

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 26. júní 2014 í máli nr. E-908/2013:

Sveitarfélagið Fjarðabyggð

(*Hilmar Gunnlaugsson hrl.*)

gegn

íslenska ríkinu

(*Einar Karl Hallvarðsson hrl.*)

I.

Mál þetta var höfðað 7. mars 2013 og dómtekið 12. júní 2014 að loknum munnlegum málflutningi. Þann 17. október 2013, var kveðinn upp úrskurður um frávísunarkröfu stefnda.

Stefnandi er Sveitarfélagið Fjarðabyggð, Hafnargötu 2, Reyðarfirði, en stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi krefst þess að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 12.341.443 krónur auk vaxta skv. 1. mgr. 8. gr. laga 38/2001 af krónum 237.366 frá 13. janúar 2007 til 5. febrúar 2007, af krónum 2.609.907 frá þeim degi til 5. apríl 2007, af krónum 3.234.164 frá þeim degi til 5. febrúar 2008, af krónum 4.884.667 frá þeim degi til 5. febrúar 2009, af krónum 7.058.789 frá þeim degi til 5. febrúar 2010, af krónum 9.772.083 frá þeim degi til 5. apríl 2010, af krónum 10.320.326 frá þeim degi til 5. júní 2010, af krónum 10.878.256 frá þeim degi til 5. ágúst 2010, af krónum 11.384.162 frá þeim degi til 5. október 2010, af krónum 11.879.659 frá þeim degi til 5. desember 2010, af krónum 12.341.443 frá þeim degi til 6. febrúar 2011 og auk dráttarvaxta af kr. 12.341.443 skv. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Þá er þess krafist að áfallnir vextir höfuðstóls færast á 12 mánaða fresti, í fyrsta sinn þann 5. febrúar 2007, samkvæmt 12. gr. vaxtalaga nr. 38/2001.

Til vara er þess krafist að viðurkennt verði að stefnandi hafi átt rétt til endurgreiðslu úr hendi stefnda á 53% af álögðum virðisaukaskatti af sölu hitaveitu Fjarðabyggðar (Eskifjarðar) á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2010.

Til þrautavara er þess krafist að viðurkennt verði að stefnandi hafi átt rétt til endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu hitaveitu Fjarðabyggðar (Eskifjarðar) á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2010 þannig að álagður virðisaukaskattur að frádreginni endurgreiðslu nemi eigi

hærri fjárhæð en 11% af vegnu meðalverði rafveitna og hitaveitna á kílóvattstund.

Til þrautþrautavara er þess krafist að viðurkennt verði að stefndi beri skaðabótaskyldu á tjóni stefnanda sem hlaust af saknæmri og bótaskyldri framkvæmd fjármálaráðuneytisins á endurgreiðslu hluta virðisaukaskatts af sölu hitaveitu Fjarðabyggðar (Eskifjarðar) á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns til stefnanda. Stefnandi krefst jafnframt málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum stefnanda. Stefnandi krefst jafnframt málskostnaðar. Til vara er þess krafist að fjárkröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og að málskostnaður verði felldur niður.

Við aðalmeðferð málsins gaf aðilaskýrslu Páll Björgvin Guðmundsson, bæjarstjóri stefnanda. Vitnaskýrslur gáfu Helga Jónsdóttir, fyrrverandi bæjarstýra stefnanda, Guðjón Axel Guðjónsson, fyrrverandi skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti, Kristján Skarphéðinsson ráðuneytisstjóri og Ingvi Már Pálsson, fyrrverandi lögfræðingur í fjármálaráðuneyti.

II.

Málsatvik

Í 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988, sbr. 60. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum var mælt fyrir um skyldu til endurgreiðslu virðisaukaskatts til ríkis, sveitarfélaga og stofnana þeirra vegna sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns. Þar sagði m.a. svo: *Endurgreiða skal hluta virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns þannig að álagður virðisaukaskattur að frádreginni endurgreiðslu nemi eigi færri fjárhæð en 11% af vegnu meðalverði rafveitna og hitaveitna á kílóvattstund.*

Fjármálaráðherra ákveður með reglugerð, að fenginni tillögu iðnaðarráðherra, nánar um framkvæmd endurgreiðslunnar. Í athugasemdum um 53. gr. í frumvarpi að lögum nr. 111/1992 segir eftirfarandi: Þessi grein kveður á um endurgreiðslur á hluta virðisaukaskatts vegna sölu á orku til húshitunar. Í ræðu flutningsmanns frumvarpsins kemur m.a. fram, sbr. 116. lþ. 1992-1993, 286. mál: Til þess að draga úr áhrifum virðisaukaskatts á húshitunarkostnað verður hluti skattsins endurgreiddur þannig að skatturinn fari aldrei fram úr tilteknu hámarki sem tekur mið af meðaleiningarverði í húshitun á landinu öllu. [...] Þetta gerist með þeim hætti að til þess að tryggja að þeir sem greiða hæstan grunnkostnaðinn í orkuverðinu greiði ekki að sama skapi háan skatt. Niðurstaðan í frv. er á þá leið að engin hitaveita né rafmagnsveita greiðir færri skatt miðað við núverandi verðlag en 13,2 aura á kílóvattstund. Þetta kemur auðvitað mjög misjafnlega niður en til þess að lýsa þessu má geta þess að allar ódýrari hitaveiturnar bera skattinn að fullu, þar á meðal Hitaveita Reykjavíkur og greiða þess vegna þeir sem eru á háhitasvæði Reykjavíkur 14% ofan á það gjald sem þeir greiða fyrir heitt vatn í dag, en til samanburðar má geta þess fyrir Orkubú Vestfjarða, ef það er tekið allt saman, þá er verið að tala um alla rafhitasöluna í einu lagi, mun skatthlutfallið vera 4,47% ofan á orkuverðið. Með öðrum orðum munu þeir sem búa við rafhitun á Vestfjörðum, ekki við kynntar veitur, greiða 4,47% á sama tíma og Reykvíkingar greiða 14%. Þetta er auðvitað gert vegna þess að grunnkostnaðurinn víðast hvar

þar sem ekki er um að ræða ódýrar hitaveitur er mun hærrí heldu en á svokölluðum heitum svæðum. [...] Það þýðir í reynd á báðum stöðum 13,2 aurar.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992, um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns sem sett var með heimild í 42. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, var að finna upptalningu á þeim orkufyrirtækjum sem féllu undir reglugerðina og þann hundraðshluta sem gildi við endurgreiðslu hjá hverju og einu fyrirtækjanna. Reglugerð nr. 484/1992 tók nokkrum breytingum á gildistíma sínum og átti það einkum við um 2. gr. hennar, sbr. reglugerðir nr. 332/1993, 671/1994, 110/1995 og 117/1996 en með þeim voru m.a. gerðar breytingar á hundraðshlutum ákvæðisins í kjölfar nýrra útreikninga.

Ákvæði 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 var fellt brott með 11. gr. laga nr. 163/2010 um breytingu á lögum um virðisaukaskatt. Tók lagabreytingin gildi frá 1. janúar 2011. Í skýringum við 11. gr. frumvarpsins segir eftirfarandi: *Í c-lið er lagt til að endurgreiðsla virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns verði felld niður. Ljóst hefur verið í nokkurn tíma að endurskoða þyrfti endurgreiðslur þessar þar sem veitur hafa breyst, þær verið sameinaðar og nýjar verið stofnaðar. Iðnaðarráðuneytið hefur látið gera nýja útreikninga samkvæmt reglugerð nr. 484/1992, um endurgreiðslur virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns, og kom þá í ljós að engin af hitaveitunum á lengur rétt til endurgreiðslu. Það skýrist af því að hlutfall virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns hefur lækkað úr 14% í 7% en hámark endurgreiðslunnar er enn þá 11% af vagnu meðalverði. Rafhitun og kyntar veitur eiga rétt á endurgreiðslu en í nokkuð lægra hlutfalli en áður. Þar sem ljóst er að upphaflegu forsendurnar fyrir þessu endurgreiðslukerfi eru brostnar er lagt til að endurgreiðsluheimild þessi verði felld niður og hitun húsa og laugarvatns á landsbyggðinni styrkt samkvæmt nánari ákvörðun iðnaðarráðuneytisins sem hefur forræði á málefnum veitna. Endurgreiðslur virðisaukaskatts samkvæmt þessu ákvæði voru á árinu 2009 216.838.724 kr.*

Með 3. gr. laga nr. 175/2006, var virðisaukaskattur af tilgreindum vörum og þjónustu lækkaður úr 14% í 7% frá og með 1. mars 2007. Lækkunin tók m.a. til sölu á heitu vatni, rafmagni og olíu til hitunar húsa og laugarvatns, sbr. 7. tölul. 14. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Á því tímabili sem endurgreiðslukrafa stefnanda tekur til gaf iðnaðarráðuneytið út þrjár gjaldskrár fyrir Hitaveitu Fjarðabyggðar, nr. 909/2005, 1201/2008 og nr. 62/2010.

7. gr. gjaldskrár nr. 909/2005, var svohljóðandi: *Virðisaukaskattur á húshitun er 14%. Endurgreidd eru 53% af álögðum virðisaukaskatti og er því vsk. 6,58%.*

Ákvæði 1. gr. gjaldskrár nr. 1201/2008 og gjaldskrár nr. 62/2010, eru svohljóðandi: *Virðisaukaskattur á sölu á heitu vatni er 7% en reiknuð endurgreiðsla virðisaukaskatts er 53% og er virðisaukaskattur því 3,29%.*

Í máli þessu er deilt um rétt stefnanda, Sveitarfélagsins Fjarðabyggðar, til endurgreiðslu á álögðum virðisaukaskatti samkvæmt greindu ákvæði 4. mgr. 42. gr.

laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt vegna sölu hitaveitu Fjarðabyggðar á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns á árunum 2005-2010. Stefnandi krefst þess að hitaveitunni verði endurgreidd 53% af álögðum virðisaukaskatti á grundvelli fyrrgreinds ákvæðis laganna, og með vísan til 4. gr. reglugerðar nr. 484/1992, með síðari breytingum frá þeim tíma er hitaveitan hóf starfsemi.

Hitaveita Fjarðabyggðar tók til starfa á árinu 2005 og er hún sjálfstæð rekstrareining innan orkuveitu Fjarðabyggðar, með sjálfstæða stjórn og fjárhag. Yfirstjórn hitaveitunnar er í höndum bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, en sveitarfélagið er eigandi hennar. Er hitaveitan rekin á kennitölu stefnanda. Sérstök reglugerð hefur verið gefin út fyrir hitaveituna, nr. 908/2005 og er heiti hennar Hitaveita Fjarðabyggðar. Bæjarráði hefur verið falið að gegna starfi stjórnar hitaveitunnar, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Með bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, dags. 13. desember 2006 til fjármálaráðuneytisins, var þess farið á leit að Hitaveitu Fjarðabyggðar yrði bætt við upptalningu í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992, um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns. Tók iðnaðarráðuneytið fram að endurgreiða bæri hitaveitunni 53% af álögðum virðisaukaskatti með stoð í 4. gr. reglugerðarinnar frá þeim tíma sem hún hóf starfsemi, þ.e. í ársbyrjun 2005. Í kjölfar tölvuskeyta á milli ráðuneytanna og stefnanda, sendi stefnandi ríkisskattstjóra, með bréfi dags. 6. janúar 2011, formlegar beiðnir (RSK 10.34) um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns vegna árána 2005-2010, samtals að fjárhæð 12.341.435 krónur. Ríkisskattstjóri tók ekki formlega afstöðu til bréfsins og greindra endurgreiðslubeiðna, en með tölvuskeyti, dags. 24. mars 2011, framsendi ríkisskattstjóri stefnanda tölvuskeyti fjármálaráðuneytisins til ríkisskattstjóra þar sem fram kom eftirfarandi afstaða fjármálaráðuneytisins til endurgreiðslukröfu stefnanda: *Þar sem Hitaveita Eskifjarðar (Fjarðabyggðar) [hafi ekki verið] tilgreind í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 484/1994 [...] um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns, er það niðurstaða okkar að hitaveitan eigi ekki rétt á endurgreiðslu skv. reglugerðinni. Hitaveitan geti ekki byggt rétt á samskiptum fjármálaráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins á fyrri stigum málsins, enda ekkert í þeim gögnum sem bendir til þess að fjármálaráðuneytið hafi ákveðið að hitaveitan ætti rétt á endurgreiðslu skv. reglugerðinni. Þar sem ljóst er að ávallt var þörf á skýrri reglugerðarheimild vegna endurgreiðslu þess virðisaukaskatts sem um ræðir í máli þessu er það álit okkar að heimild Hitaveitu Fjarðabyggðar til endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns fyrir tímabilið janúar til október 2010 sé ekki til staðar.*

Með bréfi stefnanda, dags. 27. júní 2011, til fjármálaráðuneytisins krafðist stefnandi þess að erindi hans fengi formlega afgreiðslu. Í svari ráðuneytisins, dags. 23. september 2011, var stefnanda bent á að snúa sér til iðnaðarráðuneytisins vegna styrkja til hitaveitu. Stefnandi ítrekaði kröfur sínar með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 4. október 2011. Þá sendi stefnandi ríkisskattstjóra bréf, dags. 5. október 2011, þar sem krafist var formlegrar afstöðu embættisins til erindis stefnanda. Með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 15. nóvember 2011, var kröfu stefnanda um endurgreiðslu hafnað. Vísaði embættið til áðurgreinds bréfs fjármálaráðuneytisins, dags. 23. september 2011, og benti stefnanda á kæruehimild til ríkisskattstjóra. Með bréfi, dags. 10. janúar 2012 til fjármálaráðuneytisins,

ítrekaði stefnandi kröfur sína um endurgreiðslu og að stefnandi teldi sig að öðrum kosti knúinn til að leita atbeina dómstóla til þess að ná fram rétti sínum.

III.

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

Aðalkröfu byggir stefnandi í fyrsta lagi á því að á stefnda hafi hvílt sú skylda samkvæmt 4. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988, sbr. 60. gr. laga 111/1992, að endurgreiða hluta virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni frá því að hitaveita Eskifjarðar hóf starfsemi sína og þar til ákvæðið var fellt úr gildi þann 1. janúar 2011. Í öðru lagi telur stefnandi að um ótvíræða lagaskyldu hafi verið að ræða sem iðnaðar- eða fjármálaráðuneyti hafi ekki getað ákveðið að aðilar ættu ekki rétt á. Stefndi hafi ekki hlutast til um að bæta nafni Hitaveitu Fjarðabyggðar í 2. gr. reglugerðar 484/1992 og á því beri stefndi alla ábyrgð.

Samkvæmt 4. mgr. 42. gr. laga 50/1988, sbr. 60. gr. laga 111/1992 skyldi endurgreiðsla reiknuð þannig, að álagður virðisaukaskattur að frádreginni endurgreiðslu næmi eigi hærri fjárhæð en 11% af vagnu meðalverði rafveitna og hitaveitna á kílóvattstund. Iðnaðarráðuneytið hafi annast útreikning á því hve mikill hluti virðisaukaskatts skyldi endurgreiddur þannig að viðmiði laganna um 11% yrði náð. Niðurstaðan hafi verið 53%, sbr. bréf iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins til fjármálaráðherra, dags. 13. des. 2006. Þar hafi einnig verið lagt til að endurgreiðslan skyldi miðast við það tímamark er rekstur hófst hjá stefnanda, þ.e. í ársbyrjun 2005. Krefst stefnandi í öllum tilvikum endurgreiðslu á 53% af þeim virðisaukaskatti sem var greiddur hverju sinni af hitaveitu stefnanda.

Vaxtakröfu styður stefnandi við ákvæði laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 skuli greiða vexti frá þeim tíma sem greiðsla átti sér stað og þar til endurgreiðsla hafi farið fram (skaðabótavexti). Dráttarvexti skuli greiða frá þeim tíma er krafa um endurgreiðslu hafi verið lögð fram, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995. Krafa stefnanda gangi skemur, þar sem starfsmönnum fjármálaráðuneytisins hafi fyrst verið ætlaður 30 daga frestur til að framkvæma endurgreiðsluna frá móttöku bréfs iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins þann 13. desember 2006. Síðan hafi verið stuðst við ákvæði 3. mgr. 5. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 og veittur mánaðarfrestur frá því að krafa hafi verið sett fram um endurgreiðslu þar til dráttarvextir reiknist á kröfuna. Krafan hafi verið sett fram 6. janúar 2011 og sé krafist dráttarvaxta frá 6. febrúar það ár.

Aðalkröfu sína byggir stefnandi einnig á því að stefndi hafi með skaðabótaskyldri háttsemi/athafnaleysi valdið stefnanda tjóni, en stefndi beri húsbóndaábyrgð á því tjóni sem starfsmenn ráðuneyta valdi. Telur stefnandi að starfsmenn fjármálaráðuneytisins hafi valdið honum tjóni með því að aðhafast ekkert til að tryggja framkvæmd endurgreiðslu til stefnanda eftir móttöku tillögu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins í desember 2006. Starfsmenn fjármálaráðuneytisins hafi ekki útskýrt hvers vegna nafn og hlutfall hitaveitu Fjarðabyggðar hafi ekki verið tekið upp í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992. Sú skylda hafi hvílt á starfsmönnum fjármálaráðuneytisins að tilkynna stefnanda ef

