Fimmtudaginn 18. febrúar 1999.

Nr. 279/1998. **Kristján H. Theódórsson**
(Ólafur Björnsson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Búmark. Fullvirðisréttur. Jafnræði. Forsendur. Sératkvæði.

K naut búmarks samkvæmt lögum nr. 95/1981 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu og sölu á landbúnaðarafurðum o.fl., og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Hann taldi að með breytingu á stjórn landbúnaðarframleiðslunnar sem leiddi af gildistöku laga nr. 46/1985, og reglum settum samkvæmt þeim, hefði framleiðslurétti hans verið raskað með sérstökum hætti og honum mismunað umfram það sem aðrir urðu fyrir. K vísaði einkum til þess að hann hefði flutt nær allt búmark sitt yfir í framleiðslu á nautgripakjöti en þessi réttindi hefðu orðið verðlaus með gildistöku framangreindra reglna. Hafi tilfærsla búmarksins reynst óafturtæk gagnstætt því sem hann hefði vænst. Litið var til þess að búmarki hafði ekki verið úthlutað sem framleiðslurétti heldur hafði það eingöngu verið viðmiðunartala sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá, væri henni beitt, en aldrei hefði komið til þess að búmark væri látið takmarka framleiðslu á nautgripakjöti. Ekki hefði orðið grundvallarbreyting á stjórn búvöruframleiðslunnar um framleiðslu nautgripakjöts. K hefði látið frá sér allar heimildir til framleiðslu mjólkur og hefði því ekki átt rétt að lögum til úthlutunar á slíkum framleiðslurétti. Það hefði ekki breyst með setningu laga nr. 46/1985. K hafi getað haldið áfram framleiðslu án afskipta yfirstjórnar landbúnaðarmála. Var ekki talið að K hefði sýnt fram á að breytt hefði verið á annan hátt gagnvart honum en öðrum eða brotið hefði verið gegn rétti hans. Var niðurstaða héraðsdóms um sýknu af kröfum K staðfest.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi hefur skotið málinu til Hæstaréttar með stefnu 2. júlí 1998. Hann krefst skaðabóta úr hendi stefnda að fjárhæð 11.565.432 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 27. júní 1996 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar á hinum áfrýjaða dómi og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann lækkunar á bótakröfu áfrýjanda ásamt því, að málskostnaður falli niður.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Mál þetta varðar búskap áfrýjanda og eiginkonu hans á jörðunum Tjarnarlandi og Brúnum í Öngulsstaðahreppi, sem nú tilheyrir Eyjafjarðarsveit, en hann byrjuðu þau árið 1974 á fyrrnefndu jörðinni, þar sem áfrýjandi tók við búi af föður sínum. Var þetta í fyrstu blandað bú og mjólkurframleiðsla meginþátturinn, en einnig höfðu þau nokkuð af sauðfé og geldneytum. Til að efla búskapinn og auka landrými sitt fékk áfrýjandi fljótlega afnot af 2/3 hlutum nágrannajarðarinnar Syðra-Laugalands, sem er ríkiseign og prestssetur. Árið 1979 flutti hann búið þangað og stofnaði nýbýlið Brúnir, eftir að þau hjónin höfðu reist íbúðarhús á landinu.

Á sama ári komu til sögunnar nýjar reglur um stjórn búvöruframleiðslu í landinu, sem reistar voru á lögum nr. 15/1979 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl. Juku fyrrnefndu lögin nýrri 2. gr. a við hin síðarnefndu, er seinna voru endurútgefin sem lög nr. 95/1981 eftir breytingar með lögum nr. 63/1980 og nr. 45/1981. Með ákvæðum hennar var landbúnaðarráðherra heimilað að grípa með reglugerðum til tímabundinna ráðstafana í þeim tilgangi að draga úr framleiðslu á tiltekinni búvöru, svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Mátti meðal annars skerða afurðaverð til hvers framleiðanda frá grundvallarverði vegna þess hluta framleiðslunnar, er færi fram úr ákveðnu viðmiðunarmarki. Með reglugerð nr. 348/1979 og síðan nr. 465/1983 var Framleiðsluráði landbúnaðarins falið að ákvarða þetta mark gagnvart hverjum framleiðanda sauðfjár- og nautgripaafurða. Var það skilgreint sem búmark í ærgildisafurðum og skyldi að meginreglu miðast við meðaltalsframleiðslu áranna 1976,

1977 og 1978. Heimilt var eftir lögunum að ákveða sérstaklega rétt þeirra, sem væru að hefja búskap, draga saman framleiðslu eða hætta búskap, og í reglugerðum var kveðið á um tillit til aðsteðjandi vanda einstakra framleiðenda. Búmarkið var frá upphafi ákvarðað fyrir sauðfjárafurðir, mjólkurframleiðslu og nautakjöt, og reyndi þegar á það um fyrrnefndu afurðirnar.

Að sögn áfrýjanda áttu þessi nýmæli laga þátt í því, að hann ákvað haustið 1979 að leggja niður mjólkurframleiðslu sem aðalbúgrein og snúa sér í þess stað að nautgripaeldi til kjötframleiðslu. Með búskap sínum á fyrrgreindum viðmiðunarárum taldist hann hafa áunnið sér búmark, er næmi 723 ærgildum, og voru 554 þeirra í mjólk, 70 í sauðfjárafurðum og 99 í nautgripakjöti. Var honum tilkynnt um þetta heildarbúmark með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins 15. apríl 1980. Í samræmi við umrædda ákvörðun óskaði hann eftir því við ráðið 9. maí sama ár, að búmark hans í mjólk yrði flutt yfir í sauðfé og nautakjötsframleiðslu, án nánari skilgreiningar þar á milli. Kveðst hann hafa ritað bréf sitt með aðstoð nautgriparæktarráðunauts Búnaðarsambands Eyjafjarðar. Bein gögn um afgreiðslu þessa erindis liggja ekki fyrir, en svo fór, að flutningurinn varð nær eingöngu yfir í nautgripakjöt, þannig að búmark áfrýjanda var ákvarðað 645 ærgildi í þeirri afurð og 78 í sauðfjárafurðum frá og með verðlagsárinu 1980-1981.

Í búskap sínum að Brúnum notaðist áfrýjandi í öndverðu við útihús, sem fyrir voru á landinu og leigð frá prestssetrinu tímabundið, og hentuðu þau ekki fyrir mjólkurbú. Skýrir hann ákvörðun sína þannig, að hann hafi viljað hverfa frá mjólkurframleiðslu um sinn, meðan þau hjónin væru að byggja upp eigin húsakost á jörðinni. Hafi ætlun þeirra verið að byggja fyrst lausagöngufjós, sem hannað væri þannig, að því mætti síðar breyta í básafjós. Samkvæmt gögnum, sem lögð hafa verið fyrir Hæstarétt, sótti hann um lán til þeirrar byggingar árið 1983 eða fyrr, og henni er lýst í umsögn héraðsráðunautar í Eyjafirði frá 15. september 1984 til stofnlánadeildar landbúnaðarins. Tók ráðunauturinn þar fram, að áfrýjandi hygðist breyta búmarki sínu í nautakjöti yfir í mjólk á næstu árum. Af framkvæmdum að byggingunni varð þó ekki að svo stöddu.

II.

Hinn 1. júlí 1985 voru lög nr. 95/1981 leyst af hólmi með lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Voru ný

ákvæði sett um stjórn búvöruframleiðslu í VII. kafla þeirra, þar sem heimilað var meðal annars í a-lið 30. gr. að ákvarða greiðslur fyrir mjólk og sauðfjárafurðir með samningum milli ríkisstjórnarinnar og Stéttarsambands bænda fyrir þeirra hönd. Skyldu þeir lúta að afurðamagni, sem framleiðendum yrði ábyrgst fullt verð fyrir. Einnig var heimilað að ákveða skiptingu eftir héruðum á framleiðslu búvara og veita búnaðarsamböndum aðild að skiptingu hennar milli einstakra framleiðenda. Samkvæmt 35. gr. skyldu ákvarðanir um beitingu þessara heimilda teknar með reglugerð landbúnaðarráðherra, og yrði réttur framleiðenda þar ákveðinn með tilliti til búvöruframleiðslu þeirra á tilteknu tímabili. Mátti þannig miða við annan tíma en þann, sem til hafði verið litið við ákvörðun búmarks. Tekið var fram, að ákveða mætti framleiðendum mismunandi rétt eftir bústærð og aðstöðu, þar á meðal því, hvort þeir væru að byrja búskap eða draga hann saman.

