

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 7. október 2014 í máli nr. E-1132/2014:

Hagar hf.

(Páll Rúnar M. Kristjánsson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Soffla Jónsdóttir hrl.)

Mál þetta var höfðað 27. mars 2014 og tekið til úrskurðar um frávísunarkröfu stefnda 15. september 2014.

Stefnandi er Hagar ehf., Hagasmára 1, Kópavogi. Stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi gerir aðallega þá dómkröfu að ógilt verði með dómi ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 18. febrúar 2014, þess efnis að hafna beiðni stefnanda um setningu opins tollkvóta, án allra gjalda, fyrir innflutning á lífrænum kjúklingi.

Til vara gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði að ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 18. febrúar 2014, þess efnis að hafna beiðni stefnanda um setningu opins tollkvóta, án allra gjalda, fyrir innflutning á lífrænum kjúklingi, hafi verið ólögmat. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst þess aðallega að máli þessu verði vísað frá dómi og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins. Til vara er þess krafist að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað.

I.

Með bréfi lögmanns stefnanda, dagsettu þann 5. febrúar 2014, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins var þess óskað fyrir hönd stefnanda að settur yrði á opinn tollkvóti, án allra gjalda, fyrir innflutning á lífrænum kjúkling til landsins. Fram kemur í bréfinu að forsenda beiðninnar sé sú að framleiðsla á innlendum lífrænum kjúklingi sé engin og anni þar af leiðandi ekki núverandi eftirspurn, sem sé umtalsverð. Sé því um að ræða viðvarandi vöruskort á umræddri vöru sem eðlilegt sé að ráðuneytið bregðist við með því að ákveða opinn tollkvóta án gjalda. Sé slíkt í samræmi við heimildir ráðuneytisins og fyrri ákvarðanir þess þegar skortur hafi verið á öðrum landbúnaðarvörum. Þá var þess óskað að erindinu yrði svarað innan 10 daga frá dagsetningu þess en yrði ekki fallist á beiðnina var

óskað eftir rökstuðningi ráðuneytisins fyrir slíkri synjun.

Afrit bréfsins var sent ráðgjafanefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Nefndin starfar samkvæmt 87. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 en hlutverk hennar samkvæmt greininni er m.a. að gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta samkvæmt 65. gr. og 65. gr. A. Samkvæmt fundargerðum nefndarinnar var erindið tekið fyrir fjórum sinnum þ.e. á fundum nefndarinnar 7., 10. og 18. febrúar 2014. Samhliða var tekið fyrir erindi stefnanda frá 3. febrúar 2014 um opinn tollkvóta á buffala, geita- og ærmjólkurostum. Á síðastgreinda fundinum var eftirfarandi bókun gerð: *Niðurstaða meirihluta nefndarinnar er sú, að ekki þykir ástæða til að úthluta opnum tollkvóta fyrir umræddar vörur. Ástæða þess er að í desember sl. var úthlutað 100 tonna tollkvóta fyrir osta þar af 20 tonn af sérostum með landfræðilegum merkingum. Þá er árlega, í júní, úthlutað 119 tonna WTO tollkvóta fyrir osta. Innflytjendur sem fá úthlutað tollkvóta ákveða sjálfir hvers konar ostar fluttir eru inn. Hafa þeir þannig frjálssar hendur um hvernig þeir ráðstafa tollkvóta sínum og gætu til dæmis flutt inn ofangreindar ostategundir ef vilji stæði til. Með hliðsjón af framangreindu þykir því ekki vera ástæða til þess að úthluta viðbótartollum fyrir buffala-, geita- og ærmjólkurosta. Sömu rök gilda varðandi úthlutun tollkvóta vegna kjúklings, en árlega er úthlutað 259 tonna tollkvóta fyrir lifandi kjöt af alifuglum.*

Stefnanda var samdægurs kynnt niðurstaða nefndarinnar með bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og var beiðni hans um að settur yrði opinn tollkvóti án allra gjalda vegna lífræns kjúklings hafnað. Í bréfinu er vísað til ofangreindrar bókunar en auk þess vísað til 3. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 88/2005 sem fjallar um það hvernig tollar skulu ákvarðaðir þegar úthlutað er tollkvóta. Í niðurlagi bréfsins segir að með vísan til þeirra ástæðna sem raktar hafi verið og að tillögu ráðgjafanefndarinnar hafni ráðuneytið beiðni lögmanns stefnanda, f.h. stefnanda, um úthlutun á opnum tollkvóta á lífrænum kjúkling.

II.

Stefndi telur í frávísunarþætti máls þessa að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dóm í samræmi við stefnukröfur sínar og beri því að vísa málinu frá dómi samkvæmt 2. mgr. 25. gr., sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi annist ekki sjálfur innflutning matvöru frá útlöndum. Það sé annar lögaðili, Aðföng, sem flytji inn vörur, m.a. ýmiss konar kjötvörur og selji þær m.a. til þeirra matvöruverslana sem tilheyri Hagasamstæðunni. Aðföng séu alfarið í eigu Haga verslana ehf.

Jafnvel þótt efnisdómur yrði lagður á kröfu stefnanda og fallist yrði á dómkröfur hans breyti sú niðurstaða engu fyrir stöðu stefnanda að lögum. Í fyrsta lagi sé tollkvótum ekki úthlutað til einstakra aðila. Tollkvótum samkvæmt viðaukum IVA og B við tollalög sé ávallt úthlutað með reglugerðum sem settar séu með stjórnskipulegum hætti. Stefnandi hafi ekki ákvörðunarvald um útgáfu reglugerða. Það vald sé í höndum ráðherra og eigi stefnandi enga lögvarða kröfu eða heimtingu á því að stefndi lúti vilja stefnanda um að setja reglugerðir. Í öðru lagi sé ómögulegt að stefndi geti orðið við kröfu stefnanda um að settur verði opinn tollkvóti án allra gjalda fyrir innflutning á lífrænum kjúklingi til landsins. Lífrænn

kjúklingur sé ekki til í tollskrá sem sjálfstæður vöruliður og innflutningur í samræmi við forsendur stefnanda gjaldskyldur og stefnda því ómögulegt að setja slíkan tollkvóta án gjalda, sbr. 3. mgr. 12. gr. tollalaga.

Stefndi telur að stefnandi hafi enga beina, verulega, sérstaka eða lögvarða hagsmuni af því að sett yrði reglugerð í febrúar 2014 í samræmi við tilgreindar óskir hans. Ákvörðun ráðherra að setja reglugerð sé ekki stjórnvaldsákvörðun. Hvorki sé í tollalögum né búvörulögum gert ráð fyrir að ákvörðun ráðherra um setningu tollkvótareglugerðar sé að rekja til afgreiðslu á almennum umsóknum um slíkan kvóta. Þvert á móti sé tiltekið í 87. gr. búvörulaga að slíkt frumkvæði sé í höndum ráðherra að fengnum tilögum sérstakrar nefndar. Þótt ábendingu um fyrirbyggjandi eða ætlaðan vöruskort sé komið á framfæri við stjórnvald, sem geti á grundvelli lögbundinna valdheimilda sinna afgreitt mál eftir slíka ábendingu, sé ekki þar með sagt að sá sem komi slíkri ábendingu á framfæri við stjórnvald, verði aðili máls í skilningi stjórnsýslulaga. Sú ósk stefnanda sem komið hafi verið á framfæri fyrir hans hönd þann 3. febrúar 2014, sé þessu marki brennd.

Loks fái stefndi ekki séð að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá sérstaklega leyst úr varakröfu sinni þar sem úrlausn á aðalkröfu stefnanda feli jafnframt í sér dóm um lögmati ákvörðunar stefnda auk þess sem varakrafan fullnægi ekki þeim skilyrðum sem tilgreind eru í e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991.

Við flutning málsins mótmælti stefnandi frávisunarkröfu stefnda og krafðist þess að málið yrði tekið til efnismeðferðar. Telur stefnandi sig hafa lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um kröfu sína og skipti í þessu sambandi ekki máli þó að Aðföng sjái um innflutning fyrir stefnanda. Aðföng hafi deildarkennitölu innan Haga verslana ehf. sem aftur séu í 100% eigu stefnanda. Þær vörur sem um ræðir í máli þessu séu seldar í verslunum stefnanda.

Stefnandi telur sig jafnframt aðila að stjórnsýslumáli en hann hafi beint beiðni sinni til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Synjun grundvölluð á henni hafi verið beint að honum sérstaklega. Hafi honum verið synjað um takmörkuð gæði. Verði stefnandi ekki talinn aðili að slíku máli geti hann engu að síður haft lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um kröfu sína. Telur stefnandi hér einu gilda þó að opnum tollkvótum sé úthlutað með reglugerð að undangenginni ákvörðun þar að lútandi.

III

Niðurstaða

Eins og rakið hefur verið sendi stefnandi þann 5. febrúar 2014 beiðni til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um að settur yrði á opinn tollkvóti án allra gjalda fyrir innflutning á lífrænum kjúklingi. Beiðninni var hafnað með bréfi ráðuneytisins þann 18. febrúar 2014. Er nú í aðalkröfu krafist ógildingar á þeirri ákvörðun.

Stefndi reisir frávísunarkröfu sína m.a. á því að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfunni þar sem efnisdómur í málinu myndi ekki leiða til þess að hann fengi réttindi í sinn hlut. Þannig hafi málsóknin enga þýðingu fyrir stefnda. Vísar stefndi í þessu sambandi til 2. mgr. 25. gr., sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991.

Stefnandi krefst ógildingar á ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á þeim grunni að ákvörðunin hafi ekki verið grundvölluð á réttmætum sjónarmiðum, auk þess sem lögættra málsmeðferðarreglna hafi ekki verið gætt. Ógilding ákvörðunarinnar myndi hafa það í för með sér að stefnanda yrði kleift að leggja fram beiðni á nýjan leik.

Í lögum um inn- og útflutning landbúnaðarvara, nr. 99/1993, 1. mgr. 65. gr. A, kemur fram að ráðherra skuli, að fengnum tillögum ráðgjafanefndar samkvæmt 87. gr. laganna, úthluta tollkvótum, fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og B við tollalög, á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum, svokölluðum opnum tollkvóta. Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um þau hlutlægu skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að ráðherra sé skylt að úthluta tollkvótum. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar birtir ráðherra í reglugerð þær reglur sem gilda um úthlutun þess konar tollkvóta, þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti, innflutningstímabil, tolltaxtar, viðurlög við misnotkun og aðrir skilmálar sem um innflutninginn skuli gilda.

Um skipan ráðgjafanefndarinnar segir í 1. mgr. 87. gr. laga nr. 99/1993 að ráðherra skuli skipa þriggja manna nefnd sem skal vera til ráðuneytis um ákvæði laganna um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Í a-lið 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að nefndin skuli gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta skv. 65. gr. og 65. gr. A.

Í 3. mgr. 87. gr. segir að nefndin skuli afla allra upplýsinga um verð á viðkomandi landbúnaðarvörum innan lands og utan, framleiðslumagn, innflutning og útflutning og annað sem nauðsynlegt er vegna starfa hennar og gera tillögur til ráðherra um þau verkefni sem henni eru falin með lögum þessum. Þá segir í 4. mgr. að áður en nefndin geri tillögur skv. 2. mgr. skuli hún senda nánar tilgreindum aðilum drög að tillögunum ásamt rökstuðningi. Nefndinni sé heimilt að gera tillögurnar fjórum dögum síðar hafi henni ekki borist yfirlýsingar studdar gögnum þar sem leitt er í ljós að tillögur nefndarinnar séu byggðar á röngum eða misvísandi upplýsingum.

Í athugasemdum í greinargerð með 3. gr. laga nr. 160/2012 um breyting á lögum nr. 99/1993 segir um hlutverk nefndarinnar að henni sé falið að safna upplýsingum um stöðu og horfur á markaði og gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta. Nefndin muni þá hefja slíka rannsókn ýmist á grundvelli innsendra erinda og upplýsinga, að eigin frumkvæði eða beiðni ráðherra. Fram kemur að ráðherra hljóti jafnan að fylgja ráðgjöf nefndarinnar enda verði hún byggð á bestu fánlegum upplýsingum og faglegu mati.

Með bréfi sínu, dagsettu 5. febrúar 2014, óskaði stefnandi eftir því að settur yrði á opinn tollkvóti án allra gjalda fyrir innflutning á lífrænum kjúklingi. Séu

lagaskilyrði fyrir hendi er slíkum opnum tollkvóta úthlutað með reglugerð sem sett er með stjórnskipulegum hætti og með þeirri málsmeðferð sem áður er lýst. Sem áður segir er frumkvæði að nýjum eða breyttum reglum í höndum ráðgjafanefndar sem hefst handa, ýmist á grundvelli innsendra erinda og upplýsinga, að eigin frumkvæði eða að beiðni ráðherra. Reglugerðir settar samkvæmt þessu fela í sér almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem beint er til ótiltekins fjölda og fela í sér réttarreglu.

Í ljósi framangreinds verður ekki talið að synjun á erindi stefnanda hafi falið í sér synjun á einstaklingsbundnum réttindum hans enda laut erindi hans í reynd að því að reglugerð yrði sett. Í þessu ljósi hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann hafi beinna og sérstakra hagsmuna að gæta af málsókn þessari í þeim farvegi sem hún er. Þegar af þessari ástæðu, og með vísan til 2. mgr. 25. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, er fallist á kröfu stefnda um frávísun aðalkröfu stefnanda. Með sömu röksemdum er varakröfu stefnanda vísað frá dómi.

Með hliðsjón af þessari niðurstöðu ber stefnanda að greiða stefnda málskostnað sem þykir hæfilegur 380.000 krónur.

Sigríður Hjaltested héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Hagar hf., greiði stefnda, íslenska ríkinu, 380.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Hjaltested