

Samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 130/1531
komudagur 25.3.2004

Reykjavík, 23. mars 2004.

FRUMVARP TIL LAGA UM SIGLINGAVERND
UMSÖGN SAMBANDS ÍSLENSKRA KAUPSKIPAÚTGERÐA.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða, SÍK, þakkar móttakið bréf samgöngunefndar Alþingis dags 24. febrúar s.l. þar sem óskað er umsagnar SÍK um ofangreint frumvarp til laga um siglingavernd. Þá þakkar SÍK þann aukna fest sem veittur var til að skila inn athugasemdum við frumvarpið.

Með frumvarpi þessu eru leidd í lög ákvæði alþjóðlegrar samþykktar, sem hefur að markmiði að efla viðbrögð alþjóðasamfélagsins gagnvart hugsanlegum hryðjuverkum í siglingum.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða telur það hafa verið skynsamlega ákvörðun að setja þau ákvæði, sem í hinum alþjóðlegum samþykktum felast, í sérstök lög eins og hér er gert, bæði sökum þess að hér er um að ræða nýjar alþjóðlegar kröfur sem án vafa eiga eftir að taka talsverðum breytingum á næstu misserum svo og sökum þess að mikilvægt er að íslensk lög kveði skýrt á um skyldur og ábyrgð þeirra fjölmörgu aðila sem að siglingaverndinni koma.

Helstu athugasemdir Sambands íslenskra kaupskipaútgerða eru þessar:

- Samband íslenskra kaupskipaútgerða hefur áhyggjur af þeim ágreiningi sem enn ríkir milli ábyrgðaraðila siglingaverndar um hver beri ábyrgð á hverju.
- Skilgreina þarf hver beri ábyrgð á verndun farms eftir að skoðun tollgæslu er lokið.
- Skilgreina þarf hver skuli leggja til aðstöðu fyrir tollgæslu samkvæmt fyrirbyggjandi drögum að reglum um farmvernd, höfnin eða tollgæslan.
- Breyta þarf skilgreiningum á nokkrum hugtökum til þess að gera þau skýrari og afmarkaðri.
- Tryggja þarf að gjaldtaka hafna vegna siglingaverndar taki til alls þess kostnaðar sem af siglingaverndinni leiðir óháð því hvort höfnin sjálf annast framkvæmdina eða felur hana verktaka/rekstaraðila.



Almennar athugasemdir.

Í stýrihóp þeim sem samgönguráðherra skipaði til að “fara yfir og skilgreina þær kröfur sem gerðar eru í samþykktum um siglingavernd og ákvarða hverjum beri að fullnægja þeim” tókst að lokum að ná bærilegri sátt um hver skuli bera ábyrgð á þeim skuldbindingum sem í ákvæðum SOLAS samþykktarinnar og ISPS-kóðans felast. Yfirlit yfir skiptingu ábyrgðar kemur fram í yfirlitsmynd 2.1 í skýrslu stýrihópsins.

Á síðustu vikum hefur þess orðið vart að einhverjar hafnir og tollgæslan hafa leitað leiða til að komast hjá því að taka á sig skuldbindingar og þá ábyrgð sem eðlilegt er að þessir aðilar beri í samræmi við ákvæði SOLAS samþykktarinnar og ISPS-kóðans og í samræmi við tillögur stýrihóps samgönguráðherra. Þá liggur fyrir djúpstæður ágreiningur um hver beri ábyrgð á verndun farms eftir að skoðun eða vottun farms er lokið og þar til farmurinn er settur um borð í skip. Sú óvissa, sem af þessu leiðir, hefur þegar tafið allan undirbúning að gildistöku siglingaverndar og gerð verndaráætlunar. Fyrstu drög að reglum tollgæslunnar um farmvernd voru birtar fimmtudaginn 19. mars s.l., þ.e. daginn eftir að umsagnarfrestur til að skila athugasemdum við frumvarp þetta rann út og löngu eftir að verndaráætlanir hafna áttu að hafa borist Siglingastofnun Íslands til samþykktar.

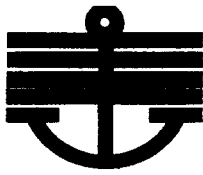
Sá ágreiningur sem vikið er að hér að framan og síðar í umsögn þessari krefst þess að vandað sé til lagasetningarinnar og að í lögnum sé að finna ítarleg ákvæði um hverjir skuli bera ábyrgð á skuldbindingum þeim sem í siglingaverndinni felast.

Það eru einkum 3 atriði sem einkum er deilt um:

- Deilt er um hvort höfnum sé skylt að bera ábyrgð á verndun farms eftir að farmur hefur verið skoðaður og úttekinn af tollgæslu eða hvort heimilt sé að eftirlit með farminum sé í höndum einhverra annarra og þá hverra og með hvaða skilyrðum.
- Deilt er um hver skuli bara ábyrgð á að koma upp aðstöðu fyrir tollgæsluna vegna eftirlits með farmi.
- Deilt er um með hvaða hætti gjaldtöku vegna siglingaverndar skuli háttáð.

Hvað varðar spurninguna um hvort höfnum sé skylt að bera ábyrgð á verndun farms eftir að farmur hefur verið skoðaður af tollgæslu, ber að horfa til eftirfarandi atriða:

1. Í skýrslu stýrihóps segir að gert sé ráð fyrir að hafnir axli ábyrgð við framkvæmd hafnaverndar. Þar segir á bls 16 um hafnir: “Sömuleiðis er gert ráð fyrir að hafnir beri ábyrgð á að þjónustu- og rekstaraðilum á skilgreindu hafnarsvæði uppfylli kröfur hafnarverndar þar sem það á við.”
2. Í ákvæðum SOLAS samþykktarinnar segir í XI. Kafla, reglu 10, að sérhver hafnaraðstaða skuli fullnægja öllum þeim ákvæðum ISPS-kóðans sem varða starfsemi hafna.
3. Hvorki ISPS-kóðinn eða SOLAS samþykktin gera ráð fyrir sérstakri farmvernd eða að einhverjar skuldbindingar ISPS-kóðans eða SOLAS samþykktarinnar séu í höndum annarra aðila en hafnanna. Sú tillaga stýrihóps að fela tollgæslu hluta þeirra skuldbindinga, sem af ákvæðum siglingaverndar



SAMBAND ÍSLENSKRA KAUPSKIPAÚTGERÐA
ICELANDIC SHIPOWNERS' ASSOCIATION

leiðir, byggði á þeirri staðreynd að tollgæslan hafði þá þegar það skilgreinda hlutverk að hafa eftirlit með útflutningi og allar nauðsynlegar lagaheimildir til þess að taka að sér eftirlit með farmi. Nánar er vikið að skilgreiningu á farmvernd hér á eftir.

Samkvæmt framangreindu hlýtur höfnin ávallt að bera ábyrgð á farmi sem kominn er til hafnarinnar og sem vottaður hefur verið af tollgæslu. Í verndaráætlun hafnanna er skylt að greina frá þeim ráðstöfnunum sem viðhafa skal gangvart verndun farms. Þær ráðstafanir eru eðlilega á forræði hafnarinnar og lúta ákvörðun verndarfulltrúa hafnarinnar. Væru þær á forræði einhvers annars aðila, væri farmurinn ekki á forræði hafnarinnar og þess vegna ekki hluti þess sem höfnin verndar eða ber ábyrgð á samkvæmt verndaráætlun hafnarinnar. Þessi niðurstaða er væntanlega samhljóða síðustu málsgrein 4. gr frumvarpsins.