Reglugerðir um stjórn mjólkurframleiðslunnar voru síðan gefnar út fyrir hvert verðlagsár, hin fyrsta nr. 37/1986. Í þeim var hugtakið fullvirðisréttur tekið upp sem skilgreining á því framleiðslumagni, er framleiðendur fengju fullt verð fyrir í skjóli fyrrgreindra samninga. Skyldi hann ákveðinn sem heild fyrir landið allt og honum síðan skipt niður, fyrst á einstök héruð eða búmarkssvæði, en síðan milli einstakra framleiðenda. Búmarki manna eftir eldri lögum var ekki breytt að meginstefnu til, og var fullvirðisréttur héraðanna og framleiðenda reiknaður með hliðsjón af því. Hins vegar var tekið fram í nefndri reglugerð, að engum framleiðanda skyldi reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984-1985, og fólst í því skírskotun til 35. gr. laganna. Hafði sú viðmiðun áhrif á síðari reglur. Hliðstæðar reglugerðir voru gefnar út um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða, og var hin fyrsta nr. 339/1986.

Búvörusamningar á grundvelli laga nr. 46/1985 tóku hins vegar ekki til nautgripakjöts. Var þetta í samhengi við framkvæmd fyrri laga að því leyti, að til þess hafði aldrei komið í raun, að búmarki í þeirri vöru væri beitt til takmörkunar framleiðslu með skerðingu á afurðaverði. Þetta búmark féll því einvörðungu að almennri reglu í E-lið ákvæða til bráðabirgða í hinum nýju lögum, sem kvað svo á, að fyrirmæli um búmark, sem sett hefðu verið eftir lögum nr. 95/1981, skyldu halda gildi sínu þar til þau hefðu sérstaklega verið felld úr gildi eða reglugerð

sett um beitingu ákvæða b- og/eða c-liðar 30. gr. laga nr. 46/1985, sbr. 35. gr. laganna. Í reglugerð nr. 339/1986 fyrir verðlagsárið 1986-1987 var svo tekið fram, að ákvæði hennar næðu ekki til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts. Hélst það í síðari reglugerðum, og sérstök reglugerð um þessa búgrein var ekki sett.

Áfrýjandi kveðst eftir þetta hafa litið svo á, að grundvöllur væri brostinn fyrir geldneytarækt af sinni hálfu án stuðnings frá öðrum búskap. Mikið framboð hefði verið á nautakjöti um árið 1985 og undirboð nokkuð farin að tíðkast. Jafnframt mætti vænta erfiðrar samkeppni frá mjólkurbændum, er drýgt gætu eldisaðstöðu sína með afurðum úr þeirri grein. Að auki þyrfti hann að horfast í augu við það, að hús fyrir nautgripi hans væri enn óbyggt. Kveðst hann hafa afráðið að skera niður nautgripastofn sinn vorið 1986. Gerði hann Framleiðsluráði landbúnaðarins kunnugt um þetta með bréfi 20. maí sama ár og mæltist til þess, að hann fengi til baka það búmark sitt í mjólk, sem breytt hefði verið yfir í nautakjöt á sínum tíma. Vísaði hann þar einnig til heimilda framleiðnisjóðs landbúnaðarins til kaupa á búmarki í mjólk og gaf til kynna, að afsal til sjóðsins á því búmarki kæmi til álita. Mætti telja sanngjarnt, að hann og aðrir, sem svipað væru staddir, fengju kost á slíkri úrlausn. Þessu erindi hans var ekki svarað, og til þess kom ekki, að hann fengi búmark eða fullvirðisrétt í mjólkurafurðum þá eða síðar.

III.

Áfrýjandi hélt þó áfram búskap á jörðinni og hugðist reyna að auka við sauðfjárstofn sinn. Hinn 11. ágúst og 27. nóvember 1986 ritaði hann beiðni til Búnaðarsambands Eyjafjarðar um hækkun á fullvirðisrétti sínum í sauðfjárafurðum í allt að 300 ærgildi. Búmark hans í þeirri grein nam 78 ærgildum, sem fyrr segir, og fullvirðisréttur eftir því varð 71,1 ærgildi, þannig að búið var undir lágmarksstærð. Með bréfi sambandsins 14. október sama ár var honum tilkynnt, að færsla á 100 ærgilda búmarki frá nautakjöti í sauðfé hefði verið samþykkt, og þá með tilliti til þess, að mestur hluti búmarks hans hefði verið áunnið búmark í mjólk. Í framhaldi af því var honum ákveðinn aukinn fullvirðisréttur í tveimur áföngum, og náði rétturinn þannig um 142 ærgildum á verðlagsárinu 1988-1989. Á næsta verðlagsári bættist við 13,5 ærgilda fullvirðisréttur, sem áfrýjandi fékk yfirfærðan frá búi föður síns að Tjarnarlandi.

Um búskap sinn eftir 1986 skýrir áfrýjandi annars svo frá, að hann hafi í fyrstu stefnt að byggingu húss fyrir 300 fjár, en fengið synjun vegna takmarkaðs framleiðsluréttar. Með auknum fullvirðisrétti hafi hann þó fengið jáyrði stofnlánadeildar, enda hafi hann jafnframt breytt áætlun sinni þannig, að húsið yrði hannað sem nautgripahús að helmingi. Hafi hann byrjað nautgripaeldi að nýju með kaupum á kálfum og tekið húsið í notkun nærri árslokum 1989. Hann hafi síðan stundað sauðfjár- og nautgriparækt að Brúnum næstu árin, en átt í vök að verjast vegna fjárfestingarkostnaðar og annarra orsaka. Meðal annars hafi ráðstafanir af opinberri hálfu til að greiða fyrir samdrætti í mjólkurframleiðslu aukið á erfiðleika hans, þar sem niðurskurður á kúm og kálfum vegna uppkaupa á fullvirðisrétti og annarra aðgerða hafi raskað jafnvægi á markaði fyrir nautgripakjöt. Á árinu 1995 hafi þau hjónin svo brugðið búi, en landeigandi tekið við mannvirkjum þeirra og jarðabótum.

IV.

Mál þetta var höfðað fyrir héraðsdómi í júní 1996, en síðar var ákveðið að fresta meðferð þess meðan beðið væri úrslita í dómsmálum, er skotið hafði verið til Hæstaréttar sem málum nr. 42/1997 og nr. 43/1997. Lutu þau að búmarki og fullvirðisrétti tveggja bænda með blandaðan búskap, þar sem mjólkurframleiðsla var meginþátturinn. Gengu dómar um þau í Hæstarétti 9. október 1997 (H. 1997, 2563, og H. 1997, 2578). Kveðst áfrýjandi draga þá ályktun af þessum dómum, að sig stoði ekki að halda því fram, að ólögmæt breyting hafi orðið á stjórn búvöruframleiðslu í landinu með lögum nr. 46/1985 og reglugerðum samkvæmt þeim, þegar ákvæði um fullvirðisrétt voru tekin upp til viðbótar ákvæðum um búmark framleiðenda. Á hinn bóginn lítur hann svo á, að við framkvæmd reglna um fullvirðisrétt í mjólk og sauðfjárafurðum í skjóli laganna og með afstöðu til búmarks í nautakjöti eftir gildistöku þeirra hafi forsendum að framleiðslurétti hans verið raskað með sérstökum hætti og honum mismunað umfram það, sem aðrir urðu fyrir.

Áfrýjandi vísar hér einkum til þess, að við upphaf stjórnar samkvæmt lögum nr. 15/1979 á framleiðslu nautgripa- og sauðfjárafurða hafi mjólkurframleiðsla verið aðalatvinna hans. Að athuguðu máli hafi hann þá kosið að flytja nær allt áunnið búmark sitt í þeirri grein yfir í

framleiðslu á nautgripakjöti og fengið til þess samþykki úthlutunaryfirvalda. Þetta hafi hann gert í trausti þess, að um væri að ræða verðmæt réttindi, sem nauðsyn væri að tryggja til að stunda þá búgrein, og fyrir hvatningu af hálfu þeirra opinberu aðila, sem fóru með stjórn búvöruframleiðslunnar. Réttindin hafi hins vegar orðið verðlaus, þegar búmark í greininni hafi í raun verið fellt niður, án þess að bætur eða önnur réttindi kæmu þar á móti. Hafi tilfærsla búmarksins jafnframt reynst óafturtæk eftir árið 1985, gagnstætt því, sem hann hafi vænst í öndverðu. Af þessu hafi hann beðið tjón, er stefnda sé skylt að bæta.

