Fimmtudaginn 4. nóvember 1999.

Nr. 91/1999. **Framleiðsluráð landbúnaðarins**
(Jóhannes Rúnar Jóhannsson hdl.)
gegn
Þór Fannari Ólafssyni
(Steingrímur Þormóðsson hrl.,
Þorsteinn Einarsson hdl.)
og gagnsök

Stjórnarskrá. Skattar. Framsal skattlagningarvalds. Landbúnaður. Búnaðarmálasjóðsgjald. Bjargráðasjóðsgjald. Framleiðsluráðsgjald. Neytenda- og jöfnunargjald.

F krafði Þ um greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds auk bjargráðasjóðsgjalds, framleiðsluráðsgjalds og neytenda- og jöfnunargjalds vegna framleiðslu hans á garð- og gróðurhúsaafurðum fyrir tímabilið 1. júní 1994 til 31. maí 1995. Á það var fallist með héraðsdómara, að Þ væri réttur aðili kröfu F, þar sem Þ hefði ekki sýnt fram á, að þau fyrirtæki sem sinnt höfðu heildsölu fyrir hann, hefðu dregið gjöldin af því verði sem hann fékk fyrir framleiðslu sína. Talið var að gjöldin yrði að telja skatta, enda væri hér um að ræða gjöld, sem væru lögð á tiltekna hópa eða lögaðila samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins án þess að sérstakt endurgjald ætti að koma fyrir. Var á það fallist með héraðsdómara að gjöldin gengju ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, félagafrelsi og jafnræði. Hvað varðaði búnaðarmálasjóðs- og bjargráðasjóðsgjaldið, og framleiðsluráðsgjaldið, var talið að ekki hefði verið farið eftir fyrirmælum reglugerðar nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs og reglugerðar nr. 536/1990 um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Var því fallist á það með héraðsdómara, að réttra aðferða hefði ekki verið gætt við álagningu gjaldanna, og Þ sýknaður af kröfu F um greiðslu þeirra þegar af þeirri ástæðu. Um neytenda- og jöfnunargjaldið var vísað til þess að í lögum nr. 45/1971 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum, sbr. lög nr. 41/1981, væri ekki kveðið á um skýrslugerð eða tekið fram að áætla mætti framleiðslu til ákvörðunar gjaldstofns. Var á það fallist með héraðsdómara að ekki yrði lagt á gjald samkvæmt

áætlaðri framleiðslu nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Varð Þ þegar af þeirri ástæðu ekki dæmdur til þess að greiða neytenda- og jöfnunargjöldin, sem byggðust á áætlun F.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Aðaláfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 5. mars 1999. Hann krefst þess, að gagnáfrýjandi verði dæmdur til að greiða sér 639.971 krónu með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 24.124 krónum frá 25. janúar 1991 til 25. september 1994, af 66.514 krónum frá þeim degi til 25. desember sama ár, af 112.486 krónum frá þeim degi til 25. janúar 1995, af 127.896 krónum frá þeim degi til 25. mars sama ár, af 332.726 krónum frá þeim degi til 25. júní sama ár, og af 639.971 krónu frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði málinu með stefnu 25. maí 1999. Hann krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Málavöxtum er lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram höfðaði aðaláfrýjandi mál gegn gagnáfrýjanda til greiðslu skuldar vegna framleiðslu hans á garð- og gróðurhúsaafurðum. Um var að ræða búnaðarmálasjóðsgjald, bjargráðasjóðsgjald, framleiðsluráðsgjald og neytenda- og jöfnunargjald. Skuldin var annars vegar vegna ræktunar gagnáfrýjanda tímabilið ágúst til desember 1990 og hins vegar tímabilið 1. júní 1994 til 31. maí 1995. Héraðsdómur dæmdi gagnáfrýjanda til að greiða 24.124 krónur vegna gjalda fyrir tímabilið ágúst til september 1990. Gagnáfrýjandi krefst staðfestingar héraðsdóms. Hér fyrir dómi eru því eingöngu til úrlausnar ofangreind gjöld vegna tímabilsins 1. júní 1994 til 31. maí 1995.

Aðaláfrýjandi unir því mati héraðsdómara, að óheimilt hafi verið að krefja gagnáfrýjanda um gjald samkvæmt auglýsingu nr. 617/1994 um hlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds verðlagsárið 1994-1995 fyrr en eftir birtingu þeirrar auglýsingar í Stjórnartíðindum 30. nóvember 1994.

Hann unir einnig því mati héraðsdómara, að fullyrðing um framleiðslu gagnáfrýjanda á öðrum afurðum en kartöflum njóti ekki nægilegs stuðnings í gögnum málsins. Hefur hann lækkað kröfu sína hér fyrir dómi í samræmi við þetta.

II.

Gagnáfrýjandi heldur því fram, að hann sé ekki réttur aðili að kröfu aðaláfrýjanda. Með vísan til forsendna héraðsdóms er fallist á það, að gagnáfrýjandi sé réttur aðili málsins.

Gagnáfrýjandi heldur því einnig fram, að með gjaldtöku þessari sé brotið gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, félagafrelsi og jafnræðisreglu. Framangreind gjöld verður að telja skatta, enda er hér um að ræða gjöld, sem lögð eru á tiltekna hópa einstaklinga eða lögaðila samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins án þess að sérstakt endurgjald eigi fyrir að koma. Með vísan til forsendna héraðsdóms er fallist á það, að gjaldtaka þessi brjóti ekki gegn fyrrgreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

III.

Í 3. gr. laga nr. 41/1990 um Búnaðarmálasjóð er kveðið á um skyldu framleiðenda til að gefa innheimtuaðila skýrslu um móttekið vörumagn og verð fyrir það svo sem reglugerð mæli fyrir um. Í 7. gr. sömu laga segir, að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, gjalddaga, lögvernd, álagningu gjaldanna samkvæmt áætlun og annað er lögin varðar, sbr. reglugerð nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð og 7. gr. laga nr. 41/1990, sbr. reglugerð nr. 393/1990, verður að líta svo á, að greiðsluskylda og aðferðir við innheimtu eigi að vera með sama hætti um bjargráðasjóðsgjald og er við búnaðarmálasjóðsgjald. Að því er framleiðsluráðsgjald varðar áttu aðilar, sem annast vinnslu og sölu búvara, að veita Framleiðsluráði upplýsingar, sem að því lutu, sbr. 2. mgr. 26. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. lög nr. 124/1995, og var aðaláfrýjanda heimilað í 2. mgr. 27. gr. laganna að leggja á gjöld samkvæmt áætlunum.

Í reglugerð nr. 393/1990 er kveðið á um innheimtu búnaðarmálasjóðs- og bjargráðasjóðsgjalda. Þegar framleiðendaverð er ekki ákveð-

ið af verðlagsnefnd búvara segir í 3. mgr. 3. gr., að innheimtuaðili skuli „í byrjun hvers verðlagsárs gera áætlun um hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði, sem landbúnaðarráðherra staðfestir".

Í reglugerð nr. 536/1990 um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins segir í 4. mgr. 1. gr., að Framleiðsluráð reikni gjald af þeim búvörum, sem ekki eru undir verðákvörðun fimmmannanefndar og skuli leita staðfestingar landbúnaðarráðherra á útreikningum gjaldsins.

Eins og lýst er í héraðsdómi var ekki farið eftir fyrirmælum ofannefndra reglugerða um gjaldstofn, þegar gjöld voru áætluð á hendur gagnáfrýjanda vegna framleiðslu hans á kartöflum. Með vísan til forsendna héraðsdóms er fallist á það, að réttra aðferða hafi ekki verið gætt við álagningu gjaldanna, og að sýkna beri gagnáfrýjanda af kröfum aðaláfrýjanda þegar af þeirri ástæðu.

IV.

Gjaldskylda vegna neytenda- og jöfnunargjalds byggðist á 3. og 4. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum, sbr. lög nr. 41/1982, en um innheimtu þeirra skyldi fara eftir 1. – 5. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971 sagði að um innheimtu og álagningu gjaldanna skyldi fara samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Í lögunum var ekki kveðið á um skýrslugerð eða tekið fram að áætla mætti framleiðslu til ákvörðunar gjaldstofns. Er fallist á það með héraðsdómi að ekki verði lagt á gjald samkvæmt áætlaðri framleiðslu nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Gagnáfrýjandi verður þegar af þeirri ástæðu ekki dæmdur til að greiða neytenda- og jöfnunargjöld, sem byggð eru á áætlun aðaláfrýjanda.

V.

Samkvæmt framansögðu ber að staðfesta hinn áfrýjaða dóm.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað fyrir Hæstarétti svo sem í dómsorði greinir.

Það athugist, að engin þörf var á gagnáfrýjun málsins eins og kröfugerð gagnáfrýjanda var háttað.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Aðaláfrýjandi, Framleiðsluráð landbúnaðarins, greiði gagnáfrýjanda, Þór Fannari Ólafssyni, 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Suðurlands 9. desember 1998.

I.

Mál þetta var höfðað með stefnu útgefinni 14. október 1997, en birtri 27. sama mánaðar. Málið var þingfest 18. nóvember 1997 en tekið til dóms að loknum endurflutningi hinn 12. nóvember sl.

Stefnandi er Framleiðsluráð landbúnaðarins, kt. 560169-0439, Bændahöllinni við Hagatorg, Reykjavík, en stefndi er Þór Fannar Ólafsson, kt. 310853-5189, Háfi II, Djúpárhreppi, Rangárvallasýslu.

Dómkröfur stefnanda eru þær „að stefndi greiði stefnanda kr. 967.696,00 ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 ásamt síðari breytingum af kr. 24.124,00 frá 25. janúar 1991 til 25. september 1994 en af kr. 150.289,00 frá þeim degi til 25. desember 1994 en af kr. 271.453,00 frá þeim degi til 25. janúar 1995, en af kr. 311.841,00 frá þeim degi til 25. mars 1995, en af kr. 574.201,00 frá þeim degi til 25. júní 1995, en af kr. 967.696,00 frá þeim degi til greiðsludags. Jafnframt er þess krafist að dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn 12 mánuðum eftir upphafsdag vaxta, allt í samræmi við 12. gr. laga nr. 25/1987.

Þá er krafist málskostnaðar að mati dómsins og að tekið verði tillit til skyldu stefnanda að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun lögmanns síns."

Stefndi krefst „aðallega sýknu og til vara að umkrafin fjárhæð verði lækkuð verulega". Þá krefst stefndi málskostnaðar að skaðlausu að mati dómsins.

II.

