

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur þriðjudaginn 9. mars 2021

Mál nr. E-1527/2020:

Skeljungur hf.

(Páll Rúnar M. Kristjánsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Ólafur Helgi Árnason lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 9. febrúar sl., var höfðað 3. febrúar 2020 af hálfu félagsins, Skeljungs hf., [...], á hendur íslenskra ríkinu, [...]

Stefnandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 448.604.159 krónur með vöxtum, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, af 7.421.506 krónum frá 29. febrúar 2016 til 31. mars 2016 en af 15.227.421 krónum frá þeim degi til 30. apríl 2016 en af 23.135.055 krónum frá þeim degi til 31. maí 2016 en af 31.359.943 krónum frá þeim degi til 30. júní 2016 en af 40.006.858 krónum frá þeim degi til 31. júlí 2016 en af 49.376.254 krónum frá þeim degi til 1. september 2016 en af 59.076.301 krónum frá þeim degi til 1. október 2016 en af 68.056.618 krónum frá þeim degi til 31. október 2016 en af 76.331.297 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2016 en af 84.387.006 krónum frá þeim degi til 31. desember 2016 en af 91.312.752 krónum frá þeim degi til 31. janúar 2017 en af 97.374.856 krónum frá þeim degi til 28. febrúar 2017 en af 103.994.156 krónum frá þeim degi til 1. apríl 2017 en af 113.016.710 krónum frá þeim degi til 30. apríl 2017 en af 120.910.782 krónum frá þeim degi til 31. maí 2017 en af 131.057.107 krónum frá þeim degi til 30. júní 2017 en af 142.465.455 krónum frá þeim degi til 1. október 2017 en af 154.881.472 krónum frá þeim degi til 2. október 2017 en af 167.296.037 krónum frá þeim degi til 3. október 2017 en af 179.334.848 krónum frá þeim degi til 31. október 2017 en af 190.947.348 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2017 en af 201.246.712 krónum frá þeim degi til 31. desember 2017 en af 211.296.086 krónum frá þeim degi til 31. janúar 2018 en af 220.403.828 krónum frá þeim degi til 28. febrúar 2018 en af 229.426.855 krónum frá þeim degi til 31. mars 2018 en af 240.116.799 krónum frá þeim degi til 30. apríl 2018 en af 250.229.790 krónum frá þeim degi til 31. maí 2018 en af 261.357.215 krónum frá þeim degi til 30. júní 2018 en af 272.921.137 krónum frá þeim degi til 31. júlí 2018 en af 285.529.027 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 2018 en af 298.327.160 krónum frá þeim degi til 30. september 2018 en af 308.938.610 krónum frá þeim degi til 31. október 2018 en af 320.718.081 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2018 en af 330.764.478 krónum frá þeim degi til 31.

desember 2018 en af 339.077.361 krónum frá þeim degi til 31. janúar 2019 en af 347.611.032 krónum frá þeim degi til 28. febrúar 2019 en af 356.520.276 krónum frá þeim degi til 31. mars 2019 en af 366.503.442 krónum frá þeim degi til 30. apríl 2019 en af 375.435.402 krónum frá þeim degi til 31. maí 2019 en af 385.666.086 krónum frá þeim degi til 30. júní 2019 en af 395.553.636 krónum frá þeim degi til 31. júlí 2019 en af 407.186.415 krónum frá þeim degi til 31. ágúst 2019 en af 418.594.236 krónum frá þeim degi til 30. september 2019 en af 429.174.804 krónum frá þeim degi til 31. október 2019 en af 439.528.580 krónum frá þeim degi til 30. nóvember 2019, en af 448.604.159 krónum frá þeim degi til 26. febrúar 2020 og með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst aðallega sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda en til vara að kröfur stefnanda verði lækkaðar og málskostnaður felldur niður.

