

# HAFNASAMBAND SVEITARFÉLAGA

Hafnasamband Sveitarfélaga í Reykjavík, Hafnasambandsvegur 11, 101 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 127/1136*  
*komudagur 12.3.2002*

Samgöngunefnd Alþingis  
Alþingi v/ Austurvöll  
150 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2002

Ha 026/2002 ÁPS/BLB

## Efni: Umsögn um frumvarp til nýrra hafnalaga

Hafnasamband sveitarfélaga hélt sérstakan aukafund þann 1. mars sl. til að fjalla um frumvarp til nýrra hafnalaga og umsögn sambandsins um það. Til fundarins voru boðaðir fulltrúar allra aðildarhafna sambandsins, víðs vegar að af landinu. Á fundinn mættu 73 fulltrúar og gestir víðsvegar af landinu. Aðildarhafnir Hafnasambands sveitarfélaga eru 42 og mættu fulltrúar frá öllum stærstu höfnunum, en alls mættu fulltrúar 30 hafna á aukafundinn. Samgönguráðherra ávarpaði fundinn og skýrði meginsjónarmið að baki frumvarpinu og fulltrúar 5 ólíkra hafna gerðu grein fyrir áhrifum frumvarpsins á þeirra hafnir. Þá gerði sviðsstjóri hag- og upplýsingamála Sambands ísl. sveitarfélaga grein fyrir fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins á hafnir landsins. Fulltrúar þingflokka tóku þátt í fundinum og sátu fyrir svörum í pallborði. Hjálögð er umsögn hafnasambandsins um téð frumvarp, en umsögnin var unnin af 17 manna starfshópi sambandsins og samþykkt samhljóða á aukafundinum.

Virðingarfyllst,  
STJÓRN HAFNASAMBANDS SVEITARFÉLAGA

Árni Þór Sigurðsson,  
form. hafnarstjórnar Reykjavík

Gísli Gíslason,  
bæjarstjóri á Akranesi

Ragnheiður Hákonardóttir,  
form. hafnarstjórnar Ísafjarðarbæ

Brynjar Pálsson,  
hafnarnefndarmaður Skagafirði

Björn Magnússon,  
form. hafnarstjórnar Akureyri

Ari Jónsson,  
form. hafnarstjórnar Hornafjarðarbæ

Ólafur M. Kristinsson,  
hafnarstjóri Vestmannaeyjum

Valgerður Sigurðardóttir,  
form. hafnarstjórnar Hafnarfirði

**Aukafundur**  
**Hafnasambands sveitarfélaga**  
**1. mars 2002**

## Umsögn um frumvarp til nýrra hafnalaga

### I. Inngangur

Samgönguráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til nýrra hafnalaga. Frumvarpið byggir á álitni nefndar sem skipuð var 9. desember 1999 og fékk það verkefni að semja frumvarp til laga um hafnir er efnislega byggði á áfangaáliti nefndar um framtíðarskipan hafnamála. Í hafnalaganefndina voru skipaðir Einar K. Guðfinnsson alþingismaður, formaður, Árni Þór Sigurðsson formaður Hafnasambands sveitarfélaga, Friðrik J. Arngrímsson framkvstj. LÍÚ, Guðmundur Bjarnason bæjarstjóri Fjarðabyggð, Hörður Blöndal hafnarstjóri Akureyri og Kristinn Jónasson bæjarstjóri Snæfellsbæ.

Nefnd um framtíðarskipan hafnamála starfaði á vegum samgönguráðuneytisins á árinu 1999. Upphaflega var um að ræða tvær nefndir, önnur fjallaði um framtíðarfyrirkomulag hafnamála en hin fjallaði um gjaldskrármál hafna. Síðar óskaði samgönguráðherra eftir því að nefndirnar ynnu saman og skiluðu sameiginlegu nefndarálitni. Í nefndunum sátu: Hörður Blöndal hafnarstjóri, Akureyri, Brynjar Pálsson formaður hafnarstjórnar, Skagafirði, Gísli Gíslason bæjarstjóri, Akranesi, Hermann Guðjónsson forstjóri Siglingastofnunar, Jóhann Guðmundsson skrifstofustjóri í samgönguráðuneyti, Dórothea Jóhannsdóttir hagfræðingur í sjávarútvegsráðuneyti, Hannes Valdimarsson hafnarstjóri, Reykjavík, Ólafur M. Kristinsson hafnarstjóri, Vestmannaeyjum og Sigurbergur Björnsson forstöðumaður hjá Siglingastofnun.

Í sameiginlegu áfangaáliti nefndanna komu fram eftirfarandi meginsjónarmið:

- fjölga þeim höfnum sem geta staðið undir sér sjálfar með aukinni gjalddöku af sjávarútveginum;
- ábyrgð hafna á eigin fjárfestingum og rekstri verði skýrari og ríkisafskipti af höfnum minnkuð;
- kostir samkeppni verði nýttir þar sem því verði við komið;
- kostur gefinn á fleiri rekstrarformum hafna en nú tíðkast;
- horft verði til umhverfisþátta við forgangsröðun og gjalddöku í samgöngukerfinu;
- hafnargerð verði styrkt í fámennum byggðarlögum þar sem höfnin er forsenda byggðar;
- unnin verði samræmd samgönguáætlun þar sem horft verði á samgöngumál svæða í heild;
- gefa gjaldskrá hafna frjálssa með aðlögunartíma.

