

Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Svandísi Svavarsdóttur um viðbrögð við ábendingum í skýrslu Ríkisendurskoðunar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum.

1. *Með hvaða hætti hyggst ráðherra bregðast við því sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum“ frá því í nóvember 2014 að ný og endurskoðuð ákvæði alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum hafi einungis skilað sér í íslenskan rétt í litlum mæli með þeim afleiðingum að tilvísanir íslenskra laga og reglna í téða samninga séu að hluta til rangar?*

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í nóvember sl. komu fram ábendingar til ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar um atriði sem betur mættu fara varðandi alþjóðlega samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Ábendingar Ríkisendurskoðunar til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sneru að því að tryggja þyrfti markvissa innleiðingu staðfestra alþjóðasamninga, eftirlit með þeim þyrfti að vera öflugt og ábyrgðarskipting skýr og að vinna þyrfti skipulega að staðfestingu þýðingarmikilla samninga. Vinna við alþjóðlega samninga kallar oft en ekki á töluverða fundasókn og kröfur um upplýsingar og gögn frá aðildarlöndum eru oft á tíðum umtalsverð og kostnaðarsöm. Ráðuneytið gerði á síðasta ári umbótaáætlun varðandi starf að mengun hafsins, þar sem m.a. er að finna aðgerðir um fullgildingu alþjóðlegra samninga um mengun hafsins. Ráðuneytið hefur einnig óskað eftir því við Umhverfisstofnun um að stofnunin uppfæri forgangsröðun og mat á mikilvægi samninga sem ekki hafa verið staðfestir og nú er unnið að því hjá stofnuninni, jafnframt því sem unnið er að innleiðingu þess samnings sem settur var fremst í forgangsröð, þ.e. viðauka VI í MARPOL-samningnum um mengun frá skipum.

Mikil vinna felst í því að fullgilda efnismikla og tæknilega flókna samninga eins og sumir viðaukar MARPOL eru. Á þessu ári hefur ráðuneytið ásamt Umhverfisstofnun unnið að fullgildingu viðauka MARPOL með svokallaðri tilvísunaraðferð með það að markmiði að spara bæði tíma og fjármuni auk þess að tryggja betur rétta innleiðingu. Ætlunin er að innleiða viðauka MARPOL með því að setja reglugerð á íslensku sem staðfestir viðaukana og jafnframt vísar í enskan texta þeirra sem ætlunin er að birta á ensku í C-deild Stjórnartíðinda eins og heimilt er samkvæmt lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Með þessari aðferð ætti hættu á rangri innleiðingu afar tæknilega flókinnna alþjóðasamninga eins og finna má í MARPOL-viðaukunum í íslenskan rétt að minnka. Setning þessarar reglugerðar var áætluð í lok þessa árs.

2. *Hver er afstaða ráðherra til þess að Ísland hefur ekki staðfest viðauka IV og VI við MARPOL-samninginn um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og hvaða afleiðingar gætu fylgt því að viðaukarnir hafa ekki hlotið staðfestingu hérlendis? Hyggst ráðherra koma því til leiðar að umræddir viðaukar verði staðfestir?*

Það er skýr afstaða ráðuneytisins að vinna skuli að staðfestingu viðauka IV og VI við MARPOL-samninginn og tryggja jafnframt að hægt verði að standa við ákvæði þeirra hér á

landi. Nú er unnið að innleiðingu viðauka VI á vegum Umhverfisstofnunar, sem verður gert með svokallaðri tilvísunarreglugerð. Þeirri vinnu á að ljúka fyrir árslok. Viðaukar MARPOL eru í raun sérstakir samningar og mjög umfangsmiklir og tæknilegir. Viðauki VI, sem fjallar um mengun frá skipum, er um 100 bls. að lengd. Það er mikil vinna að fara í gegnum öll ákvæði hans og innleiða í íslenskt lagaumhverfi. Viðauki IV fjallar um meðferð skólps frá skipum, en vinna við innleiðingu hans er skemur á veg komin en varðandi viðauka VI, sem ráðuneytið setti í forgang að ljúka við. Vinna þarf nýja greiningu um stöðu mála gagnvart viðauka IV, þar sem farið er yfir kröfur sem þar er að finna og stöðu mála á Íslandi gagnvart þeim kröfum.