Stefnandi kveður framangreinda skuld vera til komna vegna framleiðslu stefnda á garð- og gróðurhúsaafurðum. Stefndi skuldi búnaðarmálasjóðsgjald, framleiðsluráðsgjald og neytenda- og jöfnunargjald, annars vegar vegna ræktunar hans tímabilið ágúst til og með desember 1990 og hins vegar 1. júní 1994 til 31. maí 1995. Stefnda hafi borið, sem framleiðanda slíkra afurða, seldra beint til smásöluaðila eða neytenda, að standa stefnanda skil á umræddum gjöldum á neðangreindum gjalddögum:

(1) Þann 25. janúar 1991 vegna sölu á ræktuðum kartöflum á tímabilinu ágúst til desember 1990, samtals kr. 64.360, þ.e. kr. 31.585 til Búnaðarmálasjóðs, þar

af til Bjargráðasjóðs kr. 5.088, kr. 3.642 í framleiðsluráðsgjald og kr. 29.133 í neytenda- og jöfnunargjald. Stefndi hafi greitt inn á gjöldin þann 14. desember 1993 kr. 40.236 og nemi eftirstöðvar því kr. 24.124. Samkvæmt framleiðsluskýrslu stefnda til stefnanda, dags. 14. desember 1993, hafi sala stefnda á ræktuðum kartöflum í ágúst til desember 1990 numið alls 64 tonnum, en skilaverð til framleiðanda var samkvæmt sömu upplýsingum kr. 1.486.370, sem sé gjaldstofn framangreindra gjalda.

(2) Þann 25. september 1994 vegna sölu á ræktuðum garð- og gróðurhúsaafurðum tímabilið 1. júní 1994 til 31. ágúst 1994, samtals kr. 22.650, þ.e. kr. 9.150 til Búnaðarmálasjóðs, kr. 1.500 í framleiðsluráðsgjald og kr. 12.000 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofni, kr. 600.000.

(3) Þann 25. september 1994 vegna sölu á ræktuðum gulrófum tímabilið 1. júní 1994 til 31. ágúst 1994, samtals kr. 61.125, þ.e. kr. 27.375 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 4.410 til Bjargráðasjóðs, kr. 3.750 í framleiðsluráðsgjald og kr. 30.000 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofni, kr. 1.500.000.

(4) Þann 25. september 1994 vegna sölu á ræktuðum kartöflum tímabilið 1. júní 1994 til 31. ágúst 1994, samtals kr. 42.390, þ.e. kr. 17.280, til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 2.784 til Bjargráðasjóðs, kr. 2.790 í framleiðsluráðsgjald og kr. 22.320 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 946.850, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 1.116.000.

(5) Þann 25. desember 1994 vegna sölu á ræktuðum garð- og gróðurhúsaafurðum tímabilið 1. september 1994 til 30. nóvember 1994, samtals kr. 48.756, þ.e. kr. 18.300,00 til Búnaðarmálasjóðs, kr. 3.384 í framleiðsluráðsgjald og kr. 27.072 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 1.200.000, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 1.353.600.

(6) Þann 25. desember 1994 vegna sölu á ræktuðum gulrófum vegna tímabilsins 1. september 1994 til 30. nóvember 1994, samtals kr. 26.178, þ.e. kr. 10.950 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 1.764 til Bjargráðasjóðs, kr. 1.692 í framleiðsluráðsgjald og kr. 13.536 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 600.000 en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 676.800.

(7) Þann 25. desember 1994 vegna sölu á ræktuðum kartöflum vegna tímabilsins 1. september 1994 til 30. nóvember 1994, samtals kr. 46.230, þ.e. kr. 18.852 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 3.037 til Bjargráðasjóðs, kr. 3.042 í

framleiðsluráðsgjald og kr. 24.336 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 1.032.986, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 1.216.800.

(8) Þann 25. janúar 1995 vegna sölu á ræktuðum garð- og gróðurhúsaafurðum tímabilið 1. desember 1994 til 31. desember 1994, samtals kr. 16.252, þ.e. kr. 6.100 til Búnaðarmálasjóðs, kr. 1.128 í framleiðsluráðsgjald og kr. 9.024 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 400.000, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 451.200.

(9) Þann 25. janúar 1995 vegna sölu á ræktuðum gulrófum tímabilið 1. desember 1994 til 31. desember 1994, samtals kr. 8.726, þ.e. kr. 3.650 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 588 til Bjargráðasjóðs, kr. 564 í framleiðsluráðsgjald og kr. 4.512 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 200.000, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 225.600.

(10) Þann 25. janúar 1995 vegna sölu á ræktuðum kartöflum tímabilið 1. desember 1994 til 31. desember 1994, samtals kr. 15.410, þ.e. kr. 6.284 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 1.012 til Bjargráðasjóðs, kr. 1.014 í framleiðsluráðsgjald og kr. 8.112 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 344.329, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 405.600.

(11) Þann 25. mars 1995 vegna sölu á ræktuðum garð- og gróðurhúsaafurðum tímabilið 1. janúar 1995 til 28. febrúar 1995, samtals kr. 37.430, þ.e. kr. 14.030 til Búnaðarmálasjóðs, kr. 2.600 í framleiðsluráðsgjald og kr. 20.800 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 920.000, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 1.040.000.

(12) Þann 25. mars 1995 vegna sölu á ræktuðum gulrófum tímabilið 1. janúar 1995 til 28. febrúar 1995, samtals kr. 20.100, þ.e. kr. 8.400 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 1.353 til Bjargráðasjóðs, kr. 1.300 í framleiðsluráðsgjald og kr. 10.400 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 460.274, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 520.000.

(13) Þann 25. mars 1995 vegna sölu á ræktuðum kartöflum tímabilið 1. janúar 1995 til 28. febrúar 1995, samtals kr. 204.830, þ.e. kr. 93.410 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 15.048 til Bjargráðasjóðs, kr. 12.380 í framleiðsluráðsgjald og kr. 99.040 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á

áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 5.118.356, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 4.952.000.

(14) Þann 25. júní 1995 vegna sölu á ræktuðum garð- og gróðurhúsaafurðum tímabilið 1. mars 1995 til 31. maí 1995, samtals kr. 56.100, þ. e. kr. 210.450 til Búnaðarmálasjóðs, kr. 3.895 í framleiðsluráðsgjald og kr. 31.160 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 1.380.000, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 1.558.000.

(15) Þann 25. júní 1995 vegna sölu á ræktuðum gulrófum tímabilið 1. mars 1995 til 31. maí 1995, samtals kr. 30.150, þ.e. kr. 12.600 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 2.030 til Bjargráðasjóðs, kr. 1.950 í framleiðsluráðsgjald og kr. 15.600 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 690.410, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 780.000.

(16) Þann 25. júní 1995 vegna sölu á ræktuðum kartöflum tímabilið 1. mars 1995 til 31. maí 1995, samtals kr. 307.245, þ.e. kr. 140.115 til Búnaðarmálasjóðs, þar af kr. 22.573 til Bjargráðasjóðs, kr. 18.570 í framleiðsluráðsgjald og kr. 148.560 í neytenda- og jöfnunargjald. Útreikningur gjaldanna byggist á áætluðum gjaldstofnum. Gjaldstofn búnaðarmálasjóðsgjaldsins sé kr. 7.677.534, en gjaldstofn framleiðsluráðsgjaldsins og neytenda- og jöfnunargjaldsins kr. 7.428.000.

Samtals nemi heildarfjárhæð framangreindra gjalda kr. 967.696, sem er stefnufjárhæð málsins.

Stefnandi kveður að fjárhæð ofannefndra gjalda beri að reikna út samkvæmt framleiðsluskýrslum, sem framleiðendum sé skylt að láta Framleiðsluráði landbúnaðarins í té, sbr. 3. og 5. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 3. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Stefndi hafi ekki skilað inn fullnægjandi skýrslum fyrir þau tímabil sem hér um ræðir, að undanskildu fyrsta tímabilinu, og því hafi stefnanda verið rétt, í samræmi við 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 536/1990, að áætla verðmæti framleiðslu stefnda fyrir nefnd tímabil og þar með fjárhæð þeirra gjalda sem honum hafi borið að standa skil á til stefnanda.

Áætlanir vegna kartaflna taki mið af skýrslum frá fyrirtækinu Grænmeti og ávextir hf. vegna ársins 1993. Áætlanir vegna garð- og gróðurhúsaafurða og gulrófna byggjast á áætlunum um söluverðmæti. Ástæða þess að gjaldstofnar séu mismunandi eftir því hvaða gjöld er um að ræða sé sú að gjöldin leggist á mismunandi verð, sbr. það sem síðar segi.

Stefnandi segir að stefndi hafi ekki greitt skuld þá sem um ræði, þrátt fyrir innheimtutilraunir stefnanda og því sé málsókn óhjákvæmileg.

Stefnandi heldur fram að samkvæmt 1. – 3. gr. laga um Búnaðarmálasjóð nr. 41/1990, 1. – 3. gr. reglugerðar um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs nr. 393/1990 og auglýsingu um hlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds verðlagsárið 1993-1994 nr. 25/1994 (vegna tímabilsins 1. júní 1994 til 31. ágúst sama ár) og auglýsingu um hlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds verðlagsárið 1994-1995 nr. 617/1994 (vegna tímabilsins 1. september 1994 til 31. maí 1995) beri heildsöluaðilum, er selja garð- og gróðurhúsaafurðir, þ.m.t. kartöflur og gulrófur, eða framleiðendum, sem selja framleiðslu sína milliliðalaust til smásöluaðila eða neytenda, að standa skil á 1,525% gjaldi til Búnaðarmálasjóðs. Gjald þetta leggist á verð til framleiðenda (nettóverð), sbr. 1. gr. i. f. laga nr. 41/1990 og 1. gr. reglugerðar nr. 393/1990.

Stefnandi kveður Landssamband kartöflubænda og Samband garðyrkjubænda hafa fengið samþykki landbúnaðarráðherra til að fella niður innheimtu á 0,4% gjaldi til forfalla- og afleysingaþjónustu í sveitum, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1990 og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990, en hækka í þess stað gjald er renni til sambandanna úr 0,075% í 0,5%, sbr. 5. gr. laga nr. 41/1990 og tilvitnað ákvæði reglugerðar nr. 393/1990. Því nemi gjald þetta 1,525%, en ekki 1,5%.

