

Fimmtudaginn 17. október 1996.

Nr. 221/1995.

Íslenska ríkið

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

gegn

Þórði M. Sigurjónssyni

(Skúli Pálsson hrl.)

(Ólafur Björnsson hdl.)

og gagnsök

Stjórnarskrá. Framsal valds. Fullvirðisréttur. Greiðslumark.

Dómur Hæstaréttar.

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

Aðaláfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 27. júní 1995. Hann krefst aðallega sýknu af öllum kröfum gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að dæmdar fjárhæðir í héraði verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti verði niður felldur.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði með stefnu 26. september 1995. Hann krefst þess aðallega, að aðaláfrýjandi greiði sér 2.550.000 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 10. desember 1991 til greiðsludags, en til vara aðra og lægri fjárhæð, en þó ekki lægri en dæmt var í hinum áfrýjaða dómi. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

I.

Síðla árs 1991 bauð gagnáfrýjandi til sölu fullvirðisrétt sinn til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991/1992, sbr. reglugerð nr. 262/1991, sem hafði sérstaklega verið sett um framleiðsluna þetta ár. Fullvirðisréttur var í 1. gr. reglugerðarinnar skilgreindur sem það magn mjólkur- og sauðfjárafurða, sem framleiðendum var ábyrgt fullt verð fyrir á grundvelli búvörusamnings samkvæmt a-lið 30. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Samningur sá, sem hér er vitnað til, hafði verið gerður milli Stéttarsambands bænda, og landbúnaðarráðherra. Samkvæmt honum tók ríkissjóður ábyrgð á mjólkurverði afurðastöðva til bænda, og var

verð og magn ákveðið fyrir hvert verðlagsár. Samkvæmt 35. gr. sömu laga skyldi taka ákvarðanir um beitingu heimilda til framleiðslustjórnunar í reglugerð, og byggðist setning reglugerðar nr. 262/1991 á því ákvæði. Í 6. gr. þessarar reglugerðar var heimilað að kaupa og selja fullvirðisrétt þessa verðlagsárs milli lögbýla á sama búmarkssvæði með ákveðnum takmörkunum. Takmörk voru sett um, hvað auka mætti fullvirðisrétt hvers lögbýlis. Síðan sagði: „Við sölu skal halda eftir og skrá sérstaklega hjá seljanda 20% af þeim fullvirðisrétti, sem hann býður til sölu. Þannig skal skrá þann fullvirðisrétt í tvennu lagi, sem boðinn er og seldur. Fjórir fimmtu hlutar verða skráðir hjá kaupanda, en einn fimmti hluti hans verður skráður áfram sérstaklega hjá seljanda. Þann fullvirðisrétt skal fella niður, ef nauðsynlegt reynist að skerða framleiðslurétt mjólkurframleiðenda milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993 til að ná jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar innan lands.“

Gagnáfrýjandi seldi níu aðilum alls 85.000 lítra af fullvirðisrétti sínum fyrir 115-125 krónur hvern lítra, en hélt eftir 21.250 lítrum, sem voru sérskráðir á hann í fullvirðisréttarskrá, sem Framleiðsluráð landbúnaðarins heldur. Hann framleiddi þetta verðlagsár samkvæmt þessum sérskráða fullvirðisrétti og skilaði til afgreiðslustöðvar.

Stéttarsamband bænda og landbúnaðarráðherra höfðu 11. mars 1991 gert með sér nýjan samning, sem gilda átti verðlagsárin 1. september 1992 til 31. ágúst 1998. Þótt þessi væri gildistími samningsins, var í honum ákvæði, sem heimilaði kaup og sölu fullvirðisréttar með gildistöku 1. september 1991, og átti 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991 rót sína að rekja til þessa samningsákvæðis. Samkvæmt þessum nýja samningi átti stjórnun á mjólkurframleiðslu á verðlagsárinu 1992/1993 að byggjast á gildandi fullvirðisrétti og hver framleiðandi að fá rétt til framleiðslu í hlutfalli við þann heildarrétt, sem hann hafði að teknu tilliti til viðskipta með réttinn. Heildarframleiðsluréttur átti að grundvallast á innanlandsmarkaði að teknu tilliti til sveiflna í framleiðslu og neyslu og eðlilegs birgðahalds.

Í lok verðlagsársins 1991/1992, 31. ágúst 1992, var sett reglugerð nr. 324/1992 um aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði og um greiðslumark til framleiðslu mjólkur á lögbýlum verðlagsárið 1992-1993. Var þar vísað til samningsins frá 11. mars 1991. Samkvæmt

niðurlagi 1. gr. þessarar reglugerðar voru felld niður þau 20% fullvirðisréttarins, sem seljendum hafði verið gert að halda eftir við aðilaskipti að fullvirðisrétti, sbr. reglugerð nr. 262/1991. Í 2. gr. reglugerðarinnar var heildarfullvirðisréttur mjólkur færður niður að svokölluðu heildargreiðslumarki og fullvirðisréttur hvers lögbýlis að teknu tilliti til staðfesta aðilaskipta 31. ágúst 1992 færður niður um sama hlutfall og heildarfullvirðisréttur. Var það nefnt greiðslumark. Aðilar eru sammála um, að þetta hlutfall hafi numið 4,4%. Heildargreiðslumark lögbýla varð 100 milljónir lítra samkvæmt reglugerðinni, og greiðslumark hvers lögbýlis verðlagsárið 1992-1993 skyldi vera jafnt fullvirðisrétti þess 1. september 1992 að lokinni aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði.

Lögum nr. 46/1985 var breytt í lok ársins 1992 með lögum nr. 112/1992. Samkvæmt þeim lögum var heimilað að verja á árinu 1993 allt að 250 milljónum króna af innheimtum verðjöfnunargjöldum af mjólk til að greiða fyrir niðurfærslu fullvirðisréttar 1. september 1992 vegna verðlagsársins 1992/1993. Greiðsla vegna niðurfærslu skyldi vera 50 krónur fyrir hvern lítra mjólkur í fullvirðisrétti. Ekki er um það ágreiningur, að eftir þessu ákvæði hafi einungis verið greitt fyrir 4,4% almennu skerðinguna á fullvirðisrétti hvers framleiðanda, en að ekkert hafi verið greitt vegna 20% skerðingarinnar, sem fólst í niðurlagsákvæði 1. gr. reglugerðar nr. 324/1992 á fullvirðisrétti þeirra, sem hann höfðu selt á verðlagsárinu 1991/1992, og gerð var 31. ágúst 1992. Stjórnvöld heimiluðu kaup og sölu greiðslumarks mjólkurafurða á árinu 1992/1993, án þess að nokkru væri haldið eftir af boðnu greiðslumarki, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 324/1992.

Gagnáfrýjandi sættir sig ekki við að vera bótalaust sviptur sérskráða fullvirðisréttinum. Byggir hann aðalkröfu sína á meðalverði þess, sem hann fékk fyrir seldan lítra, 120 krónum. Í héraði gerði hann varakröfu um 50 krónur fyrir hvern lítra, 1.062.500 krónur alls. Hér fyrir dómi er varakrafan nokkru hærri, eins og að framan greinir.

II.

Almennni löggjafinn hefur um árabíl haft afskipti af stjórnun framleiðslu, sölu og vinnslu landbúnaðarins. Tilgangurinn hefur meðal

annars átt að vera sá að fullnægja þörfum þjóðarinnar fyrir landbúnaðarafurðir og auka hagnýtingu markaða innan lands og utan fyrir þessar vörur, sbr. lög nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o. fl., sbr. lög nr. 95/1981 um sama efni, en lög þessi giltu með breytingum fyrir tíð laga nr. 46/1985. Fullvirðisréttur sá, sem hér er deilt um, var ekki skilgreindur í settum lögum, heldur byggðist hann á ákvæðum reglugerða, sem gilda áttu fyrir eitt eða fleiri verðlagsár og landbúnaðarráðherra hafði sett með heimild í 30. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 35. gr. sömu laga. Reglurnar um fullvirðisréttinn voru samkvæmt því, sem að framan er sagt, hluti af ákvörðunum stjórnvalda um stjórn búvöruframleiðslunnar og höfðu orðið til með samningi landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda. Samkvæmt a-lið 30. gr. var landbúnaðarráðherra heimilað að leita eftir samningum við Stéttarsamband bænda um það magn mjólkur, sem framleiðendum yrði ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum, en það verð skyldi ákveðið eins og fyrir var mælt í 8. gr. laganna. Í b-lið sömu greinar var landbúnaðarráðherra heimilað til að hafa stjórn á framleiðslu búvara, svo að hún yrði í samræmi við tilgang laganna, að ákveða, að framleiðendur búvara skyldu fá fullt grundvallarverð samkvæmt 8. gr. laganna fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en skert verð fyrir það, sem umfram væri. Á sama hátt átti að ákveða, hvernig verðábyrgð ríkissjóðs samkvæmt 36. gr. laganna skyldi skipt milli framleiðenda. Ákvarðanirnar átti að taka með reglugerð samkvæmt 35. gr., og átti þar að ákveða rétt framleiðenda með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili. Þá var heimilað, að í reglugerð væri ákveðið, að réttur framleiðenda skyldi vera mismunandi eftir bústærðum, búrekstraraðstöðu, fjármagnskostnaði vegna framkvæmda á ábýlisjörð, búskapartíma vegna frumbýlinga og ættliðaskipta á jörðum og þegar framleiðsla væri dregin saman eða búskap hætt.

Með framangreindum lagaákvæðum var löggjafinn að hlutast til um atvinnuréttindi bænda. Ákvæði um atvinnufrelsi manna var á þeim tíma, sem hér er ræðir, í 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þar sagði: „Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til.“ Atvinnuréttindi bænda urðu því ekki skert, nema skýr heimild væri

fyrir því í settum lögum. Jafnframt hefur það verið talin grundvallarregla í íslenskri stjórnskipun, að við slíka skerðingu þurfi að gæta jafnræðis og hún verði að ná til allra, sem eins er ástatt um.

Samkvæmt því, er áður segir, hafði löggjafinn í 30. grein laga nr. 46/1985 heimilað stjórnvöldum að ábyrgjast mjólkurframleiðendum fullt verð, sem ákveða skyldi á ákveðinn hátt, fyrir magn mjólkur, sem semja átti um við Stéttarsamband bænda. Samkvæmt 35. gr. laganna átti síðan að ákvarða um beitingu þessara heimilda í reglugerð. Með samningunum við Stéttarsamband bænda, sem gerðir voru samkvæmt þessari heimild, og eftirfarandi reglugerðum voru höft sett á atvinnuréttindi bænda, en jafnframt sköpuðust takmörkuð réttindi þeim til handa, sem höfðu fjárhagslega þýðingu. Samkvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem þá giltu um eignarrétt og atvinnufrelsi, urðu þau réttindi ekki síðar felld niður nema með heimild í settum lögum og þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almennri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt. Ekki verður fallist á, að stjórnvöld hafi getað farið með þetta vald nema að fenginni ótvíræðri heimild almenna löggjafans.

III.

Engin heimild var í settum lögum um kaup og sölu fullvirðisréttar, svo sem gert var fyrir verðlagsárið 1991/1992. Reglugerðar-ákvæði, sem landbúnaðarráðherra hafði áður sett, höfðu bannað framsal fullvirðisréttar á milli lögbýla. Verður ekki séð af lagaákvæðum þeim, sem rakin eru hér að framan, að almenni löggjafinn hafi um þessi aðilaskipti fjallað. Með 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991 um sjálfstæða sölu fullvirðisréttar og takmörk hennar voru stjórnvöld því að taka upp skipulag, sem lögin gerðu ekki skýrlega ráð fyrir. Hér var verið að skapa bændum sjálfstæða heimild til að skilja fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkurafurða frá lögbýlum. Verður að líta svo á, að með því hafi verið sköpuð ný og aukin réttindi þeim til handa, þótt takmörkuð væru. Þar sem hér var verið að fjalla um atvinnu- og fjármunaréttindi bænda, hefði verið rétt að mæla fyrir um kaup og sölu fullvirðisréttar í settum lögum.

Gagnáfrýjandi kaus að nýta sér takmarkaða heimild reglugerðarinnar til að bjóða fram og selja hluta fullvirðisréttar síns. Í heimildinni sjálfri sagði, að hann ætti að halda eftir 20% af fram boðnum

fullvirðisrétti, og skyldi fella hann niður milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993, ef nauðsynlegt reyndist að skerða framleiðslurétt mjólkurframleiðenda. Þessi 20% nýtti hann sér sjálfur verðlagsárið 1991/1992. Stjórnvöld höfðu skapað honum sjálfstæðar, en takmarkaðar heimildir til framsals framleiðsluréttar, sem höfðu fjárhagslegt gildi í höndum hans. Það höfðu einnig þau 20%, sem hann varð að skilja eftir.

Í reglugerðarheimildinni var ekkert um það getið, hvort batur skyldu koma fyrir þessa niðurfellingu framleiðsluréttar. Þegar stjórnvöld síðan nýttu sér heimildina til þess að fella niður 20% af fram boðnum fullvirðisrétti með reglugerð nr. 324/1992, sem gildi um framleiðsluárið 1992/1993, var annar fullvirðisréttur skertur um 4,4% samkvæmt því, er áður er sagt. Með lögum nr. 112/1992, er síðar voru samþykkt, voru þessi 4,4% fullvirðisréttar, sem felld voru niður með sömu reglugerð, bætt með 50 krónum hver lítri. Hvorki í reglugerð nr. 324/1992 né í síðar settum lagaheimildum hefur verið gert ráð fyrir því, að greiðslumark mjólkurafurða, sem boðið er til kaups, sé skert.

Með þetta tvennt í huga verður að fallast á það með gagnáfrýjanda, að hann hafi ekki að lögum eða í framkvæmd notið jafnræðis á við aðra mjólkurframleiðendur. Um þessi atvinnu- og fjármunaréttindi bar að setja ótvíræð almenn fyrirmæli í settum lögum og gæta þar fyllsta jafnræðis. Aðaláfrýjandi verður að bera ábyrgð á því, eins og hér háttar til, að það var ekki gert. Þykir gagnáfrýjandi því eiga rétt á greiðslu frá aðaláfrýjanda, sem svari til þeirra 50 króna fyrir hvern lítra, er greiddar voru fyrir annan niðurfelldan fullvirðisrétt í upphafi verðlagsársins 1992/1993. Varakrafa gagnáfrýjanda, eins og hún var fram sett í héraði, er því tekin til greina að öðru leyti en því, að vextir greiðast eins og í dómsorði segir.

Rétt þykir samkvæmt þessum úrslitum, að aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað í héraði, og fyrir Hæstarétti, svo sem nánar greinir í dómsorði.

D ó m s o r ð:

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, greiði gagnáfrýjanda, Þórði M. Sigurjónssyni, 1.062.500 krónur með vöxtum samkvæmt 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá 23. október 1993 til uppsögudags

dóms þessa, en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla sömu laga frá þeim degi til greiðsludags.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda 400.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 31. mars 1995.

Mál þetta, sem dómtekið var 23. mars 1995, er höfðað fyrir dóminum með stefnu, birtri 6. október 1993, af Þórði M. Sigurjónssyni, kt. 271041-3739, Fosshólum, Holtahreppi, Rangárvallasýslu, á hendur landbúnaðar-ráðherra, kt. 710169-0559, Rauðarárstíg 25, Reykjavík, og fjármálaráðherra, kt. 550169-2829, Arnarhvali, Reykjavík, fyrir hönd ríkissjóðs Íslands, til greiðslu skaðabóta vegna mjólkurkvóta, sem felldur hafi verið niður bóta-laust 1. 9. 1992 vegna sölu á fullvirðisrétti á árinu 1991.

Dómkröfur.

Aðallega krefst stefnandi þess, að stefndu verði dæmdir til að greiða sér bætur, að fjárhæð 2.550.000 kr., með dráttarvöxtum frá 10. 12. 1991 skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 til greiðsludags.

Til vara krefst stefnandi þess, að stefndu verði dæmdir til að greiða sér bætur, að fjárhæð 1.062.500 kr., með dráttarvöxtum eins og greinir í aðal-kröfu.

Þá er krafist greiðslu málskostnaðar að skaðlausu.

Stefndu gera aðallega þær dómkröfur, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins.

Til vara er þess krafist, að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og máls-kostnaður í því tilviki felldur niður.

Málsatvik, málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi telur aðdraganda máls þessa vera þann, að stefnandi hafi sett á sölu seinni hluta árs 1991 mjólkurkvóta sinn frá og með verðlagsárinu 1991/1992. Í kvótann, sem í reglugerð nr. 262/1991 er kallaður fullvirðisréttur til framleiðslu mjólkur, hafi borist mörg tilboð, því að mikil eftirspurn hafi verið eftir slíkum framleiðslurétti líkt og einnig sé nú í dag. Stefnandi hafi selt eftirtöldum níu aðilum kvótann og söluverð verið 115–125 kr. á lítra.

Dags.	Kaupandi	Seldir ltr.	Sérskráðir ltr.
21. 11.	Kristbjörg Hilmarsdóttir, Pykkvabæjarklaustri	5.000	1.250
21. 11.	Kristján Gestsson, Forsæti	11.000	2.750

21. 11.	Steingrímur Lárusson, Hörkslandskoti	2.000	500
26. 11.	Valdimar Guðjónsson, Gaulverjabæ	5.000	1.250
27. 11.	Þorsteinn Markússon, Borgareyrum	16.000	4.000
28. 11.	Skúli Jónsson, Þykkvabæ III	5.000	1.250
3. 12.	Bergur Helgason, Félagsbúinu Kálfafelli II,	16.000	4.000
6. 12.	Guðmundur Sigurðsson, Súluholti II	9.000	2.250
10. 12.	Db. Ólafs Bergsteinssonar, Árgilsstöðum II	16.000	4.000
Samtals		85.000	21.250

Í 6. gr. reglugerðar nr. 262/1992 hafi verið ákvæði um, að sérskráð yrðu 20% af þeim fullvirðisrétti, sem seljandi seldi. Var í reglugerðinni einnig heimild til að fella sérskráða réttinn niður, ef nauðsynlegt yrði að skerða fullvirðisréttinn milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993. Nauðsynlegt hafi reynst að færa fullvirðisréttinn niður hjá öllum bændum landsins um 4,4% haustið 1992. Hafi sérskráði fullvirðisrétturinn einnig verið felldur niður með reglugerð nr. 324/1992, en engar bætur komið fyrir hann. Hins vegar hafi þá verið komin lög nr. 112/1992, sem kveðið hafi á um, að bætur yrðu greiddar fyrir þá 4,4% skerðingu, er kæmi til framkvæmda fyrir verðlagsárið 1992/1993. Hafi í b-lið 21. gr. nefndra laga verið kveðið á um, að fyrir þá niðurfærslu yrðu greiddar 50 kr. á hvern lítra.

Stefnandi satti sig ekki við, að hann væri sviptur sérskráða fullvirðisréttinum bótafast, og hefur hann reynt að fá skaðabætur fyrir framleiðsluréttinn. Kveðst hann fyrst hafa sent landbúnaðarráðuneytinu bréf 2. 2. 1993, en ekkert svar borist, og síðan hafi sama ráðuneyti verið sent innheimtubréf 23. 9. 1993. Enginn árangur hafi orðið af þessum innheimtutilraunum og málssókn þessi því verið nauðsynleg.

Aðalkrafa.

Stefnandi kveðst líta svo á, að reglugerð nr. 262/1991 hafi ekki stöð í settum lögum. Skilyrði það, sem komi fram í 6. gr. hennar, að sérskrá eigi 20% af seldum fullvirðisrétti, sem fella megi niður fyrir verðlagsárið 1992/1993, hafi því ekki lagastöð og sé því ómerk. Fullvirðisréttur sé fjárhagsleg verðmæti í skilningi eignarréttar. Hann gangi kaupum og sölum með löggern-

ingi, og verðgildi jarða ráðist af fullvirðisrétti þeirra. Eins og löggjafinn hafi staðið að ákvörðun búmarks með lögum nr. 15/1979 og síðar fullvirðisrétti, verði ekki annað séð en bændur hafi orðið að treysta því, að þar væri kominn grundvöllur fyrir atvinnuréttindum þeirra. Fyrir þessar aðgerðir löggjafans hafi því fullvirðisrétturinn orðið að verðgildi og njóti því verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt atvinnuréttindi almennt njóti aðeins verndar 69. gr. stjórnarskrár, séu atvinnuréttindi, sem byggist á sérstökum samningi við ríkisvaldið, eignarréttindi rétthafans og njóti því verndar 67. gr. stjórnarskrár. Verði því ekki hróflað við honum með öðru en lögum, ekki með reglugerðum eða geðþóttaákvörðunum stjórnvalds. Gæta verði því almennra viðmiða, er eignarrétti séu settar. Með hömlum á ráðstöfunarrétti sé verið að svipta menn einni af mikilvægustu heimild, sem eignarráðum fylgi.

