

**Mars 2004**

# **Ísland og Ospar**

**Umhverfisendurskoðun**





# Efnisyfirlit

<b>SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....</b>	<b>5</b>
<b>1. INNGANGUR - VERKEFNIÐ Í HNOTSKURN.....</b>	<b>7</b>
<b>2. AÐDRAGANDI OSPAR-SAMNINGSINS, GILDISSVIÐ, GILDISTAKA OG AÐILD ....</b>	<b>11</b>
<b>3. HELSTU EFNISATRIÐI OG MIKILVÆGI OSPAR-SAMNINGSINS.....</b>	<b>15</b>
<b>4. INNLEIÐING OSPAR-SAMNINGSINS Í ÍSLENSKAN RÉTT .....</b>	<b>23</b>
<b>5. FRAMKVÆMD ALMENNRA ÁKVÆÐA OSPAR-SAMNINGSINS OG ÁKVÆÐA UM BESTU FÁANLEGU TÆKNI OG BESTU UMHVERFISVENJUR.....</b>	<b>27</b>
<b>6. VARNIR GEGN MENGUN FRÁ LANDSTÖÐVUM .....</b>	<b>31</b>
<b>7. AFMARKAÐAR OG DREIFÐAR UPPSPRETTUR MENGUNAR .....</b>	<b>33</b>
<b>8. AÐRIR EFNISPÆTTIR OSPAR-SAMNINGSINS .....</b>	<b>39</b>
<b>9. LOKAORÐ - ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR.....</b>	<b>41</b>
<b>HEIMILDIR OG HLIÐSJÓNARRIT .....</b>	<b>43</b>



# Samantekt og helstu niðurstöður

Ríkisendurskoðun hefur lokið umhverfisendurskoðun á því hvernig Ísland hefur fylgt eftir *Samningi um verndun Norðaustur-Atlantshafsins*. Heiti samningsins á ensku er *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, en almennt er hann nefndur *OSPAR-Convention* eða *OSPAR-samningurinn*.

OSPAR-samningurinn var samþykktur á fjölþjóðlegri ráðstefnu í París árið 1992 og öðlaðist gildi 1998. Honum var ætlað að draga úr og koma í veg fyrir mengun í NA-Atlantshafi, m.a. innan íslensku efnahagslögsögunnar og á þeim hafsvæðum sem að henni liggja. Samningurinn tekur einnig til hafsvæða sem liggja innan efnahagslögsögu margra helstu iðnríkja Evrópu og þaðan getur mengun borist með hafstraumum inn í íslenska lögsögu með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Alþjóðlegt samstarf um að takmarka mengun hafsins er því eitt af mikilvægustu hagsmunamálum Íslands.

Með aðild sinni að OSPAR-samningnum öðlaðist Ísland þau mikilvægu réttindi að geta haft áhrif á ástand hafsins á NA-Atlantshafssvæðinu og það hvernig önnur ríki umgangast hafið. Sé tekið tillit til legu Íslands og mikilvægis sjávarútvegs fyrir þjóðarbúið er augljóst hversu mikilvægt það er að vel takist til með framkvæmd þessa samnings og annarra sem snerta varnir gegn mengun hafsins.

Í þessari umhverfisendurskoðun var kannað hvernig skuldbindingar samningsins hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf og leitast við að gefa óháð mat á því hvernig til hefur tekist. Fyrst og fremst var litið til almennra ákvæða samningsins og þeirra ákvæða sem varða varnir gegn mengun frá landstöðvum. Með því að kanna framfylgd OSPAR-samningsins er unnt að meta hvaða áherslu íslensk stjórnvöld leggja á samninginn og hvort innleiðing hans í íslenskan rétt er líkleg til að skila árangri við að sporna gegn mengun hafsins.

Framkvæmd OSPAR-samningsins hér á landi er í höndum umhverfisráðuneytisins og Umhverfisstofnunar. Þessar stofnanir hafa lagt verulega vinnu í að móta stefnu og reglugerðir í því skyni að vinna gegn mengun hafsins. Nefna má að á síðustu árum hefur m.a. verið lögð rík áhersla á framkvæmdir í fráveitumálum og undirbúin ný heildarlöggjöf um vernd-

un sjávar. OSPAR-samningurinn er einn af allmörgum þjóðréttarsamningum sem hafður hefur verið til hliðsjónar við þessa vinnu.

Almennt virðist vel staðið að því að innleiða OSPAR-samninginn í íslenskan rétt og fylgja honum eftir hér á landi. Það er hins vegar flókið að meta árangurinn af þessu starfi, enda snertir sú löggjöf sem fjallar um varnir gegn mengun hafsins ekki aðeins OSPAR-samninginn heldur ýmsa aðra mikilvæga þjóðréttarsamninga og samþykktir. Samningar þessir og samþykktir skarast að ýmsu leyti og oft er óljóst hvaða alþjóðlegu skuldbindingar eða markmið liggja til grundvallar íslenskum réttarreglum um varnir gegn mengun hafsins. Þess skal getið að stjórnvöld halda ekki nákvæmt yfirlit um það hvernig OSPAR-samningurinn hefur verið innleiddur í íslenskan rétt. Slíkt yfirlit væri þó gagnlegt til að skýra þessi mál. Það auðveldaði fólki að átta sig á innleiðingu samningsins og stuðlaði jafnframt að meira gegnsæi í stjórnsýslunni.

# 1. Inngangur - verkefnið í hnotskurn

## 1.1 Viðfangsefni og aðferðafræði

Hinn 7. maí 1997 samþykkti Alþingi að heimila ríkisstjórninni fyrir Íslands hönd að fullgilda *Samning um verndun Norðaustur-Atlantshafsins* (sbr. 123. lögjafarþing; 555. mál, skjal nr. 913). Þessi samningur, sem oftast er nefndur OSPAR-samningurinn, var gerður í París 22. september 1992. Á ensku nefnist hann *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, en frumtexti hans er bæði á ensku og frönsku.

Helsta markmið OSPAR-samningsins var að koma í veg fyrir og útrýma mengun í Norðaustur-Atlantshafi og vernda þetta hafsvæði fyrir skaðlegum áhrifum af manna völdum. Heitið OSPAR vísar til tveggja annarra samninga sem þessi leysir af hólmi: Óslóarsamningsins frá 1972 (OS) og Parísarsamningsins frá 1974 (PAR) sem báðir fjalla um varnir gegn mengun sjávar.

Í áður nefndri þingsályktun sagði að við gerð OSPAR-samningsins hefði verið byggt á þeirri reynslu sem fengist hefði við framkvæmd eldri samninganna tveggja og jafnframt tekið mið af breyttum viðhorfum í umhverfismálum. Samningnum væri ætlað að stuðla að því að samningsaðilar ynnu saman að því að ná framangreindum markmiðum og bæta stjórnun, umhverfisvöktun og mat á ástandi hafsins. Í samningnum fælust ákvæði um það hvernig beita skyldi ýmsum grundvallarreglum umhverfisréttar, svo sem varúðarreglunni, mengunarbóta-reglunni og reglu um bestu tiltæku tækni og bestu umhverfisvenjur. Einnig sagði í þingsályktuninni að nauðsynlegar lagabreytingar hefðu þegar verið gerðar vegna væntanlegrar fullgildingar á samningnum og að frekari lagabreytinga væri ekki þörf til að unnt yrði að standa við þær skuldbindingar sem hann kvæði á um. Hafa ber í huga að síðan 1997 hafa ýmsar ákvarðanir verið teknar á vettvangi OSPAR-samstarfsins sem kallað hafa á laga- og reglugerðarbreytingar.

Íslensk stjórnvöld fullgiltu OSPAR-samninginn 2. júní 1997 og öðlaðist hann gildi 25. mars 1998. Nú eru því liðin tæp sex ár síðan Ísland öðlaðist þau réttindi sem felast í samningnum og varð þjóðréttarlega skuldbundið til að fylgja ákvæðum hans.

OSPAR-samningurinn er almennt talinn mikilvægur fyrir verndun Norð-austur-Atlantshafsins. Sum aðildarríkjanna hafa gert úttekt á því hvernig honum hefur verið framfylgt, þ.e. hvernig þau hafa innleitt hann og komið honum í framkvæmd. Norska ríkisendurskoðunin (Riksrevisjonen) birti niðurstöður sínar árið 2001 í skýrslunni *Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren*.

Í ársbyrjun 2003 ákvað Ríkisendurskoðun að framkvæma umhverfisendurskoðun á því hvernig Ísland fylgdi samningnum eftir. Nánar tiltekið skyldi hugað að því hvernig framfylgt hefði verið almennum ákvæðum hans og þeim ákvæðum sem varða varnir gegn mengun frá landstöðvum. Síðarnefndu ákvæðin beinast einkum að mengun frá iðnaði. Einnig skyldi að nokkru leyti fjalla um mengun hafsins vegna fráveitna. Verkefnið tók hins vegar ekki til ákvæða sammingsins um mengun frá landbúnaði.

Vegna endurskoðunarinnar var rætt við fulltrúa umhverfisráðuneytisins og Umhverfisstofnunar og lagðir spurningalistar fyrir starfsmenn þessara stofnana sem þeir svöruðu skriflega. Könnuð voru margvísleg gögn um OSPAR-samninginn, m.a. frá Alþingi og frá skrifstofu OSPAR-samningsins í London. Skoðað var hvernig norska ríkisendurskoðunin stóð að sambærilegu verkefni, sbr. áðurnefnda skýrslu frá árinu 2001, og litið til verkefnis dönsku ríkisendurskoðunarinnar (Rigsrevisionen) frá 2001 um eftirlit með olíumengun, sbr. skýrsluna *Beretning om overvågning af olieforurening på havet*. Framkvæmd og aðferðafræði verkefnisins tók mið af lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, auk þess sem hliðsjón var höfð af leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðunarstofnana (INTOSAI) um framkvæmd umhverfisendurskoðunar.

## 1.2 Rannsóknarspurningar

Umhverfisendurskoðun felst í því að kanna og meta margvíslegan árangur á sviði umhverfismála. Meðal helstu verkefna umhverfisendurskoðunar í ríkisrekstri er annars vegar að kanna hvort og með hvaða hætti ríki innleiða og framfylgja alþjóðlegum umhverfissamningum og samþykktum og hins vegar að kanna hvernig stjórnvöld framfylgja lögum, reglum og opinberri stefnu í umhverfismálum. Með umhverfisendurskoðun fást upplýsingar um stöðu þessa mikilvæga málaflokks. Tilgangurinn með slíkri endurskoðun er með öðrum orðum að fá álit óháðs aðila á því hvernig ríki standa sig í umhverfismálum og benda á hvað betur megi fara.

