

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 1. nóvember 2019

Mál nr. E-406/2019:

Ásbjörn Ólafsson ehf

Páll Rúnar M. Kristjánsson

gegn

íslenska ríkinu

Ólafur Helgi Árnason

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 15. október 2019, var höfðað 28. janúar s.á. af hálfu félagsins Ásbjörns Ólafssonar ehf., Köllunarklettsvegi 6, Reykjavík, á hendur íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík, til endurgreiðslu ofgreiddra gjalda.

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 17.410.000 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 af 1.560.000 krónum frá 14. maí 2018 til 27. desember 2018, en af 17.410.000 krónum frá þeim degi til 28. janúar 2019, og með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að mati dómsins.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar að mati dómsins.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnandi hefur með höndum innflutning og sölu á matvöru og krefst þess í málinu að stefndi endurgreiði honum svokallað útboðsgjald sem hann greiddi fyrir ESB-tollkvóta 14. maí 2018 og 27. desember 2018, sem samtals nemi stefnufjárhæð málsins. Stefnandi telur gjaldtökuna ólögmetta og telur að stefnda beri að endurgreiða sér umrædda fjárhæð.

Stefnandi lýsir málavöxtum svo að hann hafi um árabil flutt inn tiltekna landbúnaðarvörur á grundvelli ESB-tollkvóta sem honum hafi verið úthlutað. Þeir séu vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá Evrópusambandinu samkvæmt samkomulagi gerðu í febrúar 2007 og í september 2015, á grundvelli 19. gr. EES-samningsins, og feli í sér veitingu gagnkvæmra tollkvóta. Ísland hafi skuldbundið sig til að úthluta tilteknu magni af tollkvóta á hverju ári. Þannig sé veitt heimild til að flytja inn tiltekið magn af

vöru án tolla eða með lægri tollum en annars þyrfti að greiða fyrir viðkomandi vöru. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið gefi árlega út reglugerðir um úthlutun ESB-tollkvóta og á grundvelli þeirra séu tollkvótarnir auglýstir til umsóknar. Sæki innflytjendur um meira magn en auglýst sé hafi kvótarnir verið boðnir út í sérstökum útboðum. Í ákveðnum tilfellum hafi kvótum verið úthlutað með hlutkesti, og þá án gjaldtöku, samkvæmt heimild í búvörulögum nr. 99/1993.

Í dómum Hæstaréttar 21. janúar 2016, í málum nr. 317-319/2015, var talið að heimildir ráðherra til gjaldtöku samkvæmt þágildandi reglum 65. gr., sbr. 65. gr. B, í búvörulögum væru í andstöðu við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þessir dómar munu hafa leitt til umtalsverðar endurgreiðslu ofgreiddra skatta og í kjölfar þeirra var búvörulögum breytt, með lögum nr. 46/2015 með gildistöku 11. júlí 2015, m.a. 3. mgr. 65. gr. laganna. Sú regla sem áður gildi veitti ráðherra, þegar borist hefðu umsóknir um meiri innflutning en sem næmi tollkvóta, heimild til þess að ákveða hvort varpað skyldi hlutkesti milli umsækjenda til að skera úr því hver þeirra fengi rétt til að flytja inn landbúnaðarvörur á grundvelli tollkvótans eða leita tilboða bjóðenda í heimildirnar. Fyrri kosturinn, heimild til að varpa hlutkesti, var felldur niður við lagabreytinguna. Eftir sem áður var ráðherra heimilt að opna fyrir frjálstan innflutning í stað þess að innheimta skatt í formi útboðsgjalds.

Með dómum héraðsdóms Reykjavíkur 14. nóvember 2017, í málum nr. E-187/2017, E-188/2017 og E-495/2017, var álagning útboðsgjalds fyrir tollkvóta á árunum 2015 og 2016 enn talin andstæð ákvæðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og var íslenska ríkinu gert að endurgreiða það sem það hafði þá innheimt fyrir tollkvóta. Dómunum var ekki áfrýjað. Með lögum nr. 102/2016 var búvörulögum enn breytt og umrædd heimild til að mæla fyrir um opinn innflutning felld úr 3. mgr. 65. gr. búvörulaga. Stefndi hefur hafnað endurgreiðslu útboðsgjalda sem greidd hafa verið eftir að lögin tóku gildi 1. janúar 2017. Stefnandi krefst í máli þessu endurgreiðslu á þeirri fjárhæð sem hann hefur greitt fyrir úthlutaðan tollkvóta eftir gildistöku síðastnefndu laganna, 17.410.000 krónum. Það eru greiðslur 14. maí 2018, samtals að fjárhæð 1.560.000 krónur, fyrir ESB-tollkvóta á landbúnaðarvörum sem úthlutað var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 7. maí 2018 á grundvelli reglugerðar nr. 318/2018 og greiðslur 27. desember 2018, samtals að fjárhæð 15.850.000 krónur, fyrir ESB-tollkvóta á landbúnaðarvörum sem úthlutað var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 18. desember 2018 á grundvelli reglugerðar nr. 1045/2018.

Stefnandi telur að þrátt fyrir umrædda lagabreytingu sé útboðsgjaldið enn ólögmaður skattur og að gjaldtakan fari í bága við ákvæði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár. Stefndi hafnar því að um ólögmaða gjaldtöku sé að ræða og hafnar endurgreiðsluskyldu. Um þetta snýst ágreiningur aðila í málinu.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Fjárhæð útboðsgjaldsins ekki ákvæðin í lögum

Við úthlutun á tollkvótum og ákvörðun tolls hafi ráðherra oftekið skatt án viðhlítandi lagastöðar, í bága við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og við 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Framkvæmdin sé í andstöðu við skattahugtakið sjálft og þau sjónarmið sem gilda skuli við skerðingu eignarréttar borgaranna af hálfu stefnda.

Ákvörðun ráðherra um það hver skuli vera tollur á þær vörur sem fluttar séu inn samkvæmt tollkvótum og gjaldtaka í tengslum við uppboð á þeim tollkvótum feli í sér skattheimtu í merkingu 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Sú innheimta eigi sér ekki fullnægjandi stoð í lögum og því sé ekki fullnægt þeim skýlausa áskilnaði stjórnarskrár að skattamálum sé aðeins skipað með lögum og að öðrum en löggjafanum sé ekki falin ákvörðun um skattlagningu, aðrir en löggjafinn ákveði fjárhæð þessa skatts. Úthýst hafi verið skattlagningarvaldi sem samkvæmt skýrum ákvæðum stjórnarskrár sé einungis á hendi löggjafans. Gjaldtakan og framkvæmd hennar sé ómálaefnaleg og í andstöðu við ákvæði laga og brotleg við þjóðréttarlegar skuldbindingar stefnda.

Í dómum Hæstaréttar Íslands í málum nr. 317–319/2015 sé staðfest að það útboðsgjald og sá tollur sem málið taki til sé skattur í skilningi stjórnarskrárinnar. Þær ströngu kröfur sem gerðar séu til gjaldtöku í 40. gr. og 77. gr. hennar sem og í skattahugtakinu sjálfu eigi fullum fetum við um gjaldtökuna. Leiði það m.a. til þess að óheimilt sé að fela ráðherra val um það hvort gjaldtaka fari fram eður ei.

Að baki áskilnaði 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um að skipa skuli skattamálum með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um það hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann, búi það réttaröryggissjónarmið að borgararnir geti almennt gert sér grein fyrir því fyrirfram hvaða skattheimta falli á þá samkvæmt gildandi lögum á hverjum tíma. Þar komi til sérstakrar skoðunar sú ríka vernd sem eignarréttindi njóti, m.a. samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár og samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiði að gerðar séu strangar stjórnskipulegar kröfur til heimilda í settum lögum sem geri stjórnvöldum með einhverjum hætti kleift að hafa áhrif á skattlagningu. Slíkar heimildir þurfi að byggjast á skýrum og hlutlægum viðmiðum sem komi fram í lögum um skattlagninguna. Raunveruleg álagning skatts eigi því að ráðast af lögum en ekki af mati eða ákvörðun viðkomandi stjórnvalds.

Umrædd úthlutun tollkvóta feli í sér takmörkun á frelsi þeirra sem hafi það að atvinnu að flytja inn landbúnaðarvörur til sölu innanlands, frelsi sem varið sé í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Af því ákvæði og lögmatísreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar leiði að gera verði mjög ríkar kröfur til þess að slíkar takmarkanir séu reistar á lögum og málefnalegum sjónarmiðum.

Tollkvóta sé úthlutað samkvæmt auglýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, sbr. 1. mgr. 12. gr. tollalaga og 1. mgr. 65. gr. búvörulaga. Þegar umsóknir berist um meira magn innflutnings en auglýstum tollkvóta nemi hverju sinni skuli ráðuneytið leita tilboða í tollkvóta í útboðum þar sem tilboð ráði úthlutun á kvóta. Útboðsgjaldið renni í ríkissjóð og leggist ofan á önnur gjöld sem fyrirtækin greiði til að fullnýta sér tollkvótann.

Í umræddum tollkvótum felist að viðkomandi innflytjandi þurfi ekki að greiða gjöld sem falli á umrædda vöru samkvæmt 5. gr. tollalaga nr. 88/2005. Þessi í stað leggist á nýr skattur, svokallað útboðsgjald. Hin ofteknu gjöld, sem krafist sé endurgreiðslu á, séu þau gjöld sem stefndi hafi innheimt af stefnanda í framangreindum útboðum, án viðhlítandi lagaheimildar. Um ákveðnar landbúnaðarvörur sé að ræða sem allar falli í vöruflokka sem tilgreindir séu í viðaukum IVA og B í tollalögum, sbr. 65. gr. A í búvörulögum.

Umrædd gjaldtaka í tengslum við úthlutun tollkvóta standist ekki ákvæði stjórnarskrárinnar sem og skattahugtakið, þar sem fjárhæð skattsins sé ólögfest. Samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrárinnar sé það á valdi löggjafans að leggja á skatta eftir almennum efnislegum mælikvarða þar sem gæta verði jafnræðis gagnvart skattborgurum eftir því sem unnt sé. Til að viðhlítandi lagaheimild teljist vera fyrir hendi þurfi því að koma skýrt og ótvírætt fram í lögum hver sé skattskyldan, hver sé skattstofninn og hvernig skuli ákveða fjárhæð skattsins, komi fjárhæðin ekki berum orðum fram í lögnum. Hvergi sé kveðið á um það í settum lögum hvað umræddur skattur, útboðsgjald, eigi að vera hár eða við hvað skuli miða. Sú skattheimta ráðherra sem felist í gjaldtöku fyrir úthlutun tollkvótans, til viðbótar við það tollverð sem ráðherra birti í reglugerð, eigi sér því ekki neina stoð í settum lögum. Gjaldtakan taki breytingum í samræmi við eftirspurn eftir tollkvóta, án þess að til komi lagabreyting og án þess að löggjafinn taki afstöðu til slíkrar hækkunar. Þannig ráði umsækjendur um tollkvóta í raun fjárhæð gjaldtökunnar. Gjaldtakan sé þar af leiðandi ekki fyrirfram ákveðin af löggjafanum og standist því ekki fyrirmæli stjórnarskrárinnar um skattheimtu eða skattahugtakið sjálft. Vald til að ákvarða fjárhæð skatta geti aðeins verið á hendi löggjafans, framsal þess valds til ráðherra sé ólögmæt og því síður sé hægt að framselja það til almennra borgara, gjaldenda sjálfra. Standi ákvæði stjórnarskrár í vegi fyrir því að ráðherra sé falið vald um tiltekna ákvörðun megi ljóst vera að sömu ákvæði stjórnarskrár standi í vegi fyrir slíku framsali til annarra, sem og framsali á valdi til óvissu- og markaðslögmála. Gjaldtakan hafi því verið ólögmæt og krafist sé endurgreiðslu úr hendi stefnda vegna hennar.

Tollkvótar séu afsláttur af valkvæðri skattlagningarheimild

Tollkvótarnir sem málið taki til feli í sér afslátt frá þeirri gjaldtöku sem mælt sé fyrir um í 5. gr. tollalaga. Í 65. gr. A í búvörulögum sé ráðherra fengin heimild til að fella niður

þau gjöld sem 5. gr. tollalaga mæli fyrir um. Þannig hafi ráðherra val um það hvort gjaldataka samkvæmt 5. gr. tollalaga fari fram eður ei. Slíkt valkvætt skattlagningarákvæði sé hins vegar í andstöðu við bann 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár við valkvæðri skattlagningu. Ákvæði 65. gr. A í búvörulögum eigi við um allar þær vörur sem að mál þetta taki til. Verði fallist á ólögmæti hinnar almennu gjaldtöku liggi fyrir að umræddir tollkvótar veiti undanþágu frá ólögmætri gjaldtöku. Gjaldtaka sem veiti niðurfellingu ólögmætra gjalda sé einnig ólögmæt. Vísist þar til framangreindra ákvæða stjórnarskrár, lögmætisreglu íslensks réttar, réttmætra væntinga og stjórnskipulegrar réttmætisreglu. Sá skattur sem lagður sé á sem útboðsgjald sé einnig valkvæður af því að ráðherra geti opnað fyrir þennan innflutning án allrar gjaldtöku, þ.m.t. án þess að greitt sé útboðsgjald, sbr. nefnda heimild í 65. gr. A í búvörulögum.

Álagning útboðsgjaldsins andstæð 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 88/2005

Umrætt útboðsgjald mismuni innlendum og innfluttum framleiðsluvörum. Gjald leggist á innfluttar vörur sem ekki leggist á vörur sem framleiddar séu hérlandis. Taka útboðsgjalds sé skattheimta sem komi í stað almennra gjalda samkvæmt 5. gr. tollalaga nr. 88/2005. Sú lagagrein feli í sér þá meginreglu að greiða skuli skatta af gjaldtöku við innflutning samkvæmt svokallaðri Tollskrá og þar segi að aðra tolla og gjöld, sem mismuna innlendum og innfluttum framleiðsluvörum, megi eigi leggja á vöruna við innflutning. Taka útboðsgjalds feli í sér mismunun í andstöðu við niðurlag 1. mgr. 5. gr. tollalaga og sé því ólögmæt.

Álagning útboðsgjaldsins andstæð 1. mgr. 120. gr. tollalaga nr. 88/2005

Gjaldtakan sé að auki andstæð þeirri meginreglu tollaréttar að greiða skuli tolla og önnur aðflutningsgjöld við innflutning viðkomandi vöru, sbr. 1. mgr. 120. gr. tollalaga. Gjald fyrir tollkvóta sé greitt áður en til innflutnings komi og gerð sé sú krafa að með tilboði í kvóta fylgi bankaábyrgð. Andvirði tilboðsins skuli greitt til ríkisins innan sjö daga frá dagsetningu tilkynningar um niðurstöður í útboði, en innflutningurinn sjálfur eigi sér stað síðar. Gjaldtakan fari fram óháð því hvort innflutningur eigi sér stað. Þá gildi heimild til innflutnings aðeins í tiltekinn tíma, en falli niður að honum loknum. Allt þetta leiði til þess að gjaldtakan sé ómálefnaleg og ólögmæt.

Alþjóðlegar samningsskuldbindingar íslenska ríkisins

Gjaldtakan sé andstæð samningsskuldbindingum íslenska ríkisins við Evrópusambandið í gagnkvæmum tollasamningum. Þar skuldbindi stefndi sig til að gera það sem sé á hans valdi til að tryggja að ávinningnum, sem stefndi veitir með þessum tollkvótum, verði ekki stefnt í hættu með öðrum takmarkandi innflutningsráðstöfunum. Álagning útboðsgjalds brjóti einnig gegn þeirri skuldbindingu stefnda að tollkvótum verði stjórnað á þann veg að reglubundinn innflutningur geti farið fram og að unnt verði í reynd að flytja inn það magn sem samið hefur verið um til innflutnings, sbr. 10. og 11. tl. III viðauka samningsins frá 17. september 2015 og 7. og 8. tl. eldri samnings frá 2006.

Skattlagning umrædds innflutnings með útboðsgjaldi brjóti í bága við framangreinda skyldu og sé því ólögmat. Gjaldtakan brjóti gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum og auk þess sé hún ekki í góðri trú gagnvart samningsaðila stefnda.

Tilvísanir tollalaga til viðauka

Tilvísanir tollalaga til viðauka við lögina séu rangar og standist ekki þær kröfur sem gera verði til skýrleika lagaheimilda. Með lögum nr. 81/1988, um breytingu á tollalögum nr. 55/1987, hafi viðaukar verið birtir. Þau lög hafi verið felld úr gildi með nýjum tollalögum, en viðaukar ekki birtir með nýjum lögum. Tilvísanir tollalaga nr. 88/2005 til viðauka eða viðauka *með lögum þessum* séu rangar og standist ekki þær kröfur sem gerðar séu til skattlagningarheimilda að íslenskum rétti.

Byggt sé á fyrnefndum ákvæðum laga og réttarreglna, þ.m.t. tollalögum nr. 88/2005 ásamt viðaukum. Vísað sé til ákvæða stjórnarskrár, búvörulaga nr. 99/1993, laga nr. 2/1993, laga nr. 64/1943 og laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Einnig sé byggt á almennum reglum kröfurettar um endurgreiðslu oftekens fjár, réttmætisreglu, lögmatísreglu stjórnskipunarréttar og skattahugtaki íslensks réttar. Vísað sé til EES-samningsins, bókunar 4 við samninginn og laga nr. 2/1993, um evrópska efnahagssvæðið. Krafa um vexti og dráttarvexti byggist á lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, sbr. lög nr. 29/1995. Krafa um málskostnað byggist á XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Málsástæður og lagarök stefnda

Fjárhæð útboðsgjalds ekki ákveðin í lögum.

Stefnandi telji að við úthlutun á framangreindum tollkvótum og ákvörðun tolls hafi ráðherra oftekið skatt án viðhlítandi lagastoðar og í bága við stjórnarskrá. Ekki sé ágreiningur um að gjald það sem stefnandi hafi greitt fyrir tollkvóta teljist skattur í skilningi 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár, eins og komið hafi fram í dómum, t.d. dómi Hæstaréttar í máli nr. 317/2015.

Stefndi telji ranga þá fullyrðingu stefnanda að gjaldið eigi sér ekki fullnægjandi lagastoð þar sem fjárhæð þess sé ekki ákveðin í lögum. Um sé að ræða gjald sem ákvarðist af tilboðum aðila á markaði sem ráðist af framboði og eftirspurn. Vegna þessa sé ekki unnt að ákvarða fjárhæð gjaldsins endanlega með lögum. Aðferðafræðin við ákvörðun gjaldsins sé þó lögfest og sé þess vegna gild skattlagningarheimild. Dæmi séu um það í lögum að aðferðafræði við útreikning skatts komi fram, þó að endanleg fjárhæð sé ekki ákvörðuð í lögnum. Hæstiréttur hafi fallist á að slíkt fyrirkomulag uppfylli kröfur stjórnarskrár um skattlagningu og megi t.d. benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 213/2016, sem varðað hafi útreikning þorskígilda við ákvörðun veiðigjalds.

Ekki fáist séð með hvaða hætti brotið hafi verið gegn atvinnufrelsi stefnanda, eins og haldið sé fram í stefnu, og sé þeim rökstuðningi mótmælt.

Tollkvótar séu afsláttur af valkvæðri skattlagningarheimild

Stefnandi haldi því fram í þessu máli að tollkvótar feli í sér afslátt frá þeirri gjaldtöku sem mælt sé fyrir um í 5. gr. tollalaga nr. 88/2005. Því sé um að ræða valkvæða heimild til að ákveða hvort gjaldtaka samkvæmt 5. gr. tollalaga skuli fara fram eða ekki. Valkvæð skattlagning sé ekki heimiluð samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár.

Stefndi mótmæli þessari málsástæðu enda sé það svo að 65. gr. A í búvörulögum veiti ráðherra ekki val um það hvort gjaldtaka samkvæmt 5. gr. tollalaga skuli fara fram. Samkvæmt ákvæðinu skuli ráðherra úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og B við tollalög að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ.e. þegar framboð teljist ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þyki að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum. Það sé síðan nánar tilgreint í 2. mgr. 65 gr. A í búvörulögum hvenær framboð teljist ekki nægjanlegt.

Í dómum Hæstaréttar í málum nr. 317-319/2015 hafi niðurstaðan orðið sú að þágildandi ákvæði 65. gr. og 65. gr. B í búvörulögum, um að ráðherra hefði frjálst val um það, þegar umsóknir bærust um meiri innflutning vöru en tollkvóta hennar næmi hverju sinni, hvort hlutkesti skyldi ráða úthlutun eða hvort leita skyldi tilboða í heimildir til innflutnings samkvæmt tollkvótum, hefðu farið í bága við 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur hafi metið það svo að í þeirri framkvæmd fælist að ráðherra gæti ákveðið einhliða hvort gjald væri greitt fyrir tollkvóta eða ekki. Í fyrrgreindum dómum Héraðsdóms Reykjavíkur hafi þágildandi fyrirkomulag einnig þótt vera of víðtækt framsal skattlagningarheimilda og gjaldtaka væri því ólögmat. Í því álítaefni sem hér sé til umfjöllunar eigi það ekki við.

Álagning útboðsgjaldsins andstæð 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 88/2005

Stefnandi haldi því fram að útboðsgjaldið mismuni innlendum og innfluttum framleiðsluvörum þar sem gjald leggist á innfluttar vörur, sem ekki leggist á vörur framleiddar hér á landi. Álagning útboðsgjalds feli þannig í sér mismunun í andstöðu við niðurlag 1. mgr. 5. gr. tollalaga.

Stefndi mótmæli þessu og bendi á að tollkvótar séu ívilnandi í þeim skilningi að lögð séu á lægri gjöld en sá tollur sem mælt sé fyrir um í 1. mgr. 5. gr. tollalaga og hefði ella verið lagður á innflutning. Því sé ekki um að ræða mismunun gagnvart innfluttum vörum. Ef ekki nýti við sérákvæða búvörulaga um tollkvóta hefði þurft að greiða gjöld vegna innflutnings. Samkvæmt orðalagi 3. másl. 1. mgr. 5. gr. tollalaga sé átt við gjöld sem lögð séu á vörur við innflutning. Útboðsgjaldið falli til við úthlutun tollkvóta en sé ekki lagt á við innflutning vörunnar.

Álagning útboðsgjaldsins andstæð 1. mgr. 120. gr. tollalaga nr. 88/2005

Stefndi mótmæli þessari málsástæðu stefnanda. Greiðsla útboðsgjalds fari fram með öðrum hætti en 1. mgr. 120. gr. tollalaga mæli fyrir um. Greiðslufyrirkomulagið byggist á sérákvæðum í búvörulögum, en í 5. mgr. 65. gr., 5. mgr. 65. gr. A og 2. mgr. 65. gr. B

sé að finna reglugerðarheimildir fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þar sem m.a. komi fram að ráðherra birti í reglugerð þær reglur sem gildi um úthlutun tollkvóta, þar sem fram komi þeir skilmálar sem um innflutninginn gildi. Þannig sé fyrir hendi ótvíræð lagaheimild til handa ráðherra til að ákveða fyrirkomulag gjaldtökunnar og gangi sú heimild framur almennu ákvæði 120. gr. tollalaga. Í 4. gr. reglugerðar nr. 318/2018, um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá ríkjum Evrópusambandsins, komi fram að til þess að tilboð teljist gilt skuli því fylgja ábyrgðaryfirlýsing banka, sparisjóðs eða váttryggingafélags þar sem fram komi að viðkomandi ábyrgðarveitandi tryggi að tilboðsgjafi geti staðið við tilboð sitt.

Markmið þess að kveðið sé skýrt á um framkvæmd sé að koma í veg fyrir að aðilar geti boðið í tollkvóta án þess að greiða og með því komið í veg fyrir eða tafið innflutning annarra aðila. Útboðsgjald sé ekki aðflutningsgjald samkvæmt orðskýringu 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. tollalaga, þar sem segi að aðflutningsgjöld og útflutningsgjöld séu tollar og aðrir skattar og gjöld sem greiða beri við tollmeðferð vöru við inn- eða útflutning. Úthlutun tollkvóta teljist ekki til tollmeðferðar í skilningi 34. gr. sömu laga. Útboðsgjaldið sé greitt við úthlutun tollkvóta en aðilar geti svo nýtt tollkvótann til innflutnings á tilgreindu tímabili.

Alþjóðlegar samningsskuldbindingar íslenska ríkisins

Stefnandi haldi því fram að gjaldtakan sé andstæð samningsskuldbindingum stefnda við Evrópusambandið. Því sé alfarið hafnað að umrædd gjaldtaka brjóti gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Framkvæmd sú sem viðhöfð sé við úthlutun tollkvóta sé í fullu samræmi við 10. og 11. tölulið III. viðauka samnings milli Íslands og ríkja Evrópusambandsins. Mismunandi aðferðir séu við úthlutun tollkvóta eftir einstökum ríkjum. Í skýrslu OECD frá 2004 sé fjallað stuttlega um kosti og galla mismunandi aðferða við úthlutun á kvóta. Að mati sérfræðinga OECD sé uppboð tollkvóta skilvirkasta leiðin til að útdeila þessum takmörkuðu gæðum. Auk þess sé bent á að úthlutun tollkvóta sé ívilnandi í þeim skilningi að lögð séu á lægri gjöld en ella væru lögð á innflutning.

Tilvísanir tollalaga til viðauka

Þeirri málsástæðu að tilvísanir tollalaga til viðauka við lögin séu rangar og standist ekki þær kröfur sem gera verði til skýrleika lagaheimilda sé jafnframt hafnað. Henni hafi áður verið hafnað í dómum Héraðsdóms Reykjavíkur í tengslum við sams konar ágreiningsefni og Hæstiréttur hafi einnig vísað til viðkomandi viðauka í dómum, sbr. mál nr. 666/2016 og nr. 319/2015. Viðaukar hafi vissulega verið birtir og löggjafinn hafi tekið sérstaklega afstöðu til þess að þessir viðaukar skyldu gilda áfram sem viðaukar við tollalög nr. 88/2005.

Með vísan til framangreinds sé krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda. Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísist til XXI. kafla laga nr. 91/1991, einkum 129. og 130. gr.

Niðurstaða

Í máli þessu er deilt um lögmæti gjaldtöku á útboðsgjaldi, sem greitt er fyrir tollkvóta, eins og nánar er lýst hér að framan. Óumdeilt er að umrætt gjald telst vera skattur í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að engan skatt megi leggja á, breyta eða af taka nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segir að skattamálum skuli skipa með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Stefnandi telur að í lagaákvæðinu sem gjaldtakan byggist á sé stjórnvöldum falið ákvörðunarvald um atriði varðandi skatt, sem skipa skal með lögum samkvæmt stjórnarskrá. Gjaldtakan sé því ólögmæt og beri stefnda þar af leiðandi að endurgreiða stefnanda umkrafðar fjárhæðir, sem eru óumdeildar.

Lagaákvæðin sem gjaldtaka útboðsgjaldsins byggist á eru í búvörulögum nr. 99/1993. Í 65. gr. og 65. gr. A í búvörulögum kemur fram að ráðherra úthluti tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur. Tollkvótum sé úthlutað að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ.e. þegar framboð teljist ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þyki að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum, og nánar er tilgreint í 2. mgr. 65 gr. A í lögnum hvenær framboð teljist ekki nægjanlegt. Þegar þau atvik urðu sem ráða umræddri skattskyldu var 3. mgr. 65. gr. búvörulaga svohljóðandi: „Heimilt er að skipta tollkvótum upp í einingar. Tollkvótum skal úthlutað til ákveðins tíma, allt að einu ári í senn. Berist umsóknir um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar skal leita tilboða í heimildir til innflutnings samkvæmt tollkvótum og skal andvirðið þá renna í ríkissjóð. Endurúthluta má tollkvótum sem ekki eru nýttir innan þess frests sem tilgreindur er við úthlutun kvótans.“ Í nefndum lagagreinum segir að ráðherra birti í reglugerð þær reglur sem gilda um úthlutun tollkvóta samkvæmt þeim, þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti, innflutningstímabil, tollataxtar, viðurlög við misnotkun og aðrir skilmálar sem um innflutninginn skuli gilda. Reglugerðir þessa efnis hafa verið gefnar út fyrir tímabilið sem hér er til umfjöllunar.

Samkvæmt fyrimælum 77. gr. stjórnarskrárinnar er almenna löggjafanum óheimilt að framselja til framkvæmdavaldsins ákvörðunarvald um að leggja á, taka af eða breyta skatti og greinir aðila á um það hvort framangreint fyrirkomulag feli í sér slíkt framsal. Í búvörulögum er nú mælt fyrir um hvernig útboðsgjald skuli ákveðið, en það ræðst af tilboðum sem innflytjendur gera í tollkvóta. Ekki eru lengur fyrir hendi heimildir til stjórnvalda til að fara með mál með öðrum hætti, þannig að ákvörðun um að leggja á,

