

Fimmtudaginn 20. janúar 1994.

Nr. 442/1993.

Hagkaup hf.

(Atli Gíslason hrl.)

gegn

landbúnaðarráðherra og

fjármálaráðherra

f.h. ríkissjóðs

(Eiríkur Tómasson hrl.)

Stjórnvaldsákvörðun. Ógilding. Skaðabætur. Flýtimeðferð. Aðfinnslur. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Hrafn Bragason, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Gunnar M. Guðmundsson, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 2. nóvember 1993. Féllst Hæstiréttur á, að málið sætti flýtimeðferð samkvæmt 5. mgr. 124. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Dómkröfur áfrýjanda eru þær:

„1. Að ógiltur verði úrskurður stefnda fjármálaráðherra, dags. 10. september 1993, um synjun á tollafgreiðslu 1008 kg af soðinni svínaskinku með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKAARS00-2C, og ógilt verði synjun tollstjórans í Reykjavík, dags. 06.09.1993, um tollafgreiðslu á soðnum svínahamborgarhrygg með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKAARS001.

2. Að ógilt verði synjun stefnda landbúnaðarráðherra, dags. 15. september 1993, um tollafgreiðslu á ofangreindum 1008 kg af soðinni svínaskinku með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKAARS-002C.

3. Að stefndi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs verði dæmdur til greiðslu skaðabóta að fjárhæð kr. 1.323.091,50 með 0,9% ársvöxtum frá 15.09.1993 til 24. október 1993 og síðan með dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, sbr. lög nr. 67/1989, frá þ.d. til greiðsludags.

4. Að stefnda fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs verði gert að greiða stefnanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti að mati réttarins.“

Stefndu krefjast þess, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og þeim dæmdur málskostnaður fyrir Hæstarétti.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1992 um innflutning segir: „Innflutningur á vöru og þjónustu til landsins skal vera óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að.“ Í athugasemd með greininni segir, að með henni sé innflutningsfrelsi lögfest. Síðan segir: „Lagt er til að einungis verði unnt að víkja frá meginreglunni um innflutningsfrelsi með stoð í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að. Dæmi um þetta eru ákvæði um innflutningstakmarkanir á búvöru og dýrum í lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, og í lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, svo og innflutningstakmarkanir í lögum nr. 11/1928, um varnir gegn því, að gin- og klaufaveiki og aðrir alidýrasjúkdómar berist til landsins.“ Í ræðu viðskiptaráðherra, þá er hann mælti fyrir frumvarpi til þessara laga á Alþingi, kom fram, að frumvarpið væri í samræmi við ákvæði EES-samningsins um frjáls viðskipti með vöru og þjónustu.

Frumvarp að lögum um innflutning var flutt samhliða frumvarpi um gjaldeyrismál og voru frumvörpin afgreidd samhliða frá Alþingi. Lögin saman leystu af hólmi lög nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, en í þeim lögum var bæði fjallað um gjaldeyrismál og innflutningsmál, enda hafa gjaldeyrisverslun og gjaldeyrishöft löngum verið nátengd innflutningsverslun og innflutningshöftum. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 63/1979 var það meginregla, að innflutningur á vörum skyldi ekki háður leyfum, nema annað væri ákveðið í sérstökum lögum eða í reglugerðum eða auglýsingum, sem settar væru með heimild í lögnum sjálfum. Jafnframt var tekið fram í 2. gr., að viðskiptaráðuneytið skyldi annast útgáfu leyfa til innflutnings, að því leyti sem hann væri þeim háður. Var hvort tveggja þetta efnislega í samræmi við ákvæði laga nr. 30/1960 um skipan innflutnings- og gjaldeyrismála o.fl., er voru undanfari laga nr. 63/1979 og komu á umræddri meginreglu um innflutningsfrelsi.

Þeim vörum, sem háðar eru innflutningsleyfi, hefur fækkað smátt og smátt á undanförunum áratugum. Innflutningshömlur hafa þó haldist á fjölmörgum landbúnaðarvörum. Viðskiptaráðuneytið hafði með heimild í lögum nr. 63/1979 gefið út auglýsingar um þær vörutegundir, sem ekki mátti flytja inn óheft, síðast auglýsingu nr.

313/1990 um innflutnings- og gjaldeyrisleyfi. Í þeirri auglýsingu var fjöldi landbúnaðarvara, sem skilgreindar voru með vísan til flokkunar í tollskrá. Á grundvelli 5. gr. laga nr. 88/1992 um innflutning setti ráðuneytið reglugerð nr. 415/1992. Öllum landbúnaðarvörum var sleppt í þessari nýju reglugerð.

Engar breytingar voru gerðar á lögum nr. 46/1985 samfara þessum ráðstöfunum. Vorið 1993 var lagt fram á Alþingi stjórnarfrumvarp að breytingu á þeim ákvæðum laganna, er vörðuðu innflutning á landbúnaðarvörum. Það frumvarp varð ekki útrætt, áður en þinginu lauk, og náði þannig ekki fram að ganga. Á Alþingi því, er nú situr, var lagt fram annað frumvarp um þessi efni, og hefur lögunum verið breytt á grundvelli þess með lögum nr. 126/1993.

Aðilar eru sammála um, að innflutningur á soðinni skinku og hamborgarhrygg hafi verið óheimill án leyfis, meðan lög nr. 63/1979 og auglýsing nr. 313/1990 voru í gildi. Áfrýjandi heldur því fram, að við gildistöku laga nr. 88/1992 hafi innflutningur þessara vörutegunda orðið frjáls, því ekkert í lögum eða milliríkjasamningum banni innflutninginn. Stefndu halda því aftur á móti fram, að í 41. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem í gildi var, þegar ágreiningur reis með aðilum, felist sjálfstætt bann eða takmörkun á allan innflutning landbúnaðarvara án leyfis. Áfrýjandi heldur því fram, að þessari grein sé einungis ætlað að ná til þeirra landbúnaðarvara, sem bannað er að flytja inn samkvæmt öðrum lagaheimildum, og varði greinin skyldu til að leita álits Framleiðsluráðs, áður en þær landbúnaðarafurðir eru fluttar inn. Lög nr. 46/1985 hafa verið endurútgefin sem lög nr. 99/1993, eftir að áorðnar breytingar hafa verið felldar inn í meginmál þeirra. Svarar 52. gr. nýju laganna til 41. gr. eldri laga og er samhljóða henni. Greinin hljóðar svo:

