

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2020

Efni: Umsögn um frumvarpsdrög til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2013

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til breytinga á hafnalögum nr. 61/2003 sem auglýst voru á samráðsgátt stjórnvalda þann 10. nóvember síðastliðinn. Áður hafa samtökin skilað umsögn vegna áforma um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, dags. 14. september 2020, og vegna áforma um vörugjald á umskipun fóðurs, dags. 6. nóvember 2020.

Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna vegna fyrirbyggjandi frumvarpsdraga:

I. Sjónarmið SFS um fyrirhugað frumvarp

Í kynntum frumvarpsdrögum til laga um breytingu á hafnalögum nr. 61/2013 er mælt fyrir um nýtt ákvæði í 17. gr. hafnalaga um svokallað eldisgjald. 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 sem umskipað er, lestaður er eða losaður í höfnum. Hafnargjald samkvæmt þessum staflíð 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 staflíð skulu greidd af þeim sem ræktað hafa 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 áætlanagæð 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 gjalddöku má leiða.

Að mati samtakanna er fyrirhugað eldisgjald þeim annmarka háð að þeir kostnaðarliðir sem taldir eru í ákvæðinu 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 gjalddökuákvæðis 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.“ Engin rök hafa verið sett fram í frumvarpsdrögunum sem styðja það að tilvitnaðir kostnaðarliðir séu rökréttir og til þess fallnir að endurspegla þann kostnað sem felst í umskipun, lestun, losun eldisfisks í höfnum. Þótt játa megi höfnum ákveðið svigrúm til að láta gjalddöku standa straum af sameiginlegum 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 gjalddöku 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 rekstur og uppbyggingu hafna, án þess að sérgreind þjónusta komi á móti. Krafa stjórnsýsluréttar um bein eða náin efnisleg tengsl milli þjónustu og þess þjónustugjalds sem er krafist veldur því að almennt er ekki heimilt að fella undir eldisgjaldið almennan rekstrarkostnað, uppbyggingarkostnað eða annan kostnað sem ekki felst beinlínis í því að veita þjónustuna.² Ef gjöld mæta ekki sérgreinanlegu endurgjaldi er ekki lengur um að ræða þjónustugjöld heldur ólögmetta skattlagningarheimild. Í þessu samhengi vekja samtökin einnig sérstaka athygli á nýlegu bréfi umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9919/2018, dags. 9. júlí 2019:

„Ég hef hins vegar staldrað við þessa þróun síðustu ár í tengslum við frumkvæðisathugun mína á gjalddöku 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 almenna rækslu stjórnvalda á lögbundnum verkefnum þeirra með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld.“

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

² Fjöldi álita 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 gjalddökuheimildin nær til.“

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 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 fyrirhuguð gjaldtaka er áfram 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 sjókvíaeldi. Á meðan eldinu stendur hafa eldisfyrirtæki ýmiss konar not af nærliggjandi þjónustuhöfnum og þiggja þar margvíslega þjónustu, m.a. við uppsetningu og viðhald kvíabúnaðar, 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 eldisfyrirtækjanna. Löndun eldisfisks tekur fljótt af og fer fram með dælum úr brunnbát beint í sláturhús með sérstökum búnaði. Þessi löndunaraðferð krefst ekki notkunar krana, hafnarvoga eða annars búnaðar hafnar. Það er mat fiskeldisfyrirtækja að aðferð sú sem notuð er við löndun á lifandi eldislaxi leiði til mun minna slits á mannvirkjum hafnarinnar en almennt gerist við löndun og hafi þ.a.l. minni kostnað í för með sér fyrir viðkomandi hafnir.

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 mjög skýrt. 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.

* * *

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. Með vísan til framangreindar umfjöllunar telja samtökin í ljós leitt að engar forsendur eru til að telja þá kostnaðarliði sem til stendur að fella undir eldisgjaldið í nægilega nánun 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 stjórnsýsluréttar 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 og á lítið skylt við þá þjónustu sem sjávarútvegur þiggur af höfnum. 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. Í því skyni telja samtökin áfram ráðlagt að skipaður verði starfshópur, með fulltrúum bæði fiskeldisfyrirtækja og hafna, sem falið verði að fara yfir gjaldtöku hafna vegna fiskeldis og gera rökstuddar tillögur um sanngjarnt fyrirkomulag gjaldtöku.

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 vaxtamöguleika 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 samtal við fulltrúa ráðuneytisins 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

