



| | | | |
|-------------------|---|-------------------|-------------|
| Viðtakandi | Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis | Dagsetning | 3. maí 2024 |
| Sendandi | Innviðaráðuneytið | Málsnúmer | IRN24020073 |

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

Innviðaráðuneytið hefur farið yfir umsagnir sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafa borist vegna 830. máls á 154. löggjafarþingi: Hafnalög (gjaldtaka, rafræn vöktun o.fl.). Umsagnir bárust frá Vesturbyggð, Vegagerðinni, Umhverfisstofnun, Samtökum verslunar og þjónustu, samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum atvinnulífsins, Persónuvernd og Landhelgisgæslu Íslands auk sameiginlegrar umsagnar Hafnasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

1. Rafræn vöktun í höfnum.

Landhelgisgæsla Íslands fagnar því í umsögn sinni að tekið hafi verið tillit til athugasemda stofnunarinnar í fyrri umsögnum varðandi rafræna vöktun í höfnum og telur til bóta að heimilt verði að miðla upplýsingum rafrænt til tiltekinna aðila í tengslum við lögbundin verkefni þeirra.

Persónuvernd bendir í umsögn sinni á að þegar sé til staðar heimild í lögum sem rafræn vöktun á hafnarsvæðum geti stuðst við þ.e. samkvæmt almennum reglum um slíka vöktun í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Jafnframt geti vinnsla persónuupplýsinga vegna vöktunarinnar fallið undir heimild til vinnslu sem telst nauðsynlegt í þágu lögmætra hagsmuna auk annarra heimilda persónuverndarlaga sem tilgreindar eru í umsögninni. Þá bendir Persónuvernd á mikilvægi þess að lög sem veita heimild til rafrænnar vöktunar séu skýr. Í því sambandi er vakin athygli á misræmi milli orðalags ákvæðisins og athugasemda við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu þar sem ákvæðið heimili rafræna miðlun upplýsinga til notenda hafna en í greinargerð til almennings. Persónuvernd telji ljóst að orðalagið notendur hafna geti ekki náð til alls almennings heldur aðeins þeirra sem nýta þá þjónustu sem þar er veitt.

Hafnasambandið og SÍS leggja áherslu á að miðlun verði heimil til notenda hafna í rauntíma, á opnu vefsvæði enda notendur hafna óskilgreindur hópur líkt og vegfarendur. Um mikilvægt öryggisatriði sé að ræða fyrir notendur hafna til að geta fylgst með skipum og aðstæðum hverju sinni.

Vesturbyggð leggur til að bætt verði við ákvæði um rafræna vöktun heimild til að veita Fiskistofu og HMS aðgang að rafrænni vöktun hafna þegar um fjarvigtn er að ræða.

Með ákvæði um rafræna vöktun í höfnum er lagt til að stjórnir hafna, sem falla undir gildissvið laganna, fái heimild til að vakta hafnarsvæði rafrænt og miðla upplýsingum til lögreglu, Landhelgisgæslu Íslands, tollgæslu Skattsins, Rannsóknarnefndar samgönguslysa og Vaktstöðvar siglinga. Þá verði heimilt að miðla upplýsingum til notenda hafna í öryggisskyni. Ákvæðið er lagt til í þeim tilgangi að styrkja lagastoð fyrir miðlun persónuupplýsinga sem til verða við slíka vöktun. Þegar eru til staðar ákvæði í persónuverndarlögum sem heimila rafræna vöktun á hafnarsvæðum líkt og fram kemur í umsögn Persónuverndar. Megintilgangur þess að kveða á um heimildina í hafnalögum er að veita skýra lagaheimild fyrir miðlun persónuupplýsinga til þeirra aðila sem tilteknir eru í ákvæðin í tengslum við lögbundin verkefni þeirra. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög framkvæmi mat á áhrifum vöktunarinnar á persónuvernd í samræmi við persónuverndarlöggjöf. Er það á hendi sveitarfélaganna að tryggja að rafræn vöktun sem fram fer á vefsvæði hafnanna sé í samræmi við reglur um persónuvernd. Varðandi tillögu þess efnis að einnig verði heimilt að miðla upplýsingum til



Fiskistofu og HMS telur ráðuneytið óþarft á að kveða á um slíkt í hafnalögum. Í því sambandi er bent á heimildir Fiskistofu samkvæmt lögum um Fiskistofu nr. 36/1992, sbr. lög nr. 85/2022.