„Áður en ákvarðanir eru teknar um inn- og útflutning landbúnaðarvara skulu aðilar, sem með þau mál fara, leita álits og tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Innflutningur landbúnaðarvara skal því aðeins leyfður að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neyslupörfinni.“

Í greinargerð með 41. gr. laga nr. 46/1985 sagði, að 1. mgr. ákvæðisins væri í samræmi við ákvæði 3. mgr. 3. gr. fyrri laga um

sama efni nr. 95/1981, en samkvæmt fyrri málslið þess ákvæðis áttu þeir, sem ákvarðanir tækju um inn- og útflutning landbúnaðarafurða, svo sem kjöts, mjólkur, mjólkurvara, garðávaxta og gróðurhúsaframleiðslu að leita áður álits Framleiðsluráðs. Verður að líta svo á að hér sé átt við stjórnvaldsákvarðanir. Ber því að skilja ákvæði 1. mgr. 41. gr. laga nr. 46/1985, sbr. nú 52. gr. laga nr. 99/1993, þannig að í því felist að stjórnvöld, sem þessar ákvarðanir ber undir samkvæmt lagafyrirmælum, skuli leita álits ráðsins áður en innflutningur er ráðinn á landbúnaðarvörum sem háðar eru innflutningsleyfum. Er það í samræmi við orðalag og tilurð málsgreinarinnar að verið sé að tryggja að álits Framleiðsluráðs sé leitað áður en hlutaðeigandi stjórnvöld taka þessar ákvarðanir.

Með 2. mgr. 41. gr. var breytt ákvæði í síðari málslið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 95/1981 sem mælti fyrir um það að þess skyldi jafnan gætt að innflutningur færi því aðeins fram að innlend framleiðsla fullnægði ekki neysluþörfinni. Í greinargerð með 2. mgr. 41. gr. var meðal annars sagt: „Í 2. mgr. er nýmæli, en Framleiðsluráði er skv. gildandi lögum aðeins ætlaður umsagnarréttur um innflutning landbúnaðarvara og tekið fram, að þess skuli jafnan gætt að innflutningur á landbúnaðarvörum fari því aðeins fram að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni. Hér er hins vegar sett sú regla, að innflutningur landbúnaðarvara skuli því aðeins leyfður að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni vegna viðkomandi landbúnaðarvöru. Framleiðsluráði er því veittur réttur til að stöðva innflutning þeirra landbúnaðarvara, sem bannað er að flytja inn skv. öðrum lögum, nema að fengnu leyfi einhverra opinberra aðila.“ Síðar í greinargerðinni er hnykkt á þessu og sagt: „Ákvæðum þessarar greinar er ekki ætlað að fjölga eða fækka þeim vörutegundum, sem bannað er að flytja til landsins án sérstaks leyfis, heldur tekur regla 2. mgr. 41. gr. aðeins til þeirra landbúnaðarvara, sem skv. öðrum lögum, þ.e. oftast vegna heilbrigðisástæðna, er bannað að flytja til landsins án leyfis. Þessi regla kemur til viðbótar slíkum ákvæðum. Það ræðst því af skýringu á þeim lagaákvæðum, hvað af búvörum skv. þessu frv. falla undir hugtakið landbúnaðarvara í greininni.“

Líta verður á ákvæði 2. mgr. 41. gr. laga nr. 46/1985 í ljósi þess hvar henni er komið fyrir í löggjöfni og að á þeim tíma, er hún var

í lög leidd, var innflutningur landbúnaðarvara takmarkaður í ýms-um lagaákvæðum, þ. á m. með reglugerðum og auglýsingum, settum með heimild í lögum nr. 63/1979. Af þessu leiðir að 2. mgr. 41. gr. verður ekki skilin öðru vísi en svo, að þar sé vísað til 1. mgr. greinarinnar og átt sé við þær vörur sem nauðsynlegt er að leita umsagnar um. Á þessi skilningur ekki aðeins stöð í greinargerð með ákvæðinu, heldur og í texta lagagreinarinnar sjálfrar, meðal annars vegna orðanna „því aðeins leyfður“, sem fela í sér skírskotun til leyfisbundins innflutnings og sett voru í stað orðanna „fari því aðeins fram“ í fyrri lögum.

Af framansögðu leiðir, að 41. gr. laga nr. 46/1985, sbr. nú 52. gr. laga nr. 99/1993, verður ekki skilin svo, að í greininni felist sjálfstæð takmörkun á innflutningi landbúnaðarvara, heldur sé þar verið að tryggja Framleiðsluráði umsögn um þann innflutning landbúnaðarvara sem takmarkaður er af öðrum lagaákvæðum, eins og fram kemur í skýrum orðum greinargerðar, en þar er að finna helstu heimild um vilja löggjafans við setningu laganna.

Stefndu hafa ekki bent á annað ákvæði í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, eða í öðrum lögum, sem banni innflutning soðinnar skinku og hamborgarhryggs án leyfis. Þurfti því ekki innflutningsleyfi fyrir þessum vörum eftir að lög nr. 63/1979 og auglýsing nr. 313/1990 höfðu verið felld úr gildi. Ber því að taka kröfur áfrýjanda samkvæmt 1. og 2. tölulið til greina þegar af framangreindum ástæðum. Þarf þá ekki að taka afstöðu til varamálsástæðu áfrýjanda um valdsvið og skipan Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Er þá næst að líta til kröfu áfrýjanda um skaðabætur sér til handa. Gögn málsins bera það með sér að áfrýjanda var fullkunnugt um, að réttarágreiningur var uppi á sviði innflutnings landbúnaðarafurða. Verður ekki annað séð en hann hafi með innflutningnum verið að láta reyna á þennan ágreining. Hann gat því firrt sig tjóni með því að beina fyrirspurn til yfirvalda varðandi innflutninginn áður en í hann var ráðist, svo sem hann hafði áður gert í svipuðu tilviki. Væri hann ekki sáttur við svarið, gat hann lagt ágreining um það fyrir dóm, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Verður krafa áfrýjanda um greiðslu skaðabóta ekki tekin til greina af þessum ástæðum. Hefur sú niðurstaða stöð í þeirri almennu reglu skaða-

bótaréttarins, að mönnum beri að haga málum sínum svo, að komist verði hjá tjóni.