Sömu aðilum beri að standa skil á 0,6% gjaldi til Bjargráðasjóðs samkvæmt b-lið 5. gr. laga um Bjargráðasjóð nr. 51/1972. Innheimta gjaldanna, sem séu einu nafni nefnd búnaðarmálasjóðsgjald, sé falin Framleiðsluráði landbúnaðarins samkvæmt 7. gr. laga nr. 41/1990 og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 51/1972. Þrátt fyrir ákvæði b-liðar 5. gr. laga nr. 51/1972 geti stjórn Bjargráðasjóðs undanþegið framleiðsluvörur einstakra búgreina greiðsluskyldu að hluta eða öllu leyti, sbr. 6. gr. laga um Búnaðarmálasjóð nr. 41/1990. Stjórn Bjargráðasjóðs hafi nýtt sér þessa heimild sína, að því er varðar afurðir garðyrkju og gróðurhúsa, að undanskildum kartöflum og gulrófum, sbr. niðurlag auglýsinga nr. 25/1994 og 617/1994.

Þá beri áðurgreindum aðilum að standa skil á 2% gjaldi til Stofnlánadeildar landbúnaðarins samkvæmt 3. og 4. tölulið 1. mgr. 4. gr. laga um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum nr. 45/1971, sbr. lög nr. 41/1982, og 1. – 5. gr. reglugerðar um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins nr. 536/1990, svonefndu neytenda- og jöfnunargjaldi. Gjald þetta reiknist af heildsöluverði búvara, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971 og 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Framleiðsluráði landbúnaðarins sé falin innheimta gjaldsins.

Fyrrnefndum aðilum beri ennfremur að standa skil á 0,25% gjaldi til Framleiðsluráðs landbúnaðarins samkvæmt 25. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 og 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990 (sbr. áður 25. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 46/1985).

Gjald þetta reiknist af heildsöluverði búvara samkvæmt lögum nr. 99/1993, sbr. 1. mgr. 25. gr. þeirra laga og 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990.

Fjárhæð gjaldanna sé annars vegar reiknuð út samkvæmt framleiðsluskýrslum, sem framleiðendum sé skylt að láta Framleiðsluráði landbúnaðarins í té, sbr. 3. og 5. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 3. gr. reglugerðar nr. 536/1990, en hins vegar samkvæmt áætlunum, hafi framleiðandi ekki skilað inn fullnægjandi skýrslum, í samræmi við 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 536/1990.

Kröfur um dráttarvexti og vaxtavexti styður stefnandi við III. kafla vaxtalaga, nr. 25/1987, ásamt síðari breytingum.

Kröfu um málskostnað styður stefnandi við 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Kröfu um að tekið verði tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun lögmanns síns við ákvörðun málskostnaðar styður stefnandi við lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og dóm Hæstaréttar Íslands frá 24. mars 1997 í málinu nr. 119/1997. Stefnandi sé ekki virðisaukaskattsskyldur og beri honum því nauðsyn til að fá dóm fyrir skatti þessum úr hendi stefnda.

III.

Stefndi kveður að hér sé um að ræða dæmigerða íslenska kerfishagræðingu, sem fengið hafi að þróast óáreitt öllu jafnræði og því sem tengist hugtakinu réttlæti í nokkra áratugi.

Þar sem í stefnu skorti að gerð sé grein fyrir, af hvaða ástæðu stefnda beri að greiða umkrafin gjöld, hvert gjöldin renni og hver sé tilgangur þeirra, sé nauðsynlegt að rekja sögu gjaldanna, heimildir þeirra og tilgang.

Umkrafin gjöld séu frá þeirri tíð er kartöfluframleiðsla á Íslandi hafi verið niðurgreidd, keypt af ríkinu á ákveðnu verði og síðan seld til smásala/neytenda á lægra verði af Grænmetisverslun landbúnaðarins. Hafi heildsöluverð á kartöflum, sem öðrum búvörum, verið ákveðið af verðlagsnefndum á vegum Framleiðsluráðs og Stéttarsambands bænda annars vegar og ríkisins hins vegar.

Þegar lög nr. 99/1993, núgildandi búvörulög, voru sett hafði þessi einokun varðandi kartöflur verið afnumin fyrir nokkru, eins og fram komi í 63. gr. laganna, um að Framleiðsluráð hætti rekstri Grænmetisverslunar landbúnaðarins. Ákvæði þetta hafi verið í búvörulögum frá árinu 1986. En það hafi einmitt verið árinu áður, eða árið 1985, sem ríkið hafi tekið þá ákvörðun að losa sig undan því oki, sem niðurgreiðsla á kartöflum hafi verið. Er stefnanda hafi orðið ljóst, að ekki næðust samningar við ríkið um ákveðið verð á kartöflum, hafi framkvæmdastjóri stefnanda, Gunnar Guðbjartsson, skrifað svokallaðri fimmmannanefnd eftirfarandi, þann 21. október 1985: „Verði ekki til heildsöluverð á kart-

öflum er brostinn grundvöllur til álagningar og innheimtu sjóðagjalda til Búnaðarmálasjóðs, Stofnlánadeildar landbúnaðarins og til reksturs Framleiðsluráðs.“

Atvik hafi síðan orðið þau, að Landssamtökum kartöflubænda hafi verið seld Grænmetisverslun landbúnaðarins og um hana stofnað fyrirtækið Ágæti hf., sem kaupi kartöflur af meðlimum í Landssambandi kartöflubænda á ákveðnu heildsöluverði og greiði af því verði til Framleiðsluráðs þau gjöld, sem í máli þessu er krafist af stefnda. Það muni hins vegar vera svo, að kaupverð Ágætis hf. af meðlimum í ofangreindum landssamtökum sé haft tiltölulega lágt. Einnig sé umtalað, að meðlimir í samtökunum greiði af verulega lægri skattstofni en þeir kartöfluframleiðendur, sem selji beint á markað. Þetta þýði þó ekki, að þeir kartöflubændur, sem selji í gegnum Ágæti hf., fái lægra verð fyrir afurðir sínar, heldur sé málum bjargað á þann veg, að eftir því sem Ágæti hf. kaupi á lægra verði og selji síðan aftur á hærra verði, að þá verði gróði félagsins meiri. Gróðinn sé síðan greiddur til baka til meðlima í Landssamtökum kartöflubænda í formi arðs, sem af sé greiddur 10% tekjuskattur.

Stefndi kveðst einnig vilja benda á, að á svokallaða „frjálsa kartöflubændur“ sem selji beint til smásala, hafi verið sett til höfuðs „lagasetningarreglugerð“, sem ákvarða eigi skattstofninn (heildsöluverðið), hvað varði búnaðarmálasjóðsgjald. Sé hér um að ræða 3. gr. reglugerðar nr. 393/1990 er hljóði svo: „Þegar framleiðendaverð er ekki ákveðið af verðlagsnefnd búvara, skal innheimtuaðili (Framleiðsluráð) í byrjun hvers verðlagsárs gera áætlun um hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði sem landbúnaðarráðherra staðfestir.“ Ekki verði séð, að ákvæði þessu hafi nokkurn tíma frá setningu þess verið beitt, eins og ráð sé gert fyrir.

Þá sé og ljóst, að sú skattálagning sem mál þetta snýst um, er skattálagning á svokallaðar niðurgreiddar búvörur. Vísar stefndi um þetta til 1. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990.

Þar sem niðurgreiðslur á kartöflum hafi verið afnumdar og sumir kartöflubændur selji beint á markað, sé skattstofn sá, sem umkrafin gjöld séu byggð á, í engu samræmi milli kartöfluframleiðenda innbyrðis og ekki heldur í samræmi milli búvöruframleiðenda. Því sé ekki um að ræða almennan efnislegan mælikvarða, þar sem jafnræðis hefur verið gætt.

Um þær heimildir sem stefnandi reisir kröfur sínar á vill stefndi að fram komi:

(a). Í lögunum nr. 41/1990 með breytingu samkvæmt lögum nr. 157/1994, um búnaðarmálasjóðsgjald, sé gert ráð fyrir 1,1% gjaldi af garðafurðum. Í 3. gr. laganna segi að búnaðarmálasjóðsgjald greiðist af heildsöluaðilum, þ.e. þeim sem kaupir af framleiðendum og selur til smásala. Annars skuli þeir sem selja án millilíða standa skil á gjaldinu.

Ljóst sé að þetta fyrirkomulag leiði til mismunandi skattstofna, alla vega hvað varði kartöflusölu. Til að reyna að girða fyrir slíkt virðist 3. málsliður 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 393/1990 hafa verið settur. En samkvæmt þessu ákvæði skuli finna út hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði, sem landbúnaðarráðherra beri síðan að staðfesta. Þessi „verð“ séu hins vegar á engan hátt skilgreind í reglugerðinni. Auk þess sem ákvæði þetta sé ef til vill óframkvæmanlegt.

Í 4. gr. laga nr. 41/1990 sé ákveðið, hvernig búnaðarmálasjóðsgjaldinu skuli skipt niður milli Stéttarsambands bænda, búnaðarsambanda, búgreinafélaga, Búnaðarfélags Íslands og Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Þá séu í lögunum ákveðnar undanþágur frá þessari skiptingu. Í 5. gr. laganna sé síðan heimild til að búgreinafélag eins og Landssamband kartöflubænda innheimti 0,1% gjald í stað 0,075% gjalds, enda liggi fyrir meirihlutasamþykki sambandsins og samþykki Stéttarfélags bænda, sem gildi í eitt ár í senn.

Frekari efnisákvæði um búnaðarmálasjóðsgjald séu síðan í reglugerð nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til búnaðarmálasjóðs. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar séu bæði A og B gjöld 2. gr. laga nr. 41/1990 hækkuð nokkuð.

Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar sé auk þess heimilað að viðhafa annað „hlutfall“ gjaldsins eftir beiðni búgreinasambanda enda skuli slíkt auglýst fyrir 15. september ár hvert.

(b). Í b-lið 5. gr. laga nr. 51/1972, um Bjargráðasjóð, segi að tekjur sjóðsins séu 0,6% af söluvörum landbúnaðarins, sbr. 2. gr. laga nr. 38/1945. Í lögunum séu engin frekari ákvæði um „skattstofn gjaldsins“, skattaðila þess og hvernig innheimtu gjaldsins skuli varið, annað en að Framleiðsluráð landbúnaðarins annist innheimtuna.

(c). Í 4. gr. laga nr. 45/1971, um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum, komi fram að skattstofninn sé heildsöluverð. Þá sé í reglugerð nr. 536/1990 um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins frekari ákvæði um þetta gjald.

Fram komi skýrlega í 1. gr. reglugerðarinnar að hún eigi eingöngu við svokallaðar niðurgreiddar landbúnaðarafurðir og að niðurgreiðslurnar teljist til heildsöluverðsins. Ljóst sé því að ákvæði þessi geri ekki ráð fyrir frjálsri sölu búvara.

