

Fimmtudaginn 2. febrúar 2017.

Nr. 250/2016.

Íslenska ríkið

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

gegn

Stjórnugrís hf.

(Reimar Pétursson hrl.)

Sigurður Kári Kristjánsson hdl.)

og gagnsök

Skattur. Félagafrelsi. Stjórnvald. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Í málinu krafðist *S hf. endurgreiðslu búnaðargjalds sem hann greiddi á árunum 2010 til 2014, en fyrir lá að gjaldinu var ráðstafað til Svínaræktarfélags Íslands, Bjargráðasjóðs, Bændasamtaka Íslands og Búnaðarsambands Kjalarnespings. Reisti S hf. kröfu sína á því að álagning og innheimta gjaldsins samkvæmt lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald væri ólöglegt hvað hann varðaði, auk þess sem gjaldtakan stangaðist á við ákvæði stjórnarskrárinnar um félagafrelsi og skattlagningu og bryti í bága við ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu. Talið var að lög nr. 84/1997 mæltu ótvírætt fyrir um að S hf. bæri að greiða búnaðargjald sem næmi veltu af sölu hans á afurðum sínum að teknu tilliti til frádráttar samkvæmt nánar greindum matsreglum ríkisskattstjóra. Hvað varðaði Bjargráðasjóð var lítið svo á að hann væri stjórnvald en ekki félag og félli því ekki undir 74. gr. stjórnarskrárinnar. Var í því sýknað af kröfu S hf. um endurgreiðslu búnaðargjalds, sem hann hafði greitt á framangreindu tímabili, að því leyti sem nam þeim hluta gjaldsins er rann til sjóðsins. Vísað var til þess að þótt reglur um ákvörðun búnaðargjalds og álagningu þess væri í samræmi við fyrirmæli 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og fullnægði því að formi til kröfum sem gerðar væru til skattlagningar leiddi það eitt og sér ekki til þess að hafnað yrði kröfu S hf. um endurgreiðslu búnaðargjalds að því leyti sem það hefði runnið til Svínaræktarfélags Íslands, Bændasamtaka Íslands og Búnaðarsambands Kjalarnespings. Talið var að ekki yrði réttlætt að leggja þá skyldu á S hf. að greiða gjald sem ráðstafað hafði verið til þessara þriggja félaga óháð vilja hans með vísan til þess að slíkt hefði verið nauðsynlegt vegna almannahagsmuna eða vegna réttinda annarra, sbr. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Var því fallist á með S hf. að sá hluti gjaldsins hefði farið í bága við það frelsi sem honum væri tryggt í áður nefndu stjórnarskrárákvæði til að standa utan félaga, sbr. einnig 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með vísan til 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda var í gert að endurgreiða S hf. þann hluta búnaðargjaldsins.*

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramirnir Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason, Eiríkur Tómasson, Karl Axelsson og Viðar Már Matthíasson.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 4. apríl 2016. Hann krefst aðallega sýknu af kröfu gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, en til vara að fjárhæð kröfunnar verði lækkuð og málskostnaður falli niður.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði héraðsdómi fyrir sitt leyti 7. júní 2016. Hann krefst þess að aðaláfrýjanda verði gert að greiða sér 51.965.882 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af nánar tilgreindum fjárhæðum frá 30. desember 2010 til 18. desember 2014, en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Með vísan til forsendna héraðsdóms verður staðfest niðurstaða hans um stöðu Bjargráðasjóðs sem stjórnvalds og sýknu aðaláfrýjanda af kröfu gagnáfrýjanda um endurgreiðslu búnaðargjalds, sem hann greiddi á því tímabili er krafa hans tekur til, að því leyti sem nemur þeim hluta gjaldsins er rann til sjóðsins.

Við breytingu á 74. gr. stjórnarskrárinnar, sem gerð var með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, var sérstaklega að því vikið í greinargerð með frumvarpi til laganna að markmiðið væri meðal annars að samræma reglur um félagafrelsi í stjórnarskrá nni skýringu Mannréttindadómstóls Evrópu á félagafrelsisákvæðinu í 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Af þeim sökum verður við skýringu á 74. gr. stjórnarskrárinnar meðal annars litið til úrlausnar þess dómstóls í máli nr. 20161/06 frá 27. apríl 2010.

Þótt reglur um ákvörðun búnaðargjalds og álagningu þess séu í samræmi við fyrirmæli 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og fullnægi því að formi til kröfum sem gerðar eru til skattlagningar leiðir það eitt og sér ekki til þess að hafnað verði kröfu gagnáfrýjanda um endurgreiðslu búnaðargjalds að því leyti sem það rann til Bændasamtaka Íslands, Búnaðarsambands Kjalarnesþings og Svínaræktarfélags Íslands. Með vísan til forsendna héraðsdóms verður staðfest sú niðurstaða að það að leggja þá skyldu á gagnáfrýjanda að greiða gjald sem ráðstafað var til þessara þriggja félaga óháð vilja hans verði ekki réttlætt með vísan til þess að slíkt hafi verið nauðsynlegt vegna almannahagsmuna eða vegna réttinda annarra, sbr. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt því verður fallist á að ákvæði laga nr. 84/1997 um búnaðargjald sem mæla fyrir um að sá hluti gjaldsins er gagnáfrýjandi greiddi og rann til framangreindra félaga fari í bága við það frelsi sem honum er tryggt í áður nefndu stjórnarskrárákvæði til að standa utan félaga. Var honum því ekki skylt að inna af hendi þennan hluta gjaldsins og ber að líta svo á að um ofgreiddan skatt sé að ræða í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Er því ekki þörf á að taka afstöðu til þess hvort gjaldheimtan hafi einnig farið í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Með framangreindum athugasemdum, en að öðru leyti með vísan til forsendna, verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms staðfest.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, greiði gagnáfrýjanda, Stjórnugrís hf., 1.000.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 6. janúar 2016.

I

Mál þetta, sem var dómtekið 1. desember sl., er höfðað 17. desember 2014 af Stjórnugrís hf., Vallá á Kjalarnesi í Reykjavík, gegn íslenska ríkinu.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 51.965.882 krónur, með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, af 4.098.324 krónum frá 30. desember 2010 til 1. desember 2011, en af 9.974.103 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2012, en af 21.291.136 krónum frá þeim degi til 24. janúar 2012, en af 21.787.520 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2012, en af 30.133.108 krónum frá þeim degi til 28. desember 2012, en af 38.478.695 krónum frá þeim degi til 29. nóvember 2013, en af 42.980.781 krónu frá þeim degi til 30. desember 2013, en af 47.482.866 krónum frá þeim degi til 26. nóvember 2014, en af 51.965.882 krónum frá þeim degi til 18. desember 2014, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 51.965.882 krónum frá þeim degi og til greiðsludags. Þá er þess krafist að vextir leggist við höfuðstól samkvæmt 12. gr. laga nr. 38/2001 í fyrsta sinn 30. desember 2011. Stefnandi krefst enn fremur málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu auk málskostnaðar en til vara að stefnukröfur verið lækkaðar og málskostnaður verði látinn niður falla.

II

Stefnandi er hlutafélag sem var stofnað árið 1967. Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess búrekstur og landbúnaður auk þess sem kaup og sala fasteigna og verðbréfa, fasteignarekstur og önnur skyld starfsemi fellur undir tilgang félagsins. Stefnandi kveðst starfrækja svínabú á nokkrum stöðum á landinu, þ. á m. á Kjalarnesi og í Melasveit. Þar ræktar hann svín en annast jafnframt slátrun þeirra auk vinnslu og sölu á afurðunum.

Stefnandi kveðst vera aðili að Svínaræktarfélagi Íslands. Stefnandi kannast hins vegar ekki við að vera aðili að Bændasamtökum Íslands. Í stefnu kemur fram að eftir því sem næst verði komist sé stefnandi aðili að Búnaðarsambandi Kjalarnesþings. Við aðalmeðferð málsins kvað fyrirvarsmaður stefnanda sér ekki vera kunnugt um starfsemi búnaðarsambandsins og kannaðist ekki við að stefnandi væri aðili að því. Þá kom fram í máli hans að stefnandi sækti enga þjónustu til bændasamtakanna eða búnaðarsambandsins og kannaðist ekki við að stefnandi hefði notið nokkurra réttinda frá þeim. Þá telur

hann áherslur í starfsemi Bændasamtaka Íslands ekki fara saman við hagsmuni stefnanda og ganga gegn sannfæringu fyrirvarsmanna félagsins.

