



Reykjavík, 5. október 2026

Efni: Umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um frumvarp til laga um leiðarmerki og öryggi siglinga (þingskjal 99 – 99. mál)

1. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir „SFS“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um leiðarmerki og öryggi siglinga (þingskjal 99 - 99. mál) (hér eftir „frumvarpið“). Frumvarpið var áður lagt fram á 157. löggjafarþingi (þingskjal 968 – 570. mál) og skiluðu SFS umsögn um málið, dags. 17. apríl 2026.
2. Frumvarpið er nú endurflutt óbreytt. SFS vísa því til fyrri umsagnar sinnar og ítreka þær athugasemdir og ábendingar sem þar koma fram. Fyrri umsögn SFS, dags. 17. apríl 2026, fylgir umsögn þessari.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

Sigurgeir Bárðarson



Reykjavík, 17. apríl 2026

Efni: Umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um frumvarp til laga um leiðarmerki og öryggi siglinga (þingskjal 968 – 570. mál)

1. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir „SFS“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um leiðarmerki og öryggi siglinga (þingskjal 968 - 570. mál) (hér eftir „frumvarpið“). Markmið frumvarpsins samkvæmt 1. gr. þess er að tryggja öruggar og greiðar siglingar við Íslandsstrendur og til hafna með notkun vita og annarra leiðarmerkja.

I. Almenn afstaða til frumvarpsins

2. Samtökin taka almennt jákvætt í þá stefnu sem birtist í frumvarpinu um að skýra og styrkja lagaramma um öryggi siglinga, þar á meðal um áhættumat siglinga. Í framkvæmd síðustu ára hefur ríkt nokkur óvissa um lagagrundvöll slíks mats, forsendur þess, stjórnsýslulega ábyrgð og ekki síst grundvöll gjaldtöku vegna vinnu stjórnvalda við meðferð og staðfestingu áhættumats. Sú óvissa hefur skapað áskoranir fyrir rekstraraðila sem starfrækja fiskeldi í sjó.
3. Að þessu leyti er frumvarpið mikilvægt skref í átt að auknum fyrirsjáanleika, enda er nú kveðið skýrar á um skyldu til gerðar áhættumats siglinga, hlutverk stjórnvalda og tengsl þess við leyfisveitingar og skipulagsákvæðanir.
4. Þrátt fyrir þessa jákvæðu meginstefnu telja samtökin þó að ýmis atriði í frumvarpsdrögunum þarfnist frekari skýringar eða endurskoðunar. Hér á eftir eru raktar helstu athugasemdir samtakanna við einstök ákvæði frumvarpsins og framkvæmd þeirra.

II. Inntak og framsetning áhættumats siglinga (5. gr.)

5. Í 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skyldu til að framkvæma áhættumat siglinga þegar þess er krafist samkvæmt lögunum, sem og um megininntak slíks mats, málsmeðferð og aðkomu Vegagerðarinnar að staðfestingu þess. Samkvæmt ákvæðinu ber framkvæmdaraðili ábyrgð á framkvæmd og kostnaði við gerð áhættumats, en Vegagerðin metur hvort það uppfylli kröfur og staðfestir niðurstöðu þess innan tiltekins frests.
6. Þrátt fyrir að lagastoð áhættumats siglinga sé styrkt með 5. gr. frumvarpsins telur SFS að áfram skorti skýrari viðmið um inntak, umfang og framsetningu slíks mats. Fyrirtæki innan samtakanna hafa á undanförunum árum unnið að áhættumati siglinga í samstarfi við sérfræðinga og stjórnvöld. Kröfur til matsins hafa hins vegar verið fremur óljósar og að

einhverju leyti breytilegar eftir tíma og aðstæðum, sem hefur gert undirbúning og áætlanagerð erfiða og kostnaðarsama.

7. Samtökin hafa skilning á því að óskýrleika megi að hluta til rekja til þess að framkvæmd áhættumats hefur til þessa farið fram án skýrrar lagastöðar, viðmiða og án formlegra leiðbeininga. Nú þegar fyrir liggur frumvarp sem lögfestir skyldu til áhættumats siglinga telja samtökin hins vegar tímabært að gengið verði lengra í að afmarka hvað á að felast í slíku mati. Þar sem gert er ráð fyrir að rekstraraðilar beri ábyrgð á og kostnað af matinu er mikilvægt að skýrt liggi fyrir hvaða þættir teljast hluti af þeirri vinnu, hvaða gjöld geta fallið til og að skilgreindir séu raunhæfir tímafrestir stjórnvalda.
8. Samtökin telja jafnframt mikilvægt að skýrt verði hvað teljist „fullnægjandi gögn“ í skilningi 5. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Að mati samtakanna er eðlilegt að kröfur til gagnaskila séu eins skýrar og unnt er, t.d. með sniðmáti sem tryggir samræmda og fyrirsjáanlega framkvæmd.

