

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (gjaldtaka o.fl.).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Við 3. gr. bætast þrjú töluliðir, svohljóðandi

9. Þjónustuvæði er svæði hafnar þar sem veitt er þjónusta og gjald tekið fyrir.

10. Hafnarsvæði farþegaskipa er það hafsvæði sem telst ekki til farsviða farþegaskipa.

11. Siglingasvæði er svæði sem ætlað er til siglinga til og frá höfn, þ.m.t. skipalægi, leiðsögu og hafnsögu.

2. gr.

1. tölul. 1. mgr. 4. gr. orðast svo:

1. Stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi, þ.m.t. þjónustuvæði, skipulagssvæði skv. 1. mgr. 5. gr., hafnarsvæði farþegaskipa, siglingasvæði og mengunarlögsaga.

3. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 5. gr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi:

Ef strandsvæðaskipulag er í gildi á hafsvæði hafnar skal skipulag taka mið af því.

4. gr.

Í stað orðsins „Samgöngustofa“ í 2., 3., 4., 6. og 7. másl. 1. mgr. 6. gr. kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Vegagerðin.

5. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Rafræn vöktun.

Stjórn hafnar er heimilt að viðhafa rafræna vöktun á hafnarsvæði eða taka myndir með reglulegu millibili í öryggisskyni. Henni er jafnframt heimilt að miðla upplýsingum sem þannig er aflað til notenda hafna með rafrænum hætti í rauntíma í því skyni að notendur geti fylgst með aðstæðum hafna. Þá er heimilt að miðla upplýsingum með rafrænum hætti til Vaktstöðvar siglinga vegna verkefna hennar og til lögreglu, Landhelgisgæslu Íslands og rannsóknarnefndar samgönguslysa þegar rannsakað er sakamál, mannhvarf eða samgönguslys. Ráðherra er heimilt með reglugerð að mæla fyrir um vinnslu persónuupplýsinga og skilyrði hennar.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „Samgöngustofa“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: Vegagerðin.

- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hafnir og aðrir aðilar, sem annast fermingu og affermingu búlkaskipa, skulu tilkynna Samgöngustofu um þá starfsemi.

7. gr.

Við 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi:

Eldisgjald af eldisfiski í sjókvíum, þar með talin eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Hafnargjald samkvæmt þessum staflið skal standa undir kostnaði við að byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, þar sem við á, og almennan rekstrar- og stjórnunarkostnað. Gjöld samkvæmt þessum staflið skulu greidd af þeim sem rækta eldisfiskinn sem fer um höfn hverju sinni.

8. gr.

Fyrirsögn VII. kafla laganna verður: **Móttökuskylda hafnar, hafnsaga og aðgangsbann.**

9. gr.

Á eftir 3. másl. 2. mgr. 21. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi:

Landhelgisgæsla Íslands tekur ákvörðun um að skip skuli halda til skipaafdreps og er sú ákvörðun bindandi fyrir bæði skipið sem um ræðir og höfnina sem tilnefnd hefur verið sem skipaafdrepp.

10. gr.

Á eftir 21. gr. koma þrjár nýjar greinar, 21. gr. a, 21. gr. b og 21. gr. c ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (21. gr. a.)

Hafnsaga skipa.

Hafnarstjórn er heimilt að mæla fyrir um hafnsögu og hafnsöguskyldu, sbr. þó 2 og 3. mgr.

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 hafnar svæði.

Skip sem leita hafnar vegna bráðrar hættu eða til að setja á land alvarlega sjúka menn eða slasaða eru undanþegin frá hafnsöguskyldu.

Hafnarstjórn 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.

b. (21. gr. b.)

Skírteini fyrir hafnsögumenn.

Samgöngustofa gefur út skírteini fyrir hafnsögumenn. Skírteinið gildir fyrir tiltekið svæði til allt að fimm ára í senn, þó aldrei lengur en til 70 ára aldurs skírteinishafa.

Sá sem fullnægir eftirtöldum skilyrðum getur öðlast skírteini til að vera hafnsögu- og leiðsögumaður skipa:

1. Er 25–69 ára að aldri.
2. Hefur fullnægjandi heilbrigðisvottorð.
3. Hefur lokið 2. stígs skipstjórnarnámi eða samsvarandi námi og hefur siglt sem skipstjóri eða stýrimaður á skipi um svæði sem tilgreint er á skírteininu og þekkir til hlítar siglingaleiðir á svæðinu.

4. Hefur lokið námskeiði til að vera hafnsögu- og leiðsögumaður eftir því sem nánar segir í reglugerð.

Skilyrðum skv. 2. mgr. verður einnig að vera fullnægt eftir að skírteinið hefur verið gefið út.

Samgöngustofu er heimilt að veita tímabundna undanþágu frá skilyrðum skv. 3. mgr. þegar sérstaklega stendur á.

Ráðherra skal kveða nánar á um skírteinin í reglugerð.

c. (21. gr. b.)

Aðgangsbann.

Samgöngustofu er heimilt að mæla fyrir um aðgangsbann skipa að höfnum sem hafa ítrekað gerst brotleg við reglur um hafnarríkiseftirlit, sætt farbanni þrisvar eða oftar eða eru frá ríkjum á svörtum eða gráum lista Parísarsamkomulagsins um hafnarríkiseftirlit frá 1982, með síðari breytingum. Stofnuninni er jafnframt heimilt að mæla fyrir um aðgangsbann til framkvæmdar á alþjóðlegum þvingunaraðgerðum.

