

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (EES-reglur).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Eggert Ólafsson og Ólaf Kr. Hjörleifsson frá innviðaráðuneytinu, Gunnar Tryggvason og Flosa Hrafn Sigurðsson frá Hafnasambandi Íslands, Dóru Björk Gunnarsdóttur frá Vestmannaeyjahöfn, Gunnar Val Sveinsson og Baldur Sigmundsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar og Sigurrós Friðriksdóttur frá Umhverfisstofnun.

Nefndinni bárust umsagnir frá Hafnasambandi Íslands, sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar og SVP – Samtökum verslunar og þjónustu, Umhverfisstofnun og Vestmannaeyjahöfn. Þá barst nefndinni minnisblað frá innviðaráðuneytinu.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á hafnalögum til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2017/352 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir í íslenskan rétt.

Umfjöllun.

Undanþáguákvæði reglugerðar (ESB) 2017/352.

Bent var á að í umræddri reglugerð væri að finna ákvæði sem heimili ríkjum að ákveða að reglugerðin gildi ekki um hafnir við sjó sem staðsettar séu við ystu svæði skv. 349. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins og væri rétt að skoða hvort það ætti við um íslenskar hafnir. Sama athugasemd kom fram við gerð frumvarpsins í innviðaráðuneytinu og er afstaða ráðuneytisins til hennar rakin í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins. Nefndin tekur undir þau sjónarmið ráðuneytisins sem þar koma fram og telur ákvæðið ekki eiga við um íslenskar hafnir.

Breytingartillögur.

Samráð um gjaldtöku.

Fram kemur í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að höfnum innan samevrópska flutninganetsins sé skylt að eiga samráð við notendur hafna um gjaldtöku sína. Þær skuli jafnframt veita notendum hafna upplýsingar um breytingar á eðli eða fjárhæð hafnargjalds a.m.k. tveimur mánuðum áður en breytingarnar taka gildi. Í umfjöllun greinargerðar um 1. gr. frumvarpsins kemur fram að mælt sé fyrir um þessa samráðsskyldu í 5. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 15. gr. reglugerðar (ESB) 2017/352. Nefndin bendir á að í íslenski þýðingu reglugerðarinnar segir í 1. mgr. 15. gr.: „Í samræmi við gildandi landslög skal hafnarstjórn hafa samráð við notendur hafna um gjaldtökustefnu sína, þ.m.t. í tilvikum sem falla undir 8. gr. Slíkt samráð skal einkum fela í sér umtalsverðar breytingar á hafnargrunnvirkja- og hafnarþjónustugjöldum í þeim tilvikum þar sem innri rekstraraðilar veita hafnarþjónustu samkvæmt skyldum til að veita opinbera þjónustu.“ Í enskri útgáfu reglugerðarinnar eru notuð orðin „charging policy“.

Þá segir í 5. mgr. 13. gr.: „Hafnarstjórn, eða lögbært yfirvald, skal tryggja að notendur hafna sem og fulltrúar eða fulltrúasamtök notenda hafna séu upplýst um eðli og fjárhæð hafnargrunnvirkjagjalda. Hafnarstjórn, eða lögbært yfirvald, skal tryggja að notendur hafnargrunnvirkis séu upplýstir um hvers konar breytingar á eðli eða fjárhæð hafnargrunnvirkjagjalda a.m.k. tveimur mánuðum áður en breytingarnar taka gildi. Hafnarstjórn, eða lögbært yfirvald, þarf ekki að birta sundurliðun á gjöldum vegna einstakra samningaviðræðna.“