Eftir þessum úrslitum er rétt að hver aðili beri sinn kostnað af máli þessu í héraði og fyrir Hæstarétti.

Það athugast, að framlagning áfrýjanda á ljósritum úr dagblöðum var óþörf, enda ekki á þeim gögnum byggt í málinu. Hins vegar verður framlagning lögfræðilegra álitsgerða, sem gerðar voru af öðru tilefni, látin óátalin eins og hér hagar til.

D ó m s o r ð :

Ógiltur er úrskurður stefnda fjármálaráðherra frá 10. september 1993 um synjun á tollafgreiðslu 1008 kg af soðinni svínaskinku með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKA-ARS002C og ógilt jafnframt synjun tollstjórans í Reykjavík frá 6. sama mánaðar um tollafgreiðslu á soðnum svínahamborgarhrygg með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKAARS001.

Ógild er synjun stefnda landbúnaðarráðherra frá 15. september 1993 um tollafgreiðslu á ofangreindum 1008 kg af soðinni svínaskinku með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKA-ARS002C.

Stefndi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs skal sýkn af kröfu áfrýjanda, Hagkaupa hf., um greiðslu skaðabóta.

Staðfest er ákvæði héraðsdóms um málskostnað.

Hver aðili skal bera kostnað sinn af máli þessu fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i
Gunnars M. Guðmundssonar,
Haralds Henryssonar og
Péturs Kr. Hafstein

Pegar áfrýjandi sótti um heimild til innflutnings á soðinni svínaskinku og soðnum hamborgarhrygg 31. ágúst og 2. september 1993, voru í gildi lög nr. 88/1992 um innflutning. Samkvæmt 1. gr. þeirra skyldi innflutningur á vöru og þjónustu til landsins vera óheftur, nema annað væri sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum, sem Ísland er aðili að. Með lögum um gjaldeyrismál nr. 87/1992, sem sett voru samtímis fyrrnefndum lögum, voru numin úr gildi lög nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Með reglugerð nr. 415/1992 um innflutning og innflutningsleyfi féll úr gildi auglýsing nr. 313/1990 um innflutnings- og gjaldeyrisleyfi, sem gefin hafði verið út með stoð í lögum nr. 63/1979, sbr. IV. kafla reglugerðar nr. 312/1990 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Í þessari auglýsingu og fyrri reglugerðum um sama efni, sem fyrir gildistöku laga nr. 63/1979 höfðu verið settar á grundvelli laga nr. 30/1960 um skipan innflutnings- og gjaldeyrismála o.fl., voru ákvæði þess efnis, að innflutningur annarra vara en þar voru greindar væri óheftur eða frjál.

Á þessum tíma voru og í gildi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum, sbr. lög nr. 5/1992 og lög nr. 112/1992. Samkvæmt 55. gr. laganna, upphaflega 41. gr., sbr. nú 52. gr. laga nr. 99/1993 um sama efni, skyldi leita álits og tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins, áður en ákvarðanir væru teknar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Jafnframt var sagt, að innflutningur landbúnaðarvara skyldi því aðeins leyfður, að Framleiðsluráð landbúnaðarins staðfesti, að innlend framleiðsla fullnægði ekki neyslupörfinni. Með innflutningslögnum frá 1992 var ekki hróflað við ákvæðum þessara laga. Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram, að skýring þessarar lagagreinar hljóti að ráðast af greinargerð með henni í frumvarpi að lögnum, þannig að merking hennar sé í reynd önnur og mun þrengri en orð hennar segi til um. Á þetta verður ekki fallist. Samkvæmt lögskýringarreglum víkur greinargerðin að því leyti, sem hún samrýmist ekki skýru og af-

dráttarlausu orðalagi lagagreinarinnar og ótvíræðum vilja löggjafans.

Af greinargerð með frumvarpi til laga um innflutning nr. 88/1992 og meðferð þess á Alþingi verður örugglega ráðið, að vilji löggjafans hefur ekki staðið til þess, að innflutningur landbúnaðarvara yrði svo að segja óheftur nema af heilbrigðisástæðum. Um það ber ekki síst glöggvitni framsöguræða viðskiptaráðherra á Alþingi 10. september 1992, sbr. og yfirlýsingu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis 13. september 1993, þar sem fram kemur sá skilningur, að með lögum nr. 88/1992 hafi „engar efnislegar breytingar orðið á heimildum til innflutnings á búvörum“.

Samkvæmt þessu eru engin efnisrök fyrir því, að svo verði litið á, að gildi áðurnefnds ákvæðis búvörulaga frá 1985 um atbeina Framleiðsluráðs landbúnaðarins og neysluþörf innan lands hafi á þeim tíma, er hér skiptir máli, einskorðast við ákvæði laga um skorður við innflutningi af heilbrigðisástæðum. Innflutningur landbúnaðarvara sætti því í september 1993 þeim reglum, sem fram koma í lögum, enda varð ekki annað ráðið af öðrum lögum eða milliríkjasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 88/1992. Ákvæði samnings um hið evrópska efnahagssvæði um frjáls viðskipti með vöru og þjónustu, sem ekki hafði öðlast gildi á þessum tíma, getur ekki skipt máli við þessa lagatúlkun.

Eigi verður talið, að Framleiðsluráði landbúnaðarins hafi verið fengið ákvörðunarvald með fyrrgreindri 41. gr. búvörulaga. Því er einungis ætlað að staðfesta á grundvelli tiltækra upplýsinga, hvort neysluþörf verði fullnægt með innlendri framleiðslu eða ekki. Ákvörðun um þá skipan hefur löggjafinn tekið. Þeir, sem telja ályktanir ráðsins í þessu efni fara í bága við hagsmuni sína, geta brugðist við þeim með úrræðum, sem almenningi eru tryggð gagnvart stjórnvöldum samkvæmt reglum stjórnisýsluréttar. Verður því ekki fallist á, að í þessu lagaákvæði felist óheimilt framsal valds til Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Samkvæmt framansögðu ber að staðfesta niðurstöðu hins áfrýjanda dóms. Rétt þykir, að hvor aðila beri sinn kostnað málsins fyrir Hæstarétti.