11. gr.

1. mgr. 27. gr. laganna orðast svo:

Notendum hafna er heimilt að kæra ákvarðanir hafnarstjórna samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim til Samgöngustofu. Úrskurðir Samgöngustofu eru endanlegir á stjórnáslustigi.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi nema ákvæði 11. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2024.

13. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Eigendur hafna skulu senda ráðuneytinu endurskoðuð ákvæði í hafnarreglugerðum um stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó, með hliðsjón af viðmiðunum 1. mgr. 4. gr., eigi síðar en 1. maí 2024.

14. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breytingar á lögum um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, með síðari breytingum:

a. Fyrirsögn III. kafla laganna verður: **Leiðsaga.**

b. 12. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

c. Í stað orðanna „leiðsögu- og hafnsögumenn“ í 1. másl. 2. mgr. 13. gr. kemur: leiðsögumenn.

d. Í stað orðsins „skírteinin“ í 3. másl. 2. mgr. 13. gr. kemur: skírteinið.

e. Orðin „hafnsögu- og“ í 1. másl. 3. mgr. 13. gr. falla brott.

f. Orðið „hafnsögu,“ í 16. gr. fellur brott.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu. Á 151. löggjafarþingi var mælt fyrir frumvarpi til breytinga á þessum lögum sem náði ekki fram að ganga (þskj. 855, 509. mál á 151. lögb.). Frumvarpið hafði að geyma ákvæði til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2017/352 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir í íslenskan rétt. Jafnframt hafði það að geyma önnur ákvæði til breytinga á hafnalögum. Innviðaráðuneytið hefur ákveðið að skipta efni þess frumvarps í tvennt, annars vegar þetta frumvarp sem hefur að geyma ýmis ákvæði til breytinga á hafnalögum og hins vegar frumvarp til innleiðingar á reglum sem leiða af EES-samningnum (þskj. 1087, 712. mál á 153. lögb.).

Með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi að lagt til að hafnalög mæli fyrir um rafræna vöktun í höfnum. Þá er lagt til nýtt ákvæði um eldisgjald, þ.e. gjald sem tekið er fyrir eldisfisk í sjókvíum, þar með talin eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Mælt var fyrir þessum ákvæðum í fyrrnefndu frumvarpi á 151. löggjafarþingi.

Auk þessara ákvæða er með frumvarpi þessu lögð til ný ákvæði. Í fyrsta lagi er lagt til að í hafnarreglugerð verði mælt fyrir um afmörkun tiltekinna hafnarsvæða, þ.e. þjónustusvæði, skipulagssvæði skv. 1. mgr. 5. gr., hafnarsvæði farþegaskipa, siglingasvæði og mengunarlögsaga. Eru jafnframt lagðar til skilgreiningar á þjónustusvæði, hafnarsvæði farþegaskipa og siglingasvæði. Í öðru lagi er lagt til að ákveðin verkefni verði færð frá Samgöngustofu til Vegagerðinnar. Í þriðja lagi er lagt til að gjaldskrárákvarðanir hafna verði kærnanlegar til Samgöngustofu. Í fjórða lagi er lagt til að ákvæði laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, um hafnsögu verði færð í hafnalög. Í fimmta lagi er lagt til að Samgöngustofa hafi heimild til að mæla fyrir um aðgangsbann. Í sjötta lagi er lagt til að hafnir og aðrir aðilar, sem annast feringu og affermingu búlkaskipa, skuli tilkynna Samgöngustofu um þá starfsemi. Loks er lagt til að Landhelgisgæsla Íslands hafi heimild til að ákveða að skip skuli halda til skipaafdreps.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.*2.1. Afmörkun hafnarsvæða*

Í 4. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, segir að ráðherra setji reglugerð fyrir hverja höfn samkvæmt lögunum, að fengnum tillögum eigenda hafna og umsögn Samgöngustofu og Vegagerðarinnar. Í reglugerðinni skal tilgreina mörk hafnar, þ.e. stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi. Jafnframt skulu vera í henni ákvæði um starfsheimildir, starfsemi og umferð á hafnarsvæði sem og ákvæði um öryggi við flutninga og varnir gegn mengun.

Hafnarsvæði eru ekki skilgreind í hafnalögum og hvorki eru í lögunum né í lögskýringargögnum viðmið um afmörkun hafnarsvæða á sjó. Í 3. gr. laganna er höfn skilgreind sem „svæði á landi og sjó með mannvirkjum og tækjum til móttöku skipa, losunar og lestunar þeirra, geymslu vöru, móttöku og afgreiðslu þessarar vöru til áframhaldandi sjó- eða landflutninga og til móttöku og brottfarar farþega.“ Þegar kemur að skilgreiningu hafnarsvæða á landi er við skýr viðmið að styðjast sem hafa ekki leitt til óvissu um túlkun á því hvað teljist hafnarsvæði í þeim skilningi. Öðru máli gegnir um hafnarsvæði á sjó. Á hafnarsvæðum á sjó fer fram mismunandi starfsemi og hafa hafnir ýmsum hlutverkum að gegna. Í hafnarreglugerðum hefur hins vegar eitt svæði verið afmarkað sem hafsvæði á sjó. Í ljósi þess að þessi svæði þurfa að vera nægilega stór til að ná utan um þá starfsemi sem fer fram á hafnarsvæðum hafa þessi svæði í sumum tilvikum verið skilgreind rúmt til að tryggja

að reglugerðin nái utan um alla starfsemi hafnar. Þetta hefur leitt til áskorana sem rétt er að bregðast við að mati ráðuneytisins.

