

Héraðsdómur Norðurlands eystra

Dómur 15. júlí 2024

Mál nr. E-475/2023:

Gentle Giants-Hvalaferðir ehf.

(*Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður*)

gegn

Hafnasjóði Norðurþings og Norðurþingi til vara

(*Hilmar Gunnlaugsson lögmaður*)

Dómur

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Mál þetta, sem dómtekið var 21. júní sl., höfðaði Gentle Giants-Hvalaferðir ehf., kt. [...], Hafnarstétt 13, 640 Húsavík með stefnu birtri 16. ágúst 2023, aðallega á hendur Hafnasjóði Norðurþings, kt. [...], Ketilsbraut 9, 640 Húsavík, en til vara á hendur Norðurþingi, kt. [...], Ketilsbraut 7-9, Húsavík.
- Stefnandi krefst þess að aðalstefnda, Hafnasjóði Norðurþings, verði gert að greiða stefnanda 36.371.592 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af 5.301.000 kr. frá 4. nóvember 2016 til 3. mars 2017 en frá þeim degi af 5.814.000 kr. til 11. ágúst 2017 en frá þeim degi af 7.284.600 kr. til 22. september 2017 en frá þeim degi af 8.844.633 kr. til 29. september 2017 en frá þeim degi af 10.398.510 kr. til 3. nóvember 2017 en frá þeim degi af 11.047.797 kr. til 15. desember 2017 en frá þeim degi af 11.383.470 kr. til 11. janúar 2018 en frá þeim degi af 11.473.230 kr. til 23. maí 2018 en frá þeim degi af 11.675.640 til 20. júní 2018 en frá þeim degi af 12.627.140 kr. til 20. júlí 2018 en frá þeim degi af 14.585.499 kr. til 7. september 2018 en frá þeim degi af 16.171.909 kr. til 19. október 2018 en frá þeim degi af 16.884.669 kr. til 2. nóvember 2018 en frá þeim degi af kr. [svo] til 13. desember 2018 en frá þeim degi af 17.209.390 kr. til 31. janúar 2019 en frá þeim degi af 17.416.470 kr. til 7. maí 2019 en frá þeim degi af 17.536.345 kr. til 11. júní 2019 en frá þeim degi af 17.856.070 kr. til 12. júlí 2019 en frá þeim degi af 18.278.170 kr. til 30. ágúst 2019 en frá þeim degi af 19.228.945 kr. til 6. september 2019 en frá þeim degi af 20.793.970 kr. til 3. október 2019 en frá þeim degi af 22.134.820 kr. til 6. nóvember 2019 en frá þeim degi af 22.913.045 kr. til 29. nóvember 2019 en frá þeim degi af 23.216.145 kr. til 11. október 2021 en frá þeim degi af 25.056.145 kr. til 15. nóvember 2021 en frá þeim degi af 27.631.777 kr. til 22. desember 2021 en frá þeim degi af 27.829.761 kr. til 13. júní 2022 en frá þeim degi af 28.145.604 kr. til 13. júlí 2022 en frá þeim degi af 28.665.464 kr. til 22. september 2022 en frá þeim degi af 31.558.915 kr. til 10. október 2022 en frá þeim degi af 32.641.645 kr. til 18. nóvember 2022 en frá þeim degi af 33.534.196 kr. til 30.*

desember 2022 en frá þeim degi af 33.839.657 kr. til 24. janúar 2023 en frá þeim degi af 33.914.367 kr. til 14. júní 2023 en frá þeim degi af 34.241.997 kr. til 16. ágúst 2023 en frá þeim degi af 36.371.592 með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, til greiðsludags.

Stefnandi krefst einnig málskostnaðar úr hendi aðalstefnda.

Verði ekki fallist á kröfur stefnanda gagnvart aðalstefnda gerir stefnandi allar sömu kröfur og greinir að framan á hendur varastefnda Norðurþingi.

- 3 *Aðalstefndi* krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda auk málskostnaðar.

Til vara krefst aðalstefndi að krafa stefnanda verði lækkuð í 19.362.081 krónu auk vaxta frá 16. ágúst 2023.

- 4 *Varastefndi* gerir sömu kröfur og aðalstefndi.
- 5 Með úrskurði dómsins 24. maí sl. var frávísunarkröfu stefnda og varastefnda hrundið.
- 6 Við aðalmeðferð málsins féll stefnandi frá varakröfu sinni um endurgreiðslu virðisaukaskatts af innheimtum farþegagjöldum.
- 7 Í dómi þessum verður hér eftir vísað til aðalstefnda sem „stefnda“ til hægðarauka.

Málsatvik

- 8 Aðilar máls þessa hafa um árabíl deilt um lögmæti farþegagjalda sem stefndi hefur innheimt af stefnanda, sem rekur ferðaþjónustufyrirtæki með hvalaskoðun að meginstarfsemi. Höfuðstöðvar félagsins eru á Húsavík og hefjast hvalaskoðunarferðirnar við höfnina á Húsavík. Stefndi, sem er að fullu í eigu varastefnda sveitarfélagsins Norðurþings, annast allan rekstur hafna á Húsavík, Kópaskeri og Raufarhöfn. Stefndi hefur frá gildistöku hafnalaga nr. 61/2003 gefið út eigin gjaldskrár þar sem mælt er fyrir um greiðslur fyrir kalt vatn, gámasæði, flotbryggjugjald, sorpgjald, farþegagjald, bátagjöld, vigtun, aflagjöld, rafmagn, uppistöðu báta, bryggjugjald o.fl.
- 9 Hafnarrekstur á Húsavík hefur þá sérstöðu að starfsemi hvalaskoðunarbáta er umfangsmikill hluti starfseminnar, en stefnandi hefur verið annar tveggja helstu rekstraraðila á því sviði um langt skeið.
- 10 Samkvæmt gögnum málsins voru farþegagjöld lögð á og innheimt í samræmi við gjaldskrár stefnda á árunum 2008 - 2011. Árið 2012 gerði stefndi sérstakt samkomulag um greiðslu farþegagjalda við fyrirtækið Norðursiglingu ehf., dags. 25. júní 2012. Samkvæmt samkomulaginu voru farþegagjöld lögð á sem hlutfall af tekjum af hvalaskoðun. Ekki varð af sambærilegu samkomulagi við stefnanda, en engu að síður var hann krafinn um farþegagjöld til samræmis við Norðursiglingu. Samkomulagið var til reynslu og gildi fyrir árin 2012 og 2013. Á árinu 2014 voru farþegagjöld áfram innheimt á grundvelli samkomulagsins.
- 11 Í ársbyrjun 2015 tók gildi gjaldskrá fyrir hafnir stefnda, þar sem m.a. var mælt fyrir um álagningu og innheimtu farþegagjalda. Í lok sumars 2016 tilkynnti stefndi um upptöku

farþegagjalda á höfnum Norðurlands sem myndi taka til ársins 2015, 2016 og eftirleiðis nema annað yrði sérstaklega ákveðið og jafnframt tiltekið að engin gjöld hafi verið innheimt fyrir árið 2015 í ljósi þess að áður nefndur samningur um sértæka greiðslu farþegagjalda hafi verið útrunninn. Að veittum umbeðnum upplýsingum frá stefnanda um farþegafjölda gaf stefndi út tvo reikninga vegna farþegagjalda fyrir árið 2015 og 2016. Stefnandi greiddi reikninginn vegna 2016, að fjárhæð kr. 6.573.240, en taldi sér óskyld að greiða reikning vegna 2015.

