleiða fari fram heildarmat á nauðsyn þess og hvort sú aðferð sé sú besta til að tryggja öryggi fólks og umhverfis. Hvað tímasetningar varðar er nauðsynlegt að hafa í huga að nokkur ár geta liðið frá því að undirbúningur hefst uns reglur um leiðastjórnun skipa öðlast gildi. Því getur verið æskilegt að hefja rannsóknir fyrir en síðar.

2. Alþjóðlegar reglur um afmörkun siglingaleiða

Að mati utanríkisráðuneytis er mikilvægt að reglur um leiðastjórnun kringum Ísland séu staðfestar á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, líkt og þegar settar voru reglur um siglingaleiðir við landið sunnan- og suðvestanvert. Það myndi tryggja að þær yrðu kynntar á alþjóðavettvangi og er í samræmi við áherslu Íslands á samstarf og samráð ríkja í málefnum norðurslóða.

Ríki hafa mismunandi heimildir til að afmarka skipaleiðir eftir því hvort um er að ræða innan 12 sjómílna landhelgi eða innan efnahagslögsögunnar sem tekur við þar fyrir utan og nær út að 200 sjómílum.

Samkvæmt hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1982 er meginreglan sú að erlend skip hafa rétt til friðsamlegrar ferðar um landhelgina en hins vegar er að finna í samningnum ákvæði sem heimilar strandríkjum að stýra umferð í þágu öryggis. Með öðrum orðum er mögulegt að setja slíkar reglur einhliða þótt taka skuli tillit til regluverks Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar og almenns þjóðaréttar. Í 22. grein samningsins, sem á einungis við um landhelgina, segir að ef nauðsyn krefji með tilliti til öryggis í siglingum geti strandríki krafist þess að erlend skip sigli á þeim siglingaleiðum sem það kann að tiltaka. Heimildin er þó nokkrum skilyrðum háð og kemur meðal annars fram í a-lið 3. mgr. að strandríkið skuli hafa hliðsjón af ályktunum þar til bærrar alþjóðastofnunar, sem í þessu tilfalli er Alþjóðasiglingamálastofnunin. Viðeigandi efnisreglur er að finna í ályktun stofnunarinnar nr. A572, auk ákvæða 10. reglu V. kafla alþjóðasamningsins um öryggi mannlífa á hafinu frá 1974 með síðari breytingum (e. SOLAS - International Convention for the Safety of Life at Sea). Væri ætlunin að aðskilja siglingaleiðir, sem einkum er gert þar sem skipaumferð er mikil, er efnisreglur að finna í alþjóðasiglingareglunum sem byggja á samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó (e. COLREG - Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea) frá 1972.

Þegar reglur um siglingaleiðir við landið sunnan- og suðvestanvert voru settar var

einungis um að ræða svæði innan 12 mílna landhelginnar og á innsævi. Ísland fékk hins vegar reglurnar staðfestar á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Æskilegt er að halda því verklagi, þar sem öryggi siglinga á norðurslóðum verður best tryggt með nánun samstarfi ríkja og mikilvægt er að tryggja kynningu á reglunum á alþjóðavettvangi.

Meginregla hafréttarins er sú að för skipa skuli vera frjáls í efnahagslögsögunni eins og hún er á úthafinu. Hafréttarsamningurinn inniheldur því engin ákvæði um leiðastjórnun skipa utan landhelginnar. Hins vegar kann að vera mögulegt að beita ákvæðum áður nefndar ályktunar Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar nr. A572 til að taka ákvarðanir um leiðastjórnun utan landhelginnar. Strandríkið sjálf þarf í slíkum tilfellum að taka frumkvæðið og rökstyðja tillögur sínar. Hafa Norðmenn meðal annars nýtt sér þennan möguleika. Nánari upplýsingar er meðal annars að finna á heimasíðu norsku strandgæslunnar (www.kystverket.no).

Loks ber að nefna að regla 10.5. í V. kafla SOLAS-samningsins, gerir ráð fyrir að eigi tvö eða fleiri ríki hagsmuna að gæta á tilteknu svæði skuli þau hafa samvinnu um mótun siglingaleiða. Þannig gæti samvinna við Grænland mögulega þurft að koma til.

F.r.
