

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 23. október 2008 í máli nr. E-7690/2007:

Berghóll ehf.

(Jóhannes B. Björnsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Sigurður Gísli Gíslason hdl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 25. september sl., var höfðað 21. nóvember 2007, af Berghól ehf., Fýlshólum 1, Reykjavík, gegn íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík.

Endanlegar kröfur stefnanda eru þær að stefnda verði gert að greiða stefnanda 25.068.226 krónur með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá 21. nóvember 2003 til 27. janúar 2007 en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Krafist er málskostnaðar samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnandi keypti til útgerðar bátinn Hafnarröst ÁR-250 með kaupsamningi 7. mars 2000. Með í kaupunum fylgdi skötuselsúthald af skipinu Keili GK-145, 220 til 240 net ásamt færum, drekum og baujum. Stefnandi lýsir því að hann hafi ætlað að hefja veiðar á skötusel og löngu, en þessar tegundir hafi á þeim tíma verið utan kvóta. Hann hafi sérstaklega ætlað að einbeita sér að veiðum á skötusel í net, enda hafi hann talið að sú tegund hefði verið vannýtt og að möguleikar til að vinna sér inn veiðireynslu áður en tegundin yrði færð inn í kvótakerfið væru miklir. Stefnandi hafi verið frumkvöðull að því að gera skip sérstaklega út til veiða á skötusel. Hann hafi hafið skötuselsveiðar í maí 2000 og gert út frá Þorlákshöfn. Veiðarnar hafi

gengið mjög vel og skötuselsaflí skips stefnanda hafi verið samtals 359.797 kg frá maí til ársloka. Stefnandi hélt áfram veiðum veturinn 2001 sem hann segir að hafi gengið sémilega.

Stefnandi vísar til þess að sjávarútvegsráðherra hafi gefið út reglugerð um aflamark fyrir fiskveiðiárið 2001/2002 hinn 5. júní 2001 en ekki hafi verið sett aflamark á skötusel. Með fréttatilkynningum frá sjávarútvegsráðuneytinu sama dag hafi komið fram að ráðuneytið teldi ekki ástæðu til þess að verða við tilmælum Hafrannsóknarstofnunar um að setja aflamark á keilu og löngu. Ný reglugerð hafi verið gefinn út af sjávarútvegsráðuneytinu 16. ágúst 2001 um aflamark fyrir fiskveiðiárið 2001/2002, nr. 631/2001, sem kom í stað reglugerðar nr. 416/2001 frá 5. júní s.á. Með nýju reglugerðinni var gerð sú breyting að takmörkun á veiðum tók til nýrra tegunda, keilu, löngu og skötusels, sem ekki höfðu áður verið bundnar ákvæðum um leyfilegan heildarafla. Í ákvæði til bráðabirgða var kveðið á um það að fiskiskipum, sem höfðu veiðileyfi með almennu aflamarki og veiðireynslu á tímabilinu 1. júní 1998 til 31. maí 2001, skyldi úthlutað aflahlutdeild í þessum tegundum á grundvelli veiðireynslu. Skyldi skipunum úthlutað bráðabirgða aflamarki fyrir komandi fiskveiðiár, sem næmi samtals 80% af leyfilegum heildarafla af hverri tegund, en eigi síðar en 15. október 2001 skyldi Fiskistofa senda út tilkynningar um endanlega aflahlutdeild á þessum tegundum miðað við fulla úthlutun leyfilegs heildarafla.

Stefnandi fékk bráðabirgðaúthlutun á löngu, keilu og skötusel með bréfi Fiskistofu 20. ágúst 2001. Þar var vísað til ákvæðis til bráðabirgða í reglugerð nr. 631/2001 um að fyrir upphaf fiskveiðiársins 1. september 2001 til 31. ágúst 2002 skuli þeim skipum, sem aflareynslu hafi í löngu, keilu og skötusel í aflamarkskerfinu á tímabilinu 1. júní 1998 til 31. maí 2001, úthlutað aflahlutdeild í tegundunum til bráðabirgða.