taka af eða breyta skatti sé hjá þeim. Eins og áður er lýst felur aðferðin í sér að greiða þarf fyrir tollkvótann gjald sem rennur í ríkissjóð. Stefnandi byggir m.a. á því að andstætt sé stjórnarskrá að fjárhæð gjaldsins sé ekki ákveðin með lögum. Í búvörulögum er fjárhæð gjaldsins eða hámark þess ekki ákveðið, en fyrir liggur að tilboð aðila ræður úthlutun og fjárhæð gjalds. Í því felst sérstaða gjaldsins að þeir sem bjóða í tollkvóta hafa um það að segja hve hátt það verður að lokum. Gjaldið er skýrt að því leyti að bjóðandi veit hvað hann býður og fyrir liggur hver gjaldandinn er. Þá felur útboð í sér að gætt er jafnræðis. Fjárhæð skatts sem einstökum gjaldendum er gert að greiða ræðst jafnan af upplýsingum sem þeir eða aðrir veita skattyfirvöldum og er lögmæt skattheimta á því byggð að lög mæli fyrir um hvernig fjárhæð álagðs gjalds sé fundin. Á því verður ekki talinn leika vafi í þessu tilviki. Telja verður að umrædd ákvæði búvörulaga í núverandi horfi mæli með nægilega skýrum hætti fyrir um þá aðferð sem stjórnvöldum er skylt að fylgja þegar þau lögmæltu skilyrði til að beita útboðsaðferðinni, sem leiðir til álagningar útboðsgjaldsins, eru fyrir hendi. Verður að þessu virtu hafnað málsástæðum stefnanda um að sú skattlagning sem felst í innheimtu útboðsgjalds, sem greitt er fyrir tollkvóta, fari í bága við umrædd fyrirmæli stjórnarskrár.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 88/2005 er það meginregla að af vörum sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins skal greiða toll eins og mælt er fyrir um í tollskrá í viðauka I við lögin. Umræddir ESB-tollkvótar veita heimild til að flytja inn tiltekna landbúnaðarafurðir á sérstökum tollkjörum. Stefnda er skylt að heimila slíkan innflutning á takmörkuðu magni landbúnaðarafurða og greiðist enginn tollur þegar innflutningur landbúnaðarafurða á sér stað á grundvelli þessarar heimildar. Enga þýðingu hafa hér málsástæður stefnanda um stjórnskipulega birtingu viðauka sem vísar til 12. gr. tollalaga, sem dómstólar hafa talið vera fullnægjandi. Í 5. mgr. 12. gr. tollalaga segir að ráðherra sem fari með málefni landbúnaðar úthluti slíkum tollkvótum og fari sú úthlutun eftir ákvæðum búvörulaga, nr. 99/1993. Ekki verður fallist á það með stefnanda að ákvörðun um hvort af gjaldtöku verði á grundvelli 5. gr. tollalaga sé með ólögmætum hætti lögð í vald stjórnvalda, þegar vara er tollfrjáls við þær aðstæður að útboðsgjald, sem ákveðið er með lögmætum hætti samkvæmt framansögðu, er lagt á við þau lögbundnu skilyrði sem nánar greinir í búvörulögum. Þá er því hafnað að tollfrelsi sem leiðir af tollkvótum feli í sér ólögmæta mismunun innlendra og innfluttra vara. Gjaldtaka útboðsgjaldsins byggist á sérákvæðum í búvörulögum og skipta almenn ákvæði í 120. gr. tollalaga, um að greiða skuli tolla og önnur aðflutningsgjöld við innflutning vöru, engu í því sambandi. Stefnandi hefur ekki sýnt fram á hvernig beiting tollkvóta og álagning útboðsgjalds gangi gegn skuldbindingum Íslands við Evrópusambandið eða að þessi aðferð hindri að unnt verði í reynd að flytja inn það magn sem samið hafi verið um.

Að öllu framangreindu virtu er því hafnað að um ofgreiðslu opinberra gjalda hafi verið að ræða og verður því fallist á sýknukröfu stefnanda. Stefnanda verður, með vísun til

1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, gert að greiða stefnda 400.000 krónur í málskostnað.

Kristrún Kristinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, félagsins Ásbjörns Ólafssonar ehf. Stefnandi greiði stefnda 400.000 krónur í málskostnað.

Kristrún Kristinsdóttir