



Reykjavík, 28. apríl 2021

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík  
[srn@srn.is](mailto:srn@srn.is)

### Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá

Hinn 31. mars síðastliðinn birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið drög að frumvarpi til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Frumvarpsdrögin endurspeglu áform um heildarendurskoðun gildandi laga nr. 38/2007 um sama efni. Í lýsingu á efni frumvarpsins á samráðsgáttinni segir m.a.: „Frumvarpið byggir að meginstefnu til á gildandi lögum en bætir jafnframt við nýjum ákvæðum sem talin eru nauðsynleg til að löggin nái því tilætlaða markmiði að stuðla að skráningu kaupskipa á Íslandi.“

Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi Samtaka atvinnulífsins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*).

Almennt lýsa samtökin ánægju með framtakið enda er það mat þeirra að tilvist virkrar og samkeppnishæfrar íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár sé þjóðþrifamál sem geti bæði stutt við innlenda kaupaskipaútgerð og skapað mikilvæg störf sem grundvallast á sérþekkingu og sérhæfingu. Að framangreindu sögðu vilja samtökin koma nokkrum ábendingum á framfæri.

### Virk og samkeppnishæf skipaskrá

Virgni og samkeppnishæfni íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár hlýtur að verða háð áhuga hérlandra og erlendra skipafélaga til að skrá skip sín hér á landi. Innkoma skrárinnar verður óhjákvæmileg háð skráningum og því mikilvægt að skráning verði góð. Til að tryggja slíkan áhuga mun þurfa að ráðstafa fjármunum og þekkingu fyrst í uppbyggingu skrárinnar og síðar rekstur. Samandregið verður að tryggja að skipaskráin standist bæði verðsamkeppni, í víðu samhengi, og jafnframt þjónustusamkeppni.

Reynsla skipafélaga gefur til kynna að skipaskrá getur aðeins talist samkeppnishæf í þjónustu ef hún veitir þjónustu allan ársins hring. Á virkni skipaskrárinnar kann jafnt að reyna vegna brýnna skráningarmála með skömmum fyrirvara og að nóttu til. Hafa t.a.m. komið fram skráningarmál sem leysa þarf með hraði. Þar sem svo óheppilega vill til að dagur og nótt falla ekki saman um allan heim verður að vera unnt að vinna að úrlausn með skipaskránni hvenær sem er. Starfsemi burðugrar skipaskrár verður því að vera skipulögð út frá þörfum kaupaskipaútgerða í heiminum öllum en ekki hefðbundnum skrifstofutíma á Íslandi.

## Skattaumhverfi

Eins og fram kemur í lýsingu á efni frumvarpsdraganna á samráðsgáttinni og í I. kafla greinargerðar frumvarpsins mun fjármála- og efnahagsráðherra leggja samhliða fram frumvarp til laga um skattlagningu kaupskipaútgerða.

Í þessu samhengi vilja samtökin taka fram að það er ein mikilvægasta forsenda þess að virkri og samkeppnishæfri íslenskri alþjóðlegri skipaskrá verði komið á fót að skattaumhverfi sem verði með þeim hætti að það skapi kaupskipaútgerðum ekki lakari stöðu en annars staðar. Eigi vel að vera, og þá einkum m.t.t. þess að það verður væntanlega töluvert átak að fá kaupskipaútgerðir til að skrá skip á héraðsskrá, þyrfti skattalega staðan helst að vera betri hér en annarsstaðar. Eins og reynslan sýnir þarf að vanda verulega til verka við undirbúning skattaumhverfis kaupskipaútgerða.

## Hlutverk Samgöngustofu

Af ýmsum ákvæðum frumvarpsdraganna, t.d. lokamálsgrein 4. gr., 1.–3. mgr. 5. gr., 7. gr., 1. og 2. mgr. 9. gr., 10. gr., 11. gr. og 13. gr., leiðir að Samgöngustofu verður ætlað að halda utan um íslenska alþjóðlega skipaskrá og annast framkvæmd hennar, þ. á m. að leggja mat á skráningu og gögn og annast eftirlit með skráðum skipum.

