

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur, föstudaginn 6. júlí 2012, í máli nr. E-1282/2011:

Aðalvík ehf. og fleiri

(Einar Sveinn Hálfðánarson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar K. Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta, sem var dómtekið 30. maí 2012, að loknum munnlegum málflutningi, var höfðað af Aðalvík ehf., Ármúla 15, Reykjavík, Ámunda Inga Ámundasyni, Gvendargeisla 108, Reykjavík, Baldri Jónssyni ehf., Grænahjalla 25, Kópavogi, Birni Einarssyni, Flétturima 14, Reykjavík, Bunustokki ehf., Akralind 5, Kópavogi, Eðallögnum ehf., Dalbraut 45, Akranesi, Einari Helga Einarssyni, Þverási 15, Reykjavík, Einari Sigurðssyni ehf., Ásgarði 12, Reykjavík, Erlingi Kristjánssyni, Leirutanga 17A, Mosfellsbæ, EVH verktökum ehf., Tangasundi 1, Grindavík, Eykt ehf., Skúlagötu 63, Reykjavík, Flæðipípulögnum, Svæði, Dalvík, GG lögnum ehf. Nesvegi 17, Grundarfirði, Gissuri og Pálma ehf., Staðarseli 6, Reykjavík, Grand-lögnum ehf., Smárarima 88, Reykjavík, Guðjóni Hilmarssyni, Teigagerði 17, Reykjavík, Gunnari Bjarnasyni, Öldugötu 25, Reykjavík, HS Pípulögnum ehf., Hraunbæ 78, Reykjavík, Heggi ehf. pappír, Bíldshöfða 18, Reykjavík, Helga Skúlasyni, Löngumýri 31, Garðabæ, Hilmarí Kjartanssyni, Ásbúð 17, Garðabæ, Húsaflí ehf., Nethyl 2, Reykjavík, Ingimundi Magnússyni, Önundarholti, Selfossi, Ingimundi Magnússyni ehf., Suðurlandsbraut 10, Reykjavík, JE Skjanna byggingarverktökum ehf., Malarhöfða 8, Reykjavík, Jakobi Marínóssyni, Baughúsi 35, Reykjavík, JB Pípulögnum, Suðurgötu 8, Vogum, Jóhannesi Halldórssyni, Logafold 44, Reykjavík, Jóni og Salvari ehf., Smiðjuvegi 44, Kópavogi, JS-húsi ehf., Keldulandi 11, Reykjavík, KS verktökum hf., Akralind 4, Kópavogi, K16 ehf., Kárastíg 12, Reykjavík, Kristni Auðunssyni ehf., Klapparhlíð 5, Mosfellsbæ, Kristjáni Ólafssyni, Mosarima 33, Reykjavík, Krómi og hvítu ehf. Álaleiru 7, Höfn í Hornafirði, Lagnameistaranum ehf., Móbarði 36, Hafnarfirði, Lurki ehf., Huldubraut 12, Kópavogi, M. Hlíðdal ehf., Brekkuhjalla 10, Kópavogi, Magnúsi Pálssyni, Reynihvammi 0, Kópavogi, Marínó Jóhannssyni ehf., Eyktarási 17, Reykjavík, Markholti ehf., Hásölum 13, Kópavogi, Miðstöðinni ehf., Strandvegi 30, Vestmannaeyjum, Mótamönnum ehf., Þúfuseli 2, Reykjavík, Mótási ehf., Stangarhyl 5, Reykjavík, Nábúa sf., Melgerði 16, Kópavogi, Neslögnum ehf., Bergási 12, Reykjanesbæ, Pípulagningarmeistaranum ehf., Skemmuvegi 44, Kópavogi, Pípulögn sf., Miðhúsum 27, Reykjavík, Pressulögnum ehf., Funafold 29, Reykjavík, Rennsli ehf., Holtsbúð 52, Garðabæ, Röllum og tækjum ehf., Njarðarbraut 3d, Reykjanesbæ, Rörmönnum Íslands ehf., Ársölum 1, Kópavogi, Rörrverki ehf., Vörðusundi 5, Grindavík, SS Lögnum ehf., Kirkjuvöllum 7, Hafnarfirði, SP verktökum ehf., Suðurási, Reykjavík, Sérverki ehf., Askalind 5, Kópavogi, Sigurjóni Einarssyni, Laufbrekku 6, Kópavogi, SIH Pípulögnum ehf.,

Hrísarima 27, Reykjavík, SL ehf., Álfaskeiði 127, Hafnarfirði, Stefánssyni ehf.-Lagnaþjónustu, Reykjum 1, Stað, Steinari Þ. Ólafssyni, Ástjörn 2a, Selfossi, Stuðlum ehf., Egilsgötu 22, Reykjavík, Súperlögnum ehf., Alfhólum 3, Selfossi, T. Guðjónssyni ehf., Biðarrima 54, Reykjavík, Trésmiðju Snorra Hjartarsonar, Týrusi hf., Kirkjustétt 2-6, Reykjavík, Trésmiðjuni Jara ehf., Funahöfða 3, Reykjavík, Tröllalögnum ehf., Auðnukór 3, Kópavogi, Valdimar Valdimarssyni, Mýrarseli 4, Reykjavík, ÞG Verktökum ehf., Fossaleyni 16, Reykjavík, Þórtaki ehf., Brúnastöðum 73, Reykjavík, Örlygi Vigfúsi Árnasyni, Hraunbæ 60, Reykjavík, Erni Sigurjónssyni, Leiðarhömrum 32, Reykjavík, á hendur íslenska ríkinu, með stefnu áritaðri um birtingu 16. mars 2011.