Reglugerð nr. 262/1991 hafi verið sett skv. lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nefnd búvörulög. Í 35. gr. nefndra laga sé tekið fram, að með reglugerð eigi að beita heimildum laganna. Hins vegar standist ekki, að í 35. gr. búvörulaga felist heimild til að fella niður eignarrétt stefnanda með ákvörðun stjórnvalds. Ekki sé minnst einu orði í 35. gr. á framleiðslustjórnun með fullvirðisrétti. Hugtakið fullvirðisréttur hafi á þessum tíma ekki verið skilgreint í lögum, heldur eingöngu í reglugerð nr. 262/1991. Teygjanleg og ómarkviss orð 35. gr. laganna veiti því áðurnefndri reglugerð vart lagastoð. Virðist í raun, að heimildin til að skerða fullvirðisréttinn um 20% bótalauð sé runnin undan rótum búvörusamnings frá 11. mars 1991. Virðist því samningurinn vera gerður að landslögum, án þess að Alþingi hafi nærri komið. Sé þá enn ljósara, að niðurfellingarheimildin sé algerlega reist á sandi og standist engan veginn stjórnskipun Íslands.

Stjórnskipulegt gildi reglugerðar nr. 262/1991 standist því ekki. Hér sé um að ræða óheimilt framsal valds umfram heimildir stjórnлага. Reglugerðin sé réttarskipunarreglugerð og geti engan veginn komið í stað settra laga. Þær ákvarðanir eigi löggjafinn að taka, því að hann einn geti sett stjórnarskrárvernduðum eignarrétti manna takmarkanir og gert þeim að þola skerðingu á þeim rétti og þá gegn greiðslu bóta.

Með bótalausri sviptingu á fullvirðisrétti stefnanda hafi verið brotin gróflega jafnræðisregla stjórnskipunarréttar. Allir menn eiga að vera jafnir fyrir lögnum. Það hafi ekki verið svo í þessu tilfelli. Á sama tíma og stefnandi hafi verið sviptur sínum rétti bótalauð, hafi þeir bændur, sem voru svo heppnir að selja fullvirðisrétt sinn ári síðar, sloppið við áðurnefnda 20% skerðingu og einungis verið sviptir 4,4% af sínum framleiðslurétti. Þeir hafi

einnig fengið greiddar bætur fyrir, og hafi sú ákvörðun verið studd lögum nr. 112/1992, en ekki reglugerð. Þessi mismunun sé hróplega ósanngjörn og algerlega í andstöðu við tilgang lagasetningar á Íslandi, m. a. um stöðugleika laga og að þau eigi að vera skynsamleg.

Ljóst sé, að ef um 20% skerðingarregluna hefði ekki verið að ræða, hefði stefnandi selt þá 21.250 lítra, sem felldir hafi verið niður, því að framboð á fullvirðisrétti á þessum tíma hafi verið miklu meira en eftirspurn.

Bótafjárhæðina kveður stefnandi reista á því, að stefnandi hafi selt hvern lítra fullvirðisréttar í mjólk á 115–125 kr. árið 1991. Sé miðað við meðalverð, 120 kr., í stefnu þessari. Markaðsverð á hvern lítra mjólkur hafi haldist óbreytt, eins og það var fyrir fullvirðisrétt, er gekk kaupum og sölum haustið 1993, hafi hver lítri verið seldur á 120 kr. Felldir hafi verið niður 21.250 lítrar mjólkur hjá stefnanda vegna sölu á fullvirðisrétti árið 1991. Samtals hafi því stefnandi orðið fyrir tjóni, sem nemi 2.550.000 krónum, en það sé stefnufjárhæð máls þessa.

Varakrafa.

Fallist dómurinn ekki á aðalkröfu, gerir stefnandi til vara kröfu um, að greiddar verði 50 kr. á hvern lítra fullvirðisréttar, sem hafi verið felldur niður.

Um rökstuðning megi um margt vísa til raka fyrir aðalkröfu stefnanda auk eftirfarandi:

Ef orðalag reglugerðar nr. 262/1991 sé skoðað, komi fram, að í 6. gr. hennar segi, að fullvirðisrétt skuli fella niður. Hins vegar segi ekki, að fullvirðisrétt skuli fella niður, án þess að bætur komi fyrir. Virðist því orðalag reglugerðarinnar gefa því undir fótinn, að fullvirðisrétt megi fella niður, en hann skuli bæta.

Það sé því lágmarkskrafa, að stefnandi sitji við sama borð og aðrir bændur í landinu og greiddar verði lágmarksbætur, sem lög ákveði. Það, að niðurfellingarheimild og bætur þær, sem ákveðnar voru fyrir hana, hafi verið í lögum nr. 112/1992, en ekki í reglugerð, bendi eitt út af fyrir sig til þess, að stjórnvöld hafi verið með vonda samvisku út af reglugerð nr. 262/1991.

Bótafjárhæðin er þannig ákveðin, að felldir hafi verið niður 21.250 lítrar af fullvirðisrétti mjólkur hjá stefnanda. Með lögum nr. 112/1992 hafi verið ákveðnar bætur, 50 kr. á hvern lítra. Samtals hafi því tjón stefnanda orðið 1.062.500 kr., sem sé varakrafa máls þessa.

Stefnandi kveðst reisa kröfur sínar á 67. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944.

Vísað er til ólögfestrar jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar.

Miðað er við meginreglu stjórnarfarsréttar um, að reglugerðir verði að hafa lagastöð.

Um fullvirðisrétt er vísað til laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búvörulaga, sbr. breytingarlög við þau nr. 112/1992, einkum b-lið 21. gr.

Málskostnaðarkrafan styðjist við XXI. kafla laga um meðferð einkamála í héraði nr. 91/1991 og þá einkum 129. og 130. gr.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Stefndu telja ekki unnt að fallast á þau sjónarmið stefnanda, að aðgerðir löggjafans varðandi búmark og fullvirðisrétt geti leitt til þess, að fullvirðisréttur sé eign, er ekki verði hróflað við nema gegn greiðslu eignarnámsbóta skv. 67. gr. stjórnarskrár.

Reglur um búmark og síðar fullvirðisrétt segja stefndu hafa verið lið í framleiðslustjórnun búvara. Þá framleiðslustjórnun megi rekja aftur til laga nr. 15/1979 og 45/1981 um breytingar á lögunum nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins o. fl. Tilefni lagasetningarinnar hafi verið veruleg of- framleiðsla búvara og samdráttur markaða. Með breytingu á lögum þessum hafi verið lögfestar heimildir, sem hafi miðað að því að draga úr framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða með innheimtu kjarnfóðurgjalds á fóðurvöru og verðskerðingu við uppgjör til framleiðenda, þannig, að einungis yrði greitt fullt verð fyrir tiltekinn hluta framleiðslunnar, en skert verð (útflutnings- verð) fyrir þann hluta framleiðslunnar, sem umfram var. Á grundvelli þeirra og reglna settra samkvæmt þeim, sbr. reglugerðir nr. 348/1979 og 465/1983, hafi þegar árið 1980 verið komið á framleiðslustjórnun, er tekið hafi til allra búvara með innheimtu kjarnfóðurgjalds. Í kjölfar þess hafi síðan verið tekið upp svokallað búmarkskerfi, sem tekið hafi til sauðfjárframleiðslu, mjólkurframleiðslu og framleiðslu nautgripakjöts. Í reglugerð nr. 465/1983 hafi búmark verið skilgreint sem tala ærgildisafurða, er fundin væri fyrir hvern framleiðanda skv. nánari reglum II. kafla og höfð skyldi til viðmiðunar, þegar ákveða þyrfti mismunandi verð fyrir búvöru til framleiðenda vegna framleiðslustjórnunar. Búmarkið hafi verið reiknað fyrir hverja búgrein um sig og meðalframleiðsla búsins í viðkomandi búgrein árin 1976 til 1978 lögð til grundvallar. Um þetta vísist nánar til ákvæða 1.–10. gr. reglugerðarinnar.

Reglur um framleiðslustjórnunina hafi verið háðar endurskoðun, og af því eðli búmarksins að vera stjórnþeki á því sviði, sem hafi að markmiði að draga úr framleiðslu umfram þarfir á innlendum markaði, hafi leitt eðli máls samkvæmt, að búmarkið, sem var tala, er höfð hafi verið til viðmiðunar við framkvæmd verðskerðingar við uppgjör á verði innlagðra afurða til bænda, hafi ekki falið í sér, að með því væri stofnað til neins konar sjálf-

stæðs varanlegs eignarréttar í hendi einstakra framleiðenda, né heldur hafi falist í því réttur til fullrar greiðslu fyrir afurðir án tillits til markaðsaðstæðna og fjárframlaga ríkisins til útflutningsbóta.

Hinn 1. júlí 1985 hafi tekið gildi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem komið hafi í stað eldri laga nr. 95/1981. Þau lög hafi falið í sér verulegar breytingar frá fyrri reglum, þ. á m. reglum um stjórn búvöruframleiðslunnar til aðlögunar að markaðsaðstæðum, og dregið hafi verið úr útflutningsbótagreiðslum, sbr. VII. og VIII. kafla þeirra laga. Samkvæmt 30. gr. þeirra laga séu landbúnaðarráðherra heimilar ýmsar ráðstafanir til að hafa stjórn á framleiðslu búvara, svo að hún verði í samræmi við tilgang laganna. Meðal þeirra heimilda til framleiðslustjórnunar sé samkvæmt a-lið að gera samninga við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur- og sauðfjárafurða, sem framleiðendum verði ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum. Tengdist það ákvæði 36. gr. laganna, þar sem kveðið hafi verið á um hámarksfjárstuðning ríkisins til atvinnugreinarinnar til aðlögunar framleiðslunnar að markaði á fimm ára aðlögunartímabili í formi greiðslna til að bæta þann halla, er bændur yrðu fyrir af útflutningi á mjólk og sauðfjárafurðum árin 1986-1990. Samkvæmt 3. mgr. 36. gr. skyldi þó jafnan tryggt, að staðið yrði við samning skv. 30. gr. laganna. Í VI. kafla laganna, 28. og 29. gr., hafi verið kveðið á um, að væri ákveðið það magn búvöru, sem hverjum framleiðanda væri tryggt fullt verð fyrir skv. heimild í 30. gr., og verð hennar til framleiðenda væri ákveðið skv. 8. gr., væri afurðastöð skylt að greiða framleiðanda fullt verð samkvæmt gildandi verðlagsgrundvelli fyrir innlagðar afurðir innan framleiðsluheimildar hans samkvæmt 30. gr. Færi framleiðslan fram úr því, sem verðbætt hefði verið á grundvelli útflutningsbóta samkvæmt 36. gr. eða samningi, væri sú umframframleiðsla í umsýslusölu afurðastöðva og á ábyrgð framleiðenda sjálfra, og réðist það þá af markaðsaðstæðum erlendis, hvort hún skilaði þeim nokkru í verði.

Í 38. gr. laganna hafi verið kveðið á um, að endurskoða skyldi ákvæði 36. gr. að liðnum fjórum árum frá gildistöku laganna. Í tengslum við gerð búvörusamnings í mars 1987 hafi ákvæði um fjárhagslegan stuðning ríkisins til að bæta halla af útflutningi samkvæmt 36. gr. verið framlengt og kveðið á um tiltekna hámarksverðábyrgð á útflutningsbótum til ársins 1992, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1987, og skyldu þær reglur gilda, uns endurskoðun færi fram. Ákvæði 36. gr. um greiðslur úr ríkissjóði til að bæta halla af útflutningi búvara hafi síðan verið felld úr gildi frá 1. september 1992 með 8. gr. laga nr. 5/1992.

Heimild a-liðar 30. gr. hafi þrívægis verið nýtt með samningum landbún-

aðarráðherra við Stéttarsamband bænda um heildarmagn sauðfjár- og mjólkurafurða, er framleiðendum væri með tilstyrk útflutningsbóta tryggt fullt verð fyrir úr hendi afurðastöðva. Fyrsti samningurinn, sem gerður hafi verið 28. ágúst 1985, hafi gilt fyrir tvö verðlagsár, þ. e. frá 1. september 1985 til 31. ágúst 1987. Annar samningurinn hafi gilt fyrir verðlagsárið 1987/1988, og þriðji samningurinn hafi gilt fyrir fjögur verðlagsár, frá 1. september 1988 til 31. ágúst 1992. Hafi verðábyrgð ríkissjóðs á mjólk samkvæmt þeim samningi tekið til 103 milljóna lítra fyrsta verðlagsárið, en til 104 milljóna lítra næstu þrjú verðlagsárin þar á eftir. Samkvæmt 35. gr. laga nr. 46/1985 skuli taka ákvarðanir um beitingu heimilda til framleiðslustjórnunar, sem felist í VII. kafla laganna, með reglugerð og ákveða þar rétt framleiðenda. Umsömdu framleiðslumagni skv. samningum þessum, sem útflutningsbætur taki til, og framleiðendum sé þannig tryggt fullt verð fyrir úr hendi afurðastöðva, sbr. 29. gr., sé samkvæmt ákvæðum samninganna sjálfra og samkvæmt c-lið 30. gr. laganna skipt upp á milli framleiðenda skv. reglum, sem settar eru í reglugerðum fyrir hvert verðlagsár fyrir sig. Við fyrstu skiptingu samkvæmt samningi hafi verið haft að leiðarljósi samanlagt búmark allra framleiðenda í viðkomandi framleiðslugrein á hverju svæði 1. ágúst 1986, en jafnframt tekið tillit til þess, hversu mikil framleiðsla hafði orðið á viðkomandi búmarkssvæði innan búmarks á tilteknu árabili. Þannig hafi bæði verið byggt á búmarki og raunverulegri dreifingu á framleiðslunni. Hinu umsamda framleiðslumagni samkvæmt samningunum fyrir hvert verðlagsár fyrir sig, þ. e. heildarfullvirðisrétti viðkomandi framleiðslugreinar, hafi fyrst verið skipt á milli einstakra búmarkssvæða og síðan milli framleiðenda innan hvers búmarkssvæðis. Það framleiðslumagn mjólkur- eða sauðfjárafurða, sem einstökum framleiðendum hafi verið úthlutað af heildarfullvirðisréttinum viðkomandi verðlagsár og þannig ábyrgst, að framleiðslu innan þeirrar heimildar gæti hann selt afurðastöð gegn fullu verði, sbr. 8. og 29. gr. laganna, á því tímabili, nefndist fullvirðisréttur. Úthlutun þeirra framleiðsluheimilda ár hvert hafi verið háð því, að þeir hefðu haft með höndum framleiðslu í viðkomandi búgrein til sölu meðferðar í afurðastöð næsta verðlagsár á undan, nema sérstakar viðurkenndar undantekningar ástæður ættu við.

Hinn 11. mars 1991 hafi verið undirritaður samningur milli landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda um framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða fyrir verðlagsárin 1992-1998. Hafi samningurinn, sem hafi falið í sér verulegar breytingar frá fyrri stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt og tilhögun framleiðslustjórnunar á því sviði, verið undirritaður af hálfu ríkisins með fyrirvara um samþykki Alþingis við nauðsynlegum laga-breytingum. Var sá samningur samkvæmt tillögum sjömannanefndar, sem

skipuð var af landbúnaðarráðherra í mars 1990 til að setja fram tillögur um stefnumörkun, er miðaði að því, að innlend búvöruframleiðsla yrði hagkvæmari og kostnaður lækkaði á öllum stigum framleiðslunnar. Í samningnum hafi falist, að stuðningi ríkissjóðs við útflutning landbúnaðarafurða yrði hætt frá og með 1. september 1992, sem hefði í för með sér, að bændur yrðu að meta stöðu sína í nýju ljósi, hvað varðaði verðlagningu og sölu afurðanna, þar sem öll framleiðslan væri á ábyrgð þeirra sjálfra. Samkvæmt samningnum féllu niðurgreiðslur á heildsölustigi niður, en í þess stað kæmu beinar greiðslur til bænda, sem greiða skyldi út til bænda á greiðslumark, er ákveðið væri árlega og byggðist á innanlandsneyslu og breyttist árlega samkvæmt henni til hækkunar eða lækkunar. Í samningunum hafi til að stuðla að hagræðingu og auðvelda búháttabreytingar og fækkun framleiðenda verið kveðið á um heimildir til viðskipta með úthlutað greiðslumark með ákveðnum takmörkunum og skilyrðum, og í honum hafi einnig verið kveðið á um, að sala á fullvirðisrétti samkvæmt yfirstandandi samningi frá 11. mars 1987 yrði heimil með ákveðnum takmörkunum og skilyrðum á síðasta verðlagsári þess samnings.

Ákvæði um mjólkurframleiðsluna hafi verið í 7. gr. þess samnings, og skyldi kveðið á um nánari útfærslu á henni í sérstökum samningi, sem síðan hafi verið undirritaður 16. ágúst 1992. Samkvæmt henni skyldi heildarframleiðsluréttur grundvallast á innanlandsmarkaði og framleiðslustjórnunin byggjast á fullvirðisréttarkerfinu, þannig, að hver framleiðandi héldi sama hlutfalli af heildarrétti að teknu tilliti til viðskipta með rétt. Í gr. 7.3. hafi verið samið um, að sala á fullvirðisrétti milli bænda yrði heimiluð með gildistöku frá 1. september 1991, og til að stuðla að nauðsynlegri aðlögun mjólkurframleiðslunnar að innlendum markaði væri landbúnaðarráðherra heimilt að ákveða, að við sölu féllu allt að 20% af réttinum niður. Hafi sú heimild verið sett til að milda fyrirséða skerðingu framleiðsluheimilda hjá framleiðendum við gildistöku samningsins. Á grundvelli þeirrar stefnumörkunar í framleiðslustjórnun, sem samningurinn hafi falið í sér, hafi landbúnaðarráðherra heimilað með reglugerð viðskipti með fullvirðisrétt á milli framleiðenda síðasta verðlagsár samningsins frá í mars 1987 með þessum skilyrðum.

Stefndu telja, að með upptöku kjarnfóðurgjalds árið 1980 og síðar með búmarki hafi þannig verið settar almennar reglur um það, með hvaða hætti skyldi dregið úr búvöruframleiðslu og skertar greiðslur fyrir raunverulega framleiðslu einstakra framleiðenda einstök verðlagsár, hafi viðkomandi búvöruframleiðsla í heild reynst umfram það, sem tiltækir markaðir ásamt útflutningsbótum ríkisins hafi staðið undir, að greitt yrði viðunandi verð fyrir skv. lögum nr. 101/1966 m. s. br.

Markmið aðgerða, sem heimilt hafi verið að grípa til skv. a-lið 30. gr. laga nr. 46/1985, hafi einnig verið að draga úr umframframleiðslu búvara og skipta upp þeim markaði, sem var fyrir þær vörur, með útflutningsbóta-greiðslum á milli framleiðenda á hverjum tíma. Með samningum ríkisvaldsins við Stéttarsamband bænda hafi framleiðendum verið tryggðar greiðslur á fullu grundvallarverði skv. 8. gr. laganna úr hendi afurðastöðvanna fyrir tiltekið framleiðslumagn innlagðra afurða einstök verðlagsár. Fullvirðisréttur einstakra framleiðenda hafi verið ákvörðuð hlutdeild þeirra í því heildarmagni framleiddra búvara, sem unnt hafi verið að greiða fullt grundvallarverð fyrir með verðábyrgð ríkisins á viðkomandi verðlagsári. Fyrir framleiðslu innan þeirrar heimildar sinnar hafi framleiðendur notið verðábyrgðarinnar. Án laganna og samninga við Stéttarsamband bænda sé ljóst, að framleiðendum væru alls ekki tryggð að lögum nein framlög úr ríkissjóði né neitt ákveðið verð fyrir neinn hluta framleiðslu sinnar.

Með lögfestingu heimildar landbúnaðarráðherra til samningsgerðar við Stéttarsamband bænda um það heildarframleiðslumagn búvara einstök verðlagsár, sem markaðssett yrði með tilstyrk útflutningsbóta, og ákvörðun þess réttar einstakra framleiðenda á grundvelli slíkrar samningsgerðar, sem felst í að geta selt afurðastöðvum gegn fullu verði ákveðið magn framleiddra afurða sinna vegna hlutdeildar þeirra í þeim markaði, hafi almenni löggjafinn augljóslega alls ekki verið að stofna um aldur og ævi til varanlegs réttar í höndum einstakra framleiðenda til forgangs að markaði við tilteknu verði og fjárframlaga úr ríkissjóði, sem ætlast væri til, að gætu gengið óheft kaupum og sölum, eins og stefnandi heldur fram. Þvert á móti sé þetta stjórnþæki til framleiðslustjórnunar búvara, sem gripið sé til tímabundið vegna aðsteðjandi vanda þessarar atvinnugreinar sem slíkrar. Sú réttarstaða, sem fullvirðisrétturinn hafi markað einstökum framleiðendum og inntak fjárhagslegra væntinga honum tengdar með greiðslu afurðastöðva á fullu verði vegna útflutningsbótageiðslna, hafi samkvæmt lögunum verið háð því, að viðkomandi framleiðandi hefði með höndum framleiðslu afurða á verðlagsárinu og að lög og samningar stæðu til greiðslu slíkra bóta á útfluttar afurðir á tímabilinu. Fullvirðisrétturinn hafi verið háður samningi um heildarfullvirðisrétt framleiðslugreinarinnar, og sá réttur hafi í eðli sínu verið tímabundinn og breytingum undirorpinn að lögum. Hvergi í lögunum sé að finna ráðagerð um, að sú réttarstaða, sem einstakir framleiðendur hafi hlotið einstök verðlagsár á grundvelli hans, ætti almennt að vera fram-seljanleg eða söluvarningur í hendi þeirra frekar en t. d. réttarstaða, sem reglur kjarasamnings marka einstökum starfsmönnum. Sérstakar heimildir hafi því þurft að koma til slíks, sem hefðu samrýmst markmiðum framleiðslustjórnunarinnar hverju sinni.