III. Forsamráð (6. gr.)

i. Málsmeðferðarfrestur vegna forsamráðs

9. Í 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild til forsamráðs við Vegagerðina vegna fyrirhugaðra framkvæmda sem háðar eru áhættumati siglinga. Samkvæmt ákvæðinu getur Vegagerðin, að frumkvæði umsækjanda, haldið utan um forsamráð og lagt mat á hvort sá kostur sem fyrir liggur sé fýsilegur eða hvort aðrir kostir teljist æskilegri. Markmið forsamráðs er að veita framkvæmdaraðila leiðbeiningar um hvernig best skuli standa að undirbúningi framkvæmdar þannig að áhættumat siglinga leiði til jákvæðrar niðurstöðu. Jafnframt er kveðið á um að Vegagerðin skuli skila niðurstöðu innan 12 vikna frá því að fullnægjandi gögn berast, að umsækjandi beri kostnað af forsamráði, að það komi ekki í stað áhættumats siglinga og að niðurstaða þess sé ekki bindandi.
10. Samtökin telja ákvæði um forsamráð geta verið til bóta, enda getur slíkt úrræði stuðlað að auknum fyrirsjáanleika og skilvirkari málsmeðferð á fyrri stigum áhættumatsvinnu. Að mati samtakanna er hins vegar 12 vikna frestur Vegagerðarinnar til að skila niðurstöðu of langur ef úrræðið á að ná því markmiði sem að er stefnt.
11. Til samanburðar er til þess að líta að samkvæmt 5. mgr. 5. gr. frumvarpsins ber Vegagerðinni að skila afstöðu gagnvart áhættumati siglinga innan 12 vikna frá því að fullnægjandi gögn berast. Eðli máls samkvæmt hlýtur slík yfirferð að fela í sér umfangsmeiri málsmeðferð en forsamráð um sama efni. Það verður því að teljast óeðlilegt að sami frestur gildi annars vegar um staðfestingu áhættumats og hins vegar um forsamráð.
12. Hafa ber hugfast að ákvæði 6. gr. er skýrt um það að forsamráði er ekki ætlað að koma í stað áhættumats siglinga og niðurstaða þess er ekki bindandi. Af því leiðir að umfang og efnisdýpt forsamráðs ætti að vera takmarkaðra en við formlegt áhættumat, sem réttlætir styttri málsmeðferðarfrest. Eðlilegra væri að slíkur frestur væri að hámarki þrjár vikur frá því að fullnægjandi gögn berast.
13. Til þess er einnig að líta að ef forsamráð hefur farið fram og niðurstaða þess er jákvæð, leggja fyrir leiðbeiningar Vegagerðarinnar um útfærslu framkvæmdar sem ætlað er að auka líkur á jákvæðri niðurstöðu áhættumats. Við þær aðstæður ætti málsmeðferð við staðfestingu endanlegs áhættumats að vera einfaldari og markvissari. Samtökin telja því að kveða ætti á um

að frestur samkvæmt 5. mgr. 5. gr. frumvarpsins til staðfestingar áhættumats skuli í slíkum tilvikum vera styttri, til dæmis að hámarki átta vikur frá því að fullnægjandi gögn berast. Með því yrði undirstrikað raunverulegt hagræði af forsamráði og hvatt til nýtingar þess í framkvæmd.

ii. Samspil forsamráðs við umhverfismat og aðra lögbundna ferla

14. Með hliðsjón af markmiði forsamráðs samkvæmt 6. gr., um að leiðbeina um þá kosti sem teljast vænlegastir og koma í veg fyrir óþarflega íþyngjandi leyfisferli þar sem ljóst er að áhættumat muni ekki leiða til jákvæðrar niðurstöðu, er nauðsynlegt að skýrt sé hvernig þeir kostir sem Vegagerðin getur lagt til samrýmast öðrum lögbundnum ferlum. Í því sambandi þarf sérstaklega að tryggja að þeir kostir sem Vegagerðinni er heimilt að leggja til samræmist niðurstöðum umhverfismats sem framkvæmdaraðili hefur unnið á grundvelli laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og eftir atvikum staðfestu strandsvæðisskipulag á viðkomandi svæði.
15. Að öðrum kosti er hætta á að Vegagerðin leggi til „æskilegri“ kosti út frá siglingaöryggi sem ekki eru framkvæmdahæfir með hliðsjón af öðrum lögbundnum skilyrðum og takmörkunum. Slík niðurstaða myndi grafa undan markmiði forsamráðs, skapa óvissu fyrir framkvæmdaraðila og gæti leitt til endurtekinnar málsmeðferðar og tafa í leyfisferlum. Þetta þarf að skýra í frumvarpinu.

