

Fimmtudaginn 9. október 1997.

Nr. 42/1997.

Guðmundur Sigurðsson

(Skúli Pálsson hrl.,
Sigurður Jónsson hdl.)
gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.,
Tómas Jónsson hdl.)

Stjórnarskrá. Framsal valds. Búmark. Fullvirðisréttur. Jafnræði.
Forsendur. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 28. janúar 1997. Hann krefst þess, að stefndi verði dæmdur til að greiða sér 3.532.215 krónur með dráttarvöxtum frá þingfestingardegi í héraði, 25. janúar 1996, til greiðsludags auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og málskostnaður fyrir héraðsdómi og Hæstarétti felldur niður.

Fyrir Hæstarétt hefur verið lagt endurrit vitnamáls, sem fram fór í Héraðsdómi Reykjavíkur 27. febrúar 1997.

I.

Tilgangur laga nr. 15/1979 um breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o. fl. var að draga úr framleiðslu búvöru, svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Var þar lögfest heimild fyrir Framleiðsluráð landbúnaðarins að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og með staðfestingu landbúnaðarráðherra að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda. Var meðal annars heimilt að ákveða framleiðendum fullt grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það, sem

umfram var, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 15/1979. Í reglugerð nr. 348/1979, sem sett var með heimild í lögum nr. 15/1979, var kveðið svo á, að við ákvörðun kvóta skyldi leggja til grundvallar meðalframleiðslu 2–3 ára samkvæmt nánari ákvörðun framleiðsluráðs og að fengnu samþykki landbúnaðarráðherra. Með reglugerð nr. 465/1983 voru settar nánari reglur um framleiðslustjórnunina. Þar var skilgreint hið svonefnda búmark sem „tala ærgildisafurða, sem fundin er fyrir hvern framleiðanda skv. nánari reglum II. kafla og er höfð til viðmiðunar, þegar ákveða þarf mismunandi verð fyrir búvöru til framleiðanda vegna framleiðslustjórnunar“. Samkvæmt II. kafla reglugerðarinnar var meginreglan sú, að miða skyldi við meðaltalsframleiðslu árána 1976, 1977 og 1978.

Áfrýjanda, sem hóf búskap á jörðinni Reykhóli í Skeiðahreppi á miðju ári 1977, var úrskurðað búmark fyrir mjólk, sauðfé og nautakjöt 29. október 1980, samtals 660 ærgildi, sem hækkaði síðar í 700 ærgildi, svokallað frumbýlingsbúmark. Hinn 1. júlí 1985 tóku gildi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Samkvæmt reglugerð nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985–1986, sem sett var með heimild í lögum nr. 46/1985, skyldi Framleiðsluráð landbúnaðarins reikna mjólkurframleiðendum svonefndan fullvirðisrétt, sem skilgreindur var í 1. gr. sem „það framleiðslumagn, sem framleiðandi afhendir til sölu í afurðastöð og honum er ábyrgst fullt verð fyrir skv. reglugerð þessari“. Skyldi miða við innvegna mjólk til mjólkurbúa, sbr. 2. gr., og samkvæmt a-lið 1. mgr. 6. gr. skyldi engum framleiðanda reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984–1985. Í 12. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986–1987 var kveðið svo á, að miða skyldi við innlagðar afurðir, mjólk og/eða kindakjöt, í afurðastöð verðlagsárið 1985–1986. Jafnframt varð bóndinn að hafa búmark í hlutaðeigandi búgrein. Samkvæmt 10. gr. var búmark vegna framleiðslu nautakjöts fellt niður.

Árið 1986 tilkynnti Framleiðsluráð landbúnaðarins áfrýjanda, hver fullvirðisréttur hans í mjólk og til framleiðslu sauðfjárafurða væri. Á þeim árum, sem lögð voru til grundvallar við ákvörðun fullvirðisréttar, kveðst áfrýjandi hafa dregið úr framleiðslu sinni, enda hafi bændur verið eindregið hvattir til þess. Hafi hann því ekki nýtt

búmark sitt að fullu verðlagsárið 1985–1986. Með þessum ákvörðunum um fullvirðisrétt hafi framleiðsluréttur áfrýjanda verið skertur frá búmarki um 200,6 ærgildi. Áfrýjandi telur skerðingu þessa óheimila og heldur því fram, að reglugerðir nr. 37/1986 og 339/1986 hafi ekki stoð í settum lögum. Um óheimilt framsal löggjafans á lagasetningarvaldi sé að ræða, jafnræðisregla stjórnskipunarréttar hafi verið brotin, en það hafi verið grundvallarforsenda hans fyrir því að gerast bóndi, að hann hefði framleiðslurétt í samræmi við búmark sitt.

II.

Áfrýjandi heldur því fram, að með úthlutun búmarks hafi hann eignast ákveðin réttindi, sem njóti verndar 67. gr. og 68. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og nú 72. gr. og 75. gr., sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995.

Búmarki var ekki úthlutað sem framleiðslurétti, heldur var það eingöngu viðmiðunartala, sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá. Engu að síður skapaðist með því takmarkaður réttur til handa framleiðendum búvara, sem gat haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá. Slík réttindi verða ekki skert nema með heimild í lögum, þar sem jafnræðis sé gætt.

Með lögum nr. 15/1979 var heimilað að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda með því að ákveða fullt grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það, sem umfram var. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 30. gr. laga nr. 46/1985 var heimilt að ákveða, að framleiðendur búvara skyldu fá fullt grundvallarverð samkvæmt 8. gr. fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en skert verð fyrir það, sem umfram var. Í reglugerðum, sem settar voru með heimild í lögum nr. 15/1979, voru ákvæði um búmark. Samkvæmt reglugerð nr. 348/1979 var fullt verð greitt, eins og aðstæður leyfðu hverju sinni. Í reglugerð nr. 465/1983 var landbúnaðarráðherra heimilað að ákveða að greiða bændum mismunandi afurðaverð, ef ekki fengist viðunandi verð fyrir afurðir á erlendum mörkuðum. Í reglugerðum samkvæmt lögum nr. 46/1985 komu ákvæði um fullvirðisrétt til viðbótar, eins og áður hefur verið lýst. Samkvæmt þessu varð ekki grundvallarbreyting á stjórn búvöruframleiðslunnar að þessu leyti með lögum nr. 46/1985.

Reglugerðir þær, sem fullvirðisrétturinn byggðist á, nr. 37/1986 og 339/1986, voru settar með heimild í 35. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 30. gr. sömu laga. Samkvæmt 30. gr. var landbúnaðarráðherra heimilað að leita eftir samningum við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur og sauðfjárafurða, sem framleiðendum væri ábyrgst fullt verð fyrir. Slíkir samningar voru gerðir og teknir að miklu leyti inn í reglugerðirnar. Í 35. gr. var kveðið á um það, að réttur hvers framleiðanda skyldi ákveðinn með tilliti til framleiðslu hans á búvöru á tilteknu tímabili. Skyldi það gert í reglugerð. Var meðal annars heimilt að ákveða, að réttur framleiðenda skyldi vera mismunandi eftir bústærð og búrekstraraðstöðu. Er fallist á það með héraðsdómi, að í VII. kafla laga nr. 46/1985 hafi verið settur löggjafarrammi um það, hvernig ákvarða skyldi rétt hvers einstaks framleiðanda, sem nánar var afmarkaður í framangreindum reglugerðum, og að ekki hafi verið farið út fyrir þau mörk, sem löggjafinn hafði sett. Gat áfrýjandi ekki vænst þess, að tímabil og aðrar viðmiðanir yrðu óbreytt frá því, sem ákveðið var í upphafi.

Áfrýjandi heldur því fram, að það hafi verið grundvallarforsenda fyrir því, að hann hóf búrekstur, að hann gæti rekið lífvænlegan búskap á jörð sinni, en það væri því aðeins unnt, að hann gæti framleitt upp í búmark sitt. Hann hafi farið eftir fyrirmælum stjórnvalda og dregið úr framleiðslu sinni. Þeir bændur, sem það gerðu ekki, hafi staðið betur að vígi við úthlutun fullvirðisréttar, og hafi jafnræði þannig verið raskað. Fram er komið, að áfrýjandi fékk aldrei fullt verð fyrir framleiðslu sína upp að búmarki. Er ljóst, að áfrýjandi gat ekki samkvæmt gildandi reglugerðum treyst því að fá fullt verð fyrir alla framleiðslu sína. Þegar fullvirðisréttur var tekinn upp, var honum skipt á milli einstakra búmarkssvæða og síðan á milli framleiðenda innan hvers svæðis, og byggt var bæði á búmarki og raunverulegri dreifingu á framleiðslunni. Er ekki annað fram komið en farið hafi verið í öllu að gildandi reglum, er áfrýjanda var úthlutað fullvirðisrétti árið 1986. Hefur hann ekki sýnt fram á, að jafnræðisreglan hafi verið brotin á honum, þegar fullvirðisréttarkerfinu var komið á.

Samkvæmt framansögðu og með vísan til forsendna héraðsdóms ber að staðfesta hann.

Eftir öllum atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

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

Ég er samþykkur þeirri afstöðu, að áfrýjandi eigi ekki bótarétt á hendur stefnda vegna þeirra takmarkana, sem hann telur framleiðslu sinni á búvörum og greiðslum fyrir þær hafa verið settar, nema leitt sé í ljós, að hann hafi verið beittur mismunun eða forsendum takmörkunar breytt gagnvart honum í grundvallaratriðum. Á hinn bóginn virðist mér sem áfrýjandi hafi eftir atvikum sýnt nægilega fram á, að hvort tveggja þetta hafi gerst, og sé krafa hans af því tilefni ekki svo seint fram komin, að henni verði ekki sinnt.

