

Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (gjaldtaka o.fl.). Mál nr. 37/2023.

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt þar sem gefinn er frestur til 6. mars til að láta í té umsögn um framangreint frumvarp innviðaráðherra.

Faxaflóahafnir sf. vilja koma eftirfarandi athugasemdum og tillögu á framfæri vegna fyrirhugaðra breytinga á 27. gr. hafnalaga. Af greinargerð með frumvarpinu má ráða að breytingin lúti að því að unnt verði að kæra gjaldskrárákvarðanir hafna til Samgöngustofu og er vísað til reglugerðar Evrópusambandsins nr. 352 frá árinu 2017 því til stuðnings. Athugasemdir Faxaflóahafna sf. lúta að þeirri stöðu sem uppi er og verður áfram fyrir hafnir sem teljast ekki til opinbers rekstrar, og eiga því í raun einnig við um núgildandi ákvæði 1. mgr. 27. gr..

27. gr. núgildandi hafnalaga hljóðar svo:

Notendum hafna er heimilt að skjóta ákvörðunum hafnarstjórna samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, öðrum en gjaldskrárákvörðunum, til [Samgöngustofu].

Ákvörðunum [Samgöngustofu og Vegagerðarinnar] ¹⁾ samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim má skjóta til [ráðherra]. Um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

Samkvæmt 11. gr. umrædds frumvarps er gert ráð fyrir að 1. mgr. ákvæðisins hljóði svo:

Notendum hafna er heimilt að kæra ákvarðanir hafnarstjórna samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim til Samgöngustofu. Úrskurðir Samgöngustofu eru endanlegir á stjórnsýslustigi.

Rekstur Faxaflóahafna sf., sem á og rekur hafnirnar í Reykjavík, á Grundartaka og Akranesi, er á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. hafnalaga. Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að hafnir sem reknar eru samkvæmt þeim tölulið teljast ekki til opinbers rekstrar. Í 1. mgr. 19. gr. hafnalaganna kemur jafnframt fram að stjórnir hlutafélaga og einkahlutafélaga undir 3. tölul. 8. gr. fari með valdsvið hafnarstjórna og í 1. mgr. 20. gr. laganna segir að slíkar hafnir hafi starfsheimildir án takmarkana.

Sú staðreynd að ákveðnar hafnir teljast ekki til opinbers rekstrar þýðir að stjórnsýslulög gilda ekki um þann rekstur. Ákvarðanir stjórnar hlutafélaga eða einkahlutafélaga, sem fara með valdsvið hafnarstjórna, eru þar með ekki stjórnvaldsákvarðanir. Það var m.a. skilningur Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytis sbr. bréf til Faxaflóahafna, dags. 25. maí 2020 og er til samræmis við fræðiskrif á umræddu sviði. Í þessu samhengi er rétt að benda á þegar viðkomandi höfnum eru veittar starfheimildir án takmarkana þýðir það að rekstur þeirra getur snúið að öllu því sem almennt tilheyrir einkarekstri á markaði. Það eru því aðeins samþykktir eða félagssamningur viðkomandi félags sem takmarkar umsvif rekstursins auk mögulega samkeppnislög og önnur almenn lagafyrirmæli. Ákvarðanir stjórna slíkra félaga geta því lotið að samskiptum eða samningum við 3ja aðila um atriði sem eru ótengd hafnarrekstri. Kæruheimild til opinbers aðila vegna slíkra ákvarðana myndi að mati Faxaflóahafna sf. ganga gegn almennum viðurkenndum sjónarmiðum um kæranlegar ákvarðanir innan stjórnsýslunnar, hvað þá þegar viðkomandi aðili telst ekki til opinbers rekstrar líkt og hér á við.

Jafnvel þó horft væri til þess að kæruheimildin takmarkast við „notendur hafna“ þá er ekki að finna í lögunum afmörkun á kæruheimildinni – hve víðtæk hún er.

Ennfremur er bent á að í nágildandi ákvæði 1. mgr. 27. gr. hafnalaga er talað um að „skjóta ákvörðunum hafnastjórna“ til Samgöngustofu en í frumvarpinu er talað um að „kæra ákvarðanir hafnastjórna ...“. Segja má því að breytingin á ákvæðinu feli í sér að kvörtunarheimild notenda hafna sé færð yfir í búning stjórnarsýslukæra sbr. og að í ákvæðinu segir að úrskurðir Samgöngustofu sé endanlegir á stjórnarsýslustigi. Frumvarpið að þessu leiti gengur lengra en áðurnefnd Evrópureglugerð þar sem þar eru aðildarríkin aðeins skyldug til þess að koma upp ferli fyrir kvartanir notenda sbr. 16. gr. reglugerðarinnar.

Með hliðsjón af framansögðu er brýnt að hafnalögin taki tillit til þess að sumar hafnir eru ekki hluti hins opinbera og lúta almennt ekki stjórnarsýslureglum. Leggja Faxaflóahafnir sf. því til að 27. gr. laganna verði tvær málsgreinar í átt að eftirfarandi:

Notendum hafna er falla undir IV. og V. kafla laganna er heimilt að kæra ákvarðanir hafnarstjórna samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim til Samgöngustofu. Úrskurðir Samgöngustofu eru endanlegir á stjórnarsýslustigi.

Notendum hafna sem falla undir VI. kafla laganna geta skotið ákvörðunum hafnarstjórna til Samgöngustofu. Málsmeðferð skal vera á grundvelli reglna sem ráðherra setur með reglugerð.

Markmiðið hér er s.s. að skilja á milli hafna sem eru hluti hins opinbera og þeirra sem standa þar fyrir utan. Aðrar leiðir að því marki, en sú sem lögð er til hér að framan, geta vissulega verið fyrir hendi.

Að auki telja Faxaflóahafnir brýnt að afmarka betur hvað átt sé við með „notendur hafna“ í þessu samhengi sbr. umfjöllun hér að framan um starfsemi hafna er falla undir VI. kafla hafnalaga.

Hvað varðar athugasemdir við önnur atriði í því lagafrumvarpi sem hér er til umfjöllunar vísa Faxaflóahafnir sf. til athugasemda Hafnasambands Íslands við frumvarpið.

Faxaflóahafnir sf. óska eftir að fá að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum hvað varðar framangreint á fundi með ráðuneytinu og áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum og ábendingum gefist tilefni til.

Reykjavík, 6. mars 2023

F.h. Faxaflóahafna sf.

Gunnar Tryggvason hafnarstjóri