3. *Áformar ráðherra að koma því til leiðar, og þá með hvaða hætti, að brugðist verði við áskorun Ríkisendurskoðunar á bls. 5 í fyrrnefndri skýrslu um að greind verði áhætta sem stafað getur af því að Ísland framfylgi ekki staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og sú áhætta sem getur falist í því fyrir Ísland að standa utan slíkra samninga?*

Það er vilji ráðuneytisins að Ísland taki þátt í helstu samningum sem varða varnir gegn mengun sjávar frá skipum, nema þar sem skýr rök eru fyrir hendi um að slíkt sé óþarft, svo sem að markmiðum viðkomandi samnings sé náð á annan hátt. Það liggur fyrir að ástæðan fyrir að hægt hefur gengið að innleiða nýja samninga hefur fyrst og fremst verið sú að ónóg efni, þ.e. fjármagn, mannskapur og tími, hafa verið lögð til þeirra mála, en ekki sú að sérstök ákvörðun hafi verið tekin um að innleiða ekki samningana. Því er vandséð að það þjóni tilgangi að leggja í vinnu til að greina áhættu af því að Ísland standi utan alþjóðasamninga um mengun hafs frá skipum, eða framfylgi ekki fullgiltum samningum; eðlilegra er að nýta tiltæka krafta sérfræðinga til að vinna að innleiðingu og eflingu starfs í þessum eignum. Eins og fram kemur m.a. í svari við 4. tölul. fyrirspurnarinnar er staða mála í raun betri en telja mætti ef eingöngu væri horft til staðfestingar alþjóðasamninga á þessu sviði. Það er þó ljóst að það getur skaðað ímynd Íslands að hafa ekki fullgilt samninga varðandi mengun hafsins sem flest nágrannaríki okkar eru aðilar að. M.a. hafa fulltrúar úr atvinnulífinu látið í ljós áhyggjur hvað þetta varðar. Innleiðing og fullgilding alþjóðasamninga, sem Ísland stendur nú utan við, mun bæta ímynd Íslands hvað vernd umhverfis hafsins varðar og mun styrkja íslenskt regluverk.

4. *Getur ráðherra upplýst hvaða vitneskja liggur að baki þeirri fullyrðingu umhverfis- og auðlindaráðuneytis á bls. 6 í fyrrnefndri skýrslu að mikill hluti efnis alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum öðlist stað í íslenskum lögum og regluverki með ákvæðum gerða sem teknar eru upp samkvæmt EES-samningnum? Er unnt að sýna fram á hvaða efni alþjóðasamninganna hefur hlotið staðfestingu með þessum hætti og hvað ekki?*

Heildaryfirlit yfir þau ákvæði sem er að finna í alþjóðlegum samningum sem Ísland hefur ekki staðfest og hafa verið innleidd með gerðum sem teknar eru upp samkvæmt EES-samningnum liggur ekki fyrir. Hins vegar má benda á eftirfarandi dæmi til stuðnings framangreindri fullyrðingu:

Ísland hefur ekki staðfest alþjóðasamning um eftirlit með skaðlegum, gróðurhindrandi eignum og/eða búnaði á skipum, en meginákvæði samningsins eru innleidd með Evrópureglugerð, sbr. reglugerð 824/2005, um takmörkun á notkun skaðlegra gróðurhindrandi efna og/eða búnaðar á skip.

Í tengslum við innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB voru gerðar

breytingar á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, sbr. lög nr. 60/2014, um breytingu á lagaákvæðum, er varða losun og móttöku úrgangs frá skipum (EES reglur, innleiðing). Breytingarnar tóku m.a. til ákvæða varðandi losun skólps frá skipum þannig að þær yrðu í samræmi við reglu 8 um losun skólps í IV. viðauka MARPOL sem Ísland hefur enn ekki fullgilt.

Með reglugerð nr. 124/2015 um brennisteinsinnihald í tilteknu fljótandi eldsneyti voru sett ákvæði um brennisteinsinnihald í skipaeldsneyti sem notað er í skipum og bátum innan íslenskrar mengunarlögsögu. Reglugerðin innleiðir ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2012/33/ESB um breytingu á tilskipun ráðsins 99/32/EB um að draga úr magni brennisteins í tilteknum tegundum fljótandi eldsneytis. Ákvæði tilskipunarinnar varðandi brennisteinsinnihald í skipaeldsneyti eru samhljóða ákvæðum í viðauka VI við MARPOL-samninginn, en Ísland hefur ekki fullgilt þann viðauka.

Evrópusambandið hefur samþykkt reglugerð um niðurrif skipa nr. 1257/2013/ESB og tók hún gildi 30. desember 2013. Sú reglugerð innleiðir í raun ákvæði alþjóðasamnings um niðurrif skipa (Hong Kong Convention), en sá samningur hefur ekki enn tekið gildi þar sem aðeins örfá ríki hafa staðfest samninginn. Þessa reglugerð er verið að taka inn í EES-samninginn og verður hún innleidd hér á landi í kjölfarið, en nákvæm tímasetning liggur ekki fyrir.

