



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breyting á hafnalögum nr. 61/2003 (Gjaldaákvæði hafnalaga)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Innviðaráðuneyti / Skrifstofa samgangna
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	22.05.2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Hafnir á Íslandi, uppbygging þeirra og rekstur, eru hluti af mikilvægum innviðum landsins. Um hafnir gilda hafnalög nr. 61/2003 sem samkvæmt gildissviði laganna taka til allra hafna sem notaðar eru til afgreiðslu og þjónustu skipa, afgreiðslu á vörum, ökutækjum og farþegum og við löndun á fiski. Hafnir sem undir lögum falla starfa því í samræmi við ákvæði hafnalaga, reglugerða um tiltekin atriði og hafnarreglugerða sem ráðherra setur um sérhverja höfn á grundvelli 4. gr. laganna. Rekstrarformi hafna er sett skorður í 8. gr. laganna þar sem leyfileg rekstarform eru upp talin. Hafnir sem reknar eru á einkaréttarlegu félagsformi skv. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. teljast ekki til opinbers rekstrar og lýtur gjaldtaka slíkra hafna öðrum ákvæðum í hafnalögum en gjaldtaka hafna sem reknar eru sem sveitarfélagshafnir skv. 1. eða 2. tölul. 1. mgr. 8. gr.

Þær breytingar sem hér eru áformaðar snúa að ákvæði 17. gr., sbr. 11. gr., um gjaldtöku hafna. Í 2. mgr. 17. gr. hafnalaga er kveðið á um gjöld sem höfnum er heimilt að innheimta af notendum og hvernig þau skuli ákvörðuð. Skiptast þessi gjöld í flokka, svo sem hafnargjald, farþegagjald, geymslugjald, leigugjald, lóðargjald, festargjald, vigtar- og skráningargjald o.fl. Hafnargjald skiptist svo í skipagjald, vörugjald, hafnsögugjald, leigugjald, aflagjald og gjald fyrir móttöku, meðhöndlun og förgun úrgangs og farmleifa frá skipum. Gjöld þessi eru þjónustugjöld en almennt er stjórnvöldum óheimilt að taka gjald fyrir þjónustu sína, nema lög heimili það sérstaklega. Markmið þjónustugjalda er að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þjónustuna sem greitt er fyrir.

Breytingar á 17. gr. hafnalaga voru síðast gerðar árið 2024 þegar settur var sérstakur gjaldliður fyrir eldisgjald. Tilefni breytingarinnar var óvissa um töku gjalds af eldisfiski sem staðfest var af dómstólum um að lagastoð skorti fyrir innheimtu aflagjalds af eldisfiski.

Að mati hafnanna er þetta nýja ákvæði um eldisgjald hins vegar ekki nægjanlega skýrt til þess að leysa úr þeirri réttaróvissu, sem skapaðist. Þá kalla dómar varðandi álagningu farþegagjalds á skýrari lagaákvæði.

Fulltrúar hafna hafa kallað eftir því að gjaldaákvæði hafnalaga verði endurskoðað og höfnum með því auðveldað að innheimta réttmætt gjald fyrir þá þjónustu sem þær sannarlega veita. Hafnasamband Íslands hefur bent á að heimildir sveitarfélagahafna til álagningar þjónustugjalda séu taldar upp með tæmandi hætti í lögnum og ákvæði laganna um álagningu gjalda og ábyrgð greiðenda séu flókin.

Áformað er að horfa til lagaþróunar í nágrenni okkar, þá helst Noregi og Danmörku, en einnig skoða hvernig málum er háttað í Svíþjóð og Finnlandi. Að auki verður horft til ákvæða reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/352 frá 15. febrúar 2017 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir, en reglugerðin tekur til þeirra hafna, sem eru innan Evrópska flutninganetsins.

Innviðaráðuneytið leggur nú fram til kynningar í Samráðsgátt stjórnvalda fyrirætlun sína um að endurskoða gjaldaákvæði hafnalaga svo hagsmunaaðilum og almenningi gefist færi á að setja fram ábendingar og athugasemdir.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Tekjum hafna er ætlað að standa undir uppbygginu og viðhaldi grunninnviða annars vegar og almennri þjónustu við notendur hafna hins vegar. Mikilvægt er að lagagrundvöllur til innheimtu tekna sé skýr og gagnsær. Stefnt er að því að skilgreina betur og einfalda þau ákvæði sem eru grundvöllur tekna hafna, höfnunum og notendum þeirra til hagsbóta. Þar verði m.a. höfð hliðsjón af því fyrirkomulagi sem tíðkast á Norðurlöndum. Einnig verður tekið mið af mismunandi kröfum sem gerðar eru til annars vegar skatta og þjónustugjalda og hins vegar gjaldtöku sem byggir á einkaréttarlegum grunni.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Síðustu ár hafa fallið dómur um lögmæti innheimtu hafna á gjöldum skv. hafnalögum þar sem hafnir eru ekki taldar hafa sýnt fram á að grundvöllur gjaldtöku hafi verið í samræmi við ákvæði laganna og þær almennu reglur sem gilda um innheimtu þjónustugjalda. Fulltrúar margra hafna telja því mikilvægt að skilgreina betur heimildir til að leggja á gjöld fyrir þá þjónustu sem hafnirnar sannarlega inna af hendi innan þess ramma sem þeim er afmarkaður í núgildandi hafnalögum. Þá hefur verið bent á að núgildandi ákvæði 17. greinar hafnalaga sé ekki nægjanlega skýr hvað varðar ýmsa rekstrarliði, svo sem kostnað við endurnýjun hafnar og hafnarmannvirkja og stofnkostnað samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar. Gildandi lög uppfylli því ekki það markmið sem að er stefnt, þ.e. að hafnir geti innheimt gjöld til að standa undir rekstri hafnanna.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Stefna hins opinbera varðandi hafnagjöld kemur fram í hafnalögum þar sem segir að miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri, uppbyggingu og viðhaldi hafnar.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Rekstur hafnar skv. hafnalögum táknar að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnuástöðu, þ.e. leigu á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, upptökumannvirkjum hvers konar í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm, og jafnframt rekstur hafntengdrar þjónustu, þ.e. hafnsöguþjónustu, festarþjónustu, vigtarþjónustu, sorphirðu, sölu vatns og rafmagns og sambærilega þjónustu er lýtur að skipum. Undir rekstur hafna fellur einnig rekstur vöruhúsa og þjónustumiðstöðva á hafnarsvæðum.

Markmið fyrirhugaðra breytinga er að gera höfnum kleift að innheimta þjónustugjöld svo tekjur standi undir rekstri hafnarinnar og þar með talið fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þegar er ljóst að einhverjar hafnir telja að gjöld sem þær innheimta á grundvelli gjaldaákvæðis hafnalaga standi ekki undir rekstri hafnarinnar. Afleiðingar þess eru að hafnarsjóður er rekinn með tapi. Langvarandi tap getur haft í för með sér efnahagslegar afleiðingar og rýrnun mikilvægra innviða.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Heimild í lögum þarf fyrir innheimtu þjónustugjalda og nauðsynlegt er að heimildir hafna til álagningar gjalda séu skýrar. Eigi höfnum að vera mögulegt að haga gjaldtökunni svo þannig að hún standi undir rekstri hafna þarf því að breyta lögum. Því er nauðsynlegt að leggja til breytingar á hafnalögum til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Mögulegar leiðir eru heildarendurskoðun hafnalaga, sem einnig hefur verið kallað eftir, eða gera breytingar á gjaldaákvæði hafnalaga.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Hafnasamband Íslands hefur óskað eftir því við innviðaráðuneytið að farið sé í heildarendurskoðun hafnalaga. Áformað er að fara þá leið að gera að sinni aðeins breytingar á gjaldaákvæði hafnalaga þar sem heildarendurskoðun er umfangsmikil vinna og myndi því taka töluvert meiri tíma. Uppfærsla gjaldaákvæðisins er aðkallandi.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Fyrirhugað er að gera breytingar á 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003 og öðrum ákvæðum laganna sem kunna að þurfa uppfærslu samhliða 17. gr.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Frumvarpið kemur inn á ákvæði 40. gr og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem fjalla um skattlagningarheimildir hins opinbera, ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um sjálfstjórnarétt sveitarfélaga og tekjustofna þeirra.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Huga þarf að gildi reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/352 frá 15. febrúar 2017 um að setja ramma um veitingu hafnarþjónustu og um sameiginlegar reglur um gagnsæi í fjármálum fyrir hafnir.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Sveitarfélög, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hafnasamband Íslands, hafnir, hafnarfélög og aðilar sem nýta hafnaraðstöðu eða þjónustu hafna.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Ekkert formlegt samráð hefur þegar farið fram, en hagsmunaaðilar hafa kallað eftir breytingum.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að kynna áformin í Samráðsgátt stjórnvalda. Þá verða drög að frumvarpi einnig kynnt í Samráðsgátt. Frumvarpið verður unnið í samráði við Hafnasamband Íslands.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Áformin hafa ekki fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir því að höfnum verði gert að setja sér gjaldskrá skv. nýjum ákvæðum innan 6 mánaða frá setningu laganna.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Nýtt gjaldaákvæði hafnalaga þarf að vera einfaldara í útfærslu þannig að innheimt gjöld standi undir rekstri hafnanna.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Segja má að lögin beri árangur ef hafnir geta útfært gjaldskrá sína skv. nýju ákvæði þannig að innheimt gjöld standi undir rekstri hafna. Þá er hægt að horfa til þess að ágreiningur vegna gjalda skv. gjaldaákvæði hafnalaga rati síður fyrir dómstóla.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Kemur til skoðunar síðar.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.