Í þessu samhengi hafa samtökin áhyggjur af því að eftirlitshlutverk Samgöngustofu sé í frumvarpsdrögunum skilgreint með of víðtækum hætti og það kunni að koma niður á þjónustu og þar með samkeppnishæfni skipaskrárinnar. Að mati samtakanna þarf frumvarptextinn að endurspeglar eftirlitshlutverk Samgöngustofu betur þannig að það verði afmarkað, þröngt og fyrirsjáanlegt.

Til að mynda er gert ráð fyrir því að Samgöngustofa afskrái skip ef skoðun hefur ekki farið fram á því í fimm ár samfleytt, skv. 6. tölul. 1. mgr. 10. gr., og til grundvallar mati stofnunarinnar eiga að liggja opinber vottorð, skoðun eða annað sem stofnunin telur fullnægjandi, skv. 2. mgr. lagagreinarinnar. Samkvæmt athugasemdum við 10. gr. frumvarpsdraganna innihalda töluliðir 1. mgr. 10. gr. ekki tæmandi talningu. Samkvæmt upplýsingum samtakanna gerist það ekki að skoðun skipa sé ekki sinnt þar sem það hefur verulega alvarlegar afleiðingar í för með sér. Faggilt alþjóðleg skoðunarfyrirtæki, t.d. DNV og Bureau Veritas, sérhæfa sig í skoðun skipa í samræmi við alþjóðlega staðla. Þá annast alþjóðlega viðurkennd fyrirtæki flokkun skipa o.fl. með tilliti til alþjóðsamninga. Meðvitund um gagnsemi faggiltra fyrirtækja er því miður enn sem komið er takmörkuð hér á landi og endurspeglar það því miður í ríkum mæli í viðleitni til þess að skilgreina eftirlit þannig að það sé að öllu leyti fellt á herðar opinberra stofnana. Á sama tíma hefur Evrópa og fjölmörg ríki utan hennar færst í átt til þess að skilgreina framkvæmd eftirlits sem viðfangsefni faggiltra fyrirtækja en viðfangsefni stjórnvalda sem verkefni stofnana. Engin ástæða er til að skilgreina eftirlitshlutverk Samgöngustofu með rúmum hætti þar sem kaupskipaútgerðir starfa þegar í alþjóðlegu umhverfi þar sem faggilt fyrirtæki og aðrir skoðunaraðilar hafa þegar ríku hlutverki að gegna. Í því ljósi væri rétt að endurskilgreina eftirlitshlutverk Samgöngustofu þannig að það endurspegli þá hugsun að stofnuninni beri fyrst og fremst að annast gagnaöflun vegna undirbúnings töku ákvarðana en meginhluti eftirlitsvinnunnar sjálfar geti verið í höndum annarra.

Í 11. gr. er gert ráð fyrir því að Samgöngustofa fari með eftirlit með því hvort skipstjóri á kaupskipi uppfylli almenn hæfisskilyrði. Hluti af því eftirliti snýr að skipstjórum sem hafa ríkisfang utan EES-svæðisins og Færeyja. Í athugasemdum við greinina í frumvarpsdrögunum er tekið það dæmi að slíkt geti t.d. átt við um þörf á undanþágu vegna kaupskips sem skráð er á íslenska alþjóðlega skipaskrá og er í siglingum milli landa utan Evrópu. Frekari útfærslu er ráðherra ætlað að skilgreina í reglugerð skv. 7. tölul. 15. gr. frumvarpsdraganna. Með þessu verður Samgöngustofu t.d. gert að leggja mat á almennt hæfi skipstjóra hjá erlendu skipafélagi sem tæki til skoðunar að skrá skip á íslenska alþjóðlega skipaskrá. Afar hætt er við að þannig skilgreint hlutverk Samgöngustofu fái það yfirbragð að mat á hæfi skipstjóra verði háð mati starfsmanns stofnunarinnar. Þar með kann að vera hætt við að heimild Samgöngustofu verði afar fráhrindandi. Má í því samhengi t.d. benda á að óljóst kann að verða hvernig fari um mat á hæfi skipstjóra frá Bretlandi. Spyryja má hvort bresk kaupskipaútgerð telji fýsilegt að skrá skip sitt hér á landi undir slíkri óvissu?

