



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2014, þann 17. september, er í innanríkisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. IRR14080250

Kæra Sæferða ehf.

á ákvörðun

Samgöngustofu

I. Kröfur og kæruheimild

Með stjórnslukæru dagsettri 28. ágúst 2014 kærðu Sæferðir ehf. (hér eftir kærandi), kt. 521199-2459, Smiðjustíg 3, Stykkishólmi, ákvörðun Samgöngustofu (hér eftir SGS) frá 22. ágúst 2014 um synja kæranda um heimild til að flytja til landsins norsku ekjufarþegaferjuna Vågan, IMI nr. 7804662, og skrá hana í íslenska skipaskrá sem ferju til siglinga í C-flokki. Krefst kærandi þess aðallega að ákvörðun SGS verði breytt þannig að fallist verði á heimild til innflutnings ferjunnar og skráningar hennar í íslenska skipaskrá. Til vara er þess krafist að ákvörðun SGS verði felld úr gildi og lagt verði fyrir SGS að heimila skráningu skipsins til samræmis við umsókn kæranda dags. 19. júní sl. Til þrautavara er þess krafist að ákvörðun SGS verði felld úr gildi.

Kæruheimild er í 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

II. Málsatvik og málsmeðferð

Með umsókn dagsettri 19. júní sl. sótti kærandi um heimild til að flytja inn norsku ferjuna Vågan sem og að hún fengist skráð sem ekjufarþegaferja sem hefði heimild til siglinga í C-flokki. Með

bréfi SGS til kæranda dags. 16. júlí sl. var bent á að upplýsingar vantaði um skipið auk athugasemda stofnunarinnar varðandi innflutningsheimildina. Eftir það áttu sér stað nokkur samskipti milli kæranda og SGS og gerði kærandi ítarlegar athugasemdir við afstöðu SGS með bréfi dags. 30. júlí sl. Var því bréfi svarað með bréfi SGS dags. 5. ágúst sl. þar sem sjónarmið stofnunarinnar voru reifuð. Í framhaldi af frekari samskiptum kæranda og SGS var hin kærða ákvörðun tekin þann 22. ágúst sl.

Ákvörðun SGS var kærð til ráðuneytisins með bréfi kæranda dags. 29. ágúst 2014.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 29. ágúst 2014 var SGS gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi kærana. Bárust þau sjónarmið með bréfi stofnunarinnar dags. 8. september 2014.

Með tölvubrési ráðuneytisins dags. 8. september 2014 var kæranda gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum vegna málsins. Bárust þær athugasemdir ráðuneytinu með bréfi kæranda dags. 10. september 2014.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærandi telur að ákvörðun SGS feli í sér ólögmæta beitingu á reglugerð um öryggi farþegaskipa í innanlandssiglingum nr. 666/2001 með vísan til tilskipunar ESB 2009/45/EC og tilskipunar 2010/36/EU. Fyrri tilskipunin hafi að mestu verið efnislega samhljóða tilskipun 98/18/EC (öryggistilskipunin) og á grundvelli samningsins um evrópska efnahagssvæðið verið innleidd sem reglugerð nr. 666/2001. Samkvæmt ákvæðum framangreindra tilskipana megi aðildarríki aðlaga sérstaklega reglur um eldri skip í C-flokki frá vissum ákvæðum tilskipunarinnar með tilliti til þeirra aðstæðna sem gildi á þeim hafsvæðum sem skipin starfi á að því gefnu að samsvarandi öryggisreglur gildi, m.a. hvað varði lekastöðugleika sem kveðið sé á um í kafla II-1. Samsvarandi reglu sé að finna í reglugerð nr. 666/2001 í staflíð c) í 3. tl. 6. gr. Á Íslandi hafi engin aðlögun átt sér stað á reglum sem gilda um ferjusiglingar.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 666/2001 og öryggistilskipunarinnar sé aðildarríkjum ekki heimilt að breyta reglum III. kafla 1. viðaukans með sérstökum reglum að landsrétti. Samkvæmt gr. 5-1 í III. kafla sé gerð krafa til þess að ekjufarþegaferjur séu búnar viðurkenndum björgunarbúnaði sem framleiddur er og vottaður til samræmis við alþjóðlega staðla sem gilda þar um. Meðal annars sé um að ræða svonefndan MES-búnað. Samkvæmt tilgreindu ákvæði sé um að ræða búnað sem er fyrirfram prófaður í verksmiðju og vottaður til að geta virkað í allt að 20 gráðu halla skips. Virkni MES-búnaðar sé hins vegar aldrei, samkvæmt ákvæðum öryggistilskipunarinnar og á grundvelli alþjóðlegra staðla þar um, prófaður á skipinu sjálfu.

Kærandi bendir á að norsk yfirvöld geri ekki þær kröfur til skipa sem smíðuð eru fyrir 1992 að fyrir þau liggi fyrir lekastöðugleikaútreikningar. Í Noregi gildi hins vegar samsvarandi reglur og í grein 5-1 um björgunarbúnað, þ.m.t. MES-búnað sem Vågan sé útbúið. Norskar reglur séu að stofni til frá 1992 og samrýmist að fullu ákvæðum öryggistilskipunarinnar og hafi annað ekki verið leitt í ljós við meðferð málsins. Í hinni kærðu ákvörðun hafi SGS slegið því föstu að í Noregi gildi ekki ákvæði um virkni MES-búnaðar fyrir skip sem smíðuð eru fyrir 1992 og því talið að synja verði um skráningu skipsins þar sem upplýsingar og prófanir um virkni MES-búnaðar skipsins í leku ástandi liggi ekki fyrir. Séu forsendur SGS um að engar kröfur séu gerðar til virkni MES-búnaðar á skipum sem smíðuð eru fyrir 1992 rangfærslur á svari norska Sjöfartsdirektoratet. Ákvæði greinar 5-1 verði ekki túlkuð með þeim hætti að að prófa beri virkni MES-búnaðar á skipinu þar sem hann sé fyrirfram vottaður samkvæmt alþjóðlegum stöðlum um slíka virkni. Því telur kærandi að sjónarmið SGS séu ólögmat.

Þá bendir kærandi á að aðildarríkjum EES sé, samkvæmt ákvæðum öryggistilskipunarinnar, heimilt að aðlaga reglur samkvæmt köflum I-1 og II-1 að landsrétti miðað við þær aðstæður og hafsvæði sem ferjur í C-flokki sigla á. Með vísan til þess að ákvæði kafla I-1 og II-1 í framangreindum viðaukum eru frávikjanleg verði reglum sem þar er að finna ekki beitt á ófrávikjanleg ákvæði kafla III. Ef ætlunin hefði verið að regla um lekastöðugleika ætti ávallt að gilda hefði annars vegar verið nauðsynlegt að taka það skýrt fram í ákvæðum öryggistilskipunarinnar eða vísa sérstaklega til þess að sú regla gildi fullum fetum í grein 5-1 í III. kafla öryggistilskipunarinnar sbr. ákvæði reglugerðar nr. 666/2001. Hafi svo ekki verið gert og sé

Því samtvinnun SGS á frávikjanlegum og ófrávikjanlegum reglum reglugerð nr. 666/2001 ólögmat.

Með reglugerð nr. 698/2006 um gildistöku reglugerðar Evrópusambandsins um tilfærslu flutninga- og farþegaskipa milli skipaskráa ríkja sambandsins hafi verið innleidd í íslenskan rétt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 789/2004 frá 21. apríl 2004 um tilfærslu flutninga- og farþegaskipa milli skipaskráa til annarra ríkja innan bandalagsins. Hafi reglugerðin (hér eftir skráningarreglugerðin) verið innleidd í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins.

