

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003 (gjaldtaka o.fl.).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „áhafna“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: siglingavernd.
- b. Á eftir h-lið 1. mgr. kemur nýr stafliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra stafliða samkvæmt því: móttöku upplýsinga um úrgang og farmleifar skipa.
- c. 3. mgr. orðast svo:
Vegagerðinni er heimilt að gera þjónustusamning um rekstur vaktstöðvar siglinga.
Heimilt er að gera þjónustusamninga um einstaka þætti rekstursins.

2. gr.

Á eftir orðinu „árgjald“ í 3. mgr. 5. gr. laganna kemur: 14.000 kr.

3. gr.

Við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Farþegaskip, 300 brúttótonn að stærð eða stærri, sem sigla milli íslenskra hafna, skulu tilkynna vaktstöð siglinga um áætlaða leið að næstu höfn með tilteknum fyrirvara sem ákveðinn er í reglugerð.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu. Með lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, var miðstöð skipaumferðar í íslenskri efnahagslögsögu komið á fót. Samkvæmt lögnum hefur vaktstöðin það hlutverk að veita skipum sem sigla um íslenska efnahagslögsögu öryggisþjónustu sem felst meðal annars í vöktun og eftirliti með sjálfvirku tilkynningarferfi skipa, móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum sem flytja hættulegan og/eða mengandi varning, móttöku og miðlun neyðarkalla til viðeigandi aðila auk tilkynninga um óhöpp eða slys á sjó og vöktun alþjóðlegs neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis skipa.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til fimm breytingar á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003. Lagðar eru til tvenns konar breytingar á 2. gr. laganna að því er varðar markmið og hlutverk vaktstöðvarinnar þannig að lögin vísi til hlutverks hennar á sviði siglingaverndar og úrgangsmála. Þá er lögð til breyting á ákvæði um útvistun verkefna þess efnis að

Vegagerðinni verði heimilað að gera þjónustusamninga um rekstur vaktstöðvarinnar. Einnig er lagt til að upphæð árgjalds fyrir þjónustu í sjálfvirku tilkynningakerfi skipa verði tilgreind í lögum. Loks er lagt til að nýtt ákvæði verði sett um skyldu farþegaskipa, 300 brúttótonn að stærð eða stærri, til að tilkynna um áætlaða leið að næstu höfn

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmiðið með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi að leggja til breytingu á ákvæði um útvistun verkefna þannig að þau endurspegli núverandi framkvæmd við rekstur vaktstöðvar siglinga, í öðru lagi að tryggja að ákvæði um árgjald vegna þjónustu í sjálfvirku tilkynningakerfi skipa sé í samræmi við stjórnarskrá, í þriðja lagi að útlista nánar markmið og verkefni vaktstöðvarinnar og í fjórða lagi að bæta vöktun á siglingum farþegaskipa um landið.

2.1. Þjónustusamningar um rekstur vaktstöðvar siglinga.

Lög um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, tóku gildi 3. mars 2003 og fór Siglingastofnun Íslands upphaflega með framkvæmd verkefna samkvæmt lögnum. Með lögum um Farsýsluna, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012 (nú lög um Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála), voru lög um Siglingastofnun Íslands, nr. 6/1996, felld úr gildi. Verkefni Siglingastofnunar Íslands samkvæmt lögum um vaktstöð siglinga voru þá færð til Samgöngustofu og Vegagerðarinnar með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna nýrra samgöngustofnana, nr. 59/2013. Með 22. gr. laganna var Vegagerðinni fengið það hlutverk að annast rekstur vaktstöðvarinnar en Samgöngustofu framkvæmd þeirra ákvæða er snúa að siglingum, til að mynda um undanþágur frá tilkynningarskyldu og útgáfu skirteina.

Eftir gildistöku laga um vaktstöð siglinga var gerður samningur á milli Siglingastofnunar Íslands annars vegar og Landhelgisgæslunnar, Neyðarlínunnar og Slysavarnafélagsins Landsbjargar um verkefni vaktstöðvar siglinga. Siglingastofnun Íslands gerði árið 2010 þjónustusamning við Neyðarlínuna um rekstur vaktstöðvarinnar. Sá samningur var upphaflega til tíu ára en hefur verið framlengdur. Neyðarlínan sér í dag um rekstur þess vöktunar- og fjarskiptabúnaðar sem tilheyrir rekstri vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningnum. Árið 2016 gerði félagið samkomulag við Landhelgisgæslu Íslands um þjónustu við framkvæmd samnings um vaktstöð siglinga. Samkomulagið er ótímabundið en uppsegjanlegt með 12 mánaða fyrirvara. Samkvæmt því fara starfsmenn stjórnstöðvar Landhelgisgæslu Íslands með stjórn allra verkefna vaktstöðvarinnar. Þannig deilast verkefni vaktstöðvarinnar í dag milli Neyðarlínunnar og Landhelgisgæslu Íslands en Neyðarlínan er ábyrg, jafnt fjárhagslega og faglega, gagnvart Vegagerðinni fyrir þeirri þjónustu sem skylt er að veita samkvæmt lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, og þeim reglugerðum sem um starfsemina gilda.

Í 3. mgr. 2. gr. laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, segir að Vegagerðinni sé heimilt að bjóða út rekstur vaktstöðvar siglinga. Heimilt sé að skipta útboðinu í einstaka þætti. Ljóst er að útboð hefur ekki farið fram á þessum rekstri, líkt og 3. mgr. 2. gr. laganna gerir ráð fyrir. Það er mat ráðuneytisins að rétt sé að gera breytingu á ákvæði laga um vaktstöð siglinga þannig að það kveði á um heimild til að gera þjónustusamning eða þjónustusamninga um þennan rekstur. Vaktstöð siglinga gegnir mikilvægu öryggishlutverki í siglingum hér á landi. Verkefni hennar byggjast meðal annars á alþjóðlegum skuldbindingum á sviði siglinga. Um sérhæft verkefni er að ræða sem kallar á sérstök fjarskiptakerfi og sérþekkingu. Ekki eru rök fyrir því að gera kröfu um að Vegagerðin haldi útboð á þessari grundvallarstarfsemi ríkisins á sviði siglingaöryggis. Þetta er í samræmi við ákvæði laga um opinber innkaup, nr. 120/2016. Í 10. gr. laganna segir að lögini taki ekki til opinberra samninga sem hafa það að meginmarkmiði að stofna til eða reka almennt fjarskiptanet, hagnýta slík fjarskiptanet eða sjá almenningi

fyrir einni eða fleiri tegundum rafrænnar fjarskiptaþjónustu. Þá eru þjónustusamningar, sem varða almannavarnir og aðra forvarnaþjónustu gegn hættum, sem veitt er af stofnunum eða samtökum, sem eru ekki rekin í hagnaðarskyni, undanskilin frá gildissviði laganna skv. 1-lið 1. mgr. 11. gr. sömu laga.

Alþingi samþykkti 8. desember 2020 að óska eftir því að Ríkisendurskoðun gerði stjórn-sýsluendurskoðun á Landhelgisgæslu Íslands (þskj. 497, 383. mál á 151. löggjafarþingi) og gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu þessa efnis í janúar 2022. Í kafla 3.3 í skýrslunni er fjallað um vaktstöð siglinga. Þar kemur fram að Ríkisendurskoðun telji tækifæri til að einfalda rekstrarfyrirkomulag vaktstöðvar siglinga. Kanna verði til hlítar hvort fela megi Landhelgisgæslunni milliliðalaus ábyrgð á mönnun og daglegri starfsemi og hvort það kalli á lagabreytingar. Samkvæmt lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, er stofnuninni falið sem framkvæmdastofnun samgöngumála að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins. Þar á meðal eru vitar og sjómerki en einnig leiðsögu-, vöktunar-, upplýsinga- og eftirlitskerfi. Því er um lögbundið grunnhlutverk stofnunarinnar að ræða sem á samleið með öðrum verkefnum hennar á sviði samgöngumála. Ljóst er að slík breyting mundi kalla á frekari undirbúning. Ráðuneytið hyggst ekki leggja til slíka breytingu á lögbundnu hlutverki Vegagerðarinnar samkvæmt lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, í frumvarpi þessu. Rétt er að geta þess að í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram sú skoðun Landhelgisgæslu Íslands að eðlilegt væri að gera tvo samninga, annars vegar við Landhelgisgæsluna um rekstur, faglega stjórnun, mönnun og annað því tengt og hins vegar við Neyðarlínuna um rekstur fjarskiptakerfanna sjálfra. Ekki er að mati ráðuneytisins rétt að lögin bindi hendur Vegagerðarinnar með þeim hætti að stofnuninni sé skylt að gera samninga við þessa tvo aðila. Með breytingu þeirri sem lögð er til með frumvarpi þessu verður Vegagerðinni hins vegar heimilt að gera þjónustusamninga við fleiri en einn aðila um rekstur vaktstöðvarinnar.