Stefnandi kveðst hafa greitt búnaðargjald frá setningu laga nr. 84/1997. Samkvæmt 1. gr. laganna skal innheimta sérstakt búnaðargjald af búvöruframleiðendum eins og þeir eru skilgreindir í lögnum. Skal gjaldið nema 1,2% af gjaldstofni samkvæmt 3. gr. laganna. Þeir sem falla undir atvinnugreinanúmer 01 og 02 í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands eru gjaldskyldir, eins og segir í 2. gr. laganna, að tilteknum atvinnugreinanúmerum undanskildum. Sérákvæði gildir um þá sem annast sjálfir vinnslu og/eða sölu afurða sinna, en þeim er heimilt að draga frá gjaldstofni kostnað/virðisauka af þeirri starfsemi samkvæmt matsreglum ríkisskattstjóra. Í 3. gr. laganna kemur fram að gjaldstofn búnaðargjalds sé velta búvöru og tengdrar þjónustu hjá búvöruframleiðendum. Þar segir nánar tiltekið að til gjaldskyldrar veltu teljist velta samkvæmt 11. til 13. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Ríkisskattstjóri leggur búnaðargjald á samkvæmt lögnum og embætti tollstjórans í Reykjavík annast innheimtu þess, sbr. 5. gr. laga nr. 84/1997.

Vikið er að ráðstöfun gjaldsins í 6. gr. laganna. Þar segir að tekjum af búnaðargjaldi skuli skipt í samræmi við viðauka við lögina, en 0,5% teknanna renna í ríkissjóð til að standa straum af kostnaði við framkvæmd laganna. Núgildandi viðauki við lögina var samþykktur sem lög nr. 120/2005. Þar er kveðið á um að 0,15 prósentustig af 1,2% búnaðargjaldi, sem innheimt er af framleiðendum svínaafurða, renni til Bændasamtaka Íslands, 0,10 prósentustig til búnaðarsambanda, 0,65 prósentustig til búgreinasamtaka og 0,30 prósentustig til Bjargráðasjóðs.

Stefnandi greiddi 4.098.324 krónur í búnaðargjald fyrir gjaldárið 2010, 17.689.196 krónur fyrir gjaldárið 2011, 16.691.175 krónur fyrir gjaldárið 2012, 9.004.171 krónu fyrir gjaldárið 2013 og 4.483.016 krónur fyrir gjaldárið 2014, samtals 51.965.882 krónur.

Með bréfi til tollstjóra 23. desember 2013 gerði stefnandi kröfu um endurgreiðslu á búnaðargjaldi sem stefnandi hafði innt af hendi vegna gjaldáranna 2003 til 2013 þar sem innheimta þess hafi verið ólögmat, en til vara að sá hluti sem greiddur hafði verið vegna gjaldáranna 2010 til 2013 yrði endurgreiddur. Erindinu var svarað með bréfi tollstjóra 13. janúar 2014. Þar kemur fram að álagning og innheimta gjaldsins hafi verið gerð samkvæmt gildandi lögum. Með vísan til þess var erindinu hafnað.

III

1. Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi gerir þá kröfu í máli þessu að stefndi endurgreiði honum það búnaðargjald sem á hann var lagt og innheimt af honum á árunum 2010 til 2014, samtals 51.965.882 krónur. Byggir hann á því að álagning gjaldsins á hann sé ólögmat auk þess sem hún brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnandi byggir endurgreiðslukröfu sína í fyrsta lagi á því að gjaldstofn sem lagður hafi verið til grundvallar við álagningu búnaðargjalds stefnanda sé ekki fyrir hendi í hans tilvik. Af þeirri ástæðu eigi álagningin sér ekki stoð í lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald og sé því ólögmat.

Stefnandi tekur fram að svínarækt falli undir atvinnugreinanúmerið 01.46. Svínarækt falli því sem sjálfstæð starfsemi undir atvinnugreinanúmer þau sem tilgreind eru í 2. gr. laga nr. 84/1997.

Stefnandi byggir aftur á móti á því að sú svínarækt sem hann stundar sé ekki hefðbundin í skilningi atvinnugreinaflokkunarinnar og 2. gr. laganna þar sem tilgangur svínaræktar stefnanda sé ekki að selja svín eða grísi til slátrunar, heldur sé hún fyrst og fremst stunduð í því skyni að afla aðfanga fyrir aðalstarfsemi stefnanda, sem sé vinnsla afurðanna og sala þeirra í kjölfarið.

Stefnandi byggir á því að ákvæði laga nr. 84/1997 taki ekki til starfsemi hans samkvæmt skilgreiningu á gjaldskyldri veltu, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna, með vísan til ákvæða laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Lítil sem engin virðisaukaskattsskyld velta eigi sér stað hjá stefnanda fyrr en vinnslu afurðanna er lokið. Að vinnslunni lokinni fari fram sala á afurðunum og hún sé virðisaukaskattsskyld.

Að þessu virtu telur stefnandi á það skorta að gjaldstofn álagðs búnaðargjalds sé fyrir hendi í rekstri stefnanda sem leitt geti til greiðsluskyldu samkvæmt lögnum. Hún sé því ólögmat. Álagning búnaðargjalds á hann brjóti með þessu í bága við 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 40. gr. hennar, enda skorti verulega á að skattlagningar- eða gjalddtökuheimild laganna kveði skýrt á um skattstofn, gjaldstig og fjárhæð skatts og geti af þeim ástæðum ekki talist uppfylla skilyrði stjórnarskrár um skattlagningu.

Stefnandi byggir í öðru lagi á því að framkvæmd álagningar og innheimtu búnaðargjalds brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Því til stuðnings vísar stefnandi til þess að svo virðist sem dæmi séu um að búvöruframleiðendur sem einungis reki sláturhús og/eða kjötvinnslu, en rækti ekki svín á svínabúum, greiði ekki búnaðargjald af framleiðslu sinni. Stefnanda sem reki svínabú, sláturhús, kjötvinnslu og annist sölu afurðanna, sé hins vegar gert að greiða búnaðargjald af allri sinni starfsemi og á öllum framleiðslustigum.

Í þriðja lagi byggir stefnandi dómkröfur sínar á því að álagning og innheimta búnaðargjalds, eins og hún er ákveðin samkvæmt ákvæðum laga nr. 84/1997, brjóti í bága við félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Stefnandi bendir á að gjaldinu sé ráðstafað í samræmi við viðauka við lög um búnaðargjald, nr. 84/1997, sbr. 6. gr. laganna. Samkvæmt viðaukanum sé gjaldinu ráðstafað til Bændasamtaka Íslands, búnaðarsambanda, búgreinasambanda og Bjargráðasjóðs, til þess m.a. að standa undir rekstri þeirra. Við álagningu gjaldsins sé ekki sundurliðað hversu stór hluti þess renni til hvers ofangreindra aðila, heldur fari álagningin og innheimtan fram í einu lagi.

Stefnandi byggir á því að í eðli sínu sé búnaðargjaldið ekki annað en félagsgjald sem innheimt sé af innheimtumönnum ríkissjóðs í þágu þeirra samtaka, sambanda og sjóðs sem gjaldið renni á endanum til. Byggir stefnandi á því að slík gjalddtaka verði að uppfylla öll skilyrði stjórnarskrár til þess að hún geti talist lögmat.

Stefnandi byggir á því að með ákvæðum laga nr. 84/1997 séu búvöruframleiðendur, hvort sem þeir eru einstaklingar eða lögaðilar, þvingaðir til aðildar að áður nefndum samtökum og samböndum með lagasetningu, óháð því hvort þeir kjósi sjálfir að tilheyra þeim eða ekki. Í álagningu búnaðargjalds samkvæmt ákvæðum laga nr. 84/1997 felist skylduaðild búvöruframleiðenda að þeim samtökum og samböndum sem búnaðargjaldinu er ráðstafað til samkvæmt viðauka við lögin, sbr. 6. gr. laganna. Byggir stefnandi á því að þó að hluti búnaðargjaldsins renni til Bjargráðasjóðs, sem starfi samkvæmt lögum nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð, breyti það engu um eðli gjalddtökkunnar sem að framan er lýst þar sem sjóðurinn sé m.a. í eigu Bændasamtaka Íslands, sbr. 1. gr. laga um Bjargráðasjóð nr. 49/2009.

