

Innviðaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Innviðaráðuneytið
Dagsetning: 29.03.2023
Málsnúmer: IRN22050067
Bréfalykill: 3.1

Efni: Umsagnir um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2003 (EES-reglur)

Innviðaráðuneytið hefur farið yfir umsagnir sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafa borist vegna 712. máls á 153. lögjafarþingi: Hafnalög. Umsagnir bárust frá Hafnasambandi Íslands, Umhverfisstofnun, Vestmannaeyjahöfn og sameiginleg umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka verslunar og þjónustu.

1. Undanþáguákvæði reglugerðar (ESB) 2017/352

Í umsögn Hafnasambands Íslands og Vestmannaeyjahafnar er vísað til undanþáguákvæðis reglugerðar (ESB) 2017/352 sem kveður á um að aðildarríki geti ákveðið að reglugerðin gildi ekki um hafnir við sjó sem staðsettar eru við ystu svæði samkvæmt 349. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Telur hafnarstjórnin með vísan til þessa að ekki sé þörf á ákvæði 1. gr. frumvarpsins um að setja nýja grein, 9. gr. a.

Athugasemd þess efnis kom einnig fram í samráði við smíði frumvarpsins. Í 5. kafla frumvarpsins kemur fram rökstuðningur ráðuneytisins fyrir því að 349. gr. sáttmálans eigi ekki við um Ísland. Vísar ráðuneytið til þeirrar umfjöllunar.

2. Samráð við notendur hafna

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka verslunar og þjónustu er fjallað um erfiðleika sem hafi verið við að afla upplýsinga um forsendur gjaldtöku frá höfnum. Er ákvæðum 1. – 3. gr. frumvarpsins fagnað þar sem samráð við notendur um gjaldtöku og nánari útfærsla sé til bóta.

Í umsögn Hafnasambands Íslands og Vestmannaeyjahafnar er fjallað um skyldu til samráðs skv. 1. gr. frumvarpsins. Vestmannaeyjahafnir segja í umsögn sinni að samráðsskyldan sé íþyngjandi ef krafan er sú að hafa eigi samráð við árlega endurskoðun gjaldskrár. Í umsögn Hafnasambands Íslands kemur fram sú afstaða að ákvæðið gangi lengra en ákvæði reglugerðar (ESB) 2017/352. Er í umsögn Hafnasambandsins gerð tillaga um breytingu á 1. gr. frumvarpsins þannig að 1. mgr. 9. gr. a. verði:

„Höfnum innan samevrópska flutninganetsins er skylt að eiga samráð við notendur hafna um gjaldtökustefnu sína, þar með talið vegna umtalsverðra breytinga á gjaldtökunni. Þær skulu jafnframt veita notendum hafna upplýsingar um breytingar á eðli eða fjárhæð hafnargjalds a.m.k. tveimur mánuðum áður en breytingarnar taka gildi.“

Í tillögu 1. gr. frumvarpsins að nýju ákvæði 9. gr. a. segir í 3. mgr. að ráðherra skuli m.a. mæla nánar fyrir um samráð við notendur hafna um gjaldtöku. Hugðist ráðuneytið með reglugerð þessari innleiða reglugerðina þannig að það útlistaði nánar þessa skyldu í samræmi við reglugerðina. Hins vegar má fallast á þær röksemdir sem koma fram í umsögn Hafnasambands Íslands, um að orðalag í 1. mgr. 9. gr. a. sé of vítt. Ráðuneytið leggst því ekki gegn breytingunni sem lögð er til í umsögn

Hafnasambands Íslands en bendir á að ef breyting er gerð á 1. mgr. er rétt að gera sams konar breytingu á orðalagi 3. mgr. þannig að í stað „gjaldtöku“ standi „gjaldtökustefnu“.

3. Gjaldtaka sem tekur mið af umhverfissjónarmiðum.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins eru gerðar tillögur að ákvæðum um gjaldtöku sem tekur mið af umhverfisframmistöðu skipa. Eftir framlagningu frumvarpsins hefur komið til nánari skoðunar hvort að með því að heimila lagningu álags á gjaldtöku sé í raun verið að veita höfnum heimild til að leggja á skatt.

