

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. desember 2021

Efni: Umsögn um áform um breytingar á hafnalögum nr. 61/2013

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar áform um breytingar á hafnalögum nr. 61/2003 sem auglýst voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 3. desember 2021.¹ Áður hafa samtökin skilað umsögn vegna áforma um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, dags. 14. september 2020, vegna áforma um vörugjald á umskipun fóðurs, dags. 6. nóvember 2020, og vegna frumvarps til breytinga á hafnalögum, dags. 9. mars 2021.

Boðað er að með fyrirhuguðu frumvarpi standi til að gera tillögur að breytingum á hafnalögum til innleiðingar á tilteknum ákvæðum reglugerðar (ESB) 2017/352. Þá verða gerðar tillögur að nýjum ákvæðum er snúa að gjaldtöku vegna fiskeldis, rafrænnar vöktunar í höfnum og skilgreiningu á hafnarsvæði. Loks verða tiltekin ákvæði endurskoðuð, t.a.m. að því er varðar kærur á gjaldskrárákvörðunum og ákvæði um hafnsögu og leiðsögu færð í hafnalög.

Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna vegna fyrirhugaðra áforma.

I. Sjónarmið SFS um fyrirhugað frumvarp

I.I Áform um eldisgjald

Í kynntum áforum segir að í fyrirhuguðu frumvarpi verði lagt til ákvæði um gjaldtöku hafna vegna fiskeldisstarfsemi. Er lagagrundvöllur slíkrar gjaldtöku sagður óskýr samkvæmt gildandi lögum. Hefur gjaldtakan til þessa grundvallast á e-lið 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga um aflagjöld og hefur framkvæmd við gjaldtöku verið mismundandi eftir sveitarfélögum. Ágreiningur hefur verið uppi um innheimtu aflagjalds skv. tilvitnuðu ákvæði þar sem það nær samkvæmt orðanna hljóðan til afla sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum.

Líkt og áður hefur komið fram vegna sambærilegra áforma taka SFS heilshugar undir það sjónarmið að skýra þurfi gjaldtökuheimildir hafna til að taka gjald fyrir þjónustu til fiskeldisfyrirtækja. Fyrir liggur að innheimta aflagjalds vegna löndunar eldisfisks á grundvelli núgildandi hafnalaga hefur verið umdeild, ógagnsæ og gjarnan stuðst við óraunhæf kostnaðarviðmið. Löngu tímabært er að endurskoða lagaumhverfi vegna gjaldtöku hafna með tilliti til þeirrar þróunar sem hefur orðið í starfsemi fiskeldis undanfarinn áratug. Það yrði til hagsbóta fyrir bæði fiskeldisfyrirtæki og hafnir að skýra gjaldtökuheimildir þannig að um verði að ræða skýra gjaldstofna sem aðilar geta treyst á í áætlanagerð sinni með fyrirsjáanlegum hætti.

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3096](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3096)

Samtökin telja þó nauðsynlegt að gætt verði að því að gjaldtaka vegna þjónustu hafna til fiskeldis, hverju nafni sem hún nefnist, samræmist grundvallarskilyrðum stjórnsýsluréttar um álagningu þjónustugjalda, þ.m.t. um samræmi milli kostnaðar sem hlýst af viðkomandi þjónustu og fjárhæð gjalds. Það má einu gilda í þeim efnum hvort um er að ræða álagningu aflagjalds skv. e-lið 1. tl. 2. mgr. 17. gr., álagningu vörugjalds skv. b-lið 1. tl. 2. mgr. 17. gr. eða nýtt ákvæði um töku eldisgjalds.

Að mati samtakanna er mikilvægt í þessu samhengi að gætt verði að því við innleiðingu fyrirhugaðs eldisgjalds að þeir kostnaðarliðir sem slíku gjaldi er ætlað að mæta lúti að tilteknum afmörkuðum þáttum í starfsemi hafna, sem standa í beinum, nánum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem hafnir láta í té við umskipun, lestun og losun eldisfisks. Krafa stjórnsýsluréttar um bein eða nán efnisleg tengsl milli þjónustu og þess þjónustugjalds sem er krafist veldur því að almennt er ekki heimilt að fella undir eldisgjaldið almennan rekstrarkostnað, uppbyggingarkostnað eða annan kostnað sem ekki felst beinlínis í því að veita þjónustuna.² Ef gjöld mæta ekki sérgreinanlegu endurgjaldi er ekki lengur um að ræða þjónustugjöld heldur ólögsmæta skattlagningarheimild. Í þessu samhengi vekja samtökin einnig sérstaka athygli á nýlegu bréfi umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9919/2018, dags. 9. júlí 2019:

