

r 2010, fimmtudaginn 23. september, var í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr.

E-284/2010:

Matfugl ehf.

gegn

Íslenzka ríkinu

kveðinn upp svohljóðandi

d ó m u r

I

Mál þetta, sem dómtekið var miðvikudaginn 1. september sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Matfugli ehf., kt. 000000-0000, Völuteigi 2, Mosfellsbæ, með stefnu, birtri 13. janúar 2010, á hendur Íslenzka ríkinu, kt. 000000-0000, Arnarhváli, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda kr. 39.040.821, með 7,70% ársvöxtum af kr. 860.923 frá 10.10. 2005 til 01.11. 2005, en af kr. 860.923 með 8% ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. 2005, af kr. 1.712.315 með 8% ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. 2005, en af kr. 2.477.665 með 8% ársvöxtum frá þeim degi til 01.01. 2006, en af kr. 2.477.665 með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. 2006, en af kr. 3.207.894 með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.02. 2006, en af kr. 3.899.555 með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.03. 2006, en af kr. 4.875.338 með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.04. 2006, en af kr. 5.686.685 með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 01.05. 2006, en af kr. 5.686.685 frá þeim degi til 10.05. 2006, en af kr. 6.665.853 með 8,7% ársvöxtum frá þeim degi til 10.06. 2006, en af kr. 7.523.242 með 8,7% ársvöxtum frá þeim degi til 01.07. 2006, en af kr. 7.523.242 með 9,30% ársvöxtum frá þeim degi til 10.07. 2006, en af kr. 8.597.902 með 9,3% ársvöxtum frá þeim degi til 01.08. 2006, en af kr. 8.597.902 með 9,7% ársvöxtum frá þeim degi til 10.08. 2006, en af kr. 9.448.416 með 9,7% ársvöxtum frá þeim degi til 01.09. 2006, en af kr. 9.448.416 með 10,0% ársvöxtum frá þeim degi til 10.09. 2006, en af kr. 10.263.212 með 10,0% ársvöxtum frá þeim degi til 01.10. 2006, en af kr. 10.263.212 með 10,30% ársvöxtum frá þeim degi til 10.10. 2006, en af kr. 11.236.004 með 10,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. 2006, en af kr. 12.185.999 með 10,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. 2006, en af kr. 13.164.660 með 10,3% ársvöxtum frá þeim degi til 01.01. 2007, en af kr. 13.164.660 með 10,7%

ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. 2007, en af kr. 14.308.069 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.02. 2007, en af kr. 15.347.541 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.03. 2007, en af kr. 16.340.415 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.04. 2007, en af kr. 17. 208.806 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.05. 2007, en af kr. 18.114.383 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.06. 2007, en af kr. 18.970.195 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.07. 2007, en af kr. 19.987.893 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.08. 2007, en af kr. 21.060.667 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.09. 2007, en af kr. 22.112.145 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. 2007, en af kr. 23.055.891 með 10,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.12. 2007, en af kr. 23.055.891 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. 2007, en af kr. 24.137.877 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. 2008, en af kr. 25.129.797 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.02. 2008, en af kr. 26.037.982 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.03. 2008, en af kr. 27.382.161 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.04. 2008, en af kr. 28.499.994 með 11,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.05. 2008, en af kr. 28.499.994 með 12,30%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.05. 2008, en af kr. 29.539.087 með 12,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.06. 2008, en af kr. 30.915.197 með 12,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.07. 2008, en af kr. 31.915.737 með 12,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.09. 2008, en af kr. 34.247.478 með 12,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.10. 2008, en af kr. 35. 202.508 með 12,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.11. 2008, en af kr. 35. 202.508 með 10,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. 2008, en af kr. 36.367.995 með 10,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.12. 2008, en af kr. 36.367.995 með 14,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. 2008, en af kr. 37.295.244 með 14,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. 2009, en af kr. 38.262.968 með 14,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.02. 2009, en af kr. 38.262.968 með 13,3%
ársvöxtum frá þeim degi til 10.02. 2009, en af kr. 39.040.821 með
13,3% ársvöxtum frá þeim degi til 01.03. 2009, en af kr. 39.040.821 með 12,7%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.05. 2009, en af kr. 39.040.821 með 12,0%
ársvöxtum frá þeim degi til 01.06. 2009, en af kr. 39.040.821 með 7,0% ársvöxtum
frá þeim degi til 08.10. 2009, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga
nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá þeim degi til greiðsludags. Jafnframt er
gerð krafa um málskostnað úr hendi stefnda að skaðlausu skv. mati dómsins.

Dómkröfur stefnda eru þær **aðallega**, að stefndi verði sýknaður af öllum
kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati
réttarins, en **til vara**, að stefnukröfurnar verði stórkostlega lækkaðar, og máls
kostnaður verði í því tilviki látinn niður falla.

