



VEFRIT

**Þýðing verðtryggingar í verksamningum:
Ályktanir af dómi Hæstaréttar í máli nr.
7/2025***

Eftir Gunnar Atla Gunnarsson, lögmann og aðjúnt við lagadeild Háskóla Íslands,
og Víði Smára Petersen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

Efnisyfirlit

1 Inngangur	4
2 Um verðtryggingu í verksamningum	5
3 Grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 og fyrri dómar Hæstaréttar	6
4 Niðurstaða Hæstaréttar í máli nr. 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)	9
5 Hvaða þýðingu hefur niðurstaða Hæstaréttar?	10
Heimildaskrá	14

Ágrip

Hinn 2. júlí 2025 féll í Hæstarétti dómur í máli nr. 7/2025 þar sem Vegagerðin var sýknuð af kröfum Ístaks hf., en kröfurnar áttu rætur að rekja til verksamnings aðilanna frá 3. maí 2019 um breikkun á hluta Reykjanesbrautar. Málið varðaði einkum skýringu á grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 og hefur niðurstaðan ríkt fordæmisgildi um þýðingu verðtryggingar í verksamningum og þá áhættu sem getur verið fólgin í slíkri tryggingu. Í þessari grein er fjallað um niðurstöðu dómsins og þær þýðingarmiklu ályktanir sem má draga af henni.

Abstract

In the Supreme Court's decision in case no. 7/2025, from 2 July 2025, the Icelandic Road and Coastal Administration was acquitted of the claims of Ístak hf., which were based on the parties' construction contract from May 3, 2019 for the widening of a section of Reykjanesbraut. The case concerned in particular the interpretation of Article 5.1.13 of ÍST 30:2012, the Icelandic standard form contract. The judgment is an important precedent on the significance of indexation in construction contracts and the risks that may be inherent in such insurance. This paper discusses the decision and the important conclusions that can be drawn from it.

1 Inngangur

Í kjölfar útboðs gerðu aðilar málsins, Vegagerðin sem verkkaupi og Ístak sem verktaki, með sér verksamning 3. maí 2019 um tvöföldun Reykjanesbrautar á milli Kaldárselsvegar og Krýsuvíkurveggar. Í útboðslýsingu, sem var hluti verksamningsins, var kveðið á um að íslenski staðallinn ÍST 30:2012 gildi um útboðið og verkframkvæmdina. ÍST 30 er gefinn út af Staðlaráði Íslands og hefur að geyma almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir. Staðallinn kom fyrst út árið 1969 og 6. útgáfan frá 2012 er sú nýjasta. Í útboðslýsingunni var einnig mælt fyrir um greiðslur og verðlagsákvæði. Þar kom fram að reikningar yrðu verðbættir miðað við byggingarvísitölu, reiknaðri af Hagstofu Íslands, en grunnviðmið vísitölunnar var febrúar 2019, þegar hún var 142,1 stig. Einingarverð í tilboði verktaka áttu að taka breytingum miðað við þróun vísitölunnar en þó þannig að verðbætur féllu niður ef vísitalan yrði lægri en 142,1 stig á viðkomandi tíma.

Hinn 30. mars 2020 samþykkti Alþingi lög nr. 25/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Með 7. gr. laganna voru gerðar tímabundnar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/1998 um virðisaukaskatt, en samkvæmt ákvæðinu bar að endurgreiða byggjendum íbúðar- og frístundahúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hefðu greitt af vinnu á byggingarstað eða vegna hönnunar eða eftirlits á tímabilinu 1. mars til og með 31. desember 2020.

Samkvæmt matsgerðum dómkvadds manns sem Ístak aflaði undir rekstri málsins lækkaði byggingarvísitalan um 2,8% en hefði hækkað um 0,3% hefði ekki komið til setningar laganna. Þessi niðurstaða matsmannsins var óumdeild í málinu. Leiddi þetta til þess að verðbætur til Ístaks og þar með heildarendurgjald samkvæmt verksamningnum varð lægra en ella, eða sem nam um 32 milljón krónum. Heildarfjárhæð samningsins (án verðbóta) var rúmir 2,1 milljarðar króna, þannig að verðbæturnar sem Ístak fór á mis við námu aðeins um 1% af verklaunum fyrirtækisins.

Ístak höfðaði mál gegn Vegagerðinni og hélt því fram að Vegagerðinni bæri að bæta sér þennan mun, þannig að miða ætti verklaun við vísitölu byggingarkostnaðar án áhrifa þessara lagabreytinga á vísitöluna. Krafa Ístaks var einkum reist á grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 en einnig var byggt á reglum samningaréttar um brostnar forsendur, 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa svo og reglum um óréttmæta auðgun.

Orða mætti sakarefni málsins á eftirfarandi hátt: Á það að hafa áhrif á verklaun og/eða verðbætur til handa verktaka ef lagabreytingar leiða til breytinga á byggingarvísitölu? Í þessari grein verður sjónum aðeins beint að niðurstöðu Hæstaréttar um beitingu á grein 5.1.13 í ÍST

30:2012, þar sem forsendur réttarins um það atriði hafa ríkt fordæmisgildi á sviði verktakaréttar, á meðan niðurstaðan um aðrar málsástæður var atviksbundnari.