Í reglugerðinni er gerð krafa um samráð hafna við notendur um gjaldtökustefnu sína en frumvarpið mælir fyrir um samráð um gjaldtökuna sjálfa. Fram komu athugasemdir um að frumvarpið gengi lengra en ákvæði reglugerðarinnar að þessu leyti. Nefndin tekur undir það en ljóst er að skylda um samráð um gjaldtöku gengur lengra en skylda um samráð um gjaldtökustefnu. Með vísan til þess að frumvarpinu er ekki ætlað að ganga lengra í innleiðingu en þörf krefur, sbr. umfjöllun þar um í greinargerð, leggur nefndin til breytingu á orðalagi 1. másl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins til samræmis við orðalag reglugerðarinnar. Þannig verði höfnum skylt að viðhafa samráð um gjaldtökustefnu sína, þ.m.t. vegna umtalsverðra breytinga á gjaldtökunni. Þá leggur nefndin til efnislega sömu breytingu á reglugerðarheimild ráðherra í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Nefndin telur rétt að benda á að upptaka hafna á álögum og afsláttum á skipagjöld samkvæmt frumvarpinu telst vera umtalsverð breyting á gjaldtöku og yrði því samráðsskyld samkvæmt ákvæðinu.

Umhverfissjónarmið sem grundvöllur gjaldtöku eða afsláttar.

Í V. kafla hafnalaga er kveðið á um sérreglur sem gilda um hafnir með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Þar segir í 1. mgr. 17. gr. að miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar. Um gjaldtöku hafnar sem telst ekki til opinbers reksturs er kveðið í 20. gr. laganna.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins verður heimilt að gjaldskrár hafnar með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags taki mið af umhverfissjónarmiðum með vísan til orkunýtni eða kolefnisnýtni siglinga. Skv. 3. gr. frumvarpsins mun hið sama gilda um hafnir sem ekki teljast til opinbers reksturs. Afslættir eða álögur skuli samkvæmt nánari útfærslu í gjaldskrá vera gagnsæjar, hlutlægar og án mismununar og samræmast samkeppnislögum. Þá sé ráðherra heimilt með reglugerð að mæla nánar fyrir um afslætti eða álögur við gjaldtöku hafna. Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er þeim sem reka hafnir með þessu veitt heimild til að veita afslætti eða leggja á álögur með hliðsjón af umhverfisframmistöðu skipa.

Í minnisblaði ráðuneytisins um málið er bent á að skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, megi engan skatt leggja á né breyta né taka af nema með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli skatt, breyta honum eða afnema hann. Í þessu felist að ekki sé heimilt að framselja ákvörðunarvald um skattlagningu til stjórnvalda eða sveitarfélaga. Þær kröfur sem gerðar eru til álagningar skatta samkvæmt stjórnarskránni setji þeirri umhverfismiðuðu gjaldtöku, sem lögð er til í frumvarpinu, miklar skorður. Með vísan til nánari rökstuðnings í minnisblaðinu leggur ráðuneytið til að 2. gr. frumvarpsins falli brott. Þá er tekið fram að færa megi rök fyrir því að sömu sjónarmið eigi ekki við um hafnir sem teljast ekki til opinbers reksturs skv. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. hafnalaga, en eins og áður var rakið er kveðið á um gjaldtökuheimild þeirra hafna í 20. gr. laganna.

Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og þann rökstuðning sem fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins. Ekki verður séð hvernig þær breytingar sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarpsins standist þær kröfur sem gerðar eru til skattlagningarheimilda skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Leggur nefndin því til að 2. gr. frumvarpsins falli brott.

Nefndin áréttar þó að frumvarpinu er ætlað að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/352. Með því að fella brott ákvæði 2. gr. frumvarpsins, sem felur í sér lögfestingu 3. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar að því er varðar hafnir með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags, verður reglugerðin ekki að öllu leyti lögfest. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að taka ákvæðið til endurskoðunar með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum.

Hvað varðar 3. gr. bendir ráðuneytið á að eðlilegt sé, með tilliti til þess sem að framan greinir að leggja til breytingu á henni. Kemur fram að þar sem hafnir sem falla undir 20. gr. laganna teljist ekki stjórnvöld í skilningi laganna verði að telja að heimila megi þeim með lögum að leggja álag á gjöld sín á grundvelli hlutlægra umhverfisviðmiða. Hins vegar sé rétt að afmarka betur heimildir þeirra og fella um leið brott reglugerðarheimild ráðherra um útfærslu gjaldtökkunnar.