ekki stæði til að fallast á tillögu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins um endurgreiðslu. Stefnandi var og hefði mátt vera í góðri trú um að með bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins í desember 2006, væri málið í höfn. Stefnandi telur fjárhæð tjónsins vegna hinnar bótaskyldu starfsemi nema 53% af greiddum virðisaukaskatti á tímabilinu frá því að starfsemi hitaveitunnar hófst þar til ákvæði 4. mgr. 42. gr. laga 50/1988 hafi verið fellt úr gildi, eða frá janúar 2005 til 31. desember 2010. Hið skaðabótaskylda tjón hafi orðið þann 13. desember 2006 þegar fjármálaráðuneytið hafði fengið tillögu frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu til afgreiðslu. Stefnandi hafi talið sanngjarnt að veita starfsmönnum fjármálaráðuneytisins 30 daga frest frá móttöku bréfsins frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu til að tryggja framkvæmd endurgreiðslunnar, með því að tilgreina hitaveitu stefnanda í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992. Því sé krafist vaxta skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 13. janúar 2007, en eftir það frá því tímamarki þegar stefnandi greiddi virðisaukaskatt vegna hvers tímabils um sig. Hinn 6. janúar 2011 hafi stefnandi sett fram kröfu um endurgreiðslu og því sé krafist dráttarvaxta frá 6. febrúar 2011, sbr. 3. mgr. 5. gr. vaxtalaga nr. 38/2001.

Í varakröfu er krafist viðurkenningar á skyldu stefnda til að endurgreiða stefnanda 53% af greiddum virðisaukaskatti af sölu á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2010. Er varakrafa sett fram fari svo að dómur telji ekki unnt að fallast á fjárkröfu, en telji sig geta kveðið upp úr með greiðsluskyldu. Það hafi verið hlutverk iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins að reikna út hvert hlutfall endurgreiðslunnar skyldi vera, svo viðmiði laganna um 11% af vegnu meðalverði yrði náð. Það hlutfall hafi verið mjög mismunandi eins og sjá megi af upptalningu í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992, en þar sé hlutfall endurgreiðslunnar frá 6% upp í 62%. Niðurstaða iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins hafi verið sú að hlutfallið skyldi vera 53%. Stefnandi sættir sig við þann útreikning og leggur hann til grundvallar.

Þrautavarakröfu styður stefnandi við 2. mgr. 25. gr. laga 91/1991 um rétt til að fá viðurkenningu á rétti sínum. Krafan byggir á sömu lagarökum og málsástæðum og varakrafa.

Þrautavarakrafa komi aðeins til skoðunar ef ekki verði fallist á að miða við það hlutfall sem iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið reiknaði út og tilkynnti fjármálaráðuneytinu í bréfi þann 13. desember 2006.

Verði ekki fallist á framanritað gerir stefnandi þá þrautþrautavarakröfu að viðurkennt verði með dómi skaðabótaskylda stefnda á tjóni stefnanda vegna þess að engar endurgreiðslur hafi borist á hluta virðisaukaskatts vegna sölu á heitu vatni til húshitunar og laugarvatns hjá hitaveitu stefnanda. Um skaðabótaskylduna vísar stefnandi til aðalkröfu. Vísað er til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um rétt stefnanda til að fá viðurkenningardóm um skaðabótaskyldu.

2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi byggir á því að sýkna beri hann af öllum kröfum stefnanda. Engin skilyrði séu til endurgreiðslu, greiðslu skaðabóta eða viðurkenningarkrafna stefnanda.

Um endurgreiðslur virðisaukaskatts vegna sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns hafi verið fjallað í 4. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988, sbr. 60. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Með lögum nr. 111/1992 hafi einnig verið lögfest það nýmæli að tekið var upp 14% þrep í virðisaukaskatti, sbr. 50. gr. laga nr. 111/1992. Þessi atriði verði að skoða í samhengi enda mælti 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 fyrir um skyldu til endurgreiðslu virðisaukaskatts við ákveðnar aðstæður, þ.e. eins og orðrétt segir í ákvæðinu *þannig að álagður virðisaukaskattur að frádreginni endurgreiðslu nemi eigi hærrí fjárhæð en 11% af vegnu meðalverði rafveitna og hitaveitna á kílóvattstund.*

Tilgangurinn með lagaákvæðinu hafi verið sá að leitast við að draga úr áhrifum virðisaukaskatts á húshitunarkostnað, sérstaklega á þeim svæðum landsins þar sem kostnaður við húshitun sé hvað mestur. Þannig hafi viðmiðið í lögnum um það að virðisaukaskattur næmi ekki hærrí fjárhæð en 11% af vegnu meðalverði hjá Hitaveitu Reykjavíkur í reynd verið núllstilling á endurgreiðslukerfinu miðað við verð hjá Hitaveitu Reykjavíkur. Með því móti hafi verið reynt að tryggja að Reykjavíkursvæðið nýti ekki endurgreiðslu samhliða því að jafna húshitunarkostnað milli landshluta.

Við útreikninga á árinu 2004 hafi komið í ljós að meðalverð hjá Orkuveitu Reykjavíkur hafi verið komið inn fyrir 11% mörkin og því í reynd brostnar forsendur fyrir því að nota það sem viðmið á grundvelli ákvæðis 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988. Engin stoð hafi því verið fyrir tillögum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins um að hitaveitan yrði talin upp í reglugerðinni, þar sem forsendur höfðu brostið fyrir endurgreiðslu þegar árið 2002.

