

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 17. september 2015 í máli nr. E-916/2014:**

**Gildi – lífeyrissjóður**

*(Magnús M. Norðdahl hrl.)*

**gegn**

**Íslenska ríkinu**

*(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)*

Mál þetta sem var dómtekið 18. ágúst sl. var höfðað með stefnu birtri 13. mars 2014. Stefnandi er Gildi – lífeyrissjóður, Guðrúnartúni 1 í Reykjavík. Stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði honum 213.925.559 krónur ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 af 194.127.035 krónum frá 13. janúar 2012 til 28. nóvember s.á., frá þeim degi af 213.925.559 krónum til þingfestingar málsins þann 18. mars 2014 en frá þeim degi með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 til greiðsludags. Þá krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnda að mati réttarins auk virðisaukaskatts af málflutningsþóknun. Tapist málið er þess krafist að málskostnaður verði felldur niður.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum stefnanda og að honum verði dæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins. Til vara er þess krafist að málskostnaður falli niður.

### **I.**

Með lögum nr. 156/2011, sem samþykkt voru á Alþingi 17. desember 2011, voru gerðar breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997. Í c-lið 3. gr. laga nr. 156/2011 kom inn ákvæði XIV til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að við álagningu opinberra gjalda 2012 og 2013 skyldu lífeyrissjóðir greiða sérstakt gjald í ríkissjóð sem næmi 0,0814% af hreinni eign til greiðslu lífeyris eins og hún væri í lok ársins á undan gjaldtökunni. Löggin tóku gildi 30. desember 2011, að undanskildu ákvæði a-liðar 3. gr. sem tók gildi í upphafi ársins 2012.

Stefnandi, sem er einn þeirra lífeyrissjóða sem gjaldtakan náði til, greiddi framangreint gjald í tveimur greiðslum, þann 13. janúar 2012 og 28. nóvember sama ár, samtals að fjárhæð 213.925.559 krónur. Heildargreiðsla allra lífeyrissjóða nam um 1.538 milljónum króna og greiddu lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ, svokallaðir almennir lífeyrissjóðir, 1.237 milljónir króna af þeirri fjárhæð.

Í almennum athugasemdum við lagafrumvarpið, sem varð að lögum nr. 156/2011, kemur fram að með gjaldtökunni sé lífeyrissjóðunum ætlað að fjármagna 1.400 milljónir króna af sérstakri vaxtaniðurgreiðslu árið 2011 og samsvarandi fjárhæð árið 2012. Vaxtaniðurgreiðslurnar hafi verið hluti af víðtækum aðgerðum stjórnvalda vegna skulda- og greiðsluvanda heimilanna og séu ígildi viðbótarvaxtabóta. Segir jafnframt í athugasemdunum að þessi ráðstöfun sé í samræmi við þær línur sem mótast hafi í viðræðum aðila á undanförunum mánuðum. Þá er vísað til þess í athugasemdunum að ríkisstjórnin hafi gert samkomulag við viðskiptabanka og lífeyrissjóði um að þeir fjármagni aukin útgjöld ríkissjóðs vegna þessa en að ekki sé unnt að fjármagna hlut lífeyrissjóðanna með öðrum hætti en gjaldtöku af því tagi sem bráðabirgðaákvæðið kveði á um.

Í aðdraganda fyrrgreindrar lagasetningar áttu stjórnvöld, lífeyrissjóðir, Íbúðalánasjóður, viðskiptabankarnir og fleiri fjármálastofnanir í viðræðum um nokkurt skeið um þátttöku þessara aðila í fjármögnun sérstakra vaxtabóta. Þann 3. desember 2010 gengu þessir aðilar frá viljayfirlýsingu um aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna. Í 5. gr. yfirlýsingarinnar segir að ríkisstjórnin muni, í samstarfi við aðila yfirlýsingarinnar, leita leiða til þess að fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóðirnir komi að fjármögnun nýrrar tegundar sérstakra vaxtabóta sem reiknað sé með að geti kostað allt að 6 milljarða á ári í tvö ár, þ.e. 2011 og 2012.

Yfirlýsingin var undirrituð af Landsamtökum lífeyrissjóða með fyrirvara um samþykki aðildarsjóða samtakanna. Fljótlega eftir undirritun hennar kom í ljós að lífeyrissjóðirnir töldu sig ekki hafa lagaheimild til að ráðstafa fjármunum sínum til þessa verkefnis. Frekari viðræður fóru fram á milli stjórnvalda og lífeyrissjóðanna varðandi aðkomu þeirra að fjármögnun sérstöku vaxtabótanna en þær viðræður skiluðu ekki árangri. Stefndi brást við með framangreindri lagasetningu. Í athugasemdum sem Landsamtök lífeyrissjóða gerðu við frumvarpið kemur fram að þau voru afar andvíg gjaldtökunni og greiddi stefnandi gjaldið með fyrirvara um lögmæti þess. Fleiri aðilar lögðust gegn samþykkt frumvarpsins og skiluðu Alþingi umsögn þess efnis, m.a. Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands.