Ákvæði alþjóðlegra samninga hafa einnig verið innleiddir í íslenskan rétt með öðrum hætti en í gegnum EES-samninginn. Þannig má nefna að þrátt fyrir að Ísland hafi ekki staðfest Samninginn um bann við losun kjölfestuvatns var sett reglugerð árið 2010 sem bannar losun kjölfestuvatns og inniheldur reglugerðin öll ákvæði samningsins, en reglugerðin var sett í kjölfar vinnu innan OSPAR-samningsins.

5. *Telur ráðherra tilefni til að gera breytingar á verka- og ábyrgðarskiptingu varðandi framkvæmd alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar og aðgerðir samkvæmt þeim?*

Umsjón og framkvæmd alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar kallar á sérfræðipækkingu, sem stöðugt þarf að halda við. Almenn er ekki ráðlegt að dreifa kröftum um of í því sambandi. Þunginn í vinnu í þessum efnum hefur verið hjá Umhverfisstofnun og áður hjá Hollustuvernd ríkisins, allt frá því að mengunarvarnir sjávar fluttust þangað frá Siglingamálastofnun árið 1995. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur ekki sótt fundi hjá þeim samningum sem um ræðir, svo sem hjá MARPOL-samningnum eða samningum um viðbrögð gegn olíumengun, eða vaktad starf þeirra og nýjar samþykktir. Ráðuneytið telur rétt að Umhverfisstofnun sinni þessum málum áfram, en hyggst koma til móts við athugasemdir Ríkisendurskoðunar m.a. með því að efla samráð við Umhverfisstofnun og yfirsýn yfir starf hennar á þessu sviði. Gerðar hafa verið ráðstafanir hvað það varðar. Umhverfisstofnun hefur einnig samráð við Samgöngustofu og Landhelgisgæsluna varðandi framkvæmd reglna um mengun hafsins. Þótt rétt sé að umsjón með alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar sé að mestu á einni hendi hjá Umhverfisstofnun telur ráðuneytið æskilegt að efla starf sitt varðandi umhverfisvernd í hafinu almennt, en þar undir er m.a. súrnun hafsins og starf á vegum Norðurskautsráðsins og OSPAR-samningsins um vernd NA-Atlantshafsins, sem lýtur að fleiri þáttum en bara efnamengun.

6. *Hyggst ráðherra stuðla að auknum fjárveitingum til verkefna er varða varnir gegn mengun hafs og stranda, m.a. til viðbragða við bráðamengun utan hafna?*

Ráðherra hefur nú þegar beitt sér fyrir auknum fjárveitingum til slíkra verkefna eins og sjá má í fjárlagafrumvarpi sem lagt var fram fyrir Alþingi í september 2015. Þar er að finna

ákvæði um auknar 15 millj. kr. til vöktunar mengandi efna í hafinu, 4 millj. kr. til eflingar á vöktun á alþjóðastarfi varðandi mengun hafsins og 3 millj. kr. til að tryggja að viðbragðs-aðilar hafi nauðsynlegan búnað yfir að ráða til bregðast við bráðamengun. Unnið verður náð með mengunarvarnarráði hafna við útfærslu á þörf á búnaði til að bregðast við bráðamengun.

7. *Hyggst ráðherra bregðast við því, og þá með hvaða hætti, að árið 2016 verður aðildarríkjum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar skylt að sæta úttekt hennar á framkvæmd alþjóðlegra samninga sem samþykktir hafa verið á vettvangi hennar?*

Hinn 1. janúar 2016 öðlast svokallaður III-kóði (IMO Instruments Implementation Code) gildi. Þessar alþjóðareglur Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) fela í sér að aðildarríki stofnunarinnar munu undirgangast úttekt á því hvernig staða þeirra er með tilliti til innleiðingar og framfylgdar alþjóðasamþykktar og annarra gerninga sem þau hafa fullgilt. Sett hefur verið upp tímaáætlun fyrir aðildarríkin og er Ísland númer 86 í úttektarröðinni. Það þýðir að teymi, sem skipað er fulltrúum aðildarríkja og starfsfólki IMO, kemur í heimsókn til Íslands 2018/19 og skoðar hvernig viðkomandi alþjóðlegar reglur á sviði siglingamála hafa verið innleiddar á Íslandi með hliðsjón af stöðu landsins sem fánaríki, strandríki og hafnaríki. Úttektarteymið færir t.d. í heimsókn til innanríkisráðuneytis, Samgöngustofu, Landhelgisgæslu (sjómælingar, vaktstöð siglinga, leit og björgun), umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Umhverfisstofnunar, hafnaryfirvalda, rannsóknarnefndar samgönguslysa, flokkunarfélaga, skoðunarstofa skipa og búnaðar og Póst- og fjarskiptastofnunar.

