
Strand m.s. Víkartinds

***Rannsókn á viðbúnaði og viðbrögðum
vegna strands m.s. Víkartinds
þann 5. mars 1997***

**Ásthildur Elva Bernharðsdóttir
Soffía Björk Guðmundsdóttir**

Fyrir

Bráðamengunarnefnd, Umhverfisstofnun og Siglingastofnun

September 2003

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR	1
1.1	SKILGREINING Á HÆTTUÁSTANDI	1
1.2	AÐFERÐARFRÆÐI	3
1.3	TILURÐ OG HLUTVERK RÁÐUNEYTA, STOFNANA OG SAMTAKA	4
1.3.1	<i>Dómsmálaráðuneytið</i>	4
1.3.2	<i>Landhelgisgæslan</i>	4
1.3.3	<i>Slysavarnafélag Íslands</i>	5
1.3.4	<i>Tilkynningaskyldan</i>	5
1.3.5	<i>Samgönguráðuneytið/ Siglingastofnun</i>	5
1.3.6	<i>Rannsóknarnefnd sjóslysa</i>	6
1.3.7	<i>Umhverfissráðuneytið/Hollustuvernd ríkisins</i>	6
1.4	HEIMILDIR	6
2	STJÓRNSÝSLA OG LAGALEGT UMHVERFI	8
2.1	STJÓRNSÝSLA OG BODLEIÐIR	8
2.2	LAGABÁLKAR	9
2.2.1	<i>Tilkynning um strand og fyrstu viðbrögð</i>	10
2.2.2	<i>Björgun á skipi og farmi þess og almenn löggæsla</i>	10
2.2.3	<i>Björgun olíu</i>	10
2.2.4	<i>Hreinsun á rusli/hættulegum varningi á ströndum</i>	11
2.2.5	<i>Brotflutningur flaks</i>	12
3	HELSTU ÁKVARÐANIR	13
3.1	ÞÖRF Á AÐSTOÐ VEGNA BILUNAR <i>VÍKARTINDS</i> ?	13
3.2	HVERNIG SKAL ÁHÖFN <i>VÍKARTINDS</i> BJARGAÐ Í LAND?	15
3.3	HVER BER ÁBYRGÐ Á AÐGERÐUM VEGNA STRANDSINS?	16
3.4	HVERNIG SKAL SPORNAÐ GEGN MENGUNARHÆTTU?	17
3.5	Á AÐ KALLA SAMAN BRÁÐAMENGUNARNEFND?	18
3.6	HVER ER FORGANGSRÖÐUN VERKEFNA OG KOSTNAÐARSKIPTING?	19
3.7	BJARGA ÞARF OLÍU	21
3.8	BJARGA ÞARF FARMÍ	22
3.9	HVERNIG SKAL STAÐIÐ AÐ HREINSUN Á STRANDSTAÐ?	23
3.9.1	<i>Rusl</i>	23
3.9.2	<i>Hættulegur varningur</i>	24
3.9.3	<i>Oliureki</i>	24
3.10	EFTIRMÁLI	24
3.10.1	<i>Björgunaraðgerðir</i>	24
3.10.2	<i>Farmur</i>	26
4	GREINING	28
4.1	ÁKVARÐENDUR	28
4.1.1	<i>Samspil Landhelgisgæslu og Eimskips</i>	29
4.1.2	<i>Samhæfing eftir strand</i>	29
4.1.3	<i>Flókið samspil</i>	30
4.1.4	<i>Aðkoma ríkisstjórnar</i>	31
4.2	TOGSTREITA	32
4.2.1	<i>Íhlutunarréttur</i>	32
4.2.2	<i>Björgunarlaun</i>	35
4.2.3	<i>„Hentifánastríð“</i>	36
4.2.4	<i>Hagsmunvarsla farmflytjenda</i>	39

4.2.5	<i>Deilur heimamanna</i>	40
4.2.6	<i>“Pólítískt bitbein?”</i>	40
4.3	UPPLÝSINGASTJÓRNUN OG FJÖLMIÐLATENGL	42
4.3.1	<i>Upplýsingamiðlun milli viðbragðsaðila</i>	42
4.3.2	<i>Fjölmiðlar</i>	43
4.4	LÆRDÓMUR	46
4.4.1	<i>Aukin meðvitund um bráðamengun</i>	47
4.4.2	<i>Fyrri reynsla sem ekki náðist að nýta</i>	48
4.4.3	<i>Litið til reynslu annarra</i>	49
4.4.4	<i>Lærdómur umhverfisráðuneytisins</i>	51
4.4.5	<i>Ný lög og reglugerðir</i>	51
4.4.6	<i>Að farvegi lærdóms?</i>	52
5	SAMANTEKT OG LOKAORÐ	55
6	TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA	58
6.1	FORVARNIR OG VIÐBÚNAÐUR	58
6.2	STJÓRNUN VIÐBRAGÐA	59
6.3	FRÁ REYNSLU TIL LÆRDÓMS	59
	HEIMILDIR	60
	VIÐAUKI I	64
	VIÐAUKI II	71

LISTI YFIR TÖFLUR

<i>Tafla 1. Skipting ábyrgðar eftir einstökum viðfangsefnum skipstrands</i>	8
<i>Tafla 2. Helstu ákvarðanir vegna strands Víkartinds</i>	13
<i>Tafla 3. Áætlað og endurheimt magn af olíu</i>	25
<i>Tafla 4. Yfirlit yfir undirritun einstakra samninga</i>	27
<i>Tafla 5. Atburðarásin í megin dráttum</i>	27
<i>Tafla 6. Viðfangsefni ákvarðenda í aðgerðum vegna strands Víkartinds</i>	29

FORMÁLI

Það var á vordögum árið 2001 sem höfundum þessarar skýrslu varð ljóst að báðar hugðust vinna að rannsókn vegna strands *Vikartinds* í mars 1997. Önnur okkar hafði tekið að sér þá vinnu fyrir bráðamengunarnefnd en hin hugðist vinna þá rannsókn sem hluta af evrópsku rannsóknarverkefni um áfallastjórnun. Fannst okkur skynsamlegt að taka höndum saman og skila sameiginlegri vinnu. Var þeirri hugmynd vel tekið af bráðamengunarnefnd, en það er fyrir hennar tilstuðlan, í samvinnu við Umhverfisstofnun og Siglingastofnun Íslands, sem þessi skýrsla er unnin. Þótt skýrslan sé unnin fyrir þessa aðila er hún þó algjörlega á ábyrgð höfunda. Vinnan að rannsókninni fór að mestu leyti fram veturinn 2001 til 2002 og er í umfjöllun tekið mið af þeim lögum og því fyrirkomulagi sem gildi þegar strandið átti sér stað.

Um leið og lögð er síðasta hönd á frágang skýrslunnar er okkur bæði ljúft og skylt að þakka þeim sem lögðu okkur lið við rannsóknina. Leitað var til viðmælenda sem starfa sinna vegna komu að strandi *Vikartinds* en aðgangur að vitneskju þeirra var ein af grundvallar forsendum rannsóknarinnar. Þeim er þökkud þolinmæðin við að miðla þeirri vitneskju en lista með nöfnum þeirra má finna í lok skýrslunnar. Að lokum þökkum við Gunnhildi Stefánsdóttur fyrir lestur prófarka og Ragnari Th.Sigurðssyni fyrir ljósmynd og hönnun á forsiðu skýrslunnar.

September 2003

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir
Soffía Björk Guðmundsdóttir

1 INNGANGUR

Þann 5. mars 1997 var flutningaskipið m.s. *Vikartindur*¹ væntanlegt til Reykjavíkur á svokallaðri Norðurleið fyrir skipafélagið Eimskip. Þá snemma um morguninn uppgötvaðist vélarbilun í skipinu sem varð upphafið að atburðarás er endaði að kvöldi sama dags með því að skipið strandaði á Háfsfjöru skammt austan Þjórsár í Rangárvallasýslu. Þetta strand er eitt af þeim stærstu sem orðið hefur við strendur Íslands.

Vikartindur var í eigu þýskra aðila en hafði verið í leigu Eimskips frá þeim tíma er því var ýtt af stokkunum í júlí 1996. Skipið sem var sérhannað til gámaflutninga var lestað um 250 gámum bæði í lest og á þilfari en þeir innihéldu samtals um 2.700 tonn af ýmis konar vöru að verðmæti 500-700 milljónir kr. Talið var að verðmæti skips og farms væri um 1,7 milljarðar króna. Átján manna áhöfn var um borð auk hleðslustjóra sem var starfsmaður Eimskips.

Skipstjóri *Vikartinds* hafnaði ítrekað aðstoð annarra skipa og þáði ekki hjálp fyrr en um klukkustund áður en það rak í fjöru. Við hrikalegar aðstæður til björgunar misstu varðskipsmenn á Ægi einn af sínum mönnum er þeir reyndu að koma dráttartaug yfir í *Vikartind*. Um svipað leyti slitnuðu akkerisfestar *Vikartinds*, skipið rak að landi og strandaði um kl. 20:30. Þyrla Landhelgisgæslunnar var send frá Reykjavík kl 20:00 og kom að *Vikartindi* rétt eftir strandið. Það tók áhöfn þyrlunnar klukkutíma að bjarga skipshöfninni í land.

Skipinu var ekki hægt að bjarga af strandstað og mestum hluta af þeim gámum sem um borð voru skolaði útbyrðis. Skipstrandið kom til kasta umhverfisyfirvalda, þar sem mengunarhætta var yfirvofandi vegna olíu og hættulegra efna sem voru í skipinu. Einnig var ýmis innflutningsvara um borð sem taldist hættulítill fyrir umhverfið en olli verulegri sjónmengun þar sem hún dreifðist víða um fjöru.

Mengun vegna strandsins varð þó minniháttar þar sem náðist að dæla meginhluta olíunnar úr skipinu en stór hluti farmsins eyðilagðist. Skipsflak *Vikartinds* var rífið niður á strandstað og fjöru hreinsaðar. Tókst hreinsunin að mestu leyti en reyndist bæði mikið og torsótt verk.

Í kjölfar strands *Vikartinds* spunnust miklar umræður innan þjóðfélagsins um hvernig staðið hefði verið að allri áfallastjórnuninni: skipulagi, ákvarðanatöku og verklegri framkvæmd í viðbrögðum stjórnsýslunnar vegna þess. Þá voru björgunar- og hreinsiaðgerðir á strandstað einnig gagnrýndar.

Markmið þessarar rannsóknar er að draga fram lærdóm af viðbrögðum stjórnsýslunnar vegna strandsins. Í ljósi þess að ekki var um alvarlegt mengunarslys að ræða er mikilvægt fyrir stjórnsýsluna að leita skýringa á þeim óróleika sem ríkti í kjölfar strandsins og hvaða lærdóm megi draga af því. Í fyrstu er aðferðarfræðinni lýst og stutt yfirlit gefið yfir ráðuneyti og stofnanir sem komu að einhverju leyti að viðbragsferli strandsins. Þá er farið yfir íhlutun og skyldur stjórnvalda og vísað í ýmsa lagabálka þar að lútandi og helstu ákvörðunum út frá sjónarhóli ákvarðanatakenda eru gerð skil. Síðan er áfallið greint með því að fara yfir hverjir tóku ákvarðanirnar, athuga þá togstreitu sem myndaðist í kjölfarið, hvernig upplýsingamiðlun og fjölmiðlatengsl gengu fyrir sig og hvernig unnið hafði verið úr lærdómi vegna skipsstranda fyrir og eftir strand *Vikartinds*. Að lokum eru lagðar fram tillögur til úrbóta.

1.1 Skilgreining á hættuástandi

Skilgreining á áfalli, sem stuðst er við í þessari rannsókn, er sú að kringumstæður sé þannig farið að ákvarðendur skynja að mikilvæg gildi séu í hættu, takmarkaður tími er til ákvarðanatöku og mikil óvissa er ríkjandi.² Samkvæmt aðferðafræðinni er það skynjun ákvarðendur sem skiptir sköpum varðandi hvort

¹ M.s. *Vikartindur* var ekki á íslenskri skipaskrá, var smíðaður í Póllandi 1996 úr stáli; stærð 8633 bt, lengd 133,0 m, breidd 22,90 m, dýpt 11,10 m, vél MAN B&W 7800kW, Ágerð 1996.

² Sundelius, Stern og Bynander, 1997.

hægt sé að tala um atburð sem áfall eða ekki. Í rannsókn þessari á viðbúnaði og viðbrögðum vegna strands *Vikartinds* kemur skýrt fram hve ákvarðendur skynja aðstæður á ólíkan hátt.

Bæði fulltrúar Eimskips og Landhelgisgæslunnar (Lhg.) skynjuðu að aðstæður væru mun alvarlegri en skipstjóri *Vikartinds* gerði, sérstaklega með tilliti til veðurs. Hins vegar var það skipstjórinn sem átti síðasta orðið varðandi hvort þiggja ætti aðstoð. En hvernig falla kringumstæður við strand *Vikartinds* að fyrrnefndri skilgreiningu? Hafa ber í huga áður en þeirri spurningu er svarað að áfallið snýr að tvenns konar vanda. Hinn fyrri snýr að öryggismálum en sá síðari að umhverfismálum. Stern (1999) bendir á, í rannsókn sinni á viðbrögðum í Svíþjóð vegna Chernobyl mengunarslyssins árið 1986, hversu mikið skorti á að ákvarðanatökufærli tengd umhverfisslysum séu skoðuð eftir á og að það sé vegna þess hve erfitt sé að greina þau. Augljóst sé að verðmæti eru að veði í slíkum slysum en erfiðara reynist oft að tengja tímaþáttinn og/eða óvissuna við þau (t.d. hvenær er hættu á mengun yfirstaðin?) En lítum á hvern og einn þessara þriggja þátta í mati á áfallinu í heild sinni:

Mikilvæg gildi í húfi:

Meðan *Vikartind* rak vélarvana á hafi úti, þar til hann strandaði og síðar meðan björgunar- og hreinsiaðgerðir áttu sér stað á strandstað skynjuðu viðbragðsaðilar að margslungin gildi voru í húfi vegna slyssins.

- Í fyrsta lagi var lífi áhafnar *Vikartinds* og á varðskipinu *Ægi* stefnt í hættu.
- Í öðru lagi var umhverfinu stefnt í hættu vegna hugsanlegra hættulegra efna í farni skipsins og olíumengunar. Á þessu svæði eru m.a. verðmæti fólgin í hrygningar- og uppeldisstöðvum.
- Í þriðja lagi ber að líta á að fyrir viðbragðsaðila innan stjórnsýslunnar, sem komu að strandinu, þróaðist áfallið í „atlögu“ að starfsheiðri þeirra með gagnrýni fjölmiðla og almennings á hvernig stjórnsýslan brást við strandinu.

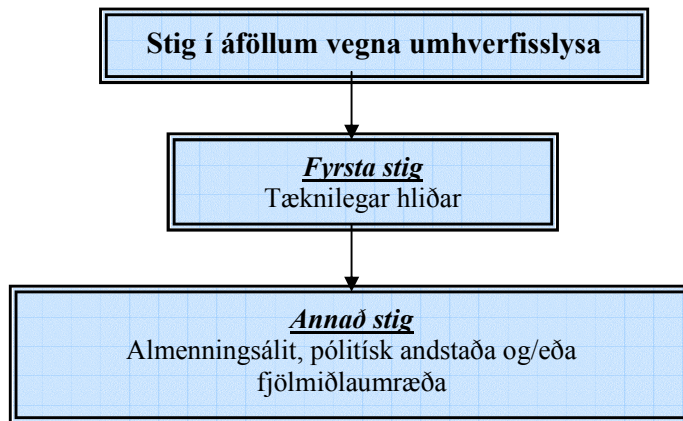
Takmarkaður tími til stefnu:

Nægur tími hefði átt að vera til stefnu til að bjarga *Vikartindi* frá því að vélarbilun kom í ljós um morguninn þar til beiðni um aðstoð berst frá skipinu klukkan 19:30 um kvöldið. Skipstjóranum fannst hann ekki vera í tímaþröng fyrr en löngu eftir að fulltrúar frá Eimskip og Lhg. mátu stöðuna á þann hátt að hættu væri fyrir höndum. Eftir að skipstjórinn bað um aðstoð var augljóst að allir aðilar skynjuðu hversu takmarkaðan tíma þeir höfðu til að bjarga skipinu. Einnig skipti miklu máli að brugðist væri skjótt við vegna yfirvofandi mengunarhættu.

Óvissuþættir:

Frá því að vélarbilun kom upp í *Vikartindi* magnaðist óvissan og náði hápunkti þegar varðskipið *Ægir* reyndi árangurslaust að bjarga skipinu en sú tilraun kostaði einn úr skipshöfninni lífið, og *Vikartind* rak að landi þar sem skipið strandaði um klukkustund síðar. Ennfremur var í fyrstu óvissa um hversu mikil mengunarhætta var í raun yfirvofandi.

Stern (1999) greinir á milli fyrsta og annars stigs í áföllum vegna umhverfisslysa. Fyrsta stig snúi að tæknilegum hliðum, þ.e. að finna úrræði og beita aðgerðum til að draga úr og/eða sporna gegn áhrifum slyss. Almenningsálit, pólitísk andstaða og/eða fjölmiðlaumræða geti fært áfallið upp á annað stig. Glíma viðbragðsaðila er þá ekki lengur einungis við slysið sjálft heldur einnig við að verjast og réttlæta ákvarðanir sínar og gerðir gegn fyrrgreindri gagnrýni. Við greiningu á áfallinu vegna strands *Vikartinds* kemur í ljós að það komst á annað stigið.



Hið sama má segja um *Vikartinds*áfallið og flest önnur áföll vegna umhverfisslysa að erfitt reynist að segja til um hvenær það var yfirstaðið. Áhrif umhverfismengunar geta varað í mislangan tíma og koma oft ekki í ljós fyrir en langt er liðið frá slysinu. Atburðarásin er rakin nákvæmlega fram að þeim degi er Hollustuvernd ríkisins lýkur vakt á strandstað þann 6. apríl og mesta hættan á olíumengun er liðin hjá. En við greiningu áfallsins er einnig litið til eftirmála strandsins sem nær yfir lengra tímabil eða allt til dagsins í dag.

1.2 Aðferðarfræði

Í þessari rannsókn er fylgt aðferðafræði sem Sundelius, Stern og Bynander (1997)³ hafa þróað og notuð hefur verið í rannsóknum CRISMART⁴. Henni má skipta í eftirfarandi fjögur þrep:

1. Atburðarás áfalls er raðað nákvæmlega stig af stigi frá mismunandi heimildum. Í lýsingu á aðdraganda strands *Vikartinds* er að mestu leyti stuðst við atburðarás sem dregin er saman í hæstaréttardómi. Er það gert á þeim forsendum að baki liggja ítarleg samantekt á öllum heimildum sem snertu málið. Til að lýsa atburðarásinni frá því að skipið strandar er einkum stuðst við skýrslu forstöðumanns mengunarvarna sjávar (mvsj.) sem var á þessum tíma svið innan Hollustuverndar ríkisins, sem hann vann og skilaði til bráðamengunarnefndar. Einnig er stuðst við ýmsar skýrslur, dagbækur, fjölmiðla og viðmælendur sem nánar er kynnt í umfjöllun um heimildir rannsóknar hér síðar í inngangi.
2. Litið er yfir atburðarásina og dregnar út þær ákvarðanir sem þóttu þær áhrifaríkustu í framvindu viðbragða vegna áfallsins.
3. Ákveðin þemu eru valin til nákvæmrar greiningar. Í þessari rannsókn eru þau:
 - ákvarðendur
 - togstreita
 - upplýsingastjórnun og fjölmiðlatengsl
 - lærdómur
4. Gerður er samanburður við aðrar rannsóknir í CRISMART áfallabankanum en einnig er gerður samanburður á niðurstöðum annarra rannsókna sem gerðar hafa verið á áfallastjórnun vegna skipstranda víða um heim.

³ Sundelius, B. Stern, E. and Bynander, F. 1997.

⁴ The Center for Crisis Management Research and Training (CRISMART) er rannsóknasetur í Stokkhólmi sem hefur það að markmiði að auka hæfni Svíþjóðar og annara Evrópuþjóða í að höndla áföll með því að greiða fyrir miðlun upplýsinga og hugmynda milli viðbragðsaðila og fræðimanna.

1.3 Tilurð og hlutverk ráðuneyta, stofnana og samtaka

Litið er á tilurð og hlutverk eftirfarandi stofnana og björgunarsamtaka sem helst komu að viðbragðsferli vegna strands *Víkartinds*:

- Dómsmálaráðuneytið
- Landhelgisgæslan
- Slysavarnarfélag Íslands
- Tilkynningaskyldan
- Samgönguráðuneytið/Siglingastofnun
- Rannsóknarnefnd sjóslysa
- Umhverfissráðuneytið/Hollustuvernd ríkisins

1.3.1 Dómsmálaráðuneytið

Lög nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands kveða á um málaflokka yfirstjórnar dómsmálaráðuneytisins. Undir dómsmála og löggæsluskrifstofu ráðuneytisins falla þeir málaflokkar sem tengjast m.a. áföllum sem eru til rannsóknar hér, þ.e. þegar skip lendir í sjávarháská og skipsstrandi. Áfallið vegna strands *Víkartinds* féll undir málefni dómstóla, lögreglu og ákærvalds, sýslumanns, Landhelgisgæslu og jafnvel útlendingaeftirlitsins. Ekki er ætlunin að dvelja við dómgæsluhliðina en hún er utan þeirra viðbragða stjórnsýslunnar sem eru sérstaklega til athugunar hér.

Sýslumenn fara, hver í sínu umdæmi, með stjórnsýslu ríkisins eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um. Þar á meðal fara þeir með lögreglustjórn, tollstjórn og innheimtu opinberra gjalda, að því leyti sem hún er ekki falin öðrum. Lögreglustjóri (sýslumaður) er yfirmaður almannavarna í héraði og gegnir því mikilvægu hlutverki í viðbrögðum vegna áfalla.

1.3.2 Landhelgisgæslan

Íslensk landhelgisgæsla hefst upp úr 1920 með leiguskipum en fyrsta varðskipið sem var smíðað fyrir Íslendinga kom til landsins árið 1926. Verkefni Lhg. hafa fyrst og fremst snúið að verndun fiskimiða og björgunarstörfum en þar að auki hefur hún, lögum samkvæmt, gegnt margvíslegu þjónustuhlutverki við strendur landsins og á landgrunninu. Árið 1930 var Lhg. falin Skipaútgerð ríkisins þar til árið 1952 er hún var gerð að sjálfstæðri stofnun og sérstakur forstjóri ráðinn til hennar.⁵ Lhg. starfrækir sjóbjörgunarstjórnstöð, *Maritime Rescue Co-ordination Centre – MRCC Reykjavík Ocean*, í aðalstöðvum sínum í Reykjavík. Þaðan er öllum aðgerðum Lhg. á sjó og í lofti stjórnað og er beint samband við m.a. Veðurstofu Íslands, Flugstjórnarmiðstöðina, Slysavarnarfélag Íslands, Lögregluna í Reykjavík, Almannavarnir og varnarliðið á Keflavíkflugvelli. Í stjórnstöðinni er einnig vakt fyrir Almannavarnir ríkisins en við almannavarnaástand vinnur Lhg. með þeim eftir samræmdu neyðarskipulagi almannavarna.⁶

Lhg. annast tilkynningaskyldu erlendra skipa samkvæmt íslenskum lögum og alþjóðasamningum og fer með ábyrgð og yfirstjórn á leitar og björgunarþjónustu við sjófarendur á hafsvæðinu umhverfis Ísland, í samvinnu við innlenda og erlenda aðila. Saman myndar Lhg. Slysavarnarfélagið Landsbjörg og

⁵ <http://www.lhg.is/lhg.nsf/pages/sagan.html>

⁶ Stofnunin *Almannavarnir ríkisins* (AVRIK) heyrðu undir dómsmálaráðuneytið en með lögum nr. 44/2003 með breytingum á lögum nr. 94/1962 voru þær lagðar niður og ríkislögreglustjóra gert að stýra starfsemi almannavarna í umboði dómsmálaráðherra að höfðu samráði við almannavarnaráð.

Landssíminn svokallaða „Yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands“. Hefur Lhg. frá upphafi heyrt undir dómsmálaráðherra.⁷

1.3.3 Slysavarnafélag Íslands

Vilji til að sporna gegn tíðum sjóslysum, sem heimtuðu mörg mannlíf á ári hverju, var hvatinn að stofnun Slysavarnafélagsins árið 1928. Höfðu sjóslys þá verið mun tíðari á Íslandi en í nágrannalöndunum og missir af sjómönnum helst jafnað við mannfall annarra þjóða í styrjöldum. Félagið varð á skömmum tíma ein öflugasta félagsshreyfing landsins sem með örum þjóðfélagsbreytingum náði að sinna æ fjölbreyttari þáttum björgunar og slysavarna á sjó og landi.⁸

Árið 1999 sameinuðust Slysavarnafélag Íslands (SVFÍ), Landsbjörg og Landssamband björgunarsveita og varð þá til Slysavarnafélagið Landsbjörg. Innan félagsins starfar m.a. hópur sem kallast Sjóstjórn björgunarsveita sem er starfsmönnum Tilkynningarskyldu til aðstoðar við aðgerðir á sjó. Sjóstjórnin samanstendur af reyndum björgunarsveitarmönnum með þekkingu á sjóbjörgun. Félagið vinnur í samstarfi við Lhg. og Landsímamann við yfirstjórn leitar og björgunar eins og getið er hér að framan.⁹

1.3.4 Tilkynningaskyldan

Hugmynd að tilkynningaskyldu allra íslenskra skipa kom fyrst fram hjá Slysavarnafélaginu í upphafi sjötta áratugar síðustu aldar. Sjóslys, þar sem skips sem fórst með allri áhöfn, var ekki saknað fyrr en að nokkrum dögum liðnum frá slysinu, varð til að ýta á þingsályktunartillögu um að kannaður yrði möguleiki á daglegu eftirliti með ferðum íslenskra fiskiskipa.¹⁰

Tilkynningaskyldan var síðan sett á laggirnar vorið 1968 í samvinnu sjómanna og Slysavarnafélagsins. Er stofnun hennar talið eitt mikilvægasta skref sem stigið hefur verið í átt að auknu öryggi sjómanna. Var með henni einnig mætt þörf ættingja og ástvina sjómanna sem biðu oft í óvissu um ferðir þeirra, vikum eða jafnvel mánuðum saman. Með tilkynningaskyldunni eru fyrirliggjandi nákvæmar upplýsingar um staðsetningu og ferðir skipa við landið. Slysavarnafélaginu var falin yfirstjórn og rekstur Tilkynningaskyldunnar í lögum frá Alþingi árið 1977. Árið 2000 var sjálfvirk tilkynningaskylda tekin í notkun.¹¹

Tilkynningaskyldan býr yfir ómetanlegum upplýsingum vegna leitar- og björgunarstarfa á hafinu og er því afar mikilvægur hlekkur í öllu björgunarstarfi á hafinu við Ísland. Öryggisnetið er þéttriðið um allt land og er í nánú samstarfi við strandstöðvar Landssímans, lögreglu, hafnarverði (sem heyra undir Siglingastofnun Íslands), Lhg., björgunarsveitir í landinu og aðra aðila sem gegna mikilvægu hlutverki í öryggisnetinu.

1.3.5 Samgönguráðuneytið/ Siglingastofnun

Samgönguráðuneytið var stofnað með lögum nr. 73/1969 en meðal málaflokka þess eru siglingamál og öryggisþættir þeirra. Þann 1. desember 1878 hófst þjónusta íslensku landsstjórnarinnar við sjófarendur er fyrsti vitinn við Íslandsstrendur, Reykjanesviti, var vígður. Frá þeim tíma hefur saga vita- og hafnamála verið samofin þróun útgerðarháttá og siglinga. Þann 1. október 1996 tók Siglingastofnun Íslands til starfa með sameiningu Siglingamálastofnunar ríkisins og Vita- og hafnamálastofnunar, undir yfirstjórn Samgönguráðuneytisins og starfar samkvæmt lögum nr. 6/1996 um Siglingastofnun Íslands. Með tilfærslu verkefna til umhverfisráðuneytisins, eins og rakið er hér á eftir, breyttist hlutverk Siglingastofnunarinnar á þann hátt að stofnunin hefur fyrst og fremst yfirumsjón með öryggi sjófarenda

⁷ Markmið Lhg. eru tilgreind í 1 gr. laga nr. 25/1967.

⁸ Einar S. Arnalds, 2000

⁹ <http://www.landsbjorg.is>

¹⁰ Einar S. Arnalds, 2000

¹¹ <http://www.landsbjorg.is>

og að skapa hagkvæmar og öruggar aðstæður til siglinga og fiskveiða við landið. Meðal verkefna hennar er samræming íslenskra og erlendra reglna á sviði siglingamála.¹²

1.3.6 Rannsóknarnefnd sjóslysa

Í kjölfar mikilla skipskaða á tæplega þrjú ára tímabili samþykkti Alþingi árið 1963 þingsályktunartillögu um að fela ríkisstjórninni að láta fara fram opinbera rannsókn á orsökum þeirra.

Samgönguráðherra skipaði nefnd til að vinna að rannsóknunum og skilaði hún af sér greinargerð árið 1965 er byggði á ítarlegum rannsóknum á 106 sjóslysum er áttu sér stað á árunum 1960 til 1963. Lágu rannsóknir niðri eftir þessa vinnu þar til hún var sett á aftur með lögum nr. 52/1970.¹³ Heildarlög um rannsókn sjóslysa nr. 68/2000 komu í stað ákvæða siglingalaganna. Með þeim var sjálfstæði Rannsóknarnefndar sjóslysa aukið en fram að því hafði frumrannsókn sjóslysa verið hjá lögreglu og í sjóprófum. Álit nefndarinnar skal notað til að efla forvarnir og auka öryggi skipa. Hlutverk Siglingastofnunar samkvæmt lögnum er m.a. að sjá til þess að tillögur til úrbóta sem berast frá nefndinni séu teknar til formlegrar afgreiðslu og að senda nefndinni niðurstöður slíkrar afgreiðslu.¹⁴

1.3.7 Umhverfisráðuneytið/Hollustuvernd ríkisins

Árið 1976 samþykkti Alþingi að félagsmálaráðherra færi með samræmandi hlutverk í umhverfismálum innan ríkisstjórnarinnar.¹⁵ Umhverfisráðuneytið var stofnað árið 1990, sbr. 1. gr. laga nr. 3/1990, sem breyttu lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Þeir málaflokkar sem færðust til ráðuneytisins voru áður á ábyrgð sex ráðuneyta. Þær stofnanir sem færðust undir umhverfisráðuneytið með stofnun þess voru: Landmælingar Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn, Náttúruverndarráð, Veðurstofa Íslands, embætti Skipulagsstjóra ríkisins og Veiðistjóra, og Mengunardeild Siglingamálastofnunar.

Hollustuvernd ríkisins var stofnuð með lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit (nr. 50/1981), sem tóku gildi þann 1. ágúst 1982. Fram að því hafði Heilbrigðiseftirlit ríkisins, undir yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, gegnt samsvarandi yfirumsjónar- og samræmingarhlutverki gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Með lögum nr. 54/1994 var gerð sú breyting að umhverfisráðuneytið tók við yfirstjórn allra þeirra málaflokka sem lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og Hollustuvernd ríkisins fjallaði um. Með ákvæðum laga nr. 70/1995¹⁶ var mengunardeild Siglingamálastofnunar færð til Hollustuverndar og gerð þar að sérstöku sviði, mengunarvörnum sjávar, sem annaðist framkvæmd laga nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar en var síðar breytt í samræmi við þessa tilfærslu (lög nr. 61/1996)¹⁷. Með lögum nr. 90/2002 voru verkefni þau sem Hollustuvernd ríkisins voru falin, færð til nýrrar stofnunar, Umhverfisstofnunar. Tóku lögin gildi 1. janúar 2003. Þeir málaflokkar sem varða skip og búnað þeirra eru enn í umsjá Siglingastofnunar Íslands.

1.4 Heimildir

Í þessari rannsókn er stuðst við Hæstaréttardóm nr. 290/1999, umsögn Siglingastofnunar Íslands til ríkissaksóknara 24. júlí 1997 og áliti rannsóknarnefndar sjóslysa nr. 18/1997 frá október 1998. Einnig er stuðst við skýrslu Davíðs Egilsonar forstöðumanns þess sviðs Hollustuverndar ríkisins sem nefndist mengunarvarnir sjávar til Bráðamengunarnefndar 14. október 1997. Í henni eru birt öll bréfa- og tölvuskripti mvsj. vegna strandsins, ýmsar úttektir og álitsgerðir og loks yfirlit og mat forstöðumannsins á aðgerðum til verndar umhverfinu. Til nákvæmari útlistunar á tæknilegum framkvæmdum björgunar, sem er utan sviðs þessarar rannsóknar, er vísað til skýrslunnar. Þá er og stuðst við dagbók forstöðumanns mvsj. og aðstoðarmanna hans sem var haldin á meðan á aðgerðum stóð.

¹² http://www.sigling.is/frettir_utgafa/islbaekl.pdf

¹³ <http://www.rns.is>

¹⁴ <http://www.sigling.is>

¹⁵ Fyrir þann tíma voru þó afgreidd lög sem snertu málaflokkinn, t.d. skipulagslögin sem voru sett árið 1921

¹⁶ lög um breytingar á lögum nr. 81/1988

¹⁷ <http://umhverfisraduneyti.is/interpro/umh/umh.nsf/pages/raduneyti-saga>

Til að draga fram það lagalega umhverfi sem stjórnýslan bjó við, á þeim tíma sem strandið átti sér stað, var þörf að leita til lagabálka sem snerta, m.a viðbrögð í sjávarháska, björgun á skipi og farmi þess, björgun olíu, hreinsun stranda og brottflutning flaks. Ennfremur voru skoðaðar þær breytingar sem hafa orðið frá strandi *Vikartinds* á lögum og reglugerðum sem tilheyra málaflokknum. Greinargerð Þorgeirs Örlygssonar lagaprófessors, sem var gerð að ósk dómsmála- og umhverfissráðuneytanna, reyndist einnig nauðsynleg heimild við gerð þessarar rannsóknar.

Leitað var upplýsinga hjá ráðuneytum, stofnunum og samtökum, sem koma að björgun mannlífa á hafi úti, og þeim sem koma að verndun umhverfis. Spurningar voru lagðar fyrir fulltrúa ráðuneyta umhverfis, dómsmála og samgöngumála, Hollustuverndar ríkisins, Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu, Eimskips, Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna, sýslumannsembættis Rangárvallasýslu, Heilbrigðiseftirlitis Suðurlands (HES) og oddvita Djúpárhrepps. Einnig var sótt í upplýsingar á ýmsum heimasíðum á Veraldarvefnum.

Veigamikill þáttur þessarar rannsóknar var að greina fjölmiðlaumfjöllunina um strandið þar sem hún reyndist vera áhrifavaldur í mótun áfallsins. Einkum var leitað til prentmiðla en einnig ljósvakamiðla. Sérstaklega er vitnað í leiðara Dagblaðsins þann 11. mars 1997. Í honum birtist gagnrýni, eins og hún gerðist harkalegust, á aðgerðir eða meint aðgerðaleysi stjórnvalda vegna strandsins. Er þeim tilvitnunum ætlað að lýsa því andrúmslofti sem stjórnýslan þurfti að glíma við meðan björgunaraðgerðir á strandstað stóðu yfir.

Gerður er samanburður við rannsóknir í CRiSMART áfallabankanum og öðrum erlendum rannsóknum sem snúa að umhverfisslysum vegna skipstranda. Að lokum er leitað til efnis sem veitir fræðilega innsýn á viðbrögð opinberrar stjórnýslu við áföllum.

2 STJÓRNSÝSLA OG LAGALEGT UMHVERFI

2.1 Stjórnsýsla og boðleiðir

Ábyrgð á einstökum þáttum er snúa að viðbrögðum til að draga úr mengun vegna olíu og rusls, björgun farms og skipsflaks vegna skipstrands er vistuð hjá mismunandi aðilum samanber töflu 1 hér á eftir. Þar kemur fram að um er að ræða einkum tvö ráðuneyti, dómsmálaráðuneytið og umhverfisráðuneytið, sem hafa beinar lögskyldur gagnvart óhöppum sem þessum.

Tafla 1 - Skipting ábyrgðar eftir einstökum viðfangsefnum skipstrands¹⁸

Viðfangsefni	Lög	Framkvæmdaaðili	Ráðuneyti
Olía	Mengun sjávar	Hollustuvernd	umhverfisráðuneyti
Hættulegur farmur (IMDG)	Mengun Sjávar – Eiturefnalög	Hollustuvernd	umhverfisráðuneytið
Björgun skips	Skipströnd og vogrek	Sýslumaður	dómsmálaráðuneyti
Björgun farms	Skipströnd og vogrek	Sýslumaður	dómsmálaráðuneyti
Löggæsla á strandstað	Skipströnd og vogrek	Sýslumaður/Lögreglu stjóri	dómsmálaráðuneyti
Rusl	Hollustuháttarlögin	Heilbrigðisnefnd	umhverfisráðuneyti
Hættulegur varningur, sem rusl	Hollustuháttarlögin	Heilbrigðisnefnd	umhverfisráðuneyti
Skipið sem flak	Náttúruverndarlögin	Sveitarstjórn	umhverfisráðuneyti

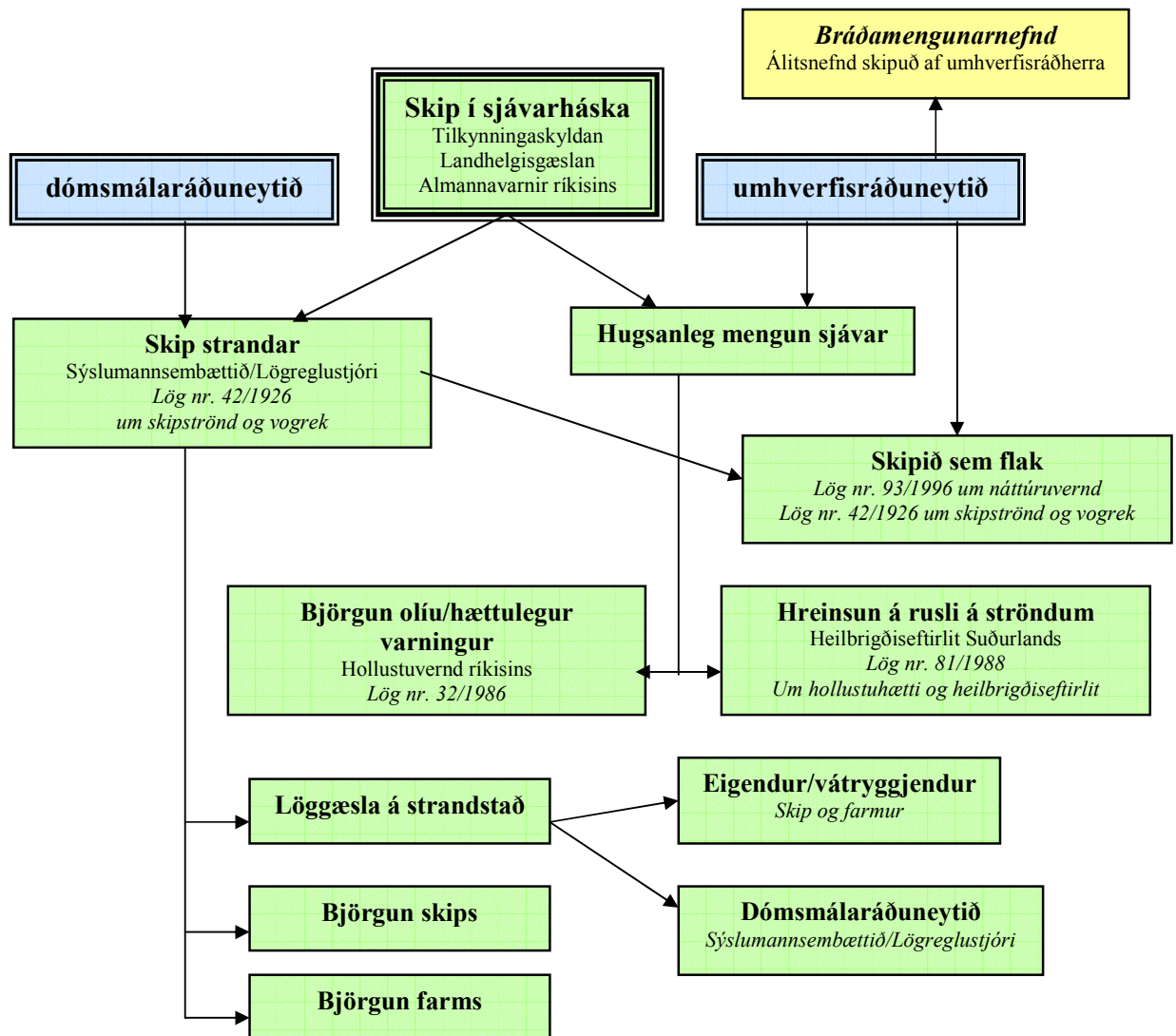
Tafla 1 gefur einungis yfirlit yfir þá aðila sem taka þátt í björgun, þ.a.l. er þáttur tollgæslunnar ekki tekinn fyrir. Lhg. kemur ekki lögformlega að málum eftir að strand hefur orðið nema hugsanlega að beiðni Hollustuverndar.¹⁹

Af þessu má sjá að uppbyggingu stjórnkerfisins er þannig háttáð að ábyrgð framkvæmdavaldsins er dreifð miðað við tiltekið viðfangsefni. Ábyrgð og skyldur skiptast t.d. með þeim hætti milli ríkisvalds og sveitarfélags að hið fyrrnefnda skal fylgja olíuhreinsun eftir en hið síðarnefnda að skipsflak sé hreinsað af því svæði sem leifar þess megi finna. Það er því enginn einn aðili sem ber ábyrgð á heildarsamræmingu á viðbrögðum. Kallar þessi dreifð ábyrgðar á að skýrt sé hver er ábyrgur fyrir einstökum viðfangsefnum, framkvæmdaaðilar þekki hlutverk sín vel og þjálfun þeirra í samhæfingu viðbragða sé til staðar þar sem bregðast þarf snögglega við á neyðarstundu, eins og var tilfellið við strand *Vikartinds*.

