

Eftirfylgni: *Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum*

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Umhverfisstofnunar frá árinu 2014 sem lutu að staðfestingu, innleiðingu og eftirliti með alþjóðlegum samningum um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Þótt vinna ráðuneytisins og staðfestingu þessara samninga sé ekki lokið sér fyrir endann á henni. Þá hefur verið unnið að aukinni samþættingu og skipulagi eftirlits, m.a. með stofnun samráðsvettvangs með öðrum eftirlitsaðilum, Landhelgisgæslu og Samgöngustofu. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að standa við áform sín um að ljúka sem fyrst vinnu við staðfestingu og innleiðingu samninganna.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2014

Í skýrslunni [Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum](#) (2011) fjallaði Ríkisendurskoðun um stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum hafsins og aðgerðir þeirra til að sporna við mengun sjávar frá skipum. Ísland væri t.d. aðili að Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og MARPOL-samningnum (*The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) ásamt fleiri samningum. Umhverfisstofnun hefði eftirlit með framfylgd flestra þeirra. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti gegndi á hinn bóginn stefnumótunar- og eftirlitshlutverki, þar með talið að ákveða hvaða samningar skyldu staðfestir og að setja reglugerðir í tengslum við þá. Kostir aðildar fælust m.a. í auknu eftirliti með mengun og betri ímynd. Aðild fæli þó einnig í sér kostnað, t.d. vegna eftirlits með framfylgd þeirra.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að þátttaka íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamstarfi hefði verið takmörkuð. Þá hefðu ný og endurskoðuð samningsákvæði ekki skilað sér í íslenskan rétt sem hefði m.a. valdið því að tilvísanir íslenskra laga og reglna í samningana væru að hluta til rangar. Hlutverka- og ábyrgðarskipting milli eftirlitsaðila væri um margt óskýr og upplýsingaflæði ófullnægjandi. Jafnframt hefði skort á að framangreindir aðilar sinntu þeim verkefnum sem lög nr. 33/2004 um varnir gegn

mengun hafs og stranda og tengdar reglugerðir kveða á um. Loks taldi Ríkisendurskoðun að ráðuneytið hefði ekki beitt sér sem skyldi fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til að sinna þessum málaflokki með viðunandi hætti.

Ábendingar 2014

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Í fyrstu ábendingunni kom fram að tryggja þyrfti markvissa innleiðingu staðfesta alþjóðasamninga og framfylgd þeirra. Í þessu sambandi þyrfti sérfræðipækning á ákvæðum samninganna ávallt að vera fyrir hendi ásamt virkri þátttöku á alþjóðlegum vettvangi. Að auki hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að vinna skipulega að setningu reglugerða vegna MARPOL samningsins og innleiðingu staðfesta viðauka hans auk skilgreiningar á stjórnskipulegu hlutverki og ábyrgðarskiptingar við framfylgd þeirra. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 kom fram að það myndi kanna hvernig mætti innleiða betur staðfesta samninga og bæta verkaskiptingu í þeim efnum. Ráðuneytið áréttaði að það kæmi í hlut Umhverfisstofnunar að sinna alþjóðastarfi þótt endanleg ábyrgð lægi hjá ráðuneytinu. Ráðuneytið hefði þó verið vel upplýst af stofnuninni að alþjóðastarfi hefði verið lítið sinnt vegna fjárskorts.

Í annarri ábendingu Ríkisendurskoðunar var ráðuneytið hvatt til að tryggja skilvirkt eftirlit með alþjóðasamningum og skýra ábyrgðarskiptingu milli þess og hlutaðeigandi stofnana. Í svari ráðuneytisins 2014 kom fram að það teldi að ábyrgðarskipting væri skýr en að þátttöku í alþjóðlegu starfi hefði verið lítið sinnt sökum fjárskorts. Athuga yrði hvernig bregðast mætti við ábendingunni.

