

Fimmtudaginn 8. júní 2000.

Nr. 69/2000.

**Benedikt E. Jónsson og  
Finnborg Guðbjörnsdóttir**

(Steingrímur Pormóðsson hrl.,

Lára G. Hansdóttir hdl.)

gegn

**Bændasamtökum Íslands**

(Gunnar Sturluson hrl.) og

**Íslenska ríkinu**

(Sigrún Guðmundsdóttir hrl.)

Stjórnarskrá. Stjórnsýsla. Greiðslumark. Beingreiðslur. Andmælaregla.  
Rannsóknarregla. Leiðbeiningarregla. Gjafsókn. Sératkvæði.

*B og F, sem ráku sauðfjárbúskap á jörðinni BA, keyptu jarðirnar LI og HL og fylgdu með kaupunum greiðslumark er nam 349,1 ærgildi og 244 kindur. Framleiðsluráð landbúnaðarins tilkynnti B að beingreiðslur samkvæmt greiðslumarkinu yrðu stöðvaðar, þar sem komið hefði fram ábending frá forðagæslumanni um að skráning sauðfjár á LI hefði verið endurskoðuð og í ljós hefði komið að enginn ásetningur væri lengur skráður að baki beingreiðslum á þessu lögbýli, en B og F höfðu flutt bústofn LI að BA. Eins og ákvæði laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum um aðilaskipti greiðslumarks urðu skýrð þóttu þau ekki fara í bága við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um jafnræði, friðhelgi eignarréttarins eða atvinnufrelsi. Hins vegar var talið að ákvörðun Framleiðsluráðs hefði varðað miklu fyrir atvinnu B og F og fjárhag þeirra. Áður en ákvörðunin hefði verið tekin hefði þeim ekki verið gefinn kostur á að tjá sig, en fyrir lá að áfrýjendur höfðu í hyggju að samnýta hina nýkeyptu jörð með jörð þeirri, sem þau hjuggu á. Eins málið lá fyrir þótti hafa verið nauðsynlegt að kanna það frekar og leita eftir sjónarmiðum B og F áður en ákvörðun yrði tekin, sbr. 10. gr. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar sem þessara ákvæða hafði í engu verið gætt var fallist á kröfur B og F um að ákvörðunin yrði felld úr gildi og þeim greidd fjárhæð, sem nam vangreiddum beingreiðslum. Eins og málið lá fyrir þótti hins vegar ekki hafa verið sýnt fram á að lagaskilyrði væru til að taka til greina kröfu B og F um að þeim væri heimilt að færa framleiðslurétt frá LI að BA.*

### Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar 22. febrúar 2000 og krefjast þess aðallega, að ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins samkvæmt bréfi 9. júní 1999 um að stöðva beingreiðslur til áfrýjenda vegna lögbýlisins Litla-Fjarðarhorns frá og með 1. júní 1999 verði felld úr gildi; að viðurkennt verði með dómi, að áfrýjendum sé heimilt að færa „framleiðslurétt“ sinn frá framangreindu lögbýli þeirra til lögbýlisins Bakka, Reykhólahreppi í Barðastrandarsýslu, og njóta þar beingreiðslna af honum frá 1. mars 1999; og að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða áfrýjendum 788.845 krónur með dráttarvöxtum frá 9. nóvember 1999 til greiðsludags. Til vara krefjast þeir þess að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða sér 7.042.000 krónur með dráttarvöxtum frá 9. nóvember 1999 til greiðsludags. Í báðum tilvikum krefjast þeir málskostnaðar sér til handa í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál, en áfrýjendur hafa fengið gjafsókn á báðum dómstigum.

Stefndu krefjast aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, en til vara að kröfur áfrýjenda verði lækkaðar verulega og málskostnaður látinn niður falla.

#### I.

Áfrýjendur reka sauðfjárbúskap að Bakka í Geiradal, Reykhólahreppi í Barðastrandarsýslu. Greiðslumark sauðfjár fyrir það lögbýli nam 273 ærgildum árið 1998, en á árinu 1999 var þeim úthlutað 3 ærgildum til viðbótar. Eins og rakið er í héraðsdómi keyptu þau hinn 23. nóvember 1998 jarðirnar Litla-Fjarðarhorn og Hlíð í Broddaneshreppi, Strandasýslu. Með í kaupunum fylgdi greiðslumark, er nam 349,1 ærgildi og 244 kindur. Fluttu þau kindurnar fljótlega að Bakka og hafa haft þær þar til vetrarfóðrunar, en þau segja tilgang sinn með framangreindum kaupum hafa verið þann að renna frekari stoðum undir rekstur sinn. Jarðirnar Litla-Fjarðarhorn og Hlíð hafi þau eftir atvikum ætlað að nota til sumarbeitar, en ekki sé langt á milli jarðanna og götur greiðar að sumri til.

Með tilkynningu Framleiðsluráðs landbúnaðarins 9. mars 1999 var

áfrýjanda Benedikt sent yfirlit um beingreiðslur til hans 1. febrúar og 1. mars 1999 vegna Litla-Fjarðarhorns. Í bréfi ráðsins til hans 9. júní 1999 var vísað til tilkynningar hans 7. janúar sama ár, þar sem hann hafi verið tilgreindur sem nýr handhafi beingreiðslna á lögbýlinu. Hafi handhöfn beingreiðslna samkvæmt tilkynningunni verið skráð 13. janúar 1999 og standi sú skráning óbreytt. Í ljós hafi komið við samannburð á greiðslumarki lögbýla 1999 og ásetningi sauðfjár haustið 1998 samkvæmt skrásetningu forðagæslu Bændasamtaka Íslands, að ásetningur fullnægði skilyrðum fyrir fullum beingreiðslum, sbr. ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 5/1996 um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum og beingreiðslur 1996 – 2000. Hafi afgreiðsla beingreiðslna því hafist 1. febrúar með eðlilegum hætti. Seint í apríl 1999 hafi hins vegar komið ábending frá forðagæslunni um að skráning sauðfjár á Litla-Fjarðarhorni hefði verið endurskoðuð og við endurtekinn samannburð á forðagæsluskrá og greiðslumarksskrá hafi komið í ljós, að enginn ásetningur hafi lengur verið skráður að baki beingreiðslum á þessu lögbýli. Ráðið hafi því stöðvað afgreiðslu beingreiðslna vegna lögbýlisins frá og með 1. júní 1999.

Fram kemur í skýrslu forðagæslu Bændasamtaka Íslands frá 30. desember 1998 að þegar hinn 30. nóvember það ár hafi allur bústofn verið farinn frá Litla-Fjarðarhorni að Bakka.

## II.

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. 14. gr. laga nr. 124/1995, skal greiðslumark sauðfjár bundið við lögbýli og skal aðeins einn framleiðandi vera skráður handhafi beingreiðslu, sem því fylgir. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar voru heimil aðilaskipti greiðslumarks milli lögbýla fram til 1. júlí 1996, enda væru uppfyllt skilyrði, sem sett yrðu í reglugerð. Í 4. mgr. er svo fyrir mælt að heimilt sé að flytja greiðslumark milli lögbýla við sameiningu þeirra, ef eigandi lögbýlis, sem hefur búið og stundað framleiðslu síðastliðin tvö ár, flytji á annað lögbýli og ef eigandi að sérskráðu greiðslumarki flytji á annað lögbýli. Samkvæmt 3. mgr. 39. gr. laganna, sbr. 15. gr. laga nr. 124/1995, þarf handhafi greiðslumarks að eiga að lágmarki 0,6 vetrarfóðraðar kindur fyrir hvert ærgildi greiðslumarks árið 1996 til að fá fulla beingreiðslu. Síðan skyldi landbúnaðarráðherra ákveða árlega ásetningshlutfall að fengn-

um tillögum framkvæmdanefndar búvörusamninga. Liggur ekki annað fyrir en að framangreint ásetningshlutfall hafi staðið óbreytt.

Greint er frá málsástæðum og lagarökum aðila í héraðsdómi. Fallist er á það með héraðsdómi að ákvæði 3. og 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 verði skýrð svo að þau fari ekki í bága við jafnræðisreglu 65. gr., eignarréttarákvæði 72. gr. og atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr., 10. gr. og 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.

Ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins um niðurfellingu beingreiðslna vegna Litla-Fjarðarhorns, sem tilkynnt var með bréfi 9. júní 1999, varðaði miklu fyrir atvinnu áfrýjenda og fjárhag þeirra. Skilningur á ákvæðum 4. mgr. 38. gr. og 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993 er ekki einhlítur og fyrir liggur að Framleiðsluráð landbúnaðarins hefur túlkað þau svo, þegar um samnýtingu tveggja jarða er að ræða, að fullnægjandi sé að ásetningur sé skráður á annarri jörðinni. Verður þetta ráðið bæði af bréfi ráðsins til lögmanns áfrýjenda 5. júlí 1999 og framburði starfsmanns þess fyrir dómi.

Áður en ákvörðun var tekin um að svipta áfrýjendur beingreiðslum vegna Litla-Fjarðarhorns var þeim ekki gefinn kostur á að tjá sig. Fyrir stefnda Bændasamtökum Íslands lágu gögn, sem gáfu til kynna að áfrýjendur hefðu í hyggju að samnýta hina nýkeyptu jörð með jörð þeirri, er þau bjuggu á. Nánari vitneskja um tilhögun samnýtingarinnar gat skipt miklu um niðurstöðu þegar litið er til framangreinds skilnings framleiðsluráðs á viðeigandi lagaákvæðum og vinnureglna, sem unnið var eftir. Eins og málið lá fyrir var nauðsynlegt að kanna það frekar og leita eftir sjónarmiðum áfrýjenda áður en ákvörðun yrði tekin, sbr. 10. gr. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, einkum þegar haft er í huga, hve miklir hagsmunir áfrýjenda voru í húfi. Hér gat og komið til álita að áfrýjendum yrðu veittar leiðbeiningar um framkvæmd slíkra mála, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga. Verður að telja það verulegan ágalla að þessara ákvæða var í engu gætt. Ábending í fyrrnefndu bréfi 5. júlí 1999 þykir ekki hafa verið nægileg til að bæta hér úr eftir á. Verður samkvæmt þessu fallist á kröfu áfrýjenda um að framangreind ákvörðun verði felld úr gildi.

Áfrýjendur krefjast þess jafnframt að viðurkennt verði með dómi að þeim sé heimilt að færa „framleiðslurétt“ frá Litla-Fjarðarhorni til Bakka og njóta þar beingreiðslna af honum. Verður að skýra kröfu

þessa svo að átt sé við greiðslumark og beingreiðslur í samræmi við það. Eins og mál þetta liggur fyrir hefur ekki verið sýnt fram á að laga-skilyrði séu til að taka kröfuna til greina.

Síðasti liður aðalkröfu áfrýjenda er um beingreiðslur á árinu 1999, sem féllu niður vegna margnefndrar ákvörðunar, en þær nema samkvæmt útreikningum þeirra samtals 788.845 krónum, eins og nánar segir í héraðsdómi. Hefur sú fjárhæð ekki sætt tölulegum andmælum og verður hún tekin til greina þar sem ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins um niðurfellingu beingreiðslna er ógild. Beingreiðslur skulu greiðast úr ríkissjóði, sbr. 1. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993, og verður stefnda íslenska ríkið því dæmt til að greiða áfrýjendum fjárhæð þessa, en ekki hefur verið mótmælt aðild áfrýjanda Finnborgar Guðbjörnsdóttur að kröfunni þótt áfrýjandi Benedikt E. Jónsson sé einn skráður handhafi beingreiðslna vegna Litla-Fjarðarhorns, sbr. 1. mgr. 38. gr. fyrrgreindra laga.

Rétt þykir að staðfesta ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað. Málskostnaður í Hæstarétti fellur niður, en gjafsóknarkostnað skal greiða, eins og í dómsorði greinir.

#### D ó m s o r ð :

Felld er úr gildi ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins 9. júní 1999 um niðurfellingu beingreiðslna vegna lögbýlisins Litla-Fjarðarhorns, Broddaneshreppi í Strandasýslu.

Stefnda íslenska ríkið greiði áfrýjendum, Benedikt E. Jónssyni og Finnborgu Guðbjörnsdóttur, 788.845 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 9. nóvember 1999 til greiðsludags.

Málskostnaðar- og gjafsóknarákvæði héraðsdóms eru staðfest.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður. Gjafsóknarkostnaður áfrýjenda, þar með talin þóknun lögmanns þeirra, 200.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

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

Eins og mál þetta liggur fyrir er ekki ástæða til að vefengja þá staðhæfingu áfrýjenda, að þau hafi keypt lögbýlið Litla-Fjarðarhorn í Broddaneshreppi til að samnýta jörðina með lögbýlinu Bakka í Geiradal, þar sem þau áttu heimili og höfðu rekið búskap sinn. Hafi þeim tilgangi verið lýst við jarðakaupin og við umfjöllun um þau af hálfu hreppsnefndar Broddaneshrepps og jarðanefndar Strandasýslu.

Stefndu hafa ekki sýnt fram á, að sú samnýting jarðanna til sauðfjárræktar og annars búskapar, sem til greina gat komið í höndum áfrýjenda, gæti ekki talist sameining í merkingu 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, þegar málsgreinin væri skýrð eftir markmiðum laganna og efni hennar sjálfar að öðru leyti, en í því fólst meðal annars, að eigandi lögbýlis, sem flytti á annað lögbýli, gæti flutt með sér greiðslumark sitt. Ákvörðun Framleiðsluráðs um að svipta áfrýjendur beingreiðslum vegna Litla-Fjarðarhorns var tekin án þess að þeim væri áður gefinn kostur á að skýra áform sín, og ber að ógilda hana þegar af þeirri ástæðu. Að svo stöddu eru því ekki efni til að fjalla um það í málinu til neinnar hlítar, hvort ákvæði 3. og 4. mgr. 38. gr. standist samanburð við ákvæði stjórnarskrárinnar, né heldur um viðurkenningarkröfu áfrýjenda.

Með þessari athugasemd er ég sammála atkvæði annarra dómenda.

### Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 14. janúar 2000.

Mál þetta, sem dómtekið var 2. febrúar sl., er höfðað með stefnu sem þingfest var 9. nóvember sl. af Benedikt E. Jónssyni og Finnborgu Guðbjörnsdóttur, Bakka, Reykhólahreppi, Barðastrandarsýslu. Málið var upphaflega höfðað gegn Framleiðsluráði landbúnaðarins, Bændahöllinni við Hagatorg, Reykjavík, en við aðalmeðferð málsins tóku Bændasamtök Íslands við aðild málsins. Þá er málið höfðað gegn landbúnaðarráðherra, fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins, Sölvhólsgötu 7, Reykjavík, og fjármálaráðherra, fyrir hönd fjármálaráðuneytisins, Lindargötu, Arnarhvíli, Reykjavík, vegna ríkissjóðs.

#### *Dómkröfur.*

Dómkröfur stefnenda eru þær aðallega:

a. Að ákvörðun stefnda, Framleiðsluráðs landbúnaðarins, samkvæmt bréfi

ráðsins, frá 9. júní 1999, til stefnanda, Benedikts Jónssonar, um að stöðva bein-greiðslur til hans frá og með 1. júní 1999 vegna lögbýlisins Litla-Fjarðarhorns, verði felld úr gildi.

b. Að viðurkennt verði með dómi, að stefnendum sé heimilt að færa fram-leiðslurétt sinn, nú 352,1 ærgildi, frá jörð sinni, lögbýlinu Litla-Fjarðarhorni, Broddaneshreppi, Strandasýslu, til jarðar sinnar, lögbýlisins Bakka, Reykhóla-hreppi, Barðastrandarsýslu, og njóta þar beingreiðslna af þessum framleiðslu-rétti frá 1. mars 1999 að telja.

c. Að stefndu verði dæmdir til að greiða stefnendum 788.845 krónur með dráttarvöxtum frá þingfestingu þessa máls til greiðsludags.

Verði ekki orðið við ofangreindum kröfum gera stefnendur þær dómkröfur, að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnendum 7.042.000 krónur með dráttarvöxtum frá þingfestingardegi til greiðsludags.

Í báðum tilvikum gera stefnendur þær dómkröfur að stefndu verði dæmdir til að greiða stefnendum málskostnað að skaðlausu.

Dómkröfur stefnda, Bændasamtaka Íslands, eru þær aðallega að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda en til vara er þess krafist að kröfur stefn-enda verði verulega lækkaðar. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnenda.

Dómkröfur stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd rík-issjóðs, eru þær aðallega að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnenda og þeim tildæmdur málskostnaður að mati dómsins. Til vara er gerð krafa um veru-lega lækkun á dómkröfum stefnenda og í því tilviki verði málskostnaður látinn falla niður.

Ekki er gerð krafa um frávísun máls þessa en í greinargerðum stefndu koma fram ábendingar og það álit þeirra að vísa eigi máli þessu frá dómi ex officio í heild eða að hluta. Í þinghaldi 14. desember sl. var jafnframt lögð fram bókun stefnanda þar sem fram koma athugasemdir hans og svör við þessum ábend-ingum. Þar sem dómari taldi að hugsanlega gæti verið um að ræða atriði sem kynnu að varða frávísun málsins ex officio, í heild eða að hluta, gaf hann lög-mönnum aðila kost á að tjá sig um þau sérstaklega í þinghaldi þann 4. janúar sl. og var málið síðan tekið til úrskurðar. Í úrskurði uppkveðnum 7. janúar sl. komst dómari að þeirri niðurstöðu að ekki væru efni til þess að vísa málinu frá dómi ex officio, hvorki í heild né að hluta.

### *Málavextir.*

Málavextir eru helstir þessir að þann 23. nóvember 1998 keypti Benedikt E. Jónsson ásamt konu sinni, Finnborgu Guðbjörnsdóttur, jarðirnar Litla-Fjarðar-horn og Hlíð í Broddaneshreppi, Strandasýslu. Með í kaupunum fylgdi fram-leiðsluréttur, 349,1 ærgildi og 244 kindur.

Fljótlega eftir kaupin fluttu Benedikt og kona hans ærnar á jörð sína Bakka í Geiradal, Reykhólahreppi, Barðastrandarsýslu, þar sem þau hafa haft þær á veturna til hagræðingar varðandi gegningar og sauðburð. Jarðirnar, Litla-Fjarðarhorn og Hlíð í Broddaneshreppi, kveðast þau síðan ætla að nota til sumararbeitar eftir atvikum, en ekki sé svo langt á milli jarðanna og götur greiðar að sumri til.

Stefnendur kveða tilgang þeirra með kaupum á jörðinni og ofangreindum framleiðslurétti vera þann að renna frekari stoðum undir rekstur þeirra, sem er sauðfjárbúskapur. Framleiðsluréttur þeirra hjóna var fyrir kaupin 273,0 ærgildi. Töldu þau nauðsyn á að auka þann rétt svo takast mætti að hagræða rekstrinum og halda áfram fjárbúskap, á lögbýli þeirra, Bakka, Geiradal, sem þau telja hafa verið erfiðan síðustu misserin. Með því að auka ærgildin úr 273 ærgildum í 622 telja stefnendur, að grundvöllur sé fyrir rekstrinum, þannig að af rekstrinum fáiast viðunandi tekjur, án þess að þau stundi jafnframt aðra vinnu.

Þann 7. janúar 1999 tilkynnti stefnandi, Benedikt Jónsson, stefnda, Framleiðsluráði landbúnaðarins, að hann væri nýr handhafi beingreiðslna á lögbýlinu Litla-Fjarðarhorni, Broddaneshreppi á Ströndum. Stefndi, Framleiðsluráð, skráði handhöfn beingreiðslna samkvæmt tilkynningunni þann 13. janúar 1999.