Í málinu voru lagðar fram af hálfu áfrýjanda lögfræðilegar álitsgerðir og blaðaúrklippur með fréttum og greinum, þar sem fjallað

er um þau álitæfni, sem um er deilt. Framlagning slíkra gagna í dómsmáli er andstæð grundvallarreglum réttarfars um málatilbún- að, og ber að átelja hana.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 25. október 1993.

Mál þetta, sem dómtekið var 11. þ. m., er höfðað með þingfestingu þess 24. f. m.

Stefnandi er Hagkaup hf., kt. 671280-0169, Skeifunni 15, Reykjavík.

Stefndu eru landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að ógiltur verði úrskurður stefnda fjármálaráðherra, dagsettur 10. september 1993, um synjun á tollafgreiðslu 1008 kg af soðinni svínaskinku með vörusendingarnúmeri SHEG31083DKA-ARS002C og ógilt verði synjun tollstjórans í Reykjavík, dagsett 6. september 1993, um tollafgreiðslu á soðnum hamborgarhrygg með vörusendingar- númeri SHEG31083DKAARS001, enn fremur, að ógilt verði synjun stefnda landbúnaðarráðherra, dags. 15. september 1993, um tollafgreiðslu á ofangreindum 1008 kg af soðinni svínaskinku.

Endanlegar dómkröfur stefnanda varðandi skaðabætur eru þær, að fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs verði dæmdur til greiðslu kr. 1.323.019,50 með 0,9% ársvöxtum frá 15. september 1993 til 25. október 1993 og síðan með dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, sbr. lög nr. 67/1989, frá þeim degi til greiðsludags.

Þá krefst stefnandi þess, að fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs verði gert að greiða stefnanda málskostnað að mati dómsins.

Endanlegar dómkröfur stefndu eru þær, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og tildæmdur málskostnaður að viðbættum virðisauka- skatti af málflutningsþóknun skv. málskostnaðarreikningi.

Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur féllst á beiðni stefnanda, að mál þetta fengi flýtimeðferð einkamála að hætti 19. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Málsatvik.

Málsatvik eru þau, að 31. ágúst sl. flutti stefnandi til landsins 1008 kg af soðinni, niðurskorinni og pakkaðri svínaskinku og 1479 kg af soðnum ham- borgarhrygg. Stefnandi lagði samdægurs fram umsókn um tollafgreiðslu á skinkunni ásamt gögnum og vottorðum um hana, svo sem heilbrigðis- og upprunavottorði. Af hálfu tollstjórans í Reykjavík var synjað um tollaf- greiðslu vörunnar þegar næsta dag. Þann dag sendi stefnandi tollstjóranum í Reykjavík bréf, þar sem hann krafðist tafarlausrar tollafgreiðslu vörunnar, enda taldi hann synjunina ólögmæta.

Stefnanda barst svarbréf 9. september sl., þar sem fram kom, að tollstjórnin í Reykjavík hefði sent erindi hans til umfjöllunar og ákvörðunar fjármálaráðuneytisins. Ráðuneytið hefði svarað erindinu með því að vísa til bréfs forsætisráðherra, dags. daginn áður, þar sem fram kom, að forræði málsins væri hjá landbúnaðarráðherra og væri það í samræmi við yfirlýsingu, sem forsætisráðherra hefði gefið Alþingi sl. vor um forræði á innflutningi á búvöru.

Stefnandi lagði fram umsókn um tollafgreiðslu á soðnum hamborgarhrygg þann 2. september sl. ásamt gögnum og vottorðum um hann. Afgreiðsla þeirrar umsóknar er dags. 6. september sl., þar sem stefnanda er bent á að áritun landbúnaðarráðuneytis fyrir innflutningi svínakjöts vanti.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 9. september sl., kærði stefnandi afgreiðslu beggja þessara vörusendinga eftir því sem ráða má af efni bréfsins. Hins vegar er þar einvörðungu vísað til vörusendingarnúmers er varðar svínaskinkuna.

Með úrskurði 10. september sl. staðfesti fjármálaráðherra synjun tollstjórans í Reykjavík um afgreiðslu vörunnar. Í úrskurðarorði var þess jafnframt getið að stefnanda bæri að leita álits Framleiðsluráðs landbúnaðarins áður en endanleg ákvörðun yrði tekin um innflutning vörusendingarinnar.

Stefnandi sendi landbúnaðarráðherra samdægurs bréf og krafðist þess, að ráðuneyti hans tilkynnti tollstjóranum í Reykjavík, að innflutningur væri heimill á soðnu svínakjöti. Teldi ráðuneytið hins vegar, að innflutningur þessi væri háður leyfi, var þess krafist, að ráðuneytið léti í té skriflegan rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu sinni þar sem fram kæmi á hvaða lagareglu hún byggðist.

Landbúnaðarráðuneytið synjaði kröfu stefnanda með bréfi, dagsettu 13. s. m., með þeim rökstuðningi, að ekki lægi fyrir staðfesting Framleiðsluráðs landbúnaðarins fyrir því, að innlend framleiðsla á svínakjöti fullnægði ekki neyslupörfinni hér á landi, sbr. ákvæði 2. mgr. 52. gr. laga nr. 99/1993 og reglugerðar nr. 373/1993.

Stefnandi mótmælti þessum sjónarmiðum ráðuneytisins með bréfi, dagsettu 14. s.m. Jafnframt vakti hann athygli á því, að ef leita skyldi umsagnar Framleiðsluráðs landbúnaðarins, væri það skv. 52. gr. laga nr. 99/1993 í verkahring þess sem teldi sig hafa vald til leyfisveitingarinnar. Stefnandi benti á, að umsókn hans um innflutning hefði legið fyrir allt frá því að hann óskaði eftir tollafgreiðslu vörunnar 31. ágúst sl., og teldi ráðuneytið þann innflutning háðan leyfi sínu, hlyti það að leita þeirra álita og umsagna, sem það teldi þörf á.

