



Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Nóvember 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	9
2 Stefnumörkun og stjórnsýsla.....	10
2.1 Áherslur stjórnvalda á varnir gegn mengun sjávar	10
2.2 Helstu ábyrgðaraðilar	12
3 Staðfestir alþjóðasamningar.....	15
3.1 Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS 1984)	15
3.2 MARPOL-samningurinn og viðaukar I, II, III og V	15
3.3 Aðrir samningar um varnir gegn mengun frá skipum	18
3.4 Fjárlagabæiðnir um varnir gegn mengun sjávar frá skipum	21
3.5 Mikilvægi staðfesta alþjóðasamninga	23
4 Óstaðfestir alþjóðasamningar	25
4.1 MARPOL-viðauki IV um varnir gegn skólpmengun	25
4.2 MARPOL-viðauki VI um varnir gegn loftmengun	26
4.3 Aðrir óstaðfestir alþjóðasamningar	27
4.4 Mikilvægi óstaðfesta alþjóðasamninga	31

Niðurstöður og ábendingar

Stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum hafsins lýtur m.a. að því að tryggja sjálfbærni þess og vinna gegn mengun sjávar. Ísland skal vera þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði, leiðandi í málefnum hafsins og öðrum þjóðum fyrirmynd í umgengni við það. Stefnumörkun stjórnvalda hvað varðar verndun sjávar gegn mengun, þ.m.t. frá skipum, hafa hins vegar sjaldnast fylgt aðgerðaráætlanir um hvernig framfylgja skuli settum markmiðum né fjármagn til að hrinda þeim í framkvæmd.

Íslensk stjórnvöld hafa staðfest þó nokkra alþjóðlega samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á og hefur eftirlit með framfylgd flestra þeirra. Þá gegnir umhverfis- og auðlindaráðuneyti stefnumótunar- og eftirlitshlutverki á þessu sviði. Það ákveður t.d. hvaða alþjóðasamningar eru staðfestir og setur reglugerðir vegna þeirra. Að auki gegna stofnanir innanríkisráðuneytis, Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands, afmörkuðum hlutverkum á þessu sviði. Loks tekur utanríkisráðuneyti virkan þátt í gerð alþjóðlegra samninga.

Ísland er aðili að Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem er eins konar stjórnarskrá hafsins. Þá er landið aðili að MARPOL-samningnum (e. *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) sem er rammasamningur með sex viðaukum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Ísland hefur staðfest fjóra þessara viðauka, þ.e. I, II, III og V. Þeir fjalla um varnir gegn olíumengun, mengun af völdum fljótandi eitrefna, hættulegra efna í pökkuðu formi og sorps. Ísland á einnig aðild að sjö öðrum alþjóðasamningum á þessu sviði, þ.e. samningum um íhlutun á úthafi, einkaréttarlega ábyrgð, mengunarbótasjóð, viðbúnað við bráðamengun, verndun Norðaustur-Atlantshafsins, svokölluðum Lundúnasamningi og Kaupmannahafnarsamkomulagi. Kostir aðildar felast m.a. í auknu eftirliti með mengun sjávar frá skipum og betri ímynd Íslands á alþjóðavettvangi. Aðild felur þó einnig í sér kostnað, t.d. við eftirlit með framfylgd samninga og þann mannauð sem virkt alþjóðlegt samstarf krefst, m.a. til að afla og viðhalda þekkingu á samningum og hafa áhrif á þróun þeirra.

Um árábil hafa lög og reglugerðir gilt hér á landi sem byggja á ákvæðum alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Slíkir samningar eru í stöðugri endurskoðun á alþjóðavettvangi en umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun hafa lítinn þátt tekið í vinnu vegna samninga sem Ísland hefur staðfest. Þá hafa ný og/eða endurskoðuð samningsákvæði aðeins að litlu leyti skilað sér í íslenskan rétt sem veldur því t.d. að tilvísanir íslenskra laga og reglna í þessa samninga eru að hluta til rangar. Hlutverka- og ábyrgðarskipting milli umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Umhverfisstofnunar er um margt óskýr og samskipti og upplýsingaflæði milli þeirra ófullnægjandi. Jafnframt hefur skort á að þessir aðilar hafi með fullnægjandi hætti sinnt þeim verkefnum sem lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, og reglugerðir sem byggja á þeim, kveða á um að þeir sinni. Loks hefur ráðuneytið ekki beitt sér sem skyldi fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til að unnt væri að sinna þessum málaflokki með viðunandi hætti.

Yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að vinna gegn mengun sjávar

Umhverfisstofnun ber ábyrgð á framfylgd flestra staðfesta alþjóðasamninga

Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefur staðfest

Ný og/eða endurskoðuð ákvæði staðfesta samninga hafa lítið skilað sér í íslenskan rétt

Mikilvægt að Ísland standi að fullu við alþjóðlegar skuldbindingar sem það hefur undirgengist

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Ísland standi að fullu við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem það hefur undirgengist um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Þetta á ekki hvað síst við um staðfesta viðauka MARPOL-samningsins sem Alþjóðasiglingamálastofnun telur meðal mikilvægustu alþjóðasamninga á þessu sviði. Engin viðurlög eru við því ef aðildarríki framfylgja ekki alþjóðasamningum sem þau hafa staðfest og enginn hefur sérstakt eftirlit með framkvæmdinni. Ríki geta þó lent í erfiðleikum ef þau uppfylla ekki staðfesta samninga og það skaðað ímynd þeirra á alþjóðavettvangi. Varnir þeirra gegn mengun frá skipum eru t.d. veikari en ella og skip þeirra geta mætt hindrunum í höfnum annarra aðildarríkja, s.s. vegna óvottaðs mengunarvarnabúnaðar.

Nýtt fyrirkomulag við að innleiða ákvæði MARPOL-viðauka í íslenskan rétt

Umhverfisstofnun, í umboði umhverfis- og auðlindaráðuneytis, hefur unnið að endurskoðun reglugerða sem byggja á MARPOL-viðaukum I og II en sú vinna ekki verið til lykta leidd. Ný og/eða endurskoðuð ákvæði viðaukanna hafa því ekki verið innleidd í íslenskan rétt. Árið 2014 hóf ráðuneytið að kanna möguleika á að setja reglugerð sem skilgreini stjórnskipulegt hlutverk og ábyrgð aðila á framfylgd samningsins. Nýjustu útgáfur staðfesta viðauka hans yrðu birtar á ensku sem viðaukar við reglugerðina. Flestir skipstjórnendur styðjast við erlendar útgáfur viðaukanna og heimild til að innleiða alþjóðlegar skuldbindingar í íslenskan rétt með þessum hætti má finna í lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Þannig yrðu gildandi ákvæði staðfesta viðauka á hverjum tíma virk á Íslandi jafnóðum og komast mætti hjá kostnaði af þýðingarvinnu. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti fékk samþykki utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis vegna þessa haustið 2014. Ríkisendurskoðun hvetur það til að flyta vinnu við að innleiða gildandi ákvæði staðfesta MARPOL-viðauka í íslenskan rétt.

Óstaðfestir alþjóðasamningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Ísland hefur ekki staðfest viðauka IV og VI við MARPOL-samninginn. Sá fyrri fjallar um varnir gegn skólpmengun frá skipum og hinn síðari um loftmengun frá þeim. Ísland hefur heldur ekki staðfest fimm aðra samninga á þessu sviði, þ.e. um einkaréttarlega ábyrgð vegna mengunar frá olíu í eldsneytistönkum skipa, um skipsflök, um takmörkun á notkun gróðurhindrandi efna og/eða búnaðar á skipum, um takmörkun á losun kjölfestuvatns og um ábyrgð og bótaskyldu í tengslum við flutning hættulegra efna og eiturefna sjóleiðis. Loks hefur Ísland ekki staðfest þrjár bókanir við samninga sem það á aðild að. Aðild að þessum samningum er t.d. mikilvæg til að lágmarka hættu á að mengandi efni eða skaðlegar lífverur berist milli hafsvæða. Þá styrkir aðild að þeim stöðu og ímynd Íslands á alþjóðavettvangi og loks geta fjárhagslegir hagsmunir verið í húfi, t.d. þátttaka alþjóðasamfélagsins í hreinsunaraðgerðum í kjölfar skipsskaða. Sem fyrr felast ókostir aðildar einkum í kostnaði við eftirfylgni og eftirlit með ákvæðum samninganna og þeim mannafla og fjármunum sem aðild útheimtir.

Ákvæði alþjóðlegra samninga oft innleidd með gildistöku tilskipana Evrópusambandsins

Ákvæði alþjóðlegra samninga á sviði umhverfismála eru oft innleidd í íslenskan rétt með gildistöku tilskipana Evrópusambandsins. Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu ber því að innleiða löggjöf sambandsins sem varðar hinn innri markað, m.a. á sviði umhverfismála. Dæmi eru um að ákvæði samninga um mengunarvarnir á hafinu sem Ísland hefur ekki staðfest séu fólgin í reglugerðum sem settar hafa verið hér á landi á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Þetta á t.d. við um MARPOL-viðauka VI um loftmengun frá skipum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneyti láti greina að hve miklu leyti ákvæði slíkra samninga eru uppfyllt og meti kostnað þess og ávinning að staðfesta þá formlega. Þótt Ísland

uppfylli að mestu, eða jafnvel öllu leyti, ákvæði óstaðfesta alþjóðasamninga hefur það lítið sem ekkert gildi á alþjóðavettvangi. Árið 2007 forgangsraðaði Umhverfisstofnun óstaðfestum alþjóðasamningum eftir mikilvægi og óskaði eftir að ráðuneytið upplýsti hvort og þá hvernig ætti að hefja undirbúning að staðfestingu þeirra.

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að greina mögulega áhættu af því að Ísland framfylgi ekki staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum, sem og áhættu af því að landið sé ekki aðili að slíkum samningum. Hvort tveggja eykur m.a. hættu á að eftirliti með mengun sjávar frá skipum sé ábótavant. Þótt aðild að alþjóðasamningum krefjist fjármagns og mannafla felast einnig í henni tækifæri til að vera leiðandi í alþjóðasamstarfi um málefni hafsins og vera öðrum þjóðum fyrirmynd í umgengni við hafið, eins og yfirlýst stefna stjórnvalda kveður á um en hingað til verður ekki séð að það hafi náð fram að ganga.

Aðild að alþjóðasamningum skapa tækifæri til að vera leiðandi í málefnum hafsins

Ábendingar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Ráðuneytið tryggi markvissa innleiðingu staðfesta alþjóðasamninga

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti verður að tryggja að ný og endurskoðuð ákvæði alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefur staðfest séu á markvissan hátt innleidd í íslenskan rétt og þeim framfylgt. Sérfræðipekking á ákvæðum samninganna verður ávallt að vera fyrir hendi og þátttaka í alþjóðasamstarfi virk. Þá hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að vinna skipulega að reglugerð vegna MARPOL-samningsins og innleiðingu staðfesta viðauka hans að fullu.

2. Eftirlit með alþjóðasamningum sé öflugt og ábyrgðarskipting skýr

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að tryggja að eftirlit með ákvæðum staðfesta alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sé öflugt og markvisst. Einnig þarf það að skýra hlutverka- og ábyrgðarskiptingu milli sín, Umhverfisstofnunar og hlutaðeigandi stofnana og tryggja að unnið sé í samræmi við yfirlýsta stefnu stjórnvalda. Þá verður ráðuneytið að vinna raunhæfa kostnaðar- og ábatagreiningu á þessum málaflokki og beita sér fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til að mögulegt sé að sinna honum með viðunandi hætti.

3. Ráðuneytið vinni skipulega að staðfestingu þýðingarmikilla samninga

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að taka tillögur Umhverfisstofnunar um forgangsroðun óstaðfesta samninga frá árinu 2007 til vandlegrar athugunar og greina nánar ávinning og kostnað við aðild Íslands að þessum samningum, sem og hvaða áhætta felist í því að standa utan þeirra. Ráðuneytið þarf jafnframt að vinna tímasetta aðgerðaáætlun um staðfestingu þeirra samninga sem þýðingarmikið er talið að Ísland gerist aðili að.

Ábending til Umhverfisstofnunar

1. Umhverfisstofnun hafi öflugt eftirlit með framfylgd staðfesta samninga

Ríkisendurskoðun hvetur Umhverfisstofnun til að hafa öflugt eftirlit með að ákvæðum alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefur staðfest sé framfylgt. Þá verður stofnunin að fylgjast vel með þróun samninganna og upplýsa umhverfis- og auðlindaráðuneyti um markverðar breytingar á þeim, ásamt þeim aðgerðum og kostnaði sem þeir hafa í för með sér.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

Ráðuneytið tryggir markvissa innleiðingu staðfesta alþjóðasamninga

„Alþjóðastarf um varnir gegn mengun sjávar frá skipum er á könnu Umhverfisstofnunar, en ráðuneytið ber þó endanlega ábyrgð á framfylgd samninga á því sviði og á að hafa yfirsýn yfir starf Umhverfisstofnunar og eftirlit með því. Ráðuneytið hefur verið vel upplýst um að þessu starfi hefur verið lítið sinnt af Umhverfisstofnun um nokkra hríð. Að stærstum hluta hefur ástæðan verið sú að ekki er talið brýnt að sinna sumum samninganna sem eru til skoðunar í úttekt Ríkisendurskoðunar. Einnig hefur verið dregið úr starfi tengdu alþjóðasamningum sem taldir eru brýnni, s.s. MARPOL-samningnum, vegna samdráttar og skorts á fjármunum og mannskap. Mikill hluti af efni þessara samninga kemur inn í íslenska löggjöf og reglusetningu í gegnum ákvæði gerða sem Ísland tekur upp í gegnum EES-samninginn, eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar, þótt ekki sé auðvelt að sýna fram á það til fullnustu nema með ítarlegri greiningu. Ljóst er að markviss innleiðing staðfesta alþjóðasamninga um varnir gegn mengun frá skipum kallar á mannskap, þekkingu og fé. Erfitt er að vinna sem skyldi að þessum málum nema með því að sækja fundi hjá viðkomandi samningum - a.m.k. endrum og eins – vakta starf þeirra og nýjar samþykktir og innleiða í íslenska löggjöf þar sem það á við. Ráðuneytið hefur í sumum tilvikum tekið undir fjárlagabæðnir Umhverfisstofnunar um styrkingu starfs á þessu sviði, eins og fram kemur í úttekt Ríkisendurskoðunar, en þær bæðnir hafa ekki alltaf skilað sér í fjárlagafrumvarpið. Í þessu samhengi má benda á að í fjárlagabæðnum Umhverfisstofnunar vegna fjárlaga 2006 og 2007 hafi komið fram að á árinu 1995 hafi málefni mengunarvarna sjávar flust frá Siglingamálastofnun ríkisins til Hollustuverndar ríkisins (nú Umhverfisstofnunar) og með þeim 3 stöðugildi. Í bæðninni kemur fram að til þess tíma hafi mál þróast með þeim hætti að vegna annarra aðkallandi verkefna og breytinga á verksviði Umhverfisstofnunar (áður Hollustuverndar ríkisins) að þá væri aðeins um það bil eitt stöðugildi eftir í þessum málaflokki.

