

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 24. janúar 2020

Mál nr. E-3434/2018:

**Stjórnugrís hf.**

*(Sigurður Kári Kristjánsson)*

**gegn**

**Íslenska ríkinu**

*(Einar K. Hallvarðsson)*

## Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var að lokinni aðalmeðferð þess þann 10. desember sl., var höfðað með stefnu birtri 22. október 2018 af Stjórnugrís hf., [...], [...], á hendur Íslenska ríkinu, [...], [...].

Stefnandi gerir þær dómkröfur að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 108.717.800 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, af 2.294.604 krónum frá 27. október 2014 til 3. desember 2014, en af 4.830.965 krónum frá þeim degi til 29. desember 2014, en af 6.961.929 krónum frá þeim degi til 26. janúar 2015, en af 9.308.910 krónum frá þeim degi til 4. mars 2015, en af 11.659.603 krónum frá þeim degi til 23. mars 2015, en af 13.679.946 krónum frá þeim degi til 4. maí 2015, en af 15.938.976 krónum frá þeim degi til 27. maí 2015, en af 17.485.905 krónum frá þeim degi til 13. júlí 2015, en af 18.923.140 krónum frá þeim degi til 27. júlí 2015, en af 21.516.562 krónum frá þeim degi til 26. ágúst 2015, en af 23.781.663 krónum frá þeim degi til 12. október 2015, en af 26.004.819 krónum frá þeim degi til 26. október 2015, en af 28.322.264 krónum frá þeim degi til 24. nóvember 2015, en af 30.500.843 krónum frá þeim degi til til 22. desember 2015, en af 32.772.873 krónum frá þeim degi til 25. janúar 2016, en af 34.574.712 krónum frá þeim degi til 1. mars 2016, en af 36.688.421 krónu frá þeim degi til 29. mars 2016, en af 38.771.977 krónum frá þeim degi til 3. maí 2016, en af 40.852.881 krónu frá þeim degi til 23. maí 2016, en af 42.960.194 krónum frá þeim degi til 2. ágúst 2016, en af 46.223.461 krónu frá þeim degi til 22. ágúst 2016, en af 48.162.314 krónum frá þeim degi til 21. september 2016, en af 50.486.376 krónum frá þeim degi til 26. október 2016, en af 52.778.270 krónum frá þeim degi til 6.

desember 2016, en af 54.752.229 krónum frá þeim degi til 4. janúar 2017, en af 57.131.229 krónum frá þeim degi til 23. janúar 2017, en af 59.170.162 krónum frá þeim degi til 6. mars 2017, en af 61.230.675 krónum frá þeim degi til 28. mars 2017, en af 63.287.509 krónum frá þeim degi til 3. maí 2017, en af 65.823.575 krónum frá þeim degi til 6. júní 2017, en af 67.897.582 krónum frá þeim degi til 3. júlí 2017, en af 70.504.134 krónum frá þeim degi til 21. ágúst 2017, en af 73.010.599 krónum frá þeim degi til 28. ágúst 2017, en af 75.418.492 krónum frá þeim degi til 4. október 2017, en af 78.069.654 krónum frá þeim degi til 6. nóvember 2017, en af 80.424.500 krónum frá þeim degi til 27. nóvember 2017, en af 83.101.870 krónum frá þeim degi til 27. desember 2017, en af 85.807.300 krónum frá þeim degi til 31. janúar 2018, en af 88.010.937 krónum frá þeim degi til 18. apríl 2018, en af 93.024.842 krónum frá þeim degi til 14. maí 2018, en af 95.623.945 krónum frá þeim degi til 25. júní 2018, en af 98.128.376 krónum frá þeim degi til 9. júlí 2018, en af 100.673.016 krónum frá þeim degi til 28. ágúst 2018, en af 106.053.671 krónum frá þeim degi til 3. október 2018, en af 108.717.800 krónum frá þeim degi til 22. október 2018, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 108.717.800 krónum frá þingfestingardegi, 23. október 2018, til greiðsludags.

Stefnandi krefst að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað.

Stefndi krefst aðallega sýknu af dómkröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað. Til vara krefst stefndi þess að dómkröfur stefnanda verði lækkaðar verulega og að málskostnaður verði látinn niður falla.

#### *Ágreiningsefni og málsatvik*

Stefnandi gerir í máli þessu kröfu um endurgreiðslu eftirlitsgjalds sem lagt hefur verið á hann samkvæmt lögum nr. 96/1997 um slátrun og sláturafurðir, sbr. reglugerð nr. 567/2012 og síðar gjaldskrá nr. 220/2018, er varða gjaldið. Stefnandi er hlutafélag sem stofnað var árið 1967 og starfrækir svínabú á nokkrum stöðum á landinu þar sem hann ræktar svín, en annast jafnframt slátrun þeirra, vinnslu og sölu sláturafurða. Um þá starfsemi gilda fyrrgreind lög nr. 96/1997 um slátrun og sláturafurðir með síðari breytingum. Stefnandi höfðar málið á þeim grunni að samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laganna skuli fara fram heilbrigðisskoðun á öllum sláturdýrum áður en þeim sé slátrað og á öllum sláturafurðum áður en frekari vinnsla fari fram eða þær séu afhentar til dreifingar. Heilbrigðisskoðunin sé í höndum kjötskoðunarlæknis, sbr. 12. gr. laganna.

Fyrir þetta hafi stefnandi greitt umtalsverðar fjárhæðir í forni eftirlitsgjalds, eins og boðið sé í 2. mgr. 11. gr. laganna. Fjárhæð eftirlitsgjaldsins hafi m.a. byggst á reglugerð nr. 567/2012 um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar (MAST), sem ráðherra hafi sett á grunni 4. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997. Sú reglugerð hafi nú verið felld brott með reglugerð nr. 221/2018, og gjaldskrá nr. 220/2018 sett í staðinn, en hún hafi öðlast gildi 21. febrúar 2018. Ákvæði um fjárhæð eftirlitsgjalds vegna heilbrigðisskoðunar á svínum sé þar þó óbreytt. Eins og ráða megi af ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 567/2012 og 1. gr. gjaldskrár nr. 220/2018, þá skuli við ákvörðun um fjárhæð eftirlitsgjaldsins ganga út frá því grundvallarsjónarmiði að gjaldið sé ekki hærra en sem nemi raunkostnaði við eftirlitið. Þeir kostnaðarliðir sem gjaldinu sé ætlað að mæta séu taldir upp með tæmandi hætti í 2. mgr. 11. gr. laganna, þ.e.a.s. kostnaður við laun starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlitsins, annar kostnaður vegna starfsfólks og kostnaður við greiningu á rannsóknarstofu og sýnatöku. Þrátt fyrir þessi skýru lagafyrirmæli komi fram í 5. gr. brottföllnu reglugerðarinnar og í 5. gr. gjaldskrárinnar frá febrúar 2018 að eftirlitsgjald vegna heilbrigðisskoðunar á sláturdýrum skuli vera fast „6,5 kr. fyrir hvert kíló svínakjöts“. Þannig virðist ekkert tillit hafa verið tekið til raunkostnaðar við eftirlitið. Á þessum grundvelli hafi gjaldið verið innheimt af stefnanda árum saman og það hafi hann greitt. MAST hafi, f.h. stefnda, séð um að innheimta eftirlitsgjaldið á grundvelli framangreindrar heimildar.

Með bréfum til MAST, dags. 16. október 2014 og 10. desember 2014, þá hafi stefnandi upplýst að hann teldi framangreinda gjaldtöku ólögsmæta þar sem hana skorti lagastoð og að hún stangaðist því á við ákvæði stjórnarskrár. Ekki hafi verið fallist á sjónarmið stefnanda, sbr. svarbréf 21. nóvember 2014 og 14. júlí 2015. Þar komi fram að í ákvæði þágildandi reglugerðar um kostnað, þ.e.a.s. um 6,5 krónur fyrir hvert kíló, sé kostnaður reiknaður út frá rekstraruppgjöri heilbrigðiseftirlits með svínum fyrir árið 2011. Á sama tíma hafi verið upplýst að ekki lægju fyrir sundurliðaðar upplýsingar um kostnað vegna heilbrigðisskoðunarinnar, skipt niður á einstök svínabú, sláturhús eða framleiðslueiningar. Þar sem stefnandi telji innheimtu gjaldsins því ólögsmæta sjái hann sig knúinn til að höfða mál þetta með þeim dómkröfum sem að framan greinir.

Af hálfu stefnda er hér hins vegar lögð áhersla á það að útskýra verði framkvæmd umrædds eftirlits, en stefnandi starfræki svínabú og sláturhús í Saltvík á Kjalarnesi (A004) þar sem fyrirtækið slátri svínum. Langstærsti hluti starfsemi stefnanda felist í

því að slátra eigin svínum. Slátri stefnandi þó einnig svínum fyrir svínabú þriðju aðila í verktöku. Stefnandi hafi vegna máls þessa aflað fyrirbyggjandi umsagnar frá MAST þar sem gerð sé ítarleg grein fyrir innheimtu gjaldsins og kostnaði vegna eftirlitsins.