Varðandi þá spurningu hverjum beri að koma upp aðstöðu fyrir tollgæsluna vegna eftirlits með farmi, þá hlýtur að vera eðlilegt að:

1. **Tollgæslan beri sjálf allan kostnað af því lögboðna hlutverki sem henni hefur þegar verið falið með gildandi tollalögum.** Þetta er í samræmi við ný ákvæði hafnarlaga um kostnaðarrétta gjaldskrá þar sem höfnum er óheimilt að ráðstafa tekjum hafnanna til að standa undir kostnaði við óskilda starfsemi, þ. e. starfsemi sem höfnin hefur ekki með lögum.
2. Með þessu er ekki sagt að tollgæslan þurfi að byggja upp aðstöðu til að annast eftirlit með farmi í höfnum landsins, heldur má hugsa sér að hafnir geti lagt til heppilegt húsnæði til eftirlitsins með samkomulagi við tollgæsluna.

Þó svo framkvæmdin geti verð eitthvað breytileg á milli hafna er nauðsynlegt að ábyrgðin á framkvæmdinni og hver beri ábyrgð á hverju sé ávallt skýr og hafi almennt gildi.

Um tilhögun gjaldtöku verður fjallað síðar.

Farmvernd.

Í frumvarpi til laga um siglingavernd er hugtakið “farmvernd” skilgreint sem:

“Forvarnir til að vernda farm gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólögætum aðgerðum”.

Þetta hugtak er mjög víðtækt og hefur það hugsanlega leitt til þess að forsvarsmenn hafna hafa undanfarið lýst því yfir að öll ábyrgð á farmi, sé í höndum tollgæslunnar og komi höfnunum ekkert við. Þessi skilgreining á hugtakinu “farmvernd” er óheppileg ef litið er til skilgreiningar á hugtakinu í 3. mgr greinar 1.9 í skýrslu stýrihóps samgönguráðherra. Í 3. mgr segir: “Farmvernd miðar að því að flytja farm eftir vottaðri flutningaleið frá því að gengið er frá honum, t.d. frá því að vörur eru settar í gám, honum lokað í verksmiðju eða framstöð, og þar til honum hefur verið komið fyrir á lokuðu svæði, haftasvæði, innan hafnarinnar fyrir útflutning”.

Sú túlkun forsvarsmanna hafnanna að skilja á milli hafnaverndar annars vegar, þ.e. ráðstafana, sem lúta að vernd skipa, áhafna, farþega og farms innan hafnaraðstöðu, og



sem hafnir bera ábyrgð á, og farmverndar hins vegar, þ.e. ráðstafana sem lúta að verndun farms gegn hvers kyns ógn og sem tollgæslan ber ábyrgð á, samræmist ekki ákvæðum ISPS-kóðans og SOLAS samþykktarinnar.

Sú lýsing á farmverndinni, sem fram kemur í kafla 1.9 um farmvernd i skýrslu stýrihópsins, nær til þess að annast eftirlit með farmi frá útflytjanda fram til þess að skoðun á farminum er lokið og farminum er komið fyrir á sérstöku haftsvæði hafnaraðstöðunnar fyrir farm er í samræmi við ákvæði 4. gr fyrirbyggjandi draga að reglum Tollstjórans í Reykjavík um farmvernd, en þar segir: “Á hverri útflutningshöfn skulu vera afgirt haftsvæði fyrir vörur til útflutnings.” Í þeim tilgangi að eyða þeim ágreiningi sem vikið er að hér að ofan, er lagt til að þetta ákvæði úr reglum Tollstjórans í Reykjavík verði fellt inn í 4. gr frumvarpsins.

Þá er vakin athygli á að samkvæmt 1. málslíð 3. gr. frumvarpsins telst farmvernd hluti af siglingaverndinni. Það er ekki hægt að líta svo á að unnt sé að undanskilja allar skuldbindingar farmverndar frá þeim skuldbindingum sem felast í ákvæðum ISPS-kóðans og SOLAS samþykktarinnar. Af þessu leiðir að í verndaráætlun hafna verður höfnin að tilgreina þær ráðstafanir sem höfnin viðhefur varðandi eftirliti með farmi við komu hans til hafnarinnar og verndun farmsins eftir að eftirliti tollgæslu er lokið. Samkvæmt áður nefndu ákvæði 10 reglu SOLAS samþykktarinnar og ákvæðum ISPS-kóðans um haftsvæði, verður ekki séð með hvaða hætti höfn getur fullnægt þessum ákvæðum án þess að gera ráð fyrir að bera ábyrgð á vernd farmsins eftir að skoðun/eftirliti tollgæslunnar er lokið og bæði heimilt og skyllt er að færa farminn þangað sem hann bíður þess að vera settur um borð í skip.