„Ég hef hins vegar staldrað við þessa þróun síðustu ár í tengslum við frumkvæðisathugun mína á gjaldtöku stjórnvalda í formi skatta og þjónustugjalda. Þannig tel ég mig merkja að verið sé að fjarlægjast þann kjarna þjónustugjalda að borgarinn greiði eingöngu fyrir þá þjónustu sem hann fær frá stjórnvaldinu í umræddu tilviki og að borgararnir séu í auknum mæli látnir greiða fyrir tilvist og almenna rækslu stjórnvalda á lögbundnum verkefnum þeirra með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld.“

Þótt játa megi höfnum ákveðið svigrúm til að láta gjaldtöku standa straum af sameiginlegum kostnaði sem hlýst því að veita tilgreinda þjónustu verða mörk þjónustugjalds fyrst og fremst að miða við kostnað sem er í nánum og efnislegum tengslum við þá tilteknu þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir. Þetta er í samræmi við þá forsendu gjaldtöku á grundvelli 17. gr. hafnalaga, að gjöld fyrir þjónustu hafna eigi að vera „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.“³

Þá telja samtökin rétt að við útfærslu gjaldtökuheimilda beri að líta til þess hvernig sú þjónusta sem fiskeldisfyrirtæki þiggja af höfnum skiptist milli hafna þar sem eldisfisk er landað og hafna sem gegna hlutverki svokallaðra þjónustuhafna. Bent er á að hefðbundið er að það taki um tvö ár að ala eldisfisk upp í sláturstærð við sjókvíaeldi. Á meðan eldinu stendur hafa eldisfyrirtæki ýmiss konar not af nærliggjandi þjónustuhöfnum og þiggja þar margvíslega þjónustu, m.a. við uppsetningu og viðhald kvíabúnaðar, eftirlit, starfsemi þjónustubáta, köfunarþjónustu o.s.frv. Þegar eldisfiskur hefur verið í sjó í u.þ.b. tvö ár og náð sláturstærð er hann fluttur með brunnbátum að löndunarhöfn, sem staðsettar eru í námunda við sláturhús fiskeldisfyrirtækjanna. Löndun eldisfisks tekur fljótt af og fer fram með dælum úr brunnbát beint í sláturhús með sérstökum búnaði. Þessi löndunaraðferð krefst ekki notkunar krana, hafnarvoga eða annars búnaðar hafnar. Það er mat fiskeldisfyrirtækja að aðferð sú sem notuð er við

² Fjöldi álita umboðsmanns Alþingis staðfesta þetta, sbr. t.d. álit umboðsmanns í málinu nr. 2534/1998 þar sem segir m.a. í IV kafla: „...gjald það sem stjórnvald innheimtir má ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til.“

³ Sjá athugasemdir við 17. gr. í frumvarpi til hafnalaga (þskj. 1075 — 661. mál.)

löndun á lifandi eldislaxi leiði til mun minna slits á mannvirkjum hafnarinnar en almennt gerist við löndun og hafi þ.a.l. minni kostnað í för með sér fyrir viðkomandi hafnir.

Staðreyndin er því sú að þrátt fyrir að færa megi fyrir því rök að stór hluti af hafnastarfsemi fiskeldis fari fram á svokölluðum þjónustuhöfnum í námunda við kvíar hafa fyrri hugmyndir um eldisgjald verið einskorðaðar við hafnir þar eldisfisk er landað. Samhengið á milli innheimtu eldisgjalds og þeirrar þjónustu sem hafnir veita fiskeldisfyrirtækjum er þ.a.l. ekki mjög skýrt. Tilkoma eldisgjalds, í óbreyttri mynd, mun því fyrirsjáanlega ekki verða til þess að leysa úr þeim ágreiningi sem uppi er um forsendur, fjárhæð og skiptingu gjaldtöku af fiskeldi.

I.II Skilgreining á hafnarsvæðum

Boðað er að í fyrirhuguðu frumvarpi verði lögð til skilgreining á hafnarsvæðum í 3. gr. hafnalaga þar sem sett verði fram viðmið um hvernig beri að afmarka hafnarsvæði í sjó í hafnarreglugerðum. Í núgildandi 4. gr. hafnalaga kemur fram að í hafnarreglugerð skuli vera ákvæði um stærð og takmörk hafnarsvæðis á sjó og landi. Í lögunum er hins vegar ekki að finna skilgreiningu á hafnarsvæðum sem gefi til kynna hvernig beri að afmarka hafnarsvæði. Hefur þetta leitt til áskorana við framkvæmd hafnalaga með hliðsjón af ákvæðum annarra laga.

