

Föstudagurinn 17. desember 1999 kl. 15:00

135. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 12/1999

**Erindi Samtaka iðnaðarins um samkeppnishamlandi  
ákvæði í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um hafnir**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Erindi, dags. 29. júní 1998, ásamt fylgiskjölum, barst frá Samtökum iðnaðarins. Í erindinu fara Samtökin fram á það að athugað verði hvort ákvæði hafnalaga, nr. 23/1994, og gjaldskrá fyrir hafnir, nr. 67/1998, stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Samtökin gera einkum athugasemd við eftirfarandi: Útgáfu á samræmdri gjaldskrá fyrir allar hafnir landsins en það sé samkeppnishindrandi. Þjónustugjöld séu ekki í samræmi við tilkostnað. Vörutegundum ásamt atvinnugreinum sé mismunað þannig að það raski samkeppnisstöðu þeirra. Skattlagningu og millifærslu á milli hafna.

**2.**

Samtök iðnaðarins rökstyðja mál sitt í minnisblaði stjórnar Samtakanna, dags. 29. júní 1998, sem fylgir með erindinu. Þar kemur fram að samgönguráðherra gefi út, samkvæmt 8. gr. hafnalaga, samræmda gjaldskrá fyrir allar hafnir. Upplýst er að samkvæmt hafnalögum séu sveitarfélög sem hafa hafnir innan sinnar lögsögu eigendur hafna landsins. Sveitarfélögin kjósi höfnum sérstaka stjórn, skv. 1. mgr. 4. gr. hafnalaga, og hafi hver höfn sjálfstæðan fjárhag og sé sjálfstæð rekstrareining. Sveitarfélög myndi með sér Hafnasamband sveitarfélaga sem geri tillögur til Hafnaráðs um gjaldskrá hafna, sbr. 8. gr. hafnalaga. Hafnaráð geri síðan tillögur til samgönguráðherra um gjaldskrá hafna. Fram

kemur að gjaldskráin taki til skipagjalda og vörugjalda. Skipagjöld séu annars vegar miðuð við stærð skipa, dvalartíma á hafnarsvæði og veitta aðstöðu, en hins vegar fastagjöld fiskiskipa í heimahöfn. Vörugjöld séu aftur á móti gjöld sem tekin eru af allri losun og lestun vöru í höfn, þar á meðal aflagjald af sjávarafla sem skipað er á land í höfn.

Að álit Samtaka iðnaðarins felur það fyrirkomulag sem gert sé ráð fyrir skv. 8. gr. hafnalaga í sér verðsamráð og sem slíkt sé það ekki í anda samkeppnislaga. Samtökin benda á að samkeppnisyfirvöld hafi beitt sér gegn verðsamráði þar á meðal útgáfu sameiginlegrar verðskrár. Samtökin telja fyrirkomulag þetta samkeppnishindrandi þar sem hafnir landsins séu misjafnar að stærð, aðstöðu og þjónustu, en jafnaðarverð sé látið gilda án tillits til aðstæðna á hverjum stað. Hafnir séu sjálfstæð fyrirtæki og telja Samtökin að sameiginleg gjaldskrá hafna komi í veg fyrir eðlilega og heilbrigða samkeppni milli hafna landsins og feli ekki í sér hvata til hagræðingar í rekstri. Er þess óskað að samkeppnisyfirvöld veði athygli samgönguráðherra á málinu, samanber 19. gr. samkeppnislaga.

Sem rök fyrir því að atvinnugreinum og vörutegundum sé mismunað segir í minnisblaði Samtaka iðnaðarins að í gjaldskrá, nr. 67/1998, fyrir hafnir sé „...mælt fyrir um að af öllum skipum skuli greiða lestargjald, 4,85 kr. á mælieiningu, af innlendum fiskiskipum þó aldrei oftar en tvisvar í mánuði. Í bryggjugjöld skal greiða 2,35 kr. á mælieiningu fyrir hverja byrjaða 24 tíma sem skip er bundið við bryggju. Þetta gjald greiða þó fiskiskip aldrei oftar en 13 sinnum í mánuði.

*Vörugjöld skal greiða af öllum vörum sem fara um höfn. Vörugjald er í fimm gjaldflokkum. Fjórir þeirra eru föst krónutala fyrir hvert tonn, 119 kr., 228,5 kr., 247 kr. og 681 kr. Fimmti gjaldflokkurinn er fyrir sjávarafla og er mismunandi hlutfall af verðmæti en þó aldrei hærra en 1.521 kr. fyrir tonnið og sérreglur eru um frystan fisk, eldisfisk, saltfisk og gámafisk.*

*Einstökum hafnarstjórnnum er veitt heimild til þess að lækka gjaldskrána þegar umskipun, lestun og losun sjávarafla á í hlut“.*

Samtök iðnaðarins telja að ofangreint sýni að lög og reglur mismuni þeim sem nota hafnirnar. Útgerðin sem noti þjónustu hafna mest virðist sæta sérstakri meðferð og fá veitta þjónustu ódýrari en aðrir. Samtökin telja þetta vísbendingu um að almenna gjaldskráin sé hærri en ella þar sem almennir notendur hafna greiði niður þjónustu og aðstöðu í höfnum fyrir útgerðina.

Vísað er m.a. í 3. gr. gjaldskrár hafna þar sem segir: „*Af öllum skipum skal greiða hafnagjöld til hafnarsjóðs ef þau koma inn fyrir takmörk hafnarinnar og njóta þjónustu hennar*“. Samtökin segja að ráða megi af þessu að gjöldin séu þjónustugjöld og benda á að fram hafi komið í úrskurði umboðsmanns Alþingis, um heilbrigðiseftirlitsgjald, að samræmi verði að vera milli tilkostnaðar vegna þeirrar þjónustu sem veitt er og þeirra gjalda sem innheimt eru fyrir þjónustuna. Samtökin segjast ekki sjá hvernig hin samræmda gjaldskrá hafna um land allt geti fullnægt þessu skilyrði og segja útilokað að tilkostnaður hafna sé allsstaðar sá sami svo réttlæta megi samræmda gjaldskrá.

