

Fimmtudaginn 17. desember 1998.

Nr. 166/1998.

Gunnar Pétursson

(Ólafur Axelsson hrl.,

Einar S. Hálfðánarson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.,

Hanna Lára Helgadóttir hdl.)

Iðnlánasjóðsgjald. Iðnaðarmálagjald. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 21. apríl 1998. Hann krefst þess, að felld verði úr gildi álagning iðnlánasjóðsgjalds og iðnaðarmálagjalds árin 1995 og 1996 á Gunnar og Kjartan sf., Bjargartanga 16, Mosfellsbæ. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, en til vara, að málskostnaður verði látinn falla niður.

Ný skjöl hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Svo sem fram kemur í hinum áfrýjaða dómi, nam iðnlánasjóðsgjald og iðnaðarmálagjald, sem Gunnari og Kjartani sf. var gert að greiða, 37.364 krónum árið 1995 og 18.845 krónum árið 1996. Iðnlánasjóðsgjald var lagt á samkvæmt lögum nr. 76/1987 um Iðnlánasjóð, en í 1. mgr. 5. gr. þeirra var kveðið á um það, að leggja skyldi 0,14% gjald á allan iðnað í landinu, eins og hann er skilgreindur í lögum um iðnaðarmálagjald. Samkvæmt 6. mgr. 5. greinar skyldi verja 10% af gjaldinu til að greiða fyrir hagrannsóknnum í þágu iðnaðarins og aðgerðum, sem stuðluðu að þjóðhagslega hagkvæmri iðnþróun í landinu, og skyldi stjórn sjóðsins ráðstafa fénu í samráði við Samtök iðnaðarins. Iðnaðarmálagjald er lagt á samkvæmt lögum nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald, en samkvæmt 1. gr. þeirra

laga skal leggja 0,08% gjald á allan iðnað í landinu, eins og hann er skilgreindur í 2. gr. Í 3. gr. er kveðið á um það, að tekjur af gjaldinu renni til Samtaka iðnaðarins, og skal þeim varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Gjaldstofn beggja gjaldanna er velta samkvæmt 11. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt að meðtalinni veltu, sem undanþegin er virðisaukaskatti samkvæmt 12. gr. þeirra laga.

II.

Áfrýjandi heldur því fram, að með greiðslu iðnaðarmálagjalds, sem renni beint til Samtaka iðnaðarins, sé hann þvingaður til aðildar að samtökunum. Brjótí það í bága við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Hið sama eigi að miklu leyti við um skylduna til að greiða iðnlánasjóðsgjaldið. Bendir hann sérstaklega á 14. gr. félagslaga samtakanna, sem kveður á um það, að þeir, sem greiði iðnaðarmálagjald, fái þann hluta viðurkenndan og frá dreginn í útreikningi á félagsgjaldi sínu til samtakanna.

Við höfðun málsins og meðferð þess í héraði bar áfrýjandi ekki bríður á, að lagaheimild væri til álagningar gjaldanna. Þótt iðnaðarmálagjaldið renni til Samtaka iðnaðarins, skal því varið í ákveðnum tilgangi samkvæmt 3. gr. laga nr. 134/1993, en er ekki styrkur til samtakanna. Ráðstöfun fjárins er háð eftirliti iðnaðar-ráðuneytisins, og eiga samtökin að senda ráðuneytinu árlega skýrslu um hana. Þótt samtökin hafi tekið þá ákvörðun að láta gjaldið leiða til lækkunar félagsgjalda, getur það ekki haggað gjaldskyldu áfrýjanda, sem ákveðin er í lögum. Er fallist á það með héraðsdómi, að ráðstöfun iðnaðarmálagjalds til Samtaka iðnaðarins feli ekki í sér skylduaðild áfrýjanda að samtökunum, sem brjótí gegn ofangreindum ákvæðum. Hið sama á við að sínu leyti um iðnlánasjóðsgjaldið.

Áfrýjandi heldur því fram, að iðnlánasjóðsgjaldinu hafi ekki verið varið lögum samkvæmt. Fyrir Hæstarétt hefur hann lagt gögn, sem hann telur sýna, að styrkjum af iðnlánasjóðsgjaldi til hagrannsókna og annarra aðgerða, sem ráðstafa skyldi í samráði við Samtök iðnaðarins samkvæmt 6. mgr. 5. gr. laga nr. 76/1987, hafi verið ráðstafað beint til samtakanna sjálfra og forvera þeirra og að gjaldinu hafi á ýmsan hátt verið ráðstafað á annan hátt en lög mæla fyrir um.

Eins og að framan segir, hefur áfrýjandi ekki vefengt, að lagaheimild sé til álagningar gjaldanna, en telur, að ráðstöfun iðnlánasjóðsgjaldsins hafi verið á þann hátt, að hann eigi að vera undanþeginn álagningu þess. Þótt Samtök iðnaðarins kunni að hafa farið út fyrir ramma laganna við ráðstöfun fjárins, getur það ekki valdið því, að álagning gjaldsins á áfrýjanda verði felld niður, og er niðurstaða héraðsdóms staðfest með vísan til forsendna hans.

Þá heldur áfrýjandi því fram, að álagning iðnaðarmálagjalds og iðnlánasjóðsgjalds brjóti gegn 61. gr. samnings um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Með vísan til forsendna héraðsdóms ber að staðfesta þá niðurstöðu hans, að áfrýjandi hafi ekki sýnt fram á, að gjöld þessi feli í sér ríkisaðstoð, sem sé andstæð 61. gr. samningsins.