Af hálfu stefnda er því eindregið haldið fram, að þessi sjónarmið áfrýjanda fái ekki staðist, eins og rakið er með skýrum hætti í héraðsdómi.

V.

Búmarki var ekki úthlutað sem framleiðslurétti, heldur var það eingöngu viðmiðunartala, sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá væri henni beitt. Við það gat skapast takmarkaður réttur til handa framleiðendum búvara, sem hafði fjárhagslega þýðingu fyrir þá. Aldrei kom til þess að búmark væri látið takmarka framleiðslu á nautgripakjöti. Búvörusamningar bænda og ríkisstjórnarinnar á grundvelli laga nr. 46/1985 tóku heldur ekki til nautgripakjöts, svo sem að framan greinir. Áttu fyrirmæli um búmark í nautgripakjöti því að halda sér samkvæmt E-lið ákvæða til bráðabirgða í þessum lögum, þar til þau hefðu sérstaklega verið felld úr gildi eða reglugerð sett um framleiðslustjórnun samkvæmt ákvæðum laganna. Reglugerðarákvæði um framleiðslu nautgripakjöts hafa ekki verið sett. Varð því ekki grundvallarbreyting á stjórn búvöruframleiðslunnar að þessu leyti með lögum nr. 46/1985.

Áfrýjandi hafði látið frá sér alla heimild til framleiðslu mjólkur árið 1979 og átti því ekki eftir það rétt að lögum til úthlutunar á slíkum framleiðslurétti, svo sem lýst er í forsendum héraðsdóms. Það breyttist ekki við setningu laga nr. 46/1985. Hann gat hins vegar haldið áfram að framleiða nautakjöt án allra afskipta yfirstjórnar landbúnaðarmála. Vera má að markaðsaðstæður hafi breyst eins og hann heldur fram, en í hvatningu yfirstjórnar landbúnaðarmála til að færa búmark yfir í framleiðslu nautakjöts var ekki fólgið loforð um framleiðslustjórnun eða að markaðsaðstæður myndu ekki breytast. Sérstakar aðstæður hans 1979 áttu sinn þátt í því að hann breytti framleiðslu sinni.

Þegar framangreint er virt í heild verður ekki á það fallist að áfrýjandi hafi sýnt fram á, að yfirstjórn landbúnaðarmála hafi breytt á annan veg gagnvart honum en öðrum eða brotið gegn rétti hans og að hann eigi af þeim sökum rétt á bótum. Ber af þessum ástæðum og annars með vísun til forsendna héraðsdóms að staðfesta hann.

Rétt þykir eftir atvikum, að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

I.

Óumdeilt er, að meginmarkmið þeirrar framleiðslustjórnunar, sem grundvöllur var að lagður með lögum nr. 15/1979, hafi verið að ná fram samdrætti og hagræðingu í framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða, sem var til muna umfram þarfir innanlandsmarkaðarins. Meðal þess, sem að því gat stuðlað, var aukin áhersla á framleiðslu nautgripakjöts, sem ekki var umfram landsþarfir og ekki stunduð sem sjálfstæð búgrein nema í takmörkuðum mæli. Má á það fallast með áfrýjanda, að gögn málsins gefi til kynna, að yfirvöld landbúnaðarmála hafi hvatt bændur til að hverfa að þessari grein, eftir því sem aðstæður leyfðu. Er erindi Framleiðsluráðs landbúnaðarins til bænda frá 3. maí 1982 þá með talið. Það mátti og heita hvatning í sjálfu sér, að láta reglurnar um búmark ná til nautakjöts við hlið hinna afurðanna. Í því fólst fyrirheit um afmörkun og verndun á framleiðsluaðstöðu manna eftir tilteknum forsendum, ef grípa þyrfti til takmarkana vegna þróunar markaðarins. Um leið fólst í reglunum vísbending um, að öflun búmarks væri meðal skilyrða til árangurs í framleiðslunni. Þá mátti ætla, að áhættan af vali á þessari búgrein væri ekki eindregin, þar sem heimilt væri talið að færa búmark milli búgreina, þegar svigrúm væri til, auk þess sem almenn heimild væri til endurskoðunar á búmarki með tilliti til aðstæðna.

Um hagi áfrýjanda er það fram komið, að staðið hafi á tímamótum um búskap hans vegna annarra atvika, þegar þessar reglur komu til

sögunnar. Hann hafði hug á að færa út kvíarnar og átti kost á auknu jarðnæði að Brúnum. Þess var að vænta, að svigrúm til stækkunar á mjólkurbúi hans eða fjölgunar sauðfjár væri takmarkað, hvort sem litið var til búmarksins eða ekki. Á hinn bóginn má telja ljóst, að honum hafi ekki verið nauðsyn á að söðla um yfir í geldneytarækt, meðal annars vegna þess, að hann hefði áfram getað nýtt hús að Tjarnarlandi til mjólkurframleiðslu. Ætla verður því, að hinar nýju reglur og það atvinnuöryggi, sem í þeim var eða gat verið fólgið, hafi verið meðal helstu forsendna þeirrar ákvörðunar hans að taka upp framleiðslu nautgripakjöts eina saman, en hún hafði úrslitaþýðingu um búskap þeirra hjóna. Reglurnar voru og forsenda að ákvörðuninni að því leyti, að til þess var ætlast, að hún yrði ekki tekin án ráðstöfunar á því búmarki, sem þau höfðu áunnið sér við aðra framleiðslu. Jafnframt verður að telja það sannað með þeim gögnum, sem fram hafa komið hér fyrir dómi, að áfrýjandi hafi vænst þess að geta horfið aftur að fyrri framleiðslu í einhverjum mæli. Hafi hann ekki síst talið það mikilvægt vegna þess, að nautgriparækt væri áhættuminni meðfram mjólkurframleiðslu en ein sér.

Að þessu athuguðu verður á það að fallast, að áfrýjandi hafi mátt líta svo á, að forsendur hafi brostið fyrir umræddri ákvörðun hans, þegar afráðið var að halda framleiðslu nautgripakjöts og búmarki í þeirri grein utan þeirra reglna um stjórn búvöruframleiðslu, sem settar voru á grundvelli 30. gr. og 35. gr. laga nr. 46/1985 og náðu til hinna hefðbundnu búgreina, sem hann hafði stundað í fyrstu. Þá afstöðu mátti meta svo, að þetta búmark hefði misst gildi sitt að miklu eða öllu leyti, þar sem líklegt væri, að takmarkanir á framleiðslu yrðu miðaðar við annað en reynslu áranna 1976-1978, ef til þeirra kæmi. Var staða búgreinarinnar þannig önnur en áður, þótt hún lyti ákvæðum laganna um heimildir til afskipta af framleiðslunni, ef efni yrðu síðar til eftir almennum markmiðum þeirra.

Afstaða stjórnvalda til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts eftir gildistöku laga nr. 46/1985 átti stoð í lögunum og kom að sínu leyti jafnt við alla, sem störfuðu að þeirri framleiðslu án teljandi stuðnings af öðrum búgreinum, eins og áfrýjandi gerði. Stefndi hefur þó ekki hnekkt þeirri fullyrðingu hans, að staða þessara framleiðenda hafi verið erfiðari en hinna, sem einnig stunduðu mjólkurframleiðslu. Um áfrýjanda sjálfan verður ennfremur að horfa sérstaklega til aðdraganda

þess, að hann tók upp hina umdeildu búgrein. Telja verður eftir því, sem fyrr var rakið, að trú hans á aukið öryggi nautabænda í skjóli búmarksins hafi beinlínis verið meðal þess, sem þar réð úrslitum, ásamt hvatningu af hálfu stjórnvalda á sviði landbúnaðarmála. Ákvörðun hans um að fella nautgripastofn sinn árið 1986 svaraði þannig til upphafsins, er hann kom honum á fót. Viðurkenna ber, þegar allt þetta er virt, að staða hans sem búvöruframleiðanda á þessum tíma hafi verið með sérstökum hætti, sem stjórnvöldum landbúnaðarmála hafi verið rétt og skylt að taka tillit til eftir heimildum sínum að lögum.

II.