Pegar áfrýjanda var úthlutað búmarki á sínum tíma vegna búskapar hans að Reykhóli, var gagngert við það miðað, að hann væri frumbýlingur, og þá af málefnalegum ástæðum og í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Þegar lög nr. 46/1985 komu síðan til skjalanna, voru heimildir þeirra til ákvörðunar um rétt einstakra framleiðenda einnig mótaðar á þeim grunni, að tillit bæri að taka til aðstæðna eins og þeirra, sem áfrýjandi bjó við, sbr. ákvæði 1. mgr. 34. gr. laganna um skírskotun til búrekstraraðstöðu, framkvæmdakostnaðar, frumbýlingsbúskapar o. fl. Stóðu lögin því ekki í vegi, að rétti áfrýjanda yrði haldið í horfi við það, sem áður hafði verið viðurkennt, að honum bæri. Þegar að því kom að ákvarða honum fullvirðisrétt samkvæmt reglugerðum nr. 37/1986 og 339/1986, fóru leikar þannig, að honum var gert að sæta mikilli skerðingu á magni þeirrar framleiðslu, sem hann mætti vænta greiðslutilkalls fyrir. Að vísu gat hann ekki ætlast til þess, að fullvirðisréttur eftir hinum nýju reglum yrði alls kostar á við búmark hans, en breytingin var til muna meiri en svo, að rétturinn næði eðlilegu hlutfalli við fyrri stöðu. Hin takmarkaða leiðrétting, sem síðar var gerð, dugði ekki til að brúa bilið. Virðist ákvörðun fullvirðisréttarins í senn hafa falið í sér röskun á þeim forsendum, sem á var byggt í öndverðu, og vanmat á ástæðum þess, að framleiðsla áfrýjanda á hinu nýja viðmiðunar-

tímabili, er reglugerðirnar mæltu um, náði ekki því marki, sem nægt hefði eitt sér til að tryggja honum sambærilega stöðu.

Stefndi hefur ekki sýnt fram á, að bændur í sporum áfrýjanda hafi almennt þurft að hlíta sömu skerðingu og hann. Það liggur og ekki í augum uppi, að hann ætti að vera án bótaréttar, ef svo væri, þar sem telja verður, að skerðingin hafi farið í bága við réttmæta ætlan hans.

Áfrýjandi hefur ekki gert ljósa grein fyrir búskaparháttum sínum og afkomu búans á öllum þeim tíma, sem máli skiptir, og er það galli á málflutningi hans. Hins vegar liggur það skýrt fyrir, að hann hefur brugðist við skerðingunni með því að kaupa fullvirðisrétt og greiðslumark til að rétta stöðu sína. Er bótakrafa hans reiknuð eftir virði þeirra réttinda, sem hann hefur þannig aflað. Má á það fallast eftir atvikum, að sú viðmiðun komi til álita meðal vísbendinga um hæfilegar bætur eftir mati dómsins. Þar sem úrslit málsins eru þau, að stefndi verði sýknaður af kröfunni, eru ekki efni til að gera því mati nánari skil.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 31. október 1996.

Mál þetta, sem dómtekið var að loknum munnlegum málflutningi 10. október sl., er höfðað af Guðmundi Sigurðssyni, Reykhóli, Skeiðahreppi, Árnessýslu, gegn landbúnaðarráðherra, Sölvhólsgötu 7, Reykjavík, og fjármálaráðherra, Arnarhvoli, Reykjavík, f. h. ríkissjóðs Íslands með stefnu, sem lögð var fram í dómi 25. janúar 1996.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndu verði dæmdir til að greiða sér bætur, að fjárhæð 3.532.215 kr., með dráttarvöxtum frá stefnubirtingardegi samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefndu samkvæmt mati dómsins.

Af hálfu stefndu eru gerðar þær kröfur aðallega, að stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins. Til vara er þess krafist, að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í því tilviki látinn niður falla.

Málavextir og ágreiningsefni.

Stefnandi hóf búskap ásamt konu sinni á jörðinni Reykhóli í Skeiðahreppi á miðju ári 1977. Stefnanda var því ekki úthlutað búmarki samkvæmt framleiðslu viðmiðunaráranna 1976–1978. Framleiðsla hálf ári 1977 var 44.981 lítri, en 1978 82.534 lítrar. Búmark jarðarinnar var síðan samkvæmt úrskurði, dags. 29. október 1980, ákveðið 660 ærgildi með heimild til hækknar vegna fjárfestinga í 700 ærgildi, svokallað frumbýlingsbúmark.

Réttur jarðarinnar var þá þannig sundurliðaður: 484 ærgildi í mjólk, 186 ærgildi í sauðfé og 30 ærgildi í nautakjöti, samtals 700 ærgildi.

Hinn 1. júlí 1985 tóku gildi lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 46/1985. Í VII. kafla laganna er fjallað um stjórn búvöruframleiðslu. Var svo fyrir mælt í 30. gr. þeirra laga, að til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara, þannig, að hún yrði í samræmi við tilgang laganna, væri landbúnaðarráðherra rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur og sauðfjárafurða, sem framleiðendum yrði ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum. Var ráðherra m. a. heimilt samkvæmt lagagreininni að ákveða, að framleiðendur búvara skyldu fá fullt grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en skert verð fyrir það, sem umfram væri. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985–1986, sem sett var með heimild í lögunum, skyldi Framleiðsluráð landbúnaðarins reikna hverjum mjólkurfamleiðanda fullvirðisrétt, en fullvirðisréttur var samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar það framleiðslumagn, sem framleiðandi afhenti til sölu í afurðastöð og honum væri ábyrgst fullt verð fyrir samkvæmt reglugerðinni. Samkvæmt 12. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986–1987, sem einnig var sett með heimild í ofangreindum lögum, þurfti búvöruframleiðandi að fullnægja eftirtöldum skilyrðum, til að honum væri reiknaður fullvirðisréttur til mjólkur- og/eða sauðfjárfamleiðslu: a) að hafa búmark í hlutaðeigandi búgrein samkvæmt II. kafla reglugerðarinnar og b) að hafa lagt afurðir, mjólk og/eða kindakjöt, inn í afurðastöð á verðlagsárinu 1985/1986, en búnaðarsambandi var heimilt að veita aukningu að nánari skilyrðum uppfylltum. Í reglugerðinni eru ákvæði um reiknireglur fyrir út-reikning fullvirðisréttar.

Með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 24. janúar 1986, var stefnanda tilkynnt, að fullvirðisréttur hans í mjólk verðlagsárið 1985/1986 hefði verið reiknaður 390 ærgildisafurðir. Stefnandi fékk viðbótarfullvirðisrétt samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 37/1986, sem var 11 ærgildi samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 18. apríl 1986. Samkvæmt bréfi sama, dags. 4. nóvember sama ár, var stefnanda tilkynnt, að fullvirðisréttur hans til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987/1988 hefði verið reiknaður 98,4 ærgildisafurðir.

Stefnandi reisir kröfur sínar í málinu á því, að hann hafi orðið fyrir bóta-lausri skerðingu á búmarki sínu með ákvörðun fullvirðisréttar, sem ákveðinn var samkvæmt reglugerðum, er settar voru á grundvelli búvörulaga, en því er andmælt af hálfu stefndu, sem telja enga bótaskyldu koma til greina.

Helstu málsástæður aðila og réttarheimildir, sem þeir miða við.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að hann hafi hafið uppbyggingu búskapar á jörðinni með þeim forsendum, að henni hafi fylgt ákveðið búmark. Stefnandi hafi unnið nokkuð mikið utan búins á þeim árum, enda hafi bændur verið hvattir til að draga úr framleiðslu, og jafnframt lá fyrir, að farið var að skerða verð til bænda við uppgjör vegna offramleiðslu. Stefnandi hafi talið, að með búmarkinu hafi hann áunnið sér réttindi, sem hann taldi, að yrðu ekki skert án bóta. Hann hafi tekið mark á þeim áróðri, sem rekinn hafi verið af framleiðsluráði og bændaforstunni fyrir samdrætti í framleiðslunni, svo að ekki þyrfti að koma til verðskerðingar. Með tilkomu fullvirðisréttar hafi búmarkinu verið kipt í burtu og forsendur brostið fyrir því, að búið stæði undir afkomu fjölskyldunnar og nauðsynlegum framkvæmdum á jörðinni. Úrskurður um fullvirðisrétt stefnanda árið 1986 hafi verið þannig:

390	ærgildi í mjólk,	skerðing frá búmarki 94 ærgildi,
98,4	ærgildi í sauðfé,	skerðing frá búmarki 87,6 ærgildi,
0	ærgildi í nautakjöti,	skerðing frá búmarki 30 ærgildi,
	samtals	skerðing frá búmarki 211,6 ærgildi.

Stefnandi hafi seinna fengið leiðréttingu vegna mjólkur, sem var 11 ærgildi samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 37/1986, samkvæmt bréfi, dags. 18. apríl 1986, með úthlutun Búnaðarsambands Suðurlands.

Skerðing á búmarki, sem stefnandi hafi orðið fyrir bótalaust með reglugerðum, settum á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985, væri því 200,6 ærgildi, er sundurliðast svo: Mjólk og nautakjöt 113 ærgildi og sauðfé 87,6 ærgildi.

Frá þessum tíma hafi almenn skerðing í mjólk verið 4,5%, en í sauðfé 14,1%, og að teknu tilliti til þess hafi stefnandi tapað 107,9 ærgildum í mjólk og nautakjöti, en 75,2 ærgildum í sauðfé. Verðmæti þeirra framleiðsluréttinda, nú kallað greiðslumark, sem stefnandi hafi tapað við úthlutun fullvirðisréttar, sé nú söluverð þessara réttinda. Verð á slíkum réttindum nú væri 120 kr. á lítra í mjólk eða 20.888 kr. ærgildið og 17.000 kr. ærgildið í sauðfé. Þessum fjármunum hafi stefnandi tapað, en hann sætti sig ekki við, að hann verði sviptur búmarki sínu bótalaust. Í staðinn hafi honum verið úthlutað fullvirðisrétti, þar sem réttindi hans væru stórlega skert og umfram það, sem almennt gerðist. Stefnandi hafi reynt að fá leiðréttingu sinna mála, en enginn árangur orðið af því.

