

Nefnd um tillögur um hvernig bregðast megi við fjárhagsvanda hafna

18. desember 2009

*Smári Geirsson, formaður
Gunnlaugur Júlíusson
Ólafur Örn Ólafsson
Sigurður Áss Grétarsson
Stefanía Traustadóttir
Svanhvít Axelsdóttir
Magnús B. Jónsson
Rúnar Guðjónsson, starfsmaður*

*Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík*

www.samgonguraduneyti.is

1. Inngangur	3
2. Vöruflutningar á Íslandi	4
2.1. Breytingar á vöruflutningum undanfarin ár	4
2.2. Mismunandi umferð um hafnir	5
2.3. Ástæður breytinga á vöruflutningum á Íslandi	6
2.4. Viðræður við þá sem stunda vöruflutninga á Íslandi	6
2.5. Landaður afli og breytingar á honum	8
2.6. Kostnaður af notkun innviða samgangna	8
3. Staða hafna á Íslandi	9
3.1. Rekstrartekjur hafna	9
3.2. Rekstrargjöld hafna	9
3.3. Framlegð í rekstri hafna	9
3.4. Rekstrarafkoma hafna	10
3.5. Skuldir hafna	10
3.6. Afskriftir og niðurgreiðsla skulda í reikningum hafna	10
3.7. Viðskiptaáætlanir	11
3.8. Rekstrarmöguleikar hafna á Íslandi	11
3.9. Framtíðarfjárförf	12
4. Samkeppni á milli hafna	12
5. Þróun hafnalaga	14
5.1. Lög nr. 29/1946 um hafnargerðir og lendingarbætur	14
5.2. Lög nr. 48/1967 hafnalög	15
5.3. Lög nr. 45/1973 hafnalög	15
5.4. Lög nr. 83/1976 um breytingar á hafnalögum nr. 45/1973	16
5.5. Lög nr. 69/1984 hafnalög	17
5.6. Lög nr. 23/1994 hafnalög	17
5.7. Lög nr. 61/2003 – gildandi hafnalög	18
5.8. Breytingar á lögum nr. 61/2003 frá gildistöku	21
6. Gjaldskrármál og tekjur hafna	21
6.1. Gjaldskrá hafna	21
6.2. Mismunandi samsetning tekna hafna	22
6.3. Aflagjald	23
6.4. Ágreiningur um aflagjald	24
7. Kröfur til að njóta styrkja skv. hafnalögum	25
7.1. Hvaða verkefni ætti að styrkja samkvæmt hafnalögum	25
7.2. Hvaða hafnir á ekki að styrkja samkvæmt hafnalögum	25
7.3. Hverjir gætu verið styrktir til nýframkvæmda og endurbygginga eldri hafnamannvirkja	26
7.4. Úrelding mannvirkja og hafnarsjóðir sem ekki geta staðið undir rekstri, endurbyggingaþörf og skuldum	26
8. Önnur atriði sem rædd hafa verið í nefndinni en ekki er gerð tillaga um	27
9. Niðurstöður	28
Heimildir:	31
Viðauki I – Töflur um rekstur hafna	32
Viðauki II – úr hafnalögum og reglugerð um hafnir	41

1. Inngangur

Á hafnasambandsþingi haustið 2008 var m.a. fjallað um fjárhag hafna. Í einu af framsöguerindum sem flutt voru á þinginu var bent á lausnir sem hægt væri að nota til að bæta fjárhag hafna og aðstoða þær við að laga sig að breytingum í rekstrarumhverfi sínu. Í framhaldi af því ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að skipa nefnd til að fjalla um málið og koma með tillögur að lausnum.

Í árslok 2008 námu heildarskuldir hafna 13,8 milljarði króna. Fjárhagsstaða margra hafna er slæm. Árið 2006 voru 36 af höfnum landsins reknar með tapi sem nam um einum og hálfum milljarði. Eingöngu níu hafnir skiluðu hagnaði en 27 voru reknar með tapi. Þá er skuldastaða hafna einnig slæm. Í árslok 2008 námu heildarskuldir hafna 14,1 milljarði króna. Staðan mun líklega versna þegar bráðabirgðaákvæði hafnalaga renna út.

Hafnasamband Íslands hefur skorað á samgönguráðherra að rétta hlut hafna og skapa þeim fjárhagslegar rekstrarforsendur. Því skipaði Kristján L. Möller samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra þann 16. febrúar 2009 nefnd til að gera tillögur um hvernig bregðast megi við fjárhagsvanda hafna.

Formaður nefndarinnar var Smári Geirsson, kennari og sveitarstjórnamaður, skipaður skv. tilnefningu Hafnasambands Íslands. Aðrir í nefndinni voru Gunnlaugur Júlíusson, skipaður skv. tilnefningu Hafnasambands Íslands, Ólafur Örn Ólafsson, skipaður án tilnefningar, Sigurður Áss Grétarsson, skipaður án tilnefningar, Stefanía Traustadóttir, skipuð án tilnefningar, Svanhvít Axelsdóttir, skipuð án tilnefningar og Magnús Jónsson, skipaður skv. tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfsmaður nefndarinnar var Rúnar Guðjónsson, viðskiptafræðingur, í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Í apríl 2008 skilaði Hagfræðistofnun Háskóla Íslands skýrslu sinni um fjárhag hafna til hafnaráðs. Hafnaráð hafði óskað eftir því við stofnunina að hún legði mat á fjárhagsstöðu hafna, greindi hana og kæmi með tillögur til úrbóta. Skýrslan er að miklu leyti grundvöllur umfjöllunar nefndarinnar og er Hagfræðistofnun þökkuð sú grundvallarvinna sem fram kemur í skýrslunni og sá aðgangur að efni og afnot þess sem góðfúslega var veittur. Auk þess aflaði nefndin eigin gagna og einstakir nefndarmenn gerðu eigin athuganir og útreikninga.

Hlutverk nefndarinnar var að:

- Leita skýringa á því af hverju samkeppni á milli hafna um flutninga er afar takmörkuð, en samkeppnislög gilda um verðlagningu í höfnum. Athuga þarf af hverju hafnir nota ekki það svigrúm sem löggjafinn veitti þeim í innheimtu á aflagjaldi.
- Athuga innheimtu aflagjalds og meta afleiðingar þess að breyta aflagjaldinu yfir í aðra viðmiðun, svo sem krónur á hvert tonn.
- Leggja mat á hversu mikið gjaldskrár hafna þurfa að hækka til að rekstrargrundvöllur sé til staðar.
- Leggja mat á hvaða áhrif slík hækkun gjaldskrár gæti haft á notendur hafnanna.
- Athuga gjaldtöku fyrir þjónustu við fiskiskip annars vegar og hins vegar flutningaskip.

- Meta þarf hvort ástæða sé til að bæta úr mismunandi gjaldtöku samgöngumannvirkja og hvernig það verði gert, t.d. með breytingum á gjaldskrá hafna eða breytingum á gjaldtöku fyrir notkun vega.

- Meta skilyrði fyrir ríkisstyrk og hvort rétt sé að breyta þeim, t.d. um áætlanir um fjármögnun framkvæmda.

Þá var í erindisbréfi nefndarinnar getið um skoðun á ýmsum atriðum í rekstri sveitarfélaga, svo sem tekjusamsetningu, vaxtamöguleikum, ráðstöfun ríkisfjármuna o.fl. Eftir umræður komst nefndin að þeirri niðurstöðu að þessi hluti verkefnisins væri það viðamikill að hann kallaði á sérstaka vinnu og aðra samsetningu nefndar en þá sem hefði hafnamál að meginviðfangsefni. Því var ákveðið að ræða þennan þátt ekki frekar.

Hópurinn hittist á fyrsta fundi sínum í febrúarmánuði 2009 og hélt alls sex fundi. Auk þess hefur nefndin leitað fanga úr innlendu og erlendu efni.

Nefndin hefur komist að samhljóða niðurstöðu. Í lok skýrslunnar er gerð grein fyrir niðurstöðu í heild og forsendum fyrir þeim.

Skýrslan er miðuð við gögn ársins 2006 og að hluta 2007 en Siglingastofnun Íslands hefur reiknað töflur í viðauka til rekstrarársins 2008. Frá 2006 hafa flutningar vegna byggingar stóriðju hætt en flutningar vegna afurða og aðfanga hennar gera meira en að vega það upp.

2. Vöruflutningar á Íslandi

2.1. Breytingar á vöruflutningum undanfarin ár

Árið 2006 voru fluttar nærri 5,9 milljónir lesta frá íslenskum höfnum sem er rúmlega 50% meira en árið 1994 en þá var magnið 3,8 milljónir lesta. Samsetning flutninganna hefur breyst verulega. Vægi olúflutninga hefur minnkað mjög eða úr um 30% í um 16% og hlutur sjávarafurða fallið úr 17% í 12%. Á móti hefur innflutningur á iðnaðarvörum aukist gríðarlega undanfarin ár en það er fyrst og fremst vegna stórframkvæmda við virkjanir og álver á Austurlandi og á höfuðborgarsvæðinu. Segja má að strandflutningar með almennar neysluvörur hafi lagst af þegar Kísiliðjan við Mývatn hætti starfsemi árið 2004.

Sement og olía voru lengi flutt innanlands með skipum en þeir flutningar hafa einnig færst á vegi. Af um það bil 141 þúsund tonnum sem Sementsverksmiðjan á Akranesi seldi 2006 voru um 59 þúsund tonn flutt sjóleiðis en afgangurinn á vegum. Árið 2002 hóf Aalborg Portland innflutning á sementi og er mestu af því landað í Helguvík en einnig á Reyðarfirði. Því er síðan dreift um landið á flutningabílum. Árið 2006 voru þessir innflutningar 120 þús. tonn og höfðu þá vaxið úr 37 þús. tonnum árið 2002.

Dreifing olíu innanlands hefur breyst nokkuð undanfarin ár. Áður voru strandflutningar veigamikill þáttur í dreifingu þeirra. Olúdreifing á tvö skip og rekur einnig birgðastöðvar víðsvegar um landið. Þær stærstu eru í Örfirisey, Hvalfirði og á Akureyri og eru þær jafnframt innflutningshafnir. Árið 2006 var siglt á 21 birgðastöð af 31. Svartóluskip sigla á minni hafnir. Þau eru um sex þúsund tonn að stærð og sigla á Siglufjörð, Vopnafjörð, Seyðisfjörð, Neskaupstað, Reyðarfjörð og Fáskrúðsfjörð. Skip Skeljungs sigla beint að utan til Reykjavíkur, Hafnarfjarðar, Akureyrar, Eskifjarðar, Reyðarfjarðar, Vestmannaeyja og Helguvíkur. Fyrirtækið er með eitt skip í strandsiglingum sem siglir til Grundarfjarðar, Bolungarvíkur, Ísafjarðar og

Raufarhafnar. Þá rekur Skeljungur birgðastöð á Hvammstanga, Siglufirði, Húsavík, Seyðisfirði og Grindavík en eldsneyti er flutt á þær með bílum.

Olúbirgðastöðvar eru dýrar og kröfur til þeirra aukast. Því er hagkvæmari kostur að fækka þeim og aka eldsneyti til minni staða. Siglingar með olíu munu því dragast saman. Olíudreifing hefur hagrætt með því að stækka skipið sem notað hefur verið til flutninganna, fækkað þannig ferðum, og leigt það öðrum þegar þess er ekki þörf hér við land. Fyrirtækið nýtir síðan ferðir þegar það kemur úr leigu í öðrum löndum til að flytja inn olíu beint til staða úti á landi.

Áburður hefur verið fluttur inn frá árinu 2002 er Áburðarverksmiðjan í Gufunesi hætti rekstri. Áburði var skipað upp í 18 höfnum árið 2007.

Skip frá Eimskipi hf. og Samskipum hafa viðkomu í nokkrum höfnum á leið sinni til útlanda. Skip Eimskips hafa viðkomu á Grundartanga, Reyðarfirði og Vestmannaeyjum á leið sinni utan. Skip Samskips koma við í Vestmannaeyjum, á Reyðarfirði og á Grundartanga. Þessar ferðir eru nýttar til vöruflutninga innanlands eftir því sem hægt er. Fyrirtækið Dregg á Akureyri annast siglingar milli Íslands og hafna í Danmörku og Lettlandi. Siglt er með vörur milli Danmerkur og Lettlands og ýmsan varning til og frá Íslandi svo sem fiskafurðir, byggingarefni og sement. Heimahöfn fyrirtækisins er Akureyri en flutningar fara einnig fram um aðrar hafnir. Má þar nefna Sandgerði, Ísafjörð, Reykjavík, Vestmannaeyjar, Eskifjörð og Reyðarfjörð.

2.2. Mismunandi umferð um hafnir

Faxaflóahafnir er langstærsta höfn landsins með um 39% allra vöruflutninga, bæði inn- og útflutningur, um hafnir árið 2006. Hlutfallið hefur lækkað á undanförunum árum en hefur þó haldist svipað að magni til. Árið 1990 fór um helmingur allra vöruflutninga um hafnir á Íslandi um Reykjavíkurböfn. Aðföng og afurðir stóriðju eru í dag að mestu fluttar beint á nálægar hafnir og skýrir það hlutfallslega lækun flutninga um Reykjavíkurböfn. Þrjár stærstu hafnir landsins Faxaflóahafnir sf., Grundartangahöfn og Straumsvíkurböfn voru samanlagt með tvo þriðju hluta vöruflutninga um hafnir árið 2006.

Hlutfall stærstu hafna í flutningum hefur haldist nokkuð stöðugt undanfarin ár. Á töflu I má sjá hvernig hlutfallið hefur breyst:

Tafla I.

	1990	1995	2000	2006
Reykjavík	51,1	48,5	41,3	38,6
3 stærstu	66,2	63,5	66,2	65,9
5 stærstu	74,5	74,4	74,3	78,4
10 stærstu	85,7	86,2	86,9	89,1

Heimild: skýrsla Hagfræðistofnunar HÍ frá apríl 2008

Eins og sjá má hefur hlutfall þriggja stærstu hafna lítið breyst frá 1990. Það sama á við um þær fimm stærstu. Lítilsháttar aukning hefur orðið á samanlögðum hlut 10 stærstu hafnanna af heildarflutningum um hafnir. Hluttur Reykjavíkurbafnar hefur lækkað lítillega vegna breytts flutningamynsturs.

Árið 1990 voru vöruflutningar skráðir í 54 höfnum en árið 1995 voru hafnir með skráða flutninga 47. Þetta má sjá á töflu II:

Tafla II

	1990	1995	2000	2006
Fjöldi hafna með flutninga yfir 100 þús. tonn	7	8	10	10
Fjöldi hafna með flutninga yfir 50 þús. tonn	12	13	12	15
Fjöldi hafna með flutninga yfir 10 þús. tonn	26	27	27	25
Fjöldi hafna með skráða flutninga	54	47	46	46

Heimild: skýrsla Hagfræðistofnunar HÍ frá apríl 2008

Á sama tíma og höfnum með skráða flutninga fækkar fjölgar höfnum með mikla flutninga sem gefur til kynna samþjöppun flutninga á færri hafnir.

2.3. Ástæður breytinga á vöruflutningum á Íslandi

Í skýrslu nefndar um flutningskostnað frá 2003 er bent á nokkrar ástæður þess að hallað hafi á sjóflutninga og vöruflutningar þess í stað færst í auknum mæli á vegina. Þar beri fyrst að nefna auknar kröfur um hraða og sveigjanleika í flutningum sem megi rekja að hluta til þess að neytendur fara sífellt fram á ferskari vörur.

Í öðru lagi hafi byggðapróun og fækkun íbúa á einstökum svæðum á landsbyggðinni valdið því að sjóflutningar minni. Til þess að sjóflutningar geti talist hagkvæmir þurfi tiltekið magn vegna hins háa fasta kostnaðar við flutningana. Fólksfækkun gerir sjóflutningana því óhagkvæmari.

Í þriðja lagi hafi verulega dregið úr birgðahaldi vöru á landsbyggðinni. Seljendur reyni að halda kostnaði við birgðahaldi í lágmarki með því að hafa birgðir eins litlar og hægt er. Til þess að það sé hægt verður að vera hægt að treysta á hraða og tíða flutninga og þar eru skip ekki samkeppnishæf við bifreiðar. Algennt er að flutningabílar aki frá Reykjavík á helstu staði alla virka daga og jafnvel oft á dag til sumra staða. Þannig sé hægt að halda uppi stöðugu flæði vöru til að mæta kröfum neytenda um að fá ferskar vörur. Frá Reykjavík er ekið með matvöru, aðra neysluvöru og hráefni til framleiðslufyrirtækja og til baka með frosinn og ferskan fisk, ýmsar fiskafurðir og aðra framleiðsluvöru.

2.4 Viðræður við þá sem stunda vöruflutninga á Íslandi

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið átti nokkra fundi með þeim sem stunda vöruflutninga á Íslandi. Skýringar þeirra á núverandi aðstæðum koma fram hér á eftir.