Þann 8. febrúar 2012 undirrituðu fjármálaráðuneytið og lífeyrissjóðirnir minnisblað varðandi fjármögnun lífeyrissjóðanna á sérstökum vaxtabótum. Í minnisblaðinu er vísað til framangreinds minnisblaðs frá 3. desember 2010, viðræðna aðila í kjölfar þess, sem ekki hafi borið árangur, og sagt frá lagasetningunni um gjaldið, sem sett hafi verið í kjölfar þess að ekki tókust samningar um aðra leið til að fá lífeyrissjóðina til að koma að fjármögnun vaxtabótanna. Síðan segir: „Aðilar hafa nú náð sameiginlegum skilningi á þátttöku lífeyrissjóða í fjármögnun sérstakra vaxtabóta. Lífeyrissjóðirnir munu, samkvæmt

nánari útfærslu lífeyrissjóðanna sbr. sameiginlega bókun þeirra, styðja við aðgerðir stjórnvalda sem miða að því að aflétta gjaldeyrishöftum sem fyrst. Í því skyni munu lífeyrissjóðirnir taka þátt í útboðum Seðlabankans með tilboðum um að kaupa með erlendum gjaldeyri aflandskrónur og nota þær til kaupa á ríkisskuldabréfum í íslenskum krónum. Hagnaði ríkisins af þessum gjaldeyrisútboðum mun verða ráðstafað til að mæta hluta lífeyrissjóðanna í fjármögnun sérstakra tímabundinna vaxtabóta 2011 og 2012. Gangi þetta eftir mun ríkisstjórnin leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en á haustþingi 2012, frumvarp um að fella niður ákvæði fyrrnefndra laga sem fela í sér skattlagningu á hreina eign til greiðslu lífeyris vegna árána 2011 og 2012. Mikilvægt er að ekki þurfi að skerða sérstakar vaxtabætur, enda eru þær hluti af almennum aðgerðum stjórnvalda sem ætlað er að mæta brýnum vanda þeirra sem skulda húsnæðislán.“ Þá segir í minnisblaðinu að efni þess beri að túlka með hliðsjón af yfirlýsingu sem einstakir sjóðir undirriti vegna væntanlegrar þátttöku í útboðinu. Í viðauka við framangreint minnisblað, sem undirritaður var sama dag, er áréttáður eftirfarandi skilningur aðila á efni minnisblaðsins og yfirlýsingum sjóðanna: „Lífeyrissjóðirnir gefa yfirlýsingu um þátttöku í útboðunum á þeim forsendum að með þátttöku sinni með gildum tilboðum að fjárhæð allt að 200 milljónir evra þá verði skattlagningin afnumin og þegar greiddur skattur endurgreiddur. Ef síðari útboð verða í verulegum atriðum frábrugðin því útboði sem auglýst hefur verið og fram fer þann 15. febrúar 2012, s.s. varðandi almenna útboðsskilmála og fjárhagslegar forsendur að öðru leyti, þá kann það að teljast forsendubrestur fyrir þátttöku þeirra í síðari útboðum. Gangi áætlunin ekki eftir af hálfu lífeyrissjóðanna vegna ónógrar þátttöku eða forsendubests, sbr. framangreint, munu aðilar taka upp samningaviðræður að nýju varðandi hlut lífeyrissjóðanna í sérstakri vaxtaniðurgreiðslu. Gangi sameiginleg markmið með þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum ekki eftir að fullu mun þátttaka lífeyrissjóðanna engu að síður metin til lækkunar á hlut lífeyrissjóðanna til þeirrar fjármögnunar.“ Í yfirlýsingu sjóðanna sem vísað er til í framangreindu minnisblaði og viðauka kemur fram að hún byggir á þeirri forsendu að gjaldtakan verði afnumin og greidd gjöld verði endurgreidd. Þá er jafnframt vísað til þess að heildarfjárhæð gildra tilboða lífeyrissjóðanna í útboðunum geti numið allt að 200 milljónum evra.

Umsamin útboð fóru fram á árinu 2012 og nam heildarfjárhæð gildra tilboða frá lífeyrissjóðunum 235,2 milljónum evra en Seðlabaki Íslands tók tilboðum frá þeim að fjárhæð 125,9 milljónir evra.

Með 26. gr. laga nr. 146/2012 var álagning gjaldsins árið 2013 felld niður. Krafa stefnanda í máli þessu felur í sér að stefndi endurgreiði honum gjaldið sem stefnandi greiddi árið 2012 ásamt tilgreindum vöxtum.

Mál þetta var upphaflega flutt 28. apríl 2015. Þá gáfu skýrslu vitnin Arnar Sigurmundsson, fyrrv. formaður Landssamtaka Lífeyrissjóða, Vilhjálmur Egilsson, fyrrv. stjórnarformaður Gildis og fyrrv. framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, Gylfi Arnbjörnsson, forseti ASÍ, og Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Framburður þeirra er rakinn í niðurstöðukafla dómsins eftir því sem tilefni er til.

