

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 3. nóvember 2015 í máli nr. E-5045/2014:

**Bananar ehf.**

*(Gísli Guðni Hall hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Eiríkur Áki Eggertsson hdl.)*

### I

Mál þetta, sem var dómtekið 12. október sl., er höfðað við þingfestingu þess 16. desember 2014 af Banönum ehf., Súðavogi 2e í Reykjavík, gegn íslenska ríkinu, Arnarhvoli í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 39.121.715 krónur auk vaxta, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, af 8.790.647 krónum frá 1. janúar 2012 til 1. janúar 2013, af 18.869.628 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2014, en af 29.647.958 krónum frá þeim degi til 9. desember 2014, og með dráttarvöxtum, samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, af 39.121.715 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Einnig er krafist málskostnaðar samkvæmt mati dómsins eða framlögðu málkostnaðaryfirliti.

Stefndi krefst sýknu auk málskostnaðar.

### II

Stefnandi er umfangsmikill innflytjandi og dreifingaraðili ávaxta og grænmetis á Íslandi. Við innflutning á þessum vörum hefur stefnanda verið gert að greiða eftirlitsgjald, svonefnd R1- og R2-gjöld, á grundvelli reglugerðar nr. 525/2007 um innheimtu eftirlitsgjalds af innflutningi plantna. Um gjaldtöku þessa eru fyrirmæli í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum. Þar segir að ráðherra sé heimilt að láta innheimta eftirlitsgjald vegna innflutnings á plöntum og vegna dreifingar innanlands og útflutnings á innlendum plöntum til þess að standa straum af kostnaði við eftirlit með plöntum samkvæmt lögnum. Þar er jafnframt kveðið á um að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, gjalddaga, lögvernd og annað er lýtur að framkvæmd á innheimtu gjaldsins.

Í 1. gr. fyrrgreindrar reglugerðar nr. 525/2007 kemur fram að greiða skuli 2% eftirlitsgjald af vörum sem falla undir nánar tilgreind tollskrárnúmer, en 1% eftirlitsgjald af vörum sem falla undir önnur tollskrárnúmer sem þar er getið. Þar segir enn fremur að gjaldið skuli greitt í ríkissjóð og að það skuli notað til þess að standa undir kostnaði Landbúnaðarstofnunar við eftirlit með innflutningi plantna og plöntuafurða. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar leggst eftirlitsgjaldið á tollverð vöru. Þá segir í 3. gr. reglugerðarinnar að tollstjórar annist innheimtu eftirlitsgjaldsins.

Samkvæmt lögum nr. 167/2007 um breytingu á lögum nr. 80/2005 hefur Matvælastofnun tekið við öllum verkefnum Landbúnaðarstofnunar. Frá gildistöku þeirra laga er umræddu eftirlitsgjaldi ætlað að standa undir kostnaði Matvælastofnunar við það eftirlit sem að framan greinir.

Í gögnum málsins kemur fram að á tímabilinu frá 1. janúar 2011 til og með 7. nóvember 2014 hafi stefnandi greitt samtals 28.432.436 krónur í svonefnd R1-gjöld, en þau nema 1% af tollverði vörunnar. Á sama tíma hefur stefnandi greitt samtals 10.689.279 krónur í R2-gjöld, en þau nema 2% af tollverði vörunnar. Nánari sundurliðun á greiðslu þessara gjalda er að finna í stefnu og í gögnum málsins.

Meðal gagna málsins er greinargerð Landbúnaðarstofnunar, dags. 21. maí 2007, sem er rituð í tilefni af fyrirhugaðri setningu á reglugerð um innheimtu eftirlitsgjalds af innflutningi plantna. Stefnandi vísar að verulegu leyti til þessarar greinargerðar um þau verkefni sem falla undir þá starfsemi sem eftirlitsgjaldinu er ætlað að standa undir og þann kostnað sem af þeim hlýst. Þar kemur meðal annars fram að plöntueftirlitið felist meðal annars í „skoðun innflutningsskjala og vöruskoðun“. Þá fylgist stofnunin með garðyrkjustöðvum sem flytji reglulega inn plöntur og sjái um „útrýmingaraðgerðir berist ákveðnir reglufestir skaðvaldar inn“. Jafnframt þessu eigi stofnunin í samstarfi við „plöntueftirlitsaðila í viðskiptalöndum okkar“ og um „vöktun á þeim sjúkdómsvandamálum sem þar eru“. Að lokum er því lýst að plöntueftirlit stofnunarinnar annist áhættumat á skaðvöldum. Í greinargerðinni segir að innflutningseftirlitið krefjist „100% viðveru“ og lágmarksmannaflapörf sé tveir sérfræðingar auk þess sem starfsemin þurfi að hafa aðgang að starfsmanni við skráningu og skjalavörslu. Þá þurfi plöntueftirlitið að hafa bifreið til umráða auk þess sem útgjöld hljótist af ferðalögum innanlands og utan. Rekstrarkostnaður plöntueftirlitsins hafi verið áætlaður samtals 16.136.089 krónur, þar af sé launakostnaður 10.912.044 krónur.