Að mati þeirra sem reka flutninga eru strandflutningar ekki hagkvæmir. Til þess þarf að byggja upp, með tilheyrandi kostnaði, dreifistöðvar/birgðastöðvar sem siglt væri með vörur til og þeim dreift frá. Birgðastöðvarnar væru nauðsynlegar til að tryggja að vörur væru til og flæði þeirra jafnt til sölustaða og neytenda. Birgðahald gæti með þessu orðið dýrara en ella. Birgðahald með núverandi kerfi er að mestu í Reykjavík og á vegum úti. Þá mun enn þurfa að flytja vörur frá

birgðastöðvum til útsölastaða en í núverandi flutningakerfum fer stór hluti flutninga þannig fram að vörum er ekið beint til útsölastaða.

Um útflutninginn gilda önnur sjónarmið. Þó verður að benda á að færðust tilteknir flutningar með útflutning á leið til útskipunarhafnar af vegum og á skip yrði það ekki til að fækka bílum á vegum sem neinu nemur, heldur fyrst og fremst fjölga tómum bílum á vegum og valda þannig óhagkvæmni í landflutningakerfinu. Flutningar til og frá einstökum svæðum eru í nokkru jafnvægi en þó mismunandi eftir landshlutum og árstíma. Færðist útflutningur af vegum og tómum bílum fjölgaði má gera ráð fyrir að það hefði áhrif á hagkvæmni kerfisins og þá til hækkunar á flutningskostnaði á almennri dagvöru. Íbúar á landsbyggðinni treysta á góða þjónustu í öllum flutningum á þeim vörum sem eru nauðsynlegar til daglegra nota og til að jafna búsetuskilyrði er æskilegt að halda áfram að veita góða þjónustu á landsbyggðinni. Á undanförunum árum hefur einnig orðið umtalsverð aukning í flutningum á ferskum fiski innanlands bæði frá fiskmörkuðum til vinnslu og eins beint í útflutning, en vegna kröfu um ferskleika getur sú vara ekki farið í strandflutningaskip. Þá má einnig benda á að flutningar á margskonar útflutningsvörum eins og áli eru þegar á sjó og sömuleiðis er talsvert af frystum sjávararafurðum flutt beint út frá höfnum á landsbyggðinni í frystiskipum.

Eitt svæði landsins sker sig þó úr hvað varðar hlutföll milli innflutnings og útflutnings. Það eru Vestfirðir. Ójafnvægi er á milli flutninga til og frá Vestfjörðum. Vegna fólksfæðar er flutningur til Vestfjarða lítill en vegna útflutnings á fiski er flutningur frá svæðinu mikill. Vegna þessa ójafnvægis er töluvert um tóma bíla á vegum á þessari flutningsleið. Þá má nefna að vegna aðstæðna á Vestfjörðum, gerðar vega og snjóþyngsla, eru flutningar um þá erfiðari en annarsstaðar. Einnig má benda á lengd siglingaleiðar annars vegar og akstursleiðar hins vegar til Vestfjarða. Akstur til Ísafjarðar, sem dæmi, er langur en sigling þangað tiltölulega stutt. Sé hins vegar miðað við Akureyri er sigling þangað frá Reykjavík mun lengri en akstur nokkru styttri. Því er rétt að einskorða sig við dæmi um færslu flutninga af vegum á sjó á Vestfjörðum.

Síðustu árin sem sjóflutningar voru stundaðir hér voru þeir reknir með umtalsverðu tapi, á milli 400 og 500 milljóna króna á ári, þó svo að þeir væru stundaðir með þokkalegu skipi með nokkuð góða nýtingu. Þjóðfélagið hefur aðlagð sig að því að flutningar séu að miklu leyti á vegum sem gerir stöðuna jafnvel enn erfiðari fyrir sjóflutninga. Má nefna þætti eins og að krafa um hraða þjónustu hefur aukist, en slíkum kröfum er betur sinnt með flutningum á vegum, auk þess sem birgðahald verslana hefur að mestu lagst af úti á landi. Kerfið í dag byggist á miðlægu birgðahaldi með örum flutningum í báðar áttir. Þá dróst flutt magn saman við að áburðarframleiðsla í landinu hætti og framleiðsla kísilgúrs var lögð af. Flutningur þessara vörutegunda var á sjó. Að mati þeirra sem flytja vörur hér á landi kom fram að ekki væri skynsamlegt að hefja siglingar að nýju í kringum landið til að ná í og fara með vörur eins og áður var. Rekstur skips myndi hafa ófyrirsjáanleg áhrif á núverandi flutningakerfi.

Eimskipafélagið gerði haustið 2008 tilraun til flutninga á vörum til og frá Vestfjörðum. Notað var skip sem að öðru leyti var í siglingum milli Íslands og Ameríku. Á þessum tíma voru tvö skip í þeim siglingum og smá slaki í siglingaáætlun sem aftur skapaði möguleika á að nota skipin tímabundið til siglinga til og frá Vestfjörðum. Samkvæmt upplýsingum frá Eimskipafélaginu dugðu tekjur af þessum flutningum fyrir breytilegum kostnaði af rekstri skipsins en fastur kostnaður var borinn af flutningum milli Íslands og Ameríku.

2.5. Landaður afli og breytingar á honum

Afli er ekki unninn þar sem honum er landað í sama mæli og áður var. Betri samgöngur og flutningatæki, fjarskiptatækni nútímans, fiskmarkaðir o.fl. hafa gert það að verkum að flutningur á önnum afla bæði innanlands og beint til útlanda hefur færst í vöxt.

Stöðum sem vinna fisk í landi hefur fækkað og vinnslueiningarnar stækkað. Í skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ kemur fram að árið 1992 var hlutur 10 stærstu staðanna sem unnu frystar þorskafurðir um 43%. Árið 2005 var hlutur þeirra 70%. Svipuð þróun hefur átt sér stað í vinnslu á öðrum botnfiski en þar hefur hlutfallið vaxið úr 55% í 70% á sama tímabili.

Í kjölfar þessarar samþjöppunar hefur vinnsla víða lagst af. Árið 1992 var þorskur frystur á 50 stöðum á landinu en á 34 stöðum árið 2005. Á sama tímabili fækkaði stöðum þar sem annar bolfiskafli var frystur úr 50 í 35. Stöðum þar sem þorskur var saltaður fækkaði á árunum 1992 til 2005 úr 41 í 34. Annar botnfiskafli var saltaður á 34 stöðum 1992 en á 25 stöðum árið 2005.

Árið 2007 var þorskafli fiskveiðiársins 2007 til 2008 skorinn niður um 63 þúsund tonn, úr 193 þúsund tonnum í 130 þúsund tonn. Í skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ kemur fram að við það geti verðmæti þorskafla dregist saman um 9,4 milljarða króna, þó með fyrirvara um þróun verðlags og fleiri þátta.

Af ofanrituðu má sjá að tekjur hafna af afla hafa bæði dregist saman og þeim höfnum sem njóta teknanna hefur fækkað. Tilfærsla hefur orðið á kvóta með samþjöppun á færri staði en áður auk breytinga á vinnslumunstri með aukinni sérhæfingu.

2.6. Kostnaður af notkun innviða samgangna

Við mat á tapi eða hagnaði tiltekinna flutningaaðferða verður að horfa á hlutina í víðu samhengi. Vöruflutningar á vegum höfðu aukist í töluverðan tíma á kostnað strandflutninga þegar strandflutningum var að lokum hætt á árinu 2004.

Auk veðurs hefur umferð þungra bíla mest áhrif á endingu vega. Vegir eru í grófum dráttum gerðir úr burðarlagi annars vegar og slitlagi hins vegar. Slitlagið getur síðan verið annað hvort bundið eða óbundið, þ.e. malarslitlag. Veður hefur mest áhrif á hvernig slitlag eyðist. Umferð þungra bíla veldur niðurbroti í efra burðarlagi vega en það hefur síðan áhrif á hvernig slitlag vega eyðist. Sé tekið dæmi um slit vegar af völdum þungs bíls annars vegar og fólksbíls hins vegar má gera ráð fyrir að:

ein ferð flutningabíls án tengivagns með 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 9.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar og að

ein ferð flutningabíls með tengivagn og 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 12.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar.

Margföldun niðurbrots þungra bifreiða á vegum, umfram það niðurbrot sem léttari bifreiðar valda, byggist á því að við ákveðin þyngdarmörk margfaldast áhrif á burðarlag vegarins. Niðurbrotsáhrif þungra bifreiða á burðarþol vega geta verið breytileg m.a. eftir styrkleika vegar og búnaði ökutækja svo sem fjöðrunarbúnaði, hjólbörðum og gerð ökutækis.

Ekki eru til nákvæmar tölur um aukið viðhald af völdum þungra bíla á vegum hér á landi. Ýmsar tölur hafa verið nefndar og jafnvel talið að aukið viðhald af völdum þess að flutningar

hafa færst á vegi geti kostað um fimm milljarða króna. Þyngri bílar eru í dag skattlagðir miðað við eyðslu, eins og léttari bílar, en bílar yfir 10 tonnum og aftanívagnar greiða auk þess sérstakan þungaskatt. Ólíklegt er því að bílar sem flytja vörur á vegum greiði sinn hluta viðhalds. Á móti kemur að ríkið veitir á hverju ári um einum milljarði króna til fjárfestinga í höfnum sem ekki er tekið tillit til í gjaldskrár hafna. Þá hefur verið bent á þætti eins og að losun gróðurhúsalofttegunda er minni af sjóflutningum en flutningum á vegum. Rætt hefur verið um að umferðaröryggi sé minna eftir að þyngri bílum fjölgaði á vegum.

3. Staða hafna á Íslandi

Árið 2007 voru 64 hafnir á Íslandi samkvæmt upplýsingum Siglingastofnunar. Eðli málsins samkvæmt voru flestar hafnirnar á Austfjörðum og Vestfjörðum, 14 í hvorum landshluta, en færstar á Suðurlandi, aðeins 2. Flestar hafnirnar eru fiskihafnir en nokkrar hafnir þjóna ákveðnum framleiðslufyrirtækjum. Í eftirfarandi umfjöllun um stöðu hafna er byggt á rannsókn sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði fyrir Siglingastofnun Íslands og afhent var í apríl 2008. Lokaár rannsóknarinnar var 2006. Siglingastofnun hefur hins vegar góðfúslega reiknað upp töflur um ýmis atriði í fjárhag hafna til ársins 2008 og er miðað við þær hér. Í rannsókninni er sjónum beint að 36 stærstu höfnunum en öðrum sleppt, enda með árstekjur um og undir einni milljón króna. Töflurnar sem byggt er á er að finna í viðaukum skýrslunnar. Þá er einnig byggt á upplýsingum Siglingastofnunnar en stofnunin mat stöðu hafna miðað við árið 2007, m.a. þörf fyrir gjaldskrárhækkanir sem nauðsynlegar væru til að hafnir gætu staðið undir rekstrarkostnaði og greiðslu lána. Þá útreikninga Siglingastofnunar er einnig að finna í viðauka.

3.1. Rekstrartekjur hafna

Heildartekjur hafna hafa aukist mikið undanfarin ár. Árið 1990 voru þær tæplega 3,0 milljarðar króna en árið 2008 voru þær um 6,0 milljarðar. Tekjum var þó mjög misskipt. Faxaflóahafnir, langstærsti hafnarsjóður landsins, hafði árið 2008 tæpa 2,6 milljarða í tekjur en tekjulægstu hafnirnar voru með um 1 milljón í tekjur. Hafnir með 10 milljónir eða minna í tekjur árið 2008 voru ellefu, níu hafnir voru með tekjur milli 10 og 50 milljónir, sex hafnir voru með tekjur á bilinu 50 til 100 milljónir króna og tíu hafnir voru með meira en 100 milljónir í tekjur. Þetta má sjá í töflu 3.1 í viðauka I hér á eftir.

3.2. Rekstrargjöld hafna

Rekstrargjöld hafna hafa á undanförunum árum aukist með nokkuð öðrum hætti en tekjur þeirra. Heildarrekkstrargjöld hafna voru árið 1990 1.854 milljónir króna en höfðu aukist í rúmlega 3,7 milljarða króna árið 2008. Um það bil 40% alls kostnaðar hafna árið 2008 féll til hjá Faxaflóahöfnum, um 1.520 milljónir króna. Þetta má sjá í töflu 3.2. í viðauka I hér á eftir.

3.3. Framlegð í rekstri hafna

Framlegð er skilgreind sem mismunur á tekjum og breytilegum kostnaði. Framlegð sýnir því getu til að greiða föst rekstrargjöld og gjöld sem ekki tengjast reglulegri starfsemi eins og

afborgunum lána og vaxtagjöldum. Árið 1990 var framlegð hafna um 1.120 milljónir króna en hafði árið 2008 aukist í 2.287 milljónir. Nær 47% allrar framlegðar þeirra hafna fellur til hjá Faxaflóahöfnum, eða um 1.076 milljónir. Framlegð hafna Fjarðabyggðar er tæplega 320 milljónir. Framlegð hinna 34 hafnanna er því einungis um 890 milljónir. Þar af voru 10 hafnir með neikvæða framlegð á bilinu hálf milljón til um 8 milljónir króna. 17 hafnir voru með jákvæða framlegð frá 0,2 milljónum til 42,1 milljóna króna. Meðal framlegð allra hafna sem rannsóknin náði til var 63,5 milljónir króna. Þetta má sjá í töflu 3.3 í viðauka I hér á eftir.

3.4. Rekstrarafkoma hafna

Framlegð að frádregnum kostnaði við fjárfestingar, vexti o.fl. sýnir síðan hina endanlegu rekstrarafkomu hafna. Árið 2008 voru hafnir landsins reknar með samtals 1.542 milljóna króna tapi, um 2,2 milljarða viðsnúningur til hins verra, því árið 1990 var hagnaður af rekstri þeirra 665 milljónir króna. Árið 2008 var samanlögð afkoma 34 hafnanna sem lakastan árangur höfðu, þ.e. án þess að hagnaður þeirra þriggja stærstu sé tekinn með, tap sem nam 1.190 milljónum króna. Sjö hafnir voru reknar með hagnaði frá um 1,5 milljónum króna til um 28 milljóna. Faxaflóahafnir höfðu um 231 milljóna króna hagnað en hafnir Fjarðabyggðar um 194 milljóna króna hagnað. Alls voru 27 hafnir reknar með halla. Mestur hallinn var á Hafnarfjarðarhöfn, um 780 milljónir króna. Þar á eftir komu Reykjaneshafnir, með halla sem nam 494 milljón, Grindavíkurhöfn, með 107 milljónir og Norðurþing með 177 milljónir. Þetta má sjá í töflu 3.4 í viðauka I hér á eftir.

3.5. Skuldir hafna

Skuldir 36 hafna námu 13,8 milljarði króna í árslok 2008. Langtímaskuldir voru um 9,7 milljarðar en skammtímaskuldir um 3,3 milljarða. Lífeyrisskuldbindingar voru um 814 milljónum króna. Meðalskuldsetning var um 384 milljónir króna en meðalskuldsetning án þriggja skuldsettustu hafnanna var um 188 milljónir króna. Reykjaneshafnir skulduðu 3,9 milljarða og Faxaflóahafnir skulduðu 2,3 milljarða. Hafnarfjarðarhöfn skuldaði um 1,4 milljarða. Þetta má sjá í töflu 3.5 í viðauka II hér á eftir.

3.6 Afskriftir og niðurgreiðsla skulda í reikningum hafna

Færsla afskrifta fasteigna er með ýmsum hætti í ársreikningum hafna. Í sumum tilfellum eru sýndar afskriftir af fjárfestingu hafnarinnar sjálfrar og í sumum tilfellum af heildarfjárfestingum bæði ríkis og hafnarsjóðs í hafnarmannvirkjum.

Nauðsynlegt er að hafnir færi ársreikninga sína með sambærilegum hætti. Í þessu sambandi er rétt að minna á álit Reikningsskila- og upplýsinganefndar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í þessu efni. Í álitinu kemur fram að eðlilegt sé að styrkir verði færðir til lækkunar á kostnaðarverði framkvæmda hjá höfnum. Hins vegar er eðlilegt að sérstaklega sé haldið utan um heildar fjárfestingar í bókhaldi hafna á sérstökum bókhaldslyklum og mótteknum styrkjum á öðrum bókhaldslyklum. Heildar fjárfestingin er þá afskrifuð miðað við áætlaðan endingartíma og mótteknir styrkir afskrifaðir á móti. Hrein afskrift ársins færir í

rekstrarreikning. Eðlilegt er að í skýringum með ársreikningi sé gerð grein fyrir ríkisstyrkjum niður á eignarflokka fastafjármuna.