## II.

Krafa stefnanda um endurgreiðslu gjaldsins er í fyrsta lagi byggð á því að bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem lögfest var með 3. gr. laga nr. 156/2011 um breytingu á þeim lögum, mismuni með ólögætum hætti almennum og opinberum lífeyrissjóðum og sjóðfélögum þeirra og brjóti gegn 1. mgr. 65. gr., 72. gr. og 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Í stefnu rekur stefnandi fyrirkomulag lífeyrissjóða í landinu. Þar kemur fram að hér séu tvö lögbundin en mismunandi lífeyriskerfi um skyldusamtryggingar sambærilegs launafólks. Þau séu rekin samkvæmt tvennskonar löggjöf af tveimur tegundum lífeyrissjóða, almennum og opinberum. Annar vegar séu almennu lífeyrissjóðirnir fastiðgjaldasjóðir án ábyrgðar launagreiðenda og þeir beri ábyrgð á skuldbindingum með eignum sínum sbr. 23. gr. laga nr. 129/1997. Sé hrein eign til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda lægri en núvirði væntanlegs lífeyris sé almennu lífeyrissjóðunum skylt, samkvæmt 39. gr. sömu laga, að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sínum, þ.m.t. að færa lífeyrisréttindi sjóðfélaga niður. Það beri þeim að gera tafarlaust ef neikvæður munur verður meiri en  $-10\%$  og eins ef hann helst meiri en  $-5\%$  samfelld í fimm ár. Hins vegar séu opinberu lífeyrissjóðirnir fastréttindasjóðir sem lofa tilteknum og fastákveðnum réttindum og starfa á ábyrgð launagreiðenda, ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga nr. 1/1997 skal stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) taka ákvörðun um að hækka framlag launagreiðenda leiði tryggingafræðileg niðurstaða í ljós, hvað A-deild lífeyrissjóðsins varðar, að hrein eign til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda sé ekki jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Samkvæmt 32. gr. sömu laga ábyrgist ríkissjóður greiðslu lífeyris til þeirra sem aðild eiga að B-deild sjóðsins. Ábyrgð á getu A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga (LSS) til greiðslu lífeyris er skipað með sama hætti og á við A-deild LSR, sbr. 31. gr. samþykktu sjóðsins. Að V-deild LSS eiga aðild þeir starfsmenn sveitarfélaganna sem ekki eiga skylduáðild að öðrum lífeyrissjóði samkvæmt kjarasamningi eða lögum sbr. 3. mgr. 3. gr. samþykktu sjóðsins. Um þá deild gildi líkar reglur og eiga við um almennu

lífeyrissjóðina.

Stefnandi byggir á því að umdeild gjaldtaka, sem samkvæmt orðanna hljóðan leggst með sama hætti á alla lífeyrissjóði, mismuni almennu lífeyrissjóðunum og sjóðfélögum þeirra borið saman við opinberu lífeyrissjóðina og sjóðfélaga þeirra. Vegna ábyrgðar launagreiðenda og fastra réttinda sjóðfélaga sé geta opinberu sjóðanna til greiðslu lífeyris ónæm fyrir skattlagningunni, á meðan geta almennu lífeyrissjóðanna til greiðslu lífeyris sé háð afkomu þeirra og minnki sem nemi skattlagningunni með tilheyrandi lækkun réttinda. Við skattlagningu almennra lífeyrissjóða aukist áhætta á að eignir einstakra sjóða á móti skuldbindingum haldist undir –5% um 5 ára skeið eða slái í að vera undir –10%. Hvort tveggja kalli á lækkun réttinda sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997, sem verði við þær aðstæður langt umfram hlutfall þess gjalds sem innheimt var skv. bráðabirgðaákvæði XIV. í lögum nr. 129/1997. Stefnandi hafi þegar á árunum 2009 til 2011 þurft að skerða réttindi sjóðfélaga sinna um 21,3%. Grunneðli álagningar skattsins sé það að skerða áunnin lífeyrisréttindi sjóðfélaga almennu lífeyrissjóðanna, þ.m.t. sjóðfélaga stefnanda sem ekki njóti ábyrgðar launagreiðenda á réttindaloforðum, en breyti engu um áunnin réttindi sjóðfélaga opinberu lífeyrissjóðanna. Af þessum ástæðum brjóti bráðabirgðaákvæðið gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Sjóðfélagar stefnanda sem allir eiga skylduaðild að sjóðnum séu fullkomlega sambærilegir við sjóðfélaga opinberu lífeyrissjóðanna. Mismunun milli þeirra með skattlagningunni hafi stefnda verið ljós og opinberlega viðurkennd við lagasetninguna en hvorki rökstudd né byggð á hlutlægum eða málefnalegum sjónarmiðum. Stefnda hafi borið skylda til að haga lagasetningunni á þann veg að sambærilegum hópum launamanna yrði ekki mismunað með órökstuddum og ómálefnalegum hætti eins og gert var í andstöðu við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár. Engin lögbundin nauðsyn hafi knúið stefnda til að skattleggja lífeyrissjóðina með þeim hætti sem hann gerði til almennrar tekjuöflunar í ríkissjóð. Önnur skattlagning sem ekki leiddi til þeirrar þekktu og viðurkenndu mismununar sem skattlagning skv. bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 leiddi til var stefnda tiltæk.

Stefnandi byggir jafnframt á því að lífeyrissparnaðurinn sem hann varðveiti og þau lífeyrisréttindi sem hann skapi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár um verndun eignaréttar. Þau lögvörðu réttindi verði á sama hátt ekki skert með skattheimtu eða öðrum hætti, án þess að þar sé gætt málefnalegra sjónarmiða og jafnræðis sambærilegra aðila.

Stefnandi byggir ennfremur á því að samkvæmt 6. tölul. 4. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003 séu lífeyrissjóðir undanþegnir tekjuskatti og að samkvæmt 2. tölul. 74. gr. sömu laga séu lífeyrisréttindi ekki eignaskattskyld. Í þessu felist að skattgreiðslu

af þeim hluta af tekjum launamanna sem varðveittur er í lífeyrissjóðum sé frestað þar til greiðsla lífeyris hefst. Stefnandi og sjóðfélagar hans hafi haft lögmætar væntingar um að þessum reglum yrði ekki breytt hvað áunnin réttindi varðar og þær væntingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár almennt en ekki síður gegn ólögmætri mismunun í andstöðu við 1. mgr. 65. gr. og vernd gegn afturvirkri skattheimtu sbr. 2. mgr. 77. gr. hennar.

Loks telur stefnandi að það hafi þýðingu í málinu að bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997 feli í sér almenna skattlagningarheimild en sé ekki varið til þarfa þeirra skattlögðu og sé því eðlisólík annarri skattlagningu á lífeyrissjóði, s.s. skyldu þeirra til greiðslu tryggingargjalds og greiðslu í starfsendurhæfingarsjóð.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því, óháð lögmæti skattlagningarinnar, að stefndi hafi skuldbundið sig til þess að endurgreiða stefnanda greiddan skatt, tæki stefnandi þátt í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands á tímabilinu 15. febrúar til 15. október 2012 með tilteknum hætti. Þá samningsskuldbindingu hafi stefndi vanefnt.

Með undirritun sérstaks minnisblaðs og viðauka með því þann 8. febrúar 2012 hafi samningar tekist með stefnda og Landssamtökum lífeyrissjóða um endurgreiðslu þess sem stefndi innheimti af lífeyrissjóðunum samkvæmt hinum umdeildu lögum og um niðurfellingu laganna og afnám frekari skattlagningar samkvæmt þeim vegna árána 2011 og 2012. Samningurinn hafi falið í sér loforð um þátttöku lífeyrissjóðanna í útboðum Seðlabanka Íslands með tilboðum um kaup á aflandskrónum með erlendum gjaldeyri og nota þær til kaupa á ríkisskuldbréfum hér á landi í íslenskum krónum. Aðgerðinni var annars vegar ætlað að styðja við afléttingu gjaldeyrishafta og hins vegar að fjármagna sérstakar vaxtabætur árána 2011 og 2012. Í viðaukanum, sem staðfestur var af báðum samningsaðilum, hafi sá skilningur verið áréttaður að fullar efndir lífeyrissjóðanna fælust í þátttöku með gildum tilboðum að fjárhæð allt að 200 milljónir evra. Gengi það eftir skyldi skattlagningin afnumin og þegar greiddur skattur endurgreiddur. Þessi skilningur sé áréttaður í yfirlýsingu sem hver og einn lífeyrissjóður hafi undirritað fyrir þátttöku í útboðinu. Yfirlýsingar einstakra lífeyrissjóða sé hluti af samningi aðila frá 8. febrúar 2012. Stefnandi hafi staðfest samning stefnda og landssamtakanna af sinni hálfu með undirritun yfirlýsingar þann 10. febrúar 2012.

Samkvæmt bréfi Seðlabanka Íslands dags. 5. september 2012 námu gild tilboð lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum bankans á árinu 2012 samtals 235,2 milljónum evra. Þar af tók bankinn tilboðum í 125,9 milljónir evra. Stefnandi efndi fyrir sitt leyti samning aðila með gildum sölutilboðum fyrir 27.750.000 evra í útboðum Seðlabankans 14. febrúar og 27. mars 2012.

Stefndi hafi hins vegar einungis efnt hluta samningsins með því að falla frá álagningu á árinu 2013 og fyrirframgreiðslu hennar 1. nóvember það ár, sbr. 26. gr. laga nr. 146/2012. Álagning ársins 2012 hafi hins vegar ekki verið endurgreidd og því sé mál þetta höfðað.

Stefnandi byggir efndakröfu sína á almennum reglum samningaréttar. Hann hafi efnt sinn hluta samningsins og stefnda beri að standa við sinn hluta. Þá byggir stefnandi á fleiri málsástæðum varðandi heimild fjármálaráðherra til að gera samning fyrir hönd stefnanda, sem ekki er þörf á að rekja nánar hér, sbr. e-lið 114. gr. laga nr. 91/1991 sbr. 10. gr. laga nr. 78/2015.

### III.

Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að umdeild skattlagning brjóti hvorki í bága við 1. mgr. 65. gr. né 72. gr. stjórnarskrárinnar og hafi verið lagður á með stjórnskipulega réttum hætti í samræmi við kröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafnar hann þeirri málsástæðu að sjóðfélagar stefnanda hafi haft lögmætar væntingar, með vísan til 6. töluliðar 4. gr. og 2. töluliðar 74. gr. tekjuskattlaganna nr. 90/2003, til þess að eign þeirra í lífeyrissjóðum yrði ekki skattlögð.

Stefndi mótmælir því að þær ólíku skuldbindingar sem liggja að baki lífeyrissjóðunum takmarki skattlagningarvald Alþingis með þeim hætti sem stefnandi heldur fram. Skatturinn, sem lagður var á með lögum, hafi verið lagður jafnt á alla lífeyrissjóði. Skattlagningin hafi verið liður í því að fjármagna sérstaka vaxtaniðurgreiðslu til skuldugra heimila á árunum 2011 og 2012 vegna lána sem tekin höfðu verið, m.a. hjá lífeyrissjóðunum, til íbúðarkaupa. Við útfærslu á aðgerðum vegna skuldavanda heimilanna hafi allir lánveitendur komið að fjármögnun aðgerða, enda talið að þeir hefðu hagsmuna að gæta þar sem vaxtaniðurgreiðslurnar áttu að stuðla að aukinni greiðslugetu og greiðsluvilja skuldara. Líklegt sé því að lífeyrissjóðirnir eins og aðrir hafi notið verulega góðs af samlegðaráhrifum aðgerðanna í heild, eignasafn þeirra batnað og greiðslugeta lántakenda aukist. Skatturinn hafi því verið lagður á með málefnalegum hætti.

Þá hafi skatturinn verið hóflegur. Skatthlutfallið var 0,0814% af hreinni eign til greiðslu lífeyris og til samanburðar við aðrar stærðir í efnahagsreikningi hafi tekjurnar af skattinum árið 2012 numið innan við 1%, bæði miðað við fjárfestingartekjur lífeyrissjóðanna árið 2011 og sem hlutfall af aukningu hreinnar eignar þeirra það ár. Þá sé hann einnig hóflegur með hliðsjón af þeim margháttuðu breytingum og hækkunum á skattheimtu sem gripið var til í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Loks séu engin gögn sem bendi til þess að skatturinn hafi beinlínis leitt til skerðingar á lífeyrisréttindum hjá einstökum lífeyrissjóðum og því ekki slík byrði að hann sé líklegur til að raska stöðu einstakra lífeyrissjóða.

Þá andmælir stefndi því að hann hafi skuldbundið sig til að endurgreiða álagðan og greiddan skatt með undirritun minnisblaðs og viðauka við það þann 8. febrúar 2012. Ákvæði minnisblaðsins verði ekki skilin á þann veg að fullar efndir lífeyrissjóðanna fælust í þátttöku með gildum tilboðum, óháð því hvort og þá hversu mikill hagnaður hlytist af þátttökunni. Í minnisblaðinu sé með berum orðum vísað til hagnaðs ríkisins af gjaldeyrisútboðunum og verður sú tilvísun ekki skilin öðruvísi en svo að þátttakan hafi átt að skila ríkissjóði tekjum til þess að mæta þeim skilgreindu útgjöldum sem um var rætt. Gengið hafi verið út frá því að hlutur lífeyrissjóðanna í vaxtaniðurfærslunni yrði samtals 2,8 milljarðar króna, eða 1,4 milljarðar á hvoru áruna 2012 og 2013. Í minnisblaðinu frá 8. febrúar sé byggt á því að hagnaði ríkissjóðs af gjaldeyrisútboðunum verði ráðstafað til að mæta hlut lífeyrissjóðanna. Gengi það eftir myndi ríkisstjórnin leggja fyrir Alþingi frumvarp þar sem skattlagning á lífeyrissjóðina yrði endurskoðuð, enda myndi hagnaður ríkisins af þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands duga til að mæta 2,8 milljarða króna hlut lífeyrissjóðanna í hinni sérstöku tímabundnu vaxtaniðurfærslu. Við setningu 26. gr. laga nr. 146/2012 hafi legið fyrir að tekjur ríkissjóðs af þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands námu einungis 430 milljónum króna og fór þannig víðs fjarri að þátttaka lífeyrissjóðanna hafi skilað ríkissjóði tekjum upp á 2,8 milljarða króna til ráðstöfunar til að mæta hlut lífeyrissjóðanna í hinni sérstöku vaxtaniðurgreiðslu. Samstarf stjórnvalda og Landssamtaka lífeyrissjóðanna gaf þannig ekki tilefni til að fella meira niður en sem nam fyrirframgreiðslu vegna ársins 2012 og álagningu gjaldárið 2013 og engin lagaheimild var veitt til endurgreiðslu þegar álagðra og greiddra gjalda gjaldárið 2013.