II

Málavextir

Málavextir eru óumdeildir og er þeim lýst svo í stefnu:

Málið lýtur að ágreiningi á túlkun 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum. Samkvæmt tilvísuðu ákvæði skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit kjötskoðunarlækna með sláturafurðum, innheimta gjald af sláturleyfishöfum af öllu innvegnu kjöti í sláturhúsi, sem rennur í sérstakan sjóð í vörzlu Matvælastofnunar.

Eftirlitsgjald þetta miðast við raunkostnað og skal vera kr. 2,10 fyrir hvert kíló kindakjöts, kr. 3,00 fyrir hvert kíló svínakjöts, kr. 2,20 fyrir hvert kíló nautgripakjöts, kr. 2,90 fyrir hvert kíló hrossakjöts og kr. 6,50 fyrir hvert kíló alifuglakjöts. Í 1. gr. reglugerðar nr. 336/2005, um innheimtu gjalds vegna heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum, setti með stoð í lögnum, segir jafnframt að innheimt gjald miðist við raunkostnað við heilbrigðiseftirlitið. Í 4. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega tiltekið til hvaða þátta í heilbrigðiseftirliti sláturafurða gjaldinu er ætlað að standa straum af. Í 5. gr. hennar segir, að sláturleyfishafa sé skylt að standa skil á gjaldi eftir lok hvers tímabils, þannig að fyrir framleiðslu hvers mánaðar skuli gjalddagi vera 10. dag þar næsta mánaðar á eftir.

Stefnandi, sem framleiðandi alifuglakjöts og sláturleyfishafi, hefur þurft að reiða ofangreint eftirlitsgjald af hendi. Stefnandi telur hins vegar, að hann hafi ofgreitt hlutaðeigandi gjald, þar sem hið innheimta gjald, sem stefnandi hefur reitt af hendi, hafi ekki svarað til raunkostnaðar af eftirlitinu, svo sem hin almennu lög og reglugerðin, sett með stoð í þeim, ráðgera hins vegar.

Vegna þessa ritaði stefnandi Matvælastofnun, en gjaldið rennur í sérstakan sjóð í vörzlu hennar, erindi, dags. 30. apríl 2009 og 22. maí 2009, þar sem farið var fram á, að Matvælastofnun sýndi fram á útlagðan raunkostnað við kjötskoðun í sláturhúsi stefnanda í Mosfellsbæ, ásamt því að stofnunin endurgreiddi stefnanda mismuninn á hinu innheimta gjaldi annars vegar og raunkostnaðinum hins vegar. Kveðst stefnandi raunar þegar árið 2005 hafa gert athugasemdir vegna þessa, sbr. bréf stefnanda til stefnda, dags. 2. febrúar 2005.

Í svarbréfi stofnunarinnar til stefnanda, dags. 28. maí 2009, upplýsti stofnunin, að hún hefði tekið saman yfirlit vegna reksturs heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum, sundurliðað niður á einstakar kjöttegundir, fyrir árin 2006, 2007 og 2008, en rekstraryfirlit væri gert upp á ársgrundvelli. Ekki væri hins vegar hægt að sundurliða rekstrartölur niður á einstakar kjöttegundir fyrir árin 2004 og 2005, þar sem bókhald þáverandi Embættis yfirdýralæknis hefði verið fært með þeim hætti, að öll gjöld voru færð til gjalda án sundurliðunar niður á einstakar kjöttegundir. Samkvæmt svarbréfi stofnunarinnar var hið innheimta gjald vegna alifugla árið 2006 kr. 42.158.000; árið 2007 kr. 47.800.000 og árið 2008 kr. 47.994.000. Kostnaður vegna sama tímabila hafi hins vegar verið kr. 17.790.000 árið 2006, kr. 23.529.000 árið 2007, og kr. 19.667.000 árið 2008. Af framangreindu telur stefnandi ótvírætt mega ráða að innheimt gjald, vegna alifugls sé langtum hærra en nemur raunkostnaði af eftirliti. Í erindi Matvælastofnunar var kröfu stefnanda um endurgreiðslu ofgreiddra gjalda hins vegar hafnað á þeim grundvelli, að stofnunin hefði, við innheimtu gjaldsins, farið að þeim lögum, sem giltu um heilbrigðiseftirlit með sláturdýrum og afurðum, og innheimt hjá sláturleyfishöfum þau gjöld, sem löggjafinn hefði ákveðið með lögum nr. 96/1997.

III

Málsástæður stefnanda

Stefnandi kveðst vera einn stærsti alifuglaframleiðandi landsins. Hafi hann, á grundvelli laga nr. 96/1997 og reglugerðar, settri með stoð í þeim, nr. 336/2005, þurft að greiða eftirlitsgjald.

2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 kveði á um, að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skuli, til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit kjötskoðunarlækna með sláturafurðum, innheimta gjald af sláturleyfishöfum af öllu innvegna kjöti í sláturhúsi, sem renni í sérstakan sjóð í vörzlu Matvælastofnunar. Eftirlitsgjald þetta miðist við raunkostnað. Sé gjaldið fyrir alifuglakjöt ákveðið kr. 6,50 fyrir hvert kíló.