Stefnandi reisir kröfur sínar í málinu á hendur stefndu á því, að reglugerðir nr. 37/1986 og 339/1986 hafi ekki haft stoð í settum lögum og brotinn hafi verið á sér réttur, er búmark til framleiðslu nautakjöts var fellt niður.

— — —

Stefnandi vísar til 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. l. nr. 33/1944, og

til ólögfestrar jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar. Þá er af hans hálfu einnig vísað til reglna um brostnar forsendur. Hann skírskotar enn fremur til þeirrar meginreglu stjórnarfarsréttar, að reglugerðir verði að hafa lagastoð. Um búmark, fullvirðisrétt og greiðslumark er miðað við l. nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búvörulög, sbr. breytingarlög, nú lög nr. 99/1993. Vísað er til laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt um fyrningarreglur á keyptum framleiðslukvóta. Um málskostnaðarkröfu er vísað til XXI. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Sýknukrafa stefndu er reist á því, að engar forsendur væru fyrir því, að stefnandi ætti rétt á bótum úr hendi stefndu vegna þeirra ráðstafana, sem gerðar voru með lögum og reglugerðum í stjórnun búvöruframleiðslu. Með lögum nr. 15/1979 um breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins o. fl., er voru endurútgefin sem lög nr. 95/1981, hafi verið lögfestar ýmsar heimildir til framleiðslustjórnunar búvara til að taka á þeim vanda, að búvöruframleiðsla hafi verið orðin miklu meiri en þörf hafi verið á fyrir innlendan markað og unnt verið að fá viðunandi verð fyrir á erlendum mörkuðum. Á grundvelli þeirra og reglna samkvæmt þeim hafi m. a. verið tekið upp svokallað búmarkskerfi. Í búmarkinu hafi falist ákvörðun um tölu ærgildisafurða, er höfð skyldi til viðmiðunar, þegar þurft hafi að ákveða misjafnt verð til framleiðenda við uppgjör afurðastöðva til þeirra vegna afsetningar framleiðslu á sviði mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu á innlendum og erlendum markaði vegna framleiðslustjórnunar. Búmark hafi einnig verið ákveðið og reiknað vegna nautakjötsframleiðslu, en í reynd hafi aldrei þurft að koma til verðskerðingar samkvæmt því, þó að í það hafi stefnt einstök ár. Þannig hafi falist í ákvörðun búmarks jarða reglur um það, hvernig skerða hafi átt einstök verðlagsár uppgjör til framleiðenda frá grundvallarverði samkvæmt lögnum, þegar markaðsverð erlendis ásamt útflutningsbótum úr ríkissjóði hrykki ekki til að standa undir fullu grundvallarverði. Afurðir hafi verið í umsýslusölu afurðastöðvanna og uppgjör þeirra til bænda farið eftir sölu afurðanna og hvað tiltækir markaðir innan lands og erlendis hafi skilað í verði ásamt útflutningsbótum úr ríkissjóði, en þær hafi verið greiddar til afurðastöðvanna. Reglur um framleiðslustjórnunina hafi að sjálfsögðu verið endurskoðun háðar, og af því eðli búmarksins að vera stjórnþeki á því sviði, tengt markaðsaðstæðum á hverjum tíma, hafi eðli máls samkvæmt leitt, að búmarkið hafi ekki falið í sér neins konar eignarrétt né heldur neinn rétt til fullrar greiðslu fyrir afurðir innan þess við uppgjör frá afurðastöð án tillits til markaðsaðstæðna hverju sinni. Útreikningur þess hafi sömuleiðis verið háður síðari endurskoðun. Búmarkið hafi verið reiknað fyrir hverja búgrein fyrir sig og

meðalframleiðsla búsins í viðkomandi búgrein árin 1976 til 1978 verið lögð til grundvallar, en frá því hafi getað verið frávik, hafi sérstakar undantekningarástæður átt við. Um þetta vísa stefndu nánar til 2. gr. reglugerðar nr. 348/1979 og til ákvæða 1.–10. gr. reglugerðar nr. 465/1983. Í yfirliti framleiðsluráðs frá 8. mars 1996 komi fram, að verðlagsárin 1980/1981 til 1984/1985 hafi sú áhöfn, er þá hafi verið á jörðinni til mjólkurframleiðslu, ekki náð að framleiða upp í ákvarðað búmark vegna mjólkurframleiðslu, sem var 484 ærgildi. Á því tímabili hafi ekki heldur verið framleitt upp í 186 ærgilda búmark í sauðfé. Aldrei hafi reynt á verðskerðingu á grundvelli búmarksviðmiðunar vegna framleiðslu á nautakjöti á þessu tímabili, eins og áður er komið fram.