Samtök iðnaðarins telja að hætta beri innheimtu á sérstöku vörugjaldi í Hafnabótasjóð, sem er 25% álag á önnur vörugjöld en aflagjald, þar sem málum sé nú þannig háttáð að ljóst sé að almennir vöruflutningar um hafnir beri uppi öll umsvif Hafnabótasjóðs, þar sem sjávarafli sé undanskilinn þessu sérstaka vörugjaldi. Sjóður þessi hafi það hlutverk, skv. hafnalögum, að veita lán og styrki til hafnargerða og bæta tjón á mannvirkjum og fari Hafnaráð með stjórn sjóðsins í umboði samgönguráðherra. Samtökin segja að á árinu 1996 hafi hið sérstaka vörugjald numið 154,6 milljónum króna og árið 1997 hafi það numið 191,8 milljónum króna. Samtals hafi þessi skattheimta af almennum vöruflutningum því numið 346,4 milljónum króna á þessum tveimur árum, en ríkið hafi á sama tíma lagt sjóðnum til 36 milljónir króna. Þetta þýði að 90,6% tekna sjóðsins hafi verið af sérstöku vörugjaldi en 9,4% komið úr ríkissjóði. Samtökin benda á að útgerðin leggi ekkert að mörkum til sjóðsins.

Í lok minnisblaðs stjórnar Samtaka iðnaðarins segir: „*Banna á að gefa út sameiginlega gjaldskrá fyrir hafnir. Hver höfn á að vera ábyrg fyrir eigin gjaldskrá. Tryggja verður að vöruflokkum og atvinnugreinum verði ekki mismunað í viðskiptum við hafnir. Hætt verði að innheimta sérstakt vörugjald í Hafnabótasjóð eins og nú er gert. Þess í stað verði hafnirnar sjálfar látnar*

*greiða beint til sjóðsins eftir sérstökum reglum sem verði algjörlega óháðar eðli þeirrar umferðar sem fer um höfnina, en ráðist frekar af almennum umsvifum viðkomandi hafnar. Með þessu næst fram jafnræði milli atvinnugreina og vöruflokka og hafnirnar sjálfar standa beint straum af þessum kostnaði í stað núverandi skattheimtu sem grundvallast á óréttlátri gjaldheimtu af hluta viðskiptavina hafnanna“.*

## **II.**

### **Málsmeðferð**

#### **1.**

Samkeppnisstofnun skrifaði bréf, dags. 30. september 1998, til samgönguráðuneytisins og óskaði eftir umsögn ráðuneytisins um erindi Samtaka iðnaðarins.

#### **2.**

Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 21. janúar sl., kemur fram að ráðuneytið telur að hér sé um þýðingarmikið mál að ræða sem snerti rekstur allra hafna landsins ásamt tilheyrandi fjárveitingum hafnaáætlunar. Í bréfinu segir einnig að veruleg umfjöllun hafi átt sér stað á síðastliðnu ári innan ráðuneytisins um þessi mál.

Ráðuneytið segir í bréfi sínu að núverandi framkvæmd þeirra mála sem Samtök iðnaðarins kvarti yfir byggist á lögum og þá fyrst og fremst hafnalögum. Undanfarið hafi farið fram umræða vegna breytinga sem snerta hertar formkröfur til skatta og þjónustugjalda hjá ríkinu og starfandi sé nefnd um þetta efni á vegum fjármálaráðuneytisins. Fram kemur að samgönguráðuneytið muni að sjálfsögðu taka tillit til þeirra tillagna sem frá nefndinni komi.

Ráðuneytið skiptir kvörtunarefni Samtaka iðnaðarins í fjóra flokka: A. samræmd gjaldskrá, B. þjónustugjöld án kostnaðarforsendna, C. skattar er mismuni atvinnuvegum, og D. skattlagning og millifærslur milli verkefna innan hafna. Ráðuneytið segir síðan: *„Hér er um að ræða atriði er öll snerta rekstrarform hafna og flókið samspil þess og fjárveitinga ríkissjóðs til*

*fjárfestinga og í sumum tilvikum rekstrarstyrkja til hafna sem ekki standa undir sér“.*

Ráðuneytið telur samkeppnisskilyrði hafna misjöfn þar sem hafnirnar séu eins misjafnar og þær séu margar. Ástand hafna fari einnig eftir fjárveitingum á hverjum tíma og hvar þær eru í framkvæmdaröðinni. Það þurfi varla að taka það fram að framkvæmdir við sumar hafnir séu á mörkum þess að teljast byggðamál. Ráðuneytið heldur því fram að það sé því engin tilviljun að gjaldskrá hafna hafi verið samræmd um langt árabil. Að mati þess sé gjaldskráin hámarksgjaldskrá er jafni aðstöðu hafna. Bent er á að í 2. mgr. 19. gr. gjaldskrár fyrir hafnir, nr. 67/1998, sé ákvæði um heimild til frávika frá gjaldskránni og hafi sú heimild verið nýtt.

Samgönguráðuneytið segir skiptar skoðanir um það hvort gjöld þau sem erindið fjallar um mismuni atvinnugreinum en segir millifærslur milli hafna vera staðreynd og óhjákvæmilegar í því kerfi sem nú sé í gildi.

Að mati ráðuneytisins eru tvö grundvallaratriði í máli þessu: „Í fyrsta lagi það sem nefnt hefur verið “right to access”, en í því felst að allir hafi jafnan aðgang að mannvirkjum sem notið hafa ríkisstyrkja og í öðru lagi sú staðreynd að engar millifærslur eru heimilar úr einstökum hafnarsjóðum sveitarfélaga til annarra verkefna sveitarfélaganna“.

Ráðuneytið telur að full þörf sé á því að fjalla um þennan málaflokk sérstaklega með tilliti til þess að um breyttar aðstæður geti verið að ræða sem kalla kunni á skynsamlegar breytingar. Af þessu tilefni er bent á aukna áherslu sem ESB hefur lagt á þennan málaflokk, sbr. útgáfu s.k. grænbókar um hafnir og væntanlegar hvítbókar nú í ár.

Í lok bréfsins segir: „Ráðuneytið hefur því ákveðið að skipa tvær nýjar nefndir sem ætlað er að hraða störfum. Fyrri nefndin á að fjalla sérstaklega um gjaldskrá hafna og hin síðari um framtíðarskipulag hafnamála. Ráðuneytið mun tryggja að sjónarmið Samtaka iðnaðarins verða tekin til málefnalegrar umfjöllunar í báðum þessum nefndum“.

### 3.

Með bréfi, dags. 27. janúar sl., sendi Samkeppnisstofnun Samtökum iðnaðarins umsögn samgönguráðuneytisins um erindið. Í svarbréfi Samtakanna, dags. 8. febrúar sl., segir m.a. að umsögn ráðuneytisins virðist staðfesta í öllum aðalatriðum að umkvörtunarefni Samtaka iðnaðarins séu rétt. Samtökin segja það ánægjulegt að í ráðuneytinu hafi verið fjallað um erindið og tekin hafi verið ákvörðun um að skipa tvær nefndir til þess að fjalla um gjaldskrá hafna og framtíðarskipulag hafnamála. Samtökin telja þetta hins vegar ekki nóg og benda á að í nýútgefinni gjaldskrá hafna, nr. 60/1999, komi ekki fram neinar nýjar viðhorfsbreytingar ráðuneytisins.

Samtökin telja mikilvægt að Samkeppnisstofnun fjalli um málið og komist að efnislegri niðurstöðu sem verði samgönguráðuneytinu skýr leiðarvísir um hverra breytinga sé þörf í þessum efnunum.

### 4.

Samkeppnisstofnun gaf með bréfi, dags. 15. febrúar sl., samgönguráðuneytinu kost á að koma á framfæri athugasemdum ef einhverjar væru við bréf Samtaka iðnaðarins frá 8. febrúar.

Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, sem dagsett er 9. mars, kemur fram að ráðuneytið telji sig hafa í fyrra bréfi svarað öllum umkvörtunarefnum vegna erindis Samtaka iðnaðarins. Til þess að koma í veg fyrir misskilning ítrekar ráðuneytið í bréfi sínu að átt sé við millifærslur milli hafna innan sama hafnasamlags þegar fjallað hefur verið um millifærslur milli hafna í skrifum ráðuneytisins.

Í bréfi samgönguráðuneytisins kemur fram það álit að hið sérstaka vörugjald sé ígildi skatts. Ennfremur segir í bréfi ráðuneytisins: „*Ráðuneytið er með það í skoðun hvort skerpa þurfi á formkröfum í kjölfar lagabreytinga sem orðið hafa á öðrum sviðum. Haft hefur verið sérstakt samráð við forsætisráðuneytið og fjármálaráðuneytið og er umfjöllun ekki lokið. Tekið skal skýrt fram að þessa vinnu er verið að vinna í mörgum öðrum málaflokkum innan ríkisins*“.

Vegna gagnrýni Samtaka iðnaðarins á útgáfu ráðuneytisins á nýrri gjaldskrá fyrir hafnir, í byrjun árs 1999, segir að ráðuneytinu beri að framfylgja þeim lögum og reglum sem um hafnir gilda og það hafi með útgáfunni verið að framfylgja lagalegum skyldum sínum.

Ráðuneytið bendir í lok bréfsins á að hjá ESB hafi hafist með útkomu s.k. grænbókar, í desember 1997, ferli sem hugsanlega leiði til meira frjálsræðis í rekstri hafna. „Þessu til staðfestingar sendist Samkeppnisstofnun ljósrít úr EC Inform-Transport frá febrúar 1999. Þar kemur fram að mál þetta er á byrjunarstigi. Framkvæmdastjórnin er að safna upplýsingum um hafnir aðildarríkjanna og ekki hefur einu sinni verið ákveðið hver verði lagaramminn varðandi gjaldtöku. Í fyrsta lagi sé þess að vænta um næstu áramót. Ráðuneytið telur að það hljóti að vera bjartsýn spá og telur jafnframt að hér á Íslandi sé umræðan ekkert komin skemmra á veg og að öllum líkindum lengra. Til viðbótar þessu skal upplýst að umræðan í ESB snýst fyrst og fremst um stórar flutningahafnir enda fiskihafnir oftast taldar til byggðamála í Evrópusambandinu“.

## 5.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 21. janúar sl., er vísað til svonefndrar grænbókar Evrópusambandsins, Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure. Í úrdráttarkafla ritsins segir m.a.: „*The purpose of this paper is therefore to launch a wide ranging debate on individual port issues and possible future policies which should help to increase port efficiency and improve port and maritime infrastructure by integrating ports into the multimodal trans-European network and which should also meet the Community's responsibilities under the Treaty to ensure free and fair competition in the port sector. The Commission suggests a number of possible measures which can be applied in the context of existing policies, and identifies other policy areas, in particular in the fields of port charging and market access, in which new initiatives should be considered. These suggestions, on which the Commission seeks the views of interested parties, are summarised in the following paragraphs*”.

...

*„The ownership, organisation and administration of ports vary between and within Member States, thus leading to great diversity in the port sector. While accepting that it should be left to the Member States to decide upon the ownership and organisation, a key issue from a competition point of view is the financial flows between the public authorities, the port authorities, the port operators and the users of the port facilities and services.*

*Until now the Commission has not considered public funding of port infrastructure which is open to all users as aid. However, as ports are increasingly considered as terminals having mainly commercial activities with greater involvement of the private sector, and competition is strong on a Community-wide basis, a different approach could be desirable for the future. Therefore, the Commission finds that port infrastructure should be priced in such a way that users should bear the real costs of the port services and facilities they consume“.*

## **6.**

Með bréfi sínu, dags. 9. mars sl., sendi samgönguráðuneytið ljósrit úr EC Inform-transport frá febrúar 1999. Þar kemur m.a. fram: *„The Commission is due to publish a report detailing the results of an inventory exercise aimed at compiling information on public financing in ports and charging practices, and suggesting possible options for the future“.* Einnig kemur þar fram að *„... no immediate action is planned as far as a ports charging Directive is concerned. Although the need for such a Directive was outlined in the Commissions’s recent white paper on infrastructure charging (ECI-T 19/8), its development is likely to depend on what happens in other sectors“.*

## **III.**

### **Lagaumhverfi**

#### **1.**

Þau lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem mestu skipta í því máli sem hér er til umfjöllunar eru hafnalög, nr. 23/1994, lög nr. 6/1996, um Siglingastofnun Íslands, reglugerð um gjaldskrá fyrir hafnir og samkeppnislög nr. 8/1993.



## 2.

Í 1. og 2. gr. hafnalaga er fjallað um yfirstjórn hafnamála og skilgreiningu á höfn. Í 1. gr. segir að um yfirstjórn hafnamála fari eftir lögum um Siglingastofnun Íslands.

Í 3. gr. laganna segir að eigendur hafna samkvæmt lögnum séu sveitarfélög. Hafnir geti verið hluthafar í fyrirtækjum sem tengjast starfsemi þeirra. „Ráðherra skal ákveða með reglugerð að höfðu samráði við eigendur viðkomandi hafna að mynduð verði hafnasamlög um rekstur þeirra þar sem landfræðileg skilyrði eru fyrir hendi. Innan hvers hafnasamlags skal rekinn einn hafnarsjóður. Með reglugerð um hvert hafnasamlag skal fylgja áætlun um framkvæmdir samkvæmt hafnaáætlun svo sem við á um hlutaðeigandi hafnir“.

Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir: „Hafnarstjórn, sem kosin er af eigendum hafnar eða hafnasamlags, skal hafa á hendi stjórn hafnar eða hafnasamlags og hafnarsjóðs í samræmi við reglugerð, sbr. 2. mgr. 7. gr.“.

Í 6. grein segir m.a.: „Eftirtalin gjöld skulu greidd fyrir afnot hafna:

1. Skipagjöld á skip þau og báta er nota viðkomandi höfn:

- a. Gjöld, miðuð við stærð skipa, dvalartíma á hafnarsvæðinu og veitta aðstöðu.
- b. Fastagjöld fiskiskips í heimahöfn.
- c. Hafnsögugjöld.
- d. Vigtargjöld af öllum sjávarafla.
- e. Önnur gjöld.

2. Vörugjöld af vörum sem umskipað er, lestaðar eða losaðar í höfn, þar á meðal aflagjald sem er vörugjald af sjávarafla sem lagður er á land á hafnarsvæðinu. Þó skulu flutningar með ferjum og flóabátum sem njóta styrks samkvæmt vegalögum undanþegnir vörugjaldi.“

Í upptalningu í 6. gr., um það hvaða gjöld skuli greiða fyrir afnot hafna, segir í 6. tölulíð: „Sérstakt vörugjald til Hafnabótasjóðs, sbr. 4. mgr. 12. gr.“.

Í 7. gr. laganna segir m.a.: „Sérstakt vörugjald skv. 6. tölul. 1. mgr. 11. gr skal renna í Hafnabótasjóð. Gjaldið skal vera sem svarar 25% álagi á vörugjöld

eins og þau eru ákveðin í hinni almennu gjaldskrá, önnur en aflagjald, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 11. gr.

Innheimtuaðilar vörugjalds skv. 2. tölul. 1. mgr. 11. gr. skulu innheimta og standa skil á sérstöku vörugjaldi skv. 6. tölul. 1. mgr. 11. gr.

Ráðherra skal kveða nánar á um innheimtu og skil á gjaldinu, þar á meðal hversu oft það getur lagst á sömu vörusendingu, og ákveða hvernig skuli fara með vörslu og daglega afgreiðslu sérstaks vörugjalds samkvæmt lögum þessum“.

Í 8. gr. hafnalaga segir: „Hafnaráð skal að fengnum tillögum Hafnasambands sveitarfélaga gera tillögur til samgönguráðuneytisins, a.m.k. einu sinni á ári, um gjaldskrá skv. a-b-lið 1. tölul. og 2. tölul. 11. gr. Skal gjaldskráin við það miðuð að tekjur hafnarsjóðanna standi almennt undir rekstri og hæfilegu fjármagni til nýbygginga.

Slík gjaldskrá, staðfest af samgönguráðherra, skal gilda fyrir allar hafnir er lög þessi ná til. Önnur gjöld hafnarinnar ákveður viðkomandi hafnarstjórn. Ráðherra getur heimilað einstökum hafnarstjórnnum frávik frá hinni almennu gjaldskrá ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. þessarar greinar er einstökum hafnarstjórnnum heimiluð frávik til lækkunar á hinni almennu gjaldskrá fyrir hafnir vegna umskipunar, lestunar og losunar á sjávarafli“.

Í 9. gr. segir: „Tekjum og eignum hafnarsjóðs má einungis verja í þágu hafnarinnar. Hafnarsjóðir skulu undanþegnir hvers konar sköttum til sveitarsjóða. Eigendur hafnar eða hafnasamlags bera ábyrgð á skuldbindingum hafnarsjóðs“.

Í 25. gr. hafnalaga segir: „Hafnabótasjóður er eign ríkisins og fer hafnaráð með stjórn sjóðsins í umboði samgönguráðherra. Hlutverk sjóðsins er að veita lán og styrki til hafnargerða og bæta tjón á hafnarmannvirkjum“.

Í 26. gr. segir: „Tekjur Hafnabótasjóðs eru þessar:

1. Vörugjald af vörum sem umskipað er, lestaðar eða losaðar utan löggiltra hafnasvæða, sbr. 5. mgr. 12. gr.
2. Tekjur af starfsemi sjóðsins.

3. Sérstakt vörugjald skv. 6. tölul. 1. mgr. 11. gr.

4. Framlag úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun Alþingis.

*Tekjum af vörugjaldi skv. 1. og 3. tölul. 1. mgr. skal ráðstafað til sjóðsins eða til annarra þarfa samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárlögum hverju sinni“.*

### 3.

Í lögum um Siglingastofnun Íslands segir m.a. að samgönguráðherra fari með yfirstjórn hafnamála, nema annað sé ákveðið í öðrum lögum. Siglingastofnun Íslands fer hins vegar með framkvæmd hafnamála samkvæmt lögnum.

Jafnframt segir í lögnum að Hafnaráð skuli vera ráðgefandi aðili fyrir ráðherra og forstjóra Siglingastofnunar í hafnamálum. Hafnaráð skuli fjalla um breytingar á lögum og reglum er varða hafnamál og framkvæmdaáætlanir fyrir einstök ár og til lengri tíma, svo og fjármál hafna, þar á meðal gjaldskrárbreytingar.

### 4.

Í gjaldskrá, nr. 60/1999, fyrir hafnir segir í 1. gr. að hún gildi fyrir allar hafnir sem hafnalög nái til. Í 3. gr. kemur fram að af öllum skipum skuli greiða hafnagjöld til hafnarsjóðs ef þau komi inn fyrir takmörk hafnarinnar og njóti þjónustu hennar.

Í 4. gr. gjaldskrárinnar er kveðið á um greiðslu lestagjalds, kr. 5,05 á mælieiningu, og segir þar m.a. að lestagjald greiðist ekki af innlendum fiskiskipum oftár en tvisvar í mánuði. Einnig er kveðið á um undanþágur frá greiðslu lestagjalda í þessari grein, má þar nefna herskip og varðskip.

Í 5. gr. er kveðið á um greiðslu bryggjugjalda af skipum sem leggjast við bryggju eða hafnarbakka, kr. 2,45 á mælieiningu, fyrir hverja byrjaða 24 tíma sem skip liggur bundið. Undantekningar sem varða fiskiskip koma einnig fyrir í þessari grein ásamt ákvæði um undanþágur fyrir þau skip sem undanþegin eru greiðslu lestagjalda skv. 2. mgr. 4. gr.

Í 6. gr. segir: „*Vörugjald skal greiða af öllum vörum sem fluttar eru af skipsfjöllum á land eða úr landi á skipsfjöllum, eða úr einu skipi í annað, innan takmarka hafnarinnar, þó með þeim undantekningum er síðar getur“.*

Í 8. gr. gjaldskrárinnar segir: „Af vörum sem fluttar eru á skip og fara eiga til annarra hafna innanlands greiðist hálftr vörugjald.

Af vörum sem fara eiga til útlanda en umskipað er í innlendri höfn skal greiða fulltr vörugjald í fyrstu lestunarhöfn“.

Í 9. gr. segir: „Um vörugjald af flutningi ferjuskipa skal semja við ferjueiganda sem innheimtir gjaldið ásamt flutningsgjaldi og stendur skil á því til hafnarinnar. Þó skulu flutningar með ferjum og flóabátum sem njóta styrks samkvæmt vegalögum undanþegnir vörugjaldi“.

Í 10. gr. segir: „Þessar vörur eru algjörlega undanþegnar vörugjaldi:

a) Umbúðir sem endursendar eru.

b) Kol, olía, vistir og aðrar nauðsynjar skipa til eigin notkunar.

c) Almennar póstsendingar og farangur ferðamanna.

d) Úrgangur sem fluttur er til eyðingar“.

Í 12. gr. er vörugjaldi skipað í fimm gjaldflokkum eftir vörutegundum. Gjaldið er í flestum gjaldflokkum ákveðin upphæð fyrir hvert tonn, allt frá 123,50 kr. pr. tonn fyrir ýmsa vöru sem flutt er í lausu máli upp í 707,00 kr. pr. tonn af vélum, tækjum o.þ.h. Í einum gjaldflokki er miðað við hlutfall af verðmæti:

„5. fl.: Gjald 1.00%:

*Sjávarafli lagður á land eða í skip á hafnarsvæðinu til vinnslu eða brottflutnings, þ.m.t. fiskur og seiði úr eldiskvíum. Gjaldið reiknast af heildarverðmæti aflans.*

*Gjald af frystum afla frystitogara og eldisfiski reiknast af helmingi heildarverðmætis.*

*Gjald af saltfiski reiknast miðað við tvöfalda þyngd og gjald af gámafiski reiknast af áætluðu heildarverði.*

*Kaupanda aflans ber að afhenda hafnarstjóra skýrslu um keyptan afla mánaðarlega, t.d. afrit af aflaskýrslu til Fiskifélags Íslands. Aflagjaldið fellur í gjalddaga um leið og afla er landað. Kaupandi aflans innheimtir gjaldið hjá seljanda og er ábyrgur fyrir því til hafnarsjóðs þótt hann vanræki innheimtu þess.*

*Hámarksgjald samkvæmt þessum lið er kr. 1.580,00 pr. tonn.*

*Standa ber skil á greiðslu aflagjalds eigi sjaldnar en mánaðarlega.*

*Lágmarksgjald í öllum flokkum er 65,70.*

*Einstökum hafnarstjórnnum eru þó heimiluð frávik til lækkunar á 12. gr. gjaldskrárinnar vegna umskipunar, lestunar og losunar á sjávarafla“.*

Í 14. gr. segir m.a: „Af gjöldum þeim sem þessi gjaldskrá tekur til og reiknuð eru út frá mælieiningu skv. 2. gr. skal veita 17% afslátt vegna olúflutninga-skipa sem geta flutt aðgreinda sjókjölfestu í sérhönnuðum geymum“.

19. gr. hljóðar svo: „Ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi getur ráðherra heimilað einstökum hafnarstjórnnum frávik frá gjaldskrá þessari.

*Ef hafnarstjórn óskar frávika frá gjaldskrá þessari skal hún senda hafnaráði rökstudda beiðni þar að lútandi. Hafnaráð leggur síðan tillögur sínar fyrir ráðherra sem ákveður hvort frávik skuli leyfð“.*

## 5.

Í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga segir um hlutverk samkeppnisráðs:

*„Hlutverk samkeppnisráðs er að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“.*

Í 10. gr. laganna segir: „Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að haf áhrif á:

*a. verð, afslætti eða álagningu,*

*....“.*

Í 19. gr. samkeppnislaga er svofellt ákvæði:

*„Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slikt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“.*

## IV.

### Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs þann 17. desember 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

#### 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra vekur samkeppnisráð athygli samgönguráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga.

#### 2.

Í erindi frá Samtökum iðnaðarins er gerð fjórþætt athugasemd við lögbundna skipan hafnamála í landinu sem raski samkeppni. Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við samræmda gjaldskrá hjá öllum höfnum. Í öðru lagi lýtur erindið að þjónustugjöldum sem ekki séu í samræmi við kostnað við veitta þjónustu. Í þriðja lagi er vikið að því að gjaldtaka hjá höfnum mismuni vörutegundum og atvinnugreinum. Í fjórða og síðasta lagi er kvartað um millifærslu tekna á milli verkefna innan hafna.

Samtök iðnaðarins telja að ákvæði í 8. gr. hafnalaga nr. 23/1994, fari gegn markmiði samkeppnislaga þar sem það feli í sér verðsamráð milli hafna landsins. Gjaldskrá hafna sem samþykkt er af samgönguráðherra og gefin út af samgönguráðuneytinu sé sú sama fyrir allar hafnir. Hafnir landsins séu misjafnar að stærð, aðstöðu og þjónustu en gjaldskráin gildir fyrir þær allar án tillits til aðstæðna á hverjum stað. Samtök iðnaðarins gera einnig athugasemdir við gjöld eða skatta sem hafnalög og gjaldskrá byggð á þeim kveði á um og telja að gjaldtaka fyrir veitta þjónustu sé ekki í samræmi við þann kostnað sem liggja að baki þjónustunni. Vísa þau til úrskurðar umboðsmanns Alþingis, um heilbrigðiseftirlitsgjald, en þar kemur m.a. fram að samræmi verði að vera á milli tilkostnaðar vegna þeirrar þjónustu sem veitt er og þeirra gjalda sem innheimt eru fyrir þjónustuna. Samtökin benda einnig á að hafnir séu sjálfstæð fyrirtæki í eigu sveitarfélaga og samræming á gjaldtöku hvetji ekki til

samkeppni né feli í sér hvata til hagræðingar í rekstri. Samtökin telja gjaldskrána mismuna bæði vörutegundum og atvinnugreinum.

Það er álit Samtaka iðnaðarins að lög og reglur um hafnir mismuni þeim sem þær nota. Máli sínu til stuðnings nefna þau að útgerðin sem notar þjónustu hafna mest fái veitta þjónustu ódýrari en aðrir og virðist þannig sæta sérstakri meðferð. Samtökin telja þetta vísbendingu um að almenna gjaldskráin sé hærri en ella þar sem almennir notendur greiði niður aðstöðu og þjónustu fyrir útgerðina í höfnum landsins. Mismunun sú sem um ræði sé að finna bæði í skipagjöldum og vörugjöldum gjaldskrárinnar en auk þess sé útgerðin undanþegin 25% sérstakri aukaálagningu á vörugjald sem rennur til Hafnabótasjóðs, sem lögum skv. sér um að veita lán og styrki til hafnargerða og bæta tjón á hafnarmannvirkjum. Samtökin upplýsa að um sé að ræða umtalsverða upphæð þar sem þessi aukaálagning hafi t.d. aflað sjóðnum um 191.8 millj. króna árið 1997.

Samtök iðnaðarins telja að breytinga sé þörf á því fyrirkomulagi sem nú er í gildi. Gera eigi hverja höfn ábyrga fyrir eigin gjaldskrá og banna útgáfu sameiginlegrar gjaldskrár hafna. Tryggja verði að sú mismunun sem eigi sér stað bæði varðandi vöruflokka og atvinnuvegi í viðskiptum aðila við hafnir verði afnumin. Hið sérstaka vörugjald verði lagt af í núverandi mynd en hafnirnar greiði sjálfar, óháð eðli þeirrar umferðar sem um þær fara, í sjóðinn eftir umsvifum.

### 3.

Kvörtunatriði Samtaka iðnaðarins telur samgönguráðuneytið snerta rekstarform hafna og flókið samspil þess og fjárveitinga ríkissjóðs til fjárfestinga og rekstrarstyrkja til hafna sem ekki standa undir sér. Ráðuneytið segir samkeppnisskilyrði hafna eins misjöfn og þær séu margar. Ástand hafna fari eftir fjárveitingum á hverjum tíma og framkvæmdir við sumar hafnir séu á mörkum þess að teljast byggðamál. Að mati ráðuneytisins er það grundvallaratriði í þessu máli að allir hafa jafnan aðgang til ríkisstyrktra mannvirkja og ekki séu heimilaðar millifærslur úr hafnarsjóðum til annarra verkefna sveitarfélaga.

Ráðuneytið segir það skoðun sína að hið sérstaka vörugjald sé ígildi skatts og telur skiptar skoðanir um það hvort gjöld þau sem erindið fjallar um mismuni atvinnugreinum. Ráðuneytið upplýsir að það telur fulla þörf á því að fjalla um þennan málaflokk sérstaklega með tilliti til þess að um breyttar aðstæður geti verið að ræða sem kunni að kalla á skynsamlegar breytingar. Upplýst er um skipan tveggja nefnda um hafnamál. Önnur nefndin fjalli sérstaklega um gjaldskrá hafna og hin um framtíðarskipulag hafnamála.

Ráðuneytið bendir á umfjöllun innan ESB um hafnamál og upplýsingasöfnun sem hafin sé meðal aðildarríkjanna um fyrirkomulag, m.a. gjaldtöku hafna, innan hvers ríkis. Umræðan snúist fyrst og fremst um stórar flutningahafnir en ráðuneytið bendir á að fiskihafnir séu oftast taldar til byggðamála hjá ESB.

Samgönguráðuneytið upplýsir einnig í umsögn sinni um erindi Samtaka iðnaðarins að undanfarið hafi farið fram umræður sem snerta hertar formkröfur til skatta og þjónustugjalda hjá ríkinu og að starfandi sé nefnd á vegum fjármálaráðuneytisins um þessi mál. Fram kemur að ráðuneytið muni taka tillit til þeirra tillagna sem þar koma fram.

#### 4.

Áfangaskýrsla þeirra nefnda sem samgönguráðherra skipaði til að fjalla um gjaldskrármál hafna og framtíðarskipulag hafnamála, og vísað er til hér að framan, kom út í september sl. Í skýrslunni kemur m.a. fram það mat nefndamanna að núverandi lagarammi um gjaldskrá hafna sé ekki til þess fallinn að leiða til aukinnar hagkvæmni í rekstri hafna. Samræmd gjaldskrá standi í vegi einstakra hafna við að nýta sér rekstrarlega kosti sína. Ennfremur segir að erfitt sé við núverandi skipan að koma við samkeppni hliðstætt því sem þróast hafi í vaxandi mæli nánast á öllum sviðum atvinnulífsins. Nefndin segir það sitt mat að þrátt fyrir að rök fyrir samræmdri gjaldskrá hljóti að vera fyrir hendi þá vegi kostir aukins frjálsræðis í starfsemi hafna þyngra. Bent er á að ákvarðanir í rekstri, þar með talið ákvarðanir um gjaldtöku, verði að taka út frá almennum rekstrarlegum forsendum. Núgildandi kerfi hvetji til offjárfestinga m.a. þar sem hafnalög heimila ekki eigendum að taka fé út úr rekstri hafna. Hafnir megi ekki lækka gjaldskrá og því sé eina mögulega fjárfestingin fyrir



rekstrarlega sterkar hafnir að leggja fé í enn meiri hafnarmannvirki eða mjög skyldan rekstur sem ekki þarf alltaf að vera arðbær fjárfesting.

Um undanþágur gjaldskrárinnar segir í skýrslunni að vitað sé að sjónarmið ýmissa hagsmunaaðila hafi ráðið för hvað viðvíkur ákvæðum sem ívilni t.d. útgerðum fiskiskipa, flutningum innanlands, vinnuvélaeigendum, frystitogurum, herskipum og hafrannsóknaskipum. Einnig er bent á ívilnun sem ekki komi fram með beinum hætti svo sem óeðlilega lág bryggjugjöld. Sú skoðun nefndarinnar kemur fram að afnema beri undanþágur gjaldskrárinnar svo að þeir beri kostnaðinn sem honum valda.

Tvær tillögur að breytingum á gjaldskrármálum hafna koma fram í áfangaskýrslunni og er önnur þeirra að mati nefndarinnar skynsamlegri. Í þeirri tillögu felst að gefa eigi gjaldskrá hafna frjálsa með aðlögunartíma og svigrúmi á aðlögunartíma en án undanþágna. Það verði síðan á forræði eigenda hafna eða hvers sveitarfélags um sig að uppfylla formkröfur sem gerðar eru til gjaldtöku opinberra aðila. Hugmyndir nefndarinnar sem koma fram þar að lútandi eru að í upphafi tímabils verði undanþáguákvæði gjaldskrár afnumin með öllu. Viðmiðunargjaldskrá verði gefin út þar sem höfnum verði heimilt að hækka gjöld allt að 20% eða lækka gjöld allt að 20% frá viðmiðunargjaldskrá. Í skýrslunni kemur enn fremur fram að rétt geti verið að kveða á um samræmt heiti gjaldaliða í gjaldskráum í lögum til að gera þær gagnsærri en slíkt sé gert t.d. í Noregi. Í skýrslunni kemur fram að nefndin hafi í umfjöllun sinni litið til nágrannalanda og upplýst er að þar hafi á undanförunum árum átt sér stað miklar breytingar. Hugmyndir þær sem nefndin setur fram í skýrslunni er í anda þeirra breytinga.

Í áfangaskýrslunni er fjallað um hina ýmsu gjaldaliði gjaldskrár hafna. Segir þar að skipagjöld séu lægst á Íslandi í samanburði við nágrannalönd. Aflagjald sé einnig miklu lægra hér á landi en í nágrannalöndunum. Það álit er sett fram að ljóst sé að runnin sé upp sú stund að sjávarútvegurinn þurfi að greiða fullt verð fyrir þá þjónustu sem hafnirnar veita sjávarútvegsfyrirtækjum. Nefndin telur eðlilegt að miða gjaldtöku vörugjalda við það vörumagn sem um höfnina fer. Bendir hún á að því meira magn sem fari um hafnir því meira slit sé á bryggjum og þeim mun stærra athafnasvæði þurfi fyrir upp- og útskipun.

Nefndin bendir á að ýmis álitamál komi upp er varði vörugjaldsflokkana og auðvelt sé að rökstyðja eitt og annað í því sambandi. Nefndin telur að í hugmyndum um viðmiðunargjaldskrá og frjálsa verðlagningu felist lausn á þeim vanda.

Í skýrslunni er að finna nokkra umfjöllun um hið sérstaka vörugjald sem kveðið er á um í hafnalögum og hlutverk Hafnabótasjóðs. Tillaga um breytingu á hlutverki Hafnabótasjóðs kemur fram og einnig um að ríkið fjármagni sjóðinn ef hið sérstaka vörugjald verði lagt af.

Í Viðauka III við skýrsluna er að finna umfjöllun Siglingastofnunar Íslands um Grænbók ESB um hafnir og sjóflutninga. Þar segir m.a. að markmið grænbókarinnar sé að stofna til umræðna um málefni hafna. Fram kemur að grænbókinni tengjast engar skuldbindingar. Nefndin telur að það sé undir yfirvöldum á Íslandi komið að hvað miklu leyti þau færi sér í nyt hugmyndir grænbókarinnar. Um áhrif grænbókarinnar á Íslandi segir m.a. að verði hugmyndir hennar teknar upp að öllu leyti þá gæti það leitt til þess fyrirkomulags fyrir gjaldskár hafna að hver höfn gæfi út sína gjaldskrá. Varðandi þjónustu hafna gætu hugmyndirnar leitt til þess að: „ • *Sett yrðu lög og/eða reglugerð um gjaldskrár með ákvæðum um gagnsæi, bönnuðu niðurgreiðslur milli gjaldskrárliða (cross subsidation) og gerðu kröfur um kostnað á móti tekjum. • Samræmdar kröfur til þjónustuveitenda. • Opinn markaðsaðgangur fyrir veitendur þjónustu í höfnum. • Stuðningur við þjónustu í höfnum yrði á samkeppnisgrunni, þ.e. styrkir yrðu boðnir út“.*

## 5.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við ýmsum svokölluðum láréttum samkeppnishömlum, þ.e. samkeppnishamlandi samstarfi fyrirtækja sem starfa á sama sölustigi. Meðal annars er hvers kyns samráð og samstarf fyrirtækja um allt sem lýtur að verði og verðlagningu bannað. Samkeppnishömlur af þessum toga eru bannaðar með vísan til þess að allt sem varðar verð vöru og þjónustu er einn helsti hvati fyrirtækja í samkeppni. Ef sá hvati er heftur eru vopn samkeppninnar orðin fá og bitlaus. Samræming á verði er þar af leiðandi í öllum samkeppnisreglum talin alvarlegasta hindrunin á samkeppni.

Með því að skipa málum hafna þannig að fyrir þær gildir ein og sama gjaldskráin hafa stjórnvöld nánast útilokað að höfnum sé gert kleift að keppa sín á milli. Þetta er í ósamræmi við markmið samkeppnislaga og úr takti við það sem almennt tíðkast í viðskiptum. Fram á áttunda áratuginn gildi sérstök gjaldskrá fyrir hverja höfn. Gjaldskrár sem að vísu voru gefnar út af samgönguráðuneytinu í formi reglugerða en samkvæmt tillögum eigenda. Hinar u.þ.b. 50 hafnir eða hafnasamlög landsins þjóna mikilvægu samgönguhlutverki. Sem slíkar skipta hafnir sköpum í þjónustu við atvinnulífið í landinu og byggðina almennt. Árleg heildarvelta hafnanna er 2-3 milljarðar króna. Aðstæður einstakra hafna eru hins vegar mjög misjafnar, þar á meðal kostnaðarlegar forsendur þeirra. Hafnir eru misstórar og þær þjóna ólíkum hagsmunum. Fjárhagsleg staða hafna er líka mjög misjöfn. Þannig er árleg velta hafna allt frá því að vera nokkrir tugir þúsunda króna og allt að tæplega einum milljarði króna. Sumar hafnir hafa meginhluta tekna sinna af aflagjaldi á meðan aðrar hafa meginhluta tekna af almennum vöruflutningum. Flestar hafnir hafa þó tekjur af bæði vörum og aflu. Til eru hafnir sem eru skuldlitlar en margar eru mjög skuldsetnar. Gefur auga leið að ekki eru nokkrar kostnaðarlegar forsendur fyrir því að hafa eina samræmda gjaldskrá fyrir allar hafnir landsins.

Samkeppnisráð er sammála þeim sjónarmiðum sem fram koma í áfangaskýrslu frá september sl. um framtíðarskipan hafnamála, að samræmd gjaldskrá takmarkar samkeppni á milli hafna og kemur í veg fyrir að einstakar hafnir geti nýtt kosti sína viðskiptavinum til hagsbóta. Hin samræmda gjaldskrá dregur úr frumkvæði eigenda hafna og torveldar rétta ákvarðanatöku í rekstri hafna. Samræmd gjaldskrá fyrirtækja, í þessu tilviki hafna, sem kunna að hafa mismunandi þjónustulegar og að öðru leyti rekstrarlegar forsendur getur einnig skaðað samkeppnislega stöðu þeirra sem ekki eiga aðra kosti en að eiga við þær viðskipti. Ekki má líta fram hjá því að margar hafnir eru ómissandi aðstaða (það sem í samkeppnisrétti er kallað á ensku „*essential facility*”) þeim fyrirtækjum sem eiga við þær viðskipti. Samræmd gjaldskrá fyrir mörg fyrirtæki á sama markaði er í beinni andstöðu við einstök ákvæði og markmið samkeppnislaga.

## 6.

Ein afleiðing þess að styðjast við eina samræmda gjaldskrá fyrir svo ólíkan rekstur sem rekstur hafnanna á landinu er hlýtur að verða sú að einstakir gjaldaliðir gjaldskrárinnar endurspegla ekki þann kostnað sem felst í þjónustu hafnanna. Þess utan er gjaldskráin þannig upp byggð að tekið er mismunandi gjald fyrir þjónustu hafna eftir því hvaða vöruflokka um er að ræða. Einstökum tegundum skipa er veittur afsláttur frá gjaldskránni og fleira mætti nefna. Ekki hafa í máli þessu verið færð kostnaðarleg rök fyrir uppbyggingu gjaldskrárinnar. Þvert á móti hefur verið staðfest bæði af samgönguráðuneytinu og nefndum á þess vegum að kostnaðarlegar forsendur liggi ekki til grundvallar gjaldskránni. Kostnaður hafna er í meginatriðum tengdur umsvifum þeirrar þjónustu sem þær inna af hendi. Við eðlilegar rekstraraðstæður og í samkeppnisumhverfi ætti gjaldskrá að endurspegla þetta. Uppbygging gjaldskrár hafna fer að þessu leyti gegn markmiði samkeppnislaga.

## 7.

Ljóst er, og kemur það m.a. fram í áðurnefndri áfangaskýrslu um framtíðarskipan hafnamála, að atvinnugreinar búa við mismunandi kjör í viðskiptum við hafnir. Þannig þurfa almennir vöruflutningar um hafnir að sæta álagi sem rennur í Hafnabótasjóð en afli er undanþeginn álaginu. Fiskiskip njóta ýmiss afsláttar sem almenn flutningaskip gera ekki. Fleiri dæmi af þessum toga mætti nefna. Unnt er að færa rök fyrir því að með því að taka lægra gjald af tilteknum atvinnugreinum en öðrum séu þær síðarnefndu að greiða niður kostnað af þjónustu hafnanna við þær fyrrnefndu. Það eykur kostnað þeirra og getur skert samkeppnisstöðu þeirra gagnvart öðrum atvinnugreinum og samkeppnisstöðu þeirra t.d. á erlendum mörkuðum. Í víxlniðurgreiðslu kostnaðar, þegar einum er gert að greiða hluta kostnaðar fyrir annan, felst ósanngirni sem skaðað getur samkeppnisstöðu þess sem greiðir of hátt verð fyrir þjónustuna sem hann þiggur. Gjaldtaka sem felur í sér víxlniðurgreiðslu fer að þessu leyti gegn markmið samkeppnislaga.

Samkeppnisráð bendir einnig á að þau sérkjör sem sjávarútvegsfyrirtæki njóta í viðskiptum við hafnir fela í sér ígildi ríkisstyrkja. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að Ísland hefur, ásamt fjórum öðrum þjóðum, lagt fram

sameiginlega áskorun fyrir fund Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um að aðrar ríkisstjórnir skuldbindi sig til að afleggja sjávarútvegsstyrki í áföngum. Er til þess vísað að slíkir styrkir leiði til ofveiði og brenglunar í alþjóðlegum viðskiptum með sjávarafurðir. Að mati samkeppnisráðs væri það í anda þessarar áskorunar að fella niður framangreind sérkjör sjávarútvegsins í viðskiptum við hafnir. Jafnframt myndi slík aðgerð eyða þeirri mismunun sem hér er um rætt milli sjávarútvegs og annarra atvinnugreina.

## 8.

Í erindi Samtaka iðnaðarins er vikið að skattlagningu og millifærslu á milli hafna. Samgönguráðuneytið kveður slíka millifærslu leiða af því kerfi sem við lýði sé. Ekki er ljóst að mati samkeppnisráðs hvort sú millifærsla sem um er rætt mismuni atvinnugreinum umfram það sem uppbygging gjaldskrár hafna almennt gerir. Þó verður að telja að millifærsla tekna á milli hafna í sama hafnasamlagi geti verið samkeppnislega skaðleg þegar litið er til þess að ýmis fyrirtæki geta ekki snúið sér annað en til tiltekinnar hafnar eftir hafnaþjónustu.

## 9.

Samkeppnisráð tekur undir það mat sem fram kemur í áðurnefndri áfangaskýrslu að núverandi lagarammi um gjaldskrá hafna sé ekki til þess fallinn að leiða til aukinnar hagkvæmni í rekstri hafna og standi í vegi fyrir því að einstakar hafnir nýti sér rekstrarlega kosti sína.

Samkeppnisráð bendir á og tekur undir það sem þar er sagt að við núverandi aðstæður séu samkeppnisleg skilyrði ekki fyrir hendi. Við núgildandi form við gjalddöku, eignarform, rekstrarform og styrkjakerfi vantar hvata fyrir sveitarfélög, eigendur hafnanna, til að fjárfesta í höfnum með arðbærni að leiðarljósi. Slík staða leiðir ekki til hagkvæmrar nýtingar framleiðsluþáttanna. Það er álit samkeppnisráðs að tillaga sú sem fram kemur í fyrrnefndri áfangaskýrslu, og varðar gjaldskrá hafna, að gefa eigi gjaldskrána frjálsa með aðlögunartíma og svigrúmi á aðlögunartímanum til að laga gjaldskrána að aðstæðum einstakra hafna, sé mikilvægt skref sem leitt geti til virkrar samkeppni á milli hafna landsins til hagsbóta fyrir eigendurna og viðskiptaaðila, aðra en e.t.v. þá sem sótt hafa niðurgreidda þjónustu til hafnanna.

Með vísan til þess sem að framan greinir beinir samkeppnisráð því til samgönguráðherra að hlutast verði til um breytingar á hafnalögum þannig að skapað verði lagaumhverfi fyrir virka samkeppni í rekstri hafna, samanber markmið samkeppnislaga.