Af hálfu stefnanda er vísað til þess að honum hafi verið tilkynnt um varanlega úthlutun á skötusel með bréfi Fiskistofu 10. desember s.á. Stefnandi lýsir því að fyrirsvarsmaður hans hafi gert athugasemdir við kvótasetninguna við sjávarútvegsráðherra. Hann hafi komið á framfæri þeim athugasemdum að taka bæri betur tillit til þeirra aðila sem hefðu hafið sérstaka sókn í skötusel og í því skyni fjárfest í tækjum og búnaði til veiðanna, m.a. með því að taka mið af veiði sumarið 2001. Jafnframt hafi hann sent ráðherranum tölvupóst 24. september s.á. þar sem farið var fram á að litið yrði sérstaklega til hagsmuna þeirra sem hefðu byrjað netaveiðar á skötusel. Ekki hafi verið komið til móts við sjónarmið stefnanda og annarra í sömu stöðu að þessu leyti. Stefnandi kveðst hafa talið að ekki væri grundvöllur fyrir útgerðinni og hafi hann landað í síðasta sinn 31. janúar 2002. Hann hafi lagt skipinu eftir það og selt það í júní 2003. Stefnandi kveðst hafa selt ónýtt aflamark og aflahlutdeild sína í skötusel, ásamt öðrum aflahlutdeildum sem hafi verið minniháttar.

Stefnandi byggir kröfur sínar í málinu á því að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga um stjórn fiskveiða með reglugerðinni frá 16. ágúst 2001 þar sem ekki hafi verið tekið tillit til veiðireynslu skips stefnanda á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001. Stefnandi hefði þar með ekki fengið úthlutað allri þeirri aflahlutdeild sem hann hefði með réttu átt að fá og orðið fyrir tjóni vegna þess. Tjónið reiknar stefnandi sem missi á leigu eða sölu á aflahlutdeild sem hann hefði átt að fá en fékk ekki.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi krefst þess að fá dæmdar bætur fyrir það tjón sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna þess að ekki var tekið tillit til aflareynslu á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001 við ákvörðun á aflahlutdeild hans í skötusel fyrir næsta fiskveiðiár. Hann vísar til dóms Hæstaréttar 23. febrúar 2006 í málinu nr. 371/2005: Íslenska ríkið gegn Síldey ehf. Í því máli hafi Hæstiréttur dæmt að íslenska ríkið væri bótaskyldt gagnvart útgerðinni Síldey ehf. vegna þess ákvæði reglugerðar nr. 631/2001 um að miða veiðireynslu við tímabil, sem lauk rúmum tveimur mánuðum áður en reglugerðin var sett, hafi farið gegn ákvæðum þágildandi 1. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Hæstiréttur hafi af þessum sökum viðurkennt bótaskyldu íslenska ríkisins gagnvart útgerðinni en ekki var tekið tillit til veiðireynslu útgerðarinnar í keilu og löngu á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001.

Eftir að dómur Hæstaréttar gekk hafi stefnandi átt von á því að hlutur allra útgerða, sem voru í sömu stöðu og útgerðin Síldey ehf., yrði réttur af stefnda. Stefnandi hafi leitað upplýsinga frá sjávarútvegsráðuneytinu 10. maí 2006 þar sem óskað hafi verið upplýsinga um það með hvaða hætti uppgjör hefði farið fram við útgerðina Síldey ehf. í kjölfar dóms Hæstaréttar. Með svari 30. sama mánaðar hafi sjávarútvegsráðuneytið upplýst að engin krafa hefði borist frá Síldey ehf. í kjölfar dómsins. Stefnandi hafi safnað upplýsingum um úthlutun og reiknað út bótakröfu sína sem hann hafi sent stefnda með bréfi 27. desember s.á. Með bréfi ríkislögmans 15. júní 2007 hafi kröfum stefnanda verið hafnað, með vísan til þess að hvorki þætti sannað að bótaskylda væri fyrir hendi né að tjón hefði orðið.