Hinn 1. júlí 1985 hafi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum tekið gildi. Þau lög hafi falið í sér verulegar breytingar frá fyrri reglum um stjórn búvöruframleiðslunnar, sbr. VII. og VIII. kafla þeirra laga, m. a. þannig, að dregið skyldi úr stuðningi ríkissjóðs til atvinnugreinarinnar með framlögum til útflutningsbóta, sbr. 36. gr. laganna. Lögákvæðnar útflutningsbætur hefðu verið 10% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 95/1981, en samkvæmt 36. gr. laga nr. 46/1985 skyldu þær lækka í 7% við gildistöðu laganna og fara síðan stigminnkandi niður í 4% árið 1990. Samkvæmt 30. gr. þeirra laga hafi landbúnaðarráðherra m. a. heimilað að leita eftir samningum við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur og sauðfjárafurða, sem framleiðendum yrði ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum, ella hafi gilt ákvæði 2. mgr. 36. gr. um hámark útflutningsbóta. Hafi með heimild í 30. gr. verið ákveðið það magn búvöru, sem hverjum framleiðanda hafi verið tryggt fullt verð fyrir, og jafnframt hafi gilt ákvæði 29. gr. um staðgreiðslu afurðastöðva á innlögðum afurðum framleiðenda innan þeirra heimilda. Í 31. gr. hafi verið ákvæði um úrskurðarvald um rétt einstakra framleiðenda og málskotsrétt til ráðherra. Samkvæmt 35. gr. skyldi taka ákvarðanir um beitingu heimilda, sem felist í ákvæðum VII. kafla, með reglugerð, og skyldi samkvæmt henni réttur framleiðenda ákveðinn þar með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili. Á grundvelli þessara heimilda hafi þrívegis verið gerðir samningar við Stéttarsamband bænda, sem hafi gilt verðlagsárin 1. september 1985 til 31. ágúst 1987, 1. september 1987 til 31. ágúst 1988 og loks frá 1. september 1988 til 31. ágúst 1992.

— — —

Niðurstæða.

Með lögum nr. 15/1979 um breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbún-

aðarvörum o. fl. voru lögfestar heimildir, sem miðuðu að því að draga úr framleiðslu búvöru, svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Í þeim lögum og síðar lögum nr. 95/1981, sbr. lög nr. 45/1981, var svo ákveðið, að yrði búvöruframleiðsla meiri en þörf væri fyrir á innlendum markaði og ekki fengist viðunandi verð fyrir umframframleiðslu á erlendum mörkuðum, væri landbúnaðarráðherra að fengnum tillögum framleiðsluráðs og fulltrúafundar Stéttarsambands bænda heimilt með reglugerð að grípa til tiltekinna tímabundinna ráðstafana. Skyldi þar m. a. heimilt að ákvarða mismunandi verð búvöru til framleiðenda, þannig að fullt verð yrði greitt fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það, sem umfram væri. Voru með þessu komnar í lög heimildir til að ákveða, hve mikið hver einstakur framleiðandi mátti framleiða af tiltekinni búvöru gegn fullu verði, og mælt fyrir um skert verð fyrir það, sem umfram væri.

Það var hins vegar ekki fyrr en árið 1983, að settar voru nánari reglur um þá framleiðslustjórnun, sem framangreind lagaákvæði heimiluðu. Með reglugerð nr. 465/1983 varð til hið svonefnda búmark, sem Framleiðsluráð landbúnaðarins skyldi samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar reikna út fyrir framleiðslu búvöru í hverri búgrein fyrir sig, en í framkvæmd var aðeins reiknað út búmark fyrir sauðfjár- og nautgripaframleiðslu, þ. e. kindakjöt, mjólk og nautakjöt. Var meginreglan sú, að miða skyldi útreikning búmarks við meðaltalsframleiðslu á viðkomandi búi eða hjá framleiðanda árin 1976–1978 samkvæmt skattframtölum. Við uppgjör afurðaverðs fyrir sauðfjár- og nautgripaafurðir til bænda á árunum 1983–1985 var stuðst við búmarkskerfið, og var meginreglan sú, að framleiðendur fengu fullt verð fyrir framleiðslu innan búmarks, en skert verð fyrir það, sem umfram var.

Eins og fram kemur hér að framan, var búmark jarðar stefnanda að Reykhóli í Skeiðahreppi ákveðið 660 ærgildi með heimild til hækkunar vegna fjárfestinga í 700 ærgildi samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 29. október 1980.

Hinn 1. júlí 1985 öðluðust gildi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Í 30. gr. þeirra var kveðið á um framleiðslustjórnunina og landbúnaðarráðherra þar veitt heimild til nánar tiltekinna ráðstafana, sem teknar skyldu með reglugerð. Meðal nýmæla var heimild til handa landbúnaðarráðherra að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Stéttarsamband bænda um það magn mjólkur og sauðfjárafurða, sem framleiðendum yrði ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum. Á grundvelli framangreindrar lagaheimildar hefur ríkisstjórnin nokkrum sinnum gert samninga við Stéttarsamband bænda um verðábyrgð á

mjólk og sauðfjárafurðum, og frá setningu búvörulaganna árið 1985 hafa og verið gefnar út nokkrar reglugerðir um framleiðslustjórnunina, þar sem gildistíminn hefur að jafnaði fallið saman við verðlagsár landbúnaðarins, þ. e. tímabilið frá 1. september til 31. ágúst árið eftir.

Í kjölfar setningar búvörulaganna árið 1985 varð sú breyting á, að hætt var að miða rétt hvers framleiðanda eingöngu við búmarkið, þ. e. stærð, sem miðuð var við framleiðslu áranna 1976–1978, en þess í stað tekið upp nýtt hugtak í reglugerðum, þ. e. hugtakið fullvirðisréttur. Áfram var þó fylgt þeirri reglu, að til þess að fá úthlutað fullvirðisrétti þurfti viðkomandi framleiðandi að hafa búmark í viðkomandi grein, og fullvirðisréttur hvers framleiðanda mátti ekki vera umfram búmark hans. Þá var það einnig gert að skilyrði við fyrstu úthlutun fullvirðisréttar, að framleiðandi hefði lagt afurðir, þ. e. mjólk eða kindakjöt, inn í afurðastöð næsta verðlagsár þar á undan, og við frumúthlutun fengu framleiðendur ekki fullvirðisrétt umfram þá framleiðslu, sem þeir höfðu á næsta verðlagsári þar á undan.

Árið 1986 ákvarðaði Framleiðsluráð landbúnaðarins fullvirðisrétt stefnanda 390 ærgildisafurðir í mjólk og 98,4 ærgildi í sauðfé, en búmark í nautakjötsframleiðslu var felld niður. Telur stefnandi, að með þessari ákvörðun hafi fullvirðisréttur sinn í mjólk sætt skerðingu miðað við búmarkið um 94 ærgildi, um 87,6 ærgildi í sauðfé og 30 ærgildi í nautakjöti, samtals 211,6 ærgildi. Fyrir framleiðsluárið 1985/1986 fékk hann til viðbótar 11 ærgildi í mjólk. Af þessu leiði, að skerðing sú á búmarki, sem hann hafi bóta laust orðið fyrir með reglugerðum, settum á grundvelli laga nr. 46/1985, sé samtals 200,6 ærgildi, þ. e. 113 ærgildi í mjólk og nautakjöti og 87,6 ærgildi í sauðfé. Til þess að vera eins settur og fyrir skerðingu verði hann að kaupa sér réttindi til framleiðslu á býli sínu, nú kallað greiðslumark. Verð á slíkum réttindum í dag sé 120 krónur á lítra í mjólk, þ. e. 20.888 krónur ærgildið, og 17.000 krónur ærgildið í sauðfé. Þessum fjármunum telur stefnandi sig hafa tapað vegna ólögmatra ráðstafana af hálfu ríkisvaldsins, og eigi hann því rétt á að fá þá bætta. Styður stefnandi málsókn sína því, að reglugerðir nr. 37/1986 og 339/1986 hafi ekki haft lagastöð, í þeim felist óheimilt framsal valds umfram heimildir stjórnлага, á sér hafi verið brotin jafnræðisregla stjórnskipunarréttar, auk þess sem réttarreglur um brostnar forsendur leiði til þess, að hann eigi rétt til bóta úr hendi ríkisvaldsins.

Fullvirðisréttur sá, sem hér er um deilt, var, eins og áður er fram komið, ekki skilgreindur í settur lögum, heldur byggðist hann á ákvæðum reglugerða, sem gilda áttu fyrir eitt eða fleiri verðlagsár og landbúnaðarráðherra setti með heimild í 30. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 35. gr. sömu laga. Í 35. gr.

laganna sagði, að ákvarðanir um beitingu heimilda, sem fælust í VII. kafla þeirra, skyldi taka með reglugerð. Skyldi réttur framleiðenda þar ákveðinn með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili. Þá væri heimilt í reglugerð að ákveða, að réttur framleiðenda skyldi vera mismunandi eftir bústærð, búrekstraraðstöðu, fjármagnskostnaði vegna framkvæmda á ábýlisjörð, búskapartíma vegna frumbylinga og ættliðaskipta á jörðum og þegar framleiðsla er dregin saman eða henni hætt. Enn fremur mætti þar ákveða, að réttur framleiðenda skyldi skerðast vegna aðstoðar, sem Framleiðnisjóður landbúnaðarins veitti til nýrra búgreina eða búháttabreytinga.

Með þeim ákvæðum búvörlaga, er áður hafa verið rakin, hlutaðist löggjafinn til um atvinnuréttindi bænda með lögfestingu ákvæða, sem veittu heimildir til takmarkana á frelsi búvöruframleiðenda til að stunda atvinnu sína. Í 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sem í gildi var á þeim tíma, er atvik máls þessa urðu, sagði, að engin bönd mætti leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningseill krefði, og þyrfti þá lagaboð til. Efnislega samhljóða ákvæði er nú í 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995.

Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um, að atvinnufrelsi verði ekki skert nema með lagaboði, er túlkað á þann veg, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela handhöfum framkvæmdarvalds óhefta ákvörðun í þeim efnum. Af því leiðir, að löggjöf verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram koma takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem að mati löggjafans er nauðsynlegt að gera. Telja verður, að ákvæði VII. kafla búvörlaga nr. 46/1985, sem fjallar um stjórn búvöruframleiðslunnar, þar sem settur var um það löggjafarrámi, á hvern hátt réttur hvers einstaks framleiðanda skyldi ákvarðaður, hafi fullnægt þessum áskilnaði 69. gr. þágildandi stjórnarskrár nr. 33/1944. Fær það ekki haggað þessari niðurstöðu, þótt í lögunum væri miðað við það, að ráðherra skyldi ákvarða, hvort hinum einstöku heimildum VII. kafla laganna skyldi beitt og á hvern veg. Fengu stjórnvöld samkvæmt þessu ótvíræða heimild almenna löggjafans til þess að grípa til þeirra takmarkana, sem nánar var mælt fyrir um í lögunum. Verður því ekki fallist á þá málástæðu stefnanda, að með ákvæðum 35. gr. búvörlaga nr. 46/1985 hafi hinn almenni löggjafi umfram heimildir stjórnлага framselt vald sitt til þess að skipa málum manna í samfélaginu með lagaboði.

Með samningum ríkisvaldsins við Stéttarsamband bænda, sem gerðir voru með heimild í VII. kafla búvörlaga nr. 46/1985 og eftirfarandi reglugerðum, voru ákveðin höft sett á atvinnufrelsi bænda. Jafnframt sköpuðust þeim til handa takmörkuð réttindi, sem höfðu fjárhagslega þýðingu. Sam-

kvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. þágildandi stjórnarskrár lýðveldisins nr. 33/1944 urðu þau réttindi ekki felld niður nema með heimild í settum lögum, og þau urðu þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almenntri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt. Að þeirri niðurstöðu fenginni, að ákvæði VII. kafla búvörulaga nr. 46/1985 hafi fullnægt áskilnaði 69. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, kemur næst til skoðunar, hvort með þeim ákvæðum reglugerða nr. 37/1986 og 339/1986, sem stefnandi vísar til, hafi verið farið út fyrir þær lagaskorður, sem reistar voru með VII. kafla laga nr. 46/1985, eins og stefnandi byggir á í málinu.

Eftir að lög nr. 46/1985 öðluðust gildi, var fullvirðisréttur stefnanda ákvarðaður á grundvelli reglugerða nr. 37 og 339/1986. Í 2. gr. reglugerðar nr. 37/1986 var kveðið á um það, að miðað skyldi við innvegna mjólk til mjólkurbúa, þegar fullvirðisréttarmagn væri ákvarðað, og í 6. gr. a sagði, að engum framleiðanda skyldi reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984–1985. Með sama hætti var í 12. gr. reglugerðar nr. 339/1986, sbr. V. kafla reglugerðarinnar, kveðið á um það, að miðað skyldi við innlagt kindakjöt í afurðastöð á verðlagsárinu 1985–1986, þegar fullvirðisréttarmagn væri ákveðið. Jafnframt varð hlutaðeigandi bóndi að hafa búmark í kindakjöti. Í 18. gr. reglugerðarinnar kom fram, að engum framleiðanda skyldi þó ætlaður meiri fullvirðisréttur en næmi búmarki hans, og í 10. gr. sagði, að reglugerðin tæki ekki til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts, sem sett var á grundvelli laga nr. 95/1981, sbr. lög nr. 46/1985.

Áður er rakið efni 35. gr. laga nr. 46/1985. Telja verður, að allar þær heimildir og ráðstafanir, sem mælt var fyrir um í reglugerðum nr. 37 og 339/1986 og stefnandi vísar til, hafi að eðli og umfangi rúmast innan þeirra marka, sem almenni löggjafinn reisti með ákvæðum VII. kafla laga nr. 46/1985. Verður því ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda, að umrædd ákvæði reglugerðanna hafi skort lagastoð. Loks verður að telja, að hin tilvitnuðu ákvæði reglugerða nr. 37 og 339/1986 hafi samkvæmt efni sínu og hljóðan verið almenn og að þar hafi jafnræðis verið gætt meðal þeirra búvöruframleiðenda, sem líkt stóð á um.

Skerðing sú á fullvirðisrétti stefnanda, sem um ræðir í máli þessu, var samkvæmt framansögðu gerð í skjóli lögmætra réttarheimilda og rúmaðist innan marka stjórnarskrár og almennra laga. Stefnandi hefur með málalítilbúnaði sínum ekki sýnt fram á, að hann hafi vegna framangreindra ráðstafana ríkisvaldsins orðið verr settur en aðrir þeir búvöruframleiðendur, sem eins stóð á um. Samkvæmt þessu og því, sem áður er rakið, verður ekki talið, að ríkisvaldið hafi með ráðstöfunum sínum bakað stefnanda neitt það

tjón, sem bótaskyld er á grundvelli ákvæða stjórnarskrár um vernd atvinnufrelsis og eignarréttinda. Þá verður ekki heldur talið, að réttarreglur um brostnar forsendur geti, eins og hér hagar til, veitt stefnanda bótarétt úr hendi stefndu vegna þeirra atvika, sem um er deilt í málinu. Ber því að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnanda í máli þessu, en eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Dóm þennan kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari ásamt meðdómsmönnum, þeim Eggerti Óskarssyni héraðsdómara og Þorgeiri Örlygssyni prófessor.

D ó m s o r ð :

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, skulu sýknir af öllum kröfum stefnanda, Guðmundar Sigurðssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