Í þriðju ábendingu stofnunarinnar til ráðuneytisins var það hvatt til að vinna skipulega að staðfestingu mikilvægra samninga sem tengjast vörnum gegn mengun sjávar. Við þá vinnu bæri því að líta til tillagna Umhverfisstofnunar um forgangsröðun samninga. Í viðbrögðum sínum árið 2014 sagðist ráðuneytið ekki hafa lagt mikla áherslu á staðfestingu samninga þar sem erfitt hefði verið að sinna þeim

sem þegar hefðu verið fullgiltir á þessu sviði. Efast mætti um að staðfesta ætti samninga sem ekki væri hægt að framfylgja. Þó væri óverjandi að Ísland stæði utan sumra þeirra. Þetta ætti ekki síst við um IV. og VI. viðauka MARPOL-samningsins.

Í ábendingu Ríkisendurskoðunar til Umhverfisstofnunar var stofnunin hvött til að hafa öflugt eftirlit með framfylgd ákvæða um varnir gegn mengun sjávar frá skipum sem Ísland hefði staðfest. Jafnframt þyrfti stofnunin að fylgjast með þróun samninga og upplýsa umhverfis- og auðlindaráðuneyti um þá. Í svari stofnunarinnar árið 2014 tók hún undir ábendinguna. Til að bæta samþættingu í málaflokknum, efla og skýra samstarf hefði stofnunin stofnað samráðsvettvang með öðrum eftirlitsaðilum.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því í nóvember 2016 að umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun upplýstu hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunum frá 2014. Svör beggja aðila lágu fyrir í janúar 2017.

Í svörum ráðuneytisins við ábendingu um að tryggja þyrfti markvissa innleiðingu staðfesta samninga kom fram að ráðuneytið hefði tryggt Umhverfisstofnun viðbótarfjármagn sem að hluta væri ætlað til mengunarvarna í umhverfi, m.a. gegn mengun sjávar. Enn fremur kom fram að dregist hefði að innleiða breytingar og viðbætur á MARPOL viðaukum en gert væri ráð fyrir að það tækist á árinu 2017. Til að flýta innleiðingunni hefði fengist leyfi innanríkisráðuneytis til að birta reglugerðir á frummálinu. Að mati Ríkisendurskoðunar eru vonbrigði að ekki hafi tekist að tryggja markvissa innleiðingu á þeim þremur árum sem liðin eru. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína að svo stöddu en hvetur ráðuneytið til að standa við áform sín.

Í svari sínu við ábendingu um að efla þyrfti eftirlit með alþjóðasamningum og skýra ábyrgðarskiptingu gat ráðuneytið þess að það hefði yfirfarið þá samninga sem það sinnti ásamt Umhverfisstofnun. Unnið hefði verið að bættu skipulagi og skýrari verkaskiptingu sem hefði bætt yfirsýn og ábyrgðarskiptingu meðal starfsfólks og gert skráningu skilvirkari. Af framangreindu telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið hafi brugðist við ábendingunni á fullnægjandi hátt og er hún því ekki ítrekuð.

Í svörum ráðuneytisins vegna ábendingar um að vinna þyrfti skipulega að staðfestingu þýðingarmikilla samninga kom fram að það hefði farið þess á leit við Umhverfisstofnun að hún færi yfir samninga og forgangsraðaði þeim. Þótt þessi vinna væri hafin myndi taka tíma að fara yfir samningana. MARPOL viðaukarnir væru þar í fyrsta forgangi. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þá töf sem orðið hefur á staðfestingu þýðingarmikilla samninga. Engu að síður er vinna við forgangsröðun þeirra komin í fastari farveg. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að ljúka umræddri vinnu.

Í svari Umhverfisstofnunar við ábendingu Ríkisendurskoðunar um að efla eftirlit með framfylgd staðfesta samninga vísaði stofnunin til áðurnefnds samráðsvettvangs sem starfað hefði frá árinu 2014. Í þessu sambandi færu fram samráðsfundir með skrifstofu hafs, vatns og loftslags í umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Enn fremur kom fram að stofnunin hefði hlotið auknar fjárveitingar í fjárlögum 2016 sem hefðu gert henni kleift að efla þátttöku í alþjóðlegu samstarfi. Þrátt fyrir það væri ljóst að ekki væri hægt að taka jafn virkan þátt og æskilegt væri. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur eftirlit með framfylgd staðfesta samninga eflst á undanförunum þremur árum. Aukin þátttaka á alþjóðavettvangi og formfastari samskipti og upplýsingagjöf eru því komin í betri farveg. Ríkisendurskoðun telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.