### Kjör skipverja

Í 12. gr. frumvarpsdraganna er að finna ákvæði sem sætt hefur opinberri gagnrýni síðustu daga. Nánar tiltekið er þar um 1. og 2. mgr. að ræða en þær eru svohljóðandi:

[1.] Um kjör skipverja í áhöfn kaupskips fer eftir þeim kjarasamningum sem gerðir hafa verið við stéttarfélög viðkomandi ríkja þar sem skipverji á lögheimili. Kjarasamningur gildir einungis fyrir félaga í því stéttarfélagi og ríkisborgara þess ríkis sem stéttarfélag á lögheimili í, enda eru þeir ekki í öðrum stéttarfélögum sem gerður hefur verið kjarasamningur við.

[2.] Kjör og önnur réttindi skipverja í áhöfn kaupskips skulu þó aldrei vera lakari en þau kjör og réttindi sem mælt er fyrir um í samþykkt Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) um vinnuskilyrði farmanna frá árinu 2006 (Maritime Labour Convention (MLC) 2006) eins og þau eru á hverjum tíma og þau lágmarkskjör sem Alþjóðaflutningaverkamannasambandið (ITF) miðar við á hverjum tíma.

Óþarft er að rifja nákvæmlega upp þau orð sem hafa fallið vegna 12. gr. frumvarpsdraganna á opinberum vettvangi enda byggja þau og rangtúlkunum og misskilningi.

Rétt er í þessu samhengi að minna á að efni 12. gr. frumvarpsdraganna mun hnykkja á lágmarksréttindum skipverja. Metnaðarfull áform um að koma raunverulega á fót íslenskri alþjóðlegri skipaskrá hafa ekki orðið til í tómarúmi. Yfirgnæfandi meiri hluti vöruflutninga til og frá landinu er nú þegar á hendi erlendra skipafélaga sem þurfa að gæta að samræmi við ákvæði 2. mgr. 12. gr. frumvarpsdraganna. Með 12. gr. er því ekki stefnt að því að gera stöðu skipverjanna lakari heldur þvert á móti lögfasta lágmarkskjör.

Inntak 1. mgr. 12. gr. er skilgreint í sérstökum athugasemdum við 12. gr. frumvarpsdraganna en þar segir m.a.:

Í ákvæðinu er kveðið á um kjör áhafna. 1. mgr. gerir ráð fyrir að um kjör skipverja fari eftir kjarasamningi þess lands sem viðkomandi skipverji á lögheimili í og gilda því íslenskir kjarasamningar einungis um íslenska skipverja í áhöfn kaupskipa. Miðað er við að kjarasamningur gildi einungis fyrir þá sem eru í því stéttarfélagi sem gerði samninginn og hefur það þá þýðingu að ef skipverji er ekki í stéttarfélagi í sínu heimalandi eða annars staðar er útgerð kaupskipsins heimilt að semja sérstaklega við hann um kaup og kjör.

(Undirstrikun og breiðletrun samtakanna)

Í þessu samhengi þarf að líta til orðalags 2. málsli. 1. mgr. 12. gr. þar sem segir að kjarasamningur gildi einungis fyrir félaga í því stéttarfélagi og ríkisborgara þess ríkis sem stéttarfélag á lögheimili í *enda séu þeir ekki í öðrum stéttarfélögum sem gerður hefur verið kjarasamningur við*. Af því hlýtur að leiða að ekki er ætlunin að skjóta loku fyrir rétt skipverja til velja sér sér stéttarfélag. Þá verður samningsréttur skipverja traustur hvort sem hann hefur verið framseldur stéttarfélagi eða ekki.