Í greinargerð sinni fyrir Hæstarétti heldur áfrýjandi því fram, að álagning iðnaðarmálagjalds og iðnlánasjóðsgjalds brjóti í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem eignarhaldsform fyrirtækja ráði skattheimtunni, og vitnar hann til 2. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993 og 5. gr. laga nr. 76/1987. Á málsástæðu þessa var ekki minnst í héraði, og er rökstuðningur fyrir henni óskýr. Er því mótmælt af hálfu stefnda, að hún komist að. Hér er um breytingu að ræða, sem raska myndi grundvelli málsins, og fær hún ekki komist að, sbr. 2. mgr. 163. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Samkvæmt framansögðu verður héraðsdómur staðfestur um annað en málskostnað, en rétt þykir, að málskostnaður falli niður í héraði.

Áfrýjandi greiði stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti, svo sem í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður um annað en málskostnað.

Málskostnaður í héraði fellur niður.

Áfrýjandi, Gunnar Pétursson, greiði stefnda, íslenska ríkinu, 250.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Reglur laga um iðnaðarmálagjald eru á því reistar, að mikilvægt sé frá þjóðhagslegu sjónarmiði að styðja við starfsemi samtaka, er unnið geti að hagsmunum iðnaðar í landinu á breiðum grundvelli og stuðlað að vexti og viðgangi atvinnuvegarins og aukinni fjölbreytni hans með eflingu alhliða iðnþróunar. Er þannig horft til starfsemi, er hafi almennt gildi og fallin sé til að þjóna hagsmunum fleiri en þeirra, sem aðild eigi að samtökunum á hverjum tíma og bera skyldur samkvæmt því. Í lögum Samtaka iðnaðarins, þar sem lýst er hlutverki þeirra og tilgangi, er og greinilega byggt á þessu viðhorfi. Samkvæmt því verður að ætla, að iðnaðarmaður eða fyrirtæki í sporum áfrýjanda geti eftir atvikum átt tilkall til stuðnings eða samvinnu af hálfu samtakanna án tillits til þess, hvort hann á þar félagsaðild eða ekki.

Í málflutningi sínum hefur áfrýjandi meðal annars vísað til þess, að hann njóti ekki jafnréttis við fyrirtæki í eigu opinberra aðila eða á þeirra vegum, er verið hafi undanþegin greiðslu iðnaðarmálagjalds og iðnlánasjóðsgjalds, né heldur aðra undanþegna starfsemi, er telja megi til iðnaðar. Telja verður, að málefnalegar ástæður hafi legið til þess, að lög um gjöldin undanskildu opinberu fyrirtækin, og áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, eins og málið liggur fyrir, að annað eigi við um hin.

Með þessum athugasemdum er ég að öllu leyti samþykkur atkvæði annarra dómenda.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 21. nóvember 1997.

Mál þetta höfðaði Gunnar Pétursson, kt. 030547-4469, Bjargartanga 16, Mosfellsbæ, gegn fjármálaráðherra og iðnaðarráðherra f. h. íslenska ríkisins með stefnu, birtri 20. febrúar 1997.

I.

Dómkröfur stefnanda í málinu eru þær, að felld verði úr gildi álagning iðnlánasjóðsgjalds og iðnaðarmálagjalds árin 1995 og 1996 á Gunnar og Kjartan sf., kt. 570190-1139, Bjargartanga 16, Mosfellsbæ, og sér verði dæmdur málskostnaður samkvæmt mati dómsins.

Dómkröfur stefndu eru þær aðallega, að þeir verði sýknaðir af öllum

kröfum stefnanda og sér dæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins.

Til vara krefjast stefndu þess, að málskostnaður verði felldur niður.

Sameignarfélaginu Gunnari og Kjartani var slitið miðað við 31. desember 1996, en stefnanda voru framseld réttindi og skyldur vegna álagningar iðnaðarmála- og iðnlánasjóðsgjalda árin 1995 og 1996 vegna rekstrar félagsins árin 1994–1996.

13. júní sl. var kveðinn upp úrskurður í þessu máli, og var þar hafnað þeirri kröfu stefnanda, að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.

II.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald segir eftirfarandi: „Leggja skal 0,08% gjald, iðnaðarmálagjald, á allan iðnað í landinu, eins og hann er skilgreindur í 2. gr. Skal gjaldstofn þess vera velta skv. 11. gr. laga um virðisaukaskatt að meðtalinni veltu, sem undanþegin er virðisaukaskatti skv. 12. gr. þeirra laga.“

Í 3. gr. sömu laga segir eftirfarandi: „Tekjur af iðnaðarmálagjaldi renna til Samtaka iðnaðarins. Tekjunum skal varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Þau skulu senda iðnaðarráðuneytinu árlega skýrslu um ráðstöfun andvirðis teknanna.“

Í 5. gr. laga nr. 76/1987 um Iðnlánasjóð segir eftirfarandi: „Leggja skal 0,14% gjald, iðnlánasjóðsgjald, á allan iðnað í landinu, eins og hann er skilgreindur í lögum um iðnaðarmálagjald. Skal gjaldstofn þess vera velta skv. 11. gr. laga um virðisaukaskatt að meðtalinni veltu, sem undanþegin er virðisaukaskatti skv. 12. gr. þeirra laga.“

Árið 1995 nam iðnlánasjóðsgjald og iðnaðarmálagjald, sem Gunnari og Kjartani sf. var gert að greiða, 37.364 kr. og árið 1996 18.845 kr.