Ráðuneytið mun taka þetta sérstaklega upp við Umhverfisstofnun og ræða a) mat á mikilvægi samninganna og forgangsröðun þar, b) fjárþörf og forgangsröðun varðandi eftt starf í þessum efnum og c) hvort ástæða sé til að breyta verkaskiptingu aðila í ljósi reynslunnar í þessum málaflokki.“

Eftirlit með alþjóðasamningum sé öflugt og ábyrgðaskipting skýr

„Sumum alþjóðasamningum sinnir ráðuneytið sjálf, en hefur falið stofnunum sínum umsjón með öðrum. Ábyrgðarskipting ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar á þessu sviði er skýr og var skjalfest árið 2000. Það er Umhverfisstofnun sem hefur umsjón með samningunum sem um ræðir og ráðuneytið hefur ekki sótt fundi hjá

þeim eða vaktað starf þeirra og nýjar samþykktir. Ráðuneytið hefur verið upplýst og meðvitað um að þessum samningum hefur verið lítið sinnt; slíkt er t.d. sérstaklega tekið fram í yfirliti sem ráðuneytið heldur yfir alla alþjóðasamninga. Ráðuneytið hefur fallist á skýringar Umhverfisstofnunar um að ekki sé brýnt að sinna sumum samningana og haft skilning á að lítil efni séu fyrir hendi til að sinna öðrum. Fjárveitingavaldið hefur ekki brugðist við beiðnum um að bæta þar úr. Rétt er að skoða hvort ráðuneytið eigi að styrkja eftirlitshlutverk sitt gagnvart þessum samningum og efla þekkingu hjá sér varðandi efni þeirra, sem er sérhæft og tæknilegt. Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi hefur verið skorin niður í starfi ráðuneytisins á undanförunum árum og fyrirséð að halda þarf áfram á þeirri braut að óbreyttu. Það er því ljóst að ráðuneytinu er þröngur stakkur skorinn í þessum efnum, en skoðað verður með hvaða hætti verður hægt að bregðast við þessari ábendingu.“

Ráðuneytið vinnir skipulega að staðfestingu þýðingarmikilla samninga

„Ráðuneytið hefur ekki lagt mikla áherslu á að staðfesta nýja samninga sem tengjast vörnum gegn mengun sjávar frá skipum á undanförunum árum. Ástæðan er fyrst og fremst sú að ráðuneytinu er kunnugt um að erfitt hefur verið að sinna sem skyldi þeim samningum sem þegar hafa verið fullgildir á þessu sviði og því hafa vaknað spurningar um hversu gagnlegt það sé að staðfesta enn fleiri samninga, sem litlar líkur séu á að hægt sé að sinna vel. Það getur verið tafsamt að fullgilda alþjóðasamninga, ekki síst efnismikla og flókna samninga eins og viðauka MARPOL. Slíkt kallar á vinnu, sem verður vart unnin af öðrum en þeim sem nú þegar eiga fullt í fangi með að sinna samningum sem eru í gildi. Ráðuneytið telur þó að sumir samninganna séu þess eðlis að ekki sé verjandi fyrir Ísland að standa utan þeirra, eins þótt sýna mætti fram á að ákvæði þeirra væru innleidd í íslenska löggjöf að miklu eða öllu leyti eftir öðrum leiðum. Þetta á ekki síst við IV. og VI. viðauka MARPOL. Ráðuneytið hefur sett í forgang að fullgilda og innleiða VI. viðaukann og vinnur að því með Umhverfisstofnun. Undanþága frá þýðingarskyldu er nú nánast í höfn, sem einfaldar vinnuna mikið. Þegar því er lokið er ætlunin að skoða IV. viðauka MARPOL, en fyrir liggur að innleiðing hans getur verið vandasamari en varðandi VI. viðauka. Ráðuneytið vinnur líka að bættu yfirliti yfir alla helstu samninga í umhverfismálum, sem Ísland er ekki aðili að en koma til greina hvað aðild varðar. Það yfirlit mun gagnast vel í forgangsröðun verkefna, bæði hvað varðar þá 10 samninga varðandi mengun frá skipum sem Ísland er nú ekki aðili að, sem aðra.“

Viðbrögð Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun hafi öflugt eftirlit með framfylgd staðfesta samninga

„Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að haft sé öflugt eftirlit með að ákvæðum þeirra alþjóðlegu samninga sem Ísland hefur staðfest um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sé fylgt eftir. Til að bæta samþættingu í málaflokknum hefur Umhverfisstofnun meðal annars boðað til samráðsfundar tvisvar á ári með Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands með það m.a. að markmiði að skýra hlutverkaskiptingu og bæta samstarf þessara stofnana. Eitt af þeim verkefnum sem farið verður í er að gera sameiginlegan verkferil þessara stofnana vegna eftirlits með kjölfestuvatni. Hins vegar, hvað varðar varnir gegn mengun hafs og stranda, hefur Umhverfisstofnun forgangs-

raðað verkefnum sem snúa að viðbrögðum við bráðamengun, þ.m.t. starfi vegna Kaupmannahafnarsamkomulagsins. Umhverfisstofnun mun halda áfram að fylgjast með þróun samninga á þessu sviði en ljóst að stórbætt þátttaka í fundum erlendis verður ekki möguleg fyrr en frekara fjármagn fæst til málaflokksins. Umhverfisstofnun mun halda áfram að hafa samráð við umhverfis- og auðlindaráðuneytið um forgangsröðun verkefna stofnunarinnar er snúa að þátttöku í alþjóðasamstarfi á þessum vettvangi. “

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina en hún felst m.a. í „að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.“ Í sömu grein segir einnig að Ríkisendurskoðun geti kannað „hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála“. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í júní 2013 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á samningi um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem nefnist MARPOL (e. *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*). Kannað var hvernig innleiðingu, framfylgd og eftirliti með samningnum hefur verið háttað og farið yfir hlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu opinberra aðila vegna hans. Í kjölfarið var ákveðið að hefja aðalúttekt sem þó beindist ekki eingöngu að MARPOL heldur einnig að öðrum alþjóðlegum samningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Meginmarkmið úttektarinnar var að svara eftirfarandi spurningum:

Úttekt á alþjóðlegum samningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

- ✓ Hverjir eru helstu alþjóðlegu samningarnir um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefur staðfest?
- ✓ Hvernig er innleiðingu, framfylgd og eftirliti þessara staðfestu alþjóðsamninga háttað?
- ✓ Hvaða alþjóðlegu samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum hefur Ísland ekki staðfest og hvaða áhætta felst í því?

Til að leita svara við þessum spurningum aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Umhverfisstofnun, Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands. Stofnunin kynnti sér m.a. alþjóðlega samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum, sem og frumvörp, lög og reglugerðir sem byggja að hluta eða öllu leyti á ákvæðum þeirra. Þá kynnti hún sér stefnumörkun stjórnvalda í mála-flokknum frá árinu 2002. Jafnframt átti stofnunin fundi með umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Umhverfisstofnun og Samgöngustofu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, innanríkisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, Umhverfisstofnun, Samgöngustofa, Landhelgisgæsla Íslands og Hafrannsóknastofnun fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Umhverfisstofnunar við þeim ábendingum sem beint er til þeirra í skýrslunni. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Stefnumörkun og stjórnsýsla

2.1 Áherslur stjórnvalda á varnir gegn mengun sjávar

Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á verndun hafsvæða við landið, t.d. með staðfestingu alþjóðasamninga um verndun hafsins og stefnumótun í málefnum þess. Það hefur m.a. verið yfirlýst markmið að Ísland skuli vera leiðandi á alþjóðlegum vettvangi í baráttu gegn mengun hafsvæða. Samkvæmt ársyfirliti Landhelgisgæslu Íslands árið 2011 voru það ár að meðaltali 323 skip á sjó kringum Ísland á degi hverjum og haustið 2014 upplýsti Landhelgisgæslan Ríkisendurskoðun um að 2.539 flutningaskip hefðu tilkynnt komu sína til hafnar hér við land árið 2013.

Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun kemur mengun sem rekja má til skipa einkum til vegna slysa, mengandi búnaðar skipa og losunar þeirra á úrgangsefnum í hafið. Þessi mengunarefni eru breytileg og mishættuleg fyrir lífríki hafsins. Hráolía og efni unnin úr henni valda mestum umhverfisáhrifum því mikið er losað af þeim í sjóinn en hættuleg efni sem flutt eru sjóleiðis eru þó mörg hver mun skaðlegri umhverfinu. Sum þeirra safnast upp í fæðukeðjunni, umfram skilgreind hættumörk, með þeim afleiðingum að þau ógna heilsu manna. Önnur menga fisk svo hann verður óhæfur til neyslu. Breyting á efnasamsetningu hafsins hefur áhrif á veiðar, afkomu, loftslag og veðurfar og efni í hafinu geta dreifst mjög víða. Alþjóðlegt samstarf er því afar mikilvægt í þessum málaflokki og vægi alþjóðlegra samninga mikið.

Í janúar 2014 var umfjöllun í Fréttablaðinu sem tengdist samantekt á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar og ber heitið [Marine invasive species in the Arctic](#). Þar kemur m.a. fram að framandi sjávarlífverum við Ísland fer ört fjölgandi. Sumar þeirra valda skaða en nýting annarra getur verið arðbær. Aukninguna má einkum rekja til hlýnunar sjávar og stóraukinnar skipaumferðar. Í tönkum skipa sem koma til landsins er kjölfestuvatn sem þau hafa tekið í erlendum höfnum til að bæta stöðugleika í siglingum. Skipin losa þetta vatn síðan í sjó þegar þau nálgast landið en í því eru fjölmargar framandi lífverur. Ágengar innfluttar tegundir geta rutt íslenskum tegundum úr vegi á afmörkuðum svæðum þar sem útbreiðsla og búsvæði þeirra skarast. Sumar tegundir geta valdið efnahagslegum og jafnvel heilsufarslegum skaða. Bakteríur geta t.d. borist með skeljum út í lífríkið. Meðal framandi lífvera sem hafa tekið sér bólfestu í hafinu umhverfis Ísland eru sandrækja, flundra, glærmötull, sagþang og grjótkrabbi. Flundran nærst t.d. á seiðum, einkum annarra flatfiska, og glærmöttullinn getur valdið tjóni í kræklingarækt. Þá hefur grjótkrabbi breiðst mikið út frá árinu 2006. Hann er verðmætari en krabbategundir sem hann hefur rutt úr vegi en sú breyting sem hann hefur í för með sér fyrir lífríkið getur þó haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar.

Hér á eftir er gerð grein fyrir stefnumörkun stjórnvalda um varnir gegn mengun sjávar frá árinu 2002. Eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst hafa henni sjaldnast fylgt aðgerðaáætlanir um hvernig ná skuli yfirlýstum markmiðum né fjármagn til að hrinda þeim í framkvæmd.

Ísland skal vera leiðandi á alþjóðavettvangi í baráttu gegn mengun hafsvæða

Alþjóðlegt samstarf í málaflokknum mikilvægt og vægi alþjóðasamninga mikið

Losun skipa á kjölfestuvatni við Ísland veldur fjölgun á framandi lífverum í hafinu

Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi

Árið 2002 mörkuðu íslensk stjórnvöld stefnu um sjálfbæra þróun til ársins 2020 undir heitinu *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi*. Stefnuna skal endurskoða á fjögurra ára fresti. Meðal annars var fjallað um varnir gegn mengun hafs á Íslandsmiðum og vöktun á lífríki þess. Þrjú eftirfarandi markmið stefnunnar lutu sérstaklega að verndun hafsins, þ.e. að:

- ✓ Styrkur manngerðra mengunarefna í sjávarfangi úr hafinu umhverfis Ísland sé ávallt undir ströngustu viðmiðunarmörkum innlendra sem erlendra heilbrigðisyfirvalda.
- ✓ Losun skaðlegra efna í hafið frá skipum og landi hverfi með öllu, ekki síst losun þrávirkra lífrænna efna, geislavirkra efna og þungmálma.
- ✓ Ísland verði áfram leiðandi í alþjóðlegu samstarfi og aðgerðum gegn mengun hafsins.

Í stefnunni kom fram að þátttaka í alþjóðlegum aðgerðum gegn losun þrávirkra efna og þungmálma væri mikilvæg og að bæta ætti vöktun á mengunarefnum til að hún yrði í samræmi við ákvæði alþjóðsamninga. Þá skyldi efla móttöku á úrgangi og skólpi frá skipum, m.a. með því að setja reglur á grundvelli viðauka IV við MARPOL-samninginn (sjá kafla 4.1) um skólplösun skipa. Þær reglur ættu að tryggja að allar helstu hafnir landsins gætu, með viðunandi hætti, móttekið skólplö og sorp frá skipum innan fimm ára. Þá skyldi binda bótaábyrgð vegna umhverfistjóns í lög og tiltaka hvenær hún ætti við. Fjallað var um váttryggingaskyldu þeirra sem flytja hættulegan varning eða stunda starfsemi sem gæti valdið meiriháttar mengun hafsins. Loks kom fram að leita skyldi leiða til að draga úr orkunotkun fiskiskipaflotans, auka fræðslu til skipstjórnar- og útgerðarmanna um orkusparnað og stuðla að því að ný og endurnýjuð skip nýttu sér bestu fánlegu tækni til að bæta orkunýtingu.

Í endurskoðaðri stefnu um sjálfbæra þróun sem gilti fyrir árin 2006–9 voru fyrrnefnd þrjú markmið ítrekuð. Auk þeirra var sett fram markmið um líffræðilega fjölbreytni, þ.m.t. um reglulegt eftirlit með losun kjölfestuvatns í höfnum landsins fyrir árið 2009 til að vernda íslenskan strandsjó fyrir framandi lífverum. Að öðru leyti var ekki vikið sérstaklega að vörnum gegn mengun sjávar frá skipum en tekið fram að Hafrannsóknastofnun myndi kortleggja mengun vegna næringarefna við strendur hafsins. Loks kom fram að Ísland myndi styðja við gerð alþjóðlegs samnings eða aðgerðaáætlunar gegn mengun af völdum kvikasilfurs og annarra þrávirkra efna.