Hinn 15. september sl. voru landbúnaðarráðherra afhent gögn þau, sem lögð höfðu verið fyrir tollstjóra. Eftir því sem fram kemur í bréfi, sem gögnunum fylgdi, var það gert samkvæmt beiðni landbúnaðarráðherra. Sama dag barst lögmanni stefnanda afrit af bréfi landbúnaðarráðuneytisins til tollstjórans í Reykjavík þar sem fram kemur, að ráðuneytinu hafi borist bréf Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 10. september sl., með þeim upplýsingum, að nægar birgðir væru til af svínakjöti í landinu og því gæti ráðið ekki mælt með innflutningi meðan þannig stæði á. Landbúnaðarráðuneytið taldi að virtum þessum upplýsingum, að ekki væri unnt að tollafgreiða vörusendingu stefnanda, og endursendi því stefnanda umbeðin gögn.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi kveður úrskurd fjármálaráðherra um synjun á tollafgreiðslu ofangreindrar vörusendingar ólögmetan, þar sem niðurstöðu hans skorti bæði lagaheimild og lagarök. Þá sé synjun tollstjórans í Reykjavík og landbúnaðarráðherra ólögmet af sömu ástæðu.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 88/1992 um innflutning skuli innflutningur á vöru og þjónustu til landsins vera óheftur, nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland sé aðili að. Telur stefnandi, að hér sé sett fram skýr meginregla um frjálsan innflutning og eingöngu megi takmarka þann innflutning með lagasetningu, sbr. orðalag ákvæðisins. Að áliti stefnanda sé hvergi í íslenskum lögum bannaður innflutningur á soðnu svínakjöti. Því sé innflutningur á þeirri vöru ekki háður leyfisveitingu samkvæmt íslenskum rétti og óheimilt sé að takmarka hann með ákvörðun stjórnvalds. Þá sé hvergi í þeim milliríkjasamningum, sem Ísland sé aðili að, kveðið á um bann við innflutningi á soðnu svínakjöti. Þvert á móti sé tilgangur þessara samninga fríverslun og langtímamarkmið samningsaðila að aflétta hindrunum á innflutningi landbúnaðarafurða í viðkomandi ríkjum.

Stefnandi telur hvorki lagaheimild né lagarök heimila það skilyrði stefndu fyrir innflutningnum, að Framleiðsluráð landbúnaðarins staðfesti, að innlend framleiðsla á þeim vörum, sem um ræðir, fullnægi ekki eftirspurn, með vísan til 52. gr. laga nr. 99/1993 og reglugerðar nr. 373/1993.

Stefnandi telur af athugasemd með 41. gr. laga nr. 46/1985, sem sé samhljóða 52. gr. laga nr. 99/1993, megi ætla að hún taki til þeirra landbúnaðarvara sem bannað sé að flytja inn samkvæmt öðrum lögum. Greinin feli því ekki í sér sjálfstætt bann við innflutningi búvara. Verði innflutningur á

soðnu svínakjöti því ekki takmarkaður með tilvísun til þessa ákvæðis sjálfstætt.

Að álitni stefnanda getur takmörkun á hinni afdráttarlausu meginreglu um frjálsan innflutning ekki grundvallast á eins rúmri og frjálsri lögskýringu á 52. gr. laga nr. 99/1993 og stefndu byggja ákvarðanir sínar á. Allar takmarkanir á innflutningsfrelsi þurfi að vera skýrar. Telur stefnandi, að þetta hafi verið ítrekað með hinum nýju innflutningslögum nr. 88/1992, en þeim lögum hafi verið ætlað að tryggja, að þetta frelsi gæti ekki verið takmarkað af stjórnvöldum hverju sinni. Komi upp vafi um innflutningstakmarkanir, verði að skýra hann borgurinum í hag.

Stefnandi telur að tilvísanir stefndu til reglugerðar nr. 373/1993 fái ekki staðist. Sú reglugerð sé ekki birt í Stjórnartíðindum fyrr en 10. september sl., sama dag og fjármálaráðherra úrskurðaði um innflutninginn. Umrædd reglugerð hafi því ekki tekið gildi fyrr en 10 dögum eftir að umsókn stefnanda lá fyrir um innflutninginn og geti þar af leiðandi ekki gilt um hana. Þá telur stefnandi, að reglugerðin uppfylli ekki þau skilyrði innflutningslaga að undantekningar verði að eiga sér stoð í lögum eða milliríkjasamningum.

Í því tilviki að dómurinn komist að þeirri niðurstöðu þrátt fyrir skýr ákvæði laga nr. 88/1922, að lög nr. 99/1993 gildi um innflutning landbúnaðarvara, þá kveður stefnandi það vera varamálsástæðu sína, að synjun stjórnvalda á tollafgreiðslu ofangreindra vörusendinga sé allt að einu ólögmet með því að 52. gr. laga nr. 99/1993 feli í sér óheimilt framsal löggjafans á ákvörðunarvaldi til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, enda sé ráðið hvorki stjórnvald í skilningi stjórnarfrarsréttar né hlutlaus úrskurðaraðili, heldur hagsmunagæslunefnd innlendra framleiðenda, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1993.

Vegna synjunar tollstjórans í Reykjavík, fjármálaráðherra og síðar landbúnaðarráðherra á ofangreindum innflutningi telur stefnandi umræddar vörusendingar hafa orðið sér verðlausar. Niðurstöðu í máli sínu hafi hann fengið 15 dögum eftir að umsókn hans lá fyrir. Sá langi tími, sem það tók stjórnvöld að taka ákvörðun í málinu, sé að álitni stefnanda óafsakanlegur og einkum í ljósi þess, að hér hafi verið um að ræða viðkvæma vöru með takmarkað geymsluþol.