2. Ákvæði um eldisgjald.

Í sameiginlegri umsögn *Hafnasambands Íslands* og *Sambands íslenskra sveitafélaga* er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að aflagjald verði lagt á eldisfisk og eldisseiði en ekki umrætt eldisgjald. Vísa samtökin til þess að samkvæmt e. lið 17. gr. skuli greiða aflagjald. Skortur sé á rökstuðningi í frumvarpinu fyrir því að annars konar gjald eigi að gilda fyrir eldisfisk og eldisseiði og sambandið leggi því til breytt orðalag ákvæðisins þar sem miðað verði við heildaraflaverðmæti.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi benda á að hafnir hafi til þessa byggt sértæka gjaldtöku á fiskeldisfyrirtæki á ákvæði um aflagjald þ.e. e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna. Áhöld hafi verið uppi um lögmæti slíkrar gjaldtöku á þeim grundvelli þar sem heimildin nái samkvæmt orðanna hljóðan til afla sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum. Vísa samtökin í því sambandi til dóms héraðsdóms Vestfjarða í máli E-196/2020. Í því sambandi benda samtökin á að ágreiningur um töku aflagjalds nái ekki til annarra heimilda hafna til töku hafnagjalda af eldisfyrirtækjum. Þannig hafi enginn ágreiningur verið uppi um aðrar gjaldtökuheimildir hafna á grundvelli 17. gr. hafnalaga, s.s. skipagjöld, vörugjöld, hafnsögugjöld og leigugjöld. Bent er á að þegar sé til staðar heimild til töku vörugjalds skv. 2. tl. 1. mgr. 17. gr. hafnalaga og telji samtökin engan mun á eldisgjaldi og heimild til töku vörugjalds. Sömu grundvallarsjónarmið um álagningu þjónustugjalda eigi við um samræmi milli gjaldtöku og kostnaðar við að veita þjónustuna. Samtökin telji ávinning af sértækri gjaldtökuheimild af eldisfiski óljósan og jafnvel engan og einnig að skapað geti misskilning í framkvæmd að höfnum sé heimilt að ákvarða álagningu eldisgjalds á öðrum forsendum en eigi við um vörugjald.

Vesturbyggð fjallar í umsögn sinni varðandi ákvæði um eldisgjald af eldisfiski í sjókvíum að skapað geti óvissu í rekstri hafna að sett sé í hendur hvernar hafnar fyrir sig að kveða á hvaða grunni eldisgjald er ákveðið, eins og fram kemur í greinargerð með 6. gr. fumvarpsins. Vesturbyggð leggur til að kveðið verði skýrt á um að eldisgjald miðist við aflaverðmæti þeirra sjávarafurða sem umskipað er, lestaðar eða losaðar eru í höfnum. Lagt er til að skilgreint verði sérstakt hlutfall af aflaverðmæti þar sem miðað verði við minnst 0,7% og mest 3,0% af heildarverðmæti miðað við meðaltal alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi fyrir þann mánuð sem slátrun fer fram.

Í umsögn *Samtaka atvinnulífsins* er tekið undir sjónarmið um að skýra þurfi gjaldtökuheimildir hafna til að taka gjald fyrir þjónustu fiskeldisfyrirtækja. Samtökin áréttá hins vegar mikilvægi þess að gjaldtakan verði fyrirsjáanleg og byggð á traustum grunni þannig að fyrirtæki á sviði fiskeldis get tekið tillit til hennar í áætlanagerð sinni.

