



Reykjavík, 9. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2013 (Þingskjal 855 – 509. mál)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2003. Áður hafa samtökin skilað umsögnum vegna áforma og frumvarpsdraga sama efnis í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 14. september 2020, 6. nóvember 2020 og 23. nóvember 2020.

Eftirfarandi eru athugasemdir og ábendingar samtakanna vegna fyrirbyggjandi frumvarps:

A. Sjónarmið SFS um fyrirhugað frumvarp

Í frumvarpinu er mælt fyrir um nýtt ákvæði í 17. gr. hafnalaga um heimild til innheimtu svokallaðs eldisgjalds. Um tilurð ákvæðisins kemur fram að ágreiningur hafi verið uppi um innheimtu aflagjalds skv. e-lið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga þar sem ákvæðið nái samkvæmt orðum sínum til afla sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum. Að mati ráðuneytisins sé þörf á því að leysa úr þessari réttaróvissu með því að heimila töku eldisgjalds fyrir eldisfisk í sjókvíum sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Ljóst er af gjaldtökuákvæðinu sjálfu og athugasemdum með því í frumvarpsdrögum, að um er að ræða nýja tegund þjónustugjalds sem hafnir geta mælt fyrir um í gjaldskrá. Í ákvæðinu er tekið fram hvaða þætti í rekstri hafna gjaldinu er ætlað að standa undir:

“Eldisgjald af eldisfiski í sjókvíum, þ.m.t. eldisseiði, sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Hafnargjald samkvæmt þessum staflið skal standa undir kostnaði við að byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, þar sem við á, og almennan rekstrar- og stjórnunarkostnað. Gjöld samkvæmt þessum staflið skulu greidd af þeim sem rækta eldisfiskinn sem fer um höfn hverju sinni”

SFS taka 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.

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. Vegna hugmynda um hið svokallaða eldisgjald vísast því heildstætt til fyrri umsagna um eðli þjónustugjalda og þeirra krafna sem af slíkri gjaldtöku má leiða.

Að mati samtakanna er fyrirhugað eldisgjald þeim annmarka háð að þeir kostnaðarliðir sem búa eiga að baki gjaldinu lúta ekki að tilteknum afmörkuðum þáttum í starfsemi hafna, sem standa í beinum, nánnum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem hafnir láta í té við umskipun, lestun og losun eldisfisks. Af orðalagi fyrirhugaðs gjaldtökuákvæðis leiðir enda að höfnum eru lítil takmörk sett um það hvaða kostnaðarliðir lagðir verða til grundvallar við útreikning eldisgjaldsins, sbr. það að gjaldinu er ætlað að standa undir kostnaði við að „byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, þar sem við á, og almennar rekstrar- og stjórnunarkostnað.“ Þrátt fyrir að þessir kostnaðarliðir séu sérstaklega nefndir í ákvæðinu hafa engin rök verið sett fram í frumvarpsdrögum sem styðja það að þeir séu rökréttir og til þess fallnir að endurspeglja þann kostnað sem felst í umskipun, lestun, losun eldisfisks í höfnum. Þótt játa megi höfnum ákveðið svigrúm til að láta gjaldtöku standa straum af óbeinum kostnaði sem hlýst því að veita tilgreinda þjónustu verða mörk þjónustugjalds fyrst og fremst að miða við kostnað sem er í nánnum og efnislegum tengslum við þjónustuna 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.“¹

Eins og fyrirhugað ákvæði er úr garði gert telja samtökin verulega hætt við því að eldisgjaldið verði, þegar á hólminn er komið, nýtt til að fjármagna almennan hafnarekstur og uppbyggingu, án þess að sérgreind þjónusta komi á móti. Krafa stjórnvöld um bein eða nán efnisleg tengsl milli þjónustu og þess þjónustugjalds sem er krafist veldur því að ekki á að vera hægt að fella undir eldisgjald almennan rekstrarkostnað, uppbyggingarkostnað eða annan kostnað sem ekki felst beinlínis í því að veita viðkomandi þjónustu.² Ef gjöld mæta ekki sérgreinanlegu endurgjaldi, og eru jafnvel farin að standa undir annarri og óskyldri starfsemi eða almennum rekstri viðkomandi stjórnvalds, er ekki lengur um að ræða þjónustugjöld heldur ólögmetta skattlagningarheimild.

Í samhengi þessara sjónarmiða er sérstök athygli vakin á umfjöllun í nýlegu bréfi umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9919/2018 til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, 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

¹ Sjá athugasemdir við 17. gr. í frumvarpi til hafnalaga (þskj. 1075 — 661. mál.)

² Fjöldi álitu 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.“

almenna rækslu stjórnvalda á lögbundnum verkefnum þeirra með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld.

Með vísan til alls framangreinds telja samtökin nauðsynlegt að áður en lengra er haldið með vinnu við framgang frumvarpsins verði þeir kostnaðarliðir sem eldisgjaldinu er ætlað að mæta afmarkaðir betur og að gerð verði grein fyrir efnislegum tengslum þeirra við þá þjónustu sem um ræðir, þ.e. umskipun, lestun og losun eldisfisks.