III.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að 3. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald feli það í sér, að allir einstaklingar og félög, sem stundi ákveðinn rekstur, skuli greiða gjald til Samtaka iðnaðarins, og því sé í raun um það að ræða, að öllum þessum aðilum beri að greiða þeim félagsgjald. Komi það berlega í ljós í 14. gr. laga Samtaka iðnaðarins, þar sem segi m. a. orðrét: „Félagsgjald til samtakanna reiknast sem 0,15% af veltu liðins árs, en þeir aðilar, sem greiða iðnaðarmálagjald, sem rennur til samtakanna, fá þann hluta viðurkenndan og fráðreginn í útreikningi á félagsgjaldi sínu til samtakanna.“ Með þessu móti séu þessir einstaklingar og félög skylduð til aðildar að félaginu, þótt ekki njóti þeir réttinda í þeim, nema þeir kjósi að

gerast skráðir félagar. Því sé ekki þannig háttað um stefnanda. Hann kjósi að standa utan Samtaka iðnaðarins, en vilji vera félagi í Meistarafélagi húsmiða, þangað sem hann greiði gjöld.

Í ársreikningi Samtaka iðnaðarins komi fram, að iðnaðarmálagjaldinu sé varið í almennan rekstur samtakanna og þeim greiðendum gjaldsins, sem utan samtakanna standi, virðist ekki gefinn kostur á því að njóta neins af hendi þeirra sem gagngjaldi iðnaðarmálagjaldsins. Hér eigi ekki við neinar þær undantekningarreglur, sem réttlætt gætu skylduaðild að samtökunum.

Samtökin hafi mótað pólitíska stefnu í viðkvæmum og umdeildum málum eins og aðild að Evrópusambandinu, og sé greiðendum iðnaðarmálagjaldsins nauðugur sá kostur að bera kostnað af því að framfylgja þeirri stefnu, hvort sem þeir séu henni samþykkir eða ekki. Margar iðngreinar séu undanskildar því að greiða iðnaðarmálagjaldið, og megi þar nefna mjólkur- og kjötiðnað og skipasmíðar sem dæmi.

Stefnandi telur, að með skylduaðild að Samtökum iðnaðarins gegn vilja sínum sé brotinn á sér réttur, sem sér beri skv. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og lögum nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, nánar tiltekið 11. gr. mannréttindasáttmálans, sbr. og almenna þjóðréttarlega skuldbindingu Íslands sem aðila að mannréttindasáttmálanum og dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu nr. 24-1992-369-443. Beri því að fella álagningu iðnaðarmálagjaldsins úr gildi, eins og stefnandi krefjist.

Stefnandi telur, að þau rök, sem hann færir fram fyrir því, að ógilda eigi álagningu iðnaðarmálagjaldsins, eigi að mörgu leyti við álagningu iðnlánasjóðsgjaldsins. Hluta gjaldsins, 10%, eigi stjórn Iðnlánasjóðs að verja til hagrannsókna og annarra aðgerða í samráði við Samtök iðnaðarins skv. lokamálsgrein 5. gr. laga nr. 76/1987. Stefnandi kveðst vera þeirrar skoðunar, að í stað þess, að stjórn Iðnlánasjóðs hafi varið þessum hluta gjaldsins í samræmi við þetta lagaákvæði, hafi fénu verið ráðstafað til Samtaka iðnaðarins og forvera þeirra. Stjórn Iðnlánasjóðs sé að meiri hluta skipuð fulltrúum Samtaka iðnaðarins, og meginhluti stuðnings Iðnlánasjóðs renni til félagsmanna í Samtökum iðnaðarins. Því séu greiðendur iðnlánasjóðsgjalds ekki á sama báti og aðilar í Samtökum iðnaðarins. Þannig séu gjaldendur iðnlánasjóðsgjalds skattlagðir sérstaklega umfram aðra almenna gjaldendur, án þess að um efnislegar ástæður, svo sem þær, að gjaldinu skuli varið þeim til hagsbóta, sé að ræða.

Þá kveður stefnandi það vera sjálfstæða málsástæðu, að tekjum Iðnlánasjóðs hafi ekki verið varið lögum samkvæmt. Alls ekki sé heimilt að skattleggja afmarkaðan hóp manna í ákveðnum tilgangi og verja því fé, sem þannig aflies, í allt öðrum tilgangi.

Árið 1993 hafi Iðnlánasjóður gagnstætt ákvæðum laga nr. 47/1970 aukið hlut sinn í Útflutningslánasjóði, en sjóðnum hafi skv. 3. gr. laganna verið heimilt að leggja Útflutningslánasjóði til 50 milljónir gkr. Einnig hafi Iðnlánasjóður varið háum fjárhæðum til kaupa á eignarhlutum í öðrum félögum, og nemi bókfært verð þeirra nú 316 milljónum kr. Engin heimild sé til fyrir sjóðinn í lögum nr. 76/1987 að kaupa hlutabréf nema þröng heimild í 5. tl. 8. gr. laganna fyrir vöruþróunar- og markaðsdeild í þeim tilgangi, sem greini í 7. gr. sömu laga.

Fyrirtækjum, sem starfi ekki í iðnaði, hafi verið veitt veruleg lán úr sjóðnum gagnstætt ákvæði 1. gr. laga nr. 76/1987, og almenn fjárfestingarlán séu veitt úr sjóðnum óháð því, hver starfsemi eigi í hlut. Vísar stefnandi um það til reikninga sjóðsins fyrir árið 1995. Iðnlánasjóður hafi, að því er virðist, farið langt út fyrir heimildir sínar til að lána til einstakra verkefna og fyrirtækja, en um það, hve mikið sjóðurinn megi lána í einstökum tilfellum, sé fjallað í 19. og 20. gr. laga nr. 76/1987.