I

Málsatvik

Á grundvelli laga nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara hefur stefnanda verið gert að greiða svokallað flutningsjöfnunargjald. Á árunum 2016-2019 námu þessar greiðslur stefnanda 448.604.159 krónum og er það stefnufjárhæð málsins. Stefnandi telur gjaldtöku þessa ólögmeta og krefst í málinu endurgreiðslu áður nefndrar fjárhæðar

Lög nr. 103/1994 voru felld úr gildi með lögum nr. 89/2020 um breytingu á lögum nr. 160/2011 um svæðisbundna flutningsjöfnun og var gjaldtaka sú sem deilt er um í máli þessu aflögð um síðustu áramót. Fer nú um þennan málaflokk samkvæmt ákvæðum laga nr. 160/2011 en ágreiningsefni málsins lýtur að lögmæti gjaldtökuákvæðis laga nr. 103/1994 á þeim tíma er þau lög voru í gildi.

Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara starfaði á grundvelli fyrrnefndra laga nr. 103/1994 og var hlutverk hans að jafna flutningskostnað á olíuvörum sem ætlaðar voru til nota innanlands. Náði jöfnunin til flutnings á bensíni, gasolíu, öðrum olíum og blöndum til brennslu, flugvélabensíns og flugsteinolíu til innanlandsflugs. Jöfnunin náði hins vegar ekki til flutnings á olíum ætluðum til útflutnings, svo sem til millilandasiglinga, millilandaflugs, erlendra skipa og flugvéla. Jöfnunin tók til flutnings á framangreindum olíuvörum sjóleiðis frá innflutningshöfn til annarra hafna í landinu og til landflutninga með tankbifreiðum til allra útsölustaða í byggð, frá næstu innflutningshöfn eða höfn sem gat tekið við þessum olíuvörum. Myndaður mun hafa verið sérstakur reikningur fyrir mismunandi flokka olíuvara sem gerður var sérstaklega upp með hliðsjón af tekjum og gjöldum viðkomandi flokks og var nánar kveðið á um það í 4. gr. laganna.

Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 103/1994 sagði að leggja skyldi flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar væru til landsins og ætlaðar væru til nota innanlands. Samkvæmt 2. gr. ákvæðisins var Byggðastofnun falið að ákveða gjald á olíuvörur að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og skyldi fjárhæð flutningsjöfnunargjalds hvers flokks, sbr. 4. gr., við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægðu til að greiða flutningskostnað á því magni af olíuvörum hvers flokks sem flytja þyrfti frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölustaða sem jöfnun flutningskostnaðar náði til svo að fullnægt væri eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift væri þaðan. Með lögum nr. 47/2018 var gerð sú breyting á lögum nr. 103/1994 að tekjurnar runnu ekki í sérstakan „flutningsjöfnunarsjóð“ heldur runnu nú beint í ríkissjóð. Framkvæmdin hvað þetta varðar mun þó ekki hafa breyst. Jafnframt bættist við ákvæði um að á grundvelli heimildar í fjárlögum skyldi ráðherra ákvarða fjárveitingu í flutningsjöfnunarsjóð olíuvara sem næmi að lágmarki áætlun fjárlaga um innheimtu tekna af gjaldi, sbr. 1. málslíð 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 3. gr. laganna var nánar kveðið á um gjaldskyldu innflytjenda olíuvara og samkvæmt ákvæðinu gat tilhögun greiðslu verið með tvennum hætti. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. greiddu þeir innflytjendur sem önnuðust innanlandssölu á olíu í öllum landshlutum flutningsjöfnunargjaldið af sölu í hverjum mánuði og eigi síðar en á síðasta virka degi að þremur mánuðum liðnum frá lokum solumánaðar eins og óumdeilt er að á við í tilviki stefnanda. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. greiddu aðrir innflytjendur flutningsjöfnunargjaldið við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn.

Stefnandi kveðst um árábil hafa andmælt þessari gjaldtöku og bent ítrekað á að hún væri ekki nauðsynleg til að tryggja jafnt olíuverð um land allt og að auki til þess fallin að raska samkeppni á olíumarkaði. Samkeppnisaðilar aðilar stefnanda hafi um árábil notið hærri greiðslu úr flutningsjöfnunarsjóði en sem nemi álögðu flutningsjöfnunargjaldi á þessa aðila. Á sama tíma hafi stefnandi greitt mun hærri gjöld en sem nemi greiðslum hans úr sjóðnum. Með álagningunni hafi stefnandi þannig verið gert að niðurgreiða rekstur samkeppnisaðila sinna.

Fyrir liggur, og ekki er deilt um, að stefnandi flutti á framangreindu tímabili, 2016-2019, inn olíuvörur sem ætlaðar voru til nota hér á landi og að stefndi lagði á og innheimti umrætt flutningsjöfnunargjald frá stefnda samtals að fjárhæð 448.604.159 krónur á framanröktum lagagrundvelli. Þá er óumdeilt að stefnandi naut á sama tímabili greiðslu úr flutningsjöfnunarsjóði olíuvara á grundvelli 4. gr. laga nr. 103/1994 sem á framangreindu tímabili námu 345.866.959 krónum.

II

Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

Af hálfu stefnanda er ekki dregið í efa að innflutningur hans á olíuvörum sem ætlaðar voru til nota hér á landi á árunum 2016, 2017, 2018 og 2019 falli undir ákvæði laga nr. 103/1994 og að álagning stefnda á flutningsjöfnunargjaldi á grundvelli laganna á þessu tímabili hafi farið fram í samræmi við fyrirmæli þeirra. Stefnandi byggir hins vegar á því að ákvæði laganna uppfylli ekki þær stjórnskipulegu kröfur sem gerðar eru til sköttunarheimilda samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Flutningsjöfnunargjald samkvæmt lögum nr. 103/1994 sé ótvírætt skattur í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem styðjast þurfi við fullgilda sköttunarheimild. Gjaldskylda samkvæmt lögum sé óháð því hvort hinn gjaldskyldi aðili sé meðal þeirra sem njóti greiðslna úr flutningsjöfnunarsjóði. Ekkert nauðsynlegt samband sé þar á milli enda sé flutningsjöfnunargjaldið lagt á innflutning á olíuvörur án tillits til þess hvort innflytjandi stundar jafnframt flutning á olíu innanlands sem jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögum nær til. Ekkert sérgreint endurgjald kemur þannig fyrir það flutningsjöfnunargjald sem lagt hafi verið á samkvæmt lögum.

Samkvæmt skýrum ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laganna hafi innheimtumenn ríkissjóðs annast innheimtu gjaldsins og skilað því til ríkissjóðs. Skylda samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna, til að ákvarða fjárveitingu til flutningsjöfnunarsjóðs á grundvelli og í samræmi við fjárlög breyti framangreindu fyrirkomulagi við innheimtu og ráðstöfun gjaldsins.

Stefnandi tekur fram að í fullgildri sköttunarheimild, samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, skuli koma fram hverjir séu gjaldskyldir, við hvað gjaldið skuli miðast og hver skuli vera fjárhæð þess, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar í málum nr. 705/2010 og nr. 726/2013. Að baki þessum áskilnaði búi það sjónarmið að til þess að skattur geti talist ákveðinn „með lögum“ í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þurfi löggjafinn að hafa tekið afstöðu til þessara meginatriða skattheimtuinnar í settum lögum.

Lög nr. 103/1994 hafi ekki að geyma ákvæði um fjárhæð flutningsjöfnunargjalds eða við hvað gjaldið skuli miðast og uppfylli því ekki framangreindar kröfur stjórnarskrárinnar til fullgildrar sköttunarheimildar. Þess í stað sé Byggðastofnun falið berum orðum í 2. mgr. 2. gr. laganna að ákveða gjaldið og þar með fjárhæð þess og við hvað það skuli miða. Þetta fyrirkomulag sé í beinni andstöðu við skýrt orðalag 2. málslíðar 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið sé á um bann við framsali skattlagningarvalds til stjórnvalda.

Auk þess sem Byggðastofnun sé berum orðum falið það hlutverk í 2. mgr. 2. gr. að ákveða fjárhæð gjaldsins sé stjórn flutningsjöfnunarsjóðs falið í 8. gr. laganna að úrskurða hvað teljist flutningskostnaður samkvæmt lögum. Fyrirmæli 2. mgr. 2. gr., þess efnis að ákvörðun Byggðastofnunar á fjárhæð flutningsjöfnunargjalds skuli við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af olíuvörum sem flytja þarf frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða

útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til svo að fullnægt verði eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift er þaðan, feli af þessum sökum ekki í sér lögbundna afmörkun á fjárhæð gjaldsins eða við hvað það skuli miðað enda er úrskurðarvald um það hvað skuli teljast flutningskostnaður í þessum skilningi í höndum stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs.

