

Fimmtudaginn 18. febrúar 1999.

Nr. 278/1998. **Þráinn Nóason**

(Ólafur Björnsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Búmark. Fullvirðisréttur. Jafnræði. Forsendur. Sératkvæði.

Þ tók við búi árið 1982 og 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. Annars vegar vísaði Þ til þess að hann hefði flutt 100 ærgildi af búmarki sínu í mjólk yfir í nautgripakjöt á verðlagsárinu 1984/1985 en þau réttindi hefðu orðið verðlaus við gildistöku framangreindra reglna. Hins vegar taldi Þ að réttur hans til framleiðslu mjólkur hefði verið skertur með ólög-mætum hætti þegar ekki var tekið tillit til afsals hans til Búnaðar-sambands S á 100 ærgildum í mjólk framleiðsluárið 1985/1986, en í afsalinu var tiltekið að það skyldi ekki hafa áhrif á úthlutun næsta framleiðsluárs. Litið var til þess að búmarki hafði ekki verið úthlutað sem framleiðslurétti heldur hefði það eingöngu verið viðmiðunartala sem skerðing á framleiðslurétti 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 og forsendur hefðu ekki brostið í búskap Þ þegar ákveðið hefði verið að halda framleiðslu nautakjöts utan reglna sem settar voru á grundvelli laga nr. 46/1985 um framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða. Þá var ekki talið að Þ hefði sýnt fram á brot gegn jafnræðisreglum eða aðrar ástæður er leitt gætu til skaðabótaskyldu vegna framleiðslu hans á nautgripakjöti. Þá var talið að heimilt hefði verið, með hliðsjón af því hvernig sá fullvirðisréttur sem Þ afsalaði sér hafði komið til, að takmarka endurúthlutun þessa fullvirðisréttar við raunverulega fram-

leiðslu fyrra árs þrátt fyrir ákvæði í afsali Þ til Búnaðarsambands S. Var niðurstaða héraðsdóms um sýknu af kröfum Þ 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 6.489.664 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 2. október 1997 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið hefði ekki verið gjafsóknarmál fyrir héraðsdómi.

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 á jörðinni Vindási í Eyrarsveit, þar sem hann tók við búi um árið 1982 af foreldrum sínum. Búið var ekki stórt, og hugðist hann auka við það smám saman. Hann byrjaði með kúabúskap einan, en samkvæmt umsókn hans um frumbýlingsbúmark í mars 1984 var bústofn hans þá 15 mjólkurkýr og 15 geldneyti auk 5 hrossa. Þróun búskapar á jörðinni frá þessum tíma hefur ekki verið skýrð að öllu leyti, en áfrýjanda gekk treglega að auka mjólkurframleiðslu sína á þeim árum, sem næst fóru í hönd, meðal annars vegna þrálátrar jógurbólgu í kúm hans. Tókst honum ekki að ná framleiðslunni á það stig, sem búmark hans leyfði. Eftir gildistöku reglna um fullvirðisrétt og síðar greiðslumark mjólkurbænda átti hann jafnframt við það að etja, að þessum réttindum hans voru þröngar skorður settar. Eigi að síður hélt hann uppi mjólkurframleiðslu fram á síðustu ár, og náði hún mest rúmum 40.000 lítrum verðlagsárið 1993 – 1994. Eftir það minnkaði hún til muna, og virðist hann hafa horfið frá tilraunum til stækkunar búsins. Samkvæmt skýrslu hans fyrir dómi í marsmánuði 1998 átti hann þá 10 kýr og 30 ær auk örfárar geldneyta,

en mjólkurafurðirnar svöruðu til 25.000 lítra ársframleiðslu. Við málflutning fyrir Hæstarétti kom fram, að búskapurinn hefði enn dregist saman.

Áfrýjandi hefur verið einyrki meginhlutann af búskapartíð sinni, en framan af naut hann stuðnings aldraðra foreldra. Gögn málsins gefa til kynna, að hann hafi að jafnaði reynt að drýgja tekjur sínar af búinu með annarri vinnu, meðal annars grásleppuveiðum, er töldust til hlunninda jarðarinnar. Þessi viðleitni hans og bústörfin sjálf hafi þó verið háð heilsubresti, sem hann hafi lengi átt við að stríða.

II.

Þegar áfrýjandi hóf búskapinn laut búvöruframleiðsla í landinu lögum nr. 95/1981 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl. Voru ákvæði 2. gr. a þeirra laga runnin frá lögum nr. 15/1979, sbr. lög nr. 63/1980 og nr. 45/1981, sem aukið hafði verið við fyrri lög um sama efni. Heimiluðu þau landbúnaðarráðherra 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 ákvarðað fyrir sauðfjárafurðir, mjólkurframleiðslu og nautakjöt, og reyndi þegar á það um fyrrnefndu afurðirnar.

Hinn 1. júlí 1985 voru þessi lög 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 afurða-

magni, 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 var litið við ákvörðun búmarks. Ákveða mátti 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. Þar 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 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 héraða og framleiðenda reiknaður með hliðsjón af því. Hins vegar var tekið fram í fyrstu reglugerðinni, 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 framleiðslu sauðfjárafurða.

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. Hélt það í síðari reglugerðum, og sérstök reglugerð um þessa búgrein var ekki sett.

III.

Deiluefni málsins lúta einkum að ákvörðunum um heimildir áfrýjanda til búvöruframleiðslu framan af búskapartíma hans. Búmark hans á verðlagsárinu 1982-1983 var ákvarðað 266 ærgildi, 100 í mjólk, 148 í sauðfé og 18 í nautakjöti. Vorið 1984 var honum úthlutað auknu búmarki á grundvelli þess, að hann væri frumbýlingur, og varð búmarkið þá 430 ærgildi í mjólk og 10 í sauðfé, eða alls 440 ærgildi. Á verðlagsárinu 1984-1985 var því svo breytt þannig, að 300 ærgildi yrðu í mjólk, 40 í sauðfé og 100 í nautakjöti. Óumdeilt er, að áfrýjandi hafi sjálfur lagt fram beiðni um þetta, en umsókn hans eða önnur skýr gögn um forsendur breytingarinnar liggja ekki fyrir.

Eftir gildistöku laga nr. 46/1985 var áfrýjanda í janúar 1986 úthlutað fullvirðisrétti verðlagsárið 1985-1986 með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, eftir reglugerð nr. 37/1986. Nam hann upphaflega 128,9 ærgildum eða 22.428 lítrum og var ekki í hlutfalli við búmark hans samkvæmt almenntri reiknireglu 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar, heldur var framleiðsla fyrra árs látin takmarka réttinn eftir fráviksreglu í a-lið þeirrar málsgreinar. Honum var bent á, að hann gæti sótt um viðbótarrett eftir öðrum ákvæðum reglugerðarinnar, og gerði hann það með beiðni til framleiðsluráðs samkvæmt 2. mgr. 5. gr., sem mælti fyrir um sérstaka ráðstöfun á mjólkurmagni, er dregið hefði verið frá óskiptum fullvirðisrétti í öllu landinu. Samkvæmt a-lið 2. tl. þessarar málsgreinar mátti úthluta auknum rétti til þeirra mjólkurbænda, sem framleitt hefðu innan við 300 ærgildisafurðir í mjólk og sauðfjárafurðum á árinu 1984-1985, þannig að fullvirðisréttur þeirra í mjólk innan búmarks að viðbættum sauðfjárafurðum næði allt að því marki. Umsóknin var samþykkt og réttur áfrýjanda hækkaður í 277,9 ærgildi samanlagt eða 48.354 lítra. Nam þetta fullri viðbót samkvæmt umræddri heimild.

Áfrýjanda tókst ekki að nýta allan þennan rétt ársins 1985-1986, heldur varð framleiðslan 29.726 lítrar. Hins vegar gerðist það undir lok ársins, að hann framseldi 100 ærgildi af réttinum til Búnaðarsambands Snæfellinga, og var það staðfest 31. ágúst 1986 með afsali á eyðublaði, sem honum var látið í té. Var afsalið gert samkvæmt 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 37/1986, sbr. reglugerð nr. 178/1986 frá 10. apríl það ár. Af hálfu búnaðarsambandsins var þessum 100 ærgildum eða 17.400 lítrum úthlutað jafnharðan til annarra framleiðenda á svæðinu.

Skömmu áður hafði áfrýjanda verið tilkynnt um fullvirðisrétt hans verðlagsárið 1986-1987 á grundvelli reglugerðar nr. 339/1986, sem væri 126 ærgildisafurðir eða 21.924 lítrar. Var þar miðað við upphaflegan fullvirðisrétt hans frá fyrra ári með breytingum vegna almenns samdráttar í mjólkurframleiðslu. Tekið var fram, að 92,7% af heildarfullvirðisrétti í landinu hefði verið skipt að svo stöddu. Yrði því, sem eftir væri, annars vegar skipt milli framleiðenda, sem haft hefðu framleiðslu undir 300 ærgildum í mjólk og sauðfjárafurðum á fyrra verðlagsári, sbr. 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar, og hins vegar milli framleiðenda, sem uppfylltu einhver ákvæði 14. gr. reglugerðarinnar. Kæmu þar meðal annars til greina frumbýlingar og búendur, sem orðið hefðu fyrir sérstökum áföllum. Jafnframt hafði áfrýjandi brugðist við með því að leggja inn umsókn 19. ágúst 1986 á tilskildu eyðublaði um aukinn fullvirðisrétt 1986-1987 á þeirri forsendu, að framleiðsla hans væri innan 300 ærgilda, þ.e. með vísan til 13. gr. reglugerðarinnar. Hins vegar lagði hann ekki inn sérstaka umsókn til ráðsins vegna 14. gr. reglugerðarinnar. Með bréfi framleiðsluráðs 2. desember 1986 var honum úthlutað viðbót sem svaraði 7.795 lítrum mjólkur, þannig að fullvirðisréttur á árinu yrði 170,8 ærgildi eða 29.719 lítrar. Miðaðist heildartalan við raunverulega mjólkurframleiðslu áfrýjanda á fyrra ári.