Í greinargerðinni kemur einnig fram að samkvæmt þágildandi reglugerð séu þrjú gjaldflokkar notaðir við innheimtu eftirlitsgjalds af innflutningi plantna, þ.e. 0%, 1% og 2% „allt eftir því hversu mikil hætta var talin stafa af innflutningnum fyrir innlenda plönturæktun“. Þar með sé „einnig tekið mið af því hversu mikill kostnaður var við eftirlit með hinum mismunandi tegundum plantna“. Er þar rakið að ekki sé tekið gjald af ávöxtum og berjum, þurrkuðum plöntum, barkarlausu timbri eða frystum afurðum. Matjurtategundir sem ræktaðar séu hér á landi og ætlaðar séu til neyslu beri 1% gjald, nema kartöflur sem beri 2% gjald. Þá beri blómlaukar, rótarhnyði og plöntur til áframhaldandi ræktunar 2% gjald, sem og afskorin blóm og greinar. Síðan segir orðrétt í greinargerðinni: „Ekki verður séð hvernig hægt er að hafa gjaldtökuna með öðru móti. Reynt er að haga henni þannig

að hún standi undir kostnaði plöntueftirlitsins og taki mið af þeim kostnaði og áhættu sem fylgi hverjum vörulið. Ekki er hægt að fullyrða að meiri áhætta og meiri eftirlitskostnaður fylgi dýrari plöntum en ódýrari en hins vegar er slíkt samhengi að finna við fjölda plantnanna. Stórar sendingar eru að jafnaði dýrari en smáar, fela í sér meiri hættu og meiri eftirlitskostnað og greiða hærra eftirlitsgjald en smáar sendingar.“

Í máli þessu greinir aðila á um hvort álagning ofangreindra gjalda sé lögmæt og um rétt stefnanda til endurgreiðslu þeirra, verði á það fallist að gjaldtökuna skorti viðhlítandi lagastoð.

### III

#### *1. Málsástæður og lagarök stefnanda*

Af hálfu stefnanda er vísað til þess í stefnu að 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 feli í sér heimild til handa ráðherra til að leggja á þjónustugjöld með reglugerð. Sé R1- og R2-efirlitsgjöldum ekki ætlað að vera tollur eða skattur, eins og ráða megi af orðalagi lagaákvæðisins og lögskýringargögnum. Þá telur stefnandi það vera andstætt reglum 44. og 77. gr. stjórnarskrárinnar að innheimta eftirlitsgjöldin sem toll eða skatt, enda sé kveðið á um gjaldið í reglugerð en ekki í lögum frá Alþingi.

Stefnandi vísar til þess að þjónustugjald sé skilgreint sem greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tiltekinn hópur einstaklinga eða lögaðila verði að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið sé í té, og sé greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.

Stefnandi byggir á því að við innheimtu þjónustugjalds hafi grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði sem gjaldtökuheimild nái yfir. Stjórnvaldi sé því aðeins heimilt að taka gjald í formi þjónustugjalds fyrir kostnaði sem standi í beinum efnislegum tengslum við þá þjónustu eða eftirlitsgerð sem tilgreind er í gjaldtökuheimildinni.

Það er afstaða stefnanda að innheimta R1- og R2-efirlitsgjalda uppfylli ekki þessar kröfur. Telur hann að það skorti með öllu á að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða gjöldin og fjárhæðar þeirra annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem veitt er gjaldanda. Sú skipan og þar með gjaldtaka, sem reist sé á reglugerð nr. 525/2007, fái því ekki staðist án viðhlítandi lagaheimildar sem fullnægi kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 97/1995.

Stefnandi byggir einnig á því að gjaldtakan sé andstæð GATT-samningnum, en breytingum á lögum nr. 51/1981 með lögum nr. 87/1995 hafi verið ætlað að laga íslensk lög að samningnum, eins og fram komi í greinargerð með lögnum.

Með vísan framangreinds og á grundvelli 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda er á því byggt af hálfu stefnanda að stefnda beri að endurgreiða honum stefnuþjárhæðina, sem innheimt hafi verið af stefnanda á tímabilinu 1. janúar 2011 til 7. nóvember 2014, samkvæmt nánari sundurliðun.

Stefnandi kveður kröfu sína um vexti samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 vera gerða með stoð í 2. gr. laga nr. 29/1995. Þá sé krafa um dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 reist á 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995. Þá kveðst stefnandi krefjast málskostnaðar með vísan til 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

## *2. Málsástæður og lagarök stefnda*

Stefndi byggir á því að umrætt eftirlitsgjald sé þjónustugjald sem hafi viðhlítandi lagastoð. Því beri að sýkna stefnda.