Við samanburð á greiðslumarki lögbýla 1999 og ásetningi sauðfjár haustið 1998 samkvæmt skráningu forðagæslu Bændasamtaka Íslands seinni hluta janúar 1999 fullnægði ásetningur skilyrðum 5. gr. reglugerðar nr. 5/1996 um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum og beingreiðslur 1996-2000. Hófust beingreiðslur til stefnanda, Benedikts, þann 1. febrúar 1999.

Í lok apríl 1999 benti forðagæsla Bændasamtaka Íslands á að skráning sauðfjár á Litla-Fjarðarhorn haustið 1998 hefði verið endurskoðuð og þá hafi komið í ljós að enginn ásetningur sauðfjár var skráður lengur á lögbýlinu. Stöðvaði stefndi, Framleiðsluráð, þá beingreiðslur til stefnanda, Benedikts, vegna Litla-Fjarðarhorns, frá og með 1. júní 1999, þar sem talið var að skilyrði reglugerðar nr. 5/1996, sbr. lög nr. 99/1993, væru ekki lengur uppfyllt og var það tilkynnt bréflega þann 9. júní 1999.

Með bréfi, dagsettu 21. júní 1999, óskaði lögmaður stefnenda eftir frekari rökstuðningi vegna þessarar ákvörðunar. Var því bréfi svarað með bréfi stefnda, Framleiðsluráðs, dagsettu 5. júlí 1999, og stefnendum einnig bent á að ágrein-ingnum mætti skjóta til úrskurðarnefndar með vísan til 42. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

Í bréfi, dags. 5. júlí 1999, sem er svarbréf Framleiðsluráðsins, ítrekar ráðið fyrri rökstuðning sinn. Í bréfinu er tilgreint að 5. gr. reglugerðar nr. 5/1996 sé sett með stoð í 2. mgr. 43. gr. laga nr. 99/1993. Í reglugerðinni sé sett fram krafa um lágmarkssauðfjástofn til að halda óbreyttum beingreiðslum. Framleiðsluráðið beri saman forðagæsluskra Bændasamtakanna og greiðslumarksskra sem

það haldi og stöðvi beingreiðslur til lögbýla án ásetnings. Jafnframt tók Framleiðsluráðið fram að ef um samnýtingu jarða sé að ræða og ásetningur sé fullnægjandi þá hefjist beingreiðslur á ný. Engar upplýsingar hafi komið fram um samnýtingu hjá stefnendum. Í lok bréfs Framleiðsluráðsins tilgreinir ráðið að ekki sé um hliðstæður að ræða varðandi viðskipti með framleiðsluheimildir í mjólk og aflaheimildir fiskiskipa annars vegar og viðskipti með greiðslumark í sauðfé hins vegar og segir jafnframt að ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 nánast banni viðskipti.

Stefnendur telja ofangreinda 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóta í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar sem og atvinnufrelsisákvæði hennar og hafa því höfðað mál þetta.

#### *Málsástæður stefnenda.*

##### *Aðalkrafa stefnenda:*

A. Stefnendur halda því fram að 4. mgr. 38. greinar laga nr. 99/1993 með síðari breytingum feli í sér lagalega mismunun og samræmist því ekki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Beri því að víkja 4. mgr. 38. greinar laga nr. 99/1993 til hliðar, hvað varðar ofangreindar dómkröfur.

Stefnendur telja nauðsynlegt, til grundvallar málsástæðum sínum, að rekja nokkuð efnisskipan laga nr. 99/1993, með síðari breytingum, og benda á neðangreind atriði, sem séu hliðstæð, hvað varði kindakjötsframleiðslu og mjólkurframleiðslu:

I. Samkvæmt 2. mgr. 8. greinar laga nr. 99/1993 með síðari breytingum ákveði verðlagsnefnd framleiðslukostnað sauðfjárafurða fyrir meðalbú. Samkvæmt 1. mgr. 8. greinar ákveði verðlagsnefnd einnig lágmarksverð á mjólk til framleiðenda. Samkvæmt 13. grein laganna skuli verðlagsnefnd og ákveða heildsöluverð búvara sem verðlagðar séu samkvæmt 8. grein. Megi þannig segja að sömu leiðir séu farnar í þessu efni til ákvörðunar á verðlagsgrundvelli bæði kindakjöts og mjólkur.

II. Í 30. grein laga nr. 99/1993 séu síðan ákvæði um að til að hafa stjórn á framleiðslu búvara í samræmi við tilgang laga nr. 99/1993 sé landbúnaðarráðherra rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur og sauðfjárafurða sem bændum sé tryggt fullt verð fyrir.

III. Sambærileg ákvæði um kaup afurðastöðvanna (sláturhúsa og mjólkurstöðva) á framleiðslunni séu síðan í 29. grein laganna.

IV. Í IX. kafla laganna séu síðan ákvæði um framleiðslu og greiðslumark sauðfjárafurða og í X. kafla ákvæði um framleiðslu og greiðslumark mjólkur. Hugtakið greiðslumark sé skilgreint í 2. grein laga nr. 99/1993 með síðari breytingum með þessum orðum: „Greiðslumark lögbýlis er tiltekinn fjöldi ærgilda

eða magn mjólkur mælt í líturum sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslna úr ríkissjóði.“

Í þessari 2. grein sé hugtakið beingreiðslumark skilgreint svo: „Beingreiðslumark er tiltekin fjárhæð sem ákveðin er í 37. gr. og skiptist á milli lögbýla eftir greiðslumarki þeirra.“

V. Í 37. grein, sem sé í IX. kafla laganna, séu ákvæði um að beingreiðslumark sauðfjárafurða verði 1.480 millj. króna á almanaksári og skiptist milli lögbýla miðað við heildargreiðslumark sauðfjár verðlagsárið 1995/1996.

Í 1. mgr. 39. greinar segi síðan að beingreiðsla skuli vera 3.734 krónur á ærgildi á ári.

Í 1. mgr. 48. greinar um mjólkurafurðir segi að beingreiðsla sé framlag úr ríkissjóði til framleiðenda mjólkur og skuli svara til 47,1% af verði mjólkur eins og það sé ákveðið samkvæmt 8. grein laganna.

VI. Í reglugerð nr. 5/1996 sé síðan nánari útfærsla á beingreiðslum vegna sauðfjárafurða og í reglugerð nr. 383/1998 vegna mjólkurframleiðslu.

Samkvæmt ofangreindu búi kindakjötsframleiðendur og mjólkurframleiðendur við sama lagalega umhverfi varðandi rekstur sinn. Báðir njóti ákveðinna niðurgreiðslna frá ríkinu í formi beingreiðslna.

Kindakjötsframleiðendur fái 3.734 krónur á ærgildi á ári, sem greiðist úr ríkissjóði. Í 3. mgr. 7. greinar rgl. nr. 5/1996 séu ákvæði um hvernig beingreiðslum skuli hagað varðandi kindakjötsframleiðendur. 80% af heildargreiðslum greiðist með jöfnum afborgunum l. hvers mánaðar frá mars til október en eftirstöðvarnar 15. desember. Mjólkurframleiðendur fái 47,1% af verði mjólkur greitt frá ríkinu. Í 5. grein rgl. nr. 393/1998 séu síðan frekari ákvæði um beingreiðslur til mjólkurframleiðenda. Láti nærri að hjá báðum fylkingunum nemi beingreiðslurnar um 47% af tekjum innan framleiðsluréttar/greiðslumarks.

Það sem vanti á umsamið verð fái kindakjöts- og mjólkurframleiðendur greitt frá afurðastöðvum, þ.e. sláturhúsum og mjólkurbúum. Sé þá talað um viðmiðunarverð uns endanlega er gert upp í árslok.

Ákvæði varðandi framleiðslu umfram kvóta séu einnig mjög svipuð hvað varði annars vegar kindakjötsframleiðslu og hins vegar mjólkurframleiðslu.

Stefnendur telji því að ekki fái staðist að framleiðendum kindakjöts sé ekki heimilt að hagræða í rekstri sínum með kaupum á viðbótarframleiðslurétti, eins og framleiðendum mjólkur er heimilt samkvæmt 47. grein laga nr. 99/1993. Sé og staðreyndin sú að umfangsmikil viðskipti eigi sér stað með framleiðslurétt til mjólkurframleiðslu eða mjólkurkvóta. Hafi það mjög stuðlað að hagræðingu í þeim rekstri og styrkt stöðu mjólkurframleiðenda í heild á matvörumarkaðnum.

Öll slík hagræðing sé kindakjötsframleiðendum (fjárbændum) hins vegar bönnuð, sem sé mjög til boga af þeirri ástæðu að kindakjötsframleiðendur eigi

í sífellt harðari baráttu við svínakjöts- og alifuglaframleiðendur á matvörumarkaðnum.

Byggja stefnendur á því, eins og áður segi, að 4. mgr. 38. greinar laga nr. 99/1993 standist ekki þá jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar sem sé nú að finna í 65. grein stjórnarskrár, sbr. 3. grein laga nr. 97/1995.

Benda stefnendur á að ákvæði 3. mgr. 38. greinar séu í algerri mótsögn við þau markmið laga nr. 99/1993 sem fram komi í 36. grein laganna, að auka hagkvæmni sauðfjárframleiðslu til hagsbóta fyrir sauðfjárbændur og neytendur og treysta tekjugrundvöll sauðfjárbænda.

Slíkum yfirlýstum markmiðum verði með engu móti náð þegar bannað sé að hagræða í rekstrinum til dæmis með stærri framleiðslueiningum, sem ekki verði náð, nema með kaupum framleiðsluréttar eða sameiningu lögbýla. Benda stefnendur á að meðalsauðfjárbú hafi fram að þessu verið talið 400 ærgildi. Ljóst sé samkvæmt því að bú stefnenda fyrir kaup þeirra á framleiðsluvótanum hafi verið mjög lítið og óhagkvæmt. Þeim hafi því beinlínis verið nauðsyn á frekari framleiðslurétti. Það skuli einnig tekið fram að í dag eru 400 ærgildi ekki lengur talin gefa af sér viðunandi tekjur fyrir meðalfjölskyldu. Hafi því einnig verið vandlifað fyrir ábúendur Litla-Fjarðarhorns af 352,1 ærgildi.