Af sömu ástæðu felist heldur ekki slík afmörkun í fyrirmælum lokamálsliðar 2. mgr. 4. gr. laganna, þess efnis að stefnt skuli að því að ná jafnvægi milli álagðra flutningsjöfnunargjalda og útgjalda vegna flutningsjöfnunar hvers flokks innan almanaksársins enda sé úrskurðarvald um það hvað skuli teljast til flutningskostnaðar, og þar með úrskurðarvald um útgjöld vegna flutningsjöfnunar samkvæmt lögunum, í höndum stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs. Þar sem útgjöldin séu ekki lögbundin feli það ekki í sér lögbundna afmörkun á flutningsjöfnunargjaldinu að stefnt skuli að jafnvægi milli þessara stærða samkvæmt ákvæðum þeirra.

Fyrirmæli laga nr. 103/1994 um flutningsjöfnunargjald uppfylli samkvæmt framanröktu hvorki það skilyrði fullgildra sköttunarheimilda, samkvæmt 40. og 77. stjórnarskrárinnar, að mælt sé fyrir um fjárhæð gjaldsins í lögum, né það skilyrði, að mælt sé fyrir um í lögum við hvað gjaldið skuli miðast.

Með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 18. desember 2019 hafi Byggðastofnun tilkynnt ákvörðun sína á flutningsjöfnunargjaldi frá og með 1. janúar 2020. Samkvæmt ákvörðuninni skuli gjaldið nema 0,50 krónum á lítra af bifreiðabensíni, 0,75 krónum á lítra af gasolíu, 0,15 krónum á lítra af flugsteinaolíu, 0,10 krónum á lítra af flugvélabensíni og 0,05 krónum á kíló af öðrum olíum og blöndum til brennslu. Samsvarandi auglýsingar um ákvarðanir Byggðastofnunar á flutningsjöfnunargjaldi frá og með 1. maí 2016, 1. janúar 2017, 1. janúar 2018 og 1. janúar 2019 hafi birst í B-deild Stjórnartíðinda 20. apríl 2016, 20. desember 2016, 20. desember 2017 og 18. desember 2018.

Stefnandi kveður enga stoð vera fyrir því í ákvæðum laga nr. 103/1994 að flutningsjöfnunargjald skuli miðað við rúmmál eða þyngd olíuvöru eins og gert er með framangreindum ákvörðunum Byggðastofnunar. Enn síður sé stoð fyrir því í ákvæðum laganna að miða gjaldið ýmist við rúmmál eða þyngd eftir því um hvaða olíuvöru er að ræða, eins og þar sé gert. Þá verði þeim fjárhæðum sem tilgreindar séu í ákvörðunum Byggðastofnunar ekki fundin nein stoð í ákvæðum laganna.

Samkvæmt framanröktu sé álagning flutningsjöfnunargjalds reist á lagagrundvelli sem uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar séu til fullgildrar sköttunarheimildar samkvæmt stjórnarskrá og ólögsmætu framsali skattlagningarvalds til Byggðastofnunar og stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs. Álagninguna skorti af þessum sökum viðhlítandi stoð í lögum og sé þar með ólögsmæt.

Samkvæmt því, og með vísan til 1. og 3. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019, beri stefnda að endurgreiða stefnanda það fé sem oftekið hafi verið af stefnanda vegna áraanna 2016, 2017, 2018 og 2019 ásamt vöxtum, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, frá þeim tíma sem hver greiðsla um sig átti sér stað og með dráttarvöxtum, samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga, frá stefnubirtingardegi 26. febrúar 2020 til greiðsludags. Þá beri jafnframt að gera stefnda að greiða stefnanda málskostnað í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Stefnandi tekur fram að ekki sé neinn tölulegur ágreiningur í málinu eða að stefnandi hafi greitt þær fjárhæðir til stefnda sem greinir í kröfugerð hans og með þeim hætti sem endurgreiðslukrafa hans gerir ráð fyrir hvað varðar gjalddaga, vexti og dráttarvexti. Þá geti sjónarmið stefnda um tómlæti ekki komið til neinna álita í málinu þar sem skattaðili geti ekki glatað endurgreiðslurétti þar sem um ólögmdæta gjalddöku hafi verið að ræða.

Stefnandi hafnar varakröfu stefndu sem ekki geti komið til skoðunar í málinu. Engu máli skipti fyrir endurgreiðslukröfu stefnanda vegna ólögmdætrar gjalddöku hvort hann hafi fengið greitt úr sjóðnum samkvæmt ákvæðum laganna. Engin tengsl séu þar á milli. Auk þess sé varakrafa stefnda svo óskýr að ekki geti komið til álita að taka hana til greina. Þá eigi tómlæti ekki við í málinu og sjónarmið stefnda um auðgun séu of seint fram komin og auk þess efnislega röng.

III

Helstu málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi kveðst hafna og mótmæla öllum málsástæðum og lagarökum stefnanda og byggir á því að álagning flutningsjöfnunargjalds samkvæmt lögum nr. 103/1994 uppfylli þær stjórnskipulegu kröfur sem gerðar séu til álagningar gjaldsins. Hvort sem fallist yrði á skilning stefnanda um að gjalddakan teljist skattur eða að litið yrði á gjöldin sem þjónustugjöld sé ljóst að gjalddakan byggist á skýrum lagaákvæðum.

Rétt sé að hafa í huga að þegar vafi geti leikið á því hvort gjald er skattur eða þjónustugjald kunni sérsjónarmið að gilda enda geti gjalddökuheimildir falið í sér frávik frá þeim almennu sjónarmiðum sem gildi um skatta og þjónustugjöld. Stefndi tekur fram að fyrir setningu laga nr. 47/2018 hafi umrætt gjald runnið beint til flutningsjöfnunarsjóðs en eftir gildistöku þeirra laga hafi verið gert ráð fyrir að gjaldið rynni í ríkissjóð. En vegna hinna beinu, nánú og efnislegu tengsla á milli gjaldsins og fjárveitingar flutningsjöfnunarsjóðs hafi gjaldið áfram runnið beint í sjóðinn án viðkomu í ríkissjóði.

Sú fullyrðing stefnanda að flutningsjöfnunargjaldið standist ekki kröfur stjórnarskrár um gilda skattlagningarheimild þar sem ekki sé kveðið á um fjárhæð þess í lögum, standist ekki skoðun að mati stefnda.

Stefndi bendir á að þess finnist dæmi í löggjöf að endanleg fjárhæð gjalda sé ekki ákvörðuð í lögum og standist slíkt fyrirkomulag stjórnarskrá ef sú aðferðarfræði sem notuð sé til að reikna út gjald er lögfest. Dómstólar 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 varðaði útreikning þorskígilda við ákvörðun veiðigjalds. Einnig megi benda á nýlegan dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-406/2019 varðandi lögmati gjaldtöku á útboðsgjaldi. Gjaldið hafi verið talið standast kröfur stjórnarskrár enda hafi verið kveðið á um það í lögum hvernig gjaldið skyldi ákvarðað, þ.e. með tilboðum í tollkvóta.

Stefndi hafni því einnig að gjaldtakan standist ekki stjórnskipulegar kröfur þar sem ekki sé mælt fyrir um það í lögnum við hvað gjaldið skuli miðast. Stefndi kveðst telja að aðferðarfræðin við gjaldtökuna sé útfærð með fullnægjandi hætti í lögnum sjálfum.

Þannig sé skýrt afmarkað í 3. gr. laga nr. 103/1994 hverjir séu gjaldskyldir aðilar. Í 1. mgr. 3. gr. segi að innflytjendur, sem annist innanlandssölu á olíu í öllum landshlutum, sbr. 1. gr., skuli reikna og greiða flutningsjöfnunargjaldið af sölu í hverjum mánuði eigi síðar en á síðasta virkum degi að þremur mánuðum liðnum frá lokum solumánaðar. Í 2. mgr. 3. gr. laganna segi að aðrir innflytjendur bensíns og olíu, sbr. 1. gr., skuli greiða flutningsjöfnunargjaldið við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn. Þeir innflytjendur sem annist innanlandssölu í öllum landshlutum greiði flutningsjöfnunargjaldið af sölu. Á sama tíma sé endurgreiddur flutningskostnaður sem til hafi fallið á sama tímabili samkvæmt skilgreiningu stjórnar á flutningskostnaði á hverjum tíma. Þessir aðilar greiði því „nettó“ í sjóðinn eða, eftir atvikum, fái endurgreitt „nettó“ úr sjóðnum. Þessi háttur hafi verið viðhafður frá upphafi.

Óumdeilt sé að stefnandi þessa máls greiði flutningsjöfnunargjaldið við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Stefndi bendir á að gjaldstofninn sé svo ákvarðaður í 1. málslíð 1. mgr. 2. gr. laga nr. 103/1994 en þar komi fram að leggja skuli flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur, sem fluttar séu til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands.

Aðferðarfræðin við útreikning gjaldsins sé afmörkuð í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 103/1994. Þar komi fram að Byggðastofnun ákveði, að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, flutningsjöfnunargjaldið fyrir minnst þrjá mánuði í senn og skuli fjárhæð flutningsjöfnunargjalds hvers flokks við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af framangreindum olíuvörum sem flytja þurfi frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nái til svo að fullnægt sé eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift sé þaðan. Í 2. og 3. mgr. 1. gr. laganna sé ítarlega tilgreint hvaða flutningur það er

sem jöfnun flutningskostnaðar nái til. Við ákvörðun gjaldsins þurfi því að taka mið af því að unnt sé að standa straum af þeim kostnaði. Upphaflega, þegar lögin hafi verið sett, hafi birgðakerfi olúfélaganna verið þannig sett upp, þ.e. skráning á bensíni og gasolíu hafi verið skráð í lítrum og svartolía verið skráð í kílóum. Á þeim tíma hafi verið þrjú stór félög á þessum markaði og hverfandi það sem innheimtist í tolli. Þá hafi tegundir eldsneytis einnig verið mun færri og einfaldari en nú er.

Stefnandi hafi greitt viðkomandi gjald frá árinu 2003 og því verði að líta svo á að um ákveðið tómlæti sé að ræða af hans hálfu hvað varðar endurgreiðslukröfu.

Hvað varði varakröfu um lækkun kröfu stefnanda bendir stefndi á að stefnandi hafi fengið greitt úr flutningsjöfnunarsjóði olúvara á því tímabili sem endurgreiðslukrafa hans nái til. Þær greiðslur beri að sjálfsögðu að draga frá stefnukröfunni vegna þeirra tengsla sem óhjákvæmilega séu fyrir hendi hvað varðar álagningu gjaldsins og greiðslna úr flutningsjöfnunarsjóði.

Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísast til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr.

IV

Niðurstaða

Í máli þessu er deilt um það hvort stefnandi eigi rétt á endurgreiðslu á flutningsjöfnunargjaldi sem lagt var á hann samkvæmt ákvæðum laga nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olúvara þar sem um ólögmdæta gjaldtöku sé að ræða. Lög nr. 103/1994 hafa nú verið afnumin eins og áður er fram komið.

Stefnandi byggir á því að umrætt gjald sé skattur og með málsókninni leitar hann úrlausnar dómsins um lögmæti álagningarinnar sem hann telur að fari í bága við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Tekur kröfugerð stefnanda til álagðs gjalds á árunum 2016-2019. Byggir hann á því að viðhlítandi lagastoð hafi ekki verið fyrir hendi við álagningu skattsins auk þess sem þau ákvæði sem gjaldið hafi verið reist á feli í sér ólögmdætt valdframsal til stjórnvalda um ákvörðun þess. Gjaldtakan sé því ólögmdætt og beri stefnda því að endurgreiða honum umkrafðar fjárhæðir sem séu óumdeildar. Stefndi telur gjaldtökuna lögmæta hvort sem talið verði að um skatt eða þjónustugjald sé að ræða.