Á þessu stigi leitaði áfrýjandi til lögmanns, og ritaði hann framleiðsluráði beiðni 20. janúar 1987 um aukningu fram yfir þetta mark. Var þar sérstaklega bent á áföll, sem búskapur áfrýjanda hefði orðið fyrir, og vísað til 2. tl. 14. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Jafnframt var vísað til þess, að áfrýjandi hefði afsalað 100 ærgildum af fullvirðisrétti fyrra árs til Búnaðarsambands Snæfellinga til ráðstöfunar á því ári. Bæri að líta svo á samkvæmt 16. gr. reglugerðarinnar, að hann hefði sjálfur nýtt réttinn að þeim hluta. Því var og lýst, að framleiðsluþörf hans næmi að minnsta kosti 10.000 lítrum umfram úthlutað magn.

Framleiðsluráð vísaði erindinu til yfirnefndar búmarks, sbr. 31. gr. laga nr. 46/1985, sem afgreiddi það með bréfi 6. febrúar 1987. Sagði þar, að samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum hefði úthlutunin til hans farið eftir vinnureglum, sem fylgt hefði verið við afgreiðslu erinda vegna 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986. Hefði þar verið miðað við, að (1) enginn færi yfir 300 ærgildi samanlagt í mjólk og kindakjöti, (2) enginn færi yfir skráð búmark í mjólk, (3) fullvirðisréttur færi ekki yfir framleiðslu fyrra verðlagsárs, (4) úthlutun réttarins færi ekki fram úr

heildarfullvirðisrétti fyrra árs, og (5) mið yrði tekið af úthlutun eftir 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 á fyrra ári. Hafi forsendum 4. og 5. liðar einkum verið beitt, þar sem úthlutað magn reyndist of lítið. Í bréfinu sagði til nánari skýringar: „Lækkuð úthlutun til þín stafar af því, að framleiðslan er látin takmarka hana samanber 3. lið. Það var álit framleiðsluráðs að heppilegra væri að láta héraðsúthlutunarnefndir meta hvort framleiðslurétturinn skuli haldast þótt ekki hafi verið framleitt í hann síðastliðið ár.“

Nefndin benti á, að áfrýjandi gæti reynt að sækja um aukinn rétt til búnaðarsambands síns samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar, ef til lokaúthlutunar kæmi. Einnig kvaðst hún myndu gera sambandinu grein fyrir kæru hans. Af gögnum málsins verður ekki séð, hvað gerðist af því tilefni og ekki ráðið með greinilegum hætti, hvernig úthlutunarstarf sambandsins fór fram á þessu verðlagsári. Fyrir liggur hins vegar, að mjólkurframleiðsla áfrýjanda 1986-1987 varð 36.888 lítrar, eða 7.169 lítrar umfram rétt hans. Jafnframt mun framleiðsluráð hafa samþykkt 23. desember 1987, að hann fengi 41,2 ærgilda fullvirðisrétt til viðbótar við uppgjör vegna ársins, þannig að greiðsla kæmi fyrir umframagnið.

IV.

Fullvirðisréttur áfrýjanda verðlagsárið 1987-1988 á grundvelli reglugerðar nr. 291/1987 var ákvarðaður eins og samanlagður réttur fyrra árs eða 29.719 lítrar, í samræmi við þau fyrirmæli b-liðar 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar, að mjólkurframleiðendur með minni fullvirðisrétt en 300 ærgildi á fyrra ári skyldu hljóta sama rétt og þeir höfðu. Lögmaður áfrýjanda ritaði 4. september 1987 beiðni til framleiðsluráðs um aukinn rétt honum til handa, en ráðið taldi aukna úthlutun vera á verksviði Búnaðarsambands Snæfellinga, sem hefði þrönga stöðu til úrlausnar. Var erindinu vísað þangað, og áfrýjandi ritaði sambandinu einnig að sínu leyti. Svör bárust ekki fyrr en 27. apríl 1988, en þá tilkynnti framleiðsluráð áfrýjanda, að sambandið hefði úthlutað honum 1.986 viðbótarlítum, þannig að réttur ársins yrði 31.705 lítrar. Framleiðsla áfrýjanda varð 35.148 lítrar, og virðist hann hafa sætt greiðsluskerðingu vegna umframmagnsins.

Um heimildir áfrýjanda og framleiðslu eftir þetta má vísa til héraðsdóms, þar sem þess getur meðal annars, að hann hafi á verðlagsárinu 1991-1992 leigt Framleiðsluráði landbúnaðarins 17.000

lítra af fullvirðisrétti sínum. Kveðst áfrýjandi hafa gert það sakir fjárhagsörðugleika og heilsuleysis. Hann framleiddi þá sjálfur 29.811 lítra eða 11.443 lítra umfram þann rétt, sem eftir stóð. Á árinu 1992-1993 var honum svo úthlutað greiðslumarki, sem miðað var við fullvirðisrétt hans og varð 33.825 lítrar. Um ákvörðun þess og greiðslumarks síðari ára er ekki deilt sérstaklega.

V.

Mál þetta var höfðað í héraði rétt áður en dómar gengu í Hæstarétti 9. október 1997 í málum nr. 42/1997 og nr. 43/1997 (H. 1997, 2563, og H. 1997, 2578), er lutu að búmarki og fullvirðisrétti tveggja bænda með blandaðan búskap, þar sem mjólkurframleiðsla var meginþátturinn. Kveðst áfrýjandi draga þá ályktun af þeim dómum, að sig stóði 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 í fyrsta lagi til þess, að hann hafi á verðlagsárinu 1984-1985 fært 100 ærgildi af búmarki sínu í mjólk yfir í framleiðslu á nautgripakjöti. Hafi hann gert þetta í trausti þess, að um væri að ræða verðmæt réttindi, og fyrir hvatningu af hálfu þeirra opinberu aðila, sem fóru með stjórn búvöruframleiðslunnar. Á næsta ári hafi réttindin hins vegar verið gerð verðlaus, þegar búmark í þessari grein hafi í raun verið fellt niður, án þess að bætur eða önnur réttindi kæmu þar á móti. Hafi tilfærsla búmarksins þannig ekki orðið til annars en að skerða möguleika hans til aukinnar mjólkurframleiðslu. Í annan stað telur áfrýjandi, að réttur hans til framleiðslu mjólkur hafi verið skertur með ólögmætum hætti, þegar Framleiðsluráð landbúnaðarins og Búnaðarsamband Snæfellinga hafi hafnað því að virða samning hans um afsal á ónýttum fullvirðisrétti verðlagsársins 1985-1986. Hafi hann verið sviptur hagræði, sem afsalið átti að veita, með óréttmætum ákvörðunum og rangri túlkun reglugerða um mjólkurframleiðsluna.

VI.

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 fyrirsmáli 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.

Um stöðu áfrýjanda í þessu efni er á það að líta, að framleiðsla nautgripakjöts var þegar orðin þáttur í búskap hans, er hann fékk 100 ærgilda búmark í þeirri afurð, eftir því sem fyrr segir um bústofn hans vorið 1984. Þá sótti áfrýjandi aldrei um færslu á fyrrgreindum 100 ærgildum til baka yfir í mjólk, heldur var barátta hans fyrir auknum rétti til mjólkurframleiðslu háð á öðrum forsendum en þeim, að þau hefðu misst gildi sitt.

Með hliðsjón af þessu verður ekki á það fallist, að forsendur hafi brostið í búskap áfrýjanda, þegar ákveðið var að halda búmarki í nautgripakjöti utan þeirra reglna um stjórn búvöruframleiðslu, sem settar voru á grundvelli 30. gr. og 35. gr. laga nr. 46/1985 og náðu til mjólkur og sauðfjárafurða. Ekki er unnt að líta svo á, að áfrýjanda hafi þar verið mismunað í samanburði við aðra, sem svipað voru settir. Hefur hann ekki sýnt fram á, að ákvörðunin hafi verið ólögmæt gagnvart honum vegna brots á jafnræðisreglu eða af öðrum ástæðum, er leitt geti til bótaskyldu. Verður að hafna kröfum áfrýjanda, sem eru á þessu byggðar.

VII.

Við gildistöku reglna um fullvirðisrétt í mjólk var áfrýjanda úthlutað rétti sem samanlagt svaraði búmarki hans í þeirri vöru að frádregnum innlögðum sauðfjárafurðum hans á næstliðnu ári, þ.e. 277,9 ærgildum eða 48.354 lítrum. Var byggt á framleiðslu hans á fyrra ári ásamt því,

að bú hans mætti teljast af lágmarksstærð, sbr. þá a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986.

Þegar sjá mátti, að áfrýjandi næði ekki að nýta allan fullvirðisréttinn, var gengið frá afsali milli hans og Búnaðarsambands Snæfellinga á ónýttum rétti, þannig að unnt væri að úthluta honum til annarra bænda á sambandssvæðinu vegna mjólkurframleiðslu þeirra á árinu, sem var að líða. Náði það til 100 ærgilda eða 17.400 lítra, en ónýttur réttur áfrýjanda reyndist alls 18.628 lítrar. Afsalið var byggt á nýrri heimild til búnaðarsambanda í 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 37/1986, sem aukið var við greinina í apríl 1986. Áður en hún kom til sögunnar fólst það í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar, að framleiðanda væri óheimilt að leggja mjólk inn í afurðastöð á fullvirðisrétti annars framleiðanda. Jafnframt fólst það í 1. mgr. 9. gr., að fullvirðisréttur, sem ekki yrði nýttur á verðlagsárinu af hálfu rétthafans, skyldi koma til viðbótar við fullvirðisrétt annarra mjólkurframleiðenda innan sama svæðis við endanlegt ársuppgjör, fyrst til þeirra, sem minnstan hefðu heildarrétt, en síðan hlutfallslega.