Fyrir liggi hins vegar, sbr. áðurgreint bréf Matvælastofnunar til stefnanda, að innheimt gjald fyrir alifuglakjöt á árunum 2006-2008 sé miklu hærri fjárhæð en nemi raunkostnaði.

Stefnandi byggir á því, að túlka verði ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 336/2005, með þeim hætti, að innheimt eftirlitsgjald eigi eingöngu að standa straum af raunkostnaði við heilbrigðiseftirlit vegna hvernar tegundar sláturafurða. Óheimilt sé, án skýrrar lagaheimildar, að láta tiltekinn notendahóp, hér alifuglaframleiðendur, greiða mun herra þjónustugjald en almennt hljótist af því að veita umrædda þjónustu til að afla fjár til að greiða niður þjónustuna fyrir annan notendahóp. Af erindi Matvælastofnunar til stefnanda, dags. 28. maí 2009, sé hins vegar ljóst, að svo virðist ástatt um alifuglaframleiðendur, þ.e.a.s. þeir, þ.m.t. stefnandi, séu látnir niðurgreiða kostnað af eftirliti með t.d. svínunum og sauðfé. Stefnandi byggir jafnframt á því, að við beitingu gjaldtökuheimilda í lögum beri að gæta jafnræðis og samræmis. Af því leiði jafnframt, að túlka beri umþrætt ákvæði þannig, að innheimt eftirlitsgjald eigi eingöngu að standa straum af raunkostnaði við heilbrigðiseftirlit vegna hvernar tegundar sláturafurða. Þar sem gjaldið, í tilviki alifugla, geri það hins vegar ekki, sé í reynd um ofgreiðslu gjalda að ræða, sem stefnandi eigi rétt á að fá endurgreidda, sbr. og 1. gr. laga nr. 29/1995, sem kveði á um, að stjórnvöld, sem innheimti skatta eða gjöld, skuli endurgreiða það fé, sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt, ásamt vöxtum samkvæmt 2. gr. laganna.

Stefnandi byggir jafnframt á því í þessu sambandi, að yrði stefnanda gert að greiða herra gjald, en nemi raunkostnaði af eftirlitinu, þá væri í reynd um skatt að ræða. Af orðalagi 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 336/2005, sé hins vegar ljóst, að vilji löggjafans standi ekki til skattheimtu í þessu tilliti. Þvert á móti sé umþrættu gjaldi ætlað að vera þjónustugjald, þ.e.a.s. því er ætlað að vera greiðsla sem tilteknum aðilum er gert að greiða hinu opinbera fyrir sérgreint endurgjald, þ.e. eftirlit hins opinbera. Stefnandi vísir jafnframt til þess, að til að um lögmæta skattlagningu væri að ræða, yrði hún að eiga sér skýra og ótvíræða lagastoð, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrár.

Stefnandi vísi jafnframt til þess, að það sé margstaðfest, að þegar ekki sé til að dreifa skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrár, sé óheimilt að byggja „fjárhæð“ gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Gjaldið megi ekki vera hærra en sá kostnaður, sem almennt hljótist af því að veita umrædda þjónustu. Ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds verði jafnframt að byggjast á traustum útreikningi. Að öðrum kosti séu lagaákvæði, sem heimili töku þjónustugjalds, notuð í skattalegu sjónarmiði um almenna fjáröflun, svo sem hér sé ástatt að mati stefnanda, en slíkt brjóti jafnframt í bága við 40. og 77. gr. stjórnarskrár.

Stefnandi byggir einnig á því, að einungis sé heimilt að ráðstafa þjónustugjaldi til að mæta þeim kostnaðarliðum, sem mælt sé fyrir í lögum. Þeim áskilnaði sé hins vegar ekki fullnægt hér, enda gjaldinu ráðstafað til að mæta kostnaði af eftirliti með öðrum kjöttegundum.

Stefnandi telji öll framangreind atriði, hvert um sig og saman, leiða til þess að umþrætt gjaldtaka gagnvart stefnanda sé ólöglegt, þ.e.a.s. að svo miklu leyti sem innheimt gjöld svari ekki kostnaði af eftirlitinu (séu umfram kostnaðinn).

Stefnandi vísi til þess, sbr. og að framan, að samkvæmt 1. gr. laga nr. 29/1995 skuli stjórnvöld, sem innheimti skatta eða gjöld, endurgreiða það fé, sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt, ásamt vöxtum samkvæmt 2. gr. laganna.

Fyrir liggir, að samkvæmt svarbréfi Matvælastofnunar hafi hið innheimta gjald vegna alifugla árið 2006 verið kr. 42.158.000, árið 2007 kr. 47.800.000 og árið 2008 kr. 47.994.000. Gjöld stefnanda vegna ársins 2006 hafi verið kr. 19.806.204; vegna ársins 2007 kr. 21.052.453 og vegna ársins 2008 kr. 22.038.712. Af framangreindu leiði, að hlutfall greiðslna stefnanda af innheimtum gjöldum á þessum tímabilum hafi verið 47% á árinu 2006, 44% á árinu 2007 og 45,9% á árinu 2008, eða að meðaltali 45,6%. Rétt sé að taka fram, að reikningshaldsmánuður sé ávallt einum mánuði á eftir sláturmánuði. Því sé gerður reikningur í janúar vegna desember, í febrúar vegna janúar o.s.frv.