3.7 Viðskiptaáætlanir

Í 24. gr. hafnalaga nr. 61/2003 og 7. gr. reglugerðar nr. 326/2004 er kveðið á um að með umsókn um ríkisstyrk skuli leggja fram viðskiptaáætlun fyrir hvert og eitt verkefni. Fyrirtæki á almennum markaði gera áætlanir til að tryggja að starfsemi þeirri miði að því að markmiði þeirra, í flestum tilfellum að ávaxta fé og tryggja að arðsemi framkvæmda sé nægjanleg. Nauðsynlegt er að svipuð sjónarmið gildi um hafnir. Því ætti að teljast eðlilegt að lagðar væru fram áætlanir og skýringar á því hvaða þörf tiltekin hafnarmannvirki ættu að þjóna, hvernig gert er ráð fyrir að sú þörf breytist, hvaða samfélagslegum áhrifum mannvirkin eiga að þjóna og hvaða tekjur og gjöld verða vegna þeirra. Nokkur misbrestur er á að hafnir skili inn viðskiptaáætlunum með óskum sínum um framkvæmdir og styrki til þeirra.

3.8. Rekstrarmöguleikar hafna á Íslandi

Möguleikar hafna á að komast af sjátt best á sambandi langtímaskulda og framlegðar. Með því er átt við hvernig höfnum mundi ganga að greiða upp langtímaskuldir með því sem eftir er af tekjum eftir að breytilegur rekstrarkostnaður hefur verið greiddur, að því gefnu að honum væri öllum varið til uppgreiðslu lánanna. Eins og fyrr er miðað við árið 2008, þ.e. tekjur þess árs og stöðu skulda í lok þess árs.

Í eftirfarandi töflu III má sjá samhengi framlegðar og skulda þeirra hafna sem fjallað er um í skýrslunni í heild sinni. Taflan byggir á töflum 3.3., 3.5 og 3.6.

Tafla III

	Framlegð Tafla 3.3	Samtals skuldir	Endurgr. tími	Langtíma skuldir	Endurgr. tími
Meðaltal	63,5	415,9	6,5	295,0	4,6
Samtals án þriggja stærstu	779,5	9.592,1	12,3	6.465,7	8,3
Samtals	2.287,0	14.152,7	6,2	10.031,3	4,4

Heimild: Heimild: útreikningar Siglingastofnunar Íslands

Endurgreiðslutími heildarskulda er að meðaltali 6,5 ár og langtímaskulda 4,6 ár. Eins og sjá má hafa skuldir þriggja skuldsettustu hafnanna mikil áhrif á endurgreiðslutímamann. Hagfræðistofnun gefur sér þá forsendu að lán séu jafngreiðslulán með 5% raunvöxtum til 20 ára.

Tíu hafnir hafa neikvæða framlegð og geta því ekki greitt af langtímaskuldum sínum. Níu hafnir bera engar skuldir og þurfa því ekkert að greiða af lánum en misjafnt er hvort framlegð framlegð þeirra er jákvæð eða neikvæð. Niu aðrar hafnir þurfa frá einu til tæplega þriggja ára til að greiða upp skuldir sínar gætu þær nýtt til þess alla framlegð ársins 2008. Sex hafnir þurfa þrjú til ellefu ár til þess að greiða upp sínar skuldir og aðrar sex þurfa 14 til 34 ár til að gera skuldir upp.

Tálknafrjarðarhöfn sker sig nokkuð úr en hún þarf rúm 182 ár. Þetta má sjá í töflu 3.5 í viðauka I hér á eftir.

3.9 Framtíðarfjárförf

Á næstu árum munu flestar hafnir landsins lenda í erfiðleikum við að fjármagna framkvæmdir og viðhald og greiða af lánum sínum.

Siglingastofnun hefur stillt upp upplýsingum um afkomu 32 hafna á landinu m.v. ársreikninga 2006 og 2007 og mat Siglingastofnunar á verðmæti hafnamannvirkja og endurnýjunarþörf þeirra. Sýnt er virði mannvirkja, líftími þeirra áætlaður, heildartekjur sýndar, framlegð, hreinar skuldir, hlutfallið skuldir/tekjur, áætlaðar afborganir og vextir að gefnum 20 ára afborgunartíma og 5% vöxtum, afkoma án afskrifta og afkoma miðað við annars vegar 50% afskriftir og hins vegar 100% afskriftir - þ.e. að ríkið greiði annars vegar 50% (um 60% án vsk.) af endurnýjunarþörf hafnarmannvirkja - afskrifta - og hins vegar ekki neitt - en afskriftakostnaður miðast við að mannvirkjum sé viðhaldið í núverandi ástandi. Þá er sýnd hækkunarþörf í % á gjaldskrá hafnanna til að þær komi út á sléttu m.v. að ríkið greiddi annars vegar helming eða 50% afskriftanna og hins vegar ekki neitt. Að lokum er sýnd upphæð afskriftanna. Úr töflunni má lesa þær upplýsingar að hækkunarþörf hafna er mjög mismunandi, allt frá því að vera engin til þess að vera margföld núverandi gjaldskrá. Í mörgum tilfellum er hækkunarþörfin mest þar sem minnstir möguleikar eru á því að hún verði að veruleika. Töfluna má sjá undir heitinu rekstur og fjárhagur hafnasjóða í viðauka I.

Í þeim höfnum þar sem útgerðir og starfsemi í kringum þær vega mikið þurfa hafnarstjórnir að taka tillit til þess. Höfnum sem hafa vöruflutninga gengur betur. Þó verður að líta til þess að hafnir sem hafa uppsjávarafla standa betur en margar aðrar þó ekki sé um vöruflutninga að ræða. Hugsanlega má tengja saman fulla nýtingu gjaldskrárheimilda við veitingu ríkisstyrkja. Þá út frá þeim rökum að allar hafnir eiga að geta staðið undir sér.

Vandi hafna landsins mun síðan vaxa á árunum 2010-2012 þegar bráðabirgðaákvæði nýju hafnalaganna renna út og ljóst að sumar munu ekki lifa af. Framlög ríkisins munu þá minnka til allra hafna nema þeirra smæstu.

4. Samkeppni á milli hafna

Frá 1990 hafa tekjur hafna, að undanskildu aflagjaldi, aukist að raungildi, miðað við fast verðlag ársins 2006. Það sama á við um gjöld. Aðrar tekjur en aflagjald voru um tveir milljarðar árið 1990 og um fjórir milljarðar árið 2006. Árið 1990 voru tekjur af aflagjaldi um 500 milljónir en árið 2006 voru þær 670 milljónir. Gjöld höfðu á sama tíma aukist úr um 1,6 milljörðum króna í 3,8 milljarða. Afleiðing þessa er að afkoma hafna sem byggja tekjur sínar á aflagjaldi hefur versnað meira en hinna.

Í hafnalögum er gert ráð fyrir að hver höfn setji sér gjaldskrá og þær keppi því sín á milli í verði. Þau gjöld sem hafnir hafa heimild til að leggja á eru, eins og fram kemur nánar í kaflanum um gjaldskrá hafna, ýmis konar þjónustugjöld svo sem festargjald, sorpgjald o.fl., skipagjöld, þ.e. lestargjöld og bryggjugjöld, m.v. stærð og dvalartíma í höfn og vörugjöld, þ.m.t. aflagjöld.

Vörugjöld eru lögð á eftir vöruflokkum og eru flokkarnir misdýrir eftir verðmæti vöru. Aflagjald er lagt á verðmæti afla.

Í töflu 3.7 í viðauka I má sjá hvernig álagningu aflagjalds og vörugjalda er háttað. Ekki er að sjá að flutningar séu meiri þar sem vörugjöld hafna eru lægri. Þær hafnir sem um fer mest magn vara í 1. flokki, þ.e. Hafnarfjarðarhöfn og Faxaflóahafnir bjóða verð sem er yfir meðaltali. Af vörum í 2. flokki fór mest magn um hafnir Fjarðabyggðar, Vestmannaeyja og Vopnafjarðar. Gjald fyrir þennan flokk var þriðja hæst í Vestmannaeyjum og um meðaltal hjá Vopnafjarðarhöfn og hjá höfnum Fjarðabyggðar. Af vörum í 3. flokki fór mest magn um Faxaflóahafnir, hafnir Fjarðabyggðar og Hafnarfjarðarhöfn. Verðið var undir meðaltali hjá höfnum Fjarðabyggðar en yfir meðallagi hjá Hafnarfjarðarhöfn og það næst hæsta hjá Faxaflóahöfnum. Mest magn af vörum í 4. flokki fór um Faxaflóahafnir og Reykjaneshafnir. Gjaldið var næst hæst hjá Faxaflóahöfnum en þriðja hæst hjá Reykjaneshafnir. Miðað var við gjaldskrá eins og hún er gefin út í þessum samanburði og því ekki tekið tillit til magnafslátta.

Af þessu má draga þá ályktun að samkeppni er takmörkuð og byggist á öðrum þáttum en verði, Ástæður fyrir því að samkeppni í höfnum virkar ekki sem skyldi eru þessar helstar:

- Fyrirtæki sem nýta hafnir, stundum fá eða jafnvel eitt, t.d. útgerðir, ráða því hver umsvifin eru í höfninni. Oft eru viðkomandi fyrirtæki með eignir á landi sem þau nýta samhliða útgerð.
- Þjónustubættir svo sem þjónusta hafntengdrar starfsemi, aðstaða í höfn eins og dýpi, viðlegukantar, skjól, aðgangur að rafmagni og vigtun, samgöngur á landi að höfninni, fjarlægð á gjöful fiskimið og viðskiptasambönd þeirra sem gera út við þá sem veita þjónustu eða vinnslufyrirtæki.
- Sveitarfélög lúta ekki samkeppnislögum.
- Sú staðreynd að ekki má skila hagnaði, þ.e.a.s. að gjöld sem tekin eru í höfnum eiga ekki að skila tekjum umfram rekstrarkostnað.
- Svo virðist sem hafnir með breiðari tekjugrundvöll, þ.e. innheimta vörugjöld ásamt öðrum gjöldum, eigi betra með að standa undir nauðsynlegri þjónustu. aflagjöld. Þær hafnir sem ekki hafa vörugjöld hafa ekki burði til að keppa og taka því gjöld sem eru lægri en höfnin þarf til viðgangs.

Þá er ekki eðlilegt í samkeppnisrekstri, eins og talið er að hafnir stundi, að hafnaryfirvöld þurfa ætíð að rökstyðja að gjöld séu ekki tekin umfram kostnað. Með því er skapað óþarfa álag og erfið aðstaða fyrir stjórnendur hafna en fyrst og fremst er vandamálið það að óheimilt er að hafa hagnað af hafnarstarfsemi og andstætt núverandi markmiði hafnalaga að samkeppni geti gilt. Nauðsynlegt er að hafnir geti haft hagnað af starfsemi sinni, þ.e. að gjöld mega vera hærri en sem nemi kostnaði af þjónustunni sem að baki þeim er.

Úttekt Hagfræðistofnunar leiðir í ljós að flutningar um hafnir ráðast fyrst og fremst af getu hafna til að taka á móti stórum skipum, aðstöðu í höfnum og tengingu við aðra hluta samgöngukerfisins. Hafnir hafa í raun takmarkaða möguleika til að keppa sín á milli um flutninga. Úttektin leiddi jafnframt í ljós að aflagjald er lægst í stóru flutningahöfnunum. Því getur verið að þær nýti yfirburði sína í flutningum til að halda aflagjaldinu niðri. Smærri hafnir á sama svæði neyðast til að halda sambærilegum aflagjöldum og stóru hafnirnar.

Skýringar á því af hverju vöruhöfnum vegnar betur en öðrum höfnum eru líklega eftirfarandi:

- Þær hafa meiri umsetningu og breiðari tekjugrunn til að standa undir rekstri sínum. Flutningaskip hafa stuttan stans og leggja frá bryggju jafnskjótt og búið er að lesta eða losa. Öðru máli gegnir um fiskiskip. Löndunin tekur oft lengri tíma og þau eru síðan fest við bryggju í landlegu. Manna þarf hafnarvigt til að vigta aflann og bjóða upp á ýmsa aðra þjónustu sem flutningaskip eru ekki upp á komin.
- Fiskihafnir nýta ekki tekjustofna af þeim ástæðum sem hér hafa verið taldar og að samkeppni sé ekki virk. Í því sambandi má minna á að þar sem útgerðir eru sterkar verða hafnarstjórnir að taka tillit til þess. Að sama skapi verður að minnast á baráttu íslenskra útgerða við útgerðir í öðrum löndum sem hefur leitt til sífelldrar viðleitni til að hagræða og leita hagkvæmasta verðs.

5. Þróun hafnalaga

Með setningu gildandi hafnalaga árið 2003 voru gerðar allverulegar breytingar á gjaldtökuheimildum hafna og var þá tekið mið af því að hafnir væru í samkeppnisrekstri og samkeppnissjónarmið skyldu gilda um gjaldtöku þeirra, eftir því sem unnt væri. Rétt þykir að rekja nokkuð þær breytingar sem orðið hafa á gjaldtökuheimildum hafna, allt frá setningu fyrstu heildstæðu hafnalanna árið 1946.

5.1. Lög nr. 29/1946 um hafnargerðir og lendingarbætur

Lög þessi sýnast hafa verið þau fyrstu sem sett voru um hafnir landsins enda voru með þeim felld úr gildi hafnalög fyrir einstakar hafnir, lög um hafnargerð, lendingarbætur og bryggjugerð á einstaka stöðum. Í lögnum var fyrst og fremst kveðið á um kostnaðarskiptingu við hafnargerð og lendingarbætur og lántökur vegna þessa.

Stjórn á málefnum hafna eða lendingarbóta var á hendi sveitarstjórnar undir yfirumsjón atvinnu- og samgöngumálaráðuneytis en framkvæmd var falin 3-5 manna nefnd sem nánar skyldi kveðið á um í reglugerð.

Í 9. gr. var gjaldtökuheimild og var þar kveðið á um heimild til að taka nánar tilgreind gjöld í því skyni að standa straum af kostnaði við hafnargerð eða lendingarbætur og til árlegs rekstrarkostnaðar. Gjöldin skyldu ákveðin í reglugerð settri af SAM að fengnum tillögum viðkomandi hafnar- eða lendingarbótanefndar. Einnig var heimilt að ákveða í reglugerð að árlegt afgangsgjald skyldi greitt af bryggjum eða mannvirkjum skv. 5. gr. ef þau nutu hlunninda af hafnargerðinni.

Þá gerðu lögin ráð fyrir að sett væri reglugerð fyrir hverja höfn eða lendingarbótasvæði þar sem m.a. skyldi kveða á um stjórn og gjöld skv. 9. gr væru ákveðin.

Samandregið má segja að með lögnum var kveðið á um heimild hafna til að taka ákveðin gjöld og gildi það sama um allar hafnir sem undir lögin féllu. Gert var ráð fyrir sérstakri gjaldskrá fyrir hverja höfn sem sett var af ráðuneytinu, eftir tillögur viðkomandi hafnarstjórnar.

5.2. Lög nr. 48/1967 hafnalög

Á árinu 1966 var skipuð nefnd til að endurskoða lög nr. 29/1946 og skilaði nefndin frumvarpi til nýrra hafnalaga sem lagt var fram á Alþingi. Í greinargerð með frumvarpinu sagði m.a. að í upphafi hafi nefndinni verið ljóst að athugun hennar hlyti fyrst og fremst að beinast að fjárhag hafnanna og reynt yrði að finna leiðir til að koma honum traustari grundvöll. Sú leið sem hingað til hafi verið farin við styrkveitingar úr ríkissjóði, að greiða jafnt til allra framkvæmda, hafi hjálpað mest þeim best settu.

Nefndi taldi eðlilegra að ríkisvaldið reyndi að jafna nokkuð hinar náttúrulegur aðstæður og gerði að tillögu að ytri mannvirki, öldubrjótar og garðar ásamt dýpkunum verði styrkt meira af ríkissjóði en bryggjur og önnur mannvirki sem gefa beinar tekjur og unnt virðist að leggja á vegna afkomu útvegs og samkeppni annarra flutningsgreina.

Eitt helsta nýmæli frumvarpsins var að gerðar yrðu áætlanir um hafnarframkvæmdir til fjögurra ára og þær lagðar fyrir Alþingi og fjárveitingum hagað í samræmi við það.

Annað nýmæli var að hafnargjöld skuli samræmd og ráðuneytinu veitt heimild til að gera breytingar á gjaldskrám hafna án þess að þess væri óskað af viðkomandi hafnarstjórn.

Ekki var með beinum hætti kveðið á um í hverra eigu hafnir geta verið en samkvæmt ákvæðum frumvarpsins var gert ráð fyrir að þær væru í eigu sveitarfélaga og stýrt af stjórn sem kosin er af sveitarstjórn eða sýslunefnd sem stofnað hefur hafnarsjóðinn, á þann hátt sem ákveðið er í reglugerð.

Þá var gert ráð fyrir að reglugerð yrði sett fyrir hverja höfn þar sem m.a. skyldi kveða á um gjöld til hafnarsjóðs sem nánar er tilgreint í lögnum hver geti verið.

Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 48/1967 og tóku þau gildi 1. janúar 1968.