IV. Heimild, gerð og staðsetning (8. gr.)

16. Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að Vegagerðin geti krafist þess að hafnarstjórn eða aðrir aðilar sem eiga mannvirki eða búnað í eða á hafi láti gera á eigin kostnað þá vita og önnur leiðarmerki sem Vegagerðin telur nauðsynleg til að tryggja öryggi siglinga eða að búnaður eða mannvirki dragi ekki úr öryggi siglinga. Jafnframt er kveðið á um að til slíks kostnaðar teljist einnig viðhald og rekstur slíkra vita og leiðarmerkja og að Vegagerðinni sé heimilt að annast uppsetningu, viðhald og rekstur þeirra á kostnað viðkomandi aðila ef ekki er brugðist við kröfum innan hæfilegs frests.
17. Samtökin gerðu athugasemdir við efnislega sambærilegt ákvæði á fyrri stigum málsins í samráðsgátt stjórnvalda. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að með tilteknum orðalagsbreytingum hafi verið komið til móts við ábendingar samtakanna, m.a. um að óeðlilegt væri að rekstraraðilar bæru allan kostnað af uppsetningu leiðarmerkja sem hefðu víðtækan samfélagslegan ábata, svo og að einstaklingum eða einkaaðilum yrði gert að bera varanlega ábyrgð á viðhaldi og rekstri landsvita og hafnarvita. Þrátt fyrir þessi ummæli í greinargerð verður að mati samtakanna ekki séð að efnislega hafi verið brugðist við athugasemdunum nema að mjög takmörkuðu leyti.
18. Þrátt fyrir að í 9. gr. frumvarpsins sé nú kveðið á um eignarhald ríkisins að landsvitum og ábyrgð hafnarstjórna á hafnarvitum, breytir það ekki því að samkvæmt 4. mgr. 8. gr. hefur Vegagerðin eftir sem áður heimild til að gera öðrum aðilum að bera kostnað af uppsetningu, viðhaldi og rekstri slíkra vita. Sú breyting sem gerð hefur verið í frumvarpinu leysir því ekki þann grundvallarvanda sem samtökin bentu á í samráðsgátt, heldur stendur áfram eftir veruleg óvissa um kostnaðarábyrgðar einkaaðila.

19. Samtökin benda á að ákvæðið er sett fram með fortakslausum hætti hvað varðar heimild Vegagerðarinnar til að krefjast kostnaðarþátttöku. Samkvæmt orðalagi þess er Vegagerðinni heimilt að gera öðrum aðilum að bera kostnað af uppsetningu, viðhaldi og rekstri leiðarmerkja eftir því sem hún telur nauðsynlegt, án þess að sett séu skýr efnisleg skilyrði eða takmarkanir á beitingu heimildarinnar. Slík framsetning veitir Vegagerðinni afar víðtækt svigrúm til íþyngjandi ákvarðana sem varða fjárhagslega hagsmuni einkaaðila og kallar því á skýra afmörkun í lagatexta. Að mati samtakanna er þetta verulegur annmarki, enda felur ákvæðið í sér íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun gagnvart einkaaðilum sem ætti að lúta skýrum efnislegum skilyrðum og hafa skýra málsmeðferð, þar á meðal um samráð, andmælarétt og rökstuðning.
20. Varðandi kostnaðarskyldu sérstaklega gera samtökin athugasemd við að ekki virðist gert ráð fyrir því að af því hvort nýjum vita eða leiðarmerki komi í stað eldri eða úreltra leiðarmerkja eða feli í sér almenna uppfærslu á leiðbeiningakerfi siglinga á viðkomandi svæði. Við þær aðstæður verður vart talið málefnalegt að leggja allan kostnað við uppsetningu og rekstur í heild eða að verulegu leyti á einstakan rekstraraðila, enda getur ávinningur af slíkum ráðstöfunum verið mun víðtækari en svo að hann verði rakinn til starfsemi eins aðila.
21. Samtökin geta fallist á það að í tilteknum tilvikum getur verið eðlilegt að aðili, sem með starfsemi sinni eða framkvæmdum kallar á sérstakar mótvægisáðgerðir vegna siglingaöryggis, taki þátt í kostnaði af afmörkuðum úrbótum. Frumvarpið gengur hins vegar lengra en það. Orðalag ákvæðisins veitir Vegagerðinni mjög rúma heimild til að færa allan kostnað af nýjum vitum og almennum leiðarmerkjum, þar með talið rekstrar- og viðhaldskostnað til framtíðar, yfir á einkaaðila án þess að lagðar séu skýrar efnislegar skorður við beitingu hennar eða mælt fyrir um hvernig skuli meta hlutdeild almannahagsmuna annars vegar og sértækra hagsmuna viðkomandi aðila hins vegar.
22. Samtökin gera jafnframt athugasemd við þá lýsingu í greinargerð að ákvæði 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins sé „að meginefni samhljóða 8. mgr. 3. gr. laga um vitamál“. Á það er ekki unnt að fallast. Heimild samkvæmt gildandi 8. mgr. 3. gr. laga um vitamál er afmörkuð við heimild til að láta hafnarstjórn bera kostnað af vitum og leiðarmerkjum. Að mati samtakanna er þar ólíku saman að jafna. Heimildir til að leggja kostnað á milli opinberra aðila lúta öðrum sjónarmiðum en þegar slíkum íþyngjandi skyldum er beint að almennum borgurum eða fyrirtækjum. Slík útvíkkun krefst sjálfstæðs og skýrs rökstuðnings í lagasetningu og kallar á að gætt sé aukins meðalhófs við útfærslu.