Í skipunarbréfi hafnalaganefndar, sem samgönguráðherra skipaði 9. des. 1999 segir m.a. að nefndin skuli „undirbúa og semja frumvarp til nýrra hafnalaga. Verkefni þessarar nefndar verður að útfæra þær hugmyndir sem fram komu í skýrslunni frá því í september. Nefndinni er því ætlað að skila af sér frumvarpi til laga með greinargerð sem leggja megi fram til kynningar á Alþingi, helst á vörpingi 2000 ef mögulegt er.“

Það er því ljóst að hafnalaganefndinni var þegar í upphafi markaður sá rammi að vinna að endurskoðun hafnalaganna með það að markmiði að afnema samræmda gjaldskrá, gefa kost á mismunandi rekstrarformi hafna, tryggja að samkeppnislög og -reglur giltu í hafnarrekstri, draga úr umfangi ríkisframlaga, taka tillit til hertra reglna um opinber þjónustugjöld o.fl. Innan þess ramma hefur hafnalaganefndin unnið, þótt að sjálfsgöðu sé lögð á það áhersla af hálfu sveitarstjórnarmanna að slíkar lagabreytingar hafi ekki í för með sér að fjölmargar hafnir sem jafnframt eru lífæðar byggðarlega vítt og breitt um landið leggist af.

## II. Meginbreytingar frá gildandi hafnalögum

Í greinargerð með hafnalagafrumvarpinu kemur fram að meginbreytingar frá gildandi hafnalögum séu eftirfarandi:

- Samræmd gjaldskrá aflögð og ákvæði samkeppnislaga gilti um gjalddöku þeirra
- Fleiri rekstrarform
- Ný lög nái til allra hafna í atvinnuskyni
- Móttökuskylda hafna skilgreind
- Ríkisafskipti minnkuð
- Framtíð smærri hafna betur tryggð

## III. Breytingar frá nefndarálitu

Frumvarp það sem samgönguráðherra hefur lagt fram vikur í nokkrum atriðum frá áðurnefndu nefndarálitu hafnalaganefndar. Rétt er að vekja athygli á því að hvorki í greinargerð með frumvarpinu né í framsöguræðu ráðherra er vikið að því í hverju þau frávik eru fólgin og má jafnvel skilja það svo að frumvarpið sé óbreytt frá nefndarálitu. Því er ástæða til að rekja hér helstu frávik frá nefndarálitinu:

- 3. gr. Orðskýringar
- 8. gr. Virðisaukaskattskylda: í nefndarálitu var í 8. gr. gert ráð fyrir virðisaukaskattskyldu hafna en ákvæðið er ekki í framlögðu frumvarpi.
- 9. gr. Upplýsingar um hafnir / flokkun hafna
- 11. gr. Gjöld fyrir lögbundna þjónustu fellt niður: í nefndarálitu var ráðgert að höfnum væri heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sem löggjafinn mælti fyrir um að hafnir skyldu veita en það ákvæði er ekki í frumvarpinu.
- 11. gr. Gjöld til að reka höfnina (orðalag)
- 17. gr. Sama og 11. gr.
- 21. gr. Móttökuskylda (orðalag v/ reiðileysissskipa)
- 23. gr. Samráð við Hafnasamband fellt út
- 23. gr. Umsagnarréttur einstakra hafna felldur út
- 24. gr. Greiðsluþátttaka ríkissjóðs skv. b-lið útþynnt: í stað 90% er sagt *allt að* 90%.
- 24. gr. Styrkir til byggðasvæða (nýtt)
- 27. gr. Kæruheimildir (breytt ákvæði)
- Ákvæði til bráðabirgða (33. gr. í nefndarálitu):
- Felld út tilv. í lög um þjón.gj. opinb. fyrirtækja
- Ákvæði til bráðabirgða III
- Nýtt ákvæði um sérstakt vörugjald til ársloka 2002

#### IV. Almenn afstaða Hafnasambandsins til breytinga á hafnalögum

Hafnasamband sveitarfélaga hefur á umliðnum árum fjallað um framtíðarskipan hafnamála og að hluta til haft frumkvæði að þeirri umræðu. Á 28. ársfundi Hafnasambandsins árið 1997 var framtíðarskipan hafnamála meginviðfangsefni fundarins. Allar götur síðan hefur hafnasambandið haldið umræðu um nýskipan hafnamála og fyrirsjáanlegar breytingar á lofti. Hafnir landsins hafa þannig verið sér vel meðvitandi um að samkeppni milli hafna myndi færast í aukana sem og sameining þeirra, samræmd gjaldskrá hafna væri ekki til frambúðar, o.fl. Eigi að síður hafa hafnirnar og hafnasambandið lagt ríka áherslu á að í sjávarbyggðum vitt og breitt um landið gegndu hafnirnar lykilhlutverki, væru sannkallaðar lífæðar byggðarlaganna. Af þeim sökum væri mikilvægt að tryggja að breytt skipan hafnamála myndi ekki ríða þessum höfnum og þar með byggðarlögunum að fullu. Ennfremur hefur verið lögð á það áhersla af hálfu hafnanna að fjallað væri um málefni þeirra í samhengi við aðra þætti samgöngumála, enda gegna hafnirnar einnig veigamiklu hlutverki sem hlekkur í samgöngu- og flutningakerfi landsmanna. Á 29. ársfundi Hafnasambandsins í Vestmannaeyjum árið 1998 var m.a. samþykkt áskorun til samgöngu-ráðherra að láta vinna samræmda flutningaáætlun til 15 ára.

Óhætt er að fullyrða að Hafnasamband sveitarfélaga hafi verið og sé tilbúið til að takast á við breytingar á rekstrarumhverfi hafnanna og nýskipan í hafnarekstri, sbr. samþykktir sambandsins á umliðnum árum. Um leið hefur sambandið talið mikilvægt að fram færi vönduð úttekt á fjárhagsstöðu hafna og áhrifum hugsanlegra breytinga á skipan hafnamála á rekstrarmöguleika hafnanna og einnig úttekt á samkeppnisstöðu sjóflutninga gagnvart landflutningum þannig að tryggt væri að allar ákvarðanir um breytingar á starfsumhverfi hafna væru teknar með heildarhagsmunum í huga og að jafnræðis væri gætt í samkeppnisstöðu mismunandi flutningamáta. Á þeirri forsendu hefur Hafnasambandið starfað að þessum málum, m.a. í ágætu samstarfi við samgönguráðuneytið og Siglingastofnun Íslands.