Við setningu laga nr. 46/1985 hafi það auk þess legið beinlínis fyrir, að útflutningsbætur úr ríkissjóði og fjárhagslegur stuðningur ríkisvaldsins til landbúnaðarins til búháttabreytinga og hagræðingar ásamt reglum um framleiðslustjórnun til aðlögunar að markaði yrðu endurskoðaðar innan skamms tíma, sbr. 38. gr. Einnig þetta mæli skýrlega gegn því, að með fullvirðisrétti hafi að lögum getað stofnast til réttarstöðu, sem teldist til eignarréttar í skilningi 67. gr. Reglugerðir, sem settar hafi verið um fullvirðisrétt, hnígi á sama veg. Frá upphafi hafi úthlutun fullvirðisréttar verið háð því, að menn hefðu haft með höndum framleiðslu í viðkomandi grein, og í reglugerðum, settum 1985-1991, hafi verið ákvæði um niðurfellingu hans án greiðslna, væri hann ekki nýttur með innlögnum eigin framleiðslu í afurðastöð. Sams konar regla gildi um vannýtt greiðslumark nú, sbr. 38. gr. og 45. gr. laga nr. 99/1993. Frá öndverðu hafi verið reistar skorður við því, að framleiðendur hefðu fjárhagslega hagnýtingu af fullvirðisrétti í öðru formi en með því að fá fullt verð fyrir þá framleiðslu sína á verðlagsárinu, er félli til innan hans. Aðilaskipti að honum milli framleiðenda hafi almennt verið takmörkuð eða bönnuð nema í þeim tilvikum, að um væri að ræða ábúendaskipti eða höfð væru skipti á milli lögbýla á sama búmarkssvæði á fullvirðisrétti í mjólk og sauðfjárafurðum. Í þeim reglugerðum, er settar hafi verið um útreikning og skiptingu fullvirðisréttar skv. samningnum, sem gerður var 1987 og tók yfir verðlagsárin frá 1. september 1988 til 31. ágúst 1992, hafi mjólkurframleiðendum almennt verið bannað að ráðstafa þeim fullvirðisrétti, sem þeim hafi verið úthlutað einstök verðlagsár, með sölu eða leigu til annarra framleiðenda, sbr. rgl. nr. 527/1988 um breytingu á 18. gr. rgl. nr. 305/1988. Sama hafi gilt næstu tvö verðlagsár, frá 1. september 1989 til 31. ágúst 1991, sbr. 17. gr. rgl. nr. 233/1989 og 17. gr. rgl. nr. 287/1990, með þeim frávikum, að framleiðanda, sem nýtti ekki fullvirðisrétt sinn, hafi verið heimilt að leggja hann inn til leigu gegn föstu gjaldi hjá viðkomandi búnaðarsambandi, sem framleigði hann öðrum framleiðendum.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. rgl. nr. 262/1991 skyldi við sölu sérskrá hjá seljanda 20% þess fullvirðisréttar verðlagsársins 1991/1992, sem boðinn væri til sölu, og skyldi fella þann fullvirðisrétt niður, ef nauðsynlegt reyndist að skerða framleiðslurétt mjólkurframleiðenda milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993 til að ná jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar innan lands. Sú regla hafi verið almenn og á málefnalegum grundvelli reist, og hún hafi tekið til allra, sem eins hafi staðið á um. Þann fullvirðisrétt verðlagsársins, sem þannig hafi verið sérskráður hjá seljanda, hafi hann hins vegar getað nýtt sér á verðlagsárinu 1991/1992, hvort heldur með framleiðslu, eins og stefnandi hafi kosið að gera, eða með því að leigja hann búnaðarsambandi

á 6-8 kr. hvern lítra, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar, eða til framkvæmdanefndar búvörusamninga á 35 kr. Engan veginn hafi þannig verið um það að ræða, að framleiðandi gæti ekki haft fjárhagsleg not á því verðlagsári af þeim fullvirðisrétti, sem hann hafði fengið úthlutað fyrir það ár á grundvelli búvörusamningsins frá 1. mars 1987.

Samkvæmt 4. mgr. greinar 1.1. í viðauka I í samningi um mjólkurframleiðsluna frá 16. ágúst 1992 féllu niður 31. ágúst 1992 þau 20% fullvirðisréttar, sem haldið hafði verið eftir við sölu og skráð hjá framleiðanda og kveðið á um niðurfellingu hans án bóta í 1. gr. reglugerðar nr. 324/1992. Sú regla, að það gæti varðað menn missi réttinda að því marki, sem framleiðsluheimildir væru boðnar til sölu, og beiting hennar við ákvörðun réttarstöðu framleiðenda samkvæmt nýjum samningi hafi í öllu verið lögleg og í samræmi við þær forsendur, sem söluheimildin hafi verið bundin skv. reglugerð nr. 262/1991.

Með heimildum þeim, sem í búvörulögunum felist, og ákvörðunum, teknum á grundvelli þeirra, sé almenni löggjafinn þannig í þágu almannaheilla að setja búvöruframleiðslunni almenn og reglubundin mörk í því skyni að aðlaga framleiðslu landbúnaðarafurða innanlandsmarkaði á sama tíma og ríkið dragi úr greiðslum til útflutningsbóta. Sú stjórnun búvöruframleiðslunnar, sem lögin og reglugerðir kveði á um og rakin hafi verið hér á undan, séu þannig fyllilega samrýmanleg ákvæðum 69. gr. stjórnarskrárinnar. Framleiðslustjórnunin sem slík og stjórnþæki hennar á hverjum tíma, búmark og fullvirðisréttur, sem gegni því hlutverki að skipta upp markaði og framlagi ríkissjóðs skv. lögum á milli framleiðenda á hverjum tíma, geti því í eðli sínu ekki talist réttur, sem geti að lögum orðið grundvöllur að stjórnskipulegri eign í hendi einstakra framleiðenda í skilningi 67. gr. stjórnarskrár, er skylt sé að viðhalda um aldur og ævi að viðlagðri greiðslu eignarnámsbóta.

Þá hafi stefnanda algerlega verið í sjálfsvald sett, hvort hann nýtti þá söluheimild á því verðlagsári með þeim skilmálum, sem um hana hafi gilt að lögum á því tímabili, eða ekki. Á þeim tíma hafi verið fyrir séð, að sérskráður fullvirðisréttur yrði felldur niður 31. ágúst 1992. Stefnandi hafi sjálfur kosið að selja fullvirðisrétt samkvæmt þeirri heimild og með þeim skilyrðum, sem greind hafi verið í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991 fyrir slíkri sölu á þeim tíma, þó að öðrum valkostum væri til að dreifa, þ. á m. að bíða með sölu, uns nýtt kerfi tæki gildi 1. september 1992, er hafi heimilað viðskipti með greiðslumark. Engri þvingaðri afhendingu stefnanda á fullvirðisrétti hafi verið fyrir að fara, og sé hann við þá ráðstöfun sína bundinn. Geti því ákvæði 67. gr. stjórnarskrár þegar af þeirri ástæðu ekki komið til

álita, teldist sú grein á annað borð taka til fullvirðisréttarins og regla um niðurfellingu hans falla utan heimildar til almennra takmarkana hans án bóta. Því sé harðlega mótmælt, að stefnandi geti á grundvelli hennar eða annars að lögum átt neina lögvarða fjárkröfu á hendur stefndu vegna þessarar ráðstöfunar sinnar.

Það sé vandséð, að sú fullyrðing stefnanda fái staðist, að í búvörulögum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim felist óheimilt framsal ríkisvalds.

Löggjafinn hafi sjálfur ákveðið, að lagaheimildir landbúnaðarráðherra til framleiðslustjórnunar búvara sé heimilt að framkvæma með samningum milli ríkisvaldsins og bænda og að í reglugerð verði settar þær reglur, sem að slíkri stjórnun lúti, þ. á m. um rétt einstakra framleiðenda. Þar undir falli heimildir til að setja reglur um heimildir til framsals og takmörkunum við því og verðlagning, teljist viðskipti geta þjónað markmiðum framleiðslustjórnunar á hverjum tíma. Ekki sé unnt að fallast á, að slík tilhögun brjóti í bága við stjórnskrá.

Þá hafi samningarnir frá 11. mars 1991 og samningurinn um útfærslu mjólkurframleiðslunnar frá 16. ágúst 1992 báðir verið lagðir fyrir Alþingi til samþykktar vegna nauðsynlegra lagabreytinga, sem gera þyrfti á búvörulögnum nr. 46/1985, til að heimilt væri að hrinda þeim í framkvæmd. Hafi breytingar á þeim lögum verið gerðar annars vegar með lögum nr. 5 frá 28. febrúar 1992, sem einkum hafi varðað sauðfjárframleiðsluna og hafi lögfest m. a. heimildir til sölu fullvirðisréttar og greiðslumark í þeirri framleiðslu og þau lög hafi heimilað, sbr. 6. gr. laganna um breytingu á a-lið 1. mgr. 30. gr., jafnframt gerð og útfærslu beingreiðslusamnings vegna mjólkurframleiðslu skv. 7. gr. samningsins. Með lögum nr. 112 frá 29. desember 1992 hafi m. a. verið lögfestar nauðsynlegar breytingar á búvörulögnum vegna samninga um mjólkurframleiðsluna, þar sem ákvæði 7. gr. samnings frá 11. mars 1991 og ákvæði samningsins frá 16. ágúst 1992 um heimildir til viðskipta með greiðslumark og reglur um aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði og um greiðslur vegna niðurfærslu fullvirðisréttar hafi verið lögfest, sbr. a-lið 19. gr. og B-lið 21. gr. Samkvæmt fyrirmælum í þeim lögum hafi síðan búvörulög nr. 46/1985 m. s. br. verið endurútgefin sem lög nr. 99/1993.