(d). Samkvæmt 25. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sé gjaldstofninn heildsöluverð búvara. Þá komi einnig fram í lögum nr. 99/1993 og reglugerð nr. 536/1990, að um sé að ræða svokallaðar niðurgreiddar landbúnaðarafurðir og að niðurgreiðslurnar teljist til heildsöluverðsins. Skuli niðurgreiðslurnar koma til lækkunar á heildsöluverði til smásala eða greiðast beint til framleiðanda. Því sé ljóst að ákvæði þessi gera ekki ráð fyrir frjálsri sölu búvara.

Stefndi kveðst vilja taka fram, að skv. lögum nr. 99/1993 sé ekki kveðið á um skylduaðild bænda eða búvöruframleiðenda að Framleiðsluráði, heldur komi það skýrt fram í 4. mgr. 4. gr. laganna að bændur eigi rétt til þátttöku.

Þá kveðst stefndi vilja benda á að um innheimtu þeirra sjóðagjalda, sem mál þetta snúist um, hafi lengi verið deildar meiningar. Til marks um það vísar stefndi til bréfs Pálma Jónssonar ráðherra til stefnanda árið 1983 sem birt sé í Árbók bænda og til skýrslu stefnanda árið 1984 í Árbók bænda. Stefndi vísar og til Árbókar bænda árið 1985, bls. 120 til 123, þar sem fram komi að heildsölufyrirtæki í Reykjavík hafi dreift kartöflum til smásala án þess að innheimta sjóðagjöld. Ekki sé ljóst hvernig því máli hafi lokið. Á bls. 122 komi fram að Framleiðsluráð veiti lán til greiðslu á stofnlánadeildargjöldum vegna alifuglaræktar. Kveður stefndi, að þetta sé skýrt dæmi um þá spillingu, sem verið hafi við úthlutun úr sjóðum stefnanda.

Stefndi vísar einnig til Árbókar bænda árið 1985, bls. 105 til 107, um þá óvissu, sem hafi skapast er kartöflusala var gefin frjáls og til þeirrar afstöðu sem hjá stefnanda var tekin til þess, sbr. þessi orð: „Þarna var stigið spor til baka um 50 ár í tíma. Þeir sem að þessu stóðu sýndu og sönnuðu með þessum ákvörðunum að þeir voru eiginhagsmunaseggir sem höfðu enga þjóðfélagslega yfirsýn.“ Stefndi bendir og á að þessir útdrættir úr Árbók bænda, sem er nokkurs konar skýrsla stefnanda um rekstur hvers árs, sýni og sanni, að um er að ræða hápólitískan félagsskap, sem berjist hatrammri baráttu fyrir hagsmunum sínum. Að síðustu vísar stefndi til Árbókar bænda árið 1987, bls. 87 og 88, þar sem fram komi, að mikil óreiða sé á innheimtu sjóðagjalda. Bendir stefndi á að svo sé enn í dag, þar sem ýmsir kartöfluframleiðendur komist upp með að greiða engin gjöld til stefnanda. Við þeim sé hins vegar ekki hróflað.

Stefndi vill einnig taka fram að árin 1994 og 1995, en yfir þau ár nái áætlanir stefnanda, hafi stefndi selt afurðir sínar til Grænmetis og ávaxta hf., sem verið hafi heildsölufyrirtæki, sem dreift hafi vörum sínum til smásala. Hafi stefnandi í upphafi krafið þetta heildsölufyrirtæki um þau sjóðagjöld, sem nú hafa verið áætluð á stefnda og látið taka fyrirtækið til gjaldþrotaskipta vegna vangreiðslu þessara gjalda.

Stefndi reisir kröfu sína um sýknu á eftirfarandi:

(a). Stefndi byggir sýknukröfu sína fyrst og fremst á aðildarskorti, en stefndi hafi árin 1994 og 1995 selt afurðir sínar til heildsölufyrirtækisins Grænmetis og ávaxta hf., sem þar með hafi orðið gjaldskylt til stefnanda fyrir umkröfðum gjöldum.

Er um það vísað til 1. ml. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 41/1990, 4. ml. 3. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971 og til 1. gr. reglugerðar nr. 393/1990 og 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Þá vísar stefndi til 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Stefndi byggir einnig á að gjöld ársins 1990, með gjalddaga 25. janúar 1991, séu fyrnd. Að fyrningarfrestur sé 4 ár frá gjalddaga.

(b). Stefndi byggir einnig á því að með gjaldtöku t.d. búnaðarmálasjóðsgjalds, sem að hluta renni til Landssambands kartöflubænda, sé verið að skerða atvinnufrelsi hans, með þeim augljósa hætti, að stefndi er skyldaður til að greiða gjald til samkeppnisaðila sinna, sbr. eftirfarandi orð í stefnu: „Landssamband kartöflubænda og Samband garðyrkjubænda hafa fengið samþykki landbúnaðarráðherra til að fella niður innheimtu á 0,4% gjaldi til forfalla- og afleysingaþjónustu í sveitum, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1990 og 2. mgr. 2. gr. rglg. nr. 393/1990, en hækka í þess stað gjald er rennur til sambandanna úr 0,075% í 0,5%, sbr. 5. gr. laga nr. 41/1990 og tilvitnað ákvæði rglg. nr. 393/1990".

Eins og fram hafi komið, sé stefndi ekki aðili að Landssambandi kartöflubænda, heldur í beinni samkeppni við þá bændur, sem í þeim samtökum eru og selja vöru sína til Ágætis hf. Þar sem stefndi sé ekki meðlimur í Landssambandi kartöflubænda, sé hann heldur ekki aðili að Framleiðsluráði landbúnaðarins í gegnum Stéttarsamband bænda. Telur stefndi því með sömu rökum og rakin hafa verið, að innheimta stefnanda á öllum umkröfðum gjöldum brjóti í bága við atvinnufrelsi hans, sem varið sé af 75. gr. stjórnarskrár. Stefndi bendir einnig á að gjaldtaka þessi geti aldrei undir nokkrum kringumstæðum verið talin til almannaheilla, heldur þvert á móti.

(c). Stefndi kveður að með kröfu stefnanda um greiðslu þeirra gjalda, er mál þetta snýst um, sé verið að knýja hann til þátttöku í pólitískum félögum, sem hann sé andsnúinn, en þessi félög fái fé til ráðstöfunar.

Búnaðarmálasjóðsgjaldið renni til Stéttarsambands bænda, Búnaðarsambands Suðurlands, Landssambands kartöflubænda og Búnaðarfélags Íslands, sbr. 4. gr. laga nr. 41/1990, en stefndi eigi ekki aðild að þessum félögum.

Ekki sé að fullu ljóst hvert stofnlánasjóðsgjaldið renni, en gjaldið sé innheimt af stefnanda og renni að hluta til niðurgreiðslna, sbr. nánar 3. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971, sbr. einnig 2. gr., 3. gr. og 4. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990. Er hér einnig vísað til þess að gjaldið er nefnt neytenda- og jöfnunargjald.

Þá sé ljóst að 0,25% gjald samkvæmt 25. gr. búvörulaga sé beinlínis ætlað stefnanda. Stefndi bendir á, að Framleiðsluráð landbúnaðarins, Stéttarsamband bænda, Búnaðarfélag Íslands, Búnaðarsamband Suðurlands og Landssamband kartöflubænda séu félög, sem hafi bæði pólitísk markmið og einnig pólitískt vald (áhrif á lagasetningarvald), fyrir utan það framkvæmdarvald, sem þeim hafi verið fengið.

Stefndi kveðst vera andvígur þessum félögum og starfsemi þeirra af stjórnmálaástæðum, þar sem hann telur að verð á landbúnaðarafurðum eigi að ráðast á frjálsum markaði, sem sé heillavænlegast til frambúðar, bæði fyrir bændur

sjálfa og landið í heild. Stefndi kveðst einnig andvígur þessum félögum af hagsmunaástæðum. Í því efni bendir stefndi á, að starfsemi þessara félaga hafi aðallega snúist um „mjólkur“- og fjárbændur. Aðrir framleiðendur eins og kartöflubændur hafi orðið út undan. Þá væru aðstæður þeirra allt aðrar en „mjólkur“- og fjárbænda. Aldrei hefði verið nægjanlega litið til sérstöðu þeirra og hagsmuna. Einnig sé ljóst að innan ofangreindra félaga væri mikil spilling, þar sem ýmsum væri hampað með ódýrum lánum og styrkjum á kostnað annarra.

Vegna ákvæða 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sé óheimilt að skylda stefnda til þátttöku í ofangreindum félögum með greiðslu umkrafinna gjalda. Væri það engan veginn til stuðnings „réttindum annarra“ eða í þágu almannahagsmuna.

Byggir stefndi á að ofangreind gjaldtaka, sem hann komi aldrei til með að njóta, brjóti gegn lífsviðurværi stefnda og komi hart niður á atvinnurekstri hans, sem viðbótarskattheimta við önnur gjöld og skatta, sem stefndi líkt og aðrir þurfi að gjalda til samfélagsins. Þótt um gjöld þessi gildi að mörgu leyti sömu meginreglur og sjónarmið og um skatta, þá fari því víðs fjarri, að gjöldin geti talist skattur eins og það hugtak er skilgreint í skattarétti. Í þessu sambandi kveðst stefndi vilja benda á, að umkrafin gjöld miðist við að þau séu heimt af niðurgreiddum búvörum. Um sölu þeirra búvara hafi verið gerður samningur við ríkið. Ljóst sé af a-lið 1. mgr. 30. gr. laga nr. 99/1993, sem um samninginn gilda, sbr. og 5. mgr. 4. gr. s.l., að aðilar að samningnum séu aðeins kindakjöts- og mjólkurframleiðendur.

Stefndi áréttar einnig, að hvorki Búnaðarsamband Íslands né Búnaðarsamband Suðurlands hafi afskipti af kartöfluframleiðendum og ræktun þeirra.

(c). Stefndi byggir á, að innheimta stefnanda brjóti í bága við jafnræðisregluna, að því leyti, að sams konar reglur gildi um greiðendur gjaldsins, þrátt fyrir að ekki sé eins ástatt fyrir þeim og þeir búi við mismunandi aðstæður. Það er að ekkert sameiginlegt heildsöluverð sé til líkt og áður þegar kartöflur hafi verið niðurgreiddar eins og aðrar landbúnaðarvörur. Í þessu sambandi bendir stefndi meðal annars á 3. gr. reglugerðar nr. 393/1990, sem virðist aldrei hafa komið til réttrar framkvæmdar, eins og áður segi.

