

Héraðsdómur Vestfjarða

Dómur 9. nóvember 2023

Mál nr. E-196/2020:

Vesturbyggð

(Vífill Harðarson lögmaður)

gegn

Arnarlaxi ehf.

(Kristín Edwald lögmaður)

Dómur

Mál þetta um innheimtu aflagjalda var höfðað 21. nóvember 2020 en tekið til dóms 6. október 2023.

Stefnandi er sveitarfélagið Vesturbyggð, Aðalstræti 74, Patreksfirði.

Stefndi er Arnarlax ehf., Strandgötu 1, Bíldudal.

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði stefnanda 18.806.538 krónur, með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, af 4.282.510 krónum frá 13. febrúar 2020 til 12. mars 2020, af 21.807.214 frá þeim degi til 3. apríl 2020, af 34.809.333 krónum frá þeim degi til 12. maí 2020, af 44.466.793 krónum frá þeim degi til 15. júní 2020, af 48.086.786 krónum frá þeim degi til 1. júlí 2020, af 17.080.810 krónum frá þeim degi til 23. júlí 2020, af 18.768.211 krónum frá þeim degi til 4. ágúst 2020, af 17.366.056 krónum frá þeim degi til 26. ágúst 2020, af 20.144.159 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 2020, af 18.004.182 krónum frá þeim degi til 1. september 2020, af 18.412.836 krónum frá þeim degi til 28. október 2020, en af stefnufjárhæðinni frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar.

I

Málavextir eru að stærstum hluta óumdeildir í málinu. Stefnandi málsins er sveitarfélag og sem slíkt rekur það hafnarsjóð sem innheimtir hafnagjöld af þeim sem nýta hafnir þess. Rekstrarfyrirkomulag hafna stefnanda er með þeim hætti sem kveðið er á um í V. kafla hafnalaga nr. 61/2003, þ.e. hafnir með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Aflagjald er eitt þeirra þjónustugjalda sem stefnandi innheimtir, en um það og önnur þjónustugjöld sem sveitarfélögum er heimilt að innheimta vegna nýtingar hafna er mælt

fyrir um í 17. gr. hafnalaga. Gjöldin eru ákveðin með gjaldskrá sem stefnandi hefur sett með heimild í hafnalögum og birt í Stjórnartíðindum. Í þessu máli er fjallað um gjaldskrá nr. 1323/2018 fyrir árið 2019, en einkum gjaldskrá nr. 1287/2019 sem gildir fyrir árið 2020.

Stefndi rekur fiskeldi í flotkvíum í sjó og nýtir hafnir stefnanda í starfsemi sinni. Í málinu er deilt um lögmati aflagjalds sem stefnandi hefur innheimt af stefnda vegna löndunar eldisfisks til slátrunar í Bíldudalshöfn, en einnig fjárhæð þess, sem og aðrar breytingar sem gerðar voru með gjaldskrá fyrir árið 2020 og lúta að ákvörðun fjárhæðar gjaldsins, bæði að því er varðar hlutfallstölu af heildaraflaverðmæti og eins breytingar sem lúta að því hvernig verðmæti aflans og magn hans er ákvarðað. Ekki er annað að sjá af gögnum málsins heldur en að stefnandi hafi innheimt aflagjald með sambærilegum hætti frá því stefndi hóf að landa eldislaxi til slátrunar í höfnum stefnanda. Er til þess vísað í málatilbúnaði stefnanda að upphaflega hafi gjöldin miðast við 0,7% af heildarverðmæti landaðs fisks, en í gjaldskrá fyrir árið 2015 hafi hlutfallið verið lækkað í 0,6%, að sögn tímabundið. Við ákvörðun heildarverðmætis aflans var byggt á sölureikningum sem stefnda bar að leggja fram til hafnarstjóra. Heldur stefnandi því fram að oft hafi gengið erfiðlega að fá nefndar upplýsingar frá stefnda og hefur lagt fram afrit tölvupóstsamskipta milli starfsmanna aðila til stuðnings þeirri fullyrðingu. Ágreining aðila má rekja til breytinga á framangreindu fyrirkomulagi sem stefnandi ákvað er hann setti nýja gjaldskrá í lok árs 2019, sem gilda átti frá 1. janúar 2020. Þær meginbreytingar sem urðu frá fyrri gjaldskrá felast í 5. mgr. 9. gr. hennar og fólu þær í sér að aflagjald sem lagt var á vegna umskipunar, lestunar eða losunar á eldisfiski í höfnum stefnanda var hækkað úr 0,6% í 0,7% af heildaraflaverðmæti. Þá var og mælt fyrir um að heildaraflaverðmæti skyldi miðast við meðalverð eldisfisks samkvæmt Nasdaq vísitölunni á þeim tíma sem honum er landað í viðkomandi höfn. Framleiðanda og þeim sem tekur við fiskinum er samkvæmt gjaldskránni skylt að upplýsa um magn og afhenda hafnarstjóra þær upplýsingar mánaðarlega. Berist hafnarstjóra ekki upplýsingar þar um eða ef hafnarstjóri telur ástæðu til getur hann hvenær sem er látið ákveða magn eldisfisks á þann hátt sem hann telur hentugast svo leggja megi á hafnargjöld.

Stefndi mótmælti ofangreindum breytingum á gjaldskrá og vísaði í fyrstu einkum til þess að vegna fyrirsjáanlegrar framleiðsluaukningar í rekstri hans myndu greiðslur hafnargjalda til stefnanda aukast og teldi hann því ekki ástæðu til að hækka hlutfallstölu gjaldsins. Málsaðilar áttu í nokkrum bréfaskiptum vegna þessa fyrir setningu

gjaldskrárinnar en stefnandi tók athugasemdir stefnda ekki til greina. Hin nýja gjaldsrá var því samþykkt, af til þess bærnum aðilum, hjá stefnanda og birt í stjórnartíðindum. Hefur stefnandi gefið út reikninga vegna ársins 2020 í samræmi við hana.

Stefndi mótmælti lögmæti gjaldskrárinnar og hefur hann ekki greitt aflagjald fyrir árið 2020 samkvæmt reikningum sem stefnandi hefur gefið út, en í stað þess innt af hendi greiðslur sem hann telur samræmast eldri reglum, bæði varðandi hlutfallstölu og mat á verðmæti afurða. Telur hann sig þannig hafa gert upp að fullu aflagjöld vegna ársins 2019 og að stórum hluta vegna ársins 2020. Umræddar greiðslur hefur stefndi greitt með fyrirvara um lögmæti þess að honum sé gert að greiða aflagjald og byggir sýknukröfu sína aðallega á því að ekki sé fyrir að fara lagaheimild til að krefja ræktendur eldisfisks um slíkt gjald. Sé slíka heimild ekki að finna í e-lið 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Þá hefur hann talið ákvæði gjaldskrár stefnanda um að miða heildarverðmæti afla við vísitölu Nasdaq ólögmæta. Einnig telur stefndi það ákvæði gjaldskrárinnar ólögmætt sem mælir fyrir um heimild hafnarstjóra til að ákveða einhliða magn þess fisks sem landað sé. Þá hefur hann einhliða leiðrétt gjaldstofn vegna síðustu þriggja mánaða ársins 2019 þar sem hann kveður að flutningskostnaður frá Bíldudalshöfn til kaupanda hafi fyrir mistök verið meðtalinn í þeim fjárhæðum sem starfsmenn stefnda hafi gefið upp til stefnanda til ákvörðunar á heildaraflaverðmæti. Hann hefur því ekki greitt útgefna reikninga að fullu. Stefnandi hefur hafnað því að framangreind leiðrétting eigi rétt á sér, enda hafi upplýsingar þær sem reikningar stefnanda byggir á komið frá stefnda.

Af hálfu stefnda er einnig höfð uppi krafa til skuldajafnaðar, byggð á því að stefndi eigi rétt á leiðréttingu vegna greiddra aflagjalda vegna árána 2018 og 2019 þar sem sölureikningar þeir sem byggt hafi verið á hafi falið í sér flutningskostnað frá Bíldudal til kaupanda. Telur hann að þetta hafi leitt til ofgreiðslu að fjárhæð 4.763.413 krónur vegna ársins 2018 og 6.705.779 vegna ársins 2019, en í þeirri fjárhæð er þó ekki gert ráð fyrir að stefndi hélt eftir mismun greiðslna fyrir október, nóvember og desember 2019, samtals að fjárhæð 2.219.673 krónur. Samtala þeirrar ofgreiðslu sem stefndi byggir á að hafi átt sér stað er því 9.249.519 krónur.

Í málinu er ekki deilt um fjárhæðir þeirra reikninga sem stefnandi hefur gefið út, eða fjárhæðir þeirra greiðslna sem stefndi hefur greitt stefnanda vegna þess tímabils sem um ræðir. Í töflu hér að neðan koma fram tímabil, reikningsfjárhæðir og fjárhæðir sem stefndi hefur greitt vegna hvers reiknings fyrir sig.

Gjöld/Greiðslur vegna 2019						
Reikn. Nr.	Tímabil	Reikn mót.	Fjárh. reikn.(kr.)	Dags. greitt	Greitt (kr.)	Gjalddagi
RH192470	Okt. 2019	17. feb 2020	5.327.140	8.5. 2020	3.940.678	31.10.2019
RH192471	Nóv. 2019	17. feb 2020	5.784.485	8.5. 2020	4.726.472	30.11.2019
RH192472	Des. 2019	17. feb 2020	4.758.102	8. 5.2020	4.450.181	31.12.2019
Samtals:			15.869.727		13.117.331	
Mismunur milli gjalda og greiðslu:					2.752.396	

Gjöld/Greiðslur vegna 2020						
Reikn. Nr.	Tímabil	Reikn mót.	Gjöld Vesturb (kr.)	Dags. greitt	Greitt (kr.)	Gjalddagi
RH20025	Jan. 2020	12.3.2020	4.282.510	1.7.2020	3.749.764	13.02.2020
RH200117	Feb. 2020	12.3.2020	17.524.704	1.7.2020	13.104.671	12.03.2020
RH200221	Mar. 2020	13.4.2020	13.002.119	1.7.2020	7.718.614	03.04.2020
RH200316	Apr. 2020	13.5.2020	5.807.418	1.7.2020	3.204.593	12.05.2020
RH200509	Maí 2020	18.6.2020	3.619.993	1.7.2020	3.228.334	15.06.2020
RH200713	Jún. 2020	24.7.2020	1.687.401	31.7.2020	1.402.155	23.07.2020
RH200736	Júl. 2020	27.8.2020	2.778.103	-	-	26.08.2020
RH200992	Ágú. 2020	6.10.2020	4.455.920	30.9.2020	3.735.761	23.09.2020
RH201121	Sep. 2020	29.10.2020	3.440.608	28.10.2020	3.046.906	28.10.2020
RH201253	Okt. 2020	2.12.2020	6.599.223	30.11.2020	4.204.472	-
RH201337	Nóv. 2020	16.12.2020	4.643.776	28.12.2020	3.618.314	-
RH201442	Des. 2020	26.1.2021	8.940.958	29.1.2021	6.306.148	-
Samtals:				76.782.773	76.782.773	
Mismunur á milli gjalda og greiðslu:					23.463.041	

Stefndi kveðst ekki hafa greitt reikning vegna júlí 2020 þar sem engum fiski hafi verið landað í þeim mánuði.

Af hálfu stefnda er lagt fram í málinu skjal sem er úttekt endurskoðunarfyrtækis á réttmæti útreikninga hans á verðmæti þess fisks sem hann landaði til slátrunar. Stefnandi hefur mótmælt sönnunargildi þess skjals.

Stefnandi lét vinna mat á fjárhagsgrundvelli reksturs hafna hans til sönnunar á því að réttmætt hafi verið, í ljósi nauðsynlegra hafnarframkvæmda, að hækka gjöld stefnda. Þá heldur stefnandi því fram að framkvæmdir séu m.a. nauðsynlegar vegna óska stefnda sjálfs um umbætur við höfnina. Stefndi hafnar því að hafa beðið um tiltekna framkvæmdir og kveður meðal annars að hann hafi sjálfur fjármagnað þann búnað sem notaður sé til að dæla lifandi laxi frá bryggju að sláturhúsi þar sem hann sé unninn. Þá ber stefndi brögður á að réttmæti hækkunar aflagjalda stefnanda verði rökstudd með fullnægjandi hætti með vísan til framangreinds rekstraryfirlits. Þá telur hann að yfirlitið hafi ekki verið unnið áður en umdeild hækkun var gerð á aflagjöldum og því hafi ákvörðun um þá aðgerð ekki getað verið byggð á þeim sjónarmiðum sem sveitarfélag þurfi að leggja til grundvallar ef það hyggst hækka þjónustugjald.

Máli þessu hefur ítrekað verið frestað að ósk málsaðila til að freista þess að ná sátt. Meðal þess sem stefndi hefur óskað eftir er að gerður verði við hann langtíma þjónustusamningur á grundvelli 5. mgr. 17. gr. hafnalaga, en stefnandi hefur ekki talið forsendur til gerðar slíks samnings.

II

Stefnandi byggir á því í stefnu að stefnda sé skylt að greiða aflagjöld á grundvelli útgefinna reikninga fyrir þjónustu hafna stefnanda sem stefndi hafi nýtt, en stefnandi hafi ekki mótmælt því að hafa nýtt þá þjónustu. Reikningar stefnanda séu fyrir aflagjöld vegna afla sem stefndi hafi landað og séu gefnir út á grundvelli 5. mgr. 9. gr. gjaldskrár hafna stefnanda nr. 1287/2019. Gjaldskráin hafi tekið gildi 1. janúar 2020, eftir að hafa verið samþykkt af hafna- og atvinnumálaráði stefnanda sem fari með hafnarstjórn og staðfest af bæjarstjórn. Gjaldskráin hafi verið birt í Stjórnartíðindum 3. janúar 2020 og sé því sett í samræmi við ákvæði hafnalaga nr. 61/2003 og eigi sér fulla lagastoð í 17. gr. þeirra.

Kemur og fram að stefnandi hafi ráðist í miklar framkvæmdir við hafnir sínar á undanförunum árum og sinnt viðhaldi hafnarmannvirkja, einkum til að tryggja þjónustu við þá aðila sem starfræki laxeldi í Patreksfirði og Arnarfirði, þar á meðal stefnda. Stefnandi byggir á því að tekjur af aflagjöldum geri ekki meira en standa undir þeim

rekstrarliðum hafna sem þeim er ætlað samkvæmt e. lið 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Sé þar meðal annars kveðið á um að aflagjald „skuli standa undir kostnaði við að byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, dýpkanir og legu í höfn, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, hafnarbáta og hafnsögu þar sem það [eigi] við.“ Hafnasjóður stefnanda sé því ekki að innheimta hærrí þjónustugjöld heldur en nemi kostnaði sem slíkum gjöldum sé ætlað, samkvæmt lögunum, að standa undir.

Stefnandi telur ljóst að lax, sem alinn sé í sjókvíum og landað til slátrunar falli undir hugtakið „sjávarafurð“ í skilningi e. liðar 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, en samkvæmt lagagreininni felist í hugtakinu „sjávarafli, þ.e. sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápýr, liðdýr og lindýr, sem og matvæli sem unnin [séu] að öllu leyti eða hluta úr sjávarafla.“

Samkvæmt síðastnefndri lagagrein skuli aflagjald vera minnst 1,25% og mest 3% af „heildaraflaverðmæti“. Hugtakið sé ekki skilgreint í hafnalögum, en stefnandi kveðst byggja á því að við ákvörðun á heildaraflaverðmæti sé honum ekki skylt að notast við það verðmæti sem stefndi gefi upp, en sé heimilt að nota málefnaleg viðmið um verðmæti sambærilegra afurða.

Stefnandi kveðst telja að hafa þurfi í huga að viðmið við vísitölu hafi verið ákveðið vegna þess að ekki hafi alltaf gengið vel að fá fullnægjandi upplýsingar um afurðaverð frá þeim aðilum sem landi eldislaxi í höfnum stefnanda, auk þess að með þeirri aðferð sé einnig ætlað að tryggja jafnræði milli þessara aðila.

Stefnandi kveðst um lagarök vísa til hafnalaga nr. 61/2003, einkum e. liðar, 2. mgr. 17. gr. laganna, almennra reglna kröfuréttar, einkum reglna um efndir fjárskuldbindinga og reglna opinbers réttar um þjónustugjöld og greiðslu opinberra gjalda. Kröfu um dráttarvexti styðji hann við reglur III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, einkum 1. mgr. 6. gr. laganna. Varðandi upphafstíma dráttarvaxta vísi hann til 9. gr. sömu laga, en málskostnaðarkrafa styðjist við 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um varnarþing vísi hann til 33. gr. sömu laga.

III

Stefndi byggir á því í fyrsta lagi að lagaheimild skorti fyrir innheimtu aflagjalda af eldisfiski og að e. liður 1. töluliður 2. mgr. 17. gr. hafnalaga feli ekki í sér slíka heimild. Í öðru lagi að jafnvel þó slík lagaheimild þætti vera fyrir hendi sé stefnanda óheimilt að miða við „vísitölu Nasdaq“ eins og gert sé í gjaldskrá hans fyrir árið 2020 við ákvörðun

á aflaverðmæti. Í þriðja lagi telji stefndi að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að tilefni hafi verið til hækkunar á aflagjöldum af eldisfiski árið 2020 og í fjórða lagi hafi stefnandi ekki gætt að þeim reglum sem gildi um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd, er hann hafi breytt fyrirkomulagi innheimtu aflagjalda með gjaldskrá fyrir árið 2020.

Til þess er vísað í greinargerð stefnda að aflagjöld séu þjónustugjöld. Stefnandi sé sveitarfélag og þær hafnir sem um ræði séu starfræktar á grundvelli 2. töluliðar 1. mgr. 8. gr. hafnalaga, þ.e. sem hafnir með hafnarstjórn í eigu sveitarfélags. Um hafnir stefnanda gildi einnig ákvæði hafnarreglugerðar fyrir hafnir Vesturbyggðar nr. 989/2005, sem sett hafi verið á grundvelli 4. gr. hafnalaga. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar fari bæjarstjórn með yfirstjórn hafnamála, en framkvæmdastjórn skuli falin hafnarstjórn og hafnarstjóra. Hafnarekstur stefnanda teljist þar af leiðandi til þeirrar opinberu þjónustu sem sveitarfélagið veiti. Almennt sé það svo að opinber þjónusta skuli veitt ókeypis, nema skýr lagaheimild standi til annars. Það leiði einnig af lögmatísreglunni að stjórnvöldum sé almennt óheimilt að taka þjónustugjöld nema fyrst hafi verið mælt fyrir um slíka heimild í settum lögum. Einnig leiði af 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að sveitarfélag geti því aðeins heimt þjónustugjöld af borgurunum að skýr lagaheimild standi til þess.

Í 1. mgr. 17. gr. hafnalaga segi að stjórn hafnar, sem sé í eigu sveitarfélags skuli semja gjaldskrá fyrir höfn þar sem nánar sé kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt ákvæðinu. Miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar, þar með töldum fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaálætlun hafnarinnar. Rekstur hafnar í þessum skilningi sé nánar skilgreindur í 5. tölulið 3. gr. hafnalaga. Í 2. mgr. 17. gr. laganna séu síðan tæmandi talin þau gjöld sem heimilt sé að ákveða í gjaldskrá.

Í málinu sé að mati stefnda ekki ágreiningur um að þau gjöld sem ákveðin séu í gjaldskrá Hafnasjóðs Vesturbyggðar séu þjónustugjöld í lagalegu tilliti. Í frumvarpi því sem orðið hafi að hafnalögum 61/2003 og við meðferð þess á Alþingi hafi enda verið skýrt undirstrikað að þau gjöld sem hafnir í eigu sveitarfélaga innheimtu fyrir veitta þjónustu, væru þjónustugjöld og þyrftu að lúta þeim reglum og skilyrðum sem sett hefðu verið fyrir slíkri gjaldtöku af hálfu opinberra aðila. Með þessu móti hafi löggjafinn ákveðið að þeir sem nytu þjónustunnar eigi að taka beinan þátt í kostnaði við hana eða starfsemi sem annars væri borin uppi af skatttekjum. Innheimtu gjaldanna sé þegar af þessari ástæðu settar verulegar skorður. Vísar stefndi í þessu samhengi til álits

umboðsmanns Alþingis frá 2. maí 2006 í máli nr. 4298/ 2004, þar sem fram komi að innheimta gjalda á grundvelli 17. gr. hafnalaga þyrftu að uppfylla almenn skilyrði um töku þjónustugjalda, samkvæmt óskráðum reglum stjórnsluréttarins. Stefnandi hafi sett gjaldskrá á grundvelli síðastgreinds ákvæðis hafnalaga.

Staðfest hafi verið í réttarframkvæmd og álitum umboðsmanns Alþingis að mikilvægt sé að þeir sem greiði fyrir þjónustu geti treyst því að gjald fyrir hana sé ákveðið með löglegum og réttum hætti og frávik frá því kunni að leiða til endurkrafna vegna oftekinna þjónustugjalda. Þjónustugjald þurfi að byggjast á raunkostnaði við veitingu þjónustunnar, en fari hann fram úr slíkum mörkum þurfi að vera skattlagningarheimild í lögum. Aðeins löggjafinn geti tekið slíka ákvörðun.

Þá byggir stefndi á að aflagjald samkvæmt hafnalögum nái ekki til eldisfisks. Stefnandi styðji kröfur sínar einkum við e. lið, 1. töluliðar, 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, sem fjalli um aflagjald af sjávarafurðum. Stefndi telji á hinn bóginn að ákvæðið feli ekki í sér fullnægjandi lagaheimild til innheimtu aflagjalds af eldisfiski. Þar af leiðandi skorti lagastoð fyrir 5. mgr. 9. gr. gjaldskrár stefnanda nr. 1287/2019, þar sem kveðið sé á um álagningu slíks gjalds af eldisfiski frá stefnda. Þá byggir stefndi á því að síðastgreind lagaheimild sé þannig orðuð að sjá megi að óheimilt sé að ráðstafa innheimtu aflagjaldi til annarra verkefna en tiltekin séu sérstaklega í lögnum.

Í gildandi hafnalögum sé hvergi fjallað um eldisfisk eða fiskeldi og í athugasemdum í frumvarpi til laganna sé slíka umfjöllun ekki að finna. Afmarkist því gildissvið e. liðar, 1. töluliðar, 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, eftir orðanna hljóðan við sjávarafurðir, sem nánar séu skilgreindar sem „sjávarafli, þ.e. sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápdýr, liðdýr og lindýr, sem og matvæli sem [séu] unnin að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafli.“ Ekki verði betur séð en að ákvæðið vísi til sjávarafli í tengslum við fiskveiðar. Eldisfiskur geti því ekki, að mati stefnda, talist sjávarafli, enda sé hann framleiddur í eldiskvíum en hans ekki aflað með veiðum eins og eigi við um hefðbundinn sjávarafli. Þessi afstaða stefnda samræmist einnig almennum málskilningi. Öllum staðhæfingum stefnanda um að framleiðsla eldisfisks í sjókvíum sé sjávarafli sé því mótmælt. Ef vilji löggjafans hefði staðið til þess að heimila töku aflagjalds af eldisfiski hefði þurft að taka það fram með skýrum hætti í lögum.

Í athugasemdum sem fylgt hafi frumvarpi því sem orðið hafi að lögum nr. 88/2010, en í þeim lögum hafi efnisákvæði e. lið, 1. töluliðar, 2. mgr. 17. gr. núgildandi hafnalaga fyrst verið lögfest, sé tilgreind sú hugsun sem búið hafi að baki ákvæðinu. Að

mati stefnda verði af þeirri umfjöllun ráðið að eldisfiskur, sem sé alinn í sjókvíum og fluttur lifandi að landi, hafi ekkert með ákvæðið að gera.

Einnig beri að mati stefnda að hafa í huga að notkun fiskeldisfyrirtækja á höfnum stefnanda sé að jafnaði mjög frábrugðin þörfum fiskveiðiskipa og báta. Komið sé með lifandi eldisfisk að landi sem síðar sé dælt úr brunnbát, í gegnum rör og beint í sláturhús. Þessi aðferð krefjist til dæmis ekki krana, lyftara, vatns, hafnarvoga eða annars hefðbundins búnaðar eða þjónustu sem fiskveiðiskip og -bátar nýti í höfnum. Stefndi telji að sú aðferð sem hann noti við löndun á lifandi eldislaxi leiði því til minna slits á mannvirkjum hafnanna, en almennt gerist við löndun sjávarafila. Þá telur stefndi rétt að taka fram að hann hafi sjálfur fjármagnað þann búnað sem nauðsynlegur hafi verið til að dæla eldisfiski frá bryggju og að sláturhúsi.

Stefndi vísar og til þess að stefnanda eigi að vera kunnugt um þann verulega og málefnalega vafa sem sé til staðar um lögmæti þess að leggja aflagjald á afurðir fiskeldis, eins og stefndi reki. Vísar hann til umsagna stefnanda við frumvarpsdrög sem kynnt hafi verið í samráðsgátt stjórnvalda 10. nóvember 2020 en í því frumvarpi komi fram ætlan um að bæta við núgildandi 1. tölulið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga nýmæli um svonefnt „eldisgjald“. Í frumvarpsdrögunum sé til þess vísað að tilgangur umrædds gjalds sé að lögfesta gjaldtökuheimild til innheimtu hafnargjalda af fiskeldisfyrirtækjum og komi þar einnig fram að hinu nýja eldisgjaldi sé ætlað að vera þjónustugjald sem hafnir geti mælt fyrir um í gjaldskrá. Um sé að ræða afmarkað gjald sem nái aðeins til eldisfisks, sem lestaður er, losaður eða honum umskipað. Þá er þess getið að uppi sé ágreiningur um lögmæti þeirrar gjaldtöku, sem nú sé viðhöfð, sem nái samkvæmt orðum sínum til afla sjávarútvegsfyrirtækja en ekki til eldisfisks frá fiskeldisfyrirtækjum. Kemur þá fram í drögunum það mat ráðuneytisins að þörf sé að leysa úr þeirri réttaróvissu sem af þessu hljótist. Vísar stefndi og til umsagnar bæjarstjórnar stefnanda um frumvarpsdrögin, 16. október 2019, þar sem segi: „Hafnalögin nr. 61/2003 gilda um allar hafnir sem notaðar eru til afgreiðslu og þjónustu skipa, afgreiðslu á vörum, ökutækjum og farþegum og við löndun á fiski. Gildissvið laganna er þannig rúmt en af lestri laganna sé ljóst að mörg ákvæði þeirra takmarkast að miklu leyti við almennan sjávarútveg og taka ekki að nema að litlu leyti til atvinnustarfsemi eins og fiskeldis. Þar sem um sé að ræða heimildir til töku þjónustugjalda þá sé mikilvægt fyrir sveitarfélög að gjaldtökuheimildirnar séu skýrar og um sé að ræða gjaldstofna sem hafnirnar geti treyst á í áætlanagerð sinni.“

Framangreint telur stefndi leiða til þess að stefnanda sé óheimilt að innheimta aflagjald af eldisfiski. Í öllu falli sé lagaheimild í hafnalögum svo óskýr hvað þetta varði að túlka verði löginn stefnda í hag. Það leiði enda af lögætisreglu stjórnsluréttar að heimildir stjórnvalda til töku þjónustugjalda verði ekki túlkaðar rúmt. Þannig megi færa gild rök fyrir því að innheimta stefnanda á aflagjalda af eldisfiski hafi verið ólögæt frá öndverðu og því hafi stefndi ofgreitt þjónustugjöld svo árum skipti. Stefndi hafi þó ekki vikið sér undan því að greiða sanngjörn gjöld fyrir þá þjónustu sem hann hafi sannarlega notið og því hafi hann kosið að gera ekki gagnkröfu vegna oftekinna gjalda heldur fyrst og fremst að verjast þeim kröfum sem stefnandi geri í dómsmáli þessu. Stefndi áskilji sér þó allan rétt til að krefja stefnanda síðar um endurgreiðslu.

Þá byggir stefndi á að stefnandi hafi ekki lagaheimild til að miða gjaldtöku sína við vísitölu Nasdaq. Vísar hann til þess að þó komist yrði að þeirri niðurstöðu að stefnandi hefði heimild til að leggja aflagjöld á eldisfisk þá sé ekki heimilt að miða þá gjaldtöku við vísitölu Nasdaq eins og stefnandi geri í gjaldskrá sinni. Slík viðmiðun rúmist ekki innan þeirrar lagaheimildar sem stefnandi hafi. Samkvæmt e-lið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga skuli miða við heildaraflaverðmæti og byggir stefndi á því að það hljóti að vera raunvirði heildaraflans en þá fjárhæð hafi tíðkast að lesa úr sölunótum stefnda. Sú vísitala sem stefnandi miði við segi til um verðmæti eldislax í Noregi en það geti ekki talist gildur grundvöllur fyrir ákvörðun þjónustugjalds hér á landi. Þá sé í 5. mgr. 9. gr. gjaldskrár stefnanda vísað til að miðað skuli við verðmæti á þeim tíma sem eldisfiski sé landað, en fyrir liggi að stefndi landi lifandi og ónunnum fiski, en vísitala Nasdaq kveði á um verðmæti slægðs fisks með haus, sem sé mun verðmætari afurð. Rökstuðningar stefnanda fyrir viðmiðinu sé að erfiðlega hafi gengið að fá sölureikninga frá stefnda, en því mótmæli stefndi og kveðst ávallt hafa lagt fram slíka reikninga. Einnig bendir stefndi á að útreikningsaðferð stefnanda sé ólík þeim sem tíðkist hjá öðrum sveitarfélögum og því sé jafnræðis ekki gætt með innheimtunni. Með setningu umræddrar gjaldskrár telji stefndi að stefnandi hafi brotið gegn ólögfestum meginreglum stjórnsluréttar, þar á meðal meðalhófsreglunni. Telur stefndi ljóst að 5. mgr. 9. gr. gjaldskrár stefnanda vegna ársins 2020 standist ekki þær kröfur sem gerðar séu að lögum til töku þjónustugjalda.

Stefndi byggir og á því að lagaheimild standi ekki til þess að hafnarstjóra sé veitt svo víðtækt vald sem mælt er fyrir um í 5. mgr. 9. gr. gjaldskrárinnar, en í þeim þætti hennar sé hafnarstjóra heimilað að ákveða sjálfur magn landaðs fisks eins og hann telji „hentugast“ hverju sinni.