Á síðustu tveimur áratugum hefur umhverfisendurskoðun þróast ört og hér á landi komst hún á dagskrá hins opinbera með setningu laga um



Ríkisendurskoðun nr. 86/1997. Þar er verkefnum stofnunarinnar á sviði umhverfisendurskoðunar lýst í 2. mgr. 9. gr. Ríkisendurskoðun er aðili að umhverfisnefnd INTOSAI og sömuleiðis að umhverfisnefnd Samtaka evrópskra ríkisendurskoðunarstofnana (EUROSAI).

Í þessu verkefni um Ísland og OSPAR var leitast við að svara eftirfarandi grundvallarspurningum:

- Hvernig hefur verið staðið að því að innleiða samninginn í íslenskan rétt?
- Hvernig hefur verið staðið að framkvæmd almennra ákvæða samningsins?
- Hvernig hefur verið staðið að framkvæmd þeirra ákvæða samningsins sem fjalla um varnir gegn mengun frá landstöðvum?

Áður en þessum spurningum er svarað verður hugað að því hver sé tilgangurinn með aðild Íslands að OSPAR-samningnum, þ. á m. hvert sé gildi samningsins og að hvaða leyti markmið hans hafi náðst.



## 2. Aðdragandi OSPAR-samningsins, gildissvið, gildistaka og aðild

OSPAR-samningurinn byggir að miklu leyti á tveimur eldri þjóðréttarsamningum:

- Óslóarsamningnum sem fjallar um varnir gegn mengun sjávar vegna losunar úrgangsefna frá skipum og flugvélum og var gerður í Ósló 15. febrúar 1972.
- Parísarsamningnum sem fjallar um varnir gegn mengun sjávar frá landstöðvum og var gerður í París 4. júní 1974.

Báðir þessir samningar hafa haft mikla þýðingu við að vernda NA-Atlantshaf gegn mengun, annars vegar með reglum um takmarkanir skipa til að losa mengandi efni í hafið og hins vegar með reglum um varnir gegn því að mengun berist í hafið frá landi. Ísland er aðili að báðum samningunum, sbr. auglýsingar í C-deild Stjórnartíðinda nr. 16/1973, 5/1974 og 13/1981, ásamt breytingum á þeim, sbr. auglýsingar í C-deild Stjórnartíðinda nr. 10/1987, 16/1987, 22/1989, 23/1989 og 35/1991.

Snemma á tíunda áratug nýliðinnar aldar þótti ríkjum við NA-Atlantshaf tímabært að endurskoða mengunarvarnir m.t.t. hafsins og var niðurstaðan sú að sameina efni Óslóar- og Parísarsamningsins í einn samning. Auk þess skyldi þessi nýi samningur endurspeglar þá þróun sem hefði orðið í umhverfismálum frá miðjum áttunda áratugnum. Meðal helstu nýjunga OSPAR-samningsins var að þar voru teknar upp meginreglur nútíma umhverfisréttar, þ.e. varúðarreglan og reglan um bótaábyrgð eða greiðsluskyldu þess sem veldur mengun. Einnig má nefna þær nýjungar að alltaf skuli beita bestu fánlegri tækni (*best available techniques* eða BAT) og bestu umhverfisvenjum (*best environmental practice* eða BEP), auk þess sem sett var nánast blátt bann við að losa eiturefni í hafið.

Sett var á fót nefnd samningsaðila með þátttöku áheyrnaraðila, þ. á m. frjálsra félagasamtaka (*non governmental organisations* eða NGO's). Nefndin getur sent frá sér ákvarðanir sem binda þó ekki aðildarríkin nema þau samþykki þær sjálf. Loks má nefna að í samningnum er kveðið á um rétt ríkja til aðgangs að upplýsingum um hafrýmið sem samningurinn nær til.

Samhliða OSPAR-samningnum voru gerðir fjórir viðaukar (*annexes*) við hann með nánari reglum um einstakar tegundir mengunar:

- Viðauki I um að koma í veg fyrir og útrýma mengun frá landstöðvum (*Annex on the Prevention and Elimination of Pollution from Land-based Sources*).
- Viðauki II um að koma í veg fyrir og útrýma mengun af völdum varps eða brennslu (*Annex of the Prevention and Elimination of Pollution by Dumping or Incineration*).
- Viðauki III um að koma í veg fyrir og útrýma mengun frá hafstöðvum (*Annex on the Prevention and Elimination of Pollution from Offshore Sources*).
- Viðauki IV um úttekt á gæðum hafrýmisins (*Annex on the Assessment of the Quality of the Marine Environment*).

Þá fylgja OSPAR-samningnum tveir samningsaukar eða viðbætar (*appendixes*).

- Í 1. viðbæti eru skilgreind hugtökin „besta fánlega tækni“ og „bestu umhverfisvenjur“ (*Criteria for the Definition of Practices and Techniques mentioned in Paragraph 3(b)(i) of Article 2 of the Convention*).
- Í 2. viðbæti eru sett fram þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við að meta hvort hafrýmið eða hluti þess telst mengaður (*Criteria Mentioned in Paragraph 2 of Article 1 of Annex I and in Paragraph 2 of Article 2 of Annex III*).

Upprunalegur texti OSPAR-samningsins er á ensku og frönsku og eru báðar gerðir jafngildir. Samningurinn öðlaðist gildi þrjátíu dögum eftir að allir samningsaðilar Óslóar- og Parísarsamninganna höfðu afhent vörsluaðila hans, frönsku ríkisstjórninni, skjöl um fullgildingu, samþykki, staðfestingu eða aðild. Þetta skilyrði var uppfyllt snemma árs 1998 og tók samningurinn gildi 25. mars það ár. Viðaukar I-IV og samningsaukar 1 og 2 eru óaðskiljanlegir hlutar hans og tóku gildi sama dag.

OSPAR-samningurinn nær til alls Norðaustur-Atlantshafs, sbr. skilgreiningu á gildissviði í 1. gr. hans. Öll þau ríki sem áttu aðild að Óslóarsamningnum og Parísarsamningnum gátu gerst aðilar að honum, svo og önnur ríki sem eiga land að umræddu hafsvæði. Alls eru þetta 15 ríki og hafa þau öll gerst fullgildir aðilar að samningnum. Ríki sem eiga land að vatnsfarvegum sem leiða til hafsvæðisins geta einnig gerst aðilar að samningnum og sama gildir um efnahagsstofnanir á þessum svæðum. Þau ríki sem nú eiga aðild að OSPAR-samningnum eru (í stafrófsröð): Belgía, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Holland, Írland, Ísland, Lúxemborg, Noregur, Pýskaland, Portúgal, Spánn, Sviss og Svíþjóð. Auk þess er Evrópusambandið aðili að honum.

Íslensk stjórnvöld fullgiltu OSPAR-samninginn (ásamt viðaukum I-IV og viðbætum 1 og 2) 2. júní 1997. Hann var birtur í C-deild Stjórnartíðinda 1997 ásamt viðaukum I-IV og viðbætum 1 og 2 (sjá auglýsingu nr. 15/1997). Þessi birting átti sér stað 25. janúar 2001. Samningurinn gekk í gildi 25. mars 1998 en ekki mun enn hafa verið tilkynnt um gildistöku hans í Stjórnartíðindum. Athuga ber að Óslóar- og Parísar-samningarnir halda enn gildi sínu hér á landi að því marki sem þeir samrýmast OSPAR-samningnum.

Öll aðildarríki OSPAR-samningsins eru bundin af texta hans, viðaukum I-IV og viðbætum 1 og 2. Fulltrúar frá aðildarríkjum samningsins hittast á árlegum fundum, en auk þess starfa ýmsar nefndir á vettvangi hans. Samningurinn leyfir að settir séu nýir viðaukar og samþykkti ráðherra-fundur samningsaðilanna einn nýjan viðauka ásamt viðbæti árið 1998:

- Viðauki V um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins, sem OSPAR-samningurinn nær til (*Annex on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area*).
- Viðbæti 3; viðmið til skilgreiningar á mannlegum athöfnum (*Criteria for Identifying Human Activities for the Purpose of Annex V*).

Þessir hlutar öðluðust gildi 30. ágúst 2000 í þeim ríkjum sem þá höfðu fullgilt þá. Til að öðlast gildi þurftu sjö samningsaðilar að hafa fullgilt þá.

Aðildarríki OSPAR-samningsins eru ekki skyldug til að fullgilda eða gerast aðilar að nýjum viðaukum, viðbætum eða bókunum við samninginn. Þeim er einnig í sjálfsvald sett hvort þau samþykkja þær ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi OSPAR-samstarfsins. Aðildarríki sem stendur að einhverri slíkri ákvörðun er hins vegar þjóðréttarlega skylt að fara eftir henni.

Alþingi heimilaði ríkisstjórninni með þingsályktun (sbr. 655. mál, skjal nr. 1033, 126. löggjafarþing) að fullgilda V. viðauka og viðbæti 3 við samninginn og tóku þessir hlutar gildi hér á landi 18. júlí 2001. Ísland er því aðili að öllum viðaukum og viðbætum við OSPAR-samninginn. Tilkynning um þátttöku Íslands í viðauka V og viðbæti 3 hefur ekki verið birt í Stjórnartíðindum en mun, samkvæmt upplýsingum frá umhverfisráðuneytinu, birtast í C-deild Stjórnartíðinda 2001 sem fyrirhugað er að gefin verði út á næstunni. Birtingin er á ábyrgð utanríkisráðuneytisins.



## 3. Helstu efnisatriði og mikilvægi OSPAR-samningsins

### 3.1 Uppbygging og efni samningsins

OSPAR-samningurinn er rammisamningur sem skiptist í meginhluta, fimm viðauka og þrjú viðbæta. Meginhluti sjálfs samningsins inniheldur ákveðinn ramma eða almenn ákvæði og skiptist í 34 greinar. Í viðaukunum eru settar nánari reglur um einstakar tegundir mengunar, þ.e. frá landstöðvum, vegna varps eða brennslu og frá uppsprettum á hafi, auk þess sem þar eru reglur um mat á ástandi hafsins og um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins. Í viðbættunum er að finna ýmsar tæknilegar útfærslur.