Stefnandi byggir á því að ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 631/2001, um afmörkun á því tímabili veiðireynslu sem leggja átti til grundvallar við úthlutun á aflahlutdeild í skötusel, hafi brotið gegn ákvæðum þágildandi 1. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Í lagaákvæðinu sé mælt fyrir um hvernig fara skuli að þegar leyfður heildarafli er í fyrsta sinn takmarkaður á tegund sjávardýra, sem ekki hafi áður verið háður slíkri takmörkun. Aflahlutdeild skuli þá úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Áður en stefnandi og fleiri hafi byrjað tilraunaveiðar á skötusel í stórriðuð net hafi skötusel aðeins verið landað sem meðafli við veiðar á öðrum botnfisktegundum og við veiðar á humri. Því sé ekki hægt að halda því fram að veiðar á skötusel hafi markast af ákveðnu veiðitímabili, en hann hafi þó mest verið veiddur yfir sumartíma samhliða humarveiðum.

Skýra verði ákvæði 1. mgr. 8. gr. þágildandi laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1190 um aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila, þannig að miða beri við veiðireynslu þriggja síðustu ára fyrir setningu reglugerðar nr. 631/2001, með vísan til þess að ekki væru skýrlega afmörkuð veiðitímabil fyrir skötusel, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 371/2005, en stefnandi byggir á því að sömu grunnrök eigi við varðandi löngu og keilu og um skötusel.

Sjávarútvegsráðherra hafi verið óheimilt að undanþiggja veiðireynslu frá tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001 með ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 631/2001. Engar efnislegar eða formlegar ástæður geti réttlætt að undanskilja veiðar sumarið 2001 við úthlutun á varanlegri aflahlutdeild, sérstaklega þegar litið sé til þess að

beinlínis hafi verið kveðið á um úthlutun til bráðabirgða í reglugerðinni, sem skyldi síðan endanlega lokið 15. október 2001, auk þess sem endanleg úthlutun hafi ekki farið fram fyrir en mörgum mánuðum síðar eða 10. desember s.á. Ákvæði í reglu gerðinni um lok viðmiðunartímabils veiðireynslu svo löngu fyrir útgáfudag hennar hafi verið andstætt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 er hafi leitt til tjóns þar sem ekki hafi verið tekið tillit til veiðireynslu, sem stefnandi hafi aflaði sér á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001, sbr. Hrd. í málinu nr. 371/2005. Stefndi beri samkvæmt reglum skaðabótaréttarins um bætur utan samninga ábyrgð á því tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna þess að hann hafi ekki notið aflareynslu sinnar frá 1. júní til 16. ágúst 2001 við ákvörðun á aflahlutdeild í skötusel.

Krafa stefnanda er sundurliðuð þannig: Í tilkynningu Fiskistofu um úthlutun aflaheimildar í skötusel 10. desember 2001 komi fram að heildarafla skipa, sem úthlutun fái á viðmiðunartímabilinu, þ.e. 1. júní 1998 til 31. maí 2001, sé 3.175.647 kg. Þar af hafi afla skips stefnanda verið 439.706 kg. Samkvæmt þessum viðmiðunartölum hafi aflahlutdeild skips stefnanda verið 13,8461863%.

Stefnandi hafi fengið upplýsingar frá Fiskistofu um heildarskötuselsafla á tímabilinu 1. ágúst 1998 til 31. ágúst 2001 miðað við afla upp úr sjó (óslægt). Útreikningur Fiskistofu á afla vegna úthlutunar á aflahlutdeild og aflamarki byggist á slægðum fiski. Þegar umreikna þurfi þyngd óslægðs skötusels í slægðan sé þyngd óslægðs skötusels margfölduð með 0,9, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 631/2001. Út frá yfirliti frá Fiskistofu hafi stefnandi reiknað að heildarafla allra skipa í skötusel á tímabilinu 16. ágúst 1998 til 15. ágúst 2001 hafi verið 3.661.128 kg af óslægðum skötusel sem jafngildi 3.295.015 kg af slægðum.