Í fyrsta lagi ber að nefna að í lögum um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, er kveðið á um skipulagsskyldu á haf- og strandsvæðum frá netlögum að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Í strandsvæði eru sett fram stefna og ákvæði varðandi orkuvinnslu á hafi, mannvirkjagerð, eldi eða ræktun nytjastofna, efnistöku, haugsetningu, verndarsvæði, vatnsvernd, umferð og samgöngur, náttúruvá, útivist, ferðaþjónustu o.fl. Tryggja þarf að hafnarsvæði séu ekki skilgreind með þeim hætti að þau gangi inn á svæði sem skilgreina skuli samkvæmt þessum lögum.

Í öðru lagi hafa verið áskoranir í tengslum við lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 14. gr. laganna bera hafnarstjórar skyldur ef brádamengunatvik verður innan hafnarsvæðis. Mengunarvarnarráð hafna hefur farið yfir mengunarvarnir og búnað í höfnum og komist að þeirri niðurstöðu að mengunarvarnarbúnaður séu ekki fullnægjandi í mörgum höfnum. Telur stofnunin nauðsynlegt að fara yfir þetta svo hægt sé að koma ástandi mengunarvarnarbúnaðar í höfnum í ásættanlegt horf. Ljóst er að eftir því sem hafnarsvæði eru stærri þeim mun erfiðari verða áskoranirnar fyrir hafnaryfirvöld að sinna skyldum sínum samkvæmt þessum lögum. Með hliðsjón af framansögðu er það mat ráðuneytisins að þörf sé á að hafnalög hafi að geyma viðmiðanir um hafnarsvæði á sjó sem horfa skuli til við skilgreiningu slíkra svæða í hafnarreglugerðum.

Í þriðja lagi er þörf á að skýra hvar skilin eru á milli hafnarsvæðis annars vegar og hins vegar farsviðs farþegaskipa samkvæmt reglugerð nr. 666/2001 um öryggi farþegaskipa í innanlandssiglingum. Reglugerð sú, sem er til innleiðingar á tilskipun 2009/45/EB, mælir fyrir um hafsvæði sem farþegaskip sigla á. Er svæðunum skipt eftir stærð kenniöldu í A-D svæði þar sem D er næst landi. Þá segir í reglugerðinni að hafnarsvæði geti ekki náð lengra en að tilnefndum hafsvæðum. Í framkvæmd hafa komið upp áskoranir þar sem hafnarsvæði samkvæmt hafnarreglugerðum hafa náð inn á svæði sem eru skilgreind eru sem hafsvæði fyrir farþegaskip.

2.2. Rafræn vöktun.

Á mörgum hafnarsvæðum er viðhaft myndavélaeftirlit. Þá er algengt að rauntímaefni myndavélanna sé sýnt á vefsíðum hafna í því skyni að bátaeigendur geti fylgst með bátum sínum og veðurlagi. Hafa skipstjórnarmenn sem eru á leið til hafnar einnig notað þessar upplýsingar til að sjá hvar laus pláss við hafnir eru. Þörf er á lagaheimild fyrir vinnslu persónuupplýsinga svo að gildandi réttur fullnægi kröfum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

2.3. Eldisgjald.

Í 17. gr. hafnalaga er kveðið á um gjöld og gjaldtöku hafna samkvæmt gjaldskrá. Skiptast þessi gjöld í ýmsa flokka, svo sem hafnargjald, farþegagjald, geymslugjald, leigugjald, lóðargjald, festargjald, vigtar- og skráningargjald o.fl. Hafnargjald er sundurgreint í skipagjald, vörugjald, hafnsögugjald, leigugjald, aflagjald og gjald fyrir móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs og farmleifa frá skipum.

Fiskeldisfyrirtæki eiga í viðskiptum við hafnir víðs vegar um landið. Ýmiss konar skip í þessum rekstri nýta þessar hafnir í störfum sínum og geta sum fyrrnefndra gjalda átt við eftir þeirri þjónustu sem veitt er hverju sinni. Einn þátturinn í starfsemi fiskeldisfyrirtækja varðar flutning eldisfisks um hafnir, þ.e. umskipun, lestun og losun. Sumar hafnir hafa byggt gjaldtöku vegna þessarar starfsemi í höfnum á ákvæði um aflagjald, þ.e. e-lið 1. tölul. 2. mgr.

17. gr. laganna. Þar segir að höfnum sé í gjaldskrá heimilt að innheimta aflagjald af sjávarafurðum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfnum. Sé gjaldið innheimt skuli gjaldið vera minnst 1,25% og mest 3% af heildaraflaverðmæti. Þó skuli gjaldið vera minnst 0,70% af heildaraflaverðmæti frystra sjávarafurða. Í framkvæmd, þegar þessu ákvæði hefur verið beitt, hefur ekki ávallt verið notast við þau viðmið um hlutfall heildarverðmætis sem nefnd eru í þessu ákvæði. Uppi er ágreiningur um lögmæti þessarar gjalddöku þar sem hún nái samkvæmt orðum sínum til afla sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum. Að mati ráðuneytisins er þörf á því að leysa úr þessari réttaróvissu.

