

# LANDSRÉTTUR

Dómur fimmtudaginn 30. apríl 2026.

Mál nr. 570/2025:

**LL42 ehf.**

(Eva Halldórsdóttir lögmaður)

**gegn**

**íslenska ríkinu**

(Jóhanna Katrín Magnúsdóttir lögmaður)

## Lykilorð

Endurgreiðsla. Skattur. Tollur. Gjaldtaka.

## Útdráttur

Ágreiningur málsins laut að því hvort L ætti rétt til endurgreiðslu úr hendi Í á hluta endurgjalds fyrir tollkvóta sem gildi frá 1. janúar til 20. júní 2023 vegna tafa sem urðu á afhendingu 20 tonna sendingu af alifuglakjöti frá Póllandi. Í dómi Landsréttar kom fram að hvorki í lögum né reglugerð settri með stoð í þeim, væri að finna heimild til að endurgreiða það gjald sem L hafði innt af hendi fyrir umræddan tollkvóta, né breyta því tímabili sem innflutningur á grundvelli kvótans var bundinn við. Þá hefði ástæða tafanna verið þekkt og viðvarandi áhætta í innflutningi alifuglakjöts og var ekki talið hægt að jafna þeim við þær aðstæður sem uppi voru þegar Covid faraldurinn reið yfir og stjórnvöld settu almennar og tímabundnar aðgerðir um tollkvóta með setningu reglugerðar sem átti sér stoð í lögum. Að þessu gættu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms var hann staðfestur um sýknu Í af kröfum L.

## Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómaramarnir Eyvindur G. Gunnarsson, Ingibjörg Þorsteinsdóttir og Kristbjörg Stephensen.

### Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 24. júlí 2025. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 27. júní 2025 í málinu nr. E-3046/2024.
- Áfrýjandi krefst þess að stefnda verði gert að greiða honum 12.400.000 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 15. desember 2022 til 23. maí 2024 en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms auk málskostnaðar fyrir Landsrétti.

## Niðurstaða

- 4 Fyrir Landsrétti hefur áfrýjandi lagt fram afrit af formlegu áminningarbréfi Eftirlitsstofnunar EFTA 8. apríl 2026 til íslenskra stjórnvalda vegna reglna um innflutning dýraafurða. Erindi stofnunarinnar lýtur að reglum um innflutning vara sem eru upprunnar í ríki utan EES-svæðisins og fluttar inn á svæðið í gegnum eitthvert ríki EES-svæðisins, annars en Íslands. Svo á ekki við um þær vörur sem mál þetta hverfist um og kemur gagn þetta ekki til frekari skoðunar.
- 5 Málsatvik eru skilmerkilega rakin í hinum áfrýjaða dómi. Þar kemur meðal annars fram að 30. nóvember 2022 fékk áfrýjandi að undangengnu útboði úthlutað tollkvóta vegna innflutnings á matvöru, meðal annars 140 tonnum af alifuglakjöti. Úthlutunin gildi til 30. júní 2023. Tafir urðu á innflutningi á síðustu 20 tonnum kjötsins og reyndist honum ókleift að flytja þann hluta til landsins áður en úthlutunartíminn var úti. Matvælaráðuneytið hafnaði beiðni áfrýjanda, sem hann sendi ráðuneytinu 28. júní sama ár, um að úthlutunartímabilið yrði framlengt.
- 6 Gjaldtaka fyrir tollkvóta samkvæmt 65. gr. a búvörulaga nr. 99/1993 felur í sér gjald fyrir heimild til innflutnings með öðrum og lægri tollum en lagðir eru á vöruna samkvæmt ákvæðum tollalaga nr. 88/2005. Svo sem rakið er í hinum áfrýjaða dómi telst gjaldtakan skattheimta að því leyti til að lagaheimildir til hennar þurfa að uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til skattlagningaheimilda samkvæmt stjórnskipunarlögum. Þær felast meðal annars í því að engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar, og ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema, sbr. 1. mgr. 77. gr. hennar. Hvorki í lögum né reglugerð settri með stoð í þeim, er að finna heimild til að endurgreiða það gjald sem áfrýjandi innti af hendi fyrir umræddan tollkvóta, né breyta því tímabili sem innflutningur á grundvelli þessa kvóta var bundinn við.
- 7 Salmonellu- og fuglaflensusmit er þekkt og viðvarandi áhætta í innflutningi alifuglakjöts og verður ekki jafnað við þær aðstæður sem uppi voru þegar Covid faraldurinn reið yfir. Auk þess fólu viðbrögð stjórnvalda á þeim tíma í sér almennar og tímabundnar aðgerðir sem gerðar voru með setningu reglugerðar sem átti sér stoð í lögum. Verður þeim málalíbúnaði áfrýjanda því hafnað.
- 8 Með þessum athugasemdum en að öðru leyti með vísan til forsendna héraðsdóms verður hann staðfestur.
- 9 Áfrýjanda verður gert að greiða stefnda málskostnað fyrir Landsrétti eins og í dómsorði greinir.

## Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, LL42 ehf., greiði stefnda, íslenska ríkinu, 1.000.000 króna í málskostnað fyrir Landsrétti.

## Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 27. júní 2025

### Málsmeðferð og dómkröfur aðila

1. Mál þetta, sem dómtekið var 4. júní sl., var höfðað 7. maí 2024 af LL42 ehf., [...], gegn íslenska ríkinu, [...].
2. Stefnandi krefst þess að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 12.400.000 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 15. desember 2022 til 23. maí 2024, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.
3. Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda. Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

### Helstu málsatvik

#### A

4. Stefnandi er að fullu í eigu Stjórnugriss hf. og mun tilgangur hans m.a. vera að stunda innflutning, útflutning og sölu á matvöru.
5. Hinn 20. október 2022 tók gildi reglugerð nr. 1150/2022 um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá ríkjum Evrópusambandsins, en hún féll úr gildi 10. nóvember 2023. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar sagði m.a. að hún gildi um úthlutun matvælaráðherra á tollkvótum samkvæmt nánar tilteknum samningi milli Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins og með vísan til 5. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 88/2005. Í 2. gr. hennar sagði að tímabil tollkvóta sem hún næði til væri annars vegar frá 1. janúar 2023 til 30. júní s.á. og hins vegar frá 1. júlí til 31. desember s.á. Þar var og jafnframt útlistað hve mikið vörumagn í tilteknum vörulíðum sætti úthlutun á hvoru tímabili. Í 3. gr. reglugerðarinnar sagði m.a. að tollkvótum væri úthlutað samkvæmt ákvæðum búvörulaga nr. 99/1993. Í 6. gr. hennar sagði að innflutningur yrði því aðeins leyfður að uppfyllt væru ákvæði reglugerðar nr. 1250/2019 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins. Þá kom fram í 1. mgr. 8. gr. hennar að hún væri sett með heimild í 65. gr. B laga nr. 99/1993.
6. Fyrir liggur að stefnandi fékk, samkvæmt bréfi matvælaráðherra 30. nóvember 2022, úthlutað tollkvóta vegna innflutnings á nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti, reyktu og söltuðu kjöti og sérosti samkvæmt reglugerðinni að undangengnu útboði. Í bréfinu sagði að úthlutunin gildi til 30. júní 2023. Var stefnanda m.a. úthlutaður tollkvóti til innflutnings á 140 tonnum af alifuglakjöti á meðalverði 620 krónur hvert kílógramm. Í niðurlagi úthlutunarbréfsins sagði að úthlutaðir tollkvótar yrðu ekki framlengdir eftir gildistíma.
7. Stefnandi greiddi hinn 15. desember 2022 stefnda 86.800.000 krónur vegna innflutnings alifuglakjöts samkvæmt úthlutuninni og samtals 255.723.100 krónur vegna alls innflutnings landbúnaðarafurða sem úthlutun til hans tók til.
8. Við kaup á alifuglakjöti til innflutnings á grundvelli úthlutaðs tollkvóta á fyrri hluta árs 2023 átti stefnandi í viðskiptum við pólska framleiðslufyrirtækið SuperDrob S.A. Mun stefnandi hafa fengið send 120 tonn af alifuglakjöti frá framleiðandanum og til stóð að senda það sem eftir stóð miðað við úthlutaðan tollkvóta, þ.e. 20 tonn af alifuglakjöti, til stefnanda innan gildistíma tollkvótans. Afgreiðsla á síðustu 20 tonnunum sem átti að senda í 24. viku ársins mun hins vegar hafa tafist vegna salmonellusýkingar og þurftu afurðirnar af þeim ástæðum að vera í frosti í þrjár vikur.
9. Af gögnum málsins má ráða að SuperDrob S.A. hafi upplýst stefnanda um tafirnar 28. júní 2023 en í framlögðu tölvubréfi hans til stefnanda þann dag segir að tafir hafi orðið á framleiðslu og hann biði eftir niðurstöðum sýnatöku. Í svartölvubréfi stefnanda til framleiðandans 29. s.m. segir að stefnandi hafi beðið um framlengingu frá tollyfirvöldum en tollkvótinn falli brott daginn eftir. Ef samþykki tollyfirvalda liggja ekki fyrir verði stefnandi fyrir miklu tjóni.
10. Hinn 28. júní 2023 sendi stefnandi tölvubréf til matvælaráðuneytisins þar sem óskað var eftir því að gildistími tollkvótans yrði framlengdur svo hægt yrði að nýta tollkvótann, en vörurnar kæmu ekki til landsins fyrr en í 28. viku. Í svari matvælaráðuneytisins 29. júní 2023 var beiðni stefnanda hafnað. Þar

sagði m.a. að í úthlutunarbréfi vegna tollkvótans 30. nóvember 2022 kæmi skýrt fram að úthlutunin gildi til 30. júní 2023 og að tollkvótar yrðu ekki framlengdir eftir þann gildistíma. Þá sé ekki að finna heimild til að framlengja tollkvóta í reglugerð nr. 1150/2022, tollalögum nr. 88/2005 eða búvörulögum nr. 99/1993. Mun stefnandi í kjölfarið hafa stöðvað innflutning á fyrrgreindum 20 tonnum alifuglakjöts.

