

Alþingi – nefndasvið
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. apríl 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (gjaldtaka, rafræn vöktun o.fl.).

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2003 (gjaldtaka, rafræn vöktun o.fl.). Með frumvarpinu er m.a. lagt til nýtt ákvæði um svokallað eldisgjald sem taka á fyrir eldisfisk í sjókvíum, þ.m.t. eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Ákvæðið um eldisgjald hefur tekið breytingum frá fyrra frumvarpi til að samræmis sé gætt við önnur gjaldtökuákvæði laganna. Auk þess eru m.a. lögð til ný ákvæði um að í hafnarreglugerð verði mælt fyrir um afmörkun tiltekinna hafnarsvæða, þ.e. þjónustusvæða, skipulagssvæða á sjó skv. 1. mgr. 5. gr. laganna, sem teljast jafnframt vera mengunarlögsaga hafnarsvæða, hafnsögusvæða og hafnarsvæða farþegaskipa. Þá er lögð til endurskoðun á kæruheimildarákvæði laganna þannig að gjaldskrárákvarðanir hafna sem tengjast rekstri þeirra verði kærnanlegar til Samgöngustofu.

Eftirfarandi eru athugasemdir SFS vegna frumvarpsins:

I. Sjónarmið SFS um fyrirhugað frumvarp
i. Áform um eldisgjald

Í frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði um eldisgjald sem tekið er fyrir eldisfisk í sjókvíum, þ.m.t. eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Um tilefni og nauðsyn slíks ákvæðis segir í greinargerð með frumvarpinu að notkun fiskeldisfyrirtækja á höfnum hafi í för með sér slit á hafnarmannvirkjum og kröfur um endurbætur og uppbyggingu hafnarmannvirkja í samræmi við þarfir atvinnulífsins. Hafnir hafi til þessa byggt sértæka gjaldtöku á fiskeldisfyrirtæki á ákvæði um aflagjald, þ.e. e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna, m.a. með samningum á grundvelli 4. mgr. 17. gr. laganna. Áhöld hafa frá upphafi verið uppi um lögmati slíkrar gjaldtöku á þeim grundvelli að heimildin nái samkvæmt orðanna hljóðan til afa sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum. Með dómi Héraðsdóms Vestfjarða þann 9. nóvember 2023 í máli nr. E-196/2020 var skorið úr um þennan vafa og staðfest að ekki er heimild í lögum til innheimtu aflagjalds vegna eldisfisks.¹

Með frumvarpinu er farin sú leið að í stað hins umþrætta aflagjalds komi sérstakt eldisgjald. Um fjárhæð gjaldsins segir í greinargerð að það sé „eiganda hafnar, þ.e. sveitarfélagsins, að sjá til þess að gjaldskrá fyrir þjónustu hafnar uppfylli þær kröfur sem réttarreglur um tekjuöflun hins opinbera setja gjaldtöku af þessu tagi og gæti þess að álögð gjöld séu í samræmi við þær heimildir.“

Í þessu samhengi er rétt að halda því til haga að sá ágreiningur sem uppi hefur verið um töku aflagjalds af eldisfiski nær ekki til annarra heimilda hafna til töku hafnagjalda af eldisfyrirtækjum. Með öðrum

¹ Dómi Héraðsdóms Vestfjarða hefur verið áfrýjað til Landsréttar.

orðum hefur enginn ágreiningur verið uppi um aðrar gjaldtökuheimildir hafna á grundvelli 17. gr. hafnalaga, s.s. skipagjöld, vörugjöld, hafnsögugjöld og leigugjald o.fl. Í samhengi þessa frumvarps hefur einkum þýðingu að þegar er fyrir hendi heimild til töku *vörugjalds* samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003, af vörum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfn. Samtökin telja að eins og fyrirhugað eldisgjald er úr garði gert í frumvarpinu sé í raun enginn greinanlegur munur á eldisgjaldi og heimild til töku vörugjalds. Í báðum tilvikum er um að ræða gjald fyrir lestun, losun og umskipun vöru í höfnum og sömu grundvallarsjónarmið um álagningu þjónustugjalda eiga við, þ.m.t. um samræmi milli gjaldtöku og kostnað vegna þjónustu sem látin er í té. Ávinningur af sértækri gjaldtökuheimild af eldisfiski er því enginn eða í besta falli óljós. Raunar er fremur hætt við að innleiðing sértæks eldisgjalds muni valda réttaróvissu og misskilningi í framkvæmd um að höfnum sé heimilt að ákvarða álagningu eldisgjalds á öðrum forsendum en almennt eiga við um vörugjald.

