|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2003 – 151. löggjafarþing (SRN19070062). |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið / Eggert Ólafsson |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 24. júlí 2020. |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni.**   Með frumvarpi þessu er ætlunin að gera tillögur að breytingum til innleiðingar á tilteknum ákvæðum reglugerðar (ESB) 2017/352 og til endurskoðunar á gjaldtökuákvæði hafnalaga nr. 61/2003 að því er varðar gjaldtöku vegna fiskeldis.   1. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 128/2019 frá 8. maí 2019 var reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/352 frá 15. febrúar 2017 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir, tekin upp í EES-samninginn. 2. Hafnir innheimta aflagjöld í samræmi við e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003. Ákvæðinu hefur verið beitt í tengslum við aflagjöld af eldisfiski og hefur verið óskað eftir því að þetta ákvæði hafnalega verði endurskoðað þar sem lagagrunnur fyrir gjaldtöku er talinn óskýr. 3. **Hvert er úrlausnarefnið?** 4. Reglugerð (ESB) 2017/352 er um fjárhagslegt gagnsæi í rekstri hafna, jafnræði aðila, samráð við hagsmunaaðila og notendur auk skilyrða fyrir veitingu þjónustu í höfnum. Kveðið er á um skipulag þjónustu sem veitt er í höfnum og skilyrði sem slík þjónusta skal uppfylla. Sérstaklega er kveðið á um fjárhagsleg tengsl hafnarstjórna við þá sem bjóða upp á hafnarþjónustu og gagnsæi þeirra tengsla. Þá er kveðið á um þær skyldur sem leggja má á veitendur hafnarþjónustu og hvaða skilyrði má setja fyrir því að nýir aðilar komi inn á markað til að veita hafnarþjónustu. Fjallað er um sjónarmið sem réttlæta fjöldatakmarkanir á þeim sem veita þjónustu í höfnum, möguleika til að leggja á þjónustuveitendur skyldu til að veita opinbera þjónustu, réttindi starfsmanna hafna og þjálfun starfsfólks.   Reglugerðin nær til allra evrópskra hafna sem eru hluti af samevrópska flutninganetinu. Þær íslensku hafnir sem falla undir reglugerðina eru hafnirnar í Reykjavík, Seyðisfirði, Reyðarfirði/Mjóeyrarhöfn, Vestmannaeyjum og Landeyjahöfn.  Innleiða þarf reglugerð þessa í landsrétt í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Ljóst er að gera þarf lagabreytingar til að innleiða tiltekin ákvæði reglugerðarinnar, sér í lagi þar sem ákvæði fela í sér heimild til atvinnufrelsisskerðingar sem verður að vera skýrt mælt fyrir um í hafnalögum.   1. Samkvæmt e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga skulu aflagjöld vera að lágmarki 1,25% af heildaraflaverðmæti og 3% að hámarki. Undanfarin ár hefur gjaldtaka sveitarfélaga vegna fiskeldis verið umtalsvert lægri en nemur lágmarki samkvæmt lögum þessum en framkvæmdin er mismundandi eftir sveitarfélögum og hefur farið eftir gjaldskrám hverrar hafnar fyrir sig. Þá byggir útreikningur aflagjalda á innsendum upplýsingum frá fiskeldisfyrirtækjum þar sem ekki eru til opinberar upplýsingar um afla. 2. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** 3. Í reglugerð (ESB) 2017/352 er talsvert fjallað um réttindi og skyldur þjónustuveitenda, sem eru ekki hafnirnar sjálfar, og réttindi og skyldur eigenda og/eða rekstraraðila hafna gagnvart slíkum aðilum. Reglugerðin heimilar ýmis frávik frá reglum hér að lútandi m.a. út frá aðstæðum á hverjum stað. Hafnalög heimila höfnum að bjóða ýmsa þjónustu og fer heimildin eftir rekstrarformi. Heimildir opinberra hafna eða hafna í opinberri eigu takmarkast við hafntengda þjónustu. Í hafnalögunum eru ekki ákvæði um það þegar einhver annar en höfnin sjálf býður upp á þessa þjónustu. Þannig er ekkert í lögunum um möguleika hafnar eða lögbærs yfirvalds til að gera lágmarkskröfur til utanaðkomandi aðila til að fá að bjóða upp á þjónustu við skip. Í lögunum kemur heldur ekkert fram um að ekki megi takmarka fjölda þeirra sem bjóða upp á þessa þjónustu. Því þarf að huga að lagabreytingum vegna þessa.   Í reglugerð (ESB) 2017/352 er mælt fyrir um kæruferli vegna ágreinings um beitingu reglugerðarinnar. Í 27. gr. hafnalaga segir að notendum hafna sé heimilt að skjóta ákvörðunum hafnarstjórna samkvæmt lögunum, öðrum er gjaldskrárákvörðunum, til Samgöngustofu. Ljóst er að hér þyrfti að gera breytingu þar sem gjaldskrárákvarðanir mega ekki vera undanskildar slíkum kærum.  