

Nefndasvið Alþingis  
Bt. umhverfis- og samgöngunefndar

Reykjavík, 5. maí 2021

## Umsögn um framvarp til laga um áhafnir skipa, 701. mál á 151. löggjafarþingi

Samtök atvinnulífsins og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um áhafnir skipa, sbr. þingskjal 1180 í 701. máli á 151. löggjafarþingi.

Fram kemur í frumvarpinu að ætlunin sé að fella úr gildi lög nr. 30/2007, um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, lög nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, lög nr. 35/2010, um lögskráningu sjómanna, og lög nr. 50/1961, um bryta og matreiðslumenn á farskipum og fiskiskipum, í því skyni að setja á ný heildarlög um áhafnir skipa. Það skal gert til einföldunar regluverks og lagaumhverfis þannig að það sé aðgengilegra fyrir þá sem nú starfa eftir framangreindum lögum.

Samtökin taka undir þau sjónarmið, sem birtast í frumvarpinu, að rétt sé að sameina framangreind lög, sem falla brott, í ný og ein heildarlög, til einföldunar og hagræðis, og gera eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

### A *Um 2. mgr. 1. gr.*

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að lögín skuli taka til erlendra skipa sem notuð eru í atvinnuskyni á íslensku innsævi í 30 daga samfleytt eða samtals 90 daga á ársgrundvelli að því er varðar skírteinakröfur, lágmarksmönnun, vaktstöðu, vinnu- og hvíldartíma og vinnuskilyrði á meðan þau eru að störfum á þessu svæði sem fellur undir gildissvið laganna. Um þetta segir í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu að eðlilegt sé að sömu öryggiskröfur gildi jafnt um erlend skip sem og íslensk, eftir því sem við á. Jafnframt er horft til samkeppnissjónarmiða í þessu sambandi. Sérstaklega er tekið fram að þetta ákvæði gæti t.d. átt við um áhafnir erlendra þjónustuskipa laxeldis. Hér hefur verið gerð grundvallarbreyting á frumvarpinu frá því sem áður hafði verið kynnt í drögum sem birt voru til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda.

Samtökin leggja enn fremur alfarið gegn því að gildissvið laganna sé skilgreint svo víðtækt án þess að tekið sé tilhlýðilegt tillit til sérstakra aðstæðna í íslensku sjókvíaelði. Jafnframt gera samtökin athugasemd við að ekki hafi verið gætt að sjónarmiðum um upplýsta og vandaða lagasetningu við undirbúning frumvarpsins að þessu leyti.

Sjónarmið um vandaða lagasetningu gera þá kröfu til stjórnvalda og löggjafans að litið sé til sem flestra ólíkra hagsmuna við greiningu á áhrifum þeirra breytinga sem felast í fyrirhugaðri löggjöf. Byggjast þau viðmið m.a. á samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017, auk handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa frá 2007. Í síðarnefnda ritinu segir m.a um undirbúning lagasetningar:

*„Rekja ber helstu afleiðingar frumvarpsins fyrir hagsmunaaðila. Fyrsta skrefið er að lýsa því á hverja frumvarp muni hafa áhrif. Síðan þarf að greina hver þau áhrif eru, hvort sem um kostnað er að ræða eða ávinning. Þessum atriðum er jafnan erfitt að lýsa með nokkurri vissu. Eigi að síður á það að vera keppikefli að bregða upp eins áreiðanlegri mynd og hægt er miðað við aðgengilegar upplýsingar. Samráð við hagsmunaaðila er líka gagnlegt til þess að koma auga á áhrifin og hversu viðurhlutamikil þau eru.“*

Þrátt fyrir framangreind grundvallarsjónarmið ber fyrirliggjandi frumvarp engin merki þess að gætt hafi verið að því að meta áhrif frumvarpsins á hagsmuni fiskeldisfyrirtækja. Enga umfjöllun er t.a.m. að finna í greinargerð frumvarpsins um hvaða áhrif eða kostnað má leiða af breyttum kröfum til erlendra þjónustuskipa og áhafna laxeldisskipa. Engan samanburð er að finna á íslenskum og norskum kröfum að því er varðar skirteinakröfur, lágmarksmönnun, vaktstöðu, vinnu- og hvíldartíma og vinnuskilyrði. Er það miður í ljósi þess að fyrirsjáanlegt er að umrædd lagabreyting mun hafa mikil og skaðleg áhrif í för með sér á starfsemi íslenskra sjókvíaeldisfyrirtækja. Þetta atriði þarf löggjafinn að varpa skýru ljósi á og upplýsa hagaðila um áður en lengra er haldið með svo veigamikla lagabreytingu.