2.4. Flutningur verkefna frá Samgöngustofu til Vegagerðarinnar.

Við setningu hafnalaga, nr. 61/2003, var kveðið á um að Siglingastofnun Íslands skyldi annast þátt ríkisins samkvæmt lögnum og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Með lögum um breytingar á ýmsum lögum vegna nýrra samgöngustofnana, nr. 59/2013, var breyting gerð á hafnalögum þannig að Samgöngustofa og Vegagerðin annast nú þátt ríkisins samkvæmt lögnum og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra.

Í 1. mgr. 6. gr. hafnalaga segir að öll mannvirkjagerð í höfnum skal vera í samræmi við gildandi skipulag fyrir viðkomandi sveitarfélag og samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Samgöngustofa skuli fylgjast með að við hönnun og byggingu hafnarmannvirkja sé fylgt að minnsta kosti lágmarkskröfum um styrkleika mannvirkja og öryggi notenda hafnanna. Hafnir skuli tilkynna Samgöngustofu um fyrirhugaðar framkvæmdir og leggja fyrir stofnunina gögn um gerð mannvirkjanna til samþykktar áður en framkvæmdir eru hafnar. Þá sé Samgöngustofu heimilt að veita einstökum höfnum undanþágu frá þessu byggingareftirliti, enda geti þær sýnt fram á að starfsmenn þeirra hafi yfir nægri tækniþekkingu að ráða og fyrir hendi sé vel skilgreint innra eftirlit. Hafnir sem njóta opinberra framlaga til framkvæmda skulu að auki leggja fram staðfesta fjármögnun fyrirhugaðra framkvæmda til samþykktar Vegagerðarinnar. Loks geti ráðherra sett reglugerð er kveður á um lágmarkskröfur um hafnarmannvirki að fenginni tillögu Samgöngustofu.

Þá segir í 1. mgr. 9. gr. laganna að hafnir skuli á hverjum tíma miðla upplýsingum um lengd, breidd og djúpristu þeirra skipa sem þær geta tekið á móti. Samgöngustofa skuli starfrækja gagnagrunn á heimasíðu sinni þar sem þessar upplýsingar koma fram.

Þegar kemur að 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 9. gr. hafnalaga hefur reynslan af framkvæmd laganna sýnt að Vegagerðin en ekki Samgöngustofa er betur til þess fallin sem framkvæmdaraðili að sinna þeim hlutverkum sem þar er kveðið á um. Raunar sinni hún þegar að miklu leyti þessum verkefnum í tengslum við önnur verkefni samkvæmt lögnum. Er því talið rétt að leggja til að breyta lögum þannig að þau endurspegli þetta.

2.5. Kæruheimild.

Í 1. mgr. 27. gr. hafnalaga, nr. 61/2003 segir að notendum hafna sé heimilt að skjóta ákvörðunum hafnarstjórna samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, öðrum en gjaldskrárákvörðunum, til Samgöngustofu. Í frumvarpi til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003, sem lagt var fram á 151. lögjafarþingi var lagt til að ný málsgrein kæmi á eftir þessu ákvæði, þess efnis að þrátt fyrir þrátt fyrir 1. mgr. væri heimilt er að kæra gjaldskrárákvarðanir hafna innan samevrópska flutninganetsins, sem varða efni reglugerðar (ESB) 2017/352 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir, til Samgöngustofu. Byggði þessi tillagá ákvæðum reglugerðar (ESB) 2017/352.

Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum segir um þetta ákvæði að Ágreiningur vegna gjaldskrárákvarðana hafna heyrir undir Samkeppnisstofnun. Samkeppnisstofnun er ekki lengur starfandi. Með samkeppnislögum, nr. 44/2005, var gerð breyting á fyrirkomulagi samkeppniseftirlits, meðal annars þannig að þau verkefni sem lúta að lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins voru færð frá samkeppnisfyrirvöldum og til stofnunar sem fer með neytendamál. Samkeppniseftirlitið tekur þannig ekki að sér mál er varða gjaldskrár hafna nema þau varði ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005.

Hafnargjöld eru þjónustugjöld í eðli sínu. Almennt er litið svo á að þegar opinber aðili krefur borgara eða lögaðila um greiðslu þjónustugjalds sé það byggt á því að tekin hafi verið ákvörðun um að viðkomandi beri skylda til þess að greiða umrætt gjald á tilteknum lagagrundvelli. Að baki ákvörðun hins opinbera aðila um þá fjárhæð sem hann krefur viðkomandi um geta legið ákvæði laga, reglna og/eða mat stjórnvaldsins á því hvaða kostnaðarliðir falli undir gjaldtökuheimildina. Geri sá, sem krafinn er um gjaldið, athugasemdir við töku þess er hann í raun að setja fram athugasemd um að hann hafi með ákvörðun hins opinbera aðila í máli hans verið krafinn um hærra gjald en lög heimila. Þá getur reynt á að hinn opinberi aðili leysi úr slíkum ágreiningi í tilvikum þessa einstaklings eða lögaðila á grundvelli gildandi lagaheimilda og eftir atvikum almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem það eða t.d. ráðherra hefur sett og/eða öðrum þeim útreikningi sem byggt hefur verið á við ákvörðun um fjárhæð gjaldsins.