Í lögum er ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu skattur en það hefur á hinn bóginn verður skýrt svo í dómaframkvæmd að um sé að ræða greiðslu sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verði að inna af hendi til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða. Greiðslan er þá innt af hendi án sérstaks endurgjalds frá hinu opinbera eins og raunin er þegar um þjónustugjöld er að ræða sem er ætlað að standa undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem er veitt gjaldanda. Með framangreint í huga, og að því gættu hve skatthugtakið hefur verið skýrt rúmt í 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, telur dómurinn ljóst að umrætt gjald sé skattur

í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir að engan skatt megi á leggja, breyta eða taka af nema með lögum. Þá segir í 77. gr. stjórnarskrárinnar 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. Kemur þá til skoðunar hvort umrædd gjaldtaka uppfylli kröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Þau lagaákvæði sem nánar reynir á í þessu máli var að finna í þágildandi lögum nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara sem komu í stað laga nr. 81/1985 um flutningsjöfnunarsjóð og innkaupajöfnun olíu og bensíns. Samkvæmt þessu regluverki var komið á fót kerfi þar sem markmiðið var að jafna flutningskostnað innanlands með samspili innheimtra gjalda inn í sjóðinn og greiðslna vegna kostnaðar úr sjóðnum, hvort tveggja með nánar tilteknum hætti.

Jöfnun flutningskostnaðar á olíuvörum var ætlað að ná til flutningskostnaðar innanlands milli olíuflutningshafna og olíuhafna sem gátu tekið á móti olíuskipum, og jafnframt til ákveðinna lykilverslunarstaða sem væru án viðunandi hafnar. Þetta fyrirkomulag gerði ráð fyrir álagningu flutningsgjalds á allar olíuvörur sem fluttar voru til landsins sem rann í flutningsjöfnunarsjóð og endurgreiðslum úr sjóðnum vegna kostnaðar við flutning frá innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna og útsölastaða sem jöfnunin náði til samkvæmt ákvæðum laganna. Ljóst er því að inn- og útstreymi úr sjóðnum var ætlað að vera nátengt.

Nauðsynlegt þykir hér að rekja ákvæði laganna nánar efnislega. Samkvæmt 1. gr. laganna skal flutningskostnaður á olíuvörum innanlands jafnaður. Nær jöfnun á flutningskostnaði til flutninga á bifreiðabensíni, gasolíu, öðrum olíum og blöndum til brennslu, flugvélabensíni og flugsteinolíu (þotueldsneyti) til innanlandsflugs. Jöfnun flutningskostnaðar nær til flutnings á bensíni og öðrum olíuvörum sjóðleiðis frá innflutningshöfnum til annarra hafna á landinu sem geta tekið við bensíni og olíuvörum með leiðslu úr tankskipi. Jafnframt nær jöfnun flutningskostnaðar til landflutninga á bensíni og dísilolíu með tankbifreið til allra útsölastaða í byggð, þ.e. utan hálendis, frá næstu innflutningshöfn eða næstu höfn sem getur tekið við bensíni og dísilolíu frá tankskipi úr olíuleiðslu.

Í 1. mgr. 2. gr. segir nánar að leggja skuli flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innanlands, sbr. 1. gr., og rennur gjaldið í ríkissjóð. Þá segir að á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum skuli ráðherra ákvarða fjárveitingu í sérstakan sjóð, flutningsjöfnunarsjóð olíuvara, sem nemi að lágmarki áætlun fjárlaga um innheimtu tekna af flutningsjöfnunargjaldinu.

Í 2. mgr. 2. gr. er mælt nánar fyrir um ákvörðun flutningsjöfnunargjalds. Þar segir að Byggðastofnun, að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, ákveði gjald á olíuvörur samkvæmt 1. mgr. fyrir minnst þrjá mánuði í senn og skuli fjárhæð

gjalds hvers flokks, sem nánar eru skilgreindir í 4. gr., við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af framangreindum olíuvörum sem flytja þarf frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til svo að fullnægt verði eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift er þaðan. Á grundvelli ákvæðisins hafa verið birtar auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda um fjárhæðir gjaldsins hverju sinni.