Í samningnum eru ákvæði um alla helstu þætti mannlegra athafna sem valdið geta mengun sjávar. Uppbyggingin miðast við að samningurinn sé sveigjanlegur og að innan hans geti rúmast ný svið sem ekki voru fyrir séð þegar hann var gerður.

Yfirlit um efni OSPAR-samningsins:

- Í 1. gr. eru hugtök skilgreind. Tekið er fram til hvaða hafsvæðis samningurinn nær og skilgreind eru hugtök á borð við „landstöðvar“, „varp“, „brennsla“, „úrgangur“ og „uppsprettur á hafi“.
- Í 2. gr. er fjallað um þær skuldbindingar sem samningsaðilar takast á hendur. Þar segir að aðilum beri að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að koma í veg fyrir og útrýma mengun. Þeir skulu einnig gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda hafsvæðið fyrir skaðlegum áhrifum af mannavöldum og lagfæra hafsvæði sem hafa orðið fyrir skaðlegum áhrifum ef þess er kostur. Þetta ákvæði leggur samningsaðilum töluvert meiri skyldur á herðar en áður hefur tíðkast. Einnig er kveðið á um að samningsaðilar skuli beita varúðarreglunni og mengunarbótareglunni, auk þess sem þeim er ætlað að gera áætlanir og grípa til aðgerða til að ná markmiðum sem sett eru með samningnum. Í því skyni er samningsaðilum m.a. ætlað að skilgreina notkun bestu fánlegrar tækni og bestu umhverfisvenja. Í niðurlagi greinarinnar er tekið fram að aðilum sé heimilt, hverjum fyrir sig eða í sameiningu, að grípa til harðari

aðgerða en samningurinn gerir ráð fyrir til að vinna bug á mengun í hafinu.

- Í 3.-5. gr. er kveðið á um að aðilar skuli, hver í sínu lagi eða sameiginlega, gera allar ráðstafanir sem unnt er til að koma í veg fyrir og útrýma mengun hafsvæðisins frá landstöðvum, af völdum varps eða brennslu úrgangsefna og frá uppsprettum á hafi. Um þetta segir nánar í viðaukum I, II og III.
- Í 6. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli með reglulegu milli-bili gera sameiginlega úttekt á ástandi og þróun hafsvæðisins. Um þetta segir nánar í viðauka IV.
- Í 7. gr. er kveðið á um að aðilar samningsins skuli vinna saman að gerð viðauka um varnir gegn mengun sjávar til viðbótar þeim sem fylgja samningnum í upprunalegri mynd, þ.e. mengun af öðrum uppruna en mælt er fyrir um í 3.-6. gr. samningsins. Á grundvelli þessa ákvæðis var viðauki V samþykktur.
- 8. gr. fjallar um rannsóknir. Aðilum samningsins er ætlað að stunda rannsóknir sem stuðla að því að markmiðum hans verði náð.
- 9. gr. fjallar um aðgang að upplýsingum. Ákvæðum greinarinnar svipar til ákvæða sem lögfest hafa verið hér á landi, sbr. lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál og upplýsingalög nr. 50/1996.
- 10.-12. gr. fjalla um nefnd fulltrúa samningsaðila og starfssvið hennar, áheyrnarfulltrúa og skrifstofu samningsins.
- Í 13. gr. er fjallað um ákvarðanir og tilmæli. Ákvarðanir eru bindandi fyrir þá aðila sem greiða þeim atkvæði. Tilmæli eru ekki bindandi.
- Í 14. gr. segir að viðaukar og viðbætar við samninginn séu hluti hans.
- 15.-19. gr. kveða á um málsmeðferð vegna breytinga á meginhluta samningsins og samþykkt og breytingar á viðaukum og viðbætum.
- 20. gr. fjallar um atkvæðisrétt og segir þar að hver aðili samningsins hafi eitt atkvæði.
- 21. gr. fjallar um það tilvik þegar mengun á uppruna sinn hjá samningsaðila og búist er við að hún muni skaða hagsmuni annarra samningsaðila, eins eða fleiri.
- Í 22. gr. er kveðið á um að aðilar skuli reglulega senda nefndinni, sbr. 10. gr., skýrslur um þær aðgerðir sem þeir ráðast í til að framkvæma ákvæði samningsins.
- Í 23. gr. er fjallað um hlýðni aðila við samninginn.



- 24. gr. gerir ráð fyrir að unnt sé að ákveða að ákvarðanir eða tilmæli taki aðeins til afmarkaðs hluta hafsvæðisins.
- Í 25.-30. gr. er ákvæði um undirritun, fullgildingu, aðild, fyrirvara, gildistöku og uppsögn.
- 31. gr. geymir ákvæði um að samningurinn komi í stað Óslóar- og Parísarsamningsins en tekið er fram að allar ákvarðanir, tilmæli og samþykktir sem byggðar eru á þessum tveimur eldri samningum skuli halda gildi sínu að því gefnu að þær samrýmist OSPAR-samningnum.
- 32. gr. geymir ítarleg ákvæði um lausn deilumála. Fjallað er um skipan gerðardóms og gerðardómsmeðferð.
- Í 33. gr. er fjallað um skyldur þeirrar ríkisstjórnar sem er vörsluaðili samningsins, en skv. 34. gr. er það ríkisstjórn Frakklands.

## 3.2 Efni viðauka og viðbæta

Sem fyrr segir hafa verið gerðir fimm viðaukar og þrjár viðbætar við OSPAR-samninginn. Efni þeirra er sem hér segir:

Í **I. viðauka** er fjallað um aðgerðir gegn mengun frá landstöðvum. Þar kemur fram að aðilar samningsins skuli krefjast þess að notuð sé besta fánlega tækni til að koma í veg fyrir og útrýma mengun frá afmörkuðum uppsprettum og að losun skaðlegra efna frá þeim skuli háð leyfisveit-ingum eða reglum sem stjórnvöld setja. Aðilar samningsins skulu einnig krefjast þess að beitt sé bestu umhverfisvenjum gagnvart mengun frá afmörkuðum og dreifðum uppsprettum hennar á landi.

Nefnd fulltrúa samningsaðila skal m.a. gera áætlanir um hvernig dregið skuli úr eða stöðvuð losun eitraðra, þrávirkra efna sem safnast upp í lífkeðjunni. Nefndin skal, eftir því sem við á, gera sams konar áætlanir um losun næringarefna frá dreifðum uppsprettum á landi.

Þar sem um 70% allrar mengunar í sjó má rekja til landstöðva er þessi viðauki einhver mikilvægasti hluti OSPAR-samningsins. Mengun frá landstöðvum á sér mjög mismunandi orsakir og uppsprettur og því er nær útilokað að setja um hana nákvæmar eða ítarlegar reglur í samning af þessu tagi. Því kveður viðaukinn á um almenn markmið; mikil áhersla er lögð á eftirlit og vöktun og að beitt sé bestu fánlegri tækni og bestu umhverfisvenjum.

**II. viðauki** fjallar um hvernig komið verði í veg fyrir eða útrýmt mengun vegna varps eða brennslu. Lagt er bann við hvoru tveggja.

Reyndar finnast fáeinar undantekningar frá banni við varpi og eru þær tæmandi upp taldar í viðaukanum. Hér er m.ö.o. farin sú leið að notast við svokallaðan leyfislista í stað bannlista og er þar um að ræða nýmæli í samningum af þessu tagi. Meðal þess sem er á leyfislistanum samkvæmt ákvæðum viðaukans er fiskúrgangur og dýpkunarefni. Slíkar undanþágur eru þó háðar ströngum skilyrðum og leyfum stjórnvalda eða reglum sem þau setja. Í þessum II. viðauka er einnig að finna ákvæði sem banna varp á lág- og meðalgeislavirkum úrgangi í hafið.

Viðaukinn gildir ekki um varp frá mannvirkjum á hafi eða varp slíkra mannvirkja eða leiðslna. Ákvæði hans eiga ekki heldur við þegar aðstæður eru slíkar að lífi eða heilsu manna, skipum eða loftförum er stefnt í hættu, t.d. vegna veðurofsa. Aðilar samningsins skulu engu að síður beita sér fyrir því að komið verði í veg fyrir mengun þegar skip eða loftför eru yfirgefin vegna óhappa.

**III. viðauki** fjallar um að fyrirbyggja og útrýma mengun frá uppsprettum á hafi, öðrum en skipum og loftförum. Ákvæðum hans er einkum ætlað að ná til olíumannvirkja á hafinu og endurspeglar efnið þá umfangsmiklu olíuvinnslu sem stunduð er á Norðursjávarsvæðinu og út af ströndum Noregs. Til að tryggja að ákvæði viðaukans nái tilgangi sínum skulu aðilar samningsins beita bestu fánlegri tækni og bestu umhverfisvenjum. Í viðaukanum er lagt bann við varpi úrgangs eða annarra efna frá mannvirkjum á hafi. Bannið nær þó ekki til losunar eða útrennsli frá uppsprettum á hafi. Þar sem slík losun eða útrennsli á sér stað skal það háð leyfum eða reglum sem stjórnvöld setja. Í viðaukanum er einnig lagt bann við því að varpa í hafið mannvirkjum eða leiðslum og að skilja eftir mannvirki sem ekki eru lengur í notkun nema stjórnvöld veiti sérstakt leyfi til slíks. Leyfi skal því aðeins veitt að heilsu manna eða vistkerfi hafsins stafi ekki hættu af því.

Undanþágur vegna óviðráðanlegra aðstæðna eru hinar sömu og í II. viðauka og enn fremur gilda sambærilegar reglur um mannvirki sem falla undir viðaukann og skilin eru eftir vegna óhappa.