Um stjórn hafna og rekstur segir í 11. gr. að hafnarstjórn skipuð 3-5 fulltrúum hafi á hendi stjórn hafnar og hafnarsjóð á þann hátt sem sveitarstjórn, sýslunefnd eða sameigendur hafnar ákveða í samræmi við reglugerð. Þá segir m.a. að hafnarstjórn sé kosin af sveitarstjórn sem ráði einnig hafnarstjóra og ákveði verkvið hans.

Í 12. gr. laganna voru talin upp þau gjöld sem heimilt var að taka „til að standast kostnað við hafnargerð og árlegan reksturskostnað hafnar, eða í þágu hafnarinnar, eftir að hafnargerð er hafin.“ Þá var í 25. gr. kveðið á um gjaldskrár og að ráðuneytið setti, að fengnum tillögum hafnarstjórnar, sérstaka hafnarreglugerð fyrir hverja höfn þar sem m.a. væri kveðið á um gjöld til hafnarsjóða samkvæmt 12. gr. Auk þess var kveðið á um heimild ráðuneytisins til að breyta gjaldskrá hafna í vanskilum við ríkisábyrgðarsjóð, að fenginni umsögn hafnarstjórnar.

Samandregið má segja að áfram hafi verið gert ráð fyrir heimild hafna til að taka ákveðin gjöld og gildi það sama um allar hafnir sem undir lögin féllu. Þá var kveðið á um samræmi milli kostnaðar og gjalda og að sett skyldi sérstök gjaldskrá fyrir hverja höfn en samgönguráðherra veitt heimild til að gera breytingar á gjaldskrá.

5.3. Lög nr. 45/1973 hafnalög

Nefnd var skipuð árið 1971 til að endurskoða hafnalög nr. 48/1967 og lagði hún fram frumvarp sem ekki varð útrætt á Alþingi. Frumvarpið var lagt fram á ný ári seinna með nokkrum

breytingum. Greinilegt er af greinargerð með frumvarpinu að ástæða endurskoðunarinnar var slæm fjárhagsstaða hafna. Þar sagði m.a. að nefnd sem samdi frumvarp að gildandi hafnalögum (nr. 48/1967) hafi talið tillögur sínar duga til að viðunandi lausn myndist á fjárhagsvanda hafna. Það hafi hins vegar komið fljótlega í ljós að fjárhagserfiðleikar hafnanna voru miklu meiri en útlit var fyrir m.a. vegna þess að hafnabótasjóðsgjald var fellt niður án þess að tekjustofn kæmi í staðinn.

Þá var vísað til þess að haustið 1969, við afgreiðslu fjárlaga 1970, hafi ekki verið hjá því komist að taka fjárhagsvandræði hafnanna til sérstakrar athugunar. Gerðar hafi verið ákveðnar ráðstafanir til að létta greiðslustöðu hafnarsjóða sem stóðu sérstaklega illa. Þessi aðstoð hafi haldið áfram í fjárlögum 1971 og 1972. Ráðstafanirnar hafi þó dugað skammt og sé rekstrarafkoma almennra hafna yfirleitt mjög slæm.

Nefndin taldi að verulegt átak þyrfti til að létta þungri fjárhagsbyrði af höfnum og væri það ekki gert á annan hátt en auka þátttöku ríkisins í hafnarframkvæmdum. Breytingartillögur nefndarinnar snúi einkum að því, t.d. með aukningu framkvæmda sem styrktar eru með 75% framlagi af ríkisfé og eflingu Hafnabótasjóðs. Auk þess að í bráðabirgðaákvæði verði gerðar sérstakar ráðstafanir til að létta greiðslubyrði af löngum lánnum hafna sem verst eru settar. Miðar nefndin við að ríkissjóður yfirtaki að fullu hluta af skuldum þessara hafnarsjóða eftir reglum sem ráðuneytið gerir tillögur um til fjárveitinganefndar og Alþingis.

Aðrar breytingar voru til lagfæringa á gildandi lögnum og voru sumar gerðar að ábendingu vita- og hafnamálastjóra og Hafnasambands sveitarfélaga. Áfram var gert ráð fyrir að eignarhald hafna væri hjá sveitarfélögum, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til í 12. gr. að tiltekin gjöld til hafna skuli ákveðin af ráðuneytinu en þar sagði m.a. að til að standast kostnað við hafnargerð og árlegan rekstrarkostnað hafnar eða í þágu hafnarinnar, eftir að hafnargerð er hafin, sé heimilt að leggja á nánar tilgreind gjöld. Þá sagði áfram að gjöldin skyldu ákveðin af ráðuneytinu og að í meginatriðum skyldu samræmdar gjaldskrár gilda fyrir allar hafnir á landinu. Gert varð ráð fyrir að ráðuneytið leitaði umsagnar vita- og hafnamálastjóra og Hafnasambands sveitarfélaga við ákvörðun gjalda og breytinga á þeim og að gjaldskrár skyldu endurskoðaðar ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti.

Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 45/1973, án þess að breytingar væru gerðar á ákvæðum 11. eða 12. gr. og tóku þau gildi 1. janúar 1973

Hér er áfram kveðið á um heimild hafna til að innheimta nánar tilgreind gjöld. Hins vegar skal hluti þeirra ákveðinn af samgönguráðherra og vera samræmdur fyrir allar hafnir. Önnur gjöld ákveða hafnir sjálfar. Áfram er gert ráð fyrir sérstakri gjaldskrá fyrir hverja höfn. Með þessum lögum er í fyrsta sinn kveðið á um samræmda gjaldskrá fyrir hafnir í ákveðnum tilvikum en gert ráð fyrir að hver höfn hafi eigin gjaldskrá.

5.4. Lög nr. 83/1976 um breytingar á hafnalögum nr. 45/1973

Lagt var fram frumvarp til breytinga á lögum 45/1973. Um var að ræða tvær minniháttar en nauðsynlegar breytingar, annars vegar að innheimt verði vörugjöld af vörum sem skipað er í land, útskipað eða umskipað utan löggiltra hafnarsvæða og renni gjöldin í Hafnabótasjóð og hins vegar hækkun á lánsheimild Hafnabótasjóðs. Þetta var samþykkt með þeirri viðbót að ákvæði um vörugjöld nái ekki til skipa undir 30 brúttó rúmlustum þegar um sjávarafra er að ræða.

5.5. Lög nr. 69/1984 hafnalög

Nefnd til að endurskoða hafnalögin var skipuð í ársbyrjun 1981, að verulegu leyti vegna óska Hafnasambands sveitarfélaga sem hafði á aðalfundum sínum undanfarin ár gert samþykktir þar sem talið var að ýmissa breytinga á hafnalögum væri þörf. Nefndin hafði þessar samþykktir til hliðsjónar en tók auk þess upp ýmis atriði úr reglugerð um hafnamál nr. 395/1974. Nefndin skilaði frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi en hlaut ekki afgreiðslu þá. Voru gerðar lítilsháttar breytingar á frumvarpinu og það lagt fram á ný.

Ýmsar veigamiklar breytingar fólust í frumvarpinu frá gildandi lögum auk þess sem lagfærðir voru ýmsir smærri agnárar. Meðal helstu breytinga var að taka af öll tvímæli um að frumkvæði um hafnargerð sé hjá eiganda hafnar og framkvæmdir við þær á þeirra ábyrgð.

Önnur aðalbreyting snéri að gjaldskrármálum. Fyrirkomulag gildandi laga þótti þungt í vöfum vegna ákvæða laganna og að sveitarfélög höfðu viljað halda fast í ákvörðunarrétt sinn um þetta. Hver höfn sækir fyrir sig um hækkun á gjaldskrá til ráðuneytisins og séu því margar samhljóða gjaldskrár birtar á hverju ári. Lagt var til að ein gjaldskrá verði sett fyrir allar hafnir á landinu sem lögin ná til. Þó var gert ráð fyrir heimild til fráviks ef sérstakar ástæður voru fyrir hendi.

Í 8. gr. frumvarpsins var sérstaklega kveðið á um að eigendur hafna væru sveitar- eða sýslufélög annað hvort ein sér eða sem sameigendur.

Í 11. gr. var kveðið á um þau gjöld sem greiða skyldi fyrir afnot hafna. Þá sagði í 13. gr. að Hafnaráð skyldi, að fengnum tillögum Hafnasambands sveitarfélaga, gera tillögur til samgönguráðuneytisins, a.m.k. einu sinni á ári, um gjaldskrá vegna tiltekinna gjalda samkvæmt 11. gr. Gjaldskráin skyldi miða við að tekjur hafnarsjóðanna standi almennt undir rekstri og hæfilegu fjármagni til nýbygginga. Þá var kveðið á um að samgönguráðherra skyldi staðfesta gjaldskrána og hún skyldi gilda fyrir allar hafnir sem undir lögin féllu. Frumvarpið var samþykkt, án þess að breytingar væru gerðar á þessum ákvæðum, sem lög nr. 69/1984 og tóku þau gildi þegar við birtingu.

Enn er kveðið á um gjöld sem höfnum er heimilt að innheimta og að hluti þeirra skuli vera samræmdur fyrir allar hafnir og ákveðinn af samgönguráðherra, önnur gjöld sem heimilt er að taka ákveða hafnir sjálfar. Hér er í fyrsta sinna að finna sjónarmið þjónustugjalda hins opinbera með því að kveða á um að gjöld taki mið af kostnaði við rekstur og framkvæmdir. Ekki er lengur gert ráð fyrir að gjöld séu ákveðin í reglugerð fyrir hverja höfn heldur skal setja gjaldskrá sem staðfest skal af samgönguráðherra.

5.6. Lög nr. 23/1994 hafnalög

Nefnd til endurskoðunar á hafnalögum nr. 69/1984 var skipuð í ágúst 1991. Skilaði hún frumvarpi sem var lagt fyrir Alþingi en ekki útrætt. Frumvarpið var lagt fyrir aftur óbreytt.

Nefndin lagði til þær aðalbreytingar frá gildandi lögum að eigendur hafna geti, auk sveitarfélaga, einnig verið hlutafélög. Þá var lagt til að hafnir gætu orðið hluthafar í fyrirtækjum sem tengjast rekstri þeirra. Einnig að hafnir gætu myndað hafnasamlög um rekstur þar sem landfræðileg skilyrði eru fyrir hendi, var kveðið á um þetta í 8. gr. frumvarpsins.

Önnur meginbreyting snéri að kostnaðarþátttöku ríkissjóðs og álagi á vörugjald er renni í Hafnabótasjóð og sé notað í ákveðnum tilgangi. Auk þess voru lagðar til aðrar minni breytingar og sniðnir af agnúar af gildandi lögum. Áfram var kveðið á um að ráðherra setti reglugerð fyrir hafnir þar sem kveðið skyldi á un nánar tilgreind atriði, sbr. 10. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins voru talin þau gjöld sem greidd skyldu fyrir afnot hafna. Þá sagði í 13. gr. að *Hafnaráð skyldi að fengnum tillögum Hafnasambands sveitarfélaga gera tillögur til samgönguráðuneytisins, a.m.k. einu sinni á ári, um gjaldskrá vegna nánar tilgreindra gjalda sem kveðið er á um í 11. gr. Miða skuli gjaldskrána við að tekjur hafnarsjóðanna standi almennt undir rekstri og hæfilegu fjármagni til nýbygginga. Þá sagði að samgönguráðherra skyldi staðfesta gjaldskrána og hún gilda fyrir allar hafnir.*

Ekki var fallist á allar tillögur frumvarpsins og lagði meirihluti samgöngunefndar til ýmsar breytingar. Þar á meðal var að fellt var út ákvæðið 8. gr. um að höfn geti verið í eigu hlutafélags. Engar breytingar voru hins vegar gerðar á 11 gr. en nokkrar á 13. gr. einkum hvað varðar heimildir til frávíka frá gjaldskránni í sérstökum tilvikum.

Frumvarpið var síðan samþykkt sem lög nr. 23/1994 og tóku þau gildi þegar við birtingu.

Hér er enn um að ræða sömu reglur um gjaldtökuheimildir og gjaldskrár hafna og var í eldri lögum, þ.e. samræmd gjöld að hluta en önnur ákveðin af viðkomandi höfn og að gjaldskrá skuli staðfest af samgönguráðherra. Hins vegar er nú gert ráð fyrir heimild til frávíka, allt eftir ákvörðun viðkomandi hafnar.

5.7. Lög nr. 61/2003 – gildandi hafnalög

Forsaga gildandi hafnalaga er nokkuð löng. Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að kröfur hafi komið fram um breytingu á rekstrarformi hafna og hafi verið um það fjallað á ársfundi Hafnasambands sveitarfélaga árið 1997 og síðan árlega eftir það. Samtök iðnaðarins hafi árið 1998 óskað eftir athugun Samkeppnisstofnunar á því hvort ákvæði hafnalaga brytu gegn markmiðum samkeppnislaga. Þá hafi komi fram ábendingar vegna endurskoðunar á gjaldaákvæðum laga í kjölfar hertra formkrafna til lagaheimilda fyrir sköttum og þjónustugjöldum.

Tvær nefndir voru skipaðar í febrúar 1999 til að fjalla um málefni hafna, önnur um framtíðarfyrirkomulag hafnamála og hin til að gera tillögur að gjaldskrár hafna með hliðsjón af breyttum lögum. Nefndunum var síðan falið að skila sameiginlegu áliti og var því skilað sem áfangaskýrslu í september 1999. Í kjölfarið var skipuð nefnd til að undirbúa og semja frumvarp til nýrra hafnalaga, að teknu tilliti til hugmynda í skýrslunni. Nefndin skilaði af sér drögum að frumvarpi.

Upphaflegt frumvarp fékkst ekki afgreitt á Alþingi en fékk þar mikla umfjöllun. Ákveðið var að stofna vinnuhóp til að fara yfir frumvarpið. Formleg niðurstaða varð ekki af vinnu hópsins en sú skoðun kom greinilega fram að til að sveitarfélögin sættu sig við það þyrfti að endurskoða 24. gr.

Á 33. ársfundi Hafnasambands sveitarfélaga var frumvarpið tekið til umræðu og það samþykkt með nokkrum breytingum. Tekið var tillit til þeirra við samningu nýs frumvarps sem síðan var lagt fram.

Ýmsar breytingar og nýmæli var að finna í frumvarpinu. Þar á meðal að samræmd gjaldskrá er aflögð og ákvæði samkeppnislaga látin gilda um gjaldtöku hafna. Auk þess er heimilað að reka hafnir undir fleiri rekstrarformum, þ.á.m. sem hlutafélag. Þá var það ein af forsendum frumvarpsins að rekstur hafna væri virðisaukaskattskyldur enda verið að færa hafnir nær umhverfi annars atvinnureksturs með því að færa gjaldskrárákvarðanir til hafna og leyfa fleiri rekstrarform.

Meðal fylgiskjala með frumvarpinu er minnisblað frá Samkeppnisstofnun til nefndar um ný hafnalög dags. 1. sept. 2000 en nefndin virðist hafa óskað eftir álitni stofnunarinnar á ákveðnum atriðum varðandi úrræði vegna misnotkunar á stöðu.

Þar er m.a. rætt um hvernig bregðast má við ef hafnir misnota aðstöðu sína og hækka gjöld á þjónustu og hvað geti falist í slíkri misnotkun. Einnig er nefnt bann við samráði og samstilltum aðgerðum og nefnt í því sambandi samráð í því skyni að fá fram verðlækkun. Þá er tekið fram að samkeppnislögin nái til hvers kyns starfsemi án tillits til hvort hún er rekin af opinberum aðila eða einkaaðila, sbr. 2. gr. samkeppnislaga. Þetta eigi við nema kveðið sé á um annað í sérlögum eins og t.d. hafnalögum. Samkeppnisstofnun telur ekki ljóst af hverju tillaga sé gerð um að skilgreina í hafnalögum hvaða hafnir eru í samkeppni og hverjar ekki enda fari slíkt þvert gegn markmiðum laganna. Samkeppnisstofnun telur frekar að eðli þeirrar þjónustu sem veitt er, eftirspurn eftir þjónustunni og landfræðilegar forsendur hafi helst áhrif á hvort hafnir eru í samkeppni og hversu mikil hún er. Þá telur stofnunin ekkert koma fram sem gefur til kynna að samkeppnislög dugi ekki til að koma í veg fyrir eða stöðva misbeitingu fyrirtækja á markaðsaðstæðum eða aðrum samkeppnishindrandi aðgerðum.

Í því frumvarpi sem á endanum var lagt fram er ekki að finna þau ákvæði sem rætt er um í minnisblaðinu, þ.e. að skilgreint er hvaða hafnir eru í samkeppni.

Í 8. gr. frumvarpsins var kveðið á um rekstrarform hafna sem var þrennskonar, höfn án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélaga, höfn með hafnarstjórn í eigu sveitarfélaga og höfn sem telst ekki til opinbers rekstrar.