iii. Niðurstaða

23. Að mati samtakanna er kostnaðarheimild 4. mgr. 8. gr. of víðtæk og skortir nauðsynlega afmörkun með hliðsjón af meðalhófi, jafnræði og kröfum um skýran lagagrundvöll íþyngjandi ákvarðana. Sérstaklega á þetta við þar sem ákvæðið gerir ráð fyrir að kostnaðarábyrgð geti náð til viðhalds og reksturs án þess að afmarkað sé með skýrum hætti hvenær slík ábyrgð fellur niður eða hvaða sjónarmið eigi að ráða við ákvörðun hennar. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins getur því kostnaðarábyrgð í reynd orðið bæði víðtæk og langvarandi, jafnvel þótt upphaflegt tilefni hennar sé fallið brott eða starfsemi viðkomandi aðila hafi lagst af.
24. Samtökin telja því nauðsynlegt að ákvæðið verði endurskoðað. Að lágmarki þarf að mæla skýrt fyrir um að kostnaðarþátttaka einkaaðila taki aðeins til sértækra ráðstafana sem rekja má beint til starfsemi þeirra, en ekki til leiðarmerkja sem gegna almennu hlutverki í þágu siglingaöryggis á tilteknu svæði. Jafnframt er nauðsynlegt að kveða skýrt á um að slík kostnaðarþátttaka skuli

vera hófstíllt og í samræmi við meðalhófsreglu stjórnssýsluréttar, þannig að hún taki mið af því hvort viðkomandi viti eða leiðarmerki sé reist sérstaklega vegna nýrrar ráðstöfunar eða hvort það gegni jafnframt, að hluta eða öllu leyti, hlutverki vita eða leiðarmerkja sem þegar voru fyrir og þjóna almennri siglingu. Jafnframt þarf að afmarka berum orðum að tilvitnað ákvæði eigi ekki við um uppsetningu, viðhald og rekstur landsvita og hafnarvita, svo og annarra leiðarmerkja sem þjóna almennri siglingu, sem verði áfram á ábyrgð og kostnað hins opinbera eða viðkomandi hafnarstjórnar.

V. Heimild til að fjarlægja hús, mannvirki, búnað eða annað (11. gr.)

25. Í 11. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimildir Vegagerðarinnar til að grípa til aðgerða vegna mannvirkja, búnaðar eða annars sem talið er geta haft áhrif á öryggi siglinga, þar á meðal að fjarlægja slíkt á kostnað eiganda.
26. Samtökin telja að framsetning heimildarinnar skorti skýra afmörkun á því við hvaða aðstæður og með hvaða hætti henni skuli beitt. Að mati samtakanna þarf að koma skýrt fram í lagatexta að áður en gripið er til slíkra aðgerða skuli viðhafa fullnægjandi málsmeðferð í samræmi við meginreglur stjórnssýsluréttar, þar á meðal með því að tryggja rétt til andmæla og úrbóta og að gætt sé að meðalhófi. Í því felst að áður en til beitingar slíkra íþyngjandi úrræða kemur þarf að meta hvort unnt sé að ná markmiðum um siglingaöryggi með vægari úrræðum, svo sem með aðlögun eða breytingum á leiðarmerkjum, viðbótarmerkingum eða öðrum tæknilegum lausnum, í stað þess að fjarlægja mannvirki eða búnað..
27. Slík nálgun samræmist betur meðalhófsreglu stjórnssýsluréttar, þar sem kveðið er á um að stjórnvöld skuli velja það úrræði sem vægast er en dugur til að ná lögmætu markmiði. Án slíkrar afmörkunar er hætt á að ákvæðið leiði til beitingar íþyngjandi aðgerða án þess að nægilega sé leitað annarra og vægari leiða.