Þá komu fram athugasemdir við orðalag 1. másl. 2. gr. og 1. másl. 3. gr. frumvarpsins en þar segir að heimilt sé að gjaldskrár taki mið af umhverfissjónarmiðum með vísan til orkunýtni eða kolefnisnýtni siglinga. Í umfjöllun í greinargerð er vísað til 4. mgr. 13. gr. reglugerðar (ESB) 2017/352 um þessa heimild hafna. Umhverfisstofnun benti á að orðalag frumvarpstextans virðist ekki vísa til umhverfissjónarmiða almennt heldur eingöngu atriða sem lúta að orkunýtni eða kolefnisnýtni. Yrði þar með um að ræða þrengri heimildir en settar eru fram í 4. mgr. 13. gr. reglugerðar (ESB) 2017/352 en þar kemur fram að hafnargrunnvirkjagjöld megi vera breytileg, m.a. í því skyni að stuðla að miklum árangri í umhverfismálum, orkunýtni eða kolefnisnýtni, sbr. þó 3. mgr. Þá kom fram í umsögn Umhverfisstofnunar að stofnunin teldi ekki rétt að heimild frumvarpsins til að veita afslætti eða leggja á álögur með hliðsjón af umhverfisframmistöðu skipa yrði takmörkuð við orkunýtni eða kolefnisnýtni skipa heldur skyldi heimildin miðast við hvort viðkomandi skip gætu sýnt fram á að þau séu að ná árangri á sviði umhverfismála og minnka kolefnisspor. Slíkt væri í samræmi við markmið 4. mgr. 13. gr. áður nefndrar reglugerðar og 49. lið í aðfaraorðum reglugerðarinnar.

Nefndin tekur undir með ráðuneytinu, að eðlilegt sé að leggja til breytingu á orðalagi 3. gr. frumvarpsins þannig að heimildir til gjaldtöku hafna sem falla undir 20. gr. verði betur afmarkaðar. Að auki telur nefndin rétt að í slíku ákvæði komi fram á grundvelli hvaða sjónarmiða afslættir eða álögur á hafnargjöld eigi að byggjast, sbr. 3. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar. Leggur nefndin því til breytingu þess efnis að í ákvæðinu verði kveðið á um heimild hafna sem falla undir 20. gr. til þess að taka mið af árangri í umhverfismálum, orkunýtni eða kolefnisnýtni í siglingum. Afslættir og álögur á gjöld sem taki mið af umhverfisframmistöðu skipa skuli byggjast á umhverfisvísitölu sem Samgöngustofa viðurkennir. Álag á hafnargjöld samkvæmt ákvæðinu skuli að hámarki nema 75%. Gert verði ráð fyrir því að við viðurkenningu Samgöngustofu verði litið til þess að notkun vísitölunnar sé að einhverju leyti viðurkennd, t.d. af flokkunarfélögum með tilliti til markmiða um árangur í umhverfismálum, orkunýtni eða kolefnisnýtni. Þá verði gert ráð fyrir því að ráðherra verði heimilt að kveða á um nánari skilyrði fyrir viðurkenningu umhverfisvísitölu með reglugerð.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Í stað orðanna „gjaldtöku sína“ í 1. másl. 1. mgr. komi: gjaldtökustefnu sína, þ.m.t. vegna umtalsverðra breytinga á gjaldtökunni.
 - b. Í stað orðsins „gjaldtöku“ í 3. mgr. komi: gjaldtökustefnu.

2. 2. gr. falli brott.
3. 3. gr. orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. 2. másl. 2. mgr. fellur brott.
- b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Heimilt er í gjaldskrá hafnar að taka mið af árangri í umhverfismálum, orkunýtni eða kolefnisnýtni í siglingum. Afslættir og álögur á gjöld sem taka mið af umhverfisframmistöðu skipa skulu byggjast á umhverfisvísitölu sem Samgöngustofa viðurkennir. Álag á hafnargjöld samkvæmt ákvæði þessu skulu að hámarki nema 75%. Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um skilyrði fyrir viðurkenningu umhverfisvísitölu með reglugerð.

Notendur hafnar geta krafist hafnarstjórn upplýsinga um kostnað sem almennt hlýst af að veita viðkomandi þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda.

Lilja Rafney Magnúsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Ingibjörg Isaksen var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 18. apríl 2023.

Vilhjálmur Árnason,
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,
frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orrí Páll Jóhannsson.

Viðar Eggertsson.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.