Úthlutun fullvirðisréttar til áfrýjanda vegna verðlagsársins 1986-1987 var fyrst miðuð við upphaflegan rétt vegna fyrra árs og ákveðin 21.924 lítrar, en síðan hækkuð í 29.719 lítra í framhaldi af beiðni hans 16. ágúst 1986. Varð það afstaða Framleiðsluráðs landbúnaðarins, að rétt væri að láta framleiðslu áfrýjanda sjálfs á fyrra ári takmarka umfang úthlutunarinnar, en vísa til búnaðarsambands hans um möguleika á rýmkun hennar. Treystist yfirnefnd búmarks ekki til að haggja þeirri afstöðu, þegar erindi lögmanns áfrýjanda 20. janúar 1987 var lagt fyrir hana. Í úrskurði sínum benti nefndin hins vegar á, að búnaðarsambandið kynni enn að geta úthlutað áfrýjanda frekari rétti við lokaúthlutun eða almennt uppgjör vegna ársins. Virðist það hafa gengið eftir, þegar áfrýjanda var í desember 1987 veittur fullvirðisréttur fyrir nær allri framleiðslu sinni umfram hinn úthlutaða rétt, eða 7.161 lítra.

VIII.

Úthlutun verðlagsársins 1986-1987 fór þannig fram án þess að tillit væri tekið til afsalsins. Af hálfu stefnda er þetta einkum skýrt með því, að fullvirðisréttur áfrýjanda 1985-1986 umfram 22.428 lítra hafi stafað frá úthlutun samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 um sérstaka ráðstöfun á mjólkurmagni, sem dregið hafi verið frá

óskiptum fullvirðisrétti í landinu, innan þessa verðlagsárs. Réttur vegna þess hafi komið til innköllunar við lok ársins og ný úthlutun á honum átt sér stað vegna næsta verðlagsárs, sbr. 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986. Hafi framleiðendur þá ekki átt sjálfkrafa rétt á sams konar viðbót og árið áður, heldur þurft að sækja um nýja úthlutun. Áfrýjandi hafi þá ekki gætt þess að sækja um viðbótarrétt samkvæmt 14. gr. síðarnefndu reglugerðarinnar vegna þeirra áfalla, sem hann taldi til í búskap sínum. Ákvörðunin um að takmarka viðbótina þetta ár við raunverulega framleiðslu fyrra árs hafi verið réttmæt. Ekki hafi verið skylt að líta til afsalsins þegar af þeirri ástæðu, að það hafi ekki verið gefið út strax í kjölfar þess, að áðurnefnd 2. mgr. 9. gr. tók gildi, en til slíks hafi verið ætlast. Að auki hafi áfrýjandi misskilið það ákvæði málsgreinarinnar, að afsal samkvæmt henni hefði engin áhrif á rétt næsta árs þar sem í greininni hafi aðeins verið átt við afsal á þeim framleiðslurétti en ekki á viðbótarúthlutun samkvæmt sérheimildum. Þær hafi eðlilega átt að koma til endurúthlutunar þegar ekki hefði verið framleitt upp í þær. Hafi það ekki átt að tákna, að hlutaðeigandi framleiðendur yrðu undanþegnir almennum úthlutunar-reglum ársins, heldur aðeins hitt, að þeir yrðu hvorki betur né verr settir en áður. Fallast verður á þessar skýringar stefnda.

Þegar þetta er athugað og búrekstur áfrýjanda virtur eftir þeim takmörkuðu gögnum, sem fyrir liggja, þykir áfrýjandi ekki hafa sýnt fram á bótaskylda hegðun yfirstjórnar landbúnaðarmála og ber því að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms og sýkna stefnda af bótakröfu áfrýjanda.

Ákvæði héraðsdóms um gjafsóknarkostnað verður staðfest.

Rétt er, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

D ó m s o r ð :

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Ákvæði hins áfrýjaða dóms um gjafsóknarkostnað á að vera óraskað.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

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

I.

Ekki verður séð, að færsla áfrýjanda á 100 ærgilda búmarki frá mjólk yfir í nautgripakjöt hafi skipt sköpum um búskap hans, og hann hefur ekki sýnt fram á, að ræktun geldneyta meðfram mjólkurframleiðslunni hafi íþyngt starfsemi hans að þeirri grein. Með þessari athugasemd er ég sammála þeirri afstöðu annarra dómenda, að hafna beri kröfum hans í þessum þætti málsins.

II.

Ákvæði 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 37/1986, sem aukið var við hana eftir mitt verðlagsár 1985-1986, sýnast hafa átt að gera búnaðarsamböndum kleift að taka ónýttan fullvirðisrétt til sérstakrar ráðstöfunar innan vébanda sinna með samningum við rétthafa, áður en ársuppgjör færi fram, og úthluta honum til annarra á tilteknum forsendum. Var um að ræða frávik frá þeim fyrirmælum 1. mgr. sömu greinar, að ónýttur fullvirðisréttur á sambandssvæði yrði látinn ganga sem viðbót til annarra framleiðenda á svæðinu eftir tilgreindri reglu við endanlegt uppgjör verðlagsársins, ásamt fráviki frá þeirri reglu 2. mgr. 6. gr., að framleiðanda væri óheimilt að leggja inn mjólk á fullvirðisrétti annars framleiðanda. Samkvæmt niðurlagsákvæði 2. mgr. 9. gr. átti afsal til búnaðarsambands á grundvelli hennar engin áhrif að hafa á fullvirðisrétt þess mjólkurframleiðanda, sem afsalað hefði, á næsta verðlagsári. Verður ákvæðið ekki skilið öðruvísi en svo, að réttur framleiðandans næsta ár hafi átt að ákvarðast eins og hann hefði sjálfur nýtt sér hinn afsalaða rétt með framleiðslu, enda var það orðað á þann veg í 2. mgr. 16. gr. næstu reglugerðar, nr. 339/1986. Þetta er og eðlilegur skilningur þegar af þeirri ástæðu, að sérstakt afsal var annars tilgangslítið frá sjónarmiði rétthafans. Af hálfu stefnda er þó haldið fram öðrum skilningi, en ekki verður séð, að hann fái samrýmt markmiðum ákvæðisins eða stöðu þess innan reglugerðarinnar. Ákvæðið var tekið upp í afsalið á 100 ærgildum til Búnaðarsambands Snæfellinga, sem áfrýjandi undirritaði 31. ágúst 1986, að breyttu breytanda.

Af hálfu stefnda er því einnig haldið fram, að afsalið hafi komið fram of seint á árinu. Sú staðhæfing styðst þó ekki við bein ákvæði 2.

mgr. 9. gr., og engin gögn um leiðbeiningar til búnaðarsambanda eða framleiðenda hafa verið lögð fram henni til styrktar. Hið sama á við um þá staðhæfingu stefnda, að heimildin til afsals eða staðfestingar hafi einungis átt við um grunnfullvirðisrétt, sem hann nefnir svo, en ekki um viðbótarrétt samkvæmt sérheimildum reglugerðarinnar, og hafi heimildin þannig ekki náð til áfrýjanda, sem nýtt hafi sjálfur allan upphaflegan fullvirðisrétt sinn. Í málsgreininni er fjallað um fullvirðisrétt án nánari tilgreiningar eða fyrirvara, og ekki hefur verið skýrt, hvaða efnisrök liggi til að skilja á milli upphaflegs réttar og viðbótar við hann í þessu tilliti, þ.e. gagnvart framleiðanda, sem hafði sama rétt til að nýta hvort tveggja að því fengnu.

Tilkynning um fullvirðisrétt áfrýjanda samkvæmt almennri úthlutun vegna ársins 1986-1987 hafði verið gefin út á undan afsalinu, en hún var einskorðuð við upphaflegan rétt samkvæmt 6. gr. fyrri reglugerðar. Eftir var að ráðstafa því mjólkurmagni, sem tekið hafði verið af óskiptu, og endurúthluta þeim fullvirðisrétti, sem veittur hafði verið samkvæmt 2. mgr. 5. gr. sömu reglugerðar og áfrýjandi einnig notið góðs af. Hafði hann þegar sótt um hlutdeild í þeirri endurúthlutun sem bóndi með mjólkurbú innan 300 ærgilda í samræmi við 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986, þ.e. á sama grundvelli og árið áður. Hefur því ekki verið hnekk, að ráðunautar búnaðarsambandsins hafi leiðbeint honum um gerð umsóknarinnar. Ef hægt var að veita honum hlutdeildina á þeirri forsendu, að framleiðsla hans á liðnu ári hefði farið fram úr upphaflegum fullvirðisrétti, eins og gert var 2. desember 1986, var einnig hægt að gera það vegna þeirrar framleiðslu, sem hann hafði heimilað öðrum með afsali sínu til búnaðarsambandsins. Virðist nokkuð ljóst eftir á, að þetta hafi verið hin eðlilega leið til að láta afsalið ná tilgangi sínum.

Ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins umgetinn dag var þó tekin án þess að þetta gerðist. Við þá ákvörðun varð áfrýjandi jafnframt að gjalda þess að hafa ekki lagt inn aðra umsókn á grundvelli 14. gr. umræddrar reglugerðar, en hann uppfyllti einnig skilyrði þeirrar greinar. Fékk hann enga úrlausn fyrr en við uppgjör ársins löngu síðar, án þess að hún hefði áhrif á rétt síðari ára. Frá sjónarhóli hans hafði þó mátt vænta þess, að sú umsókn væri óþörf, bæði vegna ákvæða reglugerðarinnar og reynslu hans við úthlutun fyrra árs.