Með 3. gr. laga nr. 175/2006 hafi lægra þrep virðisaukaskatts verið lækkað úr 14% í 7%. Þessi breyting hafi öðlast gildi 1. mars 2007. Þar með hafi endanlega verið brostnar forsendur fyrir ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992 um endurgreiðslur virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns, og ákvæðum laga um endurgreiðsluna. Kröfugerð stefnanda taki mið af því að „tjón“ hafi stofnast í desember 2007. Engin stoð sé því fyrir dómkröfum stefnanda í ljósi breytts hlutfalls virðisaukaskatts.

Með hliðsjón af framangreindu sé ljóst að þegar á árinu 2004 hafi verið kominn upp forsendubrestur fyrir umræddu endurgreiðslukerfi, þ.m.t. þágildandi 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992. Það hafi því í öllum tilvikum verið málefnalegar ástæður fyrir því að hitaveitunni hafi ekki verið bætt inn í reglugerðina eftir að hún tók til starfa á árinu 2005.

Stefndi byggir á því að sýkna beri hann af öllum kröfum stefnanda þar sem Hitaveita Fjarðabyggðar hafi ekki fallið undir 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992 á gildistíma hennar. Réttur til endurgreiðslna virðisaukaskatts verði ekki byggður á lofordum eða munnlegum samskiptum.

Í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 484/1992, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 332/1993, hafi verið afmarkað hvaða aðilar hafi átt rétt á endurgreiðslu samkvæmt reglugerðinni. Samkvæmt ákvæði 2. mgr. 1. gr. gátu þeir aðilar átt rétt á endurgreiðslu skv. 1. mgr. sem störfuðu eftir einkaleyfi sem iðnaðarráðuneyti hafði

veitt og samkvæmt sérstakri reglugerð, sbr. orkulög, nr. 58/1967.

Stefndi mótmælir því að skilyrði séu til greiðslu skaðabóta. Engri saknæmri né ólögumætri háttsemi er til að dreifa af hálfu stefnda eða starfsmanna hans í ljósi þess sem að framan greinir. Stefnandi hafi ekki reynt að sýna fram á að hann hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni.

Stefndi byggir á því að grundvallarforsenda fyrir endurgreiðslum samkvæmt 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 og reglugerð nr. 484/1992 sé sú að þar sé kveðið á um endurgreiðslur á hluta af álögðum virðisaukaskatti af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa eða laugarvatns. Með stefnu fylgi engin gögn sem staðfesta það að stefnufjárhæðin endurspeglí þann virðisaukaskatt sem innheimtur hafi verið í viðskiptum hitaveitunnar. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á með reikningum að hann hafi hagað sölu á heitu vatni á þann hátt sem sagði í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1992, en þar hafi verið kveðið á um að tilgreina bæri sérstaklega á sölureikningi endurgreiðslufjárhæð og mismun álagðs virðisauka skatts og endurgreiðslufjárhæðar. Hafi stefnandi eða hitaveitan hagað sölureikningum á þann hátt sem getið var í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484//1992 hafi það verið umfram skyldu og á ábyrgð hans eða hitaveitunnar, enda tók reglugerðin ekki til fyrirtækisins. Þetta atriði sé hins vegar ekki upplýst í málinu og ekki heldur það hvort farið hafi verið eftir 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar, þar sem ráðgert var að hlutaðeigandi hitaveita sendi skattstjóra greinargerð um sölu á heitu vatni innan tilskilinna tímamarka.

Hafa beri í huga að reglur um endurgreiðslu virðisaukaskatts á grundvelli 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 hafi varðað hagsmuni viðskiptamanna hitaveitunnar, en ekki stefnanda. Ákvæðin hafi verið sett miðað við tilteknar forsendur um að jafna orkuverð til notenda en ekki sérstaklega til hagsbóta fyrir orkufyrirtæki. Hafi stefnandi eða hitaveitan lækkað orkuverð sem nam virðisaukaskattinum frá árinu 2005 hafi það verið umfram skyldu og á ábyrgð hennar eða stefnanda sem fyrr segir. Hafi svo ekki verið og hitaveitan innheimt fullan virðisaukaskatt hafi ekki verið um tjón stefnanda að ræða eða grundvöll endurgreiðslu, enda sé virðisaukaskattur vörsluskattur sem skilað sé í ríkissjóð. Í því tilviki, og að því gefnu að hitaveitan hafi í reynd átt að falla undir reglugerðina, sé um að ræða hagsmuni viðskiptamanna hitaveitunnar en ekki hennar eða stefnanda. Krafa stefnanda væri þá um óréttmæta auðgun og engin rök til endurgreiðslu. Stefnandi hefði í því tilviki orðið fyrir tjóni og gert viðskiptamönnum sínum að greiða skattinn.

