

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vaktstöð siglinga,
nr. 41/2003 (skipulag o.fl.).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund gesti frá innviðaráðuneyti, Vegagerðinni, Landhelgisgæslu Íslands, Neyðarlinunni ohf. og Samgöngustofu.

Nefndinni bárust fjórar umsagnir sem eru aðgengilegar undir málinu á vef Alþingis. Þá barst nefndinni minnisblað frá innviðaráðuneyti. Málið var áður lagt fram á 153. löggjafarþingi (975. mál) og hafði nefndin einnig hliðsjón af umsögnum sem bárust þá.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, sem lúta meðal annars að því að veita Vegagerðinni heimild til að framselja ákveðin verkefni til Landhelgisgæslunnar. Þá er lagt til nýtt ákvæði um skyldu farþegaskipa, 300 brúttótonna eða stærri, til að tilkynna áætlaða leið að næstu höfn og tilkynna það ef þau hyggjast setja farþega í land utan hafna. Jafnframt er lögð til heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerðir um tilkynningarskyldu og loks er lagt til að við lögin verði bætt heimild til álagningar stjórnvaldssekta.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Að mati meiri hlutans felur frumvarpið í sér mikilvæg skref í átt að auknu öryggi sjófarenda og telur meiri hlutinn mikilvægt að þær breytingar sem lagðar eru til nái fram að ganga. Þá voru umsagnaraðilar almennt jákvæðir um efni frumvarpsins og fagna breytingum sem séu til þess fallnar að stuðla að frekara öryggi á sjó.

Frumvarpið hefur að geyma tvær breytingar frá fyrri framlagningu. Annars vegar er viðbót við 2. gr. frumvarpsins í þá veru að farþegaskipum verði skylt að tilkynna vaktstöð siglinga þegar þau hyggjast setja farþega í land utan hafna. Hins vegar er orðalagsbreyting á 4.–6. mgr. 4. gr. um álag á stjórnvaldssektir og innheimtu þeirra.

Framsal verkefna (d-liður 1. gr.).

Í d-lið 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Vegagerðin fái heimild til að fela Landhelgisgæslu Íslands að annast tiltekin verkefni vaktstöðvar siglinga samkvæmt lögnum. Þá verði Vegagerðinni jafnframt heimilt að gera þjónustusamning við aðra aðila um einstaka þætti reksturs vaktstöðvar siglinga.

Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins gerði þáverandi Siglingastofnun þjónustusamning við Neyðarlinuna árið 2010 um rekstur vaktstöðvar siglinga sem enn er í gildi. Verkefni Siglingastofnunar samkvæmt lögum um vaktstöð siglinga voru síðar færð yfir til Vegagerðarinnar og Samgöngustofu með lögum nr. 59/2013. Þá gerði Neyðarlinan, sem sér í dag um rekstur þess vöktunar- og fjarskiptabúnaðar sem tilheyrir rekstri vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningnum, samkomulag við Landhelgisgæsluna árið 2016 sem felur

í sér að starfsmenn stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar fara með daglega stjórn allra verkefna vaktstöðvarinnar. Þannig deila Neyðarlínan og Landhelgisgæslan með sér verkefnum sem tilheyra rekstri hennar. Neyðarlínan ber jafnframt ábyrgð gagnvart Vegagerðinni á þeirri þjónustu sem skylt er að veita samkvæmt lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003.

Í umsögn Neyðarlínunnar voru fyrri athugasemdir við frumvarpið ítrekaðar. Þar var bent á að það fyrirkomulag sem lýst er að framan hafi gefist vel, þ.e. að hafa einn þjónustusamning í gildi um verkefni og rekstur vaktstöðvarinnar sem einn aðili sé ábyrgur fyrir. Þannig hafi það samningsfyrirkomulag sem gilt hafi á milli Vegagerðarinnar og Neyðarlínunnar virkað vel þótt fjárveitingar hafi verið af skornum skammti undanfarin ár. Að mati Neyðarlínunnar væri það til þess fallið að skerða öryggi sjófarenda verði horfið til þess fyrirkomulags sem gildi fyrir árið 2010 þegar ábyrgð á þjónustunni var dreift á fleiri aðila. Verði af þeim breytingum sem boðaðar eru með frumvarpinu þurfi að fara í allsherjarendurskipulagningu á verklagi og hlutverki aðila, breyta umfangsmiklum kerfum vaktstöðvarinnar og afnotum af þeim ásamt útfærslu á þjónustunni. Þessu muni enn fremur fylgja umtalsverður kostnaður. Þá sé vaktstöð siglinga best fyrir komið sem sjálfstæðri einingu sem sé aðskilin frá stjórnstöð Landhelgisgæslunnar þótt samstarf þessara aðila verði augljóslega að vera náði. Að endingu lagði Neyðarlínan áherslu á að öryggi sjófarenda sé ávallt haft að leiðarljósi þegar ákvarðanir um rekstur og rekstrarumhverfi vaktstöðvar siglingar séu teknar.

