

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um áhafnir skipa.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólaf Kr. Hjörleifsson og Eggert Ólafsson frá innviðaráðuneytinu, Guðmund Helga Þórarinsson og Halldór Arnar Guðmundsson frá Félagi vélstjóra og málmæknimanna, Árna Sverrisson og Pál Ægi Pétursson frá Félagi skipstjórnarmanna, Valmund Valmundsson frá Sjómannasambandi Íslands, Örvar Marteinnsson frá Samtökum smærri útgerða, Hilmi Snorrason frá Slysavarnafélagi sjómanna, Jón Kristín Sverrisson frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Guðmund Herbert Bjarnason frá Brimi hf., Gunnar Val Sveinsson og Baldur Sigmundsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Benedikt S. Benediktsson frá SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu, Bryndísi Gunnlaugsdóttur frá Hafnasambandi Íslands, Örn Pálsson frá Landssambandi smábátæiganda, Georg Kr. Lárusson, Ásgrím L. Ásgrímsson og Guðríði M. Kristjánsdóttur frá Landhelgisgæslu Íslands, Aron Frey Jóhannsson frá Samgöngustofu, Bjarna Mía Magnússon, lagaþrófessor við Háskólann í Reykjavík, Vilberg Magna Óskarsson, Ragnhildi Guðjónsdóttur og Víglund Laxdal Sverrisson frá Tækniskólanum, Ólaf Jón Arinbjörnsson og Ólaf Þór Jóhannsson frá Fisktækniskólanum og Sædísí Maríu Jónatansdóttur frá Fræðslumiðstöð Vestfjarða.

Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi skipstjórnarmanna, VM – Félagi vélstjóra og málmæknimanna og Sjómannasambandi Íslands, Hafnasambandi Íslands, Landhelgisgæslu Íslands, Landssambandi smábátæiganda, Félagi skipstjórnarmanna, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum smærri útgerða, Slysavarnaskóla sjómanna og SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu. Þá barst nefndinni minnisblað frá Landssambandi smábátæiganda, Fræðslumiðstöð Vestfjarða og Tækniskólanum, auk þess sem bæði innviðaráðuneytið og utanríkisráðuneytið sendu nefndinni minnisblað í framhaldi af beiðni nefndarinnar þar um.

Með frumvarpinu er lagt til að löggjöf um áhafnir skipa verði einfölduð og fjórir lagabálkar, þ.e. lög um bryta og matreiðslumenn á farskipum og fiskiskipum, nr. 50/1961, lög um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001, lög um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, og lög um lögskráningu sjómanna, nr. 35/2010, verði sameinuð í einn lagabálg um áhafnir skipa. Frumvarpið felur einnig í sér nokkrar efnisbreytingar og lúta þær m.a. að gildissviði gagnvart erlendum skipum, veitingu undanþága til handa skipverjum til að gegna stöðu á skipi án tilskilinna réttinda og krafna til að hafa matsvein eða bryta í áhöfn skips. Þá er jafnframt lagt til að kveðið sé skýrar á um lágmarksmönnun réttindamanna á smáskipum.

### **Umfjöllun nefndarinnar.**

*Undanþágunefnd og frávik frá mönnun (10. og 18. gr.).*

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting í 10. gr. að í stað undanþágunefndar skv. 1. mgr. 14. gr. laga um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, verði það á verksviði Samgöngustofu að veita undanþágur til einstaklinga til að gegna stöðu á tilteknu skipi þótt viðkomandi hafi ekki tilskilin réttindi. Jafnframt er lagt til í 18. gr. að í stað mönnunarnefndar skv. 1. mgr. 13. gr. laga um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, verði undanþágur frá lágmarksfjölda réttindamanna skv. 16. og 17. gr. frumvarpsins eingöngu veittar af Samgöngustofu.

Við umfjöllun um frumvarpið kom fram nokkur gagnrýni á breytt fyrirkomulag frá Félagi skipstjórnarmanna, VM – Félagi vélstjóra og málmteknimanna og Sjómannasambandi Íslands, þar sem þau sjónarmið komu m.a. fram að félögin teldu breytinguna ekki til þess fallna að bæta skilvirkni og samræmi við ákvarðanatöku. Einnig var það mat samtakanna að nauðsynlegt væri að þau ættu aðild að ákvörðunum um öryggismönnun fiskiskipa.

Þrátt fyrir framangreind sjónarmið er það mat meiri hlutans að breytt fyrirkomulag sé til bóta og skapi félögum sem eiga sæti í undanþágunefnd og mönnunarnefnd betri skilyrði til að sinna hagsmunagæslu. Jafnframt telur meiri hlutinn að tilfærsla ákvarðanatöku til Samgöngustofu sé til þess fallin að stuðla að skilvirku kerfi þar sem samræmdar stjórnvaldsákvarðanir eru teknar byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Líkt og fram kemur í minnisblaði innviðaráðuneytisins felur breytingin jafnframt í sér sparnað fyrir ríkissjóð hvað varðar kostnað við ut anumhald um nefndirnar og launakostnað formanna þeirra

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn því ekki til breytingar á 10. og 18. gr. frumvarpsins.

*Öryggismönnun farþegaskipa og farþegabáta í ferðaþjónustu (15. gr.).*

Um öryggismönnun farþegaskipa, farþegabáta og flutningaskipa er fjallað í 15. gr. frumvarpsins og er ákvæðið að miklu leyti samhljóða 12. gr. laga um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001. Þannig kveða bæði ákvæðin á um að við mönnun skipanna skuli hafa hliðsjón af ýmsum þáttum tengdum öryggi og verndun umhverfis, auk þess sem kveðið er á um að taka skuli tillit til alþjóðlegra skuldbindinga. Í 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins er þó lögð til sú nýbreytni að útgerð leggi til við Samgöngustofu hvernig mönnun skips skuli háttáð.

Meiri hluti nefndarinnar fagnar framangreindri breytingu sem frumvarpið felur í sér og leggur áherslu á mikilvægi þess að útgerð taki þátt í að meta mönnunarþörf skipa sinna. Á þetta sérstaklega við um farþegaskip og farþegabáta í ferðaþjónustu þar sem háseti sem hefur hlotið öryggisþjálfun frá viðurkenndum aðila gæti í einhverjum tilvikum komið í stað stýrimanns. Þó er mikilvægi þess að útgerð farþegaskipa, farþegabáta og flutningaskipa uppfylli ávallt mönnunarkröfur sem leiða af alþjóðlegum skuldbindingum ítrekað.

### **Breytingartillögur nefndarinnar.**

*Gildissvið laganna (1. gr.).*

Með frumvarpinu er miðað við að verði lögin samþykkt nái þau til erlendra skipa að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, sbr. 2. mgr. 1. gr. Að mati SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu girði ákvæðið hins vegar ekki nægjanlega fyrir það að lögin taki til erlendra vöruflutningaskipa í áætlunarsiglingum. Meiri hlutinn leggur því til að við málsgreinina bætist málslíður þar sem er tekið sérstaklega fram að skip sem sigla undir fána erlendra ríkja sem samþykkt hafa SOLAS-alþjóðasamninginn falli ekki undir lögin. Þannig er breytingunni

ætlað að koma í veg fyrir að frumvarpið taki til erlendra vöruflutningaskipa í áætlunarsiglingum.

*Skilyrði fyrir útgáfa skírteina (5. gr.).*

Fjallað er um hverjir geti fengið skírteini útgefin sér til handa til að starfa um borð í skipum í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins og í 2. máls. ákvæðisins er t.d. kveðið sérstaklega á um að ríkisborgarar frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) eigi eingöngu rétt til skírteinis hafi þeir lokið menntun og þjálfun á Íslandi. Til þess að samræmis sé gætt við EES-samninginn telur meiri hlutinn aftur á móti brýnt að leggja til breytingu á 2. máls. með þeim hætti að ríkisborgarar frá ríkjum utan EES geti einnig átt rétt til skírteinis hafi þeir lokið menntun og þjálfun annars staðar innan EES og hafi jafnframt fengið hæfnisskírteini (Certificate of Proficiency) útgefið samkvæmt tilskipun (ESB) 2008/106/EB um lágmarksþjálfun sjómanna.

*Kröfur við endurnýjun skírteina (7. gr.).*

Um kröfur til umsækjanda um endurnýjun skírteina er fjallað í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins þar sem kemur m.a. fram að einstaklingi beri að uppfylla ákveðnar heilbrigðiskröfur. Í athugasemdum við 7. gr. í greinargerð frumvarpsins kemur svo fram að umsækjandi skuli jafnframt fullnægja kröfum um öryggisfræðslu og hafa viðeigandi fjarskiptaskírteini. Að mati meiri hlutans er æskilegt að um þessi atriði sé sérstaklega kveðið á í ákvæðinu sjálfu og leggur hún til breytingar þar að lútandi.

*Lögskráningarskylda (14. gr.).*

Í frumvarpinu er fjallað um það hvenær skipstjóri megi halda úr höfn í 1. mgr. 14. gr. Í umsögn Slysavarnaskóla sjómanna kom fram gagnrýni á að ekki væri lengur miðað við að ein forsenda þessa væri að skipverjar hefðu hlotið öryggisfræðslu. Telur meiri hlutinn brýnt að bregðast við þessu og leggur til breytingu þar að lútandi.

*Lágmarksmönnun smáskipa (16. og 17. gr.).*

Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga þannig að öryggi á sjó verði tryggt og að skýrar reglur gildi um lágmarksmönnun skipa í samræmi við alþjóðlegt regluverk. Á það ekki hvað síst við mönnun smáskipa með hliðsjón af því að frá aldamótum hafa um 50 skipsströnd verið rakin til þreytu og vinnuálags skipverja á skipum sem eru 15 metrar eða styttri að skráningarlengd. Þá hefur aukin tæknivæðing íslenska flotans leitt til flóknari skipa en áður, sem hefur kallað á að enn nauðsynlegra er að um borð í öllum skipum sé skipverji með fullnægjandi réttindi til að starfa sem skipstjórnarog/eða vélstjórnarmaður.

Með frumvarpinu er gerð breyting frá gildandi fyrirkomulagi sem lýtur að því að kveða enn skýrar að orði um lágmarksfjölda réttindamanna á smáskipum. Þannig er tekið sérstaklega fram að á smáskipum skuli lágmarksmönnun ákvörðuð út frá útivist skips og skuli miðuð við 14 klst. tímamark. Vert er að taka fram að við umfjöllun nefndarinnar kom þó fram nokkur gagnrýni á tímamarkið og lagði Landssamband smábátæiganda t.d. til að í stað 14 klst. yrði miðað við 24 klst. tímamark svo að komið yrði til móts við dagróðrabáta. Að mati meiri hlutans er aftur á móti ekki æskilegt að hreyfa við tímamarkinu enda ljóst að smáskip stunda ekki einungis dagróður, auk þess sem breytingin myndi leiða til þess að reglurnar yrðu síður taldar samrýmast öryggissjónarmiðum og alþjóðlegum reglum.

Meiri hlutinn telur á hinn bóginn ríka ástæðu til að áréttu efnisreglur 16. og 17. gr. frumvarpsins og leggur til breytingar í þeim tilgangi að skýrt komi fram hversu margir réttindamenn skuli að lágmarki vera á smáskipum. Þannig er miðað við að ef útivist smáskips er 14 klst. eða skemmri á hverju 24 klst. tímabili séu tveir skipverjar um borð þar sem annar er með tilskilin réttindi sem skipstjóri og lögskráður sem slíkur og hinn með tilskilin vélstjórnarréttindi og lögskráður sem smáskipavélavörður. Hafi skipstjóri hins vegar einnig tilskilin réttindi til vélstjórnar er fullnægjandi að einn skipverji sé um borð, þ.e. skipstjóri, og hið sama gildir ef gerður hefur verið samningur við þjónustuaðila um viðhald vélabúnaðar skipsins sem staðfestur hefur verið af Samgöngustofu.

Fari útivist smáskips yfir 14 klst. á hverju 24 klst. tímabili eru hins vegar gerðar ríkari kröfur til lágmarksmönnunar. Þannig skal auk skipstjóra vera stýrimaður um borð, auk þess sem smáskipavélaverðir skulu vera tveir. Líkt og áður getur skipstjóri gegnt stöðu smáskipavélavárðar hafi hann réttindi sem slíkur og breytist þá lágmarksmönnun úr fjórum skipverjum í þrjá. Þá verður lágmarksmönnunin einungis tveir skipverjar hafi stýrimaður einnig tilskilin réttindi til smáskipavélavörslu. Þó er aldrei gerð krafa um smáskipavélavörð í áhöfn ef samningur hefur verið gerður við þjónustuaðila um viðhald vélbúnaðar skipsins líkt og hjá þeim smáskipum sem hafa útivist skemmri en 14 klst.

Til viðbótar framangreindum breytingum leggur meiri hlutinn einnig til breytingar sem hafa það markmið að ekki leiki vafi á því hvaða skip tilheyri kröfum skv. a-lið 2. mgr. 16. gr., hvaða skip b-lið sama ákvæðis o.s.frv. Hið sama gildir um kröfur í a-lið 1. mgr. 17. gr.

Meiri hlutinn áréttar sannarlega mikilvægi þess að framangreindar reglur séu virtar. Þrátt fyrir það er henni þó ljóst að á ákveðnum stöðum á landinu hefur um nokkurt skeið reynst erfitt að manna stöðu stýrimanns á smáskipum sem stunda línuveiðar. Reynslumiklir hásetar hafa þannig tekið að sér starfið vegna þessa og leggur meiri hlutinn áherslu á að atvinnuöryggi þeirra verði tryggt. Nefndin tók því til sérstakrar skoðunar þau tækifæri sem einstaklingar hafa til smáskipanáms, svo sem með hliðsjón af umfangi námsins, mati á reynslu og aðgengi.

Að teknu tilliti til umfjöllunar nefndarinnar telur meiri hlutinn nauðsynlegt að gerðar séu breytingar með það að markmiði að skapa rými og tíma til náms fyrir einstaklinga sem yrðu ella fyrir neikvæðum afleiðingum vegna samþykktar frumvarpsins. Í þeim tilgangi leggur meiri hlutinn til breytingar sem fela í sér að til 1. júlí 2024 verði hásetum sem hafa að baki ákveðinn siglingatíma heimilt að gegna stöðu stýrimanns án tilskilinna réttinda. Þannig er annars vegar lögð til breyting á lögum um áhafnir fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, þess efnis sem skal þá gilda út árið 2022 og hins vegar bráðabirgðaákvæði við þau lög sem er lagt til að taki gildi 1. janúar 2023 sem felur í sér framangreinda undanþágu sem gildir þá til 1. júlí 2024. Vert er að taka fram að heimild þessi á þó einungis við í þeim tilvikum sem útivist smáskips er styttri en 19 klst. á hverja 24 klst., en með því er fyrst og fremst verið að horfa til viðmiðunartíma línuveiða.

#### *Vaktstaða fiskiskipa í höfn (20. gr.).*

Með frumvarpinu er í 20. gr. lögð til sú breyting að ávallt skuli tryggja örugga vaktstöðu í höfn. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi gætti hins vegar nokkurrar gagnrýni á þetta atriði í ljósi þess að ekki hefur tíðkast að tryggja vaktstöðu fiskiskips í höfn öllum stundum. Þá benda samtökin á að breytt fyrirkomulag geti verið kostnaðarsamt. Meiri hlutinn tekur undir þetta og leggur til breytingu á ákvæðinu þess efnis.

*Eftirlitsheimildir Landhelgisgæslu Íslands (31. gr.).*

Fjallað er um eftirlitsheimildir í 31. gr. frumvarpsins og í 3. mgr. ákvæðisins er t.d. tekið sérstaklega fram að starfsmönnum Landhelgisgæslu Íslands sé heimilt að fara um borð í íslensk skip til að kanna lögskráningu og skilríki um réttindi yfirmanna. Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands komu hins vegar fram þau sjónarmið að mikilvægt væri að tryggja að hún gæti einnig farið um borð til að hafa eftirlit með öðrum atriðum, svo sem því að haldnar væru lögboðnar æfingar. Meiri hlutinn fellst á þessi sjónarmið og leggur til breytingu þar að lútandi.

*Refsiákvæði (33.–36. gr.).*

Í þeim tilgangi að auka skýrleika refsíákvæða frumvarpsins leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingar á þeim. Í fyrsta lagi er lagt til að samræmis sé gætt við umfjöllun í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins þannig að sérstaklega verði vikið að þætti saknæmisstigs í 33. gr. um ákvörðun fjárhæðar sekta. Í öðru lagi er lögð til breyting á 1. mgr. 34. gr. frumvarpsins, annars vegar með þeim hætti að kveða sérstaklega á um skilyrði bráðabirgðasviptingar, og hins vegar að kveða með skýrum hætti á um að slík svipting verði ekki lengri en til þess tíma er fyrir liggur hvort einstaklingur verður látinn sæta refsingu á grundvelli 35. gr. Í þriðja og síðasta lagi leggur meiri hlutinn svo til breytingar á 3. mgr. 36. gr. svo að ekki leiki vafi á því að í þeim tilvikum þegar kæra má bæði lögaðila og einstakling til lögreglu fyrir sama brot, sé ekki nauðsynlegt að kæra báða aðila nema grófleiki brots og réttarvörslu-sjónarmið gefi tilefni til.

*Innsævi.*

Með frumvarpinu er lagt til gildissviðsákvæði sem felur í sér að verði löginn samþykkt nái þau að nánar tilgreindum skilyrðum til erlendra skipa á íslensku innsævi, sbr. 2. mgr. 1. gr. Hugtakið innsævi er þó hvergi skilgreint í íslenskum lögum og vegna þessa tók nefndin til sérstakrar athugunar hvort rétt væri að leggja til breytingu á frumvarpinu þannig að hugtakið yrði skilgreint í lögum um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979, og þá til samræmis við 8. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Við umfjöllun um atriðið fékk nefndin Bjarna Má Magnússon, lagaprófessor, á sinn fund, auk þess sem hún fékk minnisblað með sjónarmiðum utanríkisráðuneytisins um nauðsyn slíkrar skilgreiningar.

Umfjöllun nefndarinnar leiddi í ljós að litlar deilur hafa verið um inntak hugtaksins innsævi og að jafnaði sé notast við skilgreiningu 8. gr. hafréttarsamningsins. Bendir meiri hlutinn sérstaklega á að utanríkisráðuneytið hefur metið það svo að samningurinn sé til fyllingar lögum um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979. Hins vegar telur meiri hlutinn að lögfesting á skilgreiningu á innsævi sé til bóta og auki skýrleika löggjafarinnar. Leggur meiri hlutinn því til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Aðrar breytingar eru annaðhvort smávægilegar og þarfnast ekki skýringar eða tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Bjarni Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.  
Jakob Frímann Magnússon, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 1. apríl 2022.

Vilhjálmur Árnason,  
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,  
frsm.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orri Páll Jóhannsson.