Reglugerðin leggi þær skyldur á íslenska ríkið að almennt skuli farþegaskip sem færa skuli milli skipaskráa EES-ríkja skráð án athugasemda hafi viðkomandi skip gild skírteini og búnað á grundvelli öryggistilskipunarinnar sem og alþjóðlegra samþykka. Í 5. gr. skráningarreglugerðarinnar sé sérstaklega tekið fram að skipaskrá ríkis varðandi skip sem ætlun sé að flytja til skuli gefa út skírteini fyrir skipið með sömu skilyrðum og forsendum sem fyrri skipaskrá gerði. Einungis í undantekningartilfellum sé heimilt að synja skráningar og þá með því skilyrði að skýrlega sé leitt í ljós að vankantar séu á ákvæðum öryggistilskipunarinnar hvað viðkomandi skip varðar. Ákveði ríki að aðlaga reglur samkvæmt heimild í öryggisreglugerðinni, líkt og Noregur hafi gert, geti slík aðlögun ekki verið grundvöllur þess að synja skráningar í nýju ríki með þeim ástæðum einum saman og það jafnframt þótt aðrar reglur gildi í ríki sem ætlun er að flytja skip til. Slíkt jafngildi tæknilegum hindrunum í skilningi skráningarreglugerðarinnar.

Kærandi bendir á að málsmeðferð SGS hafi í veigamiklum atriðum stangast á við ákvæði stjórnarsýslulaga. Þau sjónarmið sem SGS hafi lagt til grundvallar hafi reynst röng eða byggð á misskilningi um gildandi norskar reglur sem og hvaða reglur gildi á Íslandi. Stofnunin hafi óskað eftir gögnum og upplýsingum um Vágan sem alla tíð hafi verið ljóst að séu ekki til eða samrýmist ekki ákvæðum öryggistilskipunarinnar. Hafi SGS beitt frávikjanlegum og ófrávikjanlegum ákvæðum reglugerðar nr. 666/2001 saman og nýtt slíka beitingu sem forsendu þess að synja skipinu skráningar í íslenska skipaskrá. Telur kærandi að ekki hafi annað verið leitt í ljós en að hinar norsku reglur samrýmist að fullu ákvæðum öryggistilskipunarinnar og reglugerðar nr. 666/2001 og beri SGS því að fallast á skráningu skipsins. Með synjun sinni hafi SGS tekið ólögmatá stjórnsákvörðun sem beri að ógilda.

Á því er byggt af hálfu kæranda að ákvörðun SGS brjóti gegn lögætisreglu stjórnisyluréttar. Bendir kærandi á að tilvitnuð ákvæði reglugerðar nr. 666/2001, sem byggist á ákvæðum öryggistilskipunarinnar, séu reist á þeirri meginreglu að aðildarríki skuli hafa visst frelsi til að aðlaga reglur sínar um eldri skip ákvæðum I. og II. kafla tilskipunarinnar, m.a. með tilvísun til þeirra aðstæðna og hafsvæða sem skipin eru notuð á. Hafi öryggistilskipunin gefið aðildarríkjum svigrúm til að undanþiggja reglugerðina vegna eldri skipa með vísan til þess að mismunandi skilyrði mætti gera til slíkra ekjufarþegaferja eftir því á hvaða hafsvæði þær störfuðu og undir hvaða skilyrðum. Hafi aðildarríki EES því frelsi til útfærslu á reglunum eins og gert hafi verið í Noregi, allt frá gildistöku öryggistilskipunarinnar árið 1998, hvað varðar skip sem eru eldri en frá 1992. Telur kærandi ljóst að frá upphafi hafi norskar reglur ekki gert kröfur um að ekjufarþegaferjur í C-flokki gangist undir lekastöðugleikapróf eins og sérstaklega sé heimilt samkvæmt reglugerðinni, að teknu tilliti til þess að sambærilegar öryggisreglur gildi sem sé ákveðið til samræmis við þau störf og hafsvæði sem skipin eru notuð á.

Af framangreindu leiði að við innleiðingu öryggistilskipunarinnar hafi verið ráð fyrir því gert að með ákvörðun aðildarríkis mætti beita öðrum reglum heldur en ákvæðum tilskipunarinnar til eldri ferja, en þær skyldu gilda fullum fetum um skip sem smíðuð væru eftir gildistöku. Hafi verið ljóst að gera þyrfti undanþágur frá ákvæðum tilskipunarinnar varðandi eldri skip og því ráð fyrir því gert að hún gilti ekki afturvirkkt en aðildarríkjum veitt svigrúm til að ákveða að aðlaga mætti reglur um eldri ferjur sem störfuðu í lögsagnarumdæmum þeirra frá skilyrðum I. og II. kafla öryggistilskipunarinnar. Hér á landi hafi engin slík ákvörðun verið tekin.

Kærandi bendir á að af tölvupósti Sjöfartisdirektoratet að dæma verði varla dregin önnur ályktun en sú að SGS hafi í hinni kærðu ákvörðun misskilið hvaða kröfur væru gerðar til virkni MES-búnaðar og lagt þann misskilning til grundvallar niðurstöðu sinni. Tölvupóstur frá hinni norsku stofnun greini skýrlega frá því að reglum III. kafla öryggistilskipunarinnar sé beitt, þar með ákvæði samkvæmt gr. 5-1 í III. kafla I. viðauka. Í tölvupóstinum sé einnig greint frá því að í ljósi þess að norsk stjórnvöld geri einungis lekastöðugleikakröfur til skipa sem smíðuð eru eftir 1992 standi ómöguleiki til þess að framkvæma prófun á MES-virkni með þeim hætti sem getið sé í III. kafla öryggistilskipunarinnar. Til viðbótar fari prófun á virkni MES-búnaðar aldrei fram á skipinu

sjálfu samkvæmt LSA-Code (alþjóðlegur staðall) heldur við framleiðslu búnaðarins. Kafli III í 1. viðauka eigi við öll farþegaskip í innanlandssiglingum óháð aldri, hvort sem er í Noregi eða Íslandi, sem og annarsstaðar innan EES. Vágan uppfylli öll skilyrði greinar 5-1 í III. kafla reglugerðar nr. 666/2001 og öryggistilskipunarinnar, m.a. hvað varðar MES-búnað skipsins.

Kærandi telur að sú fullyrðing SGS að norsk stjórnvöld geri engar kröfur til virkni MES-búnaðar sé efnislega röng sem og beiting SGS á ákvæði 5-1 í III. kafla reglugerðar nr. 666/2001. Þá eigi krafa SGS um að virkni MES-búnaðar sé prófuð, með vísan til reglna um lekastöðugleika samkvæmt II. viðauka, sér ekki lagastoð.

Kærandi telur ljóst að MES-búnaður Vágan sé gerður samkvæmt þeim alþjóðlegu stöðlum og kröfum sem gerðar eru til slíks búnaðar og þar með prófaður þannig að búnaðurinn geti virkað í allt að 20 gráðu hliðarhalla. Þannig uppfylli búnaðurinn ákvæði SOLAS reglu III.48.5 sem ákvæði 1. tl. 2. mgr. greinar 5-1 í III. kafla reglugerðarinnar kveður á um. SGS eigi að vera ljóst að umræddur MES-búnaður feli í sér alþjóðlega fyrirfram vottun og samþykki á því að hann virki í allt að 20 gráðu halla, s.s. ákvæði greinar 5-1 í III. kafla reglugerðarinnar gerir ráð fyrir, sem og að hvergi í Evrópu prófi eftirlitsaðilar sérstaklega hvort svo sé raunin á skipinu sjálfu eða hvort slíkur búnaður virki ef halli skips er meiri.

Kærandi telur að fullyrðing SGS um að regluverk það sem um íslensk skip gildi sé ekki háð smíðaári þeirra sé röng. Í fyrsta lagi geri ákvæði greinar 5-1 ekki að skilyrði að MES-búnaður sé fyrir hendi þar sem heimilt sé að nýta annan sjósetningarbúnað samkvæmt SOLAS reglu III.48.6. Sé slíkur sjósetningarbúnaður nýttur í öllum ferjum hér á landi að undanskilinni ferju kæranda, Baldri, sem búin sé MES-búnaði.

Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun blandi SGS annars vegar saman reglum um lekastöðugleika samkvæmt öryggistilskipuninni, sem aðildarríkin hafi heimild til að aðlaga varðandi eldri skip, og hins vegar kröfum um björgunarbúnað samkvæmt III. kafla öryggistilskipunarinnar sem ekki eru undanþægar af hálfu aðildarríkja EES. Í fyrri bréfum og tölvupóstum SGS í aðdraganda hinnar kærðu ákvörðunar hafi fyrst og fremst verið minnt á að nauðsynlegt væri að skipið uppfyllti kröfur um lekastöðugleika samkvæmt ákvæðum II.1 kafla

reglugerðar nr. 666/2001. Í endanlegri ákvörðun SGS sé hins vegar tekið fram að ekki hafi verið gerðar eiginlegar kröfur um lekastöðugleikaútreikninga en nauðsynlegt væri að fá slíka útreikninga til að kanna virkni MES-búnaðar samkvæmt grein 5-1 í III. kafla reglugerðarinnar.

Öryggistilskipunin geri ráð fyrir að aðildarríki geti aðlagð reglur samkvæmt viðauka I og II sem gildi um eldri skip þannig að samsvarandi öryggi gildi að teknu tilliti til þeirra aðstæðna og hafsvæða sem slík skip sigla á. Svo hafi Noregur gert í tilfelli Vågan. Kröfur um virkni björgunarbúnaðar á grundvelli III. kafla snúi einungis að því að hann virki og sé vottaður til notkunar við tiltekna aðstæður, þ.e. allt í 20 gráðu halla. Hafi tilgangur öryggistilskipunarinnar verið sá að gera skyldi kröfu um lekastöðugleika í einstökum ákvæðum III. kafla 1. viðaukans að skyldu hefði þurft að gera slíkt í orði kveðnu með ákvæðum tilskipunarinnar. Kærandi telji hins vegar að beiting reglu um lekastöðugleika sem meginreglu við óskyld atriði í III. kafla viðaukans standist hvorki ákvæði öryggistilskipunarinnar né lögmætisreglu stjórnsýsluréttar. Að tengja önnur sjónarmið við ákvæði hinna hlutlægu skilyrða greinar 5-1 í III. kafla og synja á grundvelli slíkra sjónarmiða standist ekki lögmætisregluna.

Kærandi bendir á að óumdeilt sé að Vågan hafi útgefið fullgilt öryggisskírteini í Noregi til siglinga sem ekjufarþegaferja í C-flokki á grundvelli gildandi reglugerðar Evrópusambandsins sem ákvæði reglugerðar nr. 666/2001 byggist á sem og öll önnur gild skírteini og heimildir sem lög og reglur bjóði. Kærandi hafi þannig lögmætar væntingar til þess að SGS skrái skipið sem ekjufarþegaferju hér á landi í sama flokki nema alvarlegir ágallar á skipinu séu leiddir í ljós. Af gögnum málsins sé ekki um slíkt að ræða. Þá bendir kærandi á að SGS byggi á því að framkvæmd Norðmanna standist ekki ákvæði öryggistilskipunarinnar og hafi einnig misskilið hvaða reglur gildi í Noregi.

Kærandi vísar til þess að Vågan hafi siglt á siglingaleiðum sem sé sambærilegar hvað ölduhæð, sjólag og siglingaleið á Breiðafirði og hafi skoðunarmaður SGS siglt á siglingaleið skipsins í Noregi í tvo daga við upphafsskoðun þess. Í báðum tilvikum sé um að ræða siglingaleiðir sem lítil umferð sé á og hætta á árekstrum stórra skipa sem laskað gætu stöðugleika skipsins lítlar sem engar. Bendir kærandi á að áhættuþáttur á Breiðafirði felist fyrst og fremst í því að ferjur steyti

þar á skerjum. Hafi Vágan tvöfaldan botn og vatnsþétt árekstrarþil þannig að verulega takmörkuð hættu sé á skipið sökkuvi sé steytt á skerjum.

Kærandi bendir á að frá gildistöku reglugerðar nr. 666/2001 hafi engin aðlögun átt sér stað á reglum hvað íslenskar ferjur varðar né virðist hafa farið fram greining á því hvaða reglum eigi að beita hér á landi eins og öryggistilskipunin býður. SGS hafi þrátt fyrir þetta talið sig bæra um að tilkynna norskum yfirvöldum að reglur þeirra um lekastöðugleikaútreikninga eða prófun á virkni MES-búnaðar brjóti gegn ákvæðum öryggistilskipunarinnar. Þá brjóti sjónarmið SGS um nauðsyn á könnun á virkni MES-búnaðar, með vísan til lekastöðugleika, sem feli í sér ólögmeta beitingu á ólíkum ákvæðum reglugerðarinnar, byggð á almennum, huglægum sjónarmiðum um hættur sem að farþegaferjum stafi án þess að hlutlægar forsendur séu færðar til stuðnings slíkum fullyrðingum. Þá hafi SGS ekki gert tilraunir til að kanna með skipulögðum, hlutlægum og rökstuddum hætti hvernig aðstæðum á siglingaleið Vágan á Breiðafirði sé háttað eða aðstæður að öðru leyti á því hafsvæði. Til viðbótar hafi SGS misskilið hvaða reglur gildi í Noregi og lagt þann misskilning til grundvallar ákvörðun sinni.

Kærandi vísar til þess að hann telji fullyrðingar SGS um beitingu reglna í Noregi og á Íslandi haldlausar. A.m.k. skjóti rangfærslur SGS á gildandi íslenskum rétti og hvernig ákvæðum norskra laga sé háttað og hvernig túlka beri ákvæði öryggistilskipunarinnar rökum undir það að þær forsendur og sjónarmið sem lögð eru til grundvallar ákvörðun SGS séu svo gallaðar að efni til að ákvörðunin brjóti gegn lögmætisreglu stjórnisýsluréttar og sé því ógildanleg.

Kærandi byggir á því að ákvæði reglugerðar nr. 666/2001 verði að túlka með hliðsjón af ákvæðum öryggistilskipunarinnar sem og til samræmis við ákvæði skráningarreglugerðarinnar. Skráningarreglugerðin bannar að beitt sé tæknilegum hindrunum við flutning farþegaskipa milli landa. Skráningarreglugerðin sé þar að auki yngri en ákvæði reglugerðar nr. 666/2001 og beri því samkvæmt hefðbundnum skýringarsjónarmiðum að skýra hina eldri reglugerð til samræmis við hina yngri. Er á það bent að ákvæði öryggistilskipunarinnar geri ráð fyrir því að aðildarríkin geti ákveðið að hvaða leyti reglur kafla I og II í viðauka við hana eigi að gilda um eldri skip í C og D flokki. Skráningarreglugerðin kveði síðan á um að aðildarríkin megi ekki beita tæknilegum hindrunum enda meginreglan sú að unnt eigi að vera að flytja skip milli aðildarríkja fljótt og

örugglega í ljósi þess að heildarreglur gildi þar um á grundvelli öryggistilskipunarinnar. Af þessu leiði að taki aðildarríki í EES, í þessu tilfalli Noregur, ákvörðun um að aðlaga reglur samkvæmt öryggistilskipuninni geti annað ríki, í þessu tilfalli Ísland, ekki synjað skráningu á sama grundvelli. Ákvæði 5. gr. skráningarreglugerðarinnar séu skýr hvað þetta varðar sem og að við endurnýjun leyfa sé því ríki sem skip er skrá í óheimilt að setja ný eða önnur skilyrði en upphaflega var mælt fyrir um. Á grundvelli skráningarreglugerðarinnar sé aðildarríki einungis í algjörum undantekningartilfellum heimilt að synja um skráningu við flutning skipa milli skipaskráa. Geti það aðeins verið á grundvelli þess að það ríki sem skip hafi verið skráð af hafi ekki framfylgt ákvæðum öryggisreglugerðarinnar.