Eins og fram kemur í umsögnum hagsmunaaðila og í greinargerð með frumvarpinu hafa hafnir til þessa byggt gjaldtöku sína vegna starfsemi fiskeldisfyrirtækja við lestun og losun eldisfisks í höfnum á ákvæði um aflagjald, þ.e. e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Þar segir að höfnum sé í gjaldskrá heimilt að innheimta aflagjald af sjávarafurðum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfnum. Sé gjaldið innheimt skal það vera minnst 1.25% og mest 3% af heildaraflaverðmæti. Í framkvæmd, þegar þessu ákvæði hefur verið beitt, hefur ekki ávallt verið notast við þau viðmið um hlutfall heildaraflaverðmætis sem nefnd eru í ákvæðinu, heldur stuðst við lægri prósentutölu. Með frumvarpinu er lagt til að við 17. gr. laganna bætist nýr stafliður um eldisgjald, af eldisfiski í sjókvíum. Gjöld samkvæmt þessum staflið skulu greidd af þeim sem rækta eldisfiskinn sem fer um höfn hverju sinni. Um afmarkað gjald er að ræða sem nær ekki til annarrar starfsemi fiskeldisfyrirtækja.



Að því er varðar sjónarmið umsagnaraðila um að miða skuli gjaldtöku af eldisfiski við ákvæði um aflagjald og að miða skuli við aflaverðmæti telur ráðuneytið að reynsla síðustu ára hafi sýnt að þörf er á sérstöku ákvæði um gjaldtöku af eldisfiski sé fyrir hendi.

Rétt er að taka fram að ákvæðið er ekki tilkomið vegna nýlegs dómsmáls. Í frumvarpi sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi var að finna sambærilegt ákvæði en frumvarpið náði ekki fram að ganga. Kallað hefur verið eftir sérstöku gjaldtökuákvæði, eldisgjaldi. Að því er varðar afmörkun gjaldgrunnans þá telur ráðuneytið mikilvægt að þjónustuveitandinn reikni út þann gjaldagrunn sem gjaldið er byggt á. Er það eðli þjónustugjalda að þeim er ætla að standa straum af kostnaði við veitingu þeirrar þjónustu sem innheimt er fyrir.

Að því er varðar sjónarmið umsagnaraðila um að þegar sé til staðar heimild til töku vörugjalds skal tekið fram að einhverjir þættir í starfsemi fiskeldisfyrirtækja kunni að falla undir heimild til töku vörugjalds þ.e. gjaldtökuheimildir geti mögulega skarast í einhverjum tilvikum. Hins vegar er ekki hægt að fullyrða að öll þjónusta sem tengist fiskeldisfyrirtækjum falli undir vörugjaldsheimild og því mikilvægt að kveða sérstaklega á um heimild til gjaldtöku af eldisfiski. Þá telur ráðuneytið rétt að það sé sett í hendur hvernar hafnar fyrir sig að ákveða á hvaða grunni gjald er ákveðið.

3. Ákvæði um afmörkun hafnasvæða.

Í umsögnum Vesturbyggðar, Umhverfisstofnunar og í sameiginlegri umsögn *Hafnasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga* er fjallað um ákvæði um afmörkun hafnarsvæða.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er lagt til að í hafnarreglugerð skuli, þegar kveðið er á um stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi, afmarka sérstaklega fjögur svæði en ekki eitt hafnarsvæði á sjó líkt og nú tíðkast. Eigendur hafna skuli samkvæmt ákvæðinu afmarka hvert og eitt svæði þegar þeir gera tillögu til ráðuneytis um hafnarreglugerð.

Í umsögn *Hafnasambandsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga* er bent á að umrædd fjögur svæði geti skarast. Þannig geti þjónustusvæði hafna til dæmis náð inn á hafnarsvæði farþegaskípa. Því leggi sambandið til að skýrt komi fram í ákvæðinu að tilgreind svæði geti verið skilgreind sem fleiri en ein tegund svæðis skv. 2. gr. Í því samhengi þurfi einnig að taka allan vafa af um að gjaldtökuheimildir hafna nái til allra svæðanna enda geti þau verið að veita þjónustu á þeim öllum. Þá er lagt til að Vegagerðin útbúi leiðbeiningar til hafnarstjórna um hvernig ljórskipt hafnasvæði eigi að líta út og að ákvæði um frest til að uppfæra hafnarreglugerðir til samræmi við nýtt ákvæði um afmörkun hafnarsvæða verði breytt þannig að frestur verði gefinn til 1. janúar 2026 í stað 1. janúar 2025.

Vesturbyggð bendir á að í skýringum við 2. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um afmörkun skipulagssvæða á sjó komi fram að tryggja þurfi að hafnarsvæði gangi ekki inn á svæði sem skilgreind eru í lögum um skipulag haf- og strandsvæða til að koma í veg fyrir vafa um skipulagsvald. Í því samhengi er bent á að skipulag um haf- og strandsvæði taki við utan 115 m frá stórstraumsfjöruborði og geti hafnarsvæði hafa verið skilgreint á þeim svæðum samkvæmt staðháttum og eldri lögum. Þannig hátti til dæmis við til í Tálknafljarðarhöfn þar sem lög um skipulag haf- og strandsvæða hafi skipulagt stóran hluta af skilgreindu hafnarsvæði Tálknafljarðarhafnar. Bent er á að líkir árekstrar í skipulagi geti valdi óvissu um stöðu hafnarinnar og ljóst að skilgreina þurfi hafnarsvæði að nýju þar sem sambærilegir staðhættir séu. Slík staða geti valdið réttaróvissu um ábyrgð hafnarstjórna.

Umhverfisstofnun bendir í umsögn sinni á ósamræmi í hugtakanotkun þar sem í 2. gr. frumvarpsins séu sett fram tvö ný hugtök þ.e. mengunarlögsaga hafnarsvæða og skipulagssvæði á sjó en í 14. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda er vísað til hafnarsvæðis eins og það er skilgreint í 7. tl. 3. gr. laganna.



Umræddar breytingar eru m.a. lagðar til í þeim tilgangi að gera mörk hafnarsvæða skýrari og auðveldara sé að færa þau á sjúkort. Þá er tilgangur þess að kveða á um afmörkun tiltekinna svæða að skýra valdheimildir á umræddum svæðum, heimildir til gjalddtöku á hverju svæði fyrir sig og tryggja samræmi við önnur lög þar sem skilgreindum hafnarsvæðum sleppir. Einkum er verið er að tryggja að hafnarsvæði séu ekki skilgreind með þeim hætti að þau nái til svæða sem skilgreind eru samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018. Með ákvæðinu á ætíð að vera ljóst hvar skipulagsvaldið liggur. Með því að kveða á um að eigendur hafna afmarki í hafnarreglugerð það svæði þar sem þjónusta hafnar er veitt verður skýrara hvar mörkin liggja.

Að því er varðar skörun mismunandi svæða og gjalddtökuheimildir skal tekið fram að ekki er gert ráð fyrir að mismunandi svæði séu afmörkuð þannig eitt svæði taki við af öðru. Fremur er um það að ræða að mörg svæði geti í raun verið á sama fleti en verið sjálfstæð svæði þrátt fyrir skörun. Sem dæmi má nefna að næst höfninni sjálfri geta öll svæðin verið á sama stað en fjær verði svæðin afmarkaðri, þar sem gera má ráð fyrir að þjónustusvæði nái lengst út og þannig tryggt að hafnir veiti þar þá þjónustu sem svæðið krefst. Að því er varðar gjalddtöku þá gildir afmörkun þjónustusvæðis.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið um að Vegagerðin veiti leiðbeiningar um afmörkun hafnarsvæða og einnig að framlengja megi frest til uppfærslu á hafnarreglugerðum að því er varðar afmörkun svæðanna til 1. janúar 2026.

4. Ákvæði um aðgangsbann að höfnum.

Landhelgisgæsla Íslands leggur í umsögn sinni til að upplýsa beri hafnaryfirvöld og Landhelgisgæsla Íslands um það þegar mælt hefur verið fyrir um aðgangsbann tiltekins skips eða skipa að höfnum. Mikilvægt sé að hafnaryfirvöld og viðbragðsaðilar séu upplýstir. Því lagt til að breyting veði gerð á 7. gr. frumvarpsdraganna þess efnis.

Innviðaráðuneytið tekur undir sjónarmið umsagnaraðila um að hafnaryfirvöld og Landhelgisgæsla Íslands skuli upplýst þegar mælt hefur verið fyrir um aðgangsbann skips að höfn.

5. Ákvæði úr lögum um vaktstöð siglinga færð í hafnalög.

Hafnasambandið og SÍS benda á að í ákvæði 2. mgr. 7. gr. b (21. gr. b) er vísað til leiðsögumanns en ákvæðið á bara við um hafnsögumann.

Ráðuneytið er sammála því að um sér að ræða villu þar sem vísað er til þess að hafa skuli leiðsögumann um borð. Rétt er þarna eigi að koma orðið hafnsögumaður en ekki leiðsögumaður. Að öðru leyti er um það að ræða að ákvæði um hafnsögu eru færð nánast óbreytt yfir í hafnalög enda talið rétt að kveða á um hafnsögumenn í hafnalögum.

6. Kæruheimild vegna gjaldskrárákvarðana

Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu tjalla um kæruheimild vegna gjaldskrárákvarðana. Samkvæmt gildandi lögum eigi þeir sem geri athugasemdir við töku hafnargjalda ekki kost á öðru en að leita til dómstóla telji þeir að gjalddtaka byggji ekki á lögmætum grunni. Samtökin telja ástæðu til að útvíkka kæruheimildina þannig að gjaldendur geti skotið ákvörðunum um rekstur hafna og gjalddtöku til æðra stjórnvalds. Þá leggja samtökin til að meðferð slíkra mála fari fram hjá innviðaráðuneytinu fremur en hjá Samgöngustofu. Almenn meginregla að ráðuneyti viðkomandi málaflokks fari með og leysi úr stjórnsýslukærum vegna stjórnvaldsákvarðana sem undir það heyra. Samtökin telji sérþekkingu ekki vera til staðar hjá Samgöngustofu að því er varðar gjalddtökuákvarðanir.



Samtök verslunar og þjónustu er bent á að um leið og verið er að útvíkka kærheimild þannig að hún nái einnig til gjaldskrárákvarðana. Er á sama tíma verið að fella brott möguleikann á því að ákvarðanir samkvæmt hafnalögum séu kærnanlegar til ráðherra. Kærurétturinn skerðist þannig að mati samtakanna.

Vegagerðin gerir í umsögn sinni ekki athugasemdir við kærheimildina en telur þörf á að skýra nánar til hvaða ákvarðana sem varða rekstur hafna kærheimild nær til.

Innviðaráðuneytið telur þetta rétt skref að ákvarðanir samkvæmt hafnalögum verði kærnanlegar til Samgöngustofu. Samgöngustofa er stofnun með mikla sérfræðipækkingu og sinnir úrskurðum í kærnumálum meðal annars á grundvelli loftferðarlaga. Ráðuneytið telur að ekki sé verið að skerða kæruréttinn með breytingunni. Eðlilegt er að ákvarðanir séu kærnanlegar á stjórnslustigi en óþarft að ákvarðanir Samgöngustofu í málum sem þangað séu kærð sé hægt að kæra áfram til ráðuneytisins og þannig í raun um að ræða tvöfalda kærheimild á stjórnslustigi.