Í 1. mgr. 17. gr. hafnalaga segir að stjórn skuli semja gjaldskrá fyrir höfn þar sem nánar er kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt sömu grein. Miða skal við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar. Í 2. mgr. eru kveðið á um þau gjöld sem heimilt er að kveða á um í gjaldskrár hafna. Samkvæmt gildandi lögum eiga þeir, sem gera athugasemdir við töku hafnagjalda, ekki annan kost á öðru en að leita til dómstóla telji þeir að gjaldtakan byggji ekki á lögmætum grunni. Er talið tilefni til að kveða á um að þessir aðilar geti skotið slíkum ákvörðunum til endurskoðunar stjórnvalda.

2.6. Hafnsaga

Í III. kafla laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003 er kveðið á um hafnsögu og leiðsögu. Ákvæði þessa kafla voru að mestu leyti óbreytt frá ákvæðum sem voru að finna í lögum um leiðsögu skipa, nr. 34/1993, sem féllu úr gildi með lögum nr. 41/2003. Að mati ráðuneytisins er rétt að ákvæði III. kafla um hafnsögu verði færð í hafnalög.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í 1., 2. og 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem snúa að afmörkun hafnarsvæða. Í 2. gr. er lögð til breyting á 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna, sem í dag segir að öllum höfnum sem falla undir lögin skuli sett reglugerð er tilgreinir mörk hafnar auk annarra nauðsynlegra ákvæða er varða öryggi og stjórnun hennar. Ráðherra setji samkvæmt lögunum, að fengnum tillögum eigenda hafna og umsögn Samgöngustofu og Vegagerðarinnar, reglugerð fyrir hverja höfn. Í reglugerðinni skuli m.a. vera ákvæði um: ... 1. Stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi.

Lagt er til að við 1. tölul. bætist orðin „, þ.m.t. þjónustusvæði, skipulagssvæði skv. 1. mgr. 5. gr., hafnarsvæði farþegaskipa, siglingasvæði og mengunarlögsaga.“ Með þessu er lagt til að í hafnarreglugerð verði þau fimm svæði sem talin eru upp, afmörkuð sérstaklega. Í 1. gr. eru lagðar til skýringar á hugtökunum þjónustusvæði, siglingasvæði og hafnarsvæði farþegaskipa. Með mengunarlögsögu er átt við það svæði þar sem hafnarstjórar bera ábyrgð á að gripið sé til viðeigandi bráðaaðgerða til að hefta útbreiðslu og koma í veg fyrir frekara tjón

vegna mengunar, skv. a-lið 1. mgr. 14. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Með skipulagssvæði skv. 1. mgr. 5. gr. er vísað til þess svæðis sem hafnarstjórn gerir tillögu um skipulag á til skipulagsnefndar eða sveitarstjórnar að höfðu samráði við Vegagerðina um gerð þess. Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til að á eftir 1. másl. komi nýr málsliður þess efnis að ef strandsvæðaskipulag er í gildi á hafsvæði hafnar skuli skipulag taka mið af því. Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða þess efnis að eigendur hafna sendi ráðuneytinu endurskoðuð ákvæði í hafnarreglugerð um stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó, með hliðsjón af viðmiðunum 1. mgr. 4. gr., eigi síðar en 1. maí 2024. Þessar tillögur eru settar fram með hliðsjón af framkvæmd í Noregi.

Í 4. gr. er lagt til að þau hlutverk sem mælt er fyrir um að Samgöngustofa hafi með höndum skv. 1. mgr. 6. gr. hafnalaga, verði færð til Vegagerðarinnar. Með þessu eru ekki gerðar efnislegar breytingar á hlutverki stjórnvalda samkvæmt lögum.

Í 5. gr. er lagt til nýtt ákvæði, 7. gr. a um rafræna vöktun í höfnum. Er talin þörf á þessu ákvæði til að vinnsla persónuupplýsinga byggist á viðhlítandi lagastoð. Horft hefur verið til 4. mgr. 4. gr. laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, sbr. lög um breytingu á ýmsum lögum vegna laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 150/2018. Lög nr. 150/2018 vörðuðu stofnanir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og voru samin í tilefni af heildarendurskoðun á lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga sem tengdist innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Í 4. mgr. 4. gr. laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, segir: „Vegagerðinni er heimilt að viðhafa rafræna vöktun eða taka myndir með reglulegu millibili á samgöngumannvirkjum í þeim tilgangi að stuðla að auknu samgönguöryggi. Stofnuninni er heimilt að miðla upplýsingum sem þannig er aflað til vegfarenda með rafrænum hætti að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Vegagerðinni er einnig heimilt að miðla upplýsingum til lögreglu og rannsóknarnefndar samgönguslysa með rafrænum hætti þegar rannsakað er sakamál, mannhvarf eða samgönguslys.“

Í 6. gr. er lögð til breyting á 2. másl. 1. mgr. 9. gr. hafnalaga sem segir að Samgöngustofa skuli starfrækja gagnagrunn á heimasíðu sinni þar sem þessar upplýsingar um lengd, breidd og djúpristu þeirra skipa sem hafnir geta tekið á móti, koma fram. Lagt er til að Vegagerðin en ekki Samgöngustofa hafi þetta hlutverk með höndum.