Kærandi vísar til þess að ákvörðun SGS byggist á efnislega röngum forsendum, röngum lagatúlkunum, huglægum sjónarmiðum og bollaleggingum stofnunarinnar á því hvaða kröfur eigi að gilda hér á landi um ekjufarþegaferjur í C-flokki. Telur kærandi ljóst að ákvörðun SGS feli í sér tæknilegar hindranir í skilningi skráningarreglugerðarinnar enda samrýmist reglur Noregs henni að fullu sem og þeim alþjóðlegu samþykktum sem þar er vísað til. Þegar af þessum ástæðum beri að fallast á kröfu kæranda þar sem ákvörðun SGS sé ólögmat og feli í sér tálmun sem brjóti gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. lög nr. 2/1993.

Þá telur kærandi að verulegir annmarkar hafi verið á málsmeðferð SGS. Telur kærandi að málsmeðferðin hafi brotið gegn málshraðareglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Hafi SGS verið ljóst að verulegir viðskiptahagsmunir væru undir í málinu en umsóknin hafi legið á borði stofnunarinnar í 30 daga án þess að aflað hafi verið nauðsynlegra upplýsinga svo sem mælt sé fyrir um í skráningarreglugerðinni. Þá hafi stofnunin brotið gegn ákvæðum rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Hafi SGS lagt efnislega rangan skilning á gildandi rétti í Noregi til grundvallar ákvörðun sinni og beitt íslenskum reglum með röngum hætti. Með þessu hafi SGS vanrækt þá skyldu að rannsaka gögn málsins til hlítar. Þá hafi SGS ítrekað óskað eftir því að kærandi legði fram umbeðin gögn en af ákvæðum skráningarreglugerðarinnar sé ljóst að gagna frá erlendu skráningaryfirvaldi skuli aflað af SGS. Af gögnum málsins megi ráða að SGS hafi fengið afrit allra gagna sem norsk yfirvöld hafi um skipið. Grundvöllur kröfu SGS um öflun gagna feli hins vegar í sér að útveguð séu gögn sem ekki eru til, þ.e. um virkni MES-búnaðar.

Slík gögn séu ekki lögð til grundvallar í Noregi um skip sem smíðuð eru fyrir 1992. Telur kærandi að ummæli SGS um að kærandi hafi ekki aflað umbeðinna gagna byggist engan veginn á lögsmætum sjónarmiðum enda hvíli það á SGS og norskum yfirvöldum að skiptast á nauðsynlegum upplýsingum samkvæmt skráningarreglugerðinni.

Þá bendir kærandi á að SGS hafi á grundvelli skráningarreglugerðarinnar heimild til að láta skipið sæta skoðun. Slíkt hafi verið gert án þess að athugasemdir hafi verið gerðar af hálfu SGS. Hvergi í málsmeðferðinni hafi SGS óskað eftir að fá aðgang að skipinu til að framkvæma skoðanir á virkni MES-búnaðar. Ítrekar kærandi að hann telji SGS engu að síður ekki hafa heimild til synjunar á skráningu skipsins. Þá feli það í sér brot á rannsóknarreglu og málsmeðferð ef aðila er gert að afla gagna sem telja verður verulega íþyngjandi fyrir hann. Eigi það sama við í tilviki kæranda þar sem hann sé krafinn um gögn sem ekki eru til.

Í andmælum sínum bendir kærandi á ýmsar staðreyndavillur sem hann telur vera í umsögn SGS. Telur kærandi að SGS blandi saman lagareglum í umfjöllun um grein 5.1 í III. kafla og ákvæði 7. tl. 5. gr. III. kafla reglugerðar nr. 666/2001 sem fjalli um ný skip í flokkum A, B og C og hins vegar ákvæði 1. tl. 2. mgr. gr. 5.1 í III. viðauka sem fjalli um ekjufarþegaferjur. Í síðar nefnda ákvæðinu sé hvergi talað um borðhá farþegaskip eins og SGS hafi ítrekað vísað til. Í kæru hafi verið bent á að tvenns konar björgunarbúnaður megi vera um borð í ekjufarþegaferjum samkvæmt reglugerðinni. SGS hafi hins vegar í hinni kærðu ákvörðun vísað til ákvæðis 5.1 en beitt framangreindri reglu um farþegaskip sem eru með hærra borð en 4,5 metrar samkvæmt ákvæði 4. gr. sem búið skulu vera MES-búnaði eingöngu.

Kærandi bendir á að síðasti staflíður í ákvæði c) 3. mgr. reglugerðar nr. 666/2001 eigi ekki við í málinu en vísað sé til ákvæðisins í heild sinni af hálfu SGS. Eigi hans aðeins við þegar ferjur sem sigla undir erlendum fána ætla að hefja reglubundnar innanlandssiglingar hér við land.

Kærandi vísar til þess að MES-búnaður sé fyrirframvottaður búnaður sem skip eru búið. Blandi SGS saman annars vegar lekastöðugleika og hins vegar kröfum um virkni MES-búnaðar. Þrátt fyrir að SGS haldi því fram að ákvæðunum sé ekki beitt samhliða leiði umsögn stofnunarinnar í ljós að það sé gert. Ítrekar kærandi að í þessu felist að SGS saka norsk siglingayfirvöld um að

brjóta gegn ófrávíkjanlegum reglum greinar 5.1 í III. kafla öryggistilskipunarinnar. Telur kærandi að rangfærslur og misskilningur SGS á gildandi reglum og fullyrðingar stofnunarinnar um að norsk yfirvöld brjóti gegn ákvæðum öryggistilskipunarinnar geti ekki verið lagðar til grundvallar niðurstöðu kærumsálsins. Staðfesti umsögn SGS að stofnunin beiti ákvæði greinar 5.1 í III. kafla með vísan til almennra huglægra sjónarmiða sem SGS telji að eigi að gera til ekjufarþegaferja, MES-búnaðar þeirra sem og hugleiðingar SGS um Vågan án þess að slíkar vangaveltur grundvallist á réttarreglum eða hlutlægum viðurkenndum viðmiðum.

Kærandi bendir á að ekki verði annað séð en að í máli þessu sé um að ræða ágreining um það hvernig beita eigi reglum III. kafla öryggistilskipunarinnar. Vísi SGS hins vegar til ákvæðis 2. mgr. 6. gr. til stuðnings niðurstöðu sinni sem feli í sér aðdróttanir í garð norskra yfirvalda um að þau framfylgi ekki grein 5.1. í III. kafla öryggistilskipunarinnar. Þá áréttar kærandi að engin gögn séu til um stöðugleika skipsins og skylda til að leggja þau fram verði ekki lögð á kæranda á grundvelli skráningarreglugerðarinnar heldur hvíli hún á SGS. Hins vegar hafi SGS ákveðið einhliða að gera bráðabirgða lekastöðugleikaútreikninga á Vågan sem stofnunin telji að renni stöðum undir athugasemdir hennar á fyrri stigum málsins. Þá mótmælir kærandi þeirri ákvörðun SGS að afla álits óháðs aðila án þess að hafa um það samráð við kæranda eða ráðuneytið og telur að álitsgerðin geti ekki verið lögð til grundvallar niðurstöðu málsins.

IV. Ákvörðun og umsögn Samgöngustofu

Í ákvörðun SGS er vísað til bréfs sem stofnunin sendi kæranda þann 5. ágúst sl. Þar kemur fram að SGS telji vafa leika á því að Vågen fljóti í uppréttri stöðu í þann tíma sem þarf til að koma farþegum örugglega frá borði þegar leki kemur að stærsta vatnspétta hólfi skipsins. Sé því það skilyrði sett fyrir skráningu skipsins á íslenska skipaskrá og fyrir að gefa út íslenskt öryggisskírteini farþegaskips fyrir skipið að lögð verði fram gögn sem SGS telji fullnægjandi og sem staðfesti eða færi sterkar líkur að því að skipið hafi getu til að fljóta í uppréttri stöðu þar til lokið hefur verið við að sjósetja og koma farþegum í björgunarför. Skuli við það miðað að leki að skipinu sé svo mikill að nýtt jafnvægisástand hafi skapast áður en að sjósetningu allra björgunarfara er lokið og allir farþegar komnir í björgunarför.

Í ákvæðum staflíðar c, 3. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 666/2001 segi að gömul skip í flokki C og D þurfi ekki að uppfylla ákvæði í kafla II-1 og II-2 að því tilskildu að stjórnvald fánaríkis sjái til þess að farið sé eftir innlendum reglum þess ríkis og að slíkar reglur tryggi jafngilt öryggisstig.

Í III. kafla I. viðauka reglugerðar nr. 666/2001, sbr. lög um eftirlit með skipum nr. 47/2003, sé fjallað um kröfur varðandi öryggisbúnað farþegaskipa. Í grein 5-1 í III. kafla sé að finna ákvæði um að öll gömul borðhá farþegaskip skuli búin svonefndum MES-búnaði sem hafi það hlutverk að koma farþegum hratt og örugglega frá borði skips um borð í björgunarför þegar yfirgefa þarf skip í neyð. Með hugtakinu neyð sé m.a. átt við aðstæður þegar leki kemur að skipi. Með hugtakinu borðhá farþegaskip sé átt við skip þar sem fjarlægð frá þeim stað þar sem farið er frá borði skips á neyðarstundu að sjólinu sé meiri en 4,5 metrar.

MES-búnaður skuli vera prófaður og viðurkenndur til nota við allt að 20 gráðu hliðarhalla eða slagsíðu. Það sé því forsenda þess að nota megi búnaðinn með virkum hætti að hliðarhalli eða slagsíða skips sé ekki meiri en 20 gráður þegar búnaðurinn er í notkun. Það sé gífurlegt öryggisatriði á neyðarstundu að rýming farþega og aðgerðir til að koma þeim um borð í björgunarför geti gengið greiðlega og að allur búnaður sem ætlaður er til nota í þeim tilgangi sé að fullu virkur allt þar til tekist hefur að koma öllum farþegum skips frá borði.

SGS hafi aflað upplýsinga frá norskum stjórnvöldum varðandi þær reglur sem gildi um gömul farþegaskip og hvernig þau teljist fullnægja viðeigandi ákvæðum III. kafla I. viðauka. Fram hafi komið að norsk stjórnvöld hafi árið 2000, við innleiðingu á tilskipun 98/18/EU, tekið ákvörðun um að skip smíðuð fyrir 1. nóvember 1992 skyldu undanskilin kröfum til lekastöðugleika. Af svörum þeirra megi jafnframt ráða að norsk stjórnvöld telji að kröfur til virkni MES-búnaðar, sem tilgreindar eru í III. kafla, eigi ekki við um þau skip sem engar lekastöðugleikakröfur séu gerðar til, þ.e. skip sem eru smíðuð 1992 eða fyrir. Ekki hafi verið teknar sambærilegar ákvarðanir hér á landi um að undanskilja skip sem smíðuð eru á tilteknu árabili frá því að fullnægja öllum viðeigandi ákvæðum III. kafla, m.a. að því er varðar virkni MES-búnaðar. Af þessu leiði að regluverk það sem um íslensk skip gildi sé ekki háð smíðaári þeirra. Sá öryggisbúnaður sem mælt er fyrir um í III. kafla I. viðauka reglugerðar nr. 666/2001 skuli gilda um farþegaskip óháð því hvort þeim er ætlað að fullnægja tilteknum stöðugleikakröfum í leku ástandi eða ekki.

SGS telur að þær kröfur sem núgildandi reglur gera til gamalla farþegaskipa í flokki C í 3. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 666/2001 sem og ákvæði tilskipunar 2009/45/EC ásamt ákvæðum í III. kafla I. viðauka reglugerðar nr. 666/2001 verði að túlka með þeim hætti að sérhvert farþegaskip í flokki C skuli, þegar leki kemur að einhverju einu vatnspéttra hólfa skipsins, hafa getu til að fljóta í uppréttri stöðu í þann tíma sem nauðsynlegur er til þess að koma farþegum skipsins örugglega frá borði og í björgunarför. Skipið skuli á því sama tímabili ekki hafa meiri slagsíðu en svo að sá búnaður þess sem ætlaður er til þess sérstaklega að koma farþegum frá borði skips í björgunarför sé að fullu nothæfur og virkur. SGS hafi ítrekað óskað eftir frekari gögnum frá kæranda í þeim tilgangi að geta lagt mat á virkni MES-búnaðar skipsins við leka að skipinu. Ekki hafi verið orðið við þeirri beiðni.

Það sé hlutverk SGS að tryggja að sá öryggisbúnaður sem reglur mæli fyrir um, m.a. í III. kafla reglugerðar nr. 666/2001, sé ávallt um borð í farþegaskipum og að hann sé að fullu nothæfur að lágmarki í þann tíma sem það tekur að koma öllum farþegum frá borði. Fyrirliggjandi gögn um hönnun Vágan hafi gefið SGS tilefni til að óska eftir frekari gögnum og upplýsingum. SGS hafi ekki gert kröfu um eiginlega lekastöðugleikaútreikninga heldur sé verið að óska eftir gögnum sem sýni fram á að búnaður sá sem tilgreindur er í III. kafla sé virkur á þann hátt sem að framan er lýst.

Þá kemur fram í ákvörðun SGS með vísan til þess sem rakið er í hinni kærðu ákvörðun og miðað við óbreytt lagaumhverfi telji stofnunin að lagaheimildir skorti til þess að unnt sé að fallast á skráningu skipsins svo lengi sem umbeðnar upplýsingar og gögn liggi ekki fyrir. Upplýsingar og gögn sem sé ætlað að varpa ljósi á hæfi skipsins til þess að MES-búnaður sé að fullu virkur liggi ekki fyrir. Í því ljósi sé SGS ekki mögulegt að leggja mat á umsókn um skráningu skipsins og sé skráningu því hafnað.

Í umsögn SGS er vísað til þess að á grundvelli laga nr. 47/2003 hafi verið sett reglugerð nr. 260/2013 um breytingu á reglugerð nr. 666/2001. Innleiði reglugerðin tilskipanir ESB 2009/45/EC um öryggisreglur og staðla fyrir farþegaskip, sbr. tilskipun 2010/36/EU á tilskipun 2009/45/EB. Kröfur sem gerðar eru til gamalla farþegaskipa í flokki C sé að finna í staflíð c 3.

mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 260/2013. Þar komi fram að gömul skip í flokki C og D skuli uppfylla viðeigandi sérkröfur í reglugerðinni og III. kafla I. viðauka og skuli vera, að því er varðar málefni sem falli undir þær kröfur, í samræmi við reglur stjórnvalds fánaríkis. Í þeim reglum skuli kveðið á um jafngilt öryggisstig og í köflum II-1 og II-2 í I. viðauka að teknu tilliti til sérstakra staðbundinna starfsskilyrða á hafsvæðum þar sem skip í þessum flokkum hafi heimild til að starfa.

SGS telur að skip sem vísbendingar eru um að hafi ekki burði til að fljóta á réttum kili eftir leka að einhverju einu vatnspéttra hólfa skipsins í þann tíma sem þurfi til að farþegar komist með öruggum hætti frá borði og um borð í björgunarför fullnægi ekki því skilyrði sem fram kemur í staflið C, 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 260/2013.

Á grundvelli stafliðar c í 3. mgr. 6. gr. tilskipunar 2009/45/EC, sbr. tilskipun 2010/36/EU, sé aðildarríkjum heimilt að ákveða að kaflar II-1 og II-2 í viðauka I við tilskipunina gildi ekki um gömul farþegaskip í flokkum C og D. Hins vegar sé gerð krafa um að gömul farþegaskip í flokkum C og D fullnægi kröfum um jafngilt öryggisstig. Það sé skilningur SGS að framangreint ákvæði mæli fyrir um að gömul farþegaskip í flokki C og D skuli að lágmarki fullnægja þeim ákvæðum sem tryggja þessum skipum jafngilt öryggisstig á við það sem krafist er í reglugerð nr. 666/2001 gagnvart gömlum farþegaskipum í flokki B, en að teknu tilliti til sérstakra staðbundinna starfsskilyrða. Markmið með þessu orðalagi reglugerðarinnar sé verið að veita aðildarríkjum Evrópusambandsins nokkurt sjálfðæmi um hvað teljist fullnægjandi öryggisstig þar sem þau gömlu skip í flokki C og D sem í notkun voru þegar tilskipun 98/18/EC var í undirbúningi voru misjafnlega í stakk búin til að fullnægja þeim kröfum sem samkomulag var þó um að skyldu gilda um gömul farþegaskip í flokki B.