Hin ætluðu ofteknu gjöld vegna sama tímabils, þ.e. áranna 2006-2008, nemi samkvæmt erindi Matvælastofnunnar kr. 24.368.000 fyrir árið 2006, kr. 24.271.000 fyrir árið 2007 og kr. 28.327.000 vegna ársins 2008. Hlutfall oftekinna gjalda fyrir sömu ár séu að sama skapi 57,8% fyrir 2006, 50,78% fyrir 2007, og 59% fyrir árið 2008.

Stefnandi byggir á því að vegna hveðrar greiðslu, sem hann hafi innt af hendi á árinu 2006, eigi hann rétt á að fá endurgreidda fjárhæð, sem svari til hlutfalls þess, sem oftekið hafi verið. Hið sama gildi um árin 2007 og 2008.

Endurgreiðsla verði þá svofelld:

-				
<u>Skuldfærslumánuður</u>	<u>Sláturmánuður</u>	<u>Upphæð</u>	<u>Greiðslud.</u>	<u>Fjárhæð endurgreiðslu (57,8% af upphæð)</u>

febrúar 2006	janúar 2006	1.688.206	10.03.2006	975.783
mars 2006	febrúar 2006	1.403.714	10.04.2006	811.347
apríl 2006	mars 2006	1.694.063	10.05.2006	979.168
maí 2006	apríl 2006	1.483.372	10.06.2006	857.389
júní 2006	maí 2006	1.859.273	10.07.2006	1.074.660
júlí 2006	júní 2006	1.471.477	10.08.2006	850.514
ágúst 2006	júlí 2006	1.409.681	10.09.2006	814.796
september 2006	ágúst 2006	1.683.032	10.10.2006	972.792
október 2006	september 2006	1.643.590	10.11.2006	949.995
nóvember 2006	október 2006	1.693.185	10.12.2006	978.661
desember 2006	nóvember 2006	1.978.217	10.01.2007	1.143.409
janúar 2007	desember 2006	1.798.394	10.02.2007	1.039.472
				(50,78% af upphæð)
febrúar 2007	janúar 2007	1.955.246	10.03.2007	992.874
mars 2007	febrúar 2007	1.710.105	10.04.2007	868.391
apríl 2007	mars 2007	1.783.334	10.05.2007	905.577
maí 2007	apríl 2007	1.685.333	10.06.2007	855.812
júní 2007	maí 2007	2.004.132	10.07.2007	1.017.698
júlí 2007	júní 2007	2.112.591	10.08.2007	1.072.774
ágúst 2007	júlí 2007	2.070.653	10.09.2007	1.051.478
október 2007	september 2007	1.858.500	10.11.2007	943.746
nóvember 2007	október 2007	2.130.733	10.12.2007	1.081.986
desember 2007	nóvember 2007	1.953.367	10.01.2008	991.920
janúar 2008	desember 2007	1.788.469	10.02.2008	908.185
				(59% af upphæð)
febrúar 2008	janúar 2008	2.278.270	10.03.2008	1.344.179
mars 2008	febrúar 2008	1.894.633	10.04.2008	1.117.833
apríl 2008	mars 2008	1.761.175	10.05.2008	1.039.093
maí 2008	apríl 2008	2.332.389	10.06.2008	1.376.110
júní 2008	maí 2008	1.695.831	10.07.2008	1.000.540
ágúst 2008	júní/júlí 2008	3.952.104	10.09.2008	2.331.741
september 2008	ágúst 2008	1.618.695	10.10.2008	955.030
október 2008	september 2008	1.975.402	10.11.2008	1.165.487
nóvember 2008	október 2008	1.571.609	10.12.2008	927.249
desember 2008	nóvember 2008	1.640.210	10.01.2009	967.724
janúar 2009	desember 2008	1.318.395	10.02.2009	777.853

Til viðbótar framangreindu setji stefnandi fram kröfu um endurgreiðslu þeirra fjármuna, sem hafi verið inntir af hendi á árinu 2005, að svo miklu leyti sem endurgreiðslukrafa stefnanda teljist ekki fyrnd. Ekki liggi fyrir af hálfu Matvælastofnunar, hver innheimta stofnunarinnar var vegna alifugla árið 2005. Fyrir liggi hins vegar, að meðaltal oftekinna gjalda á tímabilinu 2006-2008 hafi verið 55,86%. Í samræmi við það sé sú prósentutala notuð til grundvallar kröfu um endurgreiðslu af hverri ætlaðri ofgreiddri fjárhæð á árinu 2005.