Endanlegar dómkröfur stefnenda eru að felld verði úr gildi álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010. Auk þess er krafist málskostnaðar.

Endanlegar dómkröfur stefnda eru að hann verði sýknaður af kröfum stefnenda og að hverjum stefnenda verði gert að greiða stefnda málskostnað, samkvæmt mati dómsins.

Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, 22. nóvember 2011, var málinu vísað frá dómi. Úrskurðurinn var kærður til Hæstaréttar Íslands sem felldi dóm í málinu, nr. 670/2011, 17. janúar 2012. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms að öðru leyti en því að felldur var úr gildi sá hluti úrskurðarins sem varðaði frávísun á fyrri lið aðalkröfu stefnenda. Var lagt fyrir héraðsdómara að taka þá kröfu til efnismeðferðar og miðast endanlegar dómkröfur við það.

II

Stefnendur kveðast byggja aðild sína á 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í greininni sé að finna heimild fyrir því að tveir eða fleiri höfði mál í sameiningu um kröfur sínar á hendur sama gagnaðila. Telji stefnendur skilyrði ákvæðisins uppfyllt í þessu tilviki þar sem dómkröfur þeirra byggja á sömu aðstöðu, ólögumætri innheimtu gjalds sem teljist vera andstætt stjórnarskrá.

Stefnendur byggja kröfu sína, um að felld verði úr gildi álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010, á 65. gr. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, og ákvæðum sammings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sem sé fylgiskjal með lögum nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, um bann við mismunun og um féлага-, hugsana- og tjáningarfrelsi.

Í 3. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald hafi verið kveðið á um að allir einstaklingar og félög sem stundi tiltekinn rekstur skyldu greiða félagsgjald til samtakanna. Hvað varði gjaldstofninn, hafi hann, í samræmi við 1. gr. laganna, verið tekjur næstliðins árs. Með lögum nr. 124/2010, frá 22. september 2010, hafi lögum nr. 134/1993 verið breytt á þann veg að samkvæmt 3. gr. laganna skuli iðnaðarmálagjald renna í ríkissjóð og vera ráðstafað til verkefna á sviði menntunar og nýsköpunar í iðnaði í stað þess að renna til Samtaka iðnaðarins. Hafi lagabreytingin átt að taka til álagðs iðnaðarmálagjalds vegna ársins 2009 auk þess

sem það iðnaðarmálagjald sem álagt sé vegna fyrri ára eftir gildistöku laganna skyldi renna í ríkissjóð. Með lagabreytingunni í þá átt að gjaldtaka skuli hafa skýrt markmið og gjaldið renna til almennra nota, en ekki til sérgreindra félagasamtaka hafi ætlunin verið að gera tilgang gjaldheimtunnar samrýmanlegan ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og mannréttinasáttmála Evrópu.

Stefnendur byggja á því að engin álagningarheimild hafi verið til álagningar iðnaðarmálagjalds. Í sama mund og ætlunin hafi verið að breyta iðnaðarmálagjaldi í gjaldtöku í sérstöku skyni í ríkissjóð, hafi verið felld brott 3. mgr. 1. gr. laga nr. 134/1993 þess efnis að um álagningu og innheimtu iðnaðarmálagjalds færi samkvæmt ákvæðum VIII.-XIV. kafla laga um tekjuskatt eftir því sem við á. Með öðrum orðum hafi fallið burt heimild skattstjóra til að leggja gjaldið á, án þess að ný skattlagningarheimild til annarra stjórnvalda hafi komið í staðinn.

Atvik þau sem ráði skattskyldu við álagningu ársins 2010 hafi verið bundin við tiltekin atriði árið áður, annars vegar tekjur viðkomandi árið 2009 og hins vegar það að tilteknir aðilar hafi verið gjaldskyldir til Samtaka iðnaðarins. Í 1. gr. laga nr. 134/1993 hafi sagt: „Iðnaðarmálagjald má draga frá tekjum þess rekstrarárs þegar stofn til þess myndaðist.“ Gjaldstofninn hafi því myndast árið 2009. Með lögum nr. 124/2010, frá 22. september 2010, hafi sömu aðilum verið gert að greiða gjald vegna ársins 2009, í sérstökum tilgangi, í ríkissjóð. Með lagabreytingu þessari hafi því verið brotið gegn 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segi að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik hafi orðið sem ráði skattskyldu.