Ekki fái þannig í reynd staðist sú órökstudda fullyrðing stefnanda, að um framsal ríkisvalds hafi verið að ræða við setningu reglu þessarar. Hún hafi verið ákveðin samkvæmt lögum með reglugerð, sem átt hafi stoð í lögnum. Löggjafinn hafi í sambandi við setningu laganna haft til umfjöllunar þessi efnisákvæði samninganna og reglugerðar nr. 262/1991 og nr. 324/1992, án þess að hann sæi ástæðu til að skipa málum með lögum á annan veg eða

mæla fyrir um greiðslur bóta vegna niðurfellingar þessa fullvirðisréttar, sem kyrrsettur hafði verið við sölu á verðlagsárinu 1991/1992 hjá seljanda í því skyni.

Þá sé þversögn í málatilbúnaði stefnanda varðandi ólögmæti ákvarðana í samningum við Stéttarsamband bænda og því vandséð, að þau geti skotið neinum stoðum undir kröfur hans, hvernig sem á yrði litið. Fullvirðisréttur sá, er hann hafi fengið úthlutað og selt á verðlagsárinu 1991/1992, hafi sótt bæði um tilvist réttarins á árinu 1991/1992 og söluheimildina rót í samninga, sem hafi verið gerðir við Stéttarsamband bænda, en gerð samningsins frá 1987 hafi verið uppspretta að framlengingu á útflutningsbótum úr ríkissjóði skv. 36. gr. laganna. Án samningsins frá 1987 hefði stefnandi þannig ekki fengið úthlutað neinum fullvirðisrétti vegna verðlagsársins 1991/1992, sem unnt hefði verið að selja, og án samningsins frá 11. mars 1991 hefði söluverðmæti hans vegna þess verðlagsárs ein og sér heldur aldrei getað orðið nema brot af þeirri fjárhæð, sem hann hafi í reynd fengið fyrir hann, hefði svo ólíklega farið, að ráðherra heimilaði viðskipti með fullvirðisrétt við lok samninga. Stefnandi geti ekki neytt og byggt á rétti, sem grundvallast á samningum, nema undirgangast jafnframt þær skyldur, sem af þeim leiði, um bótalausni niðurfellingu 20% fullvirðisréttar.

Ekki sé heldur unnt að fallast á, að jafnræðisregla geti skotið stoðum undir kröfur stefnanda. Þau ákvæði greina 1.2. – 1.4. í viðauka I í samningi um mjólkurframleiðslu frá 16. ágúst 1992 um niðurfærslu fullvirðisréttar 1. september 1992 að heildargreiðslumarki mjólkur verðlagsárið 1992-1993 og um greiðslur að fjárhæð 50 kr. á hvern lítra vegna þeirrar niðurfærslu úr verðmiðlunarsjóði mjólkur 31. mars 1993 séu á allt öðrum forsendum og réttargrundvelli reist og á engan hátt sambærileg við niðurfellingu á þeim 20% fullvirðisréttar, sem boðinn hafi verið í frjálsri sölu vegna framleiðslu síðasta verðlagsár verðábyrgðarsamnings frá 1987.

Í söluboði stefnanda á fullvirðisrétti hafi falist sú ákvörðun stefnanda sjálfs að hætta framleiðslu mjólkur að sama skapi og standa þar með að því leyti utan framleiðslu skv. reglum nýs búvörusamnings, þ. á m. um réttinda-grundvöll og réttindi og skyldur honum tengd skv. þeim samningi.

Engum samanburðarhæfum grundvelli gagnvart jafnræðisreglu né broti á henni sé til að dreifa. Niðurfærsla fullvirðisréttar 1. september hafi verið þvinguð og gerð til að aðlaga framleiðsluheimildir að innanlandsmarkaði við gildistöku nýs samnings til ákvörðunar rétti til greiðslumarks og beinna greiðslna vegna framleiðslu samkvæmt þeim samningi. Engin lagaskylda hafi staðið til að bæta þá skerðingu framleiðsluheimilda. Sú greiðsla hafi í reynd beinst að því að aðstoða framleiðendur árið 1993 til að standa með

skertum framleiðslurétti undir þeim skyldum um framleiðnikröfur, sem gerðar séu til mjólkurframleiðenda og kveðið hafi verið á um í 5. grein samningsins. Hafi sú greiðsla verið háð því, að samþykki löggjafans fengist til innheimtu og ráðstöfunar verðmiðlunargjalds í því skyni. Hafi lagaheimild fengist til greiðslunnar með lögum nr. 112/1992. Samkvæmt ákvæði B-liðar 21. gr. sé heimilað að verja árið 1993 allt að 250 milljónum króna af innheimtum verðjöfnunargjöldum af mjólk í því skyni. Réttthafi greiðslna vegna þeirrar niðurfærslu fullvirðisréttar, er fram hafi farið 1. september 1992, sé samkvæmt þeirri grein handhafi hinna beinu greiðslna samkvæmt skrám Framleiðsluráðs landbúnaðarins 31. mars 1993 vegna framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1992/1993, en ekki handhafi greiðslumarksins við gildistöku samningsins 1. september 1992, hafi hann á þeim tíma verið annar og selt greiðslumarkið eftir það.

Sýknukrafa sé loks reist á því, að ósannað sé, að neinu bótaskyldu tjóni sé til að dreifa, er gæti stofnað stefnanda bótarétt samkvæmt þeim lagsjónarmiðum, sem hann byggist á. Bótakröfum stefnanda og staðhæfingum hans um verðmæti fullvirðisréttar sé harðlega mótmælt sem ósönnuðum og allt of háum. Gögn málsins sýni ekki, að stefnandi hafi orðið fyrir neinu tjóni vegna þess ákvæðis, að felld yrðu niður vegna sölunnar 20% þess réttar, sem boðinn væri til sölu. Þvert á móti hafi salan fært honum vegna samningsins frá 11. mars 1991 í markaðsverði umtalsverð fjárhagsleg verðmæti umfram þau verðmæti, sem tengd hafi verið ábyrgð á framleiðslu samkvæmt yfirstandandi búvörusamningi. Í umræðum við gerð samnings hafi komið fram sjónarmið um, að verðmæti framleiðsluréttar í mjólk gæti numið allt að 70-80 kr. á lítra, en sú fjárhæð hafi ekki verið lögð til grundvallar búvörusamningi 1991. Um verðmæti fullvirðisréttar liggi fyrir, að löggjafinn hafi ákveðið, að greiðslur vegna varanlegrar skerðingar fullvirðisréttar skyldu vera 50 kr. á lítra, og sé því mótmælt, að hærri fjárhæð geti komið til álita við ákvörðun bóta. Sé því alveg augljóst, að hið háa verð, sem stefnandi hafi fengið fyrir hvern lítra fullvirðisréttar, hafi mótast af því, að keyptur fullvirðisréttur myndi geta veitt kaupanda rétt til greiðslumarks við gildistöku nýs búvörusamnings, og því, að 20% fullvirðisréttar myndu verða felld niður hjá stefnanda sem seljanda á sama tíma, enda hafi það legið fyrir strax í október 1991, að það stefndi í, að skerða þyrfti gildandi framleiðslurétt í mjólk um það bil 5% við gildistöku nýs búvörusamnings 1. september 1992. Liggi þannig fyrir, að stefnandi hafi fengið greitt vegna reglunnar umtalsvert hærra verð, á bilinu frá 110-120 kr. á lítra, og alls 8.135.000 kr. í stað 5.312.500 kr. miðað við 50 kr. á lítra á allan fullvirðisréttinn. Jafnvel þó að miðað væri við 75 kr. á lítra og að farinn væri millivegur í

hámarkssjónarmiðum, sem fram hafi komið við samningsgerðina, sé ljóst, að stefnandi hafi fengið greitt meira fyrir 80% fullvirðisréttarins vegna reglunnar en hann hefði getað fengið fyrir hann allan án reglunnar miðað við 75 kr. meðalverð, sem gæfi 7.968.750 kr. Sé verðmæti fullvirðisréttarins reiknað án hækkunaráhrifa 20% skerðingarreglunnar miðað við 75 kr. fyrir 101.575 lítra og 50 kr. fyrir 4.675 lítra vegna 4,4% skerðingar á 106.250 lítra fullvirðisréttar, er verðmætið 7.851.875. kr. Markaðsverðið hafi þannig bætt honum upp niðurfellinguna og vel það. Engu bótaskyldu tjóni sé því í reynd til að dreifa.

Varakrafa sé á því reist, að framanrakin sjónarmið hljóti a. m. k. að leiða til stórkostlegrar lækkunar stefnukrafna, verði ekki talið, að þau eigi að leiða til fullrar sýknu. Því sé harðlega mótmælt, að stefnandi geti átt lögvarinn rétt til þess að vera betur settur fjárhagslega vegna sölunnar en þeir framleiðendur, sem hafi ekki boðið rétt til sölu. Í aðal- og varakröfu stefnanda felist einmitt krafa um, að hann við ákvörðun fjárhæðar bóta njóti bæði hagnaðar af setningu reglu, sem hann heldur fram, að hafi aldrei mátt setja, og einnig, að hann þurfi ekki að sæta lægra verði á 4,4% af heildarétti vegna skerðingar framleiðsluréttar við ákvörðun bóta. Vaxtakröfum stefnanda og upphafstíma vaxta er mótmælt.

Niðurstaða.

Framleiðslustjórnun í landbúnaði með þeim hætti, sem fylgt hefur verið síðustu ár, verður rakin allt aftur til laga nr. 15/1979. Hefur hún tekið á sig ýmsar myndir eftir breyttum þjóðfélagsaðstæðum. Framleiðslustjórnun í tiltekinni atvinnugrein eins og ýmsar aðrar ráðstafanir yfirvalda er líkleg til þess að hafa áhrif á atvinnuréttindi manna og á verðgildi eigna, sem nýttar eru til þeirrar atvinnu, bæði fasteigna og lausafjár. Almennt verða menn að sætta sig við neikvæð áhrif slíkra stjórnsýsluákvæðana á verðgildi eigna sinna, þjóni aðgerðir yfirvalda lögmætu markmiði, séu gerðar á lögformlegan hátt og gætt jafnræðis. Síðari ár hefur framleiðslustjórnun í landbúnaði einkennst af þeirri staðreynd, að framleiðsla á nautgripa- og sauðfjárafurðum hefur verið meiri en þarfir innanlandsmarkaðar og söluverð á erlendum mörkuðum ekki náð að svara framleiðslukostnaði. Aðgerðir stjórnvalda hafa því beinst að því að draga úr framleiðslu þessara afurða. Það markmið verður að teljast hafa verið fullnægjandi til þess að leggja almannan og efnislegan grundvöll að setningu þeirra laga og reglugerða, sem búvörustjórnunin byggist á. Tíðar breytingar og flóknar reglur á þessu sviði eru hins vegar til þess fallnar að grafa undan réttaröryggi.