Með vísan til framangreinds telja samtökin að skoða þurfi betur hvort raunverulega sé þörf á innleiðingu sértæks eldisgjalds og þá hvort fremur sé rétt að hafnir grundvalli gjaldtöku af lestun, losun og umskipun eldisfisks um hafnir á núgildandi heimild til töku *vörugjalds* samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003.

ii. Skilgreining á þjónustusvæði

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til orðskýringar á tveimur flokkum hafnarsvæða sem afmarka ber í hafnarreglugerð, þ.e. þjónustusvæði og hafnarsvæði farþegaskipa. Um þessa breyttu tilhögun segir í greinargerð að hafnir veiti hafntengda þjónustu sem getur náð lengra út á sjó en hafnargrunnvirki afmarka. Getur þetta verið breytilegt eftir höfnum og því ekki unnt að setja föst viðmið um afmörkun þessara svæða. Eigendum hafna verður því falið að afmarka svæði þar sem þjónusta hafna verður veitt. Skv. 2. másl. 1. mgr. 4. gr. hafnalaga setur ráðherra reglugerð fyrir hverja höfn að fengnum tillögum eigenda hafna og umsögn Samgöngustofu og Vegagerðarinnar. Við setningu hafnarreglugerða geta stjórnvöld óskað eftir rökstuðningi ef ástæða er til að ætla að þessi svæði séu afmörkuð á stærra svæði en nauðsynlegt er. Að því er varðar gjaldtöku gildir afmörkun þjónustusvæðis.

SFS gera ekki athugasemd við að höfnum verði falið að skilgreina þjónustusvæði þar sem þjónusta hafna verður veitt gegn gjaldi. Að gefnu tilefni er þó ástæðu til að áréttu að óháð því með hvaða hætti þjónustu- og gjaldtökusvæði eru skilgreind er lykilatriði að þjónustugjaldaheimildir fela í sér undantekningu frá þeirri meginreglu að opinber þjónusta skuli vera endurgjaldslaus. Ber því að túlka slíkar gjaldheimildir þröngt í þeim skilningi að einungis er heimilt að taka gjald fyrir þá þjónustu sem gjaldheimild nær skýrlega til og sýna þarf fram á kostnað við að veita þá þjónustu sem gjaldið kemur fyrir. Þetta er m.a. sérstaklega áréttað í athugasemdum við frumvarp til hafnalaga þar sem segir að gjöld fyrir þjónustu hafna séu „endurgjald fyrir veitt afnot á sama hátt og leiga er endurgjald fyrir afnot af húsnæði“ og að „gjöld verði miðuð við að gjaldtaka fyrir viðkomandi þjónustu standi straum af kostnaði við hana.“

i. Kæruheimild

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til ný 1. mgr. 27. gr. hafnalaga þar sem kveðið er á um að notendum hafna sé heimilt að kæra ákvarðanir hafnarstjórna, er varða rekstur hafna og gjaldtöku er tengist honum, til Samgöngustofu. Rekstur hafna er skilgreindur í 5. tölul. 3. gr. laganna. Kæruheimild þessi nær til allra hafna sem undir hafnalög falla, skv. 1. mgr. 8. gr. laganna, óháð því hvert rekstrarform þeirra er.

Samkvæmt gildandi lögum eiga þeir sem gera athugasemdir við töku hafnargjalda ekki kost á öðru en að leita til dómstóla telji þeir að gjaldtakan byggist ekki á lögmætum grunni. Samtökin taka því undir að ástæða sé til að útvíkka kærheimild þannig að gjaldendur geti skotið ákvörðunum um rekstur hafna og gjaldtöku til endurskoðunar æðra stjórnvalds. Samtökin leggja þó til að meðferð slíkra kærumála fari fram hjá innviðaráðuneytinu fremur en hjá Samgöngustofu.

Það er almenn meginregla við uppbyggingu stjórnarsýslukerfisins að ráðuneyti viðkomandi málaflokks fari með og leysi úr stjórnarsýslukærum vegna stjórnvaldsákvarðana sem undir það heyra. Þetta fyrirkomulag hefur m.a. þann kost í för með sér að veita viðkomandi ráðuneyti yfirsýn yfir það hvernig til hefur tekist með framkvæmd laga og reglugerða á málefnasviði þess. Þegar meðferð kærumála fer fram utan ráðuneyta er aftur á móti hætt við að bæði ráðherra og starfsmenn viðkomandi ráðuneytis missi sjónar á þeim vandamálum sem í ljós koma við úrlausn kærumála og geta gefið tilefni til beitingar annarra stjórnunarheimilda ráðherra. Sú skipan er því til þess fallin að draga úr virkri stjórnunar og eftirlits ráðherra með stjórnvöldum sem honum eru lægra sett, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9790/2018.

Þegar ákveðið er að fela öðru stjórnvaldi að leysa úr stjórnarsýslukærum er meginröksemdin gjarnan sú að með því sé markmiðið að úr málum sé leyst á grundvelli sérfræðikunnáttu sem starfsmenn ráðuneytis hafi ekki. SFS er ekki kunnugt um að innan Samgöngustofu sé fyrir hendi sérfræðipækning að því er varðar gjaldtökuákvarðanir hafna. Af þeim sökum telja samtökin engar forsendur til annars en að slíkar ákvarðanir verði kærarlegar til ráðherra til samræmis við stjórnarsýslulega meginreglu.

* * *

Samtökin lýsa sig reiðubúin til að eiga samtal við fulltrúa nefndarinnar til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna. Samtökin áskilja sér jafnframt rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllt
f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