Í kafla II-1, sem teljist til ákvæða sem aðildarríkjum er heimilt að víkja frá, sé fjallað um smíði bols og þilfara, niðurrólfun skipsbols og stöðugleika, þ.m.t. kröfur um stöðugleika skips í leku ástandi. Í kafla III við viðauka I við tilskipunina, sem teljist til ófrávíkjanlegra ákvæða tilskipunarinnar, sé fjallað um kröfur varðandi öryggisbúnað farþegaskipa. Í grein 5-1 í kafla III sé að finna ákvæði um að öll gömul borðhá farþegaskip skuli búin svo nefndum MES-búnaði sem hafi það hlutverk að koma farþegum hratt og örugglega frá borði skips um borð í björgunarför

þegar yfirgefa þarf skipið í neyð. Af framangreindu leiði að þær reglur sem gildi um gömul farþegaskip í flokkum C og D meðal aðildarríkja EB og EES og varði þau ákvæði sem tiltekin eru í kafla II-1, byggji ekki á neinum sameiginlegum grunni eins og við eigi um gömul farþegaskip í flokki B. Einstök aðildarríki EES samningsins geri þannig mismunandi kröfur til gamalla farþegaskipa í flokkum C og D. Hafi íslensk stjórnvöld ekki undanskilið nein skip frá reglum tilvitnaðra tilskipana. Norsk stjórnvöld hafi hins vegar með reglugerð frá árinu 2000 undanskilið skip sem smíðuð voru fyrir 1992 frá ákvæðum kafla II-1 og II-2 viðaukans.

Reglugerð nr. 698/2006 innleiði í íslenskan rétt reglugerð EB nr. 798/2004 frá 21. apríl 2004 um tilfærslu flutninga- og farþegaskipa frá einni skipaskrá til annarrar inna bandalagsins. Markmið umræddrar reglugerðar sé að ryðja úr vegi tæknilegum hindrunum við tilfærslu flutninga- og farþegaskipa, sem sigla undir fána aðildarríkis, milli skipaskráa aðildarríkja og tryggja um leið vel öryggi skipa og umhverfisvernd í samræmi við alþjóðasamninga. Lög nr. 47/2003 hafi það markmið að tryggja öryggi íslenskra skipa, áhafna þeirra og farþega og efla varnir gegn mengun frá skipum. Þessu markmiði skuli náð með því að gera tilteknar kröfur um gerð og búnað skipa, skoðun þeirra og eftirlit með þeim. Í 3. gr. laganna komi fram að hvert skip skuli smíðað og búið út á þann hátt að öryggi mannlífa sé tryggt eins og kostur er og með tilliti til þeirra verkefna sem því er ætlað. Í 12. gr. laga nr. 47/2003 komi fram að SGS annist eftirlit með því að fullnægt sé ákvæðum gildandi laga og reglna um öryggi skipa og varnir gegn mengun sjávar.

Í umsögn SGS er á það bent að stofnunin geri ekki kröfu um að ófrávíkjanlegum ákvæðum í III. kafla við viðauka I við tilskipun 2009/45/EC sé breytt. Krafa SGS nái þvert á móti til þess að tryggja að skip hafi þá eiginleika að tryggt sé að farþegar geti með skipulögðum hætti yfirgefið skipið í neyð og með þeim hætti sem öryggisbúnaður skipsins geri ráð fyrir og við aðstæður þar sem sá öryggisbúnaður sé að fullu virkur og nothæfur. SGS hafi ekki gert kröfu um að uppfyllt sé skilyrði um lekastöðugleika samkvæmt frávíkjanlegum kafla II-1 í viðauka I við tilskipun 2009/45/EC. SGS geri hins vegar kröfu um að skilyrði ófrávíkjanlegs kafla III séu uppfyllt. SGS mótmæli því að um ólögmeða beitingu á reglugerð nr. 666/2001 sé að ræða.

Í umsögn SGS er til þess vísað að stofnunin hafi, eftir að hafa lagt mat á öryggisþætti skipsins, komist að þeirri niðurstöðu að hönnun skipsins geti verið með þeim hætti að öryggi farþega og

skips sé ekki tryggt með þeim hætti sem leiðir af ákvæðum III. kafla I. viðauka við tilskipun 2009/45/EB sem gilda um gömul farþegaskip í flokkum C og D. Takmörkuð niðurbólun skipsins sé þannig að miðrymi skipsins frá fremra vélarrúmsþili að afturþili bógskrúfurýmis sé eitt stórt rými án niðurbólunar, 39 metrar að lengd. Við leka að þessu rými þyki mjög líklegt að skipið muni tapa stöðugleika og leggjast á hliðina eða því hvolfa. Stærð rýmisins gefi til kynna að stöðugleiki geti minnkað hratt þannig að ekki gefist svigrúm fyrir farþega til að komast upp á þilfar og um borð í björgunarför vegna þeirrar slagsíðu sem skipið kynni að hafa fengið eftir slíkt atvik. Í þeim tilgangi að afla upplýsinga og gagna sem væru til þess fallin að leiða í ljós hvort slík áhætta sé fyrir hendi hafi SGS ítrekað komið á framfæri við kæranda óskum um að fá í hendur útreikninga eða önnur gögn sem nota mætti til að leggja mat á slíka áhættu og fyrirsjáanlegar afleiðingar þess ef mikill sjór kæmist í þetta miðjurými skipsins, t.d. við eldsvoða um borð þar sem ýringarbúnaður skipsins dælir miklum sjó inn á skipið á stuttum tíma. Kærandi hafi ekki orðið við þessari beiðni.

Eins og fram komi í hinni kærðu ákvörðun sé í III. kafla I. viðauka reglugerðar nr. 666/2001 fjallað um kröfur varðandi öryggisbúnað farþegaskipa. Í grein 5-1 í III. kafla sé að finna ákvæði um að öll gömul borðhá farþegaskip skuli búin svonefndum MES-búnaði sem hafi það hlutverk að koma farþegum hratt og örugglega frá borði skips um borð í björgunarför þegar yfirgefa þurfi skip í neyð. MES-búnaður skuli vera prófaður og viðurkenndur til nota við allt að 20 gráðu hliðarhalla eða slagsíðu. Það sé því forsenda þess að nota megi búnaðinn með virkum hætti að hliðarhalli eða slagsíðu skips sé ekki meiri en 20 gráður þegar búnaðurinn er í notkun. Það sé gífurlegt öryggisatriði á neyðarstundu að rýming farþega og aðgerðir til að kom þeim um borð í björgunarför geti gengið greiðlega og að allur búnaður sem ætlaður er til nota í þeim tilgangi sé að fullu virkur allt þar til tekist hefur að koma öllum farþegum frá borði.

SGS hefur ekki sett það skilyrði fyrir skráningu skipsins að það fullnægi skilyrðum um lekastöðugleika samkvæmt kafla II-1 í tilskipun 2009/45/EC. Skilyrði þau sem SGS hafi sett fyrir skráningu skipsins beinist að sérstakri hönnun þess sem gefi SGS tilefni til að ætla að við leka að miðjurými skips undir þilfari geti óheft yfirborð vökva valdið svo mikilli og snöggri skerðingu á stöðugleika skipsins að líklegt þyki að ekki gefist ráðrúm til þess að farþegar komist örugglega frá borði skips í björgunarför sökum mikils hliðarhalla strax eftir að slíkt ástand verður. SGS hafi

eftirlit með því að fullnægt sé ákvæðum gildandi laga og reglna um öryggi skipa og varnir gegn mengun sjávar í þeim tilgangi að tryggja öryggi skipa, farþega og áhafna.