Stefnendur benda einnig á að engin gild rök hafi verið fram færð fyrir efnisákvæðum 3. mgr. 38. greinar laga nr. 99/1993, en samkvæmt megininntaki jafnræðisreglunnar hvíli sú röksemdarskylda einmitt á stefndu í þessu tilviki.

Byggja stefnendur á að þeim sé í fyrsta lagi mismunað gagnvart mjólkurbændum, sem njóti beingreiðslna frá ríkissjóði eins og sauðfjárbændur, en megi þrátt fyrir það kaupa sér aukinn framleiðslurétt til hagræðingar í rekstri. Þá sé sauðfjárbændum með þessu banni einnig mismunað gagnvart útvegsbændum sem njóti einnig svipaðra beingreiðslna frá ríkinu í forni fiskveiðiheimilda, sem þeir þurfi ekki að greiða fyrir. Í þriðja lagi sé það andstætt öllu rekstrarumhverfi að hafa ekki eðlilega möguleika til hagræðingar í þeim rekstri sem menn takast á hendur. Eigi það ekki síst við þegar erfiðleikar steðji að, svo sem verðlækkunarir á afurðum, þegar eini möguleikinn til áframhaldandi reksturs sé í raun framleiðsluaukning eða sameining lögbýla.

B. Stefnendur byggja einnig á að jarðirnar, Litla-Fjarðarhorn og Hlíð, hafi verið auglýstar til sölu á almennum markaði, með gögnum, gæðum og framleiðsluvóta. Hafi hagstæðasta tilboðið komið frá stefnendum og hafi því verið tekið. Benda stefnendur á að það brjóti gegn eignarverndarákvæðum stjórnarskrár að seljendur jarðarinnar hafi ekki mátt selja jörðina ásamt framleiðslurétti og kaupendur kaupa, án þess að kaupendum jarðarinnar hafi borið að setjast að á jörðinni og flytja þangað lögheimili sitt. Benda stefnendur á í þessu sambandi að kaupin séu samþykkt af jarðanefnd Strandasýslu og Broddaneshreppur hafi ekki krafist forkaupsréttar á jörðunum.

C. Þá byggja stefnendur einnig á að það brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, 75. grein, að heimila ekki stefnendum að auka kindakjötsframleiðslu sína, með þeim hætti, sem þau gerðu, enda verði ekki færð þau rök fyrir framsalsbanni á framleiðslurétti sauðfjárafurða að almannahagsmunir krefjist þess að ekki megi framselja slíkan rétt.

D. Stefnendur byggja einnig á því að þar sem um sé að ræða stjórnarskrárvernduð réttindi verði að gæta jafnræðis og hófs þegar slíkum réttindum séu settar slíkar skorður sem felist í 3. mgr. 38. greinar laga nr. 99/1993. Þar sem það hafi ekki verið gert, brjóti 3. mgr. 38. greinar gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins. Einnig verði að líta til þess að ekki verði annað séð en ákvæðinu sé beinlínis ætlað að fækka fjárbændum með því að gera þeim erfitt fyrir. Tilgangurinn sé þá að líkindum sá að stuðla að gróðurvernd. Að beita sauðfjárbændur slíkum fantabrogðum í þeim tilgangi séu vitanlega ómálefnalegar aðgerðir sem brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar (réttmætisregluna).

E. Til grundvallar því að ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins, frá 1. júní 1999, verði felld úr gildi er einnig á því byggt að andmælaréttar stjórnsýsluréttarins hafi ekki verið gætt, sem og rannsóknarreglunnar og rökstuðningsreglunnar. Stefnendur taka fram í þessu sambandi að lög nr. 99/1993 með síðari breytingum kveði einmitt á um að heimilt sé að flytja greiðslumark milli lögbýla með sameiningu þeirra, en hvergi sé kveðið á um að þau lögbýli sem eru sameinuð skuli liggja hlið við hlið. Þá sé einnig ljóst að stefnendur hafi notað jarðirnar Litla-Fjarðarhorn og Hlíð til sumarbeitar fyrir sauðfé og hyggist halda því áfram. Eini rökstuðningur Framleiðsluráðs, í bréfi ráðsins, frá 9. júní 1999, sé að seint í apríl 1999 hafi komið ábending frá forðagæslu Bændasamtaka Íslands um að skráning sauðfjár á Litla-Fjarðarhorni í Broddanesi haustið 1998 hefði verið endurskoðuð og við endurtekinn samanburð á forðagæsluskrá og greiðslumarksskrá hafi komið í ljós að enginn ásetningur var lengur skráður að baki beingreiðslum á þessu lögbýli.

Ekki sé á nokkurn hátt skýrt hvaða lög mæli fyrir um eftirlit forðagæslu Bændasamtaka Íslands í þessu sambandi.

Ekki sé loku fyrir það skotið að hefði Framleiðsluráð ríkisins (sic) gætt þeirra stjórnsýslureglna, sem því beri að fara eftir, hefðu stefnendur getað gert ráðstafanir eða gefið skýringar sem komið hefðu í veg fyrir afnám beingreiðslna til þeirra.

F. Krafa stefnenda um greiðslu á 788.845 krónum sé á því byggð að greiðslumark Litla-Fjarðarhorns hafi verið 352,1 ærgildi árið 1999 eða að beingreiðsluverðmætum að fjárhæð  $(352,1 \times 3.734 = 1.314.741)$  1.314.741, en 80% af þeirri fjárhæð hafi átt að greiðast með jöfnum greiðslum l. hvers mánaðar frá mars til október eða með átta gjalddögum. 80% af 1.314.741 séu 1.051.793 og einn áttundi 131.474. Stefnendur hafi fengið tvær greiðslur. Sex greiðslur séu

því vangreiddar af þessum 80% eða 788.845 krónur. Áskilja stefnendur sér rétt til að krefja síðar um þau 20%, sem eftir eru.

*Varakrafa.*

Verði ekki fallist á aðalkröfur stefnenda gera þau til vara kröfu um að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða þeim 7.042.000 krónur (352,1 x 20.000) sem sé verðmæti þeirra ærgilda sem stefnendur geti nú ekki notað sér. Byggja stefnendur á því að áður en framsal á framleiðslurétti sauðfjárafurða hafi verið bannað, með 14. grein laga nr. 124 frá 6. desember 1995, hafi ærgildið verið selt á 20.000 krónur. Hafi þá ákveðin hagræðing í sauðfjárbúskap, sem komin var af stað, verið stöðvuð. Verði stefnendum meinuð not þeirra ærgilda sem þau keyptu með Litla-Fjarðarhorni sé ljóst að ærgildin komi stefndu til nota með ákveðnum hætti, svo sem með endurúthlutun eða með þeim hætti að stefndu sjái sér hag í þeirri fækkun sauðfjár, sem þá ætti sér stað. Einnig sé ljóst að tjön stefnenda verði að sama skapi.

Varðandi aðild málsins sóknarmegin kveða stefnendur það vera meginreglu í stjórnsýslurétti að sá aðili sem ákvarðanir stjórnvalda beinist að geti krafist úrlausnar um réttmæti þeirra.

Aðild varnarmegin, hvað varðar landbúnaðarráðherra, sé byggð á því að hann gegni ákveðnu lykilhlutverki samkvæmt lögum nr. 99/1993, sbr. l. mgr. 30. greinar laganna um aðild ráðherra fyrir hönd ríkisins að búvörusamningum við fjár- og kúabændur. Þá sé og ljóst að beingreiðslur eru greiddar úr ríkissjóði, þó Framleiðsluráði landbúnaðarins sé falin umsjón með greiðslunum.

Stefnandi styður málsástæður sínar við ákvæði stjórnarskrár um jafnræði, vernd eignarréttinda og atvinnufrelsi. Þá vísa stefnendur til meginreglna stjórnsýsluréttarins um andmælarétt, rannsóknarreglu, meðalhófsreglu, réttmætisreglu, lögmætisreglu og til rökstuðningsreglunnar og samsvarandi ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnendur styðja mál sitt einnig við grunnreglur samkeppnislaga eftir því sem við á.

Varðandi varakröfu stefnenda er vísað til þeirrar auðgunarreglu sem talin er gilda í íslenskum rétti og til almennu skaðabótareglunnar.

*Málstæður stefnda, Bændasamtaka Íslands, og lagarök.*

*Aðalkrafa:*

Aðalkrafa stefnda, Framleiðsluráðs landbúnaðarins, um sýknu er í fyrsta lagi á því byggð að umrædd ákvæði laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum brjóti ekki í bága við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Í öðru lagi er á því byggð að farið hafi verið eftir meginreglum stjórnsýslu-

réttar og ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar ákveðið var að stöðva bein-greiðslur til stefnanda, Benedikts.

Um a-lið kröfugerðar stefnenda.

# I.

Stefnendur byggja á að 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Því mótmælir stefndi, Bændasamtök Íslands. Ólögmæt mismunur og þar með brot á jafnræðisreglunni feli í sér að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti séu meðhöndluð á ólíkan hátt og hafi þau áhrif að viðkomandi njóti lakari réttar en aðrir menn í sambærilegri stöðu. Um slíkt sé ekki að ræða varðandi 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993. Þau sjónarmið sem búa að baki 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 séu m.a. þau að stuðla að jafnvægi milli framleiðslu og sölu sauðfjárafurða í þeim tilgangi að auka hagkvæmni og samkeppnishæfi sauðfjárframleiðslu og treysta tekjugrundvöll sauðfjárbænda. Ákvæðið í 4. mgr. 38. gr. hafi komið til við breytingu á lögum með lögum nr. 124/1995, sem gerð hafi verið vegna samnings ríkisstjórnarinnar og Bændasamtaka Íslands um sauðfjárframleiðslu þann 1. október 1995, en sá samningur hafi breytt samningi um stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt frá 11. mars 1991. Samningurinn sé birtur sem fylgiskjal með frumvarpi til laga, sbr. Alþingistíðindi A 1995-1996, 120. löggjafarþing, þingskjal 100.