Stefnan var aftur endurskoðuð fyrir árin 2010–13. Þar voru fyrrnefnd þrjú markmið enn ítrekuð, auk þess sem tekið var fram að íslensk stjórnvöld legðu áherslu á að flytja út loftlagsvæna tækni, m.a. til að auka orkusparnað skipa og efla rannsóknir á súrnun hafsins á Íslandsmiðum vegna vaxandi styrks koltvísýrings. Þá ætti að endurskoða stefnu Íslands um verndun hafsins með hliðsjón af niðurstöðum vinnuhóps Norðurskautsráðsins um mat á gagnsemi aðgerða til verndar hafinu, bæði á alþjóðavettvangi og norðurslóðum. Stefnan hefur ekki verið endurskoðuð eftir árið 2013.

Hafið 2004

Árið 2004 gáfu íslensk stjórnvöld út samræmda stefnumörkun í málefnum hafsins undir heitinu *Hafið*. Þar voru stefnur, skuldbindingar og áherslur Íslands í málaflokknum teknar saman. Fram kom að markviss og skýr löggjöf myndi auka möguleika Ísland-

Stefna um sjálfbæra þróun til ársins 2020

Efla átti móttöku á úrgangi og skólpi frá skipum

Stefnan var endurskoðuð fyrir árin 2006–9

Stefnan var aftur endurskoðuð fyrir árin 2010–13

Hafið er samræmd stefnumörkun í málefnum hafsins frá árinu 2004

Ísland ætti að vera öðrum ríkjum fyrirmynd í alþjóðlegu samstarfi gegn mengun hafs

Grunnur lagður að heildstæðri stefnumótun á sviði norðurslóðamála

Dregið hefði úr losun mengandi efna í hafið í kjölfar hertra reglna í alþjóðasamningum

Hafið í raun eitt svæði án landamæra

Gegnir stefnumótunar- og eftirlitshlutverki í málaflokknum

inga til að hafa áhrif á alþjóðlegum vettvangi. Mikilvægt væri að Ísland tæki virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi gegn mengun hafs með aðild að alþjóðasamningum og sýndi þar frumkvæði. Ísland ætti að vera öðrum ríkjum fyrirmynd í þessu efni. Þá kom fram að Ísland ætti að beita sér fyrir alþjóðlegum aðgerðum til að sporna gegn losun þungmálma, þrávirkra lífrænna efna og annarra skaðlegra manngerðra efna í hafið eins og stefnan um sjálfbæra þróun til ársins 2020 kvæði á um. Vinna skyldi að öryggi í siglingum á hafinu umhverfis Ísland og huga sérstaklega að áhættugreiningu og viðbragðsáætlunum vegna mengunaróhappa á hafi. Loks yrði Ísland að vera undirbúið fyrir mögulega opnun nýrra siglingaleiða til norðurs en aukin skipaumferð yki t.d. hættu á að framandi lífverur bærust til landsins, t.d. með kjölfestuvatni eða vegna viðloðunar við skipsskrokk. Áhætta fælist einnig í auknum siglingum með hættuleg efni.

Ísland á norðurslóðum

Árið 2009 gaf utanríkisráðuneyti út skýrsluna *Ísland á norðurslóðum* til að leggja grunn að heildstæðri stefnumótun á sviði norðurslóðamála. Þar kom fram að gera mætti ráð fyrir miklum breytingum á komandi árum. Ásókn í auðlindir færi vaxandi sem, ásamt bættri tækni til siglinga og rannsókna, leiddi til aukinnar skipaumferðar um hafsvæðið við Ísland. Þá myndi útflutningur á olíu og gasi frá heimskautasvæðum Rússlands einnig aukast mikið. Tækifæri og ógnanir sem fylgja aukinni skipaumferð um Norður-Atlantshaf voru greind. Fram kom að brýnt væri að fylgjast með vaxandi flutningi á olíu og gasi um íslensk hafsvæði, sem og skemmtiferðaskipum sem oft væru illa búin til siglinga um hafíssvæði og ykju því hættu á umhverfisslysum. Mikilvægt væri að tryggja öryggi svæðisins með samvinnu norðurskautsríkja, efla alþjóðlegt samstarf um viðbúnað og viðbrögð við slysum og umhverfisvá og setja alþjóðlega mengunarstaðla.

Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands

Í *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* sem nefnd á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis vann árið 2011 kom fram að hafsvæðið umhverfis Ísland væri nokkuð hreint og ómengað. Mengunarefni í íslensku sjávarfangi mætti að hluta rekja til afhafna manna hérlendis en einkum bærust þau með loft- eða hafstraumum eða með losun á kjölfestuvatni skipa. Frá árinu 1989 hafi árlega verið gerðar mælingar á magni þungmálma og lífrænna snefilefna í fiski við strendur Íslands. Mengunin hafi oftast mælst undir alþjóðlegum viðmiðunarmörkum. Í hvítbókinni kom einnig fram að dregið hefði úr losun mengandi efna í hafið undangengin ár í kjölfar hertra reglna bæði í alþjóðasamningum og löggjöf einstakra ríkja.

2.2 Helstu ábyrgðaraðilar

Verndun sjávar gegn mengun frá skipum krefst virks samstarfs innlendra aðila en samstarf á alþjóðavettvangi er ekki síður mikilvægt því hafið er í raun eitt svæði án landamæra. Þátttaka Íslands í slíku alþjóðasamstarfi á sér einkum stað með aðild að alþjóðasamningum og krefst m.a. setningar nýrra reglna og eftirfylgni með þeim. Helstu ábyrgðaraðilar málaflokksins eru:

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, innanríkisráðuneyti og utanríkisráðuneyti

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti gegnir stefnumótunar- og eftirlitshlutverki í málum sem varða varnir gegn mengun sjávar, þ.m.t. frá skipum. Það skal m.a. stuðla að því að styrkur manngerðra mengunarefna í sjávarfangi úr hafinu umhverfis Ísland sé undir

ströngustu viðmiðunarmörkum, vinna gegn losun skaðlegra efna í hafið frá skipum og landi og fylgja eftir stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um verndun hafs. Í ráðuneytinu er aðeins einn sérfræðingur, á skrifstofu hafs, vatns og loftslags, sem annast málefni hafsins þótt fleiri starfsmenn þess komi að málaflokknum.

Innanríkisráðuneyti fer með málefni vegna skipulags samgangna á sjó, siglinga, vita, hafna, sjóvarna, öryggis í samgöngum, slysarannsóknna og reglugerða um skipsbúnað.

Utanríkisráðuneyti fer með mál tengd milliríkja- og fjölþjóðasamningum og sinnir auðlinda- og umhverfismálum á alþjóðavettvangi.

Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun, sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti, hefur umsjón með vörnum gegn mengun hafs og stranda og samræmir eftirlit með mengunarvörnum. Hún hefur m.a. að markmiði að verja haf og strendur Íslands gegn mengun og öðrum athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað auðlindir hafsins eða raskað lífríki þess. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og reglugerða sem byggja á þeim, sér um fræðslu og gefur út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur fyrir þá sem starfa að þessum málum. Hún ber ábyrgð á, og hefur eftirlit með, framfylgd flestra alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefur staðfest. Þá ber hún m.a. ábyrgð á aðgerðum gegn bráðamengun utan hafnarsvæða og að koma í veg fyrir eða draga úr hættu á mengun. Þrír sérfræðingar sinna málefnum hafsins þótt fleiri starfsmenn stofnunarinnar komi að málaflokknum.

Hefur m.a. að markmiði að verja haf og strendur Íslands gegn mengun

Í fyrrnefndum lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda er m.a. kveðið á um samstarf þeirra aðila sem koma að málaflokknum. Þannig skulu t.d. Umhverfisstofnun, Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands, undir forystu þeirrar fyrstnefndu, vinna saman að gerð viðbragðsáætlunar um aðkomu stofnana og framkvæmd vegna bráðamengunar utan hafnarsvæða. Slík áætlun var undirrituð í maí 2014 (sjá kafla 3.4).

Samgöngustofa

Samgöngustofa, sem starfar samkvæmt lögum nr. 119/2012 um farsýsluna er stjórnsýslustofnun samgöngumála og heyrir undir innanríkisráðuneyti. Stofnunin skal annast stjórnsýslu og eftirlit siglingamála, s.s. vegna siglinga- og sjómanna laga að því marki sem þau tengjast skipum, skráningu þeirra, búnaði og siglingaöryggi. Þá skal stofnunin annast varnir gegn mengun sjávar „að því leyti sem slíkt varðar skip og búnað þeirra, samkvæmt reglum sem ráðherra umhverfismála setur.“ Nýsmiði og innflutningur skipa eru háð eftirliti stofnunarinnar og ekki má breyta þeim án samþykkis hennar.

Annast varnir gegn mengun sjávar hvað varðar skip og búnað þeirra

Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæsla Íslands heyrir undir innanríkisráðuneyti. Samkvæmt lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda skal hún annast eftirlit með hafsvæðum umhverfis Ísland og löggæslu, jafnt úr lofti sem af sjó. Henni ber m.a. að tilkynna Umhverfisstofnun um mögulega mengunarhættu. Þá skal hún framsenda Umhverfisstofnun tilkynningar um losun úrgangsefna eða aðra mengun af völdum skipa en þeim er skylt að tilkynna slíkt til stjórnstöðvar Landhelgisgæslu Íslands.

Annast eftirlit með hafsvæðum umhverfis Ísland

Flugvél Landhelgisgæslunnar, TF-SIF, er búin sérstökum eftirlitsbúnaði til að nema yfirborðsmengun og varðskipið Þór er búin hreinsunarbúnaði vegna mengunarslysa.

Vaktstöð siglinga

Markmið Vaktstöðvar siglinga er m.a. að efla varnir gegn mengun sjávar með öruggum siglingum í efnahagslögsögu Íslands. Hún annast t.d. móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum sem flytja hættulegan og/eða mengandi varning, móttækur neyðarköll um óhöpp á sjó og vaktar alþjóðlegt neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi skipa. Samgöngustofa annast stjórnábyrgð vaktstöðvarinnar en stjórnstöð hennar og Landhelgisgæslunnar eru reknar sem ein heild og Landhelgisgæslan annast faglega stjórnun hennar og mönnun.

Hafrannsóknastofnun

Hafrannsóknastofnun hefur þrjú hlutverk, þ.e. að stunda rannsóknir á hafinu og lífríki þess, veita ráðgjöf til stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu á auðlindum hafsins og miðla upplýsingum til stjórnvalda, hagsmunaaðila í sjávarútvegi og almennings. Stofnunin á fulltrúa í samstarfshópi margra ríkisstofnana um vöktun á mengun sjávar og hefur t.d. séð um söfnun sýna vegna vöktunar á efnamengun í lífríki sjávar.

Alþjóðasiglingamálastofnun (IMO)

Meginhlutverk Alþjóðasiglingamálastofnunar er að tryggja öryggi í siglingum og varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Hún er sjálfstæð stofnun innan Sameinuðu þjóðanna og skapar samstarfsvettvang fyrir aðildarríki í málefnum hafsins. Hún setur þjóðréttarreglur um gerð og búnað skipa, stuðlar að samvinnu ríkisstjórna í málaflokknum og hlutast til um öryggi í siglingum. Stofnunin hefur annast framkvæmd alþjóðasamþykktar um varnir gegn olíumengun sjávar frá árinu 1958 og haft aðkomu að flestum þeim samningum sem fjalla um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og framkvæmd þeirra. Stofnunin hefur jafnframt sett reglur og þróað staðla sem ríki hafa gert að sinni fyrirmynd við laga- og reglugerðasetningu í þessu efni á heimavelli.

Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA)

Siglingaöryggisstofnun Evrópu er samevrópsk stofnun um öryggi í siglingum sem ber ábyrgð á að samræma, samhæfa og aðstoða með viðbrögð við bráðamengun frá skipum. Einstök ríki geta sent stofnuninni óskir um aðstoð, búnað, mannskap og þekkingu vegna bráðamengunaróhappa, auk þess sem floti aðstoðarskipa er til taks ef ríki óska eftir liðsinni vegna slíkra óhappa. Ísland á fulla aðild að stofnuninni í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Norðurskautsráðið (AC)

Norðurskautsráðið er samstarfsvettvangur ríkja sem liggja að Norðurheimskautssvæðinu. Það var stofnað árið 1996 og átta ríki eru aðilar að því, þ.e. Bandaríkin, Danmörk, Finnland, Ísland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Auk þess hafa mörg lönd áheyrnaraðild að ráðinu. Sex vinnuhópar starfa innan ráðsins, þ. á m. einn um verndun hafsins. Markmið hans er að draga úr mengun hafs á norðlægum slóðum og samræma aðgerðir við að takmarka mengun frá bæði skipum og landstöðvum. Hópurinn hefur m.a. gefið út leiðbeiningar um flutning olíu milli skipa og olíuvinnslustöðva og unnið að mati á áhrifum af aukinni skipaumferð.

Efla varnir gegn mengun sjávar með öruggum siglingum í efnahagslögsögu Íslands

Stundar rannsóknir á hafinu og lífríki þess

Tryggir öryggi í siglingum og varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Samevrópsk stofnun um öryggi í siglingum

Samstarfsvettvangur ríkja sem liggja að Norðurheimskautssvæðinu

3 Staðfestir alþjóðasamningar

3.1 Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS 1984)

Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna sem tók gildi á alþjóðavettvangi árið 1984 er eins konar stjórnarskrá hafsins og gildir ef ákvæðum alþjóðasamninga um málefni þess ber ekki saman. Sáttmálinn er bindandi fyrir þau ríki sem hafa staðfest hann en flest ákvæði hans njóta stöðu þjóðréttarvenju sem veldur því að í raun gilda þau einnig fyrir ríki sem hafa ekki staðfest hann. Ísland staðfesti sáttmálann árið 1985 með gildistöku árið 1994. Í honum eru reglur um umgengi og nýtingu hafsins sem gilda fyrir öll hafsvæði og loftrými yfir þeim. Einn kafli hans er um mengunarvarnir og leggur grunn að öðrum alþjóðasamningum sem þær varða. Jafnframt skapar sáttmálinn vettvang fyrir alþjóðleg samskipti um málefni hafsins. Ísland sækir rétt sinn á hafinu til Hafréttarsáttmálans líkt og önnur ríki og ákvæði hans endurspeglast í íslenskum lögum.

„Stjórnarskrá hafsins“

3.2 MARPOL-samningurinn og viðaukar I, II, III og V

MARPOL (e. *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) er rammisamningur um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og er í umsjón Alþjóðasiglingamálastofnunar. MARPOL-samningurinn var samþykktur á alþjóðavettvangi árið 1973 og endurskoðaður árið 1978. Hann er meðal mikilvægustu samþykktu á alþjóðavettvangi um varnir gegn mengun sjávar frá skipum og undirstaða margra íslenskra lagaákvæða og reglugerða í þessu efni. Í samningnum eru m.a. ákvæði um skyldur ríkja til að koma í veg fyrir mengun sjávar frá skipum, aðferðir aðildarríkja til að leysa deilumál, undanþágur, hvernig ríki gerast aðilar, auk endurskoðunar- og uppsagnar-ákvæða. Samningurinn hefur sex viðauka. Hver þeirra er í raun sérstakur samningur þar sem eiginlegar kröfur um varnir gegn mengun sjávar frá skipum á tilteknu sviði eru settar fram. Til að gerast aðili að MARPOL-samningnum verður ríki að hafa staðfest viðauka I um varnir gegn olíumengun frá skipum og viðauka II um varnir gegn mengun af völdum eittraðra efna í fljótandi formi í farmgeymum skipa. Hinir fjórir viðaukarnir eru valkvæðir þó talið sé æskilegt að aðildarríki staðfesti þá einnig. Ísland hefur staðfest viðauka I og II ásamt viðauka III um varnir gegn mengun af völdum hættulegra efna sem flutt eru í pökkuðu formi og viðauka V um varnir gegn sorpmengun frá skipum.