- 12 Frá og með árinu 2016 hafa farþegagjöldin verið lögð á og innheimt með reglubundnum hætti á grundvelli gjaldskráa stefnda. Frá þessum tíma og til dagsins í dag hefur stefndi því gefið út reikninga til stefnanda vegna nefndra gjalda og hefur stefnandi greitt samkvæmt þeim. Á tímabilinu hefur stefnandi greitt rúmlega 42 milljónir króna til stefnda vegna farþegagjalda samkvæmt gjaldskrá stefnda. Var gjaldið lagt á sem krónutala fyrir hvern farþega. Á árunum 2016 og 2017 nam gjaldið kr. 171 á hvern farþega auk virðisaukaskatts, á árinu 2018 nam gjaldið kr. 173 á hvern farþega auk virðisaukaskatts og árinu á 2019 nam gjaldið kr. 175 á hvern farþega auk virðisaukaskatts. Á árinu 2020 var ekki innheimt gjald vegna Covid-19 faraldursins. Árið 2021 nam gjaldið kr. 184 auk virðisaukaskatts og árið 2022 var gjaldið kr. 187 auk virðisaukaskatts. Árið 2023 nam gjaldið kr. 201 á hvern farþega auk virðisaukaskatts. Farþegagjaldið hefur þannig hækkað um 19,6% frá ársbyrjun 2015 til ársloka 2023. Vísitala neysluverðs hefur á sama tíma hækkað um 45,1% frá ársbyrjun 2015 til ársloka 2023.
- 13 Í lok árs 2019 höfðaði stefndi mál gegn stefnanda fyrir Héraðsdómi Norðurlands eystra til innheimtu vangreiddra farþegagjalda. Krafið stefndi aðallega greiðslu farþegagjalda frá árunum 2008, 2010 og 2015 en til vara eingöngu frá árinu 2015, ef dómurinn kæmist að þeirri niðurstöðu að kröfurnar frá 2008 og 2010 væru fyrndar. Málið var höfðað í lok desember 2019 en þingfest hinn 26. mars 2020. Í kjölfar fyrirspurnar frá umboðsmanni Alþingis, eftir að málið var höfðað, ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að taka að nýju fyrir mál er varðaði ágreining um gjaldtökuna. Ráðuneytið lauk málinu með álitni, dags. 16. janúar 2020. Í álitinu voru gerðar athugasemdir við að innheimtuaðgerðir sveitarfélagsins á flutningsgjaldi hafna vegna áranna 2015 og 2016 hafi ekki verið í samræmi við meginreglu stjórnisýsluréttar um málshraða eða vandaða stjórnisýsluhætti um fyrirsjáanleika og skýrleika stjórnisýslufrankvæmdar. Hins vegar var það mat ráðuneytisins að þessi galli hefði ekki áhrif á lögmæti innheimtuaðgerðanna.
- 14 Dómur í máli stefnda á hendur stefnanda nr. E-46/2020 var kveðinn upp í Héraðsdómi Norðurlands eystra hinn 8. nóvember 2021. Féllst héraðsdómur á áður nefnda varakröfu um greiðslu gjalda vegna ársins 2015. Niðurstöðunni var áfrýjað til Landsréttar sem taldi mögulegar kröfur vegna ársins 2015 fyrndar og sýknaði stefnanda af öllum kröfum stefnda með dómi í máli nr. 746/2021 sem kveðinn var upp 17. febrúar 2023. Í málinu hafði stefnandi uppi gagnkröfur til skuldajafnaðar sem voru meðal annars reistar á því að hann hefði ofgreitt farþegagjöld á árunum 2016-2019. Ekki reyndi á gagnkröfurnar í dómi Landsréttar þar sem rétturinn taldi allar kröfur stefnda fyrndar, en héraðsdómur

hafði talið kröfu vegna ársins 2015 ófyrnda og hafnaði jafnframt gagnkröfum stefnanda í sinni úrlausn.

- 15 Í kjölfar dóms Landsréttar sendi stefnandi stefnda kröfubréf 19. júlí 2023, þar sem hann krafðist endurgreiðslu ofgreiddra farþegagjalda og oftekens virðisaukaskatts eins og lýst er í kröfugerð í máli þessu. Stefndi hafnaði kröfunni 4. ágúst 2023 með vísan til þess að farþegagjöld, og virðisaukaskattur af nefndum gjöldum, hafi verið reiknuð og innheimt með lögmætum og réttmætum hætti.

Málsástæður stefnanda

- 16 Kröfu sína kveður stefnandi reista á því að álagning og innheimta stefnda á farþegagjöldum á árunum 2016-2023 hafi ekki farið fram í samræmi við gjaldtökuheimildir 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003, sbr. einkum 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt framangreindu ákvæði sé höfnum veitt heimild til þess að innheimta sérstök gjöld, sem útfærð eru í einstökum staf- og tölulíðum ákvæðisins.
- 17 Farþegagjöld séu þjónustugjöld, sem lögð séu á samkvæmt heimild í 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Í ákvæðinu sé mælt fyrir um farþegagjöld og tekið fram að gjaldið skuli standa straum af kostnaði við uppbyggingu á aðstöðu og búnaði fyrir farþega og bifreiðar, sem og kostnaði við rekstur og viðhald. Gjaldinu sé ekki ætlað að standa undir rekstri hafnanna í heild sinni, líkt og stefndi byggja á.
- 18 Í 3. mgr. 17. gr. komi svo fram að gjaldtaka hafna, skv. 2.-10. tl. 2. mgr., skuli miðuð við að standa undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er, ásamt sameiginlegum kostnaði eftir því sem við eigi. Ákvæði þetta sé í samræmi við almenn skilyrði þjónustugjalda.
- 19 Álagning og innheimta farþegagjalda af hálfu stefnda fyrir árin 2016-2023 sé ólögmat þar sem gjaldið hafi ekki verið ákvarðað í samræmi við meginreglur sem gilda um töku þjónustugjalda samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, lögmætisreglunni og meðalhófsreglunni. Ekki megi nýta þjónustugjöld til öflunar almennra tekna. Þau verði aðeins innheimt af þeim sem sannarlega noti þá þjónustu sem gjaldið standi í tengslum við og verði almennt eingöngu nýtt í því skyni að standa undir kostnaði sem hlýst af því að veita þjónustuna.
- 20 Það sé því skilyrði fyrir lögmætri töku þjónustugjalda að stjórnvald hafi lagt fullnægjandi grundvöll að gjaldtökunni með haldbærum gögnum og traustum útreikningum, þ.e. að farþegagjaldið fyrir hvern farþega sé í raun byggt á þeim kostnaði sem gjaldinu er ætlað að standa undir. Engir slíkir útreikningar liggi fyrir í málinu.
- 21 Ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga hafi staðið óbreytt frá gildistöku þeirra árið 2003. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að hafnalögum nr. 61/2003 komi meðal annars fram að farþegagjöldum sé ætlað að mæta kostnaði sem felist í umsýslu skipa, sérþúnaði, svo sem flotbryggjum og landgöngum, svo og aðstöðu fyrir skipin sem ekki nýttist í annað.
- 22 Ekki verði séð að stefndi hafi framkvæmt viðhlítandi mat við ákvörðun farþegagjaldanna og samræmist þau þar af leiðandi ekki meginreglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar

um skyldubundið mat stjórnvalda. Renni það enn fremur stoðum undir að umrædd farþegagjöld hafi verið innheimt og lögð á með ólögætum hætti.