Samkvæmt almennum ákvæðum alþjóðasamningsréttar og alþjóðasamþykktar IMO bera aðildarríkin ábyrgð á að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hrinda þeim gerningum, sem þau eru aðilar að, í framkvæmd í því skyni að tryggja öryggi mannlífa á sjó og vernda lífríki hafs og stranda. Með því að undirgangast úttekt um framkvæmd þeirra gerninga sem um ræðir fæst víðtækt og hlutlægt mat á hversu vel viðkomandi ríki beitir og innleiðir lögboðna IMO-gerninga sem áætlunin tekur til. Samgöngustofa er tengiliður Íslands við IMO í þessu verkefni. Brátt verða aðilar málsins kallaðir til fundar þar sem línurnar verða lagðar.

8. *Hyggst ráðherra, og þá með hvaða hætti, bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar á bls. 24 í fyrrnefndri skýrslu um að Umhverfisstofnun hafi ekki verið gert kleift að annast eftirlit með eftirfylgni við ákvæði staðfesta alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum? Hyggst ráðherra gera ráðstafanir til að tryggja nægilega innlenda sérfræðipækkingu á staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og koma því til leiðar að virk þátttaka verði af Íslands hálfu í alþjóðastarfi sem byggist á þessum samningum?*

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur beitt sér fyrir fjárveitingu til Umhverfisstofnunar upp á 4 millj. kr., sem er að finna í fjárlagafrumvarpi, sérstaklega í því skyni að efla þátttöku í alþjóðastarfi í þessum efnunum. Tengt þessu er 15 millj. kr. beiðni um nýtt fjármagn til þess að tryggja lágmarksvöktun á mengandi efnunum í hafinu. Fáir sérfræðingar eru starfandi varðandi alþjóðasamninga, reglusetningu og stjórnsýslu varðandi mengun hafsins, en það er almennur vandi í íslenskri stjórnsýslu að hún er fámenn og oft er erfitt að tryggja nauðsynlega sérfræðipækkingu. Á þessu ári hafa verið stigin skref til að efla starf og þekkingu í þessum málum. Umhverfisstofnun bætti nýlega við einum starfsmanni til að sinna vörnum gegn mengun sjávar og fyrirhugað er að efla það starf frekar.

Fullgilding alþjóðlegra samninga getur verið þung í framkvæmd og er jafn mikil vinna fyrir Ísland og stærri ríki. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur reynt að gera það ferli einfaldara og skilvirkara í þeirri vinnu sem framundan er við fullgildingu samninga, m.a. með

Því að nota svokallaða tilvísunaraðferð við gerð reglugerðar til að innleiða ákvæði í viðaukum MARPOL-samningsins. Fullgilding snýst um formlega upptöku samninga í íslenskan rétt, en með innleiðingu alþjóðlegra reglna fylgja auðvitað skyldur, sem íslensk stjórnvöld þarf að fylgja eftir að séu uppfylltar. Eftirlit með framkvæmd alþjóðasamninga um vernd hafsins er á hendi nokkurra aðila, sem hafa undanfarin ár unnið að samþættingu eftirlits. Þeir aðilar sem helst koma að eftirliti með mengun sjávar frá skipum eru, auk Umhverfisstofnunar, Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands, sem annast eftirlit um borð í skipum í samvinnu við sérfræðinga Umhverfisstofnunar. Unnið er að því bæta og einfalda eftirlit með sameiginlegum verkferlum þessara stofnana. Með auknum mannskap og efnum, eflðu samstarfi og skilvirkari verkferlum vonast ráðuneytið til þess að bætt verði úr þeirri stöðu sem lýst er í úttekt Ríkisendurskoðunar. Það er þó ljóst að slíkt mun taka nokkurn tíma. Ráðuneytið áskilur sér rétt til þess að leita eftir meira fjármagni til þessara mála ef nauðsyn krefur. Það getur ekki talist ásættanlegt fyrir ríki sem á jafn mikla hagsmuni af hreinu hafi og góðri ímynd í þeim efnum að dragast aftur úr varðandi innleiðingu alþjóðareglna á því sviði.