Hafi löggjafinn talið að til þess að markmið framangreindra samninga við bændur næðust, þyrfti m.a. að takmarka framsal greiðslumarks á milli lögbýla, sbr. samning um framleiðslu sauðfjárafurða frá 1. október 1995. Í athugasemdum með frumvarpinu sé tekið skýrt fram að verið sé að breyta tilhögun framsals á greiðslumarki þannig að eftir 1. júlí 1996 verði kaup og sala óheimil en áfram verði möguleg tilfærsla milli lögbýla, svo sem við sameiningu lögbýla.

Í málalíbúnaði sínum hafi stefnendur vísað til laga um stjórnun fiskveiða og reglna laga nr. 99/1993 um réttindi kúabænda til beinna greiðslna úr ríkissjóði. Telji stefnendur að í þessu felist brot á jafnræðisreglu stjórnarskrár þar sem mismunandi reglur gildi um framsal réttinda á þessum sviðum. Stefndi hafnar þessu alfarið. Til að um brot gegn jafnræðisreglu sé að ræða verði að vera um sambærileg tilvik að ræða. Mjólkurframleiðendur og útgerðarmenn séu ekki í sambærilegri stöðu og sauðfjárbændur. Starfsumhverfi mjólkurframleiðenda sé allt annað en starfsumhverfi sauðfjárbænda enda markaðsaðstaðan gerólik. Hafi það verið mat Alþingis er það setti umrædda reglu inn í lög nr. 99/1993. Til að undirstrika hversu ólíkar reglur gilda, um rétt til beinna greiðslna í mjólkurframleiðslu annars vegar og sauðfjárframleiðslu hins vegar, megi benda á að þann 17. desember 1997 var gerður samningur um starfsskilyrði við mjólkurframleiðslu á milli landbúnaðarráðherra og Bændasamtaka Íslands. Hafi lögum nr.

99/1993 verið breytt í kjölfarið með lögum nr. 69/1998 þar sem ákvæði samningsins hafi verið lögfest. Sé fyrirkomulag beingreiðslna í mjólkurframleiðslu allt öðruvísi en í sauðfjárfframleiðslu eftir síðastgreinda lagabreytingu.

Þá sé það fjarstæða að telja reglur um fiskveiðiheimildir sambærilegar við beingreiðslur í sauðfjárrækt. Það sé alþekkt staðreynd að lagaumhverfi einstakra atvinnugreina sé mismunandi á Íslandi. Sumar njóti opinberra styrkja, s.s. landbúnaður, og aðrar ekki. Þrátt fyrir það sé ekki um ólögmæta mismunun að ræða. Nokkur svið landbúnaðar njóti ekki ríkisstyrkja og stuðningi við aðrar sé komið fyrir á annan veg en með beinum greiðslum, s.s. með innflutningshömlum.

Það sé grundvallaratriði þegar verið sé að leggja mat á það hvort jafnræðisreglan hafi verið brotin að sams konar tilvik og forsendur liggi til grundvallar samjöfnuði. Í jafnræðisreglunni felist ekki að allir skuli eiga sama rétt óháð atvikum, heldur að þeir sem séu í sambærilegri stöðu að öllu leyti skuli njóta jafnræðis. Þannig verði ekki, með vísan til jafnræðisreglu, settar sömu reglur um réttarstöðu einstakra ólíkra hópa með dómi, s.s. sauðfjárbænda og sjómanna, slík umfjöllun sé einungis á færi löggjafans. Bent er á að ákvæði 38. gr. laga nr. 99/1993 taki til allra sauðfjárbænda og geri engan greinarmun á einstökum bændum. Ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti því ekki í bága við 65. gr. stjórnarskrárinnar.

## II.

Stefnendur hafi ekki sýnt fram á neitt í málinu sem rennt geti stoðum undir þær fullyrðingar í stefnu að um brot gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár sé að ræða. Það eitt að vilji eiganda jarðar um nýtingu hennar falli ekki að skýrum almennum lagaákvæðum um nýtinguna, geri lögin ekki andstæð 72. gr. stjórnarskrár. Þá hafi ekki verið látið á það reyna af stefnendum, hvort skilyrði séu til flutnings greiðslumarksins skv. 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993.

## III.

Stefnendur byggja á að 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar. Er því mótmælt af hálfu stefnda, Bændasamtaka Íslands. Lög nr. 99/1993 komi ekki í veg fyrir að stefnendur auki kindakjötsframleiðslu sína. Þeim sé það frjálst. Hins vegar sé réttur þeirra til að njóta þeirra styrkja sem í beingreiðslum felast takmarkaður. Í því felist ekki takmörkun á atvinnufrelsi þeirra.

Verði hins vegar talið að lög nr. 99/1993 skerði atvinnufrelsi stefnenda, er á því byggt að uppfyllt séu skilyrði 2. málslíðar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að skerðingin sé lögákveðin og að almannahagsmunir krefjist hennar, enda hafi löggjafinn fjallað um þörf fyrir framleiðslustjórnun í landbúnaði og sett almennar reglur um réttindi manna til framleiðslu og til greiðslu úr ríkissjóði til styrktar framleiðslunni.

## IV.

Stefnendur byggja á að við setningu 3. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 hafi meðalhófs ekki verið gætt og það leiði til ólögmætis reglunnar. Þessu mótmælir stefndi alfarið, enda takmarkist gildissvið meðalhófsreglunnar við stjórnsýslulög en bindi ekki hendur löggjafans við lagasetningu.

Ákvæðið, sem og lög nr. 99/1993, sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum og gangi ekki lengra en nauðsynlegt sé til að ná þeim málefnalegu og lögmætu markmiðum sem stefnt sé að með setningu þeirra í samræmi við samning ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtakanna frá 1. október 1995. Grundvöllurinn sé að vernda sauðfjárrækt á Íslandi og tryggja þeim bændum sem hana stundi tiltekin lágmarksréttindi til greiðslu úr hendi ríkisvaldsins. Sé lagasetningin því þrátt fyrir allt í samræmi við þau sjónarmið sem búi að baki meðalhófsreglunni.

## V.

Stefnendur byggja á því að málið hafi ekki verið nægilega rannsakað, andmælaréttur hafi ekki verið virtur og að ákvörðunin hafi ekki verið nægilega rökstudd. Þessu er mótmælt sem röngu.

Samkvæmt 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993 þurfi handhafi að eiga að lágmarki 0,6 vetrarfóðraðar kindur á lögbylí fyrir hvert ærgildi greiðslumarks til að fá fulla beingreiðslu. Þetta skilyrði hafi stefnandi, Benedikt, ekki uppfyllt þann 1. júní 1999 og hafi Framleiðsluráði því borið að stöðva beingreiðslur til hans þar sem hann hafi ekki átt tilkall til þeirra lengur.

Framleiðsluráð hafi haft undir höndum nauðsynlegar upplýsingar frá forðagæslumönnum Bændasamtaka Íslands til úrlausnar málsins. Hafi því og ekki verið mótmælt af stefnendum að umræddar upplýsingar forðagæslumanna væru réttar. Frekari upplýsingaöflunar hafi því ekki verið þörf og óþarft að gefa stefnanda sérstakt færi til að tjá sig um óumdeildar staðreyndir. Þá hafi ákvörðunin verið rökstudd með fullnægjandi hætti bæði með tilkynningu til stefnanda þann 9. júní 1999 og með frekari rökstuðningi í svari til lögmanns stefnanda þann 5. júlí 1999, sbr. dskj. 4 og 6.

Þá hafi stefnendur látið það ógert að kæra ákvörðun Framleiðsluráðs til úrskurðarnefndar skv. 42. gr. laga nr. 99/1993, þrátt fyrir að athygli hafi verið vakin á því í svari stefndu til lögmanns stefnanda þann 5. júlí 1999. Engir gallar hafi því verið á málsmeðferð sem leiða eiga til ógildis ákvörðunarinnar.

Um b-lið kröfugerðar stefnenda.

Af hálfu stefnda, Bændasamtakanna, er því haldið fram að í 4. mgr. 38. gr. séu tæmandi taldar heimildir til að flytja greiðslumark í sauðfé á milli einstakra lögbyla. Stefnendur hafi ekki í málalíbúnaði sínum fært fram nein rök því til stuðnings að þau uppfylli skilyrði greinarinnar og eigi því kröfu á flutningi

greiðslumarks. Þrátt fyrir það telur stefndi að skilyrði flutnings séu ekki fyrir hendi í tilvikum stefnenda. Skorti því lagaheimild fyrir tilflutningi framleiðsluréttarins. Verði því ekki lagt fyrir stefnda með dómi að greiða beingreiðslur til stefnenda af framleiðslurétti lögbýlisins Litla-Fjarðarhorns eins og hann var á árinu 1998.

Um c-lið kröfugerðar.

Með vísan til þess sem að framan er rakið byggir stefndi á því að stefnendur eigi ekki kröfu á greiðslu á beingreiðslum fyrir árið 1999, þar sem lagaskilyrði skorti fyrir greiðslunum.

Varakröfu stefnenda er alfarið mótmælt. Stefnendur hafi ekki sýnt fram á né rökstutt að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu á nokkurn hátt. Þá sé umfang tjónsins ósannað. Stefnendur beri sönnunarbyrði um orsök og umfang tjónsins. Sé í öllu falli fráleitt að byggja kröfu um skaðabætur á fullyrðingum um verðmæti á ærgildum fyrir gildistöku laga nr. 124/1995, sem breyttu reglum um framsal framleiðsluréttar.

Stefnendur vísa til þess að 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 fari í bága við grunnreglur samkeppnislaga. Þessi málástæða sé algerlega vanreifud og ber að vísa henni frá dómi. Einnig megi benda á að lög nr. 99/1993 séu yngri sérlög sem gangi framar ákvæðum laga nr. 8/1993.

Tekið sé undir röksemdir stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra.

Verði ekki fallist á aðalkröfu stefnda, Bændasamtaka Íslands, um sýknu, er til vara gerð krafa um stórfellda lækkun á varakröfu stefnenda. Beri stefnendur sönnunarbyrði um umfang tjóns og skilyrði skaðabóta og hafi þau hvorugt gert. Útreikningi fjárfrafna er mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

Krafa um málskostnað byggist á 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

*Málástæður stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, og lagarök.*

Um a-lið kröfugerðar stefnenda.

Stefndi bendir á að í 2. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum, sé skilgreining á hugtakinu greiðslumark lögbýlis, en það sé tiltekinn fjöldi ærgilda eða magn mjólkur mælt í lítrum sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði.

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 sé greiðslumark í sauðfé bundið við lögbýli. Einnig komi þar fram sú meginregla að á hverju lögbýli skuli aðeins einn framleiðandi vera skráður handhafi beingreiðslu. Í 4. mgr. 38. gr. sé ákvæði um hvenær heimilt sé að flytja greiðslumark milli lögbýla en sú heimild sé takmörkuð við að um sé að ræða sameiningu lögbýla, ef eigandi lögbýlis, sem hefur

búið og stundað framleiðslu síðastliðin tvö ár flytur á annað lögbýli og ef eigandi að sérskráðu greiðslumarki flytur á annað lögbýli.

Í 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993, sbr. 15. gr. laga nr. 124/1995, sé það skilyrði enn fremur sett fyrir rétti til beingreiðslna að handhafi beingreiðslna eigi að lágmarki 0,6 vetrarfóðraðar kindur fyrir hvert ærgildi greiðslumarks á árinu 1996. Eftir þann tíma skuli landbúnaðarráðherra ákveða árlegt ásetningshlutfall á lögbýlum að fengnum tillögum framkvæmdanefndar búvörusamninga. Sama regla komi fram í reglugerð nr. 5/1996 um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum og beingreiðslur 1996-2000, sem sett sé með stoð í 43. gr. laga nr. 99/1993. Ásetningshlutfall sé enn óbreytt frá setningu framangreindra laga- og reglugerðar-ákvæða og sé 0,6 kind á hvert ærgildi.

Því sé haldið fram að ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 9. júní 1999, um að stöðva beingreiðslur til stefnanda vegna lögbýlisins Litla-Fjarðarhorns, Broddaneshreppi, Strandasýslu, frá og með 1. júní 1999, hafi verið lögmæt, þar sem enginn ásetningur var skráður á nefnt lögbýli eins og áskilið sé í 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993, sbr. og 5. gr. rgl. nr. 5/1996.

Þá er því hafnað að brotinn hafi verið andmælaréttur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 svo og rannsóknar- og rökstuðningsregla sömu laga.

Um b-lið kröfugerðar stefnenda.

Samkvæmt 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 séu tilgreindar heimildir til að flytja greiðslumark í sauðfé milli lögbýla, en það sé heimilt við eftirfarandi aðstæður: a) við sameiningu lögbýla, b) ef eigandi lögbýlis, sem hefur búið og stundað framleiðslu í tvö ár, flytur á annað lögbýli og c) ef eigandi að sérskráðu greiðslumarki flytur á annað lögbýli. Heimildir þessar séu tæmandi taldar. Ekki verði séð að stefnandi uppfylli þau skilyrði sem þar komi fram. Því beri að hafna kröfu um viðurkenningu á því að færa framleiðslurétt þeirra frá Litla-Fjarðarhorni til Bakka og njóta beingreiðslna af þessum framleiðslurétti frá 1. mars 1999 að telja þar sem lagaskilyrði skorti fyrir henni.

Í stefnu sé því haldið fram að ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti gegn ákvæðum 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Stefnendur færi þær meginröksemdir fyrir þessari staðhæfingu sinni að sauðfjárbandur og bandur sem stundi mjólkurframleiðslu búi við sama lagaumhverfi og sé hér því um ólöglega mismunun að ræða. Því er haldið fram af hálfu stefnda að hér sé um alrangar staðhæfingar að ræða.

Varðandi jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 97/1995, þá er því haldið fram að hún eigi ekki við í þessu tilviki. Um sé að ræða almenna leiðbeiningarreglu sem ekki feli í sér neinn ákveðinn efnisrétt og er vísað til Alþingistíðinda 118. löggjafarþings, þskj. 389. Löggjafanum sé játað ákveðið svigrúm til setningar laga. Hér í þessu tilfelli sé um sitt hvora

framleiðsluna að ræða sem ekki sé hægt að halda fram að sömu ákvæði eigi að gilda um.

Pá er bent á tilurð búvörulaga. Landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtökin hafi gert með sér nokkra samninga sem liggi til grundvallar frumvörpum sem lögð séu fyrir Alþingi. Þessir samningar hafi verið birtir í Alþingistiðindum sem fylgiskjöl með frumvörpunum, sbr. hér síðar. Varðandi samningsgerðina 1995, er varðaði sauðfjárframleiðsluna, þá hafi hann verið gerður að frumkvæði Bændasamtakanna og hafi meginröksemdir þeirra fyrir því að óskað hafi verið eftir framangreindum breytingum verið byggðar á því að þær myndu leiða til meira jafnræðis milli bænda, betri nýtingar markaða og betri afkomu sauðfjárbænda, m.a. með aukinni framleiðslu.

Pá þyki rétt að gera grein fyrir lagaumhverfinu og samningum milli landbúnaðarráðherra f.h. ríkissjóðs og Bændasamtakanna.

Í samningi um stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt frá 11. mars 1991 og síðar viðaukum sem gerðir voru milli Stéttarsambands bænda (nú Bændasamtaka Íslands) og landbúnaðarráðherra skv. 30. gr. laga nr. 99/1993, hafi verið samið um ákveðnar reglur sem gilda skyldu við framleiðslustjórnun búvara. Útflutningsbætur hafi verið afnumdar og í stað niðurgreiðslna á heildsölustigi hafi komið beingreiðslur til bænda. Greiðslumark hafi tekið við af fullvirðisrétti. Heildargreiðslumark skyldi vera tiltekið magn kindakjöts, mælt í tonnum, sem skiptist í greiðslumark lögbýla. Við ákvörðun greiðslumarksins skyldi byggt á neyslu á síðasta almanaksári og sölupróun á tiltekinn hátt. Greiðslumark skyldi vera bundið við lögbýli. Greiðslumark hvers lögbýlis skyldi vera jafnt því sem fullvirðisréttur býlisins yrði að lokinni aðlögun fullvirðisréttar að innlendum markaði, sem skyldi lokið 31. ágúst 1992. Aðlögunin hafi farið fram með því að ríkissjóður keypti upp fullvirðisrétt, ígildi tæplega 4000 tonna, og skyldi þeim fullvirðisrétti, sem hvert býli hafði að þeirri aðlögun lokinni, breytt í greiðslumark. Yrði um skerðingu eða aukningu að ræða, skyldi hún ganga hlutfallslega yfir alla sauðfjárframleiðendur á lögbýlum, sem einir gátu fengið úthlutað greiðslumarki. Greiðslumarkið hafi þannig falið í sér hlutdeild í kindakjötsmarkaði innanlands og rétt til greiðslu úr ríkissjóði er numið hafi 50% af verði kindakjöts hverju sinni, samkvæmt ákvörðun verðlagsnefndar búvara (sex manna nefnd). Hér hafi því verið um að ræða framleiðslurétt sem gefin hafi verið heimild til að hafa viðskipti með og selja milli jarða. Væri um að ræða umframframleiðslu hjá einstökum framleiðanda, skyldi hún flutt á erlenda markaði og þeim greitt það verð sem til skila gæti komið fyrir þessa umframframleiðslu. Samið hafi verið um líkt fyrirkomulag fyrir framleiðslu mjólkur og fyrir sauðfjárframleiðslu með þeirri undantekningu að beingreiðslur voru ákveðnar þannig að greiða skyldi 47,1% af skráðu verði mjólkur til framleiðanda sem miðað var við verðlagsgrundvöll og var ákveðið á hvern lítra innan

greiðslumarks að meðaltali fyrir allt landið, skv. samningi um stjórn mjólkurframleiðslu dags. 15. ágúst 1992. Lagaumhverfi fyrir sauðfjárframleiðslu og mjólkurframleiðslu hafi því á þessum tíma verið nokkuð svipað. Ákvæði samninganna frá 1991 og 1992 hafi verið lögfest með lögum nr. 5/1992 og 112/1992 um breytingu á þágildandi búvörulögum nr. 46/1985. Samningarnir, með síðari viðaukum, séu birtir sem fylgiskjal með frumvarpi til laga nr. 5/1992 og 112/1992, sbr. Alþingistíðindi, A, 115. löggjafarþing 1991-92, þskj. 298, og Alþingistíðindi A-deild, 116. löggjafarþing 1992-93, þskj. 466.

Með samningi um framleiðslu sauðfjárafurða frá 1. október 1995 hafi orðið veruleg breyting á réttarstöðu sauðfjárbænda og löggjöf um sauðfjárframleiðslu. Við gerð samningsins hafi af hálfu beggja samningsaðila verið byggt á eftirtöldum markmiðum: a) að auka hagkvæmni og samkeppnishæfni sauðfjárframleiðslu til hagsbóta fyrir sauðfjárbændur og neytendur, b) að treysta tekjugrundvöll sauðfjárbænda, c) að koma á samræmi á milli sauðfjárræktar og umhverfisverndar. Í samningnum hafi verið stefnt að því að ná þessum markmiðum með því að breyta rekstrarumhverfi sauðfjárframleiðslunnar, með frjálsara verðlagskerfi, með uppkaupum og tilfærslu á greiðslumarki og með því að styðja sauðfjárbændur sem hætta vildu búskap.

Í hinum nýja samningi frá 1. október 1995 hafi því verið gerðar eftirfarandi grundvallarbreytingar á gildandi samningi frá 11. mars 1991:

Samkvæmt samningnum frá 1995 skyldi öllum sauðfjárframleiðendum vera heimilt að koma með í afurðastöð til förgunar alla framleiðslu án takmörkunar. Allir skyldu fá sama rétt til sölu á innanlandsmarkaði á afurðum sínum án tillits til þess hvort þeir hefðu greiðslumark eða ekki. Talið var að framleiðsla til útflutnings gæti orðið hagkvæm bændum og hafi útflutningsskylda verið sett á alla sem tiltekið hlutfall með nokkrum almennum undantekningum. Framleiðsla sauðfjárbænda hafi hins vegar verið takmörkuð eftir eldri samningi þar sem hver sauðfjárbóndi hafði framleiðslurétt sem takmarkaði rétt hans til að framleiða á markaði innanlands.

Einnig hafi í hinum nýja samningi verið ákveðið að afnema verðlagsákvæði. Verðlagning sauðfjárafurða skyldi gefin frjáls í tveimur áföngum, fyrst í heildsölu og ári síðar til bænda, sem skyldi lögð af haustið 1998. Hér hafi verið um að ræða breytingu frá eldri samningi þar sem heildsölu- og sláturkostnaður var ákveðinn hverju sinni og grundvallarverð til bænda.

Enn fremur hafi þær breytingar verið gerðar í hinum nýja samningi að ákveðið var að beingreiðslur til bænda skyldu framvegis vera að fullu óháðar framleiðslumagni að öllu leyti, en gerð hafi verið krafa um tiltekna sauðfjáreign, 0,6 kindur á hvert ærgildi en landbúnaðarráðherra gat veitt bændum undanþágu frá því ákvæði ef þeir tóku þátt í umhverfisverkefnum í samráði við Landgræðslu ríkisins eða Skógrækt ríkisins eða stunduðu nám eða starfsþjálfun eða

tóku þátt í atvinnuþróunarverkefnum. Samkvæmt eldri samningi hafi það verið skilyrði til að öðlast rétt til beingreiðslna að framleiðsla hvers bónda lægi á bilinu 80-103% af greiðslumarki, mælt í ærgildum.

Þá hafi þær breytingar orðið með samningnum frá 1995 að óheimilt var að flytja greiðslumark í sauðfé á milli lögbýla frá 1. júlí 1996, sbr. 38. gr. 1. nr. 99/1993. Ákvæði samningsins um framleiðslu sauðfjárafurða hafi síðan verið lögfest með lögum nr. 124/1995 um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993. Samningurinn sé birtur sem fylgiskjal með lögum, sbr. Alþingistíðindi A 1995-96, 120. löggjafarþing, þskj. 100.

Með samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu, dags. 17. desember 1997, sem gerður hafi verið milli landbúnaðarráðherra og Bændasamtaka Íslands og lögum nr. 69/1998 um breytingu á lögum nr. 99/1993 þar sem ákvæði hans voru lögfest, sé enn frekar staðfestur sá mismunur sem orðið hafi á rekstrar- og lagaumhverfi sauðfjár- og mjólkurframleiðslu við gerð sauðfjársamnings á árinu 1995, sbr. og lög nr. 124/1995. Verðlagningu, rétti til beingreiðslna og takmörkunum í framleiðslu mjólkur sé í meginráttum haldið þeim sömu og samið hafi verið um með samningum um stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt á árinu 1991. Greiðslumark í mjólk veiti handhöfum þess áfram rétt til beingreiðslna úr ríkissjóði og einnig rétt til hlutdeildar í framleiðslurétti fyrir mjólk á innanlandsmarkað. Hver og einn mjólkurframleiðandi beri hins vegar áfram einn ábyrgð á umframframleiðslu sinni. Viðskipti með greiðslumark í mjólk séu heimiluð áfram. Beingreiðslur í mjólk séu framleiðslutengdar og að mestu bundnar lágmarksverði mjólkur sem verðlagsnefnd búvara ákveði (hluti beingreiðslna fyrir mjólk sé reyndar ekki framleiðslutengdur, sbr. 5. gr. rgl. 383/1998 um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beingreiðslur til bændna verðlagsárið 1998-1999, sbr. nú rgl. nr. 401/1999 um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beingreiðslur til bændna verðlagsárið 1999-2000).

Samkvæmt samningnum frá 17. desember 1997 og lögum nr. 69/1998 um breytingu á lögum nr. 99/1993 hafi hins vegar orðið þær breytingar að gert sé ráð fyrir að verðlagsnefnd búvara ákveði skráð lágmarksverð fyrir mjólk til bændna en samkvæmt eldri samningi hafi verið ákveðið fast verð sem beingreiðslur hafi verið miðaðar við. Við ákvörðun um lágmarksverð skuli verðlagsnefnd búvara byggja á gerð verðlagsgrundvallar fyrir bú af hagkvæmri stærð í stað verðlagsgrundvallar fyrir meðalbú eins og verið hafi samkvæmt eldri samningi, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 69/1998. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. 1. nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 69/1998, ákveði verðlagsnefnd búvara hins vegar aðeins framleiðslukostnað sauðfjárafurða fyrir meðalbú en verðlagning sé að öðru leyti frjáls. Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 99/1992, sbr. 2. gr. 1. nr. 69/1998, sé síðan að finna ákvæði um ákvörðun á verði til framleiðenda í öðrum búgreinum.

Með samningnum frá 17. desember 1997 og lögum nr. 69/1998 sé þannig gengið skrefi lengra en gert hafi verið með búvörusamningum frá 1995 og lögum nr. 124/1995 í þá átt að setja mismunandi reglur um sauðfjár- og mjólkurframleiðslu. Því búi sauðfjárbændur og bændur sem stunda mjólkurframleiðslu núorðið við gjörólíkt stjórnskipulag og rekstrar- og lagaumhverfi og séu staðhæfingar stefnanda um að svo sé ekki því rangar.

Af hálfu stefnda verði ekki séð að þær breytingar á réttarstöðu og lagaumhverfi sauðfjárbænda sem orðið hafi til með samningi um framleiðslu sauðfjárafurða frá október 1995 og þeirrar lagasetningar sem fylgdi í kjölfarið, sbr. lög nr. 124/1995 um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 og síðari búvörusamningar og löggjöf, sbr. l. nr. 69/1998, feli í sér mismunun milli sauðfjárbænda og bænda sem stundi mjólkurframleiðslu sem brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Þá er einnig á það bent að sömu lagareglur gildi ekki um allar atvinnugreinar á sviði landbúnaðar né á öðrum sviðum. Meðal annars megi nefna að svínabændur og alifuglabændur, sem stefnandi segir vera helstu samkeppnisaðila sauðfjárbænda, eigi ekki rétt til beingreiðslna úr ríkissjóði lögum samkvæmt eins og gildi um sauðfjár- og mjólkurframleiðendur. Sama gildi um garðyrkju-bændur og loðdýrabændur. Þá skuli bent á að ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 gildi um alla sauðfjárframleiðslu í landinu og þar með alla sauðfjárbændur en ekki tiltekinn afmarkaðan hóp þeirra. Af hálfu stefnda verði því ekki séð að sú löggjöf sem gildi um sauðfjárframleiðslu og deilt er um í máli þessu, þ.e. 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993, feli í sér ólöglega mismunun gagnvart sauðfjárbændum. Þá verði ekki byggt á lögum um stjórn fiskveiða því þar sé um allt aðra atvinnugrein að ræða.

Í stefnu sé því haldið fram að ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti gegn atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrár, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Hér sé einnig um ranga staðhæfingu að ræða. Bent er á að greiðslu-mark í sauðfé sé lögum samkvæmt óháð framleiðslu og að engin höft séu lögð á framleiðslu sauðfjárbænda andstætt því sem gildi um framleiðslu þeirra bænda sem stundi mjólkurframleiðslu.

Ekki verði heldur séð að um brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar sé að ræða. Það að kaupandi eignar geti ekki notfært sé keypta eign á þann hátt er hann vill í ljósi þess að hann fullnægi ekki almennum lagaskilyrðum geri það ekki að verkum að lagaákvæðið sé andstætt stjórnarskránni.

Um c-lið kröfugerðar.

Með vísan til þess sem að framan er ritað er því hafnað að stefnandi geti átt rétt á greiðslum úr ríkissjóði, hvort sem um er að ræða greiðslu skuldar eða skaðabóta.

Að lokum þyki rétt að vekja athygli á að í stefnu komi fram verulegar rangfærslur um ýmis atriði, m.a. eins og áður hefur verið gerð grein fyrir, að sauðfjárbændur búi við sama rekstrar- og lagaumhverfi og bændur sem stundi mjólkurframleiðslu. Í fyrsta lagi segi í stefnu að tilgangur með kaupum á Litla-Fjarðarhorni, Broddaneshreppi, hafi verið að auka framleiðslurétt úr 273 ærgildum í 622. Þar sem greiðslumark í sauðfé feli ekki í sér framleiðslurétt og framleiðsla sauðfjárafurða sé ekki takmörkuð sé þetta alrangt. Með þessum kaupum hafi hvorki framleiðsluréttur stefnenda á kjöti né öðrum afurðum sauðfjár aukist þar sem framleiðsluréttur sauðfjárafurða sé einfaldlega ekki bundinn neinum takmörkunum. Í öðru lagi sé því haldið fram að nauðsynlegt hafi verið að fullnýta framleiðslutækin og kaupa til þess framleiðslurétt og sagt að þar eigi við sömu sjónarmið um framleiðslu mjólkur og sauðfjár. Þetta sé rangt þar sem engar framleiðslutakmarkanir séu á framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt búvörulögum í dag eins og gildi um framleiðslu mjólkur. Í þriðja lagi sé því haldið fram að sömu leiðir séu farnar til að ákveða verðlagsgrundvöll fyrir mjólk og kindakjöt. Verð fyrir mjólk sé ákveðið af verðlagsnefnd búvara sem lágmarksverð til bænda, sem afurðastöð skuli greiða, en fyrir kindakjöt sé aðeins reiknaður út kostnaður við framleiðslu sauðfjárafurða fyrir meðalbú. Framangreind staðhæfing sé því röng. Í fjórða lagi gætir þess misskilnings að sauðfjárbændum sé tryggt fullt verð fyrir afurðir sínar. Þetta sé að sjálfsögðu alrangt og gildi raunar hvorki um sauðfjárframleiðslu né mjólkurframleiðslu í dag en hugtakið fullvirðisréttur hafi horfið úr íslenskri löggjöf á árinu 1992. Í fimmta lagi séu alrangar staðhæfingar þess efnis að lagaákvæði um umframleiðslu sauðfjárafurða og mjólkur séu mjög svipuð. Sauðfjárbændur taki allir jafnan þátt í útflutningi og sölu á innanlandsmarkaði en mjólkurbændur fái hlutdeild í innanlandsmarkaði í samræmi við greiðslumark sitt (framleiðslurétt sinn) en beri sjálfir ábyrgð á umframframleiðslu sinni.

