



Minnisblað

Móttakandi: Kristján Sturluson, sviðsstjóri
stjórnsýslu hjá
Hafnarfjarðarkaupstað

Dags.: 20. ágúst 2015

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið og hag-
og upplýsingasvið Sambands
Íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 1508029SA

Málalykill: 313

Efni Minnispunktar vegna fyrirhugaðrar breytingar á rekstri hafnar :

Lögfræðingar sambandsins hafa farið yfir fyrirhugaðar breytingar á samþykktum Hafnarfjarðarkaupstaðar hvað varðar rekstur hafnarinnar, að beiðni sviðsstjóra stjórnsýslu hjá sveitarfélaginu, sbr. tölvupóst frá 12. ágúst sl.

Gert er ráð fyrir að breyta fyrirkomulaginu frá því að vera með höfn með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags yfir í höfn án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélags. Sú breyting er hér skoðuð með hliðsjón af hafnalögum nr. 61/2003 og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

Sambandið hefur ekki upplýsingar um hverjar eru helstu ástæður þess að Hafnarfjarðarkaupstaður hefur hug á að gera umræddar breytingar, eða hvaða ávinningi þeirri breytingu er ætlað að skila fyrir sveitarfélagið. Gagnlegt væri, ef til frekari skoðunar málsins kemur af hálfu sambandsins, að fá nánari upplýsingar um það.

Ákvæði hafnalaga um rekstrarform hafna

Við setningu hafnalaga nr. 61/2003 voru gerðar ýmsar grundvallarbreytingar á lagaumhverfi hafna. Um markmið þeirra breytinga má vísa nánar til frumvarps á þingskjal nr. 1075-661. mál, sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003.¹

Í V. kafla hafnalaga er fjallað um höfn með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Í 1. mgr. 13. gr. segir:

Höfn samkvæmt kafla þessum skal rekin sem opinbert fyrirtæki með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Sérstakar hafnarstjórnir, sem kosnar eru af sveitarstjórnnum, skulu hafa á hendi stjórn hafna og hafnarsjóða í samræmi við reglugerð skv. 4. gr.

Þar kemur fram í 2. mgr. 13. gr. að hafnarstjórn skuli innan valdsviðs síns gæta hagsmuna hafnar. Hafnarstjórn beri ábyrgð gagnvart sveitarstjórn á rekstri og viðhaldi hafnar. Í skýringum í greinargerð til hafnalaga segir m.a. um greinina:

Gert er ráð fyrir að kosnar séu sérstakar hafnarstjórnir sem hafa þá svipaða stöðu og stjórnir fyrirtækja. Ákvæði er um að hafnarstjórnin skuli fyrst og fremst gæta hagsmuna hafnarinnar og er tilgangur þess m.a. sá að taka af öll tvímæli um tengsl sveitarsjóðs og hafnarsjóðs. Það er hlutverk hafnarstjórnar samkvæmt frumvarpi þessu að ráða hafnarstjóra og ákveða verksvið hans.

Hvað varðar stærri hafnir er gert ráð fyrir því sem meginreglu í hafnalögum að aðskilnaður sé á milli sveitarsjóðs og hafnarsjóðs.

¹ <http://www.althingi.is/altext/128/s/1075.html>

Í 2. mgr. 18. gr. kemur fram að höfn geti skv. ákvörðun sveitarstjórnar orðið að höfn án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélags sbr. 1. tölul. 8. gr. en ekki er nánari umfjöllun um það í skýringum með greininni í frumvarpi til hafnalaga.