Á mynd 1 er leitast við að skýra nánar hversu flókið ferlið er innan stjórnsýslunnar þegar brugðist er við skipi í sjávarhásk, skipsstrandi og þegar mengun er yfirvofandi.

¹⁸ Davíð Egilson, 1997

¹⁹ Davíð Egilson, 1997



Mynd 1 Samspil stjórnsýslu vegna skips í sjávarháská, skipstrands og/eða mengunar sjávar.

2.2 Lagabálkar

Réttur og skyldur stjórnvalda til íhlutunar og afskipta lögum samkvæmt, þegar skipstrand verður, byggja á ýmsum lagabálkum þar sem ábyrgð og lögskyldur gagnvart óhöppum eins og strandi *Vikartinds* dreifast á ýmsa aðila innan íslenska stjórnkerfisins eftir einstökum viðfangsefnum.

Hér á eftir er farið yfir þá lagabálka sem ná yfir strand *Vikartinds* og veitt yfirlit yfir íhlutunar- og afskiptarétt sem viðkemur skipstrandi. Dregin eru fram megin lagaákvæði og einstakar greinar þeirra sem kveða á um ábyrgðarhlut og stjórnun einstakra opinberra stofnanna samkvæmt eftirfarandi atburðarrás:

- Tilkynning um skip í sjávarháská/strand og fyrstu viðbrögð – lög nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands og lög nr. 94/1962 um almannavarnir

- Björgun á skipi, farmi þess, og almenn löggæsla - lög nr. 42/1926 um skipsströnd og vogrek²⁰
- Björgun olíu/hættulegur farmur - lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar
- Hreinsun á rusli/hættulegum varningi sem rusl á ströndum - lög nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit
- Brottflutningur flaks - lög nr. 93/1996 um náttúruvernd og lög nr. 42/1926 um skipsströnd og vogrek

2.2.1 Tilkynning um strand og fyrstu viðbrögð

Varðandi tilkynningu um skip í sjávarháská/strand og fyrstu viðbrögð gilda lög nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands og lög nr. 94/1962 um almannavarnir. Um leið og skip, sem er í sjávarháská eða hefur strandað, sendir út viðvörunar- eða neyðarkall hefst hið samvirkandi ferli milli Lhg., Tilkynningaskyldunnar og Slysavarnarfélags Íslands sem hafa með höndum yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands.

2.2.2 Björgun á skipi og farmi þess og almenn löggæsla

Björgun á farmi skips heyrir undir lög nr. 42/1926 um skipsströnd og vogrek og er undir eftirliti viðkomandi hreppstjóra og/eða lögreglustjóra sem síðan ber skylda til að tilkynna dómsmálaráðuneytinu, sem og eigendum og váttryggjendum skips og farms eða umboðsmönnum þeirra frá því hvernig komið er.

Í 7. gr. þessara laga eru ákvæði um björgun á skipi eða góssi þar sem fram kemur m.a.

„Nú vill skipstjóri eða sá, er í hans stað kemur, eða umboðsmaður útgerðar eða váttryggjenda, annast sjálfur björgun á skipi eða góssi frá öndverðu, og er honum það þá rétt, en ekki er björgunarsamningur þó bindandi, nema samþykki lögreglustjóra eða viðkomandi ræðismanns komi til, enda sé sett, að álitu lögreglustjóra, full trygging að hálfu skips eða góss fyrir efndum samningsins....“

Í 8. gr. kemur fram að hreppstjóri/lögreglustjóri megi ekki fresta björgun, þó að ósamið sé um bjarglaun. Einnig segir í 9. gr. að lögreglustjóri eða sá sem í stað hans stýrir björgun, skuli sjá um að allt sé gert til þess að bjarga mönnum, skipi eða góssi og að verkið sé unnið svo fljótt og vel sem kostur sé. Þá kveður 10. gr. á um ábyrgð hreppstjóra/lögreglustjóra vegna varðveisla bjargaðra muna og kostnað þann sem af henni getur hlotist. Að lokum kveður 13. gr. á um gæslu á strandgóssi og réttindum til að vísa burt öllum þeim sem eru óviðriðnir strandið.

2.2.3 Björgun olíu

Lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar kveða á um ábyrgð og hverjir eigi að bregðast við komi til bráðra mengunaróhappa af völdum olíu og annarra efna, sem geta m.a. skaðað auðlindir hafsins og raskað lífríki þess. Eftirlit og framkvæmd þessara laga er í höndum Hollustuvernd ríkisins með aðstoð opinberra aðila eftir því sem þörf krefur s.s. Lhg. Íslands og Siglingastofnunar Íslands.

²⁰ Hér eftir nefnd Strandlög

Í ákvæði VII. kafla „Viðbúnaður vegna mengunaróhappa“ 17. gr. þessara laga segir:

„Nú er sýnt að mengunarvaldi takist ekki að koma í veg fyrir fyrirsjáanlegan skaða af völdum mengunarinnar og skulu þá hafnaryfirvöld tafarlaust hefja aðgerðir til að koma í veg fyrir eða draga úr mengun á viðkomandi hafnarsvæði og Hollustuvernd ríkisins, í samvinnu við Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnun Íslands, utan hafnarsvæða.“

Ástæða þess að lögin fela ríkisvaldinu, þ.e. Hollustuvernd ríkisins, í samvinnu við Lhg. og Siglingastofnun, að bregðast við mengunaróhöppum á sjó, utan hafnarsvæða, er mikilvægi þess að mótvægisáðgerðir hefjist sem fyrst. Þessu fylgir að nauðsynlegt er að búnaður og mannaflí sem kann til verka sé aðgengilegur.

Í 18. gr. þessara laga er kveðið á um að viðbúnaður skuli skipulagður af sveitarstjórnnum í samráði við Hollustuvernd ríkisins eins og hér segir:

„Sveitarstjórnir skulu skipuleggja viðbúnað, koma upp búnaði og þjálfa lið til hreinsunar á olíu úr sjó í samráði við Hollustuvernd ríkisins sem leitast við að samræma búnað einstakra sveitarfélaga með hagkvæm samnot í huga. Ráðherra er heimilt að fenginni tillögu Hollustuverndar ríkisins og að höfðu samráði við sveitarstjórnir að setja nánari reglur um framkvæmd þessara mála, svo sem um skiptingu lands í svæði, skipan í svæðisráð, notkun mengunarvarnabúnaðar og stjórn á mengunarstað. Ráðherra getur að fenginni tillögu Hollustuverndar ríkisins og að höfðu samráði við sveitarstjórnir sett samræmda gjaldskrá vegna notkunar mengunarvarnabúnaðar.“

Þá er kveðið á um ábyrgð á tjóni vegna mengunar sjávar í mengunarlögsögu Íslands í VI. kafla „Ábyrgð“ 15. og 16. gr. eins og hér segir:

15. gr.

„Hver sá, sem uppvís verður að því að valda mengun sjávar í mengunarlögsögu Íslands, ber fulla ábyrgð á því mengunartjóni sem mengunin veldur. Eigendum skipa er þó heimilt að takmarka fjárhagslega ábyrgð sína í samræmi við gildandi lagaákvæði.“

16. gr.

„Ef hætta er á mengun sjávar, sem brýtur gegn ákvæðum þessara laga, skal sá, sem bærir ábyrgð á menguninni, gera allt sem í hans valdi stendur til þess að koma í veg fyrir eða draga úr henni. Hann ber einnig ábyrgð á því tjóni sem aðgerðir hans valda öðrum.“

2.2.4 Hreinsun á rusli/hættulegum varningi á ströndum

Ábyrgð á aðgerðum vegna hreinsunar rusls sem berst á land og fjarlægning skipflaks heyrir undir lög nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og er m.a. ætlað að tryggja sem best eftirlit með umhverfi og ná yfir alla starfsemi og framkvæmd sem hefur eða haft getur í för með sér mengun lofts, láðs eða lagar og heyrir ekki undir önnur lög. Umhverfisráðuneytið fer með yfirstjórn mála samkvæmt þessum lögum, en einstakar heilbrigðisnefndir landsins bera ábyrgð á því að þessum lögum sé framfylgt með yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins.

Ábyrgð á aðgerðum vegna hreinsunar alls rusls sem barst á land vegna strands *Vikartinds* heyrir því undir HES og ber að fylgja ákvæðum heilbrigðisreglugerðar sbr. 2. gr. og mengunarvarnareglugerðar sbr. 3. gr. Í 23 gr. þessara laga eru sérstök ákvæði um valdsvið og þvingunarúrræði til að knýja á um framkvæmd til að framfylgja þessum lögum, m.a. með því að veita áminningu og veita tilhlýðilegan frest til úrbóta.

2.2.5 *Brotflutningur flaks*

Skylda til að fjarlægja skipsflak hvílir á herðum eiganda skipsins sbr. lög nr. 93/1996 um náttúruvernd – einkum 19. gr.

„Hafi byggingar, skip í fjöru, bifreiðar eða áhöld eða mannvirki, þar á meðal girðingar, verið skilin eftir í hirðuleysi og grotni þar niður svo að telja verði til lýta eða spjalla á náttúru er eiganda skylt að fjarlægja það. Sveitastjórn skal annast framkvæmdir þær, sem nauðsynlegar eru samkvæmt fyrirmælum þessum, á kostnað þess er skylt var að annast þær en hefur látið það ógert.“

Eigendur skips og þeir sem tryggja það eru ábyrgir fyrir hugsanlegum skaða af völdum þess, samkvæmt íslenskum lögum og alþjóðlega viðurkenndum meginreglum umhverfisréttar (mengunarbótaregla).

Lög nr. 42/1926 um skipströnd og vogrek kveða einnig á um fjarlægingu skipsflaks af strandstað með ákvæði um tveggja ára almennan björgunarfrest sem er þó ekki byggt á umhverfissjónarmiðum, heldur rétti eiganda annars vegar og fjörueiganda hins vegar. Ákvæði 29. gr. laganna eru eftirfarandi:

„Nú hefir skip eða skipsflak legið óselt á strandstað í eitt ár, og getur lögreglustjóri þá látið selja það ásamt því, er því fylgir fyrir nauðungarsölu, ef óráðlegt þykir vegna hagsmuna almennings, að dómi dómsmálaráðherra, að láta það vera lengur óselt. Nú hefur aðili björgun eða tekur að vinna úr skipinu áður en ár er liðið frá strandinu, og skal dómsmálaráðherra þá veita honum hæfilegan frest til að halda þeim athöfnum áfram, uns tvö ár eru liðin frá þeim atburði eða allt að 3 árum, ef björgun er sérstökum erfiðleikum bundin.“

3 HELSTU ÁKVARÐANIR

Samkvæmt aðferðafræðinni, sem notuð er í þessari rannsókn, er leitast við að líta á atburðarásina út frá sjónarhóli þeirra sem brugðust við strandinu og/eða aðdraganda þess. Að baki hvernar einstakrar ákvörðunar liggur ákveðið áreiti, þ.e. hvati til að bregðast við vandamáli. Spurningin sem ákvarðandinn spyr sjálfan sig undir slíkum kringumstæðum er: “Hvað geri ég nú?” Það er ekki fyrr en eftir á sem ákvarðendum er gefið að sjá heildarmynd þess sem gerðist. Heildarmynd af áfallinu er því púslað saman af mismunandi vandamálum sem bregðast þurfti við.

Hvatinn að fyrstu ákvörðuninni er uppruni áfallsins. Fyrir skipstjóra *Vikartinds* var fyrsta tilkynning um vandamálið klukkan 07:13 að morgni 5. mars. Þó svo að litið sé til þess hvað réði því að skipstjórinn ákvað að þiggja ekki strax þá aðstoð sem í boði var, er áfallið í heild sinni metið út frá ákvarðanatakendum innan íslensku stjórnáráðs. Hvatinn að viðbragðsferlinu fólst í upplýsingum um vélarbílun í *Vikartindi* sem bárust Landhelgisgæslunni um hádegisbil þann 5. mars. Í kjölfarið fylgdi röð vandamála sem þörfuðust úrlausna, eins og sjá má í nákvæmri atburðarás vegna strandsins sem rakin er í I. viðauka. Hér á eftir eru dregnar fram eftirfarandi níu ákvarðanir sem þykja þær helstu í viðbrögðum stjórnáráðs vegna strands *Vikartinds*.

Tafla 2 - Helstu ákvarðanir vegna strands Vikartinds

Helstu ákvarðanir	Ákvarðendur
1. Þörf á aðstoð vegna bilunar <i>Vikartinds</i> ?	Einstaklingur
2. Hvernig skal áhöfn <i>Vikartinds</i> bjargað í land?	Hópur
3. Hver ber ábyrgð á aðgerðum vegna strandsins?	Hópur
4. Hvernig skal spornað gegn mengunarhættu?	Hópur
5. Á að kalla saman bráðamengunarnefnd?	Einstaklingur
6. Hver er forgangsröðun verkefna og kostnaðarskipting?	Hópur
7. Bjarga þarf olíu	Hópur
8. Bjarga þarf farmi	Hópur
9. Hvernig skal staðið að hreinsun á strandstað?	Hópur

3.1 Þörf á aðstoð vegna bilunar *Vikartinds*?

Viðvörðunarkerkið í stjórnklefa vélarrúms *Vikartinds* fór í gang kl. 07:13 að morgni 5. mars 1997 vegna bilunar í kælikerfi fyrir aðalvél skipsins og reyndist það aðeins fyrsti hlekkurinn í óhappakeðju bilana sem skipshöfn þess þurfta að glíma við þennan síðasta dag skipsins á sjó. Það var fyrst og fremst skipstjórans að meta hvort *Vikartindur* væri í þörf fyrir aðstoð og taka ákvörðun þar um. En margir aðrir hófu að meta þörfina og reyndu að hafa áhrif á ákvörðun skipstjórans.

Einn Íslendingur var um borð í skipinu, fulltrúi Eimskips, leigutaka skipsins. Hafði hann orð á því við skipstjórann strax þegar bilun kom upp í skipinu hvort ekki væri rétt að láta Lhg. vita. Sagðist hann hafa horft til þess að miðað við rekhræða á skipinu tæki það aðeins fjóra tíma að reka að landi og þann tíma taldi hann rétt að nýta svo varðskip ætti möguleika á að sigla að skipinu í tíma. Skipstjórinn taldi óþarft að hafa samband við Lhg. og átti ítrekað eftir að hafna aðstoð hennar fram eftir degi.²¹

²¹ Sjópróf 7.-8. mars 1997, Morgunblaðið 1. mars 1997

Samkvæmt forstöðumanni skiparekstrardeildar Eimskips bárust þeim fyrst upplýsingar um kl. 9:30 að *Vikartindur* ætti í erfiðleikum vegna vélarbilunar út af suðurströnd Íslands. Var þá skipið stutt um 12 sjómílar (sml) fyrir sunnan Þjórsárósa og rak með 2,5 hnúta hraða í átt að landi. Þetta svæði er mjög opið fyrir sunnan og suðvestlægrri öldu sem getur orðið mikil þegar hún nálgast landgrunnið. Veður var slæmt og var mun verra veðri spáð seinna um daginn.

Haft var samband við skipið um klukkustund síðar og var það þá stutt um 7 sml frá landi í 6-7 vindstigum, miklum sjógangi og rak í átt að ströndinni. Um kl. 11:30 var vélin komin í gang á ný en stöðvaðist aftur eftir nokkrar mínútur. Var þá útlit fyrir að skipið ræki upp í fjöru væri ekkert að gert þar sem það lá þvert á vind og öldu u.þ.b. 5 sml frá landi og dýpið var um 60 metrar. Samkvæmt Veðurstofu Íslands var veður á Eyrarbakka SV-7 vindstig og á Stórhöfða VSV-8 vindstig en á milli athugana fór veðurhæðin upp í 9-10 vindstig í mestu kviðunum.

Eftir að upplýsingar frá hleðslustjóra bárust um það að vélin hefði stöðvast í annað sinn hafði starfsmaður Eimskips frumkvæði að því að hafa samband við Lhg. kl 12:16 um hvort skip væri nálægt þar sem það var þeirra mat að þarna gæti skapast hættuástand. Yfirmaður gæsluframkvæmda Lhg.sagði að varðskipið *Ægir* sem var í nánd við Vestmannaeyjar hafi verið sent á vettvang og var þangað komið kl. 14:08. Um leið var þylusveit Lhg. látin vita auk þess sem þylusveit varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli var gert viðvart. Á þessu tímabili hafði Lhg. ítrekað samband við *Vikartind* og benti á að skipið væri í hættu og því mikilvægt að reynt yrði að koma út akkerum til að hægja á eða stöðva rekann. Eimskip hafði einnig samband við *Vikartind* til að þrýsta á skipstjóranum um að þiggja aðstoð, en án árangurs. Um svipað leyti óskaði þýska útgerðin eftir því við Eimskip að haft yrði samband við Lhg. og samið um hugsanleg björgunarlaun.²²

Skipstjóri *Vikartinds* sá ástæðu til að senda út „security call“ kl. 12:21 sem fjarskiptamiðstöð Pósts og Síma í Vestmannaeyjum (TFV) meðtók, þar sem skipstjórinn tilkynnti að vélar skipsins hefðu stöðvast og bað um að skip í nágrenninu sýndu varúð. TFV sendi fyrirspurn til Lhg. og Tilkynningaskyldunnar sem er í Björgunarmiðstöð SVFÍ sem hafa yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands. Skipstjórinn afþakkaði aðstoð á þessum tímabili og aftur kl. 13:22 þegar ferjan Herjólfur, sem gengur á milli Vestmannaeyja og lands, bauð fram aðstoð. Lhg. gerði björgunarsveitum í landi viðvart og lá fyrir að fjórar björgunarsveitir SVFÍ yrðu komnar í viðbragðsstöðu rétt fyrir kl 15:00.

Þegar varðskipið *Ægir* kom á vettvang var *Vikartindur* staddur u.þ.b. 2 sml út af Þjórsárósum, í suðvestan hvassviðri og náði ölduhæð þá allt að 12 metrum og var skipið enn á reki í átt að landi. Akkeri voru felld til að draga úr rekhraða skipsins, en vegna miklar hreyfingar á skipinu og álags því samfara kom í ljós að akkerisvindur höfðu skemmst. Ekki var því hægt að létta akkerum þar sem ætlunin var að sigla fyrir eigin vélarafli upp í sjó og vind úr þeirri hættu sem skipið var komið í.

Forstöðumaður skiparekstrardeildar Eimskips sagði að um kl. 14:30 hefði hleðslustjóranum ekki litist á blikuna. Skipstjóri hefði ekki þekkt boð *Ægis* um aðstoð en spáð væri 9 vindstigum. Aðalvélin væri í gangi en gæti aðeins gengið á „slow“ eða „dead slow“ sem þýddi ganghraða frá 3-5 mílum miðað við að gott væri í sjóinn. Eimskip kannaði hvað það myndi kosta að fá *Ægi* til að fylgja skipinu til hafnar þar sem mönnum leist ekki á að *Vikartindur* væri fylgdarlaus, að sögn forstöðumannsins. Lhg. svaraði því til að aðeins þyrfti að greiða beinan kostnað vegna siglingarinnar. Lét forstöðumaðurinn skipstjóranum vita og lagði áherslu á að hann nýtti sér þessa þjónustu. Það yrði ekki liðið ef hann nýtti ekki alla möguleika á að koma skipinu í höfn. Skömmu síðar hringdi fulltrúi útgerðarinnar í forstöðumanninn og sagði að komið væri að því að hífa akkeri og sigla. Ítrekaði forstöðumaðurinn að þeir fengju *Ægi* til fylgdar og gaf upp svör Lhg. varðandi kostnaðinn við fylgdina. Vegna hríðaréls sem skall yfir var því frestað að hífa upp akkerin en þegar að því kom uppgötvuðust bilanir á báðum akkerisvindum.

Klukkan 17:35 var skipið stutt um 1,8 sml frá landi og stuttu síðar hafði *Ægir* samband við *Vikartind* og tilkynnti þeim að skipið væri farið að draga akkeri og hefði færst enn nær landi. Skipstjórinn var þessu

²² Sjópróf 7.-8. mars 1997, Morgunblaðið 8. mars 1997

ekki sammála. Um svipað leyti var ákveðið að ekki væri þörf á að hafa þylur varnarliðsins í viðbragðsstöðu en sá fyrirvari var hafður á að hægt væri að kalla þær út ef ástandið versnaði.

Hleðslustjórinn lýsti því hversu áhyggjufullur hann hafi verið um klukkustund síðar þegar einungis 30 metrar voru undir skipið og hann sá brimgarðinn skammt frá. Ræddi hann við gamlan skólafélaga sinn á varðskipinu og voru þeir sammála um að best væri að *Ægir* tæki skipið í tog og þylra Lhg. flytti hluta áhafnarinnar á brott. Skipstjórinn hafnaði þessu á þeirri forsendu að hann gerði ráð fyrir að akkeri héldu, enda hefðu þau uppfyllt ströngustu kröfur til slíks búnaðar í svo stóru skipi. Skipverjar hefðu undirbúið þann möguleika að varðskipið tæki *Vikartind* í tog nokkru áður en beðið var um það. Hefði hann ekki verið sannfærður um að skipshöfnin væri í hættu en þetta hefði verið eðlilegur undirbúningur. Taldi hann sig hafa gert allt sem hann gat til að bjarga skipinu. Fyrsti stýrimaður sagðist einnig ekki hafa talið hættu yfirvofandi fyrr en um kl. 19:00-19:30 og að í lagi væri að liggja fyrir opnu hafi fyrst akkerin hafi náð festu.²³

3.2 Hvernig skal áhöfn *Vikartinds* bjargað í land?

Um leið og skipstjóri *Vikartinds* sendi út „security call“ í hádeginu þann 5. mars má segja að íslenskir aðilar hefji undirbúning björgunar. Eftir að SVFÍ hafði sent upplýsingar til fjarskiptamiðstöðvarinnar í Vestmannaeyjum (TFV) um skip og báta sem næstir voru *Vikartindi* kallaði það út björgunarsveitir félagsins á Stokkseyri, Eyrarbakka, Þykkvabæ og Hvolsvelli. Voru þær beðnar um að vera í viðbragðsstöðu vegna hugsanlegs strands *Vikartinds*.

Þrátt fyrir að skipstjóri *Vikartinds* afþakkaði alla aðstoð fyrri hluta dagsins, voru gerðar ýmsar ráðstafanir í landi. TF-LÍF þylra Lhg. var klár til flugtaks kl. 14:40. Björgunarmiðstöð SVFÍ barst skeyti frá TFV þar sem skýrt var frá því að kl. 14:47 hefði fyrirsögn um fjarlægð skipsins frá landi verið komið til áhafnar *Vikartinds* og að svarið hafi verið 1.5 sml. Verið væri að hífa upp akkeri og að óvíst væri hversu langan tíma það tæki. Björgunarmiðstöðin brást við þessum fréttum með því að hafa samband við þær björgunarsveitir SVFÍ sem settar höfðu verið í viðbragðsstöðu og skipaði þeim að halda með hraði með fluglínutæki niður að Þjórsárósum. Björgunarsveitir á Hvolsvelli og í Þykkvabæ ættu að fara austanmegin en sveitirnar frá Stokkseyri og Eyrarbakka vestanmegin. Björgunarsveit SVFÍ á Hvolsvelli tilkynnti að þeir óskuðu eftir að Flugbjörgunarsveitin á Hellu yrði í viðbragðsstöðu. Rétt upp úr kl. 15:30 tilkynntu björgunarsveitir vestan Þjórsár að þær væru komnar í fjöruna, sæju skipið og væru við öllu búna. Björgunarsveitin á Selfossi var kölluð út kl. 18:10 og hún beðin um að vera í viðbragðsstöðu til að fara í fjöruna austan megin við Þjórsá eða vestanmegin ef *Vikartind* skyldi reka upp þannig að hægt væri að veita liðsauka hvorum megin sem það yrði. Þegar veður fór versnandi og myrkur færðist yfir voru björgunaraðilar orðnir verulega áhyggjufullir. Enn bar engan árangur að þrýsta á skipstjóranum að beidast aðstoðar en SVFÍ og Lhg. urðu sammála um að láta þylru Lhg. taka hluta áhafnar *Vikartinds* áður en myrkur skylli á.²⁴ Klukkan 18:47 hafnaði skipstjórinn því að hluti áhafnar færi frá borði því hann þyrfti alla í vinnu.

Loks berst ósk frá *Vikartindi* kl. 19:11 til varðskipsins *Ægis* um að taka skipið í tog frá ströndinni þar sem ljóst var að skipið var farið að reka upp í brimgarðinn. Sagði skipherra *Ægis* að tvær tilraunir hafi verið gerðar til að koma línu yfir í *Vikartind*. Fyrri línan hafi fest upp í krana á *Vikartindi* þar sem skipverjar náðu ekki til hennar og varð að skera hana frá varðskipinu. Þá reyndi *Ægir* aftur en lýsti skipherra því hvernig sjólagið hafi versnað skyndilega sem „olíu hafi verið hellt á eld“. Eftir að fyrsta brotið fór yfir varðskipið hefði dráttarbúnaðurinn farið á hreyfingu og mennirnir tveir sem voru í líflínu að gæta hans áttu í vandræðum því taugin hafi flækst. Bátmaðurinn, sem var inni í vélarrúmi, sá vandræði félaga sinna og hljóp út á þilfarið til að aðstoða þá. Slíkt hið sama gerði háseti og var hvorugur þeirra í líflínu. Sagði bátmaðurinn að enginn sjór hafi gengið yfir skipið þegar þeir hlupu út á dekkið. Ætluðu þeir að koma til aðstoðar sem fyrst svo línan kæmist út ef skotið heppnaðist. Voru þeir að leysa úr flækjunni þegar brot gekk yfir skipið og kastaði bátmaðurinn sér á akkeriskæðjuna og hélt um hana með höndum og fótum. Skipverjinn sem var við dráttarbrautina sagði að hann hafi ekki séð bátmanninn eftir stóra brotið, reyndar

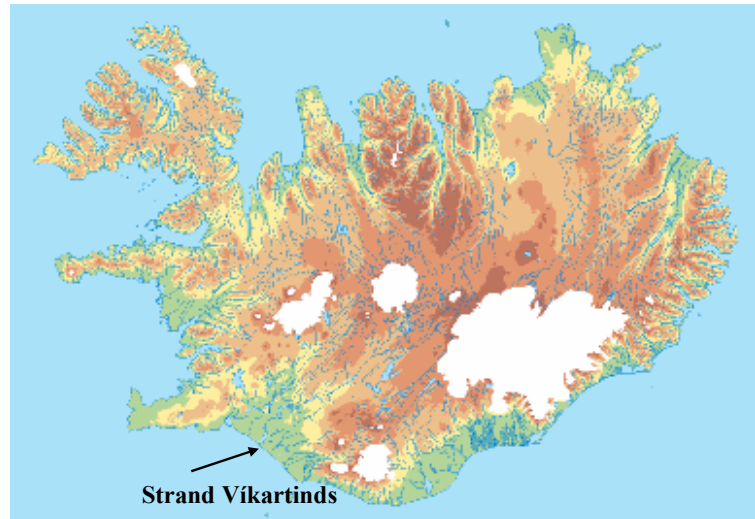
²³ Sjópróf 7-8. mars 1997, Morgunblaðið 8. mars 1997

²⁴ Árbók SVFÍ 1998 – Morgunblaðið 8. mars 1997

hafi honum fundist sem mörg brot kæmu hvert á eftir öðru, allt hafi horfið í hvítt löður og hafi hann misst allt tímaskyn. Eftir að skipherra fær þær fréttir að bátsmaðurinn væri týndur og að yfirstýrimaður reyndist fótbrottinn, ákvað hann strax að hætta frekari tilraunum til að koma línu yfir í *Vikartind* og koma *Ægi* út úr þessum aðstæðum. Óskaði skipherra eftir að þyrllan færi strax af stað og stuttu síðar lét hann skipshöfn *Vikartinds* vita að *Ægir* væri farinn frá og bað þá um að kanna hvort þeir sæju til bátsmannsins.²⁵

Vikartindur dró akkerin upp í fjöru og strandaði kl. 20:14. Mikill éljagangur tafði ferð björgunarþyrllunnar TF-LÍF sem kom að skipinu rétt fyrir kl. 20:30. Þyrllur varnarliðsins komust ekki á slysstað vegna hvassviðris á Keflavíkurflugvelli. Var ákveðið að hífa alla mennina um borð í TF-LÍF í einni ferð þó að þyrllan sé í raun aðeins ætluð fyrir 14 manns fyrir utan áhöfn. Sagði skipstjóri varðskipsins að öryggissjónarmið hefðu verið ráðandi í þessari ákvarðanatöku því að með tveimur ferðum hefði þeim sem biðu, auk sigmannsins og áhafnar þyrllunnar, einnig hugsanlega verið stefnt í hættu.

Lokið var við að hífa mennina frá borði um kl. 20:50. Voru þeir fluttir upp í fjöru þar sem læknir og lögregla tóku á móti skipbrotsmönnum sem var komið í bíla og þeir fluttir á Hótel Selfoss til aðhlyningar. Að sögn björgunarsveitarmanna í fjörunni sáu þeir ekki áhöfnina hífða upp þó skipið væri mjög nærri landi, slík voru veðurskilyrðin.



Strax að björgun lokinni var farið í leitarflug eftir manningum sem féll útbyrðis af *Ægi*. Samkvæmt flugstjóra þyrllunnar voru aðstæður til leitar mjög erfiðar. Góðir ljóskastarar og innrauð hitamyndvél nýttist ekki sem skyldi í myrkrinu sökum éljagangs. Leitað var í um tvo tíma en þá var eldsneyti orðið lítið. Sagði skipstjórinn það einnig hafi verið ætlunin að ná í þann slasaða um borð í *Ægi* en sökum sjó- og éljagangs var þeim áformum hætt þar sem það hefði sett bæði áhöfn þyrllunnar og skipsins í hættu.²⁶

3.3 Hver ber ábyrgð á aðgerðum vegna strandsins?

Sama kvöld og strandið átti sér stað höfðu fulltrúar Eimskips og lögmaður útgerðar og tryggingarfélags skipsins samband við lögrelustjóra þar sem óskað var eftir að lögregla vakti strandstað til að tryggja öryggi skips og farms.

Það tók ákvarðendur nærri þrjú daga að skilgreina lög um ábyrgðarskiptingu sem leiddi óhjákvæmilega til þess að spenna myndaðist milli þeirra og tafði fyrstu viðbrögð á vettvangi strandsins. Einna verst var að óljóst þótti hvaða aðilum bæri að hafa yfirumsjón með og stjórna alhliða aðgerðum að hálfu hins opinbera. Þrátt fyrir óveður, stórstraum og mikið brim bar mikinn mannfjölda að daginn eftir strandið og ríkti hálfgerð stjórnleysi á staðnum þar sem skipið veltist um í fjörunni og komin var u.þ.b. 50 cm breið sprunga þvert á miðju þess. Gámar höfðu fallið af skipinu með þeim afleiðingum að varningurinn hafði dreifst um fjörunnar.

Daginn eftir strandið sendi Eimskip tvo menn á strandstað, skipaefirlitsmann og deildarstjóra af gámapvelli, ásamt þungavinnuvélum, gröfum, jarðýtum, bílkrönum o.fl. til að hafa til taks þegar björgunaraðgerðir skips og farms hæfust. Eimskipsmenn héldu því áfram samstarfi við opinbera

²⁵ Sjópróf 7. –8. mars, Morgunblaðið 11. mars 1997

²⁶ Morgunblaðið 7. mars 1997

viðbragðsaðila þegar kom að fyrstu aðgerðum á strandstað. Taldi sýslumaður Rangárvallasýslu að mikil vandamál hafi skapast vegna ágreinings Eimskips við eiganda og tryggingarfélag skipsins. Í upphafi hafi embættismenn ekki búist við öðru en að þessir aðilar myndu eiga sameiginlega hagsmuni að gæta og hafa hag af því að björgun farms gengi sem hraðast fyrir sig. Staðreyndin hafi hins vegar verið önnur og til marks um það má nefna að fulltrúar tryggingarfélagsins hótuðu að ganga af fundi, sem haldinn var á skrifstofu sýslumanns, ef lögmaður Eimskips fengi að vera viðstaddur. Orð heilbrigðisfulltrúa Suðurlands lýsa óvissu og togstreitu á strandstað eins og hún horfði við honum:

“...Eimskip tók sér ‘einveldi’ og skipaði nánast öllum frá, síðan tekur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands að sér stjórn að einhverju leyti, Hollustuvernd ríkisins vill stjórna ákveðnum þáttum (olíumálum), umhverfisaráðuneyti ‘fjarstýrir’ og hefur yfirumsjón í samráði við sýslumann. Í 2-3 daga ríkir hálfgerð kaos; Margir aðilar bjóðast til hjálpar en fá ekki, settar eru fram hugmyndir um björgun skipsins, fólk drífur að og vill ná sér í strandgóss, það er fljótlega stöðvað, lagalegir þættir eru diskúteraðir; Lög um skipströnd og vogrek, Náttúruverndarlög, Hollustuháttalögin, haldbest reynist heilbrigðisreglugerðin og málið sett að mestu á ábyrgð HES. Ég hrópaði í storminn: “Hvar er sýslumaður”, hann hefði átt að vera á staðnum en varð að vera á Hvolsvelli líka til að sinna stjórnsýslulegum þáttum málsins. Mannfá lögregla gat einungis sinnt bráðavanda.....”



Vikartindur á strandstað 7. mars 1997

Í viðtali við forstöðumann mvsj. kom fram að hann væri ósammála heilbrigðisfulltrúanum hvað varðaði framgöngu Eimskips, þeirra afskipti hafi snúið að farminum en ekki öðru.

Sérfræðingar frá þýska skipafélaginu, sem hafði með höndum rekstur *Vikartinds*, og frá hollensku björgunarfyrtæki voru einnig mættir á strandstað til að meta aðstæður og möguleika á björgun skipsins. Þá funduðu fulltrúar eiganda *Vikartinds* og tryggingarfélag þess, *The Standard Steamships' owners protection and indemnity association (Europe) Ltd* (Standard P&I), með Eimskip um fyrstu aðgerðir og hafist var handa við að koma tækjabúnaði á strandstað til að flýta fyrir björgunarstarfinu og freista þess að dæla svartolíunni úr skipinu.

Í fyrstu tilnefndi tryggingarfélag *Vikartinds* skipaverkfræðing hjá *Skipatækni* sem fulltrúa sinn á staðnum 6. mars en daginn eftir tók ráðgjafafyrirtækið *Murray Fenton & Associates Ltd.* við sem fulltrúi tryggingarfélagsins við stjórnun aðgerða á staðnum.

3.4 Hvernig skal spornað gegn mengunarhættu?

Eftir að forstöðumaður mvsj. heyrir í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins kl. 22:00 að *Vikartindur* hafi strandað hringdi hann í Lhg. til að kanna hvort einhverjar upplýsingar lægi fyrir um magn af olíu um borð í skipinu. Fékk hann þau svör að ekki hefði verið gert neitt í slíkum málum.²⁷ Lhg. hafði síðar um kvöldið samband við Eimskip til að fá upplýsingar um magn olíu og annarra hættulegra efna í skipinu. Ákveðið var að starfsmaður mvsj. skyldi mæta á strandstað daginn eftir strandið til að meta aðstæður. Þá um

²⁷ Dagbók Davíðs Egilsonar, 1997

morguninn gaf Eimskip eftirfarandi upplýsingar um áætlað magn olíu sem talið var að væri um borð. Voru þessar upplýsingar byggðar á magni í síðustu höfn og reiknaðri neyslu á leiðinni til Íslands:

Svartolía	300 tonn
Gasolía (diesel olía)	40 tonn
Smurolía	5 tonn

Undirbúningur varðandi björgunaraðgerðir á olíu hófust eftir að þessar upplýsingar lágu fyrir. Einnig var hafist handa ásamt starfsmanni Lhg. að kanna hve mikið af hættulegum farmi væri í gámunum og var haft samband við Eimskip og óskað eftir farmskrám. Í ljós kom að nokkrir gámar voru merktir sem hættulegur varningur samkvæmt skilgreiningum Alþjóða siglingamálastofnunarinnar og að í farmi skipsins voru, m.a. saltsýrur, basar og leysiefni fyrir olíumálningu. Einnig var einn gámur af vítissóða um borð. Stóru svæði við strandstað var því lokað þann 6. mars þegar ljóst var að hættuleg efni gætu borist frá skipinu. Þá var ýmiss varningur og sundurtættir gámar á víð og dreif um sandinn. Eftir frekari eftirgrennslan kom í ljós að magnið var það lítið að ekki var talið líklegt að umhverfinu stafaði hættu af. Hins vegar var talið að sum þessara efna gætu verið hættuleg mönnum ef þeir kæmst í snertingu við þau. Var því kannað hvaða aðilar myndu hugsanlega koma að málum varðandi hættulegan varning.

Öllum var ljóst að mest áhersla skyldi lögð á að bjarga olíu úr tönkum skipsins þar sem talin var veruleg hættu á því að skipið ylti með þeim afleiðingum að olían bærst út í umhverfið. Því var í fyrstu talið nauðsynlegt að rétta skipið nægilega mikið af til þess að hægt yrði að komast um borð og dæla úr því olíunni. En sökum veðurofsa, mikils sjógangs og erfiðrar yfirferðar á sandinum fyrstu dagana eftir strandið, reyndist ógjörningur að koma tiltækum vinnuvélum og tækjabúnaði að skipinu. Einnig hafði skipið grafið nokkuð í sandinn og ekki var vitað um stöðugleika þess. Þá var hallinn á skipinu einnig áhyggjuefni. Sökum þessa voru aðstæður taldar of hættulegar til að heimila björgunarmönnum að fara um borð til að kynna sér aðstæður, yfirfara skemmdir og meta olíuleka. Því fólust fyrstu aðgerðir í því að undirbúa og skipuleggja þá vinnu sem var talin nauðsynleg til að björgun á olíu gæti hafist m.a. með uppsetningu og smíði á aðgangi í skipið.

3.5 Á að kalla saman bráðamengunarnefnd?