Í lokin er bent á að í stefnu á bls. 6, e-lið, segi m.a.: „En hvergi er kveðið á um, að þau lögbýli, sem eru sameinuð skuli liggja hlið við hlið. „Vegna þessa sé rétt að taka fram, að lögbýli þau sem fjallað er um í máli þessu og séu eign stefnenda, þ.e. Bakki í Geiradal, Reykhólahreppi, og Litla-Fjarðarhorn í Broddaneshreppi, hafi aldrei verið sameinuð með lögformlegum hætti sem gert er ráð fyrir í 12. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Til að sameina jarðir eða lögbýli þurfi að liggja fyrir samþykki sveitarstjórnar og jarðanefndar viðkomandi sýslu, umsögn Bændasamtaka Íslands. Sameining jarðanna þurfi síðan að hljóta staðfestingu landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 12. gr. jarðalaga nr. 65/1976.

Varakrafa stefndu.

Til vara er gerð krafa um verulega lækkun á dómkröfum stefnenda og í því tilviki að málskostnaður verði látinn falla niður. Útreikningi fjárfrafna er mót-

mælt sem röngum og ósönnuðum. Engin gögn hafi verið lögð fram kröfunni til stuðnings.

Varðandi málskostnað er vísað til 130. gr. laga um meðferð einkamála.

#### *Niðurstaða.*

Með lögum nr. 112/1999 var sú breyting gerð að Bændasamtök Íslands tóku yfir réttindi og skyldur Framleiðsluráðs landbúnaðarins. Bændasamtök Íslands hafa því tekið við aðild málsins af Framleiðsluráði landbúnaðarins.

Með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins dags. 9. júní 1999 var stefnanda máls þessa, Benedikt Jónssyni, tilkynnt að þar sem komið hafði ljós að enginn ásetningur var skráður að baki beingreiðslum á lögbýlinu Litla-Fjarðarhorni hefði Framleiðsluráðið stöðvað beingreiðslur til hans. Af hálfu stefnanda var þess óskað að þessi ákvörðun yrði rökstudd nánar og var það gert með bréfi Framleiðsluráðsins dags. 5. júlí 1999. Í bréfinu kemur fram að greiðslumark lögbýla setji bændum ekki lengur bein skerðingarmörk í framleiðslu en styrkur sá sem í auknum beingreiðslum felist geti riðið baggamuninn í afkomu sauðfjárbúanna að öðru óbreyttu. Þá segir í bréfinu að ekki sé unnt að draga hliðstæður varðandi viðskipti með framleiðsluheimildir í mjólk og aflaheimildir fiskiskipa annars vegar og viðskipti með greiðslumark í sauðfé hins vegar. Um hið síðasttalda gildi, frá 1. júlí 1996, ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 sem nánast banni viðskipti.

Stefnendur voru ekki sátt við þessa afstöðu Framleiðsluráðs landbúnaðarins og höfðuðu mál þetta.

Eru kröfur þeirra samkvæmt a- og b-lið þær, eins og áður greinir, að ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 9. júní 1999 verði felld úr gildi og að stefnendum verði með dómi heimilt að færa framleiðslurétt sinn frá jörðinni Litla-Fjarðarhorni til jarðar sinnar, lögbýlisins Bakka, og njóta þar beingreiðslna af þessum framleiðslurétti frá 1. mars 1999 að telja.

Stefnendur byggja í fyrsta lagi á því að ákvæði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 með síðari breytingum feli í sér lagalega mismunun og samræmist ekki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og beri því að víkja ákvæðinu til hliðar hvað varðar ofangreindar dómkröfur.

Eins og rakið er af hálfu stefnda, íslenska ríkisins, var lagaumhverfi í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt ekki ósvipað fram til 1995 er lögum nr. 99/1993 var breytt með lögum nr. 124/1995. Síðastnefnd lög áttu rót í samningi frá 1. október 1995 um framleiðslu sauðfjárafurða milli landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands. Í 12. gr. laga nr. 124/1995, sbr. 36. gr. laga nr. 99/1993, eru greind markmið með umræddum breytingum en þau voru m.a. að auka hagkvæmni og samkeppnishæfni sauðfjáramleiðslu til hagsbóta fyrir sauðfjárbændur og neytendur. Til að ná fram þeim markmiðum,

sem sett voru, hefur löggjafinn talið nauðsynlegt að gera þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 124/1995 sem fólust m.a. í því að höft voru ekki lengur lögð á framleiðslu sauðfjárbænda en takmarkað var framsal greiðslumarks milli lögbýla. Segir um það í athugasemdum með 10. gr. lagafrumvarps, er varð að lögum nr. 124/1995, að kaup og sala greiðslumarks sé óheimil frá 1. júlí 1996 en áfram verði möguleg tilfærsla milli lögbýla, svo sem við sameiningu lögbýla.

Ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar stendur ekki í vegi fyrir því að löggjafinn setji mismunandi lagareglur um hinar ýmsu greinar atvinnulífsins. Þá verður ekki séð að sömu lagareglur verði að gilda um allar greinar landbúnaðar. Umdeild ákvæði 38. og 39. gr. laga nr. 93/1993, sbr. l. nr. 124/1995, voru sett í lögin, ásamt fleiri ákvæðum, í lögmætum tilgangi, til þess að ná fram ákveðnum markmiðum í sauðfjárrækt og taka lögin til allra þeirra er stunda sauðfjárrækt. Er því ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda að 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993, með síðari breytingum, feli í sér ólögmæta mismunun eða samræmist ekki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Fallast ber á með stefndu að það eitt að vilji stefnanda um nýtingu jarðar þeirrar, er hann keypti, fellur ekki að almennum lagaákvæðum um nýtinguna gerir lögin ekki andstæð 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Eins og fram er komið eru engin höft lögð á framleiðslu sauðfjárbænda og geta stefnendur því aukið kindakjötsframleiðslu sína. Hins vegar er réttur til þess að njóta beingreiðslna takmarkaður, sbr. 38. og 39. gr. laga nr. 99/1993. Er því ekki fallist á að 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 brjóti í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi.

Meðalhöfsregla 12. gr. laga nr. 37/1993 tekur til stjórnvalda en takmarkar ekki rétt löggjafans til lagasetningar. Verður því ekki séð að þessi málsástæða eigi hér við.

Andmælaregla stjórnsýsluréttarins í 13. gr. laga nr. 37/1993 felst í því að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Óumdeilt er að stefnendur fluttu fé sitt frá Litla-Fjarðarhorni að Bakka. Fyrir liggur að þegar Framleiðsluráð landbúnaðarins fékk ábendingu um það frá forðagæslu Bandasamtaka Íslands um að enginn ásetningur væri lengur skráður að baki beingreiðslum á Litla-Fjarðarhorni voru beingreiðslur felldar niður til stefnenda 1. júní 1999 og tilkynnt um það með bréfi dags. 9. júní 1999. Var þessi niðurstaða rökstudd enn frekar í bréfi Framleiðsluráðsins til stefnenda 5. júlí 1999 og þeim jafnframt bent á heimild til þess að skjóta ágreiningi um beingreiðslur til úrskurðarnefndar. Stefnendur hafa ekki sýnt fram á að þau hafi haft fram að færa upplýsingar eða rök er hefðu getað haft áhrif á ákvörðun Fram-

leiðsluráðsins. Þykir ekki sýnt fram á að andmælaregla stjórnsýsluréttarins hafi verið brotin í þessu tilviki.

Upplýst er að þegar ákvörðun Framleiðsluráðsins var tekin var enginn ásetningur skráður á lögbýlið Litla-Fjarðarhorn, eins og áskilið er í 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993. Hefur ekki verið sýnt fram á annað en að ákvörðun Framleiðsluráðsins hafi verið lögmæt og verður hún því ekki felld úr gildi.

Stefnendur hafa ekki sýnt fram á í máli þessu að þau uppfylli skilyrði 4. mgr. 38. gr. laga nr. 99/1993 um heimild til þess að flytja greiðslumark sitt.

Samkvæmt framansögðu ber því að hafna kröfum stefnenda samkvæmt kröfuliðum a og b. Með sömu rökum ber og að hafna kröfulið c.

Varakrafa stefnenda er órökstudd. Ekki hefur verið sýnt fram á að stefndu hafi bakað sér bótaskyldu gagnvart stefnendum. Er kröfunni því hafnað.

Eftir atvikum þykir rétt að hver aðili beri sinn kostnað af máli þessu.

Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þóknun lögmanns þeirra, Steingríms Þormóðssonar hrl., 180.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Kristjana Jónsdóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

#### D ó m s o r ð :

Stefndu, Bændasamtök Íslands og landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af kröfum stefnenda, Benedikts E. Jónssonar og Finnborgar Guðbjörnsdóttur.

Málkostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þóknun lögmanns þeirra, Steingríms Þormóðssonar hrl., 180.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

---