Stefnandi sé stærsti sláturleyfishafi á svínum á landinu og sé um 65% af öllum svínum sem slátrað sé hérlendis slátrað hjá stefnanda í Saltvík. Í umsögn MAST sé tafla er sýni slátrun á svínum frá 1. október 2014 til 1. nóvember 2018, en svínum sé slátrað í fimm sláturhúsum á landinu. Sláturhús stefnanda í Saltvík sé eina sláturhúsið sem eingöngu slátri svínum, en önnur sláturhús sem getið sé þar um slátri hins vegar einnig sauðfé, nautgripum og hrossum. Sinni MAST margvíslegu eftirliti í sláturhúsi stefnanda, bæði reglubundnu hollustuháttaeftirliti með sláturhúsinu og kjötvinnslu fyrirtækisins í Saltvík sem og heilbrigðisskoðun við slátrun. Þetta mál varði eingöngu á lagt gjald vegna heilbrigðisskoðunar á slátursvínum í sláturhúsi stefnanda í Saltvík.

Heilbrigðisskoðun felist í daglegu eftirliti í sláturhúsinu, sbr. vinnulýsingu (VLY-036) í gæðahandbók MAST. MAST hafi í september 2014 gefið út skoðunarhandbók um daglegt eftirlit með slátrun á sauðfé, svínum og stórgripum. Skiptist heilbrigðisskoðunin í nokkra þætti, þ.e. undirbúning, skoðun á lifandi sláturdýrum, eftirlit með aflífun, skoðun eftir slátrun, eftirlit með hollustuháttum og hitastigi, eftirlit með aukaafurðum dýra, þ.e. sláturafurðum er ekki séu ætlaðar til manneldis, og eftirlit með sýnatökum. Þá geti komið til frekara eftirlits vegna sérkrafna vegna útflutnings á viss markaðssvæði. MAST hafi stoð af handbók sem stofnunin hafi gefið út í febrúar 2003 um sjúkdómaskráningar í svínasláturhúsum, orsakir einkenna og sjúkdómalykla.

Stefnandi hafi m.a. haldið því fram að kostnaður við heilbrigðisskoðun hljóti að vera lægri hjá stærri sláturhúsum en minni. Í umsögn MAST sé rakið fyrirkomulag heilbrigðisskoðunar og hvað felist í henni. Sé þar vikið að undirbúningi slátrunar og frágangi vegna heilbrigðisskoðunar, skoðun á lifandi dýrum, eftirliti við aflífun og skoðun eftir slátrun. Jafnframt sé þar lýst hollustuhátta- og hitastigseftirliti með slátruninni, eftirliti með aukaafurðum dýra og prófunum á rannsóknarstofu.

Ljóst sé að eftirlitið sé umfangsmikið og snúi að mörgum þáttum. Eftir að MAST fái upplýsingar frá stefnanda um sláturáætlun hvers dags, þ.e. fjölda svína, aldur þeirra og hvort einhver frávik megi finna, eins og salmonellu, slösuð dýr og annað er krefjist sérstakrar skoðunar, skipuleggi eftirlitsdýralæknir eftirlit með slátrun dagsins og ákveði hvaða skoðunarverkefnum skuli sinnt og hvernig, í samræmi við handbók um daglegt eftirlit við slátrun á sauðfé, svínum og stórgripum, en þetta sé síðan skráð á

gátlista. Hluti af heilbrigðisskoðuninni eftir gátlistanum sé framkvæmdur daglega en annað sjaldnar. Virkni innra eftirlits ráði miklu um það hversu oft þurfi að skoða einstaka þætti. Að lokinni heilbrigðisskoðun séu niðurstöður úr eftirlitinu skráðar í daglegar skýrslur og eftir þörfum í frávíkaskýrslur. Ef frávíkaskýrsla er gerð sé hún afhent fulltrúa stefnanda og síðan sé gengið frá gögnum í samræmi við vinnulýsingu.

Eftirlitsdýralæknir kanni/greini upplýsingar úr skráum upprunahjarðar sláturdýra. Hann taki einnig mið af opinberum vottorðum og yfirlýsingum sem fylgi dýrunum. Jafnframt sé þá kannað hvort fyrir liggi upplýsingar um yfirlýsingar forráðamanns varðandi heilbrigði sláturdýra og upplýsingar um lyfjagjöf sem varði afurðanýtingu og opinberar flutningstakmarkanir, t.d. vegna smitsjúkdóma dýra, salmonellu eða aðskotaefna. Eftirlitsdýralæknir skoði öll dýr fyrir slátrun innan 24 klst. frá komu í sláturhús og innan 24 klst. fyrir slátrun. M.a. sé skoðað hvort reglur um velferð við flutning svínanna séu uppfylltar og hvernig heilbrigði og hreinleika þeirra sé háttáð.

Eftirlitsdýralæknir hafi reglulegt eftirlit með aflífum svína í sláturhúsinu og með því að lögum og reglugerðum um velferð dýra við slátrun sé framfylgt. Þá skoði hann alla skrokka er falli til við slátrun hjá stefnanda, sbr. reglugerð nr. 105/2010, og dæmi hvern skrokk. Skrokkar séu skoðaðir með lágmarkspreifingu dýralæknisins, er leggi mat á þá til að greina hugsanlega sjúkdóma. Sláturdýr megi ekki vera haldin sjúkdómi, eða bera leifar lyfja eða aðskotaefna er geti verið hættuleg heilsu manna. Sláturafurðir sem séu óhreinar, mengaðar, skemmdar eða með annarlegri lykt eða útliti þannig að hætta sé á sýkingum eða eitrunum við neyslu þeirra dæmi eftirlitsdýralæknir óhæfar til manneldis. Eftirlitsdýralæknir taki ákvörðun um nauðsynlegar viðbótarskoðanir ef þörf krefur eða um rannsóknir sem grípa þurfi til til þess að greina dýrasjúkdóma, efnaleifar eða aðskotaefni og til að kröfum um örverufræðileg viðmið sé fullnægt. Ef skoðunin leiðir ekkert athugavert í ljós leyfir eftirlitsdýralæknirinn að skrokkurinn sé stimplaður með heilbrigðismerki, ella sé skrokkurinn dæmdur óhæfur til manneldis.

Eftirlitsdýralæknir fylgist reglulega með hollustuháttum við slátrun hjá stefnanda bæði fyrir og eftir slátrun, þ.m.t. varðandi hreinlæti, verklag, eftirlit með saurmengun og annarri sýnilegri mengun afurða, hitastigi í sóttþreinsikössum fyrir hnífa, skrokkasagir og á bakkabandi, auk annarra atriða sem áhrif geti haft á hollustuhætti við slátrunina og meðferð skrokka. Eftirlitsdýralæknir hafi einnig reglulegt eftirlit með því að aukaafurðir sem falli til við slátrunina séu rétt flokkaðar og að þær séu rétt merktar sem og að þeim sé haldið aðskildum frá afurðum sem fari til manneldis. Hann

skuli tryggja það að sýnataka við slátrun fari fram í samræmi við eftirlitsáætlanir MAST og skoði í því ljósi hvort taka þurfi sýni vegna greininga á óleyfilegum efnum. Þá skoði eftirlitsdýralæknirinn hvort sýnatökur Stjórnugríss hf. séu í samræmi við lög og reglur, sbr. t.d. reglugerð nr. 136/2010 um opinbert eftirlit með tríkínu í kjöti, og taki nauðsynleg sýni, sbr. reglugerðir nr. 1011/2011 og nr. 1048/2011 og viðeigandi áætlun þar um. Eftirlitsdýralæknir skoði því niðurstöður, framkvæmd sýnatöku, tíðni hennar og niðurstöður og taki sýni vegna vöktunar og eftirlits með sýnunum.

#### *Málsástæður og lagarök stefnanda*

Stefnandi byggir á því að umrætt eftirlitsgjald sé þjónustugjald er runnið hafi til íslenska ríkisins. Stefnandi beini því kröfum sínum um endurgreiðslu þess að stefnda með vísan til ákvæða laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Innheimtu eftirlitsgjaldsins, eins og hún hafi verið framkvæmd, skorti lagastoð og brjóti því gegn lögmatísreglu stjórnisýsluréttar. Fjárhæð þess gjalds sem innheimt hafi verið geti ekki staðist og sé í andstöðu við 70. gr., sbr. 44. gr., stjórnarskrár.

Af 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 leiði að óheimilt sé að innheimta herra eftirlitsgjald en sem nemi raunkostnaði er falli til við eftirlitið. Endurspeglis þetta og í 1. gr. reglugerðar nr. 567/2012 og 1. gr. núgildandi gjaldskrár nr. 220/2018. Eftirlitsgjaldið teljist enda þjónustugjald en ekki skattur. Því sé ætlað að standa undir skýrt afmörkuðum raunkostnaði við eftirlit og það megi ekki nýta til almennrar tekjuöflunar. Álagning þjónustugjalda verði að styðjast við viðhlítandi lagaheimild. Þá verði stjórnvaldsfyrirmæli um gjaldtökuna að samrýmast þeirri löggjöf sem hún byggist á. Verði því að gæta þess að tekjurnar séu ekki hærri en svo að þær standi straum af raunkostnaði við eftirlitsaðgerðina, en 5. gr. reglugerðar, nú 5. gr. gjaldskrár nr. 220/2018, gangi í berhögg við það. Þar séu ákvæði um að eftirlitsgjaldið skuli miða við fasta krónutölu fyrir þyngd. Innheimta á grunni þessara ákvæða standist ekki lög.

Samkvæmt bréfum MAST taki innheimta eftirlitsgjaldsins einungis mið af heildarkostnaði við heilbrigðisskoðun á svínakjöti er deilt sé niður á hvert kíló af innvegnu kjöti og þannig fundið út meðaltalsgjald, sem síðan endurspeglis í framangreindum ákvæðum reglugerðar nr. 567/2012 og síðar gjaldskrár nr. 220/2018, sem innheimtan hafi byggist á. Þessi aðferðafræði við ákvörðun gjaldsins geti ekki staðist. Ákvæði 11. gr. laga nr. 96/1997 heimili ekki að fjárhæð eftirlitsgjalds byggist á meðaltali þess kostnaðar sem falli til vegna heilbrigðisskoðunar yfir landið allt.

Meðaltalskostnaður sé byggður á öðrum grunni og sé í eðli sínu ólíkur raunkostnaði, bæði í hefðbundnum skilningi og lagalegum. Þá sé ekkert sem bendi til þess að meðaltalskostnaður endurspegli á nokkurn hátt raunkostnað við eftirlit hjá stefnanda. Þannig hljóti raunkostnaður við heilbrigðiseftirlit að vera lægri í stórum sláturhúsum, á borð við sláturhús stefnanda, en í smáum. Þá hljóti raunkostnaður við eftirlit á búum eða í sláturhúsum nærri starfsstöðvum eftirlitsaðila, eins og hjá stefnanda, að vera lægri en raunkostnaður á þeim sem séu fjarri þeim. Þrátt fyrir 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 þá virðist sem ekkert tillit hafi verið tekið til framangreindra sjónarmiða um raunkostnað við ákvörðun eftirlitsgjaldsins. Þannig hafi heldur engar sundurliðaðar upplýsingar legið fyrir um gjaldið hjá MAST, um hver raunkostnaður væri vegna heilbrigðisskoðunar, skipt niður á einstök svínabú, sláturhús eða framleiðslueiningar.

Framangreindur grundvöllur innheimtu eftirlitsgjalds standist því ekki lög og sé ósanngjarn gagnvart stefnanda. Sé tekið mið af umfangi heilbrigðisskoðunar sem innheimt gjald byggist á verði ekki séð að fjárhæð gjaldsins sem stefnandi hafi greitt sé í samræmi við þann raunkostnað sem hafi fallið til vegna eftirlitsins. Ákvörðun um það að grundvalla gjaldið á krónutölu fyrir þyngd sé til þess fallin að stefnandi greiði hærra gjald en í raun hljótist af eftirlitinu, en sönnunarbyrði um annað hvíli á stefnda.

Fyrirkomulag innheimtu á eftirlitsgjaldinu beri öll merki skattalagningar fremur en innheimtu þjónustugjalds. Skorti enda algjörlega á að bein tengsl séu á milli þeirrar skyldu að greiða gjöldin og fjárhæðar þeirra og þeirrar þjónustu er veitt sé. Í stað þess að gjaldendur séu látnir njóta stærðarhagkvæmni og staðsetningar starfsstöðva sé féð nýtt til niðurgreiðslu á kostnaði annarra gjaldenda þar sem raunkostnaðurinn sé hærri. Lög nr. 96/1997 heimili ekki slíka kostnaðarjöfnun eða niðurgreiðslur af neinu tagi.

Framkvæmd á innheimtu eftirlitsgjaldsins skorti því lagastoð og sé í andstöðu við lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins. Standist hún því ekki ákvæði 77. gr., sbr. 40. gr. stjórnarskrár. Verði fallist á málsástæður stefnanda sé ljóst að hann hafi ofgreitt gjöld í skilningi 1. gr. laga nr. 29/1995. Stefnandi geri því þá dómkröfu að stefnda verði nú gert að greiða stefnanda 108.717.800 krónur, að viðbættum vöxtum og dráttarvöxtum.

Í 1. gr. laga, nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, sé skýrt kveðið á um það að stjórnvöldum, sem innheimta skatta eða gjöld, beri að endurgreiða fé er ofgreitt reynist. Af því leiði að skorti álagningu gjalda lagastoð sé hún ólögmat. Standist álagning eða skattheimta er byggist á ákvæðum almennra laga ekki ákvæði stjórnarskrár, sbr. 77. gr., sbr. 40. gr., eða brjóti í bága við önnur ákvæði hennar, teljist

gjaldtakan ólögmat. Þá sé grundvöllur gjaldtökunnar brostinn og óhjákvæmilegt að endurgreiða allt það fé er ofgreitt hafi verið, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1995. Ólögfestar meginreglur kröfuréttar um endurgreiðslu ofgreidds fjár leiði til sömu niðurstöðu.

Slík endurgreiðsluskylda sé hér fyrir hendi. Rétturinn til endurheimtu ofgreiddra gjalda sé ekki háður því að greitt hafi verið með fyrirvara. Af þeim ástæðum og með vísan til 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, sbr. 4. gr. þeirra, þá krefjist stefnandi þess að stefndi endurgreiði þau eftirlitsgjöld er á hann hafa verið lögð og stefnandi hafi greitt sl. fjögur ár, sbr. fyrirbyggjandi innheimtuseðla.

Stefnandi hafi greitt samtals 108.717.800 krónur í eftirlitsgjöld á þeim gjaldárum er endurgreiðslukrafan taki til og innan þess fyrningarfrests sem ákvæði 4. gr. laga nr. 29/1995 kveði á um, sbr. ítarlega útlistun á gjalddögum og fjárhæða á sérhverjum gjalddaga fyrir árin 2014–2018 í stefnu. Rétt sé að stefndi beri hér hallann af því að hafa ekki innheimt kostnaðinn með réttum hætti og í samræmi við lög, þannig að þess væri gætt að fullnægjandi kostnaðarupplýsingar lægju fyrir og hægt væri að innheimta þann kostnað sem raunverulega hafi fallið til við heilbrigðisskoðun hjá stefnanda.

Stefnandi krefjist vaxta og dráttarvaxta af höfuðstól krafanna eins og greini í kröfugerð stefnanda. Vaxtakrafa stefnanda byggist á 1. mgr. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Krafist sé vaxta frá gjalddaga hvernar greiðslu í samræmi við framangreinda sundurliðun. Dráttarvaxtakrafa stefnanda byggist á 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Gerð sé krafa um dráttarvexti frá 22. október 2018, en það sé sá dagur sem stefna málsins hafi verið birt stefnda, og að vextir leggist við höfuðstól samkvæmt 12. gr. laga nr. 38/2001, í fyrsta sinn hinn 27. okt. 2015.

Vísað sé til laga nr. 96/1997 um slátrun og sláturafurðir, reglugerðar og gjaldskrár settra á grunni þeirra, 77. gr., sbr. 40. gr., stjórnarskrár nr. 33/1944, laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, meginreglna kröfuréttar, auk laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, einkum 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr., sbr. 11. gr., og 12. gr., en um málskostnaðarkröfu vísist til 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991.

### *Málsástæður og lagarök stefnda*

Nauðsynlegt sé að rekja ákvæði laga nr. 96/1997 og laga nr. 93/1995 um matvæli, auk viðeigandi reglugerða og gjaldskrár, en MAST fari með stjórnslu og eftirlit samkvæmt nefndum lögum, sbr. einnig lög nr. 30/2018 sem um stofnunina gildi.

Í 1. gr. laga nr. 96/1997 segi að tilgangur laganna sé að tryggja svo sem kostur er gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða, að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður. Í 2. gr. segi að lögín nái m.a. yfir eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, hlutun, úrbeiningu og vinnslu afurða í sláturhúsum og geymslu og flutning afurða. Samkvæmt 11. gr. skuli framkvæma heilbrigðisskoðun á öllum sláturdýrum áður en þeim sé slátrað, er skuli framkvæma innan sólarhrings frá því dýr komi í sláturhús og innan sólarhrings fyrir slátrun. Þá skuli heilbrigðisskoðun fara fram í sláturhúsinu áður en frekari vinnsla afurða fari fram eða þær séu afhentar til dreifingar. Sláturdýr megi ekki vera haldin sjúkdómi né bera leifar lyfja eða annarra aðskotaefna sem geti verið hættuleg heilsu neytenda, sbr. 10. gr., og skuli ráðherra setja reglugerð um rannsóknir og eftirlit með sláturdýrum til að tryggja heilbrigði og heilnæmi afurða, hvernig háttá skuli sýnatöku, framkvæma heilbrigðisskoðun og merkingar og um meðferð afurða, og reglur um geymslu, meðferð og ráðstöfun á sýktum afurðum og úrgangi. Þá setji ráðherra reglugerð um innra eftirlit sláturhúsa.

Kjötskoðunarlæknir, sem sé samkvæmt 3. gr. laganna héraðsdýralæknir eða annar dýralæknir samkvæmt ákvörðun MAST, annist um kjötskoðun og heilbrigðiseftirlit í sláturhúsum (eftirlitsdýralæknir). Í 12. gr. sé hlutverk hans skýrt nánar, en honum beri að annast heilbrigðisskoðun og hafa eftirlit með því að fyllsta hreinlætis sé gætt í sláturhúsum, umgengni sé þrifaleg og afurðir óhreinkist ekki eða sóttmengist. Þá skuli hann hafa eftirlit með þrifum og sótthreinsun á byggingum og búnaði í sláturhúsum. Hann fylgist reglulega með innra eftirliti sláturhúsa og hafi eftirlit með meðferð afurða, t.d. kælingu, frystingu, hlutun, pökkun, merkingu og hleðslu flutningatækja.

Í 11. gr. laga nr. 96/1997 sé fjallað um gjald fyrir heilbrigðisskoðun við slátrun. Þar sé mælt fyrir um það að fyrir eftirlitið skuli sláturleyfishafar greiða eftirlitsgjald sem sé ekki hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af tilgreindum kostnaðarþáttum við eftirlitið. Sé þar um að ræða laun starfsfólks sem sinni störfum vegna eftirlits, annan kostnað vegna starfsfólksins, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar, auk kostnaðar við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku. Í 3. mgr. sé svo fjallað um viðbótareftirlit og í 4. mgr. sé

ráðherra heimilað að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlitsins og kveðið á um að hann skuli gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum MAST. Skuli kynna Landssamtökum sláturleyfishafa og Bændasamtökum Íslands efni og forsendur reglugerðar og gjaldskrár með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara og óska eftir umsögnum þeirra. Hafi umsagnir ekki borist ráðherra að mánuði liðnum sé honum þó heimilt að setja reglugerð og gjaldskrá án þeirra. Miða skuli við það að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri eftirlits fyrir heilt rekstrarár.

Í 5. mgr. 11. gr. segi að við gerð reglugerðar og gjaldskrár skuli ráðherra taka tillit til:

- a. hvers konar slátrun er um að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
- b. hagsmuna sláturleyfishafa með litla framleiðslu,
- c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
- d. þarfa sláturleyfishafa með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tiltekna landfræðilegar takmarkanir.

Í 4. gr. a í lögum nr. 96/1997 segi að lög nr. 93/1995 um matvæli gildi um slátrun og sláturafurðir, sama eigi við um reglugerðir er settar séu með heimild í þeim lögum.

Ráðherra hafi gefið út reglugerðir þar sem fjallað sé um rannsóknir og eftirlit með sláturdýrum og hvernig skuli staðið að heilbrigðisskoðun sláturdýra og afurða. Í reglugerð nr. 105/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (hér eftir ESB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem séu ætlaðar til manneldis (tók gildi 1. nóv. 2011 fyrir kjöt) sé að finna ákvæði um hvernig staðið skuli að heilbrigðisskoðun í sláturhúsi. Í 5. gr. hennar segi að kjötskoðunarlæknir skuli annast eftirlit, m.a. í sláturhúsum, að því er varði upplýsingar um matvælaferlið, skoðun fyrir slátrun, velferð dýra, skoðun eftir slátrun, tilgreind áhættuefni og aðrar aukaafurðir úr dýrum og prófanir á rannsóknarstofu, sbr. útlistun í viðauka á almennum verkefnum kjötskoðunarlæknis og á þeim sértæku kröfum er snúi að heilbrigðisskoðun á alisvínnum.

Þá séu í gildi fleiri reglugerðir sem hafa þurfi í huga varðandi heilbrigðisskoðun á sláturdýrum. Þetta séu reglugerð nr. 135/2010 um gildistöku reglugerðar ESB nr. 2073/2005 um örverufræðileg viðmið fyrir matvæli (tók gildi 1. nóv. 2011 fyrir kjöt), reglugerð nr. 136/2010 um gildistöku reglugerðar ESB nr. 2075/2005 um sértækar reglur um opinbert eftirlit með tríkínum í kjöti og reglugerð nr. 30/2012 um eftirlit með efnaleifum í afurðum dýra. Þá sé í gildi reglugerð nr. 1011/2011 sem innleiði reglugerð ESB nr. 2160/2003 um varnir gegn salmonellu og öðrum tilteknum

smitvöldum mannsmitanlegra dýrasjúkdóma er berist með matvælum og reglugerð nr. 1048/2011 um vöktun súna (sjúkdóma er smitist á milli manna og dýra) og súnuvalda sem sett hafi verið til innleiðingar á tilskipun ESB nr. 2003/99.

Samkvæmt reglugerð nr. 1048/2011 þá skuli MAST safna saman gögnum í því skyni að greina og lýsa hættu, meta váhrif og lýsa áhættu í tengslum við súnur og súnuvalda. Vöktunin skuli fara fram á þeim stigum í framleiðsluferli er eigi best við viðkomandi súnu og súnuvald, þ.e. í frumframleiðslu og/eða á öðrum stigum í ferlinu, þ.m.t. í matvælum og fóðri. Vöktun skuli taka til súna og súnuvalda sem séu skráðir í A-hluta I. viðauka, þ.m.t. salmonellu. Vöktun skuli byggjast á því fyrirkomulagi er MAST ákveði hverju sinni þar til sértækar reglugerðir um einstakar súnur og súnuvalda séu settar. Í gæðahandbók MAST (LBE-004) sé að finna skoðunarhandbók er beri heitið „Skoðunarhandbók –Svín– salmonella – október 2013“. Þessi handbók hafi fyrst verið gefin út árið 2006, en síðan tekið ákveðnum breytingum 2008 og 2011. Í inngangi hennar segi: „Handbók þessi, sem er ætluð héraðs- og eftirlitsdýralæknum, fjallar um áætlun um varnir og viðbrögð við salmonellu í svínum. Áætluninni má líkja að hluta til við það sem á ensku er kallað „National Control Plan“ fyrir viðkomandi sjúkdóm eða verkefni en í þeim er gert ráð fyrir eftirliti og viðbrögðum. Eftirliti með salmonellu í svínum er lýst í bókinni m.a. framkvæmd þess og viðbrögðum.“ Samkvæmt reglugerð nr. 1011/2011 skuli vera fyrir hendi innlend varnaráætlun fyrir mannsmitanlega dýrasjúkdóma (súnur) er tilgreindir séu í viðauka, þ.m.t. salmonellu. Í áætluninni skuli tilgreina lágmarksreglur um sýnatökur, skilgreina skyldur eftirlitsaðila og matvælafyrirtækja, og varúðarráðstafanir, einkum til að vernda lýðheilsu. Áætlanirnar skuli taka til allrar matvælakeðjunnar, þ.m.t. fóðurframleiðslu, frumframleiðslu á dýrum og vinnslu og tilreiðslu matvæla úr dýrum.

Þegar framangreind handbók hafi verið uppfærð 2011 hafði ný matvælalöggjöf ESB um matvæli, sbr. lög nr. 143/2011, ekki tekið gildi og ekki verið búið að setja þær reglugerðir er vísað var hér til. Handbókin og núverandi uppsetning hennar sé því að nokkru leyti „barn síns tíma“ og við síðustu uppfærslu á henni, í október 2013, hafi einungis verið gerðar nauðsynlegar breytingar er snúið hafi að breyttu fyrirkomulagi við sýnatökur og afleiðingum þeirra. Hins vegar hafi engin heildarendurskoðun eða uppfærsla farið fram á handbókinni. Þannig sé þar t.d. hvergi vikið að nýju regluverki sem innleitt hafi verið með upptöku á „matvælalöggjöf Evrópusambandsins“.

Tilfni þess að þetta sé rakið með þessum hætti sé að í kafla 8 í handbókinni sé fjallað um laga- og reglugerðarstoð eftirlitsins og þess þar getið að áætlunin styðjist við 13. gr. laga nr. 96/1997 (fallin úr gildi 1. nóvember 2011, sbr. 79. gr. laga nr. 143/2009). Í þessum kafla sé einnig vísað til reglugerða nr. 40/1999 um innra eftirlit í sláturhúsum og kjötpökkunarstöðvum (fallin úr gildi) og nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða (að mestu leyti fallin úr gildi, ef frá er talinn kafli um löggildingu sláturhúsa) og dregin sú ályktun að eftirlit með salmonellu falli ekki undir lögboðna heilbrigðisskoðun á sláturdýrum. Hins vegar sé þess getið að eftirlitið falli undir sérstaka heilbrigðisskoðun samkvæmt 13. gr. laganna. Þetta sé einn þeirra kafla sem ekki hafi verið uppfærður og verði að skoða hann í því samhengi og sömuleiðis verði að hafa til hliðsjónar þær breytingar sem gerðar hafi verið á regluverkinu frá því að „ný matvælalöggjöf Evrópusambandsins“ hafi verið tekin upp hér á landi.