Bráðamengunarnefnd var skipuð sem aðgerðarnefnd á sviði mengunarslysa árið 1991 af þáverandi umhverfisráðherra. Þegar *Vikartindur* strandaði var formaður nefndarinnar erlendis og gaf því varaformanni umboð sitt til að gegna formennsku hennar. Varaformaðurinn, sem jafnframt var forstöðumaður mvj., sagði að hann hafi að vel athuguðu máli ekki talið ástæðu til að kalla nefndina saman. Hann sendi nefndarmönnum skilaboð um ákvörðun sína með tölvupósti þann 6. mars þar sem hann gefur upplýsingar um stöðu mála og biður þá að hafa samband ef þeir vilja að nefndin sé kölluð saman.²⁸ Að beiðni eins nefndarmanns var nefndin síðan kölluð saman þann 13. mars. Rætt var um hlutverk nefndarinnar þar sem nokkur ágreiningur var um hvort hún ætti að vera viðbragðsaðili eða ekki. Samkomulag varð um að ræða það atriði frekar þegar atburðarásinni vegna björgunaraðgerða við *Vikartind* væri lokið.

Var umhverfisráðherra harðlega gagnrýndur á Alþingi fyrir að virkja ekki nefndina til ákvarðanatöku í viðbragðsferlinu og var m.a. borið á brún í fjölmiðlaviðtali við þingmann að hann hafi ekki vitað um tilgang þessarar sérfræðinganefndar þ.e að henni sé ætlað að koma saman og meta hættu á mengun þegar slyshafur orðið og leiðbeina um viðbrögð og aðgerðir.²⁹

²⁸ Davíð Egilson, 1997.

²⁹ Umræður utan dagskrár á Alþingi 11. mars 1997, Dagblaðið 12. mars 1997

Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar var hlutverk hennar sem hér segir:

- Að koma saman þegar meiri háttar mengunaróhöpp verða eða hætta er á slíku, meta mengunarhættu, skipuleggja rannsóknir á lífríki, leiðbeina um viðbrögð og samræma aðgerðir einstakra stofnanna og að meta árangur þessara aðgerða.
- Að gera tillögur til umhverfisráðuneytisins um sérstakar úrbætur og aðgerðir til að mæta umhverfisóhöppum í framtíðinni eftir því sem nefndin telur nauðsynlegt.

Hin sterku viðbrögð vegna þeirrar ákvörðunar að kalla ekki nefndina saman, bæði á Alþingi og í fjölmiðlum, ollu miklum þrýstingi á stjórnslu umhverfisráðuneytisins. Í greinargerð varaformanns nefndarinnar til umhverfisráðuneytisins gerir hann grein fyrir ákvörðun sinni og undirstrikar að gildi nefndarinnar sé fólgið í því að safna saman upplýsingum um náttúrufar og aðra þætti sem skipta máli þegar mengunarslys ber að höndum. Studdi hann síðan ákvörðun sína frekar með eftirfarandi rökum:³⁰

- „Þegar mengunaróhöpp verða þurfa að vera til virkar viðbragðsáætlanir og boðkerfi. Til að viðbrögð séu skilvirk á hættustund er nauðsynlegt að fá sjónarmið sem flestra, en hins vegar er nauðsynlegt að ákvarðanir séu í höndum fárra, sem vinna eftir fyrirfram gerðum áætlunum. Annars glatast of mikill tími.“
- „Að mati undirritaðs er bráðamengunarnefnd ekki viðbragðsaðili. Það er og verður tafsamt að kalla út 5 manna nefnd til að taka ákvarðanir um ferli sem þegar liggur fyrir og nefndin hefur ekki komið nærri að móta. Það eru fyrir hendi boðkerfi varðandi mengunaróhöpp, er kalla til þá aðila sem eiga að bregðast við mengunaróhöppum.“
- „Mengandi efni í þeim mæli að skaða myndu umhverfið höfðu ekki borist út í umhverfið: Meðan svo er verður að einbeita sér að því að ná þeim upp. Hugsanlegar afleiðingar fyrir náttúrufar vegna mengunaróhappsins liggja eins ljóst fyrir og unnt er þegar margir óvissuþættir eru fyrir hendi, til að mynda hvort skipið kemur til með að velta, eða brotna upp og þá hvernig og í framhaldi af því hvernig olían muni berast út í umhverfið.“

Samkvæmt lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar er Hollustuvernd falið, í samvinnu við Lhg. og Siglingastofnun Íslands að bregðast við óhöppum. Skipuð nefnd getur ekki tekið þá ábyrgð frá lögbundnum stofnunum og því ljóst að bráðamengunarnefnd hafði ekki lagalegt umboð til ákvarðanatöku. Vegna óskýrrar skilgreiningar á hlutverki nefndarinnar og samspili hennar við hina lögbundnu aðila er ekki óeðlilegt að túlkun erindisbréfsins hafi verið tilefni til gagnrýni. Varaformaður nefndarinnar var í stöðugu sambandi við aðra nefndarmenn og gaf þeim upplýsingar um stöðu mála eins og kemur í ljós í skýrslu sem hann tók saman um strand *Víkartinds* og afhenti bráðamengunarnefnd í október 1997 þar sem rakin er atburðarrás strandsins, viðbrögð, skipulagning aðgerða og tillögur um hvað mætti betur fara.

3.6 Hver er forgangsröðun verkefna og kostnaðarskipting?

Eftir að svið mv sj. hafði aflað sér tiltækra upplýsinga um magn olíu og tegund varnings taldi forstöðumaður þess nauðsyn á að kalla saman alla þá aðila sem hugsanlega kæmu að strandinu í þeim tilgangi að kortleggja hlutverk og verkaskiptingu og að samræma vissar aðgerðir. Sagðist hann hafa metið stöðuna þannig að hún krefðist verulegrar vinnu hjá opinberum aðilum í allt að tvo til þrjá mánuði. Hinn 7. mars boðaði því forstöðumaður mv sj. til verkfundar á strandstað til að meta aðstæður og skipuleggja frekari aðgerðir og viðbrögð við mengunarhættu. Á fundinum voru fulltrúar tryggingarfélags eiganda, HES og Hollustuverndar ríkisins. Kom fram að samkvæmt íslenskum lögum kæmi sveitarstjórn að málum vegna hreinsunar á hættulegum efnum og rusli sem bærast á fjörur og skipsflaki, en ríkisvaldið að þáttum er vörðuðu viðbrögð við hugsanlegri mengunarhættu. Einnig kom fram að boðnar hefðu verið út björgunaraðgerðir hvað varðaði olíuna og síðar sama dag var undirritaður samningur við hollenska verktakafyrirtækið *Wijsmullers*. Farið var fram á að allar aðgerðir varðandi björgun olíunnar yrðu bornar

³⁰ Minnispunktar forstöðumanns mv sj. til umhverfisráðuneytis (tilvísun í Davíð Egilson, 1997, 3. viðauka)

undir mvsj. sem yrði með eftirlitsmann á staðnum til að fylgjast með dælingunni. Tryggingarfélaginu var gert ljóst að hvað ruslið áhræði væri HES eftirlitsaðili að hálfu sveitarfélagsins. Að lokum var sett niður eftirfarandi forgangsroð við björgun á strandstað:

1. *Olía*
2. *Hættulegur varningur sem rekur á strendur*
3. *Rusl*
4. *Farmur skipsins*
5. *Skipið sjálft*

Lögreglustjórinn í Rangárvallasýslu óskaði eftir því við lögmann útgerðar og tryggingarfélags skipsins, með bréfi dags. 7. mars, að þessir aðilar ábyrgðust greiðslur alls kostnaðar sem hljótast mundi af björgunaraðgerðum á skipi og farmi, þ.m.t. löggæslukostnað.³¹ Einnig kom fram í bréfinu að farmur skipsins væri á ábyrgð lögreglustjóra á meðan fullnægjandi trygging væri ekki fyrir hendi (sbr. 3. mgr. 7. gr. strandlaga).

Fundað var hjá umhverfisráðuneytinu þann 10. mars með eftirlits- og framkvæmdaaðilum, fulltrúum eiganda skipsins og farmflytjanda til þess að fá yfirsýn yfir stöðu björgunaraðgerða og yfirfara verkaskiptingu. Ákveðið var hvernig samvinnu yrði háttað við heilbrigðisvöld á staðnum og eigendur skipsins við að fjarlægja ummerki strandsins á sjó og landi og farið var yfir gildandi lög og reglur. Að lokum voru eigendur *Vikartinds* krafðir um staðfestingu á því að fjárhagsleg trygging yrði sett fyrir þeim kostnaði sem íslensk stjórnvöld þyrftu að leggja út fyrir og til að tryggja að eigendur sinntu skyldu sinni samkvæmt íslenskum lögum og mengunarbótareglunni.³² Eigendur *Vikartinds* urðu við þessari ósk og létu umhverfisráðuneytinu í té viljayfirlýsingu þess efnis að útgerðin mundi bera ábyrgð á eftirfarandi aðgerðum:

- *fjarlægja olíu í samræmi við fyrirmæli yfirvalda á staðnum,*
- *fjarlægja allan hættulegan farm af strandstað,*
- *í sjálfbodavinnu hefja og stjórna hreinsun hættulegs góss á strandstað, og*
- *fjarlægja flak skipsins í samræmi við íslensk lög.*

Meðan björgunarsamningur lá ekki fyrir var forræði skips og góss í höndum lögreglustjóra. Taldi lögreglustjóri viljayfirlýsinguna allsendis ófullnægjandi sem ábyrgðaryfirlýsingu og því væri farmur skipsins á ábyrgð lögreglustjóra á meðan fullnægjandi trygging væri ekki fyrir hendi. Eimskip taldi að þetta mál væri alfarið á ábyrgð útgerðar skipsins. Sökum þeirrar réttaróvissu sem stóð viðbragðsaðilum fyrir þrifum ákvað sýslumaður að fara þess á leit við dómsmála- og umhverfisráðuneytið, með bréfi dagsettu 14. mars, að fá lagalegan úrskurð um ábyrgð útgerðar, einkum í sambandi við björgun farms og flaks af strandstað. Einnig benti sýslumaður á nauðsyn þess að þau stjórnvöld sem að málinu kæmu samræmdu aðgerðir sínar og að fengin yrði aðstoð sérfræðinga á sviði sjóréttar og umhverfisréttar (sjá 5.1.2). Á þessum tíma stóðu yfir samningaviðræður um björgun farmsins milli skipseiganda og erlendra björgunarfyrtækja (bandaríska fyrirtækið *Titan Maritime Industries* um losun á vörum úr skipinu og hollenska fyrirtækið *Wijsmuller Salvage B.V.* sem hafði tekið að sér hreinsun á olíu úr skipinu).

Þann 19. mars hafði lögmaður eiganda skipsins samband við dómsmálaráðuneytið þar sem hann taldi að eigendum *Vikartinds* væri einungis skylt að bjarga olíu úr skipinu, rusli sem bærst á land og skipinu sjálfu, en ekki farmi þess. Samkvæmt greinargerð Þorgeirs Örlygssonar prófessors til dómsmála- og umhverfisráðuneyta þann 20. mars 1997 er þessum ágreiningi svarað í 97. gr. siglingalaganna þar sem kemur m.a. fram að farmflytjandi (eigandi skips) beri ábyrgð á tjóni sem leiðir af drætti af hans hálfu eða af því, að skip ferst eða er dæmt óbætandi. Samkvæmt strandlögnum eru skip og farmur að veði til tryggingar öllum kostnaði sem af strandi leiðir. Verði gerður björgunarsamningur, á grundvelli

³¹ Sbr. 2. mgr 7. gr. laga nr. 42/1926

³² Mengunarbótareglan kveður á um að þeir sem spilla umhverfinu beri kostnað við mótvægisáðgerðir og bætur á þeim skaða sem þeir valda.

strandlaganna, ber skipseiganda að setja lögreglustjóra tryggingu sem hann meti fullnægjandi. Þegar slík trygging hafi verið sett, verði að ætla að áður nefndur veðréttur í skipi og farmi falli niður, enda sé tryggingunni ætlað að koma í stað veðréttarins og tryggja hið sama.

Á fundi á Hvolsvelli 24. mars voru fyrstu drög gerð þess efnis að tryggingarfélag skipsins (*Standard P&I Club*) tæki formlega að sér framkvæmd við björgun farms, skips og hreinsun rusls af fjörum og legði fram ábyrgðaryfirlýsingu að fjárhæð 30 milljónir króna í samræmi við fyrrgreint bréf sýslumanns frá 7. mars³³

Á fundi í umhverfisráðuneytinu þann 26 mars létu stjórnvöld óánægju sína í ljós vegna dráttar á hreinsun rusls á fjörum og því að eigendur skipsins og tryggiendur þess höfðu ekki gengið frá samningum við verktaka þessa efnis og vísuðu í viljayfirlýsingu frá 10. mars. Var krafist þess að eigendur skipsins legðu fram fjárhagslega tryggingu á hreinsunaraðgerðum sem var síðan kynnt fulltrúa tryggingafélags skipsins og ítrekað að samkvæmt íslenskum lögum beri útgerðarmanni skips og/eða váttryggjenda ótvíræð skylda til að fjarlægja skipið, farm þess, olíu og rusl sem borist hefur og berast mun í land frá skipinu.³⁴ Það var síðan 2. apríl sem eigandi og tryggingarfélag *Vikartinds* lögðu fram yfirlýsingu þar sem ábyrgst er gagnvart Djúpárhreppi og HES að kostnaður við hreinsun Háfsfjörü yrði greiddur ef hreinsunarstarfið teldist ekki fullnægjandi að mati þessara aðila upp að 50 milljónum króna.³⁵

Ákvarðanir í viðbragðsferlinu sem eru raktar hér á eftir eru tengdar ákveðnum verkþáttum sem aðstæður kröfðust að væri sinnt.

3.7 Bjarga þarf olíu

Sem fyrr segir kom í ljós daginn eftir strandið að u.þ.b. 50 cm sprunga hafði myndast í síðu skipsins og var olía byrjuð að leka í sjóinn og sýnileg olíumengun í fjörusandinum. Einnig hafði borið á smurólíututnum sem rekið hafði á land.

Starfsmaður mvsj var á staðnum til að fylgjast með olíubjörguninni. Björgun á olíu úr tönkum skipsins sætti forgangi sökum þess að ekki var vitað um stöðugleika skipsins í sandinum og því hætta á að það gæti oltið og yrði þá erfitt að ráða við olíuna. Fulltrúar tryggingarfélagsins og eiganda gerðu samning við hollenska verktakafyrirtækið, *Wijsmullers Salvage*, um að dæla og hreinsa olíu úr skipinu þann 7. mars. En áætlun þeirra lá ekki fyrir nema að litlu leyti þar sem þeir töldu nauðsynlegt að fara um borð í skipið til að kanna betur aðstæður. Tenging við skipið frá landi var tilbúin þann 9. mars. Eins og fram kom í kafla 3.3 hafði Eimskip gert ráðstafanir til að



Vikartindur á strandstað

reyna að ná olíu úr skipinu og sendi í þeim tilgangi ýtur, gröfur, dælur og önnur tæki og bíla á vettvang þann 6. mars til að flýta fyrir starfinu. Tækjabúnaður og olíudælur verktakafyrirtækisins komu á strandstað þann 10. mars og var komið fyrir í skipinu daginn eftir. Aðkoma að strandstað var erfið, stysta vegalengd að vegi var um 3 km en mikill krapí og sandbleyta torveldaði mjög yfirferð og oft þurfti að fara lengri leið til að komast til og frá skipinu.³⁶ Þá var aðgangur að skipinu takmarkaður við smástreymi.

³³ Guðjón Bragason, Málavaxtalýsing, Vikartindsmál, 6. ágúst 1999 og Davíð Egilson, 1997, 15. viðauki.

³⁴ Skv. fundargerð af fundi í umhverfisráðuneytinu þann 26. mars

³⁵ Morgunblaðið 3. apríl 1997

³⁶ Davíð Egilson, 1997

Verksvið *Wijsmullers Salvage* var að dæla olíunni úr skipinu og síðan sá *Oliudreifing ehf.* um flutning hennar frá strandstað.

Slæmt veður, sú óvissa sem ríkti um stöðugleika skipsins í sandinum og þær framkvæmdir sem voru nauðsynlegar til að gera björgunarmönnum kleift að komast um borð, leiddu til þess að ekki var fært út í skipið fyrr en 10. mars. Dæling á olíu úr skipinu hófst þann 12. mars en þá höfðu skemmdir á skipinu aukist þar sem sjór og mikið brim hafði gengið yfir það. Vel gekk að dæla smurolíunni og gasolíunni en öðru máli gegndi um svartolíuna. Þegar skip er í rekstri sjá hitaspíralar í tönkunum til þess að hún sé á fljótandi formi en við strandið fór hitunin af þegar drapst á vélum skipsins og olían varð seigfljótandi. Ákvörðun verktakans um að reyna að dæla henni með sérstökum dælum kom Íslendingunum á óvart að sögn forstöðumanns mvsj. En þar sem búið var að panta dælnar til landsins og talsvert mál þótti að tengja gufuleiðslur við tankana var ákveðið að láta á reyna hvort þessi búnaður réði við kalda svartolíuna.³⁷ Ekki gekk að dæla svartolíunni vegna seigju og var sýnt að hita þyrfti olíuna fyrir dælingu.

Á meðan beðið var eftir gufukatli til hitunarinnar frá *Vélsmiðju Orms & Viglundar* voru gerðar ráðstafanir til að nota bifreið með vatnshitunartækjum til upphitunar samhliða dælingu á smur- og gasolíu. Þann 15. mars var gufuketill kominn á strandstað en reyndist ófullnægjandi til verksins. Voru því gerðar ráðstafanir til að fá viðunandi tækjabúnað frá Hollandi. Þann 20. mars var síðan hafist handa við uppsetningu á nýjum tækjabúnaði fyrir dælingu á svartolíunni.

Þann 24. mars gerði ofsaveður á strandstað og stöðvuðust allar björgunaraðgerðir í nokkra daga. Veðurofsinn olli miklum skemmdum á þeim tækjabúnaði sem hafði verið notaður til björgunaraðgerðanna. Einnig rofnaði sú tenging sem hafði verið komið fyrir frá landi út í skipið. Þann 25. mars kom í ljós að eitt af lestarlokum skipsins var horfið með þeim afleiðingum að sjórin átti greiðan aðgang að farminum í lestinni og að olíu sem þar var fljótandi. Í kjölfarið fór að bera meira á olíu við skipið og olíublautur farmur dreifðist um fjörurnar. Mestur var hann við skipið, en rekinn náði allt að Stokkseyrarfjörum.

Dæling á svartolíunni hófst aftur 28. mars. Samhliða dælingu á olíu úr tönkum skipsins var olía hreinsuð úr vélarrúminu, en þar sem það var opið fyrir sjávargangi reyndist nauðsynlegt að marghreinsa það. Að lokum voru allir tankar skipsins opnaðir og hreinsaðir.

Íslensk stjórnvöld höfðu lýst yfir áhyggjum yfir því hversu hægt gekk að dæla olíunni úr skipinu og var aðaláhyggjuefnið sú seinkun sem átti sér stað meðan aflað var viðeigandi hitunartækja til að koma svartolíunni í fljótandi form til dælingar. Af þessu tilefni sendi fulltrúi tryggingarfélags *Vikartinds* bréf til Hollustuverndar ríkisins þann 7. apríl þar sem greint var frá gangi mála og þeim ástæðum sem ollu erfiðleikum við dælingu. Í bréfinu kom fram að verktakafyrirtækið hafið talið sig fært um að dæla svartolíunni úr skipinu með sérstökum dælum án hitunarmeðferðar.³⁸ Hin vanmetna þörf á erlendum gufukötlum olli því u.þ.b. vikudrætti á dælingu olíunnar.

3.8 Bjarga þarf farmi

Eftirlit með framkvæmd á björgun farms og rusls var í höndum sveitarfélagsins. Alls voru um 250 gámar í lest og á þilfari þegar skipið strandaði. Erfiðlega reyndist að bjarga farminum þar sem skipinu hallaði u.þ.b. 30-40 gráður frá ströndu og mikill sjór gekk oft á tíðum yfir skipið. Þá féllu gámar af þiljum skipsins á hverju flóði. Ráðstafanir voru gerðar til að rétta skipið af til að kranar þess kæmust í lóðréttu stöðu og hægt væri að nota þá til flutnings á gámunum af þilfari skipsins og auðvelda þannig björgun á farminum. Vegna skorts á hentugum tækjabúnaði á staðnum ákvað fulltrúi tryggingarfélagsins að taka tilboði bandaríska fyrirtækisins *Titan* um losun á vörum úr skipinu. Var sú ákvörðun ofaná að kranar skipsins voru réttir af og var þá einnig fyrirséð að þessi aðferð myndi koma að gagni við niðurrif skipsins.

Í veðurofsanum þann 24. mars féllu allmargir gámar af dekki skipsins í sjóinn og einn þeirra sem innihélt ýmis konar lyf opnaðist og dreifðust lyfin og pilluglös um fjöruna. HES og sveitarstjórn Djúpárhrepps

³⁷ Davíð Egilson, 1997

³⁸ Bréf fulltrúa tryggingarfélags *Vikartinds*, Davíð Egilson, 1997, Viðauki 10

kröfðust þess í bréfi til umboðsmanns útgerðar og váttryggjanda *Vikartinds* að hefja þegar í stað og án alls undandráttar raunhæfar hreinsunaraðgerðir og í kjölfarið var krafist 50 milljóna króna til tryggingar greiðslu vegna hreinsunaraðgerða, eins og fyrr er vikið að.

3.9 Hvernig skal staðið að hreinsun á strandstað?

Talið var að rúmlega 100 gámar hefðu fallið útbyrðis og tæst í sundur með þeim afleiðingum að bæði gámahlutar og innihald þeirra var á víð og dreif um ströndina og höfðu að einhverju leyti grafist í sandinn. HES hafði yfirstjórn með flestum hreinsiaðgerðum en í fyrstu naut við aðstoðar björgunarsveita allt frá Þorlákshöfn og til Kirkjubæjarklausturs. Fjörur voru gengnar við leit að hættulegum efnum. Að mati fulltrúa HES hefði hreinsun strandarinnar getað gengið betur ef hún hefði alfarið heyrt undir eftirlitið. Verkið hafi tafist einungis einu sinni þegar lögregla hafi bannað aðgerðir vegna veðurs og hættu af varningi. Veðurmatið hafi verið rétt að vissu marki, en hinn hættulegi varningur hafi reynst vera stórsekkir með þurrkuðu paprikudufti sem sprungu með rauðu rykskýi þegar brimið hreif þá frá borði skipsins og gámar sprungu. Þar sem að ekki var hægt að bregðast strax við þegar efnin fóru í sjóinn hafi þau rekið meira um fjörur en þau hefðu ella gert. HES réð sér í upphafi einstaklinga til aðstoðar en síðar var hreinsunarverkið boðið út af hálfu tryggingafélags eiganda skipsins³⁹.

Þann 14. mars var byrjað að tína saman stærstu hlutina í fjörunni og gámum sem rekið hafði á fjörur safnað saman. Einnig voru olíumengaðir gámar sem bárust á fjörur þvegnir á ströndinni. Þann sama dag flaug bráðamengunarnefnd, ásamt fulltrúum eiganda og tryggingarfélags auk starfsmanna Hollustuverndar og framkvæmdastjóra Almannavarna yfir strandstaðinn. Enga olíu var að sjá á sjónum en talsvert rusl var við skipið.

Vegna deilna sem upp komu milli eiganda skipsins og leigutaka (Eimskips) um ráðstöfun á farminum var ekki ráðist í það að hreinsa fjörur jafnóðum og gámar féllu í sjóinn sem leiddi til þess að rusl safnaðist á fjörum og dreifðist á stórt svæði.

3.9.1 Rusl

Samkvæmt lögum þá bar Djúparhreppi og HES að íhlutast um hreinsun stranda. Fyrrgreindir aðilar töldu sig þó ekki geta hafið raunhæfar hreinsunaraðgerðir fyrr en gengið væri skriflega frá fjárhagslegri tryggingu þess efnis að allur kostnaður til að framkvæma nauðsynlegar aðgerðir yrði greiddur. Ekki væri hægt að ætlast til að lítið sveitarfélag hefði bolmagn til meiri háttar fjárútláta verkinu samfara. Enginn skortur var því á lagaheimildum til að grípa inn í hreinsunaraðgerðir að hálfu heimamanna en umhverfisráðuneytið taldi það besta kostinn að eigendur skipsins og tryggingarfélag þess myndi annast hreinsunina og bera kostnaðinn og um það var haft samráð við sveitarstjórn.

Sökum seinangangs að hálfu eiganda og tryggingarfélags *Vikartinds* við skipulagningu og framkvæmd á hreinsun rusls og fjarlægingu skips var unnið að því að hálfu stjórnvalda að þrýsta á útgerðina að ganga frá verkáætlun og ábyrgðaryfirlýsinu vegna kostnaðar við hreinsun á rusli af fjörum og fjarlægingu skipsins af strandstað þar sem samkomulagsdrög frá 24. mars, að upphæð 30 milljónir króna, tóku að stórum hluta tillit til eftirlitskostnaðar íslenskra stjórnvalda. Voru eigendur skipsins krafðir um 50 milljóna króna tryggingu til greiðslu kostnaðar við að hreinsa rusl úr fjörum. Voru þau ákvæði færð í samning en í kjölfar undirritunar hans, var Hollustuvernd ríkisins falið að meta hvort hreinsun fjörunnar væri fullnægjandi.

Lítið fór fyrir hreinsunaraðgerðum á rusli sem hafði dreifst um fjörunnar og voru þær einungis grófhreinsaðar í byrjun. Fyrri reynsla, þar sem greiðslur höfðu ekki verið greiddar fyrir sambærileg verk, var ástæða þess að björgunarsveitir héldu að sér höndum þar til fullvist væri að þær fengju greitt fyrir vinnu sína í þetta skipti. Var það því sem Hollustuvernd ríkisins gerði skriflegan samning við björgunarsveitirnar á staðnum þann 4. apríl um hreinsun á olíumenguðu rusli sem borist hafði á land og

³⁹ Sjá kafla 3.10., Eftirmáli

koma því til förgunar á viðurkenndan urðunarstað. Með þessu skuldbatt Hollustuvernd ríkisins sig til að greiða björgunarsveitunum fyrir sína vinnu ef tryggingarfélagið greiddi ekki innan tilskilins tíma.

3.9.2 Hættulegur varningur

Þar sem skipið var að koma frá ýmsum Evrópuhöfnum á leið til Reykjavíkur var talið líklegt að með skipinu væri ýmis hættulegur varningur samkvæmt skilgreiningu Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Nokkrir gámar á þilfari skipsins voru merktir sem hættulegur varningur samkvæmt kvörðum stofnunarinnar. Nokkrir þessara gáma lentu í sjónum með þeim afleiðingum að þeir sundruðust og varningur þeirra rak á land. Olli það mönnum nokkrum áhyggjum sú hætta sem gat stafað af þessum varningi, einkum þeim sem væru að meðhöndla efnin.

Undir kafla 3.4 er greint frá því að Hollustuvernd ríkisins hafði samband við Eimskip til að fá uppgefna farmskrá *Vikartinds*. Fór eiturefnasvið Hollustuverndar ríkisins yfir lestunarlistann til að kanna hvaða hættulegi varningur væri um borð og lagði fram yfirlit yfir flokkun efna samkvæmt innihaldi, magni og þeim viðbúnaði sem ætti að fylgja þegar þessi varningur væri meðhöndlaður. Var þetta síðan kynnt lögreglunni á Hvolsvelli, sem var með lögsagnarumdæmi og vakt á strandstað, og fulltrúa tryggingarfélags skipsins.

Sú ákvörðun var tekin að þegar gámur sem innihélt mestan hluta þeirra hættulegra efna tæki útbyrðis, myndi lögreglan rýma svæðið og loka fyrir allri umferð. Ekki var talin ástæða til að hafa sérþjálfaðan mannafla á staðnum, heldur að almennra umgengisreglna yrði fylgt með yfirumsjón lögreglunnar.

Aðfaranótt 10. mars féll síðan umræddur gámur útbyrðis án vitundar vaktmanna á strandstað. Gámurinn gjöreyðilagðist og innihald hans dreifðist um fjörurnar. Í kjölfarið tók HES af skarið og ákvað að safna skyldi þessum varningi saman þar sem söfnun og förgun efnanna var í þeirra umsjá.

3.9.3 Olíureki

Mvsj. gerði skriflegan samning þann 22. mars, með samþykki tryggingarfélagsins, við björgunarsveitir á staðnum um að tína olíumengað rusl og olíublautan þara sem borist hafði á land. Hinn 25. mars tók að bera meira á olíu við skipið og í ljós kom að olíublautan farm hafði rekið á land og hann dreifst um fjörur í veðurofsanum daginn áður. Hollustuvernd ríkisins hafði samband við Stokkseyrarhrepp og Náttúrufræðistofnun með ósk um mat á mögulegri hættu bæði fyrir náttúru og fuglalíf.

Náttúrufræðistofnun sá um að kanna umfang olíumengunarinnar og áhrif hennar á fuglalíf með því að ganga fjörur og fljúga yfir svæðið. Vettvangskönnun Náttúrufræðistofnunar stóð yfir í fjóra daga og samkvæmt álitgerð hennar hafði borið á olíublautum fugli. Í kjölfarið voru lagðar fram tillögur um nauðsynlegt hreinsunarstarf og að fylgst yrði áfram með svæðinu til að athuga hvort breytingar yrðu á fuglalífi og vegna hugsanlegrar mengunar.

3.10 Eftirmáli

3.10.1 Björgunaraðgerðir

Þann 6. apríl lauk vöktun mvsj. á strandstað þar sem mesta hættan á olíumengun var liðin hjá en enn var eftir að koma flaki skipsins burt og hreinsa fjöruna. Ruslið lá eins og hráviði um allar fjörur í Þykkvabæ og sýnt þótti að enn væri mikið hreinsunarstarf eftir. Aðstæður á strandstað viðhéldu því þeim pírtingi sem skapast hafði hjá almenningi og fjölmiðlum og var seinangangur við hreinsunaraðgerðir gagnrýndur harðlega. Þann 8. apríl sendi umhverfisráðuneytið út tilkynningu þar sem leitast var við að svara spurningum sem höfðu verið áberandi í umræðunni varðandi hver bæri ábyrgð á strandstað, hvort stjórnvöld hefðu átt að grípa inn í aðgerðir til hreinsunar og hvaða tjón hafi orðið á umhverfinu vegna strandsins.

Hreinsunarverkið var boðið út af hálfu tryggingafélags eiganda *Vikartinds*. Kom fram hjá fulltrúa *Skipataekni*, sem tók að sér verkið, að dráttur á hreinsunarstarfinu hafi m.a. stafað af töf við að finna undirverktaka til að annast umrædda hreinsun. Þegar það hefði náðst hafi þurft að ganga frá samningi um hvernig að verkinu yrði staðið.⁴⁰ Undirverktakinn var loks fenginn til verksins og hófst skipuleg hreinsun helgina 19.-20. apríl, einum og hálfum mánuði eftir strandið. Reyndist undirverktakinn vanbúinn að tækjum og mannskap og tók verkið mun lengri tíma en áætlað var.

Endanlegri losun olíu lauk í júní og náðist nær öll olía úr tönkum skipsins. Samkvæmt töflu 2 þá tókst að endurheimta rúmlega 400.000 lítra (ca. 400 tonn), eða yfir 95% af þeirri olíu sem talið var að væri um borð. Skál þó hafður fyrirvari á því magni af olíu sem dælt var úr skipinu sökum ónákvæmni í upphaflega áætluðu magni af olíu og einnig að olían var að hluta blönduð vatni. Þar sem vélardagbók skipsins fannst ekki var einungis hægt að miða við áætlað magn eins og fyrr segir.⁴¹ Nær öll olían náðist úr skipinu og var flutt á brott.

Tafla 3 – Áætlað og endurheimt magn af olíu

Tegund olíu	Áætlað magn í upphafi (Lítrar)	Dælt frá geymum (Lítrar)	Mismunur
Svartolía	371.000	344.900	26.100
Gasolía	20.000	16.000	4.000
Smurolía	37.000	29.000	8.000
Úrgangsolía og dreggjar	0	12.500	-12.500
SAMTALS	428.000	402.400	25.600

HES sá um að safna saman olíuvarningi og spilliefnum og var þeim safnað í sérstakan gám sem fluttur var á móttökustað fyrir spilliefni þar sem þau voru flokkuð og send til höfuðborgarsvæðisins. Eins var heillegur varningur sendur þangað. Þann 3.-4. maí var síðari törnin tekin í að hreinsa fjöruna þar sem öllu olíumenguðu rusli var fargað á viðunandi urðunarstað á viðurkenndan hátt samkvæmt samdóma álitni mvsj. og HES.

Fundir voru haldnir í umhverfisráðuneytinu og á Hvolsvelli frá því að strandið varð fram á sumar 1997 þar sem m.a. voru ræddar skyldur og framkvæmdir eiganda skipsins við björgun farms, skips og hreinsun rusls samkvæmt íslenskum lögum og kröfum íslenskra stjórnvalda. Einnig áttu sér stað skýringarviðræður, bæði bréflaga og símleiðis þar sem ágreiningur vegna ábyrgðaryfirlýsingarinnar snéri að stórum hluta að meðhöndlun og afgreiðslu gáma og vöru sem í skipinu voru og vegna tafa sem urðu á greiðslu reikninga vegna kostnaðar yfirvalda á strandstað. Sýslumaður ítrekaði að ekki yrði gengið formlega frá björgunarsamningi fyrr en þessar greiðslur bærust. Það var síðan 9. apríl að vátryggingarfélagið lagði fram ábyrgðaryfirlýsingu þar sem ábyrgst var greiðsla allt að 30 milljónir króna vegna eftirlitskostnaðar íslenskra stjórnvalda þ.e. lögreglu, tollgæslu, heilbrigðis- og mengunareftirlits og annarra opinberra stjórnvalda sem strandið varðaði. Sýslumaður staðfesti síðan samninginn með undirritun samkomulags við þýsku útgerðina þann 30. maí 1997, en undir það samkomulag undirrituðu einnig fulltrúi tryggingafélags skipsins og ráðuneytisstjóri umhverfisráðuneytisins.⁴²

Björgunarsamningurinn var að mestu efnislega samhljóða drögunum sem samþykkt voru þann 24. mars, fyrir utan að gert var ráð fyrir að Eimskip annaðist meðferð farmsins eftir að hann var kominn í land og að ósóttar sendingar yrðu boðnar upp í samræmi við íslensk lög. Einnig var þar að finna ítarleg ákvæði um brottflutning skipflaksins og hreinsun og uppgræðslu á nálægum fjörum.

⁴⁰ Morgunblaðið 27. mars 1997

⁴¹ Davíð Egilson, 1997

⁴² Guðjón Bragason, Málavaxtalýsing, Vikartindsmál, 6. ágúst 1999

Greiðsla á kostnaði vegna strandsins var því tryggð með undirritun bæði björgunarsamningsins og ábyrgðaryfirlýsingarinnar í samræmi við viljayfirlýsingunni frá 10. mars.

Þegar mestu af farmi hafði verið bjargað og þeim efnum sem talið var að gæti ógnað umhverfinu var hafist handa við að rífa niður skipið undir stjórn *Titan Maritime Industries Inc.* Var það bútað í sundur og allt flutt á brott utan neðsti hluti kjalar þess sem var að hverfa í sjóinn og sandinn.

Tók oddviti Djúpárhrepps djúpt í árina með því að segja að öll vinnubrögð við hreinsunina hefðu „verið til skammar og eiginlega aldrei að fullu lokið.“ Fulltrúi HES kveðst hins vegar hafa verið sáttur við hreinsunina.

Rúmum 15 mánuðum eftir strand, þann 14. júní 1998, var gerð heildarúttekt á strandsvæðinu, af HES, lögmanni skipsins, fulltrúa tryggingafélags skipsins og fulltrúum frá umhverfisdeild Djúpárhrepps. Var enn verið að vinna við frágang á svæðinu. Rusl og smáhlutir úr skipinu voru ennþá á um tveggja hektara svæði og leifar af girðingarstrengjum voru sýnilegir á Háfsfjöru. Það sem ekki náðist að fjarlægja af skipinu var horfið að fullu í fjörusandinn.

Þann 19. maí 1999 hélt umhverfisráðuneytið lokafund á Selfossi um Víkartindsmálið þar sem var gerð grein fyrir hreinsun úr Háfsfjöru og hvernig til hefði tekist. Fundinn sóttu sýslumaður Rangæinga og fulltrúar Hollustuverndar ríkisins, HES og Ása- og Djúpárhrepps. Niðurstaða fundarins var sú að vel hefði til tekist og lítil sem engin merki væru sjáanleg um strandið lengur. Kjölur Víkartinds, sem var það eina sem eftir stóð, væri að mestu horfinn í sand og sæ og mundi innan tíðar með öllu hverfa.⁴³



Víkartindur á strandstað 25. febrúar 1998

3.10.2 Farmur

Hjá sýslumannsembættinu í Rangárvallasýslu var enn mikil vinna eftir við að leysa úr deilum vegna björgunar farms og vegna trygginga sem farneigendum var gert að reiða fram til að fá vöruna afhenta. Eins kom í hlut embættisins að halda uppboð á ósottum farmi. Ágreiningur kom upp vegna afgreiðslu farmsins milli Eimskips og eiganda og tryggingarfélag skipsins. Að sögn sýslumanns var í upphafi ekki búist við öðru en að þessir aðilar myndu eiga sameiginlegra hagsmuna af því að björgun farmsins gengi hratt fyrir sig, en staðreyndin var hins vega önnur sem leitt hafi til verulegra tafa. Hafi hann ítrekað skorað á eigendur skipsins að hraða vinnu við björgun farms úr skipinu, enda stöðug hætta á að gámar féllu fyrir borð með þeim afleiðingum að innihald þeirra skolaðist á land. Samdi sýslumaður við Eimskip 8. apríl 1997 um flutning farms af strandstað, geymslu og afgreiðslu varnings til farneiganda þar sem eigendur skipsins höfðu ekki undirritað björgunarsamninginn sem var fyrst lagður fram á fundi 24. mars sama ár. Var þessi ákvörðun í samræmi við óskir Tollstjórans í Reykjavík. Frá miðjum aprílmánuði hófst afhending vörusendinga af geymslusvæði Eimskips⁴⁴.

Með staðfestingu og undirritun björgunarsamningsins þann 30. maí leit sýslumaður Rangárvallarsýslu svo á að formlegum afskiptum hans af strandinu væri lokið, fyrir utan að fylgjast með því að útgerðin stæði við samninginn. Vegna deilna sem upp komu milli lögmanns útgerðarinnar og Eimskips um

⁴³ Upplýsingar frá Ingimar Sigurðssyni, skrifstofustjóra skrifstofu náttúruverndar og lífsgæða, umhverfisráðuneytið.