Við umfjöllun um breytingar á hafnalögum er mikilvægt að gera sér grein fyrir tvenns konar hlutverki hafna, annars vegar sem fyrirtækis í atvinnurekstri og hins vegar sem mikilvægs hlekks í samgöngu- og flutningakeðju landsmanna.

#### V. Samkeppnisstaða sjóflutninga gagnvart landflutningum

Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um samkeppnisstöðu sjóflutninga gagnvart landflutningum. Færð hafa verið rök fyrir því að í raun væru landflutningar niðurgreiddir og samkeppnisstaðan þannig skekkt. Í Evrópu hefur talsvert verið fjallað um þessi mál og mikil vinna verið lögð í að samræma gjaldtöku í samgöngukerfinu til að gjaldtakan verði réttlát, endurspegli kostnað og leiði til hagkvæmustu lausna í flutningamálum fyrir þjóðfélagið í heild. Þá þarf m.a. að taka tillit til efnahagslegra, umhverfislegra og öryggislegra þátta. Hafnasamband sveitarfélaga hefur fengið Hagfræðistofnun Háskóla Íslands til að vinna skýrslu um samkeppnisstöðu sjóflutninga gagnvart landflutningum og er henni nú að mestu lokið. Þar er m.a. hvatt til þess að verðlagning í samgöngukerfinu stuðli að hagkvæmni og ívilni ekki einstökum samgöngupáttum umfram aðra en jafnframt er tekið fram að núverandi gjaldtaka í samgöngukerfinu fullnægi ekki skilyrðum hagkvæmni.

Í tillögu stýrihóps um samræmda samgönguáætlun sem nýlega kom út segir m.a. um markmið í samgöngumálum: „Að hagkvæmni ráði í rekstri og uppbyggingu samgangna“. Hafnasambandið tekur undir þessi sjónarmið og telur mikilvægt að þær breytingar sem gerðar verða á starfsumhverfi hafna með breyttum lögum, taki mið af þessu markmiði og tryggi að sjóflutningar sitji við sama borð og landflutningar, enda eru þeir þjóðhagslega hagkvæmir. Í skýrslu

Hagfræðistofnunar er hins vegar bent á að í samgönguáætluninni sé ekki mjög yfirgripsmikil umfjöllun um hvernig ná megi fram hagkvæmni í samgöngukerfinu en það hlýtur að vera forsenda samræmdrar samgönguáætlunar, og þ.a.l. breytinga á starfsumhverfi í einstökum geirum samgöngu- og flutningakerfisins.

## **VI. Áhrif hafnalagafrumvarpsins á rekstrarmöguleika hafna**

Það er meginhugsun frumvarpsins að draga úr ríkisframlögum til hafna og að hafnir verði sjálfbærar rekstrareiningar. Á síðasta ársfundi Hafnasambands sveitarfélaga kom fram að fjárhagur hafna hefur farið versnandi undanfarin ár og rekstrarafkoma þeirra flestra er bágborin. Lagt er upp með að breytingar á gjaldskrá (og þá einkum veruleg hækkun aflagjalds) muni færa höfnum auknar tekjur til að standa undir rekstri, viðhaldi og fjárfestingu. Ennfremur er ráðgert að hafnir verði virðisaukaskattskyldar (þótt þess sjái hvergi stað í frumvarpinu) en við það mun uppsafnaður virðisaukaskattur hverfa úr rekstri hafna, sem er jákvætt, þótt ljóst sé að slíkt kemur afar misjafnt niður á höfnum. Engu að síður er ljóst að rekstur margra hafna, sem eiga að fjármagna framkvæmdir eftir árið 2004 af eigin aflafé, er það erfiður að það verður mjög þungt fyrir þær eða ómögulegt að sinna nauðsynlegu viðhaldi fyrir eigin tekjur, hvað þá að standa undir nýframkvæmdum. Nauðsynlegt er að skilgreina forsendur mun betur og þar með möguleika einstakra hafna á að vera sjálfbærar hvað varðar rekstur og framkvæmdir áður en svo afdrifarík breyting verður fest í lög.

Samkvæmt lauslegum athugunum á aðkomu ríkisins að fjármögnum fjárfestinga í Danmörku og Noregi hefur komið fram að minni fiskihafnir í Danmörku fá ekki fjármagn frá danska ríkinu, en aftur á móti geta þær fengið fjármagn frá Evrópusambandinu. Í Noregi fá fiskihafnir í hinum dreifðu byggðum landsins svokallaða byggðastyrki frá norska ríkinu. Stöðu íslenskra hafna á þessu sviði í samanburði við stöðu áþekkra hafna í löndum innan Evrópusambandsins og löndum á evrópska efnahagssvæðinu þarf að kanna betur vegna aðkomu Samkeppnisstofnunar að vinnslu frumvarpsins og stöðu einstakra hafna hvað varðar samkeppnislög.

Það er ljóst að frá því hafnalaganefndin var að störfum á árinu 2000 hefur fjárhag hafna hrakað. Því er mikilvægt að endurskoða fjárhagsleg viðmið fyrir þátttöku ríkisins í hafnaframkvæmdum og raunar má halda því fram að afkoma í hafnarrekstri sé svo léleg að þrátt fyrir auknar tekjur verði ekki unnt að ná viðunandi afkomu. Ef til vill ætti viðmiðun fyrir framlög ríkisins ekki að miðast við verðmæti landaðs afla heldur tekjur hafnarinnar, t.d. 50-100 m.kr. heildartekjur, auk viðmiðunar við tekjur viðkomandi sveitarfélags.