Umrædd málalok er ennfremur erfitt að skilja vegna þess, að

samkvæmt fyrirnefndu ákvæði 13. gr. reglugerðarinnar hafði framleiðsluráð óskoraða heimild til að úthluta sama viðbótarrétti og árið áður til búa innan 300 ærgilda. Þurfti hvorki afsal né skírskotun til 14. gr. til að veita áfrýjanda hinn umbeðna rétt. Vinnureglur þær, sem honum voru kynntar síðar, stóðu því ekki í vegi, sbr. 5. lið þeirra. Samkvæmt þessu var það ákvörðun ráðsins, sem réð því, að staðnæmst var við innvegna mjólk frá áfrýjanda sjálfum.

Eftir gögnum málsins verður við það að miða, að áfrýjandi hafi gefið afsal sitt út í góðri trú. Í þeim sér þess jafnframt engan stað, að afsalinu hafi verið hafnað eða hrundið með beinum aðgerðum úthlutunaryfirvalda, þegar frá er talið bréf með óljósu efni frá Búnaðarsambandi Snæfellinga, sem ritað var 12. október 1992 í tilefni af kvörtun áfrýjanda til ráðuneytis um þær mundir. Er ekki á því byggt af hálfu stefnda, að þetta hafi gerst, heldur hinu, að óskyld hafi verið og andstætt úthlutunarreglum að veita áfrýjanda aukinn rétt vegna þessarar samningsgerðar. Með vísan til þess, sem hér hefur verið rakið, er ekki unnt að fallast á þann skilning. Verður að líta svo á, að óréttmætt hafi verið að takmarka fullvirðisrétt áfrýjanda árið 1986-1987 með þeim hætti, sem gert var, og vísa honum á óvissa úrlausn eftir 14. gr. reglugerðarinnar. Takmörkunin við 29.719 lítra hafði bein áhrif á fullvirðisrétt næstu ára, þar sem síðari reglugerðir miðuðu við, að framleiðendur með bú undir 300 ærgildum gætu haldið sama rétti og áður að öðru jöfnu.

Ætla má þannig, að áfrýjandi hafi orðið fyrir tjóni í atvinnu sinni að mjólkurframleiðslu af völdum þessarar takmörkunar. Hana verður að rekja til ákvarðana og starfa stjórnvalda, sem stefndi beri ábyrgð á. Stefndi hefur ekki sýnt fram á, að aðrir framleiðendur í svipaðri stöðu hafi hlotið sömu úrlausn af hálfu þessara stjórnvalda, og virðist mismunun gagnvart honum hafa átt sér stað. Á það verður því að fallast, eins og atvikum er háttað, að áfrýjandi eigi rétt til skaðabóta úr hendi stefnda. Hann gerði kröfur um tillit til afsalsins þegar á verðlagsárinu 1986-1987 og barðist eftir það fyrir auknum fullvirðisrétti með ítrekuðum erindum við yfirvöld landbúnaðarmála, með vísan til þess og aðstæðna sinna að öðru leyti. Verður bótaréttur hans ekki talinn fallinn niður fyrir tómlætis sakir.

Krafa áfrýjanda um skaðabætur að þessu leyti er miðuð við tilgreint markaðsverð á greiðslumarki í mjólk, er sé ígildi fullvirðisréttar vegna

þeirra 100 ærgilda eða 17.400 lítra, sem afsal hans náði til, að teknu tilliti til almennra skerðinga fullvirðisréttar og greiðslumarks á liðnum árum. Á það verður ekki fallist, að hann geti krafist bóta fyrir réttinn með vísan til þess, hvaða verðmæti hann kynni nú að hafa við frjálsa ráðstöfun úr hendi hans. Í þess stað verður að reyna að meta, hverju það munaði í búskap hans á þeim árum, sem í hönd fóru, að hann gat ekki treyst á tillit til þessa fullvirðisréttar við ákvörðun framleiðsluréttinda sinna eða miðað við hann í ráðagerðum um tilhögun búans. Aðstöðu sína í því efni hefur áfrýjandi ekki reifað nema að litlu leyti, og hlýtur mat á bótum að gjalda þess. Ætla verður, að tjón hans árið 1986-1987 hafi ekki verið mikið, þar sem hann hefur ekki sannað, að framleiðsla hans hefði orðið til muna umfram það, sem hann fékk verð fyrir. Um búskap síðari ára verður og að taka tillit til þess viðbótarréttar, sem honum tókst að afla á hverjum tíma, enda hefur hann ekki gert líklegt, að búið næði stækkun umfram 300 ærgildi.

Þegar þetta er athugað og búrekstur áfrýjanda virtur í heild eftir þeim takmörkuðu gögnum, sem fyrir liggja, teldi ég bætur til hans að álitum hæfilega ákveðnar 1.200.000 krónur, sem stefnda yrði gert að greiða honum með dráttarvöxtum frá þingfestingu málsins í héraði, eins og krafist er, auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 21. apríl 1998.

Mál þetta sem dómtekið var þann 27. mars sl. að loknum munnlegum málflutningi er höfðað með stefnu birtri 2. október 1997 af Þráni Nóasyni, kt. 160852-2679, Vindási, Eyrarsveit, á hendur landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs Íslands, Arnarhváli, Reykjavík.

Kröfur málsaðila.

Stefnandi krefst bóta úr hendi stefndu að fjárhæð 6.489.664 krónur með dráttarvöxtum frá stefnubirtingardegi samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 til greiðsludags. Þá krefst hann greiðslu málskostnaðar samkvæmt mati dómsins eins og málið væri eigi gjafsóknarmál en stefnandi hefur gjafsókn í málinu samkvæmt gjafsóknarleyfi dagsettu 11. nóvember 1997.

Af hálfu stefndu er þess aðallega krafist að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og að þeim verði dæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins. Til vara er þess krafist að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar og málskostnaður verði í því tilviki felldur niður.

Yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni.

Málsatvik eru þau að stefnandi hóf búskap á jörðinni Vindási í Eyrarsveit á árinu 1982 er hann tók við búrekstri af foreldrum sínum. Þar hafði eingöngu verið rekið kúabú og var stefnandi í upphafi með u.þ.b. 12-13 kýr.

Stefnandi fékk aukið búmark sem frumbýlingur samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins þann 4. maí 1984. Búmark hans var samkvæmt því 440 ærgildisafurðir sem skiptist þannig að 430 ærgildi voru í mjólk og 10 í sauðfé. Verðlagsárið 1984-1985 var búmark stefnanda áfram 440 ærgildisafurðir og skiptist þá samkvæmt gögnum málsins þannig að 300 ærgildi voru í mjólk, 100 ærgildi í nautakjöti og 40 ærgildi í sauðfé. Stefnandi kveðst hafa farið fram á að mjólkurbúmarkið yrði fært í nautakjöt.

Með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins dags. 24. janúar 1986 var stefnanda tilkynnt að fullvirðisréttur hans í mjólk hefði verið reiknaður 128,9 ærgildisafurðir fyrir verðlagsárið 1985-1986. Stefnandi sótti um aukinn fullvirðisrétt þann 20. febrúar sama ár samkvæmt 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986. Samkvæmt bréfi framleiðsluráðs þann 19. mars 1986 fékk stefnandi aukinn fullvirðisrétt og var fullvirðisréttur hans í mjólk það verðlagsár 277,9 ærgildisafurðir eða 48.354 lítrar. Ekki var tekin til greina umsókn stefnanda um aukinn fullvirðisrétt samkvæmt 10. gr. sömu reglugerðar, sbr. bréf framleiðsluráðs frá 9. maí 1986.

Þann 31. ágúst 1986 afsalaði stefnandi til stjórnar Búnaðarsambands Snæfellinga 100 ærgildum af fullvirðisrétti jarðarinnar í mjólk verðlagsárið 1985-1986 til endurúthlutunar. Í bréfi búnaðarsambandsins til landbúnaðar-ráðuneytisins, dags. 12. október 1992, kemur fram að sambandið hafi leitað eftir því við nokkra bændur, þ.á m. stefnanda, að afsala til endurúthlutunar ónýttum fullvirðisrétti til mjólkurframleiðslu umrætt verðlagsár en það hafi verið gert samkvæmt heimild í reglugerð nr. 178/1986. Var fullvirðisréttinum endurúthlutað eins og fram kemur í bréfi héraðsráðunauts til Framleiðsluráðs landbúnaðarins þann 31. ágúst 1986.

Fullvirðisréttur stefnanda til mjólkurframleiðslu fyrir verðlagsárið 1986-1987 var 178,8 ærgildisafurðir samkvæmt bréfi framleiðsluráðs 2. desember 1986. Með bréfi lögmanns dags. 20. janúar 1987 sótti stefnandi um aukinn fullvirðisrétt fyrir það verðlagsár. Í bréfinu var vísað til þess að stefnandi hafi átt í umtalsverðum vandræðum vegna júgurbólgu í kúm sínum og hafi mjólkurframleiðslan því orðið minni en ella. Ætti stefnandi því samkvæmt 2. tl. 14. gr. reglugerðar nr. 339/1986 sjálfstæðan rétt til aukins fullvirðisréttar vegna þessara áfalla í mjólkurframleiðslunni. Einnig er í bréfinu bent á að stefnandi hafi afsalað sér 100 ærgilda fullvirðisrétti til Búnaðarsambands Snæfellinga og leiði það samkvæmt 16. gr. reglugerðarinnar til þess að við úthlutun fyrir verðlagsárið 1986-1987 ætti að miða við að hann hefði nýtt sér fullvirðisrétt sinn til framleiðslu verðlagsárið 1985-1986.

Erindi stefnanda var tekið fyrir á fundi yfirnefndar búmarks þann 29. janúar 1987, samkvæmt bréfi nefndarinnar dags. 6. febrúar sama ár, en í bréfinu kemur fram að framleiðsluráð hafi vísað erindinu til nefndarinnar. Einnig kemur þar fram að lækkuð úthlutun til stefnanda stafi af því að framleiðslan væri látin takmarka hana og er í því sambandi vísað til 3. tl. meðfylgjandi reglna sem eru kallaðar vinnureglur við úthlutun samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986 en þær fylgja bréfi nefndarinnar og er hvort tveggja, þ.e. bréfið og vinnureglurnar, á dskj. nr. 20. Í bréfinu segir enn fremur að það hafi verið álit framleiðsluráðs að heppilegra hafi verið að láta héraðsúthlutunarnefndir meta hvort framleiðslurétturinn skyldi haldast þótt ekki hafi verið framleitt í hann árið áður. Þá kemur þar fram að nefndin hafi ekki séð af meðfylgjandi gögnum hvort stefnandi hafi sótt um úthlutun samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar en ef svo væri ekki væri ástæða til að sækja um aukinn rétt til búnaðarsambandsnefndar „ef til lokaúthlutunar kemur samkvæmt 16. gr. reglugerðar nr. 339/1986“. Bent er einnig á að starfssvið nefndarinnar sé afmarkað í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 30. júní 1986 en þar segi m.a. að nefndin sé aðeins bær um að skera úr því hvort einstakir framleiðendur uppfylli skilyrði 1.- 4. tl. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 37/1986 en nefndin geti ekki farið með vald viðkomandi búnaðarsambands við ákvörðun á því hvort veita eigi þeim sem uppfylla skilyrði greinarinnar aukinn fullvirðisrétt. Úrskurði nefndin að tiltekinn framleiðandi, sem viðkomandi búnaðarsamband hafi synjað á þeim grundvelli að hann uppfylli ekki einhver skilyrðanna, uppfylli skilyrði greinarinnar sé það verkefni búnaðarsambandsins að taka ákvörðun um hvort framleiðandinn eigi að fá aukningu samkvæmt 10. gr. og þá hve mikla.

Með bréfi framleiðsluráðs, dags. 6. ágúst 1987, var stefnanda tilkynnt að fullvirðisréttur jarðarinnar fyrir verðlagsárið 1987-1988 hefði verið reiknaður 29.719 lítrar mjólkur. Með bréfi lögmanns dags. 4. september s.á. var gerð athugasemd við útreikninginn og vísað til rökstuðnings í fyrra bréfi frá 20. janúar s.á. sem hér að framan er getið. Einnig segir í bréfinu að stefnandi muni jafnframt sækja um aukningu á fullvirðisrétti til Búnaðarsambands Snæfellinga. Erindinu var svarað með bréfi framleiðsluráðs þann 8. september s.á. Þar segir að útreikningur á rétti stefnanda hafi verið í fullu samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 339/1986 og reglugerðar útgefnar 23. júní 1987 um framleiðslurétt í mjólk. Efni bréfs stefnanda væri til athugunar hjá Búnaðarsambandi Snæfellinga en tilvik stefnanda félli undir fráviksreglur sem sambandinu væri ætlað að meta en erindið hafði verið framsent þangað þann 23. september sama ár. Með bréfi dagsettu 15. september 1987 sótti stefnandi um aukningu fullvirðisréttar til mjólkurframleiðslu umrætt verðlagsár til Búnaðarsambands Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu og vísaði í því sambandi til 14. gr. reglugerðar um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða

verðlagsárið 1987-1988. Stefnanda var tilkynnt með bréfi framleiðsluráðs þann 27. apríl 1988 að lokið væri úthlutun fullvirðisréttar til mjólkurframleiðslu fyrir umrætt verðlagsár og væri heildarfullvirðisréttur stefnanda 31.705 lítrar, þ.m.t. úthlutun búnaðarsambandsins.

Stefnandi hefur höfðað málið til greiðslu skaðabóta annars vegar vegna bótaausrar niðurfellingar búmarks og í framhaldi af því rangrar úthlutunar á fullvirðisrétti í mjólk við upptöku fullvirðisréttarkerfis í landbúnaði og hins vegar vegna niðurfellingar á 100 ærgilda fullvirðisrétti á árinu 1987. Bótakröfuna kveðst stefnandi í fyrsta lagi byggja á því að brotið hafi verið gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglu þegar búmark í nautakjöti hafi verið fellt niður án bóta og gert verðlaust við upptöku fullvirðisréttarkerfisins árið 1985. Í öðru lagi byggir stefnandi kröfuna á því að hann hafi verið sviptur 100 ærgilda mjólkurkvóta sem hann hafi leigt Búnaðarsambandi Snæfellinga í ágúst 1986 en þann kvóta hafi hann aldrei fengið til baka.

Af hálfu stefndu er kröfum, málsástæðum og lagarökum stefnanda mótmælt en stefndu telja enga bótaskyldu vera fyrir hendi.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Af hálfu stefnanda hefur komið fram að framleiðsla hafi verið mjög lítil þegar hann tók við rekstri búins af foreldrum sínum en í lok verðlagsársins 1983 hafi hún aðeins verið 22.600 lítrar af mjólk. Stefnandi kveðst hafa ætlað að auka við framleiðsluna en vegna jógurbólgu sem þá hafi komið upp í kúnum hafi mjólkurframleiðslan orðið minni en ella hefði orðið. Þann 10. mars 1984 hafi hann sótt um aukið búmark sem frumbýlingur og hafi hann fengið úthlutun upp á 440 ærgildi. Réttur jarðarinnar til framleiðslu verðlagsárið 1983-1984 hafi verið 430 ærgildisafurðir í mjólk og 10 ærgildisafurðir í sauðfé. Með þessar forsendur hafi stefnandi hafið uppbyggingu búskapar á jörðinni Vindási. Hann hafi farið fram á að mjólkurbúmarkið yrði fært í nautakjöt og sauðfé en á þessum árum hafi bændur verið hvattir til að draga úr framleiðslu og jafnframt hafi legið fyrir að farið var að skerða verð til bænda við uppgjör afurða. Búmark jarðarinnar verðlagsárið 1984-1985 hafi verið 440 ærgildisafurðir sem hafi skipst þannig að 300 ærgildi hafi verið í mjólk, 100 ærgildi í nautakjöti og 40 ærgildi í sauðfé.

Síðar hafi stefnanda verið úthlutað fullvirðisrétti í mjólk og sauðfé á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985. Með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 24. janúar 1986, hafi stefnanda verið tilkynnt að fullvirðisréttur hans í mjólk verðlagsárið 1985-1986 hefði verið reiknaður 128,9 ærgildisafurðir. Samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins þann 19. mars 1986 hafi verið ákveðið að veita stefnanda aukinn fullvirðisrétt það verðlagsár og hafi fullvirðisréttur hans í mjólk þá verið 277,9 ærgildisafurðir eða 48.354 lítrar.

Stefnandi hafi miðað sínar framleiðsluáætlanir við búmarkið í mjólk, sauðfé og nautakjöti sem hafi verið 440 ærgildi. Skerðing á búmarki sem stefnandi hafi orðið fyrir bótalaust með reglugerðum settum á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985 hafi því verið 162,1 ærgildi er sundurliðist þannig: 22,1 ærgildi í mjólk, 100 ærgildi í nautakjöti og 40 ærgildi í sauðfé.

Með ákvörðun fullvirðisréttar og afnámi búmarks í nautakjöti hafi fótum verið kippt undan atvinnu- og eignarréttindum hans. Slíka skerðingu eigi að gera með lögum og þar verði að gæta almennra sjónarmiða.

Krafa stefnanda er byggð á því að búmark hans í mjólk, sauðfé og síðar nautakjöti hafi verið eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar (áður 67. gr.) og verði því ekki felld niður án bóta. Stefnandi heldur því fram að brotinn hafi verið á sér réttur er búmark til framleiðslu nautakjöts hafi verið felld niður. Þá byggir stefnandi á því að Framleiðsluráð landbúnaðarins og Búnaðarsamband Snæfellinga hafi ekki virt fyrir mæli um að afsal ónýts fullvirðisréttar stefnanda frá 31. ágúst 1986 skyldi ekki hafa áhrif á ákvörðun fullvirðisréttar verðlagsárið 1986-1987.

Búmarkið hafi yfirleitt verið miðað við meðaltalsframleiðslu á búi árin 1976-1978 samkvæmt skattframtölum. Þessi viðmiðun hafi síðan verið tekin upp í 3. gr. reglugerðar nr. 465/1983. Í 2. gr. reglugerðar nr. 37/1986 hafi verið kveðið á um að miðað skyldi við innvegna mjólk til mjólkurbúa þegar fullvirðisréttarmagn væri ákveðið. Í 6. gr. a hafi sagt að engum framleiðanda skyldi reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984-1985. Afleiðingarnar hafi orðið þær að jarðir sem hafi haft mjólkurbúmark fyrir 1984, sem hefði ekki verið nýtt eða ekki nýtt að fullu verðlagsárið 1984-1985, hafi misst fullvirðisrétt nema einhver undantekningarákvæði reglugerðarinnar ættu við.

Í 12. gr. reglugerðar nr. 339/1986, sbr. V. kafla reglugerðarinnar, hafi verið kveðið á um að miðað skyldi við innlagt kindakjöt í afurðastöð á verðlagsárinu 1985-1986 þegar fullvirðisréttarmagn væri ákveðið. Jafnframt hafi hlutað-eigandi bóndi þurft að hafa búmark í kindakjöti. Í 18. gr. reglugerðarinnar komi fram að engum framleiðanda skyldi þó ætlaður meiri fullvirðisréttur en sem næmi búmarki hans. Jarðir sem hafi haft búmark í kindakjöti fyrir 1985, sem hefði ekki verið nýtt eða ekki nýtt að fullu verðlagsárið 1985-1986, hafi misst fullvirðisrétt nema einhver undantekningarákvæði reglugerðarinnar ættu við.

Í 10. gr. reglugerðarinnar segi að hún taki ekki til búmarks vegna framleiðslu nautakjöts. Búmark 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 áður nefndu umburðarbréfi. Stefnandi hafi verið einn af þeim sem hafi treyst á að búmark í nautakjöti væri komið til að vera og hafi hann miðað ráðstafanir í uppbyggingu búrekstrar síns við þá forsendu. Hins vegar hafi framleiðsluréttur í nautakjöti skyndilega verið gerður verðlaus með skyndi-ákvörðun 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, en þá hafi ekkert 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. 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. stjórnarskrárinnar þá séu atvinnuréttindi sem byggist á sérstökum samningi við ríkisvaldið eignarréttindi rétthafans og njóti því verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Verði því ekki hróflað við þeim með öðru en lögum þar sem gæta verði almennra viðmiða, en ekki reglugerðum eða geðþóttaákvörðunum stjórnvalds. Með hömlum á ráðstöfunarrétti sé verið að svipta menn einni af mikilvægustu heimild sem eignarráðum fylgdu.

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. Slíkar takmarkanir á eignarréttindum verði að gera með lögum og gæta almennra sjónarmiða um jafnræði þegnanna.

Með bótalausri sviptingu á búmarki stefnanda hafi verið brotin gróflega jafnræðisregla stjórnskipunarréttar. Allir menn eigi að vera jafnir fyrir lögum. Það hafi ekki átt sér stað í þessu tilfelli. Á sama tíma og stefnandi hafi verið sviptur rétti sínum 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 hafi jafnvel framleitt umfram búmark. Þeir hafi fengið úthlutaðan fullvirðisrétt að fullu miðað við búmark þeirra og á stundum umfram

það. Þessi mismunun sé hróplega ósanngjörn og algerlega í andstöðu við tilgang lagasetningar á Íslandi, m.a. um stöðugleika laga og að þau eigi að vera skynsamleg.

Ljóst sé að ef stefnandi hefði fengið fullvirðisrétt miðað við búmark hefði hann haldið áfram að auka framleiðslu sína uns fullri framleiðslu væri náð samkvæmt búmarki. Þegar stefnandi hafi gert áætlanir um búskap sinn og tekið þá ákvörðun að gerast bóndi að ævistarfi, hafi það verið grundvallarforsenda hans að hann gæti framleitt upp í búmark sitt.

Stefnandi bendir á að 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 sauðfé og mjólk svipað búmarki sínu. Reglur um brostnar forsendur leiði því einnig til þess að stefnandi eigi rétt á bótum úr hendi stefndu.

Þann 31. ágúst 1986 hafi stefnandi afsalað til stjórnar Búnaðarsambands Snæfellinga 100 ærgildum af fullvirðisrétti sínum til endurúthlutunar. Tekið hafi verið fram í afsalinu að ráðstöfunin hefði ekki áhrif á úthlutun fullvirðisréttar næsta verðlagsárs. Samhljóða ákvæði hafi einnig verið í 1. gr. reglugerðar nr. 178/1986 um breytingu á reglugerð nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-1986. Í IV. kafla reglugerðar nr. 339/1986, sem gilt hafi fyrir verðlagsárið 1986-1987, sé að finna fyrirmæli um ákvörðun fullvirðisréttar einstakra framleiðenda til mjólkurframleiðslu. Í 15. og 16. gr. hafi verið ákvæði um hvernig ráðstafa skyldi fullvirðisrétti mjólkurframleiðenda sem þeir nýttu ekki. Í 16. gr. segi að búnaðarsambandi sé heimilt að leita eftir skriflegri staðfestingu mjólkurframleiðanda, sem hætti eða dragi úr framleiðslu sinni, að hann nýti ekki að fullu fullvirðisrétt á verðlagsárinu. Að fenginni slíkri staðfestingu úthluti hlutaðeigandi þessum fullvirðisrétti til aðila á búmarkssvæðinu í samræmi við ákvæði 14. gr. reglugerðarinnar. Þá segir að ef framleiðandi afsali sér fullvirðisrétti samkvæmt greininni skuli fullvirðisréttur hans á næsta verðlagsári ákveðinn eins og hann hefði nýtt hann sér til framleiðslu. Samkvæmt 16. gr. nefndrar reglugerðar hafi því borið, við úthlutun fullvirðisréttar fyrir verðlagsárið 1986-1987, að miða við að stefnandi hefði nýtt sér fullvirðisrétt sinn til framleiðslu verðlagsárið 1985-1986.

Stefnandi hafi staðið í þeirri trú að með umræddi ráðstöfun sinni væri hann einungis að leigja framleiðslurétt sinn tímabundið, í samræmi við greint ákvæði nefndrar reglugerðar, en ekki svipta jörðina varanlega framleiðslurétti sínum. Orðalag afsalsins hafi einnig verið með þeim hætti að stefnandi hafi mátt treysta að framleiðsluréttur hans yrði óbreyttur næsta verðlagsár. Ef stefnandi hefði vitað að hann yrði með þessum hætti sviptur eignarréttindum sínum þá hefði hann að sjálfsögðu ekki samþykkt þessa ráðstöfun. Stefnandi bendir á að í

samræmi við almennar reglur um nýtingu eignarréttinda skipti ekki máli hvort hann hafi sjálfur nýtt framleiðslurétt sinn eða leigt hann. Réttindin tilheyrðu honum eftir sem áður og verði þau ekki af honum tekin nema með lögum og þá gegn greiðslu bóta.

Bótafjárhæðina miðar stefnandi við markaðsverð á hvern lítra fullvirðisréttar/greiðslumarks í mjólk sem í dag sé 160 krónur eða 27.840 krónur ærgildið en ein ærgildisafurð í mjólk jafngildi 174 lítrum. Markaðsverð á greiðslumarki í sauðfé sé í dag um 17.000 krónur ærgildið.

Skerðing á búmarki sem stefnandi hafi orðið fyrir bótalaust með reglugerðum settum á grundvelli búvörulaga nr. 46/1985 sé 162,1 ærgildi, eins og áður er komið fram, er sundurliðist svo: 22,1 ærgildi í mjólk, 100 ærgildi í nautakjöti og 40 ærgildi í sauðfé. 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% en í sauðfé 14,1% og að teknu tilliti til þess hafi stefnandi tapað 21,1 ærgildi í mjólk, 95,5 ærgildum í nautakjöti og 34,4 ærgildum í sauðfé. Á sama hátt hefur stefnandi reiknað út tjón sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna þess að stjórnvöld hafi ekki virt fyrir mæli um að afsal á fullvirðisrétti stefnanda þann 31. ágúst 1986 skyldi ekki hafa áhrif á ákvörðun fullvirðisréttar verðlagsárið 1986-1987. Afsalað hafi verið 100 ærgildum í mjólk og með hliðsjón af almennum skerðingum hafi stefnandi því tapað 95,5 ærgildum í mjólk.

Stefnukrafan sundurliðist því svo: $212,1 \text{ ærgildi í mjólk} \times 27.840 = 5.904.864 \text{ krónur}$; $34,4 \text{ ærgildi í sauðfé} \times 17.000 = 584.800 \text{ krónur}$; samtals 6.489.664 krónur. Tjón stefnanda nemi því 6.489.664 krónum sem sé stefnufjárhæð máls þessa.

Varðandi lagarök er byggt á 72. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, sbr. 10. gr. laga nr. 97/1995. Vísað er einnig til 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, og til jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar. Þá er einnig vísað til reglna um brostnar forsendur og til almennrar reglu samningaréttarins um túlkun löggæringa og til 36. gr. samningalaga nr. 7/1936. Byggt er á meginreglu stjórnarfararéttar 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, 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.

Í greinargerð stefndu segir að stefnandi hafi uppi kröfur í málinu um skaðabætur samtals að fjárhæð 6.489.664 krónur. Stefnandi byggir kröfuna á því

að hann hafi orðið fyrir bótalausri skerðingu á búmarki í mjólk og sauðfé og niðurfellingu búmarks í nautakjöti vegna upptöku fullvirðisréttar í kjölfar setningar búvörulaga nr. 46/1985 og reglugerða nr. 37/1986 og nr. 339/1986 er settar hafi verið á grundvelli þeirra laga. Við það hafi framleiðsluréttur í nautakjöti verið gerður verðlaus er nautakjötsframleiðsla hafi verið gefin frjáls. Virðist stefnandi byggja á því að ákvarðað búmark í sauðfé, nautakjöti og mjólk sé stjórnskipulega varinn eignarréttur er ekki sé heimilt að afnema án greiðslu eignarnámsbóta. Auk þess krefjist stefnandi skaðabóta vegna þess sem hann kalli niðurfellingu 100 ærgilda fullvirðisréttar árið 1987. Telji stefnandi að miða beri bætur við meðalverð á sölu greiðslumarks í mjólk og sauðfé í dag. Þessum sjónarmiðum stefnanda og kröfugerð er af hálfu stefndu eindregið vísað á bug.

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 verið reiknað 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 háður breytingum, 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.

Á því er 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. 45/1986, eða sem stjórnvöld hafi tekið með heimild í þeim, hafi uppfyllt þessi skilyrði og er það af hálfu stefndu stutt eftirfarandi rökum.

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 nautakjöts-framleiðslu, sbr. a-lið 30. gr. laganna. Heimildir til framleiðslustjórnunar í þeirri framleiðslugrein hafi því takmarkast við heimildir er kveðið hafi verið á um í b- til d-lið 30. gr. 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 hefði verið samkvæmt reglugerð nr. 465/1983 misst gildi sitt sem tæki til framleiðslustjórnunar. 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 löginn 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. 37/1996 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 og með reglum er settar hafi verið um fullvirðisrétt í mjólkur- og sauðfjárrframleiðslu í reglugerðum nr. 37/1986 og 339/1986 hafi ekki verið farið út fyrir þau mörk. Reglugerðirnar hafi verið almennar og miðað að jafnræði framleiðenda. Þau viðmiðunartímabil sem þar hafi verið byggt á og reglur þeirra um útreikning á rétti einstakra framleiðenda, og heimildir samkvæmt þeim til viðbótarúthlutana til einstakra framleiðenda er uppfyllt hafi tiltekin skilyrði, hafi verið lögmætar og ekki brotið í bága við jafnræðisreglur, sbr. áður nefnda dóma Hæstaréttar frá 9. október 1997.

Úthlutun fullvirðisréttar til stefnanda hafi verið í samræmi við þær reglur sem settar hafi verið og stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann hafi ekki notið jafnræðis við þá úthlutun.

Þá er af hálfu stefndu byggt á því að hafi einhverjum bótarétti 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.

Enn fremur er því haldið fram af hálfu stefndu 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 lögnum. 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, eða 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 nokkurn rétt til að hlutdeild hans í innanlandsmarkaði, sem greiðslumarksrétturinn sé bundinn við, verði jafnstór og búmark hafi verið né að nautakjötsframleiðsla skapi rétt til beingreiðslna. 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. Ósannað sé að stefnandi hafi orðið fyrir nokkru tjóni er rakið verði til atvika er kynnu að varða stefndu bótaskyldu að lögum.

Ekki sé heldur sýnt fram á með rökum eða gögnum af hálfu stefnanda að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu með setningu reglugerðanna eða við framkvæmd Framleiðsluráðs landbúnaðarins eða Búnaðarsambands Snæfellinga á þeim.

Af hálfu stefndu er talið óhjákvæmilegt vegna málavaxtalýsingar í stefnu að rekja stuttlega hvernig ákvörðun búmarks og síðar fullvirðisréttar hafi verið háttað á jörðinni Vindási einstök verðlagsár, en stefndu halda því fram að verulega skorti á að rétt sé greint frá af hálfu stefnanda í þessum efnum.

Samkvæmt upphaflegum útreikningi framleiðsluráðs hafi búmark á jörðinni verið 67 ærgildi í mjólk, 175 í sauðfé og 18 ærgildi í nautgripakjöti og hafi það byggst á framleiðslu er þar hafi verið stunduð á viðmiðunarárunum 1976-1978. Verðlagsárið 1982-1983 er stefnandi hóf búskap hafi því verið breytt þannig að 100 ærgildi hafi verið í mjólk, 148 í sauðfé og 18 ærgildi í nautgripakjöti. Stefnandi hafi enn sótt um aukið búmark þann 10. mars 1984, sbr. dskj. 4, og hafi hann fengið hinn 18. apríl það ár, sbr. dskj. nr. 5, úthlutað 440 ærgilda búmarki. Það hafi skipst þannig að ósk stefnanda: 430 ærgildi í mjólk og 10 ærgildi í sauðfé. Að ósk stefnanda hafi skiptingu á því verið breytt verðlagsárið 1984-1985 þannig að 300 ærgildi hafi verið sett í mjólk, 40 ærgildi í sauðfé og 100 ærgildi í nautakjöti. Um framleiðslu á Vindási verðlagsárin 1982-1983 til 1984-1985 er vísað til dskj. nr. 78 sem er bréf Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 12. desember 1997.

Stefnanda hafi réttilega verið reiknaður fullvirðisréttur í mjólk verðlagsárið 1985-1986 samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 37/1986 miðað við innlegg hans verðlagsárið 1984-1985 sem hafi verið 22.429 lítrar og hafi því reiknaður fullvirðisréttur hans numið 128,9 ærgildisafurðum eða sem samsvarað hafi 22.428 lítrum innveginna mjólkur, sbr. dskj. nr. 6. Auk þess hafi stefnandi sótt

um og fengið úthlutað á því verðlagsári til viðbótar 149 ærgildisafurðum á grundvelli a-liðar 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar sem kveðið hafi á um sérstaka ráðstöfun hluta heildarfullvirðisréttarins eingöngu á því verðlagsári, m.a. til framleiðenda sem hefðu framleitt undir 300 ærgildisafurðum í mjólk og sauðfé verðlagsárið 1984-1985 þannig að fullvirðisréttur í mjólk innan búmarks, að viðbættri sauðfjárframleiðslu, næmi allt að 300 ærgildisafurðum, sbr. dskj. nr. 7, 9 og 10. Ekki hafi stefnanda þó tekist að nýta alla þá viðbót með framleiðslu sem í heild hafi reynst vera 29.726 lítrar. Um vannýttan fullvirðisrétt hafi, eftir því sem við hafi getað átt, borið að fara samkvæmt uppgjörðsleiðum 9. gr. reglugerðarinnar og afsal stefnanda í lok verðlagsársins til búnaðarsambandsins á 100 ærgildum til endurúthlutunar, sbr. dskj. nr. 14, hafi því í reynd verið óþarft. Í stefnu sé því ranglega haldið fram, þvert ofan í gögn máls, sbr. upphaf dskj. nr. 9, að viðbótarúthlutun á því verðlagsári hafi byggst á 10. gr. en sú grein hafi fjallað um heimildir búnaðarsambanda til úthlutunar.

Verðlagsárið 1986-1987 hafi umsaminn heildarfullvirðisréttur verið 106 milljón lítrar eða einni milljón lítra minni en árið áður. Reiknaður fullvirðisréttur stefnanda samkvæmt reglugerð nr. 339/1986 hafi verið 126,8 ærgildisafurðir, sbr. 3. mgr. 13. gr., eða sem samsvaraði 21.924 lítrum, sbr. dskj. nr. 11 og 12. Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar hafi á því ári einungis verið skipt upp 92,7% af heildarfullvirðisréttinum en því sem eftir hafi staðið hafi verið heimilt að skipta milli framleiðenda sem um það hafi sótt og annars vegar hafi uppfyllt það skilyrði 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar að hafa verið samanlagt undir 300 ærgilda framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1984-1985, og hafi haft meiri hluta tekna sinna af þessum greinum, hins vegar milli þeirra framleiðenda sem uppfyllt hafi skilyrði 14. gr. reglugerðarinnar og hafi sú úthlutun verið í höndum viðkomandi búnaðarsambanda. Framleiðsluráð hafi úthlutað stefnanda 7.795 lítrum eða sem svari 44,8 ærgilda viðbót á grundvelli 3. tl. 4. mgr. 13. gr. í samræmi við gildandi reglur um þá úthlutun, sbr. dskj. nr. 13 og 17 og fylgiskjal með dskj. 20. Hafi fullvirðisréttur hans þá verið kominn í 29.719 lítra. Ekki fáiast hins vegar séð að stefnandi hafi á því verðlagsári sótt um aukinn fullvirðisrétt hjá Búnaðarsambandi Snæfellinga samkvæmt 14. gr. sem honum hafi þó sérstaklega verið bent á að gera, sbr. dskj. nr. 19 og 20, en á því verðlagsári hafi búnaðarsambandið haft 195.941 lítra til úthlutunar, sbr. dskj. nr. 55.

Samkvæmt dskj. nr. 8 og 18 hafi í mars 1986 greinst jógurbólga í 4 kúm stefnanda. Á því ári hafi hann hins vegar slátrað alls 9 kúm, sbr. dskj. nr. 18.

Verðlagsárið 1987-1988 hafi umsaminn heildarfullvirðisréttur verið 105 milljón lítrar. Hafi stefnanda verið reiknaður 29.719 lítra fullvirðisréttur í mjólk samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 291/1987. Samkvæmt 13. og 14. gr. reglu-

gerðarinnar hafi búnaðarsamböndum verið ætlað að ráðstafa ákveðnu magni til mjólkurframleiðenda sem uppfyllt hafi tiltekin skilyrði, sbr. dskj. nr. 21. Búnaðarsambandið hafi haft 33.112 lítra til úthlutunar á því verðlagsári sem úthlutað hafi verið til 24 aðila, þ.á m. til stefnanda, sbr. dskj. nr. 28, sem hafi fengið úthlutað 1.986 lítrum, eða umfram meðaltalið, sbr. dskj. nr. 55. Stefnandi hafi ekki neytt kæruheimildar vegna þeirrar ákvörðunar og hafi hann því sætt sig við þá úthlutun. Heildarfullvirðisréttur hans á verðlagsárinu 1987-1988 hafi því numið 31.705 lítrum, sbr. dskj. nr. 21-25 og 28.

Reiknaður fullvirðisréttur stefnanda í sauðfé vegna verðlagsársins 1987-1988 samkvæmt reglugerð nr. 443/1987 hafi byggst á innleggi hans haustið 1985 sem hafi samsvarað 22,2 ærgildum og hafi hann því numið 21,5 ærgildum, sbr. 3. tl. 1. mgr. 7. gr. og 8. gr. Af gögnum málsins verði ekki séð að stefnandi hafi sótt um aukinn fullvirðisrétt í sauðfé samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar hjá búnaðarsambandinu. Sá fullvirðisréttur hafi haldist lítt breyttur eftirfarandi verðlagsár, sbr. dskj. nr. 74.