Stefnandi hafi einnig lagt fram upplýsingar um veiði Hafnarrastar ÁR-250 á tímabilinu 16. ágúst 1998 til 15. ágúst 2001. Upplýsingar um þennan afla fáist með því að draga frá heildarafla skipsins, sem lagður hafi verið til grundvallar úthlutun, 439.706 kg (slægt) fyrir 1. júní 1998 til 31. maí 2001, veiði í júní og júlí 1998, en engin veiði hafi verið í ágúst 1998, samtals 1.723 kg, en bæta við veiði tímabilsins 1. júní til 15. ágúst 2001, samtals 86.320 kg. Samtals geri þetta 524.303 kg (439.706+1.723+86.320) sem sé veiðireynsla skips stefnanda á tímabilinu 16. ágúst 1998 til 15. ágúst 2001 í skötusel miðað við slægðan fisk.

Rétt hlutdeild stefnanda, miðað við aflareynslu á tímabilinu 16. ágúst 1998 til 15. ágúst 2001, sé samtals 524.303 kg. Heildarafla á sama tímabili hafi verið 3.295.015 kg og hefði hlutdeild stefnanda því átt að vera $524.303\text{kg}/3.295.015\text{kg} \times 100 = 15,9120064\%$. Hann hafi fengið úthlutað 13,8461863% aflahlutdeild. Mismunur á því aflamarki sem stefnandi fékk og því sem hann hefði réttilega átt að fá séu þannig $2,0658201\%$. Sem hlutfall hefði aflahlutdeild stefnanda átt að vera $15,9120064\%/13,8461863\%=1,1491978\%$, eða 14,91978% hærri.

Eftir að skötuselur var kominn í kvóta hafi stefnandi talið að frekari útgerð borgaði sig ekki og tekið ákvörðun um að hætta og selja frá sér aflahlutdeildina og aflamarkið.

Útreikningur stefnanda á tjóni fyrir missi aflahlutdeildar byggist á rauntölum og meðaltali samninga stefnanda um leigu og sölu á fiskveiðiárunum 2001/2002 og 2002/2003 en á þeim tíma hafi hann selt og leigt frá sér allar heimildir. Hann hafi í raun selt og leigt aflaheimildir á markaðsverði. Markaðsverð hafi auk þess verið

hærra þegar úthlutun fór fram en samningsverðið. Byggt sé á því að stefnandi hefði hagað útgerð sinni með nákvæmlega sama hætti og selt og leigt frá sér á sama hátt, en afraksturinn hefði orðið hlutfallslega meiri sem nemi þeirri aflahlutdeild sem stefnandi byggir á að hann hefði með réttu átt að hljóta. Þessi aðferð sé einnig í samræmi við almenn sjónarmið skaðabótaréttarins um sönnun á ætluðu tjóni en sú aðferð gefi réttasta niðurstöðu við mat á tjóni stefnanda.

Tjón fyrir missi á leigutekjum af aflamarki fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003 sé reiknað þannig:

Úthlutað aflamark til stefnanda fiskveiðiárið 2001/2002 hafi samkvæmt bréfi Fiskistofu 10. desember 2001 verið 186.924 kg. Heildaraflamark stefnanda hefði hins vegar átt að vera, miðað við að aflahlutdeild væri 15,9120064% í stað 13,8461863%, samtals 214.813 kg ($186.924 \text{ kg} \times 15,9120064/13,8461863$). Munurinn sé 27.889 kg.

Í sundurliðuðu yfirliti stefnanda yfir alla samninga um leigu á aflaheimildum fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003 komi fram að nettófjárhæð leigutekna hafi verið samtals 10.362.400 krónur vegna fiskveiðiársins 2001/2002, en þá hafi kostnaður af leigu verið dreginn frá. Að baki þeim leigutekjum sé leiga á samtals 95.676 kg. Nettómeðaltekjur af hverju leigðu kíló á fiskveiðiárinu 2001/2002 hafi því verið 108,31 krónur á hvert kíló. Tjón stefnanda af því að hafa ekki til ráðstöfunar 27.889 kg, sem hann hefði getað leigt út með sama hætti, sé því 3.020.657 krónur.