Stefndi rekur í greinargerð sinni lagagrundvöll gjaldtökunnar. Af hans hálfu kemur fram að meginástæða fyrir opinberu og óháðu plöntueftirliti sé að skaðvaldar, sem kunni að fylgja innfluttum plöntum og plöntuafurðum, geti valdið tjóni í innlendri plönturæktun. Markmiðið sé að koma í veg fyrir að nýir skaðvaldar berist til landsins og nái hér fótfestu. Eftirlit með innflutningi plantna felist annars vegar í skjalskoðun og hins vegar í vöruskoðun. Áður en sendingar sem innihalda plöntur og plöntuafurðir séu tollafgreiddar þurfi leyfi Matvælastofnunar að liggja fyrir. Við skjalskoðun sé farið yfir plöntuheilbrigðisvottorð og önnur fylgiskjöl, hvert sé innihald sendingarinnar, hvort í henni sé eitthvað sem óheimilt er að flytja inn og hvort skjöl séu samræmd og í gildi. Jafnframt kveður stefndi að handahófskenndar vöruskoðanir fari fram, þar sem stikkprufur séu gerðar eftir atvikum, sendingin skoðuð og tekin sýni. Eftirlitsgjaldið taki til kostnaðar vegna launa starfsmanna sem sinna eftirlitinu, starfstengds rekstrarkostnaðar, útgáfu leyfa (svo sem innflutningsleyfi), eftirlits, ferða og svo framvegis. Ekki sé tekið aukagjald fyrir annan kostnað sem til falli, svo sem leyfisveitingar.

Stefndi mótmælir fullyrðingu stefnanda um að gjaldið sem innflytjendur greiði vegna þessa eftirlits geti ekki talist þjónustugjald, þar sem það uppfylli ekki þau skilyrði sem gerð séu til slíkra gjalda. Stefndi byggir á því að gjaldið sé í beinum efnislegum tengslum við þá þjónustu og eftirlit sem tilgreint er í lögum nr. 51/1981 og reglugerð nr. 525/2007. Fjárhæð gjaldsins sé ákvörðuð í samræmi við umfang eftirlitsins og sé þannig hærra fyrir ákveðnar vörur en aðrar, en gjaldið sé reiknað af tollverði vöru. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 525/2007 beri að greiða 2% eftirlitsgjald af vörum sem falla undir ákveðin tollskrárnúmer og 1% gjald af vörum sem falla undir önnur, nánar tilgreind tollskrárnúmer. Skipting milli 1% og 2% gjalds byggi á þeim tollflokkum sem liggi til grundvallar. Undir 1% gjaldið falli almennt matjurtir en undir 2% gjaldið falli lifandi tré og plöntur/plöntuhlutar til ræktunar eða skrauts. Þá falli kartöflur í 2% flokkinn í stað 1% flokkinn (matjurtir) því þær geti verið nýttar áfram sem útsæði til ræktunar.

Af hálfu stefnda er sérstaklega vísað til greinargerðar Landbúnaðarstofnunar frá 21. maí 2007 um markmið eftirlitsins. Þar komi einnig fram að reynt sé að haga gjaldtökunni þannig að hún standi undir kostnaði plöntueftirlitsins og taki mið af þeim kostnaði og áhættu sem fylgi hverjum vörulið. Í greinargerð stefnda kemur fram að ekki sé unnt að fullyrða að meiri áhætta og meiri eftirlitskostnaður fylgi dýrari plöntum en ódýrari. Slíkt samhengi sé hins vegar að finna við fjölda plantna. Stórar sendingar séu að jafnaði dýrari en smáar og feli í sér meiri hættu og meiri eftirlitskostnað. Því þurfi að greiða hærra eftirlitsgjald vegna þeirra en smærri

sendinga.

Stefndi bendir á að þrátt fyrir að fjárhæð eftirlitsgjaldsins sé ákvörðuð í samræmi við umfang eftirlitsins sé ekki hægt að reikna nákvæman kostnað vegna hvers og eins aðila við eftirlitið, enda geti sá sem greiði þjónustugjald yfirleitt ekki krafist þess að sá kostnaður sem hljótist af því að veita honum þjónustu sé reiknaður nákvæmlega út og honum gert að greiða gjald sem honum nemi. Þannig séu eftirlitsgjöldin miðuð við þá fjárhæð sem nemi þeim kostnaði sem almennt falli til vegna umrædds eftirlits. Gjaldið sé því í nægjanlegum efnislegum tengslum við kostnað við eftirlitið.

Stefndi tekur fram að þegar um einfalda lagaheimild til töku þjónustugjalds sé að ræða megi gjaldið ekki vera hærra en sá kostnaður sem almennt hljótist af því að veita umrædda þjónustu. Stefndi byggir á því að almennt sé viðurkennt, að sé ekki hægt að sérgreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði, sé heimilt að byggja þá á skynsamlegri áætlun. Slík áætlun sé fyrir hendi fyrir plöntueftirlitið.

Stefndi bendir á að engin önnur fjárframlög séu til plöntueftirlitsins. Á hverju ári liggi fyrir áætlun um kostnað vegna plöntueftirlits, þótt fjárhæð sé ekki bundin í reglugerð heldur byggð á prósentum. Fyrir árið 2014 hafi til dæmis áætlaður kostnaður vegna eftirlitsins verið 23 milljónir króna. Við setningu reglugerðar nr. 525/2007 hafi legið fyrir að innflutningseftirlitið krefðist 100% viðveru tveggja starfsmanna að lágmarki. Auk þess þyrfti eftirlitið að hafa aðgang að starfsmanni við skráningu og skjalavörslu. Þá þyrftu starfsmenn eftirlitsins að hafa bifreið til umráða og greiða þyrfti kostnað vegna ferðalaga innanlands og utan. Árlegur rekstrarkostnaður í maí 2007 hafi verið 16.136.089 krónur. Stefndi bendir á að hækkun úr rúmum 16 milljónum króna frá maí 2007 í 23 milljónir króna árið 2014 sýni að kostnaður við eftirlitið hafi ekki hækkað á þessum tíma heldur aðeins fylgt verðlagsþróun. Af þessu sjáist að eftirlitsgjaldið byggi á skynsamlegri áætlun um raunverulegan kostnað vegna eftirlitsins. Því verði að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda, enda sé gjaldið lögmætt og standist þær kröfur sem gerðar eru til þjónustugjalda.

Til vara krefst stefndi stórfelldrar lækkunar á kröfum stefnanda, með vísan til framangreindra málsástæðna, verði fallist á einhver sjónarmið stefnanda sem leitt geti til endurgreiðslu. Meta verði endurgreiðsluna að álitum ef komist verður að því að þjónustugjöldin hafi verið óeðlilega há og að því marki oftekin. Endurgreiðslukrafa geti ekki verið umfram það mat dómsins. Beri þá einungis að fallast á kröfur stefnanda að álitum að því leyti.

Af hálfu stefnda er kröfum um vexti og dráttarvexti mótmælt, einkum upphafstíma þeirra. Kröfu sína um málskostnað styður stefndi við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

## IV

### *1. Eftirlit með innflutningi plantna*

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum er tilgangur laganna að tryggja sem best góða og heilbrigða ræktun plantna hér á landi. Kemur þar fram að með plöntum sé átt við heilar jurtir og viðarplöntur svo og hluta þeirra. Í þessu skyni getur ráðherra gert „varnarráðstafanir og gefið út reglugerðir sem stuðla“ meðal annars að því að koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til landsins, eins og segir í 1. tölulið 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá segir í a-lið 1. mgr. 3. gr. laganna að ráðherra geti til dæmis fyrirskipað eftirlit með innflutningi, útflutningi og dreifingu innanlands á öllum tegundum plantna, sem og á mold, húsdýraáburði, umbúðum og öðru sem getur borið sjúkdóma og meindýr á plöntur. Þar er í b-lið einnig kveðið á um að ráðherra geti sett það skilyrði fyrir innflutningi, útflutningi eða dreifingu innanlands að plönturnar séu algjörlega lausar við ákveðna skaðvalda, eða sett ákveðið hámark um magn þeirra.

Engin nánari fyrirmæli eru í lögnum um framkvæmd þess eftirlits sem ráðherra getur fyrirskipað, að öðru leyti en því að mælt er fyrir um tilkynningarskyldu þeirra sem hafa í förum sínum plöntur sem ætla má að beri skaðvald, sbr. 4. gr. laganna, og skyldu eigenda plantna, gróðrarstöðva og ýmissa annarra til að leyfa aðgang, sýnatöku, rannsóknir og aðgerðir sem kunna að verða fyrirskipaðar og teljast nauðsynlegar samkvæmt 2. gr. laganna, sbr. 5. gr. þeirra. Þá er í 6. gr. laganna kveðið á um skyldu þeirra sem brjóta gegn lögnum að hlíta fyrirmælum ráðherra eða umboðsmanna hans um varnaraðgerðir og framkvæma þær á eigin kostnað og undir eftirliti opinberra aðila, auk þess sem kveðið er á um refsíabýrgð vegna brota á lögnum í 7. gr. laganna.

Á grundvelli laga nr. 51/1981 hafa verið settar nokkrar reglugerðir. Sú reglugerð sem hér skiptir máli er reglugerð nr. 189/1990 um innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum, með síðari breytingum. Í orðskýringum 2. gr. reglugerðarinnar er meðal annars tekið fram að plöntur séu lifandi jurtir og viðarplöntur, sem og lifandi hlutar þeirra og vefur. Þar segir einnig að með lifandi plöntuhlutum sé átt við ávexti, grænmeti, rótar- og stöngulhnýði, lauka, jarðstöngla, afskorin blóm, felld tré með greinum, trjágreinar og plöntuvef í vefjaræktun. Í 4. gr. reglugerðarinnar er meðal annars kveðið á um að óheimilt sé að flytja til landsins nánar tilgreinda skaðvalda sem taldir eru upp í viðauka I, sem og plöntur sem þeir finnast í eða á. Þá er óheimilt að flytja til landsins plöntur sem taldar eru upp í viðauka III og eru frá nánar tilgreindum löndum. Enn fremur er óheimilt að flytja til landsins plöntur sem taldar eru upp í viðauka IV, uppfylli þær ekki þau skilyrði sem þar eru sett er lúta að heilbrigðiseftirliti í ræktunarlandi, auk þess sem nánar tiltekna pestir og skaðvaldar mega ekki hafa komið upp á vaxtarstað. Tekur sú takmörkun m.a. til kartaflna, en ekki til annars grænmetis eða ávaxta. Í 5. gr. reglugerðarinnar er jafnframt kveðið á um að innflutningur á plöntum og öðrum vörum, sem falla undir tiltekna flokka sem lýst er í sex staflíðum, sé því aðeins heimill að sendingunni fylgi heilbrigðisvottorð. Nær þessi takmörkun meðal annars til kartaflna, en ekki til annars grænmetis eða ávaxta.

Í 3. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að Matvælastofnun, áður Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, og tollyfirvöld eigi að sjá um að ákvæðum reglugerðarinnar sé framfylgt. Hafi sérfræðingar Matvælastofnunar heimild til að skoða plöntusendingar, hvort sem er í flutningstækjum, á geymslusvæði farmflytjanda eða hjá innflytjanda vörunnar. Komi í ljós við skoðun að sending uppfylli ekki ákvæði reglugerðarinnar ber að tilkynna innflytjanda og

tollyfirvöldum þar um. Ber Matvælastofnun þá að ákveða hvort sending skuli endursend eða henni eytt hér á landi. Ákvæði reglugerðarinnar mæla aftur á móti ekki fyrir um að tollafgreiðsla á plöntusendingum sé óheimil nema með leyfi Matvælastofnunar. Þó segir í 8. gr. að við tollafgreiðslu á nánar tilgreindum sendingum, sbr. a- til e-liði í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, skuli frumrit heilbrigðisvottorðs sem áritað hefur verið af Matvælastofnun fylgja tollskjöllum. Af grænmeti og ávöxtum sem tilbúin eru til neyslu nær þessi takmörkun einungis til kartaflna. Á grundvelli 8. gr. reglugerðarinnar er tollafgreiðsla á kartöflum því óheimil nema með leyfi Matvælastofnunar.

## *2. Lagagrundvöllur gjaldtöku fyrir eftirlit með innflutningi plantna*

Í lögum nr. 51/1981 voru upphaflega engin ákvæði sem heimiluðu að taka gjald fyrir það eftirlit sem ráðherra gat fyrirskipað á grundvelli laganna. Breyting var gerð á þessu með lögum nr. 59/1990 þar sem nýrri málsgrein var bætt við 3. gr. laganna. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 59/1990 kemur fram að eðlilegt sé að veita svigrúm til að leggja eftirlitsgjald á innfluttar plöntur þannig að innflutningur þessara vörutegunda beri að einhverju eða öllu leyti þann kostnað sem af eftirlitinu leiði. Kom þar fram að við það væri miðað að gjaldtakan stæði undir óhjákvæmilegum kostnaði við framkvæmd eftirlitsins.

Eins og ákvæðið var samþykkt á Alþingi mælti það fyrir um að ráðherra væri heimilt að láta innheimta sérstakt eftirlitsgjald af öllum innfluttum plöntum og að gjald þetta mætti „vera tiltekin krónutala á hverja þyngdareiningu eða hlutfall af tollverði vörunnar“. Í athugasemdum við frumvarpið segir að innheimtu gjaldsins væri fyrst og fremst ætlað að ná til innfluttra blómlauka, græðlinga, pottaplantna, trjáa og runna, afskorinna blóma, jólatrjáa, kartaflna og fersks grænmetis. Ekki væri hins vegar ætlunin að innheimta gjaldið af innfluttum ávöxtum vegna plöntusjúkdóma, enda yrði að líta svo á að eftirlit með þeim snerist fyrst og fremst um ýmis aðskotaefni.

Á grundvelli þessarar lagaheimildar setti ráðherra reglugerð nr. 110/1992 um innheimtu eftirlitsgjalds af innflutningi plantna. Þar var kveðið á um að við innflutning á vörum sem féllu undir nánar tilgreind tollskrárnúmer samkvæmt tollalögum bæri að greiða eftirlitsgjald í ríkissjóð sem nota átti til að standa undir kostnaði Rannsóknarstofnunar Landbúnaðarins við eftirlitið. Skyldi eftirlitsgjaldið vera ýmist 1% eða 2% af tollverði vörunnar, allt eftir því undir hvaða tollskrárnúmer varan féll.

Með lögum nr. 87/1995 voru gerðar ýmsar breytingar á löggjöf vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Umfangsmiklar breytingar voru þá meðal annars gerðar á tollalögum sem og lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Lagabreytingar þessar fólu meðal annars í sér að ýmsum innflutningshöftum og sérgjöldum á landbúnaðarvörur var breytt í venjulega tolla, settar voru reglur um innflutning á landbúnaðarvörum samkvæmt skuldbindingum um tollkvóta og framkvæmd heilbrigðisreglna vegna innflutnings dýra og plantna var breytt.

Af þessu tilefni var 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 færð í núverandi horf, sbr. 25. gr. laga nr. 87/1995. Er ákvæðið svohljóðandi: „Til þess að standa straum af kostnaði við eftirlit með plöntum samkvæmt lögum þessum er ráðherra heimilt að láta innheimta eftirlitsgjald vegna innflutnings á plöntum og vegna dreifingar innan lands og útflutnings á innlendum plöntum. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, gjalddaga, lögvernd og annað er lýtur að framkvæmd á innheimtu gjaldsins.“

Veigamesta breytingin á ákvæðinu var að felld var brott heimild ráðherra til þess að láta gjaldið vera tiltekna krónutölu á hverja þyngdareiningu eða hlutfall af tollverði. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 97/1995 segir um þessa breytingu að í VI. gr. GATT-samningsins væri þess krafist að þjónustugjöld, sem lögð væru á við innflutning á vörum, væru miðuð við eiginlegan kostnað við veitta þjónustu. Teldust þjónustugjöld sem lögð væru á innfluttar vörur eingöngu, „og miða við tiltekið hlutfall af verðmæti vöru eða þyngd hennar“, vera tollar „að svo miklu leyti sem gjaldtakan er umfram raunverulegan kostnað við veitta þjónustu“. Síðan segir í athugasemdunum: „Innheimta eftirlitsgjalds af plöntum samkvæmt reglugerð nr. 110/1992 sem sett er með heimild í 3. gr. laga nr. 51/1981, um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum í plöntum, gerir ráð fyrir innheimtu eftirlitsgjalds vegna innflutnings á plöntum. Gjaldið er 2% af tollverði vörunnar og stenst því ekki framangreindar kröfur. Því gerir 25. gr. frumvarpsins ráð fyrir að 3. gr. laganna verði breytt.“

Ekki verður séð að gerð hafi verið breyting á þágildandi reglugerð nr. 110/1992 í kjölfar þessarar lagabreytingar. Í stjórnvaldsfyrirmælum um gjaldtökuna var því áfram mælt fyrir um að eftirlitsgjaldið skyldi vera tiltekið hlutfall af tollverði ákveðinna vörflokka í tollskrá.

Árið 2007 var sett ný reglugerð um innheimtu eftirlitsgjalds af innflutningi plantna og hún birt í B-deild Stjórnartíðinda 18. júní 2007 sem reglugerð nr. 525/2007. Þessi reglugerð er ennþá í gildi. Engin efnisleg breyting varð á tilhögun álagningar og innheimtu eftirlitsgjaldsins við setningu hennar að öðru leyti en því að þeim vörflokkum var fjölgað sem greiða skyldi eftirlitsgjald af til að standa straum af plöntueftirlitinu. Þar er því áfram miðað við að greiða skuli ýmist 1% eða 2% af tollverði vöru sem fellur undir nánar tilgreind tollskránumer.

### *3. Lögmæti gjaldtökunnar á grundvelli reglugerðar nr. 525/2007*

Ágreiningslaust er að gjaldtaka stefnda á grundvelli 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 og reglugerðar nr. 525/2007 lýtur almennum reglum um töku þjónustugjalda. Álagning þess háttar gjalda verður að byggjast á viðhlítandi lagaheimild í samræmi við lögmætisreglu stjórnisýsluréttar. Þá verða stjórnvaldsfyrirmæli um gjaldtökuna að samrýmast þeirri löggjöf sem hún byggist á. Þegar fyrirkomulag slíkrar gjaldtöku er ákveðin, og afstaða er tekin til fjárhæðar gjaldsins, verður jafnframt að gæta þess að tekjurnar séu ekki hærri en svo að þær standi straum af kostnaði við þá þjónustu eða eftirlitsaðgerð sem gjaldtökuheimildin nær til. Þannig er stjórnvaldi í meginatriðum einungis heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem stendur í nánnum, efnislegum

tengslum við þá þjónustu sem gjaldið á að standa straum af kostnaði við samkvæmt gjaldtökuheimildinni. Gangi gjaldtakan lengra að þessu leyti hefur verið talið að hún verði að vera reist á lagaheimild sem fullnægi kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Að auki verður við útfærslu á gjaldtöku af þessu tagi að gæta þess að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða þjónustugjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem viðkomandi stofnun veitir hverjum gjaldanda. Um það má einkum vísa til dóms Hæstaréttar Íslands frá 5. nóvember 1998 í málinu nr. 50/1998, sem fjallar um heimild til innheimtu eftirlitsgjalds sem er hliðstætt því eftirlitsgjaldi sem hér er til umfjöllunar. Síðari dómur Hæstaréttar Íslands um gjaldtökuheimildir stjórnvalda, svo sem dómur réttarins frá 11. júní 2015 í málinu nr. 837/2014 og frá 20. nóvember 2014 í málinu nr. 160/2014, breyta í engu þeirri meginreglu sem ráðið verður af dóminum frá 1998 að gildi um töku þjónustugjalda.

Draga verður þá ályktun af því sem rakið hefur verið í köflum IV.1 og IV.2, sem og því sem að framan greinir um álagningu þjónustugjalda, að ráðherra sé heimilt að ákvarða fjárhæð eftirlitsgjaldsins sem um er deilt í máli þessu með reglugerð, þannig að tekjur af gjaldinu standi undir kostnaði við alla vinnu sem er í nánun efnislegum tengslum við þær eftirlitsaðgerðir plöntueftirlits Matvælastofnunar sem kveðið er á um í reglugerð nr. 189/1990 um innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum, með síðari breytingum. Þó að ekki sé beinlínis kveðið á um það í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 verður að ætla að greiðendur eftirlitsgjaldsins séu þeir sem sæta því eftirliti sem lögin mæla fyrir um að ráðherra geti fyrirskipað. Greiðendum gjaldsins verður aftur á móti ekki gert að standa straum af kostnaði við vinnu sem fellur utan þess sem reglugerð nr. 189/1990 mælir fyrir um. Þannig stendur engin lagaheimild til þess að láta innflytjendur á ávöxtum og grænmeti greiða fyrir vinnu við almenna skoðun á innflutningsskjölum í tengslum við innflutning á öðrum vörum en kartöflum áður en þær eru tollafgreiddar, enda er hvergi gert ráð fyrir slíkri athugun í fyrrgreindri reglugerð. Þá fær dómurinn ekki séð að kostnaður við þátttöku í fjölþjóðlegri samvinnu um plöntueftirlit geti fallið undir gjaldtökuheimild 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981.

Eins og fyrrgreint lagaákvæði ber með sér er ráðherra ekki einungis veitt heimild til að innheimta eftirlitsgjald vegna innflutnings á plöntum heldur getur slík gjaldtaka einnig átt sér stað í tengslum við eftirlit með dreifingu plantna innanlands og útflutningi á innlendum plöntum. Í samræmi við almenn sjónarmið um álagningu þjónustugjalda verður að leggja þann skilning í ákvæðið að hver eftirlitsskyldur aðili geti aðeins borið kostnað af því eftirliti sem að honum getur beinst. Þannig veitir ákvæðið ekki heimild til að láta innflytjendur plantna bera kostnað við eftirlit sem á sér stað eftir að plönturnar eru komnar úr þeirra höndum, t.d. við eftirlitsaðgerðir eftir að plönturnar eru komnar í ræktun, sbr. 5. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 189/1990. Sama gildir um vinnu við útgáfu heilbrigðisvottorða vegna útflutnings á plöntum, sbr. 10. gr. reglugerðarinnar.

Fyrrgreind reglugerð nr. 525/2007 mælir einungis fyrir um álagningu eftirlitsgjalds við innflutning á nánar tilgreindum plöntum sem falla undir ákveðin tollskrárnúmer. Í samræmi við það er við það miðað í 1. gr. reglugerðarinnar að gjaldið skuli standa undir kostnaði „við eftirlit með innflutningi plantna og plöntuafurða“. Í reglugerðinni er því ekki gert ráð fyrir því að greiðsla eftirlitsgjaldsins eigi að standa undir kostnaði við annars konar eftirlit með

heilbrigði plantna á vegum Matvælastofnunar. Af málatilbúnaði stefnda virðist þó helst mega ráða að þetta eftirlitsgjald standi alfarið undir starfsemi plöntueftirlits stofnunarinnar, sem eins og áður segir getur tekið til annarra þátta en innflutnings á plöntum og plöntuafurðum. Hvorki er stoð fyrir slíku í lögum nr. 51/1981 né í framangreindri reglugerð.

