

Innviðaráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík
Lagt fram á samráðsgátt

Bls. | 1

Reykjavík 19. júní 2026

Umsögn um mál S-93/2026, Áform um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum (Gjaldaákvæði hafnalaga).

Hinn 22. maí 2026 birti Innviðaráðuneytið á samráðsgátt stjórnvalda mál S-93/2026, áform um frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum (Gjaldaákvæði hafnalaga). Áformin hafa verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (samtökin), og þykir ástæða til að koma eftirfarandi á framfæri.

Þær breytingar sem áformaðar eru varða ákvæði 17. gr., sbr. 11. gr. hafnarlaga nr.61/2003, sem fjallar um gjaldtöku hafna. Nánar tiltekið er um að ræða breytingar á gjaldtöku svokallaðra sveitarfélagahafna, hvort heldur með eða án hafnarstjórnar.

Er kemur að gjaldtöku opinberra aðila er þjónustugjald skilgreint sem endurgjald fyrir sérgreinda þjónustu sem opinber aðili lætur í té, og verður greiðslan að standa í beinum efnislegum tengslum við kostnaðinn af þeirri þjónustu. Er þessi regla að jafnaði nefnd *kostnaðarreglan*. Skattur er aftur á móti almenn greiðsluskylda til hins opinbera sem löggö er á án þess að sérgreint endurgjald komi á móti. Þessi aðgreining kallar á varkárni við orðalag nýrra gjaldtökuheimilda með það fyrir augum að aðgreina lögmæt þjónustugjöld hafna frá skattheimtu, með skýrri vísan til hvaða kostnaðarliðum gjöldunum er ætlað að mæta.

Af þessu leiðir að þjónustugjöld mega ekki vera hærri en sem nemur raunverulegum kostnaði við þá þjónustu sem látin er í té. Fari gjaldtaka umfram þann kostnað, eða ef hún er byggð á of víðtækum og óljósum heimildum þar sem bein tengsl skortir milli gjalds og þjónustu, breytist gjaldið stjórnskipulega í skatt, sem krefst þá ótvíræðrar lagaheimildar.

Ekki er alls kostar ljóst af áformaskjali annars vegar og hins vegar áhrifamati sem fylgir áformaskjalinu hvort til stendur að gera breytingar er varða þjónustugjald eða skatt. Í áformaskjali kemur fram að frumvarpið komi inn á ákvæði 40. gr og 77. gr. stjórnarskrárinnar, meðan áhrifamat gefur til kynna að frumvarpið varði ekki uppbyggingu skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.

Er því af hálfu samtakanna ástæða til að vara við því að hafnargjöld eða önnur gjaldtaka skv. 17. gr. hafnarlaga verði aftengd raunverulegum kostnaði við veitta þjónustu. Er þetta í samræmi við sjónarmið sem komu fram í athugasemdum með frumvarpi sem varð að hafnarlögum á 128. löggjafarþingi, en þar segir að „[...] skattaheimild [þurfi] til þess að innheimta hærri gjöld en nemur kostnaði við þjónustuna.“

Í dómi Hæstaréttar nr. 161/2014 kemur fram að því fylgi lagaleg nauðsyn að samræmi sé milli eftirlits- og/eða þjónustugjalds og kostnaðar. En ef um skatt er að ræða verði löggjafinn sjálfur að ákveða öll meginatriði skattheimtunnar. Meðal slíkra meginatriða má nefna tilgreiningu gjaldstofns, gjaldenda og fjárhæð. Verði ákvæði 17. gr. hafnarlaga rýmkað um of, kann því að reyna á heimild til framsals skattlagningarvalds. Á þetta álitamál hefur m.a. reynt í dómi Hæstaréttar nr. 78/2016, þar sem gjaldtaka sem reiknuð var sem hlutfall af tollverði var dæmd ólögmæt. Enda var sá mælikvarði ekki talinn tryggja tengsl milli gjaldsins og eftirlitskostnaðar.

Bls. | 2

Þá leggja samtökin til að í ákvæði 17. gr. hafnarlaga verði tekin upp málsgrein á við þá er kom inn í lögin með 4. gr. breytingarlaga nr. 28/2007, svohljóðandi: „*Notendur hafnar geta krafð hafnarstjórn upplýsinga um kostnað sem almennt hlýst af að veita viðkomandi þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda.*“. Um ákvæði þetta segir í greinargerð með frumvarpi því er varð að breytingalögum: „*Ákvæði þessu er ætlað að tryggja réttindi og hagsmuni notenda hafnanna og taka af allan vafa um þennan rétt þeirra til upplýsinga og er það í samræmi við þær almennu reglur sem um þjónustugjöld opinberra aðila gilda.*“

Er þetta í samræmi við þau sjónarmið sem koma fram í álitum Umboðsmanns Alþingis nr. 4298/2004 þar sem segir um 17. gr. hafnarlaga að „[...] gjaldtaka hafnar skuli miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er, að 17. gr. laga nr. 61/2003 hljóði um heimild til töku þjónustugjalda og sú gjaldtaka verði því að uppfylla þau almennu skilyrði sem talin eru gilda um töku slíkra gjalda samkvæmt óskráðum reglum stjórnisýsluréttarins.“

Samtökin telja að við þær breytingar sem áformaðar eru á 17. gr. hafnarlaga, verði að gæta þess að ekki verði innleiddar svo víðtækar og/eða óljósar heimildir til gjaldtöku að gengið verði í berhöggi við kröfur um réttarvernd gjaldenda og meginreglur stjórnisýsluréttarins. Þá telja samtökin nauðsynlegt að tekið verði upp fyrra orðalag 6. mgr. 17. gr.

Virðingarfyllt,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Kristinn Már Reynisson

lögfræðingur