Meðal mikilvægustu samþykktu á alþjóðavettvangi um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Viðauki I – varnir gegn olíumengun frá skipum

Viðauki I er um varnir gegn mengun sjávar vegna olíumengunar frá skipum og tekur til allra skipa óháð stærð þeirra nema annað sé tekið fram. Í viðaukanum eru settar fram kröfur um búnað í skipum, skoðun, reglur um losun í sjó og um að aðildarríki tryggi viðunandi móttökustöðvar fyrir olíuleifar og olíublöndur frá skipum. Gerðar eru strangari kröfur til skipa yfir 400 brúttótonnum en minni skipa. Þau þurfa t.d. að undirgangast skoðun á fimm ára fresti. Árið 2014 falla um 5% íslenskra skipa í þann flokk, þar af sigla aðeins tvö kaupskip undir íslenskum fána. Fjölgi íslenskra kaupskipum eykst mikilvægi þess að Ísland uppfylli ákvæði alþjóðasamninga því annað getur leitt til vandamála fyrir þau á ferðum þeirra um erlend hafsvæði og hafnir. Viðaukinn tók

Viðauki I tók gildi á Íslandi árið 1985

gildi árið 1983 en endurskoðaður viðauki var samþykktur árið 2004 og tók gildi árið 2007. Í þeirri endurskoðun var olíuflutningaskipum með burðargetu yfir 5.000 tonn og smíðuð eftir 1. janúar 2007 gert að hafa tvöfaldan botn í dæluherbergi. Einnig var olíuflutningaskipum gert að tryggja fullnægjandi varnir gegn strandi eða árekstri. Árið 2011 tóku gildi ný ákvæði um varnir gegn mengun vegna flutnings á olíuförnum milli olíuflutningaskipa á hafi úti, nýjar skilgreiningar, samsvarandi breytingar einstakra greina og sérstakar kröfur um notkun og flutning á olíu á hafsvæðinu við Suðurheimskautið. Ísland staðfesti viðaukann samkvæmt heimild í ályktun Alþingis í mars 1983 og öðlaðist hann gildi hér á landi í september 1985.

Viðauki II – varnir vegna flutnings á eiturefnum í fljótandi formi

Viðauki II er um varnir gegn mengun sjávar vegna flutninga í farmgeymum skipa á olíu eða öðrum eiturefnum í fljótandi formi. Þar eru sett fram viðmið vegna eftirlits með mengun fljótandi eiturefna og tiltekið til hvaða ráðstafana þurfi að grípa í því efni. Losun fljótandi eiturefna í landi er leyfð í móttökustöðvum sem uppfylla skilyrði til losunar hvers efnis. Losun eiturlleifa á hafi er í öllum tilvikum bönnuð innan 12 sjómílna við land. Viðaukinn tók gildi árið 1983 en endurskoðaður viðauki var samþykktur árið 2004 og tók gildi árið 2007. Við endurskoðunina var nýjum flokkum eiturefna bætt við þá sem fyrir voru og hámark losunar eiturfna lækkað því í kjölfar nýrrar tækni þurfa skip ekki að losa jafn mikið af eiturefnum og áður. Ísland staðfesti viðauka II á sama tíma og viðauka I samkvæmt heimild í ályktun Alþingis frá mars 1983 og ákvæði hans tóku gildi hér á landi í september 1985.

Viðauki II tók einnig gildi á Íslandi árið 1985

Íslenskar reglugerðir sem byggja á MARPOL-viðauka I og II

Reglugerð nr. 715/1995 um varnir gegn mengun sjávar frá skipum byggir á MARPOL-viðauka I og reglugerð nr. 527/1999 um varnir gegn mengun sjávar vegna eitraðra efna í fljótandi formi sem flutt eru í geymum skipa byggir á viðauka II. Umhverfisstofnun skal annast eftirlit með framkvæmd ákvæða í báðum reglugerðunum en endurskoðun þeirra er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Reglugerðirnar hafa ekki tekið breytingum síðan þær voru settar (árin 1995 og 1999) og hafa því ekki fylgt eftir alþjóðlegri endurskoðun og þróun viðaukanna sem þær byggja á.

Reglugerðir sem byggja á viðaukum I og II

Í júní 2011 sendi Umhverfisstofnun umhverfis- og auðlindaráðuneyti drög að reglugerð sem byggði á þágildandi viðauka I og átti að leysa reglugerð nr. 715/1995 af hólmi. Ráðuneytið sendi drögin til umsagnar hlutaðeigandi aðila og kom athugasemdum þeirra síðan til Umhverfisstofnunar. Í júlí 2011 sendi Umhverfisstofnun ráðuneytinu einnig drög að reglugerð sem byggði á þágildandi viðauka II og skyldi koma í stað reglugerðar nr. 527/1999. Lítið gerðist í þessum málum fyrr en í júní 2013 þegar ráðuneytið fór fram á að Umhverfisstofnun lyki þessari vinnu eigi síðar en í ágúst það ár.

Umhverfisstofnun sendi ráðuneytinu endurskoðuð reglugerðardrög árið 2011

Í kjölfarið, eftir óformlegt samráð Umhverfisstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytis, lagði stofnunin þann 16. desember 2013 formlega til við ráðuneytið að fyrirkomulagi við innleiðingu MARPOL-viðauka yrði sett einföld reglugerð sem kvæði á um stjórnskipulegt hlutverk þeirra aðila sem bera ábyrgð á framkvæmd og eftirliti vegna þeirra. Þeir sjálfir yrðu síðan innleiddir og uppfærðir sem viðaukar við reglugerðina á ensku. Að mati Umhverfisstofnunar bætir þetta réttaröryggi við innleiðingu og endur-

Tillaga að breyttu fyrirkomulagi við innleiðingu MARPOL-viðauka

skoðun staðfesta MARPOL-viðauka því uppfærð ákvæði þeirra skila sér þá jafnóðum í íslenskan rétt. Þetta dragi einnig úr hættu á misskilningi, spari fjármuni og vinnu við þýðingar og skapi aukið svigrúm fyrir gerð kynningarefnis um þær skyldur sem viðaukarnir fela í sér. Flestir skipstjórnendur styðjist hvort eð er við enskar útgáfur viðaukana en ekki hinar úreltu íslensku reglugerðir. Í framhaldinu gerði Umhverfisstofnun hlé á vinnu við endurskoðun framangreindra reglugerða.

Í febrúar 2014 sendi umhverfis- og auðlindaráðuneyti bréf til innanríkisráðuneytis og óskaði leyfis innanríkisráðherra til að birta viðauka við MARPOL-samninginn á ensku sem viðauka við reglugerð á íslensku samkvæmt heimild í 2. málsl. 2. mgr. 3. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað nr. 15/2005 með þeim rökstuðningi að viðaukarnir vörðuðu einungis afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni mætti ætlast til að skildu ensku og því væri þessi leið fær við birtinguna. Í svari innanríkisráðuneytis 3. júní 2014 féllst það á þetta fyrir sitt leyti að því gefnu að utanríkisráðuneyti staðfesti rökstuðning umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Það gerði utanríkisráðuneyti með bréfi dags. 13. október 2014. Að sögn umhverfis- og auðlindaráðuneytis mun það því í samvinnu við Umhverfisstofnun hefja smíði reglugerðar þar sem stjórnarsýslulegt hlutverk þeirra sem bera ábyrgð á framkvæmd og eftirliti staðfesta MARPOL-viðauka verður skilgreint. Gildandi viðaukar verði síðan birtir sem viðaukar við hana á ensku.

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að flýta innleiðingu gildandi MARPOL-viðauka eins og kostur er.

Viðauki III – varnir vegna flutnings á hættulegum efnum í pökkuðu formi

Viðauki III er um varnir gegn mengun sjávar vegna flutnings á hættulegum efnum í pökkuðu formi og felur í sér almenn ákvæði um skilgreiningu, magn og flutning slíkra efna. Í þeim felast almennar kröfur um útgáfu á stöðlum um pökkun, merkingar, handbækur, frágang, magn, undantekningar og tilkynningar. Í viðaukanum eru skaðleg efni þau efni sem tilgreind eru sem sjávarmengunarvaldar í svokölluðum IMDG-kóða (e. *International Maritime Dangerous Goods*). Kóðinn flokkar hættumörk efna í pökkuðu formi sem flutt eru á sjó samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Flutningur hættulegra efna sem tiltekin eru í kóðanum er bannaður nema frágangur á pökkun og merking á þeim sé í samræmi við kóðann. IMDG-kóðinn gildir á Íslandi og hefur Samgöngustofa eftirlit með framfylgd hans, móttækur tilkynningar frá skipum um flutning á hættulegum efnum og staðfestir að viðeigandi skjöl séu í samræmi við kóðann. Eftirlitið er hluti af hafnarríkisskoðun skipa. Viðaukinn tók gildi árið 1992 og endurskoðun á honum var samþykkt árið 2010 sem tók gildi í byrjun árs 2014. Við endurskoðunina voru breytingar gerðar í samræmi við þær breytingar sem gerðar höfðu verið á IMDG-kóðanum. Viðaukinn öðlaðist gildi á Íslandi í júlí 1992.

Reglur nr. 801/1982 um flutning á hættulegum varningi geymir ákvæði sem eru samþæfleg tilteknum ákvæðum í viðauka III. Samgöngustofa annast eftirlit með framkvæmd þeirra. Reglurnar hafa ekki verið endurskoðaðar síðan þær voru settar. Ákvæði þeirra hafa því hvorki verið að fullu samræmd viðauka III né hafa þær haldið í við þróun hans. Ákvæði viðaukans hafa þannig aldrei verið innleidd að fullu í íslenskan rétt og hvorki umhverfis- og auðlindaráðuneyti né Umhverfisstofnun geta skýrt áhrif þess. Þau telja þó að áhrifin séu lítil þar sem IMDG-kóðinn gildi á Íslandi og því sé farið

Breytt fyrirkomulag
samþykkt haustið
2014

Viðauki III tók gildi
á Íslandi árið 1992

Ákvæði viðaukans
hafa aldrei verið
innleidd að fullu í
íslenskan rétt

að alþjóðlegum reglum um flutning á hættulegum efnum í pökkuðu formi. Full innleiðing viðaukans hefði því frekar táknrænt gildi. Með breyttu fyrirkomulagi við innleiðingu staðfesta MARPOL-viðauka sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti vinnur nú að mun Ísland innleiða viðauka III að fullu og halda í við þróun hans. Eftir sem áður verður fullnægjandi eftirlit með framfylgd hans að vera tryggt.

Viðauki V – varnir gegn sorpmengun frá skipum.

Viðauki V fjallar um varnir gegn sorpmengun frá skipum. Í honum eru m.a. ákvæði um fjarlægð frá landi þegar sorp er losað, hvernig losun skal fara fram og hvað má losa. Viðaukinn tók gildi árið 1988, var endurskoðaður árið 2004 og tók sú endurskoðun gildi árið 2005. Helsta breytingin fólst í því að halda verður dagbók um losun sorps í skipum. Ný endurskoðun viðaukans var samþykkt árið 2011 og tók gildi 1. janúar 2013. Meðal helstu breytinga voru nýjar kröfur um að losun sorps í sjó sé bönnuð nema annað sé tekið fram. Undantekningar geta tekið til úrgangs sem ekki er talinn skaðlegur, s.s. matarúrgangs, vatns til þvotta á þilfari og hreinsivara eða aukaefna sem ekki innihalda skaðleg efni. Þá voru gerðar strangari kröfur til þeirra sem stunda rannsóknir á hafi og hafsbotni um losun í sjó og um losun dýrahraeja. Viðauki V öðlaðist gildi hér á landi í september 1989.

Viðauki V tók gildi á Íslandi árið 1989

Reglugerð sem byggir á viðaukanum samræmist honum ekki að fullu

Reglugerð nr. 801/2004 um varnir gegn sorpmengun frá skipum byggir á MARPOL-viðauka V. Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd hennar að öðru leyti en því að skip og búnaður þeirra er á ábyrgð Samgöngustofu. Reglugerðin samræmist viðaukanum ekki að fullu um losun sorps og hefur ekki haldið í við þróun hans. Með breyttu fyrirkomulagi við innleiðingu staðfesta MARPOL-viðauka sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti vinnur nú að mun Ísland innleiða viðauka V að fullu og halda í við þróun hans. Eftir sem áður verða hlutaðeigandi aðilar að tryggja fullnægjandi eftirlit með framfylgd hans.

3.3 Aðrir samningar um varnir gegn mengun frá skipum

Íhlutun á úthafi (*Intervention* 1969)

Gerir aðildarríkjum kleift að grípa til aðgerða vegna óhappa sem valda hættu á olíumengun innan lögsögu þeirra. Hann kveður m.a. á um til hvaða aðgerða skuli grípa til að varna olíumengun ef skipskaði verður á úthafi. Samningurinn tekur til mengunar af völdum hráolíu, brennsluolíu, díselolíu og smurolíu. Hafa verður samráð við önnur aðildarríki þegar gripið er til aðgerða á grundvelli samningsins nema brýna nauðsyn beri til annars. Samningurinn tók gildi árið 1975 og var endurskoðaður árin 1996 og 2002 en þá var nýjum tegundum af olíu bætt við listann sem samningurinn tekur til. Ísland gerðist aðili að samningnum með lögum nr. 14/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu og lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum hans. Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með framfylgd samningsins en að sögn umhverfis- og auðlindaráðuneytis sinnir hvorki það né stofnunin samstarfi vegna hans á alþjóðavettvangi.