Í frumvarpinu var í 17. gr. kveðið á um þau gjöld sem höfn er heimilt að innheimta fyrir rekstur sinn og sagði „*Gjaldtaka hafnar skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er. Notendur hafnar geta krafist hafnarstjórn upplýsinga um kostnað við þjónustu og sundurliðun gjalda.*“ Þá var kveðið á um heimild hafna til að gera langtímasamninga við notendur um ákveðin gjöld og afnot af bryggjum.

Sama gildi um hafnir sem eru ekki í opinberri eigu en í 20. gr. sagði „*Gjaldtaka hafnar samkvæmt þessum kafla skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er ásmat hlutdeild í sameiginlegum rekstri hafnarinnar. Notendur hafnar geta krafist hafnarstjórn upplýsinga um kostnað við þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda.*“

Í umfjöllun samgöngunefndar um frumvarpið komu fram mismunandi skoðanir á frumvarpinu. Í álitni meirihluta nefndarinnar kom fram að lítið væri svo á að vel hefði tekist til með frumvarpið og ljóst að ekki væri áfram unnt að búa við óbreytt lög. Nefndin lagði til samþykki frumvarpsins með nokkrum breytingum, m.a. að **fella úr 17. gr. ákvæði um að notendur hafnar geti krafist hafnarstjórn upplýsinga um kostnað við þjónustu og sundurliðun gjalda** enda almennar reglur um gjaldtöku opinberra fyrirtækja mjög skýrar og tryggja réttindi og hagsmuni notenda þjónustunnar. Nefndin fjallaði einnig um endurskoðunarnefndina í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Búast megi við nokkrum breytingum á starfsumhverfi hafna þar sem andstæður

muni skerpast og samkeppni aukast. Ljóst sé að það sé aðeins hluti hafna sem tekur þátt í einhverri samkeppni að ráði og er mat meirihluta nefndarinnar að allar líkur séu að nýtt jafnvægi skapist öllum til hagsbóta. Hugsanlega kunni þó að vera skynsamlegt að marka sumum höfnum annan ramma sökum mismunandi rekstrarskilyrða.

Fyrsti minnihluti nefndarinnar hafði efasemdir um ágæti breytinganna og óttaðist afleiðingarnar fyrir byggðirnar – hverjar munu lifa af og hverjar ekki. Núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi geri það að verkum að staða margra hafna og byggðarlaga ræðst fyrst og fremst af því hvar sjávarafli er uppskipað. Kerfið sé því rök gegn frumvarpinu. Í frumvarpinu felist að stjórnvöld treysta sér ekki til að tryggja búsetu í byggðum landsins né hafa dug í sér að taka ákvörðun um hvaða byggðir skuli fá að lifa.

Annar minnihluti nefndarinnar tók undir þörf á endurskoðun hafnalaganna. Hugmyndafræði frumvarpsins hafi gífurleg langtímaáhrif á byggðir landsins og mun reynast fiskihöfnum erfið. Sérstaklega eru gerðar athugasemdir við að afleggja samræmda gjaldskrá og heimila hafnir í öðru rekstrarformi. Hafnir eru hluti grunnents samgöngukerfisins og eru nauðsynleg þjónustumannvirki fyrir fiskiskipaflotann. Eru hluti af almennri þjónustu við atvinnulíf og búsetu í landinu. Ekki hægt að fallast á einkavæðingarhugmyndafræðina. Einnig gagnrýnd tæmandi sundurliðun gjaldaheimilda í 17. gr. og ljóst að ákvæðið sé eingöngu sniðið að stórum höfnum en smærri hafnir eiga óhægt með að sundurliða og kostnaðargreina sín gjöld. Tæmandi talning gjaldheimildar geti líka verið mjög heftandi í starfsemi hafna.

Frumvarpið var síðan samþykkt með breytingum meiri hluta nefndarinnar sem lög nr. 61/2003 sem tóku gildi 1. júlí 2003 og gilda enn í dag. 8. gr. var samþykkt óbreytt og einnig 20. gr. 17. gr. var breytt eins og lýst er að framan.

Með lögnum er því greint á milli hafna án sérstakrar hafnarstjórnar í eigu sveitarfélaga, hafna með hafnarstjórn í eigu sveitarfélaga og hafna sem teljast ekki til opinbers rekstrar. Um tvær fyrrgreindu tegundir hafna gildir 17. gr. um heimild til gjaldtöku og er ákvæðið byggt á sjónarmiðum um þjónustugjöld, þ.e. að gjöld standi undir kostnaði við veitta þjónustu. Sama gildir um gjaldtöku hafna í einkaeigu en gjaldheimild er ekki bundin við 17. gr., þ.e. um hvaða gjöld má taka fyrir reksturinn. Þá er í 27. gr. um kærueimild tekið fram að gjaldskrárákvörðunum hafnarstjórna verði ekki skotið til Siglingastofnunar eins og öðrum ákvörðunum stjórnanna.

Setning laga þessara hafði í för með sér verulegar breytingar bæði á rekstrarumhverfi hafna sem og gjaldtökuheimildum. Réðu samkeppnissjónarmið mestu um að samræmd gjaldskrá var aflögð enda slíkt almennt andstætt samkeppnislögum og telst samræming á verði ein alvarlegasta hindrunum á samkeppni. Slíkt felur í sér samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja sem starfa á sama sölustigi en allar hafnir eru taldar starfa á samkeppnismarkaði, sama hvert rekstrarformið er. Þeim er því með öllu óheimilt að samræma gjaldskrár sínar.

Nú er það alfarið í höndum viðkomandi hafna að setja sér gjaldskrá og er afskiptum samgönguráðherra að öllu leyti lokið enda skulu samkeppnissjónarmið gilda um rekstur hafna og þar með gjaldtöku, með hliðsjón af reglum um þjónustugjöld hins opinbera. Þó er áfram kveðið á um þau gjöld sem hafnir í opinberri eigu hafa heimild til að taka og er sú talning tæmandi.

5.8. Breytingar á lögum nr. 61/2003 frá gildistöku

Fyrst með lögum nr. 11/2006 en þær breytingar vörðuðu eingöngu styrkjareglur hafnalaganna og var tilgangur þeirra að aðlögun hafna að nýjum hafnalögum gengi sem best fyrir sig.

Í öðru lagi voru gerðar breytingar með lögum nr. 28/2007 og vörðuðu þær breytingar að hluta til gjaldtökuheimildir hafna. Breytingarnar voru unnar af nefnd, skipaðri árið 2005, sem bráðabirgðaákvæði IV í hafnalögum kvað á um að skyldi skipa til að kanna hvernig til hafi tekist við framkvæmd laganna og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum til úrbóta ef þarf. Þær breytingar sem nefndin lagði til á 17. gr. hafnalaga snéru einkum að sundurliðun og skilgreiningu einstakra gjaldaliða ákvæðisins en það hafði þótt nokkuð erfitt og flókið í framkvæmd. Þá var lagt til að hafnir skyldu birta gjaldskrár sínar með skýrum og aðgengilegum hætti og væri heimilt að birta í B-deild Stjórnartíðinda. Einnig voru gerðar breytingar á heimildum hafna sem ekki teljast til opinbers rekstrar til gjaldtöku og hvað miða má við þegar gjald er ákveðið.

Í þriðja lagi voru gerðar breytingar á hafnalögum með lögum nr. 145/2007, m.a. á 17. gr. en það voru einungis smávægilegar orðalagsbreytingar en engu var efnislega breytt.

6. Gjaldskrármál og tekjur hafna

6.1. Gjaldskrá hafna

Í hafnalögum nr. 61/2003 með síðari breytingum, er kveðið á um gjaldtökuheimild hafna. Er annars vegar um að ræða hafnir í opinberri eigu, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 8. gr., þ.e. hafnir í eigu sveitarfélaga og hins vegar hafnir sem teljast ekki til opinbers rekstrar, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. Slíkar hafnir geta verið reknar sem hlutafélag, einkahlutafélag, sameignarfélag eða af einkaaðila og skiptir ekki máli hvort félagið er í eigu opinberra aðila eða ekki.

Gjaldtökuheimildir hafna eru með mismunandi hætti eftir því hvort þær teljast í opinberum rekstri eða ekki. Í 17. gr hafnalaga er kveðið á um þau gjöld sem hafnir í opinberum rekstri er heimilt að innheimta og er þar um tæmandi talningu að ræða.

Hafnir sem ekki eru í opinberum rekstri eru hins vegar ekki bundnar af 17. gr. um tegund gjalda. Segir í 1. mgr. 20. gr. hafnalaga að slíkar hafnir hafi starfsheimildir án takmarkana og í 2. mgr. að gjaldtaka skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við veitta þjónustu 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.

Þau gjöld sem höfnum í opinberum rekstri er heimilt að innheimta samkvæmt 17. gr. hafnalaga eru eftirfarandi:

1. Hafnargjald sem nánar sundurliðast á eftirfarandi hátt:

- a. Skipagjöld sem skiptast í bryggjuginn og lestarinn og eru lögð á skip og báta er nota viðkomandi höfn og miðast við stærð skipa, dvalartíma á hafnarsvæðinu og veitta aðstöðu.
- b. Vörugjöld, þ.m.t. aflagjald, af vörum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfn.
- c. Hafnsöngugjöld og gjöld fyrir þjónustu hafnarbáta.
- d. Leigugjald fyrir svæði til lestunar og losunar á vöru.

Hafnargjaldi er ætlað að standa undir kostnaði við að byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, dýpkanir og legu í höfn, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, hafnarbáta og hafnsögu þar sem það á við.

2. Farþegagjald og gjald fyrir bifreiðar sem ekið er um borð eða frá borði í ferju og skal gjald þetta standa straum af kostnaði við uppbyggingu á aðstöðu og búnaði fyrir farþega og bifreiðar sem og kostnaði við rekstur og viðhald.

3. Geymslugjald fyrir geymslu vöru og gáma á hafnarsvæði, hvort sem er innan húss eða utan, og skal gjald þetta standa straum af kostnaði við uppbyggingu, viðhald, endurnýjun og rekstur á geymsluáðstöðunni.

4. Leigugjald fyrir afnot af mannvirkjum eða tækjum hafnarinnar, þ.m.t. upptökumannvirkjum og löndunarkrönunum. Gjaldið skal standa undir kostnaði við uppbyggingu, rekstur, viðhald og endurnýjun mannvirkjanna.

5. Leyfisgjald fyrir bryggjur og önnur mannvirki sem gerð hafa verið skv. 5. gr. Gjaldið skal standa straum af undirbúningskostnaði veittra leyfa.

6. Lóðargjald og lóðarleigu fyrir leigu á svæðum innan hafnarinnar.

7. Festargjald sem nota skal til að greiða kostnað við festarþjónustu sem höfnin veitir.

8. Gjöld fyrir endursölu á vatni og rafmagni og kostnaði er því fylgir.

9. Sorpgjöld sem skulu standa straum af kostnaði við sorphirðu frá skipum og fyrirtækjum á hafnarsvæði, sem og eyðingu sorpsins.

10. Vigtar- og skráningargjald sem skal standa straum af kostnaði við rekstur, viðhald og endurnýjun hafnarvogar.

11. Umsýslugjald til þess að standa straum af kostnaði við umsýslu og yfirstjórn, t.d. laun og skrifstofuhald. Heimilt er að láta gjald þetta vera innifalið í gjaldtöku samkvæmt 1. – 10. tölul. sem sérstöku álagi á viðkomandi gjald.

Um gjaldtöku hafna í opinberum rekstri gilda reglur um þjónustugjöld hins opinbera og skal gjaldtaka taka mið af því að hún standi undir kostnaði við veitta þjónustu.

Þá gildir sú regla hvort sem höfn er í opinberum rekstri eða ekki að notendur geta krafist hafnarstjórn um upplýsingar um kostnað þann er hlýst af að veita tiltekna þjónustu.

Samkeppnislög gilda um verðlagningu hafna og skal gjaldtaka þeirra miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er, ásamt hlutdeild í sameiginlegum rekstri, stofnkostnaði og kostnaði við viðhald hennar. Að auki er heimilt að taka tillit til arðsemi á endurmetnu eigin fé. Notendur geta krafist hafnarstjórn um upplýsingar um kostnað þann er hlýst af að veita tiltekna þjónustu.

6.2. Mismunandi samsetning tekna hafna

Mikill munur er á samsetningu tekna og gjalda milli hafnasjóða. Í eftirfarandi töflu V má sjá mismunandi vægi tiltekinnar tekjuliða:

Tafla IV

	Þús. kr.	%	Þús. kr.	%
Aflagjald	102.179	4,0	559.039	29,5
Þjónustugjöld	363.683	14,4	450.306	23,8
Eignaleiga og aðrar tekjur	983.183	38,9	222.124	11,7
Lesta- og bryggjugjöld	179.042	7,1	255.680	13,5
Vörugjöld	897.181	35,5	405.189	21,4
Samtals	2.525.268	100,0	1.892.338	100,0

Heimild: Afkoma hafna árið 2007, Samband íslenskra sveitarfélaga

Eins og sjá má er gífurlegur munur á samsetningu tekna hafna. Vörugjöld eru mun stærri tekjuliður hjá Faxaflóahöfnum en öðrum höfnum enda Reykjavík stærsta vöruhöfn landsins.

6.3. Aflagjald

Aflagjald er stór hluti tekna hafna. Á töflu VI sem hér fylgir með má sjá innheimtu aflagjalds og þróun hennar frá árinu 1999 til ársins 2006, bæði hjá öllum höfnum landsins og hjá öllum höfnum landsins án Faxaflóahafna/Reykjavíkurfahafnar. Tölur eru á verðlagi maí 2008.

Tafla V

	Tekjur allra hafna	Aflagjald allra hafna	Tekjur annarra en Faxafl. hafna	Aflagjald annarra en Faxafl. hafna
1999	3.618.216	772.184	2.226.663	702.495
2000	3.727.305	785.549	2.284.125	705.014
2001	3.765.274	872.630	2.327.147	778.545
2002	6.826.093	927.524	2.397.452	817.544
2003	3.991.473	886.542	2.543.667	794.359
2004	5.063.445	1.049.156	3.248.606	950.922
2005	5.101.093	955.314	2.658.499	845.233
2006	5.534.726	771.358	2.809.009	653.117

Heimild: útreikningar Sigríðar Ármannsdóttur fyrir Faxaflóahafnir.

Eins og lesa má úr töflunni eru aflagjöld allra hafna um 21% af tekjum árið 1999 en um 14% árið 2006. Skýringuna má finna í auknum vörugjöldum vegna framkvæmda við stóriðju. Aflagjald annarra hafna fer úr 31,5% árið 1999 í rúm 23% árið 2006. Flestar hafnir á landsbyggðinni eru fiskihafnir og margar fá ekki miklar tekjur af vörugjöldum og sumar engar. Þó verður að taka fram að á meðal annarra hafna eru hafnir Fjarðabyggðar teknar með en þær hafa einmitt fengið auknar tekjur vegna flutninga í tengslum við stóriðju undanfarin ár.

6.4. Ágreiningur um aflagjald

Ágreiningur hefur verið um álagningu aflagjalds. Í 3. mgr. 17. gr. hafnalaga er kveðið á um að gjaldtaka hafna skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er. Hafnir gefa út eigin gjaldskrár en í hafnalögum er aflagjald talið sérstakur vörugjaldsflokkur. Vörugjaldsflokkarnir eru misdýrir eftir því hvaða vörur eru felldar undir þá. Aflagjaldið er hins vegar miðuð við verðmæti afla. Bent hefur verið á að sé aflagjald þjónustugjald sé hæpið að miða upphæð þess við verðmæti afla. Á hinn bóginn hefur verið bent á að löng hefð sé fyrir því að leggja aflagjöld á miðuð við verðmæti afla. Sjónarmið sem haft hefur verið fyrir þessu fyrirkomulagi er að þegar lágt verð fáiast fyrir afla taki höfnin tillit til þess og taki lágt gjald fyrir þjónustu sína en þegar verð er hátt njóti hún góðs af því.

Með því að færa álagningu aflagjalds yfir í svipaða viðmiðun og vörugjaldið, þ.e. afla verði skipað í sérstakan vörugjaldsflokk og af honum greitt fast gjald m.v. þyngd. verður tilfærsla á tekjum hafna af afla. Sem dæmi skipting tekna af bolfiski og uppsjávarfiski. Til að tekjur einstakra hafna haldist óbreyttar þyrfti að taka að lágmarki upp tvo nýja verðflokka fyrir aflagjald. Bolfiskur, þ.e. þorskur, ýsa og karfi, sem dæmi, er mun verðmætari en uppsjávarfiskur, þ.e. makrill, loðna, síld og kolmunnur sem fer í mun verðminni afurðir. Minni kostnaður við þjónustu við þess konar afla helgast af því að honum er dælt í land og hann berst að landi í mun meira magni. Verði tekið upp flokkaskipt gjald fyrir afla þarf gjald fyrir löndun bolfisks að vera mjög hátt í þeim höfnum sem reiða sig á hann en hafa ekki mikið af annars konar afla. Verði það ekki mun það lækka tekjur hafna sem búa við þessar aðstæður en eins og umfjöllun hér að framan sýnir, sem og töflur sem vísað er til viðauka, er ekki mikið svigrúm til tekjulækkunar hjá höfnum.