Í sömu grein er lögð til að við 2. mgr. bætist nýr málsliður, um að hafnir og aðrir aðilar, sem annast fermingu og affermingu búlkaskipa, skuli tilkynna Samgöngustofu um þá starfsemi. Þessi starfsemi fellur undir tilskipun 2001/96/EB um samræmdar kröfur og aðferðir að því er varðar örugga lestun og losun búlkaskipa, sem innleidd hefur verið hér á landi með reglugerð sama heitis, nr. 204/2004. Tilskipunin kveður ekki á um tilkynningarskyldu en Eftirlitsstofnun EFTA hefur tekið út eftirlit Samgöngustofu með þessari starfsemi og komist að þeirri niðurstöðu að skort hafi á yfirsýn yfir starfsemina. Lagt er til að tilkynna skuli þessa starfsemi frekar en að kveða á um leyfisskyldu enda sé það minna íþyngjandi fyrir rekstraraðila.

Í 7. gr. er lagt til að nýr stafliður bætist við 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna, um eldisgjald, þ.e. gjald sem tekið er fyrir eldisfisk í sjókvíum, þar með talin eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Um er að ræða þjónustugjald sem hafnir geta mælt fyrir um í gjaldskrá en í ákvæðinu er skýrt hvaða þætti í rekstri hafna gjaldinu er ætlað að standa undir. Eins og ákvæðið ber með sér er hér um afmarkað gjald að ræða sem nær ekki til annarrar

starfsemi fiskeldisfyrirtækja. Þannig gilda önnur ákvæði, t.d. vigtar- og skráningargjald, skipagjald, vörugjald o.s.frv. áfram um aðra þjónustu sem veitt er til þessara fyrirtækja.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 21. gr. laganna. Í 2. mgr. 21. gr. hafnalaga er kveðið á um að þeim höfnum sem tilnefndar hafa verið sem skipaafdreps sé skylt að taka á móti skipi í neyð sem sent er þangað skv. áætlun um að liðsinna nauðstöddum skipum á hafsvæðum í lögsögu Íslands. Þó er ekki skýrt í greininni hver tekur ákvörðun um að vísa skipi til skipaafdreps. Því er lagt til að á eftir 3. máls. 2. mgr. 21. gr. komi nýr málsliður þess efnis að Landhelgisgæsla Íslands taki ákvörðun um að skip skuli halda til skipaafdreps. Sú ákvörðun sé bindandi fyrir bæði skipið sem um ræðir og höfnina sem tilnefnd hefur verið sem skipaafdreps.

Í 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til þrjár nýjar greinar, 21. gr. a, b og c. Í 21. gr. a og b eru lögð til ný ákvæði um hafnsögu. Ákvæði þessi byggja á ákvæðum 12., 13. og 16. gr. laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003 um hafnsögu. Ekki eru gerðar tillögu um efnislegar breytingar á ákvæðunum. Í 14. gr. þessa frumvarps er lagt til að samhliða þessum breytingum verði breytingar gerðar á þessum ákvæðum III. kafla laga um vaktstöð siglinga, þannig að samræmis sé gætt.

Í 21. gr. c er lagt til nýtt ákvæði um aðgangsbann að höfnum. Samkvæmt reglugerð um hafnarríkiseftirlit, nr. 816/2011, sem innleiðir tilskipun 2009/16/EB þá skuli ríki geta lagt á og framfylgt aðgangsbanni að höfnum gagnvart skipum sem ítrekað gerast brotleg við reglur tilskipunarinnar og hafa sætt farbanni þrisvar og eru frá ríkjum á svarta og gráa listanum sem gefinn er út í Parísarsamkomulaginu um hafnarríkiseftirlit frá 1982. Samgöngustofa hefur í dag enga heimild til að leggja fyrir hafnir sem sjálfstæð stjórnvöld að virða slík bönn. Þá geta aðstæður skapast þar sem banna þarf aðgengi tiltekinna skipa að höfnum, í tengslum við framkvæmd laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, nr. 93/2008.

Í 11. gr. frumvarpsins eru lagt til breyting á 1. mgr. 27. gr. laganna þannig að kveðið verði á um að heimilt sé að kæra ákvarðanir hafnarstjórna til Samgöngustofu. Með þessu er fellt brott að gjaldskrárákvarðanir séu undanskildar frá kærueheimildinni. Verði frumvarpið að lögum mun Samgöngustofa úrskurða í málum sem skotið er til þeirra af notendum hafna vegna gjaldskrárákvarðana. Um lögmatiseftirlit verður að ræða. Í gildistökuákvæði þessa frumvarps er miðað við að þetta ákvæði taki gildi 1. janúar 2024. Er það gert til að Samgöngustofa gefist tími til að undirbúa sig fyrir þetta nýja verkefni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæðum b-liðar 6. gr. þessa frumvarps og c-liðar 10. gr. frumvarpsins er ætlað að tryggja betri eftirfylgni með alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins. Aðrir þættir frumvarpsins gefa ekki tilefni til að ætla að þeir stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við smíði frumvarps fyrir 151. löggjafarþing voru áform um lagasetningu kynnt á samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 21. ágúst til 4. september 2020 (mál nr. S-153/2020). Sjó umsagnir bárust í samráðinu. Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 10. nóvember til 23. nóvember 2020 (mál S-242/2020). Þrettán umsagnir bárust.