Úthlutað aflamark til stefnanda fiskveiðiárið 2002/2003 hafi verið 91.281 kg. Heildaraflamark stefnanda hefði hins vegar átt að vera, miðað við að aflahlutdeild væri 15,9120064% í stað 13,8461863% og að teknu tillit til þess að stefnandi hefði selt 7,0849479% af 13,8461863% aflahlutdeild fiskveiðiárið 2001/2002, hærri sem nemi 13.619 kg ($91.281 \text{ kg} \times 14,91978\%$ ($15,9120064/13,8461863$)).

Stefnandi leggi fram sundurliðað yfirlit yfir alla samninga um leigu á aflaheimildum fiskveiðiárið 2002/2003. Samtals hafi nettófjárhæð leigutekna umrætt fiskveiðiár verið 11.531.576 krónur, en þá hefði kostnaður af leigu verið dreginn frá. Að baki þeim leigutekjum sé leiga á samtals 93.823 kg. Nettómeðaltekjur af hverju leigðu kg á fiskveiðiárinu 2002/2003 hafi því verið 122,91 krónur á hvert kíló. Tjón stefnanda af því að hafa ekki til ráðstöfunar 13.619 kg á fiskveiðiárinu 2002/2003, sem hann hefði getað leigt út með sama hætti, sé því 1.673.911 krónur.

Tjón stefnanda vegna missis tekna af leigu á aflamarki fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003 nemi 4.694.568 krónum ($3.020.657+1.673.911$).

Stefnandi miði við að hann hefði selt á fiskveiðiárinu 2001/2002 sama hlutfall af aflahlutdeild sinni og hann hafi gert í raun, þannig að hann hefði selt rúman helming aflahlutdeildarinnar það árið þó svo hún hefði verið 15,9120064% í stað 13,8461863%, þ.e. hann hefði hagað sér eins varðandi ráðstöfun á aflamarki og aflahlutdeild eftir að hann hætti veiðum 31. janúar 2002, en þá aðeins selt hlutfallslega meira hverju sinni.

Stefnandi reikni tjón fyrir missi á tekjum af sölu aflahlutdeildar í skötusel þannig: Hann leggi fram sundurliðað yfirlit yfir alla samninga um sölu á

aflaheimildum í skötusel fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003. Samtölur vegna sölu allrar aflahlutdeildar stefnanda séu eftirfarandi:

Samtals söluverð hlutdeildar fiskveiðiárið 2001/2002	69.827.402 kr.
Samtals söluverð hlutdeildar fiskveiðiárið 2002/2003	62.077.040 kr.
Samtals sölu- og færslukostnaður fiskveiðiárið 2002/2003	- 557.370 kr.
Nettó sölutekjur fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003	131.347.071 kr.
Deilt með prósentutölu seldrar hlutdeildar 13,5741787%	
Nettó söluverðmæti per prósent selt:	9.676.244 kr.

Mismunur aflahlutdeildar, sem stefnandi hafi fengið úthlutað og selt, um 0,272007%, skýrist af því að hann hafi þurft að skila til fyrri eiganda bátsins hlutdeild hans í aflahlutdeildinni miðað við þá veiðireynslu sem fyrri eigandi hafði aflað í skötusel, sbr. ákvæði í kaupsamningi þess efnis. Miðað við framangreindar forsendur sé tjón stefnanda af því að hafa orðið af 2,0658201% aflahlutdeild í skötusel 19.989.379 krónur ($9.676.244 \times 2,0658201$).

Fjárhæðin skiptist á milli fiskveiðiárána 2001/2002 og 2002/2003 í samræmi við hlutdeild nettósölu hvors árs um sig eða $69.827.402/131.347.071$ og $61.519.670/131.347.071$ eða 10.626.856 krónur vegna fiskveiðiársins 2001/2002 og 9.362.523 krónur vegna fiskveiðiársins 2002/2003.