Í öðru lagi telji stefnendur gjaldendur iðnaðarmálagjalds skattlagða sérstaklega umfram aðra almenna gjaldendur án þess að efnislegar ástæður, svo sem eins og þær að gjaldinu skuli varið þeim til hagsbóta, séu fyrir hendi, sbr. skilyrði sem skattheimtu á afmarkaða þjóðfélagshópa hafi hingað til verið sett með dómum Hæstaréttar Íslands. Stefnendur telja að almenn skattlagning á alla sem eins sé ástatt um sé heimil þótt það sé í fárra þágu þegar lög leiði til útgjaldanna sem til sé stofnað. Jafnframt hafi verið viðurkenndur þröngur réttur til að leggja skatta á afmarkaða hópa, en þó með því fororði að það sé þeim sjálfum til hagsbóta eða í þágu hagsmuna þeirra og jafnvel hafi verið talið heimilt að skattleggja þrengri hópa eftir efnislegum mælikvarða sem þátt í almennri skattleggingu til almennra útgjalda. Þau skilyrði séu ekki uppfyllt við þessa gjaldtöku í ríkissjóð. Hið nýja iðnaðarmálagjald sem nú renni í ríkissjóð og skuli ráðstafað til verkefna á sviði menntunar og nýsköpunar í iðnaði í stað þess að renna til Samtaka iðnaðarins sé stefnendum ekkert meira hagsmunamál en öðrum skattgreiðendum, enda dulbúin aðferð til að greiða fyrir verkefni sem áður hafi verið á könnu Samtaka iðnaðarins og þau hafi skuldbundið sig til að greiða fyrir. Þetta síðastnefnda eigi við um þá gjaldendur iðnaðarmálagjalds sem ekki séu aðilar að Samtökum iðnaðarins, sem séu m.a. meðlimir Meistarasambands byggingamanna. Innan Samtaka verslunarinnar sé fjöldi fyrirtækja sem reki gjaldskylda starfsemi, s.s. viðgerðarverkstæði fyrir raftæki og skrifstofutæki og innan BÍlgreinasambandsins séu bílaviðgerðaverkstæðin.

Jafnframt telja stefnendur að álagning iðnaðarmálagjalds standist hvorki 65. gr. stjórnarskrárinnar né 14. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Vísað sé til 65. gr. og laga nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu, m.a. vegna þess að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993 séu undanþegin gjaldinu fyrirtæki sem að öllu leyti

séu í eign opinberra aðila svo og fyrirtæki sem stofnuð séu samkvæmt sérstökum lögum til að vera eign opinberra aðila að verulegu leyti nema annars sé getið í þeim lögum. Þannig ráði eignarhaldsformið skattheimtunni. Stefnendur telja einnig að hin tilviljanakennda tilgreining atvinnugreinarnúmera, sem skattlögð skuli samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993, standist heldur ekki.

Stefnendur kveða iðnaðarmálagjald vegna rekstrarársins 2009 renna í ríkissjóð. Tekjunum skuli varið til verkefna á sviði menntunar og nýsköpunar í iðnaði eftir því sem nánar sé ákveðið í fjárlögum. Því sé óheimil sú mismunun atvinnugreina sem felist í að atvinnugreinin, sem flokkist undir atvinnugreinanúmerið 10.20.3, mjöl og lýsisvinnsla, sé undanþegin gjaldinu, en 10.20.4, framleiðsla lagmetis úr fiskafurðum, krabbadýrum og lindýrum, sem einnig sé úrvinnsla sjávarafurða, sé gjaldskyld. Með sama hætti sé til að mynda ísgerð, atvinnugreinanúmer 10.52.0, undanþegin gjaldinu, en ekki 10.3, vinnsla ávaxta og grænmetis, 10.42, framleiðsla smjörlíkis og svipaðrar feiti til manneldis, 10.6, framleiðsla á kornvöru, mjölva og mjölvavöru, 10.70, framleiðsla á bakarís- og mjölkenndum vörum 10.9, fóðurframleiðsla, 10.8, framleiðsla á öðrum matvælum, 11, framleiðsla á drykkjarvörum, 13, framleiðsla á textílvörum, 14, fatagerð, 15, framleiðsla á leðri og leðurvörum. Allur kjötiðnaður, hverju nafni sem nefnist, sé undanþeginn gjaldinu. Margt af því sem gjaldskyld sé, teljist úrvinnsla landbúnaðarafurða, ef réttlætningin fyrir undanþágunni eigi að felast í úrvinnslu landbúnaðarafurða. Þá sé 38,3, endurnýting efnis, sem sé mengunarvörn, gjaldskyld. Leiga á vinnuvélum með stjórnanda sé gjaldskyld, en hins vegar ekki leiga vinnuvéla og tækja til byggingariðnaðar (71.32.0). Gjaldskyld séu atvinnunúmerin 45.2, bílaviðgerðir og viðhald, þ.m.t. hjólbarðaviðgerðir, 58.2 hugbúnaðarútgáfa, 62 þjónustustarfsemi á sviði upplýsingatækni, 63.1 gagnavinnsla, hýsing og tengd starfsemi, vefgáttir, ljósmyndþjónusta sem falli undir 74, aðra sérfræðilega, vísindalega og tæknilega starfsemi og að lokum 96.02, hárgreiðslu- og snyrtistofur sem falli undir 96, aðra þjónustustarfsemi. Engin rökræn tengsl séu milli þessara atvinnugreina og skattlagningar til ríkissjóðs í þágu verkefna á sviði menntunar og nýsköpunar í iðnaði. Um marga stefnendur, sem falli undir atvinnunúmerin 41 og 42, byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, sé skattlagningin gjörsamlega út í hött. Hins vegar sé t.d. mesta stórfyrirtæki landsins, raforkuframleiðandinn Landsvirkjun, ekki gjaldandi iðnaðarmálagjalds þótt það ætti að vera það ef marka megi tilgang skattlagningarinnar. Malbikunarstöð Reykjavíkurborgar, stærsti malbiksframleiðandi landsins, teljist undanþegin vegna eignarhalds. Sama eigi við um Endurvinnsluna hf. o.fl. fyrirtæki. Það eina sem gjaldendur eigi sameiginlegt sé að hafa, andstætt algildum mannréttindum, verið gert að greiða iðnaðarmálagjald.

Um lagarök vísa stefnendur til stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, svo og laga nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu, sem og sammingsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sem sé fylgiskjal með lögunum. Einnig vísa stefnendur til laga nr. 134/1993 um iðnaðar málagjald og sammingsviðauka nr. 1 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis með breytingum samkvæmt sammingsviðauka nr. 11.