VI. Helgunarsvæði (3. mgr. 13. gr.)

i. Gildissvið helgunarsvæða

28. Í 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að óheimilt sé að staðsetja mannvirki, búnað eða annað sem hindrar siglingar á svæðum sem skipulögð eru til siglinga samkvæmt strandsvæðisskipulagi eða afmörkuð eru með reglugerð ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu tekur slík afmörkun jafnframt til þess dýpis og þeirrar hæðar yfir sjó sem tilgreind er í skipulagsskilmálum eða samkvæmt mati Vegagerðarinnar. Ákvæðið felur þannig í sér almenna og fortakslausa takmörkun á staðsetningu búnaðar innan skilgreindra helgunarsvæða.
29. Að mati samtakanna gengur þessi tilhögun lengra en réttlætanlegt er, einkum að því er varðar tilvísun til „búnaðar“ í almennum skilningi. Þótt eðlilegt sé að mannvirki og búnaður á yfirborði sjávar lúti hóflegum takmörkunum með tilliti til siglingaöryggis, eiga önnur sjónarmið við um botnfestingar og akkeri sem eru staðsett á eða í hafsbotni. Staðsetning og gerð slíkra mannvirkja ræðst af tæknilegum og öryggistengdum þáttum, svo sem botnngerð, straumum og veðuraðstæðum, sem verða að ráðast af atviki bundu mati á hverju stað. Þannig getur verið nauðsynlegt að staðsetja botnfestingar að hluta utan skilgreindra svæða til að tryggja stöðugleika og öryggi kvíafestingar í heild. Slíkt hefur ekki áhrif á siglingaöryggi, þar sem kvíar eru eftir sem áður innan skilgreinds svæðis. Fortakslaus krafa um að helgunarsvæði taki til alls

búnaðar, án tillits til þessara aðstæðna, getur því unnið gegn markmiði um að tryggja öryggi festinga.

30. Samtökin telja því rétt að botnfestingar og akkeri fiskeldiskvía verði undanskilin helgunarsvæði skv. 1. mgr. 13. gr. Lagt er til að þess í stað verði staðsetning þeirra hluti af heildstæðu áhættumati samkvæmt 5. gr. frumvarpsins og tæknilegum forsendum hverju sinni, sem Vegagerðin getur þá tekið afstöðu til á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Með slíkri útfærslu yrði betur tryggt að jafnvægi ríki milli sjónarmiða um siglingaöryggi annars vegar og öryggis og rekstrarlegra forsenda fiskeldis í sjó hins vegar.

ii. Tillaga að afmörkun helgunarsvæða

31. Í 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að Vegagerðin, Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands geti, hver um sig eða sameiginlega, lagt fram tillögu að afmörkun svæða sem helguð skulu siglingum við gerð skipulags á hafi. Samkvæmt ákvæðinu skal slík tillaga studd gögnum sem sýna fram á mikilvægi siglinga og öryggis þeirra á svæðinu. Þá er kveðið á um að skipulagsyfirvöld skuli rökstyðja sérstaklega ef þau fallast ekki á slíka tillögu og að þeim sé óheimilt að víkja frá henni ef ekki verður með öðrum hætti komist hjá því að draga úr öryggi siglinga.
32. Samtökin taka undir mikilvægi þess að við gerð strandsvæðisskipulags sé haft samráð við framangreind stjórnvöld um helgunarsvæði vegna siglingaöryggis. Samtökin fagna jafnframt þeirri breytingu sem gerð hefur verið frá fyrri drögum frumvarpsins, þess efnis að nú er áskilið að tillögur stofnananna skuli studdar gögnum sem sýna fram á mikilvægi siglinga og öryggis þeirra á viðkomandi svæði. Með því er brugðist við athugasemdum samtakanna í samráðsgátt og stuðlað að auknum rökstuðningi og gagnsæi við framlagningu slíkra tillagna.
33. Samtökin telja þó enn að ákvæðið gangi úr hófi fram. Heimildin, eins og hún er úr garði gerð, felur í sér að framangreind stjórnvöld geta, hvert um sig eða sameiginlega, lagt fram tillögu sem í reynd getur haft nær bindandi áhrif á skipulagsyfirvöld. Með þessu er svigrúm svæðisráðs við skipulagningu haf- og strandsvæða verulega takmarkað. Sérstaklega vekur athygli að þremur mismunandi stjórnvöldum skuli vera veitt sjálfstæð heimild, hvert um sig og óháð öðrum, til að leggja fram slíkar tillögur. Að mati samtakanna stríðir sú tilhögun gegn meginsjónarmiðum um skýra stjórnsýslu og ábyrgðarskiptingu. Þótt viðurkenna megi að tilvitnuð stjórnvöld gegni öll mikilvægu hlutverki gagnvart siglingaöryggi, telja samtökin eðlilegra að áskilið sé að um eina sameiginlega tillögu sé að ræða, sem unnin er á grundvelli samráðs greindra stofnana, fremur en að þau geti lagt fram ólíkar tillögur sitt á hvað.
34. Í því skyni undirstrika samtökin jafnframt að óljóst er hvernig fara skuli ef viðkomandi stofnanir eru ósammála um afmörkun svæða og leggja fram ólíkar tillögur samhliða, enda er ekki kveðið á um málsmeðferð eða úrlausn slíkra ágreiningsmála í frumvarpinu. Undirstrikar þetta mikilvægi þess að tillaga samkvæmt 3. mgr. 13. gr. verði ekki lögð fram nema á grundvelli sameiginlegrar niðurstöðu viðkomandi stofnana, að undangengnu samráði þeirra og hagaðila. Að sama skapi telja samtökin að slík tillaga eigi ekki að vera bindandi með þeim hætti sem ákvæðið gerir ráð fyrir, heldur verði skipulagsyfirvöldum tryggt raunhæft svigrúm til að leggja sjálfstætt og málefnalegt mat á slíkar tillögur í hverju tilviki fyrir sig.
35. Að sama skapi telja samtökin jafnframt mikilvægt að tryggð sé fullnægjandi aðkoma hagaðila að meðferð slíkrar tillögu. Kveða ætti skýrt á um að áður en skipulagsyfirvöld taka afstöðu til

