

# Frumvarp til laga

## um íslenska alþjóðlega skipaskrá.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

### 1. gr.

#### Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að skráningu kaupskipa á Íslandi með því að setja reglur um íslenska alþjóðlega skipaskrá.

### 2. gr.

#### Gildissvið.

Lög þessi gilda um skráningu kaupskipa á Íslandi á íslenska alþjóðlega skipaskrá.

### 3. gr.

#### Orðskýringar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð og hugtök þá merkingu sem hér segir:

- Íslensk alþjóðleg skipaskrá (IIS)* er sérstök skipaskrá á Íslandi fyrir kaupskip, á ensku Icelandic International Shipregister.
- Kaupskip* er hvert það skip sem flytur farm og/eða farþega gegn endurgjaldi í siglingum milli landa og farmflutningum innan lands og er 100 brúttótonn eða stærra.

### 4. gr.

#### Skráning.

Skilyrði skráningar er að eigandi kaupskips sé íslenskur ríkisborgari ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyja eða lögaðili skráður á Íslandi. Ríkisborgari annars ríkis en Íslands skal hafa íslenskan umboðs-aðila sem staðsettur skal hér á landi.

Skráning á íslenska alþjóðlega skipaskrá verður annaðhvort með flutningi af annarri skipaskrá, hvort sem er íslenskri eða erlendri eða frumskráningu. Óheimilt er að skrá kaupskip á íslenska alþjóðlega skipaskrá sem samtímis er skráð á aðra skipaskrá, sbr. þó 3. og 4. mgr.

Heimilt er að skrá kaupskip þurrleiguskráningu þegar aðilar skv. 1. mgr. hafa umráð þess með samningi og skilyrðum um eignarhald er ekki fullnægt.

Heimilt er að skrá kaupskip sem frumskráð er á íslenska alþjóðlega skipaskrá þurrleigu-skráningu á erlenda skipaskrá þegar skilyrðum 1. mgr. um eignarhald er fullnægt.

Siglingastofnun Íslands er heimilt að neita skipi um skráningu á íslenska alþjóðlega skipaskrá ef viðkomandi skip hefur tekið þátt í eða tengst starfsemi sem er andstæð alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að.

## 5. gr.

*Framkvæmd.*

Siglingastofnun Íslands heldur íslenska alþjóðlega skipaskrá og annast skráningu kaupskipa eftir því sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Heimahöfn kaupskipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá er í Reykjavík og skal réttindaskrá vegna réttinda í kaupskipum haldin við embætti sýslumannsins í Reykjavík.

Sækja skal um skráningu á þar til gerðum eyðublöðum sem skulu vera tiltæk á íslensku og ensku, bæði á prentuðu formi hjá Siglingastofnun Íslands og rafrænt á heimasíðu stofnunarinnar og skal þar getið um þau gögn sem fylgja þurfa umsókn.

Siglingastofnun sendir sýslumanninum í Reykjavík tilkynningu um skráningu þegar hún hefur farið fram.

Um skráningu, þar á meðal um skilyrði skráningar og gögn sem fylgja þurfa umsókn, upplýsinga- og tilkynningarskyldu og útgáfu skírteina, og þurrleiguskráningu skal fara eftir gildandi íslenskum lögum hverju sinni um skráningu skipa á aðalskipaskrá, eftir því sem við á, og skulu slíkar reglur ávallt uppfylla alþjóðlegar kröfur um skráningu skipa að því leyti sem Ísland er skuldbundið til að framfylgja þeim reglum. Heimilt er að kveða á um sérstakar reglur sem gilda skulu um skráningu á íslenska alþjóðlega skipaskrá eingöngu og framkvæmd skráningar í reglugerð.

## 6. gr.

*Réttaráhrif skráningar.*

Kaupskip sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá teljast íslensk skip og hafa rétt til að sigla undir þjóðfána Íslands. Um slík kaupskip gilda íslensk lög, þar á meðal um skráningu, eftirlit og skoðun, og eiga þau undir íslenska lögsögu nema lög þessi kveði á um annað.

Kaupskipum sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá er óheimilt að stunda áætlunar-siglingar með farþega milli hafna á Íslandi eingöngu.

## 7. gr.

*Eigendaskipti.*

Ef eigendaskipti verða á kaupskipi sem skráð er á íslenska alþjóðlega skipaskrá eða gerð er breyting á því sem máli skiptir vegna skráningar skal nýr eigandi tafarlaust tilkynna Siglingastofnun Íslands um breytinguna og leggja fram nauðsynleg skjöl og skilríki sem því tengjast.

Siglingastofnun Íslands skal tilkynna sýslumanninum í Reykjavík um nýjan eiganda þegar skráning hefur farið fram.

## 8. gr.

*Stimpilgjöld.*

Afsöl og önnur eignarheimildarskjöl vegna kaupskipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá eru stimpilfrjáls. Sama gildir um skjöl sem leggja höft eða bönd á slík skip og gefin eru út vegna kaupa á skipum eða smíði þeirra.

## 9. gr.

*Breyting á notkun kaupskips.*

Nú verður breyting á notkun kaupskips sem skráð er á íslenska alþjóðlega skipaskrá, þannig að það uppfyllir ekki lengur skilyrði skráningar samkvæmt lögum þessum, og er þá eiganda þess skylt að tilkynna það tafarlaust til Siglingastofnunar Íslands. Nú er breytingin varanleg og skal Siglingastofnun Íslands þá afskrá kaupskipið af íslensku alþjóðlegu skipaskránni.

## 10. gr.

*Afskráning.*

Siglingastofnun Íslands skal afskrá kaupskip af íslensku alþjóðlegu skipaskránni ef eitt-hvað af eftirfarandi á við:

1. skilyrðum skráningar samkvæmt lögum þessum er ekki lengur fullnægt,
2. ef kaupskip hefur farist svo um það sé kunnugt eða það hefur horfið án þess að til þess hafi spurst í sex mánuði,
3. ef kaupskip er rifið, metið ónýtt eða ekki talið þess virði að við það sé gert,
4. ef kaupskip hefur legið ónotað í höfn eða skipalægi eða staðið á landi í þrjú ár samfleytt hérlandis eða erlendis.

## 11. gr.

*Mönnun og kjaramál.*

Hver íslenskur ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum sem ákveðin eru í reglugerð um menntun, siglingatíma, aldur og heilsufar á rétt á að fá útgefið skírteini og starfa sem skipstjóri á kaupskipi skráðu á íslensku alþjóðlegu skipaskrána. Sama rétt hafa einnig ríkisborgarar annarra ríkja Evrópska efnahagssvæðisins og aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyja.

Siglingastofnun Íslands er heimilt að veita öðrum ríkisborgurum heimild til að starfa sem skipstjórar á kaupskipum sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá eftir nánari skilyrðum sem ákveðin skulu í reglugerð. Að öðru leyti gilda ekki sérstakar reglur um þjóðerni áhafna skipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá.

Áhafnir kaupskipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá skulu uppfylla lágmarkskröfur alþjóðasamþykktar um viðmiðanir að því er varðar menntun og þjálfun, skírteini og vaktstöður sjómanna (STCW) og skal gætt reglna um öryggismönnun.

Um kjör skipverja í áhöfn kaupskips fer eftir þeim kjarasamningum sem gerðir hafa verið við stéttarfélög viðkomandi ríkja þar sem skipverji á lögheimili. Kjarasamningur gildir einungis fyrir félagi í því stéttarfélagi og ríkisborgara þess ríkis sem stéttarfélag á lögheimili í, enda eru þeir ekki í öðrum stéttarfélögum sem gerður hefur verið kjarasamningur við.

## 12. gr.

*Gjaldtaka.*

Gjaldtaka vegna skráningar kaupskipa á íslenska alþjóðlega skipaskrá skal nánar ákveðin í reglugerð og skal kveðið á um gjöldin í gjaldskrá Siglingastofnunar Íslands.

## 13. gr.

*Viðurlög o.fl.*

Brot gegn lögum þessum varða sektum nema þyngri refsing liggi við eftir öðrum lögum og skal farið með þau að hætti opinberra mála.

## 14. gr.

*Reglugerð.*

Samgönguráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um stofnun íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár, hvaða kaupskip má skrá þar, útgáfu skirteina, tilkynningar- og upplýsingaskyldu, skoðun, eftirlit og merkingu kaupskipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá, útgáfu skirteina vegna skráningarinnar og afskráningar og skilyrði um menntun, siglingatíma, aldur og heilsufar skipstjóra.

## 15. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2008.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I.**

Frumvarp þetta er samið af fulltrúum samgönguráðuneytis og Siglingastofnunar Íslands og er frumvarpinu ætlað að setja ramma um íslenska alþjóðlega skipaskrá. Samhliða þessu frumvarpi leggur fjármálaráðherra fram frumvarp er snýr að þeim breytingum sem nauðsynlegt er að gera á skattalögum til að tilganginum með stofnun íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár verði náð.

**II.**

Frumvarp þetta á sér langa forsögu í samgönguráðuneytinu. Sem dæmi má nefna að árið 1998 skilaði starfshópur með fulltrúum frá forsætisráðuneyti, samgönguráðuneyti og fjármálaráðuneyti tillögum að frumvarpi til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá. Af ýmsum ástæðum var ákveðið að leggja það frumvarp ekki fram á Alþingi þá þar sem í ljós kom að andstaða við það var ákveðnari en ætlað var.

Haustið 1999 var málið tekið upp að nýju af samgönguráðherra. Í samráði við fjármálaráðherra var starfshópur settur á laggirnar sem átti að taka málið upp þar sem frá var horfið. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum samgönguráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Siglingastofnunar Íslands. Af hálfu starfshópsins var farið ítarlega yfir málið og haft víðtækt samráð við hagsmunaaðila enda málið flókið og skoðanir margs konar.

Starfshópurinn skilaði vinnuskýrslu 2001. Þar kemur fram að þrátt fyrir að tillaga starfshópsins um breytingar á lögum um skráningu skipa, sem veitti heimild til þurrleiguskráningar kaupskipa, hafi náð fram að ganga með lögum nr. 153/2000, um breytingu á lögum um skráningu skipa, nr. 115/1985, og að það að kaupskipaútgerðum hafi verið veitt undanþága frá stimpilgjöldum á afsal og veðbönd með lögum nr. 157/1998, um breytingu á lögum nr. 36/1978, hafi skapað betri aðstæður fyrir íslenskar kaupskipaútgerðir til að færa skip sín á íslenska skipaskrá, hafi þessar lagabreytingar ekki skilað nægilegum árangri. Það þurfi því að grípa til annarra ráðstafana. Lagt var til af hálfu starfshópsins að lagt yrði fram frumvarp til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá og skoðað í því sambandi til hvaða stuðningsaðgerða þyrfti að grípa samhliða.

Af ýmsum ástæðum náðist á þessum tíma ekki samstaða um stofnun íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár hér á landi enda voru til að mynda hagsmunafélög sjómanna andsnúin því þar sem þau töldu að með því væri verið að opna vinnumarkað þeirra upp á gátt fyrir erlenda sjómenn. Einnig má nefna þá afstöðu Sambands íslenskra kaupskipaútgerða til stofnunar alþjóðlegrar skipaskrár að hún nægi ekki ein og sér til að kaupskipaútgerðir sjái hag sinn í að flytja kaupskip sín til baka á íslenska skipaskrá heldur verði t.d. stuðningsaðgerðir í formi skattaávilnana jafnframt að koma til.

Snemma árs 2004 hófust umræður aftur um nauðsyn þess að gripið yrði til aðgerða í því skyni að fá kaupskip íslensku kaupskipaútgerðanna skráð hér á landi enda ljóst að framtíð menntunar íslenskra farmanna var í mikilli hættu. Í skýrslu starfshóps hagsmunaaðila sem í átta sæti fulltrúar frá Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi íslenskra skipstjórnarmanna, nemendafélagi Vélskóla Íslands, Sjómannafélagi Reykjavíkur og Vélstjórafélagi Íslands, sem skilað var í febrúar 2004, mátti sjá að breyting hafði orðið á afstöðu félanna til málsins. Skilaði starfshópurinn ályktun til ríkisstjórnar Íslands og samgöngunefndar Alþingis þar sem lýst er áhyggjum af þeirri einangrun sem Ísland hefur stefnt í á sviði viðskipta, siglinga og þekkingar á þessari grein atvinnulífsins og er skorað á íslensk stjórnvöld að gera viðeignandi ráðstafanir til úrbóta. Í júlí sama ár barst samgönguráðherra, fjármálaráðherra og formanni samgöngunefndar Alþingis bréf frá Samtökum atvinnulífsins, Félagi skipstjórnarmanna, Vélstjórafélagi Íslands og Sjómannafélagi Reykjavíkur þar sem enn er skorað á stjórnvöld að grípa til aðgerða til að skapa kaupskipaútgerð á Íslandi hagstæð rekstrarskilyrði og koma þannig í veg fyrir að þekking og störf flytjist úr landi. Sams konar áskorun kom síðan frá Samtökum íslenskra kaupskipaútgerða í ágúst 2004.

Í kjölfar þessa ákvað samgönguráðherra, í samráði við fjármálaráðherra, að kalla saman starfshóp til að fara yfir málið og kanna stöðuna. Starfshópurinn hóf störf í ágúst 2004 og skilaði ítarlegri skýrslu í nóvember sama ár. Skýrslan er fylgiskjal með frumvarpi þessu og skoðast sem hluti athugasemda við það.

Niðurstaða starfshópsins er í stuttu máli sú að ef koma eigi til móts við óskir atvinnugreinarrinnar verði að stíga talsvert stórt skref í þá átt að gera íslenska skipaskrá samkeppnishæfa við erlendar skipaskrár. Eigi að setja á stofn íslenska alþjóðlega skipaskrá verði að fylgja henni ríkisstyrkir af einhverju tagi í samræmi við leiðbeinandi reglur ESB um ríkisaðstoð til sjóflutninga. Slíkt kerfi þurfi að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA og fá samþykkt og það verði að vera vel ígrundað og útfært, eigi það að hafa tilætluð áhrif og geta keppt við aðrar skipaskrár í Evrópu. Telur starfshópurinn að ef leggja eigi grunn að íslenskri alþjóðlegri skipaskrá verði samhliða að útfæra slíkt ríkisstöðkerfi.

### III.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á stofn íslensk alþjóðleg skipaskrá sem verði vistuð hjá Siglingastofnun Íslands. Á þessa skipaskrá verði heimilt að skrá kaupskip í millilandasiglingum og farmflutningum innan lands og er markmiðið fyrst og fremst að kaupskip íslensku útgerðanna skrái skipin hér á landi í stað þess að þau séu skráð erlendis og sigli undir erlendum þjóðfána. Einnig er með þessu stefnt að því að erlendar kaupskipaútgerðir sjái hag sinn í því að skrá skip sín hér á landi og er því miðað við að skipaskrá þessi verði fyllilega sambærileg við þær erlendu skipaskrár sem mestra vinsælda njóta. Megináherslan er þó á íslensku útgerðirnar.

Ísland er eyja og eru því hvers konar siglingar mjög mikilvægar landi og þjóð enda á þessi atvinnugrein djúpar rætur hér. Gera má ráð fyrir að íslensk alþjóðleg skipaskrá hafi í för með

sér ýmiss konar hliðarstarfsemi sem líklegt er að hafi jákvæð áhrif á íslenskt atvinnulíf enda hefur þróunin víða verið sú þar sem slíkri skipaskrá hefur verið komið á fót.

Náist það markmið að gera íslenska alþjóðlega skipaskrá aðlaðandi kost fyrir erlendar kaupskipaútgerðir má búast við að þær sem skrá skipin hér muni jafnvel koma sér upp aðstöðu hér á landi vegna ýmiss konar umsýslu vegna skipanna. Þá má nefna banka- og fjármálastarfsemi ýmiss konar og margvíslega vinnu sérfræðinga, svo sem lögfræðinga og endurskoðenda, sem verður nauðsynleg m.a. vegna stofnunar fyrirtækja og skattamála. Þá má nefna að skip sem skráð verða á íslenska alþjóðlega skipaskrá verða íslensk og lúta íslenskum lögum. Af því leiðir að öll skoðun skipanna og eftirlit með þeim verður á ábyrgð íslenskra aðila.

Eitt af því sem valdið hefur áhyggjum er veruleg fækkun í stétt farmanna og lítill áhugi ungs fólks á því að mennta sig til starfa á kaupskipum. Þótt frumvarpið geri ekki ráð fyrir að skylt verði að hafa íslenska áhöfn á kaupskipum skráðum á íslenska alþjóðlega skipaskrá má gera ráð fyrir að slík skipaskrá hleypi nýju lífi í menntunarmál þessara stétta. Með skipaskránni er opnað fyrir nýja möguleika og ný tækifæri og aukin meðvitund þjóðarinnar með mikilvægi siglinga fyrir eyþjóð eins Ísland og ekki síst mikilvægi þess að fylgjast vel með og aðlaga sig þróun í siglingum á hverjum tíma. Átak í menntun og þjálfun þarf því að fylgja í kjölfarið.

Ljóst er að samkeppnin á þessum markaði er mikil og víða í heiminum eru til skipaskrár eins og þær sem kveðið er á um í frumvarpi þessu. Verði frumvarpið að lögum er því mjög mikilvægt að vel sé vandað til stofnunar íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár og þess hvernig að framkvæmd hennar verður staðið. Skráningin þarf að vera sveigjanleg, einföld og notendavæn og algerlega laus við skrifinnsku og skrifræði. Á sama tíma þarf hún að vera áreiðanleg, örugg og í hæsta gæðaflokki. Þjónustustig þarf að vera hátt og þurfa starfsmenn skrárinnar að vera við því búnir að veita þjónustu utan hefðbundins vinnutíma, jafnvel allan sólarhringinn, alla daga vikunnar, ef mikið liggur við. Þá má kostnaður við skráninguna ekki vera mikill og gæta verður vel að því að öll gjöld séu vel samkeppnisfær við helstu keppnautana á þessu sviði.

Þetta hefur í för með sér að fylgjast þarf vel með því sem er að gerast á þessu sviði og til að íslensk alþjóðleg skipaskrá verði meðal þeirra fremstu í heiminum og eftirsóknarverð fyrir eigendur kaupskipa verður hún að vera síbreytileg og bjóða ávallt upp á það besta sem er að finna hverju sinni.

Í dag er staðan sú að engin íslensk kaupskip eru skráð hér á landi og því ekki til íslensk kaupskip í millilandasiglingum. Er því engu að tapa en allt að vinna með því að koma á fót íslenskri alþjóðlegri skipaskrá.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í greininni er að finna skýringar á því markmiði sem stefnt er að með frumvarpinu en það er að stuðla að skráningu kaupskipa á Íslandi. Er þar fyrst og fremst stefnt að því að kaupskip Íslendinga sem skráð eru í útlöndum verði skráð hér á landi og verði með því íslensk skip sem sigla undir íslenskum fana. Auk þess er það einnig markmið að koma á fót öflugri skipaskrá sem er vel samkeppnisfær þannig að fýsilegt verði fyrir erlenda aðila að skrá kaupskip sín hér en gera má ráð fyrir að slík skipaskrá mundi hafa í för með sér margvíslega hliðarstarfsemi hér á landi.

## Um 2. gr.

Hér er fjallað um gildissvið frumvarpsins en það tekur til skráningar kaupskipa á Íslandi. Önnur skip, svo sem fiskiskip, falla því ekki undir frumvarpið og verða ekki skráð á íslenska alþjóðlega skipaskrá.

## Um 3. gr.

Í greininni eru skilgreiningar á hugtökum. Er þar fyrst að nefna íslenska alþjóðlega skipaskrá sem er sérstök íslensk skipaskrá fyrir kaupskip. Þar sem skipaskráin yrði alþjóðleg er gert ráð fyrir því að jafnhliða sé notast við enska þýðingu heitisins, þ.e. Icelandic International Shipregister eða skammstöfunina IIS.

IIS yrði íslensk skipaskrá, hliðstæð hinni almennu íslensku aðalskipaskrá, sbr. lög nr. 115/1985. Séreðli IIS fælist í því að hægt væri að óska eftir skráningu kaupskipa í þeim tilgangi að nálgast þau efnahagslegu og rekstrarfræðilegu markmið sem greint er frá í almennum athugasemdum við frumvarpið. Því þyrfti að setja sérreglur um ívilnanir vegna reksturs þeirra kaupskipa sem skráð eru á IIS.

Að sumu leyti er kveðið á um þessar ívilnanir í frumvarpinu sjálfu, þ.e. varðandi eignarhald og kjaramál, en því til viðbótar verða settar frekari reglur um skattaívilnanir sem nauðsynlegar eru til að markmiðum frumvarpsins verði náð. Um það vísast til frumvarps fjármálaráðherra sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Því er eðlilegt að um sé að ræða sérstaka skipaskrá sem aðgreind er frá aðalskipaskránni og um gilda sérlög.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að eingöngu verði hægt að skrá kaupskip á íslensku alþjóðlegu skipaskrána. Því er nauðsynlegt að skýra það hugtak í frumvarpinu og er það skilgreint sem hvert það skip sem flytur farm eða farþega gegn endurgjaldi í millilandasiglingum og farmflutningum innan lands og er 100 brúttótonn eða stærra. Skilgreiningin felur það í sér að undir hugtakið falla ekki ferjur sem eingöngu flytja farþega gegn endurgjaldi innan lands. Einnig falla utan hugtaksins t.d. fiskiskip, herskip, dráttarskip, prammar og skemmtibátar. Heimilt er að kveða nánar á um það í reglugerð hvaða kaupskip má skrá og skilyrði sem þarf að uppfylla að þessu leyti, sbr. 14. gr. frumvarpsins.

## Um 4. gr.

Hér er kveðið á um skilyrði skráningar á íslenska alþjóðlega skipaskrá. Þeir sem geta skráð kaupskip á skipaskrána samkvæmt frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Íslenskir ríkisborgarar.
2. Ríkisborgarar ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyja.
3. Lögaðili skráður á Íslandi.

Samkvæmt þessu er heimild einstaklinga til að skrá kaupskip bundin við ákveðið ríkisfang. Ef ríkisborgari er erlendur er honum gert skylt að hafa umboðsaðila hér á landi sem kemur fram fyrir hans hönd í málefnum er varða skipið og skráningu þess. Getur slíkur umboðsaðili verið hvort sem er einstaklingur eða lögaðili og eina skilyrðið er að hann sé íslenskur og staðsettur hér á landi.

Að öðru leyti er heimild til skráningar bundin við íslenskan lögaðila, hvort sem er félag, samtök eða stofnun og þurfa því aðrir en tilgreindir ríkisborgarar sem vilja skrá kaupskip, hvort sem eru einstaklingar eða lögaðilar, að standa að stofnun slíks lögaðila hér á landi sem er eigandi kaupskipsins. Þykir eðlilegt að gera þessa kröfu þar sem skip sem skráð verður á íslenska alþjóðlega skipaskrá er íslenskt, lýtur íslenskum lögum og á undir íslenska lögsögu.

Ákvæði 3. og 4. mgr. eru um heimild til skráningar þurrleiguskráningar og eru sambærileg ákvæðum gildandi laga um slíka skráningu, sbr. 3. og 4. mgr. 1. gr. laga nr. 115/1985, sbr. lög nr. 153/2000, og er gert ráð fyrir að þau ákvæði gildi jafnframt um þurrleiguskráningu kaupskipa á íslensku alþjóðlegu skipaskrána og nánar sé kveðið á um það í reglugerð.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að heimilt sé að neita skráningu kaupskips ef það hefur tekið þátt í eða tengst starfsemi sem er andstæð alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að.

#### Um 5. gr.

Í ákvæði þessu er kveðið á um hvar halda skuli íslenska alþjóðlega skipaskrá og ýmsa framkvæmd er hana varðar. Gert er ráð fyrir að Siglingastofnun Íslands haldi skrána og ann-ist skráningu kaupskipa og framkvæmd frumvarpsins að öðru leyti, einnig að heimahöfn og réttindaskrá vegna þeirra sé á sama stað, í Reykjavík, og heldur sýslumaðurinn í Reykjavík utan um réttindaskrána.

Siglingastofnun er þannig falið að koma á fót sérstakri einingu innan stofnunarinnar sem verður hin íslenska alþjóðlega skipaskrá. Má gera ráð fyrir að slík eining verði nokkuð sjálfstæð frá öðrum rekstri stofnunarinnar þar sem m.a. má gera ráð fyrir að sinna verði þó nokkru markaðsstarfi, a.m.k. í upphafi, til kynningar á skránni, bæði héraðs og erlendis, eigi markmið frumvarpsins að ná fram. Eins og rakið er í almennum athugasemdum með frumvarpinu er mjög mikilvægt að vel takist til og slík skrá verði einföld og fljótverk og þjónustustig hátt og vísast um það til þeirrar umfjöllunar. Jafnframt skiptir miklu að skráin sé vel kynnt, bæði hjá innlendum kaupskipaútgerðum sem og erlendis.

Siglingastofnun Íslands sér í dag um aðalskipaskrá þar sem skráð eru íslensk skip. Framkvæmd þeirrar skráningar fer eftir lögum nr. 115/1985 og ólögfestum framkvæmdavenjum sem mótast hafa þar að lútandi og eru í samræmi við alþjóðlegar meginreglur um skráningu skipa.

Frumvarpi þessu er ætlað að vera ramminn utan um hina íslensku alþjóðlegu skipaskrá og er þar kveðið á um sérstakar reglur sem um þá skrá gilda og eru frábrugðnar þeim reglum sem gilda um hina íslensku aðalskipaskrá. Af þeim sökum er ekki lagt til að settar séu nákvæmar reglur um framkvæmd skráningarinnar í frumvarpið heldur að vísað sé til þess að um hana gildi samsvarandi reglur og í lögum nr. 115/1985, með síðari breytingum, eftir því sem við á og að ávallt skuli fylgja þeim alþjóðlegu reglum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að framfylgja á þessu sviði. Með þessu er það ekki gert ófrávíkjanlegt að fara eigi eftir lögum nr. 115/1985, með síðari breytingum, enda ekki víst að þau lög eigi alltaf við um slíka skipaskrá sem frumvarp þetta fjallar um.

Ljóst er að til að skipaskrá þessi, sem frumvarpið kveður á um, verði að raunveruleika þurfa reglur að vera einfaldar í framkvæmd, án þess þó að slakað sé á kröfum um öryggi, eftirlit og mönnun. Taka verður mið af því besta sem fyrirfinnst í þeim löndum sem hafa slíkar skipaskrár enda kemur íslensk alþjóðleg skipaskrá til með að vera í beinni samkeppni við þær erlendu. Til þess þarf að vera hægt að bregðast fljótt við öllum breytingum sem gera þarf til að sú íslenska verði ávallt samkeppnisfær og í fremstu röð þeirra sem starfræktar eru. Af þessum sökum þykir heppilegt að heimilt verði að einhverju leyti að kveða á um reglur um skráningu í reglugerð frekar en að hafa þær í frumvarpinu sjálfu og er þar miðað við að það sé sérstakar reglur sem eiga bara við um skráningu á íslensku alþjóðlegu skipaskrána. Ekki þykir hætta á að það leiði til einhvers slaka á kröfum og framkvæmd þar sem um skráningu skipa gilda almennt alþjóðlegar meginreglur og er ekki ætlunin með frumvarpinu að



breyting verði á því. Gert er ráð fyrir að allar reglur sem kunna að verða settar um skráningu á íslensku alþjóðlegu skipaskrána taki mið af þeim alþjóðlegu kröfum og reglum sem Ísland er skuldbundið til að fara eftir og taka upp, svo sem alþjóðakröfum IMO, og aðkomu viðurkennndra flokkunarfélaga að skoðun og eftirliti með skipum.

Jafnframt þykir rétt að um framkvæmd skráningarinnar megi kveða á í reglugerð enda má gera ráð fyrir að sú framkvæmd verði að einhverju leyti frábrugðin skráningu á aðalskipaskrána enda meginforsenda að vel takist til að skráning sé einföld og gangi fljótt fyrir sig og einnig verður að taka tillit til þess að skráning verður að geta farið fram utan hefðbundins skrifstofutíma.

#### Um 6. gr.

Hér er kveðið á um réttaráhrif skráningar á íslenska alþjóðlega skipaskrá en þau eru að kaupskip sem þar eru skráð eru íslensk og hafa rétt til sigla undir íslenskum fána. Jafnframt gilda um kaupskipin íslensk lög og eiga þau undir íslenska lögsögu.

Í þessu felst að íslensk lög gilda um útgerð þessara skipa og má þar nefna lög nr. 115/1985, með síðari breytingum, um skráningu skipa, sbr. umfjöllun um 5. gr., og lög nr. 47/2003, um eftirlit með skipum. Um smíði, búnað, mengunarvarnir, innflutning og skoðun skipa, svo eitthvað sé nefnt, fer því eftir gildandi íslenskum lögum á hverjum tíma.

Í ákvæðinu er einnig afmarkað hvaða siglingar kaupskip sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá geta ekki stundað en það eru áætlunarsiglingar milli hafna á Íslandi með farþega. Frumvarpið tekur því til áætlunarsiglinga með farm og/eða farþega til eða frá landinu auk áætlunarsiglinga með farm milli hafna á Íslandi eingöngu, þ.e. svokallaðra strandsiglinga. Engin ástæða þykir til annars en að þessar siglingar geti einnig nýtt sér þær ívilnanir sem íslensk alþjóðleg skipaskrá býður upp á.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið fjallar um eigendaskipti og hvernig standa skuli að skráningu þeirra. Kveðið er á um skilyrðislausu skyldu nýs eiganda kaupskips að tilkynna um eigendaskiptin til Siglingastofnunar og framlagningu nauðsynlegra gagna því til staðfestingar enda margvísleg réttindi og skyldur tengd eignarhaldi. Nýr eigandi skips þarf einungis að tilkynna eigendaskiptin til Siglingastofnunar og framvísa gögnum um þau þar en stofnunin sér síðan um að tilkynna sýslumanninum í Reykjavík, sem heldur réttindaskrá kaupskipa, um hinn nýja eiganda. Þótt ekki sé sérstaklega kveðið á um það í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessar tilkynningar geti farið fram með rafrænum hætti og að nýjum eiganda sé ekki nauðsynlegt að framvísa frumriti afsals eða eignarheimildar til fá eigendaskiptin skráð, heldur dugi afrit skjalsins. Þetta er sérstaklega nauðsynlegt þegar um erlenda aðila er að ræða en einnig til að slíkar skráningar gangi sem hraðast fyrir sig.

#### Um 8. gr.

Ákvæðið er til áréttingar þeirri undanþágu frá stimpilgjöldum sem kveðið var á um í lögum nr. 157/1998, um stimpilgjöld.

#### Um 9. gr.

Í ákvæði þessu er fjallað um það þegar breytingar verða á notkun kaupskips sem skráð er á íslensku alþjóðlegu skipaskrána þannig að það uppfyllir ekki lengur skilyrði skráningar þar. Í slíku tilviki ber eiganda að tilkynna Siglingastofnun tafarlaust um breytinguna og ef breyt-

ingin er varanleg ber að afskrá skipið. Í þessu felst að ef breyting er tímabundin þarf ekki að afskrá skipið en mat á því er hjá Siglingastofnun.

#### Um 10. gr.

Hér er kveðið á um önnur þau tilvik þegar afskrá skal skipið af íslenskri alþjóðlegri skipaskrá og er um tæmandi talningu að ræða. Ákvæðið gerir ráð fyrir að frumkvæði að athugun á því hvort eitthvað af þessum tilvikum eigi við sé jafnt hjá Siglingastofnun eða á grundvelli tilkynningar til stofnunarinnar.

#### Um 11. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að engar sérstakar hömlur séu á þjóðerni þeirra áhafna sem manna kaupskip sem skráð eru á íslenska alþjóðlega kaupskipa nema hvað varðar skipstjóra. Er gert ráð fyrir að skipstjóri sé almennt íslenskur ríkisborgari sem þurfi að uppfylla tiltekin ákvæði íslenskra laga og reglna sem um skipstjóra gilda hverju sinni og er sami réttur fenginn ríkisborgurum annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyja.

Í gildandi lögum um áhafnir íslenskra flutningaskipa, nr. 56/2001, er íslenskukunnátta gerð að skilyrði fyrir skipstjórn. Með því að í frumvarpi þessu er ekki gert ráð fyrir að það skilyrði gildi um skipstjóra kaupskipa sem skráð eru á íslenska alþjóðlega skipaskrá er lagt til að settar verði sérstakar reglur um þau skilyrði sem þeir verða að uppfylla en gera má ráð fyrir að þau skilyrði verði að öðru leyti sambærileg og í gildandi lögum.

Einnig er lagt til að heimilt sé að veita öðrum ríkisborgurum heimild til að starfa sem skipstjórar á kaupskipunum. Er það Siglingastofnun sem veitir slíkar undanþágur og fer um það eftir nánari skilyrðum sem sett skulu í reglugerð. Má sem dæmi um þörf á undanþágu nefna kaupskip sem skráð er á íslenska alþjóðlega skipaskrá og er í siglingum milli landa utan Evrópu.

Um kjör skipverja gerir frumvarpið ráð fyrir að fari eftir kjarasamningi þess lands sem viðkomandi skipverji á lögheimili í og gilda því íslenskir kjarasamningar einungis um íslenska skipverja í áhöfn kaupskipa. Miðað er við að kjarasamningur gildi einungis fyrir þá sem eru í því stéttarfélagi sem gerði samninginn og hefur það þá þýðingu að ef skipverji er ekki í stéttarfélagi í sínu heimalandi eða annars staðar er útgerð kaupskipsins heimilt að semja sérstaklega við hann um kaup og kjör.

Rétt þykir í frumvarpinu að áréttu að skipverjar í áhöfn kaupskipa sem skráð eru samkvæmt frumvarpi þessu verða að uppfylla lágmarkskröfur er varðar menntun og þjálfun, skírteini og vaktstöður sjómanna eins og kveðið er á um í alþjóðasamningi (STCW), auk þess sem uppfylla þarf kröfur um öryggismönnun.

#### Um 12. gr.

Gert er ráð fyrir að greidd verði skráningargjöld fyrir skráningu á íslenska alþjóðlega skipaskrá og er ákvæði þetta ætlað sem lagastoð fyrir því gjaldi. Gjaldið skal ákveðið í gjaldskrá Siglingastofnunar.

#### Um 13. gr.

Hér er kveðið á um viðurlög við brotum og er um hefðbundið ákvæði að ræða.

Um 14. gr.

Frumvarpi þessu er ætlað að vera ramma um íslenska alþjóðlega skipaskrá og er gert ráð fyrir að um nánari framkvæmd alla verði kveðið á í reglugerð. Ákvæði þetta er almenn reglugerðarheimild en einnig er reglugerðarheimild að finna í einstökum ákvæðum frumvarpsins.

Um 15. gr.

Ákvæði þetta er gildistökuákvæði og er lagt til að frumvarpið taki gildi 1. janúar 2008 enda má gera ráð fyrir að einhvern tíma þurfi til undirbúnings því að koma á fót slíkri skrá auk þess sem gera má ráð fyrir að margs konar markaðs- og kynningarstarfsemi þurfi að fara fram verði frumvarp þetta að lögum.

## Fylgiskjal I.

### VINNUSKJAL

#### **Minnisblað starfshóps um skráningu kaupskipa á íslenska skipaskrá. (Nóvember 2004.)**

#### **1. Skipan starfshóps.**

Þegar síðasta kaupskip Íslendinga (Keilir) var fært á færeyska skipaskrá fyrr á þessu ári hófust umræður að nýju um stofnun alþjóðlegrar skipaskrár hér á landi. Hagsmunaaðilar hafa látið málið til sín taka og skorað á stjórnvöld að grípa til aðgerða til stuðnings íslenskri kaupskipaútgerð.

Í febrúar á þessu ári skilaði starfshópur sem í áttu sæti fulltrúar frá Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi íslenskra skipstjórnarmanna, Nemendafélagi Vélskóla Íslands, Sjómannafélagi Reykjavíkur og Vélstjórafélagi Íslands, ályktun til ríkisstjórnar Íslands og samgöngunefndar Alþingis þar sem segir m. a.:

*„Ofangreind samtök atvinnurekenda og sjómanna hafa um árabil haft áhyggjur af þeirri einangrun sem Ísland hefur stefnt í á sviði viðskipta, siglinga og þekkingar í þessari grein atvinnulífsins. Því eru þau einhuga um að skora á íslensk stjórnvöld að gera nú þegar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar þykja til að skapa íslenskum kaupskipaútgerðum jafnræði í því alþjóðlega samkeppnisumhverfi sem þær starfa í.“*

Í júlí sl. barst samgönguráðherra, fjármálaráðherra og formanni samgöngunefndar bréf frá Samtökum atvinnulífsins, Félagi skipstjórnarmanna, Vélstjórafélagi Íslands og Sjómannafélagi Reykjavíkur, þar sem enn er skorað á stjórnvöld að grípa til aðgerða:

*„Til þess að sporna við þróuninni hafa nágrannalönd okkar gripið til margvíslegra aðgerða til þess að skapa kaupskipaútgerð þeirra hagstæðari rekstrarskilyrði og sporna þannig við því að þekking og störf flytjist úr landi. Aðgerðir nágrannalanda okkar snúa í grundvallaratriðum að því að bæta rekstrarskilyrði útgerða með rýmri löggjöf og skatta- legum ívilnunum.“*

Í ágúst afhentu Samtök íslenskra kaupskipaútgerða starfshópnum yfirlýsingu sama efnis:

*„Eigi kaupskipaútgerð að þrífast og dafna á Íslandi, þurfa íslensk stjórnvöld að tryggja að rekstrarumhverfi þeirra fyrirtækja sem starfa í greininni sé samkeppnishæft við rekstrarumhverfi það sem samkeppnisaðilarnir búa við.“*

Samgönguráðherra ákvað í kjölfar þessarar umræðu, í samráði við fjármálaráðherra, að kalla saman starfshóp til að rifja upp og kanna stöðu þessara mála á Íslandi í dag. Hópurinn skipa Jóhann Guðmundsson og Unnur Sverrisdóttir frá samgönguráðuneyti, Benedikt Valsón og Ingvi Már Pálsson frá fjármálaráðuneyti og Helgi Jóhannesson frá Siglingastofnun. Fyrsti fundur vinnuhópsins var haldinn 13. ágúst 2004.

Vinnuhópurinn telur, að flest hafi komið fram áður sem hægt er að leggja fram í máli þessu og því sé skýrslan að hluta til upprifjun eldri staðreynda. Umfjöllun fyrri nefnda er einnig að vissu marki samhljóða niðurstöðu þessa hóps þannig að um ýmis efnisatriði vísast til þeirra. Á nokkrum stöðum í skýrslunni er bent á athugunarefni sem vissulega gæti verið þörf á að rannsaka nánar, en vegna knapps tíma og kostnaðar taldi hópurinn slíkt ekki unnt. Í slíkum tilvikum er sett fram gróft mat eða leiddar eru líkur að niðurstöðu. Vinnuhópurinn kys að leggja fram tvo valkosti og rökstyður það álit sitt að þeir séu í reynd aðeins tveir. Valkostirnir eru að gera ekki neitt eða setja á stofn samkeppnishæfa alþjóðlega skipaskrá. Hópurinn útfærði seinni valkostinn ekki út í hörgul, en telur að efnisatriðin séu það skýr að það nægi til þess að hægt sé að taka ákvarðanir um framhald þessa máls.

## **Þróunin frá miðjum níunda áratug síðustu aldar.**

### **1.1.1. Ísland.**

Umræða um stöðu kaupskipaútgerða og íslenskra farmanna hefur farið fram hér á landi allt frá því á níunda áratug síðustu aldar. Frá þeim tíma hefur verið unnið að málinu með hléum. Nokkrir starfshópar hafa skilað tillögum um úrbætur. Sameiginleg niðurstaða þeirra um úrræði til að gera skráningu kaupskipa á íslenska skipaskrá fýsilega hafa verið eftirfarandi:

1. Veita undanþágu frá stimpilgjöldum af afsali og veðböndum kaupskipa.
2. Heimila þurrleiguskráningu á og frá íslensku skipaskránni.
3. Setja á fót alþjóðlega skipaskrá hér á landi ásamt tilheyrandi skattaívilnunum (ríkis- aðstoð) til handa kaupskipaútgerðum.

Þegar hefur tveimur af fyrstu úrræðunum verið hrint í framkvæmd. Með lögum nr. 157/1998 var veitt undanþága frá stimpilgjöldum af afsali og veðböndum skipa þannig að nú er kostnaður við skráninguna á íslensku skipaskrána svipaður og skráning á alþjóðlegar skipaskrár og með lögum nr. 153/2000 var heimiluð þurrleiguskráning á og frá íslensku skipaskránni. Hins vegar hefur ekki verið komið á fót alþjóðlegri skipaskrá. Hvort sem því er um að kenna eða öðru þá er árangurinn öllum ljós í dag sé litið til stéttar farmanna og fjölda skipa á íslenskri skipaskrá.

Árið 1987 gerðu íslensk skipafyrirtæki út 50 kaupskip, 39 íslensk, 6 erlend á þurrleigu og 5 erlend á tímaleigu. Árið 1994 gerðu íslensk skipafyrirtæki út 24 kaupskip, 6 íslensk og 18 erlend á þurrleigu. Árið 2004 gera íslensk skipafyrirtæki út 22 kaupskip, 1 íslenskt, 15 erlend á þurrleigu og 6 erlend á tímaleigu.

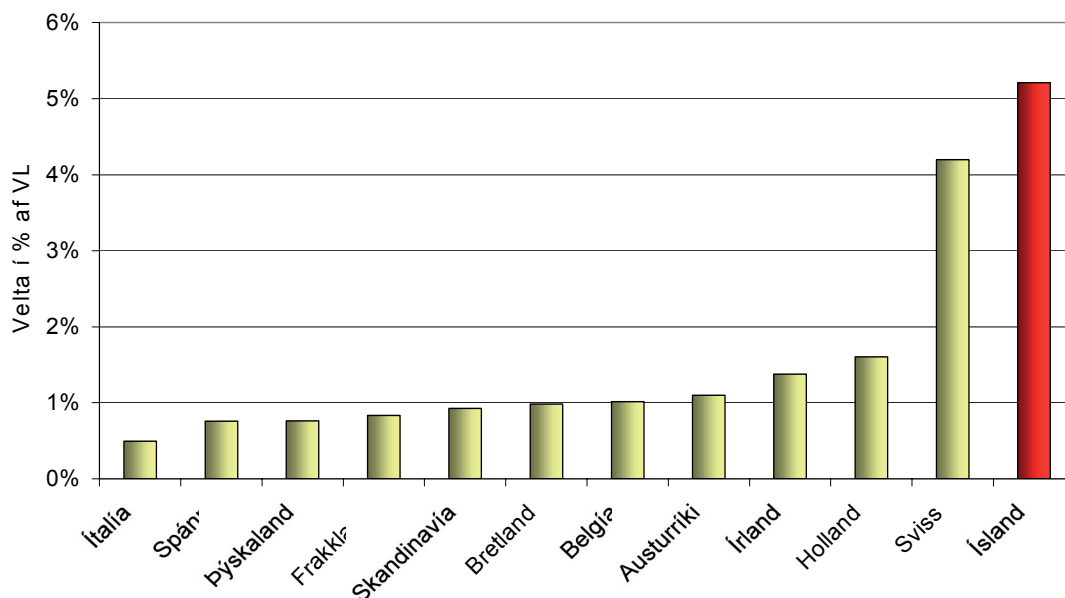
Meðalaldur skipstjórnarmanna hefur hækkað ár frá ári og er nú 49 ár sem skiptist þannig milli aldursflokka að af 99 starfandi eru **4 menn á aldursbilinu 20–29 ára**, 12 á aldursbilinu 30–39 ára, 31 á aldursbilinu 40–49 ára, 44 á aldursbilinu 50–59 ára og 8 60 ára og eldri. Á næstu 10 árum má því ætla að um helmingur þessara skipstjórnarmanna hverfi úr starfi vegna aldurs eða annarra eðlilegra þátta. Ef hins vegar er litið til nýliðunar skipstjórnarmanna út úr Stýrimannaskólanum virðist Landhelgisgæslan enn njóta yngri árganga þeirra sem útskrifast en hjá henni er meðalaldur skipstjórnarmanna þó orðinn 40 ár og aldursdreifingin þannig að þar starfar einn skipstjórnarmaður á aldursbilinu 20–29 ára, 14 eru 30–39 ára, 5 40–49 ára

og 4 50–59 ára. Sömu sögu er að segja um aðrar stéttir farmanna, en þó virðist sem möguleikar vélstjóra sérstaklega á störfum til sjós og lands séu mun betri og því hefur nemendum ekki fækkað að sama skapi þar.

Þó svo að íslenskar kaupskipaútgerðir telji sig eðlilega hafa hag af því að rekstarumhverfi þeirra sé sambærilegt við það sem erlendir samkeppnisaðilar okkar búa við, snúast hagsmunir þeir sem hér eru í húfi frekar að framtíð íslenskrar farmannastéttar, varðveislu þekkingar á þessu sviði og hagsmunum þjóðarinnar í heild, þ.m.t. það sem vinnuhópurinn kys að kalla hliðartengda starfsemi í landi. Hér er vísað til þess sem fram kemur í skýrslunni um afleiðingar þess ef samkeppni í siglingum að og frá landinu knýr þær íslensku kaupskipaútgerðir sem enn hafa íslenska farmenn í þjónustu sinni til að segja þeim upp. Ástæða þess að íslenskar kaupskipaútgerðir hafa ekki þegar sagt öllum íslenskum farmönnum upp störfum byggir á tryggð útgerðanna við þá menn sem hafa þjónað þessum fyrirtækjum um margra ára skeið. Aukin samkeppni frá fyrirtækjum eins og Atlantskip h/f, sem reka skip sín með erlendri áhöfn, veldur því að ákvörðun um uppsagnir íslenskra farmanna verður tæpast umflúin, nema að til komi vilji stjórnvalda til að standa vörð um íslenska farmenn og skapa þeim forsendur til að keppa við erlenda farmenn um þau störf sem í boði eru.

Starfshópurinn taldi ekki gerlegt að afla upplýsinga um stöðu hliðartengdrar starfsemi í landi eða þróun hennar undanfarin ár. Leiddar eru aðeins að því líkur hér, að staða þessara þjónustugreina sé sama merki brennd.

### Box 1: Samanburður á tveimur íslenskum flutningagreinum.



Til umhugsunar er hér vakin athygli á stöðu þeirra tveggja flutningagreina hér á landi sem telja verður alþjóðlegar í eðli sínu. Annars vegar er það rekstur flutningaskipa og hins vegar flugvéla. Erfitt er að finna nógu sterkt lýsingarorð til þess að lýsa því sem gerst hefur í íslenskum flugrekstri undanfarinn áratug. Við erum nú sennilega ein mesta flugþjóð heimsins sé m.v. hina frægu höfðatölu og í dag eru um 80 stórar þotur á íslenskri loftfaraskrá. Stærsti hluti þessara véla er að sinna verkefnum út um allan heim.

Myndin hér að framan sem fengin er úr skýrslu Hagfræðistofnunar um flug- og ferðaþjónustu á Íslandi frá því í desember 2003 sýnir hlutfallslegt umfang flugrekstrar í nokkrum Evrópulöndum og skýrir sig sjálf. Augljóst er að þrátt fyrir það að margar þessar stóru flugvéla komi aldrei til Íslands þá fylgja starfseminni veruleg jákvæð áhrif á efnahagslíf landsmanna. Hlutdeild sjóflutninga Atvinnugrein nr. 715 í ISIC-staðli og nr. 61 í ÍSAT-staðli. Auk kaupskipaútgerðar flokkast undir þessa atvinnugrein strand- og ferjuflutningar innanlands. Kaupskipaútgerð vegur þyngst eða varlega áætlað 70–75% af heildinni. Í vergri landsframleiðslu var um 3,3% árið 1975. Þetta hlutfall var aftur á móti komið niður í 1,2% árið 2001. Er von að spurt sé hverju sæti hjá þjóð sem er algjörlega háð sjóflutningum um mestallan inn- og útflutning sinn. Af hverju hefur ekki orðið sama þróun og í flugrekstrinum og af hverju eru nágrannarþjóðir okkar sem búa um margt við sömu aðstæður nánast stórveldi í sjóflutningum á heimsvísu en við varla dvergþjóð? Vinnuhópurinn telur að hér geti vissulega ráðið margir þættir og sé það sérstakt rannsóknarefni sem er fyrir utan hans verksviðs. Þó ber að benda á að íslensk loftfaraskrá býr að mestu leyti við jafna samkeppnisstöðu á heimsvísu samkvæmt samtali við Ómar Benediktsson forstjóra Íslandsflugs, en ekki er unnt að segja hið sama um íslensku skipaskrána þar sem erlendum alþjóðlegum skipaskráum fylgja nær undantekningarlaust ríkisstyrkir af einhverju tagi. Hins vegar ber að geta þess að ekki er um að ræða neina ríkisaðstoð í tengslum við íslensku loftfaraskrána.

### 1.1.2. Nágrannalöndin.

Um miðjan 9. áratuginn sáu Danir og Norðmenn að skip þeirra voru að færast hratt á skipaskrár annarra landa. Til varnar þessari þróun stofnuðu þeir alþjóðlegar skipaskrár, NIS í Noregi og DIS í Danmörku. Gripið var til hliðarráðstafana svo að þær yrðu aðlaðandi valkostur í samanburði við aðrar alþjóðlegar skipaskrár. Báðar þjóðirnar leyfðu útgerðum að ráða áhöfn sem tækju laun eftir kjarasamningum við verkalýðsfélög utan EES-svæðisins. Danir felldu auk þess niður tekjuskatt sjómanna á skipum er skráð voru í DIS og greiða þeir þess í stað mánaðarlega tryggingargjald til danska ríkisins. Þessar ráðstafanir dugðu lengst af og sáu útgerðir landanna hag í því að skrá skip á norsku og dönsku alþjóðlegu skipaskrárnar. Um miðjan síðasta áratug þótti Norðmönnum að farið væri að halla undan alþjóðlegu norsku skipaskránni og að skipum væri tekið að fækka á henni. Síðla árs 1996 samþykktu Norðmenn nýjar ráðstafanir til þess að styrkja NIS og hafa innleitt nýtt skattkerfi, þar sem útgerðirnar greiða svokallaðan tonnaskatt í stað tekjuskatts skipafyrirtækja. Hugtakið tonnaskattur er nánar útskýrt í kafla 2.3. Nú virðist liggja fyrir að Norðmenn ætli sér enn að lækka þennan skatt til þess verða ekki undir í samkeppninni. Svíar virðast ætla að fylgja í kjölfarið og taka upp tonnaskatt auk þess sem Færeyingar hafa bæst í hópinn þó með nokkuð annarri útfærslu enda hafa þeir væntanlega meira frjálsræði til slíks þar sem þeir eru ekki aðilar að EES-samningnum. Þeir hafa nýlega sett á fót alþjóðlega skipaskrá, FAS, sem gengur jafnvel enn lengra en hin Norðurlöndin, því þar eru engar skorður á þjóðerni áhafna annarra en skipstjóra. Nýjustu fréttir herma að Færeyingar ætli sér einnig að taka upp tonnaskatt á næstunni.

Hér eru aðeins þessar þjóðir nefndar til sögunnar en fullyrða má að vel flestar Evrópu-þjóðir sem telja sig hafa einhverja hagsmuni af siglingum hafi sett á fót samkeppnishæfar alþjóðlegar skipaskrár, ásamt ríkisstyrkjakerfum. Nokkur önnur dæmi um stuðningsaðgerðir þjóða eru nefnd í kafla 2.2.

## 1.2. Afstaða hagsmunaaðila.

Mestur tími af vinnu hópsins hefur farið í fundi með hagsmunaaðilum og eru sjónarmið þeirra rakin hér á eftir. Aðilar eru nafngreindir þar sem að það á við enda komu ekki fram óskir um trúnað.

Fyrir hönd **Samtaka íslenskra kaupskipaútgæra** komu Ólafur J. Briem, Pálmar Óli Magnússon, Pálmi Pálsson, Garðar Jóhannsson og Haukur Már Stefánsson á fund hópsins. Í máli þeirra kom fram að samkeppnin um að fá skip á skrá væri alþjóðleg og hörð. Þeir bentu á að nágrannalönd okkar hefðu tekið þátt í þessari samkeppni og gripið til aðgerða hvert á sína vísu en Ísland væri eina landið sem hefði setið hjá. Þeir töldu íslenska ríkið hafa orðið af fjárfestingum og fjármagni sem nú væri vistað erlendis með tilheyrandi áhrifum. Það var samdóma álit þeirra að líta beri á stofnun alþjóðlegrar skipaskrár með viðeigandi skattaívilnunum sem sóknarfæri en ekki varnar. Augljóst væri að ef skip, íslensk sem erlend, væru skráð á íslenska skipaskrá fylgdu þeim aukin störf á sjó og í landi, menntun á sviði siglinga og hafréttar og þekking á skiparekstri í alþjóðlegu umhverfi. Á fundinum var lögð á það áhersla af hálfu fulltrúa SÍK að stofnun íslenskrar alþjóðaskráningar og nauðsynlegar breytingar á skattaumhverfi kaupskipaútgæra og farmanna væru í sjálfu sér óskyld málefni. Mönnum væri tamt að horfa á þessi mál eins og þau væru óaðskiljanleg. Það væri ekki rétt. Hvatti SÍK starfshópin til að skoða og fjalla um þessi atriði einnig sem aðskilda hluti. Aðspurðir um hver þeir teldu að þróunin yrði ef ekkert yrði að gert, svöruðu þeir því til að erlend félög myndu smátt og smátt einoka siglingar til og frá landinu.

Helgi Laxdal kom á fund hópsins f.h. **Véltjórafélags Íslands**. Hann taldi leið nágrannalanda okkar einu færú leiðina, þ.e. að niðurgreiða laun sjómanna svo þeir yrðu samkeppnishæfir á alþjóðavettvangi. Hann benti á þá þróun sem er nýhafin hér á landi með tilkomu Atlantsskipa. Útgerðin leigir erlend skip með erlendri áhöfn á mun lægri launum en íslenskir kjarasamningar kveða á um. Hann taldi augljóst að þegar launakostnaði væri þrykkt svona niður lækkuðu farmgjöldin og þar með er samkeppnisaðstaða innlendu skipafélaganna orðin mjög slæm. Það geti bara endað á einn veg, þ.e. þau fara sömu leið í sínum rekstri til að geta boðið sambærileg farmgjöld. Þar með væru öll skip sem sigldu til og frá landinu mönnum útlendingum á lægstu launum þó sjálf fyrirtækin yrðu sennilega áfram vistuð hér á landi. Aðspurður sagði hann að fyrir ca. 20 árum hefðu verið u.þ.b. 350 véltjórar á 52 skipum, nú væru þeir u.þ.b. 60–70 á 10–15 skipum.

Þeir Sævar Gunnarsson og Hólmgeir Jónsson komu f.h. **Sjómannasambands Íslands**. Þeir tóku fram að það sem þeir segðu væri ekki í umboði stjórnar Sjómannasambandsins, þetta hefði verið óformlegt boð með stuttum fyrirvara og því væri það þeirra persónulega mat sem hér kæmi fram. Þeir sögðust óttast að botninum væri ekki enn náð og töldu að stjórnvöld ættu að líta til nágrannalandanna með einhverjar aðgerðir til að snúa þróuninni við. Bentu þeir á sænsku leiðina þar sem ríkisstyrkir (endurgreiðsla tekjuskatts) væru bundnir ríkisfangi. Þeir töldu aðspurðir að á 15 til 20 árum hefði sjómönnum á íslenskum farskipum fækkað úr 4–500 í 40–80 manns.

Í máli Guðjóns Ármanns Einarssonar, sem var fulltrúi **Farmanna- og fiskimannasambandsins**, komu fram sömu sjónarmið og þeirra sem rakin eru hér að framan. Hann benti á

að þeir sem menntuðu sig nú til dags til flutninga- og farþegasiglinga hefðu fyrst og fremst atvinnutækifæri erlendis. Hann taldi þeirri þróun ekki snúið einhliða við því flutningsþörf þjóðarinnar takmarkaðist af stærð hennar og skipin stækkuðu án þess að endilega fjölgaði í áhöfn. Hann taldi mjög brýnt að stjórnvöld gripu til aðgerða og Íslendingar tækju þátt í samkeppninni um að fá skip á skrá, því tækist það fylgdi hitt á eftir, menntunin, störfin og þekkingin.

Á fund hópsins kom Steinþór Ólafsson f.h. **Atlantsskipa**. Hann upplýsti að öll skip sem félagið notaði væru skráð erlendis og svo væri einnig um hluta fyrirtækisins. Hann sagði að um hvert skip væri stofnað eitt félag þannig að hvert skip er ein lögpersóna. Aðspurður um hvað hann teldi að til þyrfti að koma svo innlend sem erlend skipafélög sæju hag sinn í að skrá skip hér á landi svaraði hann, að í fyrsta lagi yrði að laga skattaumhverfi að þörfum þessara fyrirtækja. Nauðsynlegt væri að hægt yrði að leigja skip út um allan heim og tók sem dæmi að í Þýskalandi væri skattahagræði af skipafjárfestingum. Í öðru lagi benti hann á að gæta yrði að alþjóðlegum kröfum, ekki mætti gera strangari kröfur til skipafélaga hér landi en annars staðar og taldi hann stjórnvöld stundum ganga of langt í þessum efnum. Hann tók skýrt fram að hann teldi skipaskrá eitt og áhöfn annað. Sá hann fyrir sér að ef íslensk skipaskrá eflist þá yrðu jafnvel íslensk skip með erlendum áhöfnum. Það yrði að vera val útgerðanna sjálfra hvernig áhöfn þær veldu, oft á tíðum væru erlendar áhafnir lélegri til vinnu og umgengni um farminn væri verri. Stóra atriðið væri frelsi útgerðanna til að velja.

F.h. **Samtaka atvinnulífsins** komu Ari Edwald og Jón H. Magnússon. Þeir hvöttu stjórnvöld til að setja á fót alþjóðlega skipaskrá hér á landi líkt og þegar hefur verið gert í nágrannalöndum okkar og á Evrópska efnahagssvæðinu. Þeir tóku fram að ekki væri rétt að ræða um sértækar aðgerðir í þessu efni, því þessar reglur giltu alls staðar í kring um okkur. Þannig vildu þeir hvetja Ísland til þátttöku í samkeppni á alþjóðavettvangi um að fá skip á íslenska skipaskrá. Þeir mæltu með færeysku leiðinni þar sem þeir væru næstir okkur, auk þess sem Eimskip væri að sameinast færeysku fyrirtæki og nýverið hefði síðasta íslenska flutningaskipið verið flutt á FAS. Þeir bentu á þá staðreynd að nú þegar eru siglingar til og frá landinu og innan lands frjálsar og hafa verið lengi. Staðan er því sú að það er engin atvinnutrygging fyrir íslenska sjómenn, innlend sem erlend fyrirtæki geta hafið siglingar hvenær sem er, sbr. Atlantsskip. Þeir tóku fram að útgerðirnar byggju við hagstætt skattaumhverfi hér á landi, þar sem tekjuskattur á fyrirtækjum væri þriðji eða fjórði lægstur í allri Evrópu. Aðspurðir töldu þeir ekki að aðrar atvinnugreinar kæmu með athugasemdir eða jafnvel kröfur um sambærilegar aðgerðir ef af þessu yrði. Því að um alþjóðareglur væri að ræða á þessu ákveðna sviði atvinnulífsins. Að lokum kom fram að þeir styðja málið heils hugar.

Jónas Garðarsson og Birgir Björgvinsson voru fulltrúar **ASÍ** og **Sjómannafélags Reykjavíkur**. Í máli þeirra kom fram að þeir styðja fullkomlega ýmsar skattaáðgerðir í þeim tilgangi að gera skipafélögin samkeppnishæf á alþjóðavettvangi t. d. endurgreiðslu tekjuskatts o.s.frv. Þeir lýstu sig aftur á móti andvíga því að stofna alþjóðlega skipaskrá hér á landi. Töldu þeir að með henni yrði opnað upp á gátt fyrir erlenda sjómenn og bentu á að óöryggið í atvinnugreininni væri nóg fyrir. Þeir töldu sem sagt að nægilegt væri að lækka launakostnað útgerða vegna íslenskra farmanna með skattaáðgerðum, ekki væri nauðsynlegt að breyta öðru.

Jón B. Stefánsson skólastjóri **Sjómannaskólans** og Pálmi Hlöðversson sviðsstjóri skipstjórnarsviðs sama skóla komu á fund starfshópsins. Þeir upplýstu að nú væru um 290 nemendur í skólanum þar af um 212 í Vélaskólanum og u.þ.b. 78 í Stýrimannaskólanum. Þeir sögðu alveg ljóst að nemendur veltu fyrir sér atvinnumöguleikum áður en þeir hefja nám og augljóst væri að ekki er um auðugan garð að gresja í flutninga- og farþegaskipageiranum.



Helstu sóknarfæri þeirra nemenda eru erlend flutninga- og skemmtiferðaskip. Aðspurðir sögðust þeir styðja allar aðgerðir sem mættu verða til þess að snúa þessari þróun við og hvöttu til að stjórnvöld tækju stór skref og tækju þátt í samkeppninni um alþjóðlegar skipa-skrár af fullum krafti.

F.h. **nemendafélaga Sjómannaskólans** kom á fund hópsins Einar Örn Einarsson formaður nemendafélags Stýrimannaskólans. Hann benti á að nemendafélög skólans hefðu stað- ið fyrir málþingi um þetta efni í nóvember 2003 og þar hefði verið skipaður starfshópur með öllum hagsmunaaðilum. Sá hópur hefði lokið störfum með því að senda einróma ályktun og áskorun til stjórnvalda um að hefjast handa um að snúa þróun undanfarinna ára við og grípa til sambærilegra aðgerða og löndin í kring um okkur hafa gert. Hann taldi fráleitt af Íslands hálfu að sitja hjá í þessari alþjóðlegu samkeppni.

Nefndin hélt einnig aðra fundi með aðilum úr atvinnulífinu þar sem fjallað var um við- skiptalegar trúnaðarupplýsingar sem ekki er hægt að vitna til hér. Á þessum fundum var einkum rætt um hvað það í raun og veru væri sem valdi því að skipafélög velji að setja skip sín á erlendar skipa-skrár, kostnaðarleg atriði tengd mönnun þ.m.t. skattaleg auk þess sem á fundunum var einnig á hreinskilinn hátt rætt um líklega framtíðarþróun hér á landi.

## Skattalegt umhverfi útgerða og sjómanna hér á landi.

### 1.3.1. Þjóðarhagur og kaupskipaútgerðir.

Hlutdeild sjóflutninga Atvinnugrein nr. 715 í ISIC-staðli og nr. 61 í ÍSAT-staðli. Auk kaupskipaútgerðar flokkast undir þessa atvinnugrein strand- og ferjuflutningar innanlands. Kaupskipaútgerð vegur þyngst eða varlega áttað 70–75% af heildinni. Í vergri landsfram- leiðslu var um 3,3% árið 1975. Þetta hlutfall var aftur á móti komið niður í 1,2% árið 2001. Þrátt fyrir minnkandi hlutdeild í landsframleiðslu hefur vöxtur framleiðni vinnuafis í grein- inni verið afar mikill eins og sést á meðfylgjandi töflu:

	Árlegur meðalvöxtur, %				
	1973–1997	1973–1981	1981–1989	1989–1997	1993–1997
<b>Framleiðni vinnuafis</b>					
Allar atvinnugreinar	1,8	2,2	1,7	1,6	1,8
Verslun o.fl.	0,7	1,4	-0,4	1,2	1,5
Fiskveiðar	2,5	7,7	-0,2	0,1	0,5
Fiskiðnaður	1,6	2,9	-0,1	2,1	-1,0
Iðnaður	1,8	2,2	1,3	2,0	2,1
Veitur	0,1	-3,9	4,7	-0,2	-2,2
Byggingarstarfsemi	0,2	-0,4	0,7	0,4	1,6
Landbúnaður	2,8	1,2	3,0	4,3	4,6
Samgöngur á sjó	4,6	3,0	5,1	5,8	2,8

Framangreindar framleiðnitölur sýna glögglega að framleiðsla í sjóflutningum á hvern starfsmann hafa aukist verulega á undanförunum áratugum, en undirliggjandi þáttur í auknum afköstum er betri tækni og skipulag í atvinnugreininni. Þessar tölur skýra að hluta fækkun í íslenskri farmannastétt, auk vaxandi samkeppni frá erlendum farmönnum sem selja vinnu sína á lægri kaupþöxtum en gerist innan lands.

Öflug kaupskipaútgerð er mikilvæg fyrir lítið opið hagkerfi sem Ísland. Slík starfsemi aflar þjóðarbúinu gjaldeyristekna og getur jafnframt sparað gjaldeyrisútgjöld að því gefnu að hún standist erlenda samkeppni. Hins vegar getur verið erfitt að keppa á markaði þar sem

erlendu skipafélögin njóta stuðnings af ýmsum toga útgerðinni til framdráttar. Langflest ríki innan OECD styðja kaupskiparekstur í einni eða annarri mynd. Analysis of Selected Maritime Support Measures, OECD, DSTI/DOT/MTC(2001)1 Helstu ástæður þess að ríki veita stuðning til kaupskipaútgæða eru:

- Vernd fyrir atvinnugrein sem er nauðsynleg fyrir starfsemi annarra atvinnugreina.
- Atvinna farmanna.
- Þjóðaröryggi.

Almennt er lítið á stuðning við kaupskipaútgæðu sem nokkurs konar útflutningsbætur sem sannarlega styrkir reksturinn a.m.k. til skemmri tíma lítið. Hins vegar er ætíð erfitt að gera sér grein fyrir hreinum ávinningi fyrir þjóðarbúið í heild af slíkum stuðningi. Í norskri (Vilje til vekst—for norsk skipsfart (2004)) skýrslu er gefið til kynna að um hreinan ávinning sé að ræða vegna stuðningsaútgæða. Í sænskri skýrslu er komist að gagnstæðri niðurstöðu (Att reda sig sälv—Bör subventioner ges till rederiföretag? (1999)). Í þessu samhengi ber að hafa í huga að farmenn hér á landi njóta stuðnings í gegnum sjómannaafslátt og tekið skal fram að erfitt er að heimfæra þann stuðning á útgerðirnar sem slíkar því sá valkostur er vissulega fyrir hendi að manna skipin erlendum áhöfnum. Einnig ber að geta þess að tekjuskattur á félög er með þeim lægstu meðal ríkja OECD. Loks skal tekið fram að eignarskattur á félög verður felldur niður hér á landi á næsta ári. Þessi atriði minnka mismun á samkeppnisstöðu innlendra og erlendra kaupskipafélaga sem njóta stuðnings og hafa tök á því að ráða til sín farmenn á lægri kjörum en þeim sem gilda hér á landi. Hvort það dugi til þess að skip verði skráð á hina íslensku skipaskrá skal ósagt látið, en það þó dregið í efa miðað við það sem á undan er gengið.

Rétt er að taka fram hér til upplýsingar að á kaupskipum í áætlunarsiglingum til Íslands er hlutfall Íslendinga í áhöfn u.þ.b. 85% um þessar mundir. Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra kaupskipaútgæða. Hins vegar getur þetta hlutfall lækkað snarlega ákveði íslensku útgerðarfélögin að gera slíka breytingu enda eru öll skipin skráð undir erlenda þjóðfána þar sem frelsi ríkir í mönnunar- og kjaramálum farmanna. Sem dæmi um þetta má nefna að Samskip er með tvö ný skip í smíðum. Eftir því sem starfshópurinn hefur fregnað liggur nú ekkert fast fyrir um hvernig þau verða mönnuð. Hlutfall íslenskra farmanna á kaupskipum í stórflutningum (búlkavara) til og frá Íslandi er hverfandi.

Frá sjónarhóli íslenskra neytenda mætti velja fyrir sér hvort stuðningur við kaupskipaútgæðu leiði til lækkunar eða hækkunar á vöruverði hér á landi vegna hugsanlegra breytinga á farmgjöldum til landsins. Niðurstaðan veltur á því hvort stuðningurinn muni skerpa á samkeppni vöruflutninga til landsins eða veikja. Til að svara þeirri spurningu þarf frekari athugunar við sem ekki hefur gefist til tími til að framkvæma að svo stöddu.

### 1.3.2. Almennt um skattgreiðslur í dag vegna kaupskipaútgæðar.

Heildarlaunakostnaður íslenskra kaupskipaútgæða er, samkvæmt upplýsingum frá Eimskip, Samskip og Olíudreifingu, um það bil 80–100 milljón kr. á ári pr. kaupskip. Alls er um 9 kaupskip að ræða þar sem áhöfn er að hluta til íslensk (6 hjá Eimskip, 2 hjá Samskip og 1 hjá Olíudreifingu). Íslenskir áhafnar meðlimir á þessum kaupskipum greiða tekjuskatt til íslenska ríkisins. Beinir skattar í ríkissjóð vegna launagreiðslna til íslenskra áhafnar meðlima, virðast samtals vera tæplega 200 milljón kr. (tekjuskattur og tryggingargjald) vegna þessara kaupskipa sem þessi félög gera út og mönnuð eru að einhverju leyti Íslendingum. Er það að teknu tilliti til sjómannaafsláttar.

Enginn tekjuskattur rennur í ríkissjóð vegna hagnaðar af beinum rekstri umræddra kaupskipa þar sem þau eru öll skráð á erlendar skipaskrár og greiða yfirleitt svokallaðan tonnaskatt í viðkomandi landi (sem kemur í stað tekjuskatts af hagnaði).

Burtséð frá ofangreindu er erfitt að leggja mat á aðra skatta sem renna í ríkissjóð fyrir tilstuðlan þessarar atvinnugreinar, t.d. vegna hliðarstarfsemi í landi. Jafnframt er ekki unnt að leggja mat á þá óbeinu skatta sem renna í ríkissjóð, t.d. í formi neysluskatta, vegna kaupskipaútgæðar. Það er mat vinnuhópsins að kostnaðarsamt sé að afla framangreindra upplýsinga og ekki víst að slíkt bæti einhverju við stöðu málsins eins og hún er þekkt í dag.

Í erlendum skýrslum hefur verið bent á margfeldisáhrif öflugrar kaupskipaútgæðar á starfsemi og atvinnu í landi. Sbr. t.d. norsku skýrsluna, Vilje til vekst–for norsk skipsfart (2004). Þ.e. að aukning í fjölda skipa á skipaskrá búi til viðbótarstörf í landi og skili þar með auknum heildarskatttekjum. Ekki eru forsendur til að fjalla nánar hér um slík hugsanleg hliðaráhrif, eða að reyna að setja mælikvarða á þau, þar sem slíkt er háð breytilegum forsendum frá einum tíma til annars sem og mörgum óvissuþáttum (t.a.m. framsókn annarra atvinnugreina o.s.frv.).

Ljóst er að beint tap ríkissjóðs yrði umtalsvert ef tekinn yrði upp tonnaskattur og launagöld niðurgreidd, sbr. kafla 2.3. Ekki er unnt að segja til um hvort þær tekjur tapist hvort sem er með áframhaldandi fækkun íslenskra áhafnar meðlima kaupskipa þar sem það ræðst m.a. af því hvort viðkomandi launþegar leita í vinnu út fyrir landsteina eða halda áfram að fá skattskyldar tekjur á Íslandi.

#### **1.4. Reglur ESB um ríkisaðstoð til sjóflutninga.**

Framkvæmdastjórn ESB birti nýverið uppfærðar leiðbeiningarreglur um ríkisaðstoð til sjóflutninga (C(2004) 43, Official Journal C13, 17/01/2004 the new Community guidelines on State aid to maritime Transport). Koma þær leiðbeiningarreglur í stað þeirra fyrri frá 1997 og ber á sama hátt að endurskoða nýju reglurnar að sjö árum liðnum (2011).

Samkvæmt reglunum má eingöngu veita ríkisstyrki vegna flutningaskipa sem skráð eru á skipaskrá einhverra aðildarríkja ESB eða EFTA. Þetta er mjög mikilvægt atriði því það segir að ætli þjóð að taka upp sérstakar stuðningsaðgerðir við siglingar er nauðsynlegt að ramma þær inn í skipaskrá viðkomandi ríkis. Aðferðir við að veita ríkisstyrkina eru mismunandi innan aðildarríkjanna, en yfirleitt eru þær í formi skattaávilnana (t.d. tonnaskattur). Eins og áður sagði er ávallt gerð krafa um að skip séu skráð á skipaskrá innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í leiðbeiningarreglunum er vakin athygli á mikilvægi sjóflutninga fyrir evrópskt efnahagslíf og að 90% af öllum viðskiptum milli aðildarríkja ESB og heimsins eigi sér stað með tilstilli sjóflutninga. Tilgangur reglnanna er að leggja línur um hvernig megi veita ríkisaðstoð til sjóflutninga án þess að samkeppni milli aðildarríkjanna sé raskað um of. Jafnframt er í reglunum fjallað um hvaða málsmeðferðarreglum beri að fylgja varðandi veitingu ríkisaðstoðar til sjóflutninga. Tekið er fram að takmarka beri ríkisaðstoð við það sem nauðsynlegt er til að ná fram settu markmiði (sbr. meginregluna um „proportionality“) og að veiting aðstoðarinnar verði að vera gagnsæ (sbr. meginregluna um „transparency“).

Þar sem veiting ríkisaðstoðar er almennt óheimil er rétt að tiltaka rökin fyrir því að heimila vissa ríkisaðstoð til sjóflutninga. Samkvæmt hinum leiðbeinandi reglum ESB eru þau eftirfarandi:

- til að tryggja örugga, hagkvæma og umhverfisvæna sjóflutninga
- til að hvetja til skráningar (eða endurskráningar) á skipaskrár aðildarríkja ESB og EFTA

- til að viðhalda og bæta verkkunnáttu og þekkingu á sviði sjóflutninga og efla atvinnu-  
möguleika evrópskra sjómanna

Reglur ESB gera engan greinarmun á því hvort styrkþegi sé opinber aðili eða aðili í einka-  
rekstri. Almennt er ekki litið á opinbera fjárfestingu í grunnmannvirkjum (infrastructure) sem  
ríkisaðstoð, að því gefnu að aðgengi að mannvirkinu sé öllum opinn á jafnræðisgrundvelli.  
Jafnframt er ekki um ríkisaðstoð að ræða ef opinber fjárstuðningur er í samræmi við mark-  
aðsfjárfestiregluna (þ.e. er veittur á eðlilegum markaðsforsendum með gefinni arðsemis-  
kröfu).

### 1.5. Yfirlit yfir opnar alþjóðlegar skipaskrár.

Evrópusambandið hefur nýlega endurnýjað og bætt reglur um, með hvaða hætti aðildar-  
ríkjunum er heimilt að styrkja með opinberu fé kaupskipaútgerðir og -siglingar. Ástæður þess  
að rétt þótti að leyfa ríkisstyrki í þessari atvinnugrein voru að flutningaskipum sem skráð  
voru á skipaskrár Evrópulandanna hafði fækkað svo ört að hrun þótti blasa við í greininni.  
Í Evrópusambandinu var það talið algjörlega óviðunandi að allur eða stór meirihluti kaup-  
skipaflotans yrði skráður í löndum utan sambandsins. Sú staða, þýddi einfaldlega að Evrópa  
yrði algjörlega háð þjóðum utan álfunnar með allan flutning á eigin framleiðslu til annarra  
landa og allan innflutning til álfunnar. Auk þess var bent á að ESB myndi tapa allri lögsögu  
um gerð og öryggisbúnað þessara skipa, öll menntun og þekking á þessu sviði myndi hverfa,  
sem hefði mikið atvinnuleysi í för með sér bæði á sjó og í landi. Við þetta bættist sú ógn að  
ef til ófriðar kæmi þá gæti álfan orðið varnarlaus um aðdrætti í einu veffangi.

Það er satt að segja litið á stöðu mála sem neyðarástand sem réttlæti ríkisafskipti, aðallega  
í formi skattahagræðis, stuðnings við grunnmenntunina o.s.frv. Fram kemur í greinargerð  
með nýju leiðbeiningarreglunum um ríkisaðstoð til sjóflutninga, að tekist hafi að halda í horf-  
inu og er það talinn viss árangur en jafnframt sýna nauðsyn þess að heimila ríkisstyrki í  
greininni enn um sinn. Sjá viðauka II.

### 1.6. Aðgerðir nágrannalandanna.

Hér á eftir eru nokkur dæmi um hvaða leiðir þjóðir á EES svæðinu hafa farið í þessu efni.  
Færeyjar eru reyndar ekki í EES, en eru teknar með hér þar sem að þær hafa verið dregnar  
fram í umfjöllun hagsmunaaðila:

#### FAS – Færeyjar.

##### Færeyingar hafa alþjóðlega skipaskrá (FAS) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:

<i>Fyrirtæki:</i>	Stofna verður fyrirtæki í Færeyjum.
<i>Starfsmenn:</i>	Þurfa ekki að vera færeyskir borgarar nema skipstjóri sem möguleiki er að fá undanþágu fyrir.
<i>Skattar:</i>	Fyrirtækið fær endurgreiddan að stærstum hluta tekjuskatt starfsmanna. Í dag er tekjuskattur 35% og endurgreiðsla 28% til útgerðar. Reiknað er með að „Tonnage tax system“ verði tekið upp innan tíðar.
<i>Eftirlit og skoðanir:</i>	Framselt að mestum hluta til flokkunarfélaga.
<i>Ath.:</i>	Færeyjar eru ekki innan EES.

**DIS – Danmörk.****Danir hafa alþjóðlega skipaskrá (DIS) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* „Raunverulegt“ útgerðarfyrirtæki verður að vera í Danmörku.
- Starfsmenn:* Þurfa ekki að vera danskir borgarar nema skipstjóri sem verður að vera danskur ríkisborgari.
- Skattar:* Engin tekjuskattur er greiddur af áhöfn. Erlend áhöfn þarf þá að greiða skatt í sínu heimalandi þó um tvísköttunarsamband sé að ræða milli viðkomandi ríkja. „Tonnage tax system“ er til staðar.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að mestum hluta til flokkunarfélaga.

**NIS – Noregur.****Noregur er með alþjóðlega skipaskrá (NIS) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Ekki er nauðsynlegt að stofna fyrirtæki í Noregi. Nægjanlegt að hafa umboðsaðila til að annast samskipti við yfirvöld.
- Starfsmenn:* Þurfa ekki að vera norskir borgarar. Skipstjóri þarf að gangast undir námskeið/próf í Noregi.
- Skattar:* Engir skattar á útgerð í Noregi. Áhafnarmeðlimir greiða tekjuskatt í sínu heimalandi.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að mestum hluta til flokkunarfélaga.
- Ath:* Skip sem tilheyra NIS-skráningunni eru ekki viðurkennd innan ríkisstyrkja-reglna EES og hafa því ekki leyfi til gestaflutninga innan EES.

**IOM – Mön.****Mön er með alþjóðlega skipaskrá (IOM) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Ekki er nauðsynlegt að stofna fyrirtæki á Mön. Nægjanlegt er að hafa umboðsaðila til að annast samskipti við yfirvöld.
- Starfsmenn:* Þurfa ekki að vera breskir borgarar.
- Skattar:* Engir skattar á útgerð á IOM. Áhafnarmeðlimir greiða tekjuskatt í sínu heimalandi.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að nokkrum hluta til flokkunarfélaga.

**GIS – Þýskaland.****Þjóðverjar hafa alþjóðlega skipaskrá (GIS) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Nauðsynlegt er að hafa fyrirtæki í Þýskalandi sem uppfylla ákveðin skilyrði.
- Starfsmenn:* Þurfa ekki að vera þýskir borgarar. Skipstjóri þarf að vera EES borgari og uppfylla ákveðin skilyrði.
- Skattar:* Fyrirtækið fær endurgreiddan að stærstum hluta tekjuskatt starfsmanna. „Tonnage tax system“ er val útgerðar.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að mestum hluta til flokkunarfélaga.

**NSI – Holland.****Hollandingar hafa alþjóðlega skipaskrá (NSI) þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Nauðsynlegt að hafa fyrirtæki í Hollandi sem uppfylla ákveðin skilyrði.
- Starfsmenn:* Þurfa ekki að vera hollenskir borgarar. Skipstjóri þarf að vera EES borgari og uppfylla ákveðin skilyrði.
- Skattar:* Fyrirtækið fær endurgreiddan að stærstum hluta tekjuskatt starfsmanna. „Tonnage tax system“ er val útgerðar.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að mestum hluta til flokkunarfélaga.

**Antiuga.****Antiuga er með alþjóðlega skipaskrá þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Þarf að stofna fyrirtæki á Antiuga. Stjórnarmenn geta verið hvaðan sem er. Umboðsaðili er í Þýskalandi (konsúll).
- Starfsmenn:* Engar kröfur um þjóðerni.
- Skattar:* Engir skattar á útgerð á Antiuga. Áhafnarmeðlimir greiða skatt í sínu heimalandi.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að öllum hluta til flokkunarfélaga.

**Kýpur****Kýpur er með alþjóðlega skipaskrá þar sem kveðið er á um eftirfarandi:**

- Fyrirtæki:* Þarf að stofna fyrirtæki á Kýpur. Stjórnarmenn geta verið hvaðan sem er. Umboðsaðili þarf að vera á Kýpur.
- Starfsmenn:* Engar kröfur um þjóðerni.
- Skattar:* Engir skattar á útgerð á Kýpur. Áhafnarmeðlimir greiða skatt í sínu heimalandi.
- Eftirlit og skoðanir:* Framselt að öllum hluta til flokkunarfélaga.

**2. Dæmi um hugsanlegar leiðir.**

Í máli sumra viðmælenda hópsins kom fram að þeir teldu ástæðulaust að stofna alþjóðlega skipaskrá hér á landi. Var það skoðun þeirra að ná mætti sama árangri með því að grípa til einhliða skattaívilnana til íslenskra farmanna hvar sem þeir starfa í heiminum. Vinnuhópurinn getur tekið undir að aðgerðir af þessum toga dygðu til þess að jafna samkeppnisstöðu íslenskra farmanna til starfa á heimsvísu. Þær duga aftur á móti engan veginn til að snúa þróun undanfarinna ára auk sem þær eru óraunhæfar að mati starfshópsins. Alls staðar á EES svæðinu eru styrkir eða ívilnanir sem ríki veita þessum atvinnugreinum bundnar skipum sem skráð eru á skipaskrár viðkomandi ríkis. Jafnframt má leiða má líkum að því að þau hliðar-áhrif sem verið er að sækjast eftir skili sér ekki nema með stofnun alþjóðlegrar skipaskrár.

Starfshópurinn telur að ef koma eigi til móts við óskir atvinnugreinanna um íslenska alþjóðlega skipaskrá sé það ljóst að stíga verði talsvert stórt skref ef gera eigi hana samkeppnishæfa við erlendar skipaskrár í nágrenni okkar og víðar. Ástæða þessa er sú að neðar verður varla komist miðað við stöðu þessarar greinar á Íslandi í dag og því þarf til-  
tölulega mikið til að árangur náist.

Írar stóðu frammi fyrir svipaðri stöðu árið 2000 en þá voru eingöngu um 50 skip eftir á írsku skipaskránni. Þeir tóku þann kostinn að hella sér út í samkeppnina og breyttu skipaskrá sinni með róttækum aðgerðum í þá samkeppnishæfustu í Evrópu fyrir tveimur árum. Meginmarkmið þeirra sem og flestra annarra er að ná sem flestum störfum og starfsemi í landi tengdum siglingum því þar verður hinn virkilegi virðisauki fyrir þjóðfélögin. Forsenda þess er þó sú að ná sem flestum skipum á skipaskrá, en í henni koma yfirleitt fram skilyrði um staðsetningu höfuðstöðva o.s.frv. Skatttekjur viðkomandi ríkja af skipunum sjálfum eru hins vegar óverulegar því samkeppnin um þau er slík á heimsvísu. Tekjuskattar og launagjöld farmanna eru einnig stórlega niðurgreidd. Það sama myndi gilda á Íslandi ef farið yrði út í slíkar stórtækar aðgerðir.

Í þessum kafla verður leitast við að setja fram hugsanlega nýja skipan þessara mála hér á landi. Sett eru fram markmið, bent á kosti og galla og sýnt fram á í hverju aðgerðir verða að felast í grundvallaratriðum svo vænta megi einhvers árangurs. Það er í sjálfu sér ekkert nýtt við þetta. Þetta eru leiðir sem flestar nágrannaþjóðir okkar hafa farið og þær taka mið af þeim ramma sem ESB hefur sett um ríkisstyrki af þessu tagi. Það er reyndar svo að reynslan sýnir að aðferðirnar hafa víða dugað til þess að stöðva hnignun atvinnugreinarinnar og sumstaðar hefur þróuninni verið snúið við. Til að mynda hafa Írar horft á 70% aukningu í fjölda skipa og störfum hefur fjölgað um 17% frá byrjun árs 2003. Benda verður á að hér er um samkeppnismarkað að ræða. Því getur aldrei orðið um „statískt“ ástand að ræða þannig að sveigjanleiki verður að vera fyrir hendi hjá stjórnvöldum til þess að bregðast við utanaðkomandi breytingum.

Staðan hér er þó með þeim hætti að mikil óvissa er um hvernig til tekst. Fyrsta markmiðið er að ná inn á íslenska skipaskrá skipum í áætlunarsiglingum til Íslands og öðrum skipum sem eru í eigu íslenskra aðila. Ef frekari árangur næst gæti orðið um útflutningsatvinnuveg að ræða sem gæti skapaði umtalsverðar tekjur fyrir hið íslenska þjóðarþú.

Samkvæmt leiðbeinandi reglum ESB um ríkisaðstoð til sjóflutninga er hámarks leyfilegur ríkisstyrkur lækun skatta og launatengdra gjalda, af sjófarendum og starfsemi tengdri skipunum, niður í núll. Um þetta var nánar fjallað í kafla 1.4. Þær aðgerðir sem hér eru nefndar taka mið af þessari grundvallarforsendu.

## 2.1. Markmið.

Markmið allra aðgerða stjórnvalda á þessu sviði, verði í þær ráðist, ætti að vera mjög skýrt og einfalt að mati vinnuhópsins og það er að auka samkeppnishæfni íslenskra sjóflutninga. Þá er átt við bæði íslensk skipafélög og farmenn. Tengt þessu hlýtur að vera annað veigamikilið markmið um að skapa aðstæður í landi fyrir aukna samkeppnishæfni hliðartengdra greina þ.m.t. menntunar og annarrar þjónustutengdrar starfsemi. Hér er vitanlega mest að sækja fyrir þjóðfélagið í heild sinni.

Takist ekki að ná fram einhverjum árangri, sbr. þau markmið sem að hér eru sett fram má búast við því að:

- a. Stétt íslenskra farmanna mun minnka og svo til hverfa. Tvenns konar þróun er möguleg, þ.e. annars vegar sú sem tekur lengri tíma en vinnuhópurinn hefur ekki gert áætlun um hvað þetta gerist á mörgum árum sem væri þó hægt sé litið til aldurssamsetningar hennar og núverandi endurnýjunar. Hinn möguleikinn er að skipafélögin taki ákvarðanir sem myndu leiða til þess að þetta gerðist mjög snögg.
- b. Vinnuhópurinn hefur ekki forsendur til að meta líkurnar á því að skipafélögin sem hér eru staðsett flytji höfuðstöðvar sínar til annarra landa þar sem aðstæður kynnu að vera

hagkvæmari. Núverandi skattaumhverfi bendir ekki til þess að svo geti orðið, en þetta er þó þróun sem þekkt er erlendis.

- c. Skatttekjur ríkisins af íslenskum farmönnum mun minnka verulega sbr. kafla. 1.3.2.
- d. Þekking í landinu á atvinnugreininni mun minnka verulega og minni ástæða virðist til að halda uppi öflugu námi sem tengist henni beint.

Takist hins vegar að ná árangri í þeim markmiðum sem hér hafa verið sett fram má ætla að:

- a. Íslenskum farmönnum mun fjölga.
- b. Ungt fólk mun fara á nýjan leik að sækjast eftir þessari menntun.
- c. Í framtíðinni vaxa möguleikar á því að afleidd starfsemi í landi aukist verulega en forsenda þess er að ungt vel menntað fólk fái til starfa sem hefur sérþekkingu á hinum ýmsu sviðum siglinga.
- d. Náist framangreint er þess að vænta að tekjur ríkisins af virðisaukandi starfsemi aukist. Eins og áður sagði hefur starfshópurinn ekki lagt vinnu í að meta þessi áhrif eða líkurnar á að árangur náist. Um er að ræða umfangsmikið verkefni sem krefst sérfræðiþekkingar sem myndi kosta töluverða fjármuni og e.t.v. rennt nokkuð blint í sjóinn. Hér verður aðeins bent á að Írar létu framkvæma slíka skoðun og niðurstaða hennar var umtalsverður ábati ríkissjóðs af hliðartengdri starfsemi sem nú virðist reyndar vera að ganga eftir samkvæmt nýjustu heimildum.

## 2.2. Aðferðir.

Aðferðirnar til þess að styrkja siglingar eru markaðar í ríkisstyrkjareglum EES og er í grundvallaratriðum um að ræða þrjá flokka:

- a. Skattaleg meðferð skipafyrirtækja (hér er átt við fyrirtæki sem fyrst og fremst eiga og reka skip og ekki annað) Styrkjareglurnar krefjast þess að um sé að ræða tengsl við flagg viðkomandi þjóðar innan EES þó mögulega sé hægt að víkja undan því skilyrði sé hægt að sýna fram á raunveruleg viðskiptaleg tengsl (economic link).
- b. Launatengd gjöld. Lækkun tekjuskatta og launatengdra gjalda fyrir farmenn af EES-þjóðerni ef skip eru skráð í EES.
- c. Menntun og þjálfun: Hægt er að veita styrki til menntunar og þjálfunar EES-farmanna um borð í EES-skráðum skipum. Hægt er einnig að veita undanþágu frá þessu gagnvart ríkisborgurum utan EES ef ekki fæst mannskapur með öðrum hætti.

## 2.3. Skattar og launatengd gjöld.

Vinnuhópurinn telur að ekki sé þörf á að fjalla um frekari útfærslu á hugmyndum um skattleysi farmannanna sjálfra. Þetta er að vísu óaðskiljanlegur hluti af þessum aðgerðum, en tæknilega væntanlega frekar auðvelt í framkvæmd og þekkt sbr. núverandi sjómannaafslátt.

Eins og áður sagði miða ríkisstyrkjareglur EES við að hægt sé að styrkja kaupskipaútgærd upp að þeim mörkum að tekjuskattur skipafélaga af skipatengdri starfsemi fari í núll og farmennirnir séu í reynd skattlausir. Hér á eftir er í stuttu máli fjallað um hvernig þetta hefur verið túlkað af aðildarþjóðunum og heimilað af framkvæmdastjórn ESB. Umfjöllunin á aðeins að gefa bendingar um hvernig þetta gæti verið uppbyggt, en þetta er ekki tæmandi útfært kerfi af hálfu vinnuhópsins.



Flestar þjóðir hafa farið þá leið að setja á það sem að kalla mætti tonnaskatt (tonnage tax) á nánar skilgreind skipafyrirtæki (qualifying companies) sem skuldbinda sig til þess að reka fyrirtækin frá viðkomandi landi (strategic and commercial management).

Hugtakið tonnaskattur er einfalt. Sé hann settur á hafa fyrirtækin möguleika á að velja milli þess að búa við núverandi skatta á hagnað fyrirtækja á Íslandi eða þess í stað velja tonnaskatt sem tekur ekkert mið af hagnaði fyrirtækjanna en leggst þess í stað einfaldlega sem krónutala á hvert tonn sem skipafélagið hefur yfir að ráða. Hann verður að greiða hvort sem fyrirtækið er rekið með hagnaði eða ekki. Skattur þessi er yfirleitt mjög lágur sem ræðst af alþjóðlegum samkeppnismarkaði þjóða í milli.

Samkvæmt upplýsingum sem vinnuhópurinn hefur aflað sér er tonnaskatturinn hæstur í Noregi af Evrópulöndunum en ríkisstjórnin þar í landi mun nú þegar hafa ákveðið að lækka hann. Samkvæmt mati er skatturinn í Noregi nú umreiknaður um 12% (effektiv skattesats) en til að mynda í Hollandi aðeins 0,1–1,7% og enn lægri í Írlandi. Á 2.000 tonna skip af gerðinni AHTS er hann til samanburðar 15.000 NOK í Noregi en aðeins 5.647 NOK í Írlandi. Samsvarandi tölur fyrir 14.000 tonna skip af gerðinni HANDYMAX eru 174.600 NOK í Noregi en 31.460 NOK í Írlandi sem er eins og áður sagði hagkvæmasta skipaskráin í Evrópu um þessar mundir. Augljóst er að tonnaskattur skilar til ríkissjóðs litlum tekjum og þá aðeins ef um verulegan fjölda skráðra skipa er að ræða.

Vinnuhópurinn telur að ef ráðist verði í það að setja á tonnaskatt á Íslandi séu engin rök til annars en að hann verði eins lágur og mögulegt er og þá er væntanlega hægt að líta til Írlands í því sambandi. Þetta er eina mögulega leiðin eigi að ná árangri, sérstaklega í ljósi hinnar slæmu stöðu íslenskrar skipaskrár í dag.

Til þess að eiga möguleika á að skrá skipafyrirtæki í íslenska alþjóðlega skipaskrá verður væntanlega að setja ýmis skilyrði. Þau helstu gætu verið þessi:

- a. Raunveruleg viðskiptatengsl séu við viðurkennd fyrirtæki á Íslandi (strategic and commercial management). Með þessu er átt við að skipið sé með íslenskt flagg, sem þó væri hægt að gera undantekningu á séu viðskiptaleg tengsl nægjanleg að öðru leyti, viðskiptalegar og rekstrarlegar ákvarðanir teknar á Íslandi, mannráðningar og annað sem að því snýr gert á Íslandi, ákvarðanir um tæknileg málefni svo sem klössun, viðhald og viðgerðir teknar á Íslandi og fleira mætti nefna.
- b. Reki viðurkennd skip, oft m.v. stærri en 100 tonna flutningaskip, farþegaskip og þjónustuskip. Ekki reiknað með að fiskiskip eða verksmiðjuskip svo eitthvað sé nefnt gefist kostur á þátttöku. Skipið þarf að vera viðurkennt af íslenskum yfirvöldum og hafa öll sín leyfi í lagi.
- c. Gerðar kröfur um EES-áhöfn eins og framast er unnt.
- d. Taki til að mynda þátt í þjálfunaráttaki sem miðar að því að íslenskir nemendur eigi þess kost að fá nauðsynlega verklega þjálfun.
- e. Tonnaskattur dekki eingöngu starfsemi félagsins sem flokka mætti undir siglingar (sea-going activities). Hér er átt við flutning skips á vörum og farþegum frá einni höfn til annarrar í grundvallaratriðum.
- f. Fyrirtækið þarf að skuldbinda sig um eitthvert árabíl og er oft m.v. 10 ár en þó er þekkt að endurskoðunarákvæði geta verið á tímabilinu. Viss rök get verið fyrir því að leyfa fyrirtækjum að nýta sér núverandi skattkerfi fyrst í stað þegar að nýtt skip er keypt og afskriftir eru miklar t.d. fyrstu 3 árin.

g. Fjármagnstekjuskatti af kaupum og sölu skipa er sleppt. Undir þessu mætti nefna ýmis mjög flókin skattlega atriði af ýmsu tagi sem öll þarfnast nánari útfærslu.

h. Mikilvægt er að kerfið sé þannig uppbyggt að það sé gegnsætt og einfalt.

Koma þarf á fót starfsemi í landi sem hefði það sem verkefni að sjá um málefni er tengdust íslenskri alþjóðlegri skipaskrá. Verkefni hennar væri að markaðsfæra hana og efla og veita þá þjónustu við greinina sem með þarf. Leyfisveitingar, eftirlit og annað kerfislegt þarf að gera eins einfalt og þjálpt sem mögulegt er. Það er skoðun starfshópsins að þetta sé ein af forsendum þess að vel takist til verði ákveðið að taka upp nýtt kerfi. Því er samt ekki að leyndu að hætta er á að lítil alþjóðleg skipaskrá geti reynst í byrjun dýr í rekstri og hefur heyrst að hún þurfi að innihalda 50–100 skip til þess að beinn rekstur geti talist hagkvæmur. Þetta fer þó allt eftir hvernig á málum er haldið og hvort takist að samnýta mannafl og annað sem hvort sem er fyrir hendi í kerfinu í dag.

Hér hafa verið rakin nokkur atriði sem geta varpað nokkru ljósi á þá hugmyndafræði sem að hér stendur að baki. Mikla sérfræðipækkingu þarf hins vegar til að útbúa slíkt kerfi svo tæmandi sé. Slíkt er eingöngu á færi sérfræðinga í skattamálum og rekstri skipafélaga. Vinnuhópurinn telur hins vegar að þessi umfjöllun dugi til þess hægt sé að taka ákvörðun í máli þessu.

Hér í lokin er rétt að minnst á tvö atriði sem rétt er að hafa í huga verði ráðist í að stofna íslenska alþjóðlega skipaskrá og geta orkað tvímælis. Í fyrsta lagi má nefna að hugsanlegir ríkisstyrkir með eftirgjöf skatta til kaupskipaútgærða gæti skotið dálítið skökku við þegar horft er til þess að tvö stærstu félögin í atvinnugreininni eru og hafa verið rekin með hagnaði á síðustu árum. Horfur benda einnig til þess að reksturinn muni skila jákvæðri niðurstöðu með hliðsjón m.a. af vaxandi umsvifum í íslensku efnahagslífi á næstu árum. Þetta er auðvitað sama staða og hjá öðrum þjóðum sem hafa tekið upp samkeppnishæfa skipaskrá. Tilgangurinn er að byggja upp stétt innlendra farmanna, öfluga þekkingu og hliðtengda starfsemi í landi og þannig auka tekjur þjóðarbúsins enn frekar, en eins og áður sagði þetta getur orkað tvímælis í umræðunni sé ekki litið á málið í heild sinni.

Í öðru lagi ef farið verður í það að athuga möguleika á tonnaskatti til kaupskipaútgærða og afnámi niðurfellingu skatta og gjalda á farmenn er ef til vill nauðsynlegt á sama tíma að kanna hvernig slíkt gæti snert samkeppnisreglur í vöruflutningum á sjó til og frá landinu. Í þessu sambandi ber að líta til þess að til greina koma nokkur skipafélög en ekki öll hvað varðar veitingu styrkja. Það félag eða félög í rekstri Íslendinga sem ekki myndu njóta styrkja þar sem þau manna skipin útlendingum gætu kvartað til Samkeppnisstofnunar á grundvelli þess að verið væri að hygla að sumum félögum en ekki öllum. Vinnuhópurinn er þeirrar skoðunar að sé forsendum ríkisstyrkjareglna EES fullnægt og fyrir liggja heimild frá ESA þurfi ekki að óttast málátílúnað af þessu tagi frekar en hjá öðrum Evrópuþjóðum. Vissulega er þó sá möguleiki fyrir hendi að einhver láti reyna á rétt sinn á þessu sviði.

#### **2.4. Menntun og þjálfun.**

Frá 8. áratugnum hefur sjómönnum í Evrópu á farþegaskipum og flutningaskipum fækkað mjög. Má einkum rekja það til þess að skipum hefur fækkað og þau stækkað og aukin samkeppni hefur komið frá ríkjum utan Evrópu um störf. Í flestum löndum Evrópu hefur ríkisborgurum þeirra á skipum sem þar eru skráð fækkað um 30–50% en ríkisborgurum utan

Evrópu fjölgað. OECD telur að á milli 2000 og 2010 muni yfirmönnum á þessum skipum fækka um 46.000. Fækkun sjómanna og minni aðsókn í sjómannaskóla er ekki séríslenskt fyrirbæri. Þann 6. apríl 2001 lagði framkvæmdastjórn ESB fram skjal um „Communication from the commission to the Council and the European Parliament on training and recruitment of seafarers of seafarers“. Í þessu skjali eru nokkurs konar fyrstu tillögur um að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir fækkun starfa ríkisborgara ESB á sjó, en frá 1984 hefur þeim sem eru ESB ríkisborgarar og starfa á sjó fækkað um 40%. Ástæður þess eru sagðar vera tvær, þ.e. sú stefna útgerða að ráða þá sem ekki eru ESB ríkisborgarar til starfa til að draga úr launakostnaði og að félagslegar aðstæður letji ungt fólk til starfa á sjó. Jafnframt er því haldið fram að dregið hafi úr menntunarstigi sjómanna. Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt til að gripið verði til aðgerða, t.d. að settar verði reglur um að útlendingar skuli vera í ESB stéttarfélögum og njóta kjara samkvæmt kjarasamningum þeirra, kynna sjómannsstarfið, bæta aðstæður um borð svo sem lækniþjónustu (telemedicine), að bæta menntun og þjálfun sjómanna og að auka rannsóknir. Til mikils er að vinna því sjóflutningar eru vaxandi atvinnugrein. International Chamber of Shipping telur að skipafloti heimsins muni tvöfalda milli árunna 1996 og 2010.

Ennfremur er ESB að vinna að sérstöku átaki til að auka sjóflutninga á styttri sjóleiðum (short sea shipping) einkum með það að markmiði að minnka vöruflutninga á vegum í Evrópu. ESB hefur einnig viðurkennt að ráðning evrópskra sjómanna sé í beinni samkeppni við áhafnir frá þriðja heiminum. Leiðbeiningar ESB um ríkisstyrki til sjóflutninga heimilar því að fella megi niður skatta og launatengd gjöld af sjómönnum á þessum skipum.

Írland hefur í sínum aðgerðum byggt á því að tilteknir sjómenn sem nánar eru skilgreindir í lögum njóti undanþága frá skatti og gjöldum frekar en að byggja á endurgreiðslukerfi. Með því móti skapist meira peningastreymi hjá skipafélögum og þá sparist tími og eftirlit hjá útgerðunum, launþegunum og skattfyrirvöldum. Með hinu nýjum aðgerðum var miðað við að skattaafsláttur (Tax Free Allowances) hækkaði úr 5000 Irp í 15.000 Irp og að þeir sjómenn sem voru í meira en 183 daga á ári í erlendum sjóflutningum væru undanþegnir tekjuskatti.

Sú menntun og reynsla sem sjómenn hafa skiptir ekki síður máli vegna tengdra starfa í landi því að loknu starfi á sjó fara menn til tengdra starfa í landi, t.d. hjá höfnum, ríki og sveitarfélögum, flokkunarfélögum, skoðunarstofum, sjóflutningafyrirtækjum, skipamiðlunum, ferðaþjónustu, bönkum, tryggingafélögum o.s.frv.

Vinnuhópurinn telur brýnt og í raun forsenda fyrir að vel takist til að fyrir hendi sé viðtæk menntun og þjálfun á sviði siglinga og því sé nauðsynlegt með einhverjum hætti að efla sjómannaskóla hér á landi og hvetja ungt fólk til að hasla sér völl á þeim vettvangi þannig að eðlileg endurnýjun verði í greininni. Slíkt starf, sem m.a. samgönguráðuneyti, menntamálaráðuneyti og hagsmunaráðilar þurfa að koma að, getur verið með margvíslegum hætti, t.d. með því að auka kynningu á menntun og störfum farmanna, efla starfsmenntun nema um borð í kaupskipum, styrkja menntun sjómanna, t.d. efla námsgagnagerð og útbúa námsgögn sem hægt er að nota um borð í skipum. Jafnframt er hugsanlegt að samgönguráðuneytið í samvinnu við menntamálaráðuneytið hafi frumkvæði að því að gerður verði samningur með þátttöku Siglingastofnunar Íslands, kaupskipaútgerða og sjómannaskóla um starfsmenntun og starfsþjálfun nema í sjómannaskólum um borð í flutninga- og farþegaskipum, sem er nauðsynlegur þáttur í því að uppfylla kröfur STCW-alþjóðasamþykktarinnar um starfsþjálfun um borð.

### 3. Samantekt og niðurstaða.

Vinnuhópurinn telur að ef koma eigi til móts við óskir atvinnugreinanna þá sé það ljóst að stíga verði talsvert stórt skref í þá átt að gera íslenska skipaskrá samkeppnishæfa við erlendar skipaskrár í nágrannalöndum okkar og víðar. Ástæða þessa er sú að neðar verður varla komist miðað við stöðu þessarar greinar á Íslandi í dag.

Vinna hópsins hefur fyrst og fremst snúist um að ræða við hagsmunaaðila og safna gögnum um stöðu mála á EES svæðinu. Eftirtaldir punktar lýsa megin niðurstöðum starfs- hópsins.

- Siglingar skipta sérstaklega miklu máli fyrir Ísland því við erum háðir þeim um flesta aðdrætti. Um er að ræða siglingar í mjög viðkvæmu umhverfi sem eru fiskimiðin og strendurnar og því mikilvægt að ekkert fari úrskaiðis. Þekking farmanna hefur eins reynst vera mikilvæg víða í hagkerfinu.
- Vinnuhópurinn telur margt mæla með því að gripið verði til sérstakra aðgerða til að viðhalda og auka menntun fyrir Íslendinga til að starfa um borð í kaupskipum. Sú menntun og reynsla sem sjómenn hafa skiptir ekki síður máli vegna tengdra starfa í landi að loknu starfi á sjó. Slík störf eru t.d. hjá höfnum sem hafnsögumenn, ríki og sveitarfélögum, flokkunarfélögum, skoðunarstofum, sjóflutningafyrirtækjum, skipamiðlunum, útgerðum, ferðaþjónustu, bönkum, tryggingafélögum o.s.frv. Hætti Íslendingar að mennta sig til farmennsku á kaupskipum mun það hafa áhrif á allt umhverfi sjóflutninga til og frá landinu og möguleikum á að fylgjast með framvindu mála á alþjóðlegum vettvangi.
- Siglingar er atvinnugrein sem er sennilega með þeim allra opnustu fyrir alþjóðlegri samkeppni. Slíkt er auðvitað mikil ógn en gefur jafnframt mikla möguleika sé rétt á málum haldið.
- Núverandi hnignun í íslenskum farmsiglingum, þ.e. fækkun íslensk skráðra skipa og íslenskra farmanna á síðustu árum og áratugum, er staðreynd sem ekki er hægt að líta framhjá. Mætti þar helst jafna til hnignun fornra iðngreina sem löngu eru horfnar eða eru að hverfa. Ástæður þessarar hnignunar eru flókna og ekki að fullu greindar í þessari skýrslu. Má þó nefna breytingar í verslun, alþjóðavæðing, samkeppni frá ýmsum opnum alþjóðlegum skipaskrám, samkeppni frá erlendum farmönnum sem selja vinnu sína á lægri kauptöxtum, miklum launakostnaði, betri tækni og skipulag í atvinnugreininni.
- Breytingar á skattalögum, sem og aðrar breytingar, á síðustu árum hafa ekki komið í veg fyrir áframhaldandi fækkun íslensk skráðra skipa og íslenskra farmanna. Í fyrri skýrslum hefur verið bent á aðstæður í nágrannalöndum okkar og mismunandi ráðstafanir (ríkis- aðstoðarkerfi) sem þar hefur verið gripið til í því skyni að halda í farmsiglingar sem atvinnugrein og halda þarlendur skipum á skipaskrá. Jafnframt hefur í þeim skýrslum verið greint frá þjóðhagslegu mikilvægi farmsiglinga.
- Segja má að lögmálið um eitt verð gildi í siglingum. Leiða má líkum að því að ef ekkert verður aðhafst mun núverandi hnignun stöðvast á einhverju tilteknu árabili nálægt núllpunktinum. Miðað við reynslu undanfarinna ára og óbreytta stöðu mála virðist það óhjákvæmilegt. Benda má á að tilkoma skipafélags sem notar eingöngu leiguskip með erlendra áhöfn í rútusiglingum til Evrópu veldur miklum þrýstingi á breytingar hjá hinum félögum.
- Vinnuhópurinn hefur áætlað að beinir skattar í ríkissjóð vegna launagreiðsna til íslenskra áhafnarmedlima kaupskipa, virðast samtals vera tæplega 200 m.kr. (tekjuskattur og tryggingargjald). Ekki er unnt að segja til um hvort þær tekjur tapast að einhverju leyti með áframhaldandi fækkun íslenskra áhafnarmedlima kaupskipa þar sem það

- ræðst m.a. af því hvort viðkomandi launþegar leita í vinnu út fyrir landsteinna eða halda áfram að fá skattskyldar tekjur á Íslandi. Einnig er ekki unnt að segja til með vissu um áhrif á óbeina skatta í ríkissjóð haldi ofangreind þróun áfram.
- Bent hefur verið á að rökin sem lögð voru fram þegar að fjármagnstekjuskatturinn var lækkaður séu í reynd þau sömu og nota má vegna farmsiglinga. Skipin séu hreyfanleg líkt og fjármagnid.
  - ESB viðurkennir að fækkun skipa á skipaskrá innan ESB sé áhyggjuefni og hefur í því skyni gefið út leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð til sjóflutninga („Maritime State Aid Guidelines“) sem nýlega er búið að endurnýja. Stuðningsaðgerðir Evrópuríkjana eru háðar samþykki viðkomandi eftirlitsstofnana í Brussel og eru því undir löglegum formerkjum.
  - Í Noregi, Danmörku og Svíþjóð eru siglingar blómstrandi útflutningsatvinnuvegur og í tveimur þeirra í öðru og þriðja sæti hvað varðar gjaldeyristekjur.
  - Bretlandi er talið að 70% af tekjum þjóðarbúsins af siglingum komi fram í landi þ.e. í tengdum greinum.
  - Færeyingar hafa sett upp alþjóðlega skipaskrá með verulegum skattaafslætti sem gert hefur það að verkum að þeim hefur tekist að halda í nær öll sín kaupskip. Auk þess er eitt af okkar kaupskipum þar skráð þurrleiguskráningu þ.e. Keilir.
  - Í Írlandi hafði kaupskipaflotinn helmingast frá 1990–2000. Árið 2002 tóku þeir upp mjög öfluga alþjóðlega skipaskrá með verulegum hliðarráðstöfunum og árangurinn hefur ekki látið á sér standa. Nú hefur skipastóllinn aukist um 70% og atvinnutækifærum í greininni fjölgað um 17% og sú þróun virðist halda áfram. Fyrirtækjaskattur á Írlandi er hinn lægsti í Evrópu eða 12,5%.
  - Í skýrslunni hefur verið greint frá því hver er líkleg þróun ef ekkert verður aðhafst. Hópurinn telur víst, að viss svið atvinnugreinarinnar muni blæða út á tilteknum tíma. Frammi fyrir þessum kosti standa stjórnvöld í dag án nokkurs vafa.
  - Greint hefur verið frá að hin leiðin í þeirri stöðu sem er uppi núna snúist um að reyna að jafna samkeppnisstöðu íslenskra kaupskipaútgerða í samanburði við önnur lönd í Evrópu. Þetta þýðir að setja verði á fót íslenska alþjóðlega skipaskrá. Auðvitað er óvíst er hvaða áhrif stofnun íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár hefði hér á landi fyrir atvinnugreinina. Ljóst er að slík skrá ein og sér hefur sama sem engin áhrif til að snúa við ofangreindri þróun. Ef íslensk alþjóðlegri skipaskrá á að hafa einhver þurfa henni að fylgja ríkisstyrkir af einhverju tagi í samræmi við leiðbeinandi reglur ESB um ríkisaðstoð til sjóflutninga. Þarf slíkt ríkisaðstoðarkerfi (state aid scheme), sem tilkynna þarf Eftirlitsstofnun EFTA og fá samþykkt, að vera vel ígrundað og útfært ef slík skipaskrá á að hafa tilætluð áhrif og jafnvel geta keppt við aðrar skipaskrár í Evrópu. Jafnframt þarf við þá útfærslu að gæta að jafnræði við aðrar greinar atvinnulífsins sem ekki njóta sérstakra ríkisstyrkja.
  - Ef niðurstaðan verður sú að leggja grunn að íslenskri alþjóðlegri skipaskrá verður samhliða að útfæra slíkt ríkisaðstoðarkerfi. Er það að mati starfshópsins sjálfstætt úrlausnar efni. Er við þá vinnu hægt að hafa hliðsjón af þeim ríkisaðstoðarkerfum til sjóflutninga sem samþykkt hafa verið í nágrannalöndum Íslands og greint er frá í kafla 1.6 þessa minnisblaðs. Eins og þar kemur fram eru slík ríkisaðstoðarkerfi til sjóflutninga í nær öllum tilvikum í formi skattaávilnana til útgerða og sjómanna ásamt styrkjum til menntunar- og þjálfunaraðgerða. Mismunandi er m.a. hvort skattaávilnunin nær eingöngu til innlendra sjómanna eða ekki.

**Fylgiskjal II.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá.**

Megintilgangur með þessu frumvarpi er að stuðla að skráningu kaupskipa á Íslandi. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði á stofn íslensk alþjóðleg skipaskrá sem verði vistuð hjá Siglingastofnun Íslands. Á skipaskrá verður heimilt að skrá kaupskip í millilandasiglingum og er markmiðið fyrst og fremst að kaupskip íslensku útgerðanna skrái skipin hér á landi í stað þess að þau séu skráð erlendis og sigli undir erlendum þjóðfána. Einnig er með þessu stefnt að því að erlendar kaupskipaútgerðir sjái hag sinn í því að skrá skip sín hér á landi.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu útgjöld ríkissjóðs aukast um 5 m.kr. á ársgrundvelli og gert er ráð fyrir að það muni rúmast innan langtímaáætlunar ríkisfjármála.