Gert er ráð fyrir að hafnarstjórn skuli ráðfæra sig við notendur hafna við álagningu gjalda. Núgildandi 17. gr. hafnalaga mælir fyrir um að notendur geti krafið hafnarstjórn upplýsinga um afkomu hafnar og um almennar forsendur gjaldtöku samkvæmt gjaldskrá. Þannig gera núgildandi lög ráð fyrir upplýsingagjöf, sé þess óskað, um gildandi gjaldskrá. Reglugerð ESB gerir hins vegar ráð fyrir því að breytingar á gjöldum verði gerðar að höfðu samráði við notendur. Þetta kallar á lagabreytingu.   1. Í 1. mgr. 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003 segir að stjórn hafnar skuli semja gjaldskrá fyrir höfn þar sem nánar er kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt greininni. Miða skuli gjaldtöku við að hún standi undir rekstri hafnarinnar, þ.m.t. fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar.   Í 2. mgr. 17. gr laganna er kveðið á um heimila gjaldtöku. Í e-lið 1. tölul. segir að ákveða megi aflagjald af sjávarafurðum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfnum. Sé gjaldið innheimt skuli það vera minnst 1,25% og mest 3% af heildaraflaverðmæti. Þó skuli gjaldið vera minnst 0,7% af heildaraflaverðmæti frystra sjávarafurða. Sjávarafurðir séu sjávarafli, þ.e. sjávardýr önnur en spendýr sem og matvæli sem eru unnin að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafla.  Með lögum nr. 88/2010 um breytingar á hafnalögum nr. 61/2003, með síðari breytingum, var e-lið bætt við 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna. Af orðalagi ákvæðisins og athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum má ráða að það er fyrst og fremst ætlað að ná til afla af fiskveiðum. Ekki er afdráttarlaust kveðið á um að gjaldtökuheimildin nái til eldisfisks í sjókvíaeldi. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Stefna hins opinbera er mörkuð með hafnalögum nr. 61/2003. Hafnaraðstaða býður upp á margs konar atvinnutækifæri, einkum tengd fiskveiðum eða ferðaþjónustu sem geta skipt miklu máli fyrir byggðalög. Þá eru hafnir meðal samgönguinnviða sem eru lykill að samkeppnishæfni landsins. Um þær fer megnið af vöruflutningum hér á landi. Þá er það lykilatriði að atvinnulíf á landsbyggðinni hafi gott að aðgengi að gáttum, þ.e. inn- og útflutningshöfnum.  Hafnir eru almennt í eigu sveitarfélaga og eru flestar reknar af hafnarsjóðum sveitarfélaga. Hafnarsjóðir reka hafnir og taka ákvarðanir um uppbyggingu þeirra.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.** 2. Markmiðið með lagasetningunni er að innleiða með fullnægjandi hætti þau ákvæði reglugerðar (ESB) 2017/352 sem kalla á lagabreytingar. Ekki verði gengið lengra við innleiðingu ákvæðanna en þörf krefur. 3. Þá er markmiðið með endurskoðun á ákvæði um gjaldtöku hafna að tryggja að hafnir hafi skýra heimild til að taka gjald tengt starfsemi fiskeldisfyrirtækja þannig að þær standi undir rekstri þeirra, en samkvæmt 3. tölul. 3. gr. laganna táknar það að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnuaðstöðu og jafnframt rekstur hafntengdrar þjónustu. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** 2. Samkvæmt samningi um stofnun dómstóls og Eftirlitsstofnunar hefur Eftirlitsstofnun EFTA það hlutverk að fylgjast með því að innleiðing og beiting reglna, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn sé með fullnægjandi hætti. Ef innleiðing reglugerðar (ESB) fer ekki fram getur stofnunin hafið mál vegna ófullnægjandi innleiðingar. Slíku máli getur lyktað með að stofnunin sendi málið til EFTA-dómstólsins. 3. Markmiðið með endurskoðun á gjaldtökuákvæði hafnalaga m.t.t. fiskeldis er að setja skýra heimild fyrir hafnir til að taka hafnargjöld vegna starfsemi fiskeldisfyrirtækja. Ef ákvæði standa óbreytt er hætt við að hafnir muni innheimta lægri gjöld og ekki ná eðlilegu framlagi á móti kostnaði vegna þessarar starfsemi eins og hafnalög nr. 61/2003 gera ráð fyrir. 4. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**   Ekki eru önnur úrræði en lagasetning tæk í þessu tilviki.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.