Til nánari skýringa skortir alfarið að tekið sé tillit til þeirra sérstöku aðstæðna sem eiga við um íslenskt sjókvíaeldi á meðan atvinnugreinin er í sókn og uppbyggingarfasa. Á þessu stigi uppbyggingarinnar er mikil þörf fyrir erlend skip sem eru sérhæfð til að þjónusta fiskeldi, t.a.m. sérstaka brunnbáta við flutning seiða og við flutning laxa til slátrunar. Hið sama gildir um mikilvægi erlendra áhafna viðkomandi skipa með reynslu og sérþekkingu á starfseminni.

Upplýst er að það hefur reynst erfiðleikum bundið að fá norsk fiskeldisfyrirtæki til að leigja sjókvíaeldisskip til Íslands með faglærðum áhöfnum til lengri tíma, enda ríkir mikil samkeppnin um þjónustu slíkra skipa í Noregi. Fyrirsjáanlegt þykir að auknar kröfur til erlendra þjónustubáta hér á landi muni leiða til þess að erlendar skipaleigur veigri sér við að leigja skip sín til Íslands. Ef íslenskum fiskeldisfyrirtækjum er þannig gert erfiðara um vik að leigja erlend þjónustuskip myndi það hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir íslenskt sjókvíaeldi án þess að skýrar lausnir séu í sjónmáli. Þess ber að geta að engin sambærileg skip eru til staðar á Íslandi sem geta fyllt skörð þessara þjónustuskipa, enda um mjög sérhæfða starfsemi að ræða.

Önnur hætta er sú að fyrirhuguð lagabreyting muni hvetja til aukins flandurs mismunandi þjónustubáta milli Íslands og Noregs, en slíkt eykur verulega hættuna á því að sjúkdómar berist í íslenskt sjókvíeldi. Í því samhengi er vert að halda til haga að enn hafa engir alvarlegir smitsjúkdómar gert vart við sig hér á landi sem valdið hafa hvað mestu tjóni hjá nágrannaþjóðum

okkar, þar sem ýmsir alvarlegir veirusjúkdómar hafa reynst mjög skæðir.<sup>1</sup> Ísland á að leggja allt sitt kapp á að viðhalda einstakri stöðu sinni á heimsvísu með tilliti til smitsjúkdóma í fiskeldi og forðast að innleiða í lög kröfur sem geta ógnað þeirri stöðu.

Rétt er að geta þess að samtökin hafa skilning á því að gerðar séu málefnalegar kröfur til starfsemi erlendra skipa hér á landi. Samtökin telja þó rétt að taka tillit til þess að umrædd þjónustuskip uppfylla nú þegar mjög strangar kröfur sem gerðar eru til þjónustuskipa og áhafna í Noregi. Einnig verður að gæta að því að auknar kröfur til fiskeldis hér á landi, umfram það sem viðgengst erlendis, eru til þess fallnar að veikja stöðu innlendrar framleiðslu í harðri alþjóðlegri samkeppni.

Samtökin setja einnig varnagla gagnvart þessari breytingu því að hér virðist sem ekkert mat hafi verið lagt á hvort þær kröfur sem um ræðir standist alþjóðlegar kröfur og samninga sem Íslendingar hafa undirgengist og eiga aðild að. Nú sigla erlend skip undir fána erlends ríkis og lúta þau eftirliti viðkomandi ríkis sem gefur út öll skírteini og ákveður mönnun. Það er með öllu óljóst hvort heimilt sé að kveða nánar á um strangari skilyrði gagnvart erlendum skipum sem uppfylla að öllu leyti alþjóðlegar kröfur, eru skráð á skipaskrá í sínu heimaríki og lúta þar reglum um mönnun, haffæri, eftirlit og öryggiskröfur. Enga umfjöllun er að finna í þeim athugasemdum sem fylgja frumvarpinu um þetta atriði en gera verður kröfu um slíkt.

Með vísan til alls framangreinds mælast samtökin til þess að 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði felld brott ellegar að erlendum skipum sem starfa við sjókvíaeldi hér á landi verði veitt sérstök undanþága frá gildissviði laganna.

#### *B Um 2. gr.*

Samtökin vekja athygli á því að í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu að hugtakið „fiskari“ eigi að koma í stað „fiskimanns“ til að „*minnka kynlæga orðanotkun í lagatexta*“. Samtökin benda á í því samhengi að í frumvarpinu er eftir sem áður notast við hugtökin „*fjarskiptamaður*“, „*vélsjórnarmaður*“, „*stýrimaður*“, „*skipstjórnarmaður*“ og „*yfirstýrimaður*“ og telja raunar þessa breytingu sem lögð er til óþarfa.

#### *C Um 10 gr.*

Samtökin taka undir þau sjónarmið sem finna má í frumvarpinu um brottfall undanþágunefndar og að hlutverk nefndarinnar verði fært yfir til Samgöngustofu.

Mikilvægt er að áréttta það grundvallarsjónarmið að um hlutlæg viðmið er að ræða sem leggja skal til grundvallar afgreiðslu umsókna um undanþágur hverju sinni. Í því ljósi þá eru samtökin þeirrar skoðunar að slíkar umsóknir ætti að vera unnt að afgreiða jafnóðum og þær berast, en ekki á vikulegum afgreiðslufundum skv. núgildandi fyrirkomulagi. Slíkt fyrirkomulag myndi enn fremur

---

<sup>1</sup> Sjá ársskýrslu Dýralæknis Fisksjúkdóma fyrir árið 2020

koma í veg fyrir svokallaðar flýtafgreiðslur þar sem skv. núgildandi fyrirkomulagi er greitt sérstakt flýtafgreiðslugjald skv. gjaldskrá Samgöngustofu, sem telja verður óljósa heimild fyrir.

Að því sögðu leggja samtökin ríka áherslu á að í meðförum Samgöngustofu verði skjót afgreiðsla tryggð, og þá sér í lagi þegar aðstæður leiða til þess að þörf verður á meðferð umsóknar utan hefðbundins skrifstofutíma. Það getur einkum átt við í útgerð fiskiskipa þar sem brottfarir skipa geta átt sér stað á öllum tímum sólarhrings, alla daga vikunnar. Óvænt forföll réttindamanna geta ávallt átt sér stað og við slíkar aðstæður verður bæði að gera ráð fyrir og tryggja skjóta afgreiðslu mála af hálfu Samgöngustofu. Mikilvægt er að kveðið verði nánar um slíka framkvæmd í reglugerð ráðherra.

Að sumu leyti hefur verið tekið tillit til athugasemda samtakanna við frumvarpsdrögin eins og nánar er rakið í þeim athugasemdum sem fylgja frumvarpinu. Samtökin telja rétt að rýmka reglurnar varðandi veitingu undanþágu til að gegna stöðu stýrimanns frekar þar sem krafa er gerð um tvo stýrimenn um borð í skipum sem eru lengri en 45 metrar að skráningarlengd. Staða stýrimanns þar sem yfirstýrimaður er fyrir um borð er raunar ekki hefðbundin stýrimannsstaða og því sé ekki tilefni til að gera þá kröfu að aðeins megi veita þeim aðilum undanþágu í stöðu stýrimanns sem hafa næsta réttindastig fyrir neðan.

Samtökin leggja því til eftirfarandi breytingu sem endurspeglar framangreind sjónarmið.

Við 2. mgr. 10. gr. verði bætt við nýjum málslíð, á eftir 1. málslíð, skv. eftirfarandi:

*„Undanþágu í stöðu stýrimanns má veita þeim aðilum sem hafa skírteini til að gegna að lágmarki stöðu skipstjórnarmanns á skipum 15 metrum og styttri að skráningarlengd.“*

#### *D Um 14 gr.*

Samtökin leggja til eftirfarandi breytingu á lokamálslið 2. mgr. 14. gr. þannig að hann orðist svo:

*„Skal Samgöngustofa tilkynna útgerð og viðkomandi skipverja um afskráningu.“*

#### *E Um 16 gr. og 17. gr. og 2. mgr. 23. gr.*

Samkvæmt 16. og 17. gr. frumvarpsins er verið að skerpa á reglum sem gilda um mönnun skipa undir 15 metrum að skráningarlengd.

Varðandi a. lið 2. mgr. 16. gr. og mönnun skipa undir 15 metrum þegar útivist fer umfram 14 klst. er gerð krafa um tvo menn með skipstjórnarréttindi. Þá er í ákvæðinu heimild þess efnis að róa án vélavardar hafi báðir skipstjórnarmenn jafnframt réttindi til að gegna stöðu vélavardar. Samtökin telja það óþarft að báðir aðilar þurfi réttindi til að gegna stöðu vélavardar því vöktun véla í þessum minni bátum fer nær eingöngu fram á mælum sem staðsettir eru í brúnni þar sem vakthafandi maður er staðsettur hverju sinni. Sama athugasemd á við um 1. tl. a. liðar 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins.

Samtökin gera einnig athugasemd við þá breytingu skv. frumvarpinu undanþága varðandi 14 klst. útivist skipa skal veitt eiganda skips þegar viðkomandi er lögskráður skipstjóri, eða eftir atvikum

lögskráður sem skipstjóri og vélavörður, og er einn um borð. Engin rök eru færð fyrir þeirri undanþágu í þeim athugasemdum sem fylgja ákvæðinu og verður að ætla að hið sama gildi um öryggi þeirra sem undanþágan á að ná til og annarra sem gegna skipsstörfum um borð í sambærilegum skipum. Því er lagt til að þær heimildir falli brott.