## **VII. Afstaða Hafnasambandsins til einstakra greina hafnalagafrumvarpsins**

Hér verður fjallað um einstakar greinar frumvarpsins sem Hafnasambandið telur ástæðu til að gera athugasemdir eða breytingartillögur við.

**1. gr.** Markmið hafnalaganna er ekki skilgreint. Eðlilegt er að í lögunum sé tekið fram hvert markmið þeirra sé, m.a. að setja ramma um hlutverk og starfsemi hafna.

Í greininni kemur fram að lögin gildi um hafnir sem notaðar eru í atvinnuskyni. Í greinargerð með 1. gr. segir hins vegar að lögin eigi að gilda um allar hafnir, þ.m.t. skemmtibátahöfn á Seltjarnarnesi. Draga má í efa að sú höfn sé rekin í atvinnuskyni.

**3. gr.** Orðskýringar. Hér má velta því fyrir sér hvort orðskýringa sé almennt þörf í jafn almennum lögum og hafnalög eru og hvort í lögnum sé orðnotkun sem þarfnist sérstakra skýringa. Á hinn bóginn má jafnvel færa rök fyrir því að orðskýringarnar séu ekki tæmandi og í sumum tilvikum ófullnægjandi. Má þar t.d. nefna að hafnarsvæði er ekki skilgreint þó svo um það sé fjallað í frumvarpinu. Hafnasambandið telur einnig að hugtakið „höfn“ sé allt of þröngt skilgreint og hafntengd þjónusta er í sjálfu sér ekkert annað en hluti af rekstri hafnar. Hér má t.d. benda á skilgreiningar Evrópusambandsins, en í rammalöggjöf (directives) frá ESB er höfn skilgreind þannig: „*Höfn er svæði á landi og sjó með mannvirkjum og tækjum til móttöku skipa, losunar og lestunar þeirra, geymslu vöru, móttöku og afgreiðslu þessarar vöru til landflutninga og til móttöku og brottfarar farþega.*“

Full ástæða er til að nýta sér þessa skilgreiningu í íslenski löggjöf. Um leið verða skilgreiningar á hugtökunum „hafntengd atvinnuaðstaða“ og „hafntengd þjónusta“ óþarfar enda falla þær í raun undir skilgreininguna á „höfn“ eins lagt er til að hún verði.

Í 10. tölul. 3. gr. er vísað til 2.-4. tl. sömu greinar en hér er augljóslega um villu að ræða þar sem átt er við 5. – 7. tl. Þetta kemur glögg fram ef skoðað er nefndarálit hafnalaganefndarinnar þar sem röð orðskýringa hefur verið breytt frá nefndaráliti til frumvarps án þess að gætt hafi verið að því að breyta til samsvörunar þessari ívitnun.

#### **6. gr.**

Skilgreina þarf nánar hlutverk Siglingastofnunar.

#### **7. gr.**

Í greininni er fjallað um ábyrgð eiganda hafnarmannvirkja og sagt að hafnarstjórn sé heimilt að nema brott „mannvirki í sjó fram“ sem hætta stafar af en ekki verður séð hvers vegna þessi heimild á einungis við um slík mannvirki.

### **III. kafli.**

#### **8. gr.**

Í nefndaráliti hafnalaganefndar var gert ráð fyrir að í hafnalögum væri kveðið á um virðisaukaskattskyldu hafna. Var það m.a. gert til að koma til móts við minni framlög ríkisins til hafnaframkvæmda. Í fyrirliggjandi frumvarpi er þetta ákvæði ekki lengur að finna en í greinargerð kemur fram að þessi breyting sé forsenda fyrir breyttum hafnalögum. Í umfjöllun fjármálaráðuneytisins kemur þetta hins vegar hvergi fram. Hafnasambandið telur óhjákvæmilegt að tryggja að ein af meginforsendum þeirra breytinga á rekstrarumhverfi hafna sem frumvarpið boðar sé til staðar, áður en til samþykktar þess kemur. Benda má á að þess er hvergi getið í greinargerð með frumvarpinu eða í framsöguræðu ráðherra að þessi grundvallarforsenda sé ekki tryggð. Hafnasambandið leggur því til að samhliða hafnalagafrumvarpinu liggi fyrir frumvarp um breytingu á skattalögum þar sem kveðið yrði á um þetta atriði. Jafnframt vill hafnasambandið benda á að í greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir að aðeins hluti af starfsemi hafna verði virðisaukaskattskyldur en nauðsynlegt er að öll starfsemi hafna verði það.

Í greininni/kaflanum er fjallað um rekstrarform hafna. Í fyrsta lagi höfn án sjálfstjórnar í eigu sveitarfélags, í öðru lagi höfn með sjálfstjórn í eigu sveitarfélags og í þriðja lagi hafnir sem ekki teljast til opinbers reksturs. Af frumvarpinu verður ráðið að samkeppni eigi að ríkja milli hafna og að samkeppnissjónarmið eigi að vera ráðandi og að samkeppnislög geti gilt um verðlagningu hafna. Vert er að vekja athygli á að mikill munur er á rekstrarformum sem annars vegar starfa á sviði opinbers réttar og hins vegar á sviði einkaréttar. Þau geta trauðla

keppt á jafnræðisgrundvelli enda eru sveitarfélög og stofnanir þeirra og fyrirtæki undanþegin tekju- og eignaskatti og njóta almennt hagstæðari kjara á lánsfjármarkaði en fyrirtæki í einkarekstri. Þessi mismunur er ekki í dönsku fyrirmyndinni þar sem rekstrarformin eru lögð að jöfnu í öllu tilliti. Í Noregi stendur nú yfir endurskoðun hafnalaga og þar hafa þau sjónarmið verið rík að hlutafélagiformið muni almennt leiða til dýrari reksturs og þar með hærri gjalda. Til að tryggja raunverulegt val hafna um rekstrarform þurfa allar rekstraraðstæður að vera sambærilegar. Mikilvægt er að fara rækilegar ofan í saumana á þessum þætti málsins en gert hefur verið til þessa.

#### IV. og V. KAFLI.

**10. gr.** Í greininni segir að sveitarfélagi sé hvorki heimilt að reka hafntengda atvinnuáðstöðu né hafntengda þjónustu á hafnarsvæðinu nema með sérstakri undanþágu ráðherra skv. 29. gr. Hafnasambandið telur þetta ákvæði óraunhæft og til þess fallið að þvinga sveitarfélög frá þessu rekstrarformi. Í minnstu höfnunum getur háttáð svo til að ekki er öðrum til að dreifa til að annast þjónustuna. Það hlýtur að orka mjög tvímælis að banna rekstraraðilanum með lögum að veita nauðsynlega þjónustu, s.s. að selja vatn og rafmagn, sjá um festarþjónustu, sorphirðu o.fl., til að höfnin geti verið starfhæf.

**11. gr.** Í greininni er veitt heimild til innheimtu skilgreindra gjalda. Í skýringum við greinina er síðan skilgreint með mjög ítarlegum hætti undir hvaða þáttum rekstrar og viðhaldskostnaðar hverju heimiluðu gjaldi sé ætlað að standa. Þar er m.a. að finna málsgreinar eins og: „Lestargjaldinu er einkum ætlað að mæta kostnaði við ytri mannvirki hafnarinnar. Bryggjugjaldi er einkum ætlað að mæta kostnaði við viðlegumannvirki. o.s.frv.“ Þessar lagaskýringar geta leitt til þess að viðskiptamenn hafnar krefjist þess að lestargjald verði fellt niður þar sem höfnin geti ekki sýnt fram á kostnað við ytri hafnarmannvirki sl. ár. Í ljósi eftirlitsskyldu ráðherra með hafnarrekstri skv. 27. gr. gæti hann þurft að úrskurða að svo sé með tilvísun í fyrrgreind ákvæði. Lokamálsgrein tekur til þess að tekjur og gjöld megi ekki vera hærri en sem nemur kostnaði við að reka höfnina. Hafnasambandið telur að varhugavert sé að setja slíkar skilgreiningar inn í lögina þar sem ekki er tilgreint hvert sé viðmiðunartímabil rekstrar. Það sé jafnframt andstætt þeim samkeppnissjónarmiðum sem fram koma í frumvarpinu að hafa ákvæði sem þessi. Ennfremur er þetta ákvæði í mótsögn við það markmið sem fram kemur í lögnum að hafnarsjóðir eigi alfarið að standa undir uppbyggingu og endurnýjun mannvirkja. Endurbygging og nýbygging mannvirkja geta ekki talist til rekstrar.

**12. gr.** Í greininni eru tilgreind ákveðin viðmiðunarmörk sem hafa þann tilgang að afmarka heimildir til breytingar á rekstarformi hafna. Hafnasambandið telur óæskilegt að hafa slíkar viðmiðanir. Annarsvegar vegna þess að viðmiðunarmörkin úreldast vegna verðlagsbreytinga og hins vegar vegna þess að það er ekki í anda þeirra breytinga sem lögina boða að setja rekstraraðilum slíkar skorður um val á rekstrarformi. (Gildir jafnt um 18. gr.)

**13. gr.** Í greininni er að finna ákvæði um að hafnastjórn ráði hafnarstjóra. Það hlýtur að orka tvímælis að í lögum sé kveðið á um það hvernig hafnarstjórar eru ráðnir, eðlilegt er að það sé í höndum eigenda hvernar hafnar fyrir sig hvernig staðið er að ráðningu hafnarstjóra. Hugsanlegt er að ákvæði þar að lútandi sé sett í reglugerð fyrir viðkomandi höfn skv. tillögu eigendanna.

#### **14. gr.**

Í greininni kemur fram að eigendur hafna með sjálfsstjórn í eigu sveitarfélaga megi mynda hafnasamlög. Slíkt á að gerast með íhlutun ráðherra og rökstuðningi fyrir rekstrarhagræði.

Eðlilegra væri að sveitarfélög gætu með eigin ákvörðunum ákveðið samstarf um rekstur tiltekinnar verkefna, þ.m.t. hafna. Þetta ákvæði frumvarpsins er einnig á skjön við þá meginhugsun að draga úr afskiptum ríkisins af hafnarekstri.

**15. gr.** Eins og kemur fram hér frammar telur Hafnasambandið að skilgreiningar á starfsheimildum, þ.e. hafntengdri þjónustu og atvinnuáðstöðu, séu alltof þröngar og setji almennri hafnastarfsemi slíkar skorður að ekki verði við unað. Ekki verður séð af t.d. dönsku hafnalögunum sem voru höfð til hliðsjónar í mörgum atriðum við samningu þessa frumvarps, að slíkar skorður sé þar að finna.

**17. gr.** Hafnasambandið telur að með jafnárlegri upptalningu á leyfilegum gjöldum og hér er að finna sé hafnarekstrinum settar óviðunandi skorður. Hér á hið sama við og um 15. gr. að í dönsku hafnalögunum er ekki að finna skilgreiningar á leyfilegum gjöldum heldur almenna heimild til gjaldtöku. Tæmandi upptalning gjaldategunda eins og hér er gerð kemur í veg fyrir framþróun í þjónustu hafna þar sem líta mætti svo á að þeim væri óheimilt að innheimta gjöld fyrir nýja tegund þjónustu vegna þess að gjaldið væri ekki talið upp í greininni. Eðlilegra er að telja upp þau gjöld sem innheimta má vegna þjónustu sem er lögbundið að veita auk þess sem æskilegt væri að hafa sérstakar heimildir til að innheimta gjöld sem falla síður að hefðbundnum skilningi laga á þjónustugjöldum og erfitt er að rökstyðja, s.s. vörugjöld. Höfninni á svo að vera heimilt að innheimta gjöld fyrir þá viðbótarþjónustu sem hún kys að veita án sérstakrar lagaheimildar þar að lútandi. Slíkt væri og í samræmi við ákvæðu dönsku hafnalaganna.

Þá má spyrja hvaða rök séu fyrir því að sveitarfélögum sé óheimilt að áskilja sér hæfilegan arð af rekstri hafnarinnar. Fram kemur í greinargerð að það sé þeim óheimilt nema um rekstrarform skv. 3. tl. 8. gr. sé að ræða. Í þessu sambandi má benda á 5. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 þar sem fram kemur að sveitarfélög skulu setja sér stefnu um arðgjafar- og arðgreiðslumarkmið í rekstri fyrirtækja sinna og stofnana og er heimilt að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem bundið er í rekstri þeirra.

**18. gr.** Sjá umfjöllun um 12. gr.

## **VI. KAFLI**

**20. gr.** Í athugasemdum með þessari grein er sagt að frumvarpið geri ráð fyrir að gjöld verði miðuð við að gjaldtakan fyrir viðkomandi þjónustu standi straum af kostnaði við hana ásamt hlutdeild í sameiginlegum rekstri hafnarinnar. Athugasemdin er að því er virðist í ósamræmi við megininntak hlutafélagalaga.

## **VII. KAFLI**

**21. gr.** Móttökuskylda hafna.

Hér er lögð sú skylda á hafnir að verða að taka á móti öllum skipum, nema þeim sem mönnum og umhverfi er talin stafa hætta af. Úrræði, sem höfnum eru heimil, er að krefjast trygginga fyrir greiðslu hafnagjalda og fyrir förgunarkostnaði skips, séu taldar verulegar líkur á að það lendi í reiðileysi innan hafnar. Hér væri eðlilegra að tala um hættu sem „mönnum eða umhverfi er talin stafa hætta af“ og einnig þyrfti að vera heimild til að vísa skipi burt af hafnarsvæðinu ef mönnum eða umhverfi er talin stafa hætta af veru þess þar (ekki einungis komu þess til hafnar).

Móttökuskylda er verulegt haft á frelsi til reksturs fyrirtækis. Til þess að réttlæta móttökuskyldu verða að vera til staðar haldbær úrræði ef skip verða „reiðileysisskip“.



Ef höfnum verður gert skylt að taka á móti skipum, eins og greinin hljóðar er hér tillaga um greinina í heild.

*„Höfnum ber skylda til að taka á móti skipum eftir því sem rými og aðstaða leyfir. Heimilt er að synja skipi um aðgang að höfn, ef mönnum og umhverfi er talin stafa hættu af komu þess til hafnar.*

*Til tryggingar fyrir greiðslu hafnargjalda og kostnaðar af skipinu eru öll gjöld og kostnaður, sem því ber að greiða, tryggð með lögveði í viðkomandi skipi eða vátryggingafé. Gengur það veð í tvö ár fyrir sammingsveðskuldum.*

*Höfn er heimilt að láta fjarlægja skip á ábyrgð og kostnað eiganda þegar rými hafnarinnar er takmarkað. Ef skip, bátar flutningatæki á landi eða annar búnaður er í hirðuleysi á hafnarsvæðinu og veldur óþrifnaði eða hættu getur hafnarstjóri fyrirskipað úrbætur innan ákveðins frests. Sé slíkum fyrirmælum ekki sinnt er heimilt að láta fjarlægja og farga viðkomandi hlut á ábyrgð og kostnað eiganda.“*

Það að geta krafist trygginga fyrir greiðslu hafnargjalda eða förgunar gengur ekki í samkeppnisrekstri, enda koma óreiðuskipin til hafnar á eðlilegan hátt og daga síðan uppi þar eftir mislangan tíma. Sem dæmi um óreiðuskip má nefna rússneska togarann Omnia, sem kom til Akureyrar til allsherjar uppgerðar og innréttinga í kjölfar annars togara sama erindis. Áður en kom til vinnu við skipið breyttust aðstæður útgerðar togarans og ekkert varð úr verkefninu og skipið dagaði uppi.

Bent hefur verið á það mikla þjóðarvandamál að skip og bátar hrannist verkefnalaus og ónýtt á ströndum og höfnum landsins. Meðal annarra ókosta er að þessi skip eru oft skilin eftir með ýmis spilliefni um borð og eru því hættulegir mengunarvaldar í náttúrunni. Þau eru því ekki aðeins vandamál hafnanna heldur samfélagsins í heild. Eitt úrræði sem bent hefur verið á er að skylda alla skipaeigendur til að hafa í gildi tryggingar fyrir förgun skipa og báta, sem grípa má til ef eigandi fargar því ekki sjálfur eða selur úr landi.

Einnig er nauðsynlegt að skilgreina vel þau úrræði, sem heimilt verður að nota til förgunar skipa og báta.

## VIII. KAFLI

**23. gr.** Í greininni er fjallað um undirbúning samgönguáætlunar. Í nefndarálit hafnalaganefndarinnar var gert ráð fyrir að samráð væri haft við Hafnasamband sveitarfélaga og ennfremur skyldi einstökum hafnarstjórnnum kynntar tillögur Siglingastofnunar áður en þær væru lagðar fram. Þetta er í takt við núgildandi hafnalög. Hafnasambandið telur ekki sérstök rök fyrir því að draga úr þessu mikilvæga samráði hagsmunaaðila og.

**24. gr.** Í þessari grein er fjallað um framlög ríkisins til framkvæmda í höfnum. Eins og áður hefur komið fram hefur hafnasambandið ályktað um að draga eigi úr afskiptum ríkisins í hafnamálum. Hér þarf þó e.t.v. að huga betur að skilgreiningum og viðmiðunum fyrir aðkomu ríkisins að framkvæmdum.

Í greininni er skilgreind heimild til að veita framlög úr ríkissjóði til ákveðinna verkefna og ákveðins hóps hafna. Hafnasambandið lítur svo á, m.a. með vísan til þess sem áður hefur komið fram um fjárhag hafna, að þessi frumvarpsgrein muni hafa afdrifarík og ófyrirsjáanleg áhrif á fjölmargar hafnir og þurfi því frekari skoðunar við. Í b. lið er gert ráð fyrir að

greiðslupátttaka ríkissjóðs skuli vera allt að 90% en í nefndaráli hafnalaganefndarinnar var sagt að hlutur ríkisins skyldi fortakslaust vera 90% (ekki allt að). Með ákvæði b. liðar greinarinnar er stefnt að því að lögbinda ákveðið tekjumark hafnar og sveitarsjóðs sem að baki höfn stendur sem á kost á ríkisframlagi. Líklegt er að með þeim tekjuviðmiðunum verði margar fiskihafnir landsins settar til hliðar við framtíðarúthlutanir ríkisframlaga. Sett eru fram ákveðin mörk verðmæta sem mega fara um höfnina og ákveðnar tekjur sveitarsjóða. Samkvæmt þessari grein verður því að samþykkja lagabreytingu ef verðlag sjávaraflla tekur umtalsverðum breytingum eða ef gerðar verða umtalsverðar breytingar á forsendum skatttekna sveitarfélaga. Hafnasambandið telur að þennan þátt þurfi að endurmeta, m.a. í ljósi upplýsinga um fjárhag og rekstrarafkomu hafna.

Þá má benda á að ákvæði greinarinnar getur haft letjandi áhrif til sameiningar sveitarfélaga.

Ennfremur kemur fram í b-lið að skilyrði styrkveitingar sé að höfnin hafi nýtt þá tekjumöguleika sem fyrir hendi eru. Samkvæmt frumvarpinu verður gjaldskrá gefin frjáls og eina hámarkið sem er í gildi er að tekjur mega ekki vera hærrí en sem nemur kostnaði við að reka höfnina. Það þýðir að ef höfnin fullnýtir tekjumöguleika sína þarf hún ekki á styrkjum að halda. Hér þyrfti því að skoða betur frumvarpstextann.

#### **25. gr.**

Fram kemur í athugasemdum með greininni að hún sé samhljóða 1. mgr. 22. gr. núgildandi hafnalaga og þarfnist því ekki skýringa. Þetta er rangt. Ferlið er aðeins breytt þar sem fram kemur í 1. mgr. 22. gr. núgildandi laga að Siglingastofnun vinni úr tillögum og leggi fyrir hafnaráð og samgönguráðuneyti og að ráðherra leggi tillögur sínar fyrir Alþingi að fenginni umsögn hafnaráðs. Samkvæmt frumvarpinu skal Siglingastofnun vinna úr styrkumsóknum og taka þær fyrir við endurskoðun samgönguáætlunar.

### **IX. KAFLI**

**27. gr.** Orðalagið „verður skotið til samgönguráðherra“ er miður heppilegt betra væri að segja „er heimilt að skjóta til samgönguráðherra“. Væntanlega á þessi kærheimild eingöngu við um stjórnsluákvæðanir hafnarstjórna en ekki viðskiptalegar eða aðrar slíkar ákvarðanir. Þá er ennfremur augljóst að ef um einkarekstur er að ræða verður ákvörðunum stjórna ekki skotið til samgönguráðherra.

### **VIII. Afstaðan til frumvarpsins í heild og tillaga að málsmeðferð**

Eins og hér hefur komið fram hefur Hafnasamband sveitarfélaga verið jákvætt fyrir breytingum á rekstrarumhverfi hafna, m.a. í þeim meginanda sem frumvarpið boðar. Á hinn bóginn er einnig orðið ljóst að verði frumvarpið óbreytt að lögum muni það hafa umtalsverð neikvæð áhrif á rekstur flestra hafna í landinu. Hafnasambandið telur óraunhæft að reikna með að nánast allri þáttöku ríkisins í uppbyggingu hafnarmannvirkja verði velt yfir á notendur hafnanna í formi stórhækkaðra gjalda, þótt vissulega eigi að stíga skref í þá átt. Þá ber að minna á að ekki liggur fyrir frumvarp sem tryggir að hafnirnar verði virðisaukaskattskyldar en það er ein af megin reikningsforsendum fyrir þeirri breyttu skipan hafnamála sem hafnalagafrumvarpið gerir ráð fyrir. En jafnvel þótt hafnirnar yrðu virðisaukaskattskyldar er ljóst að sá tekjuauki sem það hefði í för með sér fyrir hafnirnar kæmi afar misjafnt niður og nýttist helst stærstu höfnunum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að verulega dragi úr framlögum ríkisins til hafnaframkvæmda. Eðlilegt hlýtur að teljast að ríkisvaldið eigi viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga um slíkar grundvallarbreytingar og væri það í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisins og sambandsins.