Miðað við þessar forsendur nemi tjón stefnanda 24.683.947 krónum ($19.989.379 + 4.694.568$ krónur), eins og segi í stefnu. Undir rekstri málsins lagði stefnandi fram athugasemdir Fiskistofu frá 16. apríl 2008 þar sem fram kemur að í kröfugerð stefnanda sé ekki tekið tillit til breytinga á heildaraflareynslu vegna annarra skipa en skips stefnanda. Að teknu tilliti til þessa hafi Fiskistofa reiknað nýja hlutdeild skipsins þannig að hún hefði orðið 15,9441802% og aukning frá úthlutaðri hlutdeild því 2,0979939%. Stefnandi hefur til samræmis við þetta hækkað kröfugerðina en endanleg krafa hækkar um 1,56% sem stefnandi telur vanreiknað í upphaflegri kröfugerð. Hækkunina reikni hann þannig að í stað þess að leiðrétt hlutdeild hafi átt að vera 15,9120064%, eins og byggt sé á í stefnu, hafi hlutdeild stefnanda átt að vera 15,9441802% en á þessum tölum muni 1,56%.

Stefnandi byggir á því að bótakrafa hans beri vexti samkvæmt 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá 21. nóvember 2003 en óumdeilt er að vextir sem fallið hafi á fyrir þann tíma hafi fallið niður fyrir fyrningu. Dráttarvaxta sé krafist með vísan til 9. gr. laganna frá 27. janúar 2007 þegar einn mánuður var liðinn frá því að stefnandi gerði kröfur á hendur stefnda með bréfi 27. desember 2006.

Málsástæður og lagarök stefnda

Af hálfu stefnda er vísað til þess að í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segi að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar en markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna skuli sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða megi á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt sé talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða skuli miðast við það magn. Í 2. mgr. segi að leyfður heildarafl botnfisktegunda skuli miðaður við veiðar á 12 mánaða tímabili, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta ári, en það tímabil nefnist fiskveiðiár. Heildarafl fyrir komandi fiskveiðiár skuli ákveðinn fyrir 1. ágúst ár hvert.

Í 1. mgr. 8. gr. laganna segi að veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæti takmörkun á leyfilegum heildarafla samkvæmt 3. gr., séu frjálsar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni samkvæmt 4. gr. með þeim takmörkunum sem leiði af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri og veiðitíma. Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafl er takmarkaður af, skuli úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skuli úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar og nefnist það aflahlutdeild skips en hún haldist óbreytt milli ára.

Í dómi Hæstaréttar í dómasafni 2000, bls. 1534, komi fram að ríkir og augljósir almannahagsmunir væru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum. Með þeim dómi og dómi Hæstaréttar frá 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 sé dæmt um það að ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standi ekki í vegi fyrir því að með lögum sé mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr einstökum nytjastofnum eftir því sem nauðsyn beri til. Enn fremur segi þar að fram komi í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 að ráðherra sé veitt heimild til að kveða á um slíkar takmarkanir. Þessi heimild til ráðherra hafi verið talin fullnægja stjórnskipulegum kröfum og sé ráðherra því heimilt að takmarka leyfilegan heildarafla úr einstökum nytjastofnum samkvæmt nánari reglum sem fram komi í 3. gr. laganna. Við skiptingu leyfilegs heildarafla séu stjórnvöld hins vegar bundin af nánari ákvæðum laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda og reglum stjórnarskrár um jafnræði þegnanna og verndun eignarréttar. Allt frá því svokallað kvótakerfi var tekið upp í botnfiskveiðum árið 1984 hafi þeirri meginstefnu verið fylgt að láta veiðireynslu skipa ráða úthlutun heimilda til veiða þeirra botnfisktegunda sem lúti heildaraflatakörkunum. Íslensk löggjöf um fiskveiðistjórn hafi grundvallast á því meginviðhorfi að skipta skuli takmörkuðum heildarafla milli þeirra útgerðarmanna sem hafi stundað viðkomandi veiðar.