slíkrar tillögu skuli hagaðilum veittur hæfilegur frestur til að koma á framfæri athugasemdum. Með því yrði stuðlað að auknu gagnsæi, vandaðri ákvarðanatöku og samræmi við meginreglur stjórnssýsluréttar.

VII. Forsendur áhættumats siglinga (15. gr.)

36. 15. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að áður en heimild, leyfi eða skírteini, svo sem byggingarleyfi, framkvæmdaleyfi eða stöðvarskírteini, er veitt fyrir því að byggja, breyta eða staðsetja mannvirki með fasta staðsetningu á eða í hafi, skuli liggja fyrir staðfest áhættumat siglinga samkvæmt 5. gr. Ákvæðið tekur þannig til margvíslegra mannvirkja, þar á meðal fiskeldiskvía, og felur í sér almenna og fortakslausa kröfu um að slíkt áhættumat liggi fyrir áður en til leyfisveitingar kemur.
37. Samtökin gera athugasemd við þessa almennu framsetningu ákvæðisins. Að mati samtakanna er óeðlilegt að gera í öllum tilvikum kröfu um að staðfest áhættumat siglinga liggi fyrir sem sjálfstætt og formlegt skilyrði fyrir leyfisveitingu, án þess að tekið sé tillit til eðlis og umfangs viðkomandi framkvæmdar, staðbundinna aðstæðna eða þess hvort fyrir liggi fullnægjandi gögn um siglingaöryggi á viðkomandi svæði.
38. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið undir það sjónarmið að þörf fyrir áhættumat siglinga geti verið mismikil eftir aðstæðum og að umfang slíks mats geti verið takmarkað þegar augljóst er að áhætta er lítil eða engin. Að mati samtakanna leysir þessi skýring þó ekki þann vanda sem felst í því að gera áhættumat að fortakslausu formskilyrði í öllum tilvikum. Slík framsetning getur leitt til óþarfa málsmeðferðar og kostnaðar, jafnvel í tilvikum þar sem áhrif viðkomandi framkvæmdar á siglingaöryggi eru óveruleg eða þegar fyrir liggja fullnægjandi upplýsingar eða fyrra mat á viðkomandi svæði.
39. Samtökin telja því eðlilegra að kveðið sé á um að þörf fyrir áhættumat siglinga og umfang þess sé metið í hverju tilviki fyrir sig, með hliðsjón af raunverulegri áhættu og fyrirliggjandi gögnum. Í því sambandi mætti horfa til sambærilegs fyrirkomulags og kveðið er á um í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlaða hvað varðar tilkynningarskyldar framkvæmdir. Samkvæmt slíku fyrirkomulagi myndi framkvæmdaraðili tilkynna Vegagerðinni um fyrirhugaða framkvæmd og leggja fram upplýsingar um eðli hennar og líkleg áhrif á siglingaöryggi, eftir atvikum með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum og fyrri mati. Á grundvelli þeirra gagna tæki Vegagerðin afstöðu, innan tiltekins frests, til þess hvort framkvæmd skuli háð formlegu áhættumati siglinga. Með slíkri útfærslu yrði betur tryggt að umfang og kostnaður mats væri í samræmi við raunverulega áhættu, jafnframt því sem dregið yrði úr óþarfa íþyngjandi málsmeðferð í tilvikum þar sem áhrif eru óveruleg eða engin.
- i. Stöðvarskírteini og gildissvið
40. Samtökin telja sérstaklega mikilvægt að skýrt verði afmarkað að krafa um áhættumat siglinga samkvæmt 1. mgr. 15. gr. taki ekki til útgáfu stöðvarskírteina. Hafa ber í huga að stöðvarskírteini hefur ekki ígildi formlegrar leyfisveitingar. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. gildandi laga um fiskeldi þjónar stöðvarskírteini fyrst og fremst því hlutverki að staðreyna upplýsingar um hönnun, ástand og samsetningu búnaðar og að votta að búnaður uppfylli kröfur laga og viðeigandi staðla. Útgáfa stöðvarskírteinis er þannig háð því að fyrir liggi gild rekstrarleyfi og eftir atvikum önnur nauðsynleg leyfi, og felur því ekki í sér sjálfstæða efnislega heimild til starfsemi heldur staðfestingu á því að tiltekin skilyrði rekstrarleyfis séu uppfyllt.

41. Endurútgáfa stöðvarskírteinis getur komið til vegna tiltölulega einfaldra breytinga sem rúmast innan gildandi rekstrarleyfis, svo sem við minniháttar tilfærslu kvía innan þegar skilgreinds hafsvæðis undir rekstur, til dæmis í því skyni að bæta rekstrarskilyrði eða draga úr umhverfisáhrifum. Slíkar breytingar fela ekki í sér nýja eða breytta heimild eða aukna áhættu í efnislegum skilningi, þrátt fyrir að formlega þurfi að gefa út nýtt stöðvarskírteini.
42. Að mati samtakanna er því óeðlilegt og óþarflega íþyngjandi að gera kröfu um áhættumat siglinga í slíkum tilvikum. Slík krafa getur hamlað eðlilegri þróun og aðlögun starfsemi án þess að fyrir liggi málefnaleg rök um aukna áhættu fyrir siglingaöryggi. Samtökin telja því nauðsynlegt að skýrt verði kveðið á um að ákvæði 1. mgr. 15. gr. taki ekki til útgáfu eða endurútgáfu stöðvarskírteina.

VIII. Fjárhæð öryggisgjalds siglinga (18. – 20. gr.)

43. Í 18.–20. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um almenna skyldu til greiðslu öryggisgjalds siglinga af skipum sem sigla við Íslandsstrendur og hafa hér viðkomu. Samkvæmt 19. gr. skal gjaldið ákvarðast á grundvelli brúttótonnatölu skips og er fjárhæð þess tilgreind sem 171 kr. á hvert brúttótonn, þó aldrei lægra en tiltekið lágmark. Gjaldið rennur í ríkissjóð og er innheimt af ríkisskattstjóra, sbr. 20. gr. frumvarpsins.
44. Í greinargerð með frumvarpinu vísað til þess að gjaldið eigi að standa undir kostnaði við öryggi siglinga (t.d. leiðarkerfi, innviði o.fl.). Þetta er í samræmi við markmið sem búa að baki vitagjaldi samkvæmt gildandi lögum nr. 132/1999 um vitamál, sem var upphaflega lögfest til að standa straum af kostnaði hins opinbera við rekstur leiðbeiningakerfis siglinga, þar á meðal við að reisa og reka vita og önnur leiðarmerki. Á sama tíma er þó tekið skýrt fram í greinargerð frumvarpsins að öryggisgjald siglinga teljist skattur og að tilgangur þess sé almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð, án þess að tekjurnar séu markaðar til tiltekinna verkefna.
45. Að mati samtakanna felur þessi tvíþætta framsetning í sér að gjaldið er annars vegar réttlætt með vísan til kostnaðar við siglingaöryggi en hins vegar lagt á sem almennur skattur án beinnar tengingar við tiltekna þjónustu eða kostnaðarliði. Á sama tíma gerir frumvarpið ráð fyrir að rekstraraðilar beri í vaxandi mæli beinan kostnað af mörgum af þeim sömu þáttum siglingaöryggis, þar á meðal vegna áhættumats siglinga og tengdrar stjórnsýslu, auk þess sem þeir geta þurft að standa straum af kostnaði við uppsetningu, viðhald og rekstur vita og leiðarmerkja.
46. Af framangreindu leiðir að sama markmiði er í reynd ætlað að nást með tveimur aðskildum fjármögnunarleiðum, annars vegar með almennu öryggisgjaldi sem lagt er á alla skipanotendur og hins vegar með sértækri kostnaðarálagningu á afmarkaðan hóp rekstraraðila, m.a. vegna áhættumats siglinga og tengdra aðgerða.
47. Að mati samtakanna færi betur á því að rekstraraðilar sættu samræmdri gjaldtöku, þannig að öryggisgjald siglinga stæði undir almennum stjórnsýslukostnaði sem hlýst af frumvarpinu. Með því yrði komið í veg fyrir að einstakir rekstraraðilar beri bæði almenna gjaldtöku og sérstakan kostnað vegna málsmeðferðar stjórnvalda. Samtökin telja því eðlilegt að kostnaðarþátttaka rekstraraðila vegna áhættumats takmarkist við beinar aðgerðir sem leiða af niðurstöðu matsins, en taki ekki til kostnaðar Vegagerðarinnar eða annarra stjórnvalda vegna málsmeðferðar þess, sbr. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

IX. Stjórnvaldssektir (24. gr.)

48. Í 24. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild Vegagerðarinnar til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila vegna tiltekinna brota gegn lögunum. Ákvæðið kveður jafnframt á um umfang sekta, viðmið við ákvörðun þeirra og málsmeðferð, þar á meðal að ákvarðanir séu aðfararhæfar og að málskot til ráðherra fresti aðför.
49. Að mati samtakanna skortir skýrari afmörkun á því við hvaða aðstæður skuli beita stjórnvaldssektum og hvenær rétt sé að beita vægari úrræðum. Ekki er í ákvæðinu kveðið á um að stjórnvöld skuli, áður en til álagningar sekta kemur, meta hvort unnt sé að ná fram markmiðum laganna með öðrum og vægari úrræðum, svo sem leiðbeiningum, áminningu eða kröfu um úrbætur innan tiltekins frests.
50. Í ljósi þess að ákvæðið gerir ráð fyrir víðtækri heimild til álagningar sekta, sem jafnframt eru aðfararhæfar án undangengins dóms eða sáttar, telja samtökin mikilvægt að svigrúm til vægari úrræða komi skýrt fram í lagatexta. Án slíkrar afmörkunar er hætt á að beiting sekta verði ósamræmd eða óþarflega íþyngjandi, einkum í tilvikum þar sem brot eru smávægileg eða atvik eru með þeim hætti að aðili hefur haft takmarkaða möguleika á að koma í veg fyrir brot.

X. Gildistaka og lagaskil (26. gr.)

51. Í 26. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að lögin öðlist þegar gildi og að lög um vitamál falli samhliða úr gildi. Þá er kveðið á um lagaskil að því er varðar mannvirki og búnað sem þegar hefur verið komið fyrir í eða á hafi á grundvelli gildandi heimilda, þannig að þær heimildir haldi gildi sínu, en að ný lög gildi ef sótt er um breytingar eða endurnýjun þeirra.
52. Samtökin fagna þessu ákvæði og telja að með því sé stigið mikilvægt skref til að tryggja fyrirsjáanleika og vernd réttinda þeirra aðila sem þegar hafa fengið leyfi og byggt upp starfsemi á grundvelli eldri laga. Samtökin telja þó að lagaskilaákvæðið þurfi að ganga lengra og taka jafnframt til búnaðar og svæða sem heimilt er að nýta á grundvelli gildandi heimilda. Hér getur m.a. verið um að ræða hafsvæði og starfsemi sem þegar hefur hlotið tilskilin leyfi, en búnaður er ekki í sjó þegar lögin taka gildi, t.d. vegna áfangaskiptingar, rekstrarlegra ráðstafana eða tímabundinna aðstæðna. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins gætu slík tilvik fallið utan gildissviðs þess.
53. Við afmörkun lagaskila verður að leggja til grundvallar að nýjar og íþyngjandi kröfur raski ekki réttarstöðu þeirra aðila sem þegar hafa fengið heimildir samkvæmt gildandi reglum. Að mati samtakanna er því eðlilegra að kveða á um að kröfur frumvarpsins um áhættumat siglinga taki ekki til starfsemi sem fer fram á grundvelli þegar útgefinna starfs- og rekstrarleyfa, né heldur til endurnýjunar slíkra leyfa, enda ella hætt á að nýjar og íþyngjandi kröfur hafi afturvirk áhrif á gildandi heimildir.

* * *

54. Að endingu óska samtökin eftir því að fá tækifæri til að mæta til fundar við umhverfis- og samgöngunefnd til að gera nánari grein fyrir framangreindum sjónarmiðum og svara spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

A handwritten signature in black ink, reading "Sigurgeir Bárðarson". The signature is written in a cursive style with a large, stylized "S" at the beginning.

Sigurgeir Bárðarson