Einkaréttarleg ábyrgð (*Liability* 1969)

Alþjóðlegur samningur um einkaréttarlega ábyrgð kveður á um slíka ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar innan landsvæðis og/eða landhelgi aðildarríkis. Hann

tekur einungis til tankskipa sem flytja hráolíu, þykka díselolíu, brennsluolíu, smurningsolíu og hvallýsi. Skipaeigandi ber ábyrgð ef skip hans veldur olíumengun í sjó. Skip sem sigla með 200 tonn af olíu eða meira eru skyldug til að hafa vátryggingu, eða aðra fjárhagslega tryggingu, sem svarar til þeirrar hámarksábyrgðar sem samningurinn kveður á um hverju sinni. Samningurinn var endurskoðaður árin 1984, 1992 og 2003 þar sem fjárhæðir vegna bótaskyldu voru uppfærðar og sjávarsvæðið sem samningurinn tekur til stækkað. Árið 1992 var gerð bókun við samninginn um að hann tæki við af upphaflega samningnum frá 1969 og ríki hvött til að segja þeim síðarnefnda upp. Ísland gerðist aðili að samningnum með lögum um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu. Ísland sagði samningnum frá 1969 upp í febrúar 2000 og tók sú uppsögn gildi ári síðar. Ísland hafði þá fullgilt bókunina frá 1992 í nóvember 1998 sem tók gildi ári síðar. Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum hans. Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með framfylgd samningsins en að sögn umhverfis- og auðlindaráðuneytis sinnir hvorki það né stofnunin samstarfi vegna hans á alþjóðavettvangi.

Mengunarbótasjóður (*Fund 92*)

Alþjóðlegur samningur um mengunarbótasjóð tryggir bætur fyrir þau aðildarríki sem verða fyrir tjóni vegna olíumengunar frá olíuflutningaskipum þegar bótakrafan er hærri en ábyrgð eigenda segir til um. Samningurinn takmarkast við mengun af völdum olíu í farmtönkum olíuskipa og tekur því ekki til eldsneytisolíu. Með sérstakri bókun frá árinu 2003 var settur á lagginnar viðbótarsjóður sem skal taka við greiðslum þegar hámarki grunnsjóðsins er náð (sjá kafla 4.3). Reynslan á Vesturlöndum hefur sýnt að hagsmunir tengdir haf- og strandsvæðum eru það miklir og fjárhagslegt tap tengt mengunaróhöppum það stórt að upphaflegi sjóðurinn dugir ekki alltaf til. Einungis innflutningsaðilar aðildarríkja sem flytja inn olíu greiða í sjóðinn en ekki þau sem flytja hana út. Þetta hefur verið umdeilt. Ísland staðfesti samninginn um mengunarbótasjóð einnig með lögum um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu og lög um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum hans. Ísland er aftur á móti ekki aðili að viðbótarsjóðnum frá árinu 2003. Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með framfylgd samningsins en alþjóðlegu samstarfi vegna hans er ekki sinnt.

Tryggir bætur þegar
bótakrafa er hærri
en ábyrgð eigenda
segir til um

Lundúnasamningur (*London dumping 1972*)

Aðildarríki að Lundúnasamningnum skuldbinda sig til að gera allar tiltækar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að skip og flugvélar mengi höf með losun úrgangsefna og annarra mengandi efna í sjó utan landhelgisgrunnlínu og með brennslu úrgangs á hafi úti. Samningnum er ætlað að stuðla að gerð hliðstæðra svæðisbundinna samninga. Ísland staðfesti samninginn árið 1973 og ákvæði hans öðluðust gildi árið 1975 samkvæmt lögum nr. 53/1973 um alþjóðasamninga um varnir gegn mengun hafsins. Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum samningsins. Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með framfylgd þessara laga. Þá eru í gildi lög nr. 20/1972 um bann við losun hættulegra efna í sjó sem taka einungis til skipa. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti skal hafa eftirlit með framfylgd þeirra. Árið 1996 kom fram sérstök bókun (e. *London Convention Protocol*) sem ætlað var að koma í stað samningsins og kom hún til framkvæmda í mars 2006. Helsta breytingin fól í sér að taka upp svokallaðar tilhlýðilegar varúðarráðstafanir (e. *appropriate preventive mea-*

Lundúnasamningurinn talinn hafa lítið vægi fyrir Ísland

ures) sem grípa skal til þegar ástæða er til að ætla að úrgangur sem berst í sjó geti haft skaðleg áhrif þótt ekki séu áreiðanlegar sannanir fyrir því. Ísland fullgilti bókunina í maí 2003. Þar sem OSPAR-samningurinn (sjá hér að neðan) tekur til flestra ákvæða Lundúnasamningsins hefur síðarnefndi samningurinn að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytis lítið vægi fyrir Ísland. Samkvæmt ráðuneytinu er alþjóðlegu samstarfi vegna samningsins hvorki sinnt af hálfu þess né Umhverfisstofnunar.

Kaupmannahafnarsamkomulagið (1993)

Samkomulag milli Noregs, Svíþjóðar, Finnlands, Danmerkur og Íslands

Kaupmannahafnarsamkomulagið er samkomulag milli Noregs, Svíþjóðar, Finnlands, Danmerkur og Íslands. Þessi ríki skulu hafa með sér samstarf í baráttu sinni gegn mengun sjávar af völdum olíu eða annarra skaðlegra efna á grundvelli þess. Samstarfið felur m.a. í sér árlegar viðbragðsæfingar vegna bráðamengunaróhappa. Þá kveða ákvæði samkomulagsins á um skyldur ríkjanna varðandi búnað, vöktun og þjálfun á þessu sviði. Ísland staðfesti samkomulagið árið 1993 og ákvæði þess öðluðust gildi hér á landi árið 1998. Samkomulagið hefur ekki verið endurskoðað síðan. Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum þess. Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með framfylgd þeirra og skipulag og viðbrögð við stórum mengunaróhöppum grundvallast á því. Umhverfisstofnun hefur tekið virkan þátt í samstarfinu, þ.m.t. sótt vinnufundi og árlega aðalfundi og séð um heimasíðu samningsins. Stofnunin hefur þó ekki tekið þátt í verklegum viðbragðsæfingum sem haldnar eru árlega í tengslum við samkomulagið.

OPRC (1990)

Samningur um viðbrögð við bráðamengun frá skipum

OPRC (e. *Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation*) er alþjóðlegur samningur um viðbúnað og viðbrögð við bráðamengun frá skipum. Ísland staðfesti hann árið 1993 og ákvæði hans tóku gildi hérlandis árið 1995, sbr. auglýsingu í Stjórnartíðindum C 51/1995. Engin reglugerð var sett vegna samningsins en lög um varnir gegn mengun hafs og stranda byggja m.a. á ákvæðum hans. Hann kveður m.a. á um skyldur ríkja til að gera viðbragðsáætlanir vegna bráðamengunar frá skipum og árið 2000 gaf Alþjóðasiglingamálastofnun út leiðbeiningar í þessu efni. Ákvæði hans taka einnig til skyldu ríkja til gagnkvæmrar aðstoðar vegna bráðamengunar. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti telur samninginn hafa lítið vægi hér á landi því meiri áhersla sé á Kaupmannahafnarsamkomulagið og samstarfið við Siglingaöryggisstofnun Evrópu. Samkvæmt því er þessu samstarfi hvorki sinnt af hálfu þess né Umhverfisstofnunar.

OSPAR-samningurinn (1972)

Samningur um verndun hafrýmis Norðaustur-Atlantshafsins

OSPAR-samningurinn (e. *The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*) er um verndun hafrýmis Norðaustur-Atlantshafsins. Hann tekur til losunar úrgangsefna frá skipum og flugvélum og varna gegn mengun sjávar frá landstöðvum. Samningurinn rekur uppruna sinn til ársins 1972. Ísland staðfesti hann árið 1997 og öðlaðist hann gildi hér á landi árið 1998. Lög nr. 20/1972 um bann við losun hættulegra efna í sjó og lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir byggja m.a. á ákvæðum hans en eftirlit með framfylgd þeirra beggja er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Lög um varnir gegn mengun sjávar byggja einnig á ákvæðum hans en Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framfylgd þeirra laga. Að auki byggir reglugerð nr. 750/2008 um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir að því er varðar efni („REACH“) á ákvæðum samningsins.

Samningurinn er rammisamningur sem skiptist í almenn ákvæði, fimm viðauka og þrjú samningsauka sem eru hluti samningsins. Fjórir viðaukar og tveir samningsaukar voru gerðir um leið og samningurinn. Viðauki fimm og samningsauki þrjú voru gerðir árið 2001 og samþykkti Ísland þá sama ár. Samningurinn tekur til eftirfarandi atriða:

- ✓ Landstöðva, þ.e. skólps, iðnaðarfrárennslis, sorps á landi og fleira.
- ✓ Losun úrgangs í hafið eða brennslu á hafi, m.a. er bannað að sökkva skipum og losa lág- og meðalgeislavirkan úrgang í hafið.
- ✓ Hafstöðva, m.a. eru settar fram umhverfiskröfur vegna leitar, rannsókna, og vinnslu olíu og gass á hafsvæðinu.
- ✓ Úttekta á gæðum hafsins, aðildarþjóðir skuldbinda sig m.a. til að fylgjast náið með ástandi hafrymisins.
- ✓ Verndar búsvæða og líffræðilegs fjölbreytileika, m.a. er áhersla á að vernda vistkerfi hafsins og að endurheimta þau vistkerfi sem þegar hafa skaðast.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og innanríkisráðuneyti, ber ábyrgð á stefnumörkun vegna samningsins. Mikilvægustu ákvæðin fyrir Ísland eru þau sem varða losun skipa á úrgangsefnum og geislavirkum úrgangi í hafið og losun olíuborpalla á úrgangsefnum í hafið. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti sækir árlega fundi aðalnefndar OSPAR-samningsins og fundi ýmissa undirnefnda hans, s.s. nefndar um líffræðilegan fjölbreytileika. Þá veita t.d. Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og Hafrannsóknastofnun árlega upplýsingar til OSPAR sem nýttar eru í ástandsskýrslur samningsins.

3.4 Fjárlagabæiðnir um varnir gegn mengun sjávar frá skipum

Árin 2006 og 2007 sendi Umhverfisstofnun fjárlagabæiðni til umhverfis- og auðlindaráðuneytis þar sem sótt var um eitt stöðugildi vegna „hafmála“. Í janúar 2007 benti stofnunin ráðuneytinu jafnframt á aukna fjárþörf sína til að framfylgja skuldbindingum alþjóðasamninga um málefni hafsins sem Ísland hefði staðfest, s.s. til að vinna framkvæmdaáætlun gegn mengun sjávar og útbúa fræðsluefni. Þá þyrfti að vinna að gildistöku nýrra samninga á þessu sviði, s.s. um losun kjölfestuvatns, og lögfesta breytingar og viðbætur við staðfesta alþjóðasamninga.

Í fjárlagatillögum sem Umhverfisstofnun sendi umhverfis- og auðlindaráðuneyti fyrir árið 2010 kom fram að áhersla yrði lögð á lögbundin verkefni vegna 10% hagræðingarkröfu en stofnuninni væri falið víðtækt hlutverk, oft án nánari útfærslu í lögum og reglugerðum. Stofnunin hefði m.a. umsjón með fjölda alþjóðlegra samninga og tæki þátt í vinnuhópum og verkefnum þeim tengdum. Mikilvægt væri að sinna þessu starfi og hafa samráð við hlutaðeigandi stofnanir og ráðuneyti um forgangsröðun því tengda. Notkun fjarfundarbúnaðar hefði reynst vel og sparað útgjöld. Ekki var óskað sérstaklega eftir auknum fjárveitingum vegna þessa málaflokks.

Í fjárlagatillögum sínum fyrir árið 2011 sendi Umhverfisstofnun umhverfis- og auðlindaráðuneyti engar óskir um fjárveitingar til að sinna verkefnum tengdum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum eða öðrum verkefnum tengdum

Ekki var óskað sérstaklega eftir auknum fjárveitingum árið 2010

málefnum hafs og stranda. Umhverfisstofnun sendi ráðuneytinu, að beiðni þess, engar fjárlagatillögur yfirleitt fyrir árið 2012 vegna aðhaldsaðgerða í ríkisfjármálum.

Í fjárlagatillögum sínum fyrir árið 2013 fjallaði Umhverfisstofnun um varnir gegn mengun hafs og stranda. Miklar breytingar hefðu orðið á verkefnum í þessum málaflokki sem krefðust aukinna fjárveitinga. Þar mætti nefna þátttöku stofnunarinnar í alþjóðlegu starfi um viðbrögð við bráðamengun á hafi, aukna áherslu Evrópusambandsins á varnir gegn mengun sjávar og að Ísland hefði staðfest a.m.k. átta nýja alþjóðsamninga undangengin tíu ár. Auk þess hefðu fjölmargar bókanir verið gerðar við eldri samninga eða þeir verið endurskoðaðir. Þá kom fram að lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda fælu í sér aukin verkefni fyrir stofnunina án þess að þeim fylgdu fjárveitingar. Umhverfisstofnun hefði því ekki getað sinnt málaflokknum nægilega vel og fyrir lægi mikil vinna, m.a. við innleiðingar alþjóðlegra samninga og Evrópugerða, gerð og endurskoðun reglugerða um málaflokkinn og lögbundna gerð fræðsluefnis. Þá þyrfti fjármagn til að starfsmenn gætu tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi. Óskaði stofnunin eftir 12 m.kr. vegna þessa. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti sendi í framhaldinu fjárlagabeiðni vegna þeirrar fjárhæðar til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Sú beiðni skilaði sér ekki í fjárlagafrumvarp ársins 2013.

Umhverfisstofnun óskaði eftir 12 m.kr. til að annast málefni hafsins árið 2013 en fékk ekki

Í fjárlagatillögum fyrir árið 2014 minnti Umhverfisstofnun á að málefni hafsins væru meðal grunnstoða í umhverfisstefnu Íslands. Fyrir stofnuninni lægi m.a. mikil vinna við innleiðingu alþjóðlegra samninga. Brýnt væri að bæta við tveimur stöðugildum til að annast málefni hafsins hjá stofnuninni, bæði almennt og vegna viðbúnaðar og viðbragða við bráðamengun á hafi. Stofnunin óskaði eftir 31 m.kr. vegna þessa, þar af 5 m.kr. vegna stofnkostnaðar við endurnýjun á mengunarvarnarbúnaði. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti í kjölfarið fjárlagabeiðni um 9 m.kr. fjárveitingu til að Umhverfisstofnun gæti ráðið starfsmann til að sinna almennt málefnum hafsins. Sú beiðni skilaði sér ekki í fjárlagafrumvarp ársins 2014.