⁴⁴ Guðjón Bragason, Málavaxtalýsing, Víkartindsmál, 6. ágúst 1999

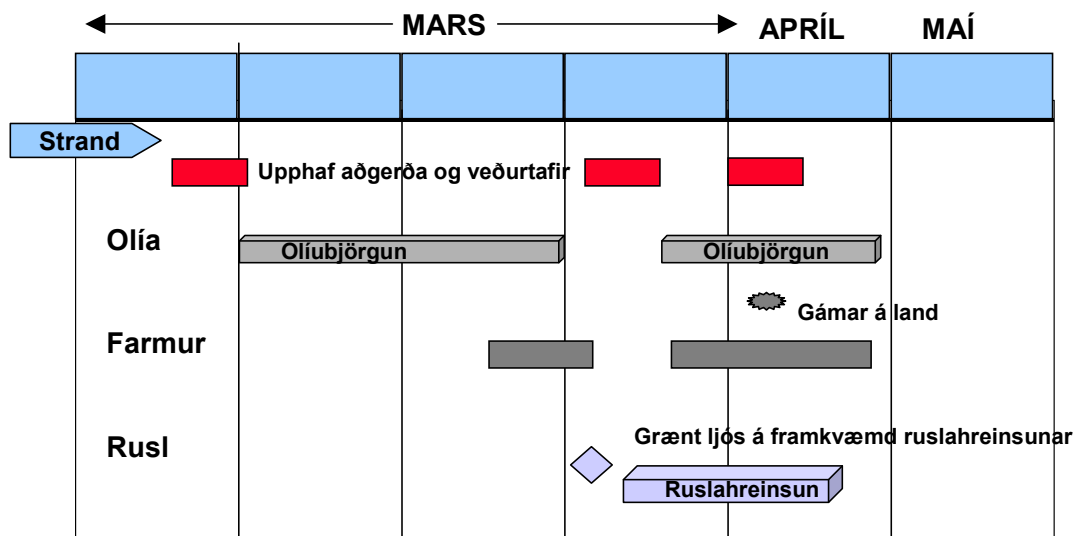
geymslugjaldakröfur á farminum varð tímabundin stöðvun á afgreiðslu hans í júní að kröfu fyrrnefnds. Sýslumaður taldi það ljóst að forræði málsins yrði hjá útgerðinni eftir undirritun björgunarsamningsins. Í kjölfarið sendi útgerðin samkomulagsdrög um hvernig framvegis yrði staðið að afhendingu farmsins sem Eimskip hafnaði og taldi sig hafa gildan samning við sýslumannsembættið frá 8. apríl. Það virtist því sem sýslumaður væri í raun enn samningsbundinn við Eimskip varðandi vörslu og afhendingu farms, þrátt fyrir ákvæði samkomulagsins frá 30. maí og náði því yfirtaka útgerðarinnar á öllu sem varðaði björgun farms og skips því ekki fyllilega fram að ganga. Leiddi þetta til áframhaldandi aðildar sýslumanns þar sem lögfræðileg staða strandmálsins varð nokkuð óljós, einkum varðandi uppboð á ósöttum farmi og öðrum uppgjörsmálum. Starfsmenn Ríkistollstjóra komu að þessari vinnu en ekki var heimilt að bjóða ósöttan farm upp fyrr en ár var liðið frá strandinu skv. ákvæðum tollalaganna nr. 55/1987. Uppboð á vegum Tollstjórans í Reykjavík fór fram þann 18. júní 1998 og rann uppboðsandríði nánast að öllu leyti til greiðslu aðflutningsgjalda og kostnaðar tollstjóra⁴⁵. Nokkurn hluta farmsins dróst að bjóða út og uppboðsaðgerðum lauk því ekki fyrr en 15. maí 1999.

Lýsti sýslumaður óánægju sinni með tafir við afgreiðslu þessara mála sem hafi orsakað að kröfum embættisins á hendur tryggingarfélagi *Vikartinds* um greiðslu útlagðs kostnaðar var nýverið (2002) hafnað í Héraðsdómi Reykjavíkur. Var þar þó ekki um stóran hluta að ræða af þeim heildarkostnaði sem hlaut af strandinu.⁴⁶

Tafla 4 - Yfirlit yfir undirritun einstakra samninga

Einstakir samningar	Undirritun/Dagsetning
Samningur við hollenska verktakafyrirtækið Wijsmullers um björgunaraðgerðir vegna olíu.	7. mars 1997
Ábyrgðaryfirlýsing vegna hreinsunar á rusli í fjöru upp að 50 m.kr.	2. apríl 1997
Björgunarsamningur vegna löggæslu, meðhöndlun farms, niðurrif skipsflaks og frágang upp að 30 m.kr.	30. maí 1997

Tafla 5 - Atburðarásin í megin dráttum



Heimild: Davíð Egilson, 1997

⁴⁵ Guðjón Bragason, Málavaxtalýsing, Vikartindsmál, 6. ágúst 1999

⁴⁶ Sjá Hæstaréttardóm nr. 32/2002

4 GREINING

Sundelius, Stern og Bynander (1997)⁴⁷ hafa dregið fram nokkur þemu sem reynst hafa sameiginleg í glímunni við ólík áföll. Með því hafa þeir greitt fyrir samanburðarhæfum rannsóknum á viðbúnaði og viðbrögðum vegna áfalla. Af þessum þemum hafa eftirfarandi fjögur verið valin sem þykja viðeigandi í rannsókn á strandi *Vikartinds* og eru þau rakin hér á eftir:

- ákvarðendur
- togstreita
- upplýsingastjórnun og fjölmiðlatengsl
- lærdómur

4.1 Ákvarðendur

Í stjórnsýslu Lýðræðisríkja er lögð áhersla á að skýrt sé hverjir beri ábyrgð á ákvörðunum. Gera þarf greinarmun milli þeirra sem undirbúa og skipuleggja tilteknar ákvarðanir og þeirra sem eru formlega ábyrgir fyrir þeim ákvörðunum sem teknar eru. Í raun er oft erfitt að halda þessari skiptingu, eins og t.d. í viðbrögðum við áföllum þegar samvinna hinna margra mismunandi hópa verður enn nánari, verkefni skarast og skil á milli hlutverka verða því óljósari.⁴⁸ Í viðbrögðum við strandi *Vikartinds* var vandamálið að ábyrgðarskiptingin lá ekki skýrt fyrir strax í upphafi.

Hér á eftir er litið á hverjir það voru innan íslensku stjórnsýslunnar sem komu að ákvarðanatöku í viðbrögðum vegna strands *Vikartinds*. Þrátt fyrir að litið sé á atburðarásina frá íslenskum sjónarhól þótti nauðsynlegt að greina sérstaklega ákvarðanatöku hins erlenda skipstjóra, í ljósi þess hve mótandi hún var fyrir fyrstu viðbrögð stjórnsýslunnar.

Siglingalögin byggja á þeirri grundvallarreglu að skipstjóri hefur ákvörðun og boðvald á sínu skipi. Það tekur einnig til þess hvort óskað verði aðstoðar vegna sjávarháska. Er það í samræmi við aldagömul og alþjóðleg viðhorf varðandi siglingar.⁴⁹ Þannig var skipstjórinn augljóslega ábyrgur fyrir því hvort og þá hvenær bedið væri um aðstoð fyrir *Vikartind*. Hvað réði eða hafði áhrif á ákvarðanir hans átti eftir að vera umhugsunarefni fjölmargra sem birtist í almennri umræðu, í fjölmiðlum og einnig á Alþingi. Margir drógu í efa raunverulegt ákvörðunarvald skipstjóra sem var undir þrýstingi frá eigendum og tryggingafélögum. Fram kom hjá skipstjóra í sjóprófum að hann hafi verið í stöðugu sambandi við útgerðina en ákvörðunin um að biðja um aðstoð hafi verið hans. En hvert var samspil skipstjóra við skipshöfnina í því ákvarðanatökufarli sem var í gangi á meðan hættan stigmagnaðist? Eins og áður hefur komið fram hvatti hleðslustjóri skipsins hann um að biðja um aðstoð strax um morguninn. Hleðslustjórinn var fulltrúi Eimskips og því í óeiginlegri merkingu ekki „á sama báti“ og hinir sem unnu fyrir útgerðina. Hann tjáði sig beint um sínar áhyggjur við starfsmenn Eimskips og kom þannig af stað ferli viðbragðsaðilanna. Sé litið á sjóprófin má sjá að yfirvélstjóri var sá sem stóð næst skipstjóra í ákvarðanatökufarlinu, sem telja má eðlilegt þar sem vélarbilun var frumorsök vandans. Skipstjórinn þurfti þannig að reiða sig á sérfræðiálit vélstjórans en fram kom í álit rannsóknarnefndar sjóslýsa í Hamborg að mistök yfirvélstjóra hafi átt sinn þátt í strandi skipsins.⁵⁰ Yfirvélstjóri áleit líkt og skipstjórinn að möguleiki hefði verið á að koma skipinu á flot allt þar til um kl 19:00 um kvöldið. Orð hans og aðgerðir studdu því ákvörðun skipstjóra.

⁴⁷ Sundelius, Stern og Bynander, 1997

⁴⁸ Sundelius, Stern og Bynander, 1997

⁴⁹ Siglingalög nr. 34/1985

⁵⁰ Fylgiskjöl með hæstaréttardómi 290/1999

4.1.1 Samspil Landhelgisgæslu og Eimskips

Eimskip er sá aðili sem gerir Lhg. viðvart um vélarbilun *Vikartinds* og kom því af stað ferli innan stjórnsýslunnar í viðbrögðum vegna yfirvofandi hættu og síðan strands *Vikartinds*. Með þessum hætti urðu þessir aðilar virkir ákvarðendur við að meta þörfina og hugsanlegar björgunaraðgerðir. Í ákvarðanatökufæri Lhg. og Eimskips var ítrekað ákveðið að hvetja skipstjóra *Vikartinds* að þiggja aðstoð. Meðan hann synjaði voru hendur þeirra bundnar og þeim gert ókleift að grípa inn í atburðarásina eins og þeir hefðu kosið. Þegar neyðarkall barst urðu þessir aðilar hins vegar afgerandi ákvarðanatökuaðilar ásamt Slysavarnafélagi Íslands.

Eðli málsins samkvæmt dró Lhg. sig til hlés eftir strandið en fulltrúar Eimskips urðu afgerandi í viðbrögðum á strandstað strax á eftir. Höfðu þeir lítið vald til ákvarðanatöku en sýndu frumkvæði við að koma margt konar björgunartækjum á vettvang.

4.1.2 Samhæfing eftir strand

Eins og fram hefur komið þá er það ljóst að uppbygging stjórnkerfisins er þannig háttað að ábyrgð framkvæmdavaldsins við skipströnd er dreifð. Samkvæmt fræðilegri skilgreiningu á þessi uppbygging heima undir svokölluðu „samhæfingarlíkani“ sem er valddreifit kerfi. Hugmyndin að baki slíku líkani er m.a. sú að hinar valddreifðu stjórnunareiningar séu til staðar til lausnar vanda, en séu ekki hindranir í sjálfu sér. Enn fremur að neyðarástand krefjist valddreifðrar og margræðrar ákvarðanatöku og því skuli frekar stutt við sjálfstæði ákvarðenda en að beita miðstýringu við lausn vandans.⁵¹ Tafla 3 sýnir þær opinberu stofnanir sem tóku þátt í ákvarðanatökufæri vegna viðbragða við strand *Vikartinds* og hver þau viðfangsefni voru sem þeim bar að fylgja eftir samkvæmt lögum. Hér á eftir er síðan rakið hvernig fulltrúar þeirra komu að ákvarðanatökufærlinu.

Tafla 6 - Viðfangsefni ákvarðenda í aðgerðum vegna strands *Vikartinds*

Viðfangsefni	Ákvarðendur
Björgun olíu/hættulegur farmur (IMDG)	Hollustuvernd ríkisins, umhverfisráðuneytið
Björgun á skipi, farmi þess, og almenn löggæsla	Sýslumannsembættið á Hvolsvelli, dómsmálaráðuneytið
Hreinsun á rusli/hættulegum varningi sem rusl á ströndum	Heilbrigðisnefnd Hellsu/Heilbrigðiseftirlit Suðurlands ⁵²
Brotflutningur flaks	Sveitarstjórn Djúpárhrepps

Hollustuvernd ríkisins

Eftir strandið að kvöldi 5. mars tók forstöðumaður mvsj. þá ákvörðun að hringja í Lhg. til að leita upplýsinga um magn olíu og annarra hættulegra efna um borð í *Vikartindi*. Var það fyrsta skrefið í ákvarðanatökufærlinu vegna strandsins sem hann tók í umboði Hollustuverndar ríkisins. Þá hafði hann frumkvæði að því að boða opinbera aðila til verkfundar á strandstað til að meta aðstæður og skipuleggja frekari aðgerðir og viðbrögð við mengunarhættu. Starfsmaður mvsj. var mættur á staðinn daginn eftir og voru allar aðgerðir bornar undir hann á staðnum í fyrstu og miðlaði hann af reynslu sinni með tækjabúnað og annað varðandi hreinsun á olíunni. Má segja að hann hafi komist næst því að vera hinn óformlegi stjórnandi aðgerða á ströndinni í upphafi ferlisins. Var hann í stöðugu sambandi við forstöðumann mvsj.

Þar sem eigandi skipsins hafði gefið út yfirlýsingu þess efnis að hann mundi axla ábyrgð á því að fjarlægja olíu og hættulegan farm af strandstað fór framkvæmdaferlið við þá hreinsun yfir til þeirra

⁵¹ Rosenthal, Kouzmin, 1993

⁵² Heilbrigðisnefnd Hellsu er skipuð þremur fulltrúum og er ein af 9 starfandi nefndum innan HES.

sérfræðinga sem hann réði til verksins. Starfsmenn Hollustuverndar urðu því ekki afgerandi við lausn þessa viðfangsefnis en þurftu engu að síður að fylgjast með allri framkvæmd og hafa yfirsýn á atburðarásina.

Sýslumannsembættið í Rangárvallasýslu

Við strandið varð skipið og farmur þess á ábyrgð sýslumanns sem jafnframt er lögreglustjóri sýslunnar. Varð hann afgerandi þegar kom að því að tryggja að ábyrgir aðilar greiddu allan kostnað af björgunaraðgerðum og þar með töldum löggæslukostnaði. Taldi hann viljayfirlýsingu eiganda þann 10. mars ófullnægjandi og benti á að farmur skipsins yrði á ábyrgð lögreglustjóra þar til trygging hafi verið sett. Sendi hann bréf til dómsmála- og umhverfissráðherra þann 14. mars þar sem hann rökstyður þetta álit, hvetur stjórnvöld sem að málinu koma til að samræma aðgerðir sínar sem frekast væri unnt og eins að fengin yrði aðstoð sérfræðinga á sviði sjóréttar og umhverfissréttar við frekari aðgerðir.⁵³ Lögreglustjóri var því afgerandi í ákvarðanatökufærlinu meðan málið snérist um að skýra ábyrgðaskiptingu þeirra sem komu að strandinu. Samkvæmt strandlögnum eru íslensk stjórnvöld ekki ábyrg fyrir framkvæmd björgunar eftir að eigandi hefur tekið hana í sínar hendur. Þó geta ýmsar skyldur eigi að síður hvílt á þeim eins og t.d. að halda uppi lögum og reglu á strandstað.⁵⁴ Kom til kasta lögreglustjóra vegna löggæslu, þar sem hann sá m.a. til þess að aðgerðir væru bannaðar þegar hættu þótti á dreifingu hættulegs varnings, koma innihaldi gáma til tollskoðunar, og að óviðkomandi væri haldið frá strandstað.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands

Heilbrigðisfulltrúi Suðurlands hafði yfirumsjón með flestum hreinsiaðgerðum eftir strand. Fékk hann til samstarfs björgunarsveitir og einstaklinga þar til hreinsunarverkið var boðið út af hálfu tryggingafélags eiganda *Vikartinds*. Kom hann að hreinsuninni þar til henni lauk að fullu.

Sveitarstjórn Djúpárhrepps

Sveitarfélagið hélt uppi kröfu um hreinsun fjörunnar en kom ekkert að hreinsuninni að öðru leyti en því að fylgja henni eftir. Var það þessu litlu sveitarfélagi, með aðeins um 500 íbúum, um megn að bera fjárhagslega ábyrgð á hreinsunaraðgerðunum.

Bráðamengunarnefnd

Rétt er að líta sérstaklega á aðkomu bráðamengunarnefndar þar sem varaformaðurinn tók þá ákvörðun að kalla ekki saman nefndina eftir strand *Vikartinds*. Hafði hann fullt umboð til að taka þá ákvörðun sem sitjandi formaður á þessum tíma. Líta ber á að hann gefur strax þá yfirlýsingu að hann muni kalla saman nefndina óski einhver nefndarmanna eftir því (sjá kafla 3.5).

4.1.3 Flókið samspil

Eftir strandið komu fjölmargir aðilar að ákvarðanatöku bæði fyrir hönd íslenskrar stjórnsýslu, björgunarsveita, Eimskips og fulltrúa eiganda skipsins. Í gang fór mjög flókið samspil ákvarðanatakenda vegna óljósrar verkaskiptingar og óljóss lagalegs umhverfis. Innlendir aðilar þurftu að setjast niður og „rýna í gegnum lög og reglugerðir“ svo notuð séu orð eins viðmælandans. Skortur á yfirstjórnanda á strandstað var tilfinnanlegur. Samskipti við erlenda aðila krafðist einnig enn flóknari samhæfingar. Ákvarðanir voru í fyrstunni fálmkennar, síðan tók við samráð íslensku aðilanna þar sem ákvörðunum var fylgt á eftir með skriflegum yfirlýsingum til erlendu aðilanna sem og sameiginlegum fundum.

Vert er að geta þess hversu árekstrarlaus samskipti íslensku og erlendu sérfræðinganna virðast hafa verið. Eins og fram kom varðandi björgun olíu að íslensku viðbragðsaðilarnir settu spurningamerki við að reynt skyldi að dæla svartolfunni, því til þess töldu þeir seigju hennar of mikla. Ekki varð þó nein togstreita í kringum þá ákvörðun. En þetta er dæmi um hversu erfitt getur verið að þurfa að treysta á sérfræðinga og

⁵³ Bréf sýslumannsembættis Rangárvallasýslu til dómsmála- og umhverfissráðherra, 14. mars 1997

⁵⁴ Sjá greinargerð Þorgeirs Örlygssonar, 20. mars 1997

verða síðan að taka á sig gagnrýni vegna starfa þeirra. Í þeim óróleika fjölmiðla og almennings var enn meiri hætta á togstreitu með ásökunum á báða bóga, en sú varð ekki raunin. Forstöðumaður mvsj. kemst svo að orði um samstarf þessara aðila:

„Aðgerðir við björgun verðmæta og varnar umhverfis við strand Vikartinds tókust ótrúlega vel þegar miðað er við aðstæður í upphafi. Það er að þakka mörgum samverkandi þáttum, svo sem vilja eiganda og opinberra aðila til samvinnu, rökréttum ákvörðunum og batnandi veðurfari þegar frá leið. Rétt er að draga fram sérstaklega hluta fulltrúa tryggingafélagsins við björgunaraðgerðirnar og tryggingafélagið sjálft sem sýndu mikla ábyrgð og stóðu við allar lagalegar kvaðir. Það er ekki víst að Íslendingar verði eins heppnir við næsta strand...“⁵⁵

Vissulega voru Íslendingar heppnir með hversu vel hinir erlendu aðilar stóðu við sínar skuldbindingar. En þeir geta einnig þakkað íslensku sérfræðingunum sem lögðu sitt að mörkum til farsæls samstarfs.

4.1.4 Aðkoma ríkisstjórnar

Umfjöllun um strand *Vikartinds* varð strax mjög áberandi á alþingi. Ríkisstjórnin tók þátt í þeirri umræðu en hlutaðist ekki til um aðgerðir á strandstað. Var ákveðið að treysta opinberum aðilum fyrir þeirra

Box 1.

Borgarbúar Aucklandborgar þurftu að þola langvinnt rafmagnsleysi og starfsemi fyrirtækja og stofnana lamaðist í rúma tvo mánuði. Vandinn stigmagnaðist fyrir alla þá sem þurftu að þola þessar kringumstæður og krafðist almenningur og fjölmiðlar þess að borgaryfirvöld sem og orkufyrirtækið *Mercury Energy* kæmu fram með fullnægjandi lausn vandans. Borgarstjóri Aucklandborgar ákvað fljótlega í viðbragðsferlinu að styðja aðgerðir Mercury-orkufyrirtækisins. Hann og ráðgjafar hans mátu stöðuna þannig að *Mercury* væri ábyrgt fyrir áfallinu og ætti því að leysa úr því. Um leið sniðgengu þeir almenningsálit og pólitískan þrýsting á að borgarstjóri kæmi fram sem pólitískur leiðtogi. Gaf borgarstjóri út þær yfirlýsingar að fulltrúar fyrirtækisins væru að gera allt sem á þeirra valdi stæði til að leysa vandann, en sú lausn gekk brösuglega. Margir álitu hann hafa tapað borgarstjórakosningum síðar á árinu með því að hafa tengt persónu sína og trúverðugleika við *Mercury*.

viðfangsefnum, sem og að treysta orðum eiganda *Vikartinds* og firra hann ekki ábyrgð með að grípa fram fyrir hendurnar á honum. Svipaða afstöðu má sjá hjá ráðamönnum gagnvart viðbragðsaðilum þegar björgunaraðgerðir stóðu yfir vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum 1995 í traustsyfirlýsingu til þeirra er sinntu almannavörnum.⁵⁶ Ólíkt því sem þá var, var ríkisstjórnin beitt miklum þrýstingi frá almenningi og fjölmiðlum að hlutast til um aðgerðir vegna strands *Vikartinds*. Í raun hefði verið ástæða til í þessari rannsókn að líta á þá ákvörðun stjórnvalda að grípa ekki fram í sem eina af helstu ákvarðanatökunum. Ekki væri þó mörg orð um hana hafandi því hún var samhljóma ákveðin og ekki brugðið út frá henni þrátt fyrir mikinn þrýsting.

Dæmi um hversu dýrkeypt það getur verið fyrir yfirvöld að grípa ekki inn í aðgerðir má finna í CRiSMART áfallabankanum í rannsókn á viðbrögðum vegna rafmagnsleysis í Auckland, Nýja Sjálandi árið 1998.⁵⁷ (Box 1.). Í öðru dæmi, um atvik sem varði í Svíþjóð 1997, láta stjórnvöld aftur á móti undan slíkum þrýstingi⁵⁸ (Box 2).

Eins og fram hefur komið þá eru það einkum tvö ráðuneyti, dómsmála- og umhverfissráðuneytið, sem hafa lögskyldur í aðgerðum vegna skipstrands.⁵⁹ Umhugsunarvert er hversu ósýnilegur dómsmálaráðherra og hans ráðuneyti var í þeirri gagnrýni sem birt var um viðbúnað og aðgerðir vegna strandsins. Umhverfissráðherra birtist einn í eldflinunni og varð einskona persónugervingur fyrir öll hin ætluðu mistök í björgunaraðgerðum. Þótt hann hafi ekki verið ákvarðanatökandi í aðgerðum má segja að hann hafi gegnt ákveðnu mórölsku leiðtogahlutverki. Í viðtölum vegna þessarar rannsóknar kom fram það álit viðmælenda að gagnrýni stjórnarandstöðunnar sem beindist gegn ráðherra í kjölfar strandsins hafi gefið tóninn. Þá ber líka að spyrja hvort ráðherra hafi

⁵⁵ Davíð Egilson, 1997

⁵⁶ Ásthildur E. Bernharðsdóttir, 2001

⁵⁷ Newlove, Stern og Svedin, 2000

⁵⁸ Kärde, 1998

⁵⁹ Sjá kafla 2.1, Stjórnsýsla og boðleiðir

meðvitað eða ómeðvitað komið sér í þessa stöðu og/eða fjölmiðlar séð til þess.⁶⁰ Lýsir umhverfisráðherra því vel hvernig hann upplifði þetta áreiti í eftirfarandi orðum:

„...ég upplifði þetta eins og skipið hefði strandað í húsgarðinum heima hjá mér, ég bæri á því alla ábyrgð og mér bæri að koma því þaðan eða leysa öll mál sem því tengdust.“

Í leit að skýringu á hvers vegna umhverfisráðuneytið tók á sig mestallt áreitið meðan önnur ráðuneyti héldu sér til hlés ber að líta á hversu ungt ráðuneytið var og einnig að málaflakkar þess komu frá mörgum ráðuneytum eins og rakið er í inngangi. Þetta var fyrsta stóra bráðaóhappið sem ráðuneytið þurfti að glíma við og því ákveðið reynsluleysi ríkjandi sem kemur fram í hvernig ráðuneytið höndlar áfallið og ráðherra kemur fram fyrir hönd þess. Vandí þess snéri ekki fyrst og fremst að tæknilegu hliðinni, þ.e. að fyrsta stigi áfalls, heldur að öðru stiginu, hvernig bregðast ætti við pólitískri andstöðu og fjölmiðlaumræðunni til varnar trúverðugleika ráðuneytisins.

Box 2.

Sænsk stjórnvöld létu undan þrýstingi almennings og fjölmiðla við gerð jarðbrautagagna í Båstad á vesturströnd Svíþjóðar árið 1997 þegar jarðvegsvatn mengaðist vegna skaðlegra efna sem byggingaverktakinn notaði. Við neyslu þess drápust fiskar, kýr lömuðust og heilsu manna var ógnað. Fjölmiðlar, íbúar og yfirvöld á staðnum kröfðust íhlutunar stjórnvalda. Brugðust stjórnvöld við með því að mynda hóp sem samanstóð af fulltrúum frá ráðuneytum fjármála; landbúnaðar; samgangna; varnarmála og umhverfismála. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis fór fyrir hópnum. Kom hópurninn saman daglega meðan á neyðaraðgerðum stóð. Í niðurstöðu rannsóknar er bent á að slík íhlutun hefði ekki verið nauðsynleg vegna neyðaraðgerða, heldur hafi stjórnvöld fundið sig knúin til að láta undan þrýstingi.

4.2 Togstreita

Togstreita milli skipstjóra *Vikartinds* annars vegar og Lhg. og Eimskips hins vegar var augljós meðan skipið rak að landi þann 5. mars. Eftir strandið hlaut hin mikla óvissa um ábyrgðarskiptingu að kalla á ýmiss konar ágreining í samskiptum. Eimskip og eigendur skipsins deildu, sýslumaður Rangárvallasýslu krafði Eimskip og tryggingarfélag þess um ábyrgð á greiðslu alls kostnaðar sem hljótast myndi af björgunaraðgerðum, Eimskip vísaði því alfarið á ábyrgð útgerðar skipsins o.s.frv.⁶¹ Ekki er til mikils að rýna nánar í þá togstreitu sem var ríkjandi vegna óvissu um ábyrgðarskiptinguna. En í kjölfar strandsins tók hún á sig ýmsar myndir og þykir vert að bregða hér upp eftirfarandi sex birtingarmyndum hennar:

- íhlutunarréttur
- björgunarlaun
- hentifánastríð
- hagsmunavarsla farmflytjenda
- deilur heimamanna
- pólitískt bitbein

4.2.1 Íhlutunarréttur

Að mati yfirmanns Lhg. þótti strand *Vikartinds* sýna að lagabreytinga væri þörf til að auka völd og frumkvæði hennar gagnvart skipum í sjávarháska við Íslandsstrendur innan 12 mílna landhelginnar og að þær fælu í sér ákvæði sem væru vilja skipstjóranna yfirsterkari. Forseti Slysavarnafélags Íslands, skólastjóri Slysavarnaskóla sjómanna og formaður Sjómannasambands Íslands voru meðal þeirra sem tóku undir þá skoðun. Væri þar um mikilvæga forvarnaaðgerð að ræða, fyrst og fremst með tilliti til þeirra

⁶⁰ Sjá kafla 4.3 Upplýsingastjórnun og fjölmiðlatengsl

⁶¹ Þorgeir Örlygsson, 20. mars 1997

manna sem vinna um borð í þeim skipum sem eru við strendur landsins, og einnig með tilliti til hættu á alvarlegum mengunarslysum.

Á Alþingi fór fram alllöng umræða þann 11. mars um strand *Vikartinds* þar sem málshefjandi lagði fram spurningar sem forsætisráðherra svaraði. Ein spurningin sneri að því hvernig hægt væri að tryggja íslenskum stjórnvöldum eðlilegan rétt til íhlutunar ef skipstjórnarmenn þrjúskast við ábendingu yfirvalda um yfirvofandi hættu og með slíku framferði stefna lífi manna í tvísýnu. Í svari forsætisráðherra kom fram að breytingar á siglingalögum væru nauðsynlegar til að unnt yrði að taka fram fyrir hendur skipstjóra. Á því væru hins vegar þau tormerki að gæta yrði alþjóðlegra skuldbindinga Íslands og viðhorfa á þessu sviði.⁶²

Íhlutun á hafi

Þegar litið er til siglingalaganna eða strandlaganna þá veitir íslensk löggjöf ekki heimild til íhlutunar stjórnvalda þó svo að skip ógni umhverfi hafsvæðisins í kringum landið. Skv.ákvæði 2. mgr. 164. gr. siglingalaganna kemur m.a. eftirfarandi fram: „nú tekur einhver þátt í björguninni gegn beru og réttmætu banni þess sem hefur stjórn skipsins á hendi og á hann þá engan rétt á björgunarlaunum.“ Samkvæmt þessu er það ljóst að ef íslensk stjórnvöld íhlutast þá eru þau orðin ábyrg fyrir kostnaði sem af því hlýst.

Einnig er athyglisvert að íhlutunarréttur Íslendinga nær lengra utan lögsögunnar en innan hennar samkvæmt alþjóðasamningnum um íhlutunarrétt frá 1969⁶³ sem öðlaðist lagagildi á Íslandi með lögum nr. 14/1979 og kveða á um eftirfarandi:

„Aðildarríki að þessum samningi mega gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar kunna að vera á úthafinu⁶⁴ til þess að koma í veg fyrir, draga úr eða útiloka alvarlega og yfirvofandi hættu sem ströndum þeirra, eða hagsmunum í því sambandi stafar af olíumengun, eða hættu á olíumengun sjávar eftir óhapp hefur komið fyrir á sjó, eða vegna framkvæmda við slíkt óhapp, sem ástæða er til að ætlast að af muni hljótast meiri háttar vandræði.“

Réttur til íhlutunar fyrir utan landhelgi kemur einnig fram í Alþjóðahafréttarsamningnum sem Íslendingar eru aðilar að sbr 221. gr. um „ráðstafanir til að forðast mengun af völdum óhappa á sjó“:

1. *Ekkert í þessum hluta skal hnekkja rétti ríkja samkvæmt þjóðarrétt, bæði venjum og samningum, til að gera og framkvæma utan landhelginnar⁶⁵ ráðstafanir í samræmi við raunveruleg eða yfirvofandi spjöll til að vernda strönd sína eða skylda hagsmuni, m.a. veiðar, fyrir mengun eða hættu á mengun í kjölfar óhapps á sjó eða athafna vegna þessa óhapps sem ætla má með rökum að hafa muni meiriháttar skaðlegar afleiðingar í för með sér.*
2. *Í þessari grein merkir “óhapp á sjó” árekstur skips, strand eða annað siglingaróhapp ellegar annan viðburð um borð í skipi eða utan þess sem leiðir til verulegra spjalla eða yfirvofandi hættu á verulegum spjöllum á skipi eða farmi.*

Samkvæmt alþjóðasiglingareglunum er einnig heimilt að setja reglur um aðskildar siglingaleiðir eða einstefnuleiðir þar sem mikil umferð skipa og siglingar eru taldar varasamar innan landhelginnar, sbr. 22. gr. Alþjóðahafréttarsamningsins um „Siglingaleiðir og aðskildar siglingaleiðir í landhelginni“ og 194. gr. um „ráðstafanir til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með mengun hafrymisins“.

⁶² Umræður á Alþingi 11. mars 1997

⁶³ International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, (“Intervention”), 1969

⁶⁴ Úthafið (e. High Seas) er það hafsvæði sem er utan ríkislögsögu, þ.e. utan landhelgi og efnahagslögsögu. Úthafið er öllum ríkjum frjálst til umferðar og nota. Ekkert ríki getur slegið eign sinni á hluta þess eða áunnið sér þar forréttindi umfram önnur ríki.

⁶⁵ Landhelgi (e. Territorial Sea) er það sjávarsvæði undan strönd lands, sem er undir lögsögu þess, þ.e.a.s. 12 sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar. Strandríkið hefur fullveldisrétt yfir landhelginni eins og innsævinu. Hins vegar takmarkast þessi fullveldisréttur við það að erlendum skipum, hvort heldur þau eru herskip eða kaupskip er heimiluð friðsamleg för um landhelgina.

Að auki er að finna eftirfarandi ákvæði um rétt strandríkis til íhlutunar samkvæmt þjóðarrétti í 9. gr. björgunarsamningsins frá 1989⁶⁶:

„Ekkert í þessum samningi hefur áhrif á rétt hlutaðeigandi strandríkis til að gera ráðstafanir í samræmi við almennt viðurkenndar meginreglur þjóðarréttar til að vernda strandlengju sína, eða skylda hagsmuni, frá mengun eða yfirvofandi hættu á mengun í kjölfar sjósslyss, eða aðgerða sem tengjast því, sem gera má ráð fyrir að hafi í för með sér verulegt tjón, og er þá með talinn réttur strandríkja til að leiðbeina við björgunaraðgerðir“

Skip eiga rétt til óhindraðrar siglingar innan íslenskrar lögsögu en hins vegar hlýtur stjórnvöldum að vera heimilt, ef ekki skylt, að gæta hagsmuna sinna þegar skip kemur upp undir strendur landsins. Eðli sínu samkvæmt geta alþjóðasamningar ekki veitt heimild til íhlutunar innan lögsögu einstakra landa. En þegar komið er inn fyrir langhelgi er ljóst að fullveldisréttur Íslands er í gildi og því ekkert því til fyrirstöðu að ákvæði til íhlutunar sé til staðar í íslenska réttarkerfinu og nái til landsins sjálfs og að það sé ótvírætt hver fari með umboð til íhlutunar og þá með hvaða hætti. Hafa önnur ríki tekið upp íhlutun innan landhelgi og má sem dæmi líta til Frakklands þar sem viðbrögð franskra yfirvalda strax eftir strand *Amoco Cadiz* þann 16. mars 1978 voru þau að franska þingið og ríkisstjórnin settu reglur um breyttar siglingaleiðir og heimild til aðgerða.

Íhlutun í landi

Ólga átti sér einnig stað í þjóðfélaginu vegna þeirrar kröfu að ríkisstjórninni bæri skylda til að grípa inn í björgun og hreinsun á strandstað. Samkvæmt túlkun Þorgeirs Örlygssonar lagaprófessors getur ríkisvaldið gripið inn í rás atburða ef björgunaraðili sinnir ekki skyldum sínum en meira vafamál sé hvaða atvik þurfi að vera til staðar sem réttlæti slíkt inngrip og er því sá íhlutunarréttur óskýr.⁶⁷

Hin háværa gagnrýni á seinagang og mistök við hreinsun fól m.a. í sér það álit að ríkisstjórnin hefði fulla ástæðu til að grípa inn í aðgerðirnar. Fór fyrir brjóstið á mönnum að erlendir aðilar réðu því hversu hægt gengi og að baki því gætu legið hagsmunir annarra en Íslendinga. Ritstjóri DV dregur þennan perring sterkum litum í leiðara sínum þann 11. mars:

„...Meðhöndlun málsins er hin sama og við svipaðar aðstæður í þriðja heiminum. Stjórnvöld á staðnum klóra sér í höfðinu, en sérfræðingar frá vesturveldunum koma á staðinn, þegar þeir mega vera að, og láta bjóða út björgunaraðgerðir til að finna, hver býður lægst verð“

Togstreita vegna kröfunnar um að stjórnvöld tækju af skarið í björgunar- og hreinsunaraðgerðum á strandstað lagðist af mestum þunga á umhverfisráðuneytið þó svo að hin formlega ábyrgð á þeim þætti skiptist á fleiri ráðuneyti þar sem íhlutunar- og afskiptaréttur stjórnvalda varðandi skipsstrand byggir einkum á tveimur lagabálkum, annars vegar á ákvæðum laga nr. 42/1926 um skipströnd og vogrek (björgun farms og skips), og hins vegar á ákvæðum laga um náttúruvernd, mengun sjávar og hollustuhætti (björgun olíu og rusls)⁶⁸, eins og áður hefur verið rakið. Í kafla 4.3.2 um fjölmiðla er leitað skýringa á því hvers vegna flest spjót hafi beinst að umhverfisráðuneytinu í gagnrýni á framkvæmdaleyssi stjórnvalda.

Fordæmi eru fyrir íhlutun íslenskra stjórnvalda t.d. þegar skipið *Erik Boye* strandaði við Breiðdalsvík árið 1993 þar sem eigendur höfðust ekkert að í nokkra daga og fyrirsjáanlegt var að mengunarslys yrði ef ekki væri gripið tafarlaust til aðgerða. Ekki fékkst greitt upp í kröfur íslenskra stjórnvalda vegna afskipta af strandi *Erik Boye* og því ekki ólíklegt að sú reynsla hafi verið meginástæða þess að stjórnvöld vildu reyna til hins ýtrasta að þrýsta á eigendur *Vikartinds* til ábyrgðar og aðgerða í samræmi við íslensk lög þar sem eigendur *Vikartinds* höfðu lýst ábyrgð á sínar hendur með yfirlýsingu sinni þann 10. mars og m.a. ráðið verktaka til hreinsunarstarfa á sinn kostnað. Það var því ekki talin næg ástæða til að grípa inn í aðgerðir

⁶⁶ International Convention on Salvage (“Salvage”), 1989. Íslensk stjórnvöld hafa staðfest alþjóðabjörgunarsamninginn frá 1989 og öðlaðist hann gildi þann 21. mars 2003.

⁶⁷ Þorgeir Örlygsson, 20. mars 1997

⁶⁸ Sjá kafla 2.1, Stjórnsýsla og boðleiðir

og draga þannig úr þrýstingi á eigendur að standa við sína ábyrgð á framkvæmd og kostnaði við hreinsunina.

4.2.2 Björgunarlaun

Í kjölfar strandsins varð áleitin sú spurning, sem oft hafði verið varpað fram áður, hvort björgunarlaun stæðu í veginum fyrir því að skip í sjávarháaska óskuðu aðstoðar. Í gagnrýni á óréttmæti björgunarlauna var því þannig haldið fram að björgunarlaun rýri öryggi sæfarenda.

Í lagalegum skilningi er um tvö stig björgunar á sjó að ræða, þ.e. svokallaða aðstoð annars vegar og eiginlega björgun hins vegar. Flest rök hníga að því að dómstólar hefðu talið um björgun að ræða á *Vikartindi* ef tekist hefði að bjarga skipinu. Í slíkum tilvikum eiga útgerð og áhöfn björgunarskips lagalegan rétt á björgunarlaunum sem annaðhvort hefði þurft að semja um eða vísa til dómstóla. Beindi það sjónum manna að því hvort útgerðin og skipstjórinn hafi teft á tæpasta vað við að reyna að gera við bilun í skipinu til að freista þess að komast hjá því að greiða há björgunarlaun og jafnvel hærri tryggingariðgjöld.

Einkenni björgunarlauna eru þau að upphæð þeirra er ekki ákveðin sem þóknun fyrir vinnuframlag heldur sem hlutfall af verðmæti skips og farms. Er hlutfallið háð því m.a. hversu mikilli hættu skipið var í sem bjargað var.⁶⁹

Sé skip tryggt er það tryggingarfélag þess sem greiðir björgunarlaunin. Hins vegar er það útgerðarfélagið sem greiða verður björgunarlaunin ef skip sem bjargað er, er ekki tryggt. Samkvæmt Valgarði Briem lögmanni, er erfitt að meta hve há björgunarlaun varðskips og áhafnar þess hefðu verið ef skipstjóri *Vikartinds* hefði beðið fyrir um aðstoð og hún tekist. Til er svokölluð minni háttar aðstoð þar sem björgunarlaun eru 2% af verðmætum skips og farms. Því er erfitt að segja til um hver viðmiðunarprósentan hefði orðið, en hún hefði þó aldrei farið yfir 10%. Talið er að verðmæti *Vikartinds* og farms þess hafi verið um 1,7 miljarðar króna og má því búast við að björgunarlaun hefðu orðið á bilinu 34-170 milljónir króna.⁷⁰

Í sjóprófi kom fram að útgerðarfyrirtækið var í reglulegu sambandi við skipstjóra *Vikartinds* og Eimskip. Sagði skipstjórinn að honum hafi verið sagt af útgerðinni að þar sem aðstæður væru í lagi ætti hann enga samninga að gera við varðskipið. Talað hefði verið um að semja ætti við Lhg. en engin niðurstaða væri komin. Hann hafi ekki staðið í samningum sjálfur en það hafi auðvitað verið á hans valdi að biðja um aðstoð ef hann teldi það nauðsynlegt.

Spurning sem einnig var gerð að álitaefni eftir á var hvort Lhg. hefði ekki átt að ganga til samninga um björgunarlaun til að knýja á um að skipinu yrði komið til bjargar í tæka tíð. Fulltrúi í tjónadeild og innra eftirliti Eimskips ræddi við forstjóra Lhg. vegna beiðni útgerðar að reynt yrði að semja um fast verð fyrir björgunina. Forstjórinn taldi enga möguleika á slíku, enda væri það andstætt siglingalögum og slíka samninga væri hægt að ógilda. Hann benti á að Lhg. hefði ávallt samið um greiðslu björgunarlauna eftir á og aldrei þurft að koma til kasta dómstóla að skera þar úr. Er það misskilningur að slíkir samningar séu andstæðir siglingalögum en fyrirvarinn er sá skv. 167. gr. 1. mgr. siglingalaganna að „*Ef björgunarsamningur hefur verið gerður meðan hættan vofði yfir og undir áhrifum hennar þá má hver aðila sem er krefjast þess að dómur ógildi samninginn eða breyti honum ef telja verður að skilmálar hans séu ósamngjarnir*“. Í skýrslutöku vegna sjóprófa kom fram að útgerðin taldi Eimskip í ríkiseigu og því hugsanlegt að skipafélagið gæti samið við Landhelgisgæsluna sem ríkisstofnun.