Tillögur um breytingar á einstökum greinum.

Með hliðsjón af ofangreindu gerir Samband íslenska kaupskipaútgerða tillögu um eftirfarandi breytingar á frumvarpi til laga um siglingavernd.

A. 3. gr skilgreiningar, 1. ml. b).

Hugtakið hafnavernd er í frumvarpinu skilgreint sem: “forvarnir til að tryggja vernd hafnaraðstöðu gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólöglegum aðgerðum”.

Vísað er til skilgreiningar á hugtakinu skipavernd, sem er: “forvarnir til að tryggja vernd skipa, áhafna, farþega og farms gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólöglegum aðgerðum”. Markmið siglingaverndar eru þau sömu hvort heldur um er að ræða skip eða höfn. Í þeim tilgangi að tryggja samræmi í skilgreiningum og þar sem verndarástafanir hafnarinnar beinst fremur að því að vernda skipin, áhafnirnar, farþegana og farminn innan hafnaraðstöðunnar fremur en það afmarkaða svæði eða land sem hafnaraðstaða er samkvæmt skilgreiningu í 3. ml. 3. gr. er lagt til að skilgreining á hugtakinu hafnavernd verði eftirfarandi:

Hafnavernd : forvarnir til að tryggja vernd mannvirkja, skipa, áhafna, farþega, starfsmenna, tækja og farms í og nærri hafnaraðstöðu gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólöglegum aðgerðum.



Í þessu sambandi þykir rétt að vekja athygli á þær kröfur sem gerðar eru um ráðstafanir í höfnum geta tekið til svæða sem liggja utan skilgreindar hafnaraðstöðu svo sem innsiglingar til hafnar.

B. 3. gr. 1. ml. c)

Með hliðsjón af athugasemdum hér að framan er lagt til að skilgreining á hugtakinu farmvernd verði þrengd þannig að hún takmarkist við þá lýsingu sem fram kemur í skýrslu stýrihóps.

Farmvernd: Forvarnir til að tryggja vernd farms á vottaðri flutningaleið frá starfsstöð útflytjanda að hafnaraðstöðu þar sem farmurinn er vottaður til útflutnings og færður um borð í skip eða inn á haftasvæði hafnaraðstöðunnar.

C. 4. gr.

Vísað er til athugasemdar hér að framan. Í lok 4. gr komi á eftir: ... yfirvofandi vá.

Ef höfn er útflutningshöfn skal höfnin skilgreina haftasvæði hafnarinnar fyrir farm þar sem unnt er að vernda farm sem býður útflutnings eftir að tollgæslan hefur lokið skoðun farmsins.

D. 6. gr Hafnavernd.

Víða við hafnir er það svo að ekki dugar að höfnin sjálf fullnægi ákvæðum siglingaverndar. Við höfnina starfa fyrirtæki sem einnig þurfa að lúta ákvæðum siglingaverndar og innan hafnaraðstöðunnar getur farið fram starfsemi sem á ekkert skylt við hafnarstarfsemi. Dæmi um þetta gæti verið starfsemi SÍF í Hafnarfirði, sem einnig þarf að lúta ákvæðum siglingaverndar þar sem hús félagsins er að hluta til innan hafnaraðstöðunnar. Lagt er til að 1. mgr verði svohljóðandi:

Höfn sem kys að þjóna skipum sem falla undir lög þessi skal skilgreina þá hafnaraðstöðu sem nýta á undir slíka starfsemi. **Höfnin og sú starfsemi sem fer fram innan hafnaraðstöðunnar skal fullnægja öllum skuldbindingum siglingaverndar að því er varðar vernd mannvirkja, skipa, áhafna, farþega, starfsmanna, tækja og farms í og nærri hafnaraðstöðu gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólögumætum aðgerðum. Útbúa skal áhættumat....**