Eins og áður segir var með 25. gr. laga nr. 97/1995 afnumin regla sem heimilaði að miða eftirlitsgjald samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1981 við tiltekna krónutölu á hverja þyngdareiningu eða við hlutfall af tollverði. Af lögskýringargögnum, sem er lýst í kafla IV.2 í dóminum, verður ráðið að tilgangur þess hafi verið að koma í veg fyrir að eftirlitsgjaldið yrði ákveðið með þessum hætti, enda sé þessi tilhögun á gjaldtöku til þess fallin að innflytjendur greiði í ýmsum tilvikum hærri eftirlitsgjöld en svari þeim kostnaði er hlýst af því eftirliti sem þeim er ætlað að sæta. Kemur fram í athugasemdunum að þá sé í raun um toll að ræða, en ekki þjónustugjald, en það fari í bága við VI. gr. GATT-samningsins. Af þessari ástæðu verður á það fallist að sú tilhögun á gjaldtöku sem kveðið er á um í reglugerð nr. 525/2007, þar sem fjárhæð eftirlitsgjaldsins er tiltekið hlutfall af tollverði vörunnar, eigi sér ekki lagastoð. Þá er til þess að líta, að þó að erfitt geti verið að afmarka þann kostnað sem hlýst af því eftirliti sem haft er með einstökum innflytjendum plantna, er með þeirri tilhögun sem fylgt er samkvæmt fyrrgreindri reglugerð ekki tryggt að tengsl séu milli skyldu til að greiða gjaldið og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu eða eftirlitsaðgerða sem stjórnvaldið telur þörf á að framkvæma.

Að virtu öllu því sem að framan greinir ber að fallast á það með stefnanda að álagning eftirlitsgjaldsins árin 2011 til 2014 hafi verið ólögmat.

#### *4. Krafa um endurgreiðslu o.fl.*

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda skulu stjórnvöld, sem innheimta skatta eða gjöld, endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt ásamt vöxtum samkvæmt 2. gr. laganna. Þar sem tilhögun gjaldtökunnar, sem ákveðin er í reglugerð nr. 525/2007, á sér ekki lagastoð er á það fallist að grundvöllur hennar hafi brostið. Því er óhjákvæmilegt að líta svo á að stefnandi hafi ofgreitt allt það fé sem hann hefur innt af hendi á þessum grundvelli í eftirlitsgjöld á árunum 2011 til 2014. Varakröfu stefnda er því hafnað.

Athugasemdum stefnda er lúta að því að stefnandi eigi ekki tilkall til endurgreiðslunnar, þar sem hann hafi getað velt kostnaði af gjaldtökunni yfir á verðlag innflutningsvörunnar til neytenda, sbr. meginreglur um ólögmatæta auðgun, var ekki hreyft í greinargerð stefnda. Þessi mótbára kemur ekki til álita, sbr. 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, enda hefur stefnandi ekki samþykkt að heimilt sé að líta til hennar. Með hliðsjón af framangreindu verður stefnda gert að greiða stefnanda 39.121.715 krónur.

Stefndi mótmælir kröfum stefnanda um vexti og dráttarvexti, einkum upphafstíma þeirra. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 29/1995 skal við endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda greiða gjaldanda vexti, sem skulu vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveður og birtir samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um

vexti og verðtryggingu, af því fé sem oftekið var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Skal enn fremur greiða dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda.

Stefnandi miðar vaxtakröfu sína samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 við fjárhæðir gjalda sem hann hafði innt af hendi í lok hvers árs og krefst vaxta frá þeim tíma allt til 9. desember 2014. Sú kröfugerð gengur skemur en 2. gr. laga nr. 29/1995 og er ekki efni til annars en að fallast á hana eins og hún er fram sett.

Í stefnu krefst stefnandi dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 16. janúar 2015 til greiðsludags. Með bókun stefnanda um breytta kröfugerð krefst hann dráttarvaxta frá 9. desember 2014 án þess að útskýra breyttan upphafstíma dráttarvaxtakröfunnar. Stefndi hefur ekki veitt samþykki sitt fyrir því að stefnandi auki á þennan hátt við kröfur sínar og verður að vísa kröfum um dráttarvexti frá 9. desember 2014 til 16. janúar 2015 frá dómi, sbr. 3. málslíð 1. mgr. 111. gr. laga nr. 91/1991. Hins vegar ber að fallast á að krafan beri dráttarvexti frá 16. janúar 2015 í samræmi við kröfugerð í stefnu.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 900.000 krónur.

Ásmundur Helgason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **D Ó M S O R Ð :**

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Banönum ehf., 39.121.715 krónur auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 8.790.647 krónum frá 1. janúar 2012 til 1. janúar 2013, af 18.869.628 krónum frá þeim degi til 1. janúar 2014, en af 29.647.958 krónum frá þeim degi til 9. desember 2014, og með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 39.121.715 krónum frá 16. janúar 2015 til greiðsludags.

Kröfu stefnanda um dráttarvexti frá 9. desember 2014 til 16. janúar 2015 er vísað frá dómi.

Stefndi greiði stefnanda 900.000 krónur í málskostnað.

Ásmundur Helgason (sign.)