Ekki er tölulegur ágreiningur með aðilum um upphæð skaðabótakröfu stefnanda.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Af hálfu stefndu er sýknukrafan byggð á þeirri forsendu að 52. gr. laga nr. 99/1993, áður 41. gr. laga nr. 46/1985, takmarki innflutning á búvöru,

þ.á m. soðnu svínakjöti. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar sé fyrirvaralaust boðið að þeir aðilar, sem taka ákvarðanir um inn- og útflutning landbúnaðarvara, skuli leita álits og tillagna Framleiðsluráðs, jafnframt því sem í 2. mgr. sé fortakslaust mælt svo fyrir, að innflutningur landbúnaðarvara skuli því aðeins leyfður að ráðið staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni. Í eldri lögum um sama efni, þ.e. lögum nr. 95/1981 um Framleiðsluráð landbúnaðarins og verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o. fl., hafi samsvarandi ákvæði ekki verið eins afdráttarlaust. Þannig hafi ekki verið svo fyrir mælt í þeim lögum, að innflutningur landbúnaðarvara skyldi því aðeins leyfður, að ráðið staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni. Í lagaákvæðinu sé vísað til ákvarðana um inn- og útflutning búvara, án þess að nánar sé tiltekið hverjar þær ákvarðanir séu.

Hugtakið „ákvarðanir“ hafi verið skýrt mjög rúmt í stjórnarfarsrétti og hljóti m.a. að taka til almennra ákvarðana um inn- og útflutning, sem eðli máls samkvæmt séu fyrst og fremst í höndum tollyfirvalda skv. tollalögum nr. 55/1987. Dæmi um slíka ákvörðun sé einmitt ákvörðun tollstjórans í Reykjavík að synja stefnendum um afhendingu á vörum þeim, sem mál þetta snýst um.

Hugtakið „landbúnaðarvörur“ beri sömuleiðis að skýra rúmt, sbr. samsvarandi ákvæði í eldri lögum nr. 95/1981. Að minnsta kosti sé ljóst, að það hljóti að taka til svínakjöts, hvort sem um sé að ræða hrátt eða soðið kjöt. Með orðinu neysluþörf í niðurlagi ákvæðisins sé að sjálfsögðu vísað til neysluþarfar hér innan lands. Í greinargerð með frumvarpi því, sem síðar hafi orðið að lögum nr. 46/1985 og lögum nr. 99/1993, sé að vísu gert ráð fyrir að umrætt ákvæði takmarki ekki innflutning á landbúnaðarvörum eitt sér. Þessi ráðagerð í greinargerðinni endurspeglar á hinn bóginn ekki í orðalagi ákvæðisins, sem takmarki, eins og fyrr segir, slíkan innflutning við það, að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni innan lands.

Ummæli í greinargerð með lagafrumvarpi geti að sjálfsögðu haft áhrif á skýringu laga, en slík ummæli geti hins vegar ekki breytt afdráttarlausu orðalagi laga eða ótvíræðum skilningi á þeim. Við skýringu á hinu umrædda ákvæði 52. gr. laga nr. 99/1993 verði og að hafa í huga við hvaða aðstæður lög nr. 46/1985 voru sett. Þá hafi verið í gildi reglugerð nr. 172/1980 um innflutnings- og gjaldeyrisleyfi, sem sett hafi verið með heimild í lögum nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, en í reglugerðinni sé skýrt kveðið á um, að innflutningur á landbúnaðarvörum sé háður leyfi hverju sinni. Af þeim sökum skipti í sjálfu sér engu máli varðandi það álita-

efni, sem hér sé til úrlausnar, hvort ákvæði í 41. gr. laga 46/1985 hafi sjálfstætt gildi eða ekki á þeim tíma.

Samkvæmt þessu sé sýknukrafan byggð á þeirri forsendu að ákvæði það, sem upphaflega hafi verið að finna í 41. gr. laga nr. 46/1985, nú 52. gr. laga nr. 99/1993, hafi sjálfstætt og frá upphafi takmarkað innflutning á landbúnaðarvörum, þ. á m. soðnu svínakjöti, með þeim hætti, sem fram komi í 2. mgr. ákvæðisins. Lög nr. 88/1992 hafi þess vegna engin áhrif haft á þessa takmörkun á innflutningi landbúnaðarvara.

Komist dómendur að þeirri niðurstöðu að ákvæðið í 41. gr. laga nr. 46/1985 hafi ekki sjálfstætt og frá upphafi takmarkað innflutning á landbúnaðarvörum, þ. á m. soðnu svínakjöti, þá sé því haldið fram, að gildissvið ákvæðisins hafi breyst og orðið víðtækara með setningu laga nr. 88/1992. Í lögum nr. 63/1979, sem lög nr. 88/1992 hafi leyst af hólmi, segi, að innflutningur á vörum til landsins skyldi ekki háður leyfum nema annað væri ákvæðið í sérstökum lögum svo og í reglugerðum eða auglýsingum, sem ríkisstjórnin hafi sett samkvæmt heimild í lögum. Þrátt fyrir breytt orðalag hafi því ekki falist neitt nýmæli í lögum nr. 88/1992, þrátt fyrir það að vöruinnflutningur til landsins væri þar talinn frjáls. Hins vegar hafi breytingin verið í því fölginn, að í hinum nýju lögum sé svo mælt fyrir að undantekningar frá meginreglunni þurfi að styðjast við lög eða milliríkjasamning. Af því leiði að innflutningur verði ekki lengur bannaður eða takmarkaður með stjórnvaldsfyrirmælum, svo sem áður hafi tíðkast. Hafi viðskiptaráðherra lýst því yfir á Alþingi, þegar hann hafi mælt fyrir frumvarpi til laga nr. 88/1992, að efnisatriði þeirra væru „nánast þau sömu og innflutningsákvæðin í lögum nr. 63/1979“. Í greinargerð með frumvarpinu hafi verið áréttað, að við gildistöku laganna verði einungis unnt að víkja frá meginreglunni um innflutningsfrelsi með stoð í lögum eða milliríkjasamningum. Síðan segi þar orðrétt: „Dæmi um þetta er ákvæði um innflutningstakmarkanir á búvörum og dýrum í lögum nr. 46/1985 og framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og í lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra.“ Verði ekki annað ráðið af þessum ummælum en að gengið sé út frá því að í lögum nr. 46/1985 og lögum nr. 99/1993 sé að finna almennt ákvæði, er sjálfstætt banni eða takmarki innflutning á landbúnaðarvörum.

Ef það hefði verið ætlun Alþingis að leyfa með setningu laga nr. 88/1992 takmarkalausann innflutning á landbúnaðarvöru, hefði slíkt að sjálfsögðu falið í sér algjöra stefnubreytingu löggjafans í landbúnaðarmálum frá því, sem tíðkast hefur um áratugaskeið. Engin tiltæk lögskýringargögn gefi til kynna, að þetta hafi verið tilgangur löggjafans.

Með vísan til þessa sé krafist sýknu af dómkröfum stefnanda á þeirri for-

sendu, að með setningu laga nr. 88/1992, er hafi afnumið þær takmarkanir á innflutningi landbúnaðarvara, sem hafi verið að finna í auglýsingu nr. 313/1990 um innflutnings- og gjaldeyrisleyfi, hafi það verið eindreginn vilji löggjafans, að slíkur innflutningur yrði áfram takmarkaður með sama hætti og áður hafi verið.

Sú staðhæfing stefnanda, að 52. gr. laga nr. 99/1993 feli í sér óheimilt valdframsal löggjafans á ákvörðunarvaldi til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sé ekki á rökum reist. Í fyrsta lagi sé Framleiðsluráði landbúnaðarins ekki ætlað að meta upp á sitt eindæmi, hvort innflutningur á landbúnaðarvörum skuli heimilaður, heldur sé ráðinu einvörðungu ætlað að gefa umsögn um, hvort innlend framleiðsla fullnægi neysluþörfinni innan lands. Löggjafinn feli þannig sérfróðum aðila að upplýsa hverjar séu staðreyndir málsins, þ.e. í þessu tilviki fyrirbyggjandi birgðir og væntanleg framleiðsla á svínakjöti í landinu í samanburði við neyslu innan lands.

Í öðru lagi verði að hafa það í huga að Framleiðsluráð landbúnaðarins sé stjórnvald í skilningi stjórnarfrásréttar.

Niðurstaða þessa sé sú, að löggjafinn hafi sjálfur tekið af skarið um það hvenær innflutningur á landbúnaðarvörum skuli heimilaður og hvenær ekki, sbr. hið fortakslausa orðalag í 52. gr. laga nr. 99/1993. Það lagaákvæði taki mið af verkaskiptingu þeirri milli löggjafans og framkvæmdavaldsins, sem gert sé ráð fyrir í stjórnarskránni.

Af hálfu stefndu er því sérstaklega mótmælt að stefnandi skuli leggja fram sem sönnunargögn í máli þessu lögfræðilegar álitsergðir og greinargerð frá utanríkisráðuneyti, sem hafi nær einvörðungu að geyma lögfræðileg álit starfsmanna í ráðuneytinu. Álitsergðir þessar feli í sér málflutning af hálfu stefnanda og brjóti framlagning þeirra sem dómskjala í bága við meginreglu laga nr. 91/1991, sbr. einkum 80., 95. og 101. gr. laganna. Þess er þó ekki krafist úr því sem komið er, að stefnanda verði synjað um að leggja fram umrædd skjöl, en hins vegar beri dómendum að líta fram hjá þeim við úrlausn málsins, þar sem þau séu ekki sýnileg sönnunargögn í skilningi X. kafla laga nr. 91/1991.

Niðurstaða.

Á undanförunum áratugum hefur sú þróun orðið í löggjöf að dregið hefur verið úr takmörkunum á vöruinnflutningi til landsins. Sama gildir um útflutning vara frá landinu. Þannig var innflutningur á vörum til landsins gefinn frjáls með lögum nr. 30/1960 um skipan innflutnings- og gjaldeyris mála, nema annað væri ákveðið í sérstökum lögum eða í reglugerð sem ríkisstjórninni var heimilt að gefa út samkvæmt þeim lögum að höfðu samráði

við Landsbanka Íslands, Seðlabankann. Þetta var að mestu tekið óbreytt upp í lög nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála sem felld voru úr gildi með lögum nr. 88/1992 um innflutning. Í 1. gr. hinna síðarnefndu laga segir svo: „Innflutningur á vöru og þjónustu til landsins skal vera óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum, sem Ísland er aðili að.“ Í athugasemd með greininni segir, að með henni sé innflutningsfrelsi lögfest. Síðan segir orðrétt: „Lagt er til, að einungis verði unnt að víkja frá meginreglunni um innflutningsfrelsi með stöð í lögum eða milliríkjasamningum, sem Ísland er aðili að.“ Dæmi um þetta eru ákvæði um innflutningstakmarkanir á búvöru og dýrum í lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum . . .“

Kemur þá til skoðunar, hvort innflutningstakmarkanir á soðinni svínaskinku sé að finna í lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem voru í gildi er ágreiningsefni þetta reis. Lög þessi voru endurútfegin sem lög nr. 99/1993 eftir að áorðnar breytingar höfðu verið felldar inn í meginmál þeirra. Tóku þau gildi 8. september sl. og svarar 52. gr. þeirra til 41. gr. eldri laga og er henni samhljóða. Greinin hljóðar svo: „Áður en ákvarðanir eru teknar um inn- og útflutning landbúnaðarvara skulu aðilar, sem með þau mál fara, leita álits og tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins.“

Innflutningur landbúnaðarvara skal því aðeins leyfður að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni.“

Í upphafi greinargerðar með 41. gr. segir, að 1. mgr. hennar sé í samræmi við reglu 3. mgr. 3. gr. laga nr. 95/1981 um útflutning búvara. Síðan segir í greinargerðinni: „Hér er hins vegar sett sú regla, að innflutningur landbúnaðarvara skuli því aðeins leyfður að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni vegna viðkomandi landbúnaðarvöru. Framleiðsluráði er því veittur réttur til að stöðva innflutning þeirra landbúnaðarvara, sem bannað er að flytja inn skv. öðrum lögum, nema að fengnu leyfi einhverra opinberra aðila. . . . Ákvæðum þessarar greinar er ekki ætlað að fjölga eða fækka þeim vörutegundum, sem bannað er að flytja til landsins án sérstaks leyfis, heldur tekur regla 2. mgr. 41. gr. aðeins til þeirra landbúnaðarvara, sem skv. öðrum lögum, þ. e. oftast vegna heilbrigðisástæðna, er bannað að flytja til landsins án leyfis. Þessi regla kemur til viðbótar slíkum ákvæðum. Það ræðst því af skýringu á þeim lagaákvæðum, hvað af búvörum skv. þessu frv. falla undir hugtakið landbúnaðarvara í greininni.“