Í 3. gr. er mælt fyrir um hvaða aðilar eru gjaldskyldir en það eru samkvæmt 1. mgr. innflytjendur sem annast innanlandssölu á olíu í öllum landshlutum, sbr. 1. gr., og skulu þeir reikna og greiða flutningsjöfnunargjaldið af sölu í hverjum mánuði og samkvæmt 2. mgr. eru það aðrir innflytjendur bensíns og olíu, sbr. 1 gr., og skulu þeir greiða gjaldið við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn. Óumdeilt er að stefnandi fellur undir 1. mgr. ákvæðisins.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. skal svo greiða úr flutningsjöfnunarsjóði olíuvara kostnað við flutning olíu frá innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna og útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til samkvæmt lögnum. Óumdeilt er að stefnandi hefur notið slíkra greiðslna á því tímabili sem krafa hans nær til.

Í dómaframkvæmd hefur löggjafanum verið játað víðtækt vald til að ákveða hvaða atriði ráða skattskyldu en almennt þurfa skattlagningarheimildir að kveða á um skattskyldu tiltekins hóps, skattstofn og gjaldstig eða að öðru leyti reglur um útreikning fjárhæðar skattsins. Þá ræðst fjárhæð skatts sem einstökum gjaldendum er gert að greiða jafnan af upplýsingum sem þeir eða aðrir veita skattyfirvöldum og er lögmæt skattheima á því byggð að lög mæli fyrir um hvernig fjárhæð álagðs gjalds sé fundin.

Í máli þessu liggur fyrir að í 3. gr. laganna er tilgreint með skýrum hætti hverjir teljist gjaldskyldir aðilar og í 1. málslíð 1. mgr. 2. gr. laganna er gjaldstofninn nánar ákvarðaður. Þá telur dómurinn það einnig liggja fyrir með nægilega skýrum hætti í 2. mgr. 2. gr. hvaða aðferð skuli beitt við álagningu gjaldsins. Þannig er þar mælt fyrir um að gjaldið skuli ákveðið fyrir minnst þrjá mánuði í senn og skuli fjárhæð þess miðuð við að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af nánar tilgreindum olíuvörum sem flytja þarf frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til svo að fullnægt verði eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift sé þaðan. Ákvörðun um hvort gjaldið skuli leggja á er því ekki í höndum stjórnvalda í skilningi 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá er einnig ljóst að vegna eðlis gjaldsins og framangreinds samspils þess og greiðslna úr flutningsjöfnunarsjóði, getur fjárhæð þess verið mjög breytileg og fyrirsjáanleg að ördugt getur verið að mæla sérstaklega fyrir um ákveðnar fjárhæðir í lögnum. Á hinn bóginn er alveg ljóst á hvað gjaldið er lagt, þ.e. allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og eru ætlaðar til nota innanlands og flokkar olíuvara nánar

tilgreindir í 1. og 4. gr. laganna. Þá er einnig ljóst að gjaldið ákvarðast af sölutölum eða aðflutningsgjöldum og að greiðslur úr sjóðnum ákvarðast af áætlun um innheimtu tekna.

Það er því niðurstaða dómsins að í lögum nr. 103/1994 sé mælt fyrir með nægilega skýrum hætti um þá aðferð sem stjórnvöldum er skylt að fylgja þegar þau skilyrði sem nánar er lýst í lögnum eru uppfyllt. Verður að hafna málsástæðum stefnanda um að sú skattlagning sem felst í innheimtu flutningsjöfnunargjalds fari í bága við fyrirmæli ákvæða stjórnarskrárinnar. Þá verður ekki séð að ákvörðun um gjalddöku sé með ólögætum hætti lögð í hendur stjórnvalda.

Með vísan til alls framangreinds kröfum er stefnanda um endurgreiðslu gjaldsins því hafnað og ber því að sýkna stefnda af kröfum stefnanda. Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður stefnanda gert að greiða stefnda 500.000 krónur í málskostnað.

Hólmfríður Grímsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, Skeljungs hf.

Stefnandi greiði stefnda 500.000 krónur í málskostnað.

Hólmfríður Grímsdóttir