Stefnandi byggir á því að skylduaðild af þessum toga brjóti gegn félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar, einkum 2. mgr. 74. gr. hennar, sem mæli fyrir um að engan megi skylda til aðildar að félagi. Byggir stefnandi á því að meginregla 2. mgr. 74. gr. um neikvætt félagafrelsi gildi samkvæmt orðanna hljóðan jafnt um einstaklinga sem lögaðila, eins og stefnanda, enda þjóni ákvæðið að öðrum kosti ekki tilgangi sínum. Þá byggir stefnandi á því að sú skylduaðild brjóti jafnframt í bága við ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Enn fremur brjóti hún gegn félagafrelsisákvæðum alþjóðasáttmála sem hafi verið fullgiltir en ekki lögfestir á Íslandi, s.s. 5. gr. félagsmálasáttmála Evrópu.

Stefnandi byggir á því að einu gildi í öllum tilvikum hvort um sé að ræða þann hluta álagðs búnaðargjalds sem renni til búgreinafélaga og Bændasamtaka Íslands annars vegar eða til búnaðarsambandanna hins vegar. Öll séu þau félög í skilningi 1. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar sem stefnandi og aðrir búvöruframleiðendur séu þvingaðir til aðildar að samkvæmt ákvæðum laga nr. 84/1997 með álagningu búnaðargjaldsins. Ekkert þeirra hafi með höndum starfsemi sem réttlætt geti skylduaðild í skilningi síðari málsliðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Hið sama eigi við um Bjargráðasjóð sem eins og áður segir sé í eigu Bændasamtaka Íslands og íslenska ríkisins.

Stefnandi telur að enginn munur sé á greiðsluskyldu og skylduaðild í þessu sambandi þar sem í greiðsluskyldunni felist skylda til aðildar að viðkomandi samtökum og samböndum. Eðli málsins samkvæmt megi ekki sniðganga bann 74. gr. stjórnarskrárinnar með því að mæla fyrir um greiðsluskyldu til félaga sem hafi í öllum aðalatriðum sömu áhrif og bein aðildarskylda.

Stefnandi vísar til þess að hvergi í lögum um búnaðargjald sé að finna vísbendingu um það með hvaða hætti álögðu og innheimtu búnaðargjaldi skuli varið. Þannig komi ekkert fram í lögnum um að gjaldinu skuli varið í þágu landbúnaðarins sem atvinnugreinar, fyrirtækja eða einstaklinga sem við hann starfa, eða í því skyni að efla vöxt hans eða þróun. Þá sé með öllu óljóst með hvaða hætti þeim sem búnaðargjaldinu er ráðstafað til sé ætlað að verja því. Verður ekki einu sinni séð að mælt sé fyrir um það í lögum eða með öðrum hætti að gera skuli grein fyrir ráðstöfun gjaldsins til þess sem það innheimtir í þágu sambandanna og samtakanna. Ráðstöfun fjárins sé því ekki háð eftirliti ráðuneytis eða sérstakra eftirlitsaðila. Allt eins sé víst að gjaldið sé til frjálsrar ráðstöfunar og því sé, eftir atvikum, varið til reksturs eða verkefna sem hafi ekkert að gera með hagsmuni eða starfsemi þeirra sem skyldaðir séu til greiðslu þess.

Stefnandi byggir einnig á því að ráðstöfun tekna vegna innheimtu búnaðargjalds hafi a.m.k. frá árinu 2007 byggst á lagaheimild sem samkvæmt efni sínu virðist vera fallin úr gildi. Því til stuðnings vísar stefnandi til þess að tekjum af búnaðargjaldi skuli samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 84/1997 skipt í samræmi við viðauka. Nýjasti viðaukinn hafi tekið gildi 1. janúar 2006 með gildistöku laga nr. 120/2005. Í 4. gr. þeirra laga sé mælt fyrir um að lögin, þ. á m. 3. gr. þeirra um hlutfallslega skiptingu tekna af búnaðargjaldi, öðlist gildi framangreindan dag og komi til framkvæmda við ákvörðun fyrirframgreiðslu á árinu 2006 og við álagningu búnaðargjalds á árinu 2007. Með vísan til orðalags 4. gr. laga nr. 120/2005 byggir stefnandi á því að ráðstöfun tekna af búnaðargjaldi hafi frá og með álagningu á árinu 2007 skort lagastoð, enda engar réttarheimildir í gildi sem mæli fyrir um ráðstöfun teknanna eftir það tímamark sem fram komi í 4. gr.

Stefnandi byggir í fjórða lagi á því að álagning og innheimta búnaðargjalds brjóti gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti stefnanda, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Með álagningu búnaðargjaldsins og lögmælti greiðsluskyldu sé eignarréttur stefnanda skertur til hagsbóta fyrir þau samtök og sambönd sem búnaðargjaldið renni til, án tillits til þess hvort stefnandi kjósi að tilheyra þeim eða ekki.

Til stuðnings fjárkröfu sinni vísar stefnandi til þess að ef fallist verði á framangreindar málsástæður sé ljóst að stefnandi hafi ofgreitt skatta eða gjöld í skilningi 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Skorti álagningu gjalda lagastoð teljist hún ólögmæt. Standist álagning eða skattheimta sem byggir á ákvæðum almennra laga ekki ákvæði stjórnarskrár leiði það einnig til þess að hún teljist ólögmæt. Við slíkar aðstæður beri stjórnvöldum að endurgreiða skatta og gjöld sem lögð hafi verið á og innheimt með vísan til 1. gr. laga nr. 29/1995. Byggir stefnandi á því að ólögfestar meginreglur kröfuréttarins um endurheimtu ofgreidds fjár leiði til sömu niðurstöðu. Réttur til endurgreiðslu sé ekki háður því að greitt hafi verið með fyrirvara. Af þeim ástæðum og með vísan til ákvæða 1. gr. laga nr. 29/1995, sbr. 4. gr. laganna, krefst stefnandi þess að stefndi endurgreiði stefnanda þau búnaðargjöld sem á hann hafi verið lögð og stefnandi hafi greitt síðustu fjögur árin samkvæmt innheimtuseðlum vegna sömu ára. Á þessum tíma hafi stefnandi greitt samtals 51.965.882 krónur í búnaðargjald á þeim gjaldárum sem endurgreiðslukrafan nái til og innan þess fyrningarfrests sem ákvæði 4. gr. laga nr. 29/1995 kveði á um. Krafan er nánar sundurliðuð í stefnu.

Stefnandi krefst vaxta og dráttarvaxta af höfuðstól kröfunnar samkvæmt því sem greinir í kröfugerð stefnanda. Vaxtakröfu sína reisir stefnandi á ákvæðum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Krafist sé vaxta frá greiðsludögum búnaðargjalds samkvæmt sundurliðun í stefnu. Dráttarvaxtakröfu sína byggir stefnandi á ákvæðum 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995. Af hálfu stefnanda er gerð krafa um dráttarvexti frá þingfestingardegi máls þessa, sbr. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001, og að vextir leggist við höfuðstól samkvæmt 12. gr. laga nr. 38/2001 í fyrsta sinn 31. desember 2011.

Málskostnaðarkröfu sína reisir stefnandi á ákvæðum 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

2. Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi vísar öllu málsástæðum stefnanda á bug. Um röksemdir stefnanda fyrir því að svínarækt sem hann stundi geti ekki fallið undir gjaldskyldu samkvæmt lögnum tekur stefndi fram að ekki sé um það deilt að svínarækt falli undir atvinnugreinanúmerið 01.46, sbr. auglýsingu nr. 1247/2007 um íslenska atvinnugreinaflokkun – ÍSAT 2008. Jafnframt komi skýrt fram í viðauka við lög um búnaðargjald nr. 84/1997 að svínaafurðir falli þar undir og séu því ótvírætt gjaldskyldar samkvæmt 2. gr. laganna. Stefndi vísar enn fremur til þess að samkvæmt 1. gr. laganna skuli innheimta sérstakt búnaðargjald af búvöruframleiðendum, sem nemi 1,2% af gjaldstofni. Teljist gjaldið til rekstrarkostnaðar skv. 31. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003.

Stefndi vísar til þess að samkvæmt 2. gr. laganna séu gjaldskyldir aðilar þeir búvöruframleiðendur sem séu virðisaukaskattskyldir samkvæmt lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og stundi rekstur sem falli undir atvinnugreinanúmer 01 og 02 í atvinnuvegaflokkun

Hagstofu Íslands, sbr. ÍSAT2008, þó ekki starfsemi í undirflokkum 01.61, 01.62, 01.63, 01.64 (undirflokkar 01.6 sem er þjónustustarfsemi við landbúnað og starfsemi eftir uppskeru nytjajurta), 01.70 (veiðar og tengd þjónustustarfsemi) og 02.40 (þjónustustarfsemi við skógrækt).

Gjaldstofn búnaðargjalds kveður stefndi að sé velta búvöru og tengdrar þjónustu hjá búvöruframleiðendum, sbr. 2. gr. laganna, og telst gjaldskyld velta vera velta samkvæmt 11?13. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt að frádregnu andvirði seldra varanlegra rekstrarfjármuna sem talið hefur verið með í gjaldstofni til virðisaukaskatts. Stefndi vísar einnig til þess að samkvæmt 5. gr. laganna skuli gjaldskyldir búvöruframleiðendur innan framtalsfrests skv. 93. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt skila framtali til búnaðargjalds til ríkisskattstjóra þar sem gjaldskyldar fjárhæðir eru tilgreindar eftir búgreinum. Að liðnum framtalsfresti leggi ríkisskattstjóri á búnaðargjald samkvæmt lögnum og gilda um þá álagningu og kæru til ríkisskattstjóra ákvæði X. kafla laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Þá gildi ákvæði laga nr. 90/2003 um tekjuskatt um ábyrgð á greiðslu, innheimtu, upplýsingaskyldu, eftirlitsheimildir og málsmeðferð.

Stefndi telur að ekki fái staðist að svínarækt stefnanda falli utan gjaldskyldu samkvæmt lögnum. Stefndi sé einn umsvifamesti svínaræktandi landsins og reki meira en eitt svínabú. Það sé óumdeilt að stefndi sé á virðisaukaskattsskrá og að hann sé virðisaukaskattsskyldur vegna þeirrar starfsemi. Ekki fái staðist að gjaldstofn skorti í tilviki stefnanda samkvæmt 3. gr. laga um búnaðargjald. Bendir stefndi sérstaklega á að í lögnum sé tekið af skarið að annist búvöruframleiðandi sjálfur slátrun, vinnslu eða sölu afurða, geti það ekki undanskilið búvöruframleiðanda gjaldskyldu samkvæmt lögnum, sbr. 3. og 4. málslíð 2. gr. laga nr. 84/1997. Stefndi hafi jafnframt með höndum umfangsmikinn rekstur sérhæfðs sláturhúss og kjötvinnslu. Þeirri starfsemi beri honum samkvæmt skýrum fyrirmælum í 2. mgr. 3. gr. laganna að halda aðskilinni í bókhaldi sínu eða færa á sérstakan rekstrarreikning utan landbúnaðarframtals.

Samkvæmt framansögðu telur stefndi alveg ljóst að ekki fái staðist þau rök stefnanda að svínarækt hans til slátrunar sé undanþegin gjaldskyldu samkvæmt lögnum. Stefndi reki svínabú þar sem dýr séu ræktuð í því skyni að þeim verði sláttrað til manneldis en sá rekstur hans sé gjaldskyldur samkvæmt lögnum en ekki rekstur hans á sláturhúsi og/eða kjötvinnslu. Löggjafinn hafi tekið skýra afstöðu til þess að ræktun búfjár til framleiðslu búvöru sé gjaldskyld en að hið gagnstæða gildi um rekstur sláturhúss eða kjötvinnslu í kjölfar slátrunar.

Að sögn stefnda staðhæfir stefndi að hann sæti gjalddöku samkvæmt lögnum vegna reksturs sláturhúss, vinnslu og sölu afurða umfram rekstraraðila sem eingöngu hafi með höndum slíkan rekstur. Stefndi bendir á að stefndi leggi ekki fram nein framtalsgögn í máli þessu sem sýnt geti fram á að gjald hafi verið lagt á þann rekstur stefnanda og er því mótmælt af hálfu stefnda sem röngu og ósönnuðu. Augljóst sé af ákvæðum 2. og 3. gr. laganna að slíkur rekstur falli utan við gjaldskyldu samkvæmt lögum um búnaðargjald.

Stefndi sé umsvifamikill rekstraraðili og njóti aðkeyptrar aðstoðar sérfræðinga og endurskoðenda við framtalsgerð og skattskil sín. Ljóst sé að hugsanleg mistök stefnanda við framtalsgerð og skattskil til búnaðargjalds verði ekki leiðrétt í þessu dómsmáli og yrði stefndi að beina erindi til ríkisskattstjóra um breytingu á ákvörðun um skattstofn eða skattálagningu á grundvelli 2. mgr. 101. gr. laga um tekjuskatt.

Samkvæmt framangreindu telur stefndi að sjónarmið stefnanda um að hann eigi að vera undanskilinn gjaldskyldu samkvæmt lögnum fái ekki staðist, né endurgreiðslukrafa byggð á ætluðu broti á jafnræðisreglu.

Stefndi byggir á því að engum lagalegum annmörkum sé fyrir að fara á gjaldinu sem uppfylli allar kröfur sem gerðar séu í stjórnarskrá til skatta í 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. Skýrlega sé kveðið á um í lögum nr. 84/1997, um skatthæð, um gjaldskylda aðila, gjaldstofn og álagningu gjaldsins sbr. 1. til 3. gr. og 5. gr. laganna.

Stefndi telur að það fái heldur ekki staðist að skoða beri búnaðargjald sem félagsgjald í andstöðu við félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Það sé alveg ljóst af þeim ákvæðum laganna sem rakin hafi verið hér að lögin byggji á því að um sé að ræða skattlagningu en hvorki þjónustugjald né félagsgjald. Um sé að ræða gjald sem lagt sé á tiltekna hópa einstaklinga eða lögaðila, samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins, án þess að sérstakt endurgjald eigi að koma fyrir.

Stefndi bendir á að í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 84/1997 sé kveðið á um fyrirframráðstöfun gjaldsins í ákveðnum hlutföllum til Bændasamtaka Íslands, búnaðarsambanda, búgreinasamtaka og til Bjargráðasjóðs. Þá sé í 3. mgr. 6. gr. laganna kveðið á um ráðstöfun hluta gjaldsins til ríkissjóðs. Tekur stefndi fram að sú staðhæfing í stefnu, að skipting gjaldsins sé ekki tilgreind og sundurliðuð skv. 1. mgr. 6. gr., sé röng. Þvert á móti komi sú sundurliðun skýrlega fram í viðauka við lögin, sbr. nú 3. gr. laga nr. 120/2005.

Fari svo að fallist verði á sjónarmið stefnanda um að gjaldið sé félagsgjald tekur stefndi eftirfarandi fram. Í búnaðarlögum nr. 70/1998 er kveðið á um umgerð og faglega verkaskiptingu félagasamtaka búvöruframleiðenda og kostnaðarþátttöku ríkisins við framkvæmd þeirra laga. Í 5. gr. laganna er kveðið á um að hver sá sem stundar búrekstur í atvinnuskyni eigi rétt á aðild að búnaðarsambandi síns héraðs í gegnum búnaðarfélag, búgreinafélag eða með beinni aðild eftir samþykktum viðkomandi búnaðarsambands. Stefndi tekur fram að í 1. gr. laganna sé m.a. að finna þær skilgreiningar að búfjárrækt sé starfsemi sem með skipulegu kynbótastarfi og bættri fóðrun stuðli að framförum í búfjárframleiðslu. Þá sé í þeirri grein skilgreint hvað teljist til búfjár í skilningi laganna og svín séu þar tilgreind. Þá sé búgreinasamband skilgreint sem samband búgreinafélaga eða einstakra bænda sem stundi sömu búgrein.

Stefndi bendir á að í stefnu komi fram að stefnandi sé aðili að Búnaðarsambandi Kjalarnesþings og að Svínaræktarfélagi Íslands, en það síðarnefnda sé viðurkennt búgreinasamband á sviði svínaræktar og fái í sinn hlut stærstan hluta búnaðargjalds af svínarækt, eða 0,65 af 1,20. Búnaðarsambandið fái í sinn hlut 0,10. Stefndi eigi ekki beina aðild að Bændasamtökum Íslands sem fái 0,15 í sinn hlut en hann eigi í gegnum aðild sína að Búnaðarsambandi Kjalarnesþings og Svínaræktarfélags Íslands, sem bæði séu aðilar að Bændasamtökum Íslands, óbeina aðild að Bændasamtökum Íslands. Stefndi eigi rétt á framlagi til jarðabóta og víðtækri leiðbeiningaþjónustu og annarri þjónustu í samræmi við ákvæði búnaðarlaga.

Stefndi tekur fram að til Bjargráðasjóðs renni lögum samkvæmt hluti búnaðargjalds vegna svínaafurða eða 0,30. Bjargráðasjóður sé ekki félag heldur sé hann sjálfstæð stofnun sem sinni tryggingahlutverki á sínu afmarkaða sviði í samræmi við lög nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð. Bjargráðasjóður veiti m.a. búvöruframleiðendum á sviði svínaræktar, vegna greiðsluþátttöku þeirra í

búnaðargjaldi, tryggingar á sínu sviði í formi fjárhagsaðstoðar við meiriháttar tjón á tilteknum eignum af völdum náttúruhamfara, sbr. 8. gr. laganna, og vegna meiri háttar tjóns vegna sjúkdóms, óvenjulegs veðurfars og slysa vegna tjóns á búfé, afurðum búfjár og uppskerutjóns.

Stefndi vísar því einnig eindregið á bug að lagaheimild til ráðstöfunar tekna vegna innheimtu búnaðargjalds sé úr gildi fallin. Ekki fái staðist að í 4. gr. laga nr. 120/2005 felist fyrir mæli um að lögákveðin skipting gjaldsins samkvæmt viðauka við lög in skuli falla brott, en þar sé einungis kveðið á um hvernig þau komi til framkvæmda við fyrstu ákvörðun fyrirframgreiðslu búnaðargjalds og álagningu eftir gildistöku laganna á árunum 2006 og 2007.

Stefndi vísar því loks á bug að með álagningu og innheimtu búnaðargjalds samkvæmt lögum nr. 84/1997 sé brotið gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti stefnanda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Dómstólar hafi játað löggjafanum verulegt svigrúm til að ákveða hvernig skattlagningu skuli háttáð í einstökum atriðum. Jafnframt sé löggjafanum heimilt að kveða á um að gjaldið skuli renna til félagasamtaka sem tilgreind séu í viðauka við lög in og sem hafi með höndum verkefni sem nánar séu skilgreind í búnaðarlögum nr. 70/1988 og til Bjargráðasjóðs sem hafi með höndum verkefni sem skilgreind séu í lögum um Bjargráðasjóð nr. 49/2009.

Með vísan til þess sem að framan greinir byggir stefndi á því að sýkna beri hann af öllum kröfum stefnanda í máli þessu. Ef ekki verði fallist á kröfu stefnda um sýknu byggir hann til vara á framangreindum sjónarmiðum til stuðnings varakröfu um stórkostlega lækkun stefnukrafnanna.

Stefndi telur að ekki fái staðist að stefnandi geti átt rétt til endurgreiðslu þess hluta gjaldsins sem hafi runnið til Bjargráðasjóðs sem veiti stefnanda tryggingar á starfssviði sínu. Til Bjargráðasjóðs hafi runnið samtals 12.991.470 krónur sem sundurliðist svo: Árið 2010 1.024.590 krónur, árið 2011 4.422.300 krónur, árið 2012 4.172.790 krónur, árið 2013 2.251.050 krónur og árið 2014 1.120.740 krónur.

Stefndi telur að það fái heldur ekki staðist að stefnandi geti átt rétt til endurgreiðslu gjalds sem runnið hafi til Svínaræktarfélags Íslands og hann sé félagsmaður í. Til Svínaræktarfélags Íslands hafi runnið samtals 28.148.185 krónur sem skiptist svo: Árið 2010 2.219.945 krónur, árið 2011 9.581.650 krónur, árið 2012 9.041.045 krónur, árið 2013 4.877.275 krónur og árið 2014 2.248.270 krónur.

Stefnandi sé einnig félagi í Búnaðarsambandi Kjalarnesþings og telur stefndi að hið sama gildi um þau félagasamtök, en til þeirra hafi runnið samtals 4.330.490 krónur sem skiptist svo: Árið 2010 341.530 krónur, árið 2011 1.474.100 krónur, árið 2012 1.390.930 krónur, árið 2013 750.350 krónur og árið 2014 373.580 krónur.

Til Bændasamtaka Íslands hafi runnið alls 6.495.735 krónur sem skiptist svo: Árið 2010 512.295 krónur, árið 2011 2.211.150 krónur, árið 2012 2.086.395 krónur, árið 2013 1.125.525 krónur og árið 2014 560.370 krónur.

IV

Eins og rakið hefur verið leggur stefnandi stund á svínarækt sem fellur undir atvinnugreinanúmerið 01.46 í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands (ÍSÁT2008). Hann er því gjaldskyldur búvöruframleiðandi samkvæmt 2. gr. laga nr. 84/1997 um búnaðargjald. Starfsemi stefnanda nær jafnframt til vinnslu og sölu afurðanna en þessir þættir í rekstri hans falla utan framangreinds atvinnugreinanúmers. Vegna þessarar tilhögunar á rekstri stefnanda kemur gjaldskyld

velta samkvæmt 3. gr. laga nr. 84/1997 ekki fram við búvöruframleiðslu félagsins er leiðir til gjaldskyldu þess. Við þessar aðstæður er búvöruframleiðanda heimilt að draga frá stofni til búnaðargjalds kostnað eða virðisauka af vinnslu og sölu afurðanna samkvæmt matsreglum ríkisskattstjóra, sbr. 3. málslíð 2. gr. laga nr. 84/1997. Lögin mæla því ótvírætt fyrir um að stefnanda beri að greiða búnaðargjald sem nemur veltu af sölu stefnanda á afurðum sínum að teknu tilliti til frádráttar samkvæmt framangreindum matsreglum. Því verður að hafna málsástæðum stefnanda er líta að því að álagning búnaðargjalds á hann eigi sér ekki sér stoð í lögum nr. 84/1997 þar sem enginn gjaldstofn sé fyrir hendi í hans tilviki.

Eins og þegar hefur verið gerð grein fyrir er tekið tillit til sérstöðu búrekstrar á borð við þann sem stefnandi leggur stund á með því að draga frá virðisauka eða kostnað við vinnslu og sölu afurðanna í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Stefnandi hefur ekki fært fyrir því viðhlítandi rök að með þessu sé búvöruframleiðendum, sem haga rekstri sínum með þessum hætti, mismunað samanborið við aðra gjaldskylda aðila, þannig að það feli í sér brot jafnræðisreglu stjórnskipunar- eða stjórnsvísuluréttar. Því ber einnig að hafna málsástæðu stefnanda sem er á þessu reist.

Með 6. gr. laga nr. 84/1997 og viðauka við lög, sbr. lög nr. 120/2005, er tekjum af búnaðargjaldi svínaframleiðenda ráðstafað þannig að ríflega helmingur þeirra rennur til Svínaræktarfélags Íslands sem ágreiningslaust er að teljist til búgreinasamtaka samkvæmt fyrrgreindum viðauka. Einn fjórði hluti teknanna rennur til Bjargráðasjóðs sem er starfræktur á grundvelli laga nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð. Tólf og hálf prósent tekna af búnaðargjaldi sem stefnandi greiðir stefnda fer til Bændasamtaka Íslands en ríflega 8,3% til viðkomandi búnaðarsambands. Í málatilbúnaði beggja aðila er við það miðað að þetta framlag renni til Búnaðarsambands Kjalarnesþings. Stefnandi telur að með þessu sé búnaðargjald í raun ekkert annað en félagsgjald sem innheimt sé af stefnda í þágu ofangreindra félaga eða samtaka. Með því telur stefnandi sig vera þvingaðan til aðildar að þeim í andstöðu við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 74. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um rétt manna til að stofna til félaga í löglegum tilgangi sem og bann við því að skylda menn til aðildar að félagi. Um síðargreinda atriðið eru svohljóðandi fyriræli í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar: „Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.“

Það bann sem kveðið er á um í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar tekur samkvæmt orðum sínum einungis til aðildar að félagi. Bændasamtök Íslands eru samkvæmt samþykktum sínum heildarsamtök íslenskra bænda sem einstaklingar og félög einstaklinga og lögaðila sem standa að búrekstri geta átt aðild að í þágu þess tilgangs sem þar kemur fram. Óhjákvæmilegt er að líta svo á að samtök þessi séu félag í skilningi framangreinds stjórnarskrárákvæðis. Samþykktir Búnaðarsambands Kjalarnesþings, sem áður er getið, og Svínaræktarfélags Íslands hafa ekki verið lagðar fram í máli þessu eða samþykktir annarra búnaðarsambanda og búgreinafélaga. Eins og mál þetta liggur fyrir dóminum er þó ekki efni til þess að draga í efa að þessar einingar séu félög í framangreindri merkingu.

Kemur þá til álita hvort Bjargráðasjóður sé félag í þessum skilningi. Í því efni verður að líta til þess að Bjargráðasjóði hefur verið komið á fót með lögum þar sem kveðið er á um að hann sé sjálfstæð stofnun, sem þó er „að jöfnu í sameign ríkisins og Bændasamtaka Íslands“, eins og segir í 1. gr. laga

nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð. Hlutverk sjóðsins er að öllu leyti lögbundið. Ber almennri deild sjóðsins að veita styrki og fjárhagsaðstoð vegna meiri háttar tjóns af völdum náttúruhamfara á ýmsum mannvirkjum, á heyi og vegna uppskerubrests, sbr. 8. gr. laganna. Búnaðardeild sjóðsins er hins vegar ætlað að bæta meiri háttar tjón á búfé og afurðum þess sem og á uppskerutjóni af völdum sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa, eins og nánar er fjallað um í 9. gr. laganna. Sjóðurinn er fyrst og fremst fjármagnaður með tekjum af búnaðargjaldi samkvæmt lögum nr. 84/1997, sem rennur að öllu leyti til búnaðardeildar, og framlagi ríkissjóðs, sem rennur til almennrar deildar, sbr. 5. gr. laganna. Ekki er í lögnum vikið að fjárframlagi frá Bændasamtökum Íslands. Þá er stjórn Bjargráðasjóðs skipuð af ráðherra, en þó þannig að tveir af þremur stjórnarmönnum eru tilnefndir af Bændasamtökum Íslands.

Þegar litið er til þess sem hér hefur verið rakið verður að telja að Bjargráðasjóður teljist vera stjórnvald, sem byggir tilvist sína og hlutverk alfarið á allsherjarréttarlegum grundvelli, þrátt fyrir lögbundna aðild Bændasamtaka Íslands að starfi sjóðsins. Telur dómurinn að það eitt geti ekki valdið því að líta beri á sjóðinn sem félag í merkingu 74. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að stefnandi getur ekki borið fyrir sig 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gagnvart þeim hluta búnaðargjalds sem rennur til Bjargráðasjóðs.

Kemur þá til skoðunar hvort aðrar málsástæður stefnanda en að framan greinir leiði til þess að endurgreiða beri honum þann hluta gjaldtökunnar sem ráðstafað er til búnaðardeildar Bjargráðasjóðs. Stefnandi ber því meðal annars við að ákvæði laga nr. 84/1997 með síðari breytingum um ráðstöfun tekna gjaldsins séu úr gildi fallin. Dómurinn telur að þessi málsástæða eigi ekki við rök að styðjast. Byggist sú afstaða á því að lög nr. 120/2005 breyttu bæði ákvæðum laga nr. 84/1997 um skattprósentu sem og viðauka laganna um ráðstöfun tekna af búnaðargjaldi. Samkvæmt 4. gr. breytingalaganna tóku þau gildi 1. janúar 2006. Þar segir því næst að ákvæði laganna komi til framkvæmda við ákvörðun fyrirframgreiðslu á gildistökuárinu og við álagningu búnaðargjalds á árinu 2007. Samkvæmt þessum orðum var breytingalögnum ekki markað tímabundið gildi, heldur einungis tekin afstaða til þess hvernig þau ættu að koma fyrst til framkvæmda. Þá fær dómurinn ekki séð að þessi málsástæða er lýtur gildi lagaákvæðis um ráðstöfun tekna af búnaðargjaldi haggi fyrirmælum laganna um greiðsluskyldu stefnanda til stefnda. Að öllu þessu virtu ber að hafna þessari málsástæðu stefnanda.

Með álagningu búnaðargjalds á stefnanda er eignarréttur stefnanda skertur með lagaheimild sem fullnægir skilyrðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar fyrir álagningu skatts af hálfu ríkisvaldsins. Ætla verður að það hafi verið mat löggjafans að almenningsþörf krefðist þeirrar skerðingar, en hún leggst með jöfnum þunga á alla búvöruframleiðendur í þágu þeirrar starfsemi sem kveðið er á um í viðauka við lög, sbr. fyrrgreind lög nr. 120/2005. Stefnandi hefur í máli þessu ekki hnekk þessu mati að því leyti sem tekjum af gjaldinu er varið til Bjargráðasjóðs til að standa undir lögmaeltum verkefnum búnaðardeildar sjóðsins.

Samkvæmt framansögðu verður aðalkrafa stefnanda ekki tekin til greina að því leyti sem hún felur í sér kröfu um endurgreiðslu á þeim hluta búnaðargjaldsins sem rennur til Bjargráðasjóðs. Í þeirri umfjöllun sem á eftir fylgir verður tekin afstaða til kröfu stefnanda að öðru leyti. Tekur hún til ráðstöfunar búnaðargjalds til Bændasamtaka Íslands, viðkomandi búnaðarsambands og búgreinafélags svínaframleiðenda.

Ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar bannar samkvæmt orðum sínum einungis að maður eða lögpersóna sé skylduð til aðildar að félagi. Ákvæðið stendur því vörð um réttinn til að standa utan félaga. Stefnandi hefur ekki verið skyldaður til að gerast formlegur aðili að Bændasamtökum Íslands, búnaðarsambands eða búgreinafélags. Honum er hins vegar gert skylt í formi skattálagningar að greiða búnaðargjald sem að lögum er ráðstafað til þessara félaga óháð vilja stefnanda til aðildar að þeim og án tillits til afstöðu hans til markmiða og áherslna í starfsemi þeirra.

Samtals 0,9% af gjaldskyldri veltu stefnanda, sbr. 3. gr. laga nr. 84/1997, er ráðstafað á þennan hátt til framangreindra félaga. Ekki er því um óverulega gjaldtöku að ræða í þágu starfsemi þeirra. Staðhæfingu fyrirvarsmanns stefnanda, um að stefnandi greiði ekki önnur gjöld til þessara félaga, hefur ekki verið mótmælt af hálfu stefnda. Þó að stefnandi sé beinn aðili að Svínaræktarfélagi Íslands kveðst fyrirvarsmaður stefnanda ekki alltaf hafa verið sáttur við starfsemi félagsins. Hafi hann á tímabili viljað að stefnandi gengi úr félaginu. Mátti einnig ráða af skýrslu hans að hann líti svo á að stefnandi eigi ekki val um annað en að vera í búgreinafélaginu þar sem félagið greiði svo hátt gjald til þess. Í þessu efni ber að líta til þess að rétturinn til að standa utan félaga er að hluta rökstuddur með því að séu menn skyldaðir til aðildar að félagi kunni það að girða fyrir að þeir taki höndum saman og neyti réttar síns til þess að stofna annað félag með sambærileg markmið. Þá kveðst stefnandi ekki nota þjónustu búgreinafélagsins að öðru leyti en því að hann taki þátt í kynbótastarfi á vegum þess og greiði þá hátt verð fyrir. Ósk stefnanda um að hefja sjálfur innflutning á sæði hafi ekki fengið meðbyr Matvælastofnunar en stofnunin vilji að kynbótastarfið fari fram á vegum búgreinafélagsins. Þá sæki stefnandi enga þjónustu til Bændasamtaka Íslands eða til búnaðarsambands, auk þess sem fyrirvarsmaður lýsti þeirri skoðun sinni fyrir dómi að ýmsar áherslur í starfsemi bændasamtakanna gangi gegn hagsmunum stefnanda.

Þegar á allt framangreint er litið og með hliðsjón af fyrir mælum 1. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar telur dómurinn nægjanlega fram komið að greiðsluskylda stefnanda samkvæmt lögum nr. 84/1997 feli í sér slíka íhlutun í rétt hans til þess að standa utan félaga á vegum bænda, sbr. 1. málslíð 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, að hún verði að fullnægja þeim skilyrðum sem koma fram í 2. málslíð sömu málsgreinar.

Greiðsluskylda stefnanda til viðkomandi búgreinafélags, búnaðarsambands og Bændasamtaka Íslands fullnægir skilyrði 2. málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um að vera lögmælt. Eins og rakið hefur verið verður greiðsluskyldan jafnframt að vera nauðsynleg til að félögin geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Í máli þessu hefur stefndi ekki leitast við að gera skýra grein fyrir lögmæltu hlutverki þeirra félaga sem í hlut eiga. Þegar löggjöf á þessu sviði er skoðuð kemur hins vegar í ljós að Bændasamtök Íslands hafa með höndum ýmis lögmælt verkefni við stjórn búvöruframleiðslu og uppbyggingu landbúnaðar. Þannig gegna samtökin veigamiklu hlutverki samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998. Þau gera samning við ráðherra um einstök verkefni samkvæmt lögunum, eins og segir í 3. gr. þeirra, og hafa þá almennt faglega og fjárhagslega umsjón með þeim verkefnum. Tekur það meðal annars til jarðabóta, búfjárræktunar og leiðbeiningarstarfsemi. Þá fara samtökin jafnan með fyrirvar framleiðenda búvara við framkvæmd búvörlaga nr. 99/1993, sbr. 4. gr. þeirra laga. Til að hafa stjórn á framleiðslu búvara mæla lögin fyrir um að ráðherra geri samning við Bændasamtök Íslands um magn

mjólkur og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum. Fyrirmæli eru síðan um greiðslur vegna framleiðslu sauðfjárafurða og mjólkur auk garð- og gróðurhúsaafurða í einstökum köflum laganna, en þau markast að miklu leyti af slíkum samningum sem ríkisvaldið hefur gert við bændasamtökin. Slíkir samningar eru bindandi fyrir framleiðendur viðkomandi búvara hvort sem þeir eru félagar í bændasamtökunum eða ekki, sbr. 5. mgr. 4. gr. búvörulaga.

Í fjölmörgum lögum á sviði landbúnaðar er jafnframt kveðið á um að leita skuli umsagnar Bændasamtaka Íslands um setningu reglna eða töku ákvarðana. Dæmi um það má finna í 4. gr. laga nr. 38/2013 um búfjárhald, 3. gr. laga nr. 52/2005 um gæðamat á æðardúni og 11. gr. laga nr. 96/1997 um slátrun og sláturfurðir. Þá er ekki óalgengt að samtökunum sé falið að tilnefna mann til setu í stjórnarsýslunefndum sem hafa tilteknu hlutverki að gegna á sviði landbúnaðar. Dæmi um það eru 39. og 44. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004, 21. og 25. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. og 6. gr. laga nr. 57/1990 um flokkun og mat á gærum og ull. Einnig eru dæmi þess að Bændasamtökum Íslands sé falið lögbundið stjórnarsýsluvald á afmörkuðum sviðum. Þannig úrskurða þau um kostnaðarreikninga vegna fjallaskila á eyðilöndum, sbr. 41. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni og fjallskil o.fl. og gefa út hestavegabréf vegna útflutnings hrossa, sbr. 5. gr. laga nr. 27/2011 um útflutning hrossa.

Ljóst má vera af því sem hér hefur verið rakið að löggjafinn hefur á ýmsum sviðum falið Bændasamtökum Íslands að vera í fyrirsvari fyrir búvöruframleiðendur gagnvart ríkisvaldinu og öðrum aðilum auk þess sem þeim er ætlað að tryggja bændum ákveðna sérfræðiþjónustu. Samtökunum er einnig ætlað að fara í takmörkuðum mæli með ákvörðunarvald á einstökum sviðum. Þess ber þó að geta að þau lögmæltu verkefni sem hér um ræðir snerta í afar litlum mæli framleiðendur svínaafurða eins og stefnanda. Þannig lýtur svínaframleiðsla ekki stjórn samkvæmt búvörulögum. Þá hafa ekki verið færð haldbær rök fyrir nauðsyn þess að svínaframleiðendum sé tryggð lögmælt þjónusta á vegum Bændasamtaka Íslands með skírskotun til almannahagsmuna eða réttinda annarra, en stefnandi kveðst eins og áður segir enga þörf hafa fyrir leiðbeiningaþjónustu og geta staðið sjálfstætt að búfjárræktun á sínum vegum. Með lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald er heldur ekki leitast við að tryggja að greiðslur þær sem svínaframleiðendur inna af hendi til Bændasamtaka Íslands, og nema 0,15% af gjaldskyldri veltu framleiðslunnar, sé varið í þágu uppbyggingar greinarinnar eða til að gæta hagsmuna svínaframleiðenda. Ekki liggur annað fyrir en að framlag þetta sé til frjálsrar ráðstöfunar samtakanna.

Í þessu ljósi verður á það fallist með stefnanda að greiðsluskylda hans samkvæmt lögum nr. 84/1997 í þágu Bændasamtaka Íslands fullnægi ekki því skilyrði 2. málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að vera nauðsynleg vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Með henni eru eignarréttindi hans samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar einnig skert til hagsbóta fyrir samtökin án þess að fyrir liggi að almenningsþörf krefjist hennar. Ber því að fallast á að ákvæði laga nr. 84/1997, sem mæla fyrir um að hluti búnaðargjalds sem stefnanda ber að inna af hendi skuli renna til Bændasamtaka Íslands, fari að því leyti gegn framangreindum stjórnarskrárákvæðum.

Í búnaðarlögum nr. 70/1998 eru búnaðarsambönd skilgreind í 7. tölulið 1. gr. sem svæðisbundið samband búnaðarfélaga, búgreinafélaga og/eða einstakra bænda. Á hver sá sem stundar búrekstur í atvinnuskyni rétt á því að vera aðili að búnaðarsambandi síns héraðs eftir atvikum í gegnum búnaðarfélag eða búgreinafélag. Samkvæmt 7. og 8. gr. búnaðarlaga fara búnaðarsambönd með

afmarkað hlutverk í tengslum við jarðabætur. Búnaðarsamböndum er einnig ætlað að fara með tilgreind verkefni á grundvelli annarra laga. Þannig eru þau t.d. álitsgjafar um friðun landsvæðis á grundvelli laga nr. 38/2013 um búfjárhald, sbr. 8. gr. laganna. Samkvæmt 30. gr. laga nr. 99/1993 er jafnframt unnt að fela búnaðarsambandi að skipta framleiðslu búvara milli einstakra framleiðenda innan síns héraðs á grundvelli reglugerðar sem ráðherra setur. Búnaðarsamböndum er einnig ætlað að tilnefna fagaðila til að skera úr um ágreining í tengslum við gerð og kostnað af girðingum milli landareigna, sbr. 5. og 7. gr. girðingarlaga nr. 135/2001. Þá ber sveitarstjórnnum að leita samráðs viðkomandi búnaðarsambands ef lagfæra skal girðingu á kostnað sameiganda og þegar metið er hvort leggja beri kostnað á umráðamann lands við að fjarlægja girðingar og girðingafækjur, sbr. 11. og 12. gr. girðingarlaga. Samkvæmt lögum nr. 63/1989 um hagþjónustu landbúnaðarins ber búnaðarsamböndum í landinu einnig að koma á fót bókhaldsstofum sem annast gagnaskráningu og uppgjör búreikninga fyrir bændur. Fleiri dæmi er um aðkomu búnaðarsambanda að töku ákvarðana eða stefnumótun á einstökum sviðum, sbr. 17. gr. jarðalaga nr. 81/2004, 2. mgr. 4. gr. laga nr. 40/2015 um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum, 2. mgr. 25. gr. skógræktarlaga nr. 3/1955 og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 91/2002 um varnir gegn landbroti.

