Föstudaginn 6. desember 1985.

Nr. 38/1984. **Bæjarstjórinn í Hafnarfirði**
f.h. bæjarsjóðs
(Gísli Baldur Garðarsson hdl.)
gegn
iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra
f.h. ríkissjóðs
(Jón Ingólfsson hdl.)

Stjórnsýsla. Samningur. Framleiðslugjald af áli. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Magnús Þ. Torfason, Björn Sveinbjörnsson, Guðmundur Jónsson, Magnús Thoroddsen og Þór Vilhjálmsson.

Áfrýjandi hefur skotið málinu til Hæstaréttar með stefnu 22. febrúar 1984. Dómkröfur hans eru þær, að stefndu verði dæmdir til að greiða honum 509.725,00 krónur auk 4% dráttarvaxta fyrir hvern byrjaðan vanskilamánuð frá 1. október 1982 til 1. nóvember s.á. og 5% dráttarvaxta á mánuði frá þeim degi til 20. október 1983, 4,75% dráttarvaxta frá 21. október 1983 til 20. nóvember s.á., 4% dráttarvaxta frá 21. nóvember 1983 til 20. desember s.á., 3,25% dráttarvaxta frá 21. desember 1983 til 20. janúar 1984, 2,5% dráttarvaxta frá 21. janúar 1984 til 31. ágúst s.á., 2,75% dráttarvaxta frá 1. september 1984 til 31. janúar 1985, 3,75% dráttarvaxta frá 1. febrúar 1985, til 28. febrúar s.á., 4% dráttarvaxta frá 1. mars 1985 til 31. maí s.á., 3,5% dráttarvaxta frá 1. júní 1985 til 31. ágúst s.á. og 3,75% dráttarvaxta fyrir hvern byrjaðan vanskilamánuð frá 1. september 1985 til greiðsludags. Hann krefst og málskostnaðar bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, en til vara, að málskostnaðar fyrir Hæstarétti verði látinn falla niður.

Svo sem segir í hinum áfrýjaða dómi, hafði komið upp ágreiningur milli aðilja um þátttöku áfrýjanda í greiðslu kostnaðar af eftirliti með skilum ÍSAL á framleiðslugjaldi, áður en fram fóru samningaviðræður forráðamanna Hafnarfjarðarbæjar og ríkisins á

árinu 1976 vegna samnings ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminum Ltd. 10. desember 1975. Áfrýjandi lét kröfur vegna þess ágreinings niður falla og gerði ekki í samningaviðræðum þessum, svo sannað sé, neinar skýrar kröfur um, að eftirleiðis yrði hann undanþeginn þátttöku í kostnaði af umræddu eftirliti. Þegar þetta er virt, þykir ekki eiga að skýra bréf iðnaðarráðuneytisins 10. maí 1976 um, að ráðuneytið muni beita sér fyrir því, að hluti af framleiðslugjaldinu yrði greiddur til áfrýjanda eftir því sem í bréfinu segir, þannig að í því felist fyrirheit um, að áfrýjandi þyrfti ekki að sæta að sínum hluta skerðingu á gjaldinu, sem leiddi af kostnaði við nauðsynlegt eftirlit með reikningsskilum ÍSAL. Frumvarp til laga þess efnis, sem í bréfinu fólst, var að vísu samið, en var aldrei lagt fram á Alþingi. Óbirtar reglur til bráðabirgða, sem fjármálaráðherra undirritaði 10. júní 1976 og voru samhljóða bréfinu frá 10. maí, geta hér engu máli skipt. Ber því að staðfesta hinn áfrýjaða dóm, en eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Sératkvæði
Björns Sveinbjörnssonar og
Magnúsar Thoroddsen hæstaréttardómara.

Með bréfi iðnaðarráðuneytisins 10. maí 1976 til áfrýjanda, sem rakið er í heild í hinum áfrýjaða dómi, er þess getið, hvernig ráðuneytið sé reiðubúið til að ráðstafa á tvennan hátt hluta af framleiðslugjaldinu til Hafnarfjarðar. Í báðum tilvikum segir, að tiltekinn hluti af „árlegri heildarfjárhæð gjaldsins" skuli renna til Hafnarfjarðar. Með samþykki bæjarstjórnar Hafnarfjarðar 11. maí 1976 komst á bindandi samningur á sviði einkamálaréttar milli áfrýjanda og stefnda um það, að hluti framleiðslugjaldsins skyldi renna til áfrýjanda í samræmi við þau fyrirheit, er stefndi gaf í bréfi sínu 10. maí 1976.

Í bréfinu er þess hvergi getið, að áfrýjandi eigi að bera hluta af kostnaði vegna athugunar á starfsemi álversins. Um þetta var heldur ekki rætt í þeim samningaviðræðum, er áttu sér stað milli áfrýjanda

og stefnda, áður en nefnt bréf var ritað. Er þó upplýst, að ágreiningur hafði komið upp milli stefnda og áfrýjanda árið 1974 vegna frádráttar af þessu tagi varðandi framleiðslu álversins árið 1973. Þegar þetta er haft í huga, þykir verða að túlka orðalagið „af árlegri heildarfjárhæð gjaldsins" þannig, að áfrýjandi eigi rétt á að fá sinn hluta af framleiðslugjaldinu greiddan án þeirrar skerðingar, er stefndi hefur látið hann sæta.

Samkvæmt þessu teljum við, að dæma eigi stefnda til að greiða áfrýjanda hina umstefndu fjárhæð auk vaxta, sem séu jafnháir hæstu innlánsvöxtum, eins og þeir eru á hverjum tíma, frá stefnubirtingardegi 14. janúar 1983 til greiðsludags svo og 160.000,00 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 19. desember 1983.

Mál þetta, sem var dómtekið í dag, hefur Einar Ingi Halldórsson bæjarstjóri höfðað f.h. bæjarsjóðs Hafnarfjarðar á hendur Hjörleifi Guttormssyni iðnaðarráðherra og Ragnari Arnalds fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs á bæjarþingi 20. janúar 1983 til greiðslu kr. 509.725,00 auk 4% dráttarvaxta fyrir hvern byrjaðan vanskilamánuð frá 1. október 1982 til 1. nóvember s.á., en 5% dráttarvaxta fyrir hvern vanskilamánuð frá þeim degi til greiðsludags og málskostnaðar samkvæmt taxta Lögmannafélags Íslands.

Núverandi iðnaðarráðherra, Sverrir Hermannsson, og núverandi fjármálaráðherra, Albert Guðmundsson, hafa tekið við fyrirsvari stefndu, sem krefjast aðallega sýknu og málskostnaðar að mati dómsins, en til vara, að stefnukröfur verði lækkaðar og að málskostnaður verði felldur niður.

Þann 10. maí 1976 ritaði iðnaðarráðuneytið stefnanda svohljóðandi bréf:

„Í framhaldi af viðræðum iðnaðarráðaherra og annarra fulltrúa ríkisstjórnarinnar við fyrirsvarsmenn Hafnarfjarðarkaupstaðar um ráðstöfun tekna af framleiðslugjaldi álbræðslunnar við Straumsvík vill ráðuneytið hér með staðfesta að það er tilbúið að beita sér fyrir eftirfarandi ráðstöfun gjaldsins að því er Hafnarfjörð snertir:

1. Af árlegri heildarfjárhæð gjaldsins rennur jafnvirði 240.000 bandaríkjadollara til Hafnarfjarðarkaupstaðar, án tillits til skiptingar gjaldsins að öðru leyti. Upphæð þessi skal hækka í jafnvirði 250.000 bandaríkjadollara á ári frá og með afhendingardegi rafmagns til þriðju stækkunar bræðslunnar, ef til hennar kemur, samkvæmt aðalsamningnum.

2. Til Hafnarfjarðarkaupstaðar renna jafnframt 18% af árlegri heildarfjárhæð gjaldsins.

3. Upphæð þá, er renna skal til Hafnarfjarðarkaupstaðar samkvæmt lið 1, má endurskoða með hliðsjón af þróun fasteignaskatta á tveggja ára fresti, í fyrsta skipti 1. janúar 1979, með samningum milli ríkisstjórnarinnar og Hafnarfjarðarkaupstaðar, og getur hvor aðili um sig óskað endurskoðunarinnar.

Ákvæði 3. liðar um endurskoðun eru fyrirhuguð vegna þess, að hin tiltekna fjárhæð samkv. 1. lið hefur verið ákveðin með hliðsjón af fasteignasköttum. Er endurskoðunarákvæðinu ætlað að gera kleift að halda eðlilegri samsvörun milli þeirra skatta og fjárhæðarinnar eftir því sem atvik liggi til á hverjum tíma.

Ofangreindum reglum er ætlað að gilda um framleiðslugjald, er fellur til af starfsemi álbræðslunnar eftir 1. október 1975. Um gjald af starfseminni til þess tíma fari eftir reglum 3. töluliðs 28. gr. laga nr. 93/1971, en ákvæði hans falli úr gildi með hinum nýju lögum."

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar 11. maí 1976 var samþykkt svohljóðandi tillaga:

„Með því að Iðnaðarráðuneytið hefur heitið að beita sér fyrir því við Alþingi að tekjur Hafnarfjarðarbæjar af Álbræðslunni í Straumsvík verði á þann hátt sem greinir í bréfi ráðuneytisins, dags. 10. þ.m., til bæjarstjórans í Hafnarfirði heimilar bæjarstjórn bæjarstjóra að undirrita annan viðauka við hafnar- og lóðasamning milli Hafnarfjarðarbæjar og Íslenska Álfélagsins h.f., í trausti þess að samkomulag það, sem fram kemur í nefndu bréfi verði lögfest þegar á yfirstandandi löggjafarþingi."

Þessi ályktun var tilkynnt iðnaðarráðuneytinu með bréfi 12. maí 1976. Ekki hefur orðið af lögfestingu samkomulags á grundvelli greindra bréfaskipta, en greiðslur hafa verið inntar af hendi samkvæmt efni þess.

Þann 5. nóvember 1982 ritaði fjármálaráðuneytið stefnanda bréf þess efnis, að við skiptingu álgjalds ársins 1981 hefði verið tekið tillit til kostnaðar við athugun á starfsemi álversins, þannig að kostnaðurinn hefði verið dreginn frá gjaldinu, áður en því var skipt milli rétthafa. Við skil á framleiðslugjaldi fyrir mánuðina ágúst og september 1982 voru dregnar frá hlut Hafnarfjarðarbæjar kr. 595.261,00. Hinn 11. nóvember 1982 gerði bæjarráð Hafnarfjarðar ályktun um mótmæli við þessari skerðingu sem broti á samkomulagi aðilja, og með bréfi, dags. 12. nóvember 1982, krafði stefnandi fjármálaráðuneytið greiðslu kr. 595.261,00. Þann 16. nóvember s.á. voru mótmæli við nefndri skerðingu samþykkt á fundi bæjarstjórnar.

Samkvæmt yfirliti ríkisbókhaldsins, dags. 25. nóvember 1982, er hluti bæjarsjóðs vegna kostnaðar við eftirlit með starfsemi álversins á árinu 1981 lækkaður í kr. 509.725,00, sem er stefnukrafan í málinu.

Meginmálsástæða stefnanda er sú, að skerðing ríkissjóðs á hlutdeild Hafnarfjarðar sé brot á samkomulagi frá 10. maí 1976, sem gilt hafi í lögskiptum aðilja frá 1. október 1975. Auk þess er því haldið fram, að krafa ríkisins um frádrátt á kostnaði vegna skattaeftirlits fari algjörlega í bága við þá grundvallarreglu, að ríkið greiði allan kostnað við skattaeftirlit og skattaframkvæmd í landinu. Við munnlegan málflutning var því auk þess haldið fram til stuðnings málsástæðum stefnanda að í 30. gr. aðalsamningsins milli ríkisstjórnarinnar og Alusuisse, sem veitt var lagagildi með lögum 76/1966, sé beinlínis lögfest, hvernig framleiðslugjaldið sé samsett, þannig að það eigi að koma að hluta til í stað beinna skatta til „kaupstaðarins", sem í samningnum merkir Hafnarfjarðarkaupstaður skv. 1. gr. hans (1.01,d). Þá er því haldið fram, að Hafnarfjarðarkaupstaður hafi fengið sinn hlut óskertan frá 1975 í samræmi við samkomulagið að frátöldum þeim afbrigðum, sem um er deilt í málinu.

Meginmálsástæða stefndu er sú, að enginn samningur liggi fyrir milli aðilja um það, hvern hlut Hafnarfjarðarbær skuli fá af álgjaldinu, bréf iðnaðarráðuneytisins frá 10. maí 1976 feli ekki í sér samningsskuldbindingu af neinu tagi, einungis fyrirheit um, að ráðuneytið muni beita sér fyrir löggjöf. Staðhæft er af hálfu stefndu, að Hafnarfjarðarbær hafi í raun verið látinn njóta hlutdeildar í álgjaldinu í samræmi við bréf iðnaðarráðuneytisins, þrátt fyrir að engin samningsskylda bindi ríkið til greiðslu þessara fjármuna, og að Hafnarfjarðarbær geti í raun enga kröfu gert um hlutdeild í þessu fé, heimild til greiðslna úr ríkissjóði hafi helgast af fjárlögum og lögum um samþykkt ríkisreiknings fyrir eitt ár í senn og verið veitt eftir á með þeim hætti. Þá er því haldið fram, að í hartnær áratug hafi framkvæmdin verið sú, að kostnaður vegna skattaeftirlits hafi verið dreginn frá álgjaldinu, áður en það hafi komið til skipta milli þeirra þriggja aðilja, sem gjaldsins eigi að njóta. Því er haldið fram, að ekkert komi fram í bréfi iðnaðarráðuneytisins sem breytt geti þessari niðurstöðu. Stefndu telja það á misskilningi byggt, að með orðalagi bréfsins hafi verið ætlunin að breyta í nokkru frá framkvæmd varðandi það, að kostnaður kæmi til frádráttar álgjaldi, áður en það kæmi til skipta. Til viðbótar þessum rökum er því haldið fram af hálfu hinna stefndu, að um sé að ræða eðlilega og sanngjarna reglu, skattaeftirlit með álverinu í Straumsvík hafi verulega og raunhæfa þýðingu, en Hafnarfjarðarbær njóti afraksturs af þessu eftirliti á sama hátt og aðrir, þ.e. byggðasjóður og iðnlánasjóður, sem fái hluta af gjaldinu.

Af hálfu stefnanda er á það bent, að þegar bréf ráðuneytisins var ritað,

hafi enn verið í gildi ákvæði 28. gr. laga nr. 93/1971 um hlutdeild Hafnarfjarðarkaupstaðar í álgjaldi og að engan veginn hafi verið gert ráð fyrir, að réttur kaupstaðarins til hlutdeildar í álgjaldinu skyldi falla niður með niðurfellingu þeirra laga, þótt ekki væru tekin upp ný efnisákvæði í lög 63/1976 og heildarlög 97/1976 um Framkvæmdastofnun, sem tóku við af lögum 93/1971 um sama efni. Því er haldið fram, að Alþingi hafi 7 til 8 sinnum staðfest efnisatriði samkomulagsins með fjárlögum og staðfestingu á ríkisreikningum.

Auk skriflegra sönnunargagna hafa komið fyrir dóminn aðiljaskýrslur og vitnisburðir eftirtalinna manna: Vætti Garðars Ingvarssonar og Hjartar Torfasonar, sem voru meðal fulltrúa ríkisins í viðræðunefnd við fulltrúa Hafnarfjarðarkaupstaðar um hlut Hafnarfjarðar í framleiðslugjaldinu, aðiljaskýrsla Einars Inga Halldórssonar bæjarstjóra og vætti Guðbjörns Ólafssonar bæjarritara, Kristins Ó. Guðmundssonar, fyrrverandi bæjarstjóra, og Matthíasar Á. Mathiesen viðskiptaráðherra. Af þessum gögnum og öðrum kemur fram, að á árinu 1976 fóru fram samningaviðræður milli fulltrúa ríkisins og Hafnarfjarðarkaupstaðar um hlut Hafnarfjarðarkaupstaðar í framleiðslugjaldinu sem leiddu til samkomulags þess efnis, sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins frá 10. maí 1976. Samið var frumvarp sama efnis, lagt fram á fundi ríkisstjórnarinnar 13. maí 1975 og samþykkt þar. Ekki varð þó af því, að frumvarpið yrði lagt fram á Alþingi, en þann 10. júní 1976 gaf fjármálaráðherra út reglur til bráðabirgða um ráðstöfun tekna af framleiðslugjaldi álbræðslu í Straumsvík, sem fólu í sér efnisatriði samkomulagsins og frumvarpsins.

Í bréfi bæjarstjóra Hafnarfjarðar, dags. 28. október 1974, segir, að komið hafi í ljós, að frá framleiðslugjaldi hafi verið dregið vegna endurskoðunar á bókhaldi Ísals samkvæmt ósk fjármálaráðuneytisins. Er því mótmælt í bréfinu, að Hafnarfjarðarbæ beri á nokkurn hátt að standa undir kostnaði af slíkri endurskoðun, og þess krafist, að vangreiddur hluti Hafnarfjarðarbæjar af framleiðslugjaldi á áli fyrir útflutning í september 1974, kr. 344.237,00, verði greiddur bæjarsjóði þegar í stað. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 20. nóvember 1974, segir, að ráðuneytið geti ekki fallist á kröfuna og telji eðlilegt, að kostnaður þessi sé borinn af þeim aðiljum, sem njóti tekna af framleiðslugjaldi af útfluttu áli, enda sé ljóst, að tilgangur endurskoðunar á bókhaldi Ísals sé sá að gæta hagsmuna þessara aðilja. Fram hefur komið í málinu, að ekkert var um það atriði rætt í samningaviðræðunum, hvort Hafnarfjarðarbær ætti að sæta frádrætti af hluta sínum í framleiðslugjaldi vegna kostnaðar, og virðast samningamenn hvors aðilja hafa haft sinn skilning á túlkun samningsins að þessu leyti, og kröfugerð af hálfu Hafnarfjarðarkaupstaðar út af frádrættinum frá árinu 1974 féll niður. Hjörtur Torfason sagðist telja, að með orðunum

„heildarfjárhæð gjaldsins" hafi einungis verið átt við skattinn almennt sem tekjuandlag til skiptingar á milli aðilja og með þessu hafi verið ætlunin að vísa til þess, að miða ætti uppgjörið milli aðiljanna við skattinn, eins og hann legði sig eftir árið, orðin „árleg heildarfjárhæð" í 2. tl. hafi verið notuð til að undirstrika, að miða ætti við heildarfjárhæð án frádráttar á þeim 240.000 eða 250.000 bandaríkjadölum sem átti að greiða samkvæmt 1. lið. Matthías Á. Mathiesen, sem var fjármálaráðherra á þeim tíma, er hér um ræðir, segir, að það hafi verið skilningur manna frá upphafi, að um leið og almenn gjöld til Hafnarfjarðarkaupstaðar væru felld niður, þá rynni viss hluti af álgjaldinu óskertu til Hafnarfjarðarkaupstaðar. Hann segir sér sýnast, að ákvæði bráðabirgðareglugerðarinnar, sem hann undirritaði sjálfur, staðfesti, að hlut kaupstaðarins hafi ekki verið ætlað að fara neitt annað en til Hafnarfjarðarkaupstaðar og vera honum til ráðstöfunar.

Samkvæmt vottorði ríkisbókhaldsins dags. 30. mars 1983 hefur kostnaður, sem ríkissjóður hefur orðið að leggja út vegna tekjuöflunar, áður en heildarfjárhæð álgjalds hvers árs hefur verið skipt milli rétthafa, verið sem hér greinir á árunum 1975-1982:

Samkvæmt vottorði ríkisbókhaldsins dags. 30. mars 1983 hefur kostnaður, sem ríkissjóður hefur orðið að leggja út vegna tekjuöflunar, áður en heildarfjárhæð álgjalds hvers árs hefur verið skipt milli rétthafa, verið sem hér greinir á árunum 1975-1982:

Árið	1975	gkr.	3.798.370
"	1976	"	1.117.437
"	1980	"	12.480.000
"	1981	nýkr.	2.831.803
"	1982	nýkr.	4.297.920

Frádráttarliðurinn á árinu 1980, gkr. 12.480.000, var vegna greiðslna til Landgræðslusjóðs fyrir vatnstöku ÍSALS í nokkur ár. Frádrátturinn á árunum 1975, 1976, 1981 og 1982 var vegna endurskoðunar. Hann skiptist sem hér greinir í nýjum krónum talið:

	1975	*1976*	*1981*	*1982*
1. Aðkeypt sérfræðiþjónusta, innlend og erlend, þar með frá Coopers & Lybrand	37.178	11.174	2.505.202	3.524.785
2. Ferða- og dvalarkostnaður	806	—	97.646	161.037
3. Funda- og risnukostnaður	—	—	39.951	87.444
4. Annar kostnaður	—	—	189.004	524.654
Samtals nýkr.	**37.984**	**11.174**	**2.831.803**	**4.297.920**

Eins og áður hefur komið fram, var einnig um að ræða frádrátt á árinu 1974, og skv. upplýsingum umboðsmanns stefndu mun frádráttur hafa átt sér stað á árinu 1973, en ekki áður.

Af stefnda hálfu hefur komið fram, að upplýsingar af hálfu stefndu um frádrátt hafi jafnan verið af skornum skammti, þannig að það hafi verið vandkvæðum bundið fyrir bæjaryfirvöld að gera sér grein fyrir, hvort frádrætti var beitt eða ekki. Stefnandi heldur því fram, að engar upplýsingar hafi komið fram um frádrátt fyrr en á árinu 1974 og að þá hafi honum þegar í stað verið mótmælt, en mótmælin verið látin falla niður vegna þeirra hagsbóta, sem þeir samningar færðu kaupstaðnum, sem gerðir voru í tilefni af stækkun álversins.

Við munnlegan málflutning var lögð áhersla á það af hálfu stefndu, að framleiðslugjaldið samkvæmt hinum lögfestu samningum við Alusuisse sé ríkissjóðstekjur. Þá var sú skoðun ítrekuð af hálfu ríkisvaldsins, að enginn bindandi samningur hefði verið gerður milli aðiljanna, heldur einungis veitt fyrirheit um, að iðnaðarráðuneytið beitti sér fyrir löggjöf í samræmi við niðurstöður viðræðna aðiljanna. Á það er bent, að bráðabirgðareglugerðin hafi ekki verið birt og einungis ætluð til að þjóna sem „innanhússgagn" í Stjórnarráðinu, lagaheimilda hafi síðan verið aflað eftir á, árlega. Byggt er á skýringum Hjartar Torfasonar um skilning á ákvæðum samkomulagsins.

Þann 6. júní 1966 tóku gildi lög nr. 60/1966 um Atvinnujöfnunarsjóð. Í 3. gr. þeirra laga segir, að meðal tekna sjóðsins séu skattgjald álbræðslu við Straumsvík að frádregnum 25% skattgjaldsins, er renna á 9 fyrstu árin til Hafnarfjarðarkaupstaðar og 4,1%, er rennur til Iðnlánasjóðs. „Að 9 árum liðnum skal hlutdeild Hafnarfjarðarkaupstaðar af skattgreiðslunni lækka í 20%, en hlutur Atvinnujöfnunarsjóðs aukast að sama skapi." Með gildistöku laga 76/1966 þann 16. júní 1966 tóku gildi ákvæði samnings milli ríkisstjórnarinnar og Alusuisse um álbræðslu í Straumsvík. Í inngangi samningsins segir, að Hafnarfjarðarkaupstaður sé reiðubúinn að byggja hafnarmannvirki við Straumsvík og hafi lögformlega samþykkt í rafmagnssamningi og hafnar- og lóðarsamningi að efna og takast á hendur þær skuldbindingar, sem lagðar eru á hann með tilteknum ákvæðum aðalsamningsins. Í 25. gr. aðalsamningsins (25.01) segir, að með þeim undantekningum, er greinir í 31. gr., og í stað allra skatta nú eða síðar, venjulegra eða sérstakra, sem greiða beri skilyrðislaust eða í sérstökum tilgangi samkvæmt íslenskum lögum, skuli leggja á Ísal, þ.e. Íslenska Álfélagið h.f., og því vera skylt að greiða, eitt framleiðslugjald, er lagt sé á og greitt af hverri smálest áls, sem afskipað sé frá bræðslunni eða sem teljist umframbirgðir, eins og ráðgert sé í 28. gr. Í 30. gr. (30,06) eru taldir þeir skattar „sem nú eru álagðir samkvæmt íslenzkum lögum" og sem hafa verið teknir inn

í framleiðslugjaldið. Meðal þeirra eru talin tekjuútsvar, eignaútsvar, fasteignaskattur og aðstöðugjald. Eftir að samningurinn var gerður og staðfestur, hafa orðið breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga. Lög 69/1966 voru felld úr gildi með lögum 93/1971 um Framkvæmdastofnun ríkisins. Í 28. gr. þeirra laga segir, að tekjur Byggðasjóðs séu m.a. skattgjald af álbræðslu í Straumsvík að frádregnum 25% skattgjaldsins er renna eigi til Hafnarfjarðarkaupstaðar, og 4,1%, er rennur til Iðnlánasjóðs. ,,Frá og með októbermánuði 1978 lækkar hlutdeild Hafnarfjarðarkaupstaðar í 20%, en hlutur Byggðasjóðs eykst að sama skapi.“ Þann 11. júní 1976, þ.e. daginn eftir að reglur til bráðabirgða um ráðstöfun tekna af framleiðslugjaldi álbræðslu í Straumsvík voru undirritaðar, tóku gildi lög 63/1976 um breyting á lögum nr. 93/1971 um Framkvæmdastofnun ríkisins. Lög þessi fólu m.a. í sér breytingu á 28. gr. laganna, þannig að í stað ákvæðis þess, sem áður var rakið, segir nú, að meðal tekna Byggðasjóðs sé framlag úr ríkissjóði, þannig að árlegt ráðstöfunarfé sjóðsins verði eigi lægra en sem svarar 2% af útgjöldum fjárlaga. Ákvæðin um hlutdeild Hafnarfjarðarkaupstaðar eru þannig felld niður. Samtímis þessu tóku gildi lög 42/1976 um annan viðauka við aðalsamning milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. Með þessum samningi var gerð nokkur breyting á 25. gr. aðalsamningsins um framleiðslugjald og á fleiri greinum samningsins um þetta gjald, þ.á m. 29. gr., þar sem rætt er um útreikning framleiðslugjalds og um framleiðslugjaldsskýrslu Ísals, sem skal háð eðlilegum aðgerðum til samprófunar og eftirlits. Þá segir, að ríkisstjórnin hafi rétt til að skipa á sinn kostnað alþjóðafyrirtæki óháðra löggiltra endurskoðenda til að yfirfara og samprófa reikninga Ísals. Á árinu 1981 virðist hafa hafist umfangsmikil endurskoðun skv. þessu ákvæði og mun hafa orðið af henni mikill kostnaður, sem dreginn hefur verið frá framleiðslugjaldinu, áður en það hefur komið til skipta milli aðilja.

Þegar litið er til þess, að þegar samningaviðræður aðiljanna fóru fram á árinu 1976, hafði komið upp ágreiningur um sams konar frádrátt vegna kostnaðar og nú er deilt um, að deilur þessar féllu niður, án þess að stefnandi kæmi fram kröfu sinni um endurgreiðslu og að ekkert virðist hafa verið um þetta rætt í samningaviðræðunum, og einkum þegar litið er til þess, sem fram hefur komið til skýringar á orðalagi samkomulagsins, þykir verða að telja, að stefnandi geti ekki byggt kröfur sínar í þessu máli á því, að svo hafi verið um samið milli aðilja, að stefnandi ætti að fá sinn hluta af framleiðslugjaldinu, þannig að enginn kostnaður kæmi þar til frádráttar.

Af þeim lagaákvæðum, sem rakin hafa verið, þykir engin óyggjandi ályktun verða dregin um, að stefnandi eigi að vera undanþeginn þátttöku í kostnaði þessum. Löggjöfin um álverksmiðjuna í Straumsvík er frávik frá almennum reglum laga um atvinnurekstarréttindi útlendinga hér á landi,

sbr. einkum 3. og 4. gr. laga nr. 79/1971, nú lög nr. 42/1978. Fyrirtæki þetta er svo stórt og hafði slíka sérstöðu í íslensku atvinnulífi, að hæpið verður að telja, að draga megi víðtækar ályktanir um rétt Hafnarfjarðarkaupstaðar af ákvæðum laga um tekjustofnun sveitarfélaga og almennum ákvæðum laga um skattaeftirlit að því er varðar rétt sveitarfélagsins til gjalda vegna starfsemi álversins í umdæmi kaupstaðarins. Samkvæmt hinni sérstöku löggjöf um álverið, er skattaeftirlit í höndum ríkisstjórnarinnar, en af því verður ekki dregin sú ályktun, að ríkissjóður eigi að bera óbættan allan kostnað af eftirliti með því, að rétt skil séu gerð á framleiðslugjaldinu. Eftir öllum atvikum þykir eðlilegt og réttmætt, að sá kostnaður, sem hér um ræðir, sé dreginn frá framleiðslugjaldinu, eins og gert hefur verið áður en það kemur til skipta milli rétthafa. Samkvæmt þessu þykir bera að fallast á sýknukröfu stefndu í máli þessu, en eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Steingrímur Gautur Kristjánsson borgardómari kvað upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, bæjarstjórans í Hafnarfirði f.h. bæjarsjóðs, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Mánudaginn 9. desember 1985.

Nr. 117/1983. **Dánarbú Lárusar Fjeldsted**
(Haraldur Blöndal hrl.)
gegn
Gjaldheimtunni í Reykjavík
(Guðmundur Vignir Jósefsson hrl.)

Lögtaksgerð úr gildi felld. Skattar. Dómkröfur. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Magnús Þ. Torfason, Björn Sveinbjörnsson, Guðmundur Jónsson, Magnús Thoroddsen og Þór Vilhjálmsson.