Ljóst sé að hugsanleg endurgreiðsla gjaldsins hafi verið háð framangreindum forsendum og að lagaheimild fengist fyrir endurgreiðslu gjaldsins og þeim útgjöldum er því fylgdu, sbr. áskilnað í 40. gr., 41. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Engri lagaheimild sé fyrir að fara sem grundvallað gæti endurgreiðslukröfu stefnanda og beri að sýkna af kröfum hans byggðum á því að stefndi hafi skuldbundið sig til endurgreiðslunnar.

#### IV.

Ágreiningur máls þessa snýst annars vegar um það hvort skattlagning samkvæmt bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, stangist á við ákvæði stjórnarskrárinnar og hins vegar hvort stefndi hafi skuldbundið sig með yfirlýsingu þann 8. febrúar 2012 til að endurgreiða stefnanda skattinn sem hann greiddi árið 2012.

Samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skipa skattamálum með lögum. Sá skattur sem deilt er um er eignaskattur sem var í upphafi lagður á tímabundið árin 2012 og 2013 og miðaðist við tiltekið hlutfall af hreinni eign til greiðslu lífeyris hjá skattskyldum aðilum í árslok árána á undan álagningu. Skatturinn var lagður á með lögum, þ.e með ákvæði XIV til bráðabirgða í lögum nr. 129/1997 sbr. c-lið 3. gr. laga nr. 156/2011. Skattskyldir aðilar voru allir lífeyrissjóðir sem starfa skv. III. kafla laga nr. 129/1997 og starfstengdir eftirlaunasjóðir sem heimild hafa til að taka á móti iðgjöldum sem mynda eftirlaunarétt samkvæmt lögum nr. 78/2007 og aðrir lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt sérlögum. Vafalaust er að í ákvæðinu er með skýrum hætti kveðið á um fjárhæð skattsins, skattstofn og skattaðila. Skatturinn er því lagður á með stjórnskipulega réttum hætti og í samræmi við áskilnað framangreindra ákvæða stjórnarskrárinnar.

Stefnandi heldur því fram að skattlagningin fari í bága við 1. mgr. 65. og 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og rökstyður þá málsástæðu fyrst og fremst með vísan til þess að skatturinn komi harðar niður á almennum lífeyrissjóðum en sjóðum opinberra starfmannanna, þar sem skatturinn kunni að rýra möguleika almennra lífeyrissjóða til að greiða sjóðfélögum lífeyri en hafi hins vegar engin áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga í opinberum lífeyrissjóðum, þar sem launagreiðendur ábyrgist lífeyrisgreiðslu óháð afkomu þeirra sjóða. Þá byggir stefnandi á því að sjóðfélagar almennra lífeyrissjóða hafi haft lögmætar væntingar til þess að löggjafinn skerti ekki mögulegan lífeyrir þeirra með þeim hætti sem gert var með framangreindu ákvæði laga nr. 129/1997.

Við úrlausn þessa atriðis verður að taka mið af því að dómstólar hafa játað löggjafanum víðtækt vald til að ákveða skattheimtu með lögum. Umdeildur skattur lagðist jafnt á alla starfandi lífeyrissjóði í landinu. Honum var í upphafi markaður gildistími í tvö ár, en með 26. gr. laga nr. 146/2012 var skattskyldan felld niður síðara árið. Skatthlutfallið var 0,0814% af skattstofni. Skatturinn var því lagður á í skamman tíma, skatthlutfallið var hóflegt og ekki hefur verið sýnt fram á að skattgreiðslan á árinu 2012 hafi í raun leitt til skerðingar á lífeyrisréttindum sjóðfélaga stefnanda. Þá verður ráðið, af samningaviðræðum stefnda við Landssamtök lífeyrissjóða í aðdraganda lagasetningarinnar og því sem fram kemur í greinargerð frumvarps til laga nr. 156/2011 og öðrum lögskýringargögnum, að skattinum hafi verið ætlað að standa straum af kostnaði stefnda vegna sérstakra vaxtabóta og var því liður í aðgerðum stjórnvalda til að mæta skuldavanda heimila. Alkunna er að sá skuldavandi var mikill og leiddi til margvíslegra aðgerða af hálfu stjórnvalda. Er því ekki fallist á það með stefnanda að um almenna skattheimtu hafi verið að ræða til ótilgreindrar ráðstöfunar úr ríkissjóði. Með hliðsjón af