2.2. Árgjald fyrir þjónustu í sjálfvirku tilkynningarkerfi skipa.

Með frumvarpi þessu er lögð tilbreyting á 3. mgr. 5. gr. laganna sem varðar árgjald fyrir þjónustu í sjálfvirka tilkynningakerfinu. Við setningu laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, sagði í ákvæðinu að fyrir þjónustu í sjálfvirka tilkynningarkerfinu skyldi eigandi hvers skips greiða árgjald sem rynni til að mæta kostnaði af rekstri sjálfvirka tilkynningarkerfisins. Samkvæmt ákvæðinu var því um þjónustugjald að ræða og var upphæð árgjaldsins auglýst í Stjórnartíðindum, síðast með auglýsingu nr. 265/2016 um gjaldskrá vaktstöðvar siglinga. Með 42. gr. laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, nr. 47/2018, var ákvæðinu breytt þannig að í stað orðanna „til að mæta kostnaði af rekstri sjálfvirka tilkynningarkerfisins“ kom „í ríkissjóð“. Með þessari breytingu má ætla að þessari gjaldtöku hafi í raun verið breytt í skatt. Í samræmi við 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er talin þörf á því að kveðið sé á um fjárhæð árgjaldsins í lögum en ekki auglýsingu.

2.3. Markmið og hlutverk vaktstöðvar siglinga.

Tvenns konar breytingar eru lagðar til á 2. gr. laga um vaktstöð siglinga, annars vegar um markmið laganna og hins vegar um hlutverk vaktstöðvarinnar. Er þetta gert að tillögu stofnana sem aðkomu hafa að starfsemi vaktstöðvarinnar. Skv. 1. mgr. 4. gr. laga um siglingavernd, nr. 50/2004, fer vaktstöð siglinga meðal annarra stofnana með framkvæmd siglingaverndar. Vaktstöð siglinga var bætt við ákvæðið með lögum um breytingu á lögum nr. 50/2004, um siglingavernd, nr. 18/2007. Var það gert með vísan til mikilvægs hlutverks vaktstöðvarinnar

við að tryggja öruggar siglingar í íslenskri efnahagslögsögu, öryggi skipa, farþega og áhafna og efla varnir gegn mengun sjávar. Með hliðsjón af þessu er talið eðlilegt að lög um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, hafi að geyma skírskotun til þessa hlutverks. Hitt ákvæðið varðar hlutverk vaktstöðvarinnar við að taka á móti upplýsingum um úrgang og farmleifar skipa. Skv. 6. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/59/EB um aðstöðu í höfnum til að taka á móti úrgangi skipa og farmleifum ber skipstjóra skips, sem er á siglingu til hafnar í aðildarríki, að fylla út eyðublað og koma þeim upplýsingum á framfæri við yfirvald í aðildarríki þar sem höfn er staðsett. Tilskipun þessi er innleidd með reglugerð nr. 1200/2014 um móttöku á úrgangi og farmleifum frá skipum. Vaktstöð siglinga tekur í dag á móti tilkynningum af þessu tagi í „SafeSeaNet“-gagnagrunninum sem hún annast rekstur á. Er talið rétt að þetta hlutverk vaktstöðvarinnar sé nefnt í lögum um vaktstöð siglinga.

2.4. Vöktun á siglingum farþegaskipa.

Samkvæmt 7. gr. laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, skulu skip, 300 brúttótonn að stærð og stærri, nema varðskip og fiskiskip styttri en 45 metrar, sem eru á leið til hafnar tilkynna komu sína til vaktstöðvar siglinga með tilteknum fyrirvara sem ákveðinn er í reglugerð. Landhelgisgæsla Íslands hefur bent á að farþegaskip sem sigla milli hafna hér á landi fari ekki ávallt beina leið að næstu höfn. Þau sigli um firði í útsýnisferðum og hafi jafnvel viðkomu og hleypi farþegum í land án þess að leggja að höfn. Slíkar siglingar og viðkomur séu ekki tilkynningarskyldar og vaktstöðin viti fyrir vikið ekki ávallt um áætlanir þessara skipa sem geti valdið hættu. Rétt sé að þessi skip veiti vaktstöðinni upplýsingar um þá leið sem þau hyggjast fara.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til þrjár breytingar á 2. gr. laganna. Í fyrsta lagi er lagt til að bætt verði við 1. mgr. að markmið laganna sé að tryggja siglingavernd. Í öðru lagi er lagt til að við ákvæði 1. mgr. sem fjallar um hlutverk vaktstöðvar siglinga bætist nýr staflíður um hlutverk stöðvarinnar við móttöku upplýsinga um úrgang og farmleifar skipa. Þessi ákvæði snúa að verkefnum sem vaktstöð siglinga annast nú þegar. Er því ekki verið að fela stöðinni nýtt hlutverk. Í þriðja lagi er lögð til breyting á 3. mgr. 2. gr. laganna þess efnis að Vegagerðinni verði heimilað að gera þjónustusamning um rekstur vaktstöðvar siglinga. Er það í samræmi við þá framkvæmd sem tíðkast hefur frá gildistöku laganna. Líkt og fram kemur í 2. kafla er um sérhæfða starfsemi að ræða sem varðar mikilvæg öryggismál hér á landi. Er því talið rétt að heimild Vegagerðarinnar miðist ekki við útboð heldur þjónustusamning við aðila sem hafa getu til að annast verkefni samkvæmt lögunum. Þá verði stofnuninni heimilt að gera samninga um einstaka þætti í starfsemi vaktstöðvar. Getur verið um einn eða fleiri samninga að ræða. Ef samningar eru gerðir við fleiri en einn aðila er mikilvægt að ábyrgð aðila samkvæmt samningum og skipting hennar sé skýr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 5. gr. laganna þess efnis að upphæð árgjalds, sem eigandi hvers skips skal greiða fyrir þjónustu í sjálfvirka tilkynningarkerfinu, verði tilgreind. Er lagt til að árgjald verði 14.000 kr. Í síðustu auglýsingu um gjaldskrá vaktstöðvar siglinga, nr. 265/2016, er kveðið á um 10.500 kr. árgjald. Með tillögu þessari er stefnt að því að gjaldið haldi í við verðlagsbreytingar.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 7. gr. laganna. Í 7. gr. er kveðið á um tilkynningu áður en komið er til hafnar. Samkvæmt greininni skulu skip, 300 brúttótonn að stærð og stærri, nema ríkisför og fiskiskip styttri en 45 metrar, sem eru á leið til hafnar, tilkynna komu sína til vaktstöðvar siglinga með tilteknum fyrirvara sem ákveðinn er í

reglugerð. Lagt er til að hin nýja málsgrein kveði á um að farþegaskip sömu stærðar, sem sigli milli hafna hér á landi, skuli tilkynna vaktstöðinni um áætlaða leið að næstu höfn með tilteknum fyrirvara sem ákveðinn verði í reglugerð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að upphæð árgjalds fyrir þjónustu í sjálfvirka tilkynningarkerfinu verði bætt við 3. mgr. 5. gr. Er þessa breyting lögð til með hliðsjón af kröfum skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Þá segir í 1. mgr. 77. gr. að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Með 42. gr. laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, nr. 47/2018, var 3. mgr. 5. gr. laga um vaktstöð siglinga breytt þannig að í stað orðanna „til að mæta kostnaði af rekstri sjálfvirka tilkynningarkerfisins“ kom „í ríkissjóð“. Með þessu má ætla að árgjald hafi breyst úr því að vera þjónustugjald í að vera skattur. Um er að ræða eitt gjald sem allir eigendur skipa, sem skylt er að vera með sjálfvirkan tilkynningarbúnað, skulu greiða án tillits til þess kostnaðar sem hlýst af rekstri sjálfvirka tilkynningarkerfisins. Þá rennur gjaldið í ríkissjóð en ekki til vaktstöðvarinnar. Er ákvæðið því sama eðlis og ákvæði laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, og rétt að lögum kveði á um upphæð gjaldsins.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 3.–17. desember 2021 (mál nr. S-228/2021). Ein umsögn barst, frá Landssambandi smábátaeigenda. Í umsögninni leggur sambandið áherslu á að við gerð frumvarpsins verði þess vandlega gætt að breyting leiði ekki til skerðingar á þjónustu sem nú er veitt hjá vaktstöð siglinga. Jafnframt að gjöld sem tekin eru fyrir veitta þjónustu verði ekki íþyngjandi. Með frumvarpi þessu er lagt til að árgjald verði ákvarðað 14.000 kr. Eins og fram kemur í 2. kafla hefur gjald þetta haldist óbreytt, 10.500 kr., frá árinu 2016 og er með tillögu þessari stefnt að því að gjaldið haldi í við verðlagsbreytingar.