Það er grundvallarregla í íslenskum rétti að stjórnarsýslan sé lögbundin. Af því leiðir að þjónustugjald verður ekki innheimt án heimildar í lögum og skal það eingöngu standa straum af kostnaði sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldheimildin nær til. Við innheimtu þjónustugjalds hefur það því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir verða undir gjaldtökuheimild.

Í 1. mgr. 8. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, er kveðið á um ferns konar rekstrarform hafna:

1. Höfn án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélags,
2. Höfn með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags,
3. Hlutafélag, hvort sem það er í eigu opinberra aðila eða ekki, einkahlutafélag, sameignarfélag eða einkaaðili í sjálfstæðum rekstri, eða
4. Höfn í eigu íslenska ríkisins.

Hafnir í eigu íslenska ríkisins eru byggðar og reknar fyrir framlög úr ríkissjóði og fer um rekstur og starfsheimildir þeirra samkvæmt sérlögum, sbr. 2. mgr. 8. gr. hafnalaga. Í 17. gr. laganna er kveðið á um gjöld sem höfnum í eigu sveitarfélaga, hvort sem þau eru með eða án hafnarstjórnar, er heimilt að ákveða í gjaldskrá. Um slík gjöld gilda reglur um þjónustugjöld, þ.e. að gjaldið skuli standa straum af kostnaði við að veita tiltekna þjónustu. Gera hafnalögin ráð fyrir því að hafnargjald skv. 1. tölul. 2. mgr. 17. gr. standi undir því að reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, dýpkanir og legu í höfn, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, hafnarbáta og hafnsögu þar sem við á. Gjaldtaka samkvæmt öðrum tölulögum 2. mgr. skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er ásamt sameiginlegum kostnaði, eftir því sem við á.

Þegar forsendur umhverfismiðaðrar gjaldtöku eru skoðaðar er ljóst að ábati myndast fyrir hafnir og nærliggjandi samfélög eftir því sem skipin, sem leggjast að höfn, eru umhverfisvænni. Útblástur og kolefnislosun skipa verður t.a.m. minni og loftgæði betri þegar skip tengjast rafmagni í stað þess að keyra á olíu á meðan þau eru í höfn. Að sama skapi er óhagræði fólgið í því að hafa skip í höfn sem menga og minnka loftgæði. Það er hins vegar illfrákvæmanlegt að meta slíkt óhagræði til kostnaðarauka fyrir hafnir. Þar af leiðandi eru líkur á að álag á gjöld hafna í opinberum rekstri vegna umhverfisframmistöðu skipa getur ekki talist þjónustugjald í skilningi laga heldur skattur.

Samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í þessu felst að ekki er heimilt að framselja ákvörðunarvald um skattlagningu til stjórnvalda eða sveitarfélaga. Þessar kröfur stjórnarskrárinnar setja umhverfismiðaðri gjaldtöku, sem lögð var til í þessu frumvarpi, miklar skorður.

Þannig verður að telja að ekki sé unnt að setja fram ákvæði þar sem stjórnnum hafna í eigu sveitarfélaga er veitt heimild til að leggja á álag á hafnargjöld. Slík ákvörðun hafnaryfirvalda gæti talist ákvörðun um skattlagningu í framangreindum skilningi og er ekki heimilt að fela stjórnvöldum að taka slíka ákvörðun. Væri aftur á móti lögð sú skylda á hafnir í eigu sveitarfélaga að leggja álag á gjöld sín væri um verulega íþyngjandi kröfu að ræða gagnvart flestum höfnum sem reknar eru með þessum hætti.