Kröfu um málskostnað byggja stefnendur á 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

III

Stefndi mótmælir því að álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010 hafi verið ólögmat eða strítt gegn ákvæðum 65. gr. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944. Um lögmæti gjaldtökunnar sem felist í lögum um iðnaðarmálagjald hafi, að minnsta kosti, tvívegis verið fjallað fyrir íslenskum dómstólum og einu sinni fyrir Mannréttindadómstól Evrópu.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 20. desember 2005, í máli nr. 315/2005, hafi rétturinn ítrekað niðurstöðu sína í máli frá árinu 1998. Samkvæmt 3. gr. þágildandi laga um iðnaðarmálagjald, nr. 134/1993, skyldu tekjur af iðnaðarmálagjaldi renna til Samtaka iðnaðarins. Hæstiréttur hafi ekki talið að sú skipan mála fæli í sér skylduaðild að samtökunum sem bryti gegn stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Því hafi ekki verið fallist á að lögin stönguðust á við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafi ekki verið talið að löggjafinn hafi farið út fyrir heimildir sínar með lagafyrirmælum um álagningu gjaldsins né heldur að þau stönguðust á við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í framhaldi af niðurstöðu Hæstaréttar Íslands árið 2005 hafi málið sætt kærur til Mannréttindadómstóls Evrópu. Kæran hafi í meginatriðum lotið að því að álagning iðnaðarmálagjalds bryti gegn rétti kæranda til að standa utan félaga í samræmi við 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og skoðanafrelsi samkvæmt 10. gr. sáttmálans. Álagningin fæli í sér ólögmat skattlagning sem bryti gegn 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann og mismunun sem væri andstæð 14. gr. hans. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 27. apríl 2010 hafi aðeins verið leyst úr því kæruefni sem lotið hafi að 22. gr. mannréttindasáttmálans en ekki talin þörf á því að meta hvort önnur ákvæði hans hefðu verið brotin. Í dóminum hafi fyrst verið lagt mat á hvort 11. gr. mannréttindasáttmálans um félagafrelsi ætti við í málinu. Með vísan til þess að kærandi hafi verið skyldaður til þess, með lögum, að greiða gjald til samtaka á vettvangi einkaréttarins, sem hann hafi ekki valið sjálfur að ganga í og hefði stefnumál sem hann hafi verið ósammála, kæmi umkvörtun hans til skoðunar undir 11. gr., sbr. 9. gr. og 10. gr. sáttmálans um sannfæringar- og skoðanafrelsi. Þótt gjöldin hafi verið lág hafi þau verið innheimt af þúsund einstaklingum og fyrirtækjum í iðnaði og rynnu til Samtaka iðnaðarins, sem um 1.100 félagar ættu aðild að. Þótt gjaldinu hafi verið varið til hagsbóta fyrir allan iðnað í landinu hafi jafnframt verið sýnt að aðilar að Samtökum iðnaðarins nytu meiri hagræðis af því en önnur samtök á vettvangi iðnaðarins. Af þessari ástæðu hafi dómstóllinn talið að gjaldtakan hafi falið í sér takmörkun á rétti kæranda samkvæmt 11. gr. sáttmálans. Þessu næst hafi Mannréttindadómstóll Evrópu kannað hvort takmörkunina mætti réttlæta með vísan til 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, það er, hvort hún hefði lagaheimild, stefndi að réttmætu markmiði og teldist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Dómstóllinn hafi fallist á að skilyrðum 2. mgr. 11. gr. sáttmálans væri fullnægt.

Mannréttindadómstóllinn hafi hins vegar á talið einkum þrennt varðandi útfærslu á nýtingu iðnaðarmálagjaldsins. Í fyrsta lagi að skilgreining laganna á því hvernig gjaldinu skyldi varið, að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu, væri of opin og óljós og mælti ekki fyrir um neinar skyldur Samtaka iðnaðarins

gagnvart þeim sem ekki væru aðilar að samtökunum. Í öðru lagi hefði gjaldið ekki verið nægilega skýrt aðgreint frá fjárreiðum samtakanna þannig að tryggt væri að það yrði ekki nýtt í sérþágu samtakanna. Í þriðja lagi hefði opinbert eftirlit með því, hvernig gjaldinu hafi verið varið, ekki verið nægilega skýrt eða skilvirkt og engar skorður settar við því hvernig samtökin nýttu það.

Með vísan til þessara atriða hafi dómstóllinn talið að skortur væri á gagnsæjum reglum um nýtingu gjaldsins gagnvart þeim sem ekki væru félagar í samtökunum. Með þessari skipan hafi ekki verið nægilega tryggt að Samtök iðnaðarins nyttu ekki betri stöðu en önnur félög sem ynnu að hagsmunum félagsmanna sinna. Við þessar aðstæður hafi ekki verið sýnt fram á að nauðsyn þeirra takmarkana á félagafrelsi kæranda að styrkja fjárhagslega félag, sem hafi staðið fyrir skoðunum sem hann hafi verið ósammála. Því hafi dómstóllinn talið brotið gegn 11. gr. mannréttindasáttmálans.