Í 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, segir:

Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör, óháð kyni, þjóðerni eða ráðningartíma fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveða skulu ógildir.

(Undirstrikun samtakanna)

Eins og undirstrikuðu orðin bera með sér nær gildissvið meginreglunnar um lágmarksrétt samkvæmt kjarasamningum einvörðungu til kjarasamningssvæðis. Í því ljósi hefur t.a.m. ekki komið til álita að meginreglan nái til kjara skipverja á erlendum skipum sem hingað koma. Siglingar kaupskipa eru í eðli sínu alþjóðlegar. Með frumvarpsdrögum er ekki lagt upp með að kaupskipaútgærd flytji alla starfsemi sína til Íslands samfara skráningu kaupskips á íslenska alþjóðlega skipaskrá enda getur það ekki talist raunhæft. Ábati af rekstri alþjóðlegrar skipaskrár á Íslandi getur hins vegar orðið verulegur ef rétt er á haldið. Í því samhengi er frumvarpið í raun hlutlaust gagnvart ráðningarsambandi skipverja að öðru leyti en því að í 12. gr. eru áréttuð lágmarkskjör.

Í huga samtakanna er efni 12. gr. frumvarpsdraganna ekki aðeins veruleg forsenda þess að hér verði unnt að reka virka og samkeppnishæfa íslenska alþjóðlega skipaskrá, sem skapa kann hér störf og mikilvæga þekkingu, heldur verður ekki séð að ákvæði hennar muni gera kjör skipverja lakari en nú er.

### Reglugerðarheimild ráðherra

Í 15. gr. frumvarpsdraganna eru samanteknar heimildir ráðherra til setningar stjórnvaldsfyrirmæla til nánari útfærslu á framkvæmd ákvæða 4.–13. gr. Að mati samtakanna eru þær skýringar sem settar eru fram í sérstökum athugasemdum við frumvarpsgreinina mjög svo knappar, ekki síst þar sem reglugerðarheimildin mun snúa að kjarnaatriðum.

Sérstaka athygli vekur eftirfarandi undirstrikað orðalag í inngangsmálslið 15. gr.:

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna sem og um: [...]

(Undirstrikun samtakanna)

Framangreint undirstrikað orðalag virðist bjóða upp á tvær skýringar, þ.e. annars vegar að ætlunin sé að heimila ráðherra að setja með reglugerð nánari framkvæmd allra ákvæða laganna og þá sérstaklega ákvæði 4.–13. gr. eða hins vegar að ætlunin sé að heimila ráðherra að setja með reglugerð ákvæði framkvæmd laganna og atriði sem utan þeirra standa en snúa



að 4.–13. gr. Við bætist að inntak ákvæða 1.–9. tölul. 15. gr. er nokkuð takmarkað þar sem það vísar í raun til ákvæða 4.–13. gr. Til að mynda er ekki getið nánar á um það í töluliðunum eða skýringum við þá hvað það er sem ráðherra ber að ákveða með reglugerð og varðar skráningu kaupskipa skv. 4. gr. Er t.d. hugsunin að reglugerðarákvæði um slíka skráningu snúi aðeins að skilgreiningu á heimahöfn og skráningareyðublað? Hvenær í skráningarferlinu hefur skip verið skráð? Er ætlunin að í reglugerð verði kveðið á um þau gögn sem skila ber með eyðublaðinu?

Að mati samtakanna er þörf á að skýra reglugerðarheimild ráðherra nánar, þ.e. fjalla hið minnsta um ytri og innri mörk hennar í endanlegu frumvarpi. Þarf þess að vera gætt að ekki verði svo mikið svigrúm til mats skilið eftir í höndum ráðherra að það skapi óvissu sem kann að reynast fráhrindandi.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

A handwritten signature in blue ink, reading 'Halldór Benjamín Þorbergsson'.

*Halldór Benjamín Þorbergsson*  
framkvæmdastjóri SA

A handwritten signature in blue ink, reading 'Andrés Magnússon'.

*Andrés Magnússon*  
framkvæmdastjóri SVP