Í 8. gr. hafnalaga kemur fram að höfn megi reka sem höfn án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélags. Í skýringum með greininni í frumvarpi til laganna segir um þetta rekstrarform: „Ekki er gert ráð fyrir að rekstur slíkra hafna sé í samkeppni við aðrar hafnir þó svo að það sé ekki andstætt frumvarpi þessu og gilda reglur um gjalddöku opinberra fyrirtækja um þær. Eigandi hafnar, þ.e. viðkomandi sveitarstjórn, setur höfninni gjaldskrá. Þetta rekstrarform er einkum ætlað fyrir litlar hafnir, t.d. smábátahafnir eða jafnvel skemmtibátahafnir.“

Ábendingar Samkeppnisstofnunar við frumvarp til hafnalaga

Í fylgiskjali III með frumvarpi til hafnalaga er að finna minnisblað frá Samkeppnisstofnun um efni frumvarpsins. Þar segir m.a.:

Samkeppnislögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 2. gr. laganna. Þetta á við nema annað sé ákveðið í sérlægum eins og t.d. hafnalögum. Frá sjónarhóli Samkeppnisstofnunar er ekki ljóst hvers vegna tillaga er gerð um sérstaka skilgreiningu á því í hafnalögum hvaða hafnir teljist vera í samkeppni og hverjar ekki miðað við rekstrarform og umsvif, sbr. drög að frumvarpi sem send hafa verið Samkeppnisstofnun. Að mati Samkeppnisstofnunar gengur sú hugmynd þvert gegn markmiði samkeppnislaga og nýsamþykktum breytingum á lögum sem fela í sér eflingu þeirra og aukið yfirgrip. Að mati stofnunarinnar mætti ætla að eðli þeirrar þjónustu sem veitt er, eftirspurn eftir þjónustunni og landfræðilegar forsendur hefðu helst áhrif á það hvort hafnir væru í samkeppni eða ekki og hversu mikil samkeppnin á milli þeirra væri. Rekstrarform getur vissulega haft áhrif á samkeppnisaðstæður hafna, einkum hvað skattskyldu varðar. Á því mætti hins vegar taka með beitingu samkeppnislaga. Má í því sambandi vekja sérstaka athygli á 2. mgr. 14. gr. laganna þar sem er að finna heimild til handa samkeppnisráði að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri fyrirtækja eða stofnana sem annars vegar njóta opinberrar verndar eða einkaleyfis en hins vegar stunda rekstur í samkeppni við aðra. Að lítt athuguðu máli virðist sem til yrði nýtt samkeppnislegt vandamál ef sumar hafnir yrðu undanþegnar samkeppnislögum en aðrar ekki, algerlega óhád því hvort þær ættu í raunverulegri samkeppni eða ekki. Væri þá á vissan hátt verið að færa mál til verri vegar en þau nú eru í.

Að mati Samkeppnisstofnunar hefur ekkert komið fram sem gefur til kynna að samkeppnislög dugi ekki til að koma í veg fyrir eða stöðva misbeitingu fyrirtækja á markaðsaðstæðum eða uppræta aðra samkeppnishindrandi hegðun fyrirtækja á þeim vettvangi sem hafnir starfa á eða helstu viðskiptavinir þeirra. Á sama hátt telur Samkeppnisstofnun að samkeppnisyfirvöld séu vel í stakk búin að beita þeim úrræðum sem lögin gera ráð fyrir.

Ákvæði sveitarstjórnarlaga og meginreglur um þjónustugjöld

Sé lítið til 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 17. gr. hafnalaga vakna spurningar um hvort slíkt fyrirkomulag getur staðist meginreglur þeirra laga:

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011:

60. gr. Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum.

Í reikningsskilum sveitarfélaga skal skipta starfsemi þeirra þannig:

1. A-hluti, sem í lögum þessum merkir aðalsjóð sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.

2. B-hluti, sem í falla stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar.

Sveitarfélögum er heimilt eftir því sem leiðir af viðkomandi lagareglum að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem er bundið í rekstri stofnana þeirra og fyrirtækja.“

Þá má benda á 6. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga nr. 944/2000 en þar segir m.a.:

Sveitarfélög skulu leiða fram í bókhaldi sínu með glöggum hætti tekjur og gjöld þeirra rekstrareininga sem fjármagnaðar eru af þjónustugjöldum.

