

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

12. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Hafnsaga skipa.

Höfn er heimilt að mæla fyrir um hafnsögu og hafnsöguskyldu, sbr. þó 2. mgr. þessarar greinar.

Öll skip sem flytja hættulegan eða mengandi varning í farmrými eða á þilfari í meira magni en tiltekið er í reglugerð skulu hafa um borð leiðsögumann við siglingu um hafnarsvæði.

Höfn er heimilt að veita skipstjóra skips undanþágu frá hafnsöguskyldu.

Hafnarstjórnir ráða hafnsögumenn.

Heimilt er að mæla nánar fyrir um hafnsögu og hafnsöguskyldu, undanþágu frá hafnsögu og skilyrði fyrir henni, skyldur og réttindi hafnsögumanna o.fl., í hafnarreglugerð, sbr. 1. mgr.

4. gr. hafnalaga.

2. gr.

14. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Réttindi og skyldur leiðsögumanns.

Leiðsögumaður ber ábyrgð á leiðsögu sinni. Leiðsögumaður skal leiðbeina og aðstoða stjórnanda skips þannig að komist sé á milli áfangastaða á öruggan hátt og án óþarfra tafa. Leiðsögumanni er óheimilt að yfirgefa skip fyrr en það er komið á áfangastað eða með leyfi skipstjóra. Leiðsögumaður skal aðstoða við að koma skipi í festar þegar ekki er um að ræða slíka aðstoð í viðkomandi höfn.

Leiðsögumaður skal í starfi sínu aðstoða yfirvöld við framkvæmd starfa þeirra. Leiðsögumaður skal tafarlaust upplýsa viðeigandi yfirvöld um hættur eða annað sem kann að ógna öryggi skipa eða valda mengun hafs og stranda. Sérstök varúð skal viðhöfð til að hindra mengun hafs og stranda af völdum hættulegra efna. Leiðsögumaður skal reyna með öllum tiltækum ráðum að halda útbreiðslu mengunar í lágmarki.

Meðan leiðsögumaður dvelur um borð ber skipstjóra að sjá honum fyrir fæði.

Leiðsögumanni er heimilt að banna hverjum þeim sem ekki á lögmætt erindi að koma um borð í skip meðan hann hefur ekki lokið starfi sínu.

3. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Með því eru lagðar til breytingar á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, með síðari breytingum. Í fyrsta lagi er er lagt til að ákvæði 12. gr. laganna verði breytt þannig að það sé skýrt í lögum að höfnum sé heimilt að mæla fyrir um hafnsögu innan hafnarsvæða. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á ákvæði 14. gr. laganna þannig að réttindi og skyldur leiðsögumanns séu skýrari.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Að gefnu tilefni ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að skoða sérstaklega lagagrundvöll hafnsögu hér á landi. Með hafnsögu er átt við leiðsögu skipa um hafnarsvæði. Í lögum um vaktstöð siglinga segir í 12. gr. að öll skip sem flytja hættulegan eða mengandi varning í farmrými eða á þilfari í meira magni en tiltekið er í reglugerð skulu hafa um borð hafnsögumann við siglingu um hafnarsvæði. Við leit í lagasafni kom í ljós að þetta ákvæði er í raun eina efnislega ákvæðið um hafnsögu. Í hafnalögum er gert ráð fyrir að hafnsögubjónusta teljist til hafntengdrar þjónustu og höfnum heimilað að taka hafnsögugjöld fyrir þjónustu hafnsögubáta. Í siglingalögum eru ákvæði sem mæla fyrir um að farmflytjandi skuli greiða hafnsögugjöld sem stofnast í ferð skips, að farmflytjandi sé ekki ábyrgur þegar hann getur sýnt fram á að tjón stafi af yfirsjónum eða vanrækslu hafnsögumanns og að útgerðarmaður beri ábyrgð á tjóni sem stafi af yfirsjónum eða vanrækslu í starfi hafnsögumanns. Þá er mælt fyrir um skyldu hafnsögumanna í lögum um eftirlit með skipum, um að tilkynna vitneskju um brot gegn lögnum. Að lokum er ráðherra heimilt í lögum um vaktstöð siglinga að undanskilja hafnsögubáta frá ákvæðum laganna og í lögum um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldamerkið er hafnsögubátum heimiluð not á tjúgufánum.