<u>Skuldfærslumánuður</u>	<u>Sláturmánuður</u>	<u>Upphæð</u>	<u>Greiðslud.</u>	<u>Fjárhæð endurgreiðslu (55,86% af upphæð).</u>	
	september 2005	ágúst 2005	1.541.215	10.10.2005	860.923
	október 2005	september 2005	1.524.153	10.11.2005	851.392
	nóvember 2005	október 2005	1.370.122	10.12.2005	765.350
	desember 2005	nóvember 2005	1.307.248	10.01.2006	730.229
	janúar 2006	desember 2005	1.238.205	10.02.2006	691.661

Rétt sé að taka fram, að stefnandi hafi höfðað mál til endurgreiðslu umkrafinna gjalda með stefnu, þingfestri þann 15. október 2009. Málið hafi verið fellt niður þann 14. janúar 2010, þar sem talið hafi verið rétt að gera ákveðnar tölulegar breytingar. Sé stefnanda heimilt að höfða nýtt mál, sbr. mál þetta, til greiðslu á sömu skuldum, án þess að þær verði taldar fyrndar, sbr. 11. gr. laga nr. 14/1905 um fyrningu kröfuréttinda.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 29/1995 skuli, við endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda skv. 1. gr., greiða gjaldanda vexti, sem skuli vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveði og birti skv. 1. mgr. [8. gr. laga nr. 38/2001](#) um vexti og verðtryggingu, af því fé, sem oftekið hafi verið, frá þeim tíma, sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fari fram. Í samræmi við framangreint sé krafizt vaxta af hverri ofangreindri greiðslu frá tímamarki hlutaðeigandi greiðslu til og með útgáfudags stefnu þessarar, en krafizt sé dráttarvaxta frá þeim degi til og með greiðsludags, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, sem kveði á um, að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skuli greiða dráttarvexti skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim tíma, er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda. Sé stefnufjárhæð málsins sett fram í samræmi við framangreint.

Um lagarök vísi stefnandi einkum til laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðissskoðun og gæðamat á sláturafurðum, reglugerðar nr. 336/2005 um innheimtu gjalds vegna heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum, laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, laga

nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, 40. og 77. gr. stjórnarskrár, auk meginreglna stjórnsýsluréttar.

Málsástæður stefnda

Í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 komi fram, að heilbrigðisskoðun skuli fara fram á öllum sláturdýrum, áður en slátrun fari fram. Þá skuli allar sláturafurðir í sláturhúsum heilbrigðisskoðaðar, áður en þær fari til frekari vinnslu og dreifingar. Að lokinni skoðun skuli afurðir merktar um skoðunina.

Ákvæði 2. mgr. 11. gr. laganna hafi upphaflega hljóðað svo:

Til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit kjötskoðunarlækna með sláturafurðum skal landbúnaðarráðherra innheimta gjald af sláturleyfishöfum af öllu innvegnum kjöti í sláturhúsi sem rennur í sérstakan sjóð í vörslu landbúnaðarráðuneytisins. Eftirlitsgjald þetta miðast við raunkostnað og skal vera allt að 2,50 kr. á hvert kíló kjöts.

Með lögum nr. 82/2002 hafi verið gerð breyting á 2. málslíð 2. mgr. 11. gr. þannig að málslíðurinn orðaðist svo:

Eftirlitsgjald þetta miðast við raunkostnað og skal vera 2,10 kr. fyrir hvert kíló kindakjöts, 3,00 fyrir hvert kíló svínakjöts, 2,20 kr. fyrir hvert kíló nautgripakjöts, 2,90 fyrir hvert kíló hrossakjöts og 6,50 kr. fyrir hvert kíló alifuglakjöts.

Ákvæði 2. og 3. mgr. 11. gr. hljóði nú svo með áorðnum breytingum á 2. mgr.:

Til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit kjötskoðunarlækna með sláturafurðum skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra innheimta gjald af sláturleyfishöfum af öllu innvegnum kjöti í sláturhúsi sem rennur í sérstakan sjóð í vörslu Matvælastofnunar. Eftirlitsgjald þetta miðast við raunkostnað og skal vera 2,10 kr. fyrir hvert kíló kindakjöts, 3,00 fyrir hvert kíló svínakjöts, 2,20 kr. fyrir hvert kíló nautgripakjöts, 2,90 fyrir hvert kíló hrossakjöts og 6,50 kr. fyrir hvert kíló alifuglakjöts.

Ráðherra setur nánari ákvæði um framkvæmd eftirlits og innheimtu eftirlitsgjalds samkvæmt þessari grein.

Ekki sé um það deilt, að kostnaður við heilbrigðiseftirlit með alifuglaslátrun hafi farið lækkandi, og tekjur af lögákveðnu gjaldi vegna heilbrigðiseftirlits við þá framleiðslu hafi reynzt hærrí frá árinu 2006 en gjaldfærður kostnaður við það eftirlit. Hins vegar hafi verið í heild tap á sjóðnum á öllu þessu tímabili, þar sem innheimt gjöld hafi ekki staðið undir kostnaði, sbr. bréf Matvælastofnunar á dskj. nr. 6. Lækkun tilkostnaðar við eftirlit með alifuglum stafi bæði af því, að alifuglaframleiðendur sendi ekki lengur sýkta sláturhópa í sláturhús og af því, að sláturhópar alifugla séu stærri en áður, sbr. bréf stefnanda á dskj. nr. 4.