Verðlagsárið 1988-1989 hafi umsaminn heildarfullvirðisréttur í mjólk verið 103 milljónir lítra. Hafi reiknaður fullvirðisréttur stefnanda í mjólk samkvæmt 12. gr. reglugerðar nr. 305/1988 verið 31.797 lítrar, sbr. dskj. nr. 29 og 30. Auk þess hafi búnaðarsambandið úthlutað honum samtals 600 lítrum af 12.757 lítrum sem það hafi haft til úthlutunar, sbr. dskj. nr. 55. Heildarfullvirðisréttur hans á því ári hafi því numið 32.397 lítrum, sbr. dskj. nr. 30 og 55. Framleiðsla stefnanda á því verðlagsári hafi reynst nema 30.869 lítrum, sbr. dskj. nr. 78.

Verðlagsárið 1989-1990 hafi reiknaður fullvirðisréttur stefnanda skv. 11. gr. reglugerðar nr. 233/1989 verið 31.797 lítrar. Þá hafi hann fengið úthlutað leiðréttingu samkvæmt 1. tl. 12. gr. reglugerðar nr. 233/1989, alls 2.700 lítrum. Auk þess hafi hann fengið úthlutað frá búnaðarsambandinu 271 lítra samkvæmt 3. tl. 12. gr. og tímabundna úthlutun á 600 lítrum. Hafi þetta numið samtals 35.368 lítrum en auk þess hafi hann haft til ráðstöfunar til viðbótar 928 lítra þar sem hann hefði ekki nýtt að fullu fullvirðisrétt verðlagsársins næsta á undan. Samkvæmt því hafi hann haft til ráðstöfunar 36.296 lítra mjólkur verðlagsárið 1989-1990, sbr. dskj. nr. 41 og fylgiskjal á dskj. nr. 42.

Verðlagsárið 1990-1991 hafi reiknaður grunnréttur stefnanda samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 287/1990 verið 34.768 lítrar. Auk þess hafi hann fengið úthlutað samkvæmt 2. lið 11. gr. reglugerðar 600 lítrum er eingöngu hafi nýst með innleggi mjólkur í afurðastöð á því verðlagsári. Samkvæmt því hafi fullvirðisréttur til ráðstöfunar verið 35.368 lítrar, sbr. dskj. nr. 42.

Verðlagsárið 1991-1992 hafi grunnréttur stefnanda samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 262/1991 verið 34.768 lítrar auk þess sem hann hafi fengið tímabundinn rétt frá búnaðarsambandi samkvæmt 2. lið 2. gr., 600 lítra. Heildarréttur til framleiðslu hafi samkvæmt því verið 35.368 lítrar, sbr. dskj. nr.

44. Af þeim rétti hafi hann leigt Framleiðsluráði landbúnaðarins alls 17 þúsund lítra, sbr. dskj. nr. 45–48. Eftir hafi því staðið 18.368 lítrar af virkum rétti, sbr. dskj. nr. 54.

Reiknað greiðslumark stefnanda í mjólk verðlagsárið 1992–1993, er greiðslumarkskerfi hafi tekið við, hafi verið 33.825 lítrar að gerðri almennt 4,4% niðurfærslu fullvirðisréttar, sbr. dskj. nr. 50.

Útreikningur á fullvirðisrétti stefnanda í mjólk einstök verðlagsár hafi þannig í einu og öllu verið samkvæmt gildandi reglum. Auk útreiknaðs grunnréttar í samræmi við ákvæði reglugerðanna á hverjum tíma, sem aukist hafi frá verðlagsárinu 1987–1988, hafi stefnandi notið sérstakra ívilnana, umfram það sem framleiðendur hafi almennt mátt búa við, í formi viðbótarúthlutana öll verðlagsárin svo sem að framan hafi verið rakið. Hin sérstaka viðbótarúthlutun er stefnandi hafi notið verðlagsárið 1985–1986 samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986, en nýtti ekki að fullu, hafi eingöngu gilt á því verðlagsári. Nýting fullvirðisréttar, þ.á m. á þeirri viðbót, hefði heldur engin áhrif haft við útreikning á fullvirðisrétti verðlagsárið 1986–1987, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 37/1986, sbr. reglugerð nr. 178/1986 og 3. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986.

Stefndu halda því fram að staðhæfingar stefnanda um að hann hafi á ólögmaletan hátt verið sviptur 100 ærgilda fullvirðisrétti af framleiðsluráði eða búnaðarsambandi og kröfur á því byggðar eigi þannig enga stoð. Engum gögnum sé heldur stutt að stefnandi, er hann á annað borð hafi hirt um að sækja um það, hafi borið skarðan hlut frá borði eða sætt óréttmætri mismunun við ráðstöfun á þeim takmörkuðu réttindum sem Búnaðarsamband Snæfellinga hafi haft til umráða hverju sinni. Sé fjarri lagi að ályktun í þá veru verði dregin af gögnum málsins, sbr. dskj. nr. 33–34, 37, 40 og 55.

Verði þau sjónarmið sem hér að framan hafa verið rakin ekki talin leiða til sýknu af öllum kröfum stefnanda er varakrafa stefndu sú að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar og er í því sambandi 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. Öllum kröfum stefnanda um dráttarvexti og upphafstíma þeirra er mótmælt.

Ekki fáist annað séð en stefna sé reist í verulegum atriðum á röngum og haldlausum staðhæfingum og kröfum. Er þess krafist að við ákvörðun málskostnaðar verði til þess litið, sbr. 130. og 131. gr. laga um meðferð einkamála.

Niðurstöður.

Eins og fram kemur í dómum Hæstaréttar frá 9. október 1997 í málum nr. 42/1997 og 43/1997 var tilgangur laga nr. 15/1979, um breyting á lögum nr.

101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., að draga úr framleiðslu búvöru svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Með lögnum 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 tiltekna 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 lögnum og hér að framan greinir. Í 2. mgr. sama liðar segir að settur verði kvóti í ærgildisafurðum fyrir framleiðslu sauðfjár- og nautgripaafurða, aðra hvora búgreininna 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 innlands 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.

Stefnandi heldur því fram að stjórnvöld hafi hvatt bændur til að draga úr framleiðslu mjólkur og kindakjöts en auka framleiðslu nautakjöts og vísar hann í því sambandi til umburðarbréfs Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 3. maí 1982 á dsj. nr. 3. Í bréfi þessu kemur fram að á fundi framleiðsluráðs þann 29. apríl það ár hafi verið samþykkt samhljóða eftirfarandi 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. sept. 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 verð fáiist. 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 skipta úr búmarki í mjólk og kindakjöti yfir í búmark í nautakjöti 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.

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 bændna 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 búvörunnar 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 2. mgr. a-liðar 2. gr. reglugerðar nr. 348/1979. 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.

Ekki hefur annað komið fram í málinu en fullvirðisréttur stefnanda verðlagsárið 1985-1986 hafi verið reiknaður út samkvæmt þeim reglum sem hér hafa verið raktar og þá giltu. Með vísan til þess sem að framan er rakið og þeirra röksemda sem fram koma í framangreindum dómum Hæstaréttar frá 9. október

1997 verður hvorki á það fallist að með ákvörðun fullvirðisréttar stefnanda samkvæmt þessum reglum hafi verið brotið gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar sem stefnandi vísar til né jafnræðisreglum.

Samkvæmt því sem fram hefur komið í málinu var fullvirðisréttur stefnanda til mjólkurframleiðslu fyrir verðlagsárið 1986-1987 reiknaður út samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987. Verður ekki annað séð en honum hafi verið reiknaður fullvirðisréttur samkvæmt þeim reiknireglum sem þar koma fram. Ekki verður fallist á að afsal stefnanda á fullvirðisrétti til Búnaðarsambands Snæfellinga hafi skipt máli við þennan útreikning. Hins vegar skipti máli hver reiknaður fullvirðisréttur stefnanda var árið áður. Úthlutun til einstakra framleiðenda var þó samkvæmt þessum reglum háð því magni sem til úthlutunar var í heild og innan búmarkssvæðis. Samkvæmt því var ekki tryggt að fullvirðisréttur stefnanda yrði óbreyttur frá fyrra ári.

Samkvæmt 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar gátu þeir framleiðendur fengið aukinn fullvirðisrétt sem um það sóttu til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og uppfylltu þau skilyrði að hafa samanlagt framleitt innan við 300 ærgildisafurðir í mjólk og sauðfjárafurðum verðlagsárið 1984-1985 og höfðu meirihluta tekna sinna af mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt á þeim árum. Einnig var búnaðarsambandi heimilt samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar að veita þeim mjólkurframleiðendum aukinn fullvirðisrétt sem uppfylltu einhver þeirra skilyrða sem þar eru talin. Bótakrafa stefnanda er þó ekki byggð á því að brotið hafi verið gegn þessum reglum við ákvörðun fullvirðisréttar stefnanda umrætt verðlagsár.

Þegar framangreind atriði eru virt verður ekki á þau rök stefnanda fallist að hann hafi öðlast bótarétt á hendur stefndu af þeim ástæðum sem hann tilgreinir í málatilbúnaði sínum. Ber því að sýkna stefndu af kröfum stefnanda í málinu.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði sem er þóknun lögmanns hans, Ólafs Björnssonar hrl., sem þykir hæfilega ákveðin 300.000 krónur og er þá ekki tekið tillit til virðisaukaskatts.

Dóm þennan kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð :

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu sýknir vera af kröfum stefnanda, Þráins Nóasonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði sem er þóknun lögmanns hans, Ólafs Björnssonar hrl., 300.000 krónur.