Á vegum Faxaflóahafna hefur verið metið hve mikið þyrfti að breyta gjöldum ef eitt gjald ætti að vera fyrir allan afla. Líta má á það þannig að þetta gjald væri þá vörugjald af öllum afla, öðrum en þeim sem dælt er, en fyrir meðferð hans væri tekið lágmarksgjald. Þetta væri þá það verð sem hver höfn þyrfti að taka til að halda óbreyttum tekjum af aflagjaldinu. Líklegra má telja að ef af yrði þyrfti a.m.k. þrjá flokka, í fyrsta lagi fyrir bolfisk og flatfisk, eins og þorsk, ýsu, karfa og lúðu, í öðru lagi uppsjávarfisk, eins og síld, loðnu, makrill og kolmunna og í þriðja lagi fyrir aðrar sjávarafurðir en í honum yrðu skel, humar o.fl. Í eftirfarandi töflu VII má sjá mat á því hvaða gjald þyrfti að taka fyrir sjávarafla ef eitt gjald yrði tekið í stað aflagjalds eins og það er innheimt í dag. Miðuð er við forsendur ársins 2007.

Tafla VI

	Þorskur	Ýsa	Keila	Loðna	Fast gjald
				dæling	
Grindavík	2.283	1.954	883	106	1.288,34
Faxaflóahafnir	2.363	1.934	871	153	956,09
Fjarðabyggð	1.859	1.560	785	228	329,90

Heimild: útreikningar Sigríðar Ármannsdóttur fyrir Faxaflóahafnir.

Fyrir liggur lögfræðilegt álit um álagningu aflagjalds með núverandi hætti sem Hafnasamband sveitarfélaga hefur góðfúslega látið nefndinni í té. Í álitinu kemur fram að heimildir hafnalaga

fullnægi ekki heimildum til skattlagningar, þ.e. í þeim er eingöngu heimild til innheimtu þjónustugjalda. Þjónustugjald má ekki vera umfram þann kostnað sem hlýst við að veita þjónustu og telst gjaldtaka umfram kostnað almenn tekjuöflun sem styðjast verður við skattlagningarheimild. Án sérstakrar heimildar í lögum má ekki nota tekjur af því að veita eina tegund þjónustu til að greiða niður kostnað við að veita aðra. Þá koma fram í álitinu ýmis sjónarmið um þjónustugjöld, m.a. að á milli gjaldtöku og endurgjalds eigi að vera nán, fyrirsjáanleg og efnisleg tengsl og að þau skuli byggð á traustum útreikningum en að öðrum kosti raunhæfri áætlun. Af þessum sjónarmiðum má leiða að hafnir þurfi á hverjum tíma að geta gefið skýringar á gjaldtöku til þeirra sem greiða. Niðurstaðan er því sú að innheimta á grundvelli verðmætis sé skattheimta og ekki í tengslum við kostnað við að veita þjónustu og því óheimil. Í erindum sínum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hefur Hafnasamband sveitarfélaga óskað eftir því að lögum verði breytt þannig að núverandi innheimta aflagjalds sé heimil þ.e. að innheimta á grundvelli verðmætis sé heimil.

7. Kröfur til að njóta styrkja skv. hafnalögum

Hafnalög, nr. 61/2003, kveða á um skilyrði fyrir ríkisstyrkjum. Í 8. gr. laganna eru tilgreind þrjú rekstrarform sem reka má hafnir eftir. Einungis er heimilt að styrkja hafnir í eigu sveitarfélaga með eða án sérstakrar hafnarstjórnar, rekstrarform 1 eða 2. Í 8. gr. laganna kemur fram hvaða mannvirki er heimilt að styrkja. Það er svo nánar skilgreint í IV kafla hafnareglugerðar nr. 326/2004. Í viðauka II má finna 8. gr. hafnalaganna og IV kafla reglugerðar um hafnir. Hér á eftir fer umfjöllun um aðstæður eins og þær eru í dag skv. hafnalögum en einnig hugleiðingar nefndarinnar um stöðu og hlutverk hafna.

7.1. Hvaða verkefni ætti að styrkja samkvæmt hafnalögum

- Frumrannsóknir, skv. 22. gr. hafnalaga og gr. 5. gr. reglugerðar um hafnir.
- Viðhaldsdýpkanir þar sem þeirra er þörf, skv. a. lið 24. gr. hafnalaga en þessu ákvæði er ætlað að draga úr aðstöðumun hafna.
- Endurbyggingar skjólgarða sé þess þörf, skv. a. lið 24. gr. hafnalaga en þessu ákvæði er ætlað að draga úr aðstöðumun hafna.
- Dráttarbátar, skv. a. lið 24. gr. hafnalaga er stofnkostnað við hafnsögubáta á stöðum þar sem aðstæður í höfn og nágrenni hennar kalla á slíkt öryggistæki.
- Samkvæmt b. og c. lið 24. gr. hafnalaga má styrkja nýframkvæmdir við dýpkun hafna, skjólgarða, viðlegumannvirki og merkingu innsiglingarleiðar.

7.2. Hvaða hafnir á ekki að styrkja samkvæmt hafnalögum

- Hafnir sem eru reknar í formi hlutafélags, einkahlutafélags, sameignarfélags eða eru í einkaeigu, sbr. hafnalög 8. gr. og 18. gr. um rekstrarform og 24. gr. um ríkisstyrki.
- Hafnir utan skilgreinds byggðasvæðis skv. ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, skv. hafnalögum 24. gr. b og c lið.

7.3. Hverjir gætu verið styrktir til nýframkvæmda og endurbygginga eldri hafnamannvirkja

Hér fara á eftir nokkur atriði sem nefndinni þóttu veigamikil í aðstæðum hafna og ástæða gæti verið að taka tillit til.

- Hafnir þar sem höfnin og hafntengd starfsemi er veigamikill þáttur atvinnulífs.

Hér er um nýtt atriði að ræða og ekki er í hafnalögum í dag. Það mætti hugsa til að koma í veg fyrir að staðir sem ekki búa við aðstæður sem gera arðbæran hafnarekstur líklegan fari út í hafnarframkvæmdir. T.d. mætti hér miða við að í viðkomandi sveitarfélagi sé hlutfall ársverka í fiskveiðum og vinnslu > 10%.

- Höfn sem fullnýtir gjaldskrárstofna miðað við sett lágmark. Gjaldskrá hafnarinnar þarf að miðast við nægjanlega framlegð til að standa undir rekstri hafnarinnar, endurnýjunarþörf hafnamannvirkja skv. reiknilíkani Siglingastofnunnar og afborgun lána miðað við 20 ára endurgreiðslutíma á 5% vöxtum.

Til að höfn fái styrk getur hún því þurft að hækka gjaldskrá sína svo hún standi undir sér. Tryggja þarf í þessu sambandi að ríkisstyrkir séu ekki nýttir til að bjóða niður aflagjald. Sé miðað við áður nefnda töflu Siglingastofnunar þyrftu þó nokkrar hafnir að hækka gjald sitt verulega. Má þar nefna hafnir í Norðurþingi um 190%, Reykjaneshöfn 107%, Ísafjarðarhöfn 22%. Höfnin á Norðurfirði á Ströndum þyrfti að hækka gjaldskrána um 240% ef hafskipabryggjan þar yrði afskrifuð en annars um 449% miðað við 60% styrktarprósentu. Svo eru aðrar hafnir sem engan veginn ganga upp eins Blönduós og Breiðdalsvík.

- Höfnin er hlekkur samgangna.

Hér er átt við ferjuhöfn enda varla hægt að ætla höfnum að byggja upp aðstöðu fyrir ferjur sem ríkið rekur.

- Rekstrarafkoma hafnar sé þannig að líklegt megi telja að höfnin beri sig, þ.e. að þörf sé fyrir hana á viðskiptalegum forsendum.

- Höfnin skilar inn viðskiptaáætlun þar sem gerð er grein fyrir tilgangi framkvæmdar og áætlað tekju- og gjaldastreymi vegna tiltekinna framkvæmda. Að vísu er auðvelt að leggja fram áætlanir sem sýndu það sem til þyrfti til að hljóta styrk en á móti kemur að allar viðskiptaáætlanir eru háðar óvissu. Kalla verður eftir áætlun því það eykur ábyrgð að leggja fram mat og rökstuðning á því.

7.4. Úrelding mannvirkja og hafnarsjóðir sem ekki geta staðið undir rekstri, endurbyggingaþörf og skuldum

- Þær hafnir sem ekki geta borið sig þrátt fyrir gjaldskráhækkun ættu að geta sótt um styrk til að úrelða höfnina. Úrelding miðast við að höfnunum verði lokað og hafnarmannvirki fjarlægð eða þeim lokað.

Í umræðum kom fram að skynsamlegt gæti verið að greiddur verði 75% styrkur til að úrelða hafnir og helmingur skulda viðkomandi hafnasjóða verði yfirtekinn þó ekki hærri upphæð en sem nemur 50 millj. kr. Miðað við meðfylgjandi töflu Siglingastofnunnar eru tvær hafnir sem raunhæft

er að úrelða en það eru hafnirnar á Blönduósi og Breiðdalsvík. Aðrar hafnir gætu með gjaldskráhækkun og úreldingu einstakra mannvirkja lifað af. Það getur kostað verulegar fjárhæðir að fjarlægja hafnarmannvirki. Í sumum tilvikum getur því verið hagkvæmara að þeim sé lokað á snyrtilegan hátt og gengið þannig frá að ekki stafi hætta af.

- Þær hafnir sem ákveða að úrelða hluta af hafnamannvirkjum og breyta um eðli hafnastarfseminnar geta notið 75% ríkisstyrk til niðurrifs eða lokunar á einstökum hafnamannvirkjum. Dæmi um slíkt er hafskipabryggjur á Norðurfirði, Bíldudal, Hólmavík o.s.frv.

8. Önnur atriði sem rædd hafa verið í nefndinni en ekki er gerð tillaga um

Til að bæta afkomu hafna hafa eftirfarandi aðgerðir verið ræddar í nefndinni:

- Niðurfærsla skulda og hagstæðari vextir.
- Fullnýting tekjustofna, þ.e. hækkun gjalda eins og gjaldskrá heimilar.
- Stofnun jöfnunarsjóðs hafna.
- Að auðlindagjald verði látið renna að hluta til hafna.
- Að hafa eina hafnareiningu um allan hafnarekstur á landinu.
- Að setja þak á skuldir hafna og gera sveitarsjóði að lækka skuldirnar ef þurfa þykir til að réttlæta styrk.
- Að skipta umræðunni upp í fortíðarvanda, þ.e. það sem gert hefur verið þegar og nútíðar og framtíðarfjárfestingar og byrja þannig upp á nýtt.
 - Taka upp umsýslugjald
 - Hækka aflagjald og vigtargjöld
 - Fiskistofa greiði fyrir aukinn kostnað vegna skráningar í aflakerfi og upplýsingar
 - Taka aftur upp sérstakt vörugjald og leggja í Hafnabótasjóð
 - Auðvelda höfnum að sameinast
 - Koma til móts við áföll sem hafnir verða fyrir

Ein lausn fyrir allar hafnir dugar ekki þar sem rekstur hafna er mismunandi. Um sérstakan jöfnunarsjóð hafna má nefna það sjónarmið hvort eðlilegt sé að færa fleiri hafnir að hungurmörkum með tilfærslu fjármuna og halda þeim þar. Ekki síst þegar litið er til þess að svipuð sjónarmið um fjárskort í rekstri hafna og slæma afkomu þeirra má lesa úr fylgiskjölum með lagafrumvörpum um hafnir frá því fyrstu hafnalögin voru sett fyrir áratugum síðan. Afkoma margra hafna hefur því verið slæm lengi.

Langur tími getur liðið frá því forsendur fyrir starfsemi hafna hverfa þar til starfseminni er hætt. Erfitt er að taka miðlæga ákvörðun um að láta hafnir hætta starfsemi og því jafnan beðið

eftir því að sjálfhætt yrði. Til að auðvelda þetta mætti breyta aðstæðum þannig að menn geti breytt eðli hafna og einnig lokað þeim.

Þá var rætt um hvort rétt væri að hafa mismunandi styrkhlutfall sem ívilnaði þeim höfnum sem eru með lakari hafnaskilyrði og þurfa að ráðast í kostnaðarsama skjólgarða eða viðhaldsdýpkanir.

9. Niðurstöður

Með vísan í umfjöllun nefndarinnar má sjá að vandi hafna liggur í eftirfarandi atriðum:

- Of miklum skuldum
- Of lágum tekjum
- Að tekjustofnar séu ekki fullnýttir
- Niðurskurður þorskkvóta
- Fækkun hafna sem hafa tekjur af afla og vöruflutningum
- Sjóflutningar hafa verið lagðir af
- Endurnýjun og viðhald hafna í lágmarki

Auk þess má nefna að áföll einstakra hafna hafa haft sitt að segja.

Hafnir hafa almennt lélegan rekstrargrundvöll og því ekki í umhverfi þar sem þær geta bætt afkomu sína, þ.e. aukið tekjur eða deilt kostnaði af rekstri með því að finna samlegð með öðrum rekstri. Um það bil 80% hafna eru reknar með tapi. Nokkrar hafnir hafa góða afkomu og eru það í flestum tilfellum hafnir sem byggja afkomu sína að miklu leyti á vöruflutningum. Svo virðist vera að mikil skuldsetning hafna og þar með háar vaxtagreiðslur skýri að miklu leyti þessa slæmu afkomu.

Af umfjölluninni má einnig sjá þá þróun sem leitt hefur til þess ástands sem hafnir búa nú við og hvaða líkur eru á að staðan breytist. Þá er með vísan til umfjöllunar um hafnalög og þróun þeirra augljóst að hafnir hafa flestar lengst af búið við fjárhagserfiðleika.

Hagfræðistofnun hefur komist að þeirri niðurstöðu að sjóflutningar greiði mun meira en jaðarkostnað fyrir þjónustu hafna, öfugt við flutninga á vegum, sem greiða ekki jaðarkostnað að fullu. Ein ástæðan fyrir bágrri afkomu flestra hafna landsins samkvæmt þessu er að gjaldtaka af vöruflutningum á sjó og landi er mismunandi. Ekki liggur fyrir nákvæmlega hve mikið hvor flutningaaðferðin kostar þegar allt er reiknað og eru ýmsar tölur nefndar í því samhengi.

Ef ekkert verður gert má gera ráð fyrir þessum afleiðingum:

- Margar hafnir munu lenda í enn frekari fjárhagsvandráðum á næstu árum.
- Skuldir hafna munu sennilega lenda á sveitarsjóðum en sveitarfélögin gætu þurft að leita aðstoðar ríkisvaldsins vegna þeirra.
- Vart verður um að ræða nýsköpun í þeim höfnum sem eiga í efnahagslegum vandræðum og viðhald og endurnýjun hafnarmannvirkja verður í lágmarki.

Á grunni þess sem fram hefur komið hefur nefndin ákveðið að gera eftirfarandi tillögur til ráðherra um leiðir til að bæta fjárhagsstöðu hafna, en eins og fyrr segir er vandi þeirra tilkominn af fleiri en einni ástæðu:

- Að eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga verði falið að hafa sérstakt eftirlit með rekstri hafna enda oft um veigamikinn hluta af rekstri sveitarfélaga að ræða. Nefndin hafi vald til að breyta gjaldskrá hafnar þannig að hún verði rekstrarhæfari.

- Ljóst er að samkeppni milli hafna er ekki virk þar sem gjaldskrá hafna er ekki ákvarðandi varðandi það hvar útgerðaraðili landar aflanum eða hvar vörum er skipað upp eða út. Því er það ekki grundvöllur fyrir hafnalögum að vísa í samkeppnisviðhorf. Endurskoða ber því hafnalögin, eða eftir atvikum önnur lög sem um þetta efni gilda, í samræmi við það viðhorf að ekki er um virka samkeppni að ræða á milli hafna.

- Í framhaldi af að samkeppni er ekki virk á milli hafna þá verði tekin upp lágmarksgjaldskrá fyrir hafnir fyrir aflagjald og vörugjöld sem eru helstu tekjuliðir hafnarsjóðanna. Það er ljóst að þegar saga hafna er skoðuð þá virðist vera að hafnasjóðir hafi farið illa þegar gjaldtaka var frjáls eins og hún var til ársins 1967. Að beiðni Hafnasambandsins á þeim tíma var farið fram á að gjaldskrá yrði samræmd. Á því ári voru sett lög sem kváðu á um lágmarksgjaldskrá. Það fyrirkomulag gilti til ársins 2003. Við lagabreytinguna var ekki fjallað mikið um afkomu hafnarsjóða enda staða þeirra flestra töluvert betri en hún er í dag. Frá þeim tíma til dagsins í dag hefur staðan versnað. Því má ætla að frjáls gjaldtaka henti ekki hafnasjóðum. Svo virðist vera að hin frjálsa gjaldtaka hafi þrýst gjaldskránni hafna niður og stuðlað að þeirri bágu efnahagslegu stöðu þeirra sem við blasir.