(d). Stefndi byggir á að álagning umkrafinna gjalda brjóti bæði í bága við 40. gr. stjórnarskrár og einnig 77. gr., sem sé í mannréttindakafla hennar. Ljóst sé að hin settu lög séu mjög fáorð um álagningu gjaldanna og innheimtu þeirra. Veigamestu ákvæði um þessi atriði séu hins vegar í reglugerðarákvæðum. Segja megi að bæði hið formlega og efnislega réttaröryggi, sem ofangreind stjórnarskrárákvæði eigi að tryggja, sé fyrir borð borið. Þetta komi ljóslega fram í stefnu, þar sem krafa stefnanda um búnaðarmálasjóðsgjald byggist á 1.–3. gr. laga nr. 41/1990. Hins vegar sé ljóst þegar samsetning gjaldskyldunnar er skoðuð, þ.e. „1,525% gjald til Búnaðarmálasjóðs“ að um álagninguna gildi í

raun ákvæði reglugerðar nr. 393/1990, um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs, sem sett hafi verið með stoð í 7. gr. laga nr. 41/1990. Téð 7. gr. beri með sér verulegt valdframsal löggjafarvaldsins til framkvæmdarvaldsins og ýmissa félagasamtaka búvöruframleiðenda. Fyrst sé til að taka að 2. gr. laga nr. 41/1990 kveði á um að gjaldskylda stefnda af búnaðarmálasjóðsgjöldum sé 1,1% sem sé í samræmi við 4. gr. laganna um skiptingu gjaldsins. Í 5. gr. sé að vísu heimild til að auka hlut til búgreinasambanda úr 0,075% í 1,0% að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ekki verði hins vegar séð að heimilt sé að raska öðrum hlutföllum.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990 sé gjald af garðafurðum hins vegar ákveðið 1,5% eða 0,4 prósentustigum hærra en í hinum settu lögum. Þá sé landbúnaðarráðherra heimilað að ákveða annað hlutfall að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og auglýsingu fyrir hvert verðlagsár.

Í 3. gr. laga nr. 41/1990 segi að búnaðarmálasjóðsgjald greiðist af þeim, sem kaupi vörur frá framleiðendum, eins og áður segir, og dragist við útborgun afurðaverðs frá því, sem framleiðendum er greitt. Einnig sé í sömu grein kveðið á um að þeir sem selji beint til smásala skuli standa skil á gjaldinu.

Á þessum atriðum sé síðan tekið í 3. gr. reglugerðar nr. 393/1990, á þann hátt meðal annars að gefa skuli skýrslu um sölu afurða 10. hvers mánaðar eftir næstliðinn mánuð. Varðandi þá sem selja án milliliða, sé síðan kveðið á um, að stefnandi skuli gera áætlun um hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði sem ráðherra staðfesti.

Í 5. gr. sé gjalddagi þessara gjalda síðan ákveðinn með hliðsjón af ákveðnum gjaldtímabilum sem sett eru í reglugerðinni.

Í 7. gr. reglugerðarinnar séu síðan ákvæði um áætlun gjaldanna, standi gjaldskyldur aðili ekki við ákvæði reglugerðarinnar um skil á skýrslu um framleiðslu afurða og sölu þeirra.

Samkvæmt síðastgreindu sé um of víðtækt framsal á skattlagningarvaldi að ræða og af þeirri ástæðu einni beri að sýkna stefnda af greiðslu í Búnaðarmálasjóð.

Þá sé ljóst að skattstofn þeirra kartöfluframleiðenda, sem ekki selja í gegnum milliliði, sé ákveðinn í reglugerð, sem sé skýrt brot á áðurgreindum stjórnarskrárákvæðum.

Stefndi tekur síðan fram að á grundvelli reglugerðarákvæða sé ákveðið, eins og rakið hefur verið, að 0,5% búnaðarmálasjóðsgjalds renni til Landssambands kartöflubænda.

Hvað varði bjargráðasjóðsgjaldið þá verði ekki annað ráðið af hinum settu lögum nr. 51/1972 en að skattaðili gjaldsins sé stefnandi. Með reglugerðarákvæði sé hins vegar kveðið á um, að sá sem gjaldi til sjóðsins sé framleiðandi búvara. Þá sé einnig í 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990 kveðið á um, að hægt sé

að undanþiggja ákveðna búvöruframleiðslu gjaldskyldu til Bjargráðasjóðs. Nú þurfi til dæmis ekki aðrir garðafurðaframleiðendur en þeir sem framleiða kartöflur og gulrófur að gjalda til sjóðsins.

Hvað varði lög nr. 45/1971 og 25. gr. laga nr. 99/1993, þá sé einnig um að ræða framsal á skattlagningarvaldi frá löggjafarvaldinu til ráðherra, sem síðan framselji vald sitt til stefnanda samkvæmt reglugerð nr. 536/1990.

Stefndi tekur sem dæmi að í lögum nr. 45/1971 sé kveðið á um að gjaldstofninn sé heildsöluverð, án nánari útlistunar, sem síðan sé ákveðið með reglugerð, þar sem það er lagt í vald svokallaðrar fimmmannanefndar að ákvarða skattstofninn.

Í 3. gr. reglugerðar nr. 536/1990 sé ekki gerður munur á, hvort seljandi afurða selji beint á markað eða í gegnum milliliði, gjaldstofninn sé sá sami.

Ekki verði séð samkvæmt reglugerð nr. 536/1990, að gjaldtímabil gjalds til Stofnlánadeildar og Framleiðsluráðs sé það sama og gjaldtímabil búnaðarmálasjóðsgjaldsins.

Þá kveður stefndi að eigi framsal álagningarvalds til Framleiðsluráðs landbúnaðarins við rök að styðjast, þá hljóti stjórn ráðsins að eiga að taka þær ákvarðanir sem teknar séu, en ekki tiltekinn innheimtufulltrúi stefnanda, en engin grein sé gerð fyrir lagalegri stöðu innheimtufulltrúans í máli þessu. Ekki verði séð að álagningarvald hafi mátt framselja til hans.

Stefndi byggir og á að ákvæði ofangreindra reglugerða hafi átt að vera í settum lögum. Þar sem um sé að ræða svokallaðar lagasetningarreglugerðir sé valdframsalið óheimilt.

(e). Stefndi byggir á að áætlun stefnanda á gjaldstofnum hans gjaldtímabilin frá 1. júní 1994 til 31. maí 1995 hafi ekki verið í samræmi við reglugerðarákvæði þar um.

Bendir stefndi á, að samkvæmt reglugerð um búnaðarmálasjóðsgjald, 3. gr., skuli, þegar framleiðendaverð er ekki ákveðið af verðlagsnefnd búvara, gera áætlun um hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði, sem ráðherra staðfesti. Ekki verði séð að áætlun stefnanda byggist á slíkum grunni.

Þá verði heldur ekki séð að þær auglýsingar sem kveðið er á um í 2. og 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990 hafi verið birtar með réttum hætti.

Hvað varði áætlun gjalda, samkvæmt reglugerð nr. 536/1990, verði ekki séð að hún byggist á heildsöluverði eða að leitað hafi verið til ráðherra um staðfestingu gjaldsins.

Stefndi telur einnig ljóst að mismunandi gjaldstofnar liggi til grundvallar þeim gjöldum sem innheimt eru á grundvelli annars vegar reglugerðar nr. 536/1990 og hins vegar reglugerðar nr. 393/1990. Sé því ekki tækt að nota sama gjaldstofn í báðum tilvikum.

Þá verði ekki séð að stefnda hafi verið gefinn kostur á andmælum áður en ákvörðun var tekin í málum hans.

Stefndi bendir einnig á að stefnandi hafi lagt fram rekstrarreikninga stefnda, rekstrarárin 1994 og 1995, án þess að borið hafi verið undir stefnda með hvaða hætti á þeim yrði byggt.

Hvort sem máli þessu verði vísað frá dómi án kröfu eða stefndi sýknaður vegna aðildarskorts, þá gerir stefndi kröfu til ríflegs málskostnaðar, þar sem mikla vinnu þurfi að leggja í mál sem þetta til að komast í gegnum þá lagaflækju sem það umlyki.

Stefndi styður málsástæður sínar við ákvæði stjórnarskrár um atvinnufrelsi, félagafrelsi og að skattamálum skuli skipa með lögum.

Þá vísar hann til meginreglna stjórnsýsluréttarins um málsmeðferð varðandi íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda og til „skattstjórnsýsluréttarins“ um þessi atriði.

Einnig er vísað til reglna skattaréttarins um skattstofn, skattskyldu og um nauðsyn þess að ákvæði um ákvörðun skattstofns sé í settum lögum.

V.

Forsendur og niðurstaða.

Eins og fram hefur komið byggir stefnandi mál sitt á þeim lögum og reglugerðum sem rakin hafa verið um þau gjöld sem hér um ræðir og hann telur stefnda skulda. Stefndi hefur hins vegar uppi fjölmargar málsástæður sem lúta bæði að málsatvikum og þeim réttarheimildum sem stefnandi vísar til og hann telur eiga að leiða til sýknu eða a.m.k. sýknu að hluta. Fjallað verður um málsástæður aðila í þeirri röð sem þær eru settar fram, eins og hægt er samhengisins vegna.

1. Um aðildarskort.

Samkvæmt þeim lögum og reglugerðum sem sett hafa verið um gjöld þau sem um ræðir, ber heildsölum gróðurhúsa- og garðafurða að standa skil á gjöldunum til stefnanda, nema framleiðendur varanna selji án milligöngu heildsala. Í þeim tilvikum ber framleiðendum að skila gjöldunum beint til stefnanda. Samkvæmt greinargerð stefnda var fyrirtækið Grænmeti og ávextir hf. milliliður stefnda að smásöludreifingu kartaflna þeirra sem hann ræktaði árin 1994 og 1995. Þá kom fram hjá stefnda við aðalmeðferð málsins að fyrirtækin Höfn-Þríhyrningur hf. og Bananar hf. hafi einnig tekið að sér heildsölu fyrir stefnda á vörum hans umrætt tímabil. Félagið Grænmeti og ávextir hf. var stofnað 1. desember 1990. Stjórn félagsins skipuðu, auk stefnda, Sigurður Sigurðsson og Stefanía Anna Gunnarsdóttir, eiginkona stefnda. Stefndi var framkvæmdastjóri og stjórnarformaður félagsins. Tilgangur félagsins var samkvæmt tilkynningu til

hlutafélagaskrár m.a. inn- og útflutningur matvæla, ásamt dreifingu og sölu þeirra innanlands. Félagið var tekið til gjaldþrotaskipta hinn 10. febrúar 1997.