Hæstiréttur hafi ítrekað dæmt um að ekki séu efni til að fella úr gildi álagningu iðnaðarmálagjalds eða telja hana andstæða stjórnarskrá. Ekki verði ráðið af fyrrgreindum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu að gjaldtakan hafi ekki verið ólögmat endá hafi hún byggt á lögum, stefnt að réttmætu markmiði og fallist hafi verið á að hún teldist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Engar athugasemdir hafi því verið gerðar við álagningarforsendur gjaldsins, það er, ákvörðun gjaldskyldra aðila, álagningarhlutfall eða gjaldstofn. Álagningin hafi því í hvívetna uppfyllt kröfur 77. gr. stjórnarskrárinnar. Dómur Mannréttindadómstólsins kveði hins vegar á um galla á hinum endanum, það er, á framkvæmd við ráðstöfun gjaldsins. Þeir ágallar hafi verið að skilgreining laganna á því hvernig ráðstafa hafi átt gjaldinu hafi verið óljós, gjaldinu hafi ekki verið haldið nægilega skýrt aðgreindu frá fjárreiðum Samtaka iðnaðarins og að opinbert eftirlit með ráðstöfun gjaldsins hafi ekki verið nægilega skýrt eða skilvirkt.

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu, um að gjaldtakan hafi ekki verið óheimil, hafi innheimtu iðnaðarmálagjalds verið hætt. Sú breyting hafi verið gerð með lögum nr. 134/1993, ásamt síðari breytingum. Forsendur lagabreytingarinnar komi fram í athugasemdum við lagafrumvarpið og í nefndaráli meirihluta iðnaðarnefndar.

Hvað varðar málsástæður stefnenda, um að brotið hafi verið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar, byggir stefndi á því að Hæstiréttur Íslands hafi í tvígang fjallað um lögmat iðnaðarmálagjalds og hvort innheimta þess gangi gegn stjórnarskránni. Í báðum tilvikum hafi meirihluti réttarins komist að þeirri niðurstöðu að gjaldtakan gangi ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þá hafi málið einnig farið til Mannréttindadómstóls Evrópu. Mikilvægt sé að horfa til þess hvernig Mannréttinda dómstóllinn hafi tekið málið fyrir, það er, einungis út frá félagafrelsisákvæði 11. gr. mannréttindasáttmálans. Af niðurstöðu dómstólsins og því hvernig hann hafi tekið málið fyrir verði ekki ráðið að hann telji að með gjaldtökunni sé brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar eða eignarréttarákvæði hennar. Þá komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að sú takmörkun gagnvart félagafrelsi, sem felist í gjaldtökunni, sé réttlæt看leg.

Stefnendur byggja á því að með lögum nr. 124/2010, um breytingu á lögum nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald, hafi verið brotið gegn 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segi að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi

verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráði skattskyldu. Stefndi mótmælir þessari málsástæðu stefnenda.

Stefndi byggir á því að óraunhæft sé að halda því fram að engin heimild hafi verið fyrir álagningu iðnaðarmálagjalds árið 2010. Með lögum nr. 124/2010 hafi ekki verið gerðar breytingar um að tekinn yrði upp nýr skattur. Álagningarforsendur gjaldsins hafi verið allar þær sömu og áður. Engin breyting hafi orðið á gjaldskyldum aðilum og ógjaldskyldum og gjaldstofn og gjaldhlutfallið verið óbreytt. Þá hafi framtalsfrestur verið liðinn þegar lög nr. 124/2010 hafi tekið gildi og álagningu á einstaklinga lokið. Það sé þess vegna rangt að halda því fram að lögin hafi kveðið á um „nýtt iðnaðarmálagjald“. Lögin hafi hvorki breytt álagningu né innheimtu gjaldsins heldur eingöngu það hvernig ráðstafa skyldi gjaldinu. Gjaldið skyldi áfram nýtt í sama tilgangi, það er, til eflingar iðnaðar í landinu. Í stað þess að Samtökum iðnaðarins væri falið að ráðstafa gjaldinu skyldi Alþingi ráðstafa því með fjárlögum.

Af röksemdarfærslu og niðurstöðu dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í framangreindu máli verði ráðið að dómstóllinn telji að iðnaðarmálagjald teljist skattur. Í 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar felist eð ekki megi leggja á skatta með afturvirkum hætti. Í ákvæðinu felist hins vegar ekki að með sama hætti þurfi að liggja fyrir á gjaldári hvernig skatttekjum verði ráðstafað. Almennt liggja ráðstöfun skatttekna ríkissjóðs ekki fyrir fyrir en með fjárlögum viðkomandi árs. Yrði fallist á málsástæðu stefnenda að þessu leyti yrði verulega vegið að möguleikum Alþingis til þess að ráðstafa skatttekjum með fjárlögum. Slíkt yrði að ákveðast fyrirfram og áður en lægi fyrir hverjar tekjur ríkisins af skattheimtu yrðu.

Fjallað hafi verið um ráðstöfun iðnaðarmálagjalds, sem lagt hafi verið á árið 2010, í fjárukalögum 2010 undir lið nr. 11.299. Í frumvarpi til fjárukalaga sé fjallað um þessa ráðstöfun á blaðsíðu 101. Þar komi fram að iðnaðarráðuneytinu og mennta- og menningarmálaráðuneytinu hafi verið falin ráðstöfun gjaldsins að höfðu samráði við Samtök iðnaðarins og önnur fagfélög í iðnaði. Það samráð hafi farið fram og tekin hafi verið ákvörðun um ráðstöfun gjaldsins.