- Að aflað verði ótvíræðra heimilda til að aflagjald verði innheimt með óbreyttum hætti og að tryggt verði að slík innheimta brjóti ekki í bága við lög.

- Kostnaðarþættir sem lagðir hafa verið á hafnir af hálfu ríkisvaldsins, svo sem eins og vegna vigtarskyldu, verði bættir að fullu og að tekið verði tillit til kostnaðar þegar sambærilegar skyldur verða lagðar á hafnir í framtíðinni.

- Auðveldað verði að taka upp verkaskiptingu á milli hafna eða úrelða þær eftir því sem við á t.d. í sambandi við sameiningu sveitarfélaga. Þar sem hafnir taka upp samstarf eða sveitarfélög sameinast veiti ríkisvaldið styrk, með því að bæta skuldastöðu viðkomandi hafnasjóða, gegn því að komið verði á verkaskiptingu eða sérhæfingu hafna innan sveitarfélagsins í þeim tilgangi að minnka fjárfestingu og auka hagkvæmni í rekstri.

- Lagt er til að hafnir sem hafa haft neikvæða afkomu samfleytt í 5 ár eða lengur og hafa samdrátt í starfsemi fái ekki styrk, nema til að úrelða og/eða endurbyggja mannvirki.

- Styrktarprósentu til hafnarframkvæmda vegna fiskihafna verði breytt þannig að allar hafnir og allar hafnarframkvæmdir verði styrktar með sömu hlutföllum að undanskildum höfnum sem bera sig sjálfar og eru utan byggðarsvæða skv. ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA. Lagt er til að allar framkvæmdir þ.e. nýbyggingar og endurnýjun hafnamannvirkja, stofn- og viðhaldsdýpkanir og dráttarbátar njóti styrkja sem nema 60% af kostnaði frá ríkissjóði. Þetta er grundvallarbreyting frá núgildandi lögum þar sem ekki væri verið að styrkja litlar hafnir sem eiga takmarkaða framtíð á kostnað þeirra sem stærri eru heldur að gefa öllum sama tækifærið til að þróast fyrir utan þær hafnir sem eru fjárhagslega sjálfstæðar vegna góðrar afkomu.

- Veittir verði úreldingarstyrkir til að úrelða stakar hafnir með yfirtöku skulda viðkomandi hafna eða að úrelða stök hafnamannvirki með tilliti til breytts hlutverks viðkomandi hafnar.

- Hafnamannvirki sem eingöngu eru ætluð til samgangna eins og ferjubryggjur verði styrktar að fullu af ríkisvaldi og í eigu þess. Samin verði sérstök gjaldskrá fyrir ferjur sem taki á öllum rekstrarkostnaði þeirra.

- Að reiknað verði út hver kostnaður er við landflutninga, þ.e. hvaða kostnaðarauki er fylgjandi þeim í vegagerð og viðhaldi vega. Þannig megi meta með meiri nákvæmni hagkvæmni þess að færa flutninga af vegum á sjó.

- Þá vekur nefndin athygli á því að bráðabirgðaákvæði við 24. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, fellur niður í árslok 2010. Samkvæmt því er heimilt að styrkja framkvæmdir sem komnar eru á samgönguáætlun en eru ekki hafnar til loka þess árs. Nefndin leggur til að bráðabirgðaákvæðið verði framlengt um tvö ár til viðbótar, ekki síst í ljósi núverandi efnahagsástands sem gerir höfnum, eins og öðrum, erfitt um vik að ráðast í kostnaðarsamar framkvæmdir.

Meginniðurstaða nefndarinnar er í reynd sú að brýnt sé að endurskoða grunnforsendur hafnalaganna frá 2003 þar sem þær samkeppnisforsendur sem löggin byggjast á eiga vart við rök að styðjast. Slík endurskoðun myndi hafa verulegar breytingar á lögnum í för með sér samanber einstakar tillögur hér að ofan.

Heimildir:

Fjárhagsleg staða hafna, skýrsla C08:03 Hagfræðistofnun HÍ Reykjavík, apríl 2008, Sveinn Agnarsson.

Ræða Gísla Gíslasonar á 36. Hafnasambandsþingi á Akureyri í september 2008.

Ræða Ólafs Arnar Ólafssonar á 36. Hafnasambandsþingi á Akureyri í september 2008.

Skýrsla stjórnar Hafnasambands Íslands starfsárin 2006-2008, þingskjal 9, Hafnasambandsþingi á Akureyri í september 2008.

Afkoma hafna árið 2007, Hag- og upplýsingasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík, september 2008.

Útreikningar Sigríðar Ármannsdóttur, löggilts endurskoðanda, um gjald fyrir sjávarafla.

Svar við fyrirspurn um slit flutningabíla á vegum á 135.löggjafarþingi 2007-2008, þskj. 889 - 575 mál.

Nefndarálit um þróun flutninga innanlands, samgönguráðuneytið, apríl 2005.

Greinargerð um breytingar á flutningum innanlands, samgönguráðuneytið, Siglingastofnun, Vegagerðin, október 2004.

Viðmælendur:

Ólafur M. Kristinsson, hafnarstjóri í Vestmannaeyjum

Guðmundur Nikulásson, framkvæmdastjóri, Flytjanda ehf.

Viðauki I – Töflur um rekstur hafna

Tafla 3.1 Rekstrartekjur hafna, hafnarsjóða og hafnasamlaga árin 1990, 1995, 2000 og 2008 á verðlagi ársins 2008. Milljónir króna

	1990	1995	2000	2008	breyting
Blönduós	2,7	4,1	3,7	0,7	-2,0
Breiðdalsvík	6,0	2,0	0,7	1,1	-4,9
Borgarfjörður eystri	1,3	1,1	2,5	2,1	0,8
Húnaþing vestra	9,1	8,4	3,3	2,5	-6,6
Reykhólar	1,5	1,4	3,1	3,1	1,5
Norðurfjörður	0,6	0,0	0,0	3,1	2,5
Súðavík	6,0	8,0	4,8	4,1	-1,9
Dranganes	1,7	2,2	3,0	5,8	4,2
Grímsey	2,7	2,2	2,8	8,0	5,3
Hólmavík	7,4	7,8	5,1	9,5	2,1
Tálknafjörður	10,9	11,0	12,6	10,0	-0,8
Djúpivogur	10,2	12,3	22,9	23,7	13,5
Stykkishólmur	29,6	24,4	28,7	25,4	-4,2
Skagaströnd	34,5	18,9	15,5	30,1	-4,4
Hafnasamlag Eyjafjarðar (*)	74,4	79,3	65,9	32,6	-41,8
Vesturbyggð	30,0	29,4	37,1	37,7	7,7
Bolungarvík	26,6	24,0	39,7	38,8	12,3
Siglufjörður	44,5	58,0	54,0	44,3	-0,2
Langanesbyggð	11,9	27,4	23,4	44,6	32,7
Norðurþing	62,8	70,6	53,3	46,7	-16,1
Skagafjörður	31,8	30,5	41,8	50,5	18,7
Vopnafjörður	14,6	20,9	30,8	54,4	39,7
Grundarfjörður	15,9	28,0	31,3	61,2	45,3
Sandgerði	58,2	74,6	69,7	65,3	7,0
Seyðisfjörður	32,8	45,0	53,1	83,7	50,9
Ísafjörður	122,7	140,7	122,0	88,3	-34,4
Þorlákshöfn	65,4	103,0	98,4	102,2	36,8
Hornafjörður	59,3	82,1	75,9	119,4	60,1
Grindavík	67,1	73,7	109,6	124,6	57,6
Snæfellsbær	51,7	75,9	82,1	125,7	74,0
Hafnasamlag Norðurlands	141,0	169,4	196,8	235,4	94,4
Vestmannaeyjar	199,9	197,5	217,7	317,7	117,8
Hafnarfjörður	208,5	232,0	282,4	337,2	128,7
Fjarðabyggð	139,4	171,9	179,1	588,6	449,1
Reykjanes	84,1	88,8	121,4	686,2	602,2
Faxaflóahafnir	1.308,1	1.322,9	1.699,9	2.595,8	1.287,6
Meðaltal	82,6	90,3	105,4	166,9	97,0
Samtals án þriggja stærstu	1.318,9	1.522,7	1.632,4	2.488,5	1.371,5
Samtals	2.975,0	3.249,5	3.793,8	6.010,0	3.490,4

(*) Tölur frá Dalvík árið 2008

Heimild: Siglingastofnun Íslands

**Tafla 3.2 Rekstrargjöld hafna, hafnarsjóða og hafnasamlaga árin 1990, 1995, 2000 og 2008
á verðlagi ársins 2008. Milljónir króna**

	1990	1995	2000	2008	breyting
Norðurfjörður	0,7	0,0	0,0	4,5	3,8
Breiðdalsvík	2,8	2,0	2,0	2,6	-0,3
Reykhólar	0,6	0,9	2,5	1,7	1,1
Borgarfjörður eystri	1,5	1,5	1,9	3,0	1,5
Grímsey	1,4	2,8	2,1	2,8	1,4
Blönduós	1,4	4,6	4,4	4,4	3,0
Drangsnes	1,7	2,2	3,0	4,0	2,4
Súðavík	0,9	3,3	6,7	4,5	3,6
Húnaþing vestra	3,9	5,3	4,5	5,2	1,3
Hólmavík	6,8	6,8	6,6	11,2	4,3
Tálknafjörður	9,1	9,1	13,7	10,0	0,9
Stykkishólmur	14,5	22,7	21,5	15,1	0,5
Skagaströnd	20,7	14,2	9,3	19,7	-1,0
Djúpivogur	8,7	10,0	11,0	12,8	4,0
Langanesbyggð	5,8	24,4	19,6	19,5	13,7
Grundarfjörður	14,9	20,0	22,7	29,1	14,2
Vopnafjörður	8,0	11,6	18,3	17,8	9,8
Vesturbyggð	21,6	30,0	43,9	32,3	10,7
Bolungarvík	24,2	21,5	25,0	24,5	0,3
Síglufjörður	25,1	31,1	37,0	52,1	26,9
Skagafjörður	28,0	21,8	32,1	29,3	1,3
Sandgerði	47,9	55,5	59,3	51,6	3,7
Norðurþing	32,5	48,3	58,1	55,1	22,7
Þorlákshöfn	61,4	55,7	67,2	75,6	14,2
Grindavík	31,1	60,5	73,7	66,5	35,5
Hafnasamlag Eyjafjarðar (*)	43,2	50,8	56,2	35,1	-8,1
Snæfellsbær	37,1	53,1	58,7	67,9	30,8
Seyðisfjörður	25,9	25,0	46,0	64,2	38,4
Ísafjörður	87,0	90,6	87,4	71,8	-15,2
Hornafjörður	43,8	67,2	79,6	77,3	33,5
Reykjaneshöfn	66,9	81,7	103,3	517,0	450,1
Hafnasamlag Norðurlands	78,0	96,7	111,9	146,6	68,6
Fjarðabyggð	62,7	97,9	123,6	269,8	207,1
Vestmannaeyjar	116,5	130,7	179,1	224,8	108,2
Hafnarfjörður	105,8	136,6	167,0	174,7	68,9
Faxaflóahafnir	812,0	954,2	1.087,7	1.519,5	707,5
Meðaltal	51,5	62,5	73,5	103,4	51,9
Samtals án þriggja stærstu	873,9	1.061,7	1.268,2	1.759,6	984,6
Samtals	1.854,3	2.250,4	2.646,5	3.723,5	1.869,2

(*) Tölur frá Dalvík árið 2008

Heimild: Siglingastofnun Íslands og eigin útreikningar.

**Tafla 3.3 Framlegð hafna, hafnarsjóða og hafnasamлага árin 1990, 1995, 2000 og 2008
á verðlagi ársins 2008. Milljónir króna**

	1990	1995	2000	2008	Breyting
Norðurþing	30,3	22,3	-4,8	-8,4	-38,8
Siglufjörður	19,4	27,0	17,0	-7,7	-27,1
Blönduós	1,2	-0,6	-0,7	-3,7	-4,9
Húnaþing vestra	5,2	3,1	-1,2	-2,7	-7,9
Hafnasamlag Eyjafjarðar (*)	31,2	28,6	9,6	-2,5	-33,7
Hólmavík	0,6	0,8	-1,5	-1,7	-2,3
Breiðdalsvík	3,3	0,0	-1,3	-1,5	-4,8
Norðurfjörður	-0,1	0,0	0,0	-1,4	-1,2
Súðavík	5,1	4,7	-1,9	-0,4	-5,5
Borgarfjörður eystri	-0,2	-0,4	0,6	-0,5	-0,2
Táknafjörður	1,9	1,9	-1,2	0,0	-1,8
Reykhólar	0,9	0,5	0,6	1,4	0,5
Dranganes	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8
Grímsey	1,3	-0,5	0,8	5,2	3,9
Vesturbyggð	8,3	-0,6	-6,8	5,4	-2,8
Stykkishólmur	15,2	1,9	7,2	10,4	-4,8
Skagaströnd	13,8	4,7	6,1	10,4	-3,4
Djúpivogur	1,3	2,2	12,0	10,9	9,6
Sandgerði	10,3	19,1	10,4	13,7	3,4
Bolungarvík	2,4	2,5	14,6	14,4	12,0
Ísafjörður	35,7	50,2	34,5	16,4	-19,2
Seyðisfjörður	7,0	20,0	7,1	19,5	12,5
Skagafjörður	3,8	8,6	9,7	21,1	17,3
Langanesbyggð	6,1	3,0	3,8	25,1	18,9
Þorlákshöfn	4,1	47,2	31,2	26,6	22,5
Grundarfjörður	1,1	8,0	8,5	32,1	31,1
Vopnafjörður	6,6	9,3	12,5	36,6	29,9
Hornafjörður	15,5	14,8	-3,7	42,1	26,6
Snæfellsbær	14,6	22,7	23,4	57,8	43,1
Grindavík	36,0	13,2	35,9	58,1	22,1
Hafnasamlag Norðurlands	62,9	72,7	84,9	88,7	25,8
Hafnarfjörður	102,7	95,4	115,6	112,5	9,8
Vestmannaeyjar	83,4	66,8	38,6	143,1	59,7
Reykjaneshöfn	17,1	7,1	18,1	169,2	152,1
Fjarðabyggð	76,7	74,0	55,5	318,8	242,1
Faxaflóahafnir	496,3	368,6	612,2	1.076,3	580,0
Meðaltal	31,1	27,8	31,9	63,5	32,4
Samtals án þriggja stærstu	445,1	461,0	363,9	779,5	334,4
Samtals	1120,9	999,0	1147,2	2.287,0	1.166,2

(*) Tölur frá Dalvík árið 2008

Tafla 3.4 Hagnaður (tap) hafna, hafnarsjóða og hafnasamlaga árin 1990, 1995, 2000 og 2008 á verðlagi ársins 2008. Milljónir króna

	1990	1995	2000	2008	breyting
Reykjaneshöfn	13,3	-101,0	-279,8	-494,2	-505,5
Hafnarfjörður	46,9	99,8	-46,9	-780,0	-819,7
Vestmannaeyjar	-1,2	6,1	-69,3	-38,8	-37,8
Norðurþing	21,3	-2,8	-89,4	-176,5	-194,5
Grindavík	35,5	2,5	-108,4	-106,9	-137,0
Sandgerði	-1,4	-9,3	-64,2	-83,7	-82,5
Vesturbyggð	5,9	-8,6	-11,1	-25,6	-30,6
Seyðisfjörður	-0,6	7,9	-10,2	-48,8	-48,3
Siglufjörður	18,3	28,5	16,6	-25,6	-41,1
Ísafjörður	28,5	-0,4	5,2	-91,9	-116,0
Stykkishólmur	4,4	-9,8	-1,3	-11,4	-15,1
Hafnasamlag Eyjafjarðar (*)	18,2	10,6	-4,7	-18,3	-33,7
Blönduós	0,1	-5,9	-9,9	-7,9	-8,0
Tálknafjörður	-0,2	-4,3	-6,8	-7,2	-7,0
Húnaþing vestra	4,7	1,8	-2,1	-12,2	-16,2
Drangnes	0,0	0,0	0,0	-5,6	-5,6
Súðavík	4,0	3,4	-2,4	-1,4	-4,8
Hólmavík	-0,5	-0,4	-2,5	-3,0	-2,6
Breiðdalsvík	2,8	-3,9	-3,8	-2,0	-4,4
Hafnasamlag Norðurlands	51,2	-2,1	-0,7	-15,9	-59,3
Vopnafjörður	4,5	0,5	0,4	-41,3	-45,1
Hornafjörður	8,7	12,8	-7,0	23,8	16,4
Langanesbyggð	4,5	-1,8	-3,0	-38,1	-41,9
Borgarfjörður eystri	-0,2	-0,6	0,5	-1,0	-0,8
Skagafjörður	-0,9	2,6	6,8	-6,9	-6,1
Norðurfjörður	-0,1	0,0	0,0	-2,7	-2,6
Reykhólar	0,9	0,5	0,6	1,4	0,6
Grímsey	0,8	-1,9	0,0	3,5	2,8
Djúpivogur	0,0	-2,8	-1,7	3,8	3,8
Bolungarvík	-13,9	-17,0	-7,6	4,7	16,5
Skagaströnd	5,5	-10,7	4,3	8,9	4,2
Grundarfjörður	-0,1	6,3	8,0	9,8	9,9
Snæfellsbær	10,2	12,8	24,8	27,6	19,0
Þorlákshöfn	4,0	43,8	32,5	-3,2	-6,6
Fjarðabyggð	73,0	54,7	33,2	193,5	131,7
Faxaflóahafnir	317,4	348,0	49,5	230,9	-37,9
Meðaltal	18,5	12,8	-15,3	-42,8	-58,5
Samtals án þriggja stærstu	228,2	-43,3	-586,1	-1.186,6	-2.193,0
Samtals	665,5	459,1	-550,3	-1.542,2	-2.105,8

(*) Tölur frá Dalvík árið 2008

Heimild: Siglingastofnun Íslands og eigin útreikningar.