Afleiðing þess að ákvæði væri sett í lög með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir gæti leitt til

Þess að dómstólar teldu ákvörðun álags ganga gegn kröfum stjórnarskrárinnar til skattlagningarheimilda.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 29. desember 2020, vegna máls nr. 1775/1996, er vakin athygli á áskorunum sem leiða af ákvæðum stjórnarskrár í tilvikum sem þessum. Þar segir m.a.:

„Vegna (...) krafna íslensku stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir kann að vera sérstök ástæða til þess að stjórnvöld, og eftir atvikum Alþingi, hugi að því hvort þörf er á að samræma betur þær almennu viðmiðanir sem talið er rétt að fylgja um töku þjónustugjalda. Þær kröfur sem hér er vísað til eru t.d. að einhverju leyti strangari en fylgt er í nágrannalöndum okkar sem búa við áþekka stjórnskipun. Á þetta getur m.a. reynt þegar kemur að því að útfæra gjaldtöku sem kemur til vegna innleiðingar á reglum sem eru hlut af EES-rétti eða byggir á viðmiði fjölþjóðlegra samninga um að sá sem mengar eða spillir umhverfi beri kostnað af slíku. Ákvæði stjórnarskrárinnar kunna að setja því takmörk að unnt sé að fara sömu leiðir um form gjaldtökkunnar og farnar eru í öðrum löndum.“

Að mati ráðuneytisins má færa rök fyrir því að sömu sjónarmið eigi ekki við um hafnir, sem teljast ekki til opinbers reksturs skv. 3. tölulið 1. mgr. 8. gr. hafnalaga. Fjallað er um starfsheimildir slíkra hafna og gjaldtöku vegna reksturs þeirra í 20. gr. laganna. Í 1. mgr. 20. gr. segir að þessar hafnir hafi starfsheimildir án takmarkana. Í 2. mgr. er settur rammi um gjaldtökuheimildir þeirra, þannig að gjaldtaka skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er ásamt hlutdeild í sameiginlegum rekstri hafnarinnar, stofnkostnaði og kostnaði við viðhald hennar, auk þess sem heimilt er að taka tillit til arðsemi á endurmetnu eigin fé.

Hafnir, sem teljast ekki til opinbers reksturs, eru samkvæmt lögnum í annarri stöðu en hafnir í eigu sveitarfélaga að því leyti að reglur stjórnsýsluréttar eiga ekki við um þær. Þar sem þessar hafnir teljast ekki stjórnvöld í skilningi hafnalaga verður að telja að heimila megji þessum höfnum með lögum að leggja álag á gjöld sín með sem byggir á hlutlægum umhverfisviðmiðum. Rétt sé hins vegar að afmarka betur í frumvarpinu heimildir þessara hafna og fella um leið brott reglugerðarheimild ráðherra um útfærslu gjaldtökkunnar. Verði þessum höfnum því heimilað með lögum að veita afslætti eða leggja álögur á hafnargjöld samkvæmt Umhverfisvísitölu hafna (e. *Environmental Port Index*) upp að skilgreindu hámarki. Verði ákvæði þetta lögfest beri þessum höfnum að útfæra gjaldtökuna nánar í gjaldskrá innan þessa ramma, sbr. 2. mgr. 9. gr. hafnalaga.

Rétt að geta þess að í umsögn Umhverfisstofnunar er lagt til að í 2. og 3. gr. frumvarpsins sé vísað til árangurs í umhverfismálum auk árangurs í orkunýtni og kolefnisnýtni. Hér að neðan er gerð tillaga um breytingu á orðalagi 3. gr. frumvarpsins þannig að vísað er til umhverfisframmistöðu skipa. Er ekki talin þörf á sérstakri tilvísun til árangurs í umhverfismálum í þessu ákvæði.

Með hliðsjón af framansögðu leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

1. 2. gr. frumvarpsins verði felld brott.

2. 3. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

a. 2. másl. 2. mgr. fellur brott.

b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Heimilt er í gjaldskrá hafnar að taka mið af umhverfisframmistöðu skipa. Afslættir og álögur á gjöld sem taka mið af umhverfisframmistöðu skipa skulu reiknuð út í hlutfallslegu samræmi við Umhverfisvísitölu hafna (e. *Environmental Port Index*) þannig að álag á hafnargjöld nemi að hámarki 75%.

Notendur hafnar geta kafið hafnarstjórn upplýsinga um kostnað sem almennt hlýst af að veita viðkomandi þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda.