

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 12. september 2016 í málinu nr. E-928/2014:

Hagar verslanir ehf. og

(Páll Rúnar M. Kristjánsson hrl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Guðrún Sesselja Arnardóttir hrl.)

Mál þetta sem höfðað var 13. mars 2014 af Högum verslunum ehf., Hagasmára 1, 201 Kópavogi og Aðföngum, Skútuvogi 7, 104 Reykjavík gegn Íslenska ríkinu, Arnarhvoli, 150 Reykjavík var dómtekið að lokinni aðalmeðferð sem fram fór 2. september 2016.

Stefnandi gerir aðallega þá kröfu að stefnda verði gert að greiða stefnanda alls 70.866.210 kr. með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af 1.760.673 kr. frá 15. mars 2010 til 15. apríl 2010 en frá þeim degi af 3.521.347 kr. til 15. maí 2010 en frá þeim degi af 5.746.502 kr. til 15. júní 2010 en frá þeim degi af 8.969.151 kr. til 15. júlí 2010 en frá þeim degi af 10.664.073 kr. til 15. ágúst 2010 en frá þeim degi af 12.358.998 kr. til 15. september 2010 en frá þeim degi af 14.069.314 til 15. október 2010 en frá þeim degi af 15.777.859 kr. til 15. nóvember 2010 en frá þeim degi af 17.465.049 kr. til 15. desember 2010 en frá þeim degi af 19.150.467 kr. til 15. janúar 2011 en frá þeim degi af 21.030.346 kr. til 15. febrúar 2011 en frá þeim degi af 22.910.226 kr. til 15. mars 2011 en frá þeim degi af 24.297.556 kr. til 15. apríl 2011 en frá þeim degi af 25.684.886 kr. til 15. maí 2011 en frá þeim degi af 27.274.826 kr. til 15. júní 2011 en frá þeim degi af 28.864.768 kr. til 15. júlí 2011 en frá þeim degi af 0.472.052 kr. til 15. ágúst 2011 en frá þeim degi af 32.079.337 kr. til 15. september 2011 en frá þeim degi af 33.823.417 kr. til 15. október 2011 en frá þeim degi af 34.386.498 kr. til 15. nóvember 2011 en frá þeim degi af 35.242.031 kr. til 15. desember 2011 en frá þeim degi af 36.097.565 kr. til 15. janúar 2012 en frá þeim degi af 37.733.607 kr. til

15. febrúar 2012 en frá þeim degi af 39.369.651 kr. til 15. mars 2012 en frá þeim degi af 40.564.869 kr. til 15. apríl 2012 en frá þeim degi af 41.760.087 kr. til 15. maí 2012 en frá þeim degi af 43.048.812 kr. til 5. júní 2012 en frá þeim degi af 43.756.178 kr. til 15. júní 2012 en frá þeim degi af 45.116.267 kr. til 5. júlí en frá þeim degi af 45.894.996 kr. til 15. júlí 2012 en frá þeim degi af 46.594.192 kr. til 5. ágúst 2012 en frá þeim degi af 47.293.388 kr. til 15. september 2012 en frá þeim degi af 48.358.369 kr. til 5. október 2012 en frá þeim degi af 49.423.351 kr. til 15. nóvember 2012 en frá þeim degi af 50.044.692 kr. til 5. desember 2012 en frá þeim degi af 50.666.034 kr. til 15. janúar 2013 en frá þeim degi af 53.125.894 kr. til 5. febrúar 2013 en frá þeim degi af 55.585.756 kr. til 15. mars 2013 en frá þeim degi af 56.584.309 kr. til 5. apríl 2013 en frá þeim degi af 57.582.863 kr. til 15. maí 2013 en frá þeim degi af 58.284.750 kr. til 5. júní 2013 en frá þeim degi af 58.986.637 kr. til 15. júlí 2013 en frá þeim degi af 60.708.017 kr. til 5. ágúst 2013 en frá þeim degi af 62.429.399 kr. til 15. september 2013 en frá þeim degi af 63.202.917 kr. til 5. október 2013 en frá þeim degi af 63.976.436 kr. til 15. nóvember 2013 en frá þeim degi af 65.836.367 kr. til 5. desember 2013 en frá þeim degi af 67.696.298 kr. til 15. janúar 2014 en frá þeim degi af 69.281.254 kr. til 5. febrúar 2014 en frá þeim degi af 70.866.210 kr. til 13. mars 2014, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá þeim degi til greiðsludags.

Stefnandi gerir þá kröfu til vara að stefnda verði gert að greiða stefnanda alls 42.904.477 kr. með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af 1.065.670 kr. frá 15. mars 2010 til 15. apríl 2010 en frá þeim degi af 2.131.344 kr. til 15. maí 2010 en frá þeim degi af 3.478.148 kr. til 15. júní 2010 en frá þeim degi af 5.428.701 kr. til 15. júlí 2010 en frá þeim degi af 6.454.576 kr. til 15. ágúst 2010 en frá þeim degi af 7.480.453 kr. til 15. september 2010 en frá þeim degi af 8.515.645 kr. til 15. október 2010 en frá þeim degi af 9.549.767 kr. til 15. nóvember 2010 en frá þeim degi af 10.571.262 kr. til 15. desember 2010 en frá þeim degi af 11.591.685 kr. til 15. janúar 2010 en frá þeim degi af 12.729.641 kr. til 15. febrúar 2011 en frá þeim degi af 13.867.598 kr. til 15. mars 2011 en frá þeim degi af 14.707.373 kr. til 15. apríl 2011 en frá þeim degi af 15.547.149 kr. til 15. maí 2011 en frá þeim degi af 16.509.804 kr. til 15. júní 2011 en frá þeim degi af 17.472.461 kr. til 15. júlí 2011 en frá þeim degi af 18.444.048 kr. til 15. ágúst 2011 en frá þeim degi af 19.415.636 kr. til 15. september 2011 en frá þeim degi af 20.468.883 kr. til 15. október 2011 en frá þeim degi af 20.809.696 kr. til 15. nóvember 2011 en frá þeim degi af 21.328.250 kr. til 15. desember 2011 en frá þeim degi af 21.846.805 kr. til 15. janúar 2012 en frá þeim degi af 22.837.042 kr. til 15. febrúar 2012 en frá þeim degi af 23.827.281 kr. til 15. mars 2012 en frá þeim degi af 24.550.517 kr. til 15. apríl 2012 en frá þeim degi af 25.273.754 kr. til 15. maí 2012 en frá þeim degi af 26.056.282 kr. til 5. júní 2012 en frá þeim degi af 26.487.002 kr. til 15. júní 2012 en frá þeim degi af 27.310.148 kr. til 5. júlí 2012 en frá þeim degi af 27.781.484 kr. til 15. júlí 2012 en frá þeim degi af 28.205.011 kr.

til 5. ágúst 2012 en frá þeim degi af 28.628.538 kr. til 15. september 2012 en frá þeim degi af 29.272.619 kr. til 5. október 2012 en frá þeim degi af 29.916.702 kr. til 15. nóvember 2012 en frá þeim degi af 30.291.963 kr. til 5. desember 2012 en frá þeim degi af 30.667.224 kr. til 15. janúar 2013 en frá þeim degi af 32.156.087 kr. til 5. febrúar 2013 en frá þeim degi af 33.644.953 kr. til 15. mars 2013 en frá þeim degi af 34.254.411 kr. til 5. apríl 2013 en frá þeim degi af 34.863.869 kr. til 15. maí 2013 en frá þeim degi af 35.288.695 kr. til 5. júní 2013 en frá þeim degi af 35.713.521 kr. til 15. júlí 2013 en frá þeim degi af 36.755.409 kr. til 5. ágúst 2013 en frá þeim degi af 37.797.299 kr. til 15. september 2013 en frá þeim degi af 38.265.481 kr. til 5. október 2013 en frá þeim degi af 38.733.664 kr. til 15. nóvember 2013 en frá þeim degi af 39.859.753 kr. til 5. desember 2013 en frá þeim degi af 40.985.844 kr. til 15. janúar 2014 en frá þeim degi af 41.945.160 kr. til 5. febrúar 2014 en frá þeim degi af 42.904.477 kr. til 13. mars 2014, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá þeim degi til greiðsludags.

Í báðum tilvikum krefst stefnandi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum stefnanda og að honum verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Til vara er þess krafist að stefnukröfurnar verði lækkaðar og málskostnaður verði látinn niður falla.

Í greinargerð krafðist stefndi frávísunar en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði dómsins 20. febrúar 2015. Í upphafi voru Aðföng jafnframt aðili að málinu en stefnandi taldi ekki þörf fyrir aðild þeirra og eru því Hagar verslanir ehf., eigandi Aðfanga, einn stefnandi.

I.

Stefnandi Hagar verslanir ehf. er eitt af átta dótturfélögum Haga hf. Félagið á alla hluti í Aðföngum, sem er ein stærsta birgða- og dreifingarstöð á matvælamarkaði á Íslandi.

Starfsemi Aðfanga felst í innflutningi, birgðahaldi og dreifingu fyrir matvöruverslanir Hagasamstæðunnar. Meðal þess sem Aðföng flytja inn til landsins eru kartöflur og vörur unnar úr kartöflum, þ. á m. frystar franskar kartöflur.

Á árabílinu 2010-2014 fluttu Aðföng inn frá Hollandi og Bandaríkjunum frystar franskar kartöflur sem falla undir tollskrárnúmerið 2004.1002, þar sem undir eru kartöflur, sneiddar eða skornar. Almennur tollur fyrir þetta tollskrárnúmer er 76% og greiddu Aðföng, að sögn, samtals 93.270.601 krónu fyrir innflutninginn, þar af 70.866.210 krónur í almennan toll, á tímabilinu frá 15. mars 2010 til 5. febrúar 2014. Alls var um að ræða innflutning samkvæmt 65 tollskýrslum á ofangreindu tímabili.

Stefnandi byggir málssókn sína á því að gjaldtaka þessi hafi verið ólögðmæt af þeim ástæðum sem að neðan greinir og beri því að endurgreiða umrædda fjármuni í samræmi við dómkröfur stefnanda.

II.

Stefnandi kveðst byggja á því að gjaldtaka hins almenna 76% tolls á frönskum kartöflum, fari í bága við ákvæði stjórnarskrár og óskráðar grundvallarreglur stjórnskipunarréttar og skattaréttar og krefjist því endurgreiðslu hinna ofteknu gjalda.

-

Stefnandi kveðst ekki gera ágreining um að löggjafinn hafi rétt til að leggja á borgarana skatta og önnur opinber gjöld. Undir skatta heyrir einnig þau gjöld sem hafa sömu einkenni, þó að þau séu ekki bókstaflega nefnd skattar í lögum, m.a. tollar. Skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um það hvort leggja skal á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Þessu valdi löggjafans til skattlagningar séu sett ákveðin takmörk, bæði í stjórnarskrá, settum lögum og með óskráðum reglum stjórnskipunarréttar og skattaréttar. Það leiði af þessum reglum að skatta verði að leggja á eftir almennum, efnislegum mælikvarða og þannig að gætt sé bæði að

jafnræði og meðalhófi. Gjaldtaka verði einnig að fullnægja kröfum um málefnalegan grundvöll skattheimtu og stjórnsýslu. Skattar séu í eðli sínu íþyngjandi og því sé það grundvallaratriði að þeir séu ákveðnir eftir málefnalegum mælikvarða sem eigi jafnt við um alla. Að öðrum kosti hafi borgararnir enga tryggingu gegn því að geðþóttasjónarmið séu látin ráða því hvaða skattur er lagður á hverju sinni.

Stefnandi byggir á því að sá 76% tollur sem lagður er á franskar kartöflur við innflutning til landsins samrýmist ekki framangreindum kröfum. Enn fremur brjóti skattheimtan í bága við sjónarmið um jafnræði og meðalhóf, auk þess sem skilyrðum um lagaáskilnað sé ekki fullnægt.

Það felist í kröfu um málefnalegan grundvöll skattheimtu að gjaldtakan helgist af málefnalegum sjónarmiðum og stefni að lögmætum markmiðum. Þau sjónarmið teljist almennt málefnaleg sem studd séu við þau lög og lögskýringargögn sem um ræðir hverju sinni og sem leiða megi af tilgangi og markmiðum laga.

Álagning 76% tolls á franskar kartöflur sem fluttar séu inn til landsins byggir á tollalögum, nr. 88/2005, viðauka II A, og búvörulögum, nr. 99/1993. Hvergi sé að finna skýringar eða réttlætingu á þessari gífurlega háu tollprósentu, ekki í lögnum sjálfum, viðaukum eða í lögskýringargögnum. Stefnandi telur hins vegar ekki óvarlegt að ætla að stefndi telji réttlætninguna felast í svokallaðri verndarstefnu sinni gagnvart íslenskum landbúnaði.

Stefndi hafi þannig reynt að réttlæta háa tolla á innflutt matvæli með þeim hætti að tollunum sé aðeins beitt til að vernda þær vörur sem framleiddar séu hér á landi og þá eingöngu á meðan hinar innlendu vörur anna eftirspurn íslenskra neytenda. Með þeim hætti sé verið að jafna samkeppnisstöðu íslenskrar búvöruframleiðslu. Sem dæmi megi taka íslenskar kartöflur.

Íslenskar kartöflur njóti tollverndar þegar íslenska framleiðslan annar eftirspurn, yfirleitt yfir sumarmánuðina. Á þeim tíma sé innflutningi erlendra kartaflna (tollskrárnúmer 0710.1000) stjórnað með verð- og magntollum, þ.e. 30% verðtolti á innflutningsverð og magntolli sem er föst krónutala á hvert kíló. Á öðrum tíma ársins, þegar ekki er vöð á innlendri framleiðslu, séu engir tollar á þessum vörum og

Þá séu tollfrjálsir kartöflukvótar auglýstir til úthlutunar.

Úr hluta af 10.080 tonna framleiðslu á kartöflum hér á landi, séu hins vegar unnar ýmsar vörur, þ. á m. franskar kartöflur, langt mest sé þó óunnið.

Stefnandi kveður einungis einn aðila framleiða franskar kartöflur hér á landi, og nemi árssalan um 200 tonnum, eða innan við 2% af heildarframleiðslu kartaflna hérlendis. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra viðkomandi félags séu 65% af þessum frönsku kartöflum úr íslenskum kartöflum, og því að meðaltali um 35% af frönskum kartöflum úr innfluttum kartöflum. Þar sem þurfi tvö kíló af ferskum kartöflum í hvert eitt kíló af frönskum kartöflum, megi því gera ráða fyrir að notuð séu 269 tonn af ferskum íslenskum kartöflum til þess að búa til franskar kartöflur eða 2,8% af ársframleiðslu á kartöflum hérlendis.

Skortur sé á kartöflum yfir árið á Íslandi, þ.e. innlend framleiðsla sé minni en heildareftirspurn á markaði. Því séu fluttar inn kartöflur erlendis frá allt árið um kring til að anna eftirspurn, ýmist á 30% tollum eða tollfrjálst. Þessar frönsku kartöflur séu síðan seldar neytendum hér á landi sem íslenskar franskar kartöflur, og njóti verndar sem slíkar í skjóli ofurtolla stefnda.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni séu árlega flutt til landsins um 2.633 tonn af frystum frönskum kartöflum, ef miðað er við meðaltal árána 2009-2013. Þegar innlendi framleiðslu hefur verið bætt við innflutningstölur er kominn vísir að heildar innanlandsneyslu á frönskum kartöflum, eða sem nemi 2.835 tonnum á ári, ef miðað er við meðaltal árána 2009-2013. Innlend framleiðsla nemi því eingöngu um 7% af innanlandsneyslu vörunnar, og sá hluti sem unnin sé úr íslenskum kartöflum, innan við 5% af árlegri innanlandsneyslu á frönskum kartöflum. Þetta þýði að 76% ofurtollur sé lagður á rúmlega 95% af neyslu Íslendinga á frönskum kartöflum undir því yfirskyni að verið sé að vernda þau 5% sem eftir standa, sem standist ekki að mati stefnanda, sbr. framangreint um hlutdeild á markaði og háttu mála.

Það sé ljóst að gjaldtakan vinni ekki að tilgangi þeirra laga, sem hún sæki heimild sína til, líkt og áskilið sé þegar um íþyngjandi skattheimtu er að ræða. Af því leiði að hún uppfylli ekki skilyrði um málefnalegan grundvöll skattheimtu og fari því út fyrir þær takmarkanir sem skattlagningarvaldi löggjafans eru sett. Því sé gjaldtakan

ólögmæt.

Stefnandi telji að með ofurtollum á franskar kartöflur sé ekki verið að vernda innlenda framleiðslu, enda sambærileg vara hér á landi ekki innlend, heldur innflutt að stórum hluta. Sé því ekki uppfyllt það frumskilyrði að hin íþyngjandi gjaldtaka sé til þess fallin að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt, enda sé ekkert lögmætt markmið fyrir hendi. Því brjóti gjaldtakan gegn stjórnskipulegri meðalhófsreglu.

Jafnvel þótt talið yrði að fyrir hendi væri innlend framleiðsla á frönskum kartöflum, sem þarfnaðist verndar, þá sé tollprósentan 76% of há með tilliti til þeirra markmiða sem tollurinn eigi að þjóna.

Stefnandi telji það ljóst að sú ákvörðun stefnda að leggja 76% toll á franskar kartöflur uppfylli ekki það skilyrði meðalhófsreglunnar að handhafar ríkisvaldsins velji það úrræði sem vægast sé og taki eingöngu íþyngjandi ákvörðun um að ekki sé vöð á vægara úrræði sem þjónað geti því markmiði sem stefnt er að. Því til frekari stuðnings megi benda á að þessi tollálagning sé nánast einsdæmi bæði hér á landi og erlendis.

Stefndi telur að með skattlagningunni sé brotið gegn jafnræðisreglu íslensks réttar. Þar sé litið til þess hvort aðilum í sambærilegum aðstæðum sé veitt sambærileg meðferð. Lagaákvæði sem leggi óhæfilegar byrðar á tiltekinn aðila, umfram annan í sambærilegri stöðu, séu í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar og ekki sé á þeim byggjandi.

Innlendi framleiðandinn fái aðra og betri meðferð en innflytjendur, og óhæfilegar byrðar séu lagðar á þá með ofurtollum. Engin málefnaleg ástæða styðji þá mismunun. Þetta fyrirkomulag gangi og gegn grundvallarmarkmiðum samkeppnislaga.

-

Þá sé brotið gegn atvinnufrelsi sem varið sé með 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem og 7. gr. og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var með lögum nr. 2/1993. Allar takmarkanir á atvinnufrelsi þurfi því að vera reistar á

lögmetum og málefnalegum sjónarmiðum. Sú gjaldtaka sem hér sé til umfjöllunar feli í sér takmörkun á frelsi þeirra sem hafa það að atvinnu að flytja inn landbúnaðarvörur til sölu innanlands. Jafnvel þó að löggjafinn hafi haft almannahagsmuni að leiðarljósi, hafi verið talið að takmörkun á atvinnufrelsi hafi gangið of langt, ef ekki hefur verið unnt að sýna fram á að aðrar leiðir hafi ekki verið færar til að ná því markmiði sem um ræðir.

-

Stefnandi telur brotið gegn eignaréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu.

Til að skerða eignarrétt borgaranna þurfi ávallt að fullnægja skilyrðum ákvæðisins. Umrædd skilyrði séu þau sömu og gilda um skerðingu atvinnufrelsis, að undanskildu þriðja og síðasta skilyrðinu um að fullar bætur komi fyrir. Sú eign sem skert er sé þau fjárhagslegu verðmæti stefnanda, sem felist í innflutningi og sölu á frönskum kartöflum.

Stjórnarskráin veiti sjálfstæðar heimildir til þess að taka af mönnum skatta á grundvelli 40. og 77. gr., án þess að slíkt teljist ólögmet skerðing á eignarrétti. Hins vegar verði að leggja á skatta eftir almennum, efnislegum mælikvarða og þannig að gætt sé að jafnræði og meðalhófi, sbr. að framan. Þá sé það skilyrði fyrir almennum takmörkunum á eignarrétti, sem eru taldar heimilar, að slíkar takmarkanir séu settar á grundvelli almennra og málefnalegra sjónarmiða og þannig að jafnræðis sé gætt.

Sú gjaldtaka sem hér um ræðir, þ.e. 76% tollur, uppfylli ekkert þessara skilyrða. Gjaldtakan sé hvort tveggja ómálefnaleg og óhófleg, auk þess sem hún brjóti gegn jafnræði innflytjenda og framleiðenda.

Engin skýring eða réttlætning ligg framangreindri gjaldtöku að baki. Því sé ekki um skatt að ræða í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrár, heldur ólögmeta skerðingu á eignarrétti, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Til vara kveðst stefnandi byggja á því að stefndi beri skaðabótaábyrgð gagnvart stefnanda vegna hinnar ólögmetu eignaskerðingar og nemi tjónið þeim greiðslum sem fram koma í dómkröfum.

Varakrafa stefnanda byggja á því að öll gjaldtaka umfram 46% toll á franskar kartöflur sé ólögmæt, enda sé ljóst að stefndi álíti 46% toll duga í því skyni að vernda innlenda framleiðslu á kartöflum, eins og raunin sé varðandi tvo innflytjendur sem flytji inn sams konar vöru frá Kanada, á grundvelli tvíhliða samnings við það ríki, um lægri tolla. Því beri að endurgreiða þá gjaldtöku sem svari til mismunarins á 76% tolli annars vegar og 46% tolli hins vegar.

Stefnandi kveðst byggja kröfur sínar einkum á 40., 65., 72., 75. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, lögmætisreglu stjórnskipunarréttar, meginreglum íslensks réttar um gjaldtöku hins opinbera og almennum reglum kröfuréttar um endurgreiðslu oftekings fjár. Þá byggja stefnandi kröfur sínar á lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, tollalögum, nr. 88/2005 ásamt viðaukum, og búvörulögum, nr. 99/1993, auk meginreglna samkeppnisréttar og samkeppnislaga nr. 44/2005. Enn fremur vísi stefnandi til skuldbindinga Íslands af vettvangi WTO og ESB, meginreglna þjóðaréttar um túlkun slíkra alþjóðlegra skuldbindinga, almennra reglna um bótaábyrgð hins opinbera og eignaréttarákvæðis í 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Vaxta- og dráttarvaxtakrafa stefnanda byggja á lögum nr. 29/1995 og lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu. Málskostnaðarkrafa stefnanda byggja á XXI. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

III.

Stefndi kveðst mótmæla því að taka almenns 76% tolls við innflutning á frönskum kartöflum fari í bága við ákvæði stjórnarskrár og óskráðar grundvallarreglur skattaréttar. Löggjafanum séu í stjórnarskrá tryggðar heimildir til að leggja á skatta og önnur opinber gjöld. Skattur er greiðsla sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda hinu opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða. Tollur teljist vera skattur og sé það gjald sem innheimt er af vöru samkvæmt tollskrá, sbr. 24. tölulið 1. gr. tollalaga, nr. 88/2005.

Samkvæmt stjórnarskrá Íslands fari Alþingi með ákvörðunarvald um fjárstjórn ríkisins. Eingöngu sé á valdi Alþingis að ákveða í formi almennra laga hvaða skattar, og þá tollar, skulu innheimtir, sbr. 40., 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þá sé skýrt, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi ekki forræði á því hvernig álagningu tolla á franskar kartöflur sé háttað og byggi sú álagning ekki á ákvæðum búvörulaga né falli varan undir þau lög. Skýringar stefnanda á verndarforsendum samkvæmt búvörulögum við ákvörðun tolls samkvæmt tollskrá fyrir franskar kartöflur séu því úr lausu lofti gripnar.

Samanburður stefnanda um tollvernd á nýjum íslenskum kartöflum við franskar kartöflur fái ekki staðist. Um tvær mismunandi vörur sé að ræða sem heyra undir mismunandi vöruliði samkvæmt tollskrá. Þegar framboð á kartöflum, sem falla undir vörulið 0701 og 0710, sé ekki nægjanlegt á markaði sé sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilt, sbr. 65. gr. A í búvörulögum, að úthluta tollkvóta fyrir viðkomandi vöru samkvæmt viðauka IVB við tollalög. Í nefndum viðauka sé hins vegar ekki tilgreint tollskrárnúmer fyrir franskar kartöflur og hafi ráðherra því ekki heimild til að úthluta tollkvóta fyrir þá vöru. Staða á innanlandsmarkaði í tilfalli franskra kartaflna, sem falla undir tollskrárnúmer 2004.1002 og 2005.2002, hafi því ekki áhrif á álagningu tolls. Tollurinn sé í öllum tilfellum lagður á vöruna samkvæmt tollskrá, sem samþykkt hefur verið af Alþingi og hefur lagagildi.

Stefndi kveðst hafna því að brotin hafi verið meðalhófsregla. Sú regla eigi við um stjórnvöld, þá aðila sem hafa á hendi framkvæmdarvald samkvæmt þeirri þrígreiningu sem mælt sé fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Alþingi, handhafi löggjafarvalds, falli ekki þar undir. Ljóst sé að meðalhófsregla stjórnsýsluréttar gildi ekki um löggjafarstörf Alþingis.

Stefndi telur ljóst að uppfyllt séu skilyrði 40. gr. stjórnarskrárinnar um að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Tollar sem séu lagðir á franskar kartöflur við innflutning séu álagðir samkvæmt tollskrá sem sé viðauki I við tollalög, nr. 88/2005, og hafi lagagildi.

Stefnandi haldi því fram að kartöflur og sú vara sem um ræði í málinu, franskar kartöflur, séu sama hráefnið. Stefndi telji svo ekki vera. Franskar kartöflur séu unnin vara. Um sé að ræða ólíkar vörur sem heyri hvor undir sinn vöruliðinn samkvæmt tollskrá og beri mismunandi toll.

Stefnandi bendi á að í gildi séu fríverslunarsamningar við tvö ríki þar sem meðal annars er kveðið á um lægri toll á franskar kartöflur. Sé þar vísað annars vegar til tvíhliða samninga við Kanada og hins vegar við Perú. Samkvæmt þeim samningum skal 46% tollur lagður á umrædda vöru við innflutning. Stefndi telji ljóst af þessu að stefndi telji að 46% tollur sé fullnægjandi til að vernda innlenda framleiðslu fyrir innflutningi á frönskum kartöflum. Í ljósi þess að umrædd álagning sé ekki byggð á búvörulögum hafi innlend framleiðsla á frönskum kartöflum ekki áhrif á toll vörunnar. Tollar sem lagðir eru á í samræmi við gagnkvæma fríverslunarsamninga séu undantekningar frá meginreglunni, sem er álagning tolla samkvæmt tollskrá og fái þessi sjónarmið stefnanda ekki staðist hvernig sem á sé litið.

Stefndi kveðst telja að fyrirkomulag tolla og skatta og skattprósenta í öðrum ríkjum geti enga þýðingu haft í málinu.

Stefndi áréttar að engu breyti þó að gjaldtakan sé innan þeirra hámarka sem WTO-samningurinn setur aðildarríkum sammingsins. Sá samningur sé ekki gild skattlagningarheimild fyrir íslenskum rétti, enda ekki íslensk lög. Þá sé, eins og stefnandi tekur fram, álagningin innan þeirra marka sem sett eru í WTO-samningnum, sbr. viðauka IIA við tollalög, nr. 88/2005. Tollabindingarnar séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og sé Ísland innan þeirra heimilda við álagningu tolls á franskar kartöflur skv. tollskrá.

Stefndi telur fjarri lagi að jafnræðisregla sé brotin. Sú regla feli í sér að gæta skuli samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Úthluti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tollkvóta samkvæmt heimild í 65. gr. A í búvörulögum, fyrir umrædda vöru þegar skortur sé á markaði, sitji allir innflytjendur kartaflna þá við sama borð. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi hins vegar ekki forræði á álagningu tolla á franskar kartöflur. Sá tollur sé lagður á samkvæmt tollskrá. og allir innflytjendur vörunnar greiða sama toll við innflutning sömu vöru. Mismunandi tollar séu lagðir á mismunandi vörur og geti það ekki talist brot á jafnræðisreglu.

Stefnandi telur álagningu tolls á franskar kartöflur takmarka frelsi þeirra sem hafa það að atvinnu að flytja inn landbúnaðarvörur til sölu innanlands. Telur stefnandi að innflytjendur myndu flytja meira magn inn ef tollur væri innan þess sem stefnandi kallar eðlilegt meðalhóf. Stefndi vísar þessum sjónarmiðum eindregið á bug. Löggjafanum sé heimilt að leggja á borgara skatta og önnur opinber gjöld, svo sem tolla. Tollur sé lagður á franskar kartöflur við innflutning, samkvæmt tollalögum nr. 88/2005, í tekjuöflunarskyni. Öllum sé frjálst að flytja inn umrædda vöru, á þeim tollum sem ákveðnir eru samkvæmt tollskrá. Það fái ekki staðist að atvinnufrelsi stefnanda sé þannig takmarkað með ólögumætum hætti.

Stefndi kveðst hafna því að brotið hafi verið á eignarrétti stefnanda. Réttur til innflutnings franskra kartaflna sé ekki einkaréttur og sé ekki um eignarrétt að ræða. Skattheimta sé úrræði ríkisins til að afla tekna fyrir rekstur og helsta forsenda þess að hægt sé að standa undir kostnaði af margvíslegum samfélagslegum þörfum. Skatta og önnur gjöld verði að greiða þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar enda sé annars staðar í stjórnarskránni gert ráð fyrir skattlagningu.

Hér sé einfaldlega verið að leggja toll á vöru við innflutning og álagning tollsins sé lögumæt skattlagning.

Stefndi hafnar því að grundvöllur gjaldtöku byggist á því að vernda innlenda framleiðslu á frönskum kartöflum. Umrædd álagning tolla sé ekki byggð á ákvæðum laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993.

Eignarréttur stefnanda sé ekki skertur með skattlagningunni umfram það sem heimilt sé lögum samkvæmt. Tollar séu lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða og sé aðilum ekki mismunað við álagningu.

Stefndi hafni því að hann beri skaðabótaábyrgð gagnvart stefnanda vegna ólögmatrar eignarskerðingar. Engri ólögmatrí eignarskerðingu sé fyrir að fara. Stefnandi hafi greitt toll af umræddri vöru við innflutning, líkt og lög kveði á um.

Þá mótmæli stefndi varakröfu stefnanda um að öll gjaldtaka umfram 46% toll á franskar kartöflur sé ólögmat í ljósi þess að 46% tollur eigi að duga til að vernda innlenda framleiðslu. Vernd innlendrar framleiðslu á frönskum kartöflum komi ekki til skoðunar sbr. framangreint. Ekki sé á valdi stjórnvalda eða dómstóla að breyta ákvörðun löggjafans um gjaldhæð tolls samkvæmt tollskrá, eins og varakrafa stefnanda feli í sér.

Stefndi kveðst í varakröfu krefjast lækkunar stefnukrafnanna. Kröfum stefnanda um almenna vexti sé mótmælt og krafist sýknu af þeim kröfum. Þá sé dráttarvaxtakröfu mótmælt og þess krafist að þeir dæmist ekki frá fyrri tíma en dómsuppsögu í málinu.

IV.

Í máli þessu krefst stefnandi endurgreiðslu þess, sem hann vill meina að séu oftekin gjöld, í formi tolla sem hann innti af hendi vegna innflutnings á frystum frönskum kartöflum frá Bandaríkjunum, á árabílinu 2010-2014. Frystar kartöflur falla undir tollskrárnúmerið 2004.1002 og ber varan 76% almennan verðtoll.

Stefnandi telur gjaldtöku verðtollsins ólögmatra og reisir kröfur sínar á því að hún fari í bága við ákvæði stjórnarskrár og grundvallarreglur stjórnskipunar- og skattaréttar. Telur stefnandi gjaldtökuna ekki uppfylla kröfur um málefnalegan grundvöll skattheimtu og að hún brjóti gegn meðalhófi og jafnræði. Sé því ekki um að ræða heimila skattheimtu heldur ólögmatra skerðingu á eignarrétti og atvinnufrelsi stefnanda.

Stefndi vísar öllum sjónarmiðum stefnanda á bug enda telur hann innheimtu verðtollsins í samræmi við tollalög, nr. 88/2005, og tollskrá sem séu gildar skattlagningaheimildir að lögum.

Dómurinn fær ekki betur séð en að málatilbúnaður og sjónarmið aðila séu að langmestu leyti hin sömu og byggt var á í Hæstaréttarmálunum nr. 424, 425 og

426/2015. Dómar í þessum málum voru kveðnir upp 18. febrúar sl., en eitt málanna var á milli sömu aðila. Þó er sá munur að í þeim málum var varan önnur og tollflokkun önnur. Tollprósentan var síðan 59% í stað 76% eins og í þessu máli. Að auki er varakrafa önnur. Dómurinn telur þó einsýnt að horft verði mjög eindregið til þessara nýlegu fordæma réttarins. Var það enda svo að aðalmeðferð þessa máls var frestað samkvæmt beiðni aðila, til að bíða niðurstöðu Hæstaréttar í framangreindum málum.

Í 40. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að skattamálum skuli skipa með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Hugtakið skattur er ekki skilgreint í lögum en hefur verið skýrt svo af fræðimönnum og í dómaframkvæmd, að um sé að ræða gjald sem lagt er á tiltekinn hóp einstaklinga eða lögaðila samkvæmt einhliða ákvörðun hins opinbera eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérstaks endurgjalds. Tollar falla þannig undir ofangreint hugtak en samkvæmt 24. tl. 1. gr. tollalaga er tollur gjald sem innheimt er af vöru samkvæmt tollskrá.

Í 3. gr. tollalaga er að finna meginreglu um almenna tollskyldu. Þar segir að hver sá sem flytur vöru inn til landsins til endursölu, afhendingar án endurgjalds eða eigin nota eða verði ábyrgur fyrir greiðslu tolla samkvæmt ákvæðum þessara laga, sé tollskyldur og skuli greiða toll af hinni innfluttu vöru nema annað sé tekið fram í tollskrá.

Í 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 88/2005 er að finna þá meginreglu, að af vörum sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins skuli greiða toll eins og mælt er fyrir um í tollskrá í viðauka I með lögnum. Skal tollur lagður á sem verðtollur og sem magntollur á vörumagn eins og það er ákveðið í tollskrá samkvæmt viðauka I við lögin.

Enginn ágreiningur er um það í málinu undir hvaða tollskrárnúmer umræddar vörur falla og heldur ekki um að þær beri þá 76% toll. Þá er ekki tölulegur ágreiningur í málinu.

Stefnandi ber sönnunarbyrði fyrir því að gjaldtaka 76% verðtolls uppfylli ekki kröfur um málefnalegan grundvöll skattheimtu. Til stuðnings þeirri málsástæðu bendir stefnandi á að réttlætanager ástæður þurfi að búa að baki svo háum tolli. Þar sem hana sé hvergi að finna, sér í lagi ekki í lögskýringargögnum með tollalögum, megi draga þá ályktun að um verndartolla sé að ræða eða tolla sem jafna megi til þeirra. Þau sjónarmið er um verndartolla gildi, eigi hins vegar ekki við, ekki sé með álagningu tollsins verið að vernda innlenda búvöruframleiðslu enda sé hún hverfandi á þessu sviði og sett til verndar einungis einu fyrirtæki.

Fallist verður á það með stefnda að ekki hafi verið leitt í ljós að önnur sjónarmið en almenn markmið skattlagningar, þ.e. að afla ríkinu tekna til að standa undir útgjöldum sínum, búi að baki umræddum verðtollum. Ekkert bendir til þess, hvorki í búvörlögum nr. 99/1993, né í gögnum málsins, að tollinum sé ætlað það hlutverk að vernda íslenskan landbúnað eða öllu heldur hluta hans, eins og stefnandi byggir á. Stefnandi byggir enda þessa málsástæðu, sem er nokkuð gegnum gangandi í hans málatilbúnaði, á ályktun.

Þar sem sömu sjónarmið liggja að baki skattheimtunni í þessu máli og lágu til grundvallar í þeim Hæstaréttarmálum sem vísað var til hér að framan, verður heldur ekki séð að dómurinn eigi ákvörðunarvald um að skattprósentan sem slík sé úr hófi. Ef skattur er lagður á með réttum hætti og þeirra sjónarmiða gætt sem nauðsyn krefur hverju sinni, sé það ekki hlutverk dómstóla að ákvarða hvar efri þolmörk skattheimtu liggja, hvort sem er á einstaklinga eða lögaðila. Því verður ekki fallist á, að það eitt hversu hátt gjaldið er, leiði til þess að fallist sé á kröfur stefnanda. Að öðru leyti er um meint verndarhlutverk tollsins, vísað til sjónarmiða í ofangreindum dómum, m.a. umfjöllun um þær breytingar sem gerðar voru á tollalögum með lögum nr. 87/1995 í tilefni að aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni.

Stefnandi byggir á því að hvað sem líði niðurstöðu um málefnalegan grunn gjaldtökunnar brjóti 76% tollur gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og sé því ólöglegt. Telur stefnandi að við mat á því þurfi að skoða tollálagningu á sambærilegar vörur og bendir í því sambandi á venjulegar kartöflur sem beri 30% toll auk magntolls sem sé 55-66 kr. á kíló. Jafnframt skorti á að gjaldtakan á franskar kartöflur sé til þess fallin að ná því lögmæta markmiði sem stefnt sé að. Þar gefur stefnandi sér enn að markmiðið sé vernd innlendrar framleiðslu, sem dómurinn telur ósannað, en ekkert hafi komið fram annað en að markmið álagningarinnar sé skattheimta ríkisins sem er fyllilega lögmætt markmið í sjálfu sér.

Fallist er og á það með stefnda að kartöflur og vörur unnar úr kartöflum sé sín hvor varan í þeim skilningi sem hér um ræðir, þótt vissulega séu þar miklir skyldleikar á milli. Ekki verður því fallist á að mismunandi gjaldtaka verðtolls af mismunandi vöru geti falið í sér brot á meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar.

Þá verður ekki talið að samanburður við tollálagningu í öðrum ríkjum hafi nokkra þýðingu við úrlausn á ágreiningsefni þessu. Um er að ræða toll sem lagður er á með lögum eftir almennum, efnislegum mælikvarða en í því sambandi hefur löggjafinn víðtækt svigrúm og þarf í þeim efnunum, almennt ekki að huga að fyrirmyndum erlendis frá.

Jafnframt telur dómurinn stefnanda ekki hafa sýnt fram á að gjaldtakan brjóti gegn 65. gr. stjórnarskrár um jafnræði. Ljóst er að ákvörðun um gjalddöku 76% verðtolls á umræddar vörur nær til allra innflytjenda í sömu stöðu, og ekki eru, svo kunnugt sé, settar takmarkanir við því hverjir spreyta sig á innflutningi franskra kartaflna. Aðilar vita fyrir fram að hverju þeir ganga, en tollflokkunin byggir í öndverðu á þeirra ákvörðun um flokkun í aðflutningsskýrslu. Stoðar stefnanda ekki að vísa til jafnræðisreglu við samanburð á ólíkum vörum sem bera vegna þess mismunandi toll samkvæmt tollaskrá eins og áður er rakið. Með sömu rökum er ekki fallist á sjónarmið stefnanda er lúta að því að gjaldtakan og það fyrirkomulag sem sé við lýði sé í andstöðu við meginreglur samkeppnisreglur þess efnis að opinberir aðilar skuli ekki takmarka samkeppni.

Þá er hafnað sjónarmiðum stefnanda um að gjaldtakan teljist ólögsmæt eignaskerðing og brjóti í bága við 72. gr. stjórnarskrár auk þess sem hún skerði atvinnufrelsi hans sem varið sé með 75. gr. stjórnarskrár. Áður er komist að þeirri niðurstöðu að gjaldtaka verðtolls á franskar kartöflur var í samræmi við lög sem sett voru með stjórnskipulega gildum hætti. Þá byggðist gjaldtakan á málefnalegum sjónarmiðum, auk þess sem meðalhófs og jafnræðis var gætt. Í henni fólst því ekki ólögsmæt skerðing á eignarrétti stefnanda. Með vísan til þessarar niðurstöðu verður ekki fallist á skaðabótakröfu stefnanda byggðri á þeim grunni. Hvað varðar atvinnufrelsi stefnanda er til þess litið að honum er í sjálfsvald sett að haga innflutningi á frönskum kartöflum í samræmi við rekstrarlega hagsmuni sína.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið er stefndi sýknaður af aðalkröfu stefnanda.

Varakrafa stefnanda byggir á því að öll gjaldtaka umfram 46% toll á franskar kartöflur sé ólögmæt, enda sé ljóst að stefndi álíti 46% toll duga í því skyni að vernda innlenda framleiðslu á kartöflum, eins og raunin sé varðandi tvo innflytjendur sem flytji inn sams konar vöru frá Kanada, á grundvelli tvíhliða samnings við það ríki, um lægri tolla. Því beri að endurgreiða þá gjalddöku sem svari til mismunarins á 76% tolli annars vegar og 46% tolli hins vegar. Þessari kröfu verður jafnframt hafnað þegar af þeirri ástæðu að dómurinn telur ósannað að 76% tollurinn eigi rót sína að rekja til stefnu íslenska ríkisins til verndar landbúnaði, og hið sama gildi um 46% tollinn. Þá er 46% tollur byggður á gagnkvæmum samningi við annað ríki og verður ekki séð að slíkur samningur veiti aðila eins og stefnanda heimild á þeim grunni til að krefjast sömu kjara sér til handa í viðskiptum við aðila frá þriðja ríki.

Með vísan til alls þess sem rakið hefur verið verður stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda.

Að þessari niðurstöðu virtri ber stefnanda að greiða stefnda málskostnað, sbr. 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, sem þykir hæfilegur 700.000 krónur.

Af hálfu stefnanda flutti málið Páll Rúnar M. Kristjánsson hæstaréttarlögmaður og af hálfu stefnda flutti málið Guðrún Sesselja Arnardóttir hæstaréttarlögmaður.

Lárentsínus Kristjánsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Dómari fékk málinu úthlutað 15. september sl. og hafði þá ekki komið að því áður.

D Ó M S O R Ð

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknað af kröfum stefnanda Haga verslana ehf.

Stefnandi greiði stefnda 700.000 krónur í málskostnað.

Lárentsínus Kristjánsson