Með vísan til þess að starfsemi sveitarfélaga skuli skipt þannig að undir A-hluta, aðalsjóð sveitarfélags, falli starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum verður starfsemi hafnar af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir, ekki auðveldlega felld þar undir. Ástæða er til að benda á að í 17. gr. hafnalaga er mælt ítarlega fyrir um töku þjónustugjalda vegna þjónustu hafna með hafnarstjórn í eigu sveitarfélaga. Þar er miðað við við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnar, sbr. nánari skilgreiningu í 5. mgr. 3. gr. laganna.

Tekið skal fram að grundvallarreglur um þjónustugjöld gilda áfram um rekstur hafnar sem færð væri undir A-hluta í reikningsskilum sveitarfélagsins. Í því felst m.a. að sá rekstur skal standa sjálfstæður og mögulegum tekjuafgangi er t.a.m. óheimilt að ráðstafa til annarra málaflokka. Vert er samt að benda á að ákvæði 17. gr. um þjónustugjöld er staðsett í V. kafla sem fjallar um höfn með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Í kafla IV. um hafnir án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélags segir hins vegar í 11. gr. að höfn samkvæmt kaflanum sé „heimilt að innheimta gjöld skv. 17. gr.“ Þessi munur á ákvæðum kaflanna getur mögulega skipt máli þegar horft er til samkeppnissjónarmiða í rekstri hafna.

VSK-umhverfi hafna

Við skoðun málsins hjá sambandinu þótt ástæða til þess að skoða stuttlega hvort breyting á rekstrarformi hafnar gæti haft áhrif á rekstur hennar m.t.t. uppgjörs á virðisaukaskatti.

Vert er að vekja athygli á ummælum í almennum athugasemdum við frumvarp til hafnalaga um þetta atriði:

Ein af forsendum frumvarpsins er að rekstur hafna verði virðisaukattsskyldur. Þetta nái eingöngu til reksturs hafna eins og hann er skilgreindur í 3. gr. Því gilda núverandi sjónarmið um hafnarþjónustu, lóðaumsýslu og rekstur fasteigna. Fram að þessu hafa hafnir ekki innheimt virðisaukaskatt af hafnargjöldum og ekki fengið fráðreginn eða endurgreiddan innskatt vegna framkvæmda og aðkeyptra rekstrarvara og þjónustu nema að mjög litlu leyti. Virðisaukaskattur af sérfræðiþjónustu fæst þó endurgreiddur. Ljóst er að við það að færa gjaldskrárákvarðanir til hafna og leyfa fleiri rekstrarform en tíðkast í dag færast hafnir nær umhverfi annars atvinnurekstrar. Flestir viðskiptaaðilar hafna eru virðisaukattsskyldir sem mælir með að hafnir verði það líka. Ef ein höfn uppfyllir skilyrði um virðisaukattsskyldu falla aðrar á sama atvinnusvæði óhjákvæmilega undir sama hatt óháð rekstrarformi. Því verður flókið fyrir viðskiptavinum hafnarinnar að greiða hafnargjöld með virðisaukaskatti í höfnum á einu atvinnusvæði en ekki í höfnum á öðru atvinnusvæði. Lagt er til að tekin verði af öll tvímæli í þessu efni og allar hafnir sem undir lögin falla verði virðisaukattsskyldar. Því munu hafnir m.a. innheimta virðisaukaskatt af viðskiptavinum sínum við gerð reikninga fyrir skipagjöld og vörugjöld. Þær geta dregið allan innskatt frá útskatti. Þá hverfa uppsöfnunaráhrif vegna virðisaukaskatts sem hefur miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir bæði hafnirnar og ríkissjóð.

Miðað við framangreindar skýringar var ekki talið tilefni til frekari skoðunar á því hvort fyrirhuguð breyting á rekstrarformi hefði áhrif á VSK-umhverfi Hafnarfjarðarhafnar.