Greinin verður byggð upp með þeim hætti að fyrst verður fjallað almennt um verðtryggingu í verksamningum í kafla 2. Síðan verður í kafla 3 vikið að grein 5.1.13 í núgildandi ÍST 30 og fyrri fordæmum Hæstaréttar um beitingu sambærilegs ákvæðis í eldri útgáfum staðalsins. Í kafla 4 verða forsendur Hæstaréttar í *H 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)* raktar með ítarlegum hætti. Loks verður í kafla 5 fjallað um þær ályktanir sem má draga af niðurstöðu réttarins og bent á atriði sem þarfnast athugunar við yfirstandandi vinnu við endurskoðun á ÍST 30.

2 Um verðtryggingu í verksamningum

ÍST 30 gerir ekki sérstaklega ráð fyrir því að verklaun séu verðbætt með tiltekinni vísitölu.¹ Almenna reglan er því sú að verklaunin fylgja *ekki* verðlagsþróun, nema samið sé sérstaklega um það.² Þær sérstöku aðstæður geta þó komið upp að ósanngjarnt sé fyrir verkkaupa að bera fyrir sig að samningur verðbættist ekki ef verulegar hækkanir verða á aðföngum og launum sem ómögulegt var að sjá fyrir, sbr. einkum *H 542/2010 (Álftaneslaug)*.³

Afar algengt er að verksamningar, einkum í tilvikum meiriháttar mannvirkjaframkvæmda sem taka talsverðan tíma, séu verðbættir.⁴ Tilgangurinn með vísitölubindingu er að draga úr áhættu, einkum verktaka, af verð- og launabreytingum. Það getur verið afar íþyngjandi fyrir hann að taka á sig *alla* áhættuna af verðhækkunum, sérstaklega í lengri verkum. Það er því oft sanngjörn skipting á áhættunni að verðbæta verklaunin.

Algengast er í því skyni að byggingarvísitala sé notuð, sem reiknuð er af Hagstofu Íslands, en einnig þekkist að nota vísitölu neysluverðs.⁵ Það er aftur á móti ekki almenn framkvæmd hér á landi að styðjast við sérhæfðari vísitölur, t.d. að einingarverð stáls sé bætt með sérstakri stálvísitölu, steypa með steypuvísitölu o.s.frv.

¹ Til samanburðar má nefna að í norsku samningsskilmálunum NS 8405 er þessu öfugt farið, þar sem samningar eru ávallt verðtryggðir og samkvæmt sérstakri vísitölu sem tiltekin er í skilmálunum, nema sérstaklega sé samið um annað, sbr. grein 27.1 í NS 8405.

² Sjá til hliðsjónar t.d. grein 6.2.2 í ÍST 30:2012 þar sem mælt er fyrir um uppgjör í kjölfar riftunar, en samkvæmt ákvæðinu á fyrir fullfrágengna verkhluta að greiða samkvæmt einingarverði og heildarverði samnings ásamt verðbótum „ef um þær hefur verið samið.“

³ Umrætt mál verður á hinn bóginn að líta á sem algera undantekningu og má til samanburðar benda á *H 109/2014 (Eðalbyggingar)*, þar sem því var hafnað að verðbæta samning þó að efnahagshrunið hafi haft áhrif á kostnað verksins.

⁴ Páll Sigurðsson: *Verksamningar* (1991), bls. 115-116.

⁵ Þá hefur sést í framkvæmd að þessum tveimur vísitölum sé blandað saman, þannig að tiltekið hlutfall samningsins sé verðbætt með annarri vísitölunni og eftirstöðvarnar með hinni (t.d. þannig að 70% verklauna séu bætt með byggingarvísitölu en 30% með vísitölu neysluverðs).

Aðilar verksamnings, einkum verktakar, taka á sig mikla áhættu með því að styðjast við almenna vísitölu eins og byggingarvísitölu. Byggingarvísitalan er reiknuð miðað við sérstakt „vísitöluhús“ sem er „18 íbúða svalagangshús á höfuðborgarsvæðinu.“⁶ Vísitalan er síðan uppfærð miðað við hækkun eða lækkun kostnaðar af því að reisa umrætt vísitöluhús. Hún kann því að vera ágætis meðalmælikvarði þegar byggð eru íbúðahús eða annað þvíumlíkt, en á illa við sérhæfðari verkefni, eins og t.d. brúarsmíði, þar sem stál er ráðandi efni. Hækkun eða lækkun byggingarvísitölunnar getur í slíkum tilvikum verið fjarri þeim raunverulegu verðlagsbreytingum sem verða á verktímanum.