E. 9. gr Gjöld.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða gerir athugasemdir við ákvæði 9. gr frumvarpsins um gjaldtökuheimildir. Sambandið telur mjög óheppilegt og beinlínis varhugavert ef kostnaður við að tryggja öryggi í höfnum verður samkeppnisþáttur í starfsemi hafna. Slíkt leiði til þess að hafnir búi ekki við sömu samkeppnilegu skilyrði og að rík tilhneiging verði til þess að draga úr og ganga skemmra en æskilegt væri við framkvæmd siglingaverndar, sérstaklega hjá þeim höfnum sem þurfa að leggja í mikinn kostnað vegna siglingaverndar. Ef til þess kæmi að þær ráðstafanir sem íslenskar hafnir viðhafa verði dregnar í efa og trúverðugleiki íslenskra hafna bresti,



kann það að hafa gríðarlegar afleiðingar fyrir siglingar skipa hingað og héðan. Þannig má gera ráð fyrir bandarísk sjórnvöld muni hugsanlega neina skipum sem koma héðan að koma til hafnar þar vestra.

Fyrir liggur að íslenskar hafnir standa mjög misjafnlega vel að vígi hvað varðar að fullnægja þeim alþjóðlegu skuldbindingum um siglingavernd sem þeim er gert að fullnægja fyrir 1. júlí n.k. Sumar hafnir, t.d. Straumsvíkurhöfn, virðast geta fullnægt þessum alþjóðlegu skuldbindingum með afar litlum viðbótarkostnaði. Aðrar hafnir, t.d. Hafnarfjarðarhöfn, virðast tæplega geta fullnægt ákvæðum siglingaverndar án þess að leggja í verulegar og kostnaðarsamar framkvæmdir, framkvæmdir sem gætu hugsanlega aldrei fullkomlega staðið undir sér fjárhagslega.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða óttast að áhrif siglingaverndar á samkeppnisstöðu hafna séu meiri en menn almennt geri sér grein fyrir. Upplýsingar um þann kostnað sem hafnir munu hafa af framkvæmd siglingaverndar liggur ekki fyrir en fram hafa komið áætlanir um að kostnaður geti verið á bilinu 250 – 450 millj kr á ári. Sé horft til þess að tekjur hafna af vörugjöldum eru um 1000 millj kr. á ári og standa undir stærstum hluta tekna margra hafna, má ljóst vera að siglingaverndargjald hafna mun hafa mikil áhrif á samkeppnisstöðu og rekstrarforsendur hafnanna til lengri tíma litið. Samband íslenskra kaupskipaútgerða óttast því að skortur á nægum undirbúningi og svo og of litlar tekjur til að standa undir kostnaði við siglingavernd geti orðið til þess að ráðstafanir einstakra hafna verði í raun málamyndagerningar og að slíkt muni skótt spyrjast út. Það er afar mikilvægt að tryggja að þau skilaboð sem koma frá Íslandi séu skýr og trúverðug og skapi það orðspor að hér séu varnir gegn hryðjuverkum teknar alvarlega.