Í viðtali við Morgunblaðið benti Jónatan Sveinsson hrl. á það að erlendis væri það mjög algengt að björgunarfélög semji áður en lagt er af stað í björgunarleiðangur því sé ekki hægt að segja það fjarstæðukennt af hálfu útgerðarfélagsins að leita samninga. Íslensk lög fylgja náið norrænum

⁶⁹ Jón Erlingur Þorláksson, Viðskiptablaðið 30. apríl 1997

⁷⁰ Dagblaðið 07. mars 1997

sjóréttarlögum þar sem hefur verið varað við slíkum samningum. Ráða þar siðferðileg sjónarmið, að ekki eigi að „prúttá“ um slíka hluti meðan hætta er að magnast.⁷¹

Hinn 11. apríl 1997 skipaði samgönguráðherra nefnd (björgunarnefndin) til að endurskoða ákvæði VII. kafla siglingalaganna „um björgun“ sem öðluðust gildi 1. janúar 1999 (lög 133/1998). Breytingarnar studdust fyrst og fremst við nýlegar norrænar lagabreytingar og alþjóðabjörgunarsamningurinn frá 1989. Meginástæða fyrir gerð björgunarsamningsins var strand olíuskipsins *Amoco Cadiz* við Frakklandsstrendur í mars 1978 (Box 3)⁷² en það samsvarar að mörgu leyti til strands *Vikartinds*. Slys þetta leiddi til mestu olíumengunar sem orðið hefur við strendur Evrópu. Í kjölfar strandsins komu í ljós ýmsir annmarkar á m.a. þágildandi íhlutunarrétti, eins og fyrr segir, og björgunarreglum. Frá sjónarhóli björgunarréttar liðu rúmlega 10 klukkustundir frá því að skipið bilaði og þar til það strandaði þar sem það tók skipstjóran þennan tíma að fá samþykki útgerðarmanns skipsins fyrir því að gengið yrði frá björgunarsamningi.

Box 3.

Olíuskipið *Amoco Cadiz* var á leið til Rotterdam með u.þ.b. 220 þúsund tonn af hráolíu þegar stýrivél skipsins bilaði kl. 9:45 16 mars 1978 með þeim afleiðingum að skipið rak í hvassviðri að landi. Klukkan. 21:04 þann sama dag strandaði skipið. Þrátt fyrir tilraunir til að draga úr mengunartjóni rann öll olían í sjóinn. Umfangsmiklar og dýrar ráðstafanir sem voru gerðar til að reyna að hreinsa upp olíuna komu ekki að neinu gagni og slysið olli gríðarlegu mengunartjóni.

Björgunarnefndin lagði m.a. til að Ísland fullgildi björgunarsamninginn frá 1989. Þrátt fyrir að breytingar á björgunarákvæðum siglingalaganna taki mið af þessum samningi þá eru ákvæði í samningnum sem ekki er að finna í gildandi siglingalögum.

4.2.3 „Hentifánastríð“

Í kjölfarið á strandi *Vikartinds* varð mjög sýnileg hagsmunatogstreita milli Sjómannafélags Reykjavíkur og Eimskips sem tengist svokölluðu „hentifánastríði“. Er hún angi alþjóðlegrar togstreitu milli Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna (e. International Trade workers' Federation -ITF) annars vegar og Alþjóðasamtaka útgerðarmanna (e. International Shipping Federation -ISF) og Alþjóðaráðs útgerðarmanna (e. International Chamber of Shipping -ICS) hins vegar.

Alþjóðasamtök flutningaverkamanna hafa gagnrýnt útgerðir fyrir að sigla undir fána annars lands en síns eigins og að með því séu þær að forðast kjarasamninga, lögboðna skatta og skyldur í heimalandinu. Hafa stéttarfélög sjómanna með sér náð samstarf í gegnum samtökin sem stofnuð voru árið 1896. Með alþjóðlegum aðgerðum reyna aðildarfélög Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna að knýja útgerðir hentifánaskipa til að virða eftirfarandi tvær grundvallarreglur: að um allar alþjóðlegar kaupskipasiglingar, aðrar en áætlunarsiglingar, gildi lágmarkskjarasamningar Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna; og að um allar fastar áætlunarsiglingar milli Evrópulanda gildi kjarasamningar viðkomandi landa eftir nánara samkomulagi þeirra stéttarfélaga farmanna sem í hlut eiga.

Miðað er við að sú útgerð sem á, leigir eða ræður allri áætlun kaupskips skuli ábyrg fyrir kjarasamningum. Þessi regla byggir á samþykkt evrópsku farmannasamtakanna innan Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna og miðar að því að jafna samkeppnisstöðu í siglingum og koma í veg fyrir félagsleg undirboð.⁷³ Sjómannafélag Reykjavíkur (SR) gerðist aðili að Alþjóðasamtökum flutningaverkamanna árið 1923.⁷⁴

Alþjóðasamtök útgerðarmanna og Alþjóðaráð útgerðarmanna viðurkenna ekki Alþjóðasamtök flutningaverkamanna sem stéttarfélag en Alþjóðasamtök útgerðarmanna eru þó í reglulegu sambandi við fulltrúa samtakanna. eru útgerðaraðilar ósáttir við hvernig Alþjóðasamtök flutningaverkamanna hafa náð

⁷¹ Morgunblaðið 10. mars 1997

⁷² Sbr. athugasemdir við frumvarpi til laga um breytingar á siglingalögum nr. 34 19 júní 1985, með síðari breytingum (lagt fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-98)

⁷³ <http://www.asi.is/vinnan/1998/vinnan9/hanseduo.htm>

⁷⁴ Upplýsingar frá Alþjóðasamtökum kaupskipa á Íslandi.

að ákveða einhliða lágmarkslaun flutningaverkamanna með því að neyða þá til að greiða þau með hótunum um að hafnaverkaðmenn sniðgangi annars kaupskip á þeirra vegum.⁷⁵

Öll skip í eigu Íslendinga eru með íslenskar áhafnir hvort sem þau eru með 'hentifána' eða ekki. Benti fulltrúi Eimskips á að í þau tæp 90 ár sem skipafélagið hafi starfað hafi þurft öðru hverju að taka inn skip í eigu erlendra aðila. Eigi það sérstaklega við þegar miklar sveiflur eru í inn- og útflutningi. Því séu skip tekin á s.k. „tímaleigu“ þ.e. leigjandi (Eimskip) greiði fast daggjald fyrir skip sem útgerðarmaður manna og rekur. Eimskip hefur alltaf gert þá kröfu að sjómenn leiguskipa séu með laun samkvæmt lágmarki Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna.⁷⁶

Samtök íslenskra sjómanna hafa gagnrýnt íslensku skipafélögin fyrir að taka þátt í þessari þróun. Benda þeir á að kunnátta erlendu áhafnanna sé lök til sjós en skipafélögin fengju þannig sjómenn til vinnu sem þeir borga allt of lág laun og væru meira en minna réttláusir. Strandið á *Vikartindi* var sem olía á eld þessarar togstreitu. Segir eftirlitsmaður Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna á Íslandi það vera sér minnisstætt að *Vikartindur* hafi strandað örfáum dögum fyrir aðalfund Eimskips. Fyrir aðalfundinum hafi legið tillaga (frá SR) að aðalfundurinn skyldi lýsa því yfir að hverfa skyldi frá „hentifánastefnu félagsins“.⁷⁷ Þegar *Vikartindur* strandaði hafi verið hringt frá forsvarsmönnum Eimskips til SR og beðið um að tillagan yrði dregin til baka vegna *Vikartinds*, þetta væri það erfitt mál við þessar aðstæður. Svaraði formaður því til að „oft var þörf fyrir svona tillögu en nú er nauðsyn“. Var tillagan afgreidd með gagnstillögu til stjórnar Eimskips. Gerði SR ekki athugasemdir við það þar sem „við vorum búnir að ná athygli fjölmiðlanna“ svo vitnað sé í orð eftirlitsmannsins. Kom það skýrt fram í ályktun að með því að manna skipin erlendum sjómönnum misstu Íslendingar dýrmæta þekkingu úr landi, í staðinn kæmi þekkingarleysi sem sannast hefði í sjóprófum vegna strands *Vikartinds*

Orð skólameistara Stýrimannaskólans í Reykjavík sem fram komu í samtali við Alþýðublaðið þann 7. mars eru lýsandi fyrir hvernig hæfni erlendra skipshafna var dregin í efa:

“Þetta mál [strand Vikartinds] er áminning um það, að það eigi að vera íslenskir yfirmenn á áætlanaskipum í þjónustu íslenskra skipafélaga, bæði í brú og vél. Menn sem þekkja allar aðstæður. Við biðum við það erfitt hafssvæði að okkar skipstjórnarmenn, sem sigla hingað stöðugt, hafa mikla og ómetanlega reynslu. Ég, og fleiri, hef margoft bent á þetta þegar sagt hefur verið að sama sé hverjir stjórnari skipum hér við land”⁷⁸

Í fjölmiðlum mátti lesa varðandi reynslu skipstjóra við hliðstæðar aðstæður og við Þjórsáósa þann 5. mars 1997, að hann hafði aldrei komið áður til Íslands á *Vikartindi*. Hið rétta er að hann var búinn að sigla á *Vikartindi* frá því í ágúst 1996, þ.e. í 7 mánuði áður en kom að strandinu.⁷⁹ Hins vegar kom fram að skipstjóri kvaðst ekki áður hafa legið fyrir akkerum fyrir opnu hafi í 6-8 vindstigum og í 6-8 metra ölduhæð. Þjó hann að skipstjórnarréttindum til 16 ára sem veitti honum réttindi til að vera skipstjóri á skipum af ótakmarkaðri stærð á siglingasvæðum um allan heim. Þá var hann einn þeirra sem höfðu eftirlit með smíði *Vikartinds*.⁸⁰ Það er því ekki hægt að segja að almennt reynsluleysi hans sem skipstjóra hafi háð honum.

Í tengslum við umræðuna um hæfni skipstjórnarmanna er hollt að íhuga þá staðreynd að rekja má um 70% slysa á sjómönnum, á ferð um heimshöfin, til mannlegra mistaka.⁸¹ Nefnd sem skipuð var af samgönguráðherra 30. maí 1997 til að gera áætlun um hvernig fækka megi sjóslysum kemst að þeirri niðurstöðu varðandi slys á íslenskum sjómönnum að mannleg mistök séu orsök þeirra í um 80% tilvika. Samkvæmt skýrslu Rannsóknarnefndar sjóslysa fyrir árið 1997 urðu 10 skipströnd það árið og var eitt þeirra strand *Vikartinds*. Í öllum tilvikunum mátti rekja ströndin til mistaka við stjórn skipanna.⁸²

⁷⁵ <http://www.marisec.org/isf/index.htm>

⁷⁶ Upplýsingar frá fulltrúa Eimskips

⁷⁷ Sjómannafélag Reykjavíkur á um 150.000 kr hlut í Eimskip og getur því mætt á aðalfundi félagsins með tillögu.

⁷⁸ Alþýðublaðið 7. mars 1997

⁷⁹ Upplýsingar frá fulltrúa Eimskips

⁸⁰ Fylgigögn við Hæstaréttardóm 290/1999

⁸¹ Wagenaar í Harper, 1998

⁸² Rannsóknarnefnd sjóslysa, 2000

Þrátt fyrir að ekki sé hægt að bera saman strand *Vikartinds* við hið skelfilega slys þegar ferjan Estonia sökk í Eystrasalti árið 1994, þar sem yfir 850 manns létu lífið, er vert að líta á hversu lík viðhorf til „erlendra skipshafna“ kom í ljós í kjölfar þeirra (Box 4).⁸³ Í Eistlandi voru sænskir og finnskir sjómenn sakaðir um ósanngjarna samkeppni þar sem þeir væru að notfæra sér áfallið til að vernda stöðu sína á alþjóðlegum vinnumarkaði á kostnað Eistlendinga.⁸⁴

Meðal þeirra sem tóku undir gagnrýni sjómannasamtakanna og skólastjóra Stýrimannaskólans voru þingmenn sem hvöttu Íslendinga til að hætta þátttöku í hentifánastríðinu. Ísland á alþjóðavettvangi ætti að taka upp baráttuna gegn þessari vafasömu útgerðarstefnu í stað þess að taka þátt í henni.

Í fjölmiðlum, sem og á Alþingi, var „meðferðin“ á skipshöfn *Vikartinds* tekin sem dæmi um hversu réttmæt þessi gagnrýni væri. Var á það bent að þess hafi verið sérstaklega gætt að skipverjar ræddu ekki við blaðamenn skv. beiðni útgerðar.⁸⁵ Skrifstofa Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna í London óskaði eftir því að eftirlitsmaður samtakanna á Íslandi tæki skýrslu af skipverjunum. Eftirlitsmaðurinn hafði samband við þann aðila sem hafði ráðið mennina á skipið og gert við þá kjarasamning og einnig við útgerðina í Hamborg sem veitti honum leyfi til að hitta mennina. Var búið að drífa skipsbrotmennina á brott áður en hann kom að sem þeir höfðu dvalið. Voru mennirnir sendir út að ósk útgerðar sem bað Eimskip um aðstoð við að koma þeim úr landi. Gerði rannsóknarnefnd sjóslysa athugasemd við fjarveru skipverjanna við upphaf sjóprófa. Svaraði einn framkvæmdastjóra Eimskips því til að umræddra manna hafi ekki verið óskað við sjóprófin en fjórir áhafnar meðlimir voru viðstaddir. Hafði Eimskip samband við útlendingaeftirlitið að morgni 7. mars og spurði um möguleika þess að flytja skipverjana úr landi án þess að þeir hefðu tilskilda pappira sem voru um borð í *Vikartindi*. Mennirnir flugu síðan út samdægurs.⁸⁶ Vildi fulltrúi Eimskips benda á að meðferðin á skipbrotsmönnum hafi verið stórlega ýkt. Þeir hafi verið fluttir á Hótel Selfoss, þar sem þeim var útveguð læknishjálp og áfallahjálp fyrir þá sem þess þurftu og vildu. Mennirnir hafi sýnt eðlilegan vilja til að fara heim til ástvina sinna enda fatalausir á norðurhvara veraldar. Þeir sem Rannsóknarnefnd sjóslysa hafi ekki viljað ræða við hafi verið sendir þakklátir til sinna heima. Það hafi verið auðskiljanlegt að þeir höfðu ekki áhuga á að bíða eftir fulltrúa Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna sem mætti fyrst tæpum 3 dögum eftir atburðinn með fréttamenn og prest. Í harðri gagnrýni í umræðum á Alþingi komst einn þingmanni þannig að orði varðandi brottför áhafnarinnar:

Box 4.

Formaður sænsku sjómannasamtakanna fullyrti í fjölmiðlum að eistneskir sjómenn væru vanhæfari en þeir sænsku og áhöfnin um borð í *Estonia* hefðu ekki verið undir það búin að sigla slíkrri stærð af skipi sem ferjan var. Höfðu eigendur ferjunnar nýverið skipt út allri áhöfn hennar, sagt upp vel launuðum sænskum starfsmönnum til að geta ráðið eistneska á mun lægri launum, sem gaf þessari gagnrýni enn meiri þunga. Hin neikvæðu viðhorf til eistneskra sjómanna og að öryggisþættir hefðu verið látnir víkja vegna fjárhaglegra hagsmuna undirstrikaði ábyrgð skipafélagsins.

„...ekki var nú mikil reisin yfir samstöðu sjómanna heimsins þegar *Vikartindur* fórst þar sem menn voru keyrðir út á flugvöll næstum því með hauspoka svo að blaðamenn næðu ekki til þeirra....“⁸⁷

Taldi eftirlitsmaður Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna að hin neikvæða og áberandi umfjöllun um notkun hentifánaskipa í tengslum við strand *Vikartinds* hafi vegið hvað þyngst í að þrýsta skipafélögum að farvegi sátta. Vildi fulltrúi Eimskipa ekki taka undir það sjónarmið, það væru fyrst og fremst verkföll sjómanna sem hefðu í gegnum tíðina þvingað fram breytingar á kjarasamningum. Í samkomulagi í tengslum við kjarasamninga Sjómannafélagsins sem gerðir voru í maí 2000 og gilda til 31. desember 2003, kveður á um þá stefnu og vilja skipafélaga að manna með íslenskum farmönnum þau skip sem eru í

⁸³ Novak, 1996

⁸⁴ Lauristin, 1996

⁸⁵ Umræður á Alþingi

⁸⁶ Alþýðublaðið 12. mars 1997

⁸⁷ Umræður á Alþingi 12. mars 1997

reglubundnum áætlanasiglingum milli meginlands Evrópu og Íslands. Í samkomulaginu sem gildir til maí 2003 er þó gert ráð fyrir að Eimskip geti að jafnaði haft 1,5 leiguskip með erlendri áhöfn.⁸⁸

Þrátt fyrir að skráningargjöld hafa verið felld niður kjósa skipafélögin að sigla skipum með hentifánum og í dag er ekkert þeirra sem siglir undir íslenskum fána. Með því móti er þeim t.d. mögulegt að leigja skip tímabundið erlendis.

Þótt í dag sé sátt um að manna skipin Íslendingum í fyrrgreindum áætlanasiglingum er vegið að henni með flutningum Atlantsskipa sem hafa byrjað að sigla til Evrópu og manna skipin útlendingum. Með þeim flutningum hefur samkeppnisstaða skipafélaganna breyst og því ólíklega að stóru félögin séu viljug að framlengja sáttina þar sem hún dregur úr samkeppnishæfni þeirra.

Er þessari svipmynd af „hentifánastríðinu“ ekki brugðið upp í þessari rannsókn til að meta hvor sé réttmætari málstaður skipafélaganna eða sjómanna heldur til að sýna keðjuverkun og stigmögnun togstreitu í kjölfar áfalls. Hluta af óróa vegna strands *Vikartinds* má rekja til þessarar togstreitu sem hlaut áberandi umfjöllun í fjölmiðlum sem og á Alþingi. Síðar í skýrslunni er litið nánar á hinn almenna óróleika þingmanna sem lesa má úr yfirlýsingum þeirra.⁸⁹ Ferli íslenskra sjómanna við að þrýsta á þessa sáttagerð við skipafélögin fellur vel að líkani Kingdons sem sýnir hvernig stefnugluggar opnast og gefa möguleika til stefnubreytinga. Þeir geta opnast á öfyrirséðum tíma t.d. við áfall eins og gerðist við strand *Vikartinds*.⁹⁰

4.2.4 Hagsmunvarsla farmflytjenda

Greiðsla á tjóni vegna skipskaðans kom í hlut tryggingafélags eiganda *Vikartinds*. Eimskip hafði tryggt flutningagámana en það fór eftir hverjum og einum farmflytjanda hvernig tryggingum hans var háttáð. Reyndist tjón sem farmflytjendur þurftu sjálfir að bera vera mikið þar sem margir þeirra voru ótryggðir.⁹¹ Skiljanlega þótti farmflytjendum hagsmunum þeirra stefnt í voða meðan óvissan nagaði þá um hvernig færi með gámana í öllum atganginum sem ríkti á strandstað. Eins kom fram óánægja hjá þeim með vinnubrögð sýslumanns og lögreglu á Þykkvabæjarfjöru að hafa ekki komið í veg fyrir stuld úr gámunum.⁹² Á fundi Félags íslenskra stórkaupmanna 9. apríl 1997, var samþykkt ályktun þar sem þess var farið á leit við ríkissaksóknara að hann hlutist til um að fram fari opinber rannsókn á björgun farms úr *Vikartindi* eftir strand skipsins. Sérstaklega yrði athuguð framkvæmd aðgerða og ábyrgð farmflytjanda, útgerðaraðila og sýslumannsembættisins í Rangárvallasýslu. Mikil óánægja kom fram hjá fundarmönnum með það hvernig staðið hefði verið að þessu máli. Þeirri spurningu var velt upp hvort útgerð og tryggingafélag *Vikartinds* gæti haft hag af því að draga björgunarframkvæmdir. Með því væri verið að lágmarka kostnað við björgunina þar sem sá kostnaður kæmi til viðbótar því tjóni sem þegar væri orðið. Einnig var rætt um þá kröfu sýslumannsembættisins í Rangárvallasýslu að krefjast ábyrgðar frá farmeigendum fyrir björgunarkostnaði. Félag íslenskra stórkaupmanna hafði varað félagsmenn sína við því að leggja fram tryggingar af þessu tagi að óathuguðu máli. Þeir skyldu kanna ástand sinnar vöru til að útiloka að hægt væri að krefja menn um hlutdeild í björgunarkostnaði jafnvel þótt þeir væru búnir að tapa öllum sínum farmi.⁹³ Stefndi einn farmflytjandi Eimskip og eiganda *Vikartinds* til heimtu bóta fyrir tjón á vörusendingu, sem fórst við strandið. Í Hæstaréttardómi nr. 290/1999 var niðurstaða Héraðsdóms um sýknu eiganda og sýknu Eimskips staðfest þar sem ekki var talið sannað að þeir aðilar hafi haft afskipti af, eða sýnt gáleysi í tengslum við strandið sem gerði þá bótaábyrga gagnvart farmflytjanda.

⁸⁸ Upplýsingar frá fulltrúa Eimskips

⁸⁹ Sjá kafla 4.2.6 ‘Pólítískt bitbein?’

⁹⁰ Hood, 1998

⁹¹ Varðandi nánari upplýsingar um tryggingarmál tengt strandi *Vikartinds* er vísað til Garðars Briem, hrl., sem tilnefndur var lögfræðingur eiganda *Vikartinds* hér á landi.

⁹² Morgunblaðið 26. mars 1997

⁹³ Morgunblaðið 10. apríl 1997

4.2.5 Deilur heimamanna

Í kjölfar strands *Vikartinds* varð það mikill ágangur fólks á strandstað að sýslumaðurinn í Rangárvallasýslu sá sig knúinn að banna umferð óviðkomandi um Þykkvabæjar- og Háfsfjöru og náði bannið einnig til landeigenda. Í yfirlýsingu frá sýslumanni kom fram að þeim sem ættu ekki erindi um svæðið yrði vísað á brott af lögreglu.

Meðal landeigenda voru þeir sem töldu sig hafa eignarétt á strandgóssi sem barst á fjörur sem lágu að landareign þeirra. Gekk lögregla m.a. í að fjarlægja góss úr bifreið eins landeiganda sem á nytjarétt á reka. Þann 14. mars, rúmri viku eftir strand, kröfðust bændur á Háfi í Þykkvabæ strandgóss úr *Vikartindi* sem lá um allar fjörur.

Lögmaður Háfsbóndans skrifaði sýslumanni Rangæinga þar sem hann sakaði ýmsa aðila um gripdeildir úr fjörunni þar sem fremstir hafi farið í flokki, „björgunarsveitarmenn, lið í kringum heilbrigðisfulltrúann og síðan ýmsir bændur úr nágrenninu og ferðamenn“. Hafi umbjóðandi (Háfsbóndinn) með öllu látið þennan varning eiga sig enda þótt enginn eigi frekar tilkall til hans heldur en hann. Í bréfinu sakar lögmaðurinn sýslumann Rangæinga og yfirvöld um lélega frammistöðu á strandstað við að verja hagsmuni Háfsbóndans. Íhuguðu HES og björgunarsveitir sem unnu fyrir Heilbrigðiseftirlitið undir stjórn Flugbjörgunarsveitarinnar á Hellu að stefna lögmanni Háfsbænda fyrir ærumeiðandi ummæli.⁹⁴ Ekkert varð þó af slíkri stefnu.

Þann 30. mars tóku Háfsbændur í Þykkvabæ upp á því að girða af landareignir sínar, um 1.500 hektara landflæmi, sem náðu niður í fjöru. Var tilefnið að þeirra sögn meint landsþjöll og ýmsar aðrar skemmdir sem þeir töldu sig hafa orðið fyrir. Næsta dag kom nágrenni þeirra í Hala sem taldi Háfsbændur hafa farið með girðinguna inn á sitt land og reif hana því að hluta í burtu.

Virðist að einhverju leyti að misskilningur á strandlögunum hafa legið að baki deilum heimamanna. Lögin snúa að vísu að þeim verðmætum sem um er að ræða og gengið er út frá því að skipströnd séu hvalreki í fornum skilningi þess orðs, sem gæti hafa ruglað menn í ríminu. Í ákvæði 28. gr. laganna kemur fram réttur fjörueiganda ef skip eða skipsflak hefur legið óhirt í fjöru í tvö ár eða lengur, frá því eigandinn gaf sig fram. Þá skal lögreglustjóri auglýsa í Lögbirtingablaði, að skip eða skipsflak verði fengið þeim í hendur til eigna innan ákveðins frests, sem sannar heimildir sínar að því, en verði annars eign ríkissjóðs eða fjörueiganda.

Box 5.

Skv. 22 gr. strandlaganna eru um vogrek að ræða þegar „... mannlaut skip rekur á land eða skipshluta eða aðra muni, sem svo eru merktir eða svo er annars farið um, að ætla má eignarrétti undirorpna.“

Strand *Vikartinds* er engan veginn hægt að máta að þessum kringumstæðum. Sá varningur sem barst frá skipinu inn á fjörur landeiganda var strandgóss sem sýslumanni bar að koma til tollskoðunar, en ekki vogrek (Box 5) og lognuðust því allar kröfur frá heimamönnum fljótlega út af.

4.2.6 “Pólitískt bitbein?”

Á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfismál og efnahagslega þróun, sem haldin var í Stokkhólmi 1972, tóku stjórnmalaleiðtogar í fyrsta sinn þátt í umræðu um umhverfismál.⁹⁵ Frá þeim tíma hefur stefnumótun stjórnvalda í hinum vestræna heimi vitnað um síaukna áherslu á umhverfismál. Heidenheimer, Hecló og Adams (1990) benda á mikilvægi mótmæla almennings til verndar umhverfinu til að beina athyglinni að þeim hættum sem að því steðjar. Almennung skorti hins vegar oft tækniþekkingu og nauðsynlegt úthald fyrir pólitískan þrýsting til að hafa áhrif á stefnumótunina og komi þá til kasta hinna pólitísku kjörnu fulltrúa.

Í skýrslu forstöðumanns mvsj. dregur hann m.a. eftirfarandi lærdóm af strandinu:

⁹⁴ Sunnlenska 9. apríl 1997

⁹⁵ Júlíus Sólmes, 2001

„Fjölmíðlar fóru nokkuð fljótt að gagnrýna aðgerðir, eða meint aðgerðaleyfi, reyndar af talsvert mikilli vanþekkingu. Við það skapaðist órói í stjórnkerfinu, enda býið að gera málið að pólitísku bitbeini....“

Þann 11. mars var haldin utandagskrárumræða á Alþingi um strand *Vikartinds*. Stjórnarflokkar á þessum tíma voru Sjálfstæðis- og Framsóknarflokkur en það var fulltrúi hins síðarnefnda, Ólafur Haraldsson, sem stofnaði til fyrrgreindrar umræðu. Beindi hann spurningum til forsætisráðherra sem tengdust strandi *Vikartinds*.

Kom fram í gagnrýni að óviðeigandi væri að ræða mál *Vikartinds* á Alþingi meðan niðurstaða sjóprófa lægi ekki fyrir. Svareði málshefjandi því til að þær spurningar sem hann hafi sett fram vörðuðu ekki neitt af því sem að sjórétti snýr eða yfirheyrslum yfir skipshöfninni heldur hafi hann sett fram málefnalega afstöðu í spurningum sem varða löggjafarstarf og löggjafarhlutverk þingsins sem Alþingi gæti ekki skorast undan. Forsætisráðherra hafði við þetta að bæta að honum þætti eðlilegt að ræða þessi mál innan Alþingis. Hins vegar væri ljóst að það hafi verið viss hætta á því að svör sem gefin væru yrðu fremur yfirborðsleg við umræðu eins og þarna færi fram. Hætta væri á að í tilfinningahitanum kynnu menn að varpa fram, ráðherrarr sem aðrir þingmenn, nokkuð vanhugsuðum athugasemdum og spurningum en við því væri ekkert að segja. Hann tæki því undir þau sjónarmið, sem þingmenn höfðu komið fram með, að skynsamlegt væri að skila þinginu ítarlegri skýrslu um málið þegar niðurstöður lægju fyrir. Þetta brot úr umræðum á Alþingi er lýsandi fyrir þann óróleika sem strand *Vikartinds* skapaði í þjóðfélaginu.⁹⁶

Í stjórnarandstöðu voru flokkar Alþýðubandalags og óháðra, Alþýðuflokkur og Kvennalistinn sem gagnrýndu framkvæmd aðgerða vegna strands *Vikartinds*. Ekki er þó hægt að segja að afstaðan til þeirra aðgerða hafi algerlega skipst í tvö horn stjórnar og stjórnarandstöðu sem sést m.a. á gagnrýni Kristjáns Pálssonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokks sem sagði það óverjandi hversu seint hafi verið gripið inn í þetta umhverfisslys.

Þingmenn Alþýðubandalags og óháðra gengu einna harðast fram í gagnrýni á framkvæmdir eða meint framkvæmdaleyfi stjórnvalda. Margrét Frímannsdóttir þingmaður flokksins á Suðurlandi gagnrýndi seinagang við björgun á strandstað og beindi þeirri spurningu til umhverfisráðherra hví bráðamengunarnefnd hafi ekki verið kölluð til⁹⁷. Umræðan á Alþingi þann 11. mars vitnaði fyrst og fremst eins og áður sagði um óróleika en um leið skiljanlega umræðu sem á sér stað eftir umhverfisslys þar sem óvissa ríkir um endanlegar afleiðingar þess. Gagnrýnin verður beinskeyttari eftir því sem líður á og birtist þá frekast í fjölmiðlum eins og rakið er í fjölmiðlaumræðunni hér á eftir. Einstaka þingmenn Alþýðubandalags og óháðra gagnrýndu harðlega þátttöku Íslendinga í „hentifánastríðinu“ og einn þingmanni gekk það hart fram í gagnrýninni að hann krafðist afsagnar umhverfisráðherra vegna stjórnsýslu hans á málaflokkum umhverfisráðuneytisins.

Í ljósi þess að það var vinstri flokkur sem gekk harðast fram í gagnrýni á viðbrögð vegna strandsins er rétt að skoða þá ábendingu Heidenheimer, Hecló og Adams (1990) að vinstri flokkar hafa beitt sér meir í umhverfismálum en miðju- eða hægri flokkar sé litið til hins vestræna heims. Má t.d. líta til þess að sá fulltrúi sem einna harðast gekk fram í gagnrýni á umhverfisráðherra og umhverfisráðuneytið, Hjörleifur Guttormsson, er einna þekktasti umhverfisverndarsinni sem setið hefur á Alþingi síðustu áratuginu.⁹⁸ Umhverfisverndarsinnar í hinum vestræna heimi hafa þó ekki endilega fundið sig innan hinna hefðbundnu vinstri flokka og hafa því beitt sér fyrir stofnun „grænna“ flokka. Sömu þróun má sjá hér á landi en flokkur Vinstri grænna var stofnaður fyrir Alþingiskosningarnar 1999.

Hæpið þykir hér að setja viðbrögð þingmanna vegna strands *Vikartinds* á ‘hægri-vinstri’ skalann, því fulltrúar allra flokka lýstu áhyggjum sínum vegna afleiðinga strandsins á umhverfið auk þess sem það var fulltrúi stjórnarflokks sem hóf umræðuna um strandið. En þingmenn spiluðu með fjölmiðlum í þeim

⁹⁶ Umræður á Alþingi 11. mars 1997

⁹⁷ Sbr. kafli 3.5

⁹⁸ Hjörleifur Guttormsson sem er líffræðingur að mennt sat á Alþingi sem þingmaður Austurlands 1979-1999 og hefur skrifað m.a. um náttúruvernd og –rannsóknir.

spírali óróleika sem forstöðumaður mvsj talar um. Þar var stjórnarandstaðan afgerandi í gagnrýni á aðgerðir og/eða meint aðgerðaleyfi ríkisstjórnarinnar.

4.3 Upplýsingastjórnun og fjölmiðlatengsl

Góð upplýsingastjórnun er grundvöllur markvissrar ákvarðanatöku. Við áföll getur dýrmætur tími viðbragðsaðila farið í súginn vegna skorts á upplýsingum, eða flæði þeirra er það mikið að erfitt getur reynst að greina þær úr sem skipta mestu máli.⁹⁹ Þá þurfa viðbragðsaðilar að þekkja fyrirfram gefið upplýsingaferli og sérstaklega hvaða hlutverki þeir gegna innan þess. Upplýsingamiðlun til fjölmiðla og almennings er einnig hluti áfallastjórnunar. Þörf gæti t.d. verið á að koma viðvörðunum til almennings eða slá á óróleika, en hann getur í sjálfu sér skapað neyðarástand.

4.3.1 Upplýsingamiðlun milli viðbragðsaðila

Eimskip hóf upplýsingamiðlun af strandi *Vikartinds* til stjórnsýslunnar. Líkt og ávallt um borð í leiguskipum í áætlunarsiglingum hafði skipafélagið hleðslustjóra um borð.¹⁰⁰ Skipti vera hans vafalaust máli varðandi hversu snemma upplýsingar bárust um vandræði *Vikartinds*.

Eftir að Eimskip gerði Lhg. viðvart hófst upplýsingaferli stjórnsýslunnar. Upplýsingamiðlun sem snéri að öryggi sjómanna þ.e. til björgunar skipshafnar *Vikartinds* gekk skýrt fyrir sig. Slysavarnafélagið gaf upplýsingar til fjarskiptamiðstöðvarinnar í Vestmannaeyjum um skip og báta sem næstir voru *Vikartindi* og eins til björgunarsveita sem komu sér í viðbragðsstöðu til björgunar. Gott dæmi um markvissa upplýsingamiðlun er undirbúningur áhafnar TF-LÍF. Eins og komið hefur fram var hún búin að meta aðstæður og undirbúa þyrluna (sem ætluð er 14 manns) þannig að mögulegt væri að bjarga 19 manna áhöfn *Vikartinds* í einni ferð.

Þegar litið er til umhverfisþáttar áfallsins varð annað upp á teningnum. Óljóst lagalegt umhverfi sem viðbragðsaðilar bjuggu við og takmörkuð sýn þeirra yfir það sýnir að forsendur fyrir fullnægjandi upplýsingastjórnun voru ekki fyrir hendi. Þar skorti bæði skýrar upplýsingar, þ.e. um hlutverk hinna ýmsu aðila innan stjórnsýslunnar og jafnframt hvaða boðleiðum bæri að fylgja.

Þegar viðbrögð vegna yfirvofandi mengunarhættu eru metin sést að upplýsingamiðlun verður brotakennnd. Eins og fram hefur komið þá hafði forstöðumaður msvj. samband við Lhg. eftir að hafa hlustað á kvöldfréttir Ríkisútvarpsins kl. 22:00 um kvöldið, til að leita eftir upplýsingum um magn olíu og annarra hættulegra efna í skipinu. Spurningin er af hverju Lhg. hafði ekki samband fyrr um daginn til að viðvara mvsj. við hugsanlegri mengunarhættu. Hjá Lhg. fékkst það svar að fulltrúar hennar hefðu ekki trúað því að skipinu yrði ekki bjargað frá strandi og því hafi mvsj. ekki verið látnir vita fyrr um daginn. Skriflegt samkomulag frá 27. nóvember 1992 var fyrirleggjandi milli Lhg. og Siglingamálastofnunar ríkisins um samvinnu við eftirlit með mengun sjávar utan hafnarsvæða af völdum olíu og annarra skaðlegra efna. Í þessum samningi kemur fram að aðilar skuli tilkynna hvorir öðrum tafarlaust fá þeir vitneskju um mengunaróhapp í sjó utan hafnarsvæða. Þetta samkomulag færðist til Hollustuverndar ríkisins með lagabreytingum (lög nr. 61/1996) á lögum nr. 32/1996 um varnir gegn mengun sjávar þar sem framkvæmd og eftirlit laganna færðist yfir á Hollustuvernd ríkisins.

Í lögnum kemur fram varðandi viðbúnað vegna mengunaróhappa (17. gr laga nr. 32/1986) að Hollustuvernd ríkisins, í samvinnu við Lhg. og Siglingastofnun, beri ábyrgð á aðgerðum vegna mengunaróhappa utan hafnarsvæða en engin ákvæði eru gefin um samræmingu aðgerða, viðbrögð eða boðleiðir. Ef þessir þættir hefðu verið formlega til staðar má ljóst vera að Hollustuvernd hefði verið gert viðvart um leið og Lhg. var ljóst um ástand *Vikartinds* og undirbúningur til varnar mengunarslysi hefði strax getað hafist. Eins og fram kemur hér á eftir hafa seinni tíma lög og reglugerðir vegna bráðamengunar formlega samvirkni fyrrgreindra stofnanna.¹⁰¹

⁹⁹ Vertzberger, 1990

¹⁰⁰ Upplýsingar frá fulltrúa Eimskips

¹⁰¹ Sjá kafla 4.4.5: Ný lög og reglugerðir

4.3.2 Fjölmiðlar

Fjölmiðlar fóru mikinn í að gagnrýna allan seinaganginn og aðgerðarleysi ríkisstjórnarinnar varðandi hreinsun á strandstað. Var spjótunum einkum beint að umhverfissráðherra, ráðuneyti hans og stofnunum. Vegið var að trúverðugleika umhverfissráðuneytisins þar sem ráðherra var borið á brýn afskiptaleysi og m.a. fullyrt að hann vissi ekki um tilgang aðgerðanefndar á sviði mengunarslysa sem forveri hans í stól umhverfissráðherra hafði sett á laggirnar.¹⁰²

Í grein umhverfissráðherra sem birtist í Morgunblaðinu 13. júní 1997 skrifar hann eftirfarandi til varnar íslenskum sérfræðingum sem unnu á vegum stjórnvalda vegna strandsins:

„...Þetta tókst með þeim ágætum að yfir 95% olíunnar, eða yfir 400 tonn náðust, þrátt fyrir að fréttaflutningur hafi á stundum gefið þá mynd að fátt væri aðhafst á strandstað annað en að setja upp og rífa niður girðingar og gefa út stórorðar yfirlýsingar í sjónvarpsmyndavélar með tröllvaxinn skipsskrokkinn í baksýn”

Þá vikur hann að ómaklegum ásökunum fjölmiðla:

„ Margir fjölmiðlar og sumir viðmælendur þeirra höfðu uppi stór orð um hreinsunarstarf eftir strand Vikartinds. Orð eins og „klúður“, „hneyksli“ og „falleinkunn“ voru notuð óspart og það virðist hafa síast inn í þjóðarmeðvitundina að þau lýsi ekki aðeins einstökum uppákomum og töfum sem urðu í kjölfar strandsins, heldur séu þau réttnefni á öllum aðgerðum á strandstað...”

Hægt er að taka undir þessi orð umhverfissráðherra þegar öll atburðarás aðgerða hefur verið metin og viðbrögð við henni. Áfallið snérist að miklu leyti upp í „fjölmiðlakrísu“ fyrir yfirvöld þar sem umfjöllun þeirra um strand Vikartinds kynti undir óróleika meðal stjórnmalamanna og almennings í landinu.

En hvers vegna snerist fjölmiðlaumræðan á þennan veg? Vandræðagangurinn í upphafi við stjórnun á strandstað var slíkur að hann hlaut að draga að sér athygli og vekja ýmsar spurningar. Síðan tók við seinagangur við hreinsunina. Undirrot þeirrar umfjöllunar sem umhverfissráðherra talar um verður þó að telja að liggja að mestu í ófullnægjandi upplýsingagjöf stjórnsýslunnar. Ef litið er á umhverfissráðuneytið, sem öll spjót stóðu á, sést að frumkvæði skorti af þess hálfu varðandi upplýsingagjöf til fjölmiðla. Á þessum tíma var ráðuneytið ekki komið með vefsíðu og því stuðst við útsendingar fréttatilkynninga í formlegri upplýsingagjöf til fjölmiðla.