Af gögnum málsins verður hins vegar ekki annað ráðið en að á grundvelli framlagðra skýrslna frá Grænmeti og ávöxtum hf., undirrituðum af stefnda, hætti stefnandi við innheimtu á hendur stefnda vegna ræktunar á árunum 1991 til 1993 og að röng sé fullyrðing sem kom fram af hálfu stefnda að stefnandi sé nú að innheimta hjá honum gjöld vegna sömu tímabila.

Hinn 4. desember 1997, eða eftir að mál þetta var þingfest, kærði stefnandi til sýslumannsins á Selfossi framangreinda stjórnarmenn Grænmetis og ávaxta hf. fyrir brot gegn 247. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, þar sem fyrirtækið hafi ekki skilað lögboðnum greiðslum tímabilið 1. janúar 1991 til 31. desember 1995. Var máli þessu frestað um hríð vegna þeirrar rannsóknar. Með bréfi hinn 23. mars 1998 taldi ríkissaksóknari ekki ástæðu vera til frekari rannsóknar í málinu að svo stöddu. Við skýrslugjöf hjá lögreglu var bókað eftir stefnda að hann hafi ekki átt að standa skil á þeim gjöldum sem tilgreind eru í kærunni. Vísaði kærði til greinargerðar í þessu máli, en þar væri fjallað um nákvæmlega þessa sömu gjaldaliði og þar væri að finna rökstuðning fyrir „sakleysi hans“. Taldi stefndi að rétt væri að niðurstaða fengist í einkamálinu áður en tekin væri afstaða til framkominnar kæru. Við yfirheyrslu hjá lögreglu kvað áðurnefndur Sigurður G. Sigurðsson afskipti sín af starfsemi félagsins einungis hafa falist í því að standa að innflutningi ávaxta og grænmetis frá Hollandi, en þar sem þau viðskipti hafi ekki gengið hafi hann hætt með öllu afskiptum af félaginu. Sigurður kvaðst aldrei hafa verið boðaður á fund í stjórn félagsins. Stefanía Anna Gunnarsdóttir kvaðst hjá lögreglu ekki hafa haft vitneskju um stjórnun félagsins. Upplýst er að engir fjármunir fundust í þrotabúi Grænmetis og ávaxta hf. sem svöruðu til gjaldanna þegar því var skipt. Við skýrslutöku hjá skiptastjóra hinn 24. febrúar 1997 var bókað eftir stefnda að eina starfsemi félagsins hafi falist í innflutningi á ávöxtum. Stefnandi hefur upplýst við meðferð málsins að Grænmeti og ávextir hf. hafi ekki skilað skýrslum um sölu á afurðum stefnda, eins og skylt er, eða gjöldum þeim sem hér um ræðir. Þessari fullyrðingu stefnanda lét stefndi ómótmælt, en stefndi var eins og áður er rakið einn af eigendum Grænmetis og ávaxta hf. og framkvæmdastjóri og stjórnarformaður þess, en samkvæmt yfirlýsingum annarra þeirra sem skráðir voru í stjórn félagsins virðast þeir ekkert hafa komið nálægt starfsemi félagsins, sem virðist því að öllu leyti hafa verið í höndum stefnda sjálfs. Samkvæmt framansögðu er því ekkert sem bendir til þess að félagið hafi verið í þeim viðskiptum við stefnda sem hann heldur fram. Hefur stefndi ekki lagt fram gögn eða upplýsingar sem leiða nægilegar líkur að viðskiptum hans við Grænmeti og ávexti hf. og að fyrirtækið hafi dregið umrædd gjöld af því verði sem stefndi fékk sem framleiðandi. Við meðferð málsins kvaðst stefndi einnig hafa átt þannig viðskipti við fyrirtækin Höfn-

Þríhyrning hf. og Banana hf., að þeim fyrirtækjum, en ekki stefnda, hafi borið að standa skil á gjöldunum. Við endurupptöku málsins lagði stefnandi hins vegar fram tvö bréf frá viðkomandi fyrirtækjum sem sýna ótvírætt að fullyrðingar stefnda í þessa veru eru ekki réttar. Var sérstaklega bókað eftir lögmanni stefnda að þeim skjölum væri ekki mótmælt sem röngum. Því verður ekki annað séð en að stefndi sé réttur aðili þessa máls.

2. Um fyrningu gjalda samkvæmt 1. tölulið í stefnu.

Í annan stað byggir stefndi á því að gjöld ársins 1990 með gjalddaga 25. janúar 1991 séu fyrnd. Samkvæmt framlagðri kvittun í málinu greiddi stefndi hinn 14. desember 1993 kr. 64.360 „upp í sjóðagjöld 1990". Samkvæmt kvittuninni var skuld stefnda vegna gjaldanna að höfuðstól kr. 64.360, en áfallnir vextir voru kr. 24.124. Nam innborgun stefnda á höfuðstól því kr. 40.236, eins og getið er um í 1. lið útreikninga stefnanda í stefnu. Verður því að líta svo á að stefndi hafi með greiðslunni viðurkennt skuld sína við stefnanda þannig að nýr fyrningarfrestur hafi tekið að líða, jafnlangur hinum fyrri, skv. 6. gr. laga nr. 14/1905. Stefna var birt stefnda hinn 27. október 1997 og voru þá ekki liðin fjögur ár frá því er stefndi greiddi stefnanda hluta gjalda vegna sölu á ræktuðum kartöflum á tímabilinu ágúst til desember 1990, sbr. 1. tölulið í stefnu. Verður því ekki fallist á þessa málsástæðu stefnda.

3. Um það hvort gjöldin brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár um atvinnufrelsi, félagafrelsi, eða jafnræðisreglu þar sem greiðendur gjaldanna búi við mismunandi aðstæður.

Ekki verður litið svo á að gjöld þau sem um ræðir séu félagsgjöld að þeim sjóðum og stofnunum sem þau renna til samkvæmt ákvæðum laga, heldur verður að telja að um sé að ræða skatta sem lagðir eru á tiltekinn þjóðfélagshóp, þ.e. búvöruframleiðendur, og sköttunum er síðan m.a. varið til að vinna að hagsmunum þeirra sem álögunum sæta. Er m.a. upplýst að stefndi hefur þegið styrki úr Bjargráðasjóði, auk þess sem stefndi hefur samkvæmt framlögðum skattskýrslum á umræddu tímabili fengið lán frá Stofnlánadeild landbúnaðarins er námu hinn 31. desember 1995 rúmum 13 milljónum króna, en hin lögboðnu gjöld eru hluti af tekjum stofnlánadeildarinnar og Bjargráðasjóðs. Þegar litið er til þess sem að framan er rakið og 5. mgr. 4. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. áður 5. mgr. 4. gr. laga nr. 46/1985, verður ekki fallist á þær málsástæður stefnda að hann eigi ekki að greiða gjöldin þar sem hann sé ekki meðlimur í Landssambandi kartöflubænda, að skattheimtan hefti atvinnufrelsi stefnda á ólögmætan hátt, að með skattheimtunni sé verið að knýja hann til þátttöku í pólitískum félögum, eða að með þessari skattlagningu sé verið að brjóta jafnræðisreglu gagnvart honum.

4. Um það hvort álagning umkrafinna gjalda brjóti í bága við 40. gr. og/eða 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Gjöld þau sem stefndi hefur verið krafinn um í þessu máli eru svokallað búnaðarmálasjóðsgjald, bjargráðasjóðsgjald (hluti af búnaðarmálasjóðsgjöldum), gjald til Stofnlánadeildar landbúnaðarins og gjald til Framleiðsluráðs landbúnaðarins (svokallað neytenda- og jöfnunargjald) og sérstakt gjald til Framleiðsluráðs landbúnaðarins (svokallað framleiðsluráðssjóðsgjald). Nauðsynlegt þykir að gera nokkra grein fyrir þeim lagaákvæðum sem mæla fyrir um þessi gjöld.

A. Búnaðarmálasjóðsgjald.

Í 1. gr. laga nr. 41/1990, um Búnaðarmálasjóð, sagði: „Greiða skal gjald af vöru og leigusölu í landbúnaði sem rennur í sérstakan sjóð er nefnist Búnaðarmálasjóður. Gjald þetta, sem nefnt er búnaðarmálasjóðsgjald, skal reikna sem hlutfall af þeirri upphæð sem framleiðendum er greidd á hverjum tíma.“. Í 2. gr. kom fram að greiða skuli „allt að 1,5% gjald af garð- og gróðurhúsaafurðum hvers konar“. Í öðrum ákvæðum laganna voru að finna reglur um það hverjir skyldu standa skil á gjaldinu sem getið hefur verið að framan. Þá sagði í 2. mgr. 3. gr. laganna: „Skylt er viðskiptaaðilum og framleiðendum, sem greiðsluskyldir eru hverju sinni fyrir gjaldi þessu, að gefa innheimtuaðila skýrslu um móttekið vörumagn og verð fyrir það til framleiðanda svo sem reglugerð mælir fyrir um.“

Samkvæmt þessu var nægilega kveðið á um gjaldstofn og gjaldskyldu í lögunum.

Í 5. gr. laganna sagði: „Þrátt fyrir ákvæði 2. og 4. gr. laganna getur landbúnaðarráðherra heimilað búgreinafélagi annarra greina en sauðfjár- og nautgriparæktar að innheimta allt að 1,0% gjald í stað 0,075% skv. 4. gr., enda liggi fyrir meirihlutasamþykkt viðkomandi búgreinafélags og samþykki Stéttarfélags bænda. Ákvörðun þessi gildi til eins árs í senn.“ Þá sagði í 7. gr. laganna að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, gjalddaga, lögvernd og álagningu gjaldanna samkvæmt áætlun og annað er lög þessi varðar, sbr. reglugerð nr. 393/1990, þar sem kveðið er á um þessi atriði.

Hæstiréttur Íslands hefur talið að framsal með þessum hætti brjóti ekki gegn ákvæðum stjórnarskrár, en lengi hefur tíðkast í íslenskri löggjöf að ráðherra væri veitt heimild til þess að ákveða hvort innheimta skuli tiltekna skatta, sbr. Hrd. 1985:1544. Er talið að þessi langa og athugasemdalausa venja löggjafans hafi helgað slíka skattheimtu innan vissra marka. Verður að álykta að hið sama eigi við í þessu máli, en telja má heimild ráðherra í því tilviki sem hér um ræðir afmarkaða og ekki víðtæka.