Framgöngu áfrýjanda á síðastgreindum tíma verður að meta þannig, að hann hafi gert kröfu um að fá aftur búmark sitt í mjólkurafurðum, sem hann hafði látið af hendi. Verður jafnframt á það að fallast, að hún hafi verið réttmæt að undirstöðu til. Hann gat þó ekki ætlast til þess, að krafan yrði tekin til greina umsvifalaust eða að öllu leyti. Varð hann að bera áhættu af fyrra vali sínu á búgrein ásamt hagræðinu, sem því fylgdi. Afstöðu stjórnvalda verður á hinn bóginn að virða svo, að kröfunni hafi ekki verið mætt að neinu leyti, þegar frá er talin fyrrgreind úthlutun á búmarki og fullvirðisrétti í sauðfjárafurðum með aðild Búnaðarsambands Eyjafjarðar. Í lögum nr. 46/1985 voru þó heimildir til að miða ákvarðanir um framleiðslu við mismunandi aðstöðu manna, að meðtöldum þeim, sem væru að byrja búskap eða hætta honum. Þær heimildir verður meðal annars að skilja svo, að ekki hafi átt að líta á búvöruframleiðslu í þeim greinum, er a-liður 30. gr. laganna náði til, sem lokaðan atvinnuveg.

Áfrýjandi hafði af því brýna hagsmuni, að reynt yrði að greiða götu hans. Verður að rekja það til afstöðu og aðgerða stjórnvalda, sem stefndi beri ábyrgð á, að því var ekki sinnt framar en raun reyndist. Hefur stefndi ekki sýnt fram á, að reynt hafi verið að meta þessa hagsmuni með gagngerum hætti í ljósi markmiða laganna og þeirra heildarhagsmuna, sem reglur um stjórn mjólkurframleiðslunnar voru tengdar, eða að þessi úrslit hafi annars ráðist af málefnalegum forsendum. Virðist mismunun gagnvart áfrýjanda þannig hafa átt sér stað. Telja verður því, eins og atvikum er hér háttað, að hann eigi rétt til skaðabóta úr hendi stefnda fyrir tjón í atvinnu sinni af völdum þess, að liðsinni var ekki veitt.

Af hálfu stefnda er bent á, að kröfugerð áfrýjanda eftir 1986 hafi ekki verið samfelld og hann ekki tæmt öll kæruúrræði, er til álita gætu komið. Eigi að síður sýna gögn málsins, að hann hafi um árabil háð baráttu fyrir leiðréttingu mála sinna og beint um þau ítrekuðum kvörtunum og áskorunum til stjórnvalda. Verður réttur hans ekki talinn fallinn niður fyrir tómlæti.

Krafa áfrýjanda um skaðabætur er miðuð við tilgreint markaðsverð á greiðslumarki í mjólk, er sé ígildi búmarksins, sem hann lét af hendi, að teknu tilliti til almennra skerðinga fullvirðisréttar og greiðslumarks á liðnum árum. Á það verður ekki fallist, að hann geti krafist bóta fyrir réttindi að baki fyrra búmarks síns í mjólk með vísan til þess, hvaða verðmæti þau kynnu að hafa við frjálsa ráðstöfun úr hendi hans. Í þess stað verður að reyna að meta áhrif þeirrar röskunar á búskap hans, sem rekja má til afstöðu og aðgerða stjórnvalda í fyrrgreindum efnum, að teknu tilliti til svigrúms þeirra til leiðréttingar. Verður sú röskun ekki talin ná svo langt, að bætur þurfi að koma fyrir það, að búskapurinn var endanlega lagður niður. Um þetta verður að fara að álitum, eins og reifun málsins og atvikum er háttað. Samkvæmt því teldi ég bæturnar hæfilega ákveðnar 3.000.000 krónur, sem stefnda yrði gert að greiða áfrýjanda með dráttarvöxtum frá þingfestingu málsins í héraði, eins og krafist er, ásamt málskostnaði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 6. apríl 1998.

Mál þetta sem dómtekið var þann 11. mars sl. að loknum munnlegum málflutningi er höfðað með stefnu birtri 27. júní 1996 af Kristjáni H. Theódórssyni, kt. 130949-2319, Beykilundi 2, Akureyri, á hendur landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs Íslands, Arnarhváli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að stefndu verði dæmdir til að greiða honum bætur að fjárhæð 11.565.432 krónur með dráttarvöxtum frá stefnubirtingardegi samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 til greiðsludags. Einnig er krafist málskostnaðar samkvæmt málskostnaðarreikningi stefnanda.

Af hálfu stefndu er þess aðallega krafist að þeir 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 verði í því tilviki látinn niður falla.

Yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni.

Málsatvik eru þau að stefnandi tók við búi föður síns að Tjarnarlandi í Öngulsstaðahreppi á árinu 1974. Hann hafði þar blandað bú og framleiddi mjólk, sauðfjárafurðir og nautakjöt. Þar sem jörðin var landlítil varð stefnandi sér úti um stærra jarðnæði að Brúnum og nýtti þar land. Á árinu 1977 reisti hann íbúðarhús að Brúnum og hóf búskap á jörðinni árið 1979.

Í málatilbúnaði stefnanda kemur fram að búmark hans hafi verið 723 ærgildi. Það skiptist þannig að hann hafði 554 ærgildi í mjólk, 70 ærgildi í sauðfé og 99 ærgildi í nautakjöti. Þegar stefnandi hóf búskap að Brúnum hætti hann mjólkurframleiðslu og fékk búmark sitt í mjólk flutt í nautakjöt og að nokkru í sauðfé. Búmark hans var áfram 723 ærgildi og skiptist þá þannig að hann hafði 645 ærgildi í nautakjöti og 78 ærgildi í sauðfé.

Í bréfi Búnaðarsambands Eyjafjarðar frá 14. október 1986 til stefnanda kemur fram að í tilefni af umsókn hans frá 11. ágúst það ár um tilfærslu á 222 ærgildisafurða búmarki úr nautakjöti í sauðfé hefði verið samþykkt tilfærsla á 100 ærgildisafurða búmarki yfir í sauðfé.

Samkvæmt tilkynningu Framleiðsluráðs landbúnaðarins til stefnanda 4. nóvember 1986 var fullvirðisréttur stefnanda ákveðinn 71,1 ærgildi í sauðfé verðlagsárið 1987-1988. Hann fékk til viðbótar 71,9 ærgildi til framleiðslu sauðfjárafurða og var fullvirðisréttur hans því það ár samtals 143 ærgildi samkvæmt tilkynningu Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 7. október 1987. Fullvirðisréttur stefnanda til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1988-1989 var samkvæmt tilkynningu Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 9. október 1987 samtals 141,7 ærgildi. Stefnandi fékk aldrei fullvirðisrétt til mjólkurframleiðslu.

Stefnandi telur að hann hafi öðlast bótarétt á hendur stefndu vegna bótalausrar niðurfellingar búmarks og í framhaldi af því rangrar úthlutunar á fullvirðisrétti við upptöku fullvirðisréttarkerfis í landbúnaði. Öllum kröfum og staðhæfingum stefnanda fyrir bótakröfum er andmælt af hálfu stefndu sem telja enga bótaskyldu vera fyrir hendi.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi telur aðdraganda máls þessa vera þann að hann hafi byrjað búskap á jörðinni Brúnum í Eyjafjarðarsýslu ásamt konu sinni árið 1979. Honum hafi því ekki verið úthlutað búmarki samkvæmt framleiðslu viðmiðunaráranna 1976-1978 en á þeim árum hafi þau hjónin búið á Tjarnarlandi í Öngulsstaðahreppi. Áunnið búmark hafi reynst vera 723 ærgildi sem sundurliðast hafi þannig: 554 ærgildi í mjólk, 70 ærgildi í kindakjöti og 99 ærgildi í nautakjöti.

Með þessar forsendur hafi stefnandi hafið uppbyggingu búskapar á jörðinni Brúnum. Á þeim árum hafi bændur verið mjög hvattir til að draga úr framleiðslu. Jafnframt hafi legið fyrir að farið var að skerða verð til bænda við

uppgjör afurða. Með bréfi til framleiðsluráðs, dags. 9. maí 1980, hafi stefnandi farið fram á að mjólkurbúmarkið yrði fært í nautakjöt og sauðfé. Samkvæmt úrskurði dagsettum 4. maí 1982 hafi búmark jarðarinnar verið ákveðið 723 ærgildi; 645 ærgildi í nautakjöti og 78 ærgildi í sauðfé.

Stefnandi hafi talið að með búmarkinu hafi jörðin áunnið sér réttindi sem hann hafi ekki þurft að hafa áhyggjur af að yrðu skert án bóta. Hann hafi tekið mark á þeim áróðri, sem rekinn hafi verið af framleiðsluráði og forystumönnum bænda, fyrir samdrætti í framleiðslu kindakjöts- og mjólkurafurða en aukinni framleiðslu á nautakjöti.