framangreindu er heldur ekki fallist á að skattheimtan hafi verið ómálefnaleg eða brotið gegn 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða óskráðri meðalhófsreglu stjórnskipunar- eða stjórnsýsluréttar. Þá er heldur ekki fallist á það með stefnda að skattlagningin fari í bága við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í því efni verður annars vegar að hafa í huga framangreinda niðurstöðu, um að skatturinn hafi verið hóflegur og verið ætlað að standa straum af kostnaði við tiltekið verkefni stjórnvalda, auk þess sem ekki liggur fyrir að hann hafi í reynd bitnað harðar á einum hópi skattgreiðanda fremur en öðrum. Hins vegar liggur fyrir að lífeyrisréttindi sjóðfélaga í lífeyrissjóðum landsins, sem byggja á lögum og kjarasamningum, eru afar mismunandi. Kemur sá mismunur m.a. fram í því að opinberir lífeyrissjóðir tryggja sjóðfélögum tiltekin lífeyrisréttindi óháð afkomu sjóðanna en sjóðfélagar almennra lífeyrissjóða eiga alla jafna ekki slíkan rétt. Að mati dómsins leiðir þetta ólíka fyrirkomulag lífeyrisréttinda ekki til þess að löggjafanum sé óheimilt að skattleggja lífeyrissjóði með þeim hætti sem gert var og verður að telja að sú mismunun, sem stefnandi byggir á að hafi falist í skattlagningunni, leiði af skipulagi lífeyrisréttinda en ekki af skattlagningunni sem slíkri. Fjölmörg önnur atriði í rekstri lífeyrissjóða og ávöxtun fjármuna þeirra getur haft áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga með líkum hætti og opinberar álögur.

Með vísan til alls sem að framan greinir er því hafnað að skattlagningin hafi farið í bága við stjórnskipunarlög.

Síðari málsástæða stefnanda byggist á því að óháð stjórnskipulegu gildi hafi stefndi skuldbundið sig til að endurgreiða stefnanda þann skatt sem hann greiddi árið 2012 ásamt því að fella niður skattheimtuna fyrir árið 2013. Fyrir liggur að skatturinn var felldur niður fyrir árið 2013 með 26. gr. laga nr. 146/2012 en hvorki stefnandi né aðrir lífeyrissjóðir hafa fengið skattinn frá árinu 2012 endurgreiddan.

Skuldbindinguna sem stefnandi vísar til er að finna í minnisblaði, sem fjármálaráðherra undirritaði þann 8. febrúar 2012, og viðauka við hann, sem hann undirritaði sama dag, ásamt yfirlýsingu sem stefnandi undirritaði þann 10. febrúar s.á. þar sem vísað er til minnisblaðsins. Efni þessara skjala er rakið í atvikalýsingu dómsins. Stefnandi byggir á því að í ofangreindum gögnum felist samningur milli aðila þess efnis að stefndi skuldbindi sig til að endurgreiða stefnanda skattinn frá árinu 2012 og fella niður skattheimtu árið 2013 ef lífeyrissjóðirnir leggi fram gild tilboð í gjaldeyrisútboð Seðlabanka Íslands á árinu 2012 sem nemi 200 milljónum evra. Stefnandi mótmælir þessu og heldur því fram að forsenda þess að endurgreiðsla kæmi til álita hafi samkvæmt framangreindum gögnum verið sú að tilboð lífeyrissjóðanna myndu skila ríkissjóði tekjum, sem næmu jafnhárrí fjárhæð og skattinum var ætlað að afla þau tvö ár sem honum var í upphafi ætlað að ná til. Ekki er um það deilt að áætlað var að skatturinn skyldi afla ríkissjóði 2,8 milljarða

króna tekna, þ.e. 1,4 milljörðum króna hvort ár, 2012 og 2013. Jafnframt er óumdeilt að stefndi og aðrir lífeyrissjóðir skiluðu inn gildum tilboðum í útboðum Seðlabankans upp á ríflega 200 milljónir evra og enn fremur að Seðlabankinn tók einungis hluta tilboðanna. Hins vegar er umdeilt hve miklum hagnaði viðskiptin skiluðu og staðhæfir stefndi að tekjur hans hafi einungis numið broti af ofangreindri fjárhæð.