Á þetta hefur Hæstiréttur bent t.d. í *H 392/2011 (Hellisheiðarvirkjun)*, sem varðaði flókið verk og voru verklaun tengd byggingarvísitölu Hagstofu Íslands. Hélt verktakinn því fram að hann ætti að fá viðbótargreiðslu vegna lækkunar vísitölunnar á verktímanum. Hæstiréttur hafnaði kröfunni og vísaði m.a. til þess að byggingarvísitalan tæki „ekkert mið af kostnaði af framkvæmd verks af þeim toga, sem [verktaki] tók að sér fyrir [verkkaupa], heldur af smíð íbúðarhúsnæðis, þar sem kostnaðarþættir geta verið af allt öðrum meiði.“ Með því að nota byggingarvísitöluna, þrátt fyrir þetta, væri ljóst að „báðir aðilarnir [tóku] augljósa áhættu af því að atriði, sem á engan hátt tengdust framkvæmd þessa verks, gætu haft áhrif á endurgjald fyrir það.“⁷

3 Grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 og fyrri dómar Hæstaréttar

Ákvæði sambærilegt grein 5.1.13 í ÍST 30 hefur verið í staðlinum frá árinu 1988, sbr. grein 32.12 í 3. útgáfu hans það ár. Greinin hélst óbreytt þar til í 5. útgáfu hans árið 2003, en var færð í grein 31.12. Hún tók síðan nokkrum breytingum í nágildandi útgáfu í ÍST 30:2012. Greinin í eldri útgáfum staðalsins hljóðaði svo:

„Báðir aðilar geta krafist breytinga á samningsfjárhæð ef fram koma á samningstímabilinu breytingar á lögum og/eða almennum stjórnvaldsyfírmælum er hafa áhrif á kostnað sem reglur um verðbreytingar í samningi endurspegla ekki.“

Greinin er svohljóðandi í nágildandi staðli (áherslur höfunda):

⁶ Sjá nánar um byggingarvísitölu Hagstofu Íslands: Hagtiðindi Hagstofu Íslands: „Vísitala byggingarkostnaðar á nýjum grunni“ (2010).

⁷ Sjá einnig *H 417/2011 (Óshliðargöng)*, sem féll sama dag.

„Báðir aðilar geta krafist breytinga á samningsfjárhæð ef fram koma á samningstímabilinu breytingar á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum **eða aðrar breytingar** er hafa áhrif á kostnað **verktaka eða verkkaupa, til hækkunar eða lækkunar** sem reglur um verðbreytingar í samningi endurspeгла ekki.“

Eins og Hæstiréttur rekur í *H 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)*, sbr. lið 30, er nánar tiltekið tvenns konar munur á orðalagi ákvæðisins á milli útgáfa og hafa þær verið feitletraðar hér áður. Annars vegar eru ekki aðeins tilgreind lög og almenn stjórnvaldsfyrirmæli heldur einnig „aðrar breytingar er hafa áhrif á kostnað.“ Þetta atriði hafði í sjálfu sér ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins, þar sem deilt var um hvort *lagabreyting* ætti að hafa áhrif á verklaun, en slíkar breytingar gátu fallið undir bæði eldri og yngri útgáfu ákvæðisins. Hins vegar var sá munur á ákvæðunum að samkvæmt orðalagi greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 getur breyting á kostnaði beggja aðila, þ.m.t. *verkkaupa*, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar, einnig lagt grunn að kröfu um breytingu á samningsfjárhæð.

Í *H 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)* reyndi í fyrsta skipti á grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 eftir áðurgreindar breytingar frá fyrri útgáfu. Hins vegar hafði ágreiningur um inntak greinar 31.12 í ÍST 30:2003 nokkrum sinnum komið til kasta réttarins. Helstu fordæmin í því tilliti eru þrír dómur sem allir voru kveðnir upp sama dag, 7. júní 2012, nánar tiltekið *H 417/2011 (Óshliðargöng)*, *H 392/2011 (Hellisheiðarvirkjun)* og *H 393/2011 (fráveitukerfi)*. Í öllum þremur málunum laut ágreiningur aðila að kröfu verktaka um viðbótargreiðslu úr hendi verkkaupa á grundvelli greinar 31.12 í ÍST 30:2003 vegna lækkunar byggingarvísitölu Hagstofu Íslands í kjölfar breytinga á lagaákvæðum um endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna byggingar íbúðarhúsnæðis. Breytingin hafði áhrif á verðbætur verktakanna og leiddi af þeim ástæðum til lækkunar heildarverklauna þótt kostnaður þeirra af verki hefði ekki lækkað. Svo sem rakið er í niðurstöðu Hæstaréttar í *H 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)* segir eftirfarandi í forsendum dóms í máli nr. 392/2011, en sams konar ummæli er jafnframt að finna í hinum tveimur dómunum, um áðurnefnda grein 31.12:

„Framangreint ákvæði í grein 31.12 í ÍST 30 hefur að geyma sérreglu um heimild verktaka eða verkkaupa til að krefjast breytinga á fjárhæð verklauna ef breytingar verða á verktímanum á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, sem hafa áhrif á kostnað án þess að þeirra gæti í þeim verðlagsmæli, sem kann að hafa verið samið um að láta verklaunin fylgja. Eftir efni ákvæðisins getur það eingöngu tekið til þeirra aðstæðna að breyting á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum hafi áhrif á „kostnað“, sem hlýtur eðli máls samkvæmt að vera kostnaður verktaka af því að leysa verk af hendi. Fyrirmæli 2. gr. laga nr. 10/2009 höfðu engin áhrif á kostnað stefnda af framkvæmd verksins fyrir áfrýjanda, svo sem kom fram í áðurgreindri bókun stefnda á verkfundi 9. júní 2009, heldur eingöngu á vísitölu byggingarkostnaðar, sem réði aftur fjárhæð verklauna. Þegar af þessum sökum getur þetta ákvæði ekki átt hér við.“

Niðurstaða Hæstaréttar var því í öllum þremur málunum að sýkna verkkaupa af kröfu verktaka.

Í *H 10/2019 (Vaðlaheiðargöng)* voru atvik með þeim hætti að Ó sf. sem verktaki og V hf. sem verkkaupi gerðu verksamning um gerð Vaðlaheiðarganga o.fl. Að kröfu V hf. lækkaði Ó sf. reikninga sína um 1,2% á tilteknu tímabili vegna lækkunar á virðisaukaskattshlutfalli úr 25,5% í 24%. Deila aðila snerist um hvort og þá að hve miklu leyti lækkun virðisaukaskatts ætti að leiða til lækkunar á umsömdum einingarverðum verksamnings þeirra sem hefðu verið ákvörðuð að meðtöldum virðisaukaskatti og verðbætt með vísitölu byggingarkostnaðar. Í dómi Hæstaréttar kom fram að grein 31.12 í ÍST 30:2003 kvæði skýrt á um að báðir samningsaðilar gætu krafist breytinga á samningsfjárhæð í kjölfar breytinga á lögum og/eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Því yrði ekki önnur ályktun dregin af ákvæðinu en að það tæki jafnt til lækkunar og lækkunar á kostnaði verktaka við verk. Samkvæmt því gat lækkun virðisaukaskatts úr 25,5% í 24% haft áhrif á „kostnað“ við verkið samkvæmt grein staðalsins þó þannig að einungis skyldi líta til þess hvaða áhrif lækkunin hefði á kostnað „sem reglur um verðbreytingar í samningi endurspegla ekki“, eins og segir í lokaorðum greinarinnar. Bar V hf. sem verktaka að færa sönnur á kostnaðarbreytingar við verkið að gættum áhrifum skattbreytingarinnar á verðbótaákvæði samnings aðila. Þá segir í dómi réttarins:

„Eins áður segir voru reikningar aðaláfrýjanda lækkaðir um 1,2% vegna beinna áhrifa lækkunar virðisaukaskatts úr 25,5% í 24% eða um 52.533.838 krónur. Að öllu framanrituðu virtu kemur það atriði eitt til skoðunar við mat á breytingum á kostnaði að gættum lokaorðum greinar 31.12 í ÍST 30, en ekki breytingar sem urðu á öðrum sköttum og gjöldum 1. janúar 2015.“

Niðurstaða Hæstaréttar var því að heildaráhrif skattbreytinganna til hags fyrir Ó sf. hefði numið 13.989.939 krónum og var sú fjárhæð dregin frá dómkröfu félagsins.⁸

⁸ Sjá jafnframt *H 778/2013 (Héðinsfjarðargöng)* þar sem ágreiningur reis milli Vegagerðarinnar, sem verkkaupa, og Háfells ehf., sem verktaka, um þýðingu laga nr. 130/2009 um ráðstafanir í skattamálum (virðisaukaskattur o.fl.) sem hækkuðu virðisaukaskatt úr 24,5% í 25,5%. Einingarverð í verksamningi höfðu verið gefin upp með virðisaukaskatti og tóku þau ekki breytingum þrátt fyrir þessa hækkun. Verkkaupi hafði á hinn bóginn, umfram skyldu að hans mati, boðið verktaka 0,25% hækkun allra reikninga vegna verka sem verðbætt voru með byggingarvísitölu. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að hækkun sú sem varð á virðisaukaskatti úr 24,5% í 25,5% skyldi teljast til aukins kostnaðar verktaka í skilningi greinar 31.12 í ÍST 30:2012. Þannig segir í dómi héraðsdóms: „Samkvæmt fordæmum Hæstaréttar verður að skýra framangreint ákvæði ÍST 30:2003 á þá leið að aðeins skuli bæta raunverulegan kostnaðarauka samningsaðila. Kemur þannig ekki til álita að tjón aðila verði talið jafngilda hlutfallshækkun skatts án nánari rökstuðnings. Leiðir jafnframt af þeirri niðurstöðu að sá sem ber fyrir sig umrætt ákvæði verður að sýna fram á þann aukna kostnað sem hlotist hefur af hækkun.“ Niðurstaða héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti svo sem fyrr greinir að þessu leyti, var að Háfell hefði engin gögn lagt fram því til stuðnings að raunverulegur viðbótarkostnaður félagsins hefði numið meiru en þeim 0,25% af virðisaukaskattshækkuninni sem Vegagerðin féllst á að greiða og var tjónið því ósannað og kröfunni hafnað.

4 Niðurstaða Hæstaréttar í máli nr. 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)

Af dómi Hæstaréttar má ráða að við túlkun réttarins var sjónarhornið á grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 þrengt á tvo vegu. Annars vegar hvort breyting á byggingarvísitölunni, og þar með verðbótum, sé lækkun á kostnaði *verkkaupa* sem beri að bæta verktaka. Í því fólst að ekki kom til úrlausnar fyrir réttinum hvort þessi breyting væri „kostnaður verktaka“ í ljósi þess að það var óumdeilt að hún hafði engin áhrif á raunverulegan kostnað Ístaks sem verktaka vegna verksins, sbr. lið 28 í dóminum. Hins vegar kom ekki til úrlausnar hvort þessi breyting á byggingarvísitölunni gæti fallið undir „aðrar breytingar“ sem höfðu áhrif á kostnað í skilningi greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 í ljósi þess að um lagabreytingu hefði verið að ræða, sbr. lið 30 í dóminum.

Með vísan til dóma Hæstaréttar í fyrrnefndum málum nr. 392/2011, 393/2011 og 417/2011 sló rétturinn því föstu að grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 feli í sér sérreglu sem geti einungis tekið til þeirra aðstæðna að breyting á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum hafi áhrif á „kostnað“, hvort heldur verktaka eða verkkaupa. Ljóst væri að þessi „kostnaður verktaka“ væri kostnaður hans af því að leysa verk af hendi, svo sem með nauðsynlegum efniskaupum og greiðslu launa. Breyting á þeirri vísitölu sem vísað er til í verðbótaákvæði verksamnings gæti því ekki fallið undir þann kostnað í skilningi greinarinnar. Hins vegar kæmi til úrlausnar sú málásástæða Ístaks að undir kostnað verkkaupa falli einnig umsamdar verðbætur á verklaun.

Þá kom fram að við nánari túlkun greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 væri ekki til að dreifa gögnum um hvað geti fallið undir „kostnað verkkaupa“ samkvæmt orðum hennar. Samkvæmt meginreglum samningaréttar yrði því að túlka ákvæðið í samræmi við orðalag þess að teknu tilliti til efnis og markmiða verksamningsins. Þá segir í lið 34 í dómi réttarins:

„Í því tilliti er fyrst til þess að líta að með samningi sínum 3. maí 2019 sömdu aðilar um ákveðna fjárhæð fyrir það verk sem áfrýjandi tók að sér að vinna fyrir stefnda. Í annan stað sömdu þeir um að sú fjárhæð skyldi taka breytingum til samræmis við byggingarvísitölu, þó þannig að aldrei yrði miðað við lægri vísitölu en reiknuð var fyrir febrúar 2019 þegar verkið var boðið út. Í þriðja lagi gat fyrrnefnd grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 samkvæmt lokaorðum sínum aðeins komið til álita ef þessi regla samningsins um verðbreytingar, það er verðbætur á útgefna reikninga samkvæmt byggingarvísitölu, endurspeglar ekki þau áhrif sem lagabreyting hefði á kostnað verkkaupa.“

Enn fremur kom fram að samkvæmt þessu gerði grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 ráð fyrir því að tekin væri afstaða til þess hverju sinni hvort áhrif tiltekinnar lagabreytingar á kostnað verkkaupa endurspegladist í þeim verðmæli sem aðilar hefðu komið sér saman um að láta verklaun fylgja og þá eftir atvikum að hvaða marki. Niðurstaða réttarins var því eftirfarandi í liðum 36 og 37:

„Ljóst er að fyrirmæli laga nr. 25/2020 höfðu engin áhrif á þá samningsfjárhæð sem aðilar sömdu um heldur eingöngu vísitölu byggingarkostnaðar sem aftur réð verðbótum og þar með endanlegum verklaunum. Þær verðbætur sem stefndi þurfti að greiða á umsamin verklaun til áfrýjanda urðu vissulega lægri en þær hefðu ella orðið vegna áhrifa laganna á útreikning byggingarvísitölu. Breytingar á heildarendurgjaldi fyrir verkið og þar með kostnaði stefnda endurspegluðust hins vegar eðli málsins samkvæmt í þeim verðmæli sem aðilar höfðu komið sér saman um og áður er gerð grein fyrir. Getur það ekki samrýmt þessu efnislega inntaki greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 að breytingar á forsendum slíks verðmælis feli sjálfkrafa í sér breytingu á kostnaði verkkaupa í skilningi greinarinnar.

Samkvæmt þessu samræmist málaltilbúnaður áfrýjanda ekki orðalagi og efnislegu inntaki greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012. Verður því ekki fallist á kröfu hans á þeim grunni að hún veiti heimild til hækkunar verklauna í því tilviki sem hér um ræðir.”