Þau lögmæltu verkefni sem hér hefur verið gerð grein fyrir snúa ekki með beinum hætti að svínaframleiðendum. Í ljósi þess hvernig svínarækt er stunduð hér á landi kemur dómurinn heldur ekki auga á að þessi verkefni snerti þá tegund búvöruframleiðslu á þann veg að það geti réttlætt að svínaræktendum sé, fyrir milligöngu ríkisvaldsins, gert að greiða gjöld til viðkomandi búnaðarsambands. Í því sambandi er vísað til þess að búnaðarsambönd hafa ekki eftirlit með framleiðslu á þeirra vegum auk þess sem sú lögmælt þjónusta sem þau veita þeim virðist vera mjög takmörkuð. Engin haldbær rök hafa verið færð fyrir nauðsyn þess að svínaframleiðendum sé tryggð tiltekin lögmælt þjónusta á vegum búnaðarsambanda með vísan til almannahagsmuna eða réttinda annarra. Í ljósi fyrirmæla laga nr. 84/1997 verður enn fremur að leggja til grundvallar að framlag stefnanda til viðkomandi búnaðarsambands, sem nemur 0,10% af gjaldskyldri veltu hans, sé til frjálsrar ráðstöfunar þess.

Samkvæmt framansögðu verður einnig á það fallist með stefnanda að greiðsluskylda hans samkvæmt lögum nr. 84/1997 í þágu viðkomandi búnaðarsambands fullnægi ekki því skilyrði 2. málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að vera nauðsynleg til þess að búnaðarsambandið geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Með henni eru eignarréttindi hans samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar jafnframt skert til hagsbóta fyrir viðkomandi búnaðarsamband án þess að fyrir liggi að almenningsþörf krefjist hennar. Ber því að fallast á að ákvæði laga nr. 84/1997, sem mæla fyrir um að hluti þess búnaðargjalds sem stefnandi ber að inna af hendi renni til viðkomandi búnaðarsambands, fari að því leyti gegn framangreindum stjórnarskrárákvæðum.

Eins og rakið hefur verið er 0,65% af gjaldskyldri veltu búvöruframleiðenda varið til búgreinasamtaka. Hvorki í búnaðarlögum nr. 70/1998 né í búvörulögum nr. 99/1993 er bein skilgreining á búgreinasamtökum. Í 6. tölulið 1. gr. búnaðarlaga kemur hins vegar fram að búgreinafélag sé félag bænda á ákveðnu svæði sem stunda sömu búgrein. Þá er búgreinasamband landssamband búgreinafélaga eða einstakra bænda sem stunda sömu búgrein, sbr. 7. tölulið 1. gr.

laganna. Í 2. mgr. 4. gr. búvörulaga kemur jafnframt fram að landssamtök framleiðenda búvara geti fengið viðurkenningu ráðherra til að fara með fyrirvar fyrir framleiðendur í viðkomandi grein við gerð samninga samkvæmt a-lið 1. mgr. 30. gr. laganna. Í 3. mgr. 7. gr. laganna eru slík landssamtök kölluð búgreinasamtök, en stjórnum slíkra samtaka, sem fengið hafa viðurkenningu samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna, er þar falið að tilnefna fulltrúa í verðlagsnefnd búvara.

Dómurinn telur samkvæmt framansögðu einsýnt að með búgreinasamtökum í skilningi viðaukans við lög nr. 84/1997, sbr. lög nr. 130/2005, sé átt við samtök svæðisbundinna búgreinafélaga eða einstakra bænda sem stunda sömu búgrein. Slík samtök eru það sama og búgreinasamband í skilningi 7. töluliðar 1. gr. búnaðarlaga, en þau geta fengið viðurkenningu ráðherra til að fara með fyrirvar vegna framleiðenda búvara í viðkomandi grein, sbr. 2. mgr. 4. gr. búvörulaga. Samningar sem búgreinasamtök gera við ráðherra samkvæmt a-lið 1. mgr. 30. gr. búvörulaga skulu vera bindandi fyrir framleiðendur búvara hvort sem þeir eru félagar í samtökunum eða standa utan þeirra, sbr. 5. mgr. 4. gr. laganna.

Hvorki búnaðarlög né búvörulög mæla fyrir um önnur viðfangsefni búgreinasamtaka eða -sambanda en að framan greinir. Þá er ekki upplýst um önnur lögmælt verkefni slíkra samtaka. Eins og rakið hefur verið lýtur framleiðsla á svínakjöti ekki stjórn samkvæmt búvörulögum. Þá verður ekki annað ráðið af lögum nr. 84/1997 en að framlag stefnanda til búgreinasamtaka svínaframleiðenda sé þeim til frjálsrar ráðstöfunar. Eins og fram hefur komið telur stefnandi hagsmunum sínum betur borgið utan samtaka svínaframleiðenda. Af þessum sökum verður á það fallist að greiðsluskylda stefnanda samkvæmt lögum nr. 84/1997 í þágu búgreinasamtakanna fullnægi ekki því skilyrði 2. málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að vera nauðsynleg til þess að þau geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Með henni eru eignarréttindi hans samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar jafnframt skert til hagsbóta fyrir viðkomandi samtök án þess að fyrir liggja að almenningsþörf krefjist hennar. Ber því að fallast á að ákvæði laga nr. 84/1997, sem leiða til þess að hluti búnaðargjalds sem stefnandi hefur innt af hendi rennur til búgreinasamtaka svínaframleiðenda, fari að því leyti gegn framangreindum stjórnarskrárákvæðum.

Samkvæmt framansögðu brjóta fyrirmæli laga nr. 84/1997 um búnaðargjald í bága við ákvæði 2. mgr. 74. gr. og 72. gr. stjórnarskrárinnar að því leyti sem tekjum af því gjaldi frá svínaframleiðendum hefur verið ráðstafað til Bændasamtaka Íslands, viðkomandi búnaðarsambands og búgreinasamtaka svínaframleiðenda. Nemur þessi hluti búnaðargjalds 0,9 prósentustigum af því 1,2% gjaldi sem lagt er á gjaldskylda veltu stefnanda. Ekki er hins vegar á það fallist með stefnanda að 0,3 prósentustiga hlutur af sama gjaldstofni sem rennur til Bjargráðasjóðs sé andstæður lögum eða fari í bága við stjórnskipunarreglur.

Af þessu leiðir að 0,9% álagning búnaðargjalds á stefnanda af þeirri 1,2% gjaldtöku, sem stefnandi sætti á grundvelli laga nr. 84/1997 á þeim árum sem kröfugerð hans tekur til, var óheimil samkvæmt gildandi stjórnslögum. Var stefnanda því óskyldt að inna þennan hluta gjaldsins af hendi og ber að líta svo á að um ofgreiddan skatt hafi verið að ræða lögum samkvæmt, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Með stoð í því ákvæði ber stefnda, íslenska ríkinu, sem annaðist álagningu og innheimtu gjaldsins, að endurgreiða stefnanda þennan hluta þess.

Stefndi hefur ekki hreyft andmælum við því að stefnandi hafi innt gjöldin af hendi á þann hátt sem lýst er í stefnu. Stefnandi hefur að sama skapi ekki hreyft andmælum við staðhæfingum stefnda um það með hvaða hætti heildargreiðslum stefnanda til stefnda á grundvelli laganna hefur verið ráðstafað á sama tíma. Eins og málið liggur fyrir þykir rétt að draga þann hluta gjaldanna sem ráðstafað var til Bjargráðasjóðs, og sem nemur samtals 12.991.470 krónum, frá stefnukröfum. Verður því fallist á að stefnda beri að greiða stefnanda 38.974.412 krónur með þeim vöxtum sem í dómsorði greinir en engin mótmæli hafa komið fram við vaxtakröfu stefnanda. Með vísan til 12. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu er ekki þörf á að dæma að vextir skuli lagðir við höfuðstól á 12 mánaða fresti.

Samkvæmt framansögðu og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað sem þykir í ljósi umfangs málsins og reksturs þess fyrir dómi hæfilega ákveðinn 1.500.000 krónur.

Dómsuppkvaðning hefur dregist fram yfir frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 en aðilar og dómari voru sammála um að ekki væri þörf á að flytja málið að nýju.

Ásmundur Helgason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Stjórnugrís hf., 38.974.412 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 3.073.734 krónum frá 30. desember 2010 til 1. desember 2011, af 8.949.513 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2012, af 16.340.630 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2012, af 24.686.218 krónum frá þeim degi til 28. desember 2012, af 28.859.015 krónum frá þeim degi til 29. nóvember 2013, af 33.361.101 krónu frá þeim degi til 30. desember 2013, af 35.612.136 krónum frá þeim degi til 26. nóvember 2014 og af 38.974.412 krónum frá þeim degi til 18. desember 2014, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 38.974.412 krónum frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 1.500.000 krónur í málskostnað.