11. Þá sendi stefnandi tölvubréf til matvælaráðuneytisins 10. júlí 2023 þar sem þess var farið á leit við ráðuneytið að það endurskoðaði afstöðu sína og framlengdi gildistíma umrædds tollkvóta. Ef ekki yrði orðið við þeirri beiðni óskaði stefnandi eftir upplýsingum um endurgreiðslu kostnaðar vegna tollkvótans sem hann hefði ekki getað nýtt sér. Matvælaráðuneytið svaraði tölvubréfi stefnanda 3. ágúst 2023 þar sem erindi hans var hafnað.
12. Hinn 20. október 2023 krafði stefnandi Skattinn um endurgreiðslu þeirra fjármuna sem hann greiddi vegna 20 tonna úthlutaðs tollkvóta alifuglakjöts sem hann hefði ekki getað nýtt fyrir lok 30. júní 2023, samtals 12.400.000 krónur. Sagði m.a. í bréfinu að umræddar tafir á innflutningi kjötsins hafi mátt rekja til þess að þegar innflutningurinn átti að eiga sér stað hafi framleiðslulandið, Pólland, glímt við vandamál tengd fuglaflensu o.fl. Þessar aðstæður hafi leitt til þess að tafir hafi orðið við sýnatöku og meðhöndlun afurðanna sem ráðist hafi verið í í því skyni að uppfylla strangar heilbrigðiskröfur sem gildi um innflutning á kjöti til Íslands og til að fyrirbyggja mögulegt salmonellusmit. Um hafi verið að ræða óviðráðanlegar og utanað-komandi aðstæður.
13. Með tölvubréfi 23. október 2023 var erindi stefnanda til Skattsins áframsent matvælaráðuneytinu til meðferðar með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Taldi Skatturinn erindið heyra undir matvælaráðuneytið þar sem matvælaráðherra úthlutaði þeim tollkvóta sem stefnandi krafðist endurgreiðslu á.
14. Með tölvubréfi 25. október 2023 hafnaði matvælaráðuneytið kröfu stefnanda á þeim grundvelli að enga heimild væri að finna í gildandi lögum eða reglugerð nr. 1150/2022 til að fallast á skil á þegar úthlutaðum tollkvóta gegn endurgreiðslu útboðsgjalds.
15. Með bréfi, dags. 7. nóvember 2023, óskaði stefnandi eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið myndi bregðast við kröfunni um endurgreiðslu vannýtts tollkvóta, ellegar beina henni til viðeigandi undirstofnunar sinnar til efnislegrar úrlausnar.
16. Í svarbréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins 22. nóvember 2023 kom fram að hvorki ráðuneytinu né undirstofnunum þess væri fært að taka afstöðu til kröfu stefnanda um endurgreiðslu þeirra fjármuna sem stefnandi taldi ofgreidda enda liggja ekki fyrir ákvörðun um slíkt frá matvælaráðherra. Slíkt væri á hendi matvælaráðuneytisins sem ákvörðun tók um úthlutunina.

## B

17. Fyrir dóminum liggur bréf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til Stjórnugríss hf., móðurfélags stefnanda, 18. desember 2018 þar sem félaginu er tilkynnt um úthlutaðan tollkvóta vegna innflutnings á landbúnaðarvörum samkvæmt þágildandi reglugerð nr. 1045/2018 um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá ríkjum Evrópusambandsins. Þá liggur jafnframt fyrir bréf sama ráðuneytis til Stjórnugríss hf. 19. júní 2019 þar sem segir að ráðuneytið hafi, að tillögu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, ákveðið að veita félaginu frest til innflutnings á tilteknu magni af frystum alifuglum, samkvæmt tollkvótaúthlutun 18. desember 2018, til 31. júlí 2019.
18. Þá liggja jafnframt fyrir dóminum tvö tölvubréf frá matvælaráðuneytinu, 14. apríl 2023 annars vegar og 14. júlí s.á. hins vegar, til tveggja tiltekinnna lögaðila. Fyrri erindi lögaðila til ráðuneytisins laut að beiðni um að miðað yrði við það, vegna gildistíma tollkvóta, að tiltekinn innflutningur hefði átt sér stað degi áður en hann varð, en óviðráðanlegar aðstæður hefðu orsakað tafir innflutnings. Seinna erindið laut að ósk lögaðila eftir framlengingu gildistíma tollkvóta vegna fuglaflensu sem hefði verið viðvarandi í Evrópu. Ráðuneytið hafnaði báðum erindum með fyrrgreindum bréfum.

19. Stjórnarmaður og framkvæmdastjóri stefnanda, Geir Gunnar Geirsson, gaf aðilaskýrslu fyrir dómi við aðalmeðferð málsins. Þá gaf skýrslu vitnið Sigurður Berntsson, fyrrverandi rekstrarstjóri Stjórnugriss hf. Verður vitnað til framburðar þeirra eftir því sem þurfa þykir.

*Helstu málsástæður stefnanda*

20. Stefnandi byggir á því að hann eigi rétt til endurgreiðslu á því fé sem hann greiddi fyrir tollkvóta sem hann gat ekki nýtt vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda. Úthlutun tollkvóta samkvæmt reglugerð nr. 1150/2022 teljist stjórnvaldsákvörðun og óumdeilt sé að gjald sem greitt sé fyrir nýtingu tollkvóta teljist skattur að lögum. Skattlagning þessi hafi sérstöðu þar sem í raun sé um að ræða endurgjald fyrir nýtingu tollkvóta, sem séu takmörkuð gæði, tilkomin vegna þjóðréttarskuldbindinga íslenska ríkisins þar sem úthlutunin feli í sér ívilnun frá almennum reglum tollalaga.
21. Vísar stefnandi til þess að endurgreiðsluréttur hans samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 sé til staðar óháð því hvort það gjald sem hann greiddi stefnda teljist skattur eða gjald í skilningi laga. Sérstaða þeirrar skattlagningar sem hér um ræðir felist í því að skilgreint endurgjald komi fyrir skatt sem feli í sér að stefnda beri að endurgreiða stefnanda þá fjárhæð sem krafist sé þar sem stefnandi hafi ekki notið alls þess endurgjalds sem hann hafi verið skattlagður fyrir af óviðráðanlegum ytri ástæðum. Þá byggir stefnandi endurkröfurétt sinn jafnframt á óskráðum reglum kröfuréttar um endurheimtu ofgreidds fjár.
22. Að auki byggir stefnandi á því að í hinum úthlutaða tollkvóta hafi falist réttindi honum til handa sem hann hafi greitt stefnda fullt verð fyrir. Þau réttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, og þeim réttindum verði hann ekki sviptur nema fullt verð komi fyrir. Samkvæmt skilgreiningu 20. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2005 felist í hugtakinu „tollkvóti“ tiltekið magn vöru sem flutt sé inn á lægri tollum en getið sé um í 5. gr. laganna. Í hefðbundnum skilningi laga feli hugtakið kvóti í sér hlutdeild í réttindum sem handhafa kvótans sé heimilt að hagnýta í samræmi við hlutdeild sína. Af því leiði að réttindi stefnanda, eftir úthlutun framangreinds tollkvóta, hafi falist í heimild sem stjórnvöld hafi veitt honum til þess að flytja inn tiltekið magn landbúnaðarafurða, þ. á m. alifuglakjöt, á lægri tollum en almenn tollalög og reglur mæli fyrir um gegn greiðslu fyrir þau réttindi. Þeim réttindum megi jafna við önnur réttindi og gæði sem opinberir aðilar úthluti til einstaklinga og lögaðila. Leiði atvik sem teljist óviðráðanleg fyrir handhafa réttindanna til þess að hann geti ekki nýtt þau leiði slíkar aðstæður til þess að handhafinn eigi rétt á grundvelli framangreindra réttarreglna til þess að fá þann kostnað sem hann greiddi fyrir réttindin endurgreiddan úr hendi þess sem þau veitti.
23. Byggir stefnandi á því að reglur um tollkvóta eigi ekki að stuðla að eða leiða til þess að stefndi græði fjármuni á því að handhafi þeirra réttinda sem í úthlutaðum tollkvóta felast geti ekki nýtt þau af ástæðum sem hann hvorki ber ábyrgð á sjálfur né ráði við, eins og í þessu tilviki. Slík stjórnsýsluframkvæmd stríði gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og sé auk þess í andstöðu við lögætisreglu stjórnsýsluréttarins og meginreglur þeirra laga sem úthlutunin byggði á, þ.e. tollalaga nr. 88/2005 og búvörulaga nr. 99/1993. Af meginreglum kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár og þeim meginreglum sem ákvæði laga nr. 150/2019 byggja á leiði, eðli málsins samkvæmt, að við slíkar aðstæður skuli báðir aðilar verða jafnsettir og þeir hefðu verið hefði úthlutunin ekki farið fram að hluta eða öllu leyti.
24. Þá vísar stefnandi til þess að réttarreglur um óviðráðanleg ytri atvik, „force majeure“, eigi við í málinu, enda hafi stefnandi hvorki getað séð þau atvik fyrir né komið í veg fyrir þau. Réttarreglur um slík atvik leiði til þess að stefnandi eigi ekki að sitja uppi með það tjón sem af þeim atvikum leiddi heldur eigi hann rétt til endurgreiðslu þeirrar fjárhæðar sem gerð sé krafá um í máli þessu. Þegar fyrir lá að hin óviðráðanlegu ytri atvik væru fyrir hendi hafi brostið forsendur fyrir greiðslu útboðsgjaldsins að því marki sem stefnanda var ómögulegt að nýta tollkvótann. Þeir dýrasjúkdómar sem pólskir framleiðendur hafi átt við að etja á gildistíma tollkvótans hafi verið stefnanda óviðkomandi, auk þess sem reglusetning um varnir

gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar landbúnaðarafurðir berist til landsins, svo sem samkvæmt reglugerð nr. 1250/2019, séu ekki á hans valdsviði.

25. Það samrýmist að mati stefnanda hvorki lagareglum né almennum sanngirnis- og réttlætissjónarmiðum að hann verði einn látinn bera hallann af þeim óviðráðanlegu ytri atvikum sem hafi leitt til þess að hann gat ekki nýtt 20 tonna tollkvóta fyrir alifuglakjöt.
26. Þá vísar stefnandi til þess að höfnun ráðuneytisins um framlengingu gildistíma tollkvótans hafi komið á óvart, bæði í ljósi aðstæðna en ekki síður í ljósi þess að stefnandi telji sig hafa vitneskju um að slík framlenging hafi verið veitt öðrum innflytjendum áður og því hafi stefnandi ekki notið jafnræðis við meðferð málsins, svo sem í skilningi 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
27. Stefnandi byggir jafnframt á því að höfnun matvælaráðuneytisins á beiðni um framlengingu hafi verið í andstöðu við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda hafi hvorki ákvæði laga né alþjóðlegra samninga, sem Ísland sé aðili að, bundið hendur stefnda með þeim hætti að honum væri óheimilt, lögum samkvæmt, við þær aðstæður sem uppi voru, að veita stefnanda umbeðna framlengingu. Þvert á móti geri íslensk lög beinlínis ráð fyrir að stjórnvöldum sé heimilt að koma til móts við innflytjendur við aðstæður eins og þær sem stefnandi stóð frammi fyrir með endurúthlutun tollkvóta. Þannig sé mælt fyrir um í 5. mgr. 13. gr. tollalaga nr. 88/2005, og í 3. mgr. 65. gr. búvörulaga nr. 99/1993, að heimilt sé að endurúthluta tollkvótum sem ekki séu nýttir innan þess frests sem tilgreindur sé við úthlutun kvótans.
28. Byggir stefnandi á því að stefnda hefði verið í lófa lagið og hafi haft fullgilda lagaheimild til þess að bregðast við aðstæðum stefnanda með endurúthlutun tollkvóta samkvæmt framangreindum lagaákvæðum, í stað þess að hafna beiðni hans um framlengingu. Í því sambandi byggir stefnandi á að jafna megi endurúthlutun tollkvóta við framlengingu eins og þá sem stefnandi óskaði eftir. Augljóst sé því að stefndi hafi í þessum efnum gengið lengra en nauðsyn bar til í skilningi 12. gr. laga nr. 37/1993.

#### *Helstu málsástæður stefnda*

29. Stefnandi byggir á því að engin heimild hafi verið fyrir því að endurgreiða stefnanda gjald fyrir úthlutun tollkvótans sem hann nýtti ekki. Hvorki í lögum né samningum hafi slík heimild verið til staðar. Nýting tollkvóta sé takmörkuð gæði sem feli í sér ívilnun frá almennum reglum tollalaga. Sú staðreynd að stefnandi gat ekki nýtt sér tollkvótann innan tímabilsins sé á ábyrgð stefnanda sjálfs og engu breyti hvort hið utanaðkomandi atvik sé stefnanda óviðkomandi eða ekki. Stefnandi hafi haft það í hendi sér hvernig hann nýtti tollkvótann, hvaða birgja hann samdi við og hvernig gengið var frá samningum um innflutninginn. Stefnandi geti ekki borið ábyrgð á vanefndum eða óviðráðanlegum atvikum sem upp koma hjá þriðja aðila sem stefnandi eigi í samningssamband við.
30. Stefnandi vísar til þess að í 12. gr. tollalaga nr. 88/2005 sé vikið að tollkvótum sem ráðherra úthlutar. Í 5. mgr. greinarinnar segi að ráðherra úthluti tollkvótum samkvæmt öðrum skuldbindingum Íslands um innflutning á landbúnaðarvörum í fríverslunar- og milliríkjasamningum en þeim sem tilgreindar séu í 1. til 3. mgr. enda sé tollur lagður á vöruna sem magntollur eftir því sem í tollskrá í viðauka I greini. Þá segi að um úthlutun tollkvóta samkvæmt greininni fari samkvæmt 65. gr. B búvörulaga nr. 99/1993. Í þeirri grein segi að ráðherra úthluti tollkvótum sem tilgreindir séu í 5. mgr. 12. gr. laga nr. 88/2005 er varði aðrar skuldbindingar Íslands um innflutning á landbúnaðarvörum í fríverslunar- og milliríkjasamningum en þær sem greinir í 65. gr. og 65. gr. A enda sé tollur lagður á vöruna sem magntollur eftir því sem í tollskrá í viðauka I við tollalög greini. Úthlutun tollkvóta skuli fara eftir ákvæðum 65. gr. laga nr. 99/1993. Þá segi í 2. mgr. að ráðherra birti í reglugerð þær reglur sem gildi um úthlutun tollkvóta samkvæmt greininni þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti, innflutningstímabil, tolltaxtar, viðurlög við misnotkun og aðrir skilmálar sem um innflutninginn skuli gilda. Með stoð í 5. mgr. 12. gr. laga nr. 88/2005 og 65. gr. B búvörulaga nr. 99/1993 hafi ráðherra sett reglugerð nr. 1150/2020. Í 2. mgr. reglugerðarinnar hafi innflutningstímabil vegna tollkvótans verið tilgreint frá 1. janúar 2023 til 30. júní 2023. Ráðherra beri að tilgreina innflutningstímabil í reglugerðinni en í lögum sé ekki að finna heimildir til handa stjórnvöldum til að víkja frá ákvæðum reglugerðar í einstökum tilvikum.

31. Vísar stefndi til þess að úthlutun tollkvótans hafi falið í sér töku skilyrtrar stjórnvaldsákvörðunar með þeim hætti að innflutningur þeirrar vöru sem um ræddi yrði á ákveðnu tímabili. Tímabilið hafi helgast af fortakslausum fyrirætlum í reglugerð sem ekki yrði breytt með stjórnvaldsákvörðun nema með heimild í lögum. Hvorki hafi verið heimild í lögum til að framlengja umrætt úthlutunartímabil tollkvótans né til að endurgreiða ónýttan tollkvóta. Beri þar af leiðandi að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.
32. Stefndi mótmælir því að stefnandi geti krafist endurgjalds á ónotuðum tollkvóta með vísan til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda enda ekki um að ræða oftekinn skatt eða gjöld. Stefndi hafi fengið úthlutaðan tollkvóta á grundvelli útboðs, haft tilgreint tímabil til að nýta tollkvótann og því í hendi sér hvernig það var gert. Það væri andstætt almennum jafnræðisreglum stjórnsýsluréttar að endurgreiða stefnanda gjald fyrir tollkvóta sem hann sannanlega fékk í hendur, óháð því hvernig hann nýtti hann. Þau óviðráðanlegu atvik sem upp komu hafi ekki verið á ábyrgð stefnda. Hafi stefnandi orðið fyrir tjón vegna atvika sem eigi rætur að rekja til aðstæðna hjá birgi sé það á milli stefnanda og viðkomandi birgis en ekki stefnda.
33. Byggir stefndi á því að meðferð stefnda vegna umsóknar stefnanda um úthlutun tollkvóta svo og meðferð á beiðnum hans um framlengingu og endurgreiðslu hafi verið í samræmi við bæði óskráðar og skráðar stjórnsýslureglur og gætt að almennum sanngirnis- og meðalhófsreglum. Enn fremur hafi málsmeðferðin í einu og öllu verið í samræmi við ákvæði laga nr. 99/1993, laga nr. 88/2005 og reglugerða nr. 1150/2022 og nr. 1250/2019.
34. Þá mótmælir stefndi því að stefnandi hafi verið sviptur réttindum sem fólust í hinum úthlutaða tollkvóta og því engin skylda til staðar hjá stefnda að bæta meint tjón stefnanda. Engu máli skipti hvort þau atvik sem leiddu til þess að stefnandi gat ekki nýtt sér allan tollkvótann teljist óviðráðanleg eður ei. Hann mótmælir því jafnframt að hægt sé að krefjast endurgreiðslu á gjaldtöku vegna úthlutunar tollkvóta á grundvelli meginreglna kröfuréttar um endurgreiðslu ofgreidds fjár. Úthlutun tollkvótans hafi sannanlega farið fram og stefnandi hvorki verið sviptur þeim réttindum né ofgreitt fyrir úthlutunina.
35. Þá byggir stefndi jafnframt á því að almennar jafnræðis- og sanngirnisreglur stjórnsýsluréttar komi í veg fyrir að hægt sé að endurgreiða stefnanda gjald fyrir ónýttan tollkvóta. Ef framkvæmdin væri sú að stefndi myndi endurgreiða ónýttan tollkvóta eftir lok gildistíma væri hægt að koma í veg fyrir alla nýtingu á tollkvótanum og að aðrir gætu nýtt sér hann. Slík framkvæmd samrýmist ekki almennum sanngirnis- og jafnréttisreglum stjórnsýsluréttar.
36. Þá vísar stefndi til þess að stefnandi hafi aldrei verið sviptur eignum eða réttindum. Stefndi hafi fengið úthlutaðan tollkvóta með úthlutunarbréfi 30. nóvember 2022 á grundvelli útboðs. Það hafi verið undir stefnanda komið hvernig umræddur tollkvóti var nýttur. Beiðni um framlengingu á gildistíma nýtingartímabils tollkvótans rétt áður en gildistíminn rann út breyti því ekki. Slík ákvörðun hafi ekki verið á færi ráðuneytisins heldur hefði þurft að gera reglugerðarbreytingu og hefði slík ráðstöfun þegar gildistíminn var að renna út verið andstæð almennum jafnræðis- og sanngirnisstjórnarmíðum.

#### *Niðurstaða*

#### A

37. Ágreiningur máls þessa lýtur að því hvort stefnandi eigi rétt til endurgreiðslu úr hendi stefnda á hluta endurgjalds fyrir tollkvóta sem gildi frá 1. janúar 2023 til 30. júní s.á., sökum þess að tafir urðu á afhendingu 20 tonna sendingar af alifuglakjöti frá Póllandi vegna salmonellusmits, þannig að stefnanda varð ókleift að nýta þann hluta tollkvótans innan gildistíma hans.

#### B

38. Sá er úthlutað fær tollkvóta hefur heimild til að flytja inn tiltekið magn vöru á lægri tollum en ella væri samkvæmt 5. gr. tollalaga nr. 88/2005, sbr. 20. tölul. 1. gr. laganna. Gjaldtaka fyrir tollkvóta er allsherjarréttarlegs eðlis og telst skattheimta að því leyti til að lagaheimildir til hennar þurfa að uppfylla þau skilyrði sem gerð eru til fullgildrar sköttunarheimildar samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar,

sbr. lög nr. 33/1944, og til hliðsjónar t.d. dóm Hæstaréttar frá 21. janúar 2016 í máli nr. 317/2015. Þá telst úthlutun tollkvóta stjórnvaldsákvörðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ólíkt hefðbundinni álagningu tolla, þar sem skattskylda stofnast við innflutning vöru til landsins, þá er tollkvótum úthlutað og gjald innt af hendi áður en til innflutnings vöru kemur. Þegar vara er svo flutt til landsins, sem er innan marka úthlutaðs tollkvóta, telst tollur þegar hafa verið greiddur vegna vörunnar. Hagsmunir þess sem úthlutað fær tollkvóta eru einatt þeir að greiða lægra verð til stefnda vegna innflutnings vöru en ella væri samkvæmt almennri tollalöggjöf, sbr. til hliðsjónar og t.d. dóm Hæstaréttar frá 18. nóvember 2021 í máli nr. 22/2021, efnisgrein 30.