Í III. kafla tilskipunar 2009/45/EC sé vísað til ákvæða LSA kóðans (Life Saving Appliances Code frá 1998). Vísar SGS til greinar 6.2.1.1 í kóðanum. Þar segi:

„The passage og the marine evacuation system shall provide for safe decent of persons of various ages, sizes and physical capabilities, wearing approved lifjackets, from embarkation station to the foating platform or survival craft“.

Það sé hlutverk MES-búnaðar að fullnægja þessari kröfu. Það verði hins vegar ekki gert ef skip hafi meiri slagsíðu en búnaðurinn er hannaður fyrir. SGS hafi óskað eftir upplýsingum um það hvernig björgunabúnaður ferjunnar (MES-búnaður), sem kveðið er á um í ófrávíkjanlegum III. kafla við 1. viðauka, geti virkað við þær aðstæður sem um er að ræða en slíkt væri hægt að sýna fram á með útreikningum. Kærandi hafi ekki lagt fram umbeðnar upplýsingar. SGS telji jafnframt að upplýsingar um framangreint atriði þurfi að liggja fyrir til þess að skipstjóri skipsins hafi undir höndum einhver gögn sem gefi honum til kynna hvort skipið haldist á floti og í nær í uppréttu stöðu í þann tíma sem nauðsynlegur er til þess að sjósetja björgunarför og koma öllum farþegum örugglega frá borði sem og að koma björgunarförum í örugga fjarlægð frá skipinu áður en það leggst á hliðina eða því hvolfir. Í ljósi þessara athugasemda SGS hafi stofnunin leitað skýringa hjá Sjöfartsdirektoratet í Noregi á því hvernig tryggt væri að skerðing stöðugleika við leka að miðrýminu yrði ekki svo mikil og svo snögg að takast mætti að koma öllum farþegum með öruggum hætti frá borði í björgunarför. Svö hafi borist þann 19. ágúst sl. Þar komi fram að norsk stjórnvöld geri ekki kröfu til þess að skip sem engar lekastöðugleikakröfur gilda um þurfi að fullnægja þeim ákvæðum LSA kóðans þar sem mælt er fyrir um mestu leyfilega slagsíðu eða hliðarhalla skips. Þurfi þannig þau skip sem ekki lúti kröfum um lekastöðugleika ekki að fullnægja takmörkunum um hliðarhalla skips þegar yfirgefa þurfi skip í neyð. Þetta jafngildi því, að mati SGS, að það sé ekki gerð krafa til þess að MES-búnaður þessara skipa sé nothæfur eða virkur ef leki kemur að skipinu.

Varðandi tilvísun kæranda til reglugerðar nr. 698/2006, sem innleiði í íslenskan rétt reglugerð EB nr. 798/2004 frá 21. apríl 2004 um tilfærslu flutninga- og farþegaskipa frá einni skipaskrá til annarrar innan bandalagsins, bendir SGS á að í 6. gr. reglugerðarinnar sé fjallað um synjun og frestun á tilfærslu milli fánaríkja. Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar komi fram að telji aðildarríki að ekki sé unnt að skrá skip samkvæmt 4. gr. af þeim ástæðum að það stofni öryggi, vernd eða umhverfinu í bráða hættu, aðra en þá sem um getur í 1. mgr., megi fresta skráningunni. Með vísan til þessa að SGS beri samkvæmt lögum um öryggi skipa ábyrgð á því að öryggi manna um borð sé tryggt, telji stofnunin að það úrræði sem kveðið er á um í 6. gr. geti átt við. Sá skilningur verði ekki lagður í efni reglugerðar nr. 698/2006 að gerð sé krafa um að skip sem er undanskilið ákveðnum öryggisreglum í fánaríki, við tiltekna aðstæður í því ríki, verði sjálfkarafa að vera undanskilið sömu öryggisreglum í öðru fánaríki, án tillits til þeirra aðstæðna sem þar kunni að vera fyrir hendi. Slíkur skilningur á reglugerðinni myndi að mati SGS stofna öryggi farþega í hættu. Ákvæði reglugerðar nr. 789/2004 um að skip í einu aðildarríki skuli ekki sæta kröfum annars aðildarríkis við færslu á milli fána gildi eðlilega um skip þar sem samræmdar reglur eru fyrir hendi. Að mati SGS geti ekki verið gerð krafa um fortakslausu skráningu á milli skipaskráa telji aðildarríki ástæðu til þess að skoða erindi um skráningu betur enda bjóði reglugerðin upp á þann möguleika, sbr. ákvæði 6. gr.

SGS lýsir sig ósammála því mati kæranda að málsmeðferð stofnunarinnar hafi í veigamiklum atriðum stangast á við ákvæði stjórnsýslulaga. Hafi SGS óskað eftir gögnum sem sýni fram á virkni MES-búnaðar skipsins við leka að skipinu í samræmi við ákvæði 5-1 í III. kafla viðauka I við tilskipun 2009/45/EC. SGS hafi í einu og öllu fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga og laga sem um stofnunina gilda. Aðeins hafi verið óskað eftir upplýsingum um hvernig þessi tiltekna ferja muni bregðast við þeim tilteknu aðstæðum sem tilgreindar hafi verið. Hafi SGS ítrekað komið þessu á framfæri við kæranda en slíkar upplýsingar aldrei borist.

SGS ítrekar fyrri afstöðu stofnunarinnar svo lengi sem umbeðnar upplýsingar og gögn berist ekki. Telji SGS það vera grundvallaratriði við mat á öryggi skips að umbeðinna upplýsinga verði aflað. Til að varpa frekar ljósi á þær kröfur sem SGS geri lögum samkvæmt hafi verið óskað eftir álitum frá Verkfræðistofunni Skipatækni ehf. um hver stöðugleiki Vágan gæti verið þegar mismunandi magn sjávar hefði náð að leka inn í miðrymi skipsins. Renni útreikningar Skipatækni stoðum

undir athugasemdir SGS og ýti undir nauðsyn þess að fram verði lögð gögn sem sýni fram á annað áður en til skráningar geti komið.

V. Niðurstaða ráðuneytisins

Til umfjöllunar er sú ákvörðun SGS að synja kæranda um heimild til að flytja til landsins norsku ekjufarþegaferjuna Vågan, IMI nr. 7804662 og skrá hana í íslenska skipaskrá sem ferju til siglinga í C-flokki. Í hinni kærðu ákvörðun er á því byggt að miðað við óbreytt lagaumhverfi telji SGS að lagaheimildir skorti til að unnt sé að fallast á skráningu skipsins svo lengi sem umbeðnar upplýsingar og gögn liggi ekki fyrir. Er þar um að ræða upplýsingar og gögn sem ætlað er að varpa ljósi á hæfi skipsins til þess að MES-búnaður sé að fullu virkur. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að SGS telji sér ekki mögulegt að leggja mat á umsókn kæranda um skráningu skipsins og var skráningu því hafnað. Hafa kröfur kæranda og sjónarmið verið rakin að framan og vísast til þess sem þar kemur fram. Þá hafa einnig að framan verið rakin þau sjónarmið sem byggt er á af hálfu SGS í hinni kærðu ákvörðun.

Um eftirlit með skipum gilda lög með því sama nafni nr. 47/2003. Á grundvelli þeirra laga er í gildi reglugerð um öryggi farþegaskipa í innanlandssiglingum nr. 666/2001. Var sú reglugerð sett til innleiðingar á tilskipun ESB nr. 98/18/EB frá 17. mars 1998 um öryggiskröfur og staðla fyrir farþegaskip. Um það gildir nú tilskipun ESB nr. 2009/45/EC (hér eftir öryggistilskipunin) sem leysti eldri tilskipunina af hólmi og tilskipun 2010/36/EU um breytingu á henni. Voru umræddar tilskipanir innleiddar með reglugerð nr. 260/2013 um breytingu á reglugerð nr. 666/2001.