5 Hvaða þýðingu hefur niðurstaða Hæstaréttar?

Af orðalagi greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 og dómi Hæstaréttar í *H 7/2025 (tvöföldun Reykjanesbrautar)* má ráða að túlka verði ákvæðið þannig að þrjú skilyrði séu fyrir beitingu þess. Í fyrsta lagi verður sá sem vill knýja fram hækkun eða lækkun á verklaunum að sýna fram á að lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða „aðrar breytingar“ hafi haft áhrif á hagsmuni viðkomandi. Í öðru lagi verða þessi áhrif að snerta „kostnað“ annaðhvort verktaka eða verkkaupa (hvort sem er til lækkunar eða hækkunar). Að því er varðar kostnað verktaka er ljóst að undir það fellur kostnaður hans af því að leysa verk af hendi, svo sem með nauðsynlegum efniskaupum og greiðslu launa. Í þriðja lagi verða áhrifin að vera umfram það sem verðtrygging nær utan um, þ.e. „reglur um verðbreytingar í samningi“ endurspeгла ekki kostnaðarbreytingarnar, eins og það er orðað.

Ljóst var að fyrsta skilyrðið var uppfyllt í málinu, þ.e. sýnt var fram á að lög nr. 25/2020 höfðu áhrif á þróun byggingarvísitölunnar sem leiddi til þess að verklaun til Ístaks urðu lægri en ella. Ekki er þó fyllilega ljóst hvort málið féll á endanum á öðru eða þriðja skilyrðinu. Ístak hélt því fram í málinu að verkkaupi hefði ekki annan kostnað af verkinu en verklaunin og ef breytingin milli útgáfa staðalsins ætti að hafa einhverja þýðingu yrði að túlka ákvæðið þannig að áðurnefnd lög nr. 25/2020 hefðu haft áhrif á verklaun og þar af leiðandi á „kostnað“ verkkaupa. Hæstiréttur virðist að einhverju leyti taka undir þetta sjónarmið í lið 36, sbr. orðalagið um að breytingar hefðu orðið á „heildarendurgjaldi fyrir verkið og þar með kostnaði [Vegagerðarinnar]“. Í lok sömu málsgreinar virðist rétturinn aftur á móti hafna því að skilyrðið um breytingu á kostnaði verkkaupa sé uppfyllt, sbr. eftirfarandi orðalag (áhersla höfunda): „Getur það ekki samrýmt þessu efnislega inntaki greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 að breytingar á forsendum slíks verðmælis *feli sjálfkrafa í sér breytingu á kostnaði verkkaupa* í skilningi

greinarinnar.“ Þessi niðurstaða er fyrst og fremst reist á því að breytingar á heildarendurgjaldi og kostnaði hafi eðli máls samkvæmt endurspeglast í þeim „verðmæli sem aðilar höfðu komið sér saman um“, þ.e. byggingarvísitölunni. Niðurstaðan virðist því aðallega vera reist á því að þriðja skilyrði greinarinnar hafi ekki verið uppfyllt, þ.e. að „reglur um verðbreytingar í samningi“ hafi í reynd endurspeglað kostnaðarbreytingarnar. Í öllu falli virðist annað skilyrðið hafa verið túlkað með hliðsjón af því þriðja.

Hvað sem þessu líður eru forsendur Hæstaréttar rökréttar og virðast byggja öðrum þræði á ákveðnu sanngirnismati. Ekkert lá fyrir um að lög nr. 25/2020 hefðu haft áhrif á kostnaðarliði hjá Ístaki, heldur vildi verktakafyrirtækið í raun fá hlutdeild í því að verklaun urðu (hlutfallslega lítillaga) lægri vegna lagabreytinganna. Ef fallist hefði verið á þennan málatilbúnað er óljóst hver útmörk þeirra áhrifa hefðu orðið, enda má rekja margar kostnaðar- og verðlagsbreytingar, a.m.k. óbeint, til breytinga á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Þá verður að horfa til þess að grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 tekur ekki aðeins til breytinga á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum heldur einnig *annarra breytinga* er hafa áhrif á kostnað. Ef ákvæðið hefði verið túlkað fortakslaust mætti halda því fram að verðtrygging væri því sem næst tilgangslaus, því aðilar gætu fengið breytingu á verklaunum í gegnum áður nefnda grein 5.1.13 í fjölmörgum tilvikum. Þegar aðilar semja um að nota almenna vísitölu, eins og byggingarvísitölu, fylgir því ávallt áhætta hjá báðum aðilum, líkt og áður greinir og Hæstiréttur áréttar einnig í lið 43 í dóminum. Ekki er hægt að túlka grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 þannig að hún komi að öllu leyti í veg fyrir þá áhættu – orðalag ákvæðisins hefði a.m.k. þurft að vera mun afdráttarlausara ef tilgangurinn var að víkja verulega frá grundvallarvenjum verktakaréttar um það efni. Þannig hlýtur að vera ljóst að heimild til beitingar greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012 þrengist þegar aðilar semja um verðtryggingu, því ákvæðið gerir beinlínis ráð fyrir að ávallt verði að sanna að reglur um verðbreytingar í samningi endurspegli ekki umræddar kostnaðarbreytingar.

Niðurstaða Hæstaréttar svarar þó ekki í eitt skipti fyrir öll þeim álitamálum sem geta risið varðandi beitingu greinar 5.1.13 í ÍST 30:2012. Í fyrsta lagi er enn óljóst hvaða skilning ber að leggja í orðalag greinarinnar um „aðrar breytingar er áhrif hafa á kostnað“. Er átt við breytingar sem eru *sambærilegar* lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, eins og t.d. breytingar á framkvæmd stjórnvalds eða dómstóla, eða nær ákvæðið t.d. til hvers kyns verðlagsbreytinga? Ólíklegt er að orðalagið verði túlkað rúmt, enda gæti það gert verðtryggingu og verðlagsáhættu nánast að engu, sbr. umfjöllun að framan.

Í öðru lagi er ekki afdráttarlaust kveðið upp úr um að breyting á vísitölu geti aldrei fallið undir grein 5.1.13 í ÍST 30:2012. Hæstiréttur segir eingöngu að breyting á vísitölu geti ekki

„sjálfkrafa“ falið í sér breytingu á kostnaði verkkaupa í skilningi greinarinnar. Þýðir þetta t.d. að umfangsmeiri breyting vísitölunnar hefði getað virkjað ákvæðið?

Í þriðja lagi, og þessu tengt, er Hæstiréttur ekki afdráttarlaus um hvað geti talist vera kostnaður *verkkaupa* í skilningi ákvæðisins. Þegar verktaki útvegar efni fyrir verkið er erfitt að sjá fyrir sér hver kostnaður verkkaupa er annar en greiðslur til verktaka. Á ákvæðið þá fyrst og fremst við um breytingar sem hafa með beinum hætti áhrif á samningsfjárhæðina sem aðilar sömdu um (en ekki verðbætur)?⁹ Slíkar breytingar hljóta að vera afar óraunhæfar. Þá mætti velta fyrir sér hvort óbeinni áhrif gætu komið til skoðunar, t.d. ef verulegar hækkanir verða á endurgjaldi verkkaupa til ráðgjafa sinna, eins og t.d. eftirlitsmanns eða arkitekta. Þótt slíkur kostnaður sé í nánnum tengslum við verkframkvæmdina er erfitt að sjá fyrir sér að sanngjarnt sé að lækka verklaun til verktaka vegna breytinga á samningum við þriðju aðila.

Í fjórða lagi hefur ekki verið leyst úr því hvort grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 þýði að áhættan af kostnaðarbreytingum færist alfarið yfir á annan aðilann, eða hvort til greina komi að skipta áhættunni. Með öðrum orðum, ef fallist hefði verið á málalíbúnað Ístaks, hefði fyrirtækið átt að fá kröfu sína, sem nam um 32 milljónum króna, greidda að fullu, eða hefði komið til greina að skipta sparnaði verkkaupa á milli aðila, t.d. þannig að hvor um sig fengi 50%?¹⁰ Í grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 er aðeins veitt heimild til *breytinga* á verklaunum, án þess að tekið sé fram hvort það þýði fortakslaust að breytingin verði að öllu leyti öðrum aðilanum í vil. Má hér nefna að 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa hefur verið túlkuð þannig að hún veiti svigrúm til sanngjarnrar áhættuskiptingar milli aðila, sbr. m.a. *H 155/2010 (fiskiskip)* og *H 542/2010 (Álftaneslaug)*. Þótt fyrrnefndur *H 10/2019 (Vaðlaheiðargöng)* hafi fallið verktaka í vil þannig að áhættan af lagabreytingum var alfarið lögð á verkkaupann er ekki þar með sagt að það sé náttúruleg mál ef skilyrði eru til beitingar ákvæðisins að öðru leyti. Virðist í málinu ekki hafa reynt sérstaklega á hvort til greina kæmi að skipta áhættunni af lagabreytingum.

Undirrituðum er kunnugt um að nú stendur yfir vinna við endurskoðun ÍST 30. Eðlilegt er í ljósi framangreindrar niðurstöðu Hæstaréttar að grein 5.1.13 í ÍST 30:2012 verði skýrð betur. Stóra spurningin sem aðilar byggingarmarkaðarins hljóta að standa frammi fyrir er hver eigi að bera áhættuna af breytingu á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, sem er atriði sem er augljóslega utan stjórnunar aðilanna. Líklega er ósanngjarnt að leggja áhættuna alfarið á annan hvorn

⁹ Fyrsta setningin í lið 36 í dóminum gefur ákveðnar vísbendingar um að slík skýring gæti orðið ofan á, sbr. eftirfarandi: „Ljóst er að fyrirmæli laga nr. 25/2020 höfðu engin áhrif á þá samningsfjárhæð sem aðilar sömdu um heldur eingöngu vísitölu byggingarkostnaðar sem aftur réð verðbótum og þar með endanlegum verklaunum.“

¹⁰ Sem dæmi um slíka áhættuskiptingu má nefna *H 542/2010 (Álftaneslaug)*. Sjá einnig til hliðsjónar grein 3.6.3 í ÍST 30 sem fjallar um skiptingu milli aðila ef breyting á verki leiðir til sparnaðar fyrir verkkaupa.

aðilann og mætti í því sambandi líta til greinar 35.1 í dönsku samningsskilmálunum AB 18, sem mælir fyrir um breytingar á verklaunum ef inngrip hins opinbera (d. *statsligt indgreb*)¹¹ hefur í för með sér *verulega* lækkun eða hækkun kostnaðar, sem endurspeglast ekki í öðrum samningsákvæðum, en með því er einkum átt við verðtryggingarákvæði.¹²

Þá þyrfti að taka af skarið um hvað átt er við með „aðrar breytingar er hafa áhrif á kostnað“, sbr. það sem áður segir. Er átt við breytingar sem eru sambærilegar breytingar á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, eða á ákvæðið að ná til *hvers kyns* breytinga, hverju nafni sem þær nefnast? Einnig væri æskilegt að skýrlega kæmi fram hvað átt væri við með kostnaði *verkkaupa*.

Niðurstaða Hæstaréttar bendir einnig til þess að mikilvægt sé fyrir Staðlaráð Íslands að semja greinargerð með nýrri útgáfu ÍST 30, þar sem er að finna skýringar við einstaka ákvæði, þá einkum þau sem fela í sér breytingar frá fyrri útgáfu. Þótt staðallinn hafi ekki stöðu sem sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli hefur hann mjög mikil áhrif og þykir almennt hafa að geyma venjur og meginreglur á byggingarmarkaði.¹³ Mikilvægt er því að breytingar á staðlinum séu unnar með sambærilegum hætti og í tilviki lagabreytinga, en ljóst er að gríðarlegir fjárhagslegir og samfélagslegir hagsmunir eru í húfi á byggingarmarkaði og því sérstaklega þýðingarmikið að leikreglur séu skýrar.

Að lokum er einn almennari lærdómur sem má draga af niðurstöðu Hæstaréttar og raunar einnig eldri dómum réttarins. Veruleg áhætta er fólgin í því að nota byggingarvísitölu Hagstofu Íslands sem grundvöll verðbóta, því hún mælir illa verðbreytingar í öðrum verkum en vinnu við íbúðarhúsnæði. Byggingarvísitalan er því oft slæm áhættutrygging, sérstaklega fyrir verktaka í stærri verkum. Eðlilegt er að byggingariðnaðurinn ræði möguleikann á sérhæfðari vísitölum, ef vilji er til þess að láta vísitölur endurspegla raunverulegar verðbreytingar. Er t.d. kleift að nota stálvísitölu fyrir stál, steypuvísitölu fyrir steypu o.s.frv., eins og þekkist víða erlendis?

¹¹ Hugtakið statsligt indgreb virðist túlkað fremur rúmt og ná m.a. til lagabreytinga. Sjá Erik Hørlyck: *Entreprise – AB 18* (2019), bls. 351.

¹² Erik Hørlyck: *Entreprise – AB 18* (2019), bls. 351. Til samanburðar má nefna að í norska staðlinum NS 8405 er áhættan af hækkunum á gjöldum og sköttum alfarið lögð á verkkaupann, sbr. grein 27.3. Sjá einnig: Karl Marthinussen o.fl.: *NS 8405 med kommentarer* (2016), bls. 437. Ekki er þó tekið af skarið um áhrif annarra breytinga á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

¹³ Sjá nánar: Víðir Smári Petersen: *Verktafir, ábyrgð á heim og afleiðingar* (2021), bls. 12, Jóhannes Karl Sveinsson: *Viðbótarkröfur verktaka í verksamningum* (2005), bls. 14-15 og *H 320/2001 (Kambur)*.

Heimildaskrá

AB 18 (danskir samningsskilmálar)

Almennir útboðs- og samningsskilmálar um verkframkvæmdir (ÍST 30), 3. útgáfa 1988.

Almennir útboðs- og samningsskilmálar um verkframkvæmdir (ÍST 30), 5. útgáfa 2003.

Almennir útboðs- og samningsskilmálar um verkframkvæmdir (ÍST 30), 6. útgáfa 2012.

Erik Hørlyck: *Entreprise – AB 18*. Djøf Forlag 8. útgáfa 2019.

Jóhannes Karl Sveinsson: *Viðbótarkröfur verktaka í verksamningum*. Lagastofnun Háskóla Íslands 2005.

Karl Marthinussen, Heikki Giverholt og Hans-Jørgen Arvesen: *NS 8405 med kommentarer*. Gyldendal juridisk 4. útgáfa 2016.

NS 8405 (norskir samningsskilmálar)

Páll Sigurðsson: *Verksamningar*. Bókaútgáfa Orators 1991.

Víðir Smári Petersen: *Verktafir, ábyrgð á þeim og afleiðingar*. Lagastofnun Háskóla Íslands 2021.

* Grein þessi hefur verið ritrýnd og staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglum Vefrits Úlfljóts.