Þá vísar stefndi til þess að stefnanda hafi ekki verið nauðsynlegt að hækka aflagjaldið og því hafi hækkunin verið ólögsmæt. Stefnandi hafi að hans mati ekki rökstutt þörf hækkunarinnar með fullnægjandi hætti. Mótmælir stefndi þeirri fullyrðingu stefnanda að hann sé aðeins að innheimta aflagjöld til þess að standa undir þeim kostnaðarliðum sem slíkum gjöldum sé ætlað að standa undir samkvæmt hafnalögum. Telur hann stefnanda ekki hafa sýnt fram á að svo sé og í raun hafi tekjur stefnanda af aflagjöldum stefnda vaxið samhliða auknum umsvifum stefnda í sveitarfélaginu, en þjónusta stefnanda við stefnda hafi á sama tíma haldist óbreytt. Telur stefndi að í ljósi aukins magns þess fisks sem hann landi í höfnum stefnanda líti hann svo á að hann ætti frekar rétt á lækkun þeirrar hlutfallstölu sem stefnandi miði við. Þá telur stefndi að sú staðreynd að stefnandi sé enn, eftir hækkun, að innheimta gjald sem sé lægra en það hlutfall sem mælt sé fyrir um í e-lið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, leysi stefnanda ekki undan þeirri ófrávíkjanlegu lagaskyldu að við ákvörðun þjónustugjalds skuli vera samræmi milli kostnaðar við að veita þjónustuna og þess gjalds sem ákveðið sé.

Loks byggir stefndi á því að með setningu gjaldskrár stefnanda fyrir árið 2020 hafi stefnandi vikið frá þeirri stjórnsýsluframkvæmd sem tíðkast hafi um árábil, án þess að sú breyting hafi verið kynnt með fullnægjandi hætti og með nægum fyrirvara þannig að greiðanda umrædds gjalds hafi verið gefið færi á að bregðast við breytingunni. Íþyngjandi ákvörðun sem feli í sér breytingu á tíðkanlegri stjórnsýsluframkvæmd verði ekki tekin nema uppfyllt séu tiltekin skilyrði stjórnsýsluréttar, þar á meðal um fullnægjandi kynningu fyrirhugaðrar breytingar, sbr. dóm Hæstaréttar frá 11. nóvember 2010 í máli réttarins nr. 151/2010.

Gagnkröfu sína kveður stefndi að fjárhæð samtals 11.469.192 krónur og kveðst byggja hana á því að stefndi hafi ofkrafið hann um aflagjöld á árunum 2018 og 2019 og hafi reikningar stefnda verið of háir sem nemi framangreindri fjárhæð. Byggir stefndi á því að verðmæti eldisfisks hafi verið ofmetið sem nemi flutningskostnaði frá höfninni í Bíldudal til afhendingarstaðar. Þá vísar stefndi til þess að kröfur stefnanda um dráttarvexti og kostnað vegna gjalda á tímabilinu október til desember 2019 sem hann hafi greitt 8. maí 2020, eigi ekki rétt á sér þar sem honum hafi ekki verið gerðir reikningar á réttum forsendum.

Um lagarök kveðst stefndi vísa til stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, einkum 40. 77. og 2. mgr. 78. gr. Einnig kveðst hann vísa til hafnalaga nr. 61/2003, einkum 5. töluliðar 3. gr., 1. og 2. mgr. 17. gr. og e-lið 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. sem og

almennra meginreglna stjórnarsýsluréttar, lögfesta sem ólögfesta, einkum þeirra er lúti að töku þjónustugjalda. Þá vísi hann til meginreglna stjórnarsýsluréttarins um vandaða stjórnarsýsluhætti sem og almennra reglna kröfuréttar um efndir fjárskuldbindinga. Gagnkrafa styðjist við 1. mgr. 28. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og krafa um málskostnað við 129. og 1. mgr. 130. gr. sömu laga.

IV

Eins og að framan er rakið hefur stefnandi máls þessa um árabil gert stefnda reikninga fyrir aflagjald, sem hann hefur lagt á samkvæmt gildandi gjaldskrá hans á hverjum tíma og byggt heimild sína til þess á e-lið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga nr. 61/2003.

Heimild til að leggja á hafnargjöld er í 17. gr. hafnalaga, sbr. 2. gr. laga nr. 88/2010 um breytingu á þeim lögum. Í 1. mgr. 17. gr. er kveðið á um að stjórn hafnar skv. 2. tölulið 8. gr. laganna skuli semja gjaldskrá fyrir höfn þar sem nánar sé kveðið á um innheimtu gjalda samkvæmt lagagreininni. Miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar, sbr. 5. tölulið 3. gr., þ.m.t. fjármagnskostnaði, afskriftum, kostnaði við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar. Þá er kveðið á um það í upphafi 2. mgr. að í gjaldskrá sé heimilt að leggja á „eftirtalin gjöld“. eru þau gjöld síðan upptalin í 11. töluliðum. Í 1. tölulið 2. mgr. 17. gr. er mælt fyrir um „hafnargjald“ Hafnargjöldum er þar skipt niður í sex tegundir, þ.e.a.s. skipagjöld, vörugjöld, hafnsögugjöld, leigugjöld, aflagjöld og gjöld vegna sorps.

Eins og fyrr er getið eru þau hafnargjöld sem stefnandi krefur stefnda um aflagjöld samkvæmt e-lið 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, en þar segir: „Aflagjald af sjávarafurðum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfnum. Sé gjaldið innheimt skal það vera minnst 1,25% og mest 3% af heildaraflaverðmæti. Þó skal gjaldið vera minnst 0,70% af heildaraflaverðmæti frystra sjávarafurða. Sjávarafurðir eru sjávarafli, þ.e. sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápdýr, liðdýr og lindýr, sem og matvæli sem eru unnin að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafli.“. Í samræmi við fyrr tilvitnað upphaf 2. mgr. 17. gr. hafnalaga er aflagjald eitt þeirra gjalda sem heimilt er að leggja á og kveða nánar á um í gjaldskrá. Af því orðlagi í upphafi ákvæðisins að „heimilt [sé] að leggja á eftirtalin gjöld“ verður að mati dómsins gagnályktað á þann veg að gjaldtökuheimild sé bundin við þá flokka gjalda sem raktir eru í ákvæðinu, en af lögætisreglu stjórnarsýsluréttar leiðir að heimild til töku þjónustugjalds þarf að styðjast við fullnægjandi lagaheimild. Óumdeilt er í málinu að stefnandi hefur grundvallað gjaldtöku þá sem

umdeild er í málinu á e-lið, 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga, sem mælir fyrir um heimild til álagningar aflagjalds. Af þeim sökum er aðeins hér til skoðunar hvort umrætt lagaákvæði leggi fullnægjandi grunn að innheimtu stefnanda á aflagjaldi af stefnda.

Ekki er um það deilt í málinu að stefndi stundar sjókvíaelði á fiski. Er fiskurinn alinn þannig að hann er í kvíum sem eru lokaðar en staðsettar í sjó. Fiskurinn er þar fóðraður þar til hann nær æskilegri stærð. Er fiskurinn þá tekinn úr kvíum og fluttur að höfn þar sem honum er dælt lifandi í sláturhús í eigu stefnda, þar sem honum er slátrað og hann unninn.

Liggur hér fyrir að ákvarða hvort lög standi til þess að fiskur sem tilkominn er með þeim hætti sem að framan er lýst geti fallið undir þá skilgreiningu sem lýst er í e-lið 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Að framan er lagaákvæðið rakið orðrétt. Til skilgreiningar á efnislegu innihaldi þess, ber að mati dómsins einkum að líta til þeirra orða að um sé að ræða „aflagjald af sjávarafurðum“. Orðið sjávarafurðir er skilgreint svo í ákvæðinu að þær séu sjávarafli, þ.e. sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápdýr, liðdýr og lindýr, sem og matvæli sem eru unnin að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafli. Það er meginregla við túlkun lagaákvæða að þau beri að skýra almennri lögskýringu. Þetta þýðir að lagaákvæði eru skýrð samkvæmt orðanna hljóðan nema sérstök sjónarmið réttlæti annaðhvort þrengjandi eða víkkandi lögskýringu. Skýring samkvæmt orðanna hljóðan á umræddu lagaákvæði krefst fyrst og fremst skilgreiningar á orðinu sjávarafurðir, en skilgreining hugtaksins samkvæmt sama lagaákvæði er að sjávarafurðir séu sjávarafli. Orðið „afli“, í þessu tilviki „sjávarafli“ vísar að mati dómsins til veiða á villtum sjávardýrum, enda verður ekki annað ráðið af lögskýringargögnum með frumvarpi til laga nr. 88/2010, en að ákvæðum þess hafi verið ætlað að eiga við heimild til að innheimta aflagjald af sjávarútvegsfyrirtækjum. Starfsemi stefnda sem lauslega er lýst hér að framan er ekki fólgin í því að mati dómsins að færa „afli“ að landi í framangreindum skilningi, en ekki skiptir máli þótt eldisfiskurinn sé sjávardýr eins og stefnandi byggir á. Þá geta fiskeldisfyrirtæki ekki talist sjávarútvegsfyrirtæki í skilningi laga, enda má telja alkunnugt að sjávarútvegsfyrirtæki stunda sjósókn og afla villtra sjávardýra, en einkum er þar átt við fiskveiðar. Sú staðreynd að kvíar þær sem stefndi notar við fiskræktun sína séu staðsettar í sjó og fiskur sá sem ræktaður er sé tvímælalaust sjávardýr, gerir afurðir þeirrar ræktunar ekki að sjávarafli í ofangreindum skilningi. Fær gjaldtaka stefnanda af stefnda því ekki lagastoð í e-lið 1. töluliðar 2. mgr. 17. gr. hafnalaga. Þegar af framangreindum ástæðum er það mat dómsins að lagastoð skorti fyrir

innheimtu umkrafins aflagjalds af stefnda. Þegar af þeirri ástæðu er óhjákvæmilegt annað en að sýkna stefnda af fjárkröfum stefnanda í máli þessu.

Í ljósi framangreindrar niðurstöðu er ekki nauðsynlegt að fjalla um aðrar þær málsástæður sem málsaðilar byggja á.

Þá ber að dæma stefnanda til að greiða stefnda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn, með hliðsjón af umfangi málsins, sú fjárhæð sem kveðið er á um í dómsorði.

Haldór Björnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan að gættu ákvæði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, en fyrir dóminum liggja yfirlýsingar lögmanna aðila um að þeir telji ekki þörf á endurflutningi málsins þó liðinn sé lengri tími en fjórar vikur frá dómtöku þess.

Dómsorð:

Stefndi, Arnarlax ehf., er sýkn af kröfum stefnanda, Vesturbyggðar í máli þessu.

Stefnandi greiði stefnda 4.000.000 króna í málskostnað.

Haldór Björnsson