Stefnandi hafi ekki getað verið í þeirri trú að málið yrði klárað, eins og það er orðað í stefnu. Það hafi átt undir fjármálaráðherra að ákveða hvernig færi um endurgreiðslu, en ekki iðnaðarráðherra. Þá hafi það ekki verið sjálfgefið að hundraðshlutinn yrði 53% allan tímann eins og aðstæður voru á þessum tíma og ekki síst þegar leið á árið 2007 og eftir það. Hafa beri í huga í þessu sambandi endurskoðunarákvæði 7. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði laganna og reglugerðarinnar hafi snúist um orkuverð til notenda en ekki hafi verið um að ræða sérstakan styrk til orkufyrirtækja sem þau ættu skilyrðislausu kröfu til.

Stefndi byggir einnig á því að telji dómurinn Hitaveituna vera hæfa til að vera aðili að lögum beri að sama skapi að sýkna vegna aðildarskorts stefnanda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

Stefndi byggir einnig á því að krafan sé fallin niður fyrir fyrningu, hvort sem litið sé til 3. gr. laga nr. 14/1905 um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda eða gildandi fyrningarlaga nr. 150/2007. Hið sama gildi um lög nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Varðandi endurgreiðslukröfur beri að miða við fjögurra ára fyrningartíma. Málið sé höfðað 26. febrúar 2013. Af því leiði að allar kröfur eldri en frá 26. febrúar 2009 séu fallnar niður fyrir fyrningu.

Engin efni séu til þess að mati stefnda að umbreyta kröfunni í skaðabótakröfu eða reifa hana ýmist sem slíka eða sem endurgreiðslukröfu. Lagaákvæðið sem byggt er á í stefnu varði endurgreiðslu en ekki skaðabætur orkuveitum til handa. Krafa sem fallin sé niður fyrir fyrningu stofnist ekki að nýju undir merkjum skaðabótareglna. Njóti þess háttar krafa ekki réttarverndar skaðabótareglna ef lögvarið tilkall til endurgreiðslu, hafi það verið fyrir hendi, er liðið undir lok sökum fyrningar.

Verði ekki á sýknukröfu fallist er krafist verulegrar lækkunar fjárkröfu með vísan til allra framangreindra málsástæðna. Jafnframt er kröfum um vexti og dráttarvexti mótmælt, einkum upphafstíma þeirra. Þá er mótmælt vaxtakröfum sem fallnar eru niður fyrir fyrningu, sbr. ákvæði fyrrgreindra laga.

IV.

Stefndi hefur sett fram athugasemdir varðandi aðild stefnanda að máli þessu en ekki gert sérstakar kröfur í þeim efnum. Ekki þykir því þurfa að víkja að henni sérstaklega.

Í máli þessu er deilt um rétt stefnanda til endurgreiðslu virðisaukaskatts samkvæmt þágildandi 4. mgr. 42. gr. laga nr. 40/1988, um virðisaukaskatt með síðari breytingum, sbr. 60. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Tilgangurinn með ákvæðinu var að leitast við að draga úr áhrifum virðisaukaskatts á húshitunarkostnað, sérstaklega á þeim svæðum landsins þar sem kostnaður við húshitun var hvað mestur.

Stefnandi krefst þess samkvæmt aðalkröfu að stefndi verði dæmdur til endurgreiðslu fjárhæðar er sé miðuð við 53% af álögðum virðisaukaskatti af sölu hitaveitu Fjarðabyggðar á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2010, eða samtals að fjárhæð 12.341.443 krónur.

Í þágildandi 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988, var mælt fyrir um skyldu til endurgreiðslu virðisaukaskatts til ríkis, sveitarfélaga og stofnana þeirra vegna sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns. Þar kemur fram að endurgreiða skuli hluta virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og/eða rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns þannig að álagður virðisaukaskattur að frádreginni endurgreiðslu nemi eigi hærra fjárhæð en 11% af vegnu meðalverði rafveitna og hitaveitna á kílóvattstund. Þar kemur einnig fram að fjármálaráðherra ákveði með reglugerð, að fenginni tillögu iðnaðarráðherra, nánar um framkvæmd endurgreiðslunnar. Í 2. gr. reglugerðar nr. 484/1992, um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns,

sem sett var með heimild í 42. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, var síðan að finna upptalningu á þeim orkufyrirtækjum sem féllu undir reglugerðina og þann hundradshluta sem gildi við endurgreiðslu hjá hverju og einu þeirra fyrirtækja sem þar voru nefnd. Reglugerðin tók nokkrum breytingum á gildistíma sínum. Meðal annars voru gerðar breytingar á hundradshlutum ákvæðisins í kjölfar nýrra útreikninga. Þessar breytingar voru þó gerðar fyrir þann tíma sem hér skiptir máli. Ákvæði 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 var síðar fellt brott með 11. gr. laga nr. 163/2010, um breyting á lögum um virðisaukaskatt, og endurgreiðslur af þessu tagi lagðar niður frá og með 1. janúar 2011.

Dómurinn telur að með 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 hafi löggjafinn með lögmætum hætti framselt vald sitt til þess að setja reglugerð um endurgreiðslurnar þar sem m.a. voru ákvæði um það hvaða aðilar skyldu eiga rétt til endurgreiðslu og hvaða hundradshluti skyldi endurgreiddur þeim. Samkvæmt þessu þykir ljóst að réttar til endurgreiðslu virðisaukaskatts skyldu þeir einir aðilar njóta sem fjármálaráðuneytið hafði ákveðið að ættu rétt til endurgreiðslu, að fenginni tillögu iðnaðarráðherra, og með þeim hundradshluta og skilyrðum sem þar er nánar getið. Er hvorki í viðkomandi lögum né í reglugerðinni að finna neina stoð fyrir því að stefnandi hafi átt sjálfstæðan rétt til endurgreiðslu óháð því hvort fjármálaráðuneytið hafi fallist á og birt reglugerðarbreytingu að því er hann varðar sérstaklega.

Ekki verður heldur fallist á með stefnanda að um ótvíráða lagaskyldu hafi verið að ræða óháð aðkomu iðnaðar- eða fjármálaráðuneytis. Hér að framan hafa verið raktar ástæður þess að á árinu 2004 hafi stjórnvöldum orðið ljóst að forsendur voru brostnar fyrir því að nota 11% viðmiðið sem tilgreint var í þágildandi 4. mgr. 42. gr. laga nr. 50/1988 og kerfið þess vegna í heild tekið til endurskoðunar. Þann 1. mars 2007 lækkaði lægra þrep virðisaukaskatts úr 14% í 7% sem gerði endanlega út um endurgreiðslukerfið. Þótt afgreiðsla málsins á erindi stefnanda kunni að hafa dregist á langinn verður ekki séð að það eitt skjóti stoðum undir kröfur stefnanda að þessu leyti. Loks verður fyrrgreind krafa stefnanda ekki byggð á bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins til fjármálaráðherra, dags. 13. desember 2006, þar sem það ráðuneyti var einungis umsagnaraðili.

Aðalkröfu sína reisir stefnandi enn fremur á því að stefndi hafi með skaðabótaskyldri háttsemi/athafnaleysi valdið stefnanda tjóni sem nemi stefnufjárhæðinni sem hann beri húsbóndaábyrgð á. Telur stefnandi þannig að starfsmenn fjármálaráðuneytisins hafi valdið honum tjóni með því að aðhafast ekkert til að tryggja framkvæmd endurgreiðslu til stefnanda eftir móttöku tillögu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins í desember 2006. Hér að framan er það rakið að lög leiði ekki til þess að stefnandi eigi rétt til þeirrar fjárkröfu sem getið er í aðalkröfu. Stefnandi getur þegar af þeirri ástæðu ekki átt skaðabótakröfu fyrir fjárhæð sem hann átti ekki rétt til. Af því leiðir að aðalkrafan verður heldur ekki tekin til greina á þessari forsendu.

Loks eru varakrafa og þrautavarakröfur í raun byggðar upp á sömu forsendum og aðalkrafa en settar fram sem viðurkenningarkröfur. Eins og fram er komið telur dómurinn að aðalkrafan hafi ekki lagagrundvöll. Af því leiðir að varakrafa og þrautavarakröfur hafa það ekki heldur. Verða þær því ekki teknar til greina.

Samkvæmt framangreindu er stefndi, íslenska ríkið, sýknað af öllum kröfum stefnanda, Sveitarfélagsins Fjarðabyggðar.

Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að hvor aðili beri sinn hluta af þeim kostnaði sem hlotist hefur af rekstri málsins.

Af hálfu stefnanda flutti máli Hilmar Gunnlaugsson hrl.

Af hálfu stefnda flutti málið Einar Karl Hallvarðsson hrl.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

DÓMSORÐ:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af öllum kröfum stefnanda, Sveitarfélagsins Fjarðabyggðar.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)