Efni framangreinds minnisblaðs, viðauka og yfirlýsinga lífeyrissjóðanna geta að mati dómsins ekki verið grundvöllur kröfu um greiðslu stefnda á fjárhæð jafnri greiddum skatti sem stefnandi greiddi árið 2012. Er þar fyrst til þess að líta að efni þessara skjala felur samkvæmt orðanna hljóðan ekki í sér afdráttarlausu greiðsluskyldu af hálfu stefnda. Í fyrsta lagi er í minnisblaðinu vísað til „sameiginlegs skilnings á þátttöku lífeyrissjóða í fjármögnun sérstakra vaxtabóta“ og að í því skyni muni lífeyrissjóðirnir taka þátt í útboðum Seðlabankans. Þá er í næstu málsgrein sagt að hagnaði ríkisins af þessum gjaldeyrisútboðum muni verða ráðstafað til að mæta hluta lífeyrissjóðanna í fjármögnun vaxtabótanna og segir síðan „Gangi þetta eftir mun ríkisstjórnin leggja fyrir Alþingi frumvarp um að fella niður ákvæði fyrrgreindra laga sem fela í sér skattlagningu lífeyrissjóðanna vegna árána 2011 og 2012“. Framangreindur texti, og samhengi hans við annað í minnisblaðinu, verður ekki skilinn öðru vísi en svo að markmið sammings aðila hafi verið að leita annarra leiða til að afla þess fjár sem skattlagningunni var ætlað að standa undir. Í viðaukanum sem fylgdi minnisblaðinu er enn að finna frekari fyrirvara við samninginn. Annars vegar fyrirvara sem lýtur að fyrirkomulagi útboðsins og að lífeyrissjóðirnir kunni að telja forsendur fyrir þátttöku sinni í útboðum Seðlabankans brostnar ef síðari útboð verði ekki með líku sniði og fyrsta útboðið á tímabilinu. Hins vegar er fyrirvari um árangur af þátttöku lífeyrissjóðanna í útboðum Seðlabankans en þar segir m.a.: „Gangi sameiginleg markmið með þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðunum ekki eftir að fullu mun þátttaka lífeyrissjóðanna engu að síður metin til lækkunar á hlut lífeyrissjóðanna til þeirrar fjármögnunar.“ Í skýrslu fyrir dómi sagði Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, sem tók þátt í viðræðum við lífeyrissjóðina fyrir hönd ráðuneytisins, að með sameiginlegum markmiðum hefði verið átt við að afla með gjaldeyrisútboðum fjár sem dygði til að greiða hlut lífeyrissjóðanna í vaxtabótakerfinu. Þá benda önnur gögn málsins, m.a. orðalag í drögum að minnisblaðinu, dagsettum 19. janúar 2012, sem síðan var undirritað þann 8. febrúar 2012, og minnisblaði frá fjármálaráðuneytinu frá 20. janúar sama ár, til þess að markmið sammings stefnda við lífeyrissjóðina hafi verið það að afla fjár með öðrum hætti frá þeim til að geta fellt niður og endurgreitt skattinn. Loks virðist gert ráð fyrir því af hálfu stefnda og annarra lífeyrissjóða að

markmið samnings aðila hafi verið að afla tekna til stefnda en í viðauka við umdeilt minnisblað segir m.a. að gangi sameiginleg markmið með þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum ekki eftir að fullu muni þátttaka lífeyrissjóðanna engu að síður verða metin til lækkunar á hlut lífeyrissjóðanna til þeirrar fjármögnunar.

Þrátt fyrir að eindregna neitun stefnanda á því að þetta hafi verið hans skilningur á samkomulagi aðila verður að telja, með vísan til þess sem að framan er rakið um orðalag samningsins, að stefndi hafi ekki gefið skilyrðislaust loforð um greiðslu þess fjár stefnandi krefur hann nú um. Samning aðila verður að skilja á þann veg að forsenda þess að fjármálaráðherra myndi beita sér fyrir því að skatturinn yrði felldur niður og eftir atvikum endurgreiddur, hafi verið sú að þátttaka lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðum Seðlabankans myndu skila ríkissjóði tilteknum tekjum. Ekki liggja fyrir óyggjandi upplýsingar um það hverjar tekjur stefnda voru í reynd af framangreindum útboðum. Stefnandi hefur ekki leitast við að sýna fram á hverjar tekjurnar voru og byggir málatilbúnað sinn á því að það atriði skipti ekki máli. Svo sem að framan er rakið er ekki fallist á þá túlkun stefnanda á samningi aðila.

Fyrir liggur að efnahags- og fjármálaráðherra lagði fram frumvarp til laga á Alþingi þann 29. nóvember 2012 um afnám skattsins vegna álagningar ársins 2013 og var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 146/2012 þann 22. desember s.á. Með hliðsjón af efni samkomulags aðila, svo sem dómurinn telur að skilja beri framangreind minnisblöð og yfirlýsingar, hefur stefnandi ekki sýnt fram á að stefndi hafi vanefnt samning aðila. Þegar af þessari ástæðu er kröfum stefnanda hafnað.

Með framangreindum rökstuðningi verður stefndi sýknaður af kröfu stefnanda. Eins og atvikum er háttað er rétt að málskostnaður milli aðila falli niður.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kvað upp þennan dóm.

## **D Ó M S O R Ð :**

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu stefnanda, Gildis – lífeyrissjóðs. Málskostnaður fellur niður.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir