

Fimmtudaginn 18. mars 1999.

Nr. 388/1998.

Egill Þórólfsson

(sjálfur)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

Búmark. Fullvirðisréttur. Jafnræði. Andmælaréttur. Sératkvæði.

E hóf búskap á leigujörðinni Þ árið 1982 og naut búmarks samkvæmt lögum nr. 95/1981 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Hann taldi að við úthlutun fullvirðisréttar á grundvelli laga nr. 46/1985 og reglna settra samkvæmt þeim hefði framleiðsluréttur hans verið skertur með ólögmætum hætti frá verðlagsárinu 1986-87 allt til verðlagsársins 1994-95 enda væri um að ræða réttindi sem nyttu verndar sem eignarréttindi. Gerði E kröfu til að fá greiddar skaðabætur úr ríkissjóði vegna þessa. Talið var að framleiðsluráð landbúnaðarins hefði farið að lögum við úthlutun fullvirðisréttar til E auk þess sem ekki var talið að E hefði átt rétt á að fá úthlutað óbreyttum framleiðslurétti til frambúðar. Var niðurstaða héraðsdóms um sýknu af kröfum E staðfest.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 21. september 1998. Hann krefst þess að stefndi greiði sér 10.709.063 krónur með dráttarvöxtum eins og í héraðsdómi greinir. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara er þess krafist að kröfur áfrýjanda verði stórlega lækkaðar.

I.

Áfrýjandi hefur höfðað mál þetta til greiðslu skaðabóta vegna ólögmætrar og saknæmrar skerðingar á fullvirðisrétti hans á mjólk milli verðlagsáranna 1985-1986 og 1986-1987. Hann telur að skerðingin hafi haldist óbreytt til og með verðlagsársins 1994-1995.

Með bréfi framleiðsluráðs landbúnaðarins 24. janúar 1986 var áfrýjanda tilkynnt að búmark hans í mjólk væri 320 ærgildisafurðir og framleiðsla hans innan búmarks verðlagsárið 1984-1985 hafi verið 20.907 lítrar af mjólk. Þá var honum kynnt að fullvirðisréttur hans í mjólk fyrir verðlagsárið 1985-1986 hefði verið reiknaður 120,2 ærgildisafurðir, sem jafngildi þessari framleiðslu hans. Hann sótti um aukinn fullvirðisrétt samkvæmt a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-1986 og fékk hann 19. mars það ár. Endanlegur fullvirðisréttur hans þetta verðlagsár nam 278,2 ærgildisafurðum eða 48.406 lítrum.

Fullvirðisréttur áfrýjanda til mjólkurframleiðslu verðlagsárið 1986-1987 nam samkvæmt reiknireglu 3. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauð-fjárafurða verðlagsárið 1986-1987 117,5 ærgildisafurðum eða 20.445 lítrum samkvæmt bréfi framleiðsluráðs 25. júlí 1986. Með bréfi ráðsins 2. desember 1986 var honum kynnt að fullvirðisréttur hans fyrir verðlagsárið yrði 215,8 ærgildisafurðir eða 37.549 lítrar af mjólk. Aukningin átti sér stoð í 4. mgr. 13. gr. og 14. gr. reglugerðar nr. 339/1986 og stafaði frá umsókn hans um aukningu framleiðsluheimildar á sama veg og árið áður. Aukningin sem hann fékk með stoð í 3. tl. 4. mgr. 13. gr. þetta verðlagsár mun hafa samsvarað því mjólkurmagni sem hann framleiddi upp í úthlutaða heimild samkvæmt a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 verðlagsárið næsta á undan.

II.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 37/1986 skyldi engum framleiðanda reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984-1985. Ágreiningslaust er að úthlutun til áfrýjanda fór að þessu ákvæði sem og til annarra. Auk þess sótti hann um og fékk verðlagsárið 1985-1986 aukna úthlutun samkvæmt a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Útreikningur á grunnframleiðslurétti hans 1986-1987 fór að reikni-reglu 3. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986. Samkvæmt 4. mgr. sömu greinar kom framleiðsluréttur sem úthlutað hafði verið samkvæmt a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 aftur til úthlutunar þetta verðlagsár. Samkvæmt framansögðu fékk áfrýjandi þá sem svaraði til þess er hann hafði framleitt af þannig fenginni úthlutun. Verður ekki

annað séð en að það hafi verið í fullu samræmi við ákvæði 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986, sbr. og dóm Hæstaréttar 18. febrúar 1999 í málinu nr. 278/1998. Þegar þetta er athugað og annars með vísun til forsendna héraðsdóms ber að staðfesta hann.

Rétt er að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

D ó m s o r ð :

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

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

Þegar áfrýjandi sótti um endurúthlutun á 158 ærgildisafurða fullvirðisrétti í mjólk, sem hann hafði fengið á verðlagsárinu 1985-1986 samkvæmt a-lið 2. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986, var honum aðeins úthlutað 76,5 ærgildum frá framleiðsluráði landbúnaðarins samkvæmt 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 339/1986, sem tók til þessarar endurúthlutunar. Til viðbótar fékk hann 21,8 ærgildi frá Búnaðarsambandi Eyjafjarðar samkvæmt 14. gr. sömu reglugerðar, sbr. 4. tl. 4. mgr. 13. gr. hennar.

Í málinu er ekki í ljós leitt, að ákvæði 13. gr. síðarnefndu reglugerðarinnar hafi miðast við, að endurúthlutun samkvæmt 3. tl. 4. mgr. hennar til bænda með bú innan 300 ærgilda yrði takmörkuð við nýttan fullvirðisrétt þeirra á fyrra ári, en hin 158 ærgildi af fullvirðisrétti áfrýjanda 1985-1986, sem málið er af risið, heyrðu öll undir þennan tölulið. Virðist ákvörðun framleiðsluráðs landbúnaðarins hafa ráðið því, að þetta var gert, og liggur ekki í augum uppi, að hún hafi verið réttmæt gagnvart áfrýjanda. Jafnframt er ekki í ljós leitt, að landbúnaðarráðuneytinu hafi verið heimilt að afmarka lögmælt verksvið yfirnefndar búmerks samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985 með þeim hætti, sem gert var.

Af erindi framleiðsluráðs til áfrýjanda 2. desember 1986 og úrskurði nefndarinnar 29. janúar 1987 verður ekki séð, hvort fjallað var um aðstöðu áfrýjanda með beinum hætti við afgreiðslu á úthlutun til hans,

og úrskurðurinn gefur til kynna, að nefndin hafi í raun þurft að vísa málinu frá sér. Verður að fallast á það með áfrýjanda, að hann hafi ekki notið þess tjáningarréttar, sem efni stóðu til, og almenn andmælaregla þannig verið brotin.

Áfrýjandi fékk hluta af umræddum 158 ærgildum á árinu 1986-1987, sem fyrr segir, og á næstu árum jókst fullvirðisréttur hans nokkuð frá því marki, sem þá var ákveðið. Hins vegar gat hann aldrei treyst á að fá þennan rétt aftur að fullu, og hlýtur það að hafa munað nokkru í búskap hans. Honum tókst og ekki nema einu sinni að ná þeirri 48.406 lítra ársframleiðslu mjólkur, sem upphaflegur fullvirðisréttur svaraði til. Af því verður að álykta, að hann hafi orðið fyrir tjóni í atvinnu sinni, og að hann eigi rétt til skaðabóta úr hendi stefnda vegna þess, eins og atvikum er hér háttað. Bótakrafa hans er hins vegar ekki í takt við þetta tjón, og verður að ákveða bætur eftir öðrum forsendum en þar er beitt. Þar sem niðurstaða málsins er á þann veg, að sýkna beri stefnda af kröfunni, eru ekki efni til að gera þeirri ákvörðun nánari skil.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 30. júní 1998.

Mál þetta sem dómtekið var þann 5. maí sl. er höfðað með stefnu birtri 8. október 1997.

Stefnandi er Egill Þórólfsson, kt. 180548-3789, Fjólugötu 10, Akureyri.

Stefndu eru landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs Íslands, Arnarhvali, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndu verði dæmdir til að greiða honum 10.709.063 krónur auk dráttarvaxta samkv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 699.025 krónum frá 1. september 1987 til 31. ágúst 1988, af 1.593.777 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1989, af 2.656.295 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1990, af 3.998.423 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1991, af 5.340.551 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1992, af 6.682.679 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1993, af 8.024.807 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1994, af 9.366.935 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 1995, af 10.709.063 krónum frá þeim degi til greiðsludags auk málskostnaðar samkvæmt mati dómsins.

Af hálfu stefndu er þess aðallega krafist að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda. Til vara er þess krafist að stefnukröfumnar verði stórlega lækkaðar. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Málsatvik.

Á árunum 1977-1982 bjó stefnandi á Gnýsstöðum, Kirkjuhvammshreppi í Vestur-Húnavatnssýslu. Með lögum nr. 15/1979 og 45/1981 um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins o. fl. er endurútgefin voru sem lög nr. 95/1981, voru lögfestar ýmsar heimildir til framleiðslustjórnunar búvara til að taka á þeim vanda að búvöruframleiðsla var orðin miklu meiri en þörf var á fyrir innlendan markað. Á grundvelli þeirra og reglna sem settar voru með stoð í þeim var m. a. tekið upp svokallað búmarkskerfi. Í búmarki jarða fólst ákvörðun um tölu ærgildisafurða er höfð skyldi til viðmiðunar þegar ákveða þurfti mismunandi verð til framleiðenda við uppgjör afurðastöðva til þeirra vegna afsetningar framleiðslu á sviði mjólkurframleiðslu og sauðfjárfframleiðslu á innlendum og erlendum markaði vegna framleiðslustjórnunar.

Hinn 1. júlí 1985 tóku lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum gildi. Þau fólu í sér verulegar breytingar frá fyrri reglum um stjórn búvöruframleiðslunnar. Samkvæmt 30. gr. þeirra laga var landbúnaðarráðherra heimilað að leita eftir samningum við Stéttarsamband bænda um magn mjólkur og sauðfjárafurða sem framleiðendum yrði ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum. Samkvæmt 35. gr. laga nr. 46/1985 skyldu ákvarðanir um beitingu heimilda, sem felast í ákvæðum VII. kafla teknar með reglugerð og skyldi réttur framleiðenda ákveðinn þar með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili. Á grundvelli þessara heimilda voru þrívegis gerðir samningar við Stéttarsamband bænda sem giltu verðlagsárin 1. september 1985 – 31. ágúst 1987, 1. september 1987 – 31. ágúst 1988 og loks frá 1. september 1988 – 31. ágúst 1992.

Magni fullvirðisréttar í mjólk, samkvæmt fyrsta samningi milli Stéttarsambands bænda og ríkisins vegna verðlagsársins 1985-86, var skipt milli framleiðenda á lögbýlum með reglugerð nr. 37/1986, sbr. reglugerð nr. 178/1986. Fyrst var skipt milli einstakra búmarkssvæða, sbr. 5. gr. Síðan var skipt á milli framleiðenda innan hvers svæðis, sbr. 6. og 7. gr., og byggt var á búmarki og raunverulegri dreifingu á framleiðslunni á landsvísi á tilteknu tímabili. Samkvæmt 6. gr. skyldi engum framleiðanda reiknaður fullvirðisréttur umfram mjólkurframleiðslu hans innan búmarks verðlagsárið 1984-85.

Búmark stefnanda var 300 - 400 ærgildisafurðir á Gnýsstöðum samkvæmt yfirliti Framleiðsluráðs landbúnaðarins dags. 22. apríl 1982. Vorið 1982 flutti stefnandi að Þormóðsstöðum í Saurbæjarhreppi í Eyjafjarðarsveit og gerðist þar leiguliði til 10 ára.

Með bréfi Framleiðsluráðs dags. 22. mars 1983 var stefnanda tilkynnt að búmark hans væri 440 ærgildisafurðir en því var skipt þannig að 320 ærgildi voru í mjólk, 50 í sauðfé og 70 í nautakjöti. Var það staðfest með bréfi búmarksnefndar

dags. 14. september 1984. Stefnandi hóf að ala upp mjólkurkúr en hann átti 3 kúr árið 1982 og árið 1986 náði kúafjöldinn hámarki eða 18 kúr.

Með bréfi Framleiðsluráðs dags. 24. janúar 1986 var stefnanda tilkynnt að búmark hans í mjólk væri 320 ærgildisafurðir og framleiðsla hans innan búmarks verðlagsárið 1984-85 hefði verið 20.907 lítrar af mjólk. Einnig var stefnanda tilkynnt að fullvirðisréttur hans í mjólk fyrir verðlagsárið 1985-86 hefði verið reiknaður 120,2 ærgildisafurðir, sem jafngildi 20.907 lítrum innveginna mjólkur. Stefnandi sótti um aukinn fullvirðisrétt samkvæmt 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986. Samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs þann 19. mars 1986 fékk stefnandi aukinn fullvirðisrétt og var endanlegur fullvirðisréttur hans í mjólk það verðlagsár 278,2 ærgildisafurðir eða 48.406 lítrar. Með bréfi Framleiðsluráðs þann 18. apríl 1986 var stefnanda tilkynnt að fullvirðisréttur hans væri 75.898 lítrar en þá virðist viðbótin frá 19. mars 1986, sem grundvallaðist á 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986, tvíreiknuð í ógáti.

Fullvirðisréttur stefnanda til mjólkurframleiðslu fyrir verðlagsárið 1986-87 var 117,5 ærgildisafurðir eða 20.445 lítrar samkvæmt bréfi Framleiðsluráðs 25. júlí 1986. Með bréfi Framleiðsluráðs dags. 2. desember 1986 var stefnanda tilkynnt að fullvirðisréttur hans fyrir verðlagsárið 1986-87 væri nú 215,8 ærgildisafurðir eða 37.549 lítrar af mjólk. Aukning fullvirðisréttarins átti sér stoð í 13. og 14. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1986-87.

Stefnandi hefur höfðað málið til greiðslu skaðabóta vegna ólögmætrar og saknæmrar skerðingar á fullvirðisrétti hans í mjólk milli verðlagsáranna 1985-86 og 1986-87 og hann telur að skerðingin haldist til og með verðlagsárinu 1994-95.

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

Málsástæður og lagarök.

Af hálfu stefnanda hefur komið fram að ekkert var framleitt á Þormóðsstöðum þegar hann flutti þangað vorið 1982. Stefnandi kveðst hafa talið að um „flutning“ framleiðsluheimilda hafi verið að ræða þegar hann flutti bú sitt frá Gnýsstöðum til Þormóðsstaða. Hann hafi haft 300 - 400 ærgildisafurða búmark á Gnýsstöðum og með bréfum Framleiðsluráðs dags. 22. mars 1983 og 14. september 1984 verið tilkynnt um 440 ærgildisafurða búmark. Í skjóli þessara framleiðsluheimilda hafi stefnandi hafið að auka framleiðsluna með því að ala upp mjólkurkúr.

Síðar hafi stefnanda verið úthlutað fullvirðisrétti í mjólk á grundvelli búvörlaga nr. 46/1985. Með bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 24. janúar 1986, hafi stefnanda verið tilkynnt að fullvirðisréttur hans í mjólk verðlagsárið 1985-86 hefði verið reiknaður 120,2 ærgildisafurðir eða 20.907 lítrar. Stefnandi

hafi sótt um leiðréttingu mála samkvæmt 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 og hafi fengið tilkynningu þann 19. mars 1986 frá Framleiðsluráði um úthlutun á auknum fullvirðisrétti og væri heildarfullvirðisrétturinn í mjólk nú 278,2 ærgildisafurðir. Með bréfi dags. 25. júlí 1986 hafi Framleiðsluráð tilkynnt stefnanda að fullvirðisréttur hans í mjólk verðlagsárið 1986-86 hefði verið reiknaður 117,5 ærgildisafurðir. Stefnandi hafi svo verið tilkynnt með bréfi Framleiðsluráðs dags. 2. desember 1986 að fullvirðisrétturinn hafi verið hækkaður á grundvelli 13. og 14. gr. rgl. nr. 339/1986 og sé nú reiknaður 215,8 ærgildisafurðir.

Stefnandi heldur fram að um ólögmæta og saknæma skerðingu sé að ræða á 160,7 ærgildisafurðum en hver ærgildisafurð jafngildi 174 lítrum í mjólk og nemi skerðingin því 27.961 lítrum á ári. Þá tölu margfaldar stefnandi fyrir hvert verðlagsár með þágildandi verði á mjólkurlíttra, þ.e. kr. 25 fyrir verðlagsárið 1986-87, kr. 32 fyrir verðlagsárið 1987-88, kr. 38 fyrir verðlagsárið 1988-89, kr. 48 fyrir verðlagsárið 1989-90 til og með verðlagsárinu 1994-95.

Bótakröfuna kveðst stefnandi byggja á því að brotin hafi verið hin ólögfasta almenna skaðabótaregla þar sem Framleiðsluráð hafi af ásetningi eða gáleysi valdið stefnanda tjóni með ákvörðunum sínum. Stefnandi telur að um hreint fjártjón sé að ræða því ef hann hefði fengið fullt verð fyrir framleiðslu sína hefði hann fengið auknar tekjur án þess að kostnaður hefði aukist. Stefnandi telur ekki ljóst á hvaða heimildum skerðingin byggist og sé hún því ólögmæt.

Í öðru lagi telur stefnandi að brotin hafi verið andmælaregla sem lögfest er í 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem hann hafi ekki fengið að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun var tekin af Framleiðsluráði.

Þá heldur stefnandi fram að hann sé eigandi þessara verðmæta þar sem þau hafi orðið til vegna mjólkurframleiðslu hans og þau hafi ekki verið til staðar í upphafi ábúðar stefnanda. Stefnandi telur að um sé að ræða stjórnarskrárvarin réttindi samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Að lokum telur stefnandi að ólögmætt sé að skerða atvinnufrelsi hans með þessum hætti og vísar þar í 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Í málatalibúnaði stefndu kemur fram að með samningi við Stéttarsamband bænda árið 1991 hafi verið gerð veruleg breyting á fyrri stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt og framleiðslustjórnun á því sviði. Í kjölfarið hafi verið gerðar breytingar á lögum nr. 46/1985, sbr. lög nr. 5/1992 og 112/1992, og hafi lögin verið endurútfærin sem lög nr. 99/1993. Breytingarnar hafi falið í sér nýtt kerfi um svokallað greiðslumark.

Búmark, fullvirðisréttur og síðar greiðslumark hafi verið reiknað út fyrir lögbýli og ætluð til nota á einstökum verðlagsárum á framleiðslu viðkomandi framleiðanda á býlinu. Til ráðstöfunar á búmarki, fullvirðisrétti og greiðslumarki hafi verið áskilið samþykki jarðareiganda væri hann ekki jafnframt ábúandi, sbr.

1. gr. reglugerðar nr. 59/1988, 4. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 262/1992 og 2. mgr. 46. gr. laga nr. 99/1993. Staðhæfingar stefnanda um „eignarhald“ á réttindum sem hafi verið tengd búmarki, fullvirðisrétti og greiðslumarki fái því ekki staðist. Stefndu vísa öllum kröfum stefnanda á bug enda sé ljóst að stefnandi er ekki eigandi jarðarinnar og eigi því enga aðild að kröfum á því byggðum að skert hafi verið réttindi er kunna að hafa tilheyrt jörð í eigu annars aðila.

Stefndu halda fram að hvergi í lögum nr. 101/1966, sbr. lög nr. 15/1979 sem hafi verið endurútgefin sem lög nr. 95/1981, né í lögum nr. 46/1985 sé að finna ákvæði sem skilja megí þannig að útreiknað búmark jarða eða fullvirðisréttur hafi notið viðurkenningar sem sjálfstætt andlag greiðsluréttar af neinu tagi á hendur ríkissjóði eða afurðastöðvum. Grundvöll réttar, sem stefnandi hafi vírst byggja á og varin kynnu að vera af reglum skaðabótaréttarins, hafi skort algjörlega að lögum. Stefndu telja ósannað að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni er kynni að varða bótaskyldu að lögum. Stefndu mótmæla að orsakasamband sé til staðar við meint tjón og þeir mótmæla fjárkröfum sem vanreifuðum, ósönnuðum, örökstuddum og telja þær vera án lagastoðar.

Þá er af hálfu stefndu á því byggt 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.

Stjórnun búvöruframleiðslunnar hafi verið fyllilega samrýmanleg ákvæðum 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995. Löggjafinn hafi tekið þá ákvörðun með setningu laga nr. 46/1985 að lagaheimildir til framleiðslustjórnunar væri heimilt að framkvæma með samningum við Stéttar-samband bænda og að settar yrðu reglur um nánari framkvæmd í reglugerð, þ. á m. rétt einstakra framleiðenda samkvæmt þeim ramma og sjónarmiðum er komi fram í 30. og 35. gr. laganna. Sá háttur brjóti ekki í bága við stjórnarskrá og stefnandi hafi ekki sýnt fram á með rökum eða gögnum að brotið hafi verið gegn lögum á honum við framkvæmd á þeim.

Stefndu benda á að ákvörðun fullvirðisréttar stefnanda verðlagsárið 1985-86 hafi miðast við raunverulega framleiðslu hans sjálfs á jörðinni árið á undan eða 120,2 ærgildisafurðir sem jafngildi 20.907 lítrum. Auk þess hafi stefnandi sótt um og fengið úthlutað auknum fullvirðisrétti sem svaraði 158 ærgildisafurðum til viðbótar á grundvelli 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 sem hafi kveðið á um sérstaka ráðstöfun hluta heildarfullvirðisréttarins eingöngu á því verðlagsári, m. a. til framleiðenda sem höfðu framleitt undir 300 ærgildisafurðum í mjólk og sauðfé verðlagsárið 1984-85. Ekki hafi stefnda tekist að nýta alla viðbótina með framleiðslu sem hafi reynst vera 33.762 lítrar. Um vannýttan fullvirðisrétt á því ári hafi borið að fara eftir uppgjorsleiðum 9. gr. reglugerðarinnar eins og við gæti átt.

Verðlagsárið 1986-87 hafi stefnanda verið reiknaður fullvirðisréttur sam-

kvæmt reglugerð nr. 339/1986 117,5 ærgildisafurðir eða 20.445 lítrar af mjólk. Hafi Framleiðsluráð svo úthlutað stefnanda viðbót um 76,5 ærgildisafurðir á grundvelli 3. tl. 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar. Þá hafi stefnandi sótt um aukinn fullvirðisrétt hjá Búnaðarsambandi Eyjafjarðar samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar og fengið úthlutað aukalega 21,8 ærgildisafurðum og hafi fullvirðisréttur stefnanda því samtals numið það verðlagsár 37.549 lítrum.

Heildarfullvirðisréttur stefnanda hafi verið sá sami verðlagsárið 1987-88 eða 37.549 lítrar. Fullvirðisréttur stefnanda í sauðfé hafi verið 38,5 ærgildisafurðir verðlagsárin 1987-88 og 1988-89 en árið þar á eftir hafi stefnandi skipt honum út fyrir mjólk.

Stefnandi hafi fengið heildarfullvirðisrétt verðlagsárið 1988-89 sem nam 39.026 lítrum en framleiddi þó ekki nema 37.151 lítra.

Verðlagsárið 1989-90 hafi gilt reglugerð nr. 233/1989 um skiptingu fullvirðisréttar í mjólk. Hafi heildarfullvirðisréttur stefnanda numið 46.747 lítrum sem hafi haldist óbreytt næstu verðlagsárin.

Reiknað greiðslumark stefnanda í mjólk verðlagsárið 1992-93, þegar greiðslumarkskerfi tók við, hafi verið 44.707 lítrar eftir almenna 4,4% niðurfærslu sem stefnandi hafi fengið bætta.

Útreikningur á fullvirðisrétti stefnanda í mjólk einstök verðlagsár hafi þannig verið í einu og öllu samkvæmt gildandi reglum. Auk þess hafi stefnandi notið sérstakra ívilnana í formi viðbótarúthlutana eins og stefndu hafi sýnt fram á. Viðbótarúthlutunin 158 ærgildisafurðir, sem stefnandi hafi fengið verðlagsárið 1985-86, samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986, en hafi ekki nýtt að fullu, gildi eingöngu á því verðlagsári.

Stefndu halda því fram að staðhæfingar stefnanda um að hann hafi verið sviptur á ölgmætan hátt 160,7 ærgildisafurða fullvirðisrétti af Framleiðsluráði eða brotið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum og kröfur sem á þessu séu byggðar eigi því enga stöð.

Verði þau sjónarmið sem að framan hafa verið rakin ekki talin leiða til sýknu af öllum kröfum stefnanda er varakrafa stefndu sú að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar. Stefndu halda fram að fullvirðisréttur stefnanda hafi ekki minnkað um 27.961 lítra milli verðlagsáranna 1985-86 og 1986-87 eins og stefnandi vill meina. Fullvirðisrétturinn hafi þvert á móti farið hækkandi frá og með verðlagsárinu 1988-89 en fram hjá þessu sé algjörlega litið í kröfugerð stefnanda þegar hann krefur um árlegar bætur miðað við 27.961 lítra. Þá telja stefndu að staðhæfingar um meint tjón án þess að tillit hafi verið tekið til raunverulegrar framleiðslu á býlinu eða framleiðslukostnaðar séu fjarstæðukenndar. Fullvirðisréttur hafi fyrst verið ákveðinn vegna verðlagsársins 1985-86 og síðast vegna verðlagsársins 1991-92 en stefnandi hefur reiknað áætlað tjón á grundvelli fullvirðisréttar eftir þann tíma, þ. á m. eftir að ábúð hans hafi lokið á jörðinni

sem var á fardögum 1992. 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 nr. 91/1991.