Samkvæmt lögum nr. 96/1997, sbr. lög nr. 143/2009, séu fullnægjandi heimildir til gjaldtöku, sbr. reglugerðir nr. 105/2010, 135/2010, 1011/2011 og 1048/2011, þ.e. til innheimtu gjalds vegna kostnaðar við sýnatöku og greiningu vegna salmonellu í sláturhúsum sem slátri svínnum, þ.m.t. hjá stefnanda. Burtséð frá texta í handbók séu þessar sýnatökur hluti af heilbrigðisskoðun þeirri sem kveðið sé á um í 10. gr. laganna, þ.e. um að sláturdýr megi ekki vera haldin sjúkdómi sem geti verið hættulegur heilsu neytenda og að ráðherra geti sett reglugerð um m.a. rannsóknir og eftirlit sláturdýra til að tryggja heilbrigði og heilnæmi afurða sem og hvernig standa skuli að sýnatöku úr sláturafurðum. Sé það til samræmis við 9. kafla (9.3) í handbókinni þar sem segi að MAST greiði rannsóknarkostnað við kjötsafasýnatöku og stroksýnatöku og innheimti hjá sláturleyfishöfum samkvæmt gjaldskrá. Einu greiðslur sem hafi komið frá stefnanda fyrir þessar sýnatökur séu með gjaldi fyrir heilbrigðisskoðunina.

Gjaldtakan hafi byggt á 5. gr. reglugerðar nr. 567/2012 um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi MAST, allt til 21. febrúar 2018. Hafi þá tekið við ný gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi MAST nr. 220/2018. Ekki hafi þar verið gerðar efnislegar breytingar og sé eftirlitsgjald vegna heilbrigðisskoðunar á sláturdýrum, sbr. 11. gr. laga nr. 96/1997, enn 6,50 krónur fyrir hvert kíló svínakjöts. Gjaldið skal greiðast samkvæmt innvegna magni kjöts í afurðastöð í samræmi við framleiðsluskýrslur sláturleyfishafa til MAST. Sláturleyfishafa sé skylt að skila undirritaðri framleiðsluskýrslu mánaðarlega fyrir 15. hvers mánaðar fyrir framleiðslu liðins mánaðar og skuli hún undirrituð af framkvæmdastjóra eða af öðrum aðila fyrir

hans hönd. Stefndi hafi gert grein fyrir heilbrigðisskoðun í sláturhúsi stefnanda og í hvaða þætti hún greinist almennt. Fyrir það eftirlit hafi MAST innheimt eftirlitsgjald, 6,50 krónur fyrir hvert kíló svínakjöts, sbr. 5. gr. gjaldskrár og 11. gr. laga nr. 96/1997. Gjaldinu sé ætlað að standa undir kostnaði stofnunarinnar við framangreint eftirlit.

Í umsögn MAST séu útreikningar miðaðir við tímabilið frá 1. september 2014 til 31. ágúst 2018 (sbr. reikninga frá stefnanda). Fyrsti reikningurinn sé vegna tímabilsins frá 1. september til 30. september 2014 með gjalddaga 27. október 2014 og eindaga 26. nóvember 2014. Síðasti reikningurinn sé fyrir tímabilið frá 1. ágúst til 31. ágúst 2018 með gjalddaga 3. október 2018 og eindaga 2. nóvember 2018. Sé í útreikningum MAST gerð grein fyrir þeim þáttum kostnaðar sem gjaldtökunni sé ætlað að jafna.

Til að sinna heilbrigðisskoðun við slátrun hjá stefnanda hafi MAST þurft að manna stöður eftirlitsdýralækna. Frá 1. nóvember 2017 hafi verið föst tvö stöðugildi eftirlitsdýralækna við heilbrigðiseftirlit í sláturhúsinu í Saltvík, en fram að þeim tíma hafi þau verið 1,6. Fyrirkomulagi eftirlitsins hafi fram til 1. nóvember 2017 verið háttað svo að ávallt hafi verið einn eftirlitsdýralæknir í húsinu, en annar hafi að öllu jöfnu mætt um kl. 10.00 eftir að hafa lokið heilbrigðisskoðun alifugla í Mosfellsbæ. Nokkrir eftirlitsdýralæknar hafi verið við störf í sláturhúsi stefnanda í Saltvík á tímabilinu. Til að reikna kostnað MAST vegna launa eftirlitsdýralækna hafi stofnunin tekið saman heildarlaunakostnað þeirra, þ.e. grunnlaun og yfirvinnu ásamt öðrum kjarasamningsbundnum greiðslum og hlutfallað miðað við stöðugildi á hverjum tíma. Samkvæmt því séu heildarlaunagreiðslur MAST til eftirlitsdýralækna á tímabilinu 70.648.318 krónur. Sé fjárhæðin nánar sundurgreind eftir árum í fyrrgreindri umsögn MAST. Rétt sé að taka inn kostnað vegna launatengdra gjalda samkvæmt 11. gr. laga nr. 96/1997, enda séu þau beintengd launum eftirlitsdýralækna sem eftirlitinu sinni og þannig hluti af launakostnaði stofnunarinnar vegna þess. Útreikningurinn miðist við 24,8% fastan kostnað ofan á launagreiðslur (án aksturs), samtals 17.520.783 krónur, sem skiptist eftir árum svo sem nánar greini í fyrrgreindri umsögn MAST.

Þá bætist við annar kostnaður vegna starfsfólks, vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, ferðalaga og tengds kostnaðar. Greiddur sé aksturskostnaður eftirlitsdýralækna vegna heilbrigðisskoðunar í sláturhúsi stefnanda í Saltvík. Sé miðað við að akstur sé greiddur frá Stórhöfða 21 í Reykjavík að sláturhúsi Stjörnugríss hf. í Saltvík og frá sama stað að Stórhöfða að loknum vinnudegi. Frá lokum október 2014 til 1. nóvember 2017 séu stöðugildin 1,6. Einn eftirlitsdýralæknir í 100% starfi aki því alla daga til starfa í

Saltvík á meðan hinn eftirlitsdýralæknirinn í 60% starfi aki sömuleiðis alla daga til Saltvíkur, en starfsdagur hans hefjist við eftirlit í sláturhúsunum í Mosfellsbæ. Af þeim sökum þyki rétt að innheimta akstur sem nemi samtals 68 km fyrir 1,6 stöðugildi á þessu tímabili (ef dýralæknir í 60% vinnu í Saltvík ekur fram og til baka með viðkomu í Mosfellsbæ (Ísfugl og Matfugl) megi leggja til að leiðinni upp í Mosfellsbæ og til baka sé deilt í þrennt. Akstur teljist vera 12 km frá Stórhöfða til Mosfellsbæjar. Frá Mosfellsbæ í Saltvík séu um 9 km. Miðað við þessar forsendur sé kostnaður vegna aksturs upp í Saltvík ( $4+9+9+4 = 26$  km.). Eftir 1. nóvember 2017 sé akstur hins vegar reiknaður sem 42 km á mann eða samtals 84 km fyrir tvo menn. Gjald á hvern ekinn km sé 116 krónur fyrir árin 2014 og 2015 og 110 krónur fyrir árin 2016–2018. Aksturskostnaður 2014 til 2018 sé sundurliðaður í töflu og sé alls 7.797.250 krónur.

Til að halda úti starfsemi MAST leggi stofnunin út fyrir margvíslegum kostnaði vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar og tengds kostnaðar. MAST hafi tekið saman kostnaðarliði úr bókhaldi sem endurspegli þennan kostnað. Ekki sé þó hægt að reikna þennan kostnað með sömu nákvæmni og hægt sé að gera með laun, akstur og rannsóknarkostnað. Ómögulegt sé að halda slíkt nákvæmt bókhald um hvern og einn starfsmann MAST. Hér sé um margvíslegan kostnað að ræða sem safnist saman og breytist milli ára. Stofnunin telji það vera í samræmi við meginreglur um útreikninga á þjónustugjöldum að reikna meðaltalskostnað á hvern starfsmann í tilviki sem þessu.

Starfstengdum kostnaði á hvern starfsmann MAST margfölduðum með 1,6 til 2 stöðugildum í samræmi við eiginleg stöðugildi á hverjum tíma sé skipt á ár í umsögn MAST. Þar sé einnig tekinn saman kostnaður við greiningar á rannsóknarstofu og sýnatöku. MAST hafi með reglubundum hætti tekið strok- og kjötsafasýni í sláturhúsi stefnanda. Sýnataka og greiningar á rannsóknarstofu greiðist af MAST. Fyrir liggi yfirlit um fjölda sýna og kostnaður við sýnatöku og greiningar. Með stroksýnum sé átt við sýnatöku af skrokkum þar sem leitað sé að salmonellu á yfirborði svínaskrokka við hverja slátrun. Við flutning svína í sláturhús, við bið þeirra í sláturrétt, eða við slátrunina geti þau smitast og skrokkarnir mengast af salmonellu. Svín sem séu laus við smit geti mengast með þessum hætti. Svín sem beri í sér salmonellu geti mengað flutningatæki, sláturhús og aðra skrokka. Því sé nauðsyn að fylgjast með yfirborðsmengun skrokka til að koma í veg fyrir, eins og kostur sé á, að mengað svínakjöt fari á markað. Með kjötsafasýnum sé síðan fylgst með mótetnum í kjötsafa gegn salmonellu allt árið. Mótefni myndist gegn salmonellu í svínum þegar þau verði

fyrir smiti. Með því að mæla styrk mótefna í kjötsafa allt árið um kring megi fylgjast með breytingum á magni þeirra og meta hvort smitálag salmonellu á svínabúunum sé ekkert, hverfandi, lítið eða mikið. Færa megi rök fyrir því að kjötsafasýnin (2.884.756 krónur) séu ekki hluti af heilbrigðisskoðun í sláturhúsi, heldur til að rannsaka stöðu svínabúa er sendi svín til slátrunar í sláturhúsi stefnanda. Kjötsafasýnin séu eftir sem áður tekin í sláturhúsum og notuð til að meta áhættu af þeim svínahópum sem komi til slátrunar og hafi bein áhrif á frekari sýnatöku, þ.e. stroksýnin. Enda færast slátursvín milli áhættuhópa eftir niðurstöðum úr kjötsafasýnum og því meiri sem áhættan sé, þeim mun ítarlegri sé sýnatakan með stroksýnum. Því sé talið rétt að taka þessi sýni með í heildarkostnaði við heilbrigðiseftirlitið. Miðað við framangreint, þá hafi MAST dregið saman heildarkostnað af eftirlitinu og sett fram sundurliðað í töflu í greinargerð stefnda. Heildarkostnaður vegna heilbrigðisskoðunar í sláturhúsi Stjórnugríss hf. á umræddu tímabili sé 140.509.751 króna, eða sem nemi 31.791.951 krónu umfram innheimt gjöld á sama tímabili. Séu launatengd gjöld dregin frá kostnaði MAST þá sé þessi kostnaður MAST umfram innheimt gjöld samtals 14.271.168 krónur.

Stefnandi telji að 11. gr. laga nr. 96/1997 heimili ekki að fjárhæð eftirlitsgjaldsins byggist á meðaltali kostnaðar sem falli til vegna heilbrigðisskoðunar yfir landið allt og að meðaltalskostnaður sé byggður á öðrum grundvelli og sé í eðli sínu ólíkur raunkostnaði, en stefndi mótmæli því. Samkvæmt 11. gr. skuli sláturleyfishafar greiða eftirlitsgjald er ekki sé hærra en raunkostnaður fyrir heilbrigðisskoðun á sláturdýrum. Þeir kostnaðarliðir sem taka megi tillit til við ákvörðun gjaldsins séu laun starfsfólks sem sinni störfum vegna eftirlitsins, annar kostnaður starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar, og kostnaður við greiningu á rannsóknarstofu og sýnatöku. Í 4. mgr. 11. gr. segi að ráðherra geti sett reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlitsins og gefið út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum MAST. Gjaldskráin skuli kynnt Landssamtökum sláturleyfishafa og Bændasamtökum Íslands og þeim veittur eins mánaðar umsagnarfræstur. Miða skuli við að gjaldskráin verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri eftirlits fyrir heilt rekstrarár. Ákvæði 11. gr. laganna, eins og það hljóði nú, sé að rekja til 43. gr. laga nr. 143/2009 um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð ESB nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra ESB gerða. Í greinargerð með frumvarpi sem fylgt hafi þeim lögum vísist til athugasemda með fyrrgreindri 43. gr.

sem og tilvísun þar til 17. gr. þess frumvarps. Sé ákvæðið því í samræmi við gjaldtökuheimildir í íslenskum rétti, sbr. einnig 27. gr. reglugerðar ESB nr. 882/2004.

Á þann hátt verði að horfa til tiltekinnar kostnaðarþátta og sjónarmiða við gerð reglugerðar og gjaldskrár. Þjónustugjöld megi ekki vera hærri en kostnaður er almennt hljótist af því að veita tiltekna þjónustu. Af þeim sökum skipti meginmáli að afmarka skýrt kostnaðarliði sem heimilt sé að leggja til grundvallar við útreikning slíks gjalds, að samhengi sé á milli fjárhæðar gjalds og kostnaðar er almennt hljótist af því að veita þjónustu. Sé með öðrum orðum almennt miðað við beinan kostnað eða þann kostnað sem sé í nánum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustunnar. Sá sem greiði þjónustugjald geti ekki krafist þess að kostnaður sem hljótist af því að veita honum þjónustu sé reiknaður nákvæmlega út og honum svo gert að greiða gjald sem því nemi. Verði gjaldendur að greiða þjónustugjald er nemi þeirri fjárhæð sem almennt kosti að veita umrædda þjónustu. Sé því heimilt að reikna út hvað kosti að meðaltali að veita þjónustu og taka gjald samkvæmt því. Meginatriðið sé að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir verði undir þjónustugjaldið þegar metið sé hve hátt það megi vera. Byggist það á þeirri lagaheimild sem í hlut eigi og skýringu hennar og aðstæðum hverju sinni.

Í þessu sambandi megi líta til þess hvernig kveðið sé á um fjármögnun eftirlitsins í IV. kafla reglugerðar ESB nr. 882/2004 og í meginreglunni sem fram komi í 26. gr. hennar, sbr. og 32. tölulið inngangsorða. Vísist þá einnig til 27. gr. þeirrar reglugerðar ESB og II. bálks hennar og VI. viðauka. Sé samhljómur þar við 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997. Sem fyrr segi gildi þá hvað teljist raunkostnaður samkvæmt 2. mgr. 11. gr., en hann sé sá er talinn sé upp í a- til c-liðum. Reglugerð ESB nr. 882/2004 hafi verið innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 106/2010. Af fyrirkomulaginu leiði að við ákvörðun eftirlitsgjaldsins skuli almennt litið til framangreindra sjónarmiða, en ekki að tekið skuli tillit til þeirra í tilviki álagningar gjalds á hvern og einn gjaldanda.

Stefnandi skýri hugtakið raunkostnað of þröngt. Af lögskýringargögnum verði ráðið að fjárhæð þjónustugjalda eigi að ráðast af meginreglum stjórnsluréttar um þjónustugjöld, ákvæðum 11. gr. laga nr. 96/1997 og með hliðsjón af ákvæðum 27. gr. reglugerðar ESB nr. 882/2004. Séu þeir kostnaðarþættir sem gjaldskrár hafi byggst á í fullu samræmi við þessa liði í nefndri 11. gr. laganna. Í samræmi við fyrirmæli 11. gr. hafi fjárhæð heilbrigðisskoðunar við slátrun svína verið reiknuð út frá rekstrarárinu 2011 og tillaga að gjaldheimtu fyrir heilbrigðisskoðunina lögð fyrir ráðherra sem hafi, eftir umsagnarfrest sláturleyfishafa, gefið út gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda

starfsemi MAST nr. 567/2012. En með tillögu sinni til ráðherra hafi MAST lagt fram greinargerð með útreikningum á gjaldi vegna heilbrigðisskoðunar við slátrun svína. Þegar gjaldskráin hafi verið útbúin hafi verið tekinn saman allur kostnaður við eftirlit við heilbrigðisskoðun við slátrun svína og fundið út meðalgjald fyrir eftirlitið.

Aðili sem greiðir þjónustugjöld geti að öllu jöfnu ekki krafist þess að sá kostnaður sem hljótist af því að veita honum þjónustuna sé reiknaður nákvæmlega út og verði þeir sem fá veitta þjónustu þannig að sæta því að greiða þjónustugjöld sem nemi þeirri fjárhæð sem almennt kosti að veita umrædda þjónustu. Viðurkennt hafi því verið að stjórnvöld geti reiknað hvað kosti almennt að meðaltali að veita ákveðna þjónustu og tekið síðan gjald samkvæmt þeim meðalkostnaði. Eðlilegt sé því að líta til kostnaðar á kíló af kjöti sem falli til við slátrun, enda sé kostnaður við framkvæmd eftirlitsins í eðli sínu nokkuð sambærilegur á hvert og eitt svín burtséð frá því hvar því sé slátrað eða af hverjum. Skoðunin og kostnaður af heilbrigðisskoðun byggist þannig á fjölda einstaklinga og vinnu eftirlitsdýralækna sem nauðsynleg sé og þeim rannsóknum sem framkvæmdar séu. Stefndi telji að orðalag 4. mgr. 11. gr. heimili að gjaldið sé miðað við rekstraruppgjör eftirlits yfir heilt ár, sbr. „Miða skal við að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri eftirlits fyrir heilt rekstrarár.“

Í athugasemdum með ákvæðinu segi að bætt sé við einni málsgrein sem segi að miða skuli við það að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri heilbrigðiseftirlits fyrir heilt rekstrarár. Með gjaldskránni hafi þetta skilyrði verið uppfyllt, enda vandséð að hægt sé að taka mið af uppgjöri heilbrigðiseftirlits fyrir heilt ár án þess að taka með kostnað er hljótist af eftirlitinu í heild sinni. Ekki verði séð að löggjafinn hafi ætlast til að gjaldskráin yrði byggð á rekstraruppgjöri einstakra sláturhúsa eða að slíkt sé í samræmi við meginreglur um þjónustugjöld. Þegar ný gjaldskrá hafi verið gefin út 21. febrúar 2018 hafi gjald fyrir heilbrigðisskoðun verið óbreytt. Ekki hafi verið talið tilefni til að breyta gjaldinu enda ekki verið að innheimta hærri eftirlitsgjöld en raunkostnaði næmi eftir 11. gr. laganna.

Í stefnu sé því haldið fram að ekkert bendi til að meðaltalskostnaður endurspegli á nokkurn hátt raunkostnað við eftirlitið og að MAST hafi engan reka gert að því að sýna fram á að meðaltalskostnaðurinn sé sá sami og raunkostnaðurinn. En stefndi og MAST hafi sýnt fram á að reiknaður meðaltalskostnaður MAST, þ.e. 6,50 krónur á hvert kíló af innvegnu kjöti, sé lægri en raunkostnaðurinn við eftirlitið hjá stefnanda á tímabilinu sem krafan nái til. Þegar MAST hafi staðið í bréfaskriftum við lögmann

stefnanda í nóvember 2014 og júní 2015 hafi MAST ekki haft þær upplýsingar sem lagðar séu fram nú. Stefnandi hafi frá júní 2015 ekki óskað eftir frekari skýringum eða beint fyrirspurn til MAST um hvort fyrir lægju ný gögn um útreikning gjaldsins.

Stefnandi telji að raunkostnaður við heilbrigðiseftirlit hljóti að vera lægri hjá stórum sláturhúsum en í smáum og raunkostnaður við eftirlit á búum eða í sláturhúsum nærri starfsstöðvum eftirlitsaðila hljóti að vera lægri en hjá þeim sem séu fjær. Rétt sé að ítreka að heilbrigðisgjald sem innheimt hafi verið hjá stefnanda samkvæmt 11. gr. laga nr. 96/1997 taki aðeins til dagslegs eftirlits með slátrun, þ.e. heilbrigðisskoðunar í sláturhúsi, en ekki til eftirlits með svínabúum fyrirtækisins, eins og látið sé að liggja. Stefndi sé hvorki sammála um það að þessi raunkostnaður hljóti að vera lægri hjá stórum sláturhúsum, né um að raunkostnaður vegna stefnanda hljóti að vera lægri vegna þess að sláturhús hans sé nær starfsstöð MAST en sláturhús annarra leyfishafa.

Í grunninn sé eftirlitsgjaldið byggt upp á innvegna magni kjöts, og í eðli sínu sé það sambærileg vinna að skoða sláturdýr, burtséð frá fjölda, en eftir því sem dýrunum fjölgar þá aukist þó vinna eftirlitsdýralækna. Við heilbrigðisskoðun sé hvert einstakt dýr skoðað og því eigi sjónarmið um stærðarhagkvæmni ekki við með sama hætti og við sumt annars konar eftirlit. Augljóst sé af þeim fjölda svína sem sé slátrað í sláturhúsi stefnanda að fleiri eftirlitsdýralækna þurfi til að sinna heilbrigðisskoðun þar en í öðrum sláturhúsum þar sem slátrun svína fari fram. Það sé ekki raunhæft að álykta sem svo að eðli máls samkvæmt sé raunkostnaður við heilbrigðiseftirlit í stórum sláturhúsum lægri en í smáum húsum. Það sé allt eins hægt að álykta að því stærri og flóknari sem sláturhús sé því meiri tími fari í heilbrigðiseftirlitið. Málátilbúnaður stefnanda um þetta sé órökstuddur og ekki byggður á gögnum. Þannig ráðist sá tími er fari í heilbrigðisskoðunina af staðbundnum þáttum hjá sérhverjum sláturleyfishafa, virkni innra eftirlits, stærð sláturhúss, umfangi slátrunar, aðbúnaði og innra skipulagi sláturhúss, reynslu og þjálfun starfsmanna, stjórnun sláturhúss, verklagi við slátrun, sjúkdómastöðu sláturdýra, ástandi sláturdýra, o.s.frv. Hugsanlega megi færa rök fyrir því að einhver kostnaður við heilbrigðisskoðun gæti verið minni hjá stærri aðilum, en hins vegar komi þá aðrir þættir á móti og það mikla umfang sem sé á rekstri sláturhúss stefnanda sé síst til þess fallið að einfalda eftirlit eða gera það ódýrara en hjá öðrum.

Í umsögn MAST sé í ljós leitt, með samanburði á fjarlægðum á milli starfsstöðva MAST og sláturhúsa sem slátri svinum, að styttri vegalengdir séu á milli allra annarra starfsstöðva MAST og sláturhúsa á landinu í þessu samhengi. Þannig séu sláturhúsin

á Selfossi, Akureyri og á Höfn nær starfsstöðvum MAST en sláturhús stefnanda gagnvart starfsstöð MAST á höfuðborgarsvæðinu. En hvað Norðlenska á Höfn varði hafi eftirliti verið sinnt af eftirlitsdýralækni á Höfn. Fjarlægðir séu MAST (Selfoss)–Sláturfélag Suðurlands = um 4 km. MAST (Akureyri)–B. Jensen = um 6 km. MAST (Akureyri)–Norðlenska = um 3 km. MAST (Reykjavík)–Stjórnugrís hf. = um 21 km.

Með vísan til alls framangreinds telji stefndi að sýkna beri hann af öllum kröfum stefnanda. Innheimta eftirlitsgjaldsins hafi verið í samræmi við lagaheimildir, ákvæði reglugerða og gjaldskrár. Hafi stefndi sýnt fram á að traustir útreikningar á kostnaði hefi legið og liggi til grundvallar gjöldum sem innheimt hafi verið hjá stefnanda miðað við fyllilega gilda mælikvarða. Hafi stefndi þannig sýnt fram á það að raunkostnaður MAST vegna heilbrigðisskoðunarinnar almennt sem og hjá stefnanda sérstaklega hafi verið hærri en þau gjöld sem stefnandi hafi innt af hendi. Þannig sé sýnt að tekið hafi verið fullt tillit til raunkostnaðar og ekki innheimt hærri gjöld en honum nemi. Sé gjaldið því málefnalegt og sanngjarnt og bein tengsl á milli þess og þjónustunnar.

Ákvörðun gjaldsins uppfylli þau skilyrði er gerð séu til þjónustugjalda, en fyrir hendi sé skýlaus lagaheimild sem feli í sér efnislegan áskilnað um þá þætti sem horfa beri hér til. Reglugerðir og gjaldskrá hafi tekið mið af því þannig að tengsl séu á milli kostnaðar og fjárhæðar gjaldsins. Byggist það á traustum útreikningum á kostnaði við veitta þjónustu sem lögskylt sé að fari fram og ráðstöfun gjaldsins sé einnig í samræmi við lög nr. 96/1997. Að öðru leyti sé máltilbúnaði stefnanda mótmælt. Stefndi setur þó fram almenna lækkunarkröfu með vísan til fyrri sjónarmiða ef svo færi að ekki yrði fallist á alla tilgreinda kostnaðarliði. Þá sé vaxtakröfu og dráttarvaxtakröfu mótmælt, einkum upphafstíma þeirra, en um málskostnað vísist til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

### *Niðurstaða*

Málavextir liggja í megindráttum fyrir, en stefnandi, sem er sláturleyfishafi, gerir í máli þessu kröfu á stefnda, á grundvelli laga nr. 29/1995, um fulla endurgreiðslu eftirlitsgjalds sem á hann hefur verið lagt og hann innt af hendi á árabílinu 2014–2018, sbr. hér dómkröfur stefnanda, en ekki er tölulegur ágreiningur um þær. Um er að ræða þjónustugjald vegna lögboðinnar heilbrigðisskoðunar á sláturdýrum, sbr. 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 með síðari breytingum, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 567/2012, og síðar 1. gr. gjaldskrár nr. 220/2018, sem ákvarðað er að tillögu Matvælastofnunar (MAST) með stoð í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997. Umrætt þjónustugjald að tillögu

MAST hefur í 5. gr. reglugerðarinnar, sem og síðar í gjaldskránni, verið ákvarðað 6,5 krónur fyrir hvert kíló svínakjöts, en 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 hljóðar svo:

„Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu sláturleyfishafar greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarpáttum við eftirlitið:

- a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
- b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
- c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.“

Í 4. mgr. 11. gr. laganna er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að gefa út gjaldskrá um eftirlitið, að fengnum tillögum MAST, en í lokamálslið hennar segir: „Miða skal við að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri eftirlits fyrir heilt rekstrarár.“ Þá segir síðan enn fremur í 5. mgr. 11. gr. laganna:

„Við gerð reglugerðar og gjaldskrár skal ráðherra taka tillit til eftirfarandi atriða:

- a. hvers konar slátrun er um að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
- b. hagsmuna sláturleyfishafa með litla framleiðslu,
- c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
- d. þarfa sláturleyfishafa með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tiltekna landfræðilegar takmarkanir.“

Í 1. gr. reglugerðar nr. 567/2012, sem felld var brott með reglugerð nr. 221/2018 23. febrúar 2018, og þá leyst af hólmi með efnislega sams konar ákvæði í gjaldskrá nr. 220/2018, segir síðan eftirfarandi:

„Fyrir matvæla-, áburðar-, sáðvöru- og fóðureftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi [MAST] skulu fyrirtæki, einstaklingar og lögaðilar greiða eftirlitsgjald í samræmi við gjaldskrá þessa. Gjald skal ekki vera hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits, öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar. Einnig skal greiða gjald vegna kostnaðar við sýnatöku og greiningu á rannsóknastofu.“

Í 5. gr. reglugerðar nr. 567/2012, sbr. 1. mgr. 5. gr. gjaldskrár nr. 221/2018 segir:

„Eftirlitsgjald vegna heilbrigðisskoðunar á sláturdýrum, sbr. 11. gr. laga um slátrun og sláturafurðir nr. 96/1997 er kr. 5,20 fyrir hvert kíló kindakjöts, kr. 6,50 fyrir hvert kíló svínakjöts, kr. 4,60 fyrir hvert kíló nautgripakjöts, kr. 6,60 fyrir hvert kíló

hrossakjöts og kr. 1,20 fyrir hvert kíló alifuglakjöts. Gjaldið greiðist samkvæmt innvegnu magni kjöts í afurðastöð í samræmi við framleiðsluskýrslur sláturleyfishafa til [MAST].“

Ágreiningur í máli þessu snýr einkum að því að stefnandi telur að áskilnaður í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 um raunkostnað sem áskilið viðmið eftirlitsgjaldsins við umrædda heilbrigðisskoðun, hafi ekki verið uppfylltur í framkvæmd, þar sem gjaldið nú í 5. gr. gjaldskrár hefur verið reiknað svo að heildarkostnaði af heilbrigðisskoðun vegna svínaræktar á landsvísu, sem MAST hefur tekið saman miðað við tiltekið ár, hefur verið deilt niður á gjaldskylda sláturleyfishafa og innheimt miðað við hvert kíló innvegins svínakjöts hjá þeim, þ.e. gjaldið er áætluð föst krónutala miðað við þyngd. Telur stefnandi að með þeirri meðaltalsaðferð sé ekki tekið tillit til raunkostnaðar við umrædda skoðun hjá honum og hann njóti þá ekki stærðarhagkvæmni heldur sé hann þá líklega í raun að niðurgreiða kostnað hjá öðrum eða að féð sé nýtt til tekjuöflunar. Þar sem slíkur meðaltalskostnaður geti ekki endurspeglad raunkostnað við skoðun hjá stefnanda sé um að ræða ólögmaðt þjónustugjald, sbr. 70., sbr. 44. gr., stjórnarskrár, en í öllu falli þá hafi stefndi engan reka gert að því að sýna fram á þann raunkostnað. Þá hafi umrætt gjald ekki byggt á traustum útreikningum eða stefnandi haft tækifæri til þess að fá upplýsingar um þá fyrr en MAST setti fram útskýringar sínar í skjali frá 22. nóvember 2018, en tilgreindir kostnaðarliðir í gögnum stefnda séu auk þess ekki til samræmis við áskilnað a-c liðar 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 um tækan kostnað. Telur stefnandi sig því eiga rétt á fullri endurgreiðslu hins ólögmeta gjalds, sem eigi sér ekki stoð í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, en stefndi verði að bera allan halla af því að hafa ekki innheimt gjaldið með réttum hætti, sbr. 1., sbr. 4. gr., laga nr. 29/1995.

Af hálfu stefnda er í málinu hins vegar vísað til þess að framangreind aðferð við útreikning þjónustugjaldsins sé tæk og samræmist 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 sem og tilgangi og forsögu laganna, sbr. hér framangreint af hálfu stefnda og fyrirbyggjandi gögn frá MAST í málinu um útreikning gjaldsins og um aðferðina. Hefur stefndi hér að framan rakið ítarlega tengsl laganna, sbr. 4 gr. a, við lög nr. 93/1995 um matvæli og reglugerðir með stoð í þeim, sem gildi einnig um slátrun og sláturafurðir, og fjallar stefndi þar einnig afar ítarlega um þróun skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum í tengslum við heilbrigðisskoðun, sýnatökur varðandi svín og hlutverk kjötskoðunarlæknis og MAST í því að uppfylla kröfur 10. gr. laga nr. 96/1997. Bendir stefndi á að framangreint eftirlitsgjald, 6,50 krónur fyrir hvert kíló af innvegnu magni

svínakjöts í afurðastöð í samræmi við framleiðsluskýrslur sláturleyfishafa til MAST, hafi þó staðið óbreytt frá 2012 og sé því ætlað að standa undir kostnaði við eftirlitið.

Af hálfu stefnda hafa nú einnig verið lögð fram ítarleg gögn og kostnaðargreining frá MAST hvað varðar þessa þjónustu við stefnanda sérstaklega á umræddu tímabili, sbr. fyrrgreint skjal frá MAST, dags. 22. nóvember 2018, og frekari gögn í málinu. Eins og rakið er frekar hér að framan þá er það niðurstaða MAST, miðað við forsendur um tæka kostnaðarliði í útreikningum, að heildarkostnaður vegna heilbrigðisskoðunar í sláturhúsi stefnanda á umræddu tímabili sé alls 140.509.751 króna, eða sem nemi 31.791.951 krónu umfram innheimt gjöld á sama tímabili. Ef launatengd gjöld væru dregin frá kostnaði MAST þá væri kostnaður stofnunarinnar umfram innheimt gjöld þó samtals 14.271.168 krónur. Eins og stefndi hefur útskýrt þá er hér aðeins litið til kostnaðar sem tengist daglegu eftirliti með slátrun sem heilbrigðisskoðun í sláturhúsi.

Að mati dómsins þá verður að fallast á það með stefnda að framangreinda túlkun stefnanda á hugtakinu „raunkostnaður“ í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 verði að telja of þrönga. Líta megi hér til kostnaðar sem almennt hljótist af því að veita umrædda þjónustu og innheimta umrætt þjónustugjald samkvæmt því, eins og gert hefur verið, og verður ekki séð að aðferð stefnda við setningu gjaldsins í reglugerð nr. 567/2012 hafi verið óforsvaranleg m.t.t. áskilnaðar 2. mgr. 11. gr. laganna um raunkostnað eða tæka gjaldaliði í a-c lið hennar, sbr. greinargerð MAST er fylgdi með reglugerðinni. Þótt ákvæði reglugerðarinnar og síðar gjaldskrárinnar um sjálft gjaldið virðist síðan ekki hafa sætt þeirri árlegu endurskoðun sem 4. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 virðist þó gera ráð fyrir, þá verður við mat á réttmæti kröfu stefnanda að horfa til þess að stefndi hefur nú lagt fram ítarleg gögn um útreikning raunkostnaðar hjá stefnanda sérstaklega, sbr. fyrrgreint skjal frá MAST, dags. 22. nóvember 2018, og frekari gögn. Hefur stefnandi að mati dómsins ekki getað hrakið þessa útreikninga stefnda, né heldur að umræddir kostnaðarliðir eigi hér ekki við m.t.t. framangreindra laga og reglna sem um eftirlitið gilda. Staðfesta þau einnig að þjónustugjaldið sem lagt var á stefnanda, byggt á meðaltalskostnaði, sé í öllu falli ekki hærra en framangreindur útreiknaður raunkostnaður við eftirlit hjá stefnanda á tímabilinu. Þá verður jafnframt að telja þær staðhæfingar stefnanda ósannaðar að hann hljóti að eiga að njóta sérstaks hagræðis við framkvæmd heilbrigðisskoðunar vegna stærðar sinnar og staðsetningar.

Með hliðsjón af öllu hér framangreindu þá verður að mati dómsins ekki talið að aðrar framkomnar röksemdir eða málsástæður hafi sérstaka þýðingu í málinu eða geti

leitt til annarrar niðurstöðu í því, sbr. e-lið 1. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991. Er því í ljósi alls hér framangreinds fallist á það með stefnda að nægilega hafi verið sýnt fram á að innheimta umrædds þjónustugjalds hafi verið í samræmi við fyrrgreindar lagaheimildir, reglugerð og gjaldskrá og ekki hafi verið innheimt hærri gjöld af stefnanda en heimilt hafi verið með tilliti til kostnaðar við þá þjónustu er um ræðir. Verður það því niðurstaðan að sýkna beri stefnda af dómkröfum stefnanda í málinu.

Eins og mál þetta er vaxið þykir þó rétt að málskostnaður á milli aðila falli niður.

Málið fluttu Eva Halldórsdóttir lögmaður fyrir hönd Sigurðar Kára Kristjánssonar lögmanns fyrir stefnanda og Fanney Rós Þorsteinsdóttir lögmaður fyrir hönd Einars K. Hallvarðssonar fyrir stefnda.

Pétur Dam Leifsson héraðsdómari kvað upp dóminn. Dómarinn tók við meðferð málsins 5. september sl. en hafði fram til þess engin afskipti af meðferð þess. Þá ber að geta að dómsuppsaga í málinu hefur dregist vegna hátíða og embættisanna dómara, en gætt var í því sambandi sérstaklega að áskilnaði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

### **Dómsorð:**

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfum stefnanda, Stjórngríss hf., í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Pétur Dam Leifsson