Samkvæmt ákvæði c) 3. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 666/2001 skulu gömul farþegaskip í flokki C og D uppfylla viðeigandi sérkröfur í reglugerðinni og III. kafla I. viðauka og skulu vera, að því er varðar málefni sem falla ekki undir þær kröfur, í samræmi við reglur stjórnvalds fánaríkis. Í þeim reglum skal kveðið á um jafngilt öryggisstig og í köflum II-1 og II-2 í I. viðauka að teknu tilliti til sérstakra staðbundinna starfsskilyrða á hafsvæðum þar sem skip í þessum flokkum hafa heimild til að starfa. Þurfa ferjur í C og D flokki þannig ekki að uppfylla ákvæði í kafla II-1 og II-2 að því tilskildu að stjórnvald fánaríkis sjái til þess að farið sé eftir innlendum reglum þess ríkis og að slíkar reglur tryggi jafngilt öryggisstig.

Fyrir liggur að Vågan er ekjufarþegaferja smíðuð árið 1979 og er um að ræða ferju í flokki C. Gilda framangreind ákvæði reglugerðar nr. 666/2001 því um ferjuna.

Í framangreindum tilskipunum er að finna heimild til aðildarríkja til að aðlaga sérstaklega reglur um eldri skip í C flokki frá tilgreindum ákvæðum tilskipunarinnar með tilliti til þeirra aðstæðna sem gilda á þeim hafsvæðum sem skipin starfa á að því gefnu að samsvarandi öryggisreglur gildi. Á þetta m.a. við um lekastöðugleika sem kveðið er á um í kafla II-1 í I. viðauka, sbr. einnig lið c) 3. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 666/2001. Liggur fyrir að hér landi hefur ekki átt sér stað aðlögun á þeim reglum sem gilda um ferjusiglingar.

Samkvæmt grein 5-1 í III. kafla I. viðauka reglugerðar nr. 666/2001 er gerð krafa um það að ekjufarþegaferjur séu búnar viðurkenndum björgunarbúnaði sem er framleiddur og vottaður til samræmis við alþjóðlega staðla. Liggur fyrir að ferjan Vågan er búin svo nefndum MES-búnaði (Marine Evacuation System) og er um að ræða búnað sem er fyrirfram prófaður í verksmiðju og vottaður til að geta virkað í allt að 20 gráðu halla skips. Liggur fyrir að samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 666/2001 og öryggistilskipunarinnar að aðildarríkjum er ekki heimilt að víkja frá reglum III. kafla I. viðaukans með sérstökum reglum að landsrétti. Er því um að ræða ófrávíkjanleg ákvæði. Ákvæði kafla I-1 og II-1 í viðauka I eru hins vegar frávíkjanleg.

Það er mat ráðuneytisins að ákvæði öryggistilskipunarinnar verði ekki skilin á annan hátt en þann að krafan um lekastöðugleika falli undir hin frávíkjanlegu ákvæði í kafla II-1 í I. viðauka og sé því frávíkjanleg.

Hvað varðar virkni MES búnaðar ítrekar ráðuneytið að um er að ræða búnað sem er fyrirfram prófaður í verksmiðju og vottaður til að geta virkað í allt að 20 gráðu halla skips. Virkni búnaðarins er hins vegar aldrei prófuð á skipinu sjálfu samkvæmt ákvæðum öryggistilskipunarinnar og á grundvelli alþjóðlegra staðla þar um. Vísar ráðuneytið til þess að samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar og öryggistilskipunarinnar er aðildarríkjum ekki heimilt að breyta reglum III. kafla I. viðaukans með sérstökum reglum að landsrétti og ákvæði þess efnis að ekjufarþegaferjur séu búnar viðurkenndum björgunarbúnaði er að finna í grein 5-1 í III. kafla. Er

Það mat ráðuneytisins að það ákvæði verði ekki túlkað með þeim hætti að prófa beri virkni MES-búnaðar á skipinu. Telur ráðuneytið ljóst að ferjan Vágan uppfylli öll skilyrði greinar 5-1 í III. kafla reglugerðarinnar sem og öryggistilskipunarinnar hvað varðar MES-búnað skipsins. Í ljósi þessa er það mat ráðuneytisins að fallast beri á það með kæranda að þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar hinni kærðu ákvörðun af hálfu SGS eigi sér ekki stoð í tilgreindum ákvæðum reglugerðarinnar og öryggistilskipunarinnar.

Með reglugerð nr. 698/2006 var innleidd í íslenskan rétt reglugerð EB nr. 798/2004 (hér eftir skráningarreglugerðin) frá 21. apríl 2004 um tilfærslu flutninga- og farþegaskipa frá einni skipaskrá til annarrar innan bandalagsins. Í 5. gr. skráningarreglugerðarinnar kemur fram að skipaskrá ríkis sem ætlun er að flytja skip til skuli gefa út skírteini fyrir skipið með sömu skilyrðum og forsendum sem fyrri skipaskrá gerði. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum telur ráðuneytið ljóst að Vágan hafi útgefið fullgilt öryggisskírteini í Noregi til siglinga sem ekjufarþegaferja í C-flokki á grundvelli gildandi tilskipana Evrópusambandsins sem ákvæði reglugerðar nr. 666/2001 byggist á. Hefur SGS borið því við að samkvæmt 6. gr. skráningarreglugerðarinnar sé heimilt að fresta skráningu skipsins af þeim ástæðum að það stofni öryggi, vernd eða umhverfinu í bráða hættu, aðra en þá sem um getur í 1. mgr. Telur SGS að umrætt ákvæði eigi við. Það er mat ráðuneytisins að einungis í undantekningartilvikum sé heimilt að synja eða fresta skráningu við tilfærslu frá einni skipaskrá til annarrar. Verði skráningu þannig aðeins hafnað á þeim grundvelli að það ríki sem skip hefur verið skráð af hafi ekki framfylgt ákvæðum öryggisreglugerðarinnar. Þar sem niðurstaða ráðuneytisins er hins vegar sú að skipið Vágan uppfylli öll skilyrði greinar 5-1 í III. kafla reglugerðar nr. 666/2001 og öryggistilskipunarinnar er það mat ráðuneytisins að ákvæði 6. gr. skráningarreglugerðarinnar komi ekki til álita við afgreiðslu umsóknar kæranda um innflutningsleyfi fyrir skipið Vágan, enda liggi ekki fyrir að skráning skipsins stofni öryggi, vernd eða umhverfinu í bráða hættu.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið er það mat ráðuneytisins að krafa SGS um að kærandi leggi fram hin tilgreindu gögn sem óskað hefur verið eftir eigi sér hvorki stoð í tilvitnuðum ákvæðum reglugerðar nr. 666/2001, sbr. reglugerð nr. 260/2013 um breytingu á henni, né í tilvitnuðum ákvæðum öryggistilskipunarinnar og skráningarreglugerðarinnar. Í ljósi þessa er það mat ráðuneytisins að þegar af þessari ástæðu beri að fella hina kærðu ákvörðun úr


gildi og leggja fyrir SGS að verða við umsókn kæranda um heimild til að flytja til landsins norsku ekjufarþegaferjuna Vågan, IMI nr. 7804662 og skrá hana í íslenska skipaskrá sem ferju til siglinga í C-flokki. Þá er einnig til þess að líta að ekkert í gögnum málsins bendir til þess að unnt sé að útvega og leggja fram hin umbeðnu gögn þar sem slík gögn eru ekki lögð til grundvallar í Noregi við skráningu skipa sem byggð eru fyrir 1992. Í því tilviki sem hér um ræðir er það mat ráðuneytisins að SGS hafi borið að afla þeirra upplýsinga og gagna sem stofnunin hafi talið nauðsynleg.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Samgöngustofu frá 22. ágúst 2014 um að synja Sæferðum ehf. um heimild til að flytja til landsins norsku ekjufarþegaferjuna Vågan, IMI nr. 7804662 og skrá hana í íslenska skipaskrá sem ferju til siglinga í C-flokki.

Lagt er fyrir Samgöngustofu að verða við umsókn Sæferða ehf. um heimild til að flytja til landsins norsku ekjufarþegaferjuna Vågan, IMI nr. 7804662 og skrá hana í íslenska skipaskrá sem ferju til siglinga í C-flokki.

Fyrir hönd innanríkisráðherra


Bryndís Helgadóttir


Brynjólfur Hjartarson