Drög að lagafrumvarpi voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 4.–18. mars 2022 (mál nr. S-55/2022). Engar umsagnir bárust í samráðsgátt en ráðuneytinu bárust tvær umsagnir, annars vegar frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg og hins vegar sameiginleg umsögn Landhelgisgæslu Íslands, Samgöngustofu og Umhverfisstofnunar. Í umsögn Slysavarnafélagsins Landsbjargar er stuðningi lýst við tillögu í 3. gr. um tilkynningarskyldu farþegaskipa sem sé til þess fallin að auka öryggi þeirra sjófarenda og farþega sem ferðast á þessum skipum við Ísland. Í sameiginlegri umsögn Landhelgisgæslu Íslands, Samgöngustofu og Umhverfisstofnunar er lagt til að Landhelgisgæslu Íslands verði falið hlutverk vaktstöðvar siglinga í stað Vegagerðarinnar. Ráðuneytið hyggst ekki leggja til breytingu af þessu tagi á frumvarpinu. Vísað er til umfjöllunar í 2. kafla um tillögu þessa. Þá eru lagðar til breytingar og endurskoðun á 2. gr. laganna um markmið og hlutverk vaktstöðvar siglinga, meðal annars að því er varðar greiningu tilkynninga í tilteknum tilvikum og móttöku tilkynninga um úrgang skipa og farmleifar. Ráðuneytið hefur brugðist við athugasemd þessari með b-lið 1. gr. þessa frumvarps þar sem lagt er til að nýjum staflíð verði bætt við 1. mgr. 2. gr. um móttöku upplýsinga um úrgang og farmleifar skipa. Aðrar tillögur þarfnast nánari skoðunar með tilliti til fjárhagsáhrifa slíkra breytinga.

Loks er það mat stofnananna að þörf sé á að skýra ákvæði um ábyrgð og hlutverk stofnana í tilviki bráðamengunar og neyðartilvika á sjó. Móta þurfi heildstæðan ramma um ákvarðanatöku þannig að ekki sé stuðst við sundurleitar lagaheimildir í ýmsum lagabálkum. Ráðuneytið telur rétt að kanna þörfina á breytingum af þessu tagi með hliðsjón af valdheimildum stofnana í öðrum lögum en frekari undirbúnings er þörf áður en ákvörðun er tekin um lagabreytingartillögu.

6. Mat á áhrifum.

Með 2. gr. þessa frumvarps er lagt til að kveðið verði á um árgjald fyrir þjónustu í sjálfvirka tilkynningarkerfinu. Lagt er til að gjaldið hækki um 3.500 kr. á ári, úr 10.500 kr. í 14.000 kr. Gjaldið hefur verið óbreytt frá 30. mars 2016 og er stefnt að því að það haldi í við verðlagsbreytingar. Árgjald þetta rennur í ríkissjóð. Öllum skipum sem notuð eru í atvinnuskyni er skylt að vera með sjálfvirkan tilkynningarbúnað og greiða árgjald. Þessi hækkun mun því ná til 1.900–1.950 skipa miðað við skráð skip síðastliðin ár. Frumvarpið er ekki talið hafa önnur áhrif á hagsmunaaðila eða stjórnsýslu.