- 23 Stefnandi hafi takmarkaðar upplýsingar um grundvöll gjaldtöku stefnda fyrir utan það sem ráða megi af stefnu stefnda í máli E-46/2020 og bréfi hafnanefndar Norðurljósinga 26. júlí 2017 til Norðursiglinga hf. Misræmi sé á milli þessara gagna um raunverulegan grundvöll gjaldtökunnar. Gjaldtakan sé þó ólögæt sama við hvaða útskýringu stefnda sé miðað. Þá hafi verið skorað á stefnda að leggja fram frekari gögn sem réttlættu fjárhæð gjaldsins en stefndi ekki orðið við þeirri áskorun í fyrrgreindu máli.
- 24 Einu samtímaupplýsingarnar sem liggja fyrir um grundvöll gjaldtökunnar sé fyrrnefnt bréf hafnanefndar en í bréfinu hafi hafnastjóri svarað spurningu Norðursiglinga hf. um hver væri grundvöllur ákvörðunar um einingaverð farþegagjaldsins á þá leið að grundvöllur ákvörðunar um einingaverð árána 2015 og 2016 hafi byggt á því samkomulagi sem var í gildi fyrir árið 2014 við þau hvalaskoðunarfyrirtæki sem voru í rekstri á þeim tíma. Hækkar milli árána 2014, 2015 og 2016 byggi á almennum verðlagshækkunum. Þá hafi verið tekin sú ákvörðun að hækka ekki gjaldið milli árána 2016 og 2017.
- 25 Af framangreindu verði ráðið að fjárhæð farþegagjaldsins á árunum 2015-2017 hafi byggt á samkomulagi stefnda við Norðursiglingu hf. Fjárhæðin hafi byggt á sömu forsendum á árunum 2018-2023. Fjárhæð gjaldsins hafi verið hlutfall af áætluðum tekjum af hvalaskoðun. Af þessu leiði að fjárhæð gjaldsins á árunum 2015-2023 hafi ekki byggt á kostnaði við veitta þjónustu, heldur á hlutfalli tekna af hvalaskoðun á árinu 2014 að teknu tilliti til verðbreytinga. Hafi þannig engin tenging verið á milli fjárhæðar gjaldsins og fyrirmæla 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003.
- 26 Framangreind aðferð við ákvörðun farþegagjaldsins leiði til þess að álagning og innheimta þess á árunum 2016-2023 hafi verið ólögæt enda gjaldstofn þess ákveðinn eins og um skatt væri að ræða en ekki þjónustugjald.
- 27 Í stefnu í framangreindu dómsmáli hafi stefndi farið yfir gjöld og tekjur hafna Norðurljósinga og lagt fram ýmis gögn til stuðnings réttmæti farþegagjaldanna, einkum ársreikninga stefnda. Í stefnunni hafi stefndi m.a. tilgreint að á tímabilinu 2008 til og með 2018 hafi farþegagjöld stefnda numið kr. 40.612.653. Við mat á réttmæti þjónustugjalda verði að horfa til heildartekna í samhengi við heildargjöld. Í stefnunni hafi síðan verið farið yfir gjöld og tekjur hafnarinnar samkvæmt ársreikningum stefnda og m.a. tekið fram að frá árinu 2015 hafi verið litið til þess að eðlilegt væri að meta umfang starfsemi tengda hvalaskoðun til a.m.k. 25% af rekstri stefnanda. Þá hafi komið fram í stefnunni að ráðist hafi verið í sérstakar fjárfestingar í Húsavíkurhöfn vegna starfsemi hvalaskoðunarfyrirtækja auk þess sem starfsemin nýtti önnur almenn hafnarmannvirki og tekið fram að farþegagjaldi væri ætlað að standa straum af þessum fjárfestingum, bæði þeirra sem eingöngu væru vegna hvalaskoðunarstarfsemi og þeirra sem væru fyrir alla notendur hafnarmannvirkjanna á Húsavík.
- 28 Veki það sérstaka athygli að stefndi hafi ætlað að nýta farþegagjöldin til að standa straum af kostnaði vegna fjárfestinga í Húsavíkurhöfn. Slíkt sé í berhögg við skilyrði þjónustugjalda, sbr. 3. mgr. 17. gr. hafnalaga.

- 29 Í einfölduðu máli virðist röksemdafærsla stefnda vera sú að gjaldtakan eigi að standa undir rekstri hafna, nánar tiltekið 25% af rekstri hafnarinnar frá árinu 2015. Einnig, þar sem taprekstur hafi verið á höfninni sé gjaldtaka farþegagjaldanna og annarra gjalda á grundvelli 17. gr. hafnalaga lögmat. Þessi aðferðafræði við útreikning gjaldsins samrýmist ekki texta ákvæðis 2. tl. 2. mgr. 17. gr. laganna eða öðrum ákvæðum 17. gr. laganna. Hvergi sé tiltekið í greininni að heimilt sé að miða gjaldtöku við hlutfall af rekstri hafna, heldur sé gjaldinu ætlað að mæta tilteknum lögbundnum kostnaðarliðum. Ólögmat sé að líta á heildarkostnað af rekstri hafnarinnar í stað þess að miða við raunverulegan kostnað af þjónustu við hvern farþega. Í raun sé um að ræða skattlagningu sem uppfylla þurfi lagaáskilnaðarkröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, en ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga uppfylli ekki þær kröfur.
- 30 Samkvæmt 11. tl. 2. mgr. 17. gr. laganna sé heimilt að innheimta svonefnt umsýslugjald til að standa straum af kostnaði við umsýslu og yfirstjórn, t.d. laun og skrifstofuhald, og sé heimilt að „láta umsýslugjaldið samkvæmt þessum tölulíð vera innifalið í gjaldtöku skv. 1.-10. tl. með sérstöku álagi á viðkomandi gjald.“ Af gjaldskrár stefnda megi hvorki ráða að lagt hafi verið á sérstakt umsýslugjald samkvæmt 11. tl. 2. mgr. 17. gr. né að sérstakt álag hafi verið sett á gjöldin. Stefnda hafi því verið óheimilt að taka tillit til þess kostnaðar sem ætti að falla undir umsýslugjald.
- 31 Í ljósi alls framangreinds hafi þau gjöld sem stefndi lagði á stefnanda verið ólögmat og þar með oftekin í skilningi 8. gr. laga nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Stefnda sé skylt að endurgreiða þau ásamt vöxtum eins og fram komi í kröfugerð.
- 32 Telji dómstólar af einhverjum ástæðum að ákvæði hafnalaga, einkum 1. og 3. mgr. 17. gr. laganna, heimili að farþegagjöld séu reiknuð út með þeim hætti sem stefndi hafi viðhaft, þá sé byggt á því að ákvæði hafnalaga séu að þessu leyti andstæð 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og að um ólögmat skattlagningu hafi verið að ræða.
- 33 Kröfur stefnanda séu að engu leyti fyrndar. Gagnkröfugerð stefnanda til skuldajafnaðar vegna greiðslna á tímabilinu 2016-2019, í fyrrgreindu dómsmáli sem lyktaði með dómi Landsréttar í máli nr. 746/2021, hafi slitið fyrningu umræddra krafna samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda og nýr fyrningarfrestur ekki byrjað að líða á meðan á málsmeðferðinni stóð, sbr. 1. mgr. 21. gr. sömu laga. Þá sé fyrningarfrestur kröfu stefnanda vegna greiðslna á tímabilinu 2020-2023 ekki liðinn, þar sem mál þetta sé höfðað innan þess frests sem áskilinn er í 3. gr. laga nr. 150/2007.
- 34 Ekki hafi verið tekin efnisleg afstaða til gagnkrafna stefnanda í framangreindu dómsmáli. Ákvæði 22. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda eigi við og mál þetta sé höfðað innan þess sex mánaða frests sem tilgreindur er í ákvæðinu.

Kröfugerð, aðild og vextir

- 35 Kröfunni kveður stefnandi aðallega beint að Hafnasjóði Norðurþings enda sé það sá aðili sem innheimti hin ólögmatu gjöld. Telji dómstólar af einhverjum ástæðum að sveitarfélagið Norðurþing beri ábyrgð á endurgreiðslu hinna ofteknu gjalda, m.a. vegna

umfjöllunar og breyttrar aðildar í dómi Landsréttar í máli nr. 746/2021, sé sveitarfélaginu stefnt til vara. Varaaðild byggi á 2. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991.

- 36 Gerð sé krafa um vexti samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af hverri og einni greiðslu frá og þeim tíma sem stefnandi innti hana af hendi. Eindagi síðasta reiknings stefnda vegna gjaldanna hafi verið 14. ágúst 2023. Krafast sé dráttarvaxta af öllum höfuðstól, og áföllnum vöxtum, frá og með stefnubirtingu 16. ágúst 2023.

Málsástæður stefnda og varastefnda

- 37 Stefndi kveður reikninga sína í fullu samræmi við gildandi rétt og kröfur til þjónustugjalda. Gjöldin séu ekki tekjustofn sem nýttur sé í aðra ótengda starfsemi, heldur lúti reglum um þjónustugjöld, sem feli í sér að ekki sé krafist hærri greiðslna frá viðskiptavinum en nægi til að standa undir rekstrinum. Kveður stefndi hafnasjóð hafa verið rekinn með viðvarandi tapi frá árinu 2007 til 2015 og í raun enn í dag að teknu tilliti vaxta, sem eðlilegt sé að gera ráð fyrir að leggist á kröfu sveitarfélagsins á stefnda, vegna raunvaxtakostnaðar sveitarfélagsins. Án vaxtareiknings á kröfu sveitarfélagsins hafi afkoman einungis verið jákvæð árin 2016 og 2017. Af þessu sé ljóst, að almennt fullnýti stefndi ekki gjaldskrárheimildir sínar og þeir sem þess njóti séu notendur hafnarmannvirkjanna.
- 38 Dómafordæmi hafi mótað kröfur til þjónustugjalda og ljóst sé að dómstólar líti til skynsemisraka, undirliggjandi meginreglna og eðlis máls. Það sé gjaldanda að sýna fram á að greiðsla sem krafist er standist ekki skilyrði þjónustugjalda að lögum.
- 39 Samkvæmt réttarframkvæmd þurfi þjónustugjöld að byggjast á skýrri réttarheimild, sem í máli þessu sé að finna í 17. gr. hafnalaga. Þá þurfi sú þjónusta að vera veitt sem krafist er greiðslu fyrir. Í dómi Hæstaréttar í máli 656/2017 hafi verið tekið fram í þessu samhengi að í réttarframkvæmd hafi verið viðurkennd sú undantekning frá þessari almennu reglu (að gjald verði aðeins innheimt ef þjónusta er nýtt) að þjónustugjaldi megi á grundvelli lagafyrirmæla jafna með tilteknum hlutlægum aðferðum á gjaldendur þess. Eigi það við um þá gjaldtöku stefnda sem hér er til umfjöllunar.
- 40 Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 160/2014 hafi því verið slegið föstu, að nægilegt væri að stjórnvald áætli hlutfallstölu hvers rekstrarþáttar í prósentum, líkt og stefndi hafi gert við setningu gjaldskráa sinna. Í málinu hafi verið vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 837/2014 þessari aðferð til stuðnings. Þessir dómur dragi fram þá reglu að ef sýnt er fram á að tekjur séu lægri en kostnaður, þá séu líkur á að þjónustugjöld séu innan þess ramma sem þeim er settur.
- 41 Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 26/2015 hafi sú framkvæmd verið staðfest að hækka gjald miðað við vísitöluhækkunar án þess að viðhafa kostnaðargreiningu, enda talið liggja fyrir að tollstjóri hafi ekki haft tekjur umfram kostnað af þjónustunni.
- 42 Sönnunarkröfur bendi einnig til þess að skynsöm nálgun sé viðhöfð hjá dómstólum, sbr. dóm Landsréttar í máli nr. 74/2020, þar sem segi m.a. að málgögn bendi „ekki til þess að raunkostnaður stofnunarinnar vegna eftirlits með slátrun svína hefði lækkað á tímabilinu eða að S hf. hefði verið krafð um hærri fjárhæðir en sem námu raunverulegum

kostnaði við eftirlitið hjá félaginu.“ Í þessu máli hafi í raun verið gerð sú krafa að aðili sem héldi því fram að þjónustugjald væri of hátt þyrfti að sanna þá staðhæfingu.

- 43 Ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, sem mæli fyrir um farþegagjald, verði að skoða í samhengi við önnur ákvæði greinarinnar og laganna. Þannig segi í 1. mgr. 17. gr. hafnalaga að miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar, sbr. 5. tl. 3. gr., þ.m.t. fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar.
- 44 Í 5. tl. 3. gr. hafnalaga sé rekstur hafnar skilgreindur sem sú starfsemi *að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnuaðstöðu, þ.e. leigu á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, upptökumannvirkjum hvers konar í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm, og jafnframt rekstur hafntengdrar þjónustu, þ.e. hafnsöguþjónustu, festarþjónustu, vigtarþjónustu, sorphirðu, sölu vatns og rafmagns og sambærilega þjónustu er lýtur að skipum. Undir rekstur hafna fellur einnig rekstur vöruhúsa og þjónustumiðstöðva á hafnarsvæðum.*
- 45 Ætla verði stefnda svigrúm til að byggja ákvörðun um gjald á mati og áætlunum. Í frumvarpi til laga nr. 88/2010, sem lagði til breytingu á hafnalögum, m.a. með því að taka inn núverandi 1. mgr. 17. gr., hafi komið skýrt fram að gjaldtöku hafnar sé einnig ætlað að standa undir fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar. Þar hafi einnig komið fram að með því að skylda hafnir til að upplýsa notendur um almennar forsendur fyrir gjaldskrá og veita nánari upplýsingar um afkomu hafnarinnar væri með fullnægjandi hætti náð því markmiði að tryggja notendum rétt til upplýsinga um meðalkostnað við að veita viðkomandi þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda í þeim tilgangi.
- 46 Ferða- og skemmtibátar stefnanda njóti víðtækrar aðstöðu og aðbúnaðar á hafnarsvæðinu, skjóls og aðgangs að innviðum hafnarinnar, svo sem varnarmannvirkjum, hafnarköntum og búnaði hafnarinnar auk þjónustu starfsmanna hafnarinnar og yfirstjórnar. Samkvæmt framlögðum gögnum um komur og brottfarir séu skip af þessu tagi með margfalda notkun á hafnaraðstöðu á við aðra notendur hafnarinnar.
- 47 Í 11. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga sé mælt fyrir um umsýslugjald til þess að standa straum af kostnaði við umsýslu og yfirstjórn, t.d. laun og skrifstofuhald. Heimilt sé að láta umsýslugjaldið samkvæmt þessum tölulíð vera innifalið í gjaldtöku skv. 1.-10. tl. með sérstöku álagi á viðkomandi gjald.
- 48 Þá segi í 3. mgr. 17. gr. hafnalaga að gjaldtaka hafna skv. 2.-10. tl. 2. mgr. skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er ásamt sameiginlegum kostnaði, eftir því sem við á.
- 49 Af framansögðu sé ljóst að gjaldtaka eigi að standa undir öllum rekstrarkostnaði hafna í rúmum skilningi. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna hafi verið áréttað í umfjöllun um 17. gr. að frumvarpið geri ráð fyrir að gjöld verði miðuð við að gjaldtaka

fyrir viðkomandi þjónustu standi straum af kostnaði við hana. Þetta sjónarmið skuli haft til hliðsjónar við ákvörðun gjalda.