Í þessu máli deila aðilar um, hvort heimilt hafi verið að fella niður bóta-

laust af hálfu ríkisins þau 20% fullvirðisréttar, sem stefnanda var gert að halda eftir og sérgreina við sölu fullvirðisréttar árið 1991 samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991 um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991/1992. Umræddur hluti fullvirðisréttarins var síðan felldur niður 31. ágúst 1992 samkvæmt 5. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 324/1992. Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að fullvirðisréttur sá, sem felldur var niður, hafi verið eign og notið verndar samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Fullvirðisréttur var samkvæmt orðskýringu í 1. gr. reglugerðar nr. 262/1991 skilgreindur sem það magn mjólkur- og sauðfjárafurða, er framleiðendum var ábyrgst fullt verð fyrir á grundvelli búvörusamnings samkvæmt a-lið 30. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Fullvirðisréttur var á þeim tíma, sem hér skiptir máli, ekki skilgreindur í lögum, heldur byggðist hann á ákvæðum reglugerða, sem landbúnaðarráðherra hafði sett á grundvelli heimilda í 30. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 35. gr. sömu laga. Reglur um fullvirðisrétt voru þannig hluti af ákvörðunum um stjórn búvöruframleiðslunnar. Í b-lið nefndrar 30. gr. er landbúnaðarráðherra heimilað að hafa stjórn á framleiðslu búvara, þannig, að hún verði í samræmi við tilgang laganna, m. a. að ákveða, að framleiðendur búvara skuli fá fullt grundvallarverð samkvæmt 8. gr. laganna fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en skert verð fyrir það, sem umfram er, og á sama hátt að ákveða, hvernig verðábyrgð ríkissjóðs samkvæmt 36. gr. laganna skuli skipt milli framleiðenda. Ákvarðanir ráðherra samkvæmt 30. gr. skulu teknar með reglugerð, sbr. 35. gr. laganna.

Fullvirðisréttur veitti því hlutdeild í verðábyrgð ríkissjóðs á búvörum, en hún tók á þessum tíma til mjólkur- og sauðfjárafurða. Fyrir framleiðslu á þessum vörum umfram fullvirðisrétt fékk framleiðandi mun lægra verð. Eins og lýst er í atvikaýsingum aðila hér að framan, hafa verið í gildi ólíkar reglur um heimildir til aðilaskipta að fullvirðisrétti. Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991 var framleiðendum mjólkur heimilt að kaupa og selja fullvirðisrétt fyrir verðlagsárið 1991/1992 milli lögbýla á sama búmarkssvæði með þeim takmörkunum, sem greindar voru í 1. og 2. tl. ákvæðisins, og í 8. gr. reglugerðarinnar var fjallað um leigu. Í hendi stefnanda var fullvirðisréttur því verðmæt réttindi, sem hann gat valið um, hvort hann nýtti sjálfur til eigin mjólkurframleiðslu á jörð sinni, leigði hann eða seldi, þó með þeirri takmörkun, að réttindin voru háð breytingum samkvæmt ákvæðum reglugerða og gildi þeirra til framtíðar því óvíst. Telja verður líkur á, að sala fullvirðisréttarins frá jörð stefnanda, hafi leitt til lækkunar á almennu markaðsverði jarðarinnar.

Fallast verður á það með stefnanda, að fullvirðisréttur hans hafi sem verðmæt fjármunaréttindi verið eignarréttindi í víðasta skilningi þess hugtaks. Við úrlausn um þessi réttindi ber að hafa í huga, að þau eru til komin vegna búvörustjórnunar af hálfu handhafa ríkisvalds. Stefnumótun á því sviði fellur undir verksvið löggjafans og framkvæmd hennar undir verksvið stjórnvalda. Löggjafinn hefur með setningu laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum lýst því, að það sé tilgangur þeirra laga, að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og að kjör þeirra, sem landbúnað stunda, verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta. Til að ná m. a. þessum markmiðum hefur löggjafinn veitt landbúnaðarráðherra valdheimildir sem nánar eru afmarkaðar í 30. gr., sbr. 35. gr. laganna. Við beitingu þeirra valdheimilda verður ráðherra og þau önnur stjórnvöld, sem kunna að fara með framkvæmd þessara mála, að gæta þess, að breytingar og skerðing á réttindum einstakra framleiðenda fari ekki umfram þau mörk, sem stjórnarskrá og reglur um almennar takmarkanir á eignarréttindum setja, auk þess sem gæta verður jafnræðis við beitingu heimildanna. Viðurkennt er, að þeir, sem slíkar stjórnunaraðgerðir bitna á, verða að sæta bótalaust ýmissi skerðingu á eignarrétti sínum, sem leiðir af slíkum aðgerðum í þágu þjóðfélagsheildarinnar, og ætti það við um almenna lögmæltu skerðingu fullvirðisréttar. Í þessu máli er hins vegar til úrlausnar, hvort framleiðendum hafi verið mismunað við skerðingu fullvirðisréttar, og þá, hvort lagaheimild hafi verið til slíkrar mismununar og það án bóta.

Landbúnaðarráðherra f. h. ríkisstjórnar Íslands og Stéttarsamband bænda gerðu með sér samning um framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða, sem undirritaður var 11. mars 1991 og ber yfirskriftina: Um stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt. Í gr. 7.3., sem fjallar um mjólkurafurðir, er ákveðið, að frá 1. maí 1991 með gildistöku frá 1. september 1991 verði kaup og sala á fullvirðisrétti milli bænda heimil. Til þess að stuðla að nauðsynlegri aðlögun mjólkurframleiðslunnar að innlendum markaði segir síðar í greininni: „er landbúnaðarráðherra heimilt að ákveða, að við sölu falli allt að 20% af réttinum niður“. Samningur þessi var af hálfu landbúnaðarráðherra gerður samkvæmt a-lið 30. gr. laga nr. 46/1985, en þar segir, að ráðherra sé rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Stéttarsamband bænda um „magn mjólkur- og sauðfjárafurða, sem framleiðendum verður ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum“.

Nefnt samningsákvæði var síðan áréttað í 1. mgr. 2. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 262/1991, sem sett var 5. júní 1991. Þar er framleiðendum heimilað að kaupa og selja fullvirðisrétt fyrir verðlagsárið 1991/1992, þó aðeins á milli

lögbyla á sama búmarkssvæði og með þar tilgreindum takmörkunum. Sú takmörkun, sem hér skiptir máli, er, að seljanda var gert að halda eftir og skrá sérstaklega 20% af þeim fullvirðisrétti, sem hann bauð til sölu. Síðan segir í ákvæði reglugerðarinnar um hinn sérskráða hluta: „Þann fullvirðisrétt [þ. e. hin sérskráðu 20%] skal fella niður, ef nauðsynlegt reynist að skerða framleiðslurétt mjólkurframleiðenda milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993 til að ná jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar innan lands.“ Aðila greinir á um, hvort framangreindar heimildir hafi haft fullnægjandi lagastoð til að réttlæta niðurfellingu hinna sérskráðu réttinda án bóta. Stefndu telja reglugerð nr. 262/1991 hafa lagastoð í 35. gr. laga nr. 46/1985, sbr. einnig búvörusamning frá 11. mars 1991, sem er gerður á grundvelli 30. gr. sömu laga. VII. kafli laga nr. 46/1985 fjallar um stjórn búvöruframleiðslunnar, og eru 30. gr. og 35. gr. í þeim kafla.

Í 35. gr. er svo fyrir mælt, að ákvarðanir um beitingu heimilda samkvæmt VII. kafla skuli „teknar með reglugerð“. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpinu: „Ákvæði þessa kafla frv. fela í sér ýmsar heimildir til stjórnunar á búvöruframleiðslunni og takmarkana á frelsi búvöruframleiðenda til að stunda atvinnu sína. Nauðsynlegt er því, að slíkar reglur séu glöggar og skýrar og hver framleiðandi eigi kost á að kynna sér þær til að leggja eigið mat á rétt sinn. Í greininni er því tekið fram, að ákvarðanir um beitingu heimilda, sem felast í ákvæðum þessa kafla, skuli teknar með reglugerð, og í greininni er settur rammi um, á hvern hátt réttur hvers framleiðanda skuli ákveðinn. Er þar tekið mið af núgildandi lagaákvæðum um kjarnfóðurgjald og reglugerð þar um að því viðbættu, að lagt er til, að taka megí tillit til búrekstraraðstöðu, þegar réttur framleiðenda er ákveðinn. Með búrekstraraðstöðu er hér átt við landrými og landgæði, húsakost, ræktun, ræktunarmöguleika og aðra aðstöðu viðkomandi til búvöruframleiðslu.“ Af þessu og orðalagi 35. gr. er ljóst, að ráðherra er veitt vald til að ákveða framleiðendum mismikinn framleiðslurétt samkvæmt nánar skilgreindum viðmiðunum, sem eru samkvæmt lagagreininni: framleiðsla á ákveðnu tímabili, bústærð, búrekstraraðstaða, fjármagnskostnaður vegna framkvæmda á ábýlisjörð, búskapartími vegna frumbýlinga og ætliðaskipta á jörðum og „þegar framleiðsla er dregin saman eða búskap hætt“. Enn fremur má ákveða með reglugerð, „að réttur framleiðenda skuli skerðast vegna aðstoðar, sem Framleiðnisjóður landbúnaðarins veitir til nýrra búgreina eða búhátta-breytinga“. Þetta lokaákvæði er eðlilegt að skýra þröngt, svo að önnur skerðing á þegar fengnum réttindum en sú, sem þarna er skilgreind, verði ekki ákveðin með reglugerð. Hins vegar kemur hér til álita framangreind heimild ráðherra til að mismuna við úthlutun framleiðsluréttar af þeirri

ástæðu, að „framleiðsla er dregin saman eða búskap hætt“. Þetta er ekki frekar skýrt af lögjafanum. Þykir verða að líta svo á, að ákvæðið vísi til framtíðar, þ. e. til þess, þegar réttur til verðábyrgðar er ákveðinn fyrir tiltekið tímabil, svo sem þegar fullvirðisréttur var upphaflega ákveðinn, og við ákvörðun fullvirðisréttar fyrir hvert verðlagsár. Færa má rök fyrir því, að sérhver sala fullvirðisréttar sé samdráttur, og í tilviki stefnanda var mjólkurbúskap nánast hætt.