**   Það er unnt að innleiða reglugerð (ESB) 2017/352 með heildstæðum hætti í lög eða þau ákvæði sérstaklega sem kalla á lagabreytingar. Horft er til þess að fara síðari leiðina og innleiða ákvæði reglugerðarinnar síðan í heild sinni í landsrétt með stjórnvaldsfyrirmælum. Slíkt veitir stjórnvöldum færi á að gera breytingar á sem kunna að verða gerðar á reglugerð (ESB) 2017/352 á síðari stigum án lagabreytinga, enda séu breytingar ekki þess eðlis að lagabreytinga sé þörf.  Varðandi ákvæði um gjaldtöku þá er þörf á breytingu á 17. gr. laganna. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**   Áformað er að gera nauðsynlegar breytingar á hafnalögum nr. 61/2003 þannig að þau ákvæði reglugerðar (ESB) 2017/352, sem kalla á lagabreytingar, verði innleiddar í lög. Önnur ákvæði reglugerðarinnar verði síðan innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**   Meðal þeirra ákvæða sem breyta þarf eru 17. gr. um gjöld, 27. gr. um kæruheimild. Þá þarf að kveða á um hafntengda þjónustu.. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Sumar þeirra ákvæða reglugerðar (ESB) 2017/352, sem innleiddar verða varða atvinnufrelsi. Í 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 segir að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.  Þá er frumvarpi ætlað að uppfylla þjóðréttarskuldbindingar íslenska ríkisins sem leiða af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Hafnasamband Íslands, SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, Samtök atvinnulífsins, Landssamband Fiskeldisstöðva, Samband íslenskra sveitarfélaga.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að því er varðar málefni fiskeldis.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**   Á árunum 2017 og 2018, þegar unnið var að upptöku reglugerðar (ESB) 2017/352 í EES-samninginn, var samráð haft við þá hagsmunaaðila sem getið er hér að ofan. Þá hafa fundir verið haldnir með fulltrúum Vesturbyggðar og Arnarlax vegna gjaldtökumála.   1. **Fyrirhugað samráð**   Áform um lagasetningu og drög að frumvarpi verða kynnt á samráðsvef stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Frumvarp þetta lýtur að innleiðingu reglugerðar (ESB) 2017/352 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir. Reglugerðin nær til hafnanna í Reykjavík, Seyðisfirði, Reyðarfirði/Mjóeyrarhöfn, Vestmannaeyjum auk Landeyjahafnar. Innleiðing ákvæðis um að gjaldskrárákvarðanir skuli vera kæranlegar leiðir til nýs verkefnis fyrir Samgöngustofu. Stofnunin sinnir þegar kærum vegna ákvarðana hafnarstjórna, öðrum en gjaldskrárákvörðunum. Ekki er fyrirséð að kærum muni fjölga svo miklu nemi vegna þessarar heimildar. Þessi innleiðing gæti jafnframt leitt til einhvers kostnaðar fyrir þær hafnir sem reglugerðin tekur til.  Endurskoðun 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003 um gjöld styrkir starfsemi þeirra hafna sem þjónusta fiskeldisfyrirtæki og gerir þeim kleift að gera skýrari áætlanir um uppbyggingu hafna. Breytingin kann að leiða til hærri gjalda fyrir fiskeldisfyrirtæki vegna þjónustu sem þeir fá í höfnum. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Haft var samráð við hagsmunaaðila við vinnu við upptöku reglugerðar (ESB) 2017/352 á árunum 2017 og 2018. Hafa þeir því haft vitneskju um nokkurn tíma um að reglur þessar yrði innleiddar í landsrétt á komandi árum. Íslenska ríkinu ber að beita ákvæðum reglugerðarinnar frá þeim tíma er þau öðlast gildi innan Evrópska efnahagssvæðisins.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Til að lagasetning beri árangur þurfa ákvæði laga, að breytingum loknum, og stjórnvaldsfyrirmæla að vera fullnægjandi til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2017/352. Þá þurfa stjórnvöld að tryggja að beiting reglna sé til samræmis við inntak reglnanna.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.**   Eftirlitsstofnun EFTA hefur það hlutverk að tryggja að hin svokölluðu EFTA-EES ríki (þ.e. Ísland, Noregur og Liechtenstein) innleiði og beiti ákvæðum gerða, sem teknar eru upp í EES-samninginn, með fullnægjandi hætti. Hafi stofnunin ekki athugasemdir við innleiðingu gerðar eða beitingu má telja að íslenska ríkið hafi fullnægt þjóðréttarlegum skuldbindingum sínum.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Nei. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** |