Af hálfu landbúnaðarráðherra hafi, eftir lagabreytinguna með lögum nr. 82/2002, í þriggung verið hlutast til um að gerðar yrðu breytingar á 2. mgr. 11. gr. í þá veru, að eftirlitsgjald yrði þjónustugjald og ráðherra heimilað að setja gjaldskrá um eftirlitið, þannig að betur væri hægt að endurspeglar raunverulegan kostnað og bregðast við hækkunum og lækkunum á raunkostnaði. Frumvörp í þá veru hafi verið lögð fram á árunum 2005 til 2006 á 131., 132. og 133. löggjafarþingi, án þess að þau næðu fram að ganga. Ekkert þeirra hafi verið afgreitt úr nefnd í kjölfar 1. umræðu. Hafi hagsmunaaðilar, þ. á m. þeir, sem töluðu máli framleiðenda alifuglaafurða og alifuglasláturhúsa, eindregið lagzt gegn öllum þessum frumvörpum, sbr. bréf sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á dskj. nr. 10.

Ekki sé unnt að fallast á þau sjónarmið stefnanda, að hin umþrætta gjaldtaka sé ólögmat gagnvart stefnanda að því marki sem innheimt gjöld vegna alifugla séu umfram kostnað við það eftirlit. Frá því að lög nr. 96/1997 öðluðust gildi og fram til gildistöku breytingarlaga nr. 82/2002 hinn 1. júní 2002 skyldi ráðherra ákveða fjárhæð eftirlitsgjaldsins með hliðsjón af kostnaði við eftirlitið allt, að hinni tilgreindu hámarksfjárhæð, og skyldi sama kílóagjald lagt á allt kjöt. Þrátt fyrir að í lögum nr. 82/2002 segði, að eftirlitsgjaldið miðaðist við raunkostnað, hafi löggjafinn jafnframt ákveðið nákvæmlega, hver sú fjárhæð ætti að vera, sem innheimta skyldi fyrir hverja kjöttegund fyrir sig, og sé engu svigrúmi samkvæmt lögunum til að dreifa til hækkunar eða lækkunar þess gjalds, sem þannig sé ákveðið í lögunum að innheimta skuli, eða veitt nein heimild til endurgreiðslu þess.

Engum lögvörðum rétti stefnanda til endurgreiðslu á hluta innheimtra eftirlitsgjalda sé þannig til að dreifa. Eftir þær breytingar, sem gerðar hafi verið með lögum nr. 82/2002, beri eftirlitsgjaldið flest merki um skattheimtu, og lagaheimild til álagningar og innheimtu þess umframkostnaðar vegna einstakra tegunda afurða til að mæta auknum kostnaði annarra afurða uppfylli skilyrði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Gjaldið eigi sér þannig skýra og ótvíræða lagastof í skilningi 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ekkert valdframsal eigi sér stað til stjórnvalda varðandi gjaldtökuna. Í ákvæðinu komi fram, hvaða aðilar séu gjaldskyldir, hver gjaldstofninn sé, og gjaldið sé ákveðið í lögunum sjálfum og kveðið á um, að það skuli vera fastákveðin krónutala fyrir hvert kíló kjöts af einstökum afurðum. Allar breytingar á gjaldinu verði þannig að gerast með lögum, hvort heldur sem sé til hækkunar eða lækkunar, og engin heimild sé veitt til endurgreiðslu þess gjalds, sem lögin kveði á um að skuli innheimta. Beri þannig að sýkna af öllum kröfum stefnanda.

Ekki sé tölulegur ágreiningur í málinu. Kröfur stefnanda vegna ársins 2006 nemi samtals kr. 11.447.986, vegna ársins 2007 nemi þær samtals kr. 10.690.441 og vegna ársins 2008 samtals kr. 13.002.839. Varakröfu sína um lækkun reisi stefndi í fyrsta lagi á því að sýkna beri af öllum kröfum stefnanda vegna ársins 2005 að fjárhæð samtals kr. 3.899.555, sem stefnandi reisi við meðaltal oftekinna gjalda á tímabilinu 2006 til 2008. Engra haldbærra gagna njóti við um ofgreiðslu stefnanda vegna alifugla á árinu 2005.

Kröfum stefnanda, um að einstakar greiðslur innan árs beri vexti að liðnum mánuði frá sláturdegi, sé mótmælt. Fáist ekki séð, að slík krafa geti átt neina lagastoð. Ljóst sé, að ekkert geti legið fyrir um ofgreidd gjöld, og þar með rétt einstakra sláturleyfishafa sem gjaldenda til endurgreiðslu, fyrir en eftir uppgjör ársreiknings. Samkvæmt því sé því mótmælt, að kröfur stefnanda vegna höfuðstóls ætlaðrar ofgreiðslu einstakra ára, sbr. hér að ofan, geti borið vexti frá fyrri tíma en miðað við 1. marz næsta ár á eftir.

IV

Forsendur og niðurstaða

Í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðissskoðun og gæðamat á sláturafurðum segir svo:

Til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit kjötskoðunarlækna með sláturafurðum skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra innheimta gjald af sláturleyfishöfum af öllu innvegna kjöti í sláturhúsi, sem rennur í sérstakan sjóð í vörslu Matvælastofnunar. Eftirlitsgjald þetta miðast við raunkostnað og skal vera 2,10 kr. fyrir hvert kíló kindakjöts, 3,00 kr. fyrir hvert kíló svínakjöts, 2,20 kr. fyrir hvert kíló nautgripakjöts, 2,90 kr. fyrir hvert kíló hrossakjöts og 6,50 kr. fyrir hvert kíló alifuglakjöts.

Eftirlitsgjaldið var ákveðið eins og þarna greinir með breytingarlögum nr. 82/2002, en fyrir þá breytingu skyldi eftirlitsgjaldið miðast við raunkostnað og vera allt að 2,50 kr. á hvert kíló kjöts, óháð tegund.

Samkvæmt framangreindum lagaákvæðum þykir ljóst, að löggjafinn hafi ætlað eftirlitsgjaldinu að vera þjónustugjald fyrir tiltekna veitta þjónustu. Kemur sú ætlan enn skýrar í ljós við breytinguna, sem varð á 2. mgr. 11. gr. með l. n.r. 82/1992, þar sem mismunandi gjald er ákveðið fyrir hvern kjötflokk. Segir svo m.a. í nefndaráliti með frumvarpi með þeim lögum:

Með frumvarpinu er lagt til að hámark gjalds sem heimilt er að innheimta fyrir heilbrigðiseftirlit með sláturafurðum í sláturhúsum verði hækkað úr 2,50 kr. í 3,46 kr. á hvert kíló kjöts.

Fyrir nefndina hafa verið lögð gögn frá yfirdýralækni sem sýna skiptingu kostnaðar við eftirlit milli einstakra dýrategunda. Samkvæmt þeim upplýsingum er hlutfallslega mestur kostnaður við eftirlit með alifuglakjöti, einkum vegna salmonellu- og kampýlobactersmits. Nefndin telur eðlilegt að hver grein um sig beri þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst og leggur til að mismunandi gjald verði innheimt fyrir hverja tegund kjöts. Þá telur nefndin að kostnaður af starfi héraðsdýralækna við kjötskoðun skuli greiddast af launalið viðkomandi embætta samkvæmt fjárlögum enda verður að telja skoðunina hluta af starfi þeirra. Óeðlilegt er að framleiðendur og/eða neytendur greiði þann hluta kostnaðarins með skattheimtu af þessu tagi. Nefndin leggur því til breytingar á frumvarpinu sem miðast við mismikla gjaldtöku af hverri tegund fyrir sig.

Lagði nefndin síðan til að frumvarpið yrði samþykkt með þeirri breytingu, sem síðan varð að lögum nr. 82/2002.

Það liggur fyrir, að hið háa gjald, sem innheimt hefur verið fyrir alifuglakjöt samkvæmt framangreindri lagabreytingu, tók á þeim tíma, sem það var ákveðið í lögum, mið af þeim raunkostnaði sem var við eftirlit með alifuglakjöti, en eins og fram kemur í framangreindu nefndaráliti, var sá kostnaður mun hærri en eftirlit með öðrum kjötflokkum.

Í 4. gr. i.f. reglugerðar nr. 336/2005 um innheimtu gjalds vegna heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum, sem sett var samkvæmt heimild í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, er skýrt tekið fram, að gjaldið taki ekki til greiðslu á öðrum kostnaði við heilbrigðiseftirlit, en rakið er í liðum a-d í 4. gr.

Ágreiningslaust er með aðilum, að verulega hafi dregið úr þessum mikla kostnaði við eftirlit með alifuglakjöti, þannig að í raun hafa gjöldin að hluta til runnið til niðurgreiðslu eftirlits með öðrum kjöttegundum, sem gengur þvert á tilgang þann sem endurspeglast í framangreindu nefndaráliti, og er jafnframt skýrt tekið fram í lögnum, að gjaldið skuli miðast við raunkostnað.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið er ekki fallizt á þá málsástæðu stefnda, að gjaldið sé skattur, hvorki sá hluti þess sem fellur undir raunkostnað við eftirlit, né þær umframgreiðslur, sem stefnandi innti af hendi.

Telst gjaldtaka stefnda af stefnanda umfram raunkostnað við eftirlit með alifuglakjöti óheimil. Ber stefnda því að endurgreiða stefnanda þann mismun, sem ofgreiddur var. Ekki er tölulegur ágreiningur um ofgreiðslur vegna árána 2006-2008, og verða kröfur vegna þeirra ára teknar til greina að fullu.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um raunkostnað vegna alifuglakjöts fyrir árið 2005. Stefnandi áætla því ofgreiðslu sína vegna þess árs og byggir á meðaltali oftekinna gjalda árin 2006-2008. Stefndi hefur ekki andmælt því, að um ofgreiðslu hafi verið að ræða árið 2005, en hann ber hallann af því að sönnun skortir um raunkostnað ársins. Með því að hann hefur ekki sýnt fram á, að sú fjárhæð, sem stefnandi krefur um, sé röng, stefnda í óhag, verða kröfur stefnanda teknar til greina, eins og þær eru fram settur.