Í vinnunni við endurskoðun hafnalaganna var talsvert horft til nýrra danskra hafnalaga sem tóku gildi 1. janúar 2000. Eðlilegt er að sækja fyrirmynd til annarra norrænna landa en benda má á að í dönsku hafnalögunum er gert ráð fyrir að ríkið eigi og reki hafnir, en það eru einkum litlar fiskihafnir sem slíkt á við. Lengi vel gerði hafnalaganefndin ráð fyrir því í sinni vinnu að þessi leið yrði einnig farin hér varðandi þær hafnir sem hvort eð er væru á framfæri ríkisins að mestu leyti. Um það tókst þó ekki samkomulag í nefndinni. Samkvæmt upplýsingum norska hafnasambandsins er að vænta í næsta mánuði frumvarps af hálfu norsku ríkisstjórnarinnar um breytingu á hafnalögum þar í landi. Hafnasambandið telur áhugavert að leita einnig í smiðju til Norðmanna, en aðstæður í hafnarekstri á Íslandi er um margt líkari aðstæðum í Noregi en í Danmörku. Í Noregi eru margar litlar fiskihafnir eins og hér á landi og Noregur er auk þess í sams konar tengslum við ESB og Ísland, þ.e. utan bandalagsins en innan EES. Lögræðingar sem hafnasambandið hefur leitað til efast um að EES samningurinn leiði til þess að draga þurfi úr ríkisstyrkjum með jafn harkalegum hætti og frumvarpið gerir ráð fyrir. Kanna þarf til hlítar kröfur og heimildir á evrópska efnahagssvæðinu hvað þetta varðar.

Ein af meginforsendum frumvarpsins eru samkeppnissjónarmið. Í vinnu hafnalaganefndarinnar var þeim sjónarmiðum mjög haldið á lofti að koma þyrfti á samkeppni í hafnarekstri og í frumvarpinu er m.a. vikið að þessu. Hér þarf að huga að fleiri þáttum en hugsanlegri samkeppni milli hafna, sem vel að merkja getur verið erfitt að skilgreina. Einnig hlýtur að koma til skoðunar hvort hafnir séu ekki í samkeppni við vegakerfið, enda hafa landflutningar aukist verulega á undanförunum árum á kostnað sjóflutninga og þar með veikt rekstrargrundvöll hafna. Ekki er sjáanleg samkeppni í þeim samgöngumáta, þ.e. vegagerð né heldur flugvallagerð. Hætt er við að auknar gjaldtökur í höfnum skekki enn frekar samkeppnisstöðu sjóflutninga gagnvart landflutningum og grafi þar með smám saman undan rekstrargrundvelli hafna. Af þeim sökum leggur hafnasambandið ríka áherslu á að ákvörðun um breytta fjármögnun hafnaframkvæmda verði tekin í samhengi við samræmda samgönguáætlun, sem m.a. byggir á grundvallarhugsun Evrópusambandsins um réttláta verðlagningu í samgöngugeiranum.

**Hafnasamband sveitarfélaga telur að vinna beri að því að auka svigrúm og sjálfstæði hafna í rekstri, afnema samræmda gjaldskrá, hvetja til hagræðingar í rekstri hafna m.a. með sameiningu þeirra og tryggja réttláta gjaldtöku í samgöngukerfinu til að samkeppnisstaða mismunandi flutningamáta verði jöfn. Hafnalagafrumvarp það sem hér er til umfjöllunar er skref í þá átt. Hins vegar eru enn mörg atriði óljós og hafnasambandið leggur áherslu á að frumvarpið verði skoðað ítarlegar, m.a. með eftirfarandi atriði í huga:**

- meira fjármagn komi til hafnaframkvæmda í samgönguáætlun en ráðgert er í frumvarpinu
- aðlögunartímabil hafnaáætlunar verði lengt til ársins 2006
- afdráttarlaus trygging komi fyrir virðisaukaskattskyldu allrar hafnastarfsemi
- haldið verði í lögveðsákvæði gildandi hafnalaga vegna vangoldinna hafnagjalda
- ítarleg skoðun fari fram á rekstrarumhverfi hafna og áhrifum laganna á einstakar hafnir
- skilgreiningar á höfn og hafnastarfsemi verði lagfærðar og víkkaðar og starfsheimildir mismunandi rekstrarforma samræmdar
- sett verði í frumvarpið endurskoðunarákvæði eftir tiltekinn tíma, t.d. 5 ár

Þegar hafnalaganefndin skilaði álitinu sínu til ráðherra í árslok 2000, var gert ráð fyrir því að frumvarpið yrði lagt fram á vörðingi 2001 til kynningar en síðan endurflutt á haustþingi sama ár. Var sú tilhögun einkum ætluð til að tryggja vandaða umfjöllun um þetta viðamikla mál. Þótt dregist hafi að leggja frumvarpið fram á Alþingi telur Hafnasambandið enn ástæðu til að vanda alla málsmeðferð og leggur því til að frumvarpið verði ekki afgreitt á yfirstandandi þingi. Þess í stað fari fram ítarleg umræða um meginefni frumvarpsins og leitað verði leiða til að gera á því nauðsynlegar breytingar. Í því sambandi verði farið rækilega yfir efnahagslegar afleiðingar lagafrumvarpsins fyrir einstök byggðarlög eða byggðasvæði, metin verði raunhæfni þess að hafnarekstur geti staðið undir sér fyrir utan allra stærstu hafnir landsins, skoðuð verði ítarlega mismunandi rekstrarform m.a. með tilliti samkeppnissjónarmiða og skuldbindinga í alþjóðlegum samningum o.fl.

Hafnasambandið er að sjálfsögðu reiðubúið að taka þátt í slíkri vinnu.