



Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Sent á umsagnagátt Alþingis

Reykjavík 15. apríl 2024

Efni: Hafnalög – frumvarp til breytinga á hafnalögum, nr. 61/2003 (gjaldtaka, rafræn vöktun o.fl.), 830. mál.

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvubréfs umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 25. mars 2024 þar sem óskað var eftir umsögn samtakanna um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er annars vegar lagt til að hafnalög mæli fyrir um rafræna vöktun í höfnum og hins vegar 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.

Almennt um þjónustugjöld og gjaldtöku skv. hafnalögum

Heimild til töku þjónustugjalds verður almennt aðeins nýtt í því skyni að hið innheimta gjald svari til hinnar veittu þjónustu. Álagning þjónustugjalda verður að byggjast á viðhlítandi lagaheimild í samræmi við lögmatísreglu stjórnisýsluréttar. Þá verða stjórnvaldsfyrirmæli um gjaldtökuna að samrýmast þeirri löggjöf sem hún byggist á. Þegar fyrirkomulag slíkrar gjaldtöku er ákveðin og afstaða er tekin til fjárhæðar gjaldsins verður jafnframt að gæta þess að tekjurnar séu ekki hærrí en svo að þær standi straum af kostnaði við þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til. Þannig er stjórnvaldi í meginatriðum einungis heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem stendur í nánnum, efnislegum tengslum við þá þjónustu sem gjaldið á að standa straum af kostnaði við samkvæmt gjaldtökuheimildinni. Að auki verður við útfærslu á gjaldtöku af þessu tagi að gæta þess að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða þjónustugjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem viðkomandi stofnun veitir hverjum gjaldanda, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar Íslands frá 5. nóvember 1998 í máli nr. 50/1998 og dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 78/2016. Í réttarframkvæmd hefur þó verið viðurkennd sú undantekning frá þessari almennu reglu að þjónustugjaldi megi á grundvelli lagafyrirmæla jafna með tilteknum hlutlægum aðferðum á gjaldendur þess.

Samkvæmt hafnalögum er gjaldtöku ætlað að standa undir rekstri hafnarinnar en í ákvæði 1. mgr. 17. gr. hafnalaga er mælt fyrir um skyldu stjórnar hafnar til að semja gjaldskrá fyrir höfn þar sem nánar er kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt ákvæðinu *en miða skal við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar eins og hann er skilgreindur í 5. tölul. 3. gr. laganna*, þ.m.t. fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnakostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar. Í 5. tölul. 3. gr. er rekstur hafna skilgreindur með eftirfarandi hætti:

Rekstur hafnar í lögum þessum táknað að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnuáðstöðu, þ.e. leigu á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, upptökumannvirkjum hvers konar í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm, og jafnframt rekstur hafntengdrar þjónustu, þ.e. hafnsöguþjónustu, festarþjónustu, vigtarþjónustu, sorphirðu, sölu vatns og rafmagns og sambærilega þjónustu er lýtur að



skipum. Undir rekstur hafna fellur einnig rekstur vöruhúsa og þjónustumiðstöðva á hafnarsvæðum.

Í 2. mgr. 17. gr. er nánar mælt fyrir um gjaldtökuheimildir hafna í 11. tölul. og skal við það miðað að gjaldtakan standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er ásamt sameiginlegum kostnaði, eftir því sem við á, sbr. 3. mgr. 17. gr. laganna. Í 2. mgr. 17. gr. er svo nánar mælt fyrir um þau gjöld sem heimilt er að ákveða í gjaldskrá í staflíðum a. - f. Í e.-lið er mælt fyrir heimilt til 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. Þó skal gjaldið vera minnst 0,70% af heildaraflaverðmæti frystra sjávarafurða. Í ákvæðinu er því bæði mælt fyrir um hámark og lágmark gjaldsins. Þá er miðað við aflaverðmæti en ekki þyngd aflans þar sem gjaldið myndi ellegar vega þyngst í tilviki ódýrari sjávarafurða. Hvorki lögákveðin hámarks- og lágmarksfjárhæð gjalds né sjónarmið um aflaverðmæti sem rakin voru hér að framan fara vel saman við þær reglur sem gilda um innheimtu þjónustugjalda en eru fremur viðleitni í þá átt að jafna gjöldum niður á gjaldendur. Gjaldtaka samkvæmt hafnalögum er því ýmsum vandkvæðum bundin og vandasamt að tryggja að gjaldtakan standist þær kröfur sem gerðar eru til þjónustugjalda.¹

Líkt og rakið er í frumvarpinu hefur ágreiningur verið uppi um innheimtu aflagjalds af eldisfiski og hefur ágreiningur þessi m.a. ratað til dómstóla, sbr. t.a.m. mál Vesturbyggðar gegn Arnarlaxi ehf. en dómi héraðsdóms í málinu hefur verið áfrýjað til Landsréttar (mál nr. 832/2023). Með frumvarpinu er ætlunin að leysa úr þessari réttaróvissu með því að mæla fyrir um svonefnt eldisgjald af eldisfiski í sjókvíum. Ekki er í frumvarpinu kveðið á um með hvaða móti hafnir skuli meta veitta þjónustu, þ.e. hvaða einingar skuli miðað við í gjaldskrá. Er hverri höfn fyrir sig því falið að ákveða á hvaða grunni gjald er ákveðið til samræmis við þær reglur sem gilda um ákvörðun og töku þjónustugjalda.

Samtökin taka undir það sjónarmið að skýra þurfi gjaldtökuheimildir hafna til að taka gjald fyrir þjónustu til fiskeldisfyrirtækja. Að gefnu tilefni árétta samtökin hins vegar mikilvægi þess að gjaldtakan verði fyrirsjáanleg og byggð á traustum grunni þannig að fyrirtæki á sviði fiskeldis geti tekið tillit til þess í áætlanagerð sinni. Nauðsynlegt er að tryggja að hlutlæg viðmið liggja til grundvallar jöfnunar þjónustugjalda á gjaldendur og að gjaldendum verði ekki gert að bera þyngri byrðar en nauðsyn krefur.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir

¹ Umboðsmaður Alþingis fjallaði um gjaldtöku skv. hafnalögum í áliti sínu í máli nr. 4298/2004. Í málinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að Reykjavíkurhöfn hefði ekki sýnt fram á að vörugjöld þau sem ákveðin voru og innheimt fyrir þjónustu hafnarinnar við losun og lestun á bensíni og brennsluolíum samkvæmt gjaldskrá hafi verið ákveðin í samræmi við reglur hafnalaga nr. 61/2003 og þær reglur sem gilda um ákvörðun og töku þjónustugjalda hjá hinu opinbera.