Umhverfisstofnun óskaði eftir 31 m.kr. vegna málaflokksins árið 2014 en fékk ekki

Í fjárlagatillögum Umhverfisstofnunar fyrir árið 2015 til umhverfis- og auðlindaráðuneytis var óskað eftir 26 m.kr. til að fjölga starfsmönnum vegna aukinna verkefna sem varða varnir gegn mengun hafs og stranda. Brýnt væri að fá tvö stöðugildi til að sinna málefnum hafsins almennt, vegna viðbúnaðar og viðbragða við bráðamengun, til að mæta auknum kröfum um þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og til að standa straum af lögbundinni fræðslu og útgáfustarfsemi. Einnig var óskað eftir 30 m.kr. til að sinna vöktun mengandi efna í hafi kringum landið. Upplýsingum þar að lútandi ætti að miðla áfram til aðalskrifstofu OSPAR en fjármagn hefði skort til slíkrar vöktunar. Þá var óskað eftir 6 m.kr. til að kaupa færanlegan mengunarvarnarbúnað til að takast á við bráðamengunarvanda en í maí 2014 undirrituðu Umhverfisstofnun, Landhelgisgæsla Íslands og Samgöngustofa viðbragðsáætlun um viðbrögð við bráðamengun utan hafna og notkun skipaafdrepa (sjá kafla 2.2). Þessar tillögur Umhverfisstofnunar komu hins vegar ekki fram í fjárlagatillögum umhverfis- og auðlindaráðuneytis fyrir árið 2015 til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Að sögn þess er ástæðan sú að önnur verkefni hafi fengið forgang með tilliti til þess fjárhagsramma sem því sé úthlutað. Ekkert er því fjallað um fjárlagabeiðni Umhverfisstofnunar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum í fjárlagafrumvarpinu 2015.

Umhverfisstofnun óskaði eftir 26 m.kr. til að sinna vörnum gegn mengun sjávar árið 2015 en fékk ekki

3.5 Mikilvægi staðfesta alþjóðasamninga

Eins og fram kom í kafla 2.1 er það stefna íslenskra stjórnvalda að Ísland sé leiðandi í málefnum hafsins, þátttakandi í alþjóðlegu starfi og öðrum þjóðum fyrirmynd í umgengni við það og nýtingu þess. Í þessum anda hafa þau staðfest alþjóðlega samninga um verndun hafs og stranda, m.a. gegn mengun frá skipum. Aðild Íslands að þessum samningum er mikilvæg fyrir ímynd þess, ekki síst í ljósi framangreindra yfirlýsinga um hlutverk landsins í málefnum hafsins. Þá á aðild að alþjóðasamningum að tryggja betri umgengni við hafið því þeir fela í sér alþjóðlega viðurkenndar kröfur á þessu sviði.

Ekki er nægilegt eitt og sér að staðfesta alþjóðasamninga heldur verður Ísland jafnframt að standa við þær skuldbindingar sem slíkir samningar fela í sér og fylgja þróun þeirra og reglubundinni endurskoðun markvisst eftir. Til að öðlast viðurkenningu í málaflokknum á alþjóðavettvangi og hafa áhrif á þróun hans verða Íslendingar því að vera virkir þátttakendur í alþjóðasamstarfi vegna hans. Það krefst m.a. góðrar þekkingar á málefnum og aðkomu að þróun staðfesta alþjóðasamninga og verður ekki gert án nægilegs fjármagns og mannafla. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun hafa ekki verið virkir þátttakendur í því alþjóðlega samstarfi sem aðild að samningunum krefst og tekið lítinn þátt í endurskoðun þeirra og þróun. Fyrir vikið eru þessir aðilar illa upplýstir um ný og/eða endurskoðuð ákvæði þeirra.

Frá því stefna stjórnvalda um hafið var samþykkt árið 2004 (sjá kafla 2.1) hafa ný lög og reglugerðir verið sett til að styðja við helstu markmið hennar. Þar má nefna lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og reglugerðir sem byggja á þeim. Laga- og reglugerðasetningin byggir að miklu leyti á ákvæðum alþjóðasamninga eða Evróputilskipunum sem aftur byggja á ákvæðum slíkra samninga. Íslensk lög og reglur hafa hins vegar ekki haldið í við þróun staðfesta alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Þannig hefur MARPOL-viðauki III t.d. aldrei verið innleiddur að fullu í íslenskan rétt (sjá kafla 3.2) né heldur endurskoðuð ákvæði annarra staðfesta viðauka MARPOL-samningsins.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun telja að með breyttu fyrirkomulagi við innleiðingu staðfesta MARPOL-viðauka, þ.e. setningu íslenskrar reglugerðar og birtingu þeirra á ensku sem viðauka við hana, verði einfaldara og ódýrara fyrir Ísland að halda í við þróun þeirra. Þá þurfi hvorki að þýða þá á íslensku né endurskoða íslenskar reglugerðir vegna þeirra. Ríkisendurskoðun bendir á að eftir sem áður verður að tryggja að eftirlit með framfylgd þeirra sé fullnægjandi og að viðeigandi þekking á þeim sé fyrir hendi. Það sama á við um aðra staðfesta alþjóðasamninga.

Það getur haft neikvæð áhrif á atvinnulíf landa og ímynd þeirra ef þau framfylgja ekki þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem þau hafa undirgengist á sviði umhverfismála. Einnig getur ríki orðið bótaskyldt sé skip frá því kyrrsett í öðru ríki vegna þess að það uppfyllir ekki ákvæði staðfesta alþjóðasamninga. Þá getur skapast óvissa um viðbrögð ef skipsskaði eða mengunaróhapp verður í lögsögu ríkja en með aðild að alþjóðasamningum tryggja þau sér rétt til íhlutunar og aðstoðar annarra aðildarríkja. Engin alþjóðleg viðurlög eru hins vegar við því ef aðildarríki uppfylla ekki ákvæði staðfesta alþjóðasamninga og ekki er markvisst eftirlit með þeim. Dæmi eru þó um að fyrirspurnir berist frá erlendum stofnunum, eins og Alþjóðasiglingamálstofnun, um það hvernig

Aðild Íslands að alþjóðasamningum mikilvæg fyrir ímynd landsins

Til að öðlast viðurkenningu í málaflokknum verða Íslendingar að vera virkir þátttakendur

Íslensk lög og reglur hafa ekki haldið í við staðfesta alþjóðasamninga

Einfaldara að halda í við þróun MARPOL-viðauka með breyttu fyrirkomulagi

Getur haft neikvæð áhrif á atvinnulíf ef lönd framfylgja ekki skuldbindingum staðfesta samninga

Úttekt á því hvernig ríki uppfylla skyldur sínar samkvæmt staðfestum alþjóðasamningum

Ísland framfylgir skuldbindingum sínum samkvæmt staðfestum samningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Þá hafa aðildarríki Alþjóðasiglingamálastofnunar um nokkurt skeið getað óskað eftir úttekt hennar á því hvernig þau uppfylla skyldur sínar samkvæmt alþjóðlegum samningum sem samþykktir hafa verið á vettvangi hennar. Hingað til hefur aðildarríkjum verið í sjálfsvald sett að óska eftir slíkri úttekt en frá 1. janúar 2016 verða aðildarríkin skyldug til þess. Umhverfisstofnun býst við að slík úttekt fari fram á Íslandi árið 2018.

Skýra þurfi hlutverk og ábyrgð ráðuneyta og stofnana málaflokksins

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti kveðst hlynnt alþjóðlegu samstarfi um mengun sjávar frá skipum, enda bundið ýmsum samningum þar um, og að æskilegt væri að auka þátttöku Íslands á þessu sviði. Það hafi aukið samstarf sitt við Umhverfisstofnun eftir að skipuriti ráðuneytisins var breytt árið 2012 og haldi nú reglulega samráðsfundi með henni vegna málefna hafsins. Ráðuneytið telur að skýra þurfi hlutverk og ábyrgð ráðuneyta og stofnana málaflokksins, mögulega með lagasetningu, t.d. vegna inngripa á hafi vegna mengunar. Einnig sé mikilvægt að bæta samskipti milli þessara aðila.

Umhverfisstofnun skortir mannskap og fjármagn til að sinna málaflokki með viðunandi hætti

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Umhverfisstofnun ekki haft nægilegt eftirlit með framfylgd þeirra laga- og reglugerðarákvæða sem byggja á staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Stofnunin hefur hvorki haft yfir að ráða nauðsynlegum mannskap með fullnægjandi þekkingu á málaflokki né nægilegt fjármagn til að sinna honum. Þá hefur umhverfis- og auðlindaráðuneyti ekki sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu í þessu efni með fullnægjandi hætti, m.a. vegna skorts á nauðsynlegri þekkingu og því að aðrir málaflokkar þess hafa fengið forgang. Þá hafa þessir aðilar ekki sinnt nauðsynlegu samstarfi á alþjóðavettvangi vegna þessara samninga og því lítið mark sett á þróun þeirra.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti þekki ávinning og kostnað af aðild að alþjóðasamningum

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að tryggja fullnægjandi innlenda sérfræðiþekkingu á staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum, að það og Umhverfisstofnun taki virkan þátt í starfi vegna þeirra á alþjóðavettvangi og að endurskoðuð ákvæði þeirra skili sér jafnóðum í íslenskan rétt. Þá þarf ráðuneytið að tryggja að hlutverk og ábyrgð aðila málaflokksins á framfylgd og eftirliti með samningunum sé skýr og sinnt með markvissum hætti, sem og að upplýsingagjöf og samráð milli stofnana og ráðuneyta sé fullnægjandi. Ennfremur verður umhverfis- og auðlindaráðuneyti að þekkja ávinning og kostnað af aðild staðfesta alþjóðasamninga. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að það vinni raunhæfa greiningu á kostnaði við aðild Íslands að staðfestum alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum, sem og kostnaði við framfylgd þeirra og eftirlit. Ráðuneytið verður síðan að beita sér fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til að sinna megi málaflokki með viðunandi hætti.

4 Óstaðfestir alþjóðasamningar

4.1 MARPOL-viðauki IV um varnir gegn skólpmengun

Viðauki IV um varnir gegn skólpmengun frá skipum kveður á um að einungis megi losa skólp í sjó ef skip hefur samþykktan skólphreinsunarbúnað og losar skólpið í meira en þriggja sjómílna fjarlægð frá landi. Hafi skólpið ekki verið hreinsað verður losun að eiga sér stað í a.m.k. 12 sjómílna fjarlægð frá landi. Viðaukinn kveður einnig á um að aðildarríki skuli tryggja fullnægjandi móttökustöðvar fyrir skólp frá skipum við hafnir. Viðaukinn tók gildi á alþjóðavettvangi árið 2003 og endurskoðaður viðauki sem var samþykktur árið 2004 tók gildi árið 2005. Þá varð skipum 400 brúttótonn eða þyngrí skylt að hafa samþykktan skólphreinsibúnað um borð. Önnur endurskoðun var samþykkt árið 2011 og tók gildi árið 2013. Þá var Eystrasaltið skilgreint sem sérstakt hafsvæði og kröfur um losun skólps frá farþegaskipum á slíkum hafsvæðum hertar.

Frá árinu 2002 hafa íslensk stjórnvöld stefnt að því að staðfesta viðauka IV og í skýrslunni *Velferð til framtíðar* frá sama ári (sjá kafla 2.1) segir m.a. að það skuli gert innan fimm ára. Árið 2003 greindi Umhverfisstofnun mikilvægi og möguleika á að Ísland staðfesti viðaukann. Niðurstaðan var að staðfesting hans gæti jafnvel aukið mengun strandsjávar og fjara þar sem móttökustöðvar skólps í höfnum og útrásir þess á landsbyggðinni væru sums staðar ófullnægjandi. Skólp skipa gæti því endað í höfnum og fjörum landsins. Síðan þá hefur viðaukinn verið endurskoðaður og aðstæður í fráveitumálum sveitarfélaga hérlendis færst til betra horfs. Því er að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægt að Umhverfisstofnun greini stöðu mála á ný.

Reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum byggir á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2000/59/EB en Ísland er skuldbundið til að innleiða hana vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framkvæmd reglugerðarinnar en getur falið heilbrigðisnefndum sveitarfélaga eða faggiltum skoðunaraðilum það eftirlit með sérstöku samkomulagi.

Tilskipun nr. 2000/59/EB byggir að hluta á MARPOL-viðauka IV. Meginmarkmið hennar er að draga úr losun skipa á úrgangi og farmleifum í sjó með því að auka framboð og notkun á aðstöðu í höfnum til að taka á móti því. Árið 2010 setti Eftirlitsstofnun EFTA fram tíu ábendingar og þrjár athugasemdir vegna innleiðingar Íslands á tilskipuninni. Bent var á að íslensk stjórnvöld tryggðu ekki fullnægjandi aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í öllum höfnum landsins og að gjaldtöku væri ábótavant en tilskipunin kveður á um að kostnaði af móttökuaðstöðu fyrir úrgang frá skipum í höfnum sé mætt með gjaldtöku hlutaðeigandi skipa. Þá gerði stofnunin athugasemdir við skort á tilkynningum um úrgang og farmleifar og að eftirliti með móttöku á úrgangi frá skipum væri ábótavant. Fram kom að þótt reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum hafi verið sett til að innleiða tilskipunina væri henni ekki framfylgt með fullnægjandi hætti. Þar væri t.d. kveðið á um að hafnaryfirvöld skuli koma upp eða tryggja viðunandi móttökuaðstöðu í höfnum fyrir skólp frá skipum. Eftirlitsstofnun

Aðildarríki skulu tryggja fullnægjandi móttökustöðvar fyrir skólp

Íslensk stjórnvöld hafa stefnt að því að staðfesta viðaukann frá árinu 2002

Eftirlitsstofnun EFTA setti fram tíu ábendingar og þrjár athugasemdir vegna innleiðingar Íslands á tilskipuninni. Bent var á að íslensk stjórnvöld tryggðu ekki fullnægjandi aðstöðu fyrir móttöku úrgangs frá skipum í öllum höfnum landsins og að gjaldtöku væri ábótavant en tilskipunin kveður á um að kostnaði af móttökuaðstöðu fyrir úrgang frá skipum í höfnum sé mætt með gjaldtöku hlutaðeigandi skipa. Þá gerði stofnunin athugasemdir við skort á tilkynningum um úrgang og farmleifar og að eftirliti með móttöku á úrgangi frá skipum væri ábótavant. Fram kom að þótt reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum hafi verið sett til að innleiða tilskipunina væri henni ekki framfylgt með fullnægjandi hætti. Þar væri t.d. kveðið á um að hafnaryfirvöld skuli koma upp eða tryggja viðunandi móttökuaðstöðu í höfnum fyrir skólp frá skipum. Eftirlitsstofnun

EFTA hefði hvatt Umhverfisstofnun til að hafa samstarf við sveitarfélög vegna þessa en það hafi ekki gengið eftir. Umhverfisstofnun hafi t.d. ekki metið hvort móttöku-stöðvarnar uppfylltu lagalegar kröfur og samstarfi hennar við hafnarstjóra landsins væri ábótavant.