Í tilvitnaðri 3. mgr. 3. gr. laga nr. 95/1981 segir, að áður en ákvarðanir séu teknar um inn- og útflutning landbúnaðarafurða, svo sem kjöts, mjólkur,

mjólkurvara, garðávaxta og gróðurhúsaframleiðslu, skuli aðilar, sem með mál þessi fara, leita álits Framleiðsluráðs. Þrátt fyrir það að upptalning sú á landbúnaðarvörum, sem tekin er upp í lagatexta 3. mgr. 3. gr. laga nr. 95/1981, sé felld brott í 41. gr. laga nr. 46/1985, þá er orðalag lagaákvæðisins sjálfs skýrt og markmið þess ljóst. Innflutningur landbúnaðarvara er heimill að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Annars vegar er um að ræða það formsatriði, að álits og tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins skuli leita, áður en ákvörðun um inn- og útflutning er tekin. Hins vegar kemur sú efnisregla fram í greininni að því aðeins skuli leyfa innflutning, að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægi ekki neyslupörf landsmanna.

Deilt er um það í máli þessu, hvort ákvæði 41. gr. laga nr. 46/1985 feli í sér sjálfstæða heimild til takmörkunar á innflutningi landbúnaðarvara eða hvort skýra beri ákvæðið í ljósi tilvitnaðrar greinargerðar þannig að slík takmörkun ráðist aðeins af ákvæðum annarra laga. Hér stangast á skýrt orðalag lagaákvæðisins og tilgangur höfunda lagafrumvarpsins eins og hann kemur fram í greinargerðinni.

Samkvæmt afdráttarlausu orðalagi 41. gr. laga nr. 46/1985, sem ekki verður vikið til hliðar vegna orðalags í greinargerð, og í ljósi þess skýra markmiðs löggjafans að veita innlendri landbúnaðarframleiðslu forgang gagnvart erlendum afurðum, geti hún fullnægt þörfum markaðarins, er niðurstaða dómsins sú, að áðurgreind 41. gr., nú 52. gr. laga nr. 99/1993, takmarki frelsi til innflutnings á landbúnaðarvörum.

Það er pólitísk ákvörðun hvenær afnema beri takmörkun á meginreglunni um innflutningsfrelsi. Slík ákvörðun er á verksviði löggjafans en ekki á verksviði dómstóla. Umræður á Alþingi um frumvarp það, er varð að lögum nr. 88/1992 um innflutning, benda til þess, að litið hafi verið svo á að um formbreytingu á löggjöfinni væri að ræða fremur en efnisbreytingar. Verður ekki talið að með þeim lögum hafi ákvæði 41. gr. laga nr. 46/1985 verið vikið til hliðar og heimildir til innflutnings landbúnaðarvara rýmkaðar.

Þá er deilt um það hvort greindar innflutningstakmarkanir taki til soðins svínakjöts. Orðið landbúnaðarvara verður ekki skýrt þrengra en orðið „búvara“ sem löggjafinn hefur sjálfur skilgreint í 2. gr. laganna, m.a. sem afurðir svína. Þykir verða að líta svo á, að þar sé vísað til afurða í hvaða formi sem er og að ákvæðið taki jafnt til soðinna sem hrárra landbúnaðarvara.

Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 99/1993, ber að leita álits og tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins, áður en ákvörðun er tekin um inn- og útflutning landbúnaðarvara.

Málefni landbúnaðarins heyra undir landbúnaðarráðuneytið skv. 9. gr. laga nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt því er það landbúnaðarráðherra, sem fer með ákvörðunarvald það, sem talað er um í greininni.

Framleiðsluráði landbúnaðarins er ætlað tvíþætt hlutverk í 41. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 52. gr. laga nr. 99/1993, annars vegar skv. 1. mgr. að gefa landbúnaðarráðherra álit og tillögur áður en ákvarðanir eru teknar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Það hlutverk ráðsins skerðir ekki ákvörðunarvald ráðherra varðandi inn- og útflutning landbúnaðarvara. Hins vegar ber ráðinu skv. 2. mgr. að gefa umsögn um birgðir viðkomandi landbúnaðarvöru í landinu og hvort þær fullnægi neysluþörfinni. Má fallast á með stefndu að með þeim hætti hafi löggjafinn falið ráðinu, sem sérfróðum aðila, að afla upplýsinga um staðreyndir máls. Þrátt fyrir það að landbúnaðarráðherra skuli því aðeins veita leyfi til innflutnings að með upplýsingum ráðsins sé staðfest að innlend framleiðsla fullnægi ekki neysluþörfinni, þá verður ekki talið að löggjafinn hafi framselt ákvörðunarvald sitt til Framleiðsluráðs landbúnaðarins með þeim hætti sem stefnandi heldur fram. Ber því að hafna þeirri málsástæðu stefnanda.

Eins og mál þetta liggur fyrir dóminum er sjálf afgreiðsla Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 10. september sl., sem synjun landbúnaðarráðherra byggist á, ekki til umfjöllunar hér.

Það er álit dómsins, þegar það er metið sem hér hefur verið rakið, að sýkna beri stefndu af öllum kröfum stefnanda.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Af hálfu lögmanns stefnanda hafa verið lagðar fram sem dómskjöl lögfræðilegar álitsgerðir. Gerði lögmaður stefndu athugasemdir við framlagningu þeirra. Dómurinn fellst á að framlagning þessara gagna brjóti í bága við 80., 95. og 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, enda virðist tilgangur þeirra sá einn að upplýsa dóminn um lögfræðilega túlkun þeirra sem álitin veittu, á þeim lögum, sem hér eru til umfjöllunar. Ber að finna að þessum málalíbúnaði lögmanns stefnanda.

Valtýr Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan ásamt héraðsdómurinum Hjördísi Hákonardóttur og Sverri Einarssyni.

D ó m s o r ð:

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Hagkaupa hf.

Málskostnaður fellur niður.