Á árinu 1997 voru fjórar fréttatilkynningar, sem tengjast strandi Vikartinds, sendar frá ráðuneytinu til fjölmiðla. Fyrsta tilkynningin var send út 8. apríl eða rúmum mánuði eftir strand. Var þar leitast við að svara helstu spurningum sem upp höfðu komið í tengslum við mengun af völdum strandsins og aðkomu ráðuneytisins og stofnana þeirra að málinu.¹⁰³ Álitsgerð Þorgeirs Örlygssonar, sem unnin var að beiðni dóms- og umhverfissráðuneyta í þeim tilgangi að athuga hver væri réttur og skylda stjórnvalda til íhlutunar og afskipta lögum samkvæmt, var undirrituð 20. mars. Nítján dagar líða frá því að álitsgerðin lá fyrir uns hún var nýtt til upplýsingamiðlunar. Þann 30. maí sendi umhverfissráðuneytið út fréttatilkynningu um samning íslenskra stjórnvalda og eiganda Vikartinds um framkvæmd björgunar vegna strands skipsins.¹⁰⁴ Í ágúst var að lokum send út tilkynning þess efnis að umhverfissráðherra muni mæta í Háfsfjöru, skoði þar leifarnar af flakinu og eigi síðan fund með sérfræðingum, fulltrúum heimamanna og fleirum um hreinsunarstarfið og stöðu mála. Af þessu yfirliti fréttatilkynninga má dæma að upplýsingagjöf að frumkvæði ráðuneytisins hafi verið frekar seinvirk. Þann 13. júní var fyrrnefnd greinargerð umhverfissráðherra birt þar sem hann yfirfór aðgerðir vegna strands Vikartinds.

Hér ber jafnframt að líta á hlut fjölmiðlanna í þeirri mynd sem var dregin upp. Eins og Sundelius (1998) bendir á gerast þeir oft þátttakendur í áföllum með því að hafa áhrif á og skapa ímynd almennings á áfallastjórnuninni. Með upplýsingagjöf til almennings úrskurði fjölmiðlar að miklu leyti hvort vel eða illa

¹⁰² Alþýðublaðið, 12. mars 1997

¹⁰³ Umhverfissráðuneytið, fréttatilkynning 8. apríl.1997

¹⁰⁴ Umhverfissráðuneytið, fréttatilkynning 30. maí 1997

sé að henni staðið.¹⁰⁵ Á táknrænan hátt má segja að blaðamaður Dagblaðsins sýni trú á áhrif fjölmiðla í atburðarás áfalla. Í upptalningu á sex helstu atburðum sem áttu sér stað á þrjátíu dögum sem líða frá strandi undir yfirskriftinni „Sorgarsaga *Vikartinds*“ telur hann einn atburðinn vera leiðara ritstjóra DV. Í leiðaranum kom fram harkaleg gagnrýni á alla framgöngu og framtaksleysi stjórnvalda undir yfirskriftinni „Þriðja heims strand“ sem vissulega gefur tóninn um innihald leiðarans.

Í þeim mikla pirringi sem er augljós í umfjöllun fjölmiðla af strandinu gætir oft ekki fyllstu sanngirni. Í fyrrnefndum leiðara DV kemur m.a. fram eftirfarandi gagnrýni:

„Dögum saman fréttist ekkert af sjónarmiðum stjórnvalda....“ og síðar: *„Ekkert fréttist af svefni margfrægrar Hollustuverndar ríkisins fyrr en mörgum dögum eftir slys.....“*

Í viðtali við forstöðumann mvsj. sem birtist í Morgunblaðinu 7. mars kemur fram að hann telur að ef allt fari á versta veg mætti búast við staðbundnum skaða. Fljótlega kom því yfirlýsing frá ábyrgum opinberum aðila að ekki væri hætt á stórmengum sem hefði átt að slá á óróa vegna strandsins.

Framsetning fjölmiðla á orðum umhverfisráðherra var einnig til þess gerðar að draga fram meint aðgerðarleysi stjórnvalda og varð ekki til að bæta úr hversu yfirlýsingum var ábótavant frá ráðuneytinu. Dæmi um slíkt er grein sem birtist í Morgunblaðinu 3. apríl 1997 en í henni lýsir umhverfisráðherra því yfir að stjórnvöld ætli ekki að grípa fram fyrir hendur eiganda skipsins varðandi hreinsun þótt þau hefðu til þess lagaheimild. Yfirskrift greinarinnar var: *„Sammála um að gera ekkert, Skortir ekki lagaheimildir til að taka stjórnina af eigendum skipsins“*. Í greininni kom fram það álit ráðuneytisins að þó að hreinsun á hættulausu góssi hafi gengið hægt væri það ekki talin næg ástæða til að grípa inn í og hugsanlega þar með stuðla að því að eigendur skipsins myndu segja gott og vel við íslensk stjórnvöld og að þau skyldu þá hafa af þessu allan veg og vanda.

Var umhverfisráðherra og hans ráðuneyti gert að „blóraböggli“ vegna flests þess sem miður þótti fara í stjórnsýslunni vegna *Vikartindsmálsins*. Virtist sem dómsmálaráðherra væri næstum gleymdur fjölmiðlamönnum í þessari atburðarás en björgun skips og farms ásamt löggæslu á strandstað er á hans ábyrgðarsviði, eins og áður hefur verið rakið. Þann 23. apríl birti þó dómsmálaráðuneytið fréttatilkynningu þar sem tekið er fram að í ljósi fenginnar reynslu þyki heildarendurskoðun strandlaga nauðsynleg, enda mörg ákvæði þeirra ekki sniðin að nútíma aðstæðum. Því hafi dómsmálaráðherra skipað nefnd og falið henni það verkefni að endurskoða löginn og semja frumvarp til nýrra laga.

Umhverfisráðherra var staddur erlendis þegar strandið átti sér stað en hann var m.a. gagnrýndur fyrir hversu seint hann mætti á strandstað eða þremur dögum eftir slysið. Segir ráðherra að hann hafi fyrst frétt af strandinu þegar skrifstofustjóri umhverfisráðuneytisins hafi hringt í farsíma hans. Taldi skrifstofustjórinn í samtali þeirra að búast mætti við að umræðan og síðan krafa um aðgerðir myndu beinast að umhverfisráðherra og ráðuneyti hans vegna mengunarhættu á strandstað. Eðli málsins samkvæmt bárust í kjölfar strandsins fyrirspurnir til ráðuneytisins um ástandið á strandstað og hvernig bregðast ætti við vandanum. Mátu starfsmenn ráðuneytisins stöðuna þannig að nauðsynlegt væri að ráðherra mætti á strandstað. Koma ráðamanna á áfallastað er oft rædd meðal þeirra sem stjórna í áföllum og þeirra sem rannsaka þau. Í viðtali við Morgunblaðið talar framkvæmdastjóri sænsku öryggismálastofnunarinnar um hversu algengt það er í Svíþjóð að ráðherrar mæti strax á vettvang og trúfli þannig áfallastjórnunina. Þegar ráðherra sé á staðnum hafi fjölmiðlar tilhneigingu til að spyrja hann hvernig eigi að taka á málum. Oft sé hann illa undirbúinn og segi einhverja vitleysu sem langan tíma tekur að leiðrétta.¹⁰⁶

Ekki er hægt að segja að kringumstæður hafi verið þannig á strandstað að koma umhverfisráðherra hafi orðið til að trufla aðgerðir. En með því að gefa færi á sér á strandstað með yfirlýsingum um aðgerðir sem voru ekki nema að hluta til á hans færi að fjalla um, láðist honum að útlista ábyrgðaskiptingu ráðuneyta í málum sem þessum. Telja má að það hefði getað skipt sköpum í því að beina fjölmiðlaumræðunni frá

¹⁰⁵ Sundelius, 1998

¹⁰⁶ Morgunblaðið, 26 maí 2001

umhverfissráðuneytinu varðandi þau málefni sem ekki voru á ábyrgðarsviði þess.¹⁰⁷ Í fjölmiðlaviðtölum við aðila innan stjórnsýslunnar, sem tekin voru í kjölfar strandsins, áttu þeir eftir að undirstrika þessa skiptingu en það virtist ekki hafa áhrif á eindregni fjölmiðlamanna við að leita svara hjá umhverfissráðuneytinu. Viðtal við ráðherra þar sem hann birtist þjóðinni á sjálfum strandstaðnum réði örugglega miklu til um að hann varð hinn táknræni forsvarsmáður aðgerða.

Í áður nefndum leiðara DV segir um komu ráðherra á strandstað:

„Mengunarráðherra landsins hafði loks á sunnudag tíma til að fara í túristaferð á strandstað og blaðra um málið eins og honum og embætti hans væri það meira eða minna óviðkomandi.“

Vert er að líta á nokkur dæmi frá CRiSMART áfallabankanum til að sjá hvernig vantraust milli fjölmiðla og almennings annars vegar og stjórnsýslunnar hins vegar, í viðbrögðum áfalla, getur hæglega orðið að vandamáli. Góð dæmi eru rannsókn á eltingarleik Svía við kafbáta í Hárdsfjärden árið 1981.¹⁰⁸ (Box 6); óefnd loforð í kjölfar Estoniu slyssins (Box 7); og slysið í Chernobyl kjarnorkustöðinni (Box 8).

Box 6

Í rannsókn á eltingarleik Svía við kafbáta í Hárdsfjärden árið 1981 reyndust ófullnægjandi fjölmiðlatengsl helst há viðbragðsferlinu. Stjórnendur voru of yfirlýsingaglaðir og ósamkvæmir í upplýsingum um ótrúlegar líkur þess að takast myndi að ná kafbátunum.

Box 7

Sænska forsætisráðuneytið hét því í kjölfar Estoniu-slyssins að ferjunni skyldi náð og líkum fórnarlamba slyssins komið til ástvina þess. Er þetta dæmi um hvernig hægt er að glata trúverðugleika með loforðum sem ekki hægt er að efna.

Athyglisvert er að líta á hversu vel orð Booth (2000) eiga við hér, þess efnis, að þegar álit almennings og fjölmiðla endurspeglar ótrú á hæfni stjórnvalda til að höndla ákveðið áfall, grípi tilteknir aðilar tækifærið til að benda á vanhæfni þeirra við meðhöndlun málefna almennt.¹⁰⁹ Gagnrýni á umhverfissráðherra og ráðuneyti í kjölfar strands *Vikartinds* þróaðist á þann hátt að allar aðgerðir ráðherra og ráðuneytis hans voru settar undir mæliker, bæði á Alþingi og í fjölmiðlum. Rædd voru „*neikvæð viðhorf sem víða eru uppi í garð umhverfissráðherra og ráðuneytisins sem hann stýrir.*“¹¹⁰

Box 8

Í viðbrögðum vegna slyssins í Chernobyl kjarnorkustöðinni voru sænsk yfirvöld ógagnrýnin á skilgreiningu vandans og gáfu út tilmæli til almennings sem voru byggð á alltof mikilli bjartsýni um stöðu mála. Neyddust þau til að þurfa hvað eftir annað að leiðrétta það sem fyrr var sagt. Gróf það undan almennu trausti almennings á hæfni stjórnvalda til að vernda land og þjóð gegn geislavirkni.

Gott dæmi um hvernig stjórnvöld geta nýtt sér fjölmiðla á jákvæðan hátt í miðlum upplýsinga og fréttatilkynninga er þegar rannsókn leiddi í ljós mengun jarðvatns í Svíþjóð (Box 9).¹¹¹

Í viðbrögðum við aðgerðum vegna strands *Vikartinds* náðu stjórnendur ekki að nýta fjölmiðlana í sína þágu. Sjást þess t.d. ekki merki að umhverfissráðuneytið reyni að mynda slík tengsl við fjölmiðla. En tilraun til þess hefði vafalaust skilað sér í meira trausti til ráðuneytisins og gefið því og stofnunum þess meira svigrúm til að sinna hlutverkum sínum, án stöðugar gagnrýni fjölmiðla á aðgerðir eða meint aðgerðaleysi þeirra.

¹⁰⁷ Ríkisútvarpið Sjónvarp, 9. mars 1997

¹⁰⁸ Bynander, 1998

¹⁰⁹ Booth, 2000

¹¹⁰ Dagblaðið 24.ma.1997

¹¹¹ Kaarde, 1998

Líkt og sjá mátti dæmi um í viðbrögðum vegna snjóflóðanna 1995 verður upplýsingamiðlun Ríkisútvarpsins til þess að virkja aðila innan stjórnsýslunnar. Í þetta skiptið forstöðumann msjv. en eins og lýst hefur verið þá heyrði hann fyrst um strandið í fréttum RÚV og hóf upplýsingaöflun í kjölfar þess.

4.4 Lærdómur

Eru stjórnvöld, ráðuneyti, stofnanir, allar þær stjórnunareiningar sem heyra undir opinbera stjórnsýslu, færar um að nema og nýta lærdóm til að bæta hæfni sína? Slík spurning er sem áskorun til þeirra sem telja að svarið sé að sjálfsögðu jákvætt; við gætum ekki haldið utan um opinbert kerfi með því að endurtaka í sífellu sömu mistökun. En er sá lærdómur einungis einstaklinganna sem vinna innan kerfisins, hér opinberu starfs- og embættismannanna? Er hægt að tala um einhvers konar kerfisbundinn lærdóm innan félagsheildar? March (1991) svarar þessum spurningum játandi en hann leggur jafnframt áherslu á að til að ná megi hámarks árangri þurfi lærdómurinn að vera gagnvirkur milli einstaklinganna og heildarinnar. Argyris (1999) talar um hvernig stofnanir læri í gegnum einstaklingana sem vinna í þágu þeirra. Greitt sé fyrir lærdómi einstaklinganna með því sem kalla má innbyggt lærdómskerfi stofnana.

Box 9.

Í niðurstöðu rannsóknar á mengun jarðvatns við gerð Hallands-gangnanna í Svíþjóð kemur fram að fjölmiðlar áttu stóran þátt í því að gera þetta umhverfisslys að stórvægilegu áfalli og að þeirra hlutur stuðlaði að mestum hluta að því að litið var á það sem áfall á 'landsvísu'. Sænsku fjölmiðlarnir voru virkir í miðlun upplýsinga og íbúar á áfallasvæðinu álitu þá gæta hagsmuna þeirra. Sveitarstjórnin í Båstad tók fjölmiðlatengslin að mestu til sín og ákvað snemma í ferlinu að líta ekki á fjölmiðla sem óvini en öllu fremur sem tengilið við almenning. Þar sem sveitarstjórnin var háð því að vinna traust fjölmiðla reyndi hún að þjóna þeim með virku upplýsingastreymi. Þessari stefnu var fylgt eftir með fréttafundum og fréttatilkynningum.

Eins og Stern (1999) bendir á er óvanalegt innan stofnana að kerfisbundnar tilraunir séu gerðar til að halda í fengna reynslu og gera hana þannig aðgengilega ákvarðanatökendum innan þeirra. Stofnanir læri því ekki einungis heldur gleymi þær einnig. Til langs tíma litið ráðist hæfni þeirra af því hvort sé yfirsterkara, lærdómurinn eða gleymiskan.

Argyris og Schön (1978)¹¹² sjá lærdómsferlið fyrst og fremst sem uppgötvun og leiðréttingu mistaka sem stofnanir verða að laga sig að þ.e. að ferlið sé nokkurs konar neikvæð endurgjöf. Þeir tala um hvernig það geti birst sem einföld eða tvöföld hringrás (e. single-loop or double loop learning). Einföld hringrás lærdóms er fólgin í getunni til að leiðrétta villur í fyrirfram gefnu verkferli. Bregði út af í viðbrögðum við áföllum getur slík neikvæð endurgjöf verið mjög áberandi en einnig krefjast áföllin skapandi lausna sem geta verið upphafið að þróun nýrra ferla. Tvöföld hringrás lærdóms er háð því að litið sé á verkferlið eftir á til að finna leiðir til að bæta það og hvernig megi læra af áföllum. Slíkum lærdómi er oft náð með ýmiss konar yfirheyrslum og/eða rannsóknum þar sem tilgangurinn er að koma á nauðsynlegum breytingum sem miðlað er af reynslu eða þekkingu frá einu áfalli til annars.¹¹³

Vert er fyrir aðila innan íslensku stjórnsýslunnar sem komu að strandi *Vikartinds* að spyrtja spurningarinnar:

“Hvernig vorum við undirbúnir til að takast á við þessar aðstæður?”

Samkvæmt skilgreiningunni á því áfalli sem bilun og strand *Vikartinds* hafði í för með sér stóðu ákvarðendur frammi fyrir tvenns konar vanda; annars vegar að tryggja öryggi skipverja og hins vegar að sporna við umhverfisslysi. Lærdómurinn sem íslenska stjórnsýslan bjó að var mun meiri að því er sneri að fyrrnefnda vandanum.

Sjóslys eru þau áföll sem kostað hafa Íslendinga flest mannlífín. Meðvitund um mikilvægi þess að tryggja öryggi sjómanna hefur því verið sterk meðal þjóðarinnar. Yfirlit um tilurð og hlutverk stofnana og samtaka sem birtur er í inngangi vitnar um kraftmikið lærdómsferli. Athyglisvert er að sjá frumkvæði sjómanna og sjálfbæðiliðasamtaka í því ferli. Þessir aðilar lögðu sitt á vogarskálarnar til að lært væri af

¹¹² í Argyris, 1999

¹¹³ Argyris, 1999

reynslu sjóslysa í þeim tilgangi að auka öryggi sjómanna, ekki einungis með því að benda á mikilvægi þess og beita stjórnvöld þrýstingi heldur lögðu þeir fram sína eigin vinnukrafta í þágu þess. Stjórnvöld fylgdu síðan á eftir með laga- og reglugerðasetningu til stuðnings málaflöknum.

Í kjölfar strands *Vikartinds* hófst gagnrýnin umræða varðandi reglur um björgunarlaun. Sú umræða hafði komið upp áður þegar séð þótti að íslensk skip hefðu farist vegna rangra ákvarðana þar sem björgunarlaunakröfur vofðu yfir. Í tilefni af einu slíku atviki samþykkti Alþingi, árið 1981, að fela ríkisstjórninni að láta kanna hvort þörf væri breytinga á þeim ákvæðum siglingalaga sem lúta að björgun skipa og skipshafna með það að markmiði að koma í veg fyrir að skipstjórnarmenn bæðu ekki um aðstoð kostnaðarins vegna. Með siglingalögunum nr. 34/1985 voru gerðar nokkrar breytingar á reglum eldri siglingalaga um björgun og var stuðst að verulegu leyti við norrænu siglingalögin. Helstu breytinga, sem voru gerðar á björgunarreglunum, voru m.a. að hugtakið björgun var víkkað þannig að ekki var lengur skilyrði að skip væri stutt í „neyð“, heldur nægði að það var stutt í „hættu“.

Þegar kastljósinu er beint að viðbrögðum vegna umhverfisslyss er nauðsynlegt að hafa í huga hve skammt er síðan almenn meðvitund varð um mikilvægi málaflökksins „umhverfismál“ á Íslandi. Eins og fram kom í inngangi tóku stjórnvöld umhverfismál fyrst formlega á dagskrá árið 1976 þegar félagsmálaráðherra var falin samræming þeirra innan ríkisstjórnar. Ísland, eitt Norðurlanda, var ekki komið með umhverfisráðuneyti fyrir 1980 en árangurslausar tilraunir voru gerðar til stofnunar þess á árunum 1980-1988. Samkvæmt áliti fyrsta ráðherra umhverfismála, runnu þær tilraunir út í sandinn vegna andstöðu og/eða áhugaleysis þings og ríkisstjórna á þessum tíma.¹¹⁴

Í rannsókn á viðbrögðum vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum 1995 kom fram að flókin stjórnsýsla háði málaflökki um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.¹¹⁵ Álíka hindrun má sjá í þessari rannsókn þar sem fram kemur að lagaumhverfið vegna strands var það óljóst að ráðherrar dóms- og umhverfisráðuneytisins snéru sér til sérfræðings í lögum til að fá svör við hver væri réttur og skyldur stjórnvalda til íhlutunar og afskipta lögum samkvæmt, þegar skipstrand verður. Óskuðu þeir eftir að málið yrði skoðað út frá atburðum er tengdust strandi *Vikartinds*.

Benti Þorgeir Örlygsson á að lög um skipströnd og vogrek sem væru rúmlega 70 ára gömul endurspegluðu í raun allt annan þjóðfélagslegan veruleika og tæknilegar aðstæður heldur en nú.¹¹⁶ Í þeim er gert ráð fyrir að eingöngu sé um verðmæti að ræða þegar skipströnd og vogrek eiga sér stað en á síðari tímum er fremur litið á þess háttar atburði sem ógn við umhverfið og náttúruna. Hér má því sjá dæmi um hvernig löggjöf, sem er ekki breytt í samræmi við nýjar áherslur í stefnumótun stjórnvalda, getur orðið þeim fjötur um fót þegar á reynir.

Tilkoma umhverfisráðuneytisins árið 1990, með yfirfærslu verkefna frá sex ráðuneytum, var heldur ekki til að einfalda mönnum sýn yfir flókna ábyrgðarskiptingu málaflökksins. Er hér dæmi um hversu mikilvægt er að bæði ábyrgðarskipting sé skýr og víðeigandi viðbragðsferli sé yfirfarið og samhæft reglulega til að það liggi ljóst fyrir er áfall dynur á.

4.4.1 Aukin meðvitund um bráðamengun

Strand *Vikartinds* varð til að auka umræðu um viðbrögð við bráðamengun hér á landi. Líta verður til þess að mesti hugsanlegi mengunarvaldurinn, sem Ísland stendur frammi fyrir, eru olíuflutningaskip sem sigla til landsins. Um 600.000 tonn eru flutt sjóleiðina til landsins á ári hverju og nemur hver skipsfarmur 20-30.000 tonnum. Þau sigla upp að suðurströnd landsins og meðfram henni kringum Reykjanesið til Reykjavíkur. Á þessari leið eru t.d. mikilvægar uppeldisstöðvar fiska, fuglabjörg og útivistarsvæði.¹¹⁷ Af þessum ástæðum er skiljanlegt að umræðan um bráðamengun snúist að mestu um bráðamengun á sjó.

¹¹⁴ Júlíus Sólmes, 2001

¹¹⁵ Ásthildur E. Bernharðsdóttir, 2001

¹¹⁶ Þorgeir Örlygsson, 1997

¹¹⁷ <http://www.hollver.is/mengun/Bradamengun>

Eins og áður hefur komið fram þá var bráðmengunarnefnd ‘hin fyrri’ skipuð árið 1991 af umhverfísráðherra. Var reynslan af grútamengun á Ströndum sumarið 1989 kveikjan að stofnun hennar. Í þessari nefnd áttu sæti fulltrúar frá Hollustuvernd ríkisins, Hafrannsóknarstofnunni, Geislavörnum ríkisins, Náttúrufræðistofnun, Háskóla Íslands/Raunvísindastofnun og umhverfísráðuneytið.

Var síðan ný bráðamengunarnefnd (‘hin síðari’) skipuð af umhverfísráðherra þann 4. ágúst 1998. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar frá umhverfísráðuneyti, Almannavörnum ríkisins¹¹⁸, Geislavörnum ríkisins, Hafrannsóknastofnun, Hollustuvernd ríkisins¹¹⁹, Lhg., Náttúrufræðistofnun Íslands og Siglingastofnun Íslands. Sé lítið á verksvið nefndarinnar sést hve mikilvægt það er í lærdómsferlinu til verndunar umhverfisins vegna hugsanlegrar bráðamengunar en verksviðinu er lýst í eftirfarandi liðum:

1. Gerð rannsókna á þeim þáttum sem vantar í gagnagrunn þann sem unninn var á vegum fyrri bráðamengunarnefndar.
2. Endurskoðun og yfirferð áætlana um viðbrögð við mengunaróhöppum.
3. Áhættugreiningu í ljósi upplýsinga sem eru í gagnagrunninum, auk annarra fyrirbyggjandi upplýsinga.
4. Jafnframt skal nefndin koma saman þegar meiriháttar óhöpp verða, að mati formanns nefndarinnar og veita ráðuneytinu ráðgjöf um þau atriði sem upp kunna að koma.
5. Fara yfir atburðarás að aðgerðum loknum og meta árangur þeirra aðgerða sem gripið var til.

Til að mæta þörf um aukna umræðu vegna mengunaratburða sem gera lítið ef nokkurt boð á undan sér og þarfnast skjótra viðbragða stóð bráðamengunarnefnd „hin síðari“ fyrir ráðstefnu um bráðmengun sjávar í október 1999 sem var einungis ætluð þeim aðilum sem koma að málaflokknum. Í framhaldi af ráðstefnunni komu fram óskir um að verkefninu yrði gerð frekari skil og þá ekki aðeins í tengslum við bráðamengun sjávar heldur og bráðamengun almennt, bæði á sjó og landi. Þá var hvatt til annarrar ráðstefnu sem yrði opin öllum til að unnt væri að fræða og vekja áhuga almennings, kynna löggjöf á þessu sviði, greina frá hagsmunum sem eru í húfi, til hvaða aðgerða sé hægt að grípa og að lokum kynna viðbúnað stjórnvalda vegna bráðamengunar. Varð bráðmengunarnefnd við þeirri áskorun og hélt ráðstefnuna í samráði við umhverfísráðuneytið í nóvember 2000.

Eins og rakið var í umfjöllun um þá ákvörðun að kalla ekki saman bráðamengunarnefnd hina fyrri vegna strands *Vikartinds* var ljóst að skipuð nefnd gat ekki tekið ábyrgð frá lögbundnum stjórnvöldum í viðbrögðum. Ef borin er saman lýsing á verksviði bráðamengunarnefndar „hinnar fyrri“ við verksvið „hinnar síðari“ má sjá að orðalag þeirrar síðari hæfir nú frekar verksviði skipaðrar nefndar. Þegar meiri háttar óhöpp verða var t.d. kveðið á um að fyrri nefndin skyldi: „...leiðbeina um viðbrögð og **samræma aðgerðir**...“ sem gæti frekast átt við afgerandi viðbragðshóp, en hin síðari skal: „...veita ráðuneytinu **ráðgjöf** um þau atriði sem upp kunna að koma.“ Er þetta dæmi kjörið til umhugsunar um mikilvægi þess, við skipun opinberra nefnda, að orðalag leiði til réttar túlkunar á verk- og ábyrgðarsviði þeirra.

4.4.2 Fyrri reynsla sem ekki náðist að nýta

Breyting á siglingaleiðum

Nokkur mengunaróhöpp hafa orðið frá stofnun umhverfísráðuneytisins. Strand saltflutningaskipsins *Eric Boye* árið 1992 í innsiglingunni til Breiðdalsvíkur er einna mikilvægast í samanburðarskyni í þessari umfjöllun en reynsla sem af því hlaut náði því miður ekki að skila lærdómi til heilla áður en að strandi *Vikartinds* kom. Siglingamálastofnun sendi, á eigin ábyrgð, mengunarvarnarbúnað á strandstað með flugvél Lhg. Skipstjórinn vildi ekki gefa upp skipið og þess vegna taldi Lhg. að þeir ættu ekki nokkurn kost að grípa inn í björgunaraðgerðir, nema að beiðni Breiðdalshrepps og gegn tryggingu fyrir greiðslu.

¹¹⁸ nú Ríkislögreglustjóra

¹¹⁹ nú Umhverfisstofnun

Lhg. breytti ekki afstöðu sinni eftir að fulltrúi tryggingarfélagsins, sem kominn var á staðinn, lýsti því yfir að skipið væri orðið að flaki. Þrátt fyrir að segja megi að skýr lagaákvæði hafi skort til íhlutunar, er einnig ljóst að deilur um ábyrgð töfðu björgunaraðgerðir um nokkra daga.¹²⁰

Strax í kjölfar strandsins bað mengunarvarnardeild Siglingamálastofnunar og Siglingamálastjóri um endurskoðun á löggjöf um bráðamengun og íhlutun. Óformlegur vinnuhópur vann að tillögum til úrbóta. Viðfangsefni hans var m.a. athugun á því hvort ekki ætti að beina umferð olíuflutningaskipa á suðvesturleið frá ströndum landsins og mikilvægum hrygningarslóðum. Til þess að beina umferðinni frá þarf Ísland að fá samþykki Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar fyrir því að hafsvæðið sé „Varúðarsvæði“ eða „Svæði sem á að forðast“. Þetta myndi breyta að óverulegu leyti siglingarlengd eldsneytisskipa, að mati Lhg. Hópurinn lauk ekki störfum vegna ósamkomulags.

Ljóst er að slík afmörkun svæða hefði ekki gilt fyrir *Vikartind* þar sem hann var gámaskip en ekki tankskip. Hins vegar töldu viðmælendur frá Hollustuvernd ríkisins hægt að fullyrða með nokkurri vissu að skipstjórinn hefði athugað sinn gang enn frekar hefði þeim upplýsingum verið komið á framfæri við hann, að skipið væri að reka vélarvana inn á varúðarsvæði samkvæmt skilgreiningu Alþjóða siglingamálastofnunarinnar.

Mengunarbótasjóður

Stofnun mengunarbótasjóðs hefur lengi verið til umræðu. Í þessu sambandi er vísað til greinargerðar sem Siglingamálastofnun sendi umhverfisráðuneytinu þann 3. mars 1994 „Umsögn um mengunarbótasjóð“ um gildi þess að hafa aðgang að sjóði eins og mengunarbótasjóði til að mæta hugsanlegum mengunaráhöppum og tryggja að greiðslur fáið fyrir kostnaði við hreinsiaðgerðir. Er þar m.a. nefnt að erfiðlega getur reynst að finna ábyrgan aðila vegna mengunar og að ekki liggi alltaf ljóst fyrir í upphafi hver mengunarvaldurinn sé (sbr. grútamengunin á Ströndum árið 1991). Þá kemur fram að vegna þess hversu mikilvægt er að bregðast skjótt við mengunaráhöppum á sjó geti það hamlað starfi við að ákveða viðbrögð ef fjárhagsleg ábyrgð lendir á tiltekinni stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmdum lögum samkvæmt en er ekki með fjárhagslegt bolmagn til að standa undir kostnaði mótvægisáðgerða. Einnig geta deilur um kostnað og ábyrgð tafið nauðsynlegar hreinsiaðgerðir eða hreinlega komið í veg fyrir þær. Að lokum er lögð áhersla á að um leið og unnið er að stofnun mengunarbótasjóðs sé nauðsynlegt að ljúka við vinnu við löggjöf um íhlutun og skipströnd og vogrek.¹²¹

Ekkert fékkst greitt upp í kröfur Siglingamálastofnunar vegna afskipta af strandi *Erik Boye*. Vantrú á að aðilar stæðu við fjárhagslegar skyldur hamlaði einnig aðgerðum viðbragðsaðila við strand *Vikartinds*. Björgunarsveitirnar voru sama merki brenndar og opinberu aðilarnir því þær höfðu ekki fengið greitt fyrir hreinsun og óttuðust að slík gæti orðið raunin í þetta sinnið einnig. Björgunarsveitir voru ekki í stakk búnað að endurnýja tæki sem skemmst höfðu og óljóst var hvernig eignatjón þeirra yrði bætt. Þannig höfðu fulltrúar björgunarsveitanna lært af fyrri reynslu og héldu að sér höndum þar til Hollustuvernd gekk í ábyrgð fyrir greiðslu á framlagi þeirra. Í þessu tilviki reyndist unnt að treysta ábyrgum aðilum en slík víska gefst því miður ekki fyrr en kemur að efndum.

4.4.3 Litið til reynslu annarra

Mikilvægt er að líta á að hve miklu leyti er unnt að nýta reynslu annarra til lærdóms.¹²² Í athyglisverðri grein sem birtist í Morgunblaðinu 16. maí 1997 dregur skólameistari Stýrimannaskólans í Reykjavík fram hversu lík atburðarás vegna strands *Vikartinds* var og þegar olíuflutningaskipið *Amoco Cadiz* strandaði við strendur Bretaníu í Vestur-Frakklandi árið 1978. Skipstrandir höfðu í för með sér mesta mengunarslys við strendur Evrópu, er í sjötta sæti þegar litið er á magn olíu sem fór til spillis í samanburði við önnur álíka slys og hefur ekkert annað strand kallað á jafn mikinn fjölda rannsókna.¹²³ *Amoco Cadiz* veltist og hraktist nær ströndu í um 6 klst. áður en aðstoð dráttarbáts, sem var í aðeins 13

¹²⁰ Davíð Egilson, 1997

¹²¹ Davíð Egilson í bréfi til umhverfisráðuneytisins 3. mars 1994

¹²² Sjá Stern, 1997

¹²³ <http://environment.about.com/library/weekly/blcoast17.htm> og <http://response.restoration.noaa.gov/photos/ships/01.html>

mílna sjómílna fjarlægð, var þegin. Hafnaði skipstjórinn boði þar til hann hefði fengið samþykki fulltrúa útgerðarinnar. Tók hann þó af skarið og þáði aðstoð dráttarbáts áður en útgerð skipsins gekk að kröfum eiganda þýska dráttarbátsins og skrifaði undir samning. En þá var það um seinan og skipið strandaði. Nærri 400 km strandlengja á Bretaníuskaga var undirlögð svartolíu.

Lærdómsferlið hófst strax eftir strandið þar sem reglur um varnir gegn mengun sjávar voru hertar. Fremst í forgangsröð var að halda olíuflutningaskipum og öllum skipum sem flytja hættuleg efni sem lengst frá landi. Settar voru reglur um aðstoð við skip sem lentu í erfiðleikum. Lögðu Frakkar fram tillögur að nýjum reglum til Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar sem tóku gildi í janúar 1979. Þá er athyglisvert að siglingamálastjórar í Frakklandi geta gefið ströng fyrirmæli þegar skip er bilað undan ströndum landsins, hvort heldur skipið er innan eða utan landhelgi, og hætta er á að það mengi strendur landsins. Hafni skipstjórinn aðstoð dráttarbátsins eru honum settir úrslitakostir. Ef nauðsyn krefur er beitt valdi og skipið tekið í tog til þess að komast hjá því að það farist eða strandi með þeirri hættu á mengun sem af strandinu stafar. Til þess að fylgja þessu eftir, getur orðið að flytja menn með þyrlu um borð í skipið, sem er bilað, til þess að meta fyrst hættuna og grípa síðan inn í atburðarásina og fram fyrir hendur skipstjórans ef það telst nauðsynlegt.

Í nýrri reglugerð sem tók gildi 1. mars 1997 fyrir siglingamálastjóra fyrir Atlantshaf, Ermasund og Norðursjó er m.a. það ákvæði að skipstjóra skips í yfirvofandi hættu og skipstjóra á dráttarbáti eða skipi sem er til aðstoðar er gert skylt að gera allar þær ráðstafanir sem siglingamálastjóri mælir fyrir um að skuli gerðar til þess að koma í veg fyrir hættur með tilliti til siglingar skipsins og hættu á mengun. Brot gegn fyrirmælum varða sektum.¹²⁴

Hinn franski lærdómur kemur skýrt í ljós í reglum um breyttar siglingaleiðir og heimild til aðgerða sem franska þingið og ríkisstjórnin kom á eftir reynsluna af strandi *Amoco Cadiz*. Slík drift hefði þurft að sjást hjá íslenskum stjórnvöldum í setningu svipaðra reglna og heimildar til að hindra að áþekk atburðarás og sást í aðdraganda strands *Vikartinds* endurtaki sig.

Vert er hér einnig að líta á lærdóm sem hlaust af strandi olíuflutningaskipsins *Braer* við strönd Shetlands í janúar 1993. Þrátt fyrir að strand þess hafði í för með sér mesta olíuleka frá því að *Amoco Cadiz* strandið átti sér stað, réði heppni því fremur en vönduð neyðaráætlun að ekki varð um stórkostlega mengun eða umhverfisslys að ræða. Í skýrslu Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar er dregið fram að neyðarviðbrögð *Marine Pollution Control Unit* (MPCU) voru árangursrík. Ekki var metið hvernig undirbúningi hefði verið háttáð að því er varðar viðbrögð við meiri háttar olíumengun. Sá lærdómur sem dreginn var af strandinu var að bregðast hefði átt fyrr við. MPCU viðurkennir að stjórnendur skipa dragi að kalla til aðstoð. Þeir telji sig vera að sinna hagsmunum yfirboðara sinna, þ.e. að draga úr kostnaði vegna aðstoðar, en séu í raun að auka hættuna á mun meiri skaða. Á meðan er tafið fyrir nauðsynlegum neyðarviðbrögðum. Bendir Booth (1995) á að sá lærdómur hafi þegar verið dreginn af strandi *Exxon Valdez* 1989, en hann hafi ekki verið nýttur í viðbrögðum við strandi *Braer*.¹²⁵

Í ljósi lærdóms vegna strands *Braer* má setja fram þá spurningu hvort íslensk stjórnvísla hefði getað brugðist fyrr við vegna yfirvofandi mengunarhættu er *Vikartind* rak vélarvana í stjórnsjó. Í umræðu um upplýsingamiðlun kemur fram að upplýsingaflæði til þeirra sem ábyrgir eru fyrir mengunarvörnum var ábótavant. Undirbúningur mvsj., sem fólst í öflun gagna um magn olíu um borð, hófst um 10 klst. eftir að Lhg fékk tilkynningu um vanda *Vikartinds* og tæpum sólarhring eftir þá tilkynningu hóf mvsj. að afla annarra upplýsinga um skip og farm þess auk þess að meta aðstæður á strandstað. Ákvað forstöðumaður þeirra eftir að hann fréttir af strandinu seint að kvöldi 5. mars og eftir að hann hafði kynnt sér aðstæður, að bíða morguns. Í þessu tilviki varð ekki um stórvægilegt mengunarslys að ræða en augljóst er að sólarhringur getur skipt sköpum í viðbrögðum þegar mengunarhætta er yfirvofandi.

¹²⁴ Guðjón Ármann Eyjólfsson, 1997

¹²⁵ Booth, 1995

4.4.4 Lærdómur umhverfisráðuneytisins

Þó að sá lærdómur sem á undan er rakinn eigi vissulega að skila sér til umhverfisráðuneytisins þykir ástæða til að skoða hvernig þetta áfall snertir yfirstjórn ráðuneytisins sérstaklega. Gunnar Helgi Kristinsson (1999) bendir á að styrkur ráðuneytis sem heildar ráðist nokkuð af miðlægni þess. Miðlægnin vísi til þess hversu vel hinir ólíku þræðir stefnumótunar á sviði ráðuneytisins tengjast saman í yfirstjórn þess. Með yfirstjórn er átt við það sem í daglegu tali er kallað ráðuneytið á Íslandi, en stofnanir tilheyri á vissan hátt ráðuneytinu líka. Í rannsókn Gunnars Helga á fjárlagagerð á Íslandi fann hann vísbendingu um að umhverfisráðuneytið væri mjög miðlægt ráðuneyti.¹²⁶ Má því leiða að því líkum að umhverfisráðuneytið sé afgerandi þegar kemur að stefnumótun í málaflokkum er tengjast því.

Við stefnumótun er mikilvægt að tekið sé tillit til lærdóms af þeim áföllum sem upp hafa komið þannig að hann sé nýttur sem forvörn gegn svipuðum áföllum í framtíðinni. Ráðuneytið er afgerandi við að flétta saman lærdóms- og stefnumótunarferlið og um leið er vægi þess í lærdómsferlinu mikið. Eins og áður hefur komið fram bjó hið unga ráðuneyti ekki að mikilli reynslu af því að glíma við áföll þegar kom að viðbrögðum þess vegna strands *Vikartinds*. Á hinn bóginn gaf strand *Vikartinds* ráðuneytinu mikilvægt tækifæri til lærdóms.

Ein af helstu hindrunum í vegi lærdóms er þegar ákvarðendur reyna að finna eftir á hverjir eigi sök á áfalli og fría sjálfa sig ábyrgð. Ef litið er á umhverfisslysið í þessu áfalli ætti sú víska að mengunarslysi var forðað að veita yfirstjórn ráðuneytisins svigrúm til að meta aðgerðirnar án mikillar varnarstöðu þeirra sem að komu. Um leið og farið væri yfir hvernig hefði farið ef aðstæður hefðu verið enn óhagstæðari, t.d. um olíuflutningaskip hefði verið að ræða, mikil mengun hefði átt sér stað o.s.frv.

Undir kaflanum um upplýsingastjórnun og samskipti við fjölmiðla kom skýrt fram hversu afdrifarík ómarkviss upplýsingamiðlun umhverfisráðuneytisins varð í umræðu fjölmiðla og jók þannig vanda ráðuneytisins. Má telja að þessi þáttur þarfnist skilyrðislausra endurbóta í lærdómsferlinu. Upplýsingatæknin var takmörkuð á þeim tíma er strandið átti sér stað. Árið 1998 opnaði ráðuneytið upplýsingavef á Veraldarvefnum þannig að aðstæður til að koma upplýsingum fljótt og vel til skila hafa verið tryggðar. Dæmi frá umhverfisslysi á Spáni, er Bolidenstíflan rofnaði árið 1998, sýnir hvernig opinber stjórnsýsla getur upplýst almenning og fjölmiðla á fullnægjandi hátt. Frumkvæði var sýnt í upplýsingastjórnun þar sem m.a. nútíma upplýsingatækni var notuð til stöðugrar miðlunar á framvindu atburðarásar.¹²⁷

Mikilvægt framlag til lærdóms ráðuneytisins er ítarleg skýrsla sem forstöðumaður mvssj. skilaði af sér í október 1997 til bráðamengunarnefndar. Þar er reynslan af viðbrögðunum metin og tillögur til úrbóta lagðar fram.

4.4.5 Ný lög og reglugerðir

Vísbending um að reynsla af áfalli hafi verið metin á kerfisbundinn hátt, í gegnum hina „tvöföldu hringrás“ lærdómsferlisins kemur í ljós ef stefnubreyting verður í kjölfar áfalls. Skýr merki um stefnubreytingu eru ný lög og nýjar reglugerðir. Hér verður farið yfir hvaða reglugerða- og lagabreytingar hafa átt sér stað varðandi málaflokkinn um strand skipa á þeim tíma sem er liðinn frá strandi *Vikartinds*.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 setja fram almennan ramma um viðbrögð við bráðamengun og samhæfingu aðgerða. Þar kemur fram skýr íhlutunarréttur Hollustuverndar ríkisins að því er varðar umsjón með samhæfingu aðgerða þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys eða önnur vá svipaðs eðlis (2. mgr 29. gr. “*Vikartinds*ákvæðið”).

“...*Hollustuvernd ríkisins skal sjá um samhæfingu aðgerða þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys, matarsýkingar eða önnur vá svipaðs eðlis. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga skal þegar í*

¹²⁶ Gunnar Helgi Kristinsson, 1999

¹²⁷ Ullberg, 2001

stað tilkynna Hollustuvernd ríkisins um slík mál og skal stofnunin að höfðu samráði við viðkomandi heilbrigðisnefnd taka ákvörðun um nauðsynlegar ráðstafanir.”

Reglugerð nr. 465/1998 um viðbrögð við bráðamengun er byggð á lögum um varnir gegn mengun sjávar nr. 32/1986 og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Má segja að með reglugerðinni sé verið að fylgja eftir tillögum bráðamengunarnefndar ‘hinnar fyrri’, en á vegum hennar var tekin saman gagnaskrá um viðbúnað við bráðum mengunaróhöppum á sjó sem gefin var út af umhverfissráðuneytinu 1997. Megin markmið með setningu reglugerðarinnar er tvíþætt:

- a. að skýra aðkomu og ábyrgðarskiptingu aðila, og
- b. að stuðla að samræmdum aðgerðum

Með tilkomu þessarar reglugerðar er því reynt að samræma þær aðgerðir sem beita skal þegar sjór og strendur mengast skyndilega vegna olíuslyss eða sambærilegra óhappa, jafnt í höfnum landsins sem og utan hafnar svæða, til að draga úr tjóni eða koma í veg fyrir tjón vegna bráðamengunar eftir því sem kostur er. Reglugerðin fjallar um ábyrgð og verksvið þeirra sem eiga að bregðast við bráðamengun sjávar og einnig um gerð viðbragðsáætlana innan sem utan hafnar svæða í samræmi við 17. og 18. gr. laga nr. 32/1986 og er tilgangurinn einkum að skýra aðkomu, verkaskiptingu viðbrögð og ábyrgðarskiptingu þeirra stofnanna sem eiga lögum samkvæmt að starfa saman þegar bráðamengun á sér stað með því að gera með sér skriflegt samkomulag sem stuðla að samræmdum og skilvirkari aðgerðum.

Í lögum nr. 133/1998 um breytingar á ákvæðum VII. kafla „um björgun“ siglingalaga, 34/1985 eru settar fram nýjar björgunarreglur með ákvæðum um íhlutun stjórnvalda vegna björgunaraðgerða sem m.a. eru byggðar á hugsanlegri hættu á umhverfistjóni á þeim tíma sem björgun á sér stað. Björgunarreglurnar eru byggðar á einstökum ákvæðum alþjóða björgunarsamningsins frá 1989 og norrænum siglingalögum. Ákvæðið um bann gegn björgun ef t.d. skipstjóri neitar er ennþá í gildi. En sú breyting hefur verið gerð að meta verður hvort bann gegn björgun sé réttmætt bæði út frá því hvort skipið er í hættu og hversu mikil hætta er á umhverfistjóni. Mat á því hvenær neitun er réttmæt getur því verið breytileg eftir aðstæðum hverju sinni. Með þessu hefur því íhlutun stjórnvalda til að grípa inn í þegar skip er stöð í hættu og skipstjóri fellst ekki á björgun, verið aukin ef hætta er á hugsanlegu umhverfistjóni. Þessi lög gera ráð fyrir að réttur til íhlutunar séu í höndum samgönguráðuneytisins.

4.4.6 Að farvegi lærdóms?

Nýtt frumvarp um verndun hafs og stranda

Þáverandi umhverfissráðherra skipaði nefnd 18. desember 1998 til þess að endurskoða lög nr. 32/1986¹²⁸, um varnir gegn mengun sjávar, með hliðsjón af reynslu liðinna ára og alþjóðlegum samningum er varða mengun sjávar og varnir og viðbrögð gegn mengun sjávar. Í drögum nefndarinnar sem send voru út til umsagnar 30. september 1999 var gert ráð fyrir tengingu þess við frumvarp sem samið var af nefnd sem dómsmálaráðherra skipaði 23. apríl 1997 og fól að endurskoða lög nr. 42/1926, um skipströnd og vogrek. Var einkum gert ráð fyrir að íhlutun vegna bráðamengunar á sjó færi samkvæmt lögum um skipströnd og vogrek. En þar sem vinna við frumvarp til nýrra laga um skipströnd og vogrek hafði stöðvast og ekki ætlunin að leggja það fram á næstunni þá rofnaði tenging milli þessara tvennra laga sem upphaflega lá til grundvallar á endurskoðun laga um varnir gegn mengun sjávar¹²⁹.

Nefndin skilaði drögum til umhverfissráðherra í september 2001 sem síðan lagði nýtt frumvarp til laga um verndun hafs og stranda fyrir Alþingi til 1. umræðu á 127. löggjafarþingi 2001-2002 þann 14. febrúar 2002¹³⁰. Í þessu frumvarpi er einkum ætlunin að taka á bráðamengun sjávar og hvernig staðið skuli að vörnum og viðbrögðum. Markmið frumvarpsins er m.a. að leitast við að kveða skýrar og nákvæmar á um

¹²⁸ Lög nr. 32/1986 mörkuðu tímamót í sögu íslenskra umhverfismála og eru fyrstu heildarlög hér á landi um varnir gegn mengun sjávar.

¹²⁹ Úr athugasemdum við frumvarp til laga um verndun hafs og stranda (lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002).

ábyrgð, verksvið og verkaskiptingu þeirra sem skyldum hafa að gegna við framkvæmd laganna, gert er ráð fyrir aukinni ábyrgð mengunarvalda vegna bráðamengunartjóna og er ætlað að leysa af hólmi lög nr. 32/1986 sem eru fyrstu heildarlögin hér á landi um varnir gegn mengun sjávar. Vert er að geta þess hér að við gerð laga 32/1986 þá voru sett í einn lagabálk ákvæði þeirra alþjóðasamninga sem fjölluðu á einn eða annan háttum varnir gegn mengun sjávar sem Ísland hafði staðfest. En ákvæði þriggja alþjóðasamninga um íhlutun á úthafinu vegna slíkrar mengunar, ábyrgð og skaðabætur vegna mengunartjóns (14/1979) voru ekki tekin inn í gerð laga 32/1986 sökum mismunandi eðlis þessara samninga og því talið óhentugt að fjalla um ákvæði þeirra allra í einum lögum¹³¹.

Lögunum er skipt í tvo megin framkvæmdakafla. Annars vegar er kveðið almennt á um vernd hafs og stranda og hins vegar er að finna sérákvæði um varnir og viðbrögð gegn bráðamengun sjávar.

Lagt er til að ábyrgð á framkvæmd laganna verði í höndum ríkisins, þ.e. Hollustuvernd ríkisins undir yfirstjórn umhverfisráðherra. Eftirlit skal vera í höndum Hollustuverndar ríkisins en Lhg. sé um að ræða hafsvæði umhverfis Ísland, jafnt úr lofti sem af sjó, og hvílir sú skylda á Lhg. að tilkynna Hollustuvernd ríkisins ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á að um mengun hafs og stranda sé að ræða en það er Hollustuvernd ríkisins sem ber ábyrgð á að gripið sé til viðeigandi þvingunarúrreða samkvæmt lögunum. Siglingastofnun Íslands mun áfram annast eftirlit með búnaði skipa vegna mengunarvarna.

Helstu nýmæli frumvarpsins eru bundin við svokallaða bráðamengun en hún er samkvæmt því mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausra hreinsunaraðgerða. Ákvæði um bráðamengun er reyndar að finna í gildandi lögum en í framkvæmdinni hefur þó aðallega verið stuðst við reglugerð nr. 465/1998, um bráðamengun, en efnislega er lagt til að helstu ákvæði þeirra reglugerðar verði sett inn í lög.

Lagt er til að Lhg. hafi ótvíræða heimild til íhlutunar og geti gert þær ráðstafanir sem taldar er nauðsynlegar á hafsvæðinu við Ísland til að koma í veg fyrir, draga úr eða útiloka bráðamengun eða hættu á bráðamengun eftir að óhapp hefur orðið á sjó og hafi um það samráð við Hollustuvernd ríkisins og ef við á, hafnarstjóra. Nauðsynlegt er að íhlutunarákvæði sé að finna í lögunum en eins og að lögunum er búið í dag geta yfirvöld ekki gripið til ráðstafana jafnvel þótt mengunarslys sé fyrirsjáanlegt.

Þá er einnig að finna nýmæli um siglingaleiðir og strönduð skip. Þar er lagt til að samgönguráðherra að höfðu samráði við ráðherra umhverfis-, dómsmála- og sjávarútvegsráðuneyta geti sett reglugerð um siglingu skipa innan mengunarlögsögu Íslands sem flytja olíu eða hættulegan varning í farrými eða á tönkum. Í fyrstu gerðu drög þessa frumvarps ráð fyrir tengingu þess við frumvarp til laga um skipströnd og vogrek.

Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu árið 2002 og kom reyndar aldrei til umræðu í umhverfisnefnd Alþingis en nefndin sendi það út til umsagnar¹³². Var frumvarpið síðan lagt aftur fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003. Er frumvarpið í megindrátum í samræmi við tillögur fyrrnefndrar nefndar sem þáverandi umhverfisráðherra skipaði en tekið er tillit til athugasemda sem bárust umhverfisnefnd Alþingis. Ætlunin er að leggja frumvarpið fram að nýju á Alþingi í haust [2003] og hefur verið unnið að breytingum í umhverfisráðuneytinu í ljósi þeirra athugasemda sem bárust¹³³.

Ályktun um afmörkun siglingaleiða

Þann 16. maí 1997 var samþykkt á Alþingi svohljóðandi þingsályktunartillaga:

„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni, í samráði við hagsmunaaðila, að móta skýrar reglur um tilkynningarskyldu og afmörkun siglingaleiða oliuskipa og annarra skipa sem sigla með hættulegan varning inn í íslenska efnahagslögsögu sem m.a. innihaldi heimildir til tafarlausrar stöðvunar ef vart verður mengunar. Reglurnar nái einnig til oliuskipa á siglingaleiðum milli hafna hér á landi. Jafnframt

¹³¹ Úr athugasemdum við frumvarp til laga um verndun hafs og stranda (lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002).

¹³² Þskj.244 – 240. mál, frumvarp til laga um verndun hafs og stranda

¹³³ Skv. Ingimar Sigurðssyni, skrifstofustjóri skrifstofu náttúruverndar og lífsgæða, umhverfisrn.

verði mótaðar reglur um hvaða ráðuneyti og stjórnvöld fari með forræði um allar aðgerðir sem grípa þarf til ef mengunarslys verða á sjó eða við strendur landsins.“

Þann 12. febrúar 1998 skipaði samgönguráðherra nefnd sem hefur það hlutverk að vinna að ályktun Alþingis og skilaði nefndin ályktunum í árslok 2000.

Leggur nefndin m.a. til að veitt verði heimild til að setja reglugerð um siglingaleiðir og svæði sem ber að forðast í nýjum lögum um siglingar og siglingaleiðir við Ísland og að stjórnvöld hafi heimild til að grípa inn í atburði með þeim hætti sem nauðsynlegt þykir til að afstýra eða takmarka tjón innan efnahagslögsögunnar hvort sem er vegna skipa á siglingu, í höfn eða á akkerislegu og strandaðra skipa. Þetta verði gert með sérstökum lögum. Í þeim verði jafnframt heimild til afmörkunar sérstakra siglingaleiða á innsævi og í landhelginni. Þar sem fleiri svæði innan efnahagslögsögu landsins koma til greina, sem svæði sem skal forðast, þykir rétt að hafa þessar heimildir í reglugerð.¹³⁴

Fryst strandlagafrumvarp

Eins og rakið hefur verið þá taldi Lhg. strand *Vikartinds* sýna nauðsyn þess að vald hennar eða annarra yfirvalda til ákvarðana yrði aukið þegar skip eru í sjávarháska innan tólf mílna landhelginnar. Einnig sýndi strandið, svo ekki verður um villst að ýmsu var ábótavant varðandi varnir og viðbrögð við bráðamengun sem sýndi fram á nauðsyn þess að endurskoða tilhlýðandi löggjöf. Ljóst var að lög og reglur þurftu að vera skýrar og ákveðnar, frumkvæðisskyldan væri hjá ákveðnum yfirvöldum, skýrari boðleiðir á milli þeirra aðila sem koma að málum sem þessum, svo ekki sé talað um nauðsyn hlutlægrar ábyrgðar tjónvalds og váttryggingar gegn hugsanlegum tjónum. Eins og áður er sagt hafði mengunarvarnadeild Siglingastofnunar og Siglingamálastjóri beðið um slíka endurskoðun í ljósi atburðarásarinnar þegar *Erik Boye* strandaði við Breiðdalsvík árið 1992.

Í kjölfar þessarar gagnrýni sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið út fréttatilkynningu 23. apríl 1997 þess efnis að dómsmálaráðherra hafi skipað nefnd til endurskoðunar á lögum um skipströnd og vogrek, nr. 42/1926 þar sem mörg ákvæði þeirra séu ekki sniðin að nútíma aðstæðum og litið er á mál frá allt öðrum sjónarhóli en gert er í dag, enda viðhorf allt önnur á þeim tíma þar sem áhyggjur af megun og öðrum umhverfisspjöllum voru nánast óþekkt. Lögin frá 1926 gera þannig beinlínis ráð fyrir að eingöngu þurfi að huga að verðmætum þegar skipströnd og vogrek eiga sér stað en á síðari tímum er frekar litið á þess háttar atburði sem ógn við umhverfi og náttúru.

Í umsögnum um fyrstu frumvarpsdrögum var m.a. gagnrýnt nýtt ákvæði um að fela yfirstjórn strandmála þriggja manna nefnd svokallaðri “Strandnefnd” sem dómsmálaráðherra skyldi skipa til fjögurra ára í senn. Eru ætluð völd og verksvið strandnefndarinnar gagnrýnd og talið að slík skipan myndi ekki auðvelda stjórnsýslulega framkvæmd þegar skip strandar. Væri hún hrein viðbót á núverandi kerfi og líkleg til að skapa aukna réttaróvissu í stað þess að draga úr henni. Bent var á að frekar ætti að gera kröfu til þeirra stofnana sem lögum samkvæmt fara með málaflokkinn að þær semji sín á milli um verklag. Einnig var bent á að sum ákvæði væru til staðar í núgildandi lögum (sbr. grein 17. í frumvarpsdrögum er í náttúruverndarlögnum) og jafnvel að í sumum tilvikum stönguðust ákvæði á við núgildandi lög (sbr. réttur Strandnefndar til ihlutunar stangast á við ákvæði siglingarlaga og samninga sem hafa lagalegt gildi sbr. lög nr. 14/1979).

Að gefinni þessari gagnrýni var frumvarpið „sett á ís“ svo vitnað sé í orð ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytisins, þar sé það geymt en ekki gleymt og verði trúlega tekið til endurskoðunar á næstunni. Er hér dæmi um lærdóm af strandi *Vikartinds* sem ekki hefur náðst að nýta. Ef stjórnsýslan þyrfti að bregðast við álíka skipstrandi í dag yrði því miður að gera ráð fyrir að réttaróvissa stæði í veginum fyrir því að stjórnsýslan gæti brugðist við á fullnægjandi hátt.

¹³⁴ Nefnd skipuð af samgönguráðherra

5 SAMANTEKT OG LOKAORÐ

Miklu mengunarslysi var forðað er Íslendingum tókst með aðstoð erlendra aðila að bjarga mestri oliunni úr flutningaskipinu m.s. *Vikartindi* sem strandaði á Háfsfjöru þann 5. mars 1997. Verkefnið sem viðbragðsaðilar þurftu að glíma við vegna strandsins snéri einnig að björgun annars farms og hreinsun strandarinnar. Í lok sumars 1997 var búið að fjarlægja skipsflak *Vikartinds* á kostnað eiganda þess. Áfallið sem snéri að mengunarþættinum hlaut því mun gæfulegri endi en ætla hefði mátt í fyrstu eftir strandið. Í því ljósi er athygliverð sú gagnrýna umræða um viðbragðsferlið, sem átti sér stað í Þjóðfélaginu á vor- og sumardögum þessa árs. Í þessari rannsókn var sú gagnrýni greind sérstaklega, um leið og viðbúnaðar- og viðbragðsferlið var metið. Hér á eftir eru dregnir saman veigamestu þættirnir í því ferli sem rakið hefur verið og helstu lærdómsþættir dregnir fram áður en komið er að tillögum til úrbóta.

Strand *Vikartinds* og aðdragandi þess hafði í för með sér tvenns konar vanda fyrir íslensku stjórnvöldum. Snéri hann annars vegar að björgun skips- og skipshafnar og hins vegar að verndun umhverfis. Vegna mjög erfiðra veðurskilyrða tókst ekki að koma *Vikartindi* í tog en við þá tilraun varð sárasti skaði þessa áfalls er hún missti einn sinna manna útbýrðis. Helsti styrkleiki í viðbrögðum sést í því samspili sem fór af stað milli aðila sem koma að björgun á hafi úti; Lhg., Tilkynningaskyldu og Slysavarnafélagsins. Þjuggu þeir að vel mótuðu upplýsingaferli sem þeir þekktu vel og höfðu mikla þjálfun að fylgja eftir. Eins var reynsla og þjálfun þylrusveitar Lhg. ómetanleg við björgun skipshafnar *Vikartinds*.

Annað var upp á teningnum þegar kom að viðbrögðum til verndunar umhverfisins. Þar reyndist íslensk stjórnvöld ekki vel undirbúin til að takast á við slíkt áfall sem strand *Vikartinds* var. Íslensk löggjöf var vanbúin og verkaskipting framkvæmdaðila í viðbrögðum vegna skipstrands bæði flókin og óljós. Í leit að skýringu á hversu viðbúnaði var ábótavant verður fyrst að líta til þess hversu stutt er síðan að merkja má almenna meðvitund um mikilvægi umhverfisverndar hér á landi. Hún kemst fyrst formlega á dagskrá stjórnvalda á seinnihluta áttunda áratugar síðustu aldar en árið 1986 eru sett fyrstu heildarlög um varnir gegn mengun sjávar. Eins og í ljós kom í viðbrögðum vegna strandsins reyndust þau ekki veita nægjanlegan stuðning í framkvæmd, vantaði þar t.d. á að skýrt væri hvaða einn aðili skyldi sjá um yfirstjórn aðgerða vegna bráðamengunar á strandstað. Umhverfisráðuneytið var stofnað árið 1990 og var „heimamundur“ þess fenginn frá sex ráðuneytum sem augljóslega útheimti nýja samræmingu þeirra sem koma að málaflóknum. Strand *Vikartinds* leiddi í ljós að á skorti að sú samræming væri fullnægjandi til að gera þeim kleift að takast á við slíkt áfall á fullnægjandi hátt. Hið unga ráðuneyti bjó ekki að mikilli reynslu en strandið varð til þess að í fyrsta skipti þurftu starfsmenn þess að bregðast við bráðaatburði.

Það að útgerðaraðilar *Vikartinds* voru erlendir útheimti flóknara samskipta- og samningaferli en ef um innlenda aðila hefði verið að ræða. Tryggingafélag þeirra og síðan erlendir björgunaraðilar mættu á staðinn fyrir hönd útgerðar og eins voru aðsend tæki notuð við björgunaraðgerðir. Slíkar kringumstæður geta hæglega kallað á togstreitu milli innlendra og erlendra aðila. Í aðgerðum tókst þó samstarfið með miklum ágætum og skipti þar sjálfsögðu máli að íslenskir sérfræðingar sem komu að strandinu efuðust ekki um að þörf væri á utanaðkomandi aðstoð.

Togstreita vegna hinnar erlendu stjórnar björgunaraðgerða á strandstað kemur hins vegar fram hjá almenningi og fjölmiðlum. Í gagnrýni þeirra á seinagang við björgunar- og hreinsiaðgerðir er ýjað að því að einhverjir aðrir hagsmunir en íslenskir séu ráðandi í hinum ófullnægjandi aðgerðum og þess krafist að íslensk stjórnvöld grípi inn í aðgerðir. Togstreitan tók einnig á sig aðrar myndir þar sem ólíkir hagsmunir kristölluðust á ýmsa vegu í kjölfar strandsins; Farmflytjendur áttu að sjálfsögðu mikilla hagsmuna að gæta, heimamenn deildu sín á milli og við yfirvöld á staðnum um misskilinn hlut sinn á strandgóssi og meint aðgerðaleyfi vegna strandsins var gagnrýnt af þingmönnum með æ meiri þunga stjórnarandstöðunnar eftir því sem leið frá stranddegi. Síðast en ekki síst varð strand *Vikartinds* til þess að vekja upp á ný umræðu „hentifánastríðsins“ svokallaða sem snéri m.a. gegn því að erlendir áhafnir væru notaðar í áætlanarsiglingum íslensku skipafélaganna. Í hinni hörðu gagnrýni á þá stefnu var því m.a. haldið fram að mannlífum og umhverfi væri stefnt í voða með því að manna skipin erlendum áhöfnum sem væru vanhæfar til að sigla um hið erfiða hafsvæði við landið.

Í hinni margslungnu togstreitu vegna umhverfisslyssins sem strand *Vikartinds* hafði í för með sér sást hvorki né heyrðist til þrýstihópa til verndar umhverfinu sjálfu eða náttúrulífi sem oft er samtvinnað. Hefði slíkur hópur t.d. getað beitt sér fyrir verndun útivistarsvæða, fuglalífs og/eða fyrir verndun hrygningarstöðva. Segir það kannski sína sögu um hversu lítt almenningur hefur tekið saman höndum og beitt sér í málefnum til verndunar umhverfisins hér á landi. Á allra síðustu árum hefur þó orðið nokkur breyting á með myndun samtaka sem hafa beitt sér gegn stóriðju og virkjanaframkvæmdum. En gagnrýni á stjórnvöld í kjölfar strandsins teygði sig æ meir yfir aðrar aðgerðir þeirra á sviði umhverfismála. Var tækifærið notað til að líkja allri framgöngu þeirra í þeim efnum við lánleysið í fyrstu viðbrögðum vegna umhverfisslyssins í kjölfar strands *Vikartinds*.

Strax á fyrstu dögum eftir strand gátu íslenskir sérfræðingar í mengunarvörnum lýst því yfir að ef að allt færi á versta veg við björgun olíu yrði um staðbundinn skaða að ræða. Mesta hættan á olíumengun var hjáliðin mánuði eftir strand og að lokinni björgun kom í ljós að rúmlega 95% olíunnar náðist. Sex dögum eftir strand afhentu eigendur *Vikartinds* umhverfisráðuneytinu viljayfirlýsingu varðandi þá ábyrgð sem þeir myndu bera á aðgerðum. Málsmeðferð varð síðan sú að viljayfirlýsing vegna hreinsunar á rusli af strandstað var undirrituð 2. apríl, en björgunarsamningurinn var ekki undirritaður fyrr en 30. maí, tæpum tveimur mánuðum eftir strand *Vikartinds*. Var þar samið um löggæslu, meðhöndlun farms, niðurrif flaks og frágang á strandstað. Samstarf íslensku og erlendu sérfræðinganna við björgunina tókst vel og þrátt fyrir ýmsar tafir, aðallega vegna veðurs en líka vegna biðar eftir nauðsynlegum björgunartækjum tókst þeim að skila góðu verki. Unnu þeir störf sín einnig undir stöðugri gagnrýni á björgunaraðgerðirnar. Að ofansögðu er hægt að skilja afstöðu forstöðumanns mvsj. sem lesa má út úr eftirfarandi spurningu hans varðandi þá gagnrýni: „Hvar er glæpurinn?“

Er þá komið að hluta fjölmiðlanna, en þeir áttu mikinn þátt í því að áfallið var skynjað jafn alvarlega og raun varð á. Kyntu þeir verulega undir vantrú almennings á hæfni stjórnsýslunnar til að ráða við vandann. Sá tími sem tók að hefjast handa við björgunaraðgerðir, seinagangur í hreinsun og hagsmunaaðreksstrar hlutu að sjálfsgöðu að krefjast athygli fjölmiðla. En í kastljósi þeirra magnaðist vandinn fyrir stjórnsýsluna og leiddi til þess að glíman við tæknilegu hliðarnar til lausnar hans urðu mun veigaminni en hin mikla „fjölmiðlakrís“ sem áfallið snérist upp í. Fjölmiðlarnir beittu því kastljósi ekki alltaf af skilningi en að samskiptin við þá skyldu þróast á þennan veg verður þó að skrifa að mestu á stjórnsýsluna sjálfa.

Upplýsingastjórnunin var veikasti hlekkurinn í viðbrögðum umhverfisráðuneytisins vegna strands *Vikartinds*. Frumkvæði skorti að þess hálfu til að mynda tengsl við fjölmiðlana og sjá þeim fyrir virkri upplýsingamiðlun um gang björgunaraðgerða. Háði það verulega hinu unga ráðuneyti að það var ekki búið nútíma upplýsingatækni á þessum tíma. Mikilvægasti lærdómurinn sem umhverfisráðuneytið og raunar stjórnsýslan öll getur dregið af þessu tengt upplýsingastjórnuninni, er að samskipti við fjölmiðla er hluti af viðbragðsferli áfalla. Verður stjórnsýslan að undirbúa sig á þann hátt að hún sé fær um að sinna þeim þætti á fullnægjandi hátt þegar á reynir.

Áfallastjórnun snýr ekki eingöngu að því að bregðast við áföllum heldur einnig að viðbúnaði til að takast á við þau. Hlutverk stjórnsýslunnar er m.a. að nýta lærdóm af einu áfalli til að búa sig betur undir það næsta. Í rannsókn á strandi *Vikartinds* var mikilvægt að huga að hvernig viðbúnaði fyrir slíkt áfall var háttáð og hverjir báru ábyrgð á þeim þætti. Líklegt er að koma hefði mátt í veg fyrir strandið, í það minnsta stuðla að markvissari fyrstu viðbrögðum, ef reglur um siglingaleiðir hefðu verið til staðar og lögin um skipströnd og vogrek sem eru komin til ára sinna, hefðu verið uppfærð að nútímanum. Breytingar á siglingalögum eru á ábyrgð samgönguráðuneytisins en strandlögin á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins. Umhverfisráðuneytið hefur einungis vald til aðgerða þegar mengun á sér stað. Á borði þess lá tillaga um stofnun mengunarbótasjóðs til að deilur um kostnað og ábyrgð tefji ekki hreinsiaðgerðir en reglur um slíkt hefðu komið sér vel í viðbrögðum við strandi *Vikartinds*. Í þeim tilfellum sem stór olíuflutningaskip stranda er ólíklegt að íslensk stjórnvöld hafi fullt fjárhagslegt bolmagn til kostnaðar á nauðsynlegum aðgerðum og þurfi því að leita erlendrar aðstoðar. Fyrirbyggjandi aðgerðir eru nauðsynlegar en eins og sjá má þá skiptist ábyrgð vegna þeirra á þrjú ráðuneyti. Samstarf ráðuneytanna er því mikilvægt til að stuðla að markvissum viðbúnaði vegna hugsanlegs sjávarhaska sem skip geta lent í, þau hugsanlega strandi og vegna hugsanlegrar mengunar sem af því getur hlotist.

Áhyggjuefni er að ekki náðist að nýta þá reynslu sem stjórnýslan bjó að fyrir strand til lærdóms. Frumvarp um verndun hafs og stranda sem liggur fyrir Alþingi gefur þó fyrirheit um breytingu þar á með nýjum tillögum um siglingaleiðir og strönduð skip. Lögum um skipströnd og vogrek frá 1926 eru enn í gildi, sem þýðir að ekki er búið að leysa úr réttaróvissu þeirra sem koma að málaflokknum. Þá hefur ekki verið stofnaður mengunarbotasjóður til að liðka fyrir hreinsunaraðgerðum á strandstað.

Viða í lærdómsferlinu má sjá að á skortir að til staðar sé eftirfylgni við vinnu sem sett er í gang og á að skila sér í breytingum á starfsaðferðum og/eða umhverfi stjórnýslunnar. Óformlegur vinnuhópur á vegum Siglingastofnunar, sem vann að tillögum sem snéru m.a. að því hvort hægt væri að beina umferð frá hrygningarstöðvum, leystist upp vegna ósamkomulags. Nefnd skipuð af dómismálaráðherra til endurskoðunar á lögum um skipströnd og vogrek vann að frumvarpi til laga sem er enn óafgreitt. Svipað munstur má sjá í öðrum tilfellum (t.d. í rannsókn á viðbúnaði og viðbrögðum stjórnýslunnar vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum 1995) þar sem um er að ræða stóra en fátíða atburði þar sem nefndir eru skipaðar en annað hvort lognast út af eða framlag þeirra nýttist ekki tilteknum málaflokkum. Vert er fyrir stjórnýsluna að huga betur að skilvirkni slíkrar vinnu þ.e hvernig nýta má þetta vinnuframlag, og fjármagn sem til þess fer, á markvissari hátt.

Öllu jákvæðara er að líta á hvaða lærdómi reynslan af strandi *Vikartinds* hefur skilað. Þann lærdóm má m.a greina í setningu nýrra laga og reglugerða sem bæta eiga hæfni stjórnýslunnar við að takast á við slíkt áfall. „*Vikartinds*ákvæðið“ í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir setur fram skýran íhlutunarrétt Hollustuverndar ríkisins í samhæfingu aðgerða við mengunarslys. Ný reglugerð um viðbrögð við bráðamengun beinist að samræmingu aðgerða vegna olíumengunar á sjó og ströndum. Þá hefur nýtt frumvarp um verndun hafs og stranda, sem vitnað er til hér að framan, verið lagt fyrir Alþingi. Er því sérstaklega ætlað að taka á bráðamengun sjávar og hvernig standa skuli að vörnum og viðbrögðum.

Ríkisstjórnin ákvað að hlutast ekki til um björgunar- og hreinsiaðgerðir á strandstað þrátt fyrir mikinn utanaðkomandi þrýsting. Stóð hún óhöggðu við þá ákvörðun að treysta skyldi orðum eiganda *Vikartinds* og firra þá ekki ábyrgð með því að taka fram fyrir hendurnar á þeim. Reyndist sú ákvörðun vera til heilla því eigendurnir stóðu að fullu við sínar ábyrgðir og báru allan kostnað sem þeim bar.

Mikið lán var fyrir Íslendinga að strand *Vikartinds* varð ekki að jafn alvarlegu umhverfisslysi eins og við mátti búast í fyrstu. Flestir viðmælenda sem lögðu sitt til þessarar rannsóknar tóku fram að ekki mætti búast við því að þeir yrðu jafn lánsamir við næsta skipstrand. Rúmlega sex ár eru liðin frá strandinu en eins og rakið hefur verið hefur hluti af þeirri mikilvægu vinnu sem hófst í kjölfarið tafist. Enn er því eftir að efna loforð um nauðsynlegar úrbætur. Því er brýnt að unnið sé af krafti að fyrirbyggjandi aðgerðum en ábyrgðin á þeim viðbúnaði liggur hjá samgöngu- og dómismálaráðuneytum eins og áður hefur komið fram. Er mikilvægt að stjórnýslan sofni ekki á verðinum yfir málaflokkum sem tengjast skipskaða á sjó og skipstrandir þar eð strand næsta skips sem rekur að ströndu gæti haft mun alvarlegri afleiðingar í för með sér en strand *Vikartinds*.

6 TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Hér á eftir eru tillögur til úrbóta dregnar saman úr niðurstöðu þessarar rannsóknar á strandi *Vikartinds*. Þær eiga allar að styðja við undirbúning stjórnsýslunnar fyrir álíka áfall er framtíðin getur geymt. Tillögunum er skipt í þrennt til að leggja áherslu á einstaka þætti áfallastjórnunarinnar: forvarnir og viðbúnað þar sem lagabreytingar er afgerandi, stjórnun viðbragða þar sem komið er að stjórnun og samræmingu í viðbrögðum og að síðustu hvernig stuðla skal að því að reynslan sé nýtt til lærdóms.

6.1 Forvarnir og viðbúnaður

Lagt er til að farvegur sé skapaður fyrir þverfaglega endurskoðun gildandi laga er lúta að rétti íslenskra stjórnvalda við skipströnd. Eins og löggin eru í dag þá krefst þessi endurskoðun samvinnu milli samgöngu-, dómsmála- og umhverfissráðuneytanna. Hér er einkum um að ræða nauðsyn á að fram komi með skýrum hætti til hvaða stjórnsýslulegra úrræða eigi og megi grípa til við strand og hættu á bráðamengun. Nauðsynlegt er að ákvarðanir séu skilvirkar og á höndum fárra.

➤ Endurskoðun á siglingalögum

- Siglingaleiðir: Nauðsyn er á að setja í lög ákveðnar reglur um siglingaleiðir og tilkynningaskyldu skipa sem sigla með olíu og annan hættulegan og mengandi farm að og frá landi. Mælst er til að slíkt sé gert eftir leiðbeiningum Alþjóðsiglingamálastofnunarinnar (IMO). Þannig er tryggt að málið fái viðurkennda meðferð og að allir hlutaðeigandi fái vitneskju um breytingarnar (Viðauki II).
- Réttur til íhlutunar: Löggin gera ráð fyrir að réttur til íhlutunar sé í höndum samgönguráðuneytisins. Líta þarf á rétt dómsmálaráðuneytisins og þar með Lhg. til íhlutunar. Brýn þörf er á því að íslensk stjórnvöld taki sem fyrst inn í íslenskan rétt ákvæði um íhlutun innan íslenskrar landhelgi. Geta íslensk stjórnvöld nýtt sér reynslu annarra ríkja við þessa vinnu eins og t.d. Frakklands þar sem settar hafa verið reglur um breyttar siglingaleiðir og heimild til íhlutunar eftir að *Amoco Cadiz* strandaði við Frakklandsstrendur árið 1978.

➤ Endurskoðun á strandlögum

Endurskoðun og uppfærsla á lögum 42/1926 eru löngu orðin tímabær þar sem viðhorf voru allt önnur á þeim tíma sem þau tóku gildi og áhyggjur af mengun og öðrum umhverfisspjöllum nánast óþekktar.

- Skýr lagaákvæði skortir hér á landi um hver eigi að bera kostnað við að fjárlægja skipsflak eftir að það er strandað, og hver á að taka ákvörðun um hvort slíkt sé nauðsynlegt eða jafnvel gerlegt.
 - Stjórnsýsluleg úrræði þarf til að auka skilvirkni og minnka réttaróvissu.
 - Koma þarf á fót mengunarbótarjóni til að koma í veg fyrir að deilur um kostnað og ábyrgð standi í vegi fyrir mótvægisáðgerðum vegna almennra björgunaraðgerða.
- Vinnsla á endurskoðun laga og nefndarskipun: Brýn þörf er á því að ljúka þeirri vinnu sem hafin er og vert fyrir stjórnsýsluna að huga betur að skilvirkni slíkrar vinnu þ.e hvernig hægt sé að nýta þetta vinnuframlag, og fjármagn sem til þess fer, á markvissari hátt.
- Vinna áhættugreiningu vegna hugsanlegra mengunaráhappa: Fullgreina þarf hverjir áhættuþættirnir eru, hvaða verðmæti þurfi að verja og þá á hvaða hátt. Slík greining getur fallið undir verksvið bráðamengunarnefndar.

6.2 Stjórnun viðbragða

- **Skýra ábyrgðarskiptingu:** Nauðsynlegt er að skýra skiptingu á milli hinna fjölmörgu ábyrgðar- og viðbragðsaðila sem koma að hugsanlegum skipskaða og skipstrandi.
- **Yfirfara boðleiðir vegna upplýsingamiðlunar:** Við breytingar á lögum og reglugerðum er mikilvægt að yfirfara þær boðleiðir sem fylgja skal við skipskaða og skipströnd. Æfing þar sem hlutaðeigandi ábyrgðaraðilar bregðast við ímynduðum aðstæðum væri æskileg.
- **Vinna með fjölmiðlum:** Mikilvægt er að áfallastjórnendur geri sér grein fyrir hlutverki fjölmiðla í áföllum. Með því að sniðganga þá eða sýna viljaskort til að ræða við þá opinskátt, eiga stjórnendur á hættu að rýra þeirra eigin trúverðugleika og þeirra stofnana sem þeir vinna fyrir. Forðast ber að lofa meira en hægt er að standa við og láta uppskált ef svör eru ekki á reiðum höndum frekar en að segja eitthvað illa ígrundað eða ekki neitt.
- **Samhæfa „táknræn“ viðbrögð æðstu ráðamanna:** Vanda þarf hvernig brugðist er við þeirri kröfu fjölmiðla og almennings að ráðherra mæti á áfallastað þegar áfallið snertir málaflökk hans/hennar. Þó svo að ráðherra hafi engu við að bæta þegar litið er á hvernig tæknilega er tekist á við áfallið er hið táknræna hlutverk hans sem ráðherra mikilvægt á slíkum stundum. Nauðsynlegt er að stjórnvöld samhæfi slíka framgöngu og að skýrt sé undir hvern eða hverja áfallið heyrir og hver séu skilaboð stjórnvalda til almennings. Hluttekning forsætisráðherra á áfallastað er mikilvægt þegar öryggi fólks og hífýla þeirra er ógnað, en við strand *Vikartinds* hefði t.d. verið æskilegt að umhverfísráðherra, dómsmálaráðherra og jafnvel samgönguráðherra hefðu birst saman á strandstað, skýrt ábyrgðarskiptingu milli ráðuneyta og gefið þau svör sem lágu fyrir á þeim tíma. Hefði það eitt getað dregið úr þeim óróleika sem skapaðist í kjölfar strandsins.

6.3 Frá reynslu til lærdóms

Hlutverk stjórnsýslunnar er mikilvægt þegar kemur að því að meta lærdóm sem draga má af áföllum og miðla honum áfram til þeirra sem koma muna að viðbúnaði og viðbrögðum svipaðra áfalla sem hugsanleg eru í framtíðinni. Ábyrgðina á að draga lærdóm af skipsköðum og skipströndum bera einkum tvö ráðuneyti. Dómsmálaráðuneytinu er til dæmis ætlað að skila lærdómi af reynslu sem fengist hefur við björgun skips og áhafnar. Ábyrgð umhverfísráðuneytisins felst til dæmis í því að tryggja virkt lærdómsferli sem stuðlar að bættri verndun gegn mengun sjávar. Er hlutverk bráðmengunarnefndar, sem skipuð er af umhverfísráðherra, sérstaklega mikilvægt í þeirri umsjón.

- **Upplýsingasöfnun:** Nauðsynlegt er að safna upplýsingum um atburðarás áfalls, frá þeim aðilum er að því komu, til nánari úrvinnslu
- **Viðbrögð metin á kerfisbundin hátt:** Með kerfisbundnu mati er hægt að líta á viðbrögð eins áfalls og bera það saman við viðbrögð vegna fyrri áfalla. Spurningar sem eiga þar við eru t.d. : Hvað er líkt og hvað ólíkt með þessu áfalli og þeim fyrri? hvað höfðum við lært af fyrri áföllum?, hvernig nýttist sá lærdómur? Hver er hinn nýi lærdómur sem draga má af áfallinu? Þannig er hægt að mynda „áfallabanka“ með mati á viðbrögðum vegna skipskaða og skipströnd sem nýta mætti til æ markvissra viðbragðsferla í framtíðinni.
- **Innleiða breytingar:** Hrinda þarf í framkvæmd þeim breytingum sem metnar eru nauðsynlegar með því að innleiða þær í lög og/eða reglugerðir og kynna þær síðan þeim sem eiga að fylgja þeim eftir.

HEIMILDIR

't Hart, P., U. Rosenthal and A. Kouzmin (1993) "Crisis Decision-making: The Centralization Thesis Revisited." *Administration and Society*, 25:1 (May), pp. 12-45.

Argyris, C. (1999) *On Organizational Learning*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001) *Learning from past experiences – The 1995 Avalanches in Iceland*. Stockholm: ÖCB (The Swedish Agency for Civil Emergency Planning).

Booth, S. (1995) „The Braer Disaster: A Virtuous Crisis? – International Responsibility and Prevention of Incidents at Sea.“ *Journal of Contingencies and Crisis Management* 3:1, pp 38-42, Cambridge US: Blackwell Publishers Ltd.

Booth, S.A. (2000) "How Can Organisations Prepare for Reputational Crisis?" *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Bynander, F. (1998) Crisis Analogies – "A Decision Making Analysis of the 1982 Hårsfjärden Submarine Incident." In *Crisis and Internationalization: Eight Crises Studied from a Cognitive Institutional Perspective*, edited by E. Stern and F. Bynander, pp. 52-90. Stockholm: ÖCB (The Swedish Agency for Civil Emergency Planning).

Davíð Egilson (1997) Dagbók vegna strands *Vikartinds*

Davíð Egilson (1997) Strand *Vikartinds* – Skýrsla til bráðamengunarnefndar

Davíð Egilson (1998) „Vikartinds(f)árið“, Dagblaðið

Dómsmálaráðuneytið, fréttatilkynning 23. apríl 1997

Einar S. Arnalds (2000) *Mannslíf í húfi: Saga Slysavarnafélags Ísland*. Reykjavík: Mál og mynd.

Frumvarp til laga um breytingar á siglingalögum nr. 34 19 júní 1985, með síðari breytingum og athugasemdir við lagafrumvarpið (lagt fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-98)

Frumvarp til laga um skipsströnd og vogrek (lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-00)

Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda (lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-02)

Guðjón Ármann Eyjólfsson, „Strand Amoco Cadiz og Vikartinds“, *Morgunblaðið* 16. maí 1997

Guðjón Bragason, Málvaxtalýsing, Vikartindsmál, 6. ágúst 1999

Gunnar Helgi Kristinsson (1999) *Úr digrum sjóði – Fjárlagagerð á Íslandi*, Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan

Gunnar G. Schram (1988) Verndun Hafsins – *Hafréttarsáttmálinn og íslensk lög*, Reykjavík, Bókaútgáfa Orators

Hasper, A. (1998) „MV Estonia Catastrophe“ í E. Stern og F. Bynander (Eds.) *Crisis and Internationalization – Eight Crises studied from a Cognitive-Institutional Perspective*. Stockholm: ÖCB

Heidenheimer, A., H. Hecló, C.T. Adams (1990) *Comparative Pulic Policy – The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. London: Maxmillan press Ltd.

Hood, Christopher (1998) *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.

Hæstaréttardómur nr.290/1999

Hæstaréttardómur nr. 32/2002

Jón Erlingur Þorláksson, „Viðsjárverðar reglur um björgunarlaun“, Viðskiptablaðið 30. apríl 1997

Július Sólnes (2001) Umhverfismál – Saga og þróun (drög)- <http://verk.hi.is/~solnes/1149/saga.pdf>

Kärde, T. (1999) *The Halland Tunnel Crisis, 1997*, Óbirt skýrsla Stockholm: Crisis Management Europe – National Crisis Management from an International Perspective.

Lauristin, Marju (1996) International Conference on Crisis Management at the National Level, Stockholm, March 20-22.

March, J. “Exploration and Exploitation in Organisational Learning”, *Organisational Science*, 2:1 1991 pp: 71-87

Newlove, L., E. Stern og L. Svedin (2000) *Auckland Unplugged*. Stockholm: ÖCB (The Swedish Agency for Civil Emergency Planning).

Nowak, Kjell (1996) , International Conference on Crisis Management at the National Level, Stockholm, March 20 – 22 1996

Rannsóknarnefnd sjóslysa, álit nr. 18/1997 frá 1998

Stern E. K. (1997) “Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5:2, Cambridge USA: Blackwell Publishers Ltd,

Stern, Eric K. (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Phd diss., Department of Political Science: University of Stockholm.

Sundelius, B. & E. Stern with F. Bynander (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik* (Swedish Management in Swedish: Theory and Practice). Stockholm: Nerenius & Santerus förlag.

Sundelius, B. (1998) “Introduction.” In *Crisis and Internationalization: Eight Crises Studied from a Cognitive-Institutional Perspective*, edited by Stern, E. And Bynander, F., pp 5-13. Stockholm: ÖCB (The Swedish Agency for Civil Emergncy Planning).

Sýslumannsembætti Rangárvallasýslu, bréf til dómsmála- og umhverfissráðherra, 14. mars 1997

Ullberg, S. (2001) *Environmental Crisis in Spain: The Boliden Cam Rupture*, Stockholm: ÖCB (The Swedish Agency for Civil Emergency Planning).

Umhverfissráðuneytið, fréttatilkynningar 8.apríl, 30. maí og 6. ágúst 1997.

Vertzberger, Yaacov U.I. (1990) *The World in Their Minds – Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*.Standford: Standford University Press.

Þorgeir Örlysson (1997) Greinargerð til dómsmála- og umhverfissráðuneyta vegna strands *Vikartinds*, 20. mars 1997

Internet:

<http://www.althingi.is>

<http://www.lhg.is/lhg.nsf/pages/sagan.html>

<http://www.rns.is>

<http://www.hollver.is>

<http://www.sigling.is>

<http://www.landsbjorg.is>

http://www.sigling.is/frettir_utgafa/islbaekl.pdf

<http://www.itf.org.uk/online/english/210302.htm>

<http://www.asi.is/vinnan/1998/vinnan9/hanseduo.htm>

<http://environment.about.com/library/weekly/blcoast17.htm>

<http://response.restoration.noaa.gov/photos/ships/01.html>

http://notendur.centrum.is/finnsi/sjoslys/noframes_saga.htm

Fjölmiðlavaktin:

- Umhverfismál, mars 1997, 3. tbl. 13. árg.
- Umhverfismál, apríl 1997, 4. tbl. 13. árg.
- Umhverfismál, maí 1997, 5. tbl. 13. árg.
- Umhverfismál, júní 1997, 6. tbl. 13. árg.
- Almannavarnir og Björgunarmál, mars 1997, 3. tbl. 12. árg.
- Almannavarnir og Björgunarmál, apríl 1997, 4. tbl. 12. árg.
- Almannavarnir og Björgunarmál, maí 1997, 5. tbl. 12. árg.

Viðmælendur:¹³⁵

Birgir Þórðarson, *heilbrigðisfulltrúi Heilbrigðiseftirlits Suðurlands*

Björn Friðfinnsson, *núverandi ráðuneytisstjóri dóms og kirkjumálaráðuneytis*

Borgþór Kjærnested, *eftirlitsmaður Alþjóðasamtaka flutningaverkamanna á Íslandi*

Davíð Egilson, *forstöðumaður mengunarvarna sjávar, Hollustuvernd ríkisins*

Friðjón Guðröðarson, *sýslumaður Rangárvallasýslu*

Guðjón Bragason, *fulltrúi sýslumannsembættisins í Rangárvallasýslu*

Guðmundur Bjarnason, *umhverfissráðherra*

Haukur M. Stefánsson, *forstöðumaður skipa- og gámarekstrardeildar, Eimskip*

Heimir Hafsteinsson, *oddviti Djúpárhrepps*

Helgi Jensson, *núverandi forstöðumaður mengunarvarna sjávar, Hollustuvernd ríkisins*

Ingimar Sigurðsson, *skrifstofustjóri skrifstofu náttúruverndar og lífsgæða, umhverfismálaráðuneytis*

Magnús Jóhannesson, *ráðuneytisstjóri umhverfissráðuneytis*

Sigurður Steinar Ketilsson, *yfirmaður gæsluframkvæmda, Landhelgisgæslan*

¹³⁵ Starfsheiti eru þau sem viðmælendur báru í viðbrögðum vegna strandsins, nema annað sé tekið fram.

VIÐAUKI I

Atburðarásin frá strandi *Víkartinds* til 6. apríl 1997¹³⁶

Miðvikudagurinn 5. mars 1997

Kl. 07:13 fór í gang viðvörunarmerki í stjórnklefa vélarrúms vegna lágs yfirborðs í lághitapenslugeymi. Skipið átti þá eftir um 100 sjómílna siglingu. Samkvæmt vottorði Veðurstofu Íslands var veður á Stórhöfða kl. 06.00 SV - 7 vindstig og stórsjór. Á þessu svæði, sem er um 11 sjómílnur fyrir sunnan Þjórsárósa, er dýpi um 80 metrar miðað við meðal stórstraumsfjöru og botn fremur linur. Svæðið er mjög opið fyrir sunnan og suðvestlægrri öldu sem getur orðið mikil þegar hún nálgast landgrunnið.

Kl. 07:45 var hraði aðalvélar minnkaður til að framkvæma minni háttar viðgerð að því er talið var í upphafi, því yfirvélstjóri tilkynnti skipstjóra að það tæki aðeins 10 – 15 mínútur að gera við lekt rör.

Kl. 08:54 fór rafmagnið af skipinu með þeim afleiðingum að það myrkvaðist. Stuttu síðar drapst á aðalvél skipsins. Vararafstöð fór sjálfkrafa strax í gang þannig að rafmagn komst fljótt aftur á skipið. Skipstjórinn reiknaði út að skipið væri um 12 mílur frá ströndinni (10,5 mílur frá þeim stað þar sem skipið strandaði að lokum), rekhraði þess væri um 2,5 hnútar og að það tæki skipið um 4 klukkustundir að reka á land ef hvorki akkeri né vél væru notuð til að stöðva rekið. Að mati yfirvélstjóra var orsökina fyrir því að rafmagnið fór af skipinu, með þeim afleiðingum að það drapst á aðalvélinni, sú að ekki væri nægjanlegur þrýstingur á kælikerfi vegna þess hve lítið vatn var á kerfinu. Þensluker fyrir kælivatn vélarinnar var nær tómt. Dæla sem notuð var til að fylla á þenslukerið var því sett í gang með því að tengja hana við rafmagnstöflu í stýrisvél, en hún var ekki tengd vararafstöðinni. Við þetta fór dælan í gang og þrýstingur myndaðist á leiðslunni. Þrátt fyrir þetta fylltist kerfið ekki.

Við nánari skoðun yfirvélstjóra og manna í vélarúminu á kælikerfinu kom í ljós að einstefnulokar til áfyllingar fyrir þenslukerið hleyptu ekki vatni í gegnum sig. Lokarnir voru teknir frá og í sundur, þeir yfirfarnir og tengdir aftur við leiðsluna. Vatni var síðan hleypt á, kerfið fylltist og taldi yfirvélstjóri að nú væri nægilegt kælivatn fyrir hendi í kælikerfinu. Lét hann skipstjóran vita að viðgerð væri lokið.

Kl. 11:30 var aðalvélin gangsett á ný. Fljótlega komu hins vegar boð úr vélarrúminu um að stöðva þyrfti aðalvélina aftur. Nánari skoðun leiddi í ljós að annar leki var til staðar inni í sjálfum skolloftskæli lághitakerfisins. Ófagmannleg viðgerð til að stöðva vatnslekann frá lághitaskolloftskælinum hafði valdið vatnsleka inn á lofthlið hans. Í ógáti höfðu samskeyti á innri hluta frárennslisrörs skráfast laus þegar gert var við fyrri lekann og vélin fyllt af vatni, það flæddi út úr forþjöppu og óeðlilegt hljóð kom frá aðalvél við gangsetningu. Var hún stöðvuð kl. 11:33. Gert var við þennan leka inni í skolloftskælinum, lokið sett á og þenslukerið fyllt aftur. Aftöppunarlokar á skolloftsgöngunum voru opnaðir til að ganga úr skugga um hvort vatn væri í skolloftsgöngunum. Þessi viðgerð tók um 2,5 klukkustundir.

Kl. 12:00 var veðrið óbreytt þannig að skipið tók dýfur, enda lá það þvert á vind og öldu. Skipstjórinn reiknaði út að skipið væri um 5 mílur frá landi og ræki í átt til lands, enda aðalvél þess ekki í gangi. Rek skipsins síðustu tvær klukkustundirnar hafði verið 5,0 sjómílnur samtals í átt að landi.

Kl. 12:16. Af hálfu starfsmanna Eimskipafélags Íslands hf., er haft samband við Landhelgisgæsluna og upplýst um stöðu mála. Karl Guðmundsson hleðslustjóri hafði þegar um morguninn lýst fyrir þeim, sem og skipstjóranum, áhyggjum sínum af ástandinu og komu þeir upplýsingum um það áfram til Peter Döhle

¹³⁶ Upplýsingar voru sóttar í Hæstaréttardóm nr. 290/1999, (þar sem m.a. er vitnað í sjópróf rannsóknarnefndar sjóslysa vegna strandsins), dagbók forstöðumanns mvsj. og aðstoðarmanna hans, auk upplýsinga sem fram koma í skýrslu forstöðumannsins til bráðmengunarnefndar, bæði í meginmáli og bréfum sem birt eru í viðaukum.

(GmbH & Co) í Hamborg, umboðs- og rekstraraðila *Vikartinds* f.h. skipseigandans, stefnda Atalanta Schiffartgesellschaft mbH & Co. Var ákveðið að fá varðskipið *Ægi* á staðinn, en hann var rétt vestan við Vestmannaeyjar á þessum tíma.

Kl. 12:28. Lhg. lagði til að skipið léti akkeri falla og að sem mest væri látið út af keðju.

Kl. 12:35 var stjórnborðsakkerið sett út og þrír liðir af akkeriskeðjunni til að minnka rek skipsins. Dýpi um 60 metrar. Veður á Eyrarbakka var þá SV - 7 vindstig og á Stórhöfða VSV - 8 vindstig.

Kl. 12:41 var send út aðvörun („Security – kall“) á VHF rás 16. Vestmannaeyjaradíó tók við þessum skilaboðum og spurði hvort þeir þyrftu á aðstoð að halda. *Vikartindur* afþakkaði og upplýsti að þeir hefðu varpað akkerum, sem þeir vonuðu að héldu.

Kl. 12:51 sýndu GPS tæki í brú *Vikartinds* að rek skipsins hefði ekki stöðvast við þetta. Var þá látinn út einn liður af akkeriskeðju til viðbótar og síðan annar kl. 13:02.

Kl. 12:58 kallaði Vestmannaeyjaradíó í skipið og spurði hve langt það væri frá landi. *Vikartindur* upplýsti að rekhraði skipsins væri 2,5 sjómíllur og að verið væri að reyna að stöðva rek skipsins með akkerum. Aðstoð *Herjólf*s var afþökkuð.

Kl. 13:11 kallaði Landhelgisgæslan út björgunarsveitir í landi.

Kl. 13:12 kallaði Vestmannaeyjaradíó í *Vikartind* að beiðni Landhelgis-gæslunnar til að spyrja hve margir væru um borð og segja þeim að nota alla akkeriskeðjuna.

Kl. 13:16 var bakborðsakkeri látið falla og þrír liðir settir út.

Kl. 13:22. *Herjólfur* kom á svæðið og bauð fram aðstoð sem var afþökkuð. Skipið var 2,5 mílur frá landi.

Kl. 13:27 var bætt við tveim liðum af akkeriskeðju bakborðsmegin og einum af akkeriskeðju stjórnborðsmegin. Skipið var nú 2,1 mílur frá landi og enn á reki í átt til lands. Veður hafði versnað og var nú 8 til 9 vindstig og búið að spá stormi síðar um daginn.

Kl. 13:37 voru sex liðir úti á stjórnborðsakkeri og fimm liðir á bakborðsakkeri. Skipið var þá statt u.þ.b. tvær sjómíllur frá ströndinni og hafði vindur þá aukist upp í 8 – 9 vindstig úr suðvestri og í hviðum í 11 vindstig. Rek skipsins hafði þá stöðvast samkvæmt GPS staðsetningartækjum þess.

Kl. um 14:00 kom varðskipið *Ægir* á svæðið og hvarf *Herjólfur* þá á braut.

Kl. 14:02 var viðgerð lokið á aðalvél og hún gangsett.

Kl. 14:03 var lesin stormspá frá Veðurstofu Íslands.

Kl. 14:08 hafði *Ægir* samband við skipstjórnann og bauð fram aðstoð, sem skipstjórinn afþakkaði þar sem aðalvélin væri komin í gang og rek skipsins hefði verið stöðvað með akkerunum. Eftir að aðalvélin komst í lag var hún notuð til að létta á akkeriskeðjum og akkerum með því að sigla á hægri ferð upp í sjó og vind.

Kl. 14:10 fyrirskipaði skipstjórinn nokkrum af skipshöfninni að fara fram á og hífa upp akkerin. Þeir hófu störf en þurftu hins vegar frá að hverfa kl. 14:29 og koma sér í skjól, eftir að nokkrir metrar af akkeriskeðjunum höfðu verið hífðir upp, þar sem að mikill sjór gekk yfir skipið. Á sama tíma byrjaði skipið að höggva.

Kl. 14:40, er hefja átti að nýju störf við að hífa upp akkerin, kom í ljós að rafsegulhemlar á akkerisvindum höfðu skemmt og rafmótor á bakborðsspili brunnið yfir sem leiddi til þess að ekki var hægt að létta akkerum. Mjög líklegt er að þetta stafi af því að þau mistök hafi verið gerð kl 14:29 að hvorki

borðabremsur né keðjuklemmur hafi verið festar. Vegna mikillar hreyfingar á skipinu og álags því samfara höfðu rafmótor og rafsegulhemlar ekki þolað álagið og því gefið sig. Ákveðið var að gera við bremsurnar stjórnborðsmegin en skera á akkerisfestar bakborðsmegin. Á þessum tíma voru úti fimm liðir af akkeriskeðjunni bakborðsmegin og sex stjórnborðsmegin.

Kl. 14:43 lá fyrir að fjórar björgunarsveitir SVFÍ voru komnar í viðbragðsstöðu í landi. Höfðu menn áhyggjur af gangi mála.

Kl. 14:46 upplýsti *Vikartindur* varðskipið um að verið væri að reyna að ná upp akkerum. *Ægir* upplýsti að þeir væru tilbúnir að aðstoða og bað um að láta vita ef eitthvað færi úrskaiðis.

Kl. 15:00 voru komin SV - 8 vindstig á Eyrarbakka og kl. 18.00 SV - 9 vindstig. Á milli athugana fór veðurhæðin upp í 9 - 10 vindstig.

Kl. 17:00 er aðalvél skipsins enn í gangi og keyrð með lágmarksafli til að létta álagið á akkerunum og halda skipinu á sama stað.

Kl. 17:03 var aftur lesin stormspá frá Veðurstofu Íslands.

Kl. 17:35 var skipið stutt um 1,8 sjómílu frá landi. Enn voru úti fimm liðir af akkeriskeðjunni bakborðsmegin og sex liðir stjórnborðsmegin. Aðalvél var keyrð með lágmarksafli til að létta álagið á akkerunum. Stjórnborðsmótorinn var tilbúinn til að hífa inn akkerið og menn voru tilbúnir að skera á bakborðsakkeriskeðjuna. Þá hafði yfirvélstjórinn samband við skipstjóran og tjáði honum að nauðsynlegt væri að stöðva aðalvélinu vegna óeðlilegs hitastigs á afgangi frá strokk nr. 2. Um var að ræða mistök yfirvélstjóra sem fólust í rangri greiningu afgangshitans. Taldi yfirvélstjóri að skipta þyrfti um útblástursloka og eldneytisloka til þess að hægt væri að nota aðalvélinu. Yfirvélstjóri tilkynnti skipstjóranum að viðgerð þessi tæki um þrjár klukkustundir. Þar sem skipstjórinn taldi að akkerin héldu skipinu á sama stað þannig að það lægi við öruggar festar ákvað hann að aðalvélin yrði stöðvuð svo viðgerð gæti hafist.

Kl. 17:40 tilkynnti *Vikartindur* *Ægi* um stöðu mála. *Ægir* staðfesti að þeir væru til staðar.

Kl. 18:13 hafði *Ægir* samband við *Vikartind* og tilkynnti þeim að skipið væri farið að draga akkeri og hefði færst nær landi. Skipstjórinn var hins vegar ekki sammála.

Kl. 18:35. *Ægir* lagði til að eitthvað væri gert sem fyrst þar sem mjög erfitt yrði að grípa til aðgerða síðar vegna þess að myrkur væri að skella á og veðurspá slæm. Skipstjóri hafnaði allri aðstoð þar sem hann taldi að skipið lægi öruggt við akkeri. Þessum skilaboðum skipstjórans var komið til skipherrans á *Ægi*, sem áréttaði að þeir væru að falla á tíma. Þegar hér var komið sögu var veðurlýsing eftirfarandi: Álandsvindur úr suðvestri 9 - 11 vindstig, dimm el og ölduhæð 7 - 9 metrar.

Kl. 18:50 sýndu tæki í brú *Vikartinds* að skipið var farið að reka í átt að landi á 2 til 2,5 hnúta hraða. Aðalvél skipsins var ekki komin í gang.

Kl. 19:00 skipaði skipstjórinn svo fyrir að kallað yrði í *Ægi* og þeir beðnir um að koma nær og aðstoða með því að skjóta línu á milli skipanna og taka þá í tog.

Kl. 19:10 tók *Ægir* við ósk *Vikartinds* um að skipið yrði tekið í tog. Var þá skolið á myrkur og veður fór versnandi.

Kl. 19:33 var fyrsta tilraun gerð til að koma taug á milli skipanna, en hún mistókst. Þegar *Ægir* ætlaði að reyna aftur fékk skipið á sig mikið brot með þeim afleiðingum að skipið lagðist á hliðina og einn sjómaðurinn féll fyrir borð og druknaði. Við þetta varð *Ægir* að hverfa frá þar sem skipið gat ekki lengur veitt umbeðna aðstoð.

Kl. 19:58 reiknaði skipstjórinn út að skipið væri 0,5 mílur frá landi. Hann fékk þær upplýsingar að enn væri verið að gera við aðalvélina.

Kl. 20:03. Fleiri liðir akkeriskeðjanna eru settir út til að reyna að stöðva rek skipsins en án árangurs. Vél skipsins hefur enn eigi verið sett í gang.

Kl. 20:10 kallaði skipstjórinn alla áhöfnina upp í brú. Á svipuðum tíma urðu menn varir við að skipið tók niðri.

Kl. 20:13 strandar *Vikartindur* og sendir út alþjóðlegt neyðarkall á VHF.

Kl. 20:30 var þyrta Lhg. komin yfir skipið og hóf að hífa áhöfnina frá borði. Þeirri aðgerð var lokið kl. 21.10.

Kl. 21:00 voru komin SV - 10 vindstig á Eyrarbakka, snjó- eða slydduél á síðustu klukkustund og hafrót samkvæmt vottorði Veðurstofu Íslands.

Kl. 22:10 hafði forstöðumaður mvsj samband við Lhg. eftir að hafa hlýtt á kvöldfréttir í útvarpi þar sem fram kom að *Vikartindur* hafi strandað. Spyr um magn olíu og annarra hættulegra efna um borð í skipinu. Honum var svarað að það væri ekki vitað en Landhelgisgæslan tók að sér að hafa samband við leigutaka og útgerð til að fá þessar upplýsingar.

Eimskip hefur samband við *Oliudreifingu* og biður um olíubíla og dælur til að taka við olíunni úr tönkum skipsins, ef færi gæfist á slíku

Fimmtudagurinn 6. mars 1997

Kl. 09:19 gefur formaður skiparekstrardeildar Eimskips upp áætlað magn eldsneytis sem talið var vera um borð í *Vikartindi* byggt á upplýsingum sem voru til staðar í síðustu höfn, ásamt áætlaðri eyðslu fyrir siglingaleiðina til Íslands. Samkvæmt áætlun voru 300 tonn af svartolíu, 40 tonn af gasolíu og 5 tonn af smurolíu

Skrifstofustjóri umhverfisráðuneytisins hringdi til umhverfisráðherra í farsíma hans þar sem hann var staddur erlendis, segir honum frá strandi *Vikartinds* og við því megi búast að spurningar varðandi aðgerða á strandstað muni beinast til ráðuneytisins

Tryggingafélag skipsins *The Standard Steamships' owners protection and indemnity association (Europe) Ltd.* tilnefnir íslenskan skipatækni, Ólaf Briem sem fulltrúa sinn á staðnum. Ákveður í framhaldi af því að senda fulltrúa sinn frá ráðgjafafyrirtækinu *Murray Fenton & Associates Ltd.* til að vera tengiliður gagnvart tryggingafélaginu og stjórna aðgerðum á staðnum.

Kl. 12:20 var „ Dangerous cargo list“ sendur frá Eimskip til Lhg. að beiðni þess síðarnefndu.

Kl. 12:30 mætir starfsmaður mvsj á strandstað til að meta aðstæður ásamt fulltrúa frá HES. Veður var mjög slæmt, slydda eða rigning og haugabrim, en brimskafarnir náðu mörg hunduð metra út frá ströndinni. Skipið veltist í fjörunni og var komin sprunga ca. 50 cm breið þvert á skrokkinn nálægt miðju skipsins. Mikið rusl var komið á fjörunar, en margir gámar göfðu dottið af skipinu og voru komnir í fjöru og varningur úr þeim. Mikill mannskapur var kominn á staðinn, en engin stjórn á svæðinu af hálfu opinberra yfirvalda. Aðrir starfsmenn mvsj. hófu að afla tiltækra gagna um skipið og farm þess.

Kl. 13:04 afhendir Eimskip Mvsj farmskrár að þeirra beiðni. Í ljós kom að nokkrir gámar voru merktir sem hættulegir samkvæmt skilgreiningu Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, en magnið af efnum var það lítið að ekki var líklegt að umhverfinu sem slíku stafaði hætta af því, bærust efnin út í það. Hins vegar var einnig ljóst að sum þessara efna gætu verið hættuleg mönnum sem væru að handfjatla þau eða kæmu nærri þeim á annan hátt.

Um kvöldið var farið að snjóa á strandstað, færð og aðstæður slæmar og engar aðgerðir, en mikið af tækjum voru komin á staðinn og önnur á leiðinni.

Föstudagurinn 7. mars 1997

Kl. 08:26 ákvað Hollustuvernd að leita álits samstarfsaðilana í Norðurlandasamstarfinu varðandi notkun dispersanta. Fengu þær upplýsingar að seigjan á oliunni væri þess eðlis að dispersantar gagnist væntanlega fremur lítið.

Kl. 08:40 hringdi fulltrúi HES til forstöðumanns mvsj. vegna hreinsunar og lýsir áhyggjum yfir að stjórn á umferð vanti. Forstöðumaðurinn reyndi að hringja í fulltrúa umhverfisráðuneytisins til að koma þeim skilaboðum á framfæri að koma yrði 'skikki' á umferðina

Kl. 09:15 hringdi skrifstofustjóri náttúruverndar og lífsgæða í umhverfisráðuneytinu í forstöðumann mvsj. og biður hann að hafa samband við sýslumann Rangárvallasýslu til að koma skikki á umferðina,

Kl. 12:00 fundaði varaformaður björgunarsveitarinnar á Hvolsvelli með Hollustuvernd í félagsheimilinu í Þykkvabæ og sagðist vilja bjóða fram björgunarsveitina vegna hreinsunarstarfa.

Kl. 12:30 var verkfundur haldinn með fulltrúum tryggingafélags eiganda, fulltrúum HES og Hollustuvernd ríkisins. Fulltrúar eiganda skýrðu frá tryggingum skipsins en forstöðumaður mvsj. lög og reglur á Íslandi og ítrekaði að lokum stöðu HES vegna hreinsunar á hættulegum efnum og rusli sem kæmi í fjöruna. Í niðurstöðu fundarins lá fyrir forgangsroðun við björgun.

Kl. 19:30 undirritaði fulltrúi eiganda *Vikartinds* samning við hollenska verktakafyrirtækið *Wijsmullers* um björgun

Sunnudagurinn 9. mars 1997

Starfsmaður mvsj., framkvæmdastjóri sjóslýsanefndar og skoðunarmaður Siglingastofnunar komu að skipi en þeir gátu ekki farið um borð. Enginn búnaður björgunarmanna var kominn á staðinn. Smurolíutunnur reka á land og hætta á að hættulegur gámur sé að slitna frá *Vikartindi*. Starfsmaður mvsj. ræddi við formann björgunarsveitarinnar vegna smurolíutunna sem komnar voru í land.

Umhverfisráðherra, formaður umhverfisnefndar og ráðuneytisstjóri umhverfisráðuneytis skoðuðu vettvang

Kl. 11:00 lét Lhg. Hollustuvernd vita að skipið *Dísarfell* hafi sokkið á miðja vegu milli Íslands og Færeyja, (áhöfninni á TF LÍF tókst að bjarga tíu manns af skipshöfninni en tveir skipverjanna létust). Líklegt var talið að ekkert væri hægt að gera varðandi mengunarmál.

Mánudagurinn 10. mars 1997

Starfsmenn björgunarfyrirtækisins *Wijsmullers* höfðu látið sjóða þrep upp síðu skipsins. Enginn fékk að fara um borð þrátt fyrir að daginn áður væri búíð að gefa út að þeir sem stæðu að olíuhreinsun mættu fara um borð. Var sú ákvörðun tekin af embætti sýslumannsins.

Samráðsfundur var haldinn að frumkvæði forstöðumanns mvsj með hagsmunaaðilum á staðnum.

Mvsj. og umhverfisráðuneyti funduðu þar sem farið var yfir lög og reglur er viðkoma atburðum sem þessum. Grunnur var lagður að þeirri verkaskiptingu milli stjórnvalda sem komu að þessu máli.

Fulltrúi tryggingafélagsins gaf út yfirlýsingu varðandi ábyrgð á aðgerðum sem útgerðarfélagið sagðist skyldi bera.

Miðvikudagurinn 12. mars 1997

Fundur Mvsj haldinn með heimaaðilum á Selfossi þar sem heimamönnum var m.a. kynnt hvernig stjórnvöld og björgunaraðilar mætu stöðuna.

Kl. 14:00 var byrjað að dæla olíu mest gasolía. Ákveðið að hafa gasolíu í barkanum til að svartolía stropi ekki í honum. Ekki gekk að dæla svartolíu með þeim dælum sem átti að nota því hún er of þykk. Gekk ekki að blanda hana með gasolíu því var ákveðið að hita yrði olíuna. Verkstjóri *Wijsmullers* sagði að þörf væri á gufukatli sem afkastaði 1000 – 1200 kg/klst. Starfsmaður mvs.j fékk upplýsingar hjá *Kemihydro* að slíkur ketill fengist hjá *Ísplasti* í Hafnarfirði sem ekki væri í notkun, lét *EM Fokko* vita og gaf upp símanúmer hjá fyrrgreindum aðilum. Verktaki mætti á ströndina til að staðfesta beiðni um gufuketil.

Haft var samband við Vélsmiðju Orms og Víglundar þar sem þær upplýsingar fengust að tveir gufukatlar væru til taks, annar þeirra strax en hinn yrði undirbúinn.

Föstudagurinn 14. mars 1997

Bráðamengunarnefnd, ásamt fulltrúum eiganda og tryggingafélags auk starfsmanna Hollustuverndar og framkvæmdastjóra AVRIK flugu yfir strandstaðinn.

Koma gufuketilsins sem átti að berast þennan dag dróst en búist var þá við honum daginn eftir.

Landeigendur að Háfi í Þykkvabæ kröfðust strandgóss úr *Vikartindi*

Sýslumaður Rangárvallasýslu skrifaði dómsmála- og umhverfismálaráðherrum bréf þar sem hann biður um lögfræðilega úttekt ábyrgðar vegna viðbragða við strands *Vikartinds*

Laugardagurinn 15. mars 1997

Gufuketill sem leigður var frá Vélsmiðju Orms og Víglundar kom að ströndu. Vegna vandræða við að koma gufukatlinum í notkun dróst það til kl. 04.00 aðfararnótt sunnudags að hann kæmist í gagnið.

Sunnudagurinn 16. mars 1997

Gufuketillinn afkastaði einungis 100 – 130 kg/klst, hitunin gekk mjög treglega.

Mánudagurinn 17. mars 1997

Eftir að hafa fengið vitneskju um hinn afkastalitla gufuketil gekk starfsmaður mvsj. í að fá ketilinn frá *Ísplasti*.

Þriðjudagurinn 18. mars 1997

Hafist var handa við að dæla svartolíu í land.

Ráuneytisstjórar dómsmála- og umhverfisaráðuneyta biðja Þorgeir Örlygsson, prófessor í lögum um að athuga hver sé réttur og skylda stjórnvalda til íhlutunar og afskipta lögum samkvæmt þegar skipstrand verður.

Fimmtudagurinn 20. mars 1997

Snemma morguns voru hinir íslensku og hollensku gufukatlar komnir á ströndina en m.a. vegna eftirlits Heilbrigðis og tryggingaráðuneytisins dróst að hægt væri að byrja að nota þá fyrr en seint um kvöldið.

Samningur um losun farms var undirritaður.

Mánudagurinn 24. mars 1997

Áhlaup rauf tengingar við skipið og settu þá sem voru að vinna við það um nóttina í stórhættu. Margt fór á byrjunarreit þar sem miklar skemmdir urðu á vélum og öðru sem notað var til björgunaraðgerða. Eftir áhlaupið fór að bera meira á olíu við skipið og var sú skýring talin líklegust að brimið hefði brotið stærra gat á skipið og olía sem fyrir var í lestum væri byrjuð að leka út.

Fundur á Hellu með fulltrúa tryggingafélags *Vikartinds* og verktökum. *Titan* sagði engan slasaðan en þeir hefðu misst rafstöð. Töldu þeir sig þurfa að bíða 2 – 3 flóð til að byrja aftur á fullu. Starfsmenn *Wijsmuller* fara ekki um borð vegna veðurs en ætla að fá 3 vörubíla og setja á þá rafstöð, ketil og loftpressu, svo hægt sé að flytja þessi tæki tafarlaust í burtu.

Fundur haldinn á Hvolsvelli þar sem gengið var frá samningum um tryggingu fyrir útlögðum kostnaði við löggæslu og annað slíkt. Reikningur vegna vinnu björgunarsveitanna yrði sendur eiganda skipsins en Hollustuvernd ríkisins myndi veita baktryggingu. Samningurinn var grundvöllur fyrir því að byrjað var að hreinsa ruslið. Hollustuvernd skuldbatt sig þar með til að greiða björgunarsveitum fyrir vinnu við hreinsun ef tryggingafélagið myndi ekki greiða innan tilskilins tíma.

Sunnudagurinn 30. mars 1997

Háfsbændur girtu af um 1.500 hektara landflæmi sem náði niður í fjöru.

Mánudagurinn 31. mars 1997

Fjórir hreinsunarmenn frá Björgunarsveitinni Dagrenningu á Hvolsvelli komu til að hreinsa olíublauta hluti.

Sunnudagurinn 6. apríl 1997

Mesta hættan á olíumengun liðin hjá, mvsj. lauk vakt á strandstað.

VIÐAUKI II

Úr niðurstöðum nefndar um takmörkun siglinga skipa við suðvesturströnd Íslands 20. desember 2000

Réttur Íslands til að setja reglur um siglingar

Í alþjóðasamningum og þjóðarétti hefur hafinu verið skipt upp í nokkra flokka: Innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu og úthaf. Ástæða þessarar flokkunar er sú að mismunandi reglur gilda um umferð og lögsögu á þessum hafsvæðum, allt eftir því um hvaða flokk hafsvæðis er að ræða.

Innsævi (e. Internal Waters) er í stórum dráttum það hafsvæði sem er landmegin við grunnlínu landhelginnar. Strandríkið hefur fullveldisrétt yfir innsævi þess.

Landhelgi (e. Territorial Sea) er það sjávarsvæði undan strönd lands, sem er undir lögsögu þess, þ.e.a.s. 12 sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar. Strandríkið hefur fullveldisrétt yfir landhelginni eins og innsævinu. Hins vegar takmarkast þessi fullveldisréttur við það að erlendum skipum, hvort heldur þau eru herskip eða kaupskip er heimilud friðsamleg för um landhelgina.

Efnahagslögsaga (e. Exclusive Economic Zone) Íslands er svæði utan landhelginnar sem afmarkast af línu sem er 200 sjómílu frá grunnlínu landhelginnar eða annarri línu, venjulega miðlínu, þar sem efnahagslögsaga tveggja ríkja liggur saman. Innan efnahagslögsögunnar hefur Ísland óskoraðan yfirráðarétt að því er varðar rannsóknir og hagnýtingu verndun og stjórnun auðlinda, lífrænna og ólífrænna á hafsbotni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi. Ísland hefur og lögsögu að því er varðar byggingu mannvirkja og afnot af þeim, vísindalegar rannsóknir, verndun hafsins og önnur réttindi og skyldur samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að. Einn þáttur efnahagslögsögunnar er svonefnd mengunarlögsaga en íslensk stjórnvöld skulu gera ráðstafanir til að vernda hafið gegn mengun og öðrum spjöllum. Ísland hefur hins vegar lítið eða ekkert með það að segja hvort erlend skip eiga leið um efnahagslögsöguna eða ekki.

Úthafið (e. High Seas) er það hafsvæði sem er utan ríkislögsögu, þ.e. utan landhelgi og efnahagslögsögu. Úthafið er öllum ríkjum frjálst til umferðar og nota. Ekkert ríki getur slegið eign sinni á hluta þess eða áunnið sér þar forréttindi umfram önnur ríki.

Hafsvæðið sem tillögur nefndarinnar taka til er allt innan íslenskrar landhelgi. Samkvæmt alþjóðalögum, svo sem 21. og 22. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1982, hefur Ísland því óskoraðan rétt til að takmarka siglingar á því. Þó er mælt til þess að slíkt sé gert eftir leiðbeiningum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO). Þannig er tryggt að málið hafi fengið viðurkennda meðferð og að allir hlutadeigandi fái vitneskju um breytingarnar.

Tillögur er lúta að takmörkunum siglinga um tiltekin hafsvæði þurfa þarf að fara fyrir sérstaka undirnefnd Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (e. Sub-Committee on Navigation, NAV) til umfjöllunar en sú undirnefnd fjallar um mál af siglingafræðilegum toga. Eftir að sú nefnd hefur fjallað um málið og gefið því jáyrði fer það fyrir svokallaða siglingaöryggisnefnd (e. Maritime Safety Committee, MSC) til samþykktar. Tillögurnar öðlast gildi sex mánuðum eftir að þær hafa verið samþykktar af siglingaöryggisnefndinni. Loks er erindið kynnt fyrir þingi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Gera má ráð fyrir að tillögur sem lagðar eru fyrir IMO öðlist gildi u.þ.b. tveimur árum eftir að erindið var kynnt á vettvangi IMO.

Rétt er að geta þess að aðgerðir Íslendinga í þessum efnum miðast einkum við að vernda fiskistofna hér við land og þar af leiðandi byggð á landinu. Slík sjónarmið gefa íslenskum stjórnvöldum nokkuð víðtækan rétt og sterka stöðu.