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands var áhersla lögð á að hlutverk vaktstöðvar siglinga yrði formlega fært til Landhelgisgæslunnar og henni þar með formlega falin ábyrgð á rekstri vaktstöðvarinnar beint og milliliðalaust.

Nefndinni barst minnisblað frá innviðaráðuneyti á 153. löggjafarþingi og aftur við umfjöllun um málið á yfirstandandi löggjafarþingi. Varðandi afstöðu til annarra umsagna en Samgöngustofu vísaði ráðuneytið til þess minnisblaðs sem sent var nefndinni á síðasta löggjafarþingi. Þar kom fram varðandi d-lið 1. gr. frumvarpsins, um framsal verkefna, að með frumvarpinu séu hvorki lagðar til meiri háttar breytingar á fyrirkomulagi reksturs vaktstöðvar siglinga né að skipta henni í minni einingar. Áfram sé gert ráð fyrir að sömu aðilar komi að þessum verkefnum og sinni sama hlutverki. Á hinn bóginn sé lagt til með d-lið 1. gr. frumvarpsins að breyta stöðu Landhelgisgæslunnar þannig að í stað þess að hún annist verkefni samkvæmt samningi við Neyðarlínuna geri hún það á grundvelli valdframsals frá Vegagerðinni. Þá er að mati ráðuneytisins ekki rétt að færa ábyrgð á rekstri vaktstöðvar siglinga alfarið til Landhelgisgæslunnar. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu eru Vegagerðinni, samkvæmt lögum nr. 120/2012, falin ýmis siglingatengd verkefni. Þar á meðal er rekstur og viðhald vita og sjómerkja sem og leiðsögu-, vöktunar-, upplýsinga- og eftirlitakerfa. Um lögbundið grunnhlutverk stofnunarinnar er að ræða sem á samleið með öðrum verkefnum hennar á sviði samgöngumála. Þá hefur stofnunin einnig mikilvægu hlutverki að gegna samkvæmt hafnalögum, nr. 61/2003. Eigi að taka ákvörðun um að færa rekstur vaktstöðvarinnar til Landhelgisgæslu Íslands sé rétt að heildstæðari stefnumótun og undirbúningur liggi því að baki. Samhliða slíkri ákvörðun þyrfti jafnframt að greina hvort rétt væri að önnur verkefni Vegagerðarinnar flyttust einnig með. Kæmi til þessa væri þannig þörf á víðtæku samráði við hagsmunaaðila á sviði siglinga.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar Neyðarlínunnar um að öryggi sjófarenda skuli ávallt haft í fyrirrúmi þegar ákvarðanir um rekstrarfyrirkomulag vaktstöðvar siglinga eru teknar. Á hinn bóginn telur meiri hlutinn ljóst að með þessari breytingu sé fyrst og fremst verið að greina betur á milli hlutverka aðila og verklags en gert er í gildandi lögum með því að koma á beinni heimild fyrir Vegagerðina til að fela Landhelgisgæslunni tiltekin verkefni á grundvelli laganna. Meiri hlutinn tekur enn fremur undir sjónarmið ráðuneytisins um að formlegur

flutningur verkefna vaktstöðvar siglingar til Landhelgisgæslu Íslands krefjist meiri undirbúnings og víðtækari stefnumótunar á þessu sviði, auk frekara samráðs við hagsmunaaðila, líkt og rakið er að framan. Endanlegur flutningur verkefna vaktstöðvar siglinga er því ótímabær að mati meiri hluta nefndarinnar eins og sakir standa.

Álagning stjórnvaldssekta (4. gr.).

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri grein verði bætt við löginn þar sem Vegagerðinni verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna og reglum sem settar eru samkvæmt þeim.

Þá er mælt fyrir um fjárhæðir stjórnvaldssekta í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að stjórnvaldssektir sem lagðar séu á einstaklinga geti numið frá 25.000–200.000 kr. og frá 25.000–500.000 kr. fyrir lögaðila. Í 2. másl. 4. mgr. 4. gr. er síðan sérstök heimild fyrir Vegagerðina, og eftir atvikum Landhelgisgæslu Íslands, til að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Í þeim tilvikum skuli upphæð stjórnvaldssektar ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögnum. Á ábyrgð viðkomandi yfirvalda, þ.e. Vegagerðarinnar og Landhelgisgæslunnar, er að áætla og reikna út þann hagnað sem runnið hefur til aðila vegna brota á ákvæðum laganna.

Í umfjöllun nefndarinnar um þetta atriði kom fram að óskýrt væri hvernig hagnaður sem aðili hefði aflað sér með broti gegn lögnum væri reiknaður og þar af leiðandi hvort hann kynni að fara fram úr þeim hámarksfjárhæðum sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn bendir á að sambærileg sektarákvæði er víða að finna í lögum, svo sem í 3. mgr. 45. gr. skipalaga, nr. 66/2021, og 4. mgr. 32. gr. laga um áhafnir skipa, nr. 82/2022. Telur meiri hlutinn ekki nægjanleg rök standa til þess að gera breytingar á ákvæðinu.

Þá er bent á það í umsögn Landhelgisgæslunnar að óheppilegt sé að Vegagerðinni sé falin heimild til að innheimta stjórnvaldssektir og að Landhelgisgæslunni sé gert að sækja stoð fyrir töku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana í umboð frá annarri stofnun á grundvelli þjónustusamningsins. Slík framkvæmd sé til þess fallin að skapa réttaróvissu og afar óvenjulegt verði að teljast að beiting íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana, líkt og stjórnvaldssekta, byggist á þjónustusamningi. Hvað ábendingar Landhelgisgæslunnar varðar bendir ráðuneytið á í minnisblaði sínu að í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að stofnuninni verði veitt lagaheimild til að leggja á stjórnvaldssektir þegar henni eru falin tiltekin verkefni í samræmi við 3. mgr. 2. gr. laganna, sbr. d-lið 1. gr. frumvarpsins. Ákvarðanir Landhelgisgæslunnar um að leggja á stjórnvaldssektir verði því ekki byggðar á þjónustusamningi.

Að mati meiri hlutans felur 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins í sér skýra lagaheimild fyrir Landhelgisgæsluna til að leggja á stjórnvaldssektir, hafi ytra valdframsal átt sér stað frá Vegagerðinni til Landhelgisgæslunnar. Þar með fái Landhelgisgæslan beina heimild til að leggja á slíka sekt án þess að þurfa að senda Vegagerðinni erindi til að láta þá stofnun leggja á sekt, líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu. Meiri hlutinn telur þannig ekki þörf á því að breyta ákvæðinu að þessu leyti, enda mikilvægt að bæði Vegagerðin, sem fer með framkvæmd laganna ásamt Samgöngustofu, og Landhelgisgæslan hafi heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna.

Önnur atriði.

Í umsögn Samgöngustofu kemur fram að mat stofnunarinnar sé að kveða þurfi á um það með skýrum hætti að ráðherra hafi heimild til þess að skilgreina með reglugerð sérstök svæði sem frátekin eru fyrir siglingar, eða tilgreina hvaða leiðir eru fráteknar fyrir siglingar vegna náttúrulegra aðstæðna eða annarra þátta. Er í umsögninni vísað til þess að í lögum nr. 119/

2012 hafi verið að finna heimild Samgöngustofu til að kveða á um skipulag umferðar- og leiðsögukerfa í lofti og á láði og legi, en áður nefnd heimild hafi verið felld brott með lögum nr. 80/2022, um loftferðir.

Í minnisblaði innviðaráðuneytis kemur fram að mat ráðuneytisins sé að ákvæði af þessu tagi þarfnist frekari undirbúnings. Jafnframt kemur fram í minnisblaðinu að það kunni að vera rétt að setja ákvæði af því tagi sem Samgöngustofa leggur til en æskilegt sé að fram færi samráð við hagsmunaaðila áður en slíkt ákvæði yrði lögfest.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í minnisblaðinu en þykir rétt að beina því til ráðuneytisins að kanna möguleika þess að fella inn í lögina ákvæði af þessu tagi.

Breytingartillaga.

Lögð er til tæknileg breyting á 2. gr. frumvarpsins, sem felur í sér breytingu á 7. gr. laganna, þess efnis að í stað orðsins „eða“ komi „og“. Í 7. gr. laganna er vísað til skipa, 300 brúttótonna að stærð og stærri, og er því sú breyting sem til er lögð til þess fallin að tryggja samræmda orðanotkun í 7. gr. laganna.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað „eða“ í 1. másl. efnismálgreinar 2. gr. komi: og.

Alþingi, 9. nóvember 2023.

Bjarni Jónsson,
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,
frsm.

Björgvin Jóhannesson.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orri Páll Jóhannsson.

Pórunn Sveinbjarnardóttir.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.