Með tilkomu fullvirðisréttar hafi búmarkinu verið kippt í burtu og nautakjötsframleiðsla skyndilega gefin frjáls. Forsendur hafi þá brostið fyrir því að búið stæði undir afkomu fjölskyldunnar og nauðsynlegum framkvæmdum á jörðinni. Úrskurður um fullvirðisrétt stefnanda 1986 hafi verið svo: 71,1 ærgildi í sauðfé (skerðing frá búmarki 6,9 ærgildi); 0 ærgildi í nautakjöti (skerðing frá búmarki 645 ærgildi). Samtals hafi skerðing á búmarki því verið 651,9 ærgildi. Með úthlutun Búnaðarsambands Eyjafjarðar hafi stefnandi síðar fengið leiðréttingu samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 445/1986, sbr. bréf dags. 30. sept. 1987. Með bréfi dagsettu 7. október 1987 hafi framleiðsluráð tilkynnt stefnanda að úthlutunin væri 71,9 ærgildi. Skerðing á búmarki sem stefnandi telur sig hafa orðið fyrir bótalaust með reglugerðum settum á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985 hafi því verið 580 ærgildi.

Stefnandi kveðst ekki sætta sig við að vera sviptur búmarki sínu bótalaust og í staðinn úthlutað fullvirðisrétti þar sem réttindi hans hafi verið stórlega skert og umfram það sem almennt hafi gerst. Stefnandi kveðst hafa reynt að fá leiðréttingu sinna mála en enginn árangur hafi orðið af þeim tilraunum og því sé málsóknin nauðsynleg.

Krafa stefnanda byggist á því að búmark hans í mjólk, sauðfé og síðar nautakjöti hafi verið eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar (áður 67. gr. stjórnarskrár) og verði því ekki fellt niður án bóta. Stefnandi heldur því fram að brotinn hafi verið á sér réttur er búmark til framleiðslu nautakjöts hafi verið fellt niður.

Stefnanda hafi ekki verið úthlutað fullvirðisrétti í nautakjöti en fyrir gildistöku búvörulaganna 1985 hafi hann fengið úthlutað búmarki sem hann hafi miðað sínar framleiðsluáætlanir við. Með ákvörðun fullvirðisréttar og afnámi búmarks í nautakjöti hafi fótum verið kippt undan atvinnu- og eignarréttindum hans. Slíka skerðingu eigi að taka með lögum og þar verði að gæta almennra sjónarmiða þegar eignarrétti manna séu settar skorður. Reglugerð nr. 339/1986 hafi ekki haft stoð í settum lögum og telur stefnandi að brotinn hafi verið á sér réttur er búmark til framleiðslu nautakjöts hafi verið fellt niður og búmark til framleiðslu kindakjöts skert en samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 339/1986 taki reglugerðin ekki til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts.

Búmarki til framleiðslu nautakjöts hafi verið komið á með formlegum hætti á grundvelli laga nr. 95/1981, sbr. lög nr. 46/1985. Í gildistíð laga nr. 15/1979 hafi þegar verið gert ráð fyrir kvóta á framleiðslu nautakjöts. Í umburðarbréfi framleiðsluráðs til bænda frá 3. maí 1982 hafi bændur verið hvattir til að draga úr framleiðslu mjólkur og kindakjöts en auka framleiðslu nautakjöts. Ýmsir bændur hefðu jafnframt breytt fyrra búmarki til mjólkur- og sauðfjárframleiðslu í nautakjötsbúmark og þar með sinnt hvatningu framleiðsluráðs í áðurnefndu umburðarbréfi.

Stefnandi hafi verið einn af þeim sem treyst hafi á að búmark í nautakjöti væri komið til að vera og hafi hann miðað sínar ráðstafanir í uppbyggingu búrekstrar síns við þá forsendu. Hins vegar hafi framleiðsluréttur í nautakjöti verið gerður verðlaus með skyndiákvörðun löggjafans og stjórnvalda.

Tilgangurinn með setningu laga nr. 15/1979 hafi verið sá að draga úr búvöruframleiðslu. Í samræmi við það hafi Framleiðsluráð landbúnaðarins hvatt bændur til samdráttar. Stefnandi hafi verið einn af þeim sem hlýtt hafi þessu kalli. Ekkert hafi verið í reglum sem bent hafi til þess að með því væri hann að svipta jörð sína varanlega framleiðslurétti og rýra með því verðgildi hennar stórlega. Þeir bændur sem ekki hafi orðið við þeirri áskorun að draga úr framleiðslunni hafi hins vegar haldið framleiðslurétti sínum auk þess sem sumir hafi aukið hann.

Fullvirðisréttur, og nú greiðslumark, séu fjárhagsleg verðmæti í skilningi eignarréttar. Framleiðslurétturinn gangi kaupum og sölum með löggerningi, eignin sæti fyrningarreglum skattalaga, og verðgildi jarða ráðist af fullvirðisrétti, nú greiðslumarki, þeirra. Eins og löggjafinn hafi staðið að ákvörðun búmarks, með lögum nr. 15/1979, og síðar fullvirðisrétti og greiðslumarki, verði ekki annað séð en bændur hafi orðið að treysta því að með úthlutun búmarks væri kominn grundvöllur fyrir atvinnuréttindum þeirra. Fyrir þessar aðgerðir löggjafans hafi því búmarkið orðið að verðgildi og njóti því verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt atvinnuréttindi almennt njóti aðeins verndar 75. gr. stjórnarskrár þá séu atvinnuréttindi sem byggðust á sérstökum samningi við ríkisvaldið eignarréttindi rétthafans og njóti því verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Gæta verði því almennra viðmiða er eignarrétti séu settar slíkar skorður. Eign þessi, þ.e. búmark í nautakjöti, verði ekki felld niður án bóta. Með því að hvetja bændur til að skipta úr búmarki í mjólk og kindakjöti yfir í búmark í nautakjöti, hafi bændur verið sviptir eignarréttindum og jafnframt hafi bændum verið gefnar rangar forsendur til að reka bú sín.

Með bótalausri sviptingu á búmarki stefnanda hafi verið brotin gróflega jafnræðisregla stjórnskipunarréttar. Allir menn eigi að vera jafnir fyrir lögunum en það hafi ekki átt sér stað í þessu tilfelli. Á sama tíma og stefnandi hafi verið sviptur sínum rétti bótalaust hafi þeir bændur sloppið, sem hafi verið svo

heppnir að fara að engu eftir fyrirmælum stjórnvalda að draga úr framleiðslu verðlagsárið 1984-1985 eða framleiddu jafnvel umfram búmark, en þeir hafi fengið úthlutaðan fullvirðisrétt að fullu miðað við búmark þeirra og á stundum umfram það.

Jafnframt hafi þeir bændur sem hafi verið með búmark í mjólk og sauðfjárframleiðslu öðlast eign er hefði verðgildi, en nautakjötsbúmark hafi verið gert einskis virði á einni nóttu. Þannig hafi þeir bændur hagnast sem ekki hafi farið eftir tilmælum stjórnvalda að breyta búsháttum sínum og fara út í framleiðslu nautakjöts. Jafnframt hafi stjórnvöld úthlutað fullvirðisrétti í sauðfé eftir geðþótta til einstakra bænda á þessum tíma, en stefnandi hafi enga sambærilega úthlutun fengið. 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.

Þegar stefnandi hafi gert áætlanir um búskap sinn og tekið þá ákvörðun að breyta fyrra búmarki sínu til mjólkurframleiðslu í nautakjötsbúmark hafi það verið grundvallarforsenda hans að framleiðsluréttur hans væri tryggður. Hann hafi verið að hefja búskap þegar framleiðslutakmarkanir hafi verið teknar upp í landbúnaði. Stjórnvöld hafi lofað slíkum aðilum sérstakri meðhöndlun. Við það hafi ekki verið staðið að mati stefnanda. Ef loforð stjórnvalda hefðu staðist hefði stefnandi því í dag greiðslumark í nautakjöti svipað búmarki sínu. Reglur um brostnar forsendur leiði því einnig til þess að stefnandi eigi rétt á bótum úr hendi stefndu.

Stefnukrafan er fundin út á eftirfarandi hátt:

Stefnandi telur að hann hafi orðið fyrir bótalausri skerðingu á búmarki með reglugerðum settum á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985. Skerðingin hafi verið 580 ærgildi í nautakjöti eins og hér að framan hefur komið fram. Bótafjárhæð í nautakjötskvóta sé jafnað við verð á mjólkurkvóta því ljóst sé að þar hefði búmarkið verið ef nautakjötskvóti hefði ekki verið tekinn upp. Frá þessum tíma hafi almennar skerðingar í mjólk verið 4,5% og að teknu tilliti til þess hafi stefnandi tapað 553,9 ærgildum í mjólk.

Bótafjárhæðin sé síðan miðuð við meðalverð á greiðslumarki í mjólk á almennum markaði sem sé 120 krónur á hvern lítra mjólkur. Í hverju ærgildi í mjólk séu 174 lítrar. Eitt ærgildi í mjólk, þ.e. 174 lítrar x 120 geri því 20.880 krónur. Stefnufjárhæðin sundurliðist því svo: 553,9 ærgildi í mjólk x 20.880 = 11.565.432 krónur. Samtals hafi því stefnandi orðið fyrir tjóni sem nemi þeirri fjárhæð sem er stefnufjárhæð máls þessa.

Varðandi lagarök er byggt á 72. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 og einnig er vísað til 75. gr. hennar. Þá er vísað til jafnræðisreglu stjórnskipunar- og stjórnarfarsréttar og til reglna um brostnar forsendur. Byggt er á meginreglu stjórnarfarsréttar um að reglugerðir verði að hafa lagastoð. Varðandi búmark,

fullvirðisrétt og greiðslumark er byggt á lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búvörulögum, sbr. breytingarlög, nú lög nr. 99/1993. Vísað er til laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt varðandi fyrningarreglur á keyptum framleiðslukvóta. Málskostnaðarkrafan styðst við XXI. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, einkum 129. og 130. gr.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Af hálfu stefndu er byggt á því að búmarki sem ákvarðað hafi verið samkvæmt heimild í lögum nr. 15/1979, sbr. og lög nr. 45/1981, hafi ekki verið úthlutað sem framleiðslurétti, heldur hafi búmarkið verið viðmiðunartala sem skerðing á afurðaverði hafi reiknast frá, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1983. Sú skerðing hafi verið reiknuð eftir á er ljóst hafi verið hvað hafi verið til skiptanna vegna sölu afurðanna.

Reglur um það hafi ekki tryggt fulla greiðslu fyrir framleiðslu upp að búmarki. Um það er af hálfu stefndu vísað til 4. mgr. a-liðar 2. gr. reglugerðar nr. 348/1979 og 1. gr., 2. gr. og 8. - 9. gr. reglugerðar nr. 465/1983 og til reglna nr. 174/1986 um uppgjör vegna verðlagsársins 1984-1985.

Notkun búmarksins hafi í eðli sínu verið tímabundin, sbr. a-lið 2. gr. reglugerðar nr. 348/1979 og 2. gr. reglugerðar nr. 465/1983 og viðmiðunartímabil þess og útreikningur breytingum háður, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 465/1983.

Slík viðmiðun í þágu framleiðslustjórnunar skapi ekki sjálfstæð atvinnu- eða eignarréttindi er geti notið verndar 67. eða 69. gr. stjórnarskrár, sbr. nú 72. og 75. gr. hennar.

Þá er á því byggt að allar ákvarðanir stefndu er lotið hafi að framleiðslustjórnun í landbúnaði og snert hafi hagsmuni stefnanda hafi verið teknar með lögmætum hætti og engu bótaskyldu tjóni sé fyrir að fara þeim tengdum. Viðurkennt sé að skerða megi fjárhagsleg réttindi er snerti atvinnuréttindi manna án bóta enda sé það gert með heimild í lögum þar sem jafnræðis sé gætt. Ákvarðanir þær er beinlínis hafi falist í lögum nr. 46/1985, eða sem stjórnvöld hafi tekið með heimild í þeim, hafi uppfyllt þessi skilyrði. Rök stefndu fyrir því eru þessi:

A. Um nautakjötsbúmark.

Lögum samkvæmt hafi engum fullvirðisrétti á grundvelli samningsgerðar við Stéttarsamband bænda getað verið fyrir að fara í þeirri framleiðslugrein. Löggjafinn hafi tekið sjálfur þá ákvörðun, með almennri reglu er tekið hafi jafnt til allra sem hafi haft með höndum framleiðslu nautakjöts, að ekki væri heimilt að láta framleiðslustjórnun með verðábyrgðarsamningum taka til nautakjötsframleiðslu, sbr. a-lið 30. gr. laganna.

Heimildir til framleiðslustjórnunar í þeirri framleiðslugrein hafi því tak-

markast við heimildir er kveðið væri á um í b- til d-lið 30. gr. Þeim heimildum er í þeim ákvæðum hafi falist til að ákveða nautakjötsframleiðendum skert verð fyrir hluta framleiðslu sinnar hafi ekki verið beitt og í samræmi við það hafi nautakjötsbúmark, sem ákveðið hafi verið samkvæmt reglugerð nr. 465/1983, misst gildi sitt sem tæki til framleiðslustjórnunar og hafi það verið fellt niður, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 339/1986 og E-lið ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 46/1985. Sú ákvörðun hafi því átt stoð í lögum og um hafi verið að ræða almenna reglu er tekið hafi jafnt til allra sem eins hafi staðið á um.

Þær reglur er lögin hafi kveðið á um að þessu leyti og ákvarðanir á þeim byggðar hafi þannig í hvívetna verið lögmætar og geti ekki stofnað til bótaskyldu gagnvart stefnanda, sbr. og dóma Hæstaréttar frá 9. október 1997 í hliðstæðum málum.

B. Reglugerðir nr. 37/1986 og 339/1986 um upptöku fullvirðisréttarkerfis.

Í VII. kafla laga nr. 46/1985, sbr. einkum 30. og 35. gr., hafi verið settur fullnægjandi lagarammi um það hvernig ákvarða skyldi fullvirðisrétt hvers framleiðanda. Með reglum er settar hafi verið um fullvirðisrétt í mjólkur- og sauðfjárframleiðslu í reglugerðum nr. 37/1986 og 339/1986 hafi ekki verið farið út fyrir þau mörk. Reglugerðirnar séu almennar og miði að jafnræði framleiðenda. Þau viðmiðunartímabil sem þar væri byggt á og reglur þeirra um útreikning réttar einstakra framleiðenda, og heimildir samkvæmt þeim til viðbótaráthlutana til einstakra framleiðenda er uppfyllt hafi tiltekin skilyrði, hafi verið lögmætar og hafi ekki brotið í bága við jafnræðisreglur, sbr. áðurnefnda dóma Hæstaréttar frá 9. október 1997. Úthlutun fullvirðisréttar til stefnanda hafi verið í samræmi við þær reglur sem settar hafi verið og hann hafi ekki sýnt fram á að hann hafi ekki notið jafnræðis við þá úthlutun.

Ennfremur er byggt á því af hálfu stefndu að hafi einhverjum bótarétti stefnanda verið fyrir að fara sé hann nú löngu fallinn niður fyrir tómlæti eða fyrningu, sbr. 31. gr. laga nr. 46/1985, en nautakjötsbúmark hafi verið fellt niður með reglugerð nr. 339/1986.

Loks er byggt á því að forsendur stefnanda um tjón fái engan veginn staðist. Búmark hafi verið ákvarðað vegna samdráttar í útflutningi. Með gildistöku laga nr. 46/1985 hafi útflutningsbætur strax verið skertar um 30% vegna verðlagsársins 1. september 1985-31. ágúst 1986, sbr. 36. gr. og D-lið ákvæðis til bráðabirgða í lögunum. Í stefnu sé ekkert tillit til þess tekið að frá verðlagsárinu 1986 hafi afurðamagn aukist að baki ærgildis í sauðfé úr 16,8 kg í 18,2 kg, né að heildargreiðslumark við upptöku þess verðlagsárið 1992-1993 hafi ekki verið nema u.þ.b. 46% í sauðfé og u.þ.b. 70% í mjólk af því útreiknaða heildarbúmarki, 18.500 tonnum í sauðfé og 143,4 milljónum lítra mjólkur, sem hafi verið til staðar við lok búmarkskerfisins. Ekki fái því staðist að stefnandi

geti átt rétt til að hlutdeild hans í innanlandsmarkaði, sem greiðslumarksrétturinn sé bundinn við, verði jafnstór og búmark hafi verið. Af hálfu stefnanda sé heldur ekki tekið tillit til þess, er hann beri saman rétt í búmarki og greiðslumarki og ætlað tjón á þeim grundvelli, að framleiðsla innan búmarks í gildistíð laga nr. 95/1981 hafi hvorki gefið fullt grundvallarverð samkvæmt þeim lögum né hafi verið um að ræða staðgreiðslu afurða svo sem skýrt komi fram af reglum nr. 174/1986 um uppgjör búvöruframleiðslu verðlagsárið 1984-1985.

Af hálfu stefndu er því haldið fram að fyrir liggi að allar forsendur hafi skort fyrir mjólkurframleiðslu á Brúnum er stefnandi hóf búskap þar og á búskapartíma hans þar. Samkvæmt úrskurði framleiðsluráðs í október 1980 virtist búmark á Brúnum, sem sé nýbýli úr landi Syðra-Laugalands, alls 723 ærgildi, hafa verið byggt á framleiðslu stefnanda á jörðinni Tjarnarlandi og hafi það verið þannig miðað við framleiðslu á viðmiðunarárunum 1976-1978; mjólk 554 ærgildi, sauðfé 70 ærgildi og nautakjöt 99 ærgildi. Með bréfi til framleiðsluráðs dagsettu 9. maí 1980 hafi stefnandi tilkynnt að hann hafi flutt frá Laugalandi að Brúnum árið 1979 og að hann hafi alfarið hætt mjólkurframleiðslu. Hann hafi óskað eftir því að halda áunnum kvóta, er ella félli niður, og að allur útreiknaður kvóti í mjólk yrði fluttur yfir á sauðfjár- og nautakjötsframleiðslu. Virtist það í fyrstu hafa verið fært á sauðfjárframleiðsluna, sbr. fskj. með dskj. nr. 7, en að ósk stefnanda sjálfs sem hefði hafið kálfaeldi til slátrunar vegna rýmri markaðsaðstöðu nautgripakjöts, sbr. dskj. nr. 12, hafi því verið breytt þannig að mjólkurkvóti hafi allur, að undanskildum 8 ærgildum, farið yfir í nautakjöt þannig að búmark í því hafi orðið 645 ærgildi. Eins og gögn málsins og yfirlit framleiðsluráðs á dskj. nr. 37 beri með sér hafi stefnandi síðan einbeitt sér að þeirri framleiðslu auk lítils háttar sauðfjárræktar. Af framlögðum gögnum sé líka ljóst að enginn húsakostur hafi verið eða hefði verið fyrir hendi á Brúnum er fullnægði kröfum til mjólkurframleiðslu. Hafi stefnandi meira að segja þurft að leigja útihús af prestinum á Syðra-Laugalandi til að geta haft með höndum þá framleiðslu sauðfjár- og nautgripakjöts er hann hafi haft búmark í. Gripahús til þeirrar framleiðslu hafi ekki verið reist á Brúnum fyrr en á árinu 1989, sbr. dskj. nr. 33, bls. 2 og 4.

Samkvæmt þessu hafi stefnandi hvorki haft neinn húsakost til mjólkurframleiðslu við setningu búvörulaga nr. 46/1985 né hafði hann þá haft slíka framleiðslu með höndum um árabil. Honum hafi síðan verið reiknaður 71,1 ærgildis fullvirðisréttur í sauðfé vegna verðlagsársins 1987-1988 samkvæmt reglugerð nr. 443/1987, byggt á framleiðslu hans árið 1984 sem hafi verið það ár er honum hafi verið hagstæðara af þeim árum er ákvörðun fullvirðisréttar hafi getað tekið mið af, sem hafi verið verðlagsárin 1984 og 1985, en varð 142,1 ærgildi næsta ár á eftir, sbr. dskj. nr. 24 og nr. 37. Engin framleiðslutakmörkun

hafi verið við lýði í nautakjötsframleiðslu né verðábyrgð við slíka takmörkun tengd og hafi stefnandi því haft frjálsar hendur í þeirri framleiðslu sinni og sölu á henni.

Verði ekki talið að þau sjónarmið sem hér að framan hafa verið rakin eigi að leiða til sýknu af öllum kröfum stefnanda er varakrafa stefndu sú að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar. Í því sambandi er af þeirra hálfu vísað til sjónarmiða er rakin hafa verið hér að framan varðandi meint tjón stefnanda og bótaskyldu. Þá fái útreikningur tjóns, miðað við ætlað meðalverð greiðslumarks í mjólk löngu síðar, sem engum gögnum sé stutt, og krafa á því byggð, ekki staðist að lögum. Kröfum stefnanda um dráttarvexti og upphafstíma þeirra er mótmælt.

Öllum kröfum stefnanda er af hálfu stefndu vísað á bug en því er haldið fram af þeirra hálfu að ósannað sé að stefnandi hafi orðið fyrir nokkru tjóni er rakið verði til atvika er kynnu að varða stefndu bótaskyldu að lögum.

Þess er krafist að við ákvörðun málskostnaðar verði til þess litið að stefna sé reist í verulegum atriðum á röngum og haldlausum staðhæfingum og kröfum, sbr. 130. og 131. gr. laga um meðferð einkamála.

Niðurstöður.

Stefnandi heldur því fram að stjórnvöld hafi hvatt bændur til að draga úr framleiðslu mjólkur og kindakjöts en auka framleiðslu nautakjöts. Hann hafi breytt fyrra búmarki til mjólkur- og sauðfjárframleiðslu í nautakjötsbúmark og þar með sinnt hvatningu Framleiðsluráðs landbúnaðarins í þeim efnum. Stefnandi vísar í því sambandi til umburðarbréfs framleiðsluráðs frá 3. maí 1982 á dskj. nr. 8. Í bréfi þessu kemur fram að á fundi framleiðsluráðsins þann 29. apríl það ár hafi verið samþykkt svohljóðandi tillaga:

„Framleiðsluráð landbúnaðarins samþykkir að öllum bændum á lögbýlum verði skrifað bréf varðandi búmark í nautakjöti.

Í bréfinu verði gerð grein fyrir því að ætla megi að nautakjötsframleiðslan fái hliðstæða meðferð við uppgjör á verðlagsárinu 1. september 1982 til 31. ágúst 1983 eins og sauðfjárafurðir.

Skorað verði á framleiðendur að gera framleiðsluráði skriflega grein fyrir því, hvort þeir muni nýta áunninn búmarksrétt sinn í nautakjöti á næsta ári. Tekið verði fram að svari bændur bréfinu ekki fyrir 1. júlí nk. verði litið svo á að þeir ætli ekki að nota búmarksrétt sinn og hann falli út til geymslu næsta verðlagsár.

Vilji einhverjir framleiðendur fá rýmkaðan rétt til nautakjötsframleiðslu gefi þeir upplýsingar um hvort þeir vilji á móti draga úr kindakjötsframleiðslu eða mjólkurframleiðslu.

Að fengnum framangreindum upplýsingum verði búmark í nautakjöti endurskoðað með hliðsjón af vaxandi sölu nautakjöts.“

Þá segir í umburðarbréfinu að eins og bændum hafi áður verið tilkynnt verði nautakjöt sem komi í sláturhús fyrir ágústlok á því ári greitt fullu verði. Bændur væru hvattir til að nota markaðinn á meðan tryggt sé að fullt verði fáist. Búist væri við miklu nautakjöti næsta haust sem gæti leitt til þess að þá þyrfti að beita verðskerðingu við uppgjör. Í bréfinu er skorað á bændur að segja til um það fyrir 1. júlí hvort þeir muni nota framleiðslurétt sinn í nautakjöti. Þeir sem ekki tilkynni fyrir þann tíma megi reikna með að svo verði litið á að þeir noti ekki rétt sinn svo sem segi í framanritaðri tillögu. Rétturinn verði þá geymdur á nafni jarðarinnar til síðari tíma. Síðan segir í umburðarbréfinu að vilji framleiðendur nautakjöts fá rýmkaðan þann framleiðslurétt gegn því að draga saman framleiðslu í kindakjöti eða mjólk, þurfi þeir að sækja sérstaklega um það og taka fram hversu mikinn framleiðslurétt þeir óski eftir að færa á milli búgreina. Þegar efni umburðarbréfs þessa er skoðað verður það hvorki túlkað á þann veg að bændur hafi með því verið hvattir til að draga úr framleiðslu mjólkur og kindakjöts og auka framleiðslu nautakjöts né að þeir hafi verið hvattir til að breyta búmarki til mjólkur- og sauðfjárframleiðslu í nautakjötsbúmark eins og stefnandi heldur fram. Eins og fram kemur í bréfinu gátu bændur ákveðið sjálfir hvort þeir vildu nota framleiðslurétt sinn til nautakjötsframleiðslu. Einnig kemur þar fram að bændur gátu sótt um að fá aukinn framleiðslurétt hvað varðaði nautakjöt gegn því að draga úr framleiðslu kindakjöts og mjólkur.

Stefnandi telur einnig að með búmarkinu hafi jörð hans áunnið sér réttindi sem ekki verði skert án bóta. Með tilkomu fullvirðisréttar hafi búmarki verið kippt í burtu og nautakjötsframleiðsla gefin frjáls. Réttindi hans hafi þar með verið stórlega skert, umfram almennar skerðingar. Stefnandi kveðst hafa miðað ráðstafanir í uppbyggingu búrekstrar síns við að búmark í nautakjöti væri komið til að vera. Framleiðsluréttur í nautakjöti hafi hins vegar verið gerður verðlaus með skyndiákvörðun löggjafans og stjórnvalda. Með þeim rökum telur stefnandi að stefndu beri að bæta honum tjónið sem hann telur sig hafa orðið fyrir af þessum ástæðum.

Í dómum Hæstaréttar frá 9. október 1997 í málum nr. 42/1997 og 43/1997 segir að tilgangur laga nr. 15/1979, um breyting á lögum nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., hafi verið sá að draga úr framleiðslu búvöru svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Með lögunum var framleiðsluráði heimilt að beita tímabundnum ráðstöfunum, að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og staðfestingu landbúnaðarráðherra, til þess að ná þessum tilgangi en þær ráðstafanir eru taldar í 1. gr. laga nr. 15/1979. Samkvæmt a-lið

lagagreinarinnar var þannig heimilt að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda þegar búvöruframleiðsla yrði meiri en þörf væri fyrir á innlendum markaði og ekki fengjust viðunandi erlendir markaðir fyrir það sem umfram væri. Var m.a. heimilt í því sambandi að ákveða framleiðendum fullt grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það sem umfram væri. Samkvæmt 5. mgr. sömu lagagreinar skyldi landbúnaðarráðherra setja reglugerð um framkvæmd heimilda er fólust í lagagreininni, að fengnum tillögum Framleiðsluráðs landbúnaðarins og fulltrúafundar Stéttarsambands bænda.

Með reglugerð nr. 348/1979, sem sett var samkvæmt lögum nr. 15/1979, voru Framleiðsluráði landbúnaðarins heimilaðar tilteknar tímabundnar ráðstafanir í samræmi við fyrirmæli laganna. Samkvæmt a-lið 2. gr. reglugerðarinnar var þannig heimilt að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda samkvæmt því sem segir í lögunum og hér að framan greinir. Í 2. mgr. sama liðar segir að settur verði kvóti í ærgildisafurðum fyrir framleiðslu sauðfjár- og nautgripaafurða, aðra hvora búgreinina eða báðar, eftir því sem þurfa þyki.

Í greinargerð með lögum nr. 15/1979 kemur fram að mikill vandi hafi steðjað að íslenskum landbúnaði vegna framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða umfram það sem seldist á innanlandsmarkaði. Fram kemur einnig að mjög brýnt hafi verið að grípa til aðgerða sem væru til þess fallnar að draga úr framleiðslu. Þær aðgerðir sem frumvarpið gerði ráð fyrir að heimilt yrði að beita væru ætlaðar sem skammtímaaðgerðir þar til fastara skipulag færðist á framleiðslumagn landbúnaðarins í samræmi við þarfir innlends markaðar.

Samkvæmt lögum nr. 15/1979 var þannig heimilt að grípa til tímabundinna ráðstafana þegar búvöruframleiðsla yrði meiri en þörf væri fyrir á innlendum markaði og ekki fengjust erlendir markaðir sem viðunandi teldust fyrir það sem umfram væri að mati framleiðsluráðs og landbúnaðarráðuneytisins. Skyldi að því stefnt með þessum aðgerðum að laga framleiðsluna að þörfum markaðarins. Engar vísbendingar er að finna í gögnum málsins þess efnis að aðstæður sem máli skiptu varðandi stjórnun búvöruframleiðslunnar yrðu óbreyttar til frambúðar. Verður fremur að telja rökréttara að gera hafi mátt ráð fyrir því að þessar aðstæður breyttust. Ekki verður heldur litið svo á að stjórnvöld hafi gefið fyrirheit um hvaða ákvarðanir yrðu teknar í framtíðinni varðandi stjórnun á framleiðslu búvara eða að stefnandi hafi mátt treysta því að þessum aðgerðum yrði beitt áfram án viðeigandi breytinga í samræmi við þann tilgang sem þeim var ætlað að þjóna.

Með lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem tóku gildi 1. júlí 1985 og felldu úr gildi fyrri lög um sama efni, var landbúnaðarráðherra veitt heimild til að beita tilteknum ráðstöfunum til að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún yrði í samræmi við tilgang laganna,

sbr. 30. gr. þeirra. Tilgangur laganna var m.a. sá að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur, sbr. a-lið 1. gr. laganna, og samkvæmt b-lið, að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar yrði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggði ávallt nægilegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 30. gr. laganna var landbúnaðarráðherra heimilt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum yrði ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum. Skyldi ríkissjóður leggja fram fjármagn til að greiða framleiðendum mismun á fullu verði samkvæmt þeim samningum og þess verðs sem fengist fyrir búvörurnar við sölu á innlendum og erlendum mörkuðum. Samkvæmt 35. gr. skyldu ákvarðanir um beitingu þessara og annarra heimilda í VII. kafla laganna teknar með reglugerð þar sem réttur framleiðenda skyldi ákveðinn með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili.

Fullvirðisréttur var í 1. gr. reglugerðar nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-1986, sem sett var samkvæmt heimild í ofangreindum lögum, skilgreindur sem það framleiðslumagn sem framleiðandi afhenti til sölu í afurðastöð og honum væri ábyrgst fullt verð fyrir samkvæmt reglugerðinni. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar skyldi fullvirðisréttur mjólkurframleiðanda það verðlagsár vera margfeldi búmarks hans og fullvirðismarks viðkomandi svæðis en engum framleiðanda skyldi þó reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984-1985, sbr. a-lið greinarinnar. Heimilt var samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar að veita mjólkurframleiðendum, sem uppfylltu tiltekin skilyrði sem þar eru tilgreind, aukinn fullvirðisrétt. Engin sambærileg ákvæði voru í reglugerðinni varðandi kvóta á framleiðslu nautakjöts eins og áður hafði verið í framangreindri reglugerð nr. 348/1979, sbr. 2. mgr. a-liðar 2. gr. reglugerðarinnar.

Í 10. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987, sem einnig var sett samkvæmt lögum nr. 46/1985, segir að reglugerðin taki ekki til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts. Samkvæmt 12. gr. reglugerðarinnar skyldi búvöruframleiðanda aðeins reiknaður fullvirðisréttur til mjólkur- og/eða sauðfjárframleiðslu fullnægði hann þeim skilyrðum að hafa búmark í hlutaðeigandi búgrein og að hafa lagt afurðir, mjólk og/eða kindakjöt, inn í afurðastöð á verðlagsárinu 1985-1986.

Stefnandi hafði ekki framleitt mjólk frá árinu 1979 og gat því ekki fengið fullvirðisrétt í mjólk samkvæmt þeim reglum sem hér að framan hafa verið raktar. Ekki hefur annað komið fram í málinu en málefnaleg sjónarmið hafi

ráðið þeim ákvörðunum sem þannig voru teknar. Telja verður einnig með vísan til þeirra lagaákvæða sem hér að framan eru tilgreind að ákvarðanir sem teknar voru með nefndum reglugerðum hafi verið í samræmi við fyrirmæli laganna.

Engin gögn hafa verið lögð fram í málinu af hálfu stefnanda í tilefni af því að stefndu halda því fram að ekki hafi verið forsendur fyrir mjólkurframleiðslu að Brúnum og engar upplýsingar liggja fyrir um aðstæður þar hvað slíka framleiðslu varðar. Ekki liggja heldur fyrir upplýsingar um hverjar þær ráðstafanir voru sem stefnandi kveðst hafa viðhaft í uppbyggingu búrekstrarins.

Með vísan til alls þessa þykja ekki fram komin fullnægjandi lagarök fyrir því að stefnandi hafi öðlast bótarétt á hendur stefndu af þeim ástæðum sem hann tilgreinir í málatilbúnaði sínum. Ber því að sýkna þá af kröfum stefnanda í málinu.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Dóm þennan kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

Dómsorð:

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu sýknir vera af kröfum stefnanda, Kristjáns H. Theódórssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.