Þá hafi Iðnlánasjóður veitt ábyrgð í einu tilviki, sem verði ekki séð, að hafi verið í samræmi við lög og reglur um starfsemi sjóðsins.

Stefnandi kveður rekstrarkostnað Iðnlánasjóðs vera óhóflegan, vegna þess að ekki sé farið eftir því ákvæði 4. gr. laga nr. 76/1987, að Íslandsbanki hf. annist daglegan rekstur hans.

Stefnandi heldur því fram með rökstuðningi í framanskráðu, að óheimilt sé að skattleggja afmarkaðan hóp manna í ákveðnum tilgangi og verja skattfénu í allt öðrum tilgangi, og kveðst í því sambandi vekja athygli á þeim skilyrðum, sem skattheimtu á afmarkaða þjóðfélagshópa hafi hingað til verið sett með dómum Hæstaréttar og sé að finna í dómasafni 1965, bls. 424, og 1972, bls. 945.

Þá telur stefnandi, að álagning iðnaðarmálagjaldsins og ráðstöfun þess sé brot á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Verður að skilja málflutning stefnanda svo, að iðnlánasjóðsgjaldið hefði getað fallið undir heimild ríkis til að veita fjáraðstoð skv. c-lið 2. tl. 61. gr. samningsins, en þar sem Iðnlánasjóður hafi ekki farið eftir þeim lagaákvæðum, sem um hann hafi gilt, sé hér um að ræða brot á sömu heimild.

Þá hafi Iðnlánasjóður fengið samkvæmt lögum nr. 20/1996 stórauknar heimildir til lánastarfsemi, sem hafi í för með sér slíka grundvallarbreytingu á sjóðnum, að skattlagning einnar atvinnugreinar í hans þágu stríði gegn ákvæðum 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og fyrri lánastarfsemi sjóðsins án lagaheimildar hafi haft sams konar brot í för með sér. Þessi skattlagning stríði og gegn þeirri dómvænu, sem Hæstiréttur hafi myndað.

Þá verður að skilja málflutning stefnanda svo, að hann telji starfsemi Iðnlánasjóðs í heild sinni brjóta gegn framangreindri lagagrein, þótt málflutningur hans væri ekki fyllilega skýr að því leyti.

Stefnandi vísar og máli sínu til stuðnings til dóms Evrópudómstólsins frá 7. júní 1988 í málinu nr. 57/86: Gríska ríkið gegn nefnd Evrópubandalagsins.

IV.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að lög um iðnaðarmálagjald nr. 134/1993 og eldri lög um sama efni séu á því reist, að æskilegt sé, að heildarsamtök iðnaðarins eigi þátt í mótun iðnþróunar til framtíðar. Með því að ráðstafa skatttekjum til þeirra sé slíkum samtökum veitt fjárhagslegt bolmagn til þess að geta staðið undir nauðsynlegum kostnaði við að sinna slíkum verkefnum og til útgáfu-, fræðslu-, kynningar- og rannsóknarstarfsemi. Hér sé um að ræða stjórnmalalegt mat löggjafans, sem sé ekki háð endurskoðun dómstóla. Gjaldið sé lagt á gjaldendur eftir almennum og efnislegum mælikvarða, og ráðstöfun teknanna þjóni lögmætum markmiðum, sem á engan hátt brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrár. Það sé ekki skilyrði fyrir því, að skattlagning sé heimil að lögum, að einstakir gjaldendur njóti hags af skattfénu. Athygli skuli vakin á, að slík gjaldtaka í þágu heildarsamtaka eigi sér hliðstæðu við aðrar atvinnugreinar. Löggjafinn hafi metið það svo, að starfsemi öflugra hagsmunasamtaka sé íslenskum iðnaði mikilvæg og slík starfsemi sé öllum iðnaði til hagsbóta, óháð því, hvort menn kjósi að eiga aðild að slíkum samtökum eða ekki, en engin lögbætur sé til félagsaðildar að Samtökum iðnaðarins. Að í félagslögum Samtaka iðnaðarins sé gert ráð fyrir afslætti af félagsgjöldum þeirra félagsmanna, er greiði iðnaðarmálagjald, sé innra málefni þeirra samtaka og geti ekki takmarkað á nokkurn hátt valdsvið löggjafans né raskað að öðru leyti stjórnskipulegum grundvelli lagasetningarinnar.

Með lögum nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald hafi löggjafinn þannig ákveðið að neyta skattlagningarheimildir sinnar með því að leggja 0,08% gjald á nær allan iðnað til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Löggjafinn hafi jafnframt kveðið fyrir fram á um ráðstöfun tekna af gjaldinu með því að ákveða í lögnum, að þær skuli renna til Samtaka iðnaðarins, er skuli ráðstafa þeim í þessu skyni undir eftirliti stjórnvalda.