**IV. viðauki** fjallar um mat á ástandi hafsins. Þar er ákveðið að samningsaðilar skuli vakta hafsvæðið til að tryggja að ákvæðum samningsins sé fullnægt, til að kanna ástand og þróun eða í rannsóknarskyni. Skulu aðilar samningsins hafa með sér samvinnu þar að lútandi. Enn fremur skulu aðilar, hver um sig eða í sameiningu, stuðla að rannsóknum á hafinu. Þessi viðauki hefur kallað á hvað mestar breytingar hér á landi vegna aðildarinnar að OSPAR-samningnum. Með honum skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að stórauka rannsóknir og vöktun á því hafsvæði sem er innan íslensku efnahagslögsögunnar (mengunarlögsögunnar) frá því sem áður var. Bent hefur verið á að slíkar rannsóknir og vöktun séu til þess fallin að styrkja hreina og holla ímynd íslenskra sjávarafurða.

Þannig skili aukinn kostnaður vegna vöktunar og rannsókna sér í meiri sölu á þessum afurðum.

**V. viðauki** fjallar um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins. Á fyrsta áratugnum eftir að OSPAR-samningurinn var gerður beindist athygli manna æ meira að mikilvægi þess að vernda tegundir sjávarlífvera og búsvæði þeirra og árið 1996 hófst formleg vinna við að útbúa sérreglur um sérstakan viðauka sem tæki á þessu. Ísland og Noregur settu fram þá afdráttarlausu skoðun að viðaukinn næði ekki á nokkurn hátt til nýtingar á lifandi auðlindum hafsins og viðurkenndu aðildarríki OSPAR-samningsins að málum sem varða stjórnun fiskveiða sé best stýrt með alþjóðlegum og svæðisbundum fiskveiðisamningum.

Á árinu 1998 náðist samkomulag um texta þessa nýja viðauka. Í hnotskurn má lýsa efni hans svo að þar sé aðildarríkjum OSPAR-samningsins gert að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að vernda og varðveita vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni hafsvæðisins sem samningurinn nær til og vinna sameiginlega að því að stjórna tilteknum mannlegum athöfnum sem nánar er lýst í 3. viðbæti við samninginn. Með V. viðauka eru verndaraðgerðir tengdar vörnum gegn mengun sjávar og þegar Ísland gerðist aðili að viðaukanum voru taldar líkur á að innan OSPAR-samstarfsins yrði smám saman lögð meiri áhersla á að samþætta varnir gegn mengun sjávar og varnir gegn álagi á umhverfi hafsins af annars konar völdum. Sem fyrr segir nær viðaukinn þó ekki til stjórnunar fiskveiða og er það tekið fram berum orðum í 4. gr. viðaukans.

Í V. viðauka er ítrekað vísað til *Samnings um líffræðilega fjölbreytni* sem gerður var á Ríó-ráðstefnunni árið 1992. Á þann hátt var stuðlað að því að meginreglur þess samnings giltu á hafsvæðinu. Nánari útfærslu má t.d. sjá í tilskipun ráðs Evrópusambandsins nr. 92/43/EEC sem nefnist á ensku *Council Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*.

Tveir fyrstu viðbætarnir við samninginn eru báðir tæknilegs eðlis:

- **Fyrsti viðbætirinn** fjallar um hvernig skilgreina skuli bestu fáanlegu tækni og bestu umhverfisvenjur á hverjum tíma.
- **Annar viðbætirinn** fjallar um þau atriði sem samningsaðilar skulu taka tillit til þegar ákveðið er hvernig skuli forgangsraða verkefnum og meta eðli og umfang aðgerða sem hrinda á í framkvæmd.
- **Þriðji viðbætirinn** var samþykktur í tengslum við V. viðauka við samninginn. Þar er að finna ákveðin viðmið vegna skilgreininga á „mannlegum athöfnum“, en samkvæmt V. viðauka er eitt lykilatriðið að vernda hafið gegn skaðlegum áhrifum af mannlegum athöfnum.

### 3.3 Mikilvægi samningsins

Við gerð þessarar skýrslu lýstu umhverfisráðuneytið og Umhverfisstofnun álitinu á gildi samningsins. Þar kom m.a. fram að með samningnum:

- eru teknar upp samræmdar aðgerðir til að vernda hafið umhverfis Ísland,
- er veittur aðgangur að þekkingu og tækni annarra Vestur-Evrópulanda,
- skapast tækifæri til að þrýsta á einstaka aðila, eins og gert hafi verið vegna losunar geislavirks úrgangs í hafið,
- er komið í veg fyrir að fluttar séu inn úreltar verksmiðjur.

Þessi stjórnvöld lýstu einnig þeirri skoðun að aðild Íslands að samningnum hafi leitt til jákvæðra breytinga á umhverfi hafsins, m.a. vegna banns við varpi í hafið, banns við losun geislavirkra efna, skilgreiningar á bestu fánlegri tækni (BAT) ákveðinna iðngreina og samræmdrar vöktunar og þar með samanagerðarhæfni við önnur hafsvæði. Þegar Ísland varð aðili að OSPAR-samningnum höfðu íslensk stjórnvöld yfirfarið innlenda löggjöf með tilliti til hans og var álitnið að hann kallaði ekki á sérstakar lagabreytingar.

Samningurinn leggur þær kvaðir á Íslendinga að fylgja iðnaðarþjóðum Evrópu í mengunarvörnum vegna NA-Atlantshafs. Hér má sérstaklega benda á eftirfarandi skuldbindingar:

- Með samningnum er fallist á að hætta að sökkva úreltum skipum fyrir árslok 2004 og reyna í stað þess að farga þeim annan hátt.
- Í samningnum eru ákvæði um tilkynningaskyldu vegna varps dýpkunarefna.
- Samningurinn geymir nokkur bindandi ákvæði um eftirlit og vöktun hafrýmisins.

Hér á landi er kveðið á um förgun skipa svo og um tilkynningarskyldu vegna varps dýpkunarefna. Ljóst er að með samningnum voru gerðar meiri kröfur til Íslendinga um eftirlit og vöktun innan íslensku efnahagslögsögunnar (mengunarlögsögunnar) en áður hafði verið gert.

Umhverfisráðuneytið telur að þær aðgerðir sem OSPAR-samningurinn kallaði á séu almennt í samræmi við það sem hefði hvort sem er komið til að einhverju eða öllu leyti við óbreytta samninga. Talið er að kostnaður vegna samningsins sé lítill í samanburði við þann ávinning að koma í veg fyrir varp geislavirkra efna í hafið og draga á alheimsvísu úr losun þrávirkra lífrænna efnasambanda.

Ríkisendurskoðun er sammála stjórnvöldum um mikilvægi OSPAR-samningsins og ávinning hans fyrir Ísland og það hafsvæði sem hann nær til. Ljóst er að samningurinn takmarkar mengun á NA-Atlantshafi og nú þegar hefur náðst umtalsverður árangur. Engu að síður er vissum vandkvæðum bundið að mæla nákvæmlega þann árangur sem samningurinn hefur skilað, ekki síst þegar litið er til þess að hann hefur einungis verið í gildi í um fimm ár.



## 4. Innleiðing OSPAR-samningsins í íslenskan rétt

### 4.1 Íslensk lög um varnir gegn mengun sjávar

Við samþykkt OSPAR-samningsins giltu hér á landi eftirfarandi lög um varnir gegn mengun sjávar:

- Lög nr. 20/1972 um bann við losun hættulegra efna í sjó.
- Lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.
- Lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar.

Síðastnefndu lögin mörkuðu tímamót þegar þau voru sett árið 1986 og voru til þess fallin að bæta verulega umgengni við hafið umhverfis Ísland. Efni þeirra tók fyrst og fremst mið af þeim þjóðréttarsamningum sem þá giltu um varnir gegn mengun sjávar. Það náði aðallega til tvenns konar mengunar hafs: vegna losunar frá skipum og þeirrar sem berst frá landstöðvum.

Á tíunda áratug síðustu aldar urðu miklar breytingar í alþjóðlegum umhverfisrétti, ekki síst eftir ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992. Reynslan sýndi að nauðsynlegt væri að skerpa á nokkrum atriðum sem fjallað var um í eldri samningum og einnig var aukin áhersla lögð á viðtæka verndun hafsins gegn mengun.

Eftir að OSPAR-samningurinn hafði verið samþykktur í september 1992 ákvað umhverfisráðuneytið að leggja til nokkrar breytingar á íslenskri löggjöf um varnir gegn mengun hafsins, ekki síst vegna væntanlegrar fullgildingar Íslands á samningnum. Þær breytingar sem sérstaklega sneru að samningnum var að banna allt „úrkast“ efna í hafið með fáeinum undantekningum sem Hollustuvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) gefur leyfi fyrir. Auk þess voru gerðar nokkrar skipulagsbreytingar á stjórnáslu umhverfismála. Að öðru leyti áleit umhverfisráðuneytið að íslensk lög uppfylltu skilyrði OSPAR-samningsins og að unnt væri að standa við skuldbindingar Íslands án frekari lagabreytinga.

Framangreindar breytingatillögur við lög um varnir gegn mengun sjávar voru samþykktar sem lög nr. 61/1996. Síðan þá hafa engar efnislegar breytingar verið gerðar á þessum lögum. Nú eru aftur á móti horfur á að

senn verði sett ný heildarlög um þetta svið umhverfisréttar, sbr. frumvarp ríkisstjórnarinnar um verndun hafs og stranda sem lagt hefur verið fram á Alþingi og mælt fyrir af umhverfisráðherra. Það frumvarp er ekki til umfjöllunar hér en þess skal þó getið að í athugasemdum með því segir að það taki m.a. mið af ákvæðum OSPAR-samningsins. Þegar þetta er ritað hefur fyrsta umræða átt sér stað um frumvarpið og er það til meðferðar hjá umhverfisnefnd Alþingis.

## 4.2 Birting og innleiðing OSPAR-samningsins

Hér að framan var lýst hvernig staðið hefur verið að birtingu OSPAR-samningsins, viðaukum hans og viðbætum. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda skal birta samninga við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra í C-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt 5. gr. umræddra laga er skrifstofustjórum hvers ráðuneytis skylt að afhenda útgefanda Stjórnartíðinda þegar handrit af hverju því sem afgreitt hefur verið í því ráðuneyti og birta ber í Stjórnartíðindum. OSPAR-samningurinn ásamt viðaukum I-IV og viðbætum 1 og 2 var birtur í Stjórnartíðindum 1997 sem gefin voru út í ársbyrjun 2001. Viðauki V og viðbætir 3 hafa enn ekki verið birtir í Stjórnartíðindum.

Athuga ber að utanríkisráðuneytið fer með aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum eða stofnunum nema annað sé tekið fram í reglugerð um Stjórnarráð Íslands; sjá nú reglugerð nr. 5/2004. Samningar við önnur ríki eru einnig á forræði utanríkisráðuneytisins. Umhverfisráðuneytið hefur bent á að birting OSPAR-samningsins eins og annarra þjóðréttarsamninga er á ábyrgð utanríkisráðuneytisins.

Að mati umhverfisráðuneytisins hefur verið staðið með fullnægjandi hætti að innleiðingu OSPAR-samningsins. Til að leggja mat á þetta er nauðsynlegt að kanna fyrst þær greinar hans sem kveðið er á um að hrinda skuli í framkvæmd með löggjöf, hvort heldur lögum eða reglugerðum. Sérstaklega ber að skoða 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. og 22. gr. (sbr. kafla 4.1 hér að framan). Þær eru um margt háðar túlkun einstakra aðildarríkja og því er vandasamt að fullyrða hvort staðið hafi verið með fullnægjandi hætti að því að innleiða þær í íslenskan rétt. Leitað var til umhverfisráðuneytis og Umhverfisstofnunar eftir upplýsingum um ýmis atriði sem snúa að innleiðingunni og byggir það yfirlit sem fer hér á eftir um innleiðingu OSPAR-samningsins á þeim. Athuga ber að hvorki ráðuneytið né Umhverfisstofnun halda yfirlit eða skrá um það hvernig einstök ákvæði samningsins hafa verið innleidd í íslenskan rétt, enda munu vinnubrögð af því tagi ekki tíðkast hér á landi þegar þjóðréttarsamningar eru annars vegar.



Helstu lagaákvæði sem varða OSPAR-samninginn, þ.e. sem beinlínis fjalla um efni hans eða hafa verið sett vegna aðildar Íslands að honum, er að finna í eftirfarandi lögum:

- Lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar (einkum 23. og 24. gr.).
- Lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (einkum 3. og 5. gr.).

Í fjölmörgum reglugerðum eru enn fremur mikilvæg ákvæði um mengunarvarnar, þ.e. nánari útfærsla á því hvernig sporna skuli við mengun hafsins. Sem dæmi má nefna eftirfarandi reglugerðir:

- Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem hefur í för með sér mengun og reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit (þar er sérstaklega fjallað um bestu fánlega tækni; BAT).
- Reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi (er í endurskoðun).
- Reglugerð nr. 619/2000 um bann við notkun gróðurhindrandi efna sem í eru kvikasilfurssambönd, arsensambönd og lífræn tinsambönd.

Settar hafa verið ýmsar lagareglur og reglugerðir vegna aðildar Íslands að bókunum og/eða viðaukum við OSPAR-samninginn. Þar má nefna reglugerð nr. 860/2000 um amalgammengað vatn og amalgammengaðan úrgang frá tannlæknastofum (vegna tilmæla um að koma í veg fyrir losun kvikasilfurs frá tannlæknastofum). Þá má nefna að stjórnvaldsákvæði sem varða losun mengandi efna eru tengd ákvæðum OSPAR-samningsins á einn eða annan hátt þó svo að þau séu ekki einungis sett vegna hans.

Sem fyrr segir er á döfinni að setja ný heildarlög um varnir gegn mengun sjávar, sbr. frumvarp til laga um verndun hafs og stranda sem lagt var fram á Alþingi haustið 2003. Þar er m.a. að finna ákvæði sem snerta OSPAR-samninginn, t.d. eru hugtökin „besta fánlega tækni“ (BAT) og „bestu umhverfisvenjur“ (BEP) skilgreind í frumvarpinu og kveðið á um að nota skuli slíka tækni og slíkar venjur þar sem það á við. Einnig er fjallað um hlutlaga ábyrgð og tryggingar. Verði frumvarpið samþykkt munu hin nýju lög leysa af hólmi lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar.

Á vegum umhverfisráðuneytisins er unnið að setningu reglugerðar um umskipun olíu í íslenskri lögsögu og reglugerðar um takmörkun á notkun nónýlfenóls og nónýlfenóletoxýlata.

Þá er reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi í endurskoðun. Þar með eru upptaldar helstu ákvarðanir sem nú eru fyrirhugaðar vegna innleiðingar OSPAR-samningsins en ljóst er að þetta er viðvarandi ferli sem m.a. tekur mið af ákvörðunum á vettvangi OSPAR-samstarfsins hverju sinni.

Vegna aðildarinnar að OSPAR-samningnum taka íslensk stjórnvöld þátt í aðalfundum OSPAR og undirbúningi þeirra, auk þess sem sóttir eru fundir í nokkrum nefndum og vinnuhópum. Þá er vöktunargögnum skil- að í gagnabanka OSPAR. Í daglegum störfum sínum veitir Umhverfisstofnun fyrirtækjum og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga enn fremur margvíslegar leiðbeiningar og tilmæli svo að ákvarðanir þeirra séu í takt við OSPAR-samninginn. Þannig hefur Umhverfisstofnun margvíslegt eftirlit með því að Ísland standi við skuldbindingar samningsins.

Við útgáfu starfsleyfis vegna atvinnureksturs sem getur haft í för með sér mengun er þýðingarmikið að kveðið sé á um að hann uppfylli þau laga- og reglugerðarákvæði sem sett hafa verið vegna OSPAR-samningsins. Útgáfa slíkra leyfa er í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga, sbr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Til eru leiðbeiningar sem heilbrigðisnefndir nota við vinnslu starfsleyfa, m.a. um förgun blýrafgeyma og olíu, tjöru- og vaxhreinsun, verkstæði og smurstöðvar, réttingar- og málningarverkstæði, olíuskiljur og amalgamskiljur. Þá hefur Umhverfisstofnun gefið út leiðbeiningar um rotþrær og siturlagnir. Fyrirmæli koma fram í öllum starfsleyfum. Þau starfsleyfi sem sérstaklega innihalda fyrirmæli er varða OSPAR eru eftirfarandi:

- ÍSAL (gildistími frá 7. nóvember 1995 til 7. nóvember 2005).
- Norðurál (gildistími frá 26. mars 1997 til 1. maí 2010).
- Íslenska járnblendifélagið (gildistími frá 26. mars 1997 til 1. júní 2009).

Loks má nefna að til er óformlegt samkomulag um varp og notkun dýpkunarefna.

Ekki munu vera fyrirhugaðar nýjar leiðbeiningar eða fyrirmæli vegna aðildar Íslands að OSPAR-samningnum en ákvæði um bestu fánlegu tækni eru notuð við útgáfu starfsleyfa og Ísland hefur tekið virkan þátt í BAT-vinnu á norrænum vettvangi þar sem BAT er skilgreint fyrir mismunandi starfsemi.

## 5. Framkvæmd almennra ákvæða OSPAR-samningsins og ákvæða um bestu fánlegu tækni og bestu umhverfisvenjur

Meðal helstu grundvallaratriða OSPAR-samningsins er skylda samningsaðilanna að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að:

- koma í veg fyrir mengun á hafsvæðinu,
- útrýma mengun á hafsvæðinu,
- vernda hafsvæðið gegn skaðlegum áhrifum af völdum mannglegra athafna.

Um þessar aðgerðir er rætt í lið 1.a) í 2. gr. samningsins. Þær skulu miða að því að standa vörð um heilsu manna, varðveita vistkerfi hafsins og lagfæra hafsvæði sem orðið hafa fyrir skaðlegum áhrifum þegar slíkt er mögulegt. Við þessa endurskoðun var kannað með hvaða hætti Ísland uppfyllir þessar skyldur. Það hefur verið gert á eftirfarandi hátt:

- með því að setja kröfur um losun mengandi efna í starfsleyfi mengandi starfsemi,
- með því að fylgjast með varpi og losun í hafið,
- með mati á umhverfisáhrifum framkvæmda áður en ráðist er í þær, eftir því sem við á.

Í b-lið sömu greinar er kveðið á um að samningsaðilarnir skuli ráðast í áætlanir og aðgerðir til að uppfylla þessar skyldur sínar. Hér á landi hafa slíkar áætlanir eða aðgerðir ekki verið mótaðar. Engu að síður hafa verið farnar leiðir að þessum markmiðum. Nefna má að sett hafa verið þau ákvæði í löggjöf að við endurskoðun starfsleyfa mengandi fyrirtækja skuli kveðið á um bestu fánlegu tækni. Umhverfisstofnun gefur út slík starfsleyfi. Einnig eru heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hvattar til að gera hið sama. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er kveðið á um að í starfsleyfum skuli krefjast bestu fánlegrar tækni við mengunarvarnir í þeim atvinnugreinum sem slíkt á við um. Þá hefur verið tekið upp ákvæði í starfsleyfum um að nota umhverfisstjórnunarkerfi í fyrirtækjum, m.a. til að stuðla að bestu umhverfisvenjum.

Taka skal fram að umhverfisstjórnun hefur á síðustu árum hlotið stóru aukna athygli erlendis og gilda um hana alþjóðlegir staðlar. Hér á landi er líklegt að umhverfisstjórnun muni smám saman ryðja sér til rúms hjá stærri fyrirtækjum og er það ferli þegar hafið.

Í OSPAR-samningnum er að finna tvær grundvallarreglur umhverfisréttar: varúðarregluna (sbr. lið 2.a í 2. gr. samningsins) og mengunarbótaregluna (sbr. lið 2.b í 2. gr. samningsins.):

- Samkvæmt varúðarreglunni „skal gripið til fyrirbyggjandi aðgerða þegar fyrir hendi eru ástæður til að hafa af því áhyggjur að efni eða orka, sem veitt er beint eða óbeint í hafrýmið, kunni að hafa í för með sér hættu fyrir heilsu manna, skaða lifandi náttúruauðlindir og vistkerfi hafsins, valda tjóni á þokkafullum svæðum eða hindra önnur lögmæt not hafsins, jafnvel þegar ekki liggja fyrir óyggjandi sannanir fyrir orsakatengslum milli aðstreymisins og áhrifanna“.
- Samkvæmt mengunarbótareglunni „skal mengunarvaldurinn bera kostnað af ráðstöfunum til að koma í veg fyrir mengun, mengunarvörnum og aðgerðum til að draga úr mengun“.

Innleiðing á þessum meginreglum í íslenskan rétt er með eftirfarandi hætti:

- Varúðarreglan:  
Samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum eru ýmsar framkvæmdir sem gera ráð fyrir fráveitu til sjávar, eða haft geta í för með sér mengun sjávar, háðar mati á umhverfisáhrifum (sjá t.d. 1., 11. og 15. tl. 1. viðauka) eða ákvörðun um matsskyldu (sjá t.d. f og g-liði í 1. tl. 2. viðauka). Í mati á umhverfisáhrifum skal m.a. gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum til að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna. Samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun skal mat á umhverfisáhrifum fara fram áður en starfsleyfi er gefið út.
- Mengunarbótareglan:  
Í VI. kafla laga nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar eru lagaákvæði sem fjalla um ábyrgð þess sem veldur slíkri mengun og viðbrögð þegar hætta er á henni. Umhverfisráðuneytið telur að með þessum ákvæðum uppfylli Ísland þær skyldur að innleiða mengunarbótaregluna í íslenskan rétt, sbr. einnig ákvæði í 3. mgr. 18. gr. og 19. gr. laganna um viðbúnað vegna mengunaráhappa.

Eins og fram hefur komið kveður OSPAR-samningurinn á um að beitt sé bestu fánlegri tækni og bestu umhverfisvenjum í því skyni að ná markmiðum varúðarreglunnar og mengunarbótareglunnar og öðrum

markmiðum sem sett eru með samningnum. Þessi hugtök (BAT og BEP) eru skilgreind nánar í 1. viðbæti við samninginn:

**Besta fánlega tækni (BAT):** Í viðbætinum segir að við beitingu slíkrar tækni skuli lögð áhersla á að beita úrgangslausri tækni ef hún er fyrir hendi. Hugtakið „besta fánlega tækni“ merkir nýjasta stig (tæknistig samtímans) í þróun aðferða, aðstöðu eða starfsaðferða sem benda til raunhæfs notagildis tiltekinna aðferða til að takmarka losun, útstreymi og úrgang.

**Bestu umhverfisvenjur (BEP):** Í viðbætinum segir að hugtakið merki að beitt sé þeirri samsetningu aðgerða og langtímaáætlana um umhverfisvernd sem best á við. Við val í einstökum tilfellum skal a.m.k. gefinn gaumur að eftirfarandi:

- miðlun upplýsinga og fræðslu til almennings og notenda um áhrif þess fyrir umhverfið að tiltekin starfsemi og vörur séu valdar og um notkun þeirra og endanlega förgun;
- þróun og beitingu reglna um góðar umhverfisvenjur sem ná til allra athafna á líftíma vörunnar;
- skyldubundinni notkun merkinga sem upplýsa notandann um þær hættur sem umhverfinu stafar af vörunni, notkun hennar og endanlegri förgun;
- að spara auðlindir, þar með talda orku;
- að gera söfnunar- og förgunarkerfi aðgengileg fyrir almenning;
- að forðast notkun hættulegra efna eða vara og myndun hættulegs úrgangs;
- endurvinnslu, endurheimt og endurnýtingu;
- beitingu hagrænna stjórnækja í tengslum við starfsemi, vörur eða vöruflokka;
- að koma á fót kerfi fyrir leyfisveitingar sem felur í sér ýmis stig takmarkana eða bann.

Aðildarríkin þurfa að innleiða í landsrétt sinn sambærilegar skilgreiningar eða skyldur vegna BAT og BEP. Á alþjóðlegum vettvangi er BAT skilgreint á mismunandi hátt eftir einstökum atvinnugreinum og hefur slíkt t.d. bæði verið gert á vettvangi norræns samstarfs og viðtækara evrópsk samstarfs. Algengt er að stjórnvöld á sviði umhverfismála skilgreini BAT í samvinnu við samtök iðnfyrirtækja og heildarsamtök atvinnulífsins eða fái óháða aðila til að móta slíkar skilgreiningar. Borin eru saman fyrirtæki sem starfa á viðkomandi sviði, framleiðsluþættir þeirra greindir og metið hvaða aðferðir stuðla að sem minnstri mengun. Í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er hugtakið „besta fánlega tækni“ skilgreind í samræmi við tilskipun 96/61/EB um samþættar mengunar-

varnir. Íslensk stjórnvöld hafa skilgreint BAT fyrir vissa flokka iðnaðar, t.d. lyfjaiðnað, anóðuframleiðslu í álverum, þurrhreinsibúnað fyrir ný álver, votmeðhöndlun í textiliðnaði, eiturefni í fiskeldi, málmíðnað annan en járníðnað, prentiðnað, sútun og mjólkurvinnslu. Í einstökum ákvörðunum/tilmælum er BAT skilgreint og þá farið eftir þeim viðmiðunum sem gefnar eru í OSPAR-samningnum.

Á vegum OSPAR-samstarfsins hafa verið mótaðar viðmiðanir um það hvað séu bestu umhverfisvenjur (BEP), ýmist í formi ákvarðana eða tilmæla. Sem fyrr segir hafa íslensk stjórnvöld tekið upp skilgreiningu á bestu umhverfisvenju fyrir votmeðhöndlun í textiliðnaði og málmíðnaði öðrum en járníðnaði. Um þetta er m.a. kveðið á í 1. tl. 5. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, stafl. b í 8. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs, 1. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs, 2. ml. 1. mgr. 5. gr. og stafl. f í 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 738/2003 um urðun úrgangs og lið a í 1. mgr. 8. gr. og 2. ml. 4. mgr. 38. gr. reglugerðar nr. 739/2003 um brennslu úrgangs. Í frumvarpi til laga um verndun hafs og stranda, sem lagt var fram á Alþingi haustið 2003, eru hugtökin „besta fánlega tækni“ og „bestu umhverfisvenjur“ skilgreind og kveðið á um að nota skuli slíka tækni og slíkar venjur þar sem það á við.

Þessi dæmi um framkvæmd tiltekinna hluta OSPAR-samningsins hér á landi eru ekki tæmandi, en gefa ákveðnar vísbendingar um það hvernig staðið hefur verið að því að innleiða samninginn hérlendis.

## 6. Varnir gegn mengun frá landstöðvum

Mjög hátt hlutfall allrar mengunar í sjó berst þaðan frá landstöðvum. Í OSPAR-samningnum merkir hugtakið landstöðvar „afmarkaðar eða dreifðar stöðvar á landi þaðan sem efni eða orka kemst til hafsvæðisins um vatn, um loft eða beint frá ströndinni. Til þeirra teljast einnig stöðvar sem tengjast vísvitandi förgun undir hafshotninum og eru aðgengilegar frá landi með göngum, leiðslum eða eftir öðrum leiðum og stöðvar er tengjast mannvirkjum, sem staðsett eru á hafsvæðinu innan lögsögu samningsaðila, í öðrum tilgangi en vegna starfsemi á hafinu“ (sjá e-lið í 1. gr. samningsins). Samkvæmt 3. gr. samningsins skulu samningsaðilarnir, sameiginlega og hver fyrir sig, „gera allar ráðstafanir sem mögulegar eru til að koma í veg fyrir og útrýma mengun frá landstöðvum í samræmi við ákvæði samningsins, einkum með þeim hætti sem kveðið er á um í I. viðauka“. Í umræddum viðauka er sem fyrr segir nánar kveðið á um hvernig koma eigi í veg fyrir og útrýma mengun frá landstöðvum. Þar er rík áhersla lögð á að beitt sé bestu fánlegri tækni og bestu umhverfisvenjum og einnig að notuð sé svonefnd *hrein tækni*. Allar áætlanir og aðgerðir sem lúta að geislavirkum efnum eða geislavirkum úrgangi skulu teknar með hliðsjón af ráðleggingum og vöktunarreglum viðeigandi alþjóðastofnana. Í 2. viðbæti við OSPAR-samninginn er að finna nánari útfærslu á þeim viðmiðum sem ríki skulu styðjast við þegar kemur að áætlunum eða aðgerðum til að uppfylla ákvæði OSPAR-samningsins um varnir gegn mengun frá landstöðvum.

Samkvæmt samningnum (2. viðbæti) er ákvæðum um varnir gegn mengun frá landstöðvum annars vegar beint gegn *afmörkuðum uppsprettum* mengunar og hins vegar gegn *dreifðum uppsprettum* mengunar. Þessar tvær mismunandi uppsprettur eru ekki nákvæmlega skilgreindar í samningnum en hafa má hliðsjón af fyrrnefndri skilgreiningu á landstöðvum í 1. gr. hans. Samningsaðilum er ætlað að ákvarða nánar hvernig umræddar uppsprettur mengunar eru skilgreindar. Framkvæmd ákvæða OSPAR-samningsins um þessar tvær mismunandi uppsprettur mengunar er nánar lýst í næsta kafla.





## 7. Afmarkaðar og dreifðar uppsprettur mengunar

Íslensk stjórnvöld hafa ekki skilgreint hvað átt er við með hugtakinu „afmarkaðar uppsprettur“ í skilningi OSPAR-samningsins. Almennt er litið svo á að með slíkum uppsprettum mengunar sé átt við fyrirtæki og/eða starfsemi sem losa mengandi efni með loftræstingu, skólpi eða öðru frárennsli. Öll starfsleyfisskyld fyrirtæki og önnur starfsemi sem sæta starfsleyfi eru á skrá annars vegar hjá Umhverfisstofnun og hins vegar hjá viðkomandi heilbrigðiseftirliti. Hér er um að ræða iðnfyrirtæki, þ. á m. stóriðju (ál, járnblendi, steinull, kísilgúrframleiðslu), fiskvinnslur (bræðslur, frystihús), fráveitur, urðunarstaði, sorpbrennslur, málmhúðun og meðhöndlun olíu. Helstu mengandi efni sem koma frá umræddri starfsemi og falla undir OSPAR-samninginn eru brennisteinsdíoxíð (SO<sub>2</sub>), ýmsir málmar og olíuefni.

Ákvæði OSPAR-samningsins um varnir gegn mengun frá landstöðvum verða ekki skoðuð nema minnst sé á svonefnda Washingtonáætlun sem er framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun hafsins. Að lokinni ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992 hófst vinna á vegum Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNEP) við að fylgja eftir samþykkt ráðstefnunnar um að gera alþjóðlega framkvæmdaáætlun um ráðstafanir til verndar lífríki hafsins vegna athafna manna af landi. Haldinn var undirbúningsfundur í maí 1995 og síðan ríkjaráðstefna í Washington síðla sama ár. Þetta ferli, sem gengið hefur undir nafninu Washingtonferlið, hefur leitt til þess að aðildarríki hafa sett sér framkvæmdaáætlun í þessum efnum og er ætlunin að hún verði grundvöllur að alþjóðasamningi.

Washingtonáætluninni er fylgt hér á landi með það að markmiði að draga úr og stöðva mengun hafsins af völdum þrávirkra lifrænna efna. Hollustuvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) vann drög að framkvæmdaáætlun fyrir Ísland og lagði þau fyrir umhverfisráðuneytið. Í framhaldi af því var gengið frá áætluninni og er henni ætlað að koma til framkvæmda í áföngum á næstu árum. Í mars 2003 skipaði umhverfisráðherra framkvæmdanefnd til að fylgja þessari áætlun eftir.

Áætlunin um verndun hafsins gegn mengun frá landstöðvum er því að hluta til komin til framkvæmda hér á landi. Í nefnd þeirri sem hefur það

hlutverk að fylgja þessari áætlun eftir eiga sæti fulltrúar frá umhverfisráðuneyti, Samtökum atvinnulífsins og iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti. Í september 2003 setti nefndin fram tillögu til umhverfisráðherra um það hvaða verkefni hún teldi brýnast að framkvæmd yrðu á árunum 2004-2006. Þessi verkefni varða skólp, þrávirk lífræn efni, þungmálma, næringarefni og starfsleyfi.

Þessi vinna stjórnvalda nær í raun einnig til þess sem segir í I. viðauka OSPAR-samningsins um að draga úr mengun frá afmörkuðum uppsprettum. Í lögum er kveðið á um almenna markmiðssetningu þess efnis en sértæk ákvæði eru ekki til. Umhverfisstofnun ber að mestu leyti ábyrgð á framkvæmd laga og reglugerða sem þetta varða.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun skal allur slíkur atvinnurekstur hafa gilt starfsleyfi þar sem m.a. er kveðið á um losun mengandi efna. Þannig eru uppfylltar skyldur skv. 2. gr. I. viðauka við OSPAR-samninginn um leyfi til losunar frá afmörkuðum uppsprettum. Kveðið er á um eftirlit með því hvernig staðið að áætlanagerð og öðrum aðgerðum til að draga úr mengun frá takmörkuðum uppsprettum, sbr. IV. kafla reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit með allri starfsemi sem veitt er starfsleyfi í samræmi við áður nefnda reglugerð nr. 785/1999.

Settar hafa verið margvíslegar reglur um takmörkun á innflutningi, framleiðslu eða notkun efna hér á landi sem nýtt eru í starfsemi sem telst til takmarkaðra uppsprettna. Hér má nefna reglugerð nr. 323/1998 um innflutning, notkun og förgun PCB, PCT og umhverfisskaðlegra staðgengilsefna þeirra og reglugerð nr. 619/2000 um bann við notkun gróðurhindrandi efna sem í eru kvikasilfurssambönd, arsensambönd og lífræn tinsambönd. Þá má nefna reglugerð nr. 860/2000 um amalgammengað vatn og amalgammengaðan úrgang frá tannlæknastofum. Þessar reglur eiga flestar uppruna sinn innan Evrópusambandsins og hafa verið innleiddar hér á landi í beinu framhaldi af aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Þannig hefur EES-aðildin haft áhrif á framkvæmd OSPAR-samningsins.

Í íslenskum réttarreglum er einnig kveðið á um hvernig beri að draga úr hættu á mengun frá afmörkuðum uppsprettum ef mengunarslys verður. Í reglugerð nr. 465/1998 um viðbrögð við bráðamengun sjávar er leitast við að samræma þær aðgerðir sem beita þarf þegar sjór og strendur mengast vegna olíuslyss eða sambærilegra óhappa í höfnum landsins og utan hafnarsvæða og reynt að draga úr tjóni eða koma í veg fyrir hugsanlegt tjón vegna bráðamengunar eftir því sem kostur er. Reglugerðin fjallar um ábyrgð og verksvið þeirra sem eiga að bregðast við bráðamengun sjávar og um gerð viðbragðsáætlana innan sem utan

hafnarsvæða. Hún fjallar m.a. um notkun mengunarvarnabúnaðar innan hafnarsvæða, rekstur hans og endurnýjun, þjálfun starfsmanna og samræmingu milli svæða og aðila sem vinna að þessum málum. Þá fjallar hún um notkun búnaðar utan hafnarsvæða, þjálfun starfsmanna og samræmingu milli aðila sem vinna að þessum málum. Landinu er skipt í fimm svæði og höfnum í 3 flokka hvað snertir mengunarvarnir og búnað.

Í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er kveðið sérstaklega á um að Umhverfisstofnun skuli sjá um samræmingu aðgerða þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys. Í 12. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun er fjallað um starfsleyfisskilyrði og 3. ml. 3. mgr. kveður á um að gerðar skuli nauðsynlegar ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir mengunaróhöpp og draga úr afleiðingum þeirra.

Í reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi er kveðið á um að í olíubirgðarstöðvum (sbr. 62. gr.) og á bensínstöðvum (sbr. 77. gr.) skuli vera til viðbragðsáætlun um aðgerðir ef til mengunaróhapps kemur. Áætlunin skal a.m.k. innihalda ákvæði um tilkynningarskyldu við óhöppum, varageyma og köllunarskrá. Stafsmenn skulu hljóta kennslu og æfingu í því hvernig bregðast skuli við mengunaróhöppum.

Lög um brunavarnir nr. 75/2000 kveða á um hlutverk slökkviliðsstjóra við stjórn á vettvangi verði mengunaróhapp á landi, sbr. ákvæði 2. mgr. 16. og 21. gr. Sé hættu á að mengun geti borist til hafs ber viðkomandi slökkviliðsstjóra að gera ráðstafanir og tilkynna hlutaðeigandi eftirlitsaðila.

Ekki er heldur til opinber skilgreining á hugtakinu „dreifðar uppsprettur“ en það nær m.a. til efnanotkunar í landbúnaði, svo sem illgresiseyðis, skordýraeyðis og efnis í áburði. Einnig má nefna efni í botnmálningu skipa og í þvottaefnum. Eiturefnaeftirlitið skráir innflutning og sölu eiturefna og söluaðilar halda sölubækur og skila Umhverfisstofnun árlega afriti af þeim. Í gildi eru reglur sem banna innflutning á blýbensíni, reglur um meðhöndlun og skil á spilliefnum, reglur um bann við notkun á tribútýltini og reglur um meðhöndlun á amalgami. Gjald er lagt á allmörg efni og vörur sem geta orðið að spilliefnum, sbr. ákvæði laga um úrvinnslugjald nr. 162/2002 til að standa undir innsöfnun, förgun og endurnýtingu spilliefna. Með slíkum reglum leitast íslensk stjórnvöld við að draga úr mengun frá dreifðum uppsprettum. Auk laganna um úrvinnslugjald er þessar reglur einkum að finna í lögum nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni, lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar og lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá er til fjöldinn allur af reglugerðum sem taka á

mengun, notkun og meðhöndlun efna og snerta OSPAR-samninginn á einn eða annan hátt. Þar ber helst að nefna reglugerð nr. 809/1999 um oliuúrgang, reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs, reglugerð nr. 738/2003 um urðun úrgangs, reglugerð nr. 739/2003 um brennslu úrgangs, reglugerð nr. 808/1999 um brennslu spilliefna, reglugerð nr. 807/1999 um spilliefni, reglugerð nr. 182/2002 um skrá yfir spilliefni og annan úrgang, reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem hefur í för með sér mengun (sbr. upptalningu á starfsleyfisskyldum aðilum í fylgiskjölum 1 og 2 og I. viðauka reglugerðarinnar), reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit, reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði, reglugerð nr. 788/1999 um varnir gegn loftmengun af völdum hreyfanlegra uppsprettna, reglugerð nr. 745/2003 um styrk ósóns við yfirborð jarðar, reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns, reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp, reglugerð nr. 799/1999 um meðhöndlun seyru, reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri, reglugerð nr. 800/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn, reglugerð nr. 801/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnustarfsemi sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða, reglugerð nr. 802/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kadmíum í yfirborðsvatn, reglugerð nr. 803/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á HCH í yfirborðsvatn, auk reglugerða sem settar hafa verið með stoð í lögum nr. 52/1988 um eitrefni og hættuleg efni og fjalla um bann og takmarkanir á notkun efna.

Í íslenskri löggjöf er að finna ýmis ákvæði um vöktunar- og eftirlitskerfi sem komið hefur verið á fót vegna mengunar frá landstöðvum, sbr. 2. gr. I. viðauka OSPAR-samningsins (þ.e. vegna mengunar frá afmörkuðum uppsprettum). Um þetta má sjá ákvæði í reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit, reglugerð nr. 795/1999 um úrgang frá titandíoxíðiðnaði, reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns, reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp, reglugerð nr. 800/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn, reglugerð nr. 801/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kvikasilfri í yfirborðsvatn frá atvinnurekstri sem stundar rafgreiningu alkalíklóríða, reglugerð nr. 802/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á kadmíum í yfirborðsvatn, reglugerð nr. 803/1999 um losunarmörk, umhverfismörk og gæðamarkmið fyrir losun á hexaklórósýklóhexani (HCH) í yfirborðsvatn, reglugerð nr. 807/1999 um brennslu spilliefna, reglugerð nr.

739/2003 um brennslu úrgangs, reglugerð nr. 808/1999 um sorp-brennslustöðvar og reglugerð nr. 809/1999 um oliuúrgang.

Í starfsleyfum fyrirtækja, sem talin eru upp í fylgiskjali 1 og I. viðauka reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, eru einnig gerðar kröfur um samþættar mengunarvarnir í samræmi við ákvæði tilskipunar 96/61/EB um samþættar mengunarvarnir, sbr. og ákvæði 14. gr. reglugerðarinnar. Þessum atvinnurekstri ber einnig skylda til að veita tilteknar upplýsingar.

Vöktunar- og eftirlitskerfi hefur einnig verið komið á vegna dreifðra uppsprettna mengunar, sbr. 2. gr. I. viðauka við OSPAR-samninginn. Hér má nefna fjárveitingar umhverfisráðuneytisins til vöktunar á efnamengun (fara m.a. til mælinga á aðborinni efnamengun í andrúmslofti og úrkomu, efnamælinga í ám, geislamælinga í sjó og í lífverum, eiturefnamælinga í þorski, sandkola og kræklingi, rannsókna á vansköpun nákuðungs vegna TBT og kadmíumrannsókna í Arnarfirði). Önnur dæmi um slíkt eftirlit eru rannsóknir með loftgæðum í Reykjavík í samvinnu við Reykjavíkurborg og bakgrunnsælingar í dreifbýli í umsjá Umhverfisstofnunar. Þá eru ýmis reglugerðarákvæði sem kveða á um vöktun og eftirlit, t.d. í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, um flokkun vatns, gæðamarkmið og umhverfismörk, reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnisambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri, reglugerð nr. 799/1999 um meðhöndlun seyru, reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði, reglugerð nr. 788/1999 um varnir gegn loftmengun af völdum hreyfanlegra uppsprettna, reglugerð nr. 789/1999 um styrk kolmónoxíðs og fallryks í andrúmslofti, reglugerð nr. 790/1999 um brennisteinsdíoxíð og svifryk í andrúmslofti, reglugerð nr. 791/1999 um mælingar á styrk ósóns við yfirborð jarðar og viðvaranir til almennings, reglugerð nr. 792/1999 um blý í andrúmslofti og reglugerð nr. 793/1999 um köfnunarefnisdíoxíð í andrúmslofti.

Ýmsar áætlanir eru til um takmörkun á notkun efna, sbr. a-lið 3. gr. viðauka I við OSPAR-samninginn og takmörkun á „aðstreymi“ efna, sbr. b-lið 3. gr. viðauka I við OSPAR-samninginn, t.d. um PCB efni. Í starfsleyfum mengandi fyrirtækja eru settar kröfur um að draga úr og minnka losun frá starfsemi og þar með aðstreymi. Þessar takmarkanir hafa leitt til takmörkunar á innflutningi og notkun efna hér á landi sem nýtt eru í starfsemi sem telst til dreifðra uppsprettna og almennt dregið úr hættu á mengun frá dreifðum uppsprettum.



## 8. Aðrir efnispættir OSPAR-samningsins

### 8.1 Fráveitur

Fráveituvatn getur valdið umtalsverðri mengun í hafinu sé ekkert að gert. Um það hvernig koma eigi í veg fyrir og útrýma mengun í fráveituvatni er fjallað sérstaklega í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns (sjá 5., 6., 7., 12. og 14. gr.), reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns (sjá 5., 6., 7. og 10. gr.) og reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp (sjá 6., 7. og 8. og 20. til 26. gr.). Þá er tekið á þessum þáttum í starfsleyfum mengandi fyrirtækja.

Vikið er að áætlunum um það hvernig koma eigi í veg fyrir og útrýma mengun í fráveituvatni í V. og VI. kafla reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Ákvæði tilskipunar 91/271 EBE um hreinsun skólps frá þéttbýli voru fyrst lögleidd hér á landi árið 1994 og var mengunarvarnareglugerð breytt í kjölfar þess sama ár og sett inn ákvæði um hreinsun skólps.

Í gildandi lögum er kveðið á um að ráðherra setji í reglugerð almenn ákvæði um fráveitur og skólp, þar sem m.a. skulu koma fram reglur um hreinsun skólps og viðmiðunarmörk í fráveitum og viðtaka. Við endurskoðun reglugerða á sviði mengunarvarna árið 1999 var gefin út sérstök reglugerð um hreinsun skólps frá þéttbýli; sjá reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Árið 1995 samþykkti Alþingi lög nr. 53/1995 um stuðning við framkvæmdir sveitarfélaga í fráveitumálum. Markmið laganna er að stuðla að framkvæmdum við fráveitur sveitarfélaga með styrkveitingum. Þar er kveðið á um að frumkvæði að gerð áætlana um fráveitur og framkvæmdir í fráveitumálum sé í höndum sveitarfélaga og á ábyrgð þeirra. Umhverfisráðherra skipar fráveitunefnd sér til ráðuneytis um fráveitumál sveitarfélaga. Fráveitunefnd fjallar um styrkumsóknir og framkvæmda- og kostnaðaráætlanir sveitarfélaga vegna fráveitumála og metur styrkhæfni hvernar áætlaðrar framkvæmdar. Á grundvelli þess mats sendir fráveitunefnd umhverfisráðherra tillögur um styrkveitingu til hvers sveitarfélags vegna framkvæmda í fráveitumálum. Styrkurinn getur aldrei numið hærri upphæð en sem nemur 20% af staðfestum heildar- raunkostnaði styrkhæfra framkvæmda. Skilyrði fyrir fjárstuðningi er að

framkvæmdin sé áfangi í heildarlausn á fráveitumálum. Öll sveitarfélög sem hafa fengið úthlutað styrkjum til fráveituframkvæmda hafa lokið gerð heildaráætlana um þann hluta framkvæmdanna sem að þeim snýr. Fráveitunefnd hefur látið gera skýrslu um fráveitumál; „Úttekt á stöðu fráveitumála á Íslandi - fjárförf til framkvæmda“ (febrúar 2003). Þetta er mikilvægur málaflokkur sem tengist að nokkru leyti framkvæmd OSPAR-samningsins en ekki síst löggjöf Evrópusambandsins og ýmsum markmiðum í íslenskri löggjöf.

Við fráveituframkvæmdir þarf að gæta þess að ekki verði mengunarslys eða óhöpp sem valdið geta mengun. Um þetta gilda almennt ákvæði í lögum um skyldu viðkomandi aðila að bregðast við mengunaróhöppum, sbr. einnig ákvæði í reglugerð nr. 465/1998 um bráðamengun sjávar. Ávallt þarf sérstakt leyfi til fráveituframkvæmda, sbr. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og allur atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun skal hafa gilt starfsleyfi, sbr. reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Skólphreinsistöðvar, útrásadælustöðvar og fráveitur skulu hafa starfsleyfi heilbrigðisnefndar, sbr. ákvæði 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Í 14. og 15. gr. reglugerðar um fráveitur og skólp er sérstaklega fjallað um leyfisveitingar vegna fráveitu- og hreinsibúnaðar vegna meðhöndlunar, hreinsunar og losunar á skólpi og í sömu reglugerð er kveðið á um eftirlit með því að farið sé eftir leyfum um fráveituframkvæmdir.

## 8.2 Mengun frá landbúnaði

Í þessu verkefni var ekki kannað hvernig staðið er að innleiðingu og framkvæmd sérákvæða OSPAR-samningsins um losun frá landbúnaði. Þess skal þó getið að upplýsingar liggja fyrir um notkun eitrefna í landbúnaði og til eru tölur um notkun áburðar frá því að innflutningur á tilbúnum áburði hófst þar til einkasala hans var lögð af, sundurliðaðar eftir áburðarefnum. Eftir það eru einungis til heildartölur. Nýtingarstuðlar liggja að mestu leyti fyrir en ekki upplýsingar um hlutfallslega skiptingu eftir landshlutum. Upplýsingar um nýtingarstuðla fyrir lífrænan áburð hafa ekki verið metnar og á þetta m.a. við um verksmiðjubú.



## 9. Lokaorð - ábendingar og tillögur

Í þessari skýrslu hefur verið fjallað um aðild Íslands að OSPAR-samningnum og hvernig samningurinn hefur verið innleiddur í íslenskan rétt. Innleiðingin hefur átt sér stað með nokkurs konar rammalöggjöf en framfylgd samningsins byggir að miklu leyti á reglugerðum sem stjórnvöld hafa sett með hliðsjón af þeim ramma sem löggjöfin markar.

Stjórnvöld umhverfismála eru meðvituð um mikilvægi þess að komið sé í veg fyrir mengun á íslensku hafsvæði og almennt virðist staðið með fullnægjandi hætti að innleiðingu OSPAR-samningsins hér á landi. Engu að síður skal vakin athygli á því hversu flókið það er að fá heildarmynd af því hvernig samningsskyldunum er framfylgt. Ekkert heildaryfirlit er til um það hvernig staðið er að þessum málum heldur þarf að skoða fjölda reglugerða.

Vegna þessa telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að beina þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins og Umhverfisstofnunar að kannað verði hvort taka skuli upp þá verklagsreglu að halda aðgengilegt yfirlit um það hvernig einstakir þjóðréttarsamningar á sviði umhverfismála eru innleiddir í íslenskan rétt. Með því móti fengi bæði almenningur og Alþingi nauðsynlegar upplýsingar um innleiðinguna og um leið betri möguleika til að meta það hvernig að henni er staðið. Þjóðréttarsamningar sem snerta umhverfismál eru þess eðlis að oft er æskilegt að einstaklingar og aðrir aðilar geti áttað sig á innleiðingu þeirra með tiltölulega einföldum hættu.

Með hliðsjón af lagaskyldu um að birta þjóðréttarsamninga er ljóst að hnökrar hafa verið á birtingu OSPAR-samningsins í Stjórnartíðindum og eru vísbendingar um að útgáfa á C-deild Stjórnartíðinda eigi það til að dragast úr hófi fram. Í tilviki OSPAR-samningsins hefur það ekki haft alvarleg áhrif þar sem samningnum er ekki ætlað að hafa bein réttaráhrif.



# Heimildir og hliðsjónarrit

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing: *The Audit of International Environmental Accords* (2001).

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing: *Guidance on Conducting Audit of Activities with an Environmental Perspective* (2001).

Rigsrevisionen (danska ríkisendurskoðunin): *Beretning om overvågning af olieforurening på havet* (2001).

Riksrevisjonen (norska ríkisendurskoðunin): *Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren* (2001).

Ríkisendurskoðun: *Umhverfisendurskoðun í hnotskurn. Hlutverk Ríkisendurskoðunar á sviði umhverfisendurskoðunar* (2003).

Umhverfissráðuneytið: *Framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun sjávar frá landi* (2001).

Umhverfissráðuneytið: *Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – stefnumörkun til 2020* (2002).

Umhverfissráðuneytið - fráveitunefnd: *Úttekt á stöðu fráveitumála á Íslandi – fjárhörf til framkvæmda* (2003).