Samtökin gera í sjálfu sér ekki athugasemd við að bætt verði við hafnalög skilgreiningu þar sem sett verði fram viðmið um hvernig beri að afmarka hafnarsvæði í sjó í hafnarreglugerðum. Hins vegar telja samtökin mikilvægt að sú skilgreining taki mið af því hvernig mörk sveitarfélaga og ríkis eru mörkuð samkvæmt gildandi lögum. Það leiðir af ákvæði 1. mgr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 að mörk sveitarfélaga ráðast af ytri merkjum þeirra fasteigna sem innan þess liggja. Í því felst almennt, sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, að ytri mörk sveitarfélaga til hafsins miðast við netlög. Forræði og ákvörðunarvald sveitarfélaga til hafs afmarkast því við 115 m út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Í 4. mgr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga er áréttað að réttur sveitarfélaga til ákvarða eða umsagna um nýtingu sjávarbotns eða sjávar innan íslenskrar lögsögu en utan marka sveitarfélags fari eftir ákvæðum sérлага hverju sinni.

Í framangreindu samhengi athugast að allar sjókvíar hér við land eru staðsettar á hafsvæði utan netlaga en innan landhelgi Íslands. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins er íslenska ríkið eigandi slíkra svæða. Svæðin eru því á forráðasvæði íslenska ríkisins samkvæmt lögum nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og hefur ríkið því heimild til að setja lög og reglur um nýtingu auðlinda, eins og gert hefur verið með lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Það sama á við um gjaldtöku af fiskeldi, sbr. lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð

Undanfarið hefur borið á því að hafnir hafa freistað þess að útvíkka skilgreind hafnarmörk út fyrir mörk viðkomandi sveitarfélags og inná forráðasvæði ríkisins. Í því samhengi vakna álitamál um á hvaða grundvelli höfnum er yfir höfuð heimilt að skilgreina mörk hafna út fyrir eigin sveitarfélagsmörk og að sama skapi hvort höfnum sé heimilt að heimta þjónustugjald á slíkum svæðum án þess að sérstök þjónusta sé látin í té. Á þetta hefur t.d. reynt þegar hafnir hafa lagt gjald á losun fóðurs í fiskeldispramma

án þess þó að sérstök þjónusta hafi verið látn í té. Framangreint þarfnast skýringar við smíði fyrirhugaðs frumvarps til að varpa frekara ljósi á vænt áhrif þess.

* * *

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi taka áfram undir nauðsyn þess að ráðast í breytingar á gjaldtökuákvæðum hafnalaga með tilliti til starfsemi fiskeldis. Með vísan til framangreindar umfjöllunar telja samtökin þó mikilvægt að leggja áherslu á að þess verði gætt að þeir kostnaðarliðir sem til stendur að fella undir eldisgjaldið standi í nægilega nánum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem gjaldinu er ætlað að mæta. Er ella hætt við að ákvörðun um fjárhæð eldisgjalds muni ekki uppfylla það skilyrði þjónustugjalds að samræmast þeim kostnaði sem hlýst af því að veita viðkomandi þjónustu.

Af fyrri umsögn samtakanna er einnig ljóst að fiskeldisfyrirtæki nýta hafnir á margþætta vegu og að mismunandi stærðir og gerðir að bátum eiga aðkomu að höfnum, s.s. brunnbátar, flutningaskip, þjónustubátar, tankskip, köfunarþjónusta o.s.frv. Sú þjónusta sem fiskeldisfyrirtæki þiggja af höfnum vegna framangreindrar starfsemi er ólík og misjöfn að umfangi og á lítið skylt við þá þjónustu sem sjávarútvegur þiggur af höfnum. Engin skoðun hefur hins vegar farið fram af hálfu stjórnvalda á því hver er raunverulegur kostnaður hafna af þessari þjónustu og hvernig hann er sundurliðaður milli hafna og eftir þjónustupáttum. Tilraunir eldisfyrirtækja til að afla slíkra upplýsingar frá sveitarfélögum og höfnum hafa reynst árangurslausar þrátt fyrir ótvíræða lagaskyldu, sbr. 2. mgr. 20. gr. hafnalaga. Slíkar upplýsingar hljóta að vera nauðsynleg forsenda þess að unnt sé að haga gjaldtöku þannig að hún verði bæði sanngjörn og eðlileg fyrir fiskeldisfyrirtæki jafnt sem hafnir og tryggja að gjöld standi alfarið undir þeim kostnaði sem hafnir hljóta af starfsemi fiskeldis. Í því skyni telja samtökin ráðlagt að skipaður verði starfshópur, með fulltrúum bæði fiskeldisfyrirtækja og hafna, sem falið verði að fara yfir gjaldtöku hafna vegna fiskeldis og gera rökstuddar tillögur um sanngjarnt fyrirkomulag gjaldtöku.

Að lokum lýsa samtökin sig áfram reiðubúin til að eiga samtal við fulltrúa ráðuneytisins 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



,