Tafla 3.5 Skuldastaða hafna eða hafnasamlaga í árslok 2008. Milljónir kr.

	Skamm- tíma- skuldir	Lífeyris- sjóðsskuld- bindingar	Langtíma- skuldir	Skuldir alls
Reykhólar	0,0	0,0	0,0	0,0
Skagaströnd	1,7	0,0	0,0	1,7
Grímsey	7,0	0,0	0,0	7,0
Borgarfjörður eystri	11,1	0,0	0,0	11,1
Blönduós	4,4	0,0	8,3	12,7
Norðurfjörður	15,2	0,0	0,0	15,2
Tálknafjörður	12,3	0,0	7,9	20,3
Súðavík	21,1	0,0	0,0	21,1
Breiðdalsvík	32,5	0,0	0,0	32,5
Djúpivogur	32,6	0,0	0,0	32,6
Hólmavík	34,9	0,0	0,0	34,9
Húnaþing vestra	16,4	0,0	39,2	55,6
Drangsnes	29,9	0,0	26,5	56,4
Skagafjörður	8,4	5,2	70,5	84,1
Hafnasamlag Eyjafjarðar *	39,1	20,3	33,2	92,6
Grundarfjörður	15,3	0,0	79,8	95,1
Stykkishólmur	29,4	0,0	70,1	99,5
Þorlákshöfn	27,3	21,7	52,4	101,4
Hornafjörður	32,9	27,4	41,8	102,1
Bolungarvík	78,2	0,0	30,2	108,4
Snæfellsbær	35,9	0,0	82,1	118,0
Síglufjörður	96,3	25,7	0,2	122,2
Þórshöfn	96,2	0,0	81,2	177,5
Vesturbyggð	67,1	0,0	119,7	186,8
Seyðisfjörður	25,6	0,0	277,4	302,9
Vopnafjörður	65,0	0,0	280,6	345,6
Ísafjörður	124,3	0,0	266,6	390,9
Hafnasamlag Norðurlands	222,7	92,1	123,8	438,7
Fjarðabyggð	31,5	68,0	379,2	478,8
Sandgerði	38,0	35,6	461,7	535,3
Vestmannaeyjar	56,1	194,1	333,6	583,8
Grindavík	78,6	48,7	544,3	671,6
Norðurþing	401,8	14,5	458,7	875,0
Hafnarfjörður **	37,0	139,7	1.225,0	1.401,7
Faxaflóahafnir	643,0	75,7	1.619,4	2.338,1
Reykjaneshöfn	838,8	45,1	2.975,7	3.859,6
Meðaltal	91,9	22,6	269,1	383,6
Samtals án þriggja stærstu	2.596,1	530,3	6.465,7	9.592,1
Samtals	3.307,6	813,7	9.689,3	13.810,7

* Tölur frá Dalvík árið 2008

** tekið er tillit til handbærs fjár til lækkunar langtímaskulda

Tafla 3.6 Framlegð og langtímaskuldir hafna árið 2008 og fjöldi ára sem tæki að greiða upp langtímaskuldir miðað við framlegð ársins

	Framlegð	Langtíma- skuldir	Fjöldi ára
Hólmavík	-1,7	0,0	0,0
Breiðdalsvík	-1,5	0,0	0,0
Norðurfjörður	-1,4	0,0	0,0
Súðavík	-0,4	0,0	0,0
Borgarfjörður eystri	-0,5	0,0	0,0
Reykhólar	1,4	0,0	0,0
Grímsey	5,2	0,0	0,0
Skagaströnd	10,4	0,0	0,0
Djúpivogur	10,9	0,0	0,0
Hornafjörður	42,1	41,8	1,0
Fjarðarbyggð	318,8	379,2	1,2
Hafnasamlag Norðurlands	88,7	123,8	1,4
Snæfellsbær	57,8	82,1	1,4
Faxaflóahafnir	1.076,3	1.619,4	1,5
Þorlákshöfn	26,6	52,4	2,0
Bolungarvík	14,4	30,2	2,1
Vestmannaeyjar	143,1	333,6	2,3
Grundarfjörður	32,1	79,8	2,5
Langesbyggð	25,1	81,2	3,2
Skagafjörður	21,1	70,5	3,3
Stykkishólmur	10,4	70,1	6,7
Vopnafjörður	36,6	280,6	7,7
Grindavík	58,1	544,3	9,4
Hafnarfjörður	112,5	1.225,0	10,9
Seyðisfjörður	19,5	277,4	14,2
Dranganes	1,8	26,5	14,8
Ísafjörður	16,4	266,6	16,2
Reykjaneshöfn	169,2	2.975,7	17,6
Vesturbyggð	5,4	119,7	22,1
Sandgerði	13,7	461,7	33,8
Tálknafjörður	0,0	7,9	182,9
Siglufjörður	-7,7	0,2	0,0
Blönduós	-3,7	8,3	-2,2
Hafnasamlag Eyjafjarðar (*)	-2,5	33,2	-13,0
Húnaþing vestra	-2,7	39,2	-14,8
Norðurþing	-8,4	458,7	-54,3

(*) Tölur frá Dalvík árið 2008

Tafla 3.7 Vörugjöld í krónum í íslenskum höfnum í apríl 2009.

Höfn	1. fl. hvert tonn	2. fl. hvert tonn	3. fl. hvert tonn	4. fl. hvert tonn	5. fl. aflagjald %	Hámark pr. tonn	Lágmark pr. tonn
Hafnarfjörður	229,0	0,0	478,0	1.297,0	1,27	5.000,0	210,0
Kópavogshöfn	175,0	215,0	360,0	1.000,0	1,20	4.000,0	135,0
Faxaflóahafnir	229,4	280,5	478,5	1.298,0	1,27	5.000,0	181,5
Snæfellsbær	194,0	372,0	384,0	1.050,0	1,60	0,0	0,0
Grundarfjörður	214,0	410,0	423,0	1.155,0	1,28	3.800,0	140,0
Stykkishólmur	195,0	240,0	400,0	0,0	1,60	3.600,0	130,0
Vesturbyggð	173,0	330,0	355,0	0,0	1,60	4.000,0	130,0
Tálknafjörður	138,8	267,2	288,5	0,0	1,60	0,0	0,0
Bolungarvík	216,0	416,0	449,0	0,0	1,60	4.541,0	164,0
Ísafjörður	253,8	430,0	465,0	1.172,0	1,30	4.835,0	500,0
Súðavík	151,0	292,0	315,0	600,0	1,28	3.263,0	119,0
Dranganes	0,0	0,0	0,0	0,0	1,60	0,0	0,0
Húnaþing vestra	165,8	319,3	344,9	0,0	1,60	3.415,0	123,0
Blönduós	185,0	338,0	3.818,0	0,0	1,60	0,0	140,0
Skagaströnd	185,0	338,0	3.818,0	0,0	1,60	0,0	140,0
Skagafjörður	211,5	387,8	439,7	1.261,0	1,60	5.024,8	146,6
Fjallabyggð	177,8	312,8	372,4	872,0	1,60	0,0	139,0
Dalvík	200,0	350,0	400,0	0,0	1,60	3.300,0	0,0
Hafnasaml. Norðurlands	260,0	305,0	465,0	1.265,0	1,60	0,0	500,0
Norðurþing	230,0	440,0	470,0	0,0	1,60	0,0	0,0
Langesbyggð	190,0	367,0	397,0	0,0	1,60	3.000,0	109,0
Vopnafjörður	173,5	334,0	360,6	0,0	1,30	3.000,0	109,0
Borgarfjörður eystri	138,8	0,0	0,0	0,0	1,60	0,0	0,0
Seyðisfjörður	190,0	325,0	390,0	772,0	1,60	0,0	0,0
Fjarðabyggð	209,6	340,8	405,3	889,0	1,26	4.217,0	153,0
Breiðdalsvík	182,0	296,0	352,0	772,0	1,40	3.662,0	133,0
Djúpivogur	210,0	340,0	400,0	880,0	1,40	4.200,0	150,0
Hornafjörður	233,2	448,8	484,5	0,0	1,60	5.040,0	183,0
Vestmannaeyjar	234,0	447,0	483,0	0,0	1,28	3.800,0	0,0
Porlákshöfn	133,0	267,0	428,0	553,0	1,28	0,0	172,0
Grindavík	215,5	414,6	448,1	1.197,8	1,40	0,0	0,0
Sandgerði	232,0	285,0	437,0	472,0	1,40	5.036,0	186,0
Reykjaneshöfn	233,8	450,8	474,1	1.301,3	1,28	5.610,0	187,0

Heimild: Siglingastofnun Íslands

Viðauki II – úr hafnalögum og reglugerð um hafnir

Hafnalög - 2003 nr. 61 27. mars

8. gr. *Rekstrarform hafna.*

Höfn má reka sem:

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 sem einkaaðila í sjálfstæðum rekstri. Hafnir sem reknar eru samkvæmt þessum tölulið teljast ekki til opinbers rekstrar.

IV kafli reglugerðar um hafnir, nr. 326/2004

Ríkisstyrktar framkvæmdir í höfnum.

11. gr.

Styrkhæfar hafnarframkvæmdir.

Hafnir sem reknar eru skv. 1. og 2. tölul. 8. gr. hafnalaga nr. 61/2003 geta notið framlags úr ríkissjóði til eftirtalinna framkvæmda eins og fjallað er um í 24. gr. laganna:

1. Kostnaður við endurbyggingu, endurbætur og lagfæringu á varnarmannvirkjum er styrkhæfur í höfnum sem falla undir a-, b- og c-staflið 24. gr. hafnalaga. Nýbygging varnarmannvirkja er styrkhæf í höfnum sem falla undir b-staflið 24. gr. hafnalaga. Styrkhæfni takmarkast við eftirfarandi skjólgarða:

a) Skjólgarðar til að uppfylla lágmarkskröfur um kyrrð innan hafna og/eða til að skapa sjófarendum öryggi og skjól fyrir öldu og straumum í innsiglingum. Að öllu jöfnu er hér átt við skjólgarða hafna en í einstaka tilvikum geta fallið undir þetta grjótfjár innan hafna sem sérstaklega eru gerðir til að draga úr frácasti öldu (öldudempandi fláar). Grjótfjár sem gerðir eru til að verja uppfyllingar og umferðaræðar á hafnarsvæðum eru ekki styrkhæfir.

b) Garðar til varnar sandburði. Grjótgardar sem hafa þann tilgang að draga úr efnisburði inn í hafnir eða inn á siglingaleið (sandfangarar).

2. Dýpkun á innsiglingaleiðum þar sem þörf er viðhaldsdýpkunar að jafnaði oftar en á fimm ára fresti er styrkhæf í höfnum sem falla undir a-, b- og c-staflið 24. gr. Viðhaldsdýpkunin takmarkast við þau svæði innsiglingar þar sem sandburðarvandamál eru og miðast við að viðhalda því dýpi sem dýpkað hefur verið í fyrir gildistöku laganna. Stofndýpkun í höfnum til að skapa nauðsynlegt svigrúm fyrir umferð um hafnir er styrkhæf í höfnum sem falla undir b- og c-staflið 24. gr. hafnalaga. Umfang stofndýpkunar (stærð svæðis og dýpi) miðast við staðalkröfur sem eru í gildi fyrir stærðarflokk viðkomandi hafnar.

3. Bryggjur og önnur mannvirki til viðlegu fyrir fljóttandi för geta notið ríkisstyrks í höfnum sem falla undir b- og c-staflið 24. gr. ef mat Siglingastofnunar á hafnaþörfum leiðir í ljós að

þörf er á viðlegu og/eða löndunarrými. Styrkhæfni nær yfir nýbyggingar eða endurbyggingar á eldri mannvirkjum að loknum eðlilegum líftíma og takmarkast við eftirfarandi þætti:

a) Uppfyllingar sem teljast nauðsynlegur hluti viðkomandi viðlegumannvirkja. Breidd slíkra uppfyllinga takmarkast af því svæði sem þarf til að koma fyrir burðarvirkjum viðlegumannvirkisins eða því svæði sem þarf til umferðar um bryggjuna og lestunar og losunar skipa. Þar sem dýpi við bryggju er minna en 8 metrar skal miða við að mörk bryggju eða viðlegumannvirkis annars vegar og upplands hafnar hins vegar sé í allt að 20 metra fjarlægð frá bryggjukanti. Þar sem dýpi við bryggju er 8 metrar eða meira skal miða við að mörkin séu allt að 30 metrum frá bryggjukanti. Lengd uppfyllinga samsíða bryggjukanti takmarkast við lengd viðlegumannvirkis að viðbættu því sem þarf til að ganga frá nauðsynlegri grjótvörn við enda, þó að hámarki 20 metrar út frá hvorum enda. Uppfyllingar eða grjótvörnir á hafnarsvæðum utan við framangreindar markalínur viðlegumannvirkja geta ekki notið ríkisstyrks.

b) Jarðvegsskipti sem nauðsynlegt er að framkvæma innan markalína viðlegumannvirkja t.d. efnisskiptaskurður fyrir stálþil.

c) Rif á eldra mannvirki sem lendir innan markalína viðlegumannvirkis sem verið er að byggja.

d) Dreifikerfi vatns og rafmagns um viðlegumannvirki vegna þjónustu við skip ásamt búnaði til að lýsa upp sömu mannvirki. Tengigjöld rafmagns og töflubúnaður vegna framangreindrar notkunar er styrkhæfur, en búnaður á landsvæði hafnar, sem notaður er til sölu á rafmagni til annarra aðila en skipa er ekki styrkhæfur. Dreifikerfi vatns er eingöngu styrkhæft innan marka viðlegumannvirkis en ekki lagning heimæða eða heimæðagjöld.

e) Bryggjuþekja, þ.e. frágangur yfirborðs með varanlegu slitlagi. Stærð flatar miðast við lengd viðlegumannvirkis samsíða bryggjukanti og allt að 20 m breidd ef dýpi við kant er minna en 8 m og allt að 30 m breidd ef dýpið er 8 m eða meira.

f) Annar búnaður viðlegumannvirkja sem getur notið ríkisstyrks eru þybbur á framhlið og öryggisbúnaður vegna slysavarna sem talinn er í V. kafla reglugerðar þessarar.

4. Stofnkostnaður við siglingamerki ásamt raflögnum að þeim og leiðsögubúnað til að sigla inn á hafnir getur notið framlags úr ríkissjóði hjá höfnum sem falla undir b-staflíð 24. gr. hafnalaga. Til slíks búnaðar teljast m.a. vitar og önnur föst merki á landi, fljótandi leiðarmerki og tæki sem geta gefið upplýsingar um veður og sjólag í og við hafnir.

5. Hafnsögubátar geta notið ríkisstyrks á stöðum þar sem aðstæður í höfnum og nágrenni hennar kallar á slíkt öryggistæki. Siglingastofnun skal leggja mat á þörf í slíkum tilvikum og taka m.a. mið af stærð skipa sem fara um viðkomandi höfn og aðstæðum í innsiglingu.

12. gr.

Viðhald hafnarmannvirkja.

Til viðhalds hafnarmannvirkja teljast almennar viðgerðir og venjulegt viðhald allra slitflata og búnaðar hafnarmannvirkja, er láta á sjá vegna notkunar eða skorts á fyrirbyggjandi

viðhaldi. Hér er t.d. átt við endurnýjun þybba, þekja, slitlaga og lagna og endurnýjun einstakra hluta í upptökumannvirkjum. Kostnaður við slíkt viðhald er ekki styrkhæfur.

Komi upp ágreiningur milli Siglingastofnunar Íslands og hafnarstjórnar um hvort í einstökum tilvikum sé um að ræða eðlilegt viðhald eða styrkhæfa endurbyggingu skal málinu skotið til ráðherra til úrskurðar.