Stefndi hefur mótmælt upphafstíma vaxta.

Óumdeilt er, að gjalddagi eftirlitsgjaldanna var 10. dagur þar næsta mánaðar eftir hvern framleiðslumánuð, og miðar vaxtakrafa stefnanda við þá daga. Ber því að taka vaxtakröfuna til greina, eins og hún er fram sett.

Eftir þessum úrslitum ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað, sem þykir eftir atvikum hæfilega ákveðinn kr. 1.100.000.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp dóminn

-

D Ó M S O R Ð

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Matfugli ehf., kr. 39.040.821, með 7,70% ársvöxtum af kr. 860.923 frá 10.10. 2005 til 01.11. s.á., en með 8% ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. s.á., en af kr. 1.712.315 frá þeim degi til 10.12. s.á., en af kr. 2.477.665 frá þeim degi til 01.01. 2006, en með 8,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. s.á., en af kr. 3.207.894 frá þeim degi til 10.02. s.á., en af kr. 3.899.555 frá þeim degi til 10.03. s.á., en af kr. 4.875.338 frá þeim degi til 10.04. s.á., en af kr. 5.686.685 frá þeim degi til 10.05. s.á., en með 8,7% ársvöxtum af kr. 6.665.853 frá þeim degi til 10.06. s.á., en af kr. 7.523.242 frá þeim degi til 01.07. s.á., en með 9,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.07. s.á., en af kr. 8.597.902 frá þeim degi til 01.08. s.á., en með 9,7% ársvöxtum frá þeim degi til 10.08. s.á., en af kr. 9.448.416 frá þeim degi til 01.09. s.á., en með 10,0% ársvöxtum frá þeim degi til 10.09. s.á., en af kr. 10.263.212 frá þeim degi til 01.10. s.á., en með 10,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.10. s.á., en af kr. 11.236.004 frá þeim degi til 10.11. s.á., en af kr. 12.185.999 frá þeim degi til 10.12. s.á., en af kr. 13.164.660 frá þeim degi til 01.01. 2007, en með 10,7% ársvöxtum frá þeim degi til 10.01. s.á., en af kr. 14.308.069 frá þeim degi til 10.02. s.á., en af kr. 15.347.541 frá þeim degi til 10.03. s.á., en af kr. 16.340.415 frá þeim degi til 10.04. s.á., en af kr. 17.208.806 frá þeim degi til 10.05. s.á., en af kr. 18.114.383 frá þeim degi til 10.06. s.á., en af kr. 18.970.195 frá þeim degi til 10.07. s.á., en af kr. 19.987.893 frá þeim degi til 10.08. s.á., en af kr. 21.060.667 frá þeim degi til 10.09. s.á., en af kr. 22.112.145 frá þeim degi til 10.11. s.á., en af kr. 23.055.891 frá þeim degi til 01.12. s.á., en með 11,0% ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. s.á., en af kr. 24.137.877 frá þeim degi til 10.01. 2008, en af kr. 25.129.797 frá þeim degi til 10.02. s.á., en af kr. 26.037.982 frá þeim degi til 10.03. s.á., en af kr. 27.382.161 frá þeim degi til 10.04. s.á., en af kr. 28.499.994 frá þeim degi til 01.05. s.á., en með 12,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.05. s.á., en af kr. 29.539.087 frá þeim degi til 10.06. s.á., en af kr. 30.915.197 frá þeim degi til 10.07. s.á., en af kr. 31.915.737 frá þeim degi til 10.09. s.á., en af kr. 34.247.478 frá þeim

degi til 10.10. s.á., en af kr. 35.202.508 frá þeim degi til 01.11. s.á., en með 10,0% ársvöxtum frá þeim degi til 10.11. s.á., en af kr. 36.367.995 frá þeim degi til 01.12. s.á., en með 14,0% ársvöxtum frá þeim degi til 10.12. s.á., en af kr. 37.295.244 frá þeim degi til 10.01. 2009, en af kr. 38.262.968 frá þeim degi til 01.02. s.á., en með 13,3% ársvöxtum frá þeim degi til 10.02. s.á., en af kr. 39.040.821 frá þeim degi til 01.03. s.á., en með 12,7% ársvöxtum frá þeim degi til 01.05. s.á., en með 12,0% ársvöxtum frá þeim degi til 01.06. s.á., en með 7,0% ársvöxtum frá þeim degi til 08.10. s.á., en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá þeim degi til greiðsludags. Þá greiði stefndi stefnanda kr. 1.100.000 í málskostnað.

Sigríður Ólafsdóttir