



Reykjavík, 12. mars 2002

R02020115

175

ÓJ/jb

Alþingi - Samgöngunefnd

150 REYKJAVÍK

*Frumvarp til hafnalaga - umsögn*

Á fundi borgarráðs í dag var lögð fram umsögn borgarlögmanns frá 4. þ.m. um frumvarp til hafnalaga, sbr. bréf samgöngunefndar Alþingis frá 19. f.m.

Borgarráð samþykkti umsögnina, sem fylgir í ljósriti.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Afrit:  
Borgarlögmaður



## Til borgarráðs.

### *Umsögn um frumvarp til hafnalaga.*

Með bréfi dagsettu 19. febrúar s.l. óskað samgöngunefnd Alþingis umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til hafnalaga. Í athugasemdum með frumvarpinu er þess getið að í frumvarpinu séu mörg nýmæli sé mið tekið af nógildandi hafnalögum. Þau helstu eru eftirfarandi að því er fram kemur í athugasemdunum:

1. Gert er ráð fyrir að samræmd gjaldskrá hafna verði aflögð og ákvæði samkeppnislaga gildi um gjalddöku þeirra.
2. Leyft verður að reka hafnir undir fleiri rekstrarformum, þ.m.t. undir hlutafélagaforminu, þó að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
3. Gert er ráð fyrir að frumvarpið taki til allra hafna sem reknar eru í atvinnuskyni.
4. Móttökuskylda hafna er skilgreind.
5. Ríkisafskipti af höfnum eru minnkuð en áfram er gert ráð fyrir að lagfæringar og viðhald á skjólgörðum sé greitt að hluta til úr ríkissjóði.
6. Framtíð smærri hafna er betur tryggð en í nógildandi lögum.
7. Önnur stjórnvaldsafskipti af höfnum eru betur skilgreind.

Rétt er að taka undir þau meginmarkmið, sem að er stefnt með frumvarpinu, þ.e. afnám samræmdrar gjaldskrár og aukinnar samkeppni í hafnarrekstri. Hvort tveggja eru markmið sem Reykjavíkurborg, eigandi Reykjavíkurhafnarar, tekur undir.

Eftir yfirlestur frumvarps er þó nauðsynlegt að Alþingi taki eftirfarandi til skoðunar.

Orðskýringar í 3. gr. eru ekki tæmandi og í sumum tilvikum ófullnægjandi. Má sem dæmi nefna að hafnarsvæði er ekki skilgreint, þó svo um það sé fjallað í frumvarpinu, og skilgreining á rekstri hafnar er alltof þröng og hafntengd þjónusta er í sjálfu sér ekkert annað en hluti af rekstri hafnar. Þá eru ýmis hugtök ekki skýrð, svo sem hugtakið opinbert fyrirtæki, hafnasamlög, samkeppnissvæði o.fl.

Frumvarpið gerir ráð fyrir þrenns konar rekstrarformi og flokkun hafna.

Í fyrsta lagi: Höfn án sjálfstjórnar í eigu sveitarfélags.

Í öðru lagi: Höfn með sjálfstjórn í eigu sveitarfélags.

Í þriðja lagi: Hafnir sem ekki teljast til opinbers reksturs.

Til síðastnefnda flokksins heyra hlutafélög, einkahlutafélög, sameignarfélög eða einkaaðilar með sjálfstæðan rekstur.

Af frumvarpinu verður ráðið að samkeppni eigi að ríkja milli hafna, að samkeppnissjónarmið eigi að vera ráðandi og að samkeppnislög geti gilt um verðlagningu hafna. Samkvæmt frumvarpinu getur rekstur hafnar annars vegar verið á sviði opinbers réttar eða hins vegar á sviði einkaréttar. Á þessum rekstrarformum er mikill munur og geta þau aldrei keppt á jafnræðisgrunni. Fyrir það fyrsta eru sveitarfélög og stofnanir/fyrirtæki þeirra undanþegin tekjuskatti og eignaskatti.

Fyrirtæki á sviði einkaréttar, þar með talin hlutafélög og sameignarfélög í eigu sveitarfélaga greiða tekjuskatt og eignaskatt. Opinber rekstur hefur verið skilgreindur sem þjónusta þar sem gjöldum er ætlað að standa undir kostnaði. Einkarekstur er hins vegar í ágóðaskyni og er rekstrinum almennt ætlað að skila eiganda sínum arði. Sveitarfélög bera ótakmarkaða ábyrgð á hinum opinbera rekstri en er óheimilt að ábyrgjast skuldbindingar fyrirtækja á sviði einkaréttar, þ.á.m. slíkra fyrirtækja sveitarfélaga.

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að taka til skoðunar 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög 2/1993, en í 1. mgr. þeirrar greinar kemur fram eftirfarandi meginregla: *Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.* Samkvæmt athugasemdum með framangreindu ákvæði nær skilgreining á ríkisstyrkjum yfir bein fjárframlög, ábyrgðir og skattaívilnanir, auk trygginga og niðurgreiðslu lánskjara frá markaðskjörum, og á jafnt við um styrki veitta af ríkisvaldinu, sveitarfélögum og stofnunum og sjóðum í eigu opinberra aðila að hluta eða öllu leyti.

Sveitarfélög bera, eins og áður segir, ótakmarkaða ábyrgð á rekstri stofnana sveitarfélagsins. Þannig ber Reykjavíkurborg ótakmarkaða ábyrgð á rekstri Reykjavíkurhafnar, sem vafalaust nýtur þess með ýmsu móti, s.s. við töku lána. Um tryggingar og ábyrgðir sveitarfélaga er fjallað í 73. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í 6. mgr. þessarar lagagreinar er kveðið á um að eigi megi binda sveitarsjóð í ábyrgðir vegna skuldbindinga annarra aðila en stofnana sveitarfélagsins. Í skýringum Sambands íslenskra sveitarfélaga með sveitarstjórnarlögunum, um brottfall heimildar til að ábyrgjast með einfaldri ábyrgð skuldbindingar aðila sem ekki tengjast sveitarfélaginu með beinum hætti, eru færð þau rök að ábyrgðin hafi í för með sér mikla hættu á að raskað sé jafnræði fyrirtækja og samkeppnisstöðu þegar veittar séu slíkar ábyrgðir. Það er því meginregla samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, að óheimilt er að binda sveitarsjóð í ábyrgðir vegna annarra aðila en stofnana sveitarfélagsins. Ábyrgðir til hafna með eða án sjálfstjórnar í eigu sveitarfélaga sem eru í samkeppnisrekstri stríða gegn ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Ákvæði 61. gr. EES – samningsins hafa í för með sér að óheimilt er að veita höfnum sem starfa á sviði opinbers réttar skattaívilnanir, s.s. niðurfellingu á tekju- og eignarskatti eða ábyrgðir starfi þessar hafnir í samkeppni við hafnir á sviði einkaréttar.

Af frumvarpinu verður ráðið að við samningu þess hafi mjög verið litið til danskra hafnalaga en danska þingið samþykkti ný hafnalög í maí 1999. Þess ber þó að geta að allt önnur sjónarmið gilda í dönskum skattarétti en íslenskum. Þannig greiða félög á sviði einkaréttar almennt ekki eignarskatt í Danmörku. Þá eru allar hafnir undanþegnar tekjuskatti í Danmörku óháð rekstrarformi. Af þessu má sjá að samkeppnisgrundvöllur hafna er allt annar í Danmörku en hér á landi. Svo er að sjá að þessi grundvallarmunur hafi ekki verið hafður til hliðsjónar við samningu frumvarpsins.

Nauðsynlegt er að farið verði yfir III. - VI. kafla frumvarpsins í ljósi þess sem að framan segir og skorið úr um hvort opinber rekstur og einkarekstur geti keppt á jafnréttisgrundvelli með þeim hætti sem frumvarpið virðist gera ráð fyrir.

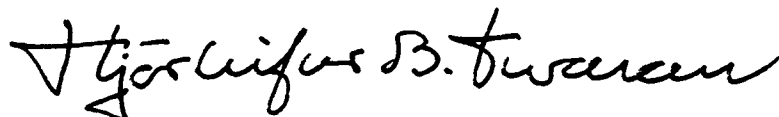
Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ein af forsendum frumvarpsins sé að rekstur hafna skuli virðisaukaskattskyldur. Þetta nái eingöngu til reksturs hafna eins og hann er skilgreindur í 3. gr. Fram að þessu hafa hafnir ekki innheimt virðisaukaskatt af hafnargjöldum og ekki fengið frádreginn eða endurgreiddan innskatt vegna framkvæmda og aðkeyptra rekstrarvara og þjónustu nema að litlu leyti. Fram kemur að það sé á verksviði fjármálaráðuneytis að breyta lögum eða reglugerðum á þessu sviði. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem fylgir með frumvarpinu er hvergi vikið að þessum þætti. Nauðsynlegt er að gerð verði ítarleg grein fyrir þeim fjárhagslegu breytingum sem greiðsla virðisaukaskatts hefur á rekstur hafna áður en frumvarpið verður samþykkt.

Þá er vakin athygli á að í athugasemdum með 20. gr. frumvarpsins sem fjallar um stjórn og rekstur hafna sem ekki teljast til opinbers reksturs segir að samkeppnislög gildi um verðlagningu hafna skv. þessum kafla. Jafnframt geri frumvarpið, almennt séð, ráð fyrir að gjöld verði miðuð við að gjaldtakan fyrir viðkomandi þjónustu standi straum af kostnaði við hana ásamt hlutdeild í sameiginlegum rekstri hafnarinnar. Þetta sjónarmið kemur einnig fram í athugasemdum við 17. grein frumvarpsins þar sem fjallað er um hafnir með sjálfstjórn í eigu sveitarfélaga. Svo er að sjá sem frumvarpshöfundar setji samasemmerki milli einkareksturs og opinbers reksturs sem er alrangt. Þessi rekstrarform lúta gjörólíkum lögmálum og er athugasemdin við 20. gr. frumvarpsins því í algjöru ósamræmi við megininntak hlutafélagalaga.

Í frumvarpinu er fjallað sérstaklega um heimildir til að innheimta gjöld fyrir rekstur hafna í IV. og V. kafla. Ákvæðin eru þó efnislega mjög ólík og full tæmandi í 17. gr. Engin gjaldtökuákvæði er að finna í VI. kafla laganna.

Samkvæmt 19. gr. er kveðið á um að stjórn hlutafélags eða einkahlutafélags fari með valdsvið hafnarstjórna. Í 27. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ákvörðunum hafnarstjórna verði skotið til samgönguráðherra og að um málsmeðferð fari samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga. Stjórnarsýslulögin taka ekki til starfsemi félaga á sviði einkaréttar, s.s. hlutafélaga og einkahlutafélaga. Ákvörðunum stjórna félaga á sviði einkaréttar verður því ekki skotið til samgönguráðherra. Innan stjórnarsýslunnar eru almennt tvö stórnarsýslustig, lægra og æðra sett stjórnvald. Ákvörðunum lægra setts opinbers stjórnvaldsins verður þannig skotið til þess æðra.

Með vísan til framangreindra athugasemda er það mat borgarlögmanns að kanna verði ítarlega grundvöll frumvarpsins og að því frágægnu þurfi að gera ýmsar breytingar á frumvarpinu áður en það verður samþykkt.



Hjörleifur B. Kvaran, hrl.