Áform um lagasetningu varðandi frumvarp sem hafði að geyma hluta þeirra ákvæða sem finna má í frumvarpi þessu voru kynnt á samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 3. desember 2021 til 17. desember 2021 (mál nr. S-227/2021). Þrjár umsagnir bárust. Að samráði loknu voru fundir haldnir með ýmsum hagsmunaaðilum um fyrirhugað frumvarp. Drög að

frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 8. mars til 21. mars 2022 (mál nr. 59/2022). 6 umsagnir bárust. Að loknu samráði var ákveðið að fresta framlagningu frumvarps til næsta þings og skipta efni frumvarpsins í tvö frumvörp, sbr. umfjöllun í fyrsta kafla þessa frumvarps.

6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarpsins mun hafa í för með sér tiltekinn kostnað sem leiðir af 11. gr. frumvarpsins um kærur á gjaldskrárákvörðunum. Hér er um nýtt verkefni að ræða sem mun kalla á aukna vinnu Samgöngustofu. Þá kemur frumvarpið kemur til með að hafa kostnað í för með sér fyrir hafnir sem eru innan samevrópska flutninganetsins á meðan þær aðlagast nýjum reglum um gjaldtöku. Þá getur ákvæði um kærur gjaldskrárákvarðana leitt til vinnu hafnarstjórna við að veita umsagnir við kærum sem kunna að berast.

Með eldisgjaldi er verið að koma á nýrri gjaldtökuheimild í 17. gr. hafnalaga en horfa verður til þess að hafnir hafa til þessa tekið gjald fyrir sömu þjónustu með vísan til aflagjaldsákvæðis e-liðar 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. Er því erfitt að áætla hversu mikil áhrifin verða í raun og veru. Hins vegar verður talið að hagræði sé í því fólgið fyrir fiskeldisfyrirtæki og hafnir að skorð sé úr réttaróvissu sem nú ríkir. Loks verður talið að áhrif frumvarpsins séu jákvæð frá umhverfislegu sjónarmiði með heimild til umhverfisafsláttá í gjaldskrár hafna.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði heimild handa stjórnnum hafna til að viðhafa rafræna vöktun á hafnarsvæði eða taka myndir með reglulegu millibili í öryggisskyni. Skv. 2. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019, um skrár yfir vinnsluaðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd, segir að slíkt mat skuli ávallt fara fram vegna umfangsmikils kerfisbundins eftirlits, að meðtalinni myndavélavöktun, á svæðum opnum almenningi. Þar af leiðandi er ljóst að gera þarf mat á áhrifum á persónuvernd vegna vöktunarinnar enda fer hún fram á svæðum sem eru í einhverjum tilvikum opin almenningi. Skv. 10. gr. 35. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 þarf mat á áhrifum á persónuvernd ekki að fara fram ef vinnslan byggist á lögum að því tilskildu að mat á áhrifum hafi farið fram í tengslum við samþykkt laganna. Í ljósi þess að með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði heimild til rafrænnar vöktunar hafna sem hefur tíðkast síðustu ár og ekki er um nýja vinnslu að ræða var það mat ráðuneytisins að ábyrgðaraðilar vinnslunnar geri mat á áhrifum á persónuvernd fremur en að það yrði gert við samningu frumvarpsins þar sem þeir eru betur í stakk búnir til að framkvæma slíkt mat. Þá ber jafnframt að líta til þess að slíkt mat ætti nú þegar að hafa farið fram.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til orðskýringar á þrennum hugtökum sem fjallað er um í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. þjónustusvæði, hafnarsvæði farþegaskipa og siglingasvæði.

Um 2. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að í hafnarreglugerð skuli, þegar kveðið er á um stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi, afmarka sérstaklega fimm svæði. Með því móti munu hafnarsvæði á sjó vera afmörkuð í fimm mismunandi svæði frekar en eitt hafnarsvæði á sjó líkt og tíðkast í dag. Eigendur hafna skulu samkvæmt afmarka þessi svæði þegar þeir gera tillögu til ráðuneytis um hafnarreglugerð. Sömuleiðis ber Samgöngustofu og Vegagerðinni að hafa ákvæðið til hliðsjónar þegar þau senda ráðuneytinu umsögn um reglugerð.

Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að við 1. mgr. 5. gr. bætist nýr málslíður þess efnis að ef strandsvæðaskipulag er í gildi á hafsvæði hafnar skuli skipulag taka mið af því. Með þessu ákvæði er afmörkun hafnalaga og laga um skipulag haf- og stransvæða, nr. 88/2018 þannig að ef strandsvæðaskipulag hefur verið samþykkt þá hafi hafnir ekki heimild til að skipuleggja svæði þannig að það fari í bága við skipulagið.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að stjórnir hafna sem falla undir gildissvið laganna fái heimild til að vakta hafnarsvæði með rafrænum hætti líkt og tíðkast hefur undanfarin ár. Vöktunin fer fram með myndavélum oghafa hafnir miðlað myndefni til notenda hafna með rafrænum hætti, meðal annars á opnum svæðum á vefsíðum hafnanna. Þetta er gert í öryggisskyni auk þess sem notendur hafna hafa notað myndefni þetta til að fylgjast með skipum sínum og fylgst með aðstæðum í höfn auk þess sem skipstjórnarmenn sem eru á leið í höfn hafa notað myndavélarnar til að kanna hvar skip geti lagst að.