Árið 2013 hafði ekkert áunnist frá 2010

Í álit Eftirlitsstofnunar EFTA frá júlí 2013 kom fram að ekkert hefði áunnist frá árinu 2010. Íslenskum stjórnvöldum voru gefnir tveir mánuðir til að bregðast við. Í desember 2013 vísaði stofnunin málinu til EFTA-dómstólsins vegna vanefnda íslenska ríkisins. Árið 2013 hóf umhverfis- og auðlindaráðuneyti hins vegar að endurskoða lög um varnir gegn mengun hafs og stranda með það að markmiði að innleiða tilskipunina að fullu. Endurskoðuð lög voru samþykkt á 143. löggjafarþingi (2013–14). Þar er m.a. kveðið á um að óheimilt sé að losa skólp frá skipum innan tólf sjómílna frá landi nema það hafi verið meðhöndlað í hreinsikerfi í samræmi við ákvæði MARPOL-viðauka IV. Þá skulu allar íslenskar hafnir koma sér upp viðunandi móttökuaðstöðu fyrir skólp frá skipum. Eftirlit með móttöku á úrgangi og farmleifum, tilkynningum, áætlunum og aðstöðu í höfnum er á ábyrgð Umhverfisstofnunar en úrgangsgjald er innheimt af hlutaðeigandi skipum til að standa undir kostnaði við framkvæmd og eftirlit. Umhverfisstofnun skal vinna eftirlitsáætlun og gera úttekt á höfnum landsins á fimm ára fresti. Með fyrirnefndum breytingum á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og breytingum á hafnarlögum nr. 61/2003, vegna gjaldtöku fyrir móttöku á úrgangi frá skipum, var tilskipun Evrópusambandsins nr. 2000/59/EB innleidd hér á landi að fullu. Þar með hafa tiltekin ákvæði viðauka IV verið uppfyllt. Í viðaukanum eru þó einnig t.d. ákvæði um losun skipa á skólpi í hafið, skoðanir skipa og skírteini, búnað í skipum og kerfi til að stjórna losun skólps sem ekki eru í tilskipuninni.

Mikilvægt að kanna til hlítar möguleika á að staðfesta MARPOL-viðauka IV

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneyti kanni til hlítar möguleika á staðfestingu Íslands á viðauka IV og greini áhættu við að standa utan hans.

4.2 MARPOL-viðauki VI um varnir gegn loftmengun

Viðauki VI um varnir gegn loftmengun frá skipum var samþykktur á alþjóðavettvangi árið 1997 og tók gildi árið 2005. Endurskoðaður viðauki var samþykktur árið 2008 og tók gildi árið 2010. Árið 2011 varð Norður-ameríska svæðið að eftirlitssvæði (e. *Emission control area*) við endurskoðun viðaukans en á slíkum svæðum eru gerðar strangari kröfur til skipa um varnir gegn loftmengun. Aðildarríki leggja tillögur um eftirlitssvæði fyrir Alþjóðasiglingamálastofnun til samþykktar eða synjunar, ásamt rökstuðningi fyrir þörf á að draga úr eða stjórna útstreymi/losun þriggja mengunarefna frá skipum, þ.e. brennisteinsoxíði, svifryki og köfnunarefnisoxíði. Þá tóku breytingar á alþjóðlegu loftmengunarvarnarskírteini gildi samkvæmt endurskoðuðum viðauka árið 2012. Helstu breytingar tengdar endurskoðun viðaukans eru að skref fyrir skref lækka leyfileg mörk fyrir brennisteinsinnihaldi eldsneytis, úr 4,5% (m/m) árið 2012 í 0,5% árið 2020. Mörkin eru enn lægri á eftirlitssvæðum. Þetta felur í sér að dísilolía mun koma í stað þungrar skipaolíu fyrir árið 2020 og nauðsynlegt verður að nota gasolíu innan eftirlitssvæða. Samkvæmt viðaukanum verður dregið úr losun köfnunarefnisoxíða frá vélum skipa í þrepum með kröfum um að þær lágmarki myndun þess. Ströngustu kröfurnar eru fyrir vélar sem settar eru í skip sem smíðuð verða í janúar 2016 eða síðar og eru í siglingum innan eftirlitssvæða.

Meginákvæði viðauka VI fela í sér bann við losun ósoneyðandi efna, uppsetningu nýrra kerfa sem innihalda ósoneyðandi efni og móttökuaðstöðu slippa og viðgerðarstöðva fyrir þau. Samkvæmt Umhverfisstofnun er þessar kröfur þegar að finna í reglugerð nr. 586/2002 um efni sem eyða ósonlaginu. Ákvæði viðaukans um köfnunarefnisoxíð snúi að gerð og tegund véla í skipum, þá helst vélum með meira en 130 kW útsett afl, og takmörkun á losun þess. Setja þyrfti ný ákvæði í íslenska löggjöf varðandi þetta ákvæði en ekki er ljóst hvort það fæli í sér aukinn kostnað fyrir íslenskt atvinnulíf þar sem þau varða hönnun véla á alþjóðlegum markaði. Þá er kveðið á um skyldu birgja til að gefa út kvittanir og taka sýni af olíu sem þeir selja. Samkvæmt ákvæðum viðaukans um rokgjörn efni er heimilt að setja takmarkanir á losun þeirra frá tankskipum á hafnararsvæðum og við olíubirgðastöðvar. Sambærilegar takmarkanir eru í reglugerð nr. 252/1999 um varnir við losun rokgjarna lífrænna efnasambanda. Varðandi brennsluúrgangsefna um borð í skipum þá eru sambærileg ákvæði í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Gera má ráð fyrir að skipum sé nú þegar gert að hlíta ákvæðum viðaukans af hálfu hafnarríkja sem hafa staðfest viðaukann.

Skipum nú þegar gert að hlíta ákvæðum viðaukans af hálfu ríkja sem hafa staðfest hann

Verði viðaukinn staðfestur þarf umhverfis- og auðlindaráðuneyti að undirbúa opinbera skoðunaraðila vegna aukinna krafna um skoðanir skipa í samræmi við ákvæði og leiðbeiningar Alþjóðasiglingamálastofnunar. Samgöngustofa er faggiltur skoðunaraðili á þessu sviði samkvæmt reglugerð nr. 94/2004 um starfshætti faggiltra skoðunarstofa skipa og búnaðar og veitir öðrum skoðunarstofum starfsleyfi. Í viðaukanum er kveðið á um gerð skírteina og form útgáfu og hefur Samgöngustofa umsjón með því. Einnig er kveðið á um að tryggja þurfi aðgengi að skipaolíu og hafa viðeigandi eftirlit með því.

Umhverfisráðuneyti fól Umhverfisstofnun í júní 2004 að kanna möguleika Íslands á að staðfesta viðauka VI og í júlí 2011 sendi stofnunin ráðuneytinu bréf ásamt drögum að reglugerð sem byggði á honum. Engin viðbrögð hafa borist frá ráðuneytinu. Samkvæmt Umhverfisstofnun hefur engin formleg kostnaðargreining farið fram á staðfestingu viðauka VI. Stofnunin telur að staðfesting hans skapi ekki auknar kröfur eða kostnað fyrir íslenskt atvinnulíf. Hins vegar þurfi að meta kostnað sem félli á stjórn-sýsluna, m.a. vegna útgáfu skírteina, skoðana skipa og almennt eftirlit og eftirfylgni með ákvæðum viðaukans. Talsmenn íslenskra útgerða hafa lagt áherslu á að Ísland staðfesti viðaukann og bent á að við endurnýjun skipaflotans eða búnaðar hafi oftast verið keyptar vélar sem uppfylli ákvæði hans. Þá hafa íslensk skip sem sigla til hafnar í löndum sem staðfest hafa viðaukann þurft að sýna fram á að þau fari að ákvæðum hans. Að standa utan viðaukans getur einnig gert íslenskum aðilum erfiðara fyrir vegna olíusölu til erlendra skipa og valdið vandkvæðum þegar skip eru seld úr landi.

Talsmenn íslenskrar útgerðar hafa lagt áherslu á að Ísland staðfesti viðaukann

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneyti kanni hið fyrsta möguleika á aðild Íslands að viðauka VI. Eins og að framan greinir hafa flest ákvæði hans nú þegar verið uppfyllt. Greina verður t.d. kostnað við aðild, s.s. vegna eftirlits og eftirfylgni, og leggja mat á þá áhættu sem því fylgir að standa utan viðaukans.

4.3 Aðrir óstaðfestir alþjóðasamningar

Í september 2007 sendi Umhverfisstofnun umhverfis- og auðlindaráðuneyti bréf um alþjóðlega samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hafði ekki

Árið 2007 forgangs- raðaði Umhverfis- stofnun óstaðfestum alþjóðasamningum

staðfest. Fram kom að Ísland hefði ekki staðfest átta samninga, viðbætur eða bókanir, fyrir utan framangreinda tvo MARPOL-viðauka. Stofnunin hafði forgangsraðað þessum samningum og taldi, í samræmi við stefnu Íslands um verndun hafs og lífríkis þess, að stefna bæri að staðfestingu allra samninga um málefni hafsins að því gefnu að þeir samrýmdust grundvallaratriðum um sjálfbæra nýtingu og stjórnun strandþjóða á auðlindum hafsins. Hér á eftir verður fjallað um þessa átta samninga, viðbætur og bókanir.

Samningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna mengunar frá olíu í eldsneytistönkum skipa (*Bunkers 2001*)

Ætlað að tryggja bætur vegna tjóns af olíu úr eldsneytis- tönkum skipa

Samningnum er ætlað að tryggja bætur til landa sem verða fyrir tjóni vegna olíu úr eldsneytistönkum skipa. Hann tók gildi í nóvember 2008. Mengunarbótasjóðurinn (*Fund 92*), sem Ísland er aðili að (sjá kafla 3.3) bætir einungis tjón af völdum olíu í farmtönkum tankskipa. Hann bætir því ekki tjón sem rekja má til mengunar vegna olíu í eldsneytistönkum, hvort sem um er að ræða tankskip, kaupskip eða önnur skip. Samningurinn þykir flókinn og mörgum löndum hefur reynst erfitt að innleiða hann þótt fá megi tæknilega aðstoð þar að lútandi. Evrópusambandið hefur ákveðið að innleiða samninginn (2002/762/EB).

Hætta af kaupskipum sem geta borið mikið magn þrávirkar eldsneytisólíu

Umhverfisstofnun telur að áhætta af tjóni tengdum kaupskipum á siglingu fyrir suðurströnd Íslands sé mun meiri en af olíuflutningaskipum því kaupskip geti borið mikið magn þungrar og þrávirkar eldsneytisólíu. Stofnunin telur því brýnt að Ísland undirbúi staðfestingu samningsins og að aðild að honum verði sett í forgang að undangengnu áhættumati og kostnaðargreiningu. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti tekur undir mat Umhverfisstofnunar um að æskilegt væri að staðfesta samninginn. Hins vegar hafi ekki verið lagt mat á áhættu af að vera ekki aðili að honum, undirbúningur innan ráðuneytisins sé ekki hafinn og ekki hafi farið fram kostnaðargreining.

Samningur um skipsflök (*Wreck Removal 2007*)

Tekur á rétti strand- ríkja til að láta fjar- lægja skipsflök af ströndum og sokkin skip

Samningurinn tekur á rétti strandríkja til að láta fjarlægja skipsflök af ströndum og sokkin skip. Samningurinn var samþykktur á alþjóðlegri ráðstefnu árið 2007 og ákveðið að 12 mánuðum eftir að tíu ríki staðfestu hann myndi hann öðlast gildi. Danmörk varð tíunda ríkið til að staðfesta hann í apríl 2014 og mun hann því taka gildi í apríl 2015. Samkvæmt samningnum geta aðildarríki fjarlægt skipsflök sem valda siglingahættu og/eða ógna umhverfi hafs og stranda úr efnahagslögsögu sinni. Skipaútgerðum er skylt að tryggja sig fyrir slíkum útgjöldum og samningurinn tryggir jafnframt rétt strandríkja til aðgerða gagnvart tryggingafélögum vegna þessa. Helsta áhættan sem steðjar að Íslandi í þessu efni er ef stór gámaskip og fiskiskip stranda. Í 20. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda er ákvæði um strönduð og sokkin skip, palla eða önnur mannvirki. Ákvæði um þetta eru því til staðar í íslenskum lögum en samþykkt samningsins myndi styrkja réttarstöðu Íslands á alþjóðlegum vettvangi.

Umhverfisstofnun telur samninginn þarfnast nánari skoðunar áður en ákvörðun um aðild verður tekin og að ekki sé um forgangsmál að ræða. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur ekki kannað möguleika á staðfestingu samningsins og telur sig ekki hafa fengið upplýsingar frá Umhverfisstofnun um mikilvægi þess að flýta þeirri vinnu. Áhætta af því að Ísland sé ekki aðili hefur því ekki verið metin, kostnaður ekki verið greindur og enginn undirbúningur átt sér stað.

Samningur um takmörkun á notkun gróðurhindrandi efna og/eða búnaðar á skipum (AFS 2001)

Samningurinn kveður á um takmörkun skaðlegra áhrifa af gróðurhindrandi efnum í botnmálningu skipa og tók gildi á alþjóðavettvangi árið 2008. Viðauki við samninginn felur í sér lista yfir skaðleg efni og er uppfærður þegar þörf þykir. Hann hefur þó ekki verið uppfærður síðan samningurinn tók gildi. Með reglugerð Evrópusambandsins nr. 782/2003 var stór hluti samningsins lögtekinn í Evrópurétti og með reglugerð nr. 824/2005 um takmörkun á notkun skaðlegra gróðurhindrandi efna og/eða búnaðar á skipum var efni Evrópureglugerðarinnar innleitt í íslenskan rétt. Að mati Umhverfisstofnunar er lítil áhætta fólgin í því að staðfesta ekki samninginn. Hins vegar myndi staðfesting hans gera framfylgd reglugerðarinnar auðveldari og bera vitni um metnað Íslendinga við verndun hafsins. Að sögn umhverfis- og auðlindaráðuneytis hefur það ekki kannað möguleika á staðfestingu samningsins eða fengið upplýsingar frá Umhverfisstofnun um nauðsyn þess að flýta þeirri vinnu. Áhætta af að vera ekki aðili hefur ekki verið metin né kostnaður við aðild og undirbúningur ekki hafist.

Takmörkun skaðlegra áhrifa af gróðurhindrandi efnum í botnmálningu skipa

Samningur um takmörkun á losun kjölfestuvatns (BWM 2004)

Árið 2004 náðist samstaða á fundi Alþjóðasiglingamálastofnunar um samning um takmörkun á losun skipa á kjölfestuvatni til að sporna gegn mengun sjávar vegna hennar. Samkvæmt honum skulu skip vera búin viðurkenndum búnaði sem hreinsi kjölfestuvatn upp að tilgreindu marki með aðferðum sem ekki valdi skaðlegum áhrifum á umhverfi hafsins. Hafi þau ekki slíkan búnað beri þeim að skipta um kjölfestuvatn á rúm-sjó þar sem lítið líf er til staðar og litlar líkur á að lífverur berist milli strandsvæða. Sé slík aðgerð óframkvæmanleg, t.d. vegna veðurs, er mælt til þess að ríki hafi yfir að ráða sérstökum losunarsvæðum þar sem lítil hætta er á skaðlegum áhrifum vegna lífvera sem leynast í kjölfestuvatni eða að þau hafi til reiðu tanka við hafnir sem geti tekið við því. Samningurinn hefur ekki enn tekið gildi á alþjóðavísu þótt einstök ríki hafi sett sér reglur á grundvelli hans og hafið svæðisbundið samstarf. Hann tekur gildi þegar 30 ríki með 35% af tonnatölu skipaflota heims hafa staðfest hann. Haustið 2014 eru 42 ríki aðilar að samningnum með 32,02% af tonnatölu skipaflota heimsins samkvæmt upplýsingum Umhverfisstofnunar.