Fulltrúi Sambands íslenskra kaupskipaútgerða í stýrihóp samgönguráðherra gerði tillögu um að fyrst um sinn og þar til tekist hefði að ná jöfnuði í útgjöldum hafna vegna siglingaverndar yrði sett á samræmt siglingaverndargjald og að á aðlögunartímabilinu tækju þær hafnir sem standa best að vígi þátt í því að greiða niður kostnað þeirra hafna sem þurfa sannanlega að leggja í mjög mikinn kostnað. Þessi framkvæmd er nákvæmlega sama eðlis og viðhöfð er við greiðslur úr hafnabótasjóði, en þær greiðslur hafa að markmiði að jafna stöðu hafna vegna þess nýja samkeppnisumhverfis sem ný hafnalög hafa mælt fyrir um að skuli gilda um rekstur hafna. Tillaga Sambands íslenskra kaupskipaútgerða fékk ekki hljómgrunn hjá stýrihópnum.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða beinir þeim tilmælum til samgöngunefndar Alþingis að hún ræði og meti þennan valkost í ljósi þess að hagsmunir hafnanna hljóta að vega þyngra en spurningin um hvort hafnir starfi tímabundið í samræmi við ákvæði samkeppnislaga eða ekki.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða leggur áherslu á að sá kostnaður sem lagður er á útgerðir skipa sé ekki meiri en sá sem sannanlega fellur til við vernd skipa innan hafnaraðstöðu. Þá gerir Samband íslenskra kaupskipa kröfu um að hafnir innheimti allan kostnað vegna eftirlits með farmi hjá útflytjendum beint eða með þeim sama hætti og vörugjöld eru innheimt.



SAMBAND ÍSLENSKRA KAUPSKIPAÚTGERÐA

ICELANDIC SHIPOWNERS' ASSOCIATION

Þar hafnirnar bera ábyrgð á framkvæmd siglingaverndar og þar sem þessi gjaldtaka verður að óbreyttu samkeppnisþáttur í starfsemi hafnanna, er mikilvægt að sá grunnur sem gjaldtakan byggir á sé samræmd milli hafna og að hún taki til alls þess kostnaðar sem til fellur við framkvæmd ráðstafana samkvæmt verndaráætlun hafnarinnar.

Lokaorð.

Ágreining þann, sem risið hefur um hver beri ábyrgð á hverju og vikið er að hér að framan, má að hluta til rekja til þess að viðkomandi aðilar hafa ekki fengið þær fjárveitingar sem þarf til að geta annast þær skuldbindingar sem fylgir aukinni ábyrgð, eða að viðkomandi sjái möguleika á að hagræða málum hjá sér og einfalda eigin framkvæmd og kostnað. Ef allir þeir sem koma að framkvæmd siglingaverndar haga sér með þessum hætti og leyta ekki leiða til að lækka tilkostnað með samráði og samstarfi er næsta víst að heildarkostnaður við framkvæmd siglingaverndar verður mun hærri en ef gott og skilvirkt samstarf gæti tekist um framkvæmdina. Hagsmunir útflytjanda, rekstaraðila farmstöðva, hafnanna og skipafélaganna felast í því að koma á skipulagi sem er trúverðugt og sem fullnægir ákvæðum siglingaverndar með sem minnstum tilkostnaði, töfum og vandamálum. Sá árangur næst ekki nema með samstarfi og samræmingu aðgerða. Því leggur Samband íslenskra kaupskipaútgerða mikla áherslu á að lögin um siglingavernd skapi svigrúm til þess að þeir aðilar sem koma að siglingaverndinni geti þróað með sér samstarf, verkferla og skipulag sem lækkar tilkostnað og kemur þannig öllum útflytjendum til góða.

Samband íslenskra kaupskipaútgerða leggur mikla áherslu á að þær ráðstafanir sem íslensk stjórnvöld mæla fyrir um að viðhafa skuli í íslenskum höfnum séu trúverðugar en að samtímis sé leitað leiða til þess að fullnægja hinum alþjóðlegu ákvæðum með þeim hætti sem hefur í för með sér sem minnstan tilkostnað og sem tekur mið af þeim sérstöku aðstæðum fámennis og legu landsins sem eðlilegt er að líta til við mat á þeim ráðstöfunum. Þær tillögur um breytingar á frumvarpinu sem sambandið gerir hér að ofan eiga ekki að auka tilkostnað samfélagsins vegna siglingaverndar þar sem þær fela aðeins í sér tillögu um tilfærslu á kostnaði milli hafna eða þeirra aðila sem bera ábyrgð á framkvæmd siglingaverndar.

Virðingarfyllst

Samband íslenskra kaupskipaútgerða

Olafur J. Briem