Stefnanda var með ákvæði í reglugerð nr. 262/1991 gert að halda eftir við sölu fullvirðisréttar 20% réttarins, og var hann sérskráður hjá stefnanda með þeim skilmálum, að hann yrði felldur niður, ef nauðsynlegt reyndist að skerða framleiðslurétt mjólkurframleiðenda milli verðlagsáranna 1991/1992 og 1992/1993 til að ná jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar innan lands. Stefnandi átti þannig kost á að nýta þessi 20% fullvirðisréttarins sjálfur til innleggs mjólkur verðlagsárið 1991/1992, sem hann og gerði. Niðurfelling hins sérskráða réttar var síðan gerð með 5. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 324/1992 um aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði og um greiðslumark til framleiðslu mjólkur á lögbýlum verðlagsárið 1992/1993. Féll rétturinn niður 31. ágúst 1992, sama dag og reglugerðin tók gildi. Með reglugerð nr. 324/1992 var heildarfullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu einnig færður niður og fullvirðisréttur hvers lögbýlis um sama hlutfall og heildarfullvirðisrétturinn, og í stað fullvirðisréttar var tekin upp ný viðmiðun, „greiðslumark“. Ákvæði reglugerðar nr. 324/1992 fólu því í sér ákvörðun á rétti mjólkurframleiðenda til hlutdeildar í verðábyrgð ríkissjóðs til framtíðar, þ. e. tímabilið frá 1. september 1992 til 31. ágúst 1993. Verður því að telja, að landbúnaðarráðherra hafi í þeim orðum 35. gr. laga nr. 46/1985, að ákveða mætti, að réttur framleiðenda væri mismunandi, „þegar framleiðsla er dregin saman eða búskap hætt“, haft að lögum heimild til að fella niður umrædd 20% fullvirðisréttar með ákvæði í reglugerð, enda væri þá fullnægt öðrum skilyrðum, sem lög og reglur stjórnskipunarréttarins setja um slík fyrirmæli.

Heimild til aðilaskipta með fullvirðisrétt var áfram í þeim reglum, sem giltu eftir 1. september 1992, en ekki skilyrði um sérgreiningu á 20% þess magns, sem boðið væri til sölu. Hinn 28. febrúar 1992 voru sett lög nr. 5 um breytingu á lögum nr. 46/1985. Þar er í 7. gr. (um breytingu á 39. gr.) kveðið svo á, að framleiðendum sauðfjárafurða á lögbýlum séu fram til 31. ágúst 1992 heimil aðilaskipti að fullvirðisrétti samkvæmt nánari skilyrðum, settum í reglugerð, og sé landbúnaðarráðherra heimilt að ákveða að fella niður við slík aðilaskipti „allt að 20% fullvirðisréttar gegn greiðslu“.

Hinn 29. desember 1992 voru sett lög nr. 112/1992 um breytingu á lögum

nr. 46/1985. Þar er í B-lið 21. gr. heimild til að verja 250 milljónum króna af innheimtum verðjöfnunargjöldum af mjólk til að greiða fyrir niðurfærslu fullvirðisréttar til framleiðslu mjólkur, sem gerð var 1. september 1992 og tók gildi frá og með verðlagsárinu 1992/1993. Gjald er ákveðið 50 kr. fyrir hvern lítra í fullvirðisrétti, sem greiða skal fyrir. Í viðauka við búvörusamning frá 16. ágúst 1992, gr. 1.4., er samsvarandi ákvæði. Í framangreindum heimildarákvæðum til niðurfellingar 20% sérgreinds hluta af seldum fullvirðisrétti á framleiðsluárinu 1991/1992 er ekki minnst á, að greiðsla skuli koma fyrir, verði heimild til niðurfellingar beitt. Það eru því einungis þeir framleiðendur, er selja fullvirðisrétt sinn í mjólk á framleiðsluárinu 1991/1992, sem gert er að sæta bótalausri skerðingu vegna umræddra 20% réttarins.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að markaðsverð á lítra 1991, þegar stefnandi seldi, hafi tekið mið af því til hækkunar, að ljóst hafi verið, þegar búvörusamningur 1991 var gerður, að skerða þyrfti fullvirðisrétt í mjólk um 6-7 milljónir lítra vegna afnáms útflutningsbóta. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til ríkislögmanns, dagsettu 15. desember 1993, sem ritað var í tilfni deilu þessarar, er sagt, að „markmið þeirrar heimildar, sem felst í 6. gr. rg. 262/1991, var að milda fyrirséða skerðingu á heildarfullvirðisrétti til mjólkurframleiðslu“. Þótt það markmið sé í sjálfu sér lögmætt, réttlætir það ekki þá mismunun, sem felst í þeirri skerðingu fullvirðisréttar, er stefnandi sætti. Ekki hefur verið sýnt fram á það af hálfu stefndu, að bændum hafi verið gert það vel ljóst, hvað tæki við 1. september 1992, og það tímanlega, að ákvörðun um beitingu söluheimilda 1991/1992 yrði tekin í ljósi þess. Upplýst þykir í málinu, að markaðsverð fullvirðisréttar hafi haldist óbreytt, og er eðlilegt að ætla, að hefði seljendum fullvirðisréttar árið 1991 verið ljóst, að þeir yrðu látnir sæta bótalausri niðurfærslu fullvirðisréttar að fimmta hluta vegna sölu fyrir 1. september 1991, en ekki eftir þann tíma, hefði það að jafnaði haft úrslitaáhrif á ákvörðun þeirra um sölu á því tíma-bili.

Til grundvallar ákvörðun fullvirðisréttar einstakra mjólkurframleiðenda var í upphafi miðað við framleiðslu fyrri ára. Með því var þeim framleiðendum, sem rétt áttu til fullvirðisréttar, tryggt ákveðið jafnræði sín í milli, og almenn niðurfærsla réttarins með ákvæðum í reglugerðum hefur verið studd því, að jafnræði væri milli framleiðenda. Sérstök ábyrgð hvílir á stjórnvöldum um það að gæta þess, að grundvallarreglum um réttlæti og sanngirni sé fylgt, þegar svo áhrifamiklu og afdrifaríku stjórnþæki sem búvörustýringu er beitt. Sú ákvörðun ríkisvaldsins að mismuna á þann hátt, sem gert var, verulega þeim bændum, er seldu fullvirðisrétt sinn á verðlags-

árinu 1991/1992 annars vegar, og hins vegar þeim, er síðar seldu, þykir brjóta í bág við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar, og af þeirri ástæðu þykir hún ekki hafa fullnægjandi stoð í þeirri heimild til mismununar, sem ráðherra er veitt í 35. gr. laga nr. 46/1985.

Þegar enn fremur er litið til þess, að viðurkennt er, að fullvirðisréttur stefnanda hafi verið verðmæt fjármunaréttindi, er skilgreind verði sem eignarréttindi í víðasta skilningi þess hugtaks, þykir skerðing sú, sem stefnandi sætti á fullvirðisrétti sínum í mjólk, ekki hafa verið gerð á þann hátt, að hún fullnægði því skilyrði að teljast almenn takmörkun eignarréttar. Hún er veruleg og nær aðeins til lítils hóps á afmörkuðu tímabili. Skerðing fullvirðisréttar stefnanda án bóta þykir því ekki hafa verið réttlætt.

Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið, þykir stefnandi eiga rétt á bótum úr hendi stefndu, þar sem um hafi verið að ræða brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og jafnframt skerðingu á eignarréttindum. Við mat á bótagreiðslu þykir rétt að líta til þess, að eftir 1. september 1992 var rétt höfum ekki gert að sérgreina eða að sæta niðurfellingu hluta fullvirðisréttar síns vegna sölu hans, enn fremur, að allir réttihafar máttu þá sæta skerðingu fullvirðisréttar um 4,4% gegn greiðslu 50 kr. fyrir lítra. Enn fremur þykir sannað, að markaðsverð á lítra af fullvirðisrétti eða greiðslumarki mjólkur hafi haldist óbreytt eftir 1. september 1992, að meðaltali 120 kr., enn fremur, að stefnandi framleiddi 21.239 lítra af mjólk árið 1991 og lagði inn í afurðastöð. Fékk hann greiddar samtals 1.158.491 kr. án virðisaukaskatts eða að meðaltali 54,55 kr. á hvern lítra, en grundvallarverð á hvern lítra mjólkur á þessu tímabili var 49,32 kr. Samkvæmt upplýsingum frá Búnaðarsambandi Suðurlands er það algeng viðmiðum, verði raunverulegur framleiðslukostnaður ekki staðreyndur, að áætla, að hann sé helmingur af brúttóverðmæti. Er þá átt við svonefndan breytilegan kostnað eða hreinan framleiðslukostnað, og fellur þar undir kostnaður vegna áburðar-kaupa, kjarnfóðurs, rekstrarvara, flutningskostnaðar, sjóðagjalda o. fl. Mismunurinn skal síðan standa undir föstum kostnaði, svo sem launakostnaði, fjármagnskostnaði o. fl. Hins vegar liggur ekki fyrir, hver raunverulegur kostnaður stefnanda af þessari framleiðslu var, og ljóst er, að ýmsir framan- greindra kostnaðarliða falla ekki undir hann. Þegar allt þetta hefur verið virt, þykir rétt, að stefnandi fái annars vegar greiddar 50 kr. fyrir 4.675 lítra, sem samsvara 4,4% af 106.250 lítrum (85.000 seldum og 21.250 sérgreindum), alls 233.750 kr., í samræmi við þær bætur, er ákveðnar voru til handa þeim, sem síðar máttu sæta þvingaðri niðurfærslu fullvirðisréttar með stoð í lögum nr. 5 og nr. 12 frá 1992 og stefnandi hefði sjálfur þurft að sæta, ef hann hefði notið jafnræðis við þá, er ekki seldu fullvirðisrétt sinn árið 1991,

hins vegar 120 kr. fyrir 16.575 lítra, alls 1.989.000 kr. Samtals verða þetta 2.222.750 kr. Frá þessari fjárhæð þykir rétt að draga hluta endurgjalds vegna þeirra 21.239 lítra mjólkur, sem hann framleiddi og lagði inn í afurðastöð á því verðlagsári, sem hann seldi. Þykir sú fjárhæð hæfilega áætluð 810.000 kr. Stefndu skulu því greiða stefnanda 1.412.750 kr. Rétt þykir, að dráttarvextir greiðist frá 23. október 1993, en stefnandi setti fyrst fram endanlega kröfu sína með bréfi, dagsettu 23. september 1993.

Málskostnaður til handa stefnanda ákveðst 250.000 kr.

Dóminn kveður upp Hjördís Hákonardóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs Íslands, greiði stefnanda, Þórði M. Sigurjónssyni, 1.412.750 kr. með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 23. október 1993 til greiðsludags og 250.000 kr. í málskostnað.