- 50 Við skýringu á ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga skipti máli hvort gjaldtöku hafnar sé heildrænt séð þannig háttað, að gjöld ákveðinnar starfsemi endurspegli kostnað vegna hennar. Beita þurfi eðli máls og skynsemisrökum. Gera verði þá kröfu til stefnanda í þessu máli, að hann sýni fram á að greiðslur hans vegna þjónustugjalda séu of háar miðað við kostnað af því að veita þjónustuna. Taka verði tillit til starfseminnar í heild og allra gjalda, við mat á því hvort gjaldaflokkar séu eðlilegir og sanngjarnir. Ætla verði stefnda svigrúm til að skilgreina hvaða gjaldtökuliður eigi að mæta hvaða kostnaðarlið í rekstri sínum. Meginkrafan sé, að tryggt sé að innheimta þjónustugjalda skapi ekki umframtekjur, sem þá skoðist sem skatttekjur.
- 51 Stefndi telji að sú forsaga gjaldtökunnar að um tíma hafi verið byggt á samningum við gjaldendur um fjárhæð gjaldsins, styrki í raun þær gjaldskrárákvarðanir sem síðar hafi verið teknar. Í samstarfi við þá sem störfuðu í greininni hafi verið ráðist í greiningarvinnu til að finna sanngjarna kostnaðarhlutdeild. Niðurstaðan hafi verið það góð að fyrirtækin hafi samþykkt og greitt í samræmi við það. Stefndi telji sig hafa sýnt fram á, m.a. í samantekt KPMG og stefnda á kostnaði og áætlaðri hlutdeild þessarar starfsemi í kostnaði við rekstur Húsavíkurhafnar, sem liggja fyrir í málinu, að gjöld á starfsemi hvalaskoðunarskipa, þ.e. ferða- og skemmtibáta, séu ekki nægjanlega há til að standa undir kostnaði hafnarinnar.
- 52 Stefndi byggi á því að forsendur fyrir ákvörðun farþegagjalds, sem og annarra gjalda á starfsemi skipa stefnanda, séu traustar og eigi að leggja til grundvallar að gjaldtakan samræmist þeirri kröfu til þjónustugjalda að þau séu ekki umfram kostnað af þjónustunni. Stefnandi hafi með greiðslum sínum allt frá því umrædd samkomulög voru gerð samþykkt réttmæti þessara forsendna. Hækkanir frá þeim tíma hafi ekki haldið í við verðlag og tap af rekstri hafnasjóðs hafi aukist. Fari því fjarri að þróun eftir að þessi grunnur var fundinn út hafi leitt til þess að hann sé ekki nægilega traustur. Þvert á móti hafi þróunin réttlætt mun meiri hækkun á þjónustugjöldum á þessa umsvifamiklu starfsemi í Húsavíkurhöfn, en framkvæmd hafi verið.
- 53 Forsendur gjaldtökunnar séu málefnalegar og í efnislegu samhengi við þá þjónustu sem gjaldtökunni er ætlað að standa straum af. Engin vísbending sé um að fjárhæð gjaldsins sé umfram kostnað af þjónustunni, hvorki þegar hún var ákvörðuð né á síðari stigum. Stefndi hafi fullnægt upplýsingagjöf með framlagningu ársreikninga og upplýsingum um forsendur gjaldtökunnar.
- 54 Stefndi byggi sýknukröfu sína sjálfstætt á reglum um tómlæti. Stefnandi hafi allt til framlagningar greinargerðar í máli E 46/2020 athugasemdalaust greitt farþegagjald það sem nú sé krafist endurgreiðslu á. Til vara sé krafist að kröfur stefnanda frá því fyrir framlagningu greinargerðar í þinghaldi þann 26. mars 2020 verði taldar niður fallnar fyrir tómlæti, eða kr. 28.871.625. Sem fæli í sér að eftirstöðvar kröfunnar væru kr. 13.155.447.

Varakrafa um lækkun

- 55 Stefndi byggi á því að kröfur stefnanda sem urðu til fyrir 16. ágúst 2019 séu niður fallnar fyrir fyrningu. Stefna í máli þessu hafi verið árituð um birtingu þann 16. ágúst 2023.
- 56 Af kröfugerð stefnanda megi ráða, að fjárhæð krafna sem orðið hafi til fyrir 16. ágúst 2019 nemi kr. 22.664.991 auk vaxta. Sé því krafist að heildarhöfuðstóll, kr. 42.027.072 lækki um þá fjárhæð og verði því 19.362.081 kr. og engir vextir verði reiknaðir fyrr en frá höfðun þessa máls.
- 57 Í 3. gr. laga um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007 komi fram að almennur fyrningarfrestur kröfuréttinda sé fjögur ár. Sama gildi um kröfu um endurgreiðslu oftekens fjár, sbr. 7. mgr. 8. gr. laga 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda.
- 58 Krafa um upphafstíma dráttarvaxta byggi á 3. mgr. 8. gr. laga 150/2019. Jafnvel þó fallist verði á aðalkröfu stefnanda byggi stefndi á því að dráttarvextir geti ekki reiknast frá fyrra tímamarki en höfðun þessa máls.
- 59 Málskostnaðarkröfu byggi stefndi á XXI. kafla laga 91/1991.

Forsendur og niðurstaða

- 60 Stefnandi krefst í málinu endurgreiðslu farþegagjalda fyrir árin 2016-2023 sem hann telur ólögmat, þar sem gjaldið hafi ekki verið ákvarðað í samræmi við þær meginreglur sem gildi um töku þjónustugjalda. Hvað snertir álagningu gjalda fyrir þetta tímabil er ekki um það deilt að gjaldtakan byggi á 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003. Hins vegar telur stefnandi að stefndi hafi hvorki sýnt fram á réttmæti fjárhæðar farþegagjaldanna né kostnaðargreiningu að baki þeim. Þá sé ósannað að ráðist hafi verið í sérstakar fjárfestingar í tengslum við starfsemi hvalaskoðunarfyrtækja. Gjaldinu sé ekki ætlað að standa undir rekstri hafnarinnar í heild sinni.
- 61 Óumdeilt er í málinu að gjaldtaka stefnda lítur þeim reglum sem gilda um þjónustugjöld. Nokkur fjöldi dóma hefur gengið um álitafni varðandi þjónustugjöld á liðnum árum, sem rétt er að víkja að.
- 62 Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 656/2017 (vatns- og fráveitugjald) er tekið fram að heimild til töku þjónustugjalds verði almennt aðeins nýtt í því skyni að hið innheimta gjald svari til hinnar veittu þjónustu, en í réttarframkvæmd hafi verið viðurkennd sú undantekning frá þessari almennu reglu að *þjónustugjaldi megi á grundvelli lagafyrirmæla jafna með tilteknum hlutlægum aðferðum á gjaldendur þess*. Á grundvelli þessa taldi rétturinn viðhlítandi grundvöll liggja að baki innheimtu vatns- og fráveitugjalds í hlutfalli við fermetra fjölda húss, þó að fyrir lægi að eignarhluti gjaldanda á 2. hæð umrædds húss hafi ekki verið beintengdur við veituna, en gjaldandinn hafði aðgang að vatni í sameignarrými hússins. Var dómurinn til frekari skýringar á dómum Hæstaréttar í málum nr. 396 og 397/2013, þar sem því var slegið föstu að þjónustugjald yrði ekki lagt á nema gjaldandi fengi þá þjónustu sem svaraði til gjaldtökkunar.
- 63 Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 78/2016 (plöntueftirlitsgjald) var fjallað um heimild til álagningar eftirlitsgjalds með reglugerð þannig að tekjur af gjaldinu stæðu undir

kostnaði við alla vinnu sem væri í *nánum efnislegum tengslum* við tiltekna eftirlitsaðgerðir. Á hinn bóginn yrði greiðendum gjaldsins *ekki gert að standa straum af kostnaði við vinnu sem félli utan þess sem reglugerðin mælti fyrir um*. Með hliðsjón af tilhögun gjaldtökunnar og að virtu því að umþrætt eftirlitsgjald hefði staðið alfarið undir starfsemi eftirlits, sem hefði einnig tekið til annarra þátta en mælt var fyrir um, þótti gjaldtakan ekki eiga sér lagastoð, en í því samhengi var vísað til grundvallardóms Hæstaréttar um þetta efni, sem er dómur réttarins í máli nr. 50/1998.

64 Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 160/2014 var deilt um gjaldskrá Þjóðskrár Íslands vegna fasteignamats og álagningu fasteignamatsgjalds. Héraðsdómur taldi Þjóðskrá ekki hafa gert viðhlítandi grein fyrir kostnaði einstakra rekstrarþátta að baki gjaldinu, en tilvitnuð lagagrein í málinu væri á því reist að einstakir rekstrarþættir skyldu aðgreindir í bókhaldi. Taldi héraðsdómur forsendur gjaldskrárinnar hvað þetta varðaði ótryggar og í andstöðu við lög. Gjaldskráin að þessu leyti væri ekki í samræmi við reglur um töku þjónustugjalda. Hæstiréttur vísaði hins vegar til þess að í umræddum lögum hafi ekki verið gerð krafa um verkþókhald, heldur einvörðungu til aðgreiningar rekstrarþátta í bókhaldi. Rakti dómurinn að í minnisblaði, sem ritað var um tiltekna þætti varðandi setningu gjaldskrárinnar í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns Alþingis, hafi komið fram að legið hafi fyrir upplýsingar um rekstrarkostnað Fasteignaskrár Íslands ásamt rekstraráætlun stofnunarinnar og litið hafi verið til þessara upplýsinga við skoðun á því hvernig tekjur gætu mætt útgjöldum hennar. Jafnframt hafi verið tekið tillit til áætlunar um hækkun kostnaðar vegna lagabreytinga ásamt reynslu fyrri ára og skipting rekstrarþátta við setningu gjaldskrárinnar áætluð út frá því. Að ákveðnu leyti varð að áætla vinnu starfsmanna tengda tilteknum öðrum kerfum, sem voru nátengd og samofin. Þá tiltók Hæstiréttur sérstaklega að við setningu gjaldskrárinnar hafi eingöngu verið byggt á rekstri Fasteignaskrár Íslands, áður en til hennar fluttust önnur verkefni frá dómsmálaráðuneytinu og hún sameinaðist Þjóðskrá í nýrri stofnun. Með hliðsjón af þessu öllu þóttu *nægjanlega traustir útreikningar* hafa legið til grundvallar áætlunum, sem gjaldskrá um fjárhæð fasteignamatsgjalds byggði á *og kostnaðarliðir* verið *í efnislegum tengslum við þá þjónustu sem gjaldtökunni var ætlað að standa undir*. Þóttu forsendurnar fyrir töku umrædds gjalds því nægjanlega traustar og samrýmanlegar grundvallarsjónarmiðum um fjárhæð þjónustugjalda. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 837/2014 byggði rétturinn á sömu sjónarmiðum.

65 Í máli nr. 26/2015 var deilt um gjaldtöku fyrir tolleftirlit. Taldi Hæstiréttur að í orðunum tollafgreiðsla flugvélar fælist bæði tollafgreiðsla á vélinni sjálfri, en *einnig tollafgreiðsla, og tollskoðun ef þarf, á áhöfn og farþegum auk meðferðar og úrvinnslu mála sem upp koma við þessi verkefni* að því leyti sem þau eru unnin utan almenns tollafgreiðslutíma. Undir þessi orð yrði *einnig felld sú vinna sem áætla mætti* að greiningardeild þyrfti að inna af hendi við skipulagningu á mannaflapörf og öðrum viðbúnaði við tollafgreiðsluna hverju sinni. Gjaldtökuheimildin tæki til launakostnaðar við framangreind störf. Í ljósi þessarar lögskýringar yrði sú forsenda,

að miða beri við að það taki samtals sjö klukkustundir að tollafgreiða eina flugvél utan almenns tollafgreiðslutíma, *talin hæfileg* og ákvörðun tímakaups eftir þeirri aðferð sem í málinu greindi *yrði ekki vefngd*. Af þessu leiddi að *forsendur gjaldskráa* tollstjóra frá 1. desember 2009 fyrir töku umrædds gjalds væru *nægjanlega traustar* og samkvæmt því samrýmanlegar grundvallarreglum og sjónarmiðum um fjárhæð þjónustugjalds. Einnig var staðfest að *hækkun gjaldsins í samræmi við launavísitölu hafi verið réttlæt看leg*.

66 Í dómi Landsréttar í máli nr. 74/2020 var tekist á um töku eftirlitsgjalds vegna heilbrigðisskoðunar við slátrun svína. Taldi gjaldandi gjaldið umfram raunkostnað við eftirlit. Í dómi Landsréttar kom fram að eftirlitsgjaldið hefði tekið mið af kostnaði Matvælastofnunar við eftirlit fyrir árið 2011 en *ekkert lá fyrir um að sá útreikningur hefði verið umfram raunkostnað við eftirlit*. Þó fyrrnefnd gjaldskrá hefði ekki verið endurskoðuð reglulega á umræddu tímabili, svo sem áskilið var með lögum, *bentu málgögn ekki til þess að raunkostnaður hefði lækkað á tímabilinu eða að gjaldandi hefði verið krafinn um hærri fjárhæðir en sem námu raunverulegum kostnaði við eftirlitið*. Landsréttur tiltók einnig að sá mælikvarði sem lagður væri til grundvallar við álagningu og skiptingu heildarkostnaðar milli notenda yrði að vera *málefnalegur og standa í nægilegum efnislegum tengslum við þá þjónustu sem veitt er þannig að greitt gjald komi í stað raunverulegrar þjónustu eftir því sem kostur er*. Af þessu leiði einnig að óheimilt sé að haga álagningu þjónustugjalds þannig að einn hópur notenda sé í reynd látinn niðurgreiða þjónustu fyrir annan. Hvað sem þessu líður eigi hver og einn gjaldandi ekki rétt á því að reiknaður sé út kostnaður við að veita þjónustu í hans tilviki sérstaklega. Heimilt sé að miða við *meðaltalskostnað* við umrædda þjónustu.

67 Framangreind sjónarmið eiga við um þá gjaldtöku stefnda sem til úrlausnar er í máli þessu. Eins og fyrr greinir sækir hið umþrætta farþegagjald lagastoð í 17. gr. hafnalaga. Í 1. mgr. 17. gr. laganna er mælt fyrir um að stjórn hafnar skuli semja gjaldskrá, þar sem nánar er kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt greininni. Miðað skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar, sbr. 5. tl. 3. gr. laganna, þ.m.t. fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar. Af orðalagi ákvæðanna er ljóst að gjaldtakan á að standa undir öllum rekstrarkostnaði hafna í rúmum skilningi. Í 2. mgr. 17. gr. er nánar mælt fyrir um einstakar tegundir gjalda í 11 töluliðum sem heimilt er að ákveða í gjaldskránni, þ.m.t. hafnargjald (sem nánar skiptist í skipagjöld, vörugjöld, hafnsögugjöld, leigugjald, aflagjald, úrgangs- og förgunargjald), farþegagjald, geymslugjald, leigugjald, leyfisgjald, lóðargjald, festargjald, gjald fyrir endursölu á vatni og rafmagni, sorpgjöld, vigtar- og skráningargjald og umsýslugjald. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna var áréttað í umfjöllun um 17. gr. að frumvarpið geri ráð fyrir að gjöld verði miðuð við að gjaldtaka fyrir viðkomandi þjónustu standi straum af kostnaði við hana. Þetta sjónarmið skuli haft til hliðsjónar við ákvörðun gjalda. Í tilefni af athugasemdum umboðsmanns Alþingis, í máli nr. 4298/2004, um óskýr skil á milli kostnaðar sem mæta skyldi með

tekjum af einstökum gjöldum samkvæmt 17. gr., sem væri í andstöðu við reglur um ákvörðun og töku þjónustugjalda hjá hinu opinbera, var ráðist í breytingar á ákvæði 17. gr. með lögum nr. 28/2007 í því skyni að skerpa á skilunum og skýra nánar hvaða kostnaði einstakir gjaldaliðir ættu að standa undir.

- 68 Hafa verður framangreint í huga við skýringu á ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr. hafnalaga sem mælir fyrir um farþegagjöld, en þar segir að í gjaldskrá megi ákveða: „*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.*” Í frumvarpi til hafnalaga segir nánar um gjaldið: „*Ljóst er að hafnarsjóðir hafa lagt í töluverðan kostnað til þess að taka á móti farþegum af skemmtiferðaskipum, ferjum og skemmtiferða- eða útsýnisbátum ýmiss konar sem þjónusta ferðamenn. Þessi kostnaður felst í umsýslu skipanna, sérþúnaði, svo sem flotbyggjum og landgöngum, svo og aðstöðu fyrir þau sem ekki nýtist í annað. Rökrétt er að heimila gjaldtöku fyrir þessa þjónustu hafna. Gjaldtökuheimildir kaflans ná til sömu rekstrarþátta og starfsheimildir hafnarinnar.*”
- 69 Til viðbótar við framangreint ákvæði 2. tl. 2. mgr. 17. gr., segir í 11. tl. að innheimta megi umsýslugjald til þess að standa straum af kostnaði við umsýslu og yfirstjórn, t.d. laun og skrifstofuhald. Heimilt er að *láta umsýslugjaldið vera innifalið í gjaldtöku skv. 1.–10. tl. með sérstöku álagi á viðkomandi gjald.* Loks segir í 3. mgr. 17. gr. að gjaldtaka hafna skv. 2.–10. tl. 2. mgr. skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er *ásamt sameiginlegum kostnaði*, eftir því sem við á. Síðastgreindum ákvæðum var bætt við lögin með breytingalögum árið 2007 og 2010. Af framangreindu leiðir að gjaldtaka hafna í formi farþegagjalds er ekki einvörðungu bundin við þá þætti sem beinlínis lúta að móttöku farþega og þjónustu við þá, eins og ráða má af 2. tl. 2. mgr. 17. gr., heldur hefur löggjafinn mælt fyrir um að með farþegagjaldi, eins og öðrum gjöldum, verði einnig innheimtur sameiginlegur kostnaður af rekstri hafnanna eftir því sem við á. Verður að skilja það svo að löggjafinn hafi með þessu rýmkað gjaldtökuheimildir hafnarstjórna, en þó þannig að gjaldtakan verði að vera í samhengi við þá þjónustu sem grunngjaldið (í þessu tilviki farþegagjaldið) tengist.
- 70 Um forsendur að baki álagningar farþegagjalds hefur stefndi vísað til þess að lagt hafi verið til grundvallar að umfang starfsemi hvalaskoðunarskipa í Húsavíkurhöfn hafi þegar á árunum 2008 til 2010 verið orðið um 15% af heildarstarfsemi og frá því tímamarki hafi það aukist stórum þó auknar tekjur hafi ekki skilað sér fyrr en 2015, en frá þeim tíma hafi verið talið eðlilegt að meta umfang starfsemi tengdri hvalaskoðun til a.m.k. 25% af rekstri stefnda. Í raun væri 50% hlutdeild eðlilegt viðmið ef tekið væri mið af vægi farþegaflutninga á móti farmflutningum. Ferðaþjónustan, þar sem hvalaskoðun sé fyrirferðarmest, sé með yfir 80% af komum og brottförum skipa í Húsavíkurhöfn, sem kalli á umtalsvert meiri þjónustu af hálfu hafnarinnar en eigi við um stórskip. Á umþrættu tímabili hafi fjöldi farþega í hvalaskoðun verið 648.403, þar af 207.407 hjá stefnanda. Kísilverið á Bakka sé hins vegar umfangsmikið í farmflutningum og greiði um 90% álagðra vöru- og skipagjalda (komugjöld), en það sé breytilegt milli ára eftir umfangi flutninga. Húsavík sé hvalaskoðunarmiðstöð Íslands og stefnandi hafi ráðist í

fjárfestingar í þágu atvinnugreinarinnar auk þess sem önnur almenn hafnarmannvirki séu nýtt undir starfsemina. Án varnargarðs væru engar flotbryggjur fyrir hvalaskoðunarfyrirtæki mögulegar. Farþegagjaldi sé ætlað að standa straum af þessum fjárfestingum. Farþegagjöld hafi hæst náð 25% af heildartekjum stefnda, en eftir að kísilver PCC á Bakka hafi tekið til starfa hafi hlutfall farþegagjalda farið niður í 7% af heildartekjum hafnarinnar, sem sé langt undir framangreindu viðmiði um kostnað stefnda vegna ferðaþjónustu.

- 71 Varðandi grundvöll einingaverðs áranna 2015 og 2016, kemur fram í gögnum málsins að stefndi hafi byggt á fyrrgreindu samkomulagi við Norðursiglingu hf. sem farið hafi verið eftir við gjaldtöku fyrir árin 2012-2014. Hækkanir á milli ára hafi tekið mið af almennum verðlagshækkunum, en gjaldið hafi þó ekki verið hækkað á milli áranna 2016 og 2017. Í tilvitnuðu samkomulagi kemur fram að byggt sé á þeirri aðferðafræði að greiðslur fyrir farþegagjöld skuli vera sambærileg aflagjaldsprósentu, eins og hún sé ákveðin á hverjum tíma. Nánari forsendur eða útreikningar komu ekki fram í samkomulaginu, en tiltekið var að gjaldið skyldi vera 1,65% af tekjum vegna hvalaskoðunar.
- 72 Þessi grundvöllur að ákvörðun farþegagjaldsins er vissulega óhefðbundinn. Það er hins vegar ekki aðferðafræðin sjálf sem hefur meginþýðingu hér, heldur það hvort forsendurnar séu nægilega traustar til að leggja megi til grundvallar að gjaldtakan samræmist þeirri kröfu til þjónustugjalda að þau séu ekki umfram kostnað af þjónustunni. Hér er til þess að líta, að þó aðferðafræðin sé óhefðbundin, þá fól hún engu að síður í sér að þeir aðilar sem gerst þekkja til umfangs starfseminnar og kostnaðar við hana komu með beinum hætti að ákvörðun um hvað teldist eðlilegt gjald fyrir þjónustuna. Norðursigling hf., sem er stærsta hvalaskoðunarfyrirtækið, hafði rekið hvalaskoðun um árabíl og verið leiðandi í uppbyggingu hennar. Sem notanda þjónustunnar, og þar með stærsta gjaldanda, gafst félaginu kostur á að gæta hagsmuna sinna við ákvörðun um gjaldtöku fyrir þjónustuna og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Stefndanda gafst einnig kostur á að vera aðili að samkomulaginu en kaus að hafna því boði, en greiddi engu að síður athugasemdalaust farþegagjöld í samræmi við forsendur samkomulagsins. Til þess er einnig að líta að samkvæmt ársreikningum sem stefnandi hefur lagt fram í málinu hefur verið viðvarandi hallarekstur á hafnasjóði. Þessar forsendur lágu fyrir er gjaldtakan var ákvörðuð með umræddu samkomulagi, en þær gefa til kynna að gjaldið hafi ekki verið umfram kostnað við þjónustuna. Þykir aðkoma þessa stærsta notanda þjónustunnar, og þar með greiðanda farþegagjaldanna, að ákvörðun um fjárhæð gjaldanna í raun styrkja grundvöll ákvörðunarinnar.
- 73 Að mati dómsins er sá mælikvarði sem þarna var markaður sem grundvöllur gjaldtökkunnar, þ.e. umfang farþegaflutninga reiknað út frá fjölda farþega, rökréttur, hlutlægur og málefnalegur mælikvarði við gjaldtöku hafna af farþegaflutningum, sem endurspeglar þá staðreynd að álag á hafnarmannvirki og alla tengda þjónustu eykst í hlutfalli við aukin umsvif starfseminnar. Aukinn farþegafjöldi kallar ennfremur á aukið starfsmannahald, eins og fram kom í dómvætti Bergþórs Bjarnasonar fjármálastjóra varastefnda. Hið sama á við um viðhald og fjárfestingar

sem ráðast þarf í til að þjóna starfsemi, en gjaldtakan verður einnig að standa undir þeim kostnaði. Í þessu samhengi er litið til athugasemda í frumvarpi til laga nr. 88/2010, sem breyttu 1. mgr. 17. gr. hafnalaga, en þar sagði í umfjöllun um 2. gr. “Til að taka af allan vafa er lagt til ... að kveðið verði skýrt á um það að gjaldtöku hafnar sé einnig ætlað að standa undir fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar.” Þá leiðir af eðli starfseminnar að ekki verður hjá því komist að byggt sé á mati og áætlunum, eins og einnig verður beinlínis ráðið af framangreindu frumvarpi til laga nr. 88/2010, en þar var gerð grein fyrir breytingum á hafnalögum með lögum nr. 28/2007, þar sem kveðið var á um rétt notenda hafna til að krefjast upplýsinga um meðalkostnað við að veita viðkomandi þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda í þeim tilgangi að lögfesta þá meginreglu um þjónustugjöld vegna opinberrar þjónustu að notendur eigi að geta kynnt sér forsendur gjaldtöku. Hafnasamband Íslands hafi hins vegar bent á að vandkvæðum væri bundið að uppfylla umrædda lagaskyldu með nákvæmri sundurliðun kostnaðar við einstaka gjaldskrárlíði. Ástæðan væri m.a. sú að verulegur hluti af gjaldtöku hafna rynni til greiðslu stofnkostnaðar auk þess sem við gjaldtöku hafna þurfi að horfa til þess hvaða fjárfestingar og viðhald þurfi að ráðast í til framtíðar. Því markmiði sem stefnt hafi verið að með setningu laga nr. 28/2007 mætti að miklu leyti ná fram með því að skylda hafnir til að upplýsa notendur um *almennar forsendur fyrir gjaldskrá og veita nánari upplýsingar um afkomu hafnarinnar*. Alþingi samþykkti breytingar á 6. mgr. 17. gr. laganna til samræmis við þessi sjónarmið.

74 Í svari stefnda til Norðursiglingar hf. um kostnað sem farþegagjaldi er ætlað að standa undir og jafnframt sérstaklega um kostnað á árinu 2016, er rakið að farþegaskip njóti víðtækrar aðstöðu og aðbúnaðar á hafnarsvæðinu, skjóls og aðgangs að innviðum hafnarinnar, svo sem varnarmannvirkjum, hafnarköntum og búnaði hafnarinnar auk þjónustu starfsmanna hafnarinnar og yfirstjórnar. Samkvæmt gögnum um komur og brottfarir séu farþegaskip og bátar með margfalda notkun á hafnaraðstöðu á við aðra notendur hafnarinnar. Þessu fylgi álag á innviði hafnarinnar sem mæta verði með viðhaldi og uppbyggingu, sem ekki verði sinnt öðruvísi en með aukinni gjaldtöku af ferðaþjónustunni. Þegar hafi verið ráðist í ýmsar fjárfestingar, svo sem við flotbryggjur og dýpkun hafnarinnar, sem nýtist bæði skemmtiferðaskipum og hvalaskoðunarfyrirtækjum, auk þess sem fyrirhugaðar séu fjárfestingar í þágu farþegaflutninga fyrir 150-200 milljónir króna á næstu árum sem farþegagjöldunum sé ætlað að standa undir. Vikið er að því að starfsgreinin hafi slitið barnsskónum og því sé sanngjarnt að fyrirtæki í greininni greiði fyrir þjónustu hafna eins og aðrir notendur í stað þess að kostnaðurinn verði borinn af skattgreiðendum.

75 Í samræmi við framangreindar forsendur voru farþegagjöld stefnda á hvern farþega 148 krónur árið 2012 og hafa fylgt verðlagsþróun síðan og voru 175 krónur árið 2019. Miðað við upplýsingar stefnda um uppbyggingu og umsvif farþegaþjónustu í starfsemi hafnarinnar eru ekki forsendur að mati dómsins til að ætla að kostnaður við þjónustuna hafi minnkað. Þeir ársreikningar sem liggja fyrir í málinu eftir árið

2012 þegar forsendur gjaldsins voru ákvarðaðar, bera ekki með sér að afkoma stefnda af starfseminni hafi verið umfram kostnað, en þegar farþegagjöld vegna ársins 2015, sem lögð voru á 2016, eru flutt á árið 2015, verður niðurstaðan sú að hafnasjóður hefur verið rekinn með halla öll árin 2007-2023, utan ársins 2017. Óumdeilt er að fjárhæð gjaldsins hefur eingöngu hækkað í samræmi við verðlagsþróun frá þeim tíma, en dómstólar hafa talið slíka hækkun réttlæt看lega, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 26/2015.

76 Þykir samkvæmt því sem að framan er rakið nægilega fram komið að forsendur gjaldtökunnar séu málefnalegar og í efnislegu samhengi við þá þjónustu sem gjaldtökunni er ætlað að standa straum af. Að sama skapi verður fallist á að gögn málsins gefi hvorki til kynna að fjárhæð gjaldsins hafi verið umfram kostnað af þjónustunni þegar hún var ákvörðuð í upphafi né á síðari stigum, sbr. til hliðsjónar tilvitnaðan dóm Landsréttar í máli nr. 74/2020. Stefnandi, sem hreyfði ekki athugasemdum varðandi forsendur og fjárhæð gjaldsins fyrr en í greinargerð sinni í fyrra dómsmáli aðila, hefur ekki lagt fram nein gögn né upplýsingar sem hrekja framangreinda ályktun, sem studd er gögnum um afkomu stefnda, eða gera sennilegt að hún sé röng. Hvað varðar athugasemdir stefnanda þess efnis að stefndi hafi ekki lagt fram sundurliðaða útreikninga um kostnað af þjónustu við farþegaflutninga er til þess að líta að löggjafinn breytti kröfum til upplýsingagjafar í 6. mgr. 17. gr., eins og áður er rakið, á þann veg að í stað þess að geta krafist hafnarstjórn upplýsinga um *kostnað* sem *almenn* hlýst af að veita viðkomandi þjónustu og *eðlilega sundurliðun* gjalda, geta notendur hafnar nú krafist hafnarstjórn upplýsinga um *afkomu* hafnar og um *almennar forsendur* gjaldtöku samkvæmt gjaldskrá. Stefndi hefur fullnægt þessari upplýsingagjöf með framlögðum ársreikningum, úttekt endurskoðunarfyrirtækisins KPMG og framangreindum upplýsingum um forsendur gjaldtökunnar.

77 Samkvæmt öllu framansögðu verður stefndi sýknaður af kröfum stefnanda. Í samræmi við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað sem með vísan til aðdraganda, efnis og umfangs málsins þykir hæfilega ákvarðaður eins og nánar greinir í dómsorði.

Af hálfu stefnanda flutti málið Jörger Már Ágústsson lögmaður og af hálfu stefnda flutti málið Hilmar Gunnlaugsson lögmaður.

Hlynur Jónsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Hafnasjóður Norðurþings, er sýkn af kröfum stefnanda, Gentle-Giants Hvalaferða ehf.

Stefnandi greiði stefnda 2.000.000 krónur í málskostnað.