Þar með eru ákvæði um hafnsögu upptalin í lagasafninu. Í ljósi þeirra mikilvægu verndarhagsmuna sem felast í hafnsögu, þ.e. öruggum siglingum og vernd gegn mengun hafs og stranda, o.fl., verður að telja nauðsynlegt að mælt sé með skýrari hætti fyrir um hafnsögu og heimild hafna til að mæla fyrir um hafnsöguskyldu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Fyrstu heildstæðu lögin um leiðsögu skipa hér á landi voru lög nr. 48/1933, um leiðsögu skipa. Frumvarp það sem síðar varð að þeim lögum var samið af vitamálastjóra í samráði við samgöngumálaráðherra og Guðmund B. Kristjánsson skipstjóra og Stýrimannaskólakennara. Að nokkru leyti var stuðst við samsvarandi dönsk lög um leiðsögu skipa, þ.e. *lov om lodsvæsenet* frá 17. apríl 1916, með breytingum í ljósi séríslenskra aðstæðna. Það sem dreif samningu frumvarpsins áfram var að þörf var á að koma föstu skipulagi á leiðsögumál landsins. Leiðsögumenn voru skipaðir af ráðuneytinu á nokkrum stöðum á landinu en tvennt var því ábótavant, þ.e. að handahófs virðist hafa gætt á því hvar leiðsögumenn voru skipaðir og að engin ákvæði höfðu verið sett um það hvaða réttindi og skyldur leiðsögumenn skyldu hafa. Aðeins í fjórum kaupstöðum, þ.e. Reykjavík, Ísafirði, Hafnarfirði og Vestmannaeyjum var skipulag á hafnsögumálum samkvæmt lögum og reglugerðum sem giltu um þær hafnir.

Með lögnum var komið almennu skipulagi á leiðsögumál skipa og tryggt að skip gætu fengið leiðsögumann á þeim stöðum sem þau þyrftu á að halda. Í umsögn skipamiðlarafirmans Faaberg og Jakobsson kom fram að ýmsir útlendir skipstjórar, sem sigldu á þeirra vegum til Íslands, hefðu verið sammála um að fyrirkomulag laganna væri til mikilla bóta og kærkomið.

Árið 1992 lagði þáverandi samgönguráðherra fram frumvarp til laga um leiðsögu skipa, sem myndu leysa af hólmi lög nr. 48/1933, sem þá höfðu verið í gildi í 59 ár. Það þótti ljóst að þau lög voru fyrir löngu orðin úrelt og þjónuðu ekki markmiðum sínum og var því brýn þörf á endurskoðun þeirra. Margt hafði breyst frá því lögin voru sett og misjafnlega hafði gengið að fá hæfa menn til að gegna leiðsögustarfinu í mörgum af leiðsöguumdæmunum. Þá höfðu miklar breytingar orðið á siglingum og forsendur þess að rata við strendur landsins allt aðrar eftir tilkomu breyttra og bættra siglingatækja. Aftur á móti höfðu skip stækkað og farmar þeirra orðið hættulegri í mörgum tilfellum. Þörfin á staðarþekkingu og færni í skipstjórn var því sannarlega enn fyrir hendi þótt í nokkuð öðru formi væri. Markmið frumvarpsins var í fyrsta lagi að stuðla að auknu öryggi í siglingum við strendur landsins og í öðru lagi einföldun á leiðsögukerfinu. Var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 34/1993.

Með stofnun vaktstöðvar siglinga með setningu laga nr. 41/2003, voru ákvæði laga nr. 34/1993 felld inn í lögin um vaktstöð siglinga. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 41/2003 sagði að ákvæðin væru að mestu óbreytt eða efnislega samhljóða lögum um leiðsögu skipa.

Eins og áður segir eru gildandi lög fámál um hafnsögu skipa. Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir með berum hætti um hafnsögu skipa. Í 12. gr. laga um vaktstöð siglinga segir að öll skip sem flytja hættulegan eða mengandi varning í farmrými eða á þilfari í meira magni en tiltekið er í reglugerð skuli hafa um borð hafnsögumann við siglingu um hafnarsvæði. Hafnarstjórn er svo heimilað að veita staðkunnugum skipstjórum undanþágu frá hafnsöguskyldu. Í 1. mgr. 17. gr. er ráðherra svo falið að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð, þ. á m. um hafnsögu- og leiðsöguskyldu skipa. Í frumvarpi því er varð að lögum um vaktstöð siglinga segir einungis um ákvæði 17. gr. að um sé að ræða hefðbundna reglugerðarheimild ráðherra. Til þess að fá vísbendingu um hvað falli undir þetta ákvæði þarf því að skoða frumvarp það er síðar varð að lögum nr. 34/1993. Í því frumvarpi segir í 3. mgr. 7. gr. laganna að heimilt sé að kveða á um leiðsögu- og hafnsöguskyldu í reglugerð. Í athugasemdum við 7. gr. í frumvarpinu segir að auka megi leiðsögu- og hafnsöguskyldu með reglugerð, t.d. geti hafnarstjórn kveðið á um hafnsöguskyldu ef vandsigt er um erfið hafnarsvæði og þáverandi Vitastofnun gæti kveðið á um leiðsöguskyldu á ákveðnum svæðum.