Í rauninni felist það í málsástæðu stefnanda, að gjaldtakan feli í sér skylduaðild að Samtökum iðnaðarins, að öll ráðstöfun skattfjár til félagsamtaka, hvort sem hún sé ákveðin beint í fjárlögum með heimild í fjárlögum eða á grundvelli sérлага, leiði til þess, að allir skattborgarar, er undir gjöldum standi, sem ráðstafað sé til þarfa félagasamtakanna, séu þar með

lögþvingaðir til skylduaðildar að þessum samtökum eða félögum. Stefnandi ætti samkvæmt því að vera lögþvingaður til aðildar að Skógræktarfélagi Íslands, Orator, félagi laganema, Slysavarnafélagi Íslands og Íþróttasambandi Íslands. Þessi röksemdafærsla fái engan veginn staðist.

Stefndu vísa til framangreindra röksemda sinna um þær málsástæður stefnanda, sem hann segi eiga jafnt við um iðnlánasjóðsgjaldið og iðnaðarmálagjaldið.

Stefndu segja, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 76/1987 um Iðnlánasjóð, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 139/1993 um breytingu á þeim lögum, sé gjaldstofn iðnlánasjóðsgjalds hinn sami og iðnaðarmálagjalds, og gildi sömu reglur um álagningu og innheimtu gjaldsins. Iðnlánasjóðsgjaldinu sé að mestu fyrir fram ráðstafað til tiltekinnar verkefna í þágu iðnaðarins, sbr. 4. og 5. mgr. 5. gr. og 9. gr. laganna um Iðnlánasjóð.

Í þeirri málsástæðu, sem stefnandi virðist treysta á, að hann verði undanskilinn skyldu til að greiða iðnlánasjóðsgjald og að lagagrundvöll fyrir álagningu þess gjalds bresti, komi í ljós, að tekjum sjóðsins hafi ekki að öllu leyti verið ráðstafað lögum samkvæmt, eða ef stuðningur úr sjóðnum reyndist ganga frekar til félagsmanna í Samtökum iðnaðarins en utanfélagsmanna, sem stefnandi nefni engin dæmi um, felist í raun rétttri það, að hann telji, að gildi laga sé að stjórnlögum háð því skilyrði, að þeir, sem lögin taki til, brjóti ekki gegn þeim, en að öðrum kosti beri að líta svo á, að lögin falli úr gildi. Þessi skilningur stefnanda á lagasetningu og gildi lagasetningar sé á algjörum misskilningi reistur. Réttarskipun hvíli ekki á því, að lög og stjórnvaldsaðgerðir samkvæmt þeim missi gildi sitt við það, að brotið sé gegn lögum. Þvert á móti sé réttarskipun á því reist, að lögum skuli framfylgt og koma skuli fram viðurlögum á hendur þeim, er ábyrgð beri á broti gagnvart þeim, og því sé víða kveðið á um margs konar eftirlit og ábyrgð, sem hinir brotlegu kunni að baka sér.

Hvað iðnlánasjóðsgjaldið varði, sé alveg ljóst, að reglur þeirra laga hvíli á þessum grundvelli réttarskipunarinnar. Í lögnum sé þannig kveðið á um, að ráðstöfun fjár Iðnlánasjóðs sæti eftirliti æðri stjórnvalda undir eftirliti Alþingis, en skv. 2. gr. sé yfirumsjón hans í höndum ráðherra þess, er fari með iðnaðarmál. Þá sé stofnunin háð eftirliti bankaeftirlitsins eftir gildistöku laga nr. 123/1993 og endurskoðun ríkisendurskoðunar.

Þannig sé alveg ljóst, að jafnvel þó að í ljós kæmi, að einhverjar ráðstafanir Iðnlánasjóðs rúmuðust ekki að öllu leyti innan heimilda að lögum eða fælu í sér óheimila mismunun, gæti slíkt aldrei valdið því að stjórnlögum, að lagagrundvöllur fyrir innheimtu og álagningu gjaldsins og álagning og innheimta á honum reist, brýsti við það. Engri lagareglu sé til að dreifa, er geti

stutt það, að úrlausn um gjaldskyldu geti að lögum verið háð upplýsingum um einstakar ráðstafanir fjár úr sjóðnum.

Af stefnanda hálfu sé kastað fram staðhæfingum um ætlaða ólögmæta og óheimila ráðstöfun fjár úr Iðnlánasjóði, sem gerst hafi árum og áratugum fyrir málsókn þessa, en engum haldbærum rökum eða gögnum séu studdar. Ekki verði séð, að sú ráðstöfun geti haft neina þýðingu fyrir úrslit máls þessa, sem varði álagningu gjaldárin 1995 og 1996. Engum haldbærum rökum eða gögnum sé það stutt, að ráðstafanir sjóðsins hafi farið út fyrir ramma lagaheimilda á því tímabili, sem kröfugerð í máli þessu snertir.

Tekjur sjóðsins takmarkist ekki við iðnlánasjóðsgjald, sem sé reyndar lítill hluti ráðstöfunarfjár sjóðsins, svo sem glöggst megi sjá af ársskýrslum. Heimildir til ráðstöfunar fjár úr Iðnlánasjóði að lögum séu af ýmsum toga spunnar og mun viðtækari en miðað er við í stefnu, að hafi getað verið fyrir gildistöku 8. gr. laga nr. 123/1993 eða 10. gr. laga nr. 20/1996 um breytingu á lögum nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. Um það vísast t. d. til 1. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 76/1987. Hvergi í lögum um Iðnlánasjóð sé gert ráð fyrir forgangi félagsmanna í Samtökum iðnaðarins til stuðnings úr sjóðnum. Samkvæmt lokamálsgrein 5. gr. skuli verja 10% af árlegu iðnlánasjóðsgjaldi til að greiða fyrir hagrannsóknnum í þágu iðnaðarins og aðgerðum sem stuðli að þjóðhagslega hagkvæmri iðnþróun í landinu. Skuli stjórn sjóðsins ráðstafa þessu fé í samráði við Samtök iðnaðarins. Ekki sé dregið í efa í stefnu, að viðtakendur þess fjár hafi nýtt féð í lögboðnu skyni, og sé það í fullu samræmi við tilgang sjóðsins, að þessum hluta fjárins sé varið í samráði við Samtök iðnaðarins.

Í 7. gr. laganna sé kveðið á um vöruþróunar- og markaðsdeild, og séu tekjur hennar m. a. meginhluti þess iðnlánasjóðsgjalds, sem innheimt sé hverju sinni. Hafi auknum starfsheimildum, sem felist í lögum nr. 123/1993, ekki verið beitt í starfsemi deildarinnar. Hlutverk deildarinnar, sem hafi sjálfstæðan og aðskilinn fjárhag, sé að stuðla að vöruþróun og aukinni samkeppnishæfni iðnaðarins, örva nýsköpun og auka útflutning iðnaðarvara. Í 8. gr. sé kveðið á um, að deildin ræki það hlutverk sitt m. a. með lánum, framlagi til Útflutningsráðs Íslands og framlögum til nýrra útflutningsverkefna, þróunarverkefna, rannsókna í iðnaði og með kaupum og sölum á hlutabréfum í starfandi fyrirtækjum og þátttöku í stofnun nýrra fyrirtækja. Í 10. gr. sé kveðið á um heimild sjóðsins til að veita ábyrgð á lánum. Í 11.–13. gr. laganna sé fjallað um lánadeild iðngarða, og komi þar fram, að aðilar, sem stundi ekki iðnað, geti fengið fyrirgreiðslu sjóðsins. Í 14. gr. sé kveðið á um tryggingadeild útflutningslána, í 18. gr. um stofnlán iðnlánasjóðs, og í 20. gr. sé fjallað um tryggingar, er heimilt sé að taka gildar.

Auk þessara ákvæða komi til skoðunar eftir atvikum hverju sinni heimildir lánastofnana til ráðstöfunar fjár í því skyni að tryggja hagsmuni sína vegna lána og ábyrgða. Geti Iðnlánasjóður á þeim grundvelli leyst til sín hvers konar eignir, er hann hafi eignast veð í, hvort sem sé fyrir samning eða aðför, s. s. fasteignir og lausafé, þ. m. t. hlutabréf, og gert ráðstafanir til að tryggja verðmæti þeirra.

Þau lagasjónarmið stefnanda fáí engan veginn staðist, að álagning iðnlánasjóðsgjalds brjóti gegn ákvæðum 61. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, þ. e., að álagning gjaldsins feli í sér ríkisaðstoð og með breytingu á starfsheimildum með lögum nr. 20/1996 sé um að ræða ólög-mæta skattlagningu, sem komi einu fyrirtæki að gagni frammar öðrum. Í síðarnefnda tilvikinu væru það þá keppinautar stefnanda, sem brotið væri á, en stefnandi sé ekki í þeirra hópi.

Stefndu kveðast vekja athygli á því, að EES-samningurinn sé þjóðréttar-samningur. Lögfesting samningsins leiði ekki til þess, að öll ákvæði hans hafi sjálfkrafa bein réttaráhrif í landsrétti í þeim skilningi, að borgarar samningsríkjanna geti beint með stoð í þeim öðlast réttindi eða borið skyldur. Samningurinn standi því ekki heldur í vegi, að ríki afli sér tekna með því að leggja á skatta og gjöld á þeim sviðum, sem samningurinn taki til, né setji hann skorður annarri ríkisaðstoð en þeirri, sem fallin sé til að hafa áhrif á samkeppni í viðskiptum milli aðildarríkjanna. Ákvæði II. kafla samningsins um ríkisaðstoð feli þannig í sér þá kröfu í samræmi við 4. gr. samningsins, að reglur landsréttar um ríkisstyrki á þeim sviðum, sem samn-ingurinn taki til, séu þannig, að þær raski ekki samkeppni í viðskiptum milli aðildarríkja. Opinberir styrkir, sem hefti samkeppni með því að ívilna sér-stökum fyrirtækjum eða framleiðslu einstakra vara, teljist þannig ósam-rýmanlegir samningnum að því leyti, sem þeir hafi áhrif á viðskipti milli aðildarríkja. Komist Eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu, að veitt hafi verið ríkisaðstoð andstætt samningnum, geti hún gripið til þess úrræðis að krefjast þess, að aðildarríki breyti reglum sínum í samrýmanlegt horf innan tiltekins frests og/eða að þessi ríki hlutist til um, að aðila, sem fengið hafi ríkisstyrk, er raski samkeppni í viðskiptum milli aðildarríkja, verði gert að endurgreiða hann. Öll aðstoð, sem sé almenns eðlis og beinist ekki að tilteknum fyrirtækjum, sé undanþegin ákvæðum 61. gr. Regla 61. gr. sé ekki heldur án undantekninga, og geti því ríkisstyrkir, þótt þeir hafi áhrif á sam-keppni fyrirtækja í viðskiptum milli aðildarríkja, verið samrýmanlegir fram-kvæmd samningsins, ef um sé að ræða t. d. styrki, sem ætlað sé að greiða fyrir þróun einstakra atvinnugreina. Við gildistöku samningsins hafi aðildar-ríkjunum verið gert að tilkynna eftirlitsstofnuninni um þá styrki, er þau hafi

verið með við gildistöku samningsins. Af hálfu íslenska ríkisins hafi m. a. vöruþróunar- og markaðsdeild Iðnlánasjóðs verið tilkynnt vegna þeirrar ríkisaðstoðar, er ráðstöfun fjár úr henni til þeirra, er hennar nytu, kynni að fela í sér. Allar þær aðstæður, sem nú séu, hafi verið, þegar íslenska ríkið sendi tilkynningu sína og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið var gerður.