Niðurstaða.

Ekki verður talið að kröfur stefnanda hafi fallið niður vegna tómlætis eða fyrningar. Stefnandi þingfesti mál þann 23. nóvember 1995 vegna sama sakarefnis og slítur sú málshöfðun fyrningarfrest þó málið hafi verið fellt niður þann 21. júní 1996. Fyrningarfrestur skaðabótakröfu er 10 ár samkvæmt 2. tl. 4. gr. laga nr. 14/1905 um fyrmingu skulda og annarra kröfuréttinda. Telja verður að 31. gr. laga nr. 46/1985 komi ekki í veg fyrir að höfðað verði dómsmál um sakarefnið.

Tilgangur laga nr. 15/1979, um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o. fl., var að draga úr framleiðslu búvöru svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Með lögunum var Framleiðsluráði heimilt að beita tímabundnum ráðstöfunum til að ná þessum tilgangi, að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og staðfestingu landbúnaðarráðherra. Hinn 1. júlí 1985 voru lög þessi felld úr gildi með lögum nr. 46/1985 en tilgangur hinna síðarnefndu var efnislega hinn sami og að ofan er greint. 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. laga nr. 46/1985 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 samnings-tímanum. Skyldi ríkissjóður leggja fram fjármagn til að greiða framleiðendum mismun á fullu verði samkvæmt þeim samningum og verðsins sem fengist fyrir búvörunar 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.

Engar vísbendingar er að finna í gögnum málsins þess efnis að aðstæður sem máli skiptu varðandi stjórnun búvöruframleiðslunnar yrðu óbreyttar til fram-búðar. Verður fremur að ætla 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 lögnum var ætlað að þjóna.

Fullvirðisréttur var í 1. gr. reglugerðar nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-86, sem sett var með 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 1984-85, sbr. a-lið 1. gr. Heimilt var samkvæmt 2. tl. 5. gr. reglugerðarinnar að veita mjólkurframleiðendum, sem uppfylltu tiltekin skilyrði sem þar eru tilgreind, aukinn fullvirðisrétt ef um hann væri sótt.

Ekki hefur annað komið fram í málinu en fullvirðisréttur stefnanda verðlagsárið 1985-86 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 brotin hin almenna skaðabótaregla né gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar sem stefnandi vísar til. Um er að ræða reiknireglur sem giltu jafnt fyrir alla sem heyrðu undir lög nr. 46/1985. Ákvörðun Framleiðsluráðs um lækkun fullvirðisréttar stefnanda var ekki stjórnvaldsákvörðun sem á undir stjórnsýslulög nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, þar sem fram kemur að lögin gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Bar Framleiðsluráði því ekki að gefa stefnanda kost á að tjá sig samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga.

Ljóst er að reglugerðir nr. 37/1986 og 339/1986 voru settar með stoð í lögum nr. 46/1985 og lækkun á fullvirðisréttinum því lögmæt svo lengi sem farið er eftir settum reglum. Að Framleiðsluráð hafi með ásetningi eða gáleysi bakað stefnanda tjón er staðhæfing sem er með öllu ósönnuð og á engum rökum reist þar sem ekki verður annað séð en að stefnanda hafi verið reiknaður fullvirðisréttur samkvæmt þeim reiknireglum sem fyrir lágu. Við úthlutunina skipti máli hver framleiðsla stefnanda var árið áður. Þá var úthlutun til einstakra framleiðenda samkvæmt þessum reglum háð því magni sem til úthlutunar var í heild og innan hvers búmarkssvæðis. Samkvæmt því var ekki tryggt að fullvirðisréttur stefnanda yrði óbreyttur frá fyrra ári.

Samkvæmt 2. tl. 5. gr. reglugerðar nr. 37/1986 og 13. gr. reglugerðar nr.

339/1986 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 1984-85 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 málalíbúnaði sínum. Ber því að sýkna stefndu af kröfum stefnanda í málinu.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

D ó m s o r ð :

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Egils Þórólfssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