Þá hafi stefnendur einnig byggt á því að engin skattlagningarheimild hafi verið fyrir hendi árið 2010 til þess að leggja á iðnaðarmálagjald þar sem heimild skattstjóra hafi verið fallin brott. Hins vegar hafi 3. mgr. 1. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald verið felld brott með 1. gr. laga nr. 124/2010. Af frumvarpi laganna í heild sinni, framsöguræðu ráðherra og nefndaráliti meirihluta iðnaðarnefndar verði ráðið að vilji Alþingis hafi staðið til þess að fella brott ákvæði laganna þess efnis að 0,5% af gjaldinu rynni í ríkissjóð til að standa straum af innheimtu gjaldsins. Með öðrum orðum, hafi vilji löggjafans staðið til þess að fella brott það ákvæði laganna sem hafi verið í 3. mgr. 1. gr. þeirra eftir breytingu laga nr. 81/1996, þegar 2. mgr. 1. gr. upphaflegu laganna hafi verið felld brott.

Í gildistökuákvæði laga nr. 124/2020 sé beinlínis tekið fram að lögin eigi að halda gildi vegna álagningar 2010 á einstaklinga og lögaðila vegna rekstrarársins 2009. Lögin hafi tekið gildi við birtingu 22. september 2010. Á þeim degi hafi álagningu á þá einstaklinga, sem stundað hafi iðnaðargjaldskylda starfsemi árið 2009, verið lokið að fullu, sbr. auglýsingu ríkisskattstjóra um lok álagningar opinberra gjalda á einstaklinga árið 2010 sem birt hafi verið í Lögbirtingarblaði. Samkvæmt auglýsingunni hafi álagningu opinberra gjalda á einstaklinga verið lokið

28. júlí 2010. Málsástæður stefnenda, sem að þessu lúta, geti ekki átt við um þá stefnendur sem séu einstaklingar og fái því ekki staðist. Um 40% greiðenda iðnaðarmálagjalds árin 2007-2009 hafi verið einstaklingar. Nánari upplýsingar um fjölda greiðenda gjaldsins og hlutfall einstaklinga af greiðendum sé að finna í athugasemdum með frumvarpi að lögum nr. 124/2010.

Hefði röng málsgrein 1. gr. laganna fallið brott, önnur en sú sem best verði séð af Stjórnartíðindum og vilja löggjafans, breyti það engu um að gjaldtökuheimildin hafi verið við lýði. Þannig hafi verið fyrir hendi grundvöllur fyrir álagningu, hundraðshluta álagningar og fyrir því á hverja gjaldið skyldi lagt.

Stefndi mótmælir því að gjaldtökuheimildin geymi ekki efnislegar ástæður fyrir því að gjaldendur séu skattlagðir sérstaklega umfram aðra. Alþekkt sé að tiltekna atvinnugreinar sæti sérstökum álögum. Í lögum um tekjuskatt og virðisaukaskatt séu einnig ákvæði sem taki á mismunandi hátt til atvinnugreina eða starfsemi, undanþiggi þær eða skattlagningu eða skattleggi þær með mismunandi hætti. Stefndi telur að efnisleg rök hafi staðið til gjaldtökunnar og að ráðstöfun gjaldsins hafi runnið til atvinnugreinarinnar eða málefna sem löggjafinn eigi mat um. Hafi þetta verið staðfest í dómum, meðal annars framangreindum dómum sem varði iðnaðarmálagjaldið sérstaklega. Breytingin sem hafi orðið með lögum nr. 124/2010 hafi lotið að ráðstöfun gjaldsins þannig að því skyldi varið til menntunar og nýsköpunar á sviði iðnaðar. Augljóst sé að þetta varði hagsmunamál iðnaðar í heild og atvinnugreina honum tengdum. Gjaldið renni þannig ekki til Samtaka iðnaðarins heldur í ríkissjóð. Ráðstöfun þess sé lögbundin og engin dulbúningur svo sem haldið sé fram. Málsástæður stefnanda um þetta séu ekki studdar við sérstakar heimildir en vísað sé til tveggja hæstaréttardóma. Stefndi telur dómanna ekki renna stoðum undir kröfur stefnenda enda hafi þegar verið dæmt um lögmati álagningar iðnaðarmálagjalds.

Stefnendur haldi því einnig fram að brotið sé gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglu Mannréttindasáttmála Evrópu með því að tiltekin fyrirtæki af opinberum meiði séu undanþegin álagningu. Hæstiréttur hafi hins vegar þegar hafnað þessari málsástæðu í dómi sínum frá desember 2005. Þá haldi stefnendur því fram að hin tilviljanakennda tilgreining atvinnugreinanúmera í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993 standist ekki. Stefnendur rökstyðji þetta ekki nánar en samanburður í stefnu málsins sé ómarkviss og samhengislaus þar sem ekki sé gerður rökstuddur samanburður á atvinnugreinum. Stefndi telji að um málefnalegt andlag gjaldheimtu sé að ræða og efnislegt mat löggjafans.

Í athugasemdum við frumvarp að lögum nr. 134/1993 sé að finna skýringar á gjaldskyldum aðilum, sbr. 2. gr. laganna. Gert hafi verið ráð fyrir að þeir sem greiddu gjaldið yrðu þeir sömu áður hefðu greitt auk hugbúnaðarþjónustu og hugbúnaðariðnaðar. Þá sé, í almennum athugasemdum með frumvarpi að lögum nr. 81/1996, rökstudd tilvísun til atvinnuvegaflokkunar ÍSAT 95 í stað eldri atvinnugreinaflokkunarinnar. Ætlunin hafi ekki verið að gera breytingar þar á, aðrar en að fella niður tiltekna flokka þar sem vafi hafi leikið á túlkun með tilliti til eldri flokkunar. Um þetta atriði vísar stefndi til skýringar við 1. gr. frumvarpsins og skýringa við 1. gr. frumvarps að lögum nr. 48/1975 um iðnaðarmálagjald. Þar segi að með iðnrekstri sé átt við framleiðsluiðnað, þjónustuiðnað og byggingariðnað en samkvæmt hefð væri ekki til þess ætlast að fiskiðnaðurinn væri þar meðtalinn. Með vísan til laga um iðnlánasjóð væru nokkrar framleiðslugreinar undanþegnar

greiðslu iðnlánasjóðsgjalds, þar með talinn allur kjötiðnaður, mjólkuriðnaður og fiskiðnaður. Þessar iðngreinar yrðu einnig undanþegnar iðnaðarmálagjaldi. Ráða megi af lögskýringargögnum að sú venja að flokka atvinnugreinar í frumatvinnuvegina, sjávarútveg og landbúnað annars vegar og annan iðnað hins vegar, hafi ráðið því að kjöt- og fiskiðnaði hafi verið haldið utan gjaldskyldu iðnaðarmálagjalds. Stefnandi byggir á því að eins og lögin hafi verið og þeim verið breytt hafi löggjafinn mat hvað varði gjaldskylda aðila. Lögin hafi allar götur uppfyllt áskilnað 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Tiltekin starfsemi hafi verið undanþegin iðnaðarmálagjaldi á grundvelli sérstakra heimilda, í samræmi við ákvæði laganna sjálfra og til hliðsjónar lög nr. 12/2003 um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði og lög nr. 62/1997 um heimild til samninga um álbræðslu á Grundartanga. Álagning gjaldsins hafi verið á grundvelli laga og byggð á almennum mælikvarða. Jafnræðis hafi verið gætt og hafi stefnendur ekki bent á að jafnræðis hafi ekki verið gætt eða að ósamræmis hafi gætt, almennt eða hvað stefnendur varði sérstaklega.

Stefnendur hafi byggt á því að með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 504/2008 hafi rétturinn breytt frá fyrri afstöðu sinni, væntanlega í framhaldi af dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi, 27. apríl 2010. Þessi röksemdarfærsla standist ekki að mati stefnda. Ekki hafi verið hróflað við þeim fordæmum þar sem skýrt sé kveðið á um að álagning iðnaðarmálagjalds stríði ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar og séu gild. Því sé eindregið mótmælt að með álagningu gjaldsins hafi verið brotið gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar eða mannréttindasáttmála Evrópu.

IV

Stefnendur byggja aðild sína á 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þar sem dómkröfur þeirra allra byggir á ólögmati innheimtu gjalds. Innheimta þess hafi verið andstæð nánar tilgreindum ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, sem og ákvæðum laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, um bann við mismunun og um féлага-, hugsana-, og tjáningarfrelsi. Stefnendur hafa í stefnu gert grein fyrir því af hverju þeir telji að álagning iðnaðarmálagjalds, sem krafa þeirra er risin af, hafi verið óheimil og fari í bága við tilgreind ákvæði stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 er fleiri en einum heimilt að sækja mál í félagi ef dómkröfur þeirra eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Í samræmi við dóm Hæstaréttar Íslands frá 17. janúar 2012, í máli nr. 670/2011, er litið svo á að skilyrðum 19. gr. um samaðild í málinu sé fullnægt enda hafi verið lagður fram listi með upplýsingum sem aflað hafi verið hjá ríkisskattstjóra þar sem fram komi að sóknaraðilar hafi allir sætt álagningu iðnaðargjalds tilgreint ár. Í framangreindum dómi Hæstaréttar er einnig kveðið á um að ekki valdi frávisun málsins þótt krafa sóknaraðila, um að felld verði úr gildi álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010, sé ekki berum orðum takmörkuð við álagningu gjaldsins hvað sóknaraðila eina varðar enda leiði af 1. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991 að dómur um kröfuna bindi aðeins aðila málsins og þá sem að lögum komi í þeirra stað.

Stefnendur byggja á því að með lögum nr. 124/2010 hafi 3. mgr. 1. gr. laga nr. 134/1993 um iðnaðarmálagjald verið felld burt og þar með heimild skattstjóra til þess að leggja gjaldið á. Óumdeilt er að 3. mgr. 1. gr. laganna var felld brott með 1. gr. laga nr. 124/2010. Dómurinn lítur þó svo á að með því hafi heimild skattstjóra til þess að leggja gjaldið á ekki fallið burt. Skattlagningaheimild laga nr. 134/1993 var í 1. mgr. 1. gr. þeirra þar sem kveðið var á um að leggja skyldi 0,08% iðnaðarmálagjald á allan iðnað í landinu eins og hann var skilgreindur í 2. gr. laganna. Gjaldstofninn skyldi vera velta samkvæmt 11. gr. laga um virðisaukaskatt að meðtalinni veltu sem var undanþegin virðisaukaskatti samkvæmt 12. gr. þeirra laga. Ákvæði 3. mgr. 1. gr. um álagningu og innheimtu gjaldsins laut hins vegar að framkvæmd skattheimtunnar en ekki skattlagningarheimild.

Ekki verður fallist á það með stefnendum málsins að álagning iðnaðarmála gjaldsins feli í sér óheimila skattlagningu á grundvelli þess að gjaldendur iðnaðarmálagjalds séu skattlagðir sérstaklega umfram aðra. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 134/1993 skal verja tekjum sem fást með innheimtu iðnaðarmálagjalds í verkefni á sviði menntunar og nýsköpunar í iðnaði. Stefnendur málsins byggja á því að slík verkefni séu þeim ekki meira hagsmunamál en öðrum skattgreiðendum án þess að vísa til einhverra röksemda um að það sé almennt talið skilyrði fyrir skattlagningu. Ákvæði 3. gr. mælir fyrir um það með skýrum hætti til hvers skuli verja innheimtu iðnaðarmálagjalds og hefur ekki verið sýnt fram á annað en að þau verkefni stefni að réttmætum markmiðum. Ekki verður heldur fallist á það með stefnendum að álagning iðnaðarmálagjalds brjóti gegn jafnréttisákvæði 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, þrátt fyrir að fyrirtæki í eigu opinberra aðila hafi verið undanþegin gjaldinu, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993. Í málatilbúnaði stefnenda er ekki gerð nánari grein fyrir þessari málsástæðu. Í dómi Hæstaréttar Íslands 20. desember 2005, í máli nr. 315/2005, var fjallað um ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993. Í dóminum kemur fram að opinber fyrirtæki greini sig á margan hátt frá fyrirtækjum í eigu einkaaðila og að önnur sjónarmið eigi við um skattlagningu þeirra á ýmsum sviðum. Ekki er því unnt að fallast á það með stefnendum að ákvæði 2. mgr. 2. gr. brjóti í bága við jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

Stefnendur málsins byggja einnig á því að tilgreining atvinnugreinanúmera, samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993, sé tilviljanakennd. Með lögum nr. 81/1996, um breytingu á lögum nr. 134/1993, var tilvísun 1. mgr. 2. gr. breytt og eftir það vísað, í viðauka með lögunum, til atvinnugreinanúmera ÍSAT 95. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993, þannig breyttri, er gjaldið lagt á iðnað sem er skilgreindur sem öll sú starfsemi, sem fellur undir þau atvinnugreinanúmer tilgreind í viðaukanum. Skilgreiningin tekur þannig til framleiðslustarfsemi, úrvinnslu og þjónustu. Samkvæmt fyrrgreindum dómi Hæstaréttar, í máli nr. 315/2005, er með ákvæðinu afmarkað hvað teljist til iðnaðar, samkvæmt lögunum, gagnvart öðrum greinum atvinnulífsins, þar á meðal starfsemi sem hafi byggst upp á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs. Slík atvinnugreinaflokkun hafi jafnframt verið viðurkennd sem grundvöllur fyrir annarri skattlagningu en þeirri sem lýtur að iðnaðarmálagjaldi. Verður því litið svo á að Hæstiréttur hafi þegar tekið afstöðu til þessarar málsástæðu og að krafa stefnenda geti þar af leiðandi ekki byggt á henni.

Samkvæmt öllu framansögðu er ekki fallist á kröfu stefnenda um að felld verði úr gildi álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010.

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu þykir rétt að hver aðila beri sinn kostnað af málinu.

Hervör Þorvaldsdóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu stefnenda, Aðalvík ehf., Ámundar Inga Ámundasonar, Baldurs Jónssonar ehf., Bjarnar Einarssonar, Bunustokks ehf., Eðallagna ehf., Einars Helga Einarssonar, Einars Sigurðssonar ehf., Erlings Kristjánssonar, EVH verktaka ehf., Eyktar ehf., Flæðipípulagna, GG lagna ehf., Gissurar og Pálma ehf., Grand-lagna ehf., Guðjóns Hilmarssonar, Gunnars Bjarnasonar, HS Pípulagna ehf., Heggs ehf. pappírs, Helga Skúlasonar, Hilmars Kjartanssonar, Húsaflls ehf., Ingimundar Magnússonar, Ingimundar Magnússonar ehf., JE Skjanna byggingarverktaka ehf., Jakobs Marínóssonar, JB Pípulagna, Jóhannesar Halldórssonar, Jóns og Salvars ehf., JS-húsa ehf., KS verktaka hf., K16 ehf., Kristins Auðunssonar ehf., Kristján Ólafssonar, Króm og hvítt ehf. Lagnameistarans ehf., Lurks ehf., M. Hlíðdals ehf., Magnúsar Pálssonar, Marínós Jóhannssonar ehf., Markholts ehf., Miðstöðvarinnar ehf., Mótamanna ehf., Mótáss ehf., Nábúa sf., Neslagna ehf., Pípulagningarmeistarans ehf., Pípulagna sf., Pressulagna ehf., Rennslis ehf., Rörs og tækja ehf., Rörmanna Íslands ehf., Rörverka ehf., SS Lagna ehf., SÞ verktaka ehf., Sérverka ehf., Sigurjóns Einarssonar, SIH Pípulagna ehf., SL ehf., Stefánssonar ehf.- Lagnaþjónustu, Steinars Þ. Ólafssonar, Stuðla ehf., Súperlagna ehf., T. Guðjónssonar ehf., Trésmiðju Snorra Hjartarsonar, Týrus hf., Trésmiðjunnar Jari ehf., Tröllalagna ehf., Valdimars Valdimarssonar, ÞG Verktaka ehf., Þórtaks ehf., Örlygs Vigfúsar Árnasonar og Arnar Sigurjónssonar, um að felld verði úr gildi álagning iðnaðarmálagjalds árið 2010.

Málskostnaður fellur niður.

Hervör Þorvaldsdóttir