Af hálfu eftirlitsstofnunarinnar hafi ekki verið gerð athugasemd við deildina, né heldur hafi ósk Félags íslenskra stórkaupmanna frá 6. september 1995 um könnun á lögmæti iðnaðarmálagjalds og iðnlánasjóðsgjalds gagnvart reglum samningsins um ríkisaðstoð gefið stofnuninni tilefni til að gera athugasemdir á grundvelli hennar eða hefjast handa um sjálfstæða rannsókn. Af hálfu stefnanda sé þannig engum rökum stutt, að álagning iðnlánasjóðsgjalds geti falið í sér ríkisaðstoð, er hafi áhrif á viðskipti milli samningsríkjanna andstætt samningnum, né heldur geti hann að lögum reist ætlaðan rétt sinn til undanþágu frá gjaldtöku beint á ákvæðum 61. gr. samningsins.

V.

Niðurstaða dómsins.

Í stjórnarskrá Íslands er kveðið á um það, að skattamálum skuli skipað með lögum og engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum, sbr. 77. og 40. gr.

Samkvæmt þessu er við það miðað, að almenni löggjafinn hafi stjórnskipulegan rétt til þess að leggja á þjóðfélagsþegnana skatta og opinber gjöld eftir málefnalegum og reglubundnum sjónarmiðum og enn fremur, ef sérstök efni eru til, að leggja skatt á tiltekna þjóðfélagshópa á eðlisrökréttan og málefnalegan hátt til sérstakra og jafnvel almennra þarfa. Hvorki stjórnarskrárlöggjafinn né almenni löggjafinn tryggir skattgreiðendum það sérstaklega, að þeir fái notið með beinum eða óbeinum hætti jafnvirðis þess, sem þeir hafa greitt í skatta eða önnur opinber gjöld.

Að því er best verður séð, deila aðilar máls þessa ekki um það, að heimild að lögum skorti til þess að leggja á greiðendur þau gjöld, sem um er deilt í máli þessu, þ. e. iðnaðarmálagjald og iðnlánasjóðsgjald, en fallast ber á það með stefndu, að sú lagasetning, sem gjaldtakan byggist á og fyrr er lýst, sé í fullu samræmi við framangreind stjórnarskrárákvæði og þær almennu reglur, sem á þeim eru reistar.

Málsástæður stefnanda eru aðallega þær, að því er iðnaðarmálagjaldið varðar, að með því að honum sé gert skylt að greiða gjaldið, sem renni til Samtaka iðnaðarins, sé hann skyldaður til aðildar að þeim samtökum gegn

vilja sínum, en það sé brot á 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og lögum nr. 62/1994, sbr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hið sama eigi að mörgu leyti við um skylduna til þess að greiða iðnlánasjóðsgjaldið.

Að því er iðnlánasjóðsgjaldið varðar, heldur stefnandi því fram, að gjaldinu hafi ekki verið ráðstafað eins og lög kveði á um, og því sé álagning þess óheimil, og auk þess brjóti hún gegn samningnum um Evrópska efnahags-svæðið, einkum 61. gr. hans.

Eins og fyrr segir, þykir fullnægjandi lagaheimild vera fyrir álagningu iðnaðarmála- og iðnlánasjóðsgjaldanna. Í lögum nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald er kveðið á um það í 3. gr., að tekjur af gjaldinu skuli renna til Samtaka iðnaðarins, sem hafa lögum sínum samkvæmt mjög víðtækt hlutverk og m. a. það að „þjóna íslenskum iðnaði og gæta hagsmuna hans á innlendum og erlendum vettvangi“, eins og segir í 2. gr. laga samtakanna. Þá er það óumdeilt, að aðild að Samtökum iðnaðarins er frjáls, þ. e. a. s., að enginn er lögþvingaður með neinum hætti til aðildar að þeim. Verður engan veginn á það fallist, að sú ákvörðun löggjafans, sem fram kemur í 3. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald, að ráðstafa tekjum af gjaldinu til Samtaka iðnaðarins feli í sér brot á þeim ákvæðum stjórnarskrár og laga, sem vernda menn fyrir því að vera skyldaðir til aðildar að félögum andstætt vilja sínum, þ. e. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eins og hún hefur verið skýrð af Mannréttindadómstól Evrópu. Verður því ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda, sem að þessu lýtur. Sama á við um sömu málsástæðu stefnanda um iðnlánasjóðsgjaldið.

Í þeim lögum, sem heimila álagningu iðnaðarmálagjalds og iðnlánasjóðsgjalds, er kveðið á um það, hvernig tekjum af þessum gjöldum skuli varið að verulegu leyti. Er þar um að ræða undantekningu frá því, sem almennt er, að þeir skattar og gjöld, sem löggjafinn leggur á gjaldendur, renni í ríkissjóð til þess að mæta þeim gjöldum, sem ríkissjóði ber að greiða. Þótt svo kunni að atvikast, að skattfé sé ekki ráðstafað í hvívetna í samræmi við lagaákvæði þar um eða óskynsamlega á einhvern hátt að dómi skattgreiðenda, hefur það ekki í för með sér, að skattlagningarheimildin sé þar með úr gildi fallin eða hana beri að ógilda, eins og stefnandi virðist halda fram. Slíkt gæti hins vegar haft aðrar réttarverkanir í för með sér, sem óþarft er að fjalla um hér. Því ber að hafna þeirri málsástæðu stefnanda, að ógilda beri álagningu iðnlánasjóðsgjaldsins, vegna þess að því hafi ekki verið ráðstafað í samræmi við ákvæði laga um Iðnlánasjóð, og þykir óþarft að taka afstöðu til þess, hvort svo hafi verið eða ekki.

Þá er því haldið fram af hálfu stefnanda, að álagning iðnlánasjóðsgjalds brjóti í bága við 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Meginmál samningsins um Evrópska efnahagssvæðið öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og auglýsingu nr. 31/1993 um samning um Evrópska efnahagssvæðið og bókun um breytingu á samningnum.

Í 61. gr. samningsins er kveðið á um ríkisaðstoð, og segir í 1. mgr. eftirfarandi:

„Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum, er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti, sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.“

Í 3. mgr. greinarinnar er talið upp, hvað geti talist samrýmanlegt framkvæmd samningsins, og segir svo í c-lið: „aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða, enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði, að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum“.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem lagðar hafa verið fram í málinu, nam iðnaðarmálagjald árið 1995 85.933.750 kr., en iðnlánasjóðsgjald 146.500.000 kr. Ekki sýnast liggja fyrir í málinu upplýsingar um sömu gjöld árið 1996, en líkur benda til þess, að um svipaðar fjárhæðir hafi verið að ræða, væntanlega heldur hærri.

Í 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er skýrlega tekið fram, að ríkisaðstoð til ákveðinna fyrirtækja eða framleiðslu ákveðinna vara sé óheimil að því leyti, sem hún hafi áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Hins vegar getur verið heimilt samkvæmt c-lið 3. mgr. sömu greinar að veita aðstoð af ríkisfjármunum til þess að greiða fyrir þróun tiltekinnna greina efnahagslífsins, enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði, að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum.

Samkvæmt lögum um Iðnlánasjóð, sem tekjur af iðnlánasjóðsgjaldi renna til, er sjóðnum ætlað að efla framleiðslu og framleiðni í iðnaði með því að veita stofnlán og styðja við almennt umbótastarf í iðnaði. Verður að telja ráðstöfun gjaldsins falla innan þeirra marka, sem sett eru í c-lið 3. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, þ. e. að greiða fyrir þróun ákveðinnar greinar efnahagslífsins. Ber og að hafa í huga, að um er að ræða fé af sérstöku gjaldi, sem lagt er á iðnrekstur í landinu, en er ekki greitt samkvæmt heimildum um greiðslur úr ríkissjóði. Þeim, sem gjaldið greiða, er ætlað að njóta góðs af því með einhverjum hætti, og getur að sjálfsögðu orðið munur á því milli ára, hvers hagræðis hver gjaldandi nýtur af ráðstöf-

un gjaldsins eða hvort hann nýtur í raun einhvers hagræðis. Hér er í raun um það að ræða, að tekið er fjármagn frá ákveðinni atvinnugrein og það aftur veitt henni til sérstakra þarfa með sérstökum hætti.

Aðstoð sem þessi er heimil, hafi hún ekki svo „óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði, að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum“, eins og orðrétt segir í c-lið 3. málsgreinar.

Iðnlánasjóðsgjaldið nemur mjög lágrí fjárhæð, þegar lítið er til þess, að heil atvinnugrein á í hlut, enda er það einungis brot af prósentu af veltu þeirra fyrirtækja, sem gjaldið greiða. Verður engan veginn séð, að ráðstöfun gjaldsins geti haft svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði, að stríði gegn hagsmunum aðila samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, enda þótt einhver áhrif hljóti hún að hafa, eins og til er ætlast. Stefnandi þykir og engar líkur hafa að því leitt, að svo sé, og þaðan af síður, að hún hafi áhrif á viðskiptaskilyrði á milli þeirra yfirleitt.

Sama máli gegnir um þau áhrif, sem ráðstöfun tekna af iðnlánasjóðsgjaldinu gæti haft á viðskiptaskilyrði milli íslenskra fyrirtækja, að svo miklu leyti sem þau gætu aftur á móti haft áhrif á viðskiptaskilyrði milli aðila samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Ekki verður hér tekin afstaða til þess, hvort rekstur og umsvif Iðnlánasjóðs í heild, sem eru margfalt meiri en ráðstöfun iðnlánasjóðsgjaldsins, falla innan marka 61. greinarinnar, þar sem starfsemi sjóðsins að öðru leyti en því, sem varðar ráðstöfun iðnlánasjóðsgjaldsins, þykir ekki snerta það sakarefni, sem hér er til úrlausnar, og þær málsástæður, er því geta hugsanlega tengst.

Samkvæmt öllu því, sem að framan er rakið, ber að sýkna stefndu af kröfum stefnanda.

Málkostnaður, sem stefnandi greiði stefndu, þykir hæfilega ákveðinn 250.000 kr.

Friðgeir Björnsson dómstjóri kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Stefndu, fjármálaráðherra og iðnaðarráðherra f. h. íslenska ríkisins, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, Gunnars Péturssonar.

Stefnandi greiði stefndu 250.000 kr. í málskostnað.