Samkvæmt reglugerð nr. 631/2001 frá 16. ágúst 2001 um leyfilegan heildarafla á fiskveiðiárinu hafi takmörkun náð meðal annars til skötusels. Í dómi Hæstaréttar 23. febrúar 2006 í málinu nr. 371/2005 hafi niðurstaðan orðið sú að

ekki hafi verið staðið rétt að setningu reglugerðarinnar en sá dómur hafi fjallað um aflatakmarkanir og úthlutun aflahlutdeildar og aflamarks í löngu og keilu. Í dóminum sé staðfest að reglugerðin hafi fulla lagastoð. Aflatakmarkanir í skötusel hafi verið settar í samræmi við tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar. Við nánari athugun hafi sjávarútvegsráðherra ákveðið að verða við þessum tillögum um að setja hámarksafla á veiðar á skötusel. Aflatakmarkanir á skötusel hafi helgast af fiskifræðilegri nauðsyn, stuðst við fullnægjandi heimild í settum lögum og grundvallast á málefnalegum sjónarmiðum.

Kvótasetning á skötusel hafi ekki átt að koma reyndum fiskimönnum og útvegs mönnum á óvart, en þeim botnfisktegundum sem eru kvótabundnar fari stöðugt fjölgandi. Við gildistöku fiskveiðistjórnunarlaganna hafi sex botnfisktegundir verið bundnar kvóta en nú séu þær 14. Í fréttatilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins í tilefni af reglugerðinni í júní 2001 hafi ekkert verið minnst á að ekki þætt ástæða til að setja kvóta á skötusel.

Við setningu reglugerðarinnar 16. ágúst 2001 og ákvörðun um viðmiðunartímabil aflareynslu samkvæmt henni hafi verið byggt á því að nauðsynlegt væri að gæta jafnræðis og samræmis um það atriði og byggja á sama eða svipuðu viðmiðunartímabili og gert hefði verið í eldri reglugerðum ráðuneytisins. Almennt hafi verið miðað við umrætt tímabil þegar settar hafi verið aflatakmarkanir á tegundir sem ekki hefðu verið kvótabundnar áður. Það hafi þó ekki verið algilt. Í sumum tilvikum hafi verið ákveðnir þrjár bestu veiðimánuðir viðkomandi skips. Því hafi verið heimilt að miða við það tímabil sem miðað var við í reglugerð nr. 631/2001, þ.e. frá 1. júní 1998 til 31. maí 2001.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í eldri lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem sett hafi verið með 7. gr. laga nr. 129/2001, hafi verið kveðið á um úthlutun aflahlutdeilda og aflamarks til smábáta, m.a. í keilu og löngu fyrir fiskveiðiárið 2001/2002. Skyldi samkvæmt ákvæðinu miða aflareynslu við það tímabil sem stefndi hafi miðað við í reglugerð nr. 631/2001, þ.e. frá 1. júní 1998 til 31. maí 2001. Í umræddu bráðabirgðaákvæði hafi sagt að þegar þeirri úthlutun væri lokið skyldi endurreikna aflamark og aflahlutdeild allra báta. Við setningu reglugerðar nr. 631/2001 hafi það verið mat stefnda að ekki væri unnt að framkvæma slíkan endur reikning á úthlutun aflahlutdeilda og aflamarks til annarra báta nema gætt yrði að því að úthlutun í öllum tegundum samkvæmt viðeigandi reglugerðum hverju sinni yrði miðuð við veiðireynslu á sama tímabili. Það hafi verið ein af ástæðum þess að aflareynsla í skötusel hafi verið miðuð við umrætt tímabil í reglugerð nr. 631/2001. Sú aðferð sem notuð var, það er að miða við veiðireynslu í skötusel frá 1. júní 1998 til 31. maí 2001, hafi almennt séð verið samræmanleg ákvæðum 8. og 3. gr. laga nr. 38/1990, sbr. nú 3. og 8. gr. laga nr. 116/2006, og hafi leitt til niðurstöðu þar sem gætt hafi verið jafnræðis og samræmis í farmkvæmd.

Fiskveiðiárið hefjist 1. september ár hvert, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 116/2006. Vinna við úthlutun aflaheimilda hefjist ekki og henni ljúki ekki fyrr en í ágúst ár hvert. Því skipti ekki máli hvenær