Samtökin leggja því til eftirfarandi breytingu á ákvæði a. liðar 2. mgr. 16. gr. þannig að ákvæðið orðist svo:

*„Á skipi sem er 15 metrar að skráningarlengd og styttra má skipstjóri vera hinn sami og smáskipavélavörður sé hann eini réttindamaðurinn í áhöfn enda sé útivist þess styttri en 14 klst. á hverju 24 klst. tímabili. Fari útivist skipsins yfir 14 klst. skal auk þess vera stýrimaður. Skal þá teljast fullnægjandi að annaðhvort skipstjóri eða stýrimaður hafi tilskilin réttindi til að gegna stöðu smáskipavélavardar.“*

Samtökin leggja einnig til eftirfarandi breytingu á ákvæði 1. tl. a. liðar 1. mgr. 17. gr. þannig að ákvæðið orðist svo:

*„Á skipi með vélaráfl frá og með 250 kW til og með 750 kW skal vera:*

- 1. Smáskipavélavörður, sé skipið 15 metrar að skráningarlengd eða styttra, sem má vera hinn sami og skipstjóri sé hann eini réttindamaðurinn í áhöfn enda sé útivist skipsins styttri en 14 klst. á hverju 24 klst. tímabili. Fari útivist yfir 14 klst. skal þá teljast fullnægjandi að annaðhvort skipstjóri eða stýrimaður hafa tilskilin réttindi til að gegna jafnframt stöðu smáskipavélavardar.“*

Þá leggja samtökin til að 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins falli brott.

#### *F Um 18. gr.*

Samtökin taka undir þá breytingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir varðandi niðurlagningu mönnunarnefndar og að verkefni nefndarinnar verði eftirleiðis á könnu Samgöngustofu. Að öðru leyti vísa samtökin til umsagnar um 10. gr. hér að framan.

#### *G Um 20. gr.*

Samtökin leggja til að ákvæði 20. gr. verði aðeins látin gilda um farþega- og flutningaskip líkt og nú gildir skv. lögum nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í lögum nr. 30/2007, um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, enda er fyrirkomulagi vaktstaða í öðrum skipum en farþega- og flutningaskipum háttað með öðrum hætti. Þá gengur bæði ákvæðið og þær athugasemdir sem því fylgja lengra en viðeigandi ákvæði STCW-F alþjóðasamþykktar sem vísað er til. Gera verður athugasemdir við það.

Í ákvæðinu er m.a. gert að skilyrði að tryggja skuli vaktstöðu í höfn, án þess að það sé skýrt nánar hvað í því felst eða við hvaða aðstæður. Ekki tíðkast í útgerð fiskiskipa að tryggð sé vaktstaða í höfn

öllum stundum. Telja verður það afar hamlandi og kostnaðarsamt að setja slíka skyldu á herðar skipstjóra skipa líkt á kveðið er á um í ákvæðinu.

H Um 33. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir heimild til álagningar stjórnvaldssekta af hálfu Landhelgisgæslunnar vegna nánar tilgreindra brota. Samtökin leggja áherslu á að gætt sé meðalhófs við álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpsdrögum. Nauðsynlegt er að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta veittur, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá skuli ákvörðun fjárhæðar sektar vera í eðlilegu samhengi milli alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta.

Samtökin telja nauðsynlegt að bæði hámarks- og lágmarkssektarfjárhæðir verði lækkaðar skv. frumvarpinu enda kemur það ekki niður á þeim verndarhagsmunum sem ákvæðinu er ætlað að vernda.

Því lagt til að 3. mgr. 33. gr. orðist svo:

*„Stjórnvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 50-100 þús. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 100 þús. kr. til 1 millj. kr.“*

Þá er alltaf hætt á því að stjórnvaldssektir geti með tímanum keyrt fram úr hófi með hliðsjón af broti. Til að komast hjá slíku er æskilegt að vera með lægri viðmið stjórnvaldssekta. Ennfremur ber að nefna að óljóst er hvernig afmörkun á fjárhæð stjórnvaldssektar muni verða háttað að virtum verndarhagsmunum. Þannig mun Landhelgisgæslan hafa ákveðið svigrúm til ákvörðunar á fjárhæð stjórnvaldssekta, óháð gáleysi eða ásetnings.

Þá leggja samtökin ríka áherslu á að tryggt verði að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort tilefni sé til beitingar stjórnsýsluviðurlaga til að stuðla að hlutlægni og góðum stjórnsýsluháttum.

\* \* \*

Að öllu framangreindu virtu telja samtökin að frumvarpið sé ýmsum annmörkum háð. Mikilvægt sé því að tekið verði tillit til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið sett fram og að viðeigandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu í meðförum nefndarinnar. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að eiga samtál við nefndarmenn til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

F.h. Samtaka atvinnulífsins

*Jón R. Palmor*

F.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

*Jón Kr. Sveinsson*