Þetta bendir til þess að ákvæði 1. mgr. 17. gr. hafi verið ætlað að vera stoð fyrir setningu hafnsögu hér á landi. Það veikir reglugerðarstoð 17. gr. laga um vaktstöð siglinga um hafnsögu að í frumvarpi því er varð að lögum um vaktstöð siglinga segir um 1. mgr. 13. gr. að það ákvæði sé efnislega samhljóða 3. mgr. 7. gr. laga um leiðsögu skipa. Í 1. mgr. 13. gr. er ráðherra hins vegar aðeins heimilt að mæla fyrir um skyldu skipa til að hafa um borð leiðsögumann við siglingar um tiltekin svæði eða við tilteknar aðstæður.

Við setningu hafnarreglugerða, skv. hafnalögum nr. 61/2003, hefur verið byggt á reglugerðarheimild 17. gr. laga um vaktstöð siglinga, að því er varðar hafnsögu. Í ljósi þeirra mikilvægu verndarhagsmuna sem felast í öruggum siglingum hefur ráðuneytið litið svo á að sú heimild sé fullnægjandi. Hins vegar verður ekki litið framhjá því að hafnsöguskylda er íþyngjandi úrræði. Sem dæmi má vísa til umsagnar Faaberg og Jakobsson sem lögðu áherslu á, frá sjónarmiði útgerðarmanna, sem á þeim tíma börðust við fjárhagslega örðuleika, að leiðsögnin yrði ekki gerð skyldubundin og gjöldum yrði stillt í hóf. Jafnframt sagði í athugasemdum við frumvarp það sem síðar varð að lögum nr. 34/1993, að skylduleiðsaga skipa myndi hafa í för með sér verulegan kostnaðarauka fyrir útgerð og hið opinbera. Að því sögðu er mikilvægt að lagastoðin fyrir hafnsögu sé skýr og öllum ljós.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá er efni þess í samræmi við ákvæði 1. mgr. 21. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, sem m.a. kveður á um rétt strandríkis til að setja lög og reglur sem snerta öryggi í siglingum og stjórnun umferðar á sjó.

5. Samráð.

[Í vinnslu]

6. Mat á áhrifum.

[Í vinnslu]

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein eru lagðar til breytingar á ákvæði 12. gr. laganna sem fjallar um hafnsögu skipa.

Í 1. mgr. er lagt til að það verði skýrlega mælt fyrir um heimild hafna til að mæla fyrir um hafnsögu og hafnsöguskyldu. Í gildandi lögum er ekki að finna slíkt ákvæði heldur hefur verið litið svo á að reglugerðarákvæði 17. gr. laga um vaktstöð siglinga væri fullnægjandi. Eins og áður hefur komið fram telur ráðuneytið það vera til bóta að skýrar sé mælt fyrir um það í lögum.

Ákvæði 2.-4. mgr. eru nú þegar að finna í gildandi lögum og þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

Í 5. mgr. er lagt til að mælt verði sérstaklega fyrir um að heimilt sé að útfæra hafnsögu, hafnsöguskyldu, undanþágur og annað í hafnarreglugerð, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna.

Um 2. gr.

Með þessari grein eru lagðar til breytingar á 14. gr. laganna. Ákvæðið fjallar um réttindi og skyldur leiðsögumanna.

Í gildandi lögum er einungis fjallað um skyldur leiðsögumanna. Skipta má þeim í fimm þætti sem eru:

1. leiðsögumaður skal aðstoða yfirvöld við störf þeirra,
2. leiðsögumanni ber að aðstoða stjórnendur skipa sem hann leiðbeinir og ráðleggja um siglingu skipsins þannig að á sem hagkvæmastan og öruggastan hátt sé komist á milli áfangastaða,
3. leiðsögumaður skal aðstoða við að koma skipi í festar þegar ekki er um að ræða aðstoð hafnsögumanns viðkomandi hafnar,
4. leiðsögumanni ber að gæta sérstakrar varúðar til að hindra mengun stranda og sjávar og skal hann tilkynna réttum aðilum um slíkt ásamt því að beita öllum tiltækum ráðum að halda útbreiðslu mengunar í lágmarki, og
5. leiðsögumaður ber aðeins ábyrgð á leiðsögu sinni.

Ekki er lagt til að fallið verði frá framangreindum skyldum heldur verði bætt við ákvæðum sem nú eru að finna í mörgum hafnarreglugerðum en hafa óljósa lagastoð.

Í fyrsta lagi er lagt til að bætt verði við ákvæði um að leiðsögumanni sé óheimilt að yfirgefa skip fyrr en það er komið á áfangastað eða með leyfi skipstjóra. Í öðru lagi er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu skipstjóra til að sjá leiðsögumanni fyrir fæði meðan hann dvelur um borð. Í þriðja lagi er lagt til að leiðsögumaður hafi heimild til að banna hverjum þeim sem ekki á lögmætt erindi að koma um borð í skip meðan hann hefur ekki lokið starfi sínu.

Um 3. gr.

Þessi grein þarfnast ekki skýringar.

DRÖG