Persónugreinanlegar upplýsingar geta safnast upp við notkun þessara myndavéla. Vaktstöð siglinga hefur stuðst við slíkt myndefni í störfum sínum í þeim tilvikum þegar skipstjórnarmenn hafa ekki tilkynnt um brottför úr höfn en vaktstöðin hefur upplýsingar um annað. Getur vaktstöðin þá athugað myndavélar í höfnum til að kanna hvort skip sé í höfn. Þá geta upplýsingar sem aflað er með myndavélum þessum geti nýst við rannsóknir slysa og rannsóknir á saknæmri háttsemi eða mannhvörfum.

Af þessum ástæðum er þörf á því að stjórnnum hafna verði heimilað að miðla gögnum í raun-tíma til almennings og að henni verði heimilað að miðla upplýsingum til lögreglu, Landhelgisgæslu Íslands, rannsóknarnefndar samgönguslysa og Vaktstöðvar siglinga. Með ákvæði þessu er ekki tekin afstaða til þess hvernig hafnir skuli miðla upplýsingum af þessu tagi, sé það yfirhöfuð gert. Er það í valdi þeirra að ákveða hvort miðlunin fer fram á opnu vefsvæði eða aðgangsstýrðu.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Í ákvæði þessu er mælt fyrir um nýjan staflíð um eldisgjald sem bætist við 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Gjaldið tekur til eldisfisks og eldisseiða sem fara um höfn. Rekstur hafnar er skilgreindur í 5. tölul. 3. gr. laganna og í 1. mgr. 17. gr. er kveðið á um gjalddöku og undir hverju hún skal standa. Ákvæði þetta kveður nánar á um hvaða þætti í starfsemi hafna eldisgjaldinu er ætlað að standa undir. Ekki er kveðið á um með hvaða móti hafnir skuli mæla veitta þjónustu, þ.e. hvaða einingar skuli miðað við í gjaldskrá, en eðlilegt er að áætla að miðað sé við magn þess fisks sem fer um höfn, þ.e. krónur á hvert kílógramm eða tonn. Loks segir í ákvæðinu að gjöld samkvæmt þessum staflíð skuli greidd af fiskeldisfyrirtækjum.

Eins og ráða má af orðalagi ákvæðisins nær ákvæði þetta ekki til umskipunar á innfluttum matvælum, þ.e. fersks eða frosins eldisfisks, sem ræktaður hefur verið erlendis og er ætlaður til sölu á Íslandi. Í slíku tilvikum gilda sömu reglur og um önnur innflutt matvæli

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að Landhelgisgæsla Íslands sé veitt heimild til að mæla fyrir um að skip skuli halda til skipaafdreps. Ber skipstjórum og höfnum, sem tilnefndar eru sem skipaafdrepp að fara eftir þessum fyrirráðum.

Um 10. gr.

Í ákvæði þessu er gerð tillaga um þrjár nýjar greinar, 21. gr. a, b og c.

21. gr. a og b varða hafnsögu skipa og skirteini fyrir hafnsögumenn. Ákvæðin eru efnislega samhljóma ákvæðum III. kafla laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, sem verður breytt til samræmis með 13. gr. þessa frumvarps.

21. gr. c kveður á um aðgangsbann að höfnum sem Samgöngustofa er heimilt að mæla fyrir um. Þetta getur átt við í þeim tilvikum sem nefnd eru í ákvæðinu.

Um 11. gr.

Í greininni er lögð til ný 1. mgr. 27. gr. hafnalaga. Kveðið verði á um að heimilt sé að kæra ákvarðanir hafnarstjórna til Samgöngustofu. Samgöngustofa mun samkvæmt ákvæðinu úrskurða í málum sem skotið er til þeirra af notendum hafna vegna gjaldskrárákvarðana. Um lögmætiseftirlit verður að ræða.

Í 2. másl. ákvæðisins segir að úrskurðir Samgöngustofu séu endanlegir á stjórnslustigi. Er með þessu tekið af tvímæli um að úrskurðum Samgöngustofu verði ekki skotið áfram til ráðuneytisins til endurskoðunar. Þykir ekki ástæða til að endurskoðun á gjaldskrárákvörðunum geti farið fram á tveimur stjórnslustigum.

Um 12. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna. Öll ákvæði, önnur en 11. gr., öðlast þegar gildi. 11. gr. um stjórnslukærur skal öðlast gildi 1. janúar 2024. Samkvæmt þessu verður einungis heimilt að kæra gjaldskrárákvarðanir hafna sem teknar eru eftir gildistöku ákvæðisins.

Um 13. gr.

Þessi grein hefur að geyma nýtt ákvæði til bráðabirgða. Með ákvæðinu er kveðið á um að eigendur hafna skuli endurskoða ákvæði um hafnarsvæði á sjó í hafnarreglugerðum og skila ráðuneyti endurskoðuð ákvæði þar sem þau svæði sem kynnt eru í 2. gr. frumvarpsins, eru afmörkuð. Skal þeim skilað fyrir 1. maí 2024.

Um 14. gr.

Með þessari grein eru breytingar gerðar á ákvæðum laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003 til samræmis við breytingar í 10. gr. frumvarpsins þannig að ákvæði er varða hafnsögu eru felld brott úr þeim lögum.