Samantekt

Þrátt fyrir að orðalag skv. 8. gr. og 18. gr. hafnalaga gefi til kynna, eins og að framan er rakið, að sveitarstjórn geti ákveðið rekstrarfyrirkomulag hafnar eru ákveðnar líkur á því að beiting þeirrar lagaheimildar myndi í tilviki Hafnarfjarðarhafnar, sem er fimmta stærsta höfn landsins þegar litið er til ársveltu, verða talin stangast á við önnur lagaákvæði, eins og að framan er rakið.

Við setningu hafnalaga var gert ráð fyrir því að rekstrarform það sem kveðið er á um í IV. kafla hafnalaga henti fyrir litlar hafnir. Lögin kveða þó hvergi á um bann við því að sveitarfélög ákveði að stærri hafnir verði reknar án sérstakrar hafnarstjórnar. Eftir sem áður ber að líta til þess að ein af meginforsendum frumvarpsins voru samkeppnissjónarmið. Í vinnu hafnalaganefndarinnar var þeim sjónarmiðum mjög haldið á lofti að koma þyrfti á samkeppni í rekstri hafna hér á landi.

Hugsanlega er um að ræða galla í lagasetningunni, þar sem við setningu laganna var að öðru leyti lögð umtalsverð áhersla á það að tryggja aðgreiningu hafna frá öðrum rekstri sveitarfélaga. Kemur sú áhersla væntanlega fyrst og fremst til vegna samkeppnissjónarmiða og almennt virðist hafa verið miðað við að hafnir skv. IV. kafla laganna séu ekki í virkri samkeppni við aðrar hafnir.

Ekki er hægt að útiloka að sú breyting á rekstrarformi Hafnarfjarðarhafnar, sem nú er til skoðunar, gæti kallað á viðbrögð Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að það yrði sérstaklega tekið til skoðunar ef rekstur svo stórrar hafnar yrði færður undir bæjarsjóð. Má ætla að Samkeppniseftirlitið myndi einkum skoða hvort hætta geti verið á að gagnsæi í rekstri hafnarinnar minnki við slíka breytingu. Tilefni gæti verið til þess að óska eftir fundi eða skriflegu álit Samkeppniseftirlitsins á málinu áður en ákvörðun er tekin um breytt rekstrarform hafnarinnar.

Ekki er heldur hægt að útiloka að innanríkisráðuneytið muni gera athugasemd við þá breytingu á rekstri Hafnarfjarðarhafnar sem um ræðir, með vísan til 60. gr. sveitarstjórnarlaga. Afstaða ráðuneytisins mun væntanlega koma í ljós þegar breyting á samþykktum sveitarfélagsins er send því til staðfestingar.

Ábending frá sviðsstjóra hag- og upplýsingasviðs

Við skoðun málsins hjá sambandinu óskaði sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs eftir því að koma á framfæri þeirri ábendingu að fyrirhuguð breyting á rekstrarformi hafnarinnar geti haft áhrif á samanburðarhæfi ársreiknings sveitarfélagsins. Ef hafnarsjóðir sem hafa hlutfallslega töluvert mikil áhrif á afkomu A-hluta eru í A-hluta hjá sumum sveitarfélögum en ekki hjá öðrum þá verður erfiðara að ná þessu markmiði. Stór hluti af vinnu reikningsskila- og upplýsinganefndar lýtur að því að standa vörð um samanburðarhæfi reikningsskila, bæði milli einstakra ára hjá einstökum sveitarfélögum svo og almennt milli sveitarfélaga. Sú vinna byggir m.a. á anda sveitarstjórnarlaga og hefur m.a. þann tilgang að greina og meta afkomu þess hluta sveitarstjórnarstigsins sem er fjármagnaður með skatttekjum. Ef það verður tilviljanakennt hvort stórir hafnarsjóðir eða önnur afgerandi fyrirtæki í B-hluta séu sett inn í rekstur A-hluta skapar það hættu á að öll samanburðarvinna verði ómarktækari.

GB/PBJ