Þá er rétt að halda því til haga samtökin hafa áður vakið athygli á því að eldisgjald í óbreyttri mynd er þeim annmarka háð að ekki er tekið tillit til þess hvernig sú þjónusta sem eldisfyrirtæki 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 árgangaskipt sjókvíaeldi. Á meðan eldinu stendur hafa eldisfyrirtæki ýmiss not af nærliggjandi þjónustuhöfnum og þiggja þar og greiða fyrir margvíslega þjónustu, m.a. við uppsetningu og viðhald kvíabúnaðar, ýmiss konar 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 sem fiskeldisfyrirtækin útvega. Þessi löndunaraðferð krefst ekki notkunar krana, hafnarvoga eða annars búnaðar hafnar.

Staðreyndin er því sú að þrátt fyrir að færa megi fyrir því rök að meginþorri hafnastarfsemi fiskeldis fari fram á svokölluðum þjónustuhöfnum er ljóst að eingöngu verður unnt að innheimta eldisgjald þar sem eldisfisk er landað. Samhengið á milli innheimtu eldisgjalds og þeirrar þjónustu sem hafnir veita fiskeldisfyrirtækjum er þ.a.l. ekki fyrir hendi samkvæmt fyrirhuguðum áforum. 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 milli hafna.

B. Staðarmörk hafnarsvæða og gjaldtaka innan hafna

Ekki verður hjá því komist að tæpa á álitamálum sem tengjast mögulegri gjaldtöku eldisgjalds á svæðum sem liggja utan forráðasvæðis viðkomandi sveitarfélaga, en fyrir liggur að vilji stendur til slíkrar gjaldtöku af hálfu sveitarfélaga. Að mati SFS vekur þetta álitamál upp áleitnar spurningar um forsendur gjaldtöku á grundvelli hafnalaga sem fer fram innan hafnarmarka en utan sveitarfélagsmarka.

Af ákvæði 1. mgr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 leiðir 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 sérlaga 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 hafsbotsins 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.

Þessu til samræmis er leyfisveitingarferli vegna starfsemi á og við sjó þannig háttað að sveitarfélög veita framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi innan netlaga, en þar fyrir utan veita mismunandi ríkisstofnanir leyfi, en ber þó að leita umsagnar sveitarfélaga í ákveðnum tilvikum. Hvað varðar starfsemi fiskeldis sækja fyrirtæki þannig um byggingar- og framkvæmdaleyfi vegna mannvirkjagerðar á landi til viðkomandi sveitarfélags en útgáfa starfs- og rekstrarleyfa er á hendi ríkisstofnana, þ.e. Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar.

Undanfarin misseri hefur borið á því að hafnir hafa freistað þess að útvíkka skilgreind hafnarmörk inná forráðasvæði ríkisins. Í því samhengi vakna álitamál um á hvaða grundvelli höfnum er yfir höfuð heimilt að skilgreina mörk hafna umfram forráðasvæði viðkomandi sveitarfélags og að sama skapi hvort höfnum sé heimilt að heimta þjónustugjald á slíkum svæðum. Þetta hefur sérstaka þýðingu í samhengi þess frumvarps sem hér er til meðferðar, enda er fyrirhugaðri gjaldtökuheimild ætlað að ná til allrar umskipunar, lestunar og losunar sem fer fram innan hafnarmarka. Samkvæmt orðanna hljóðan verður álagning fyrirhugaðs eldisgjalds því heimil bæði þegar 1) eldisseiði eru sett í sjókvíar og 2) þegar eldisfisk er dælt úr sjókvíum í brunnbát. Í báðum tilvikum er um að ræða lestun og losun eldisfisks sem á sér stað innan hafnarmarka en utan forráðasvæðis sveitarfélags. Að mati SFS má draga í efa að slík gjaldtaka byggi á viðhlitandi heimild í sérlögum.

Framangreint þarfnast skýringar við þinglega meðferð frumvarpsins til að varpa frekara ljósi á vænt áhrif frumvarpsins.

* * *

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi taka áfram undir nauðsyn þess að ráðast í breytingar á gjaldtökuákvæðum hafnalaga en telja varhugavert að fara þá leið sem er boðuð í kynntum frumvarpsdrögum. Að mati samtakanna eru engar forsendur til að telja þá kostnaðarliði sem til stendur að fella undir eldisgjaldið í nægilega nánnum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem gjaldinu er ætlað að mæta. Er því hætt við að ákvörðun um fjárhæð eldisgjalds muni ekki uppfylla það skilyrði stjórnisýsluréttar 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. 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 þjónustubáttum. 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.

Þá verður við alla umræðu um gjaldtöku í fiskeldi að hafa í huga að fiskeldi styrkir byggðafestu víða um land og stuðlar að aukinni verðmætasköpun, framleiðsluaukningu og atvinnuuppbyggingu sem þarf að eiga sér stað á Íslandi á næstu árum og áratugum. Afar mikilvægt er að fiskeldi nái fótfestu, dafni og þróist án þess að óraunhæfar kröfur um gjaldheimtu takmarki vaxtarmöguleika greinarinnar. Flest fiskeldisfyrirtæki eru enn í uppbyggingarfasa og ljóst er að greinin stendur frammi fyrir verulegri fjárfestingarþörf á næstu árum. Í því samhengi þarf að taka tillit til þess að tímafrekur og kostnaðarsamur framleiðsluferill þarf að eiga sér stað áður en eldisfisk er landað til slátrunar og vinnslu.

Að lokum lýsa samtökin sig áfram reiðubúin til að eiga samtál við fulltrúa nefndarinnar 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

Heiðmar Guðmundsson