Landssamband kartöflubænda og Samband garðyrkjubænda hafa fengið heimild landbúnaðarráðherra til að fella niður innheimtu á 0,4% gjaldi til forfalla- og afleysingaþjónustu í sveitum, skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1990, um

Búnaðarmálasjóð, og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990, en hækka í stað þess gjald er rennur til sambandanna úr 0,075% í 0,5%, sbr. 5. gr. laga nr. 41/1990 og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990. Því nemur gjald þetta 1,525% en ekki 1,5%. Í 5. gr. laganna sagði að ákvörðun ráðherra skuli gilda til eins árs í senn, sbr. það sem áður segir. Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 393/1990, um innheimtu gjalds til búnaðarmálasjóðs, er kveðið á um að landbúnaðarráðherra auglýsi fyrir 15. september ár hvert gjaldhlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds yfirstandandi verðlagsárs fyrir einstakar afurðir. Verðlagsárið sem hér er skírskotað til er frá 1. september til 31. ágúst, sbr. 2. gr. búvörulaga. Hins vegar var ákvörðun um hækkun þessa fyrir verðlagsárið 1994-1995 ekki birt í Stjórnartíðindum fyrr en 30. nóvember 1994. Þar sem ákvörðun ráðherra um fjárhæð gjaldsins var ekki birt í tæka tíð er ekki heimilt að innheimta hjá stefnda þau gjöld er nema heimildarhækkuninni frá upphafi verðlagsársins til þess tíma er auglýsing var birt.

B. Bjargráðasjóðsgjald.

Stefndi hefur í fyrsta lagi haldið því fram að af þágildandi lögum nr. 51/1972, um Bjargráðasjóð, verði ekki annað ráðið en að stefnandi sé skattaðili gjaldsins. Upplýst var við meðferð málsins að hér sé stefndi fyrst og fremst að vísa til ákvæða 1. gr. laganna þar sem sagði að eignaraðilar sjóðsins beri ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins umfram árleg, óafturkræf framlög þeirra til hans skv. b-lið 5. gr. laganna, en sjóðurinn er sjálfstæð stofnun, sameign ríkisins, sveitarfélaganna og Stéttarsambands bænda.

Í b-lið 5. gr. laganna sagði að árlegar tekjur Bjargráðasjóðs væru m.a. „0,6% gjald af söluvörum landbúnaðarins, sbr. 2. gr. laga nr. 38 frá 15. febrúar 1945, um stofnun búnaðarmálasjóðs“, en í öðrum liðum eru ákvæði um framlög sveitarfélaga og ríkissjóðs. Innheimta gjaldsins var hins vegar falin stefnanda samkvæmt skýrum ákvæðum 3. mgr. 7. gr. laganna. Auk þess sem í síðastgreindu ákvæði var skírskotað til laga um Búnaðarmálasjóð um innheimtu gjaldsins var í lögum nr. 41/1990, um Búnaðarmálasjóð, að finna sérstök ákvæði um gjald til Bjargráðasjóðs. Samkvæmt þeim lögum miðast gjaldið við hvers konar afurðir gróðurhúsa- og garðræktunar. Af 3. mgr. 7. gr. laga nr. 51/1972, um Bjargráðasjóð, 2. gr. og 6. gr., sbr. 3. gr. og 7. gr. laga nr. 41/1990, um Búnaðarmálasjóð, verður ekki annað ráðið en að greiðsluskylda og aðferðir við innheimtu séu með sama hætti og varðandi búnaðarmálasjóðsgjaldið, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 393/1990, sem sett er á grundvelli heimildar í 17. gr. laga nr. 51/1972 og 7. gr. laga nr. 41/1990.

Samkvæmt framanrituðu verður heldur ekki fallist á þá málsástæðu stefnda að réttarreglur um gjald til Bjargráðasjóðs stangist á við tilvitnuð ákvæði stjórnarskrár.

C. Framleiðsluráðsgjald.

Í 25. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem var í gildi um gjaldskyldu stefnda á þeim tíma sem um ræðir, sagði: „Til að standa straum af kostnaði Framleiðsluráðs landbúnaðarins við framkvæmd laga þessara, umfram þann kostnað sem það fær greiddan samkvæmt öðrum ákvæðum þessara laga, er landbúnaðarráðherra heimilt að fenginni tillögu Framleiðsluráðs að ákveða að innheimt skuli gjald af heildsöluverði þeirra búvara sem lög þessi taka til.

Gjald þetta má vera mishátt eftir einstökum tegundum búvara en þó aldrei hærra en 0,25% af heildsöluverði þeirra.

Framleiðsluráði er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að láta hluta af gjaldi, sem innheimt er samkvæmt þessari grein, renna til samtaka framleiðenda eða afurðastöðva í viðkomandi búgrein enda annist þau samtök sambærileg verkefni og Framleiðsluráði eru ætluð í lögum þessum vegna búgreinarinnar.“ Áður giltu um þetta ákvæði 25. gr. laga nr. 46/1985, sama efnis.

Samkvæmt heimildum í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, síðar 2. mgr. 27. gr. laga nr. 99/1993, var stefnanda heimilt að leggja á stefnda gjöld samkvæmt áætlunum. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 99/1993 var breytt með 1. gr. laga nr. 99/1995 á þann veg að 2. mgr. 27. gr. laga nr. 99/1993 féll brott. Lögum nr. 99/1993 var svo enn breytt með lögum nr. 124/1995 þannig að við 27. gr. laganna bættust á ný þær málsgreinar sem fallið höfðu brott með 1. gr. laga nr. 99/1995. Það tómarúm sem stefndi kveður að skapast hafi, þannig að reglugerð nr. 46/1985 sem byggist á grunni heimildar í 2. mgr. 27. gr. laganna hafi ekki haft lagastoð, náði ekki yfir það tímabil sem um ræðir í þessu máli og kemur því ekki til skoðunar þessi málsástæða stefnda, en lög nr. 99/1995 tóku gildi hinn 5. júlí 1995, og lög nr. 124/1995 tóku gildi hinn 6. desember 1995. Þá sótti stefnandi heimild sína um að krefja gjaldendur um skýrslur um framleiðslu sína til X. kafla laga nr. 46/1985, síðar XII. kafla laga nr. 99/1993.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið verður ekki séð að lagaákvæði um framleiðsluráðssjóðsgjald stangist á við tilvitnuð ákvæði stjórnarskrár. Þá verður ekki heldur séð af ákvæðum reglugerðar nr. 536/1990 að ráðherra hafi framselt ákvörðunarvald sitt til stefnanda um skatt þennan, eins og stefndi heldur fram, en stefndi tilgreinir heldur ekki sérstaklega hvaða ákvæði reglugerðarinnar beri það með sér heldur lætur duga að vísa til reglugerðarinnar í heild sinni.

D. Neytenda- og jöfnunargjald.

Gjaldskyldan er byggð á 3. og 4. tölulið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1971, um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum, sbr. lög nr. 41/1982 og 1.–5. gr. reglugerðar um innheimtu gjalda til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins, nr. 536/1990.

Samkvæmt 4. gr. laganna voru tekjur Stofnlánadeildar landbúnaðarins:

„3. Gjald á óniðurgreitt heildsöluverð landbúnaðarvara, er nemi 1%. Gjald á vörur, sem ekki eru verðlagðar af sexmannanefnd, skal miða við áætlað heildsöluverð. Heimilt er landbúnaðarráðherra að ákveða endurgreiðslu þessa gjalds eða niðurfellingu þess við útflutning afurða, sem ekki njóta útflutningsbóta úr ríkissjóði eða þegar útflutningsbætur hrökkva ekki lengur til. Sölusamtök framleiðenda og aðrir seljendur á heildsölustigi skulu standa skil á gjöldunum. Gjald þetta nær til allra sömu vörutegunda og gjald skv. 2. tl. þessarar greinar.

Innheimta skal sama gjald af innfluttum kartöflum og tekið er af kartöflum framleiddum innanlands.

4. Jöfnunargjald 1%, er skal reikna og innheimta á sama hátt og segir í 3. tl."

Samkvæmt framanrituðu var nægilega skýrt kveðið á um gjaldskyldu í lögum, en ekki er umdeilt í málinu að 3. og 4. töluliður eigi að taka til afurða þeirra sem hér um ræðir. Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 45/1971 sagði að stefnandi „annast innheimtu á gjöldum skv. 2., 3. og 4. tl. þessarar greinar og skyldi innheimta og álagning gjaldanna fara samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð". Í reglugerð nr. 536/1990 eru ákvæði um álagningu gjaldanna samkvæmt áætlun og um skyldu gjaldenda til að skila skýrslum og nauðsynlegum upplýsingum um afurðir þær sem um ræðir. Ekki var að finna heimild til þess í lögum nr. 45/1971 til handa stefnanda að áætla gjöldin líkt og mælt var fyrir í lögum um önnur gjöld í máli þessu, eins og rakið hefur verið. Þá var í lögum nr. 45/1971 heldur ekki ákvæði um að stefnandi gæti krafið gjaldendur um skýrslur um framleiðslu sína. Fallist er á það með stefnda að íþyngjandi reglum sem þessum skuli skipað með lögum. Verður stefndi þegar af þeirri ástæðu ekki dæmdur til greiðslu neytenda- og jöfnunargjalda byggðra á áætlun stefnanda.

Þá kemur til skoðunar hvort stefnandi hafi gætt nægilega lögbundinna aðferða og sjónarmiða þegar hann áætlaði önnur gjöld en neytenda- og jöfnunargjöld á hendur stefnda.

Upplýst er að við áætlanir styðst stefnandi oft við tiltækar skattskýrslur gjaldenda, samkvæmt heimild í 68. gr. laga nr. 99/1993. Einnig tekur stefnandi mið af öðrum tiltækum upplýsingum um framleiðslumagn hjá viðkomandi gjaldendum. Í lok hvers gjaldtímabils sendir stefnandi skýrslueyðublöð til handa gjaldskyldum aðilum, samkvæmt gjaldaskrá, til að fylla út með upplýsingum um magn og svokallað framleiðendaverð. Þeim sem ekki skila skýrslum er send ítrekun um skýrsluskil, þar sem fram kemur viðvörun um að gjöldin verði áætluð ef skýrsla berist ekki. Ef þessari viðvörun er ekki sinnt eru gjaldstofnar áætlaðir og tilkynning send í ábyrgðarpósti, og gjaldendum er gefinn kostur á andmælum. Í framhaldi af því eru sendar greiðsluáskoranir til þeirra. Eru þessar aðferðir í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 393/1990, sem fjallar um inn-

heimtu búnaðarmála- og bjargráðasjóðsgjalds og reglugerðar nr. 536/1990, sem geymir ákvæði um innheimtu framleiðsluráðssjóðsgjalda. Einnig er upplýst að stefnandi notaðist oft við skýrslur sem forðagæslumenn senda Bændasamtökum Íslands og bændasamtökin afhenda stefnanda að hans ósk, án þess þó að séð verði að stuðst hafi verið við skýra heimild til þess í lögum. Þá kemur fram í stefnu að áætlanir vegna kartaflna hafi tekið mið af skýrslum frá Grænmeti og ávöxtum hf. vegna ársins 1993.