39. Stefnandi fékk úthlutað tollkvóta, m.a. til innflutnings alifuglakjöts, á grundvelli reglugerðar nr. 1150/2022 um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá ríkjum Evrópusambandsins, en í henni kom fram að úthlutunin næði til tímabilsins 1. janúar 2023 til 30. júní s.á. Umrædd reglugerð var sett með stoð í 65. gr. B búvörulaga nr. 99/1993, sbr. og 5. mgr. 12. gr. laga nr. 88/2005. Í 2. másl. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 99/1993, sem gildi um umræddan tollkvóta, sbr. 2. másl. 1. mgr. 65. gr. B laganna, segir að tollkvótum *skuli úthlutað til ákveðins tíma*, allt að einu ári í senn. Þá segir í 2. mgr. 65. gr. B laga nr. 99/1993 að ráðherra skuli birta í reglugerð þær reglur sem gildi um úthlutun tollkvóta samkvæmt greininni þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti og *innflutningstímabil*.
40. Málalíbúnaður stefnanda er einkum á því reistur að hann eigi rétt til að fá endurgreitt endurgjald fyrir tollkvóta vegna 20 tonna af alifuglakjöti sökum þess að honum hafi vegna óviðráðanlegra aðstæðna verið ókleift að nýta sér hann innan markaðs gildistíma. Vísar hann í því samhengi til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda og meginreglna kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár.
41. Tollkvóti sem stefnandi fékk úthlutað 30. nóvember 2022 var samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 1150/2022 afmarkaður við ákveðið tímabil á innflutningi vöru, sbr. og 2. másl. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 99/1993 og 2. mgr. 65. gr. B laganna. Kom jafnframt fram í úthlutunarbréfinu að tollkvótinn yrði ekki framlengdur eftir gildistíma hans. Ekki er í lögum nr. 99/1993, lögum nr. 88/2005 eða fyrrgreindri reglugerð ráðgert að framlengja skuli gildistíma tollkvóta, eða endurgreiða endurgjald fyrir hann, ef handhafa tollkvótans er ókleift að nýta hann innan gildistímans. Stefnandi öðlaðist sem fyrr greinir þann rétt sem hann sótti um til að flytja inn tiltekið magn af vörum, m.a. alifuglakjöti, innan gildistíma úthlutunar tollkvótans og verður af þeim sökum ekki fallist á með stefnanda að hann hafi ofgreitt stefnda vegna hans. Ekki haggar framangreindu þótt stefnanda hafi verið ókleift að nýta sér þau tímabundnu réttindi sem hann öðlaðist, sökum atvika er varða framleiðanda alifuglakjöts í Póllandi, enda felur tollkvóti í sér frávik frá hefðbundinni álagningu tolla þar sem sá er tollkvóta nýtur tekur áhættu af því að fullnýta hann með innflutningi vara innan gildistíma úthlutunar.
42. Á stefnandi samkvæmt framansögðu hvorki rétt til endurgreiðslu umrædds hluta endurgjalds vegna tollkvótans á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 né meginreglna kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár.
43. Að sama skapi verður ekki fallist á með stefnanda að fallast beri á kröfur hans á grundvelli þess að hann hafi verið sviptur réttindum sem njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, eða með vísan til reglna kröfuréttar um brostnar forsendur. Er enda ljóst að stefndi veitti honum þau réttindi sem fólust í tollkvótanum, innan þess gildistíma sem markaður var í reglugerð nr. 1150/2022. Stefndi ber ekki að lögum ábyrgð á því að hagnýting tollkvóta stefnanda náði ekki að fullu fram að ganga vegna atvika sem varða stefnanda og þriðja mann. Sama á og við um þær málsástæður stefnanda að réttarreglur um óviðráðanleg ytri atvik og sanngirnis- og réttlætissjónarmið mæli gegn því að hann verði einn látinn bera það tjón sem orðið hafi vegna þess að tollkvótinn nýttist ekki.
44. Hvað varðar þann málalíbúnað stefnanda að stefndi hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. laga nr. 37/1993 þegar erindi stefnanda um framlengingu á gildistíma tollkvótans var synjað þá var, svo sem fyrr greinir, ekki fyrir að fara lagaheimild til þess að víkja til hliðar mörkuðum gildistíma tollkvótans með stjórnvaldsákvörðun. Verður því ekki fallist á kröfur stefnanda á þeim grunni. Ákvæði 3. másl. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 99/1993, sbr. 2. másl. 1. mgr. 65. gr. B laganna, veitti í fyrirbyggjandi samhengi matvælaráðherra *heimild til að endurúthluta tollkvótum sem ekki hefðu verið nýttir innan frests sem*

tilgreindur var við úthlutun kvótans, en mælti ekki fyrir um skyldu til að framlengja gildistíma úthlutaðs tollkvóta eða endurgreiða endurgjald vegna vannýtttra tollkvóta. Á ákvæðið því ekki við um sakarefni málsins. Þá tók tilvísuð 5. mgr. 13. gr. laga nr. 88/2005, sem er raunar efnislega samhljóða 3. másl. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 99/1993, ekki til tollkvóta sem ágreiningur málsins hverfist um, en ákvæðið varðar tollkvóta sem fjármála- og efnahagsráðherra úthlutar.

45. Stefnandi byggir og á því að synjun stefnda á erindi hans um framlengingu gildistíma tollkvótans hafi farið í bága við 11. gr. laga nr. 37/1993 þar sem aðrir innflytjendur í sams konar stöðu hafi fengið gildistíma tollkvóta framlengda. Fyrir dóminum liggja upplýsingar um þrjár afgreiðslur vegna slíkra erinda annarra lögaðila, eitt frá 19. júní 2019 er varðar móðurfélag stefnanda þar sem gildistími tollkvóta var framlengdur, og tvö er varða ótengda lögaðila frá 14. apríl 2023 og 14. júlí s.á. þar sem erindum af sams konar toga var synjað, svo sem nánar greinir hér að framan. Í ljósi framlagðra gagna hefur stefnandi ekki fært sönnur á að fyrir hendi sé venjubundin stjórnsýsluframkvæmd um framlengingu gildistíma tollkvóta vegna atvika líkt og þeirra sem um ræðir í málinu, sbr. 2. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
46. Með vísan til þess sem að framan greinir verður og ekki fallist á með stefnanda að synjun á endurgreiðslu endurgjalds fyrir umræddan tollkvóta sé í andstöðu við lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins eða meginreglur laga nr. 88/2005 og laga nr. 99/1993.
47. Samkvæmt öllu framangreindu verður stefndi því sýknaður af dómkröfum stefnanda.

#### C

48. Með hliðsjón af þessum málsúrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnandi dæmdur til að greiða stefnda málskostnað eins og í dómsorði greinir.
49. Sigurður Kári Kristjánsson lögmaður flutti málið fyrir stefnanda og Jóhanna Katrín Magnúsdóttir lögmaður fyrir stefnda.
50. Sindri M. Stephensen, settur héraðsdómari, kveður upp dóm þennan.

#### Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, LL42 ehf.

Stefnandi greiði stefnda 800.000 krónur í málskostnað.