Ekki enn tekið gildi á alþjóðavísu

Kjölfestuvatn er sjór sem dælt er í tanka á skipum til að stýra halla þeirra og djúpristu í samræmi við aðra hleðslu þeirra til að bæta stöðugleika og álag. Þegar skip tekur upp kjölfestuvatn í höfnum fylgja með ýmsar plöntur, smálífverur, bakteríur, egg, lirfur og jafnvel hryggdýr. Auk þess vilja setefni og næringarefni sem þyrlast upp af botninum fylgja með í kjölfestutankana. Þegar skipið losar kjölfestuvatnið á nýjum stað sleppa þessar lífverur út í umhverfið. Ef aðstæður á nýja staðnum eru heppilegar geta þær sest þar að, fjölgað sér og haft langvarandi, og mögulega skaðleg, áhrif á lífríkið. Að mati Hafrannsóknastofnunar getur losun skipa á kjölfestuvatni ógnað lífríki við strendur Íslands með ófyrirsjáanlegum afleiðingum (sjá kafla 2.1).

Lífverur í kjölfestuvatni geta haft skaðleg áhrif á lífríkið

Reglugerð nr. 515/2010 um kjölfestuvatn kveður á um bann við losun ómeðhöndlaðs kjölfestuvatns innan mengunarlögsögu Íslands og byggir á lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Reglugerðin uppfyllir ákvæði samningsins að mestu leyti og því ætti lítið að vera því til fyrirstöðu að Ísland staðfesti hann og stuðlaði þannig að gildistöku hans á

Reglugerð sem kveður á um bann við losun ómeðhöndlaðs kjölfestuvatns

Reglugerðin sett í kjölfar samþykktar aðildarríkja OSPAR

alþjóðavettvangi. Það væri í samræmi við yfirlýsta stefnu íslenskra stjórnvalda um að taka frumkvæði og vera leiðandi í málefnum hafsins. Þó kveður reglugerðin ekki á um rannsóknir á þessu sviði í samræmi við ákvæði samningsins, tæknileg atriði skipa, útgáfu skírteina eða ákvæða um skip sem eru yfir 400 brúttótonn. Reglugerðin var sett í kjölfar samþykktar aðildarríkja OSPAR á leiðbeiningum Alþjóðasiglingamálastofnunar um losun kjölfestuvatns. Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd reglugerðarinnar með tveimur undantekningum. Landhelgisgæsla Íslands móttækur tilkynningar um losun og annast eftirlit á hafsvæðum Íslands samkvæmt lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands og lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda. Samgöngustofa ber ábyrgð á eftirliti með búnaði skipa samkvæmt lögum nr. 47/2003 um eftirlit með skipum. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um að halda beri kjölfestudagbók þar sem skráð sé hvar og hvenær kjölfestuvatn er tekið upp eða losað, kjölfestuáætlun og meðhöndlun kjölfestuvatns.

Kostnaðarsamt að framfylgja reglugerðinni

Umhverfisstofnun ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðar um kjölfestuvatn að því leyti sem það fellur ekki undir verksvið Samgöngustofu eða Landhelgisgæslu Íslands. Umhverfisstofnun, sem þó vann drög að reglugerðinni, telur að umhverfis- og auðlindaráðuneyti hafi ekki haft nægilegt samráð við stofnanir málaflokksins við setningu hennar. Þá hafi ekkert kostnaðarmat verið unnið vegna hennar og fjármagn skorti til að framfylgja henni og hafa eftirlit með losun kjölfestuvatns. Stofnunin telur, m.a. með hliðsjón af umfjöllun Siglingaöryggisstofnunar Evrópu um málefni kjölfestuvatns, að kostnaðarsamt sé að fylgja eftir ákvæðum reglugerðarinnar um sýnatöku og rannsóknir á kjölfestuvatni, ekki síst vegna tæknilegs búnaðar sem nauðsynlegur sé og krefjist sérþekkingar sem hvorki Umhverfisstofnun né Samgöngustofa búi yfir. Umhverfisstofnun telur engu að síður að mikilvægi þess að Ísland staðfesti samninginn um kjölfestuvatn aukist með vaxandi alþjóðavæðingu og iðnaðarstarfsemi hér á landi.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Umhverfisstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneyti sjái til þess að framkvæmd og eftirlit með losun kjölfestuvatns verði í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Þá þarf að greina mögulegan kostnað við aðild að samningnum og kanna burði Íslands til að standast ákvæði hans.

Bókun frá 1973 við samning um íhlutun á úthafi frá 1969

Í bókuninni eru ákvæði íhlutunarsamningsins, sem Ísland er aðili að (sjá kafla 3.3), útvíkuð yfir í hættu af mengun annarra efna en olíu. Að mati Umhverfisstofnunar er ekki þörf á að staðfesta þennan samning þar sem réttur til inngripa innan íslensku efnahagslögsögunnar sé tryggður í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Samkvæmt umhverfis- og auðlindaráðuneyti væri æskilegt að kanna ávinning af staðfestingu þessarar bókunar fyrir Ísland en Umhverfisstofnun hafi þó ekki upplýst það um nauðsyn þess að flýta þeirri vinnu. Áhætta af því að Ísland sé ekki aðili hefur ekki verið metin og enginn undirbúningur átt sér stað vegna þessa.

Bókun frá 2003 við samning um mengunarbótasjóð (FUND 92)

Árið 2003 var stofnaður viðbótarsjóður við mengunarbótasjóðinn (sjá kafla 3.3). Þegar hámarki grunnsjóðsins er náð tekur þessi sjóður við og aðildarríki þurfa að greiða sérstaklega til hans. Umhverfisstofnun telur að í ljósi aukinna umsvifa í tengslum við

Tekur til hættu af mengun annarra efna en olíu

olíuvinnslu og flutning á norðurslóðum sé full ástæða til að kanna til hlítar hvort fullgilda eigi þessa bókun. Ekki er að sjá að aukakostnaður falli á Ísland eða íslensk fyrirtæki við staðfestingu hennar þar sem greiðslur í sjóðinn miðast við 150.000 innflutt tonn af olíu á olíufélag og 1.000.000 tonn fyrir landið í heild. Ísland er undir þessum mörkum.

Samkvæmt umhverfis- og auðlindaráðuneyti væri æskilegt að kanna ávinning af staðfestingu þessarar bókunar fyrir Ísland en Umhverfisstofnun hafi þó ekki upplýst það um nauðsyn þess að flýta þeirri vinnu. Áhætta af því að Ísland er ekki aðili hefur ekki verið metin og enginn undirbúningur átt sér stað vegna þessa.

Bókun frá 2000 við samning um aðstoð vegna bráðamengunaróhappa (OPRC-HNS)

Með bókuninni var ákveðið að OPRC-samningurinn sem Ísland er aðili að (sjá kafla 3.3) næði til mengunar af völdum annarra skaðlegra efna en olíu. Samkvæmt Umhverfisstofnun er mikilvægi samningsins minna hér á landi en í mörgum öðrum löndum vegna Kaupmannahafnarsamkomulagsins og aðgangs Íslands að Siglingaöryggisstofnun Evrópu. Hún telur að aðild Íslands að bókuninni yrði því að mestu tákna og að engin áhætta felist í að staðfesta hana ekki. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti tekur undir það mat Umhverfisstofnunar.

Alþjóðlegur samningur um ábyrgð og bótaskyldu í tengslum við flutning hættulegra efna og eiturefna sjóleiðis (HNS 1995)

Samningurinn tilgreinir ábyrgð skipstjóra og útgerðar vegna flutnings á hættulegum efnum og fjallar efnislega um það sama og einkaréttarleg ábyrgð (*Liability* 1969) og mengunarbótasjóður (*FUND* 92) varðandi flutning á olíu (sjá kafla 3.3). Fjórtán ríki hafa samþykkt samninginn en hann hefur ekki enn tekið gildi. Hvorki umhverfis- og auðlindaráðuneyti né Umhverfisstofnun hafa greint mögulegan kostnað við aðild Íslands að honum en telja að lítil hætta stafi af því að standa utan hans þar sem flutningur á hættulegum efnum og eiturefnum sé enn sem komið er takmarkaður hér við land. Að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytis geta aðstæður þó breyst og þá verði að endurmeta forgangsröðun þessa samnings.

4.4 Mikilvægi óstaðfesta alþjóðasamninga

Ákvæði alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun frá skipum stuðla að verndun sjávar því mengandi efni og skaðlegar lífverur geta auðveldlega borist með þeim milli hafsvæða. Eins og fram kom í kafla 2.1 hafa íslensk stjórnvöld um árabíl haft þau markmið að vernda hafið gegn mengun frá skipum og gegna forystuhlutverki í málefnum hafsins enda um eina mikilvægustu auðlind Íslands að ræða. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að Ísland taki þátt í alþjóðlegu samstarfi og hafi áhrif á þróun alþjóðlegra samninga.

Ýmis ákvæði alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum koma fram í tilskipunum Evrópusambandsins sem eru skuldbindandi fyrir Ísland vegna aðildar þess að Evrópska efnahagssvæðinu. Þannig eru dæmi um að Ísland uppfylli ákvæði óstaðfesta samninga eða viðauka þeirra að miklu leyti. Það á t.d. við um ákvæði í viðauka IV og VI við MARPOL-samninginn. Hvort ákvæðin séu uppfyllt að öllu leyti þarf að kanna til fullnustu með vandlegri greiningu á samningunum sjálfum og þeim

Ástæða til að kanna til hlítar hvort fullgilda eigi bókunina

Mikilvægið minna vegna Kaupmannahafnarsamkomulagsins

Tilgreinir ábyrgð vegna flutnings á hættulegum efnum

Íslensk stjórnvöld lengi haft að markmiði að gegna forystuhlutverki í málefnum hafsins

Ísland er bundið af ýmsum ákvæðum óstaðfesta alþjóðasamninga

Þótt Ísland uppfylli ákvæði óstaðfesta alþjóðasamninga hefur það lítið gildi á alþjóðavettvangi

Íslensku reglugerðarákvæðum sem Evróputilskipanirnar fela í sér. Þá getur staðfesting alþjóðasamninga auðvelað innleiðingu evrópskra tilskipana í þessum málaflokki (sjá kafla 4.1). Þótt Ísland uppfylli að mestu, eða jafnvel öllu leyti, ákvæði óstaðfesta alþjóðasamninga hefur það lítið sem ekkert gildi á alþjóðavettvangi. Alþjóðleg ásýnd Íslands í þessum efnum er því bágbornari en raun ber vitni.

Staðfesting nýrra alþjóðasamninga hefur ekki fengið forgang

Að sögn umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Umhverfisstofnunar hefur staðfesting Íslands á alþjóðasamningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum ekki fengið forgang. Þótt alþjóðasamfélagið ætlist til að Ísland sé aðili að sömu samningum og stærri og efnaðri ríki verði sú fámenna stjórnvísla sem hér er að forgangsraða verkefnum sínum, ekki síst varðandi alþjóðlegt samstarf. Aðild að samningum felur í sér kröfur um að ákvæði þeirra séu innleidd og uppfyllt með reglugerðarsetningu, sem og reglulega upplýsingagjöf og virkni í alþjóðlegu samstarfi. Slíkt krefst mannafla og fjármuna. Ráðuneytið telur æskilegt að Umhverfisstofnun taki virkari þátt í alþjóðlegu starfi um varnir gegn mengun sjávar frá skipum en nú er en vegna aðhalds í ríkisfjármálum hafi hún orðið að draga úr því. Óljóst sé hversu vel átak í staðfestingu nýrra samninga, bókana og viðauka fari saman við getu stofnunarinnar til að sinna þeim samningum sem Ísland hefur nú þegar staðfest.

Mikilvægt að forgangsraða áherslum varðandi óstaðfesta alþjóðasamninga

Í ljósi framangreinds telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun forgangsraði áherslum sínum í þessu efni og meti þá áhættu sem felst í því að standa utan óstaðfesta alþjóðasamninga. Þá minnir stofnunin á mikilvægi ímyndar Íslands á alþjóðavettvangi og bendir á að aðild landsins að alþjóðasamningum sé vænleg til að styrkja hana að því gefnu að ákvæðum staðfesta samninga sé framfylgt. Virk þátttaka í alþjóðlegu samstarfi á þessum vettvangi samræmist auk þess stefnu stjórnvalda um að vera leiðandi í málefnum hafsins og fyrirmynd annarra þjóða.

Alþjóðasamningur um losun kjölfestuvatns varðar mjög hagsmuni Íslands

Ríkisendurskoðun bendir á að þó að staðfesting alþjóðasamninga og alþjóðlegt samstarf krefjist fjármuna og mannafla felast einnig í því tækifæri, t.d. til að hafa stefnumótandi áhrif á þróun í málefnum hafsins. Einnig gæti það eftl ímynd Íslands að vera í einhverjum tilvikum meðal landa sem stuðla að gildistöku nýrra alþjóðasamninga en tiltekinn fjöldi aðildarlanda þarf til að slíkir samningar taki gildi. Hér má t.d. nefna samning um losun kjölfestuvatns en flest ákvæði hans koma nú þegar fyrir í íslenskum rétti og þetta málefni varðar mjög hagsmuni Íslands.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að umhverfis- og auðlindaráðuneyti, í samstarfi við Umhverfisstofnun, vinni kostnaðar-, ábata- og áhættugreiningu vegna óstaðfesta alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum með það að markmiði að tryggja öryggi hafsvæða innan íslenskrar lögsögu. Taka þarf tillit til kostnaðar og mannafla við þátttöku í alþjóðasamstarfi, s.s. vegna endurskoðunar og þróunar þeirra alþjóðasamninga sem staðfestir yrðu. Í kjölfarið verða þessir aðilar að setja fram skýra forgangsröðun þeirra samninga sem mikilvægt er að staðfesta og vinna aðgerðaáætlun þar að lútandi, s.s. um innleiðingu viðkomandi ákvæða í íslensk lög og reglur og hvernig tryggja megi markvisst eftirlit og eftirfylgni með framfylgd þeirra.



Ríkisendurskoðun - Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 - 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is - www.rikisendurskodun.is