Fram kom við meðferð málsins að áætlanir stefnanda á hendur stefnda vegna meintrar framleiðslu á öðrum afurðum en kartöflum byggjast á þeirri fullyrðingu stefnanda að stefndi hafi í símtali við innheimtufulltrúa stefnanda „líklega á árinu 1992“ sagst vera með slíka ræktun. Fyrir dómi kvað framkvæmdastjóri stefnanda það vera nægilega ástæðu áætlunar og ástæðulaust væri að vefengja fullyrðingar innheimtustjórans um þetta símtal. Þessi fullyrðing stefnanda nýtur ekki nægilegrar stoðar í gögnum málsins, en m.a. hafa verið lagðar fram skattskýrslur stefnda vegna umræddra tímabils. Samkvæmt því og gegn eindregnum mótmælum stefnda verður stefndi þegar af þessari ástæðu sýknaður af öllum kröfum stefnanda um greiðslu á gjöldum vegna þessara afurða, sbr. liði 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14 og 15 í stefnu.

Lög þau sem um ræðir eru fáorð um þær aðferðir sem beita ber við áætlun gjaldanna, en vísa til reglugerða þar um.

Um innheimtu og álagningu framleiðsluráðssjóðsgjalds og neytenda- og jöfnunarsjóðsgjalds er miðað við heildsöluverð búvara. Í lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. áður lög nr. 46/1985, voru ákvæði um að heildsöluverð geti verið ákveðið af fimmmannanefnd, en svo er ekki um kartöflur. Í 4. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 536/1990, um innheimtu gjalds til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Stofnlánadeildar landbúnaðarins, segir: „Fimmmannanefnd, sem ákveður heildsöluverð, sbr. IV. kafla laga nr. 46/1985, reiknar hvert gjaldið skuli vera, skv. upplýsingum Framleiðsluráðs landbúnaðarins, þegar nefndin ákveður heildsöluverð búvöru. Framleiðsluráð reiknar gjaldið af þeim búvörum sem ekki eru undir verðákvörðun fimmmannanefndar. Leita skal staðfestingar landbúnaðarráðherra á útreikningum gjaldsins.“ Þegar framkvæmdastjóri stefnanda var spurður um það fyrir dómi hvort leitað hafi verið staðfestingar landbúnaðarráðherra á útreikningum gjaldsins, kvað hann það hafa verið gert, „viðmiðunarreglur mótaðar á sínum tíma“. Kvað hann þessi ákvæði reglugerðarinnar ekki tengjast áætlunum á gjaldendur, heldur álagningum byggðum á upplýsingum gjaldenda á magni afurða. Hins vegar hafi komið í ljós að „magngrunnurinn í græna geiranum var með þeim hætti að ekki var unnt að leggja á hann. Þess vegna var það niðurstaðan sú, að eftir sem áður skyldu gjaldendur í græna geiranum sjálfir skila skýrslum um neytenda- og jöfnunargjald og framleiðsluráðssjóðsgjald. Reikna það út frá eigin grunni í staðinn

fyrir að framleiðsluráð legði gjöldin á.“ Eins og áður segir var heildsöluverð ekki ákveðið af fimmmannanefnd. Samkvæmt framansögðu og því sem fram hefur komið í málinu, er gjaldið miðað við verð þeirra framleiðenda sem skýrslum skila. Hins vegar eru verð á kartöflum mjög misjöfn eftir tímabilum. Lögmál markaðarins hafa leitt til þess að verð hafa breyst jafnvel mörgum sinnum innan sama tímabils og af hálfu stefnanda hefur það verið talið sanngjarnara að hafa þennan hátt á vegna þeirra sem skýrslum skila. Þrátt fyrir þetta verður, samkvæmt því sem að framan er rakið og upplýsingum stefnanda við meðferð málsins, ákvæði reglugerðarinnar ekki skilið á annan veg en þann að landbúnaðarráðherra hafi átt að staðfesta framleiðendaverð sem nota skyldi við ákvörðun gjaldstofns, óháð því hvort skilað væri skýrslum eða ekki. Þetta var hins vegar ekki gert vegna þess tímabils sem hér um ræðir og var það því í raun stefnandi sem kvað á um fjárhæð gjaldsins.

Í reglugerð nr. 393/1990, er varðar innheimtu búnaðarmálasjóðsgjalds og bjargráðasjóðsgjalds, segir m.a. í 3. gr.: „Framleiðendur sem selja gjaldskylda vöru og leigu án millilliða til neytenda eða til smásöluaðila skulu fyrir 10. hvers mánaðar gefa innheimtuaðila skýrslu um framleiðslu og ráðstöfun þeirra afurða í næstliðnum mánuði. Ennfremur upplýsingar um verðmæti gjaldskyldrar vöru eða leigusölu nema framleiðendaverð sé ákveðið af verðlagsnefnd búvara. Þegar framleiðendaverð er ekki ákveðið af verðlagsnefnd búvara, skal innheimtuaðili í byrjun hvers verðlagsárs gera áætlun um hlutfall framleiðendaverðs af útflutnings-, heildsölu- og/eða smásöluverði sem landbúnaðarráðherra staðfestir.“ Kartöflur eru ekki háðar verðákvörðun verðlagsnefndar búvara og voru ekki á þeim tíma sem hér er til umfjöllunar. Þrátt fyrir það gerði stefnandi ekki „áætlun“ í samræmi við fyrirmæli í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 393/1990, og hafði til hliðsjónar við áætlun búnaðarmála- og bjargráðasjóðsgjalda á hendur stefnda. Hins vegar verður ákvæðið vart skilið á aðra lund en að sú skylda sé lögð á stefnanda að miða með einhverjum hætti við þessa „áætlun“ um framleiðsluverð þegar gjaldstofn er ákveðinn gagnvart hverjum skattaðila um sig, a.m.k. ef gjald er byggt á áætlunum eins og gert er í þessu máli.

Framkvæmdastjóri stefnanda kvað sérstakan innheimtufulltrúa fara með innheimtu sjóðagjalda og annast m.a. í því sambandi áætlanagerð. Um það hvort stefnandi hafi sett innheimtufulltrúanum almennar reglur til að vinna eftir við áætlanagerð, sem gildi jafnt fyrir alla aðila sem gera þarf áætlanir vegna, þá svaraði framkvæmdastjórinn: „Ég nefndi hér fyrr að við áætlanagerð þá styðjumst við við allar þær magnupplýsingar sem við hugsanlega getum aflað okkur varðandi starfsemi gjaldanda. Við getum stuðst við skýrslur fyrir tiltekið tímabil, liggi þær fyrir hendi og reynum að styðjast við verðlag á viðkomandi tíma. Að öðru leyti hefur Framleiðsluráð ekki sett að ég hygg starfsmanni reglur um það hvernig hann framreiknar skýrslur eða eldri áætlanir.“ Þegar innheimtufull-

trúi stefnanda var spurður um aðferðir við áætlanir þá sagðist hann fara eftir fyrirmælum yfirboðara. Nánar aðspurður sagði hann: „Það eru ekki til neinar skriflegar reglur, ef að átt er við það. En það er tekið mið af magntölum þegar þær eru til staðar. Það er tekið mið af þeim verðum sem vitað er að eru í gangi. Þau eru að vísu hækkuð verulega og síðan er tekið tillit til eldri skýrslna viðkomandi, ef þær eru til staðar. Þetta er svona í aðalatriðum það sem miðað er við.“ Þá kom fram að þess hafi ekki verið sérstaklega getið í áætlunum á hvaða forsendum þær byggðust, en skírskotað til reglugerða þar um. Þegar skortur væri á upplýsingum frá líklegum gjaldþegni þá væri gripið til þess ráðs „að áætla bara nægilega hátt til þess að ég telji að það sé nánast útilokað annað en viðkomandi hljóti að bregðast við“, eins og komist var að orði.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið var ekki farið eftir fyrirmælum í reglugerðum um gjaldstofn þegar gjöld voru áætluð á hendur stefnda vegna framleiðslu hans á kartöflum. Auk þess sem ekki verður annað séð en að stefnandi hafi ekki reynt að komast að sem „réttastri“ niðurstöðu við áætlanir gjaldanna heldur hækkað gjaldstofn verulega, bæði hvað varðar verð og magn þeirra afurða sem um ræðir, og þannig áætlað gjöldin mun hærri en hann sjálfur taldi að væru rétt, svo að ekki yrði komist hjá að stefnanda yrðu sendar skýrslur. Skýr fyrirmæli verða hins vegar að vera í lögum ef slíkum aðferðum á að beita við álagningu skatta á grundvelli áætlana, sbr. t.d. 95. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 26. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið skal stefndi sýknaður af öðrum kröfum en þeim sem ræðir í 1. lið stefnu. Hins vegar verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda fjárhæð samkvæmt 1. tölulið stefnunnar, en sú álagning byggist á framleiðsluskýrslum stefnda, sem hefur auk þess viðurkennt gjaldskyldu sína með greiðslu hluta fjárhæðarinnar, sbr. það sem áður segir og ekki vefengt þá álagningu sem þar um ræðir. Hins vegar þykir rétt að miða upphafstíma dráttarvaxta við 14. desember 1993, er stefndi greiddi inn á skuld sína.

Samkvæmt framanrituðu verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda 24.124 krónur, ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, frá 14. desember 1993 til greiðsludags.

Þar sem stefndi er sýknaður að öllu verulegu af kröfum stefnanda, ber stefnanda, með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að greiða stefnda málskostnað, sem ákveðst 350.000 krónur.

Ólafur Börkur Þorvaldsson dómstjóri kveður upp þennan dóm.

D ó m s o r ð :

Stefndi, Þór Fannar Ólafsson, kt. 310853-5189, greiði stefnanda, Framleiðsluráði landbúnaðarins, kt. 560169-0439, 24.124 krónur, ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, frá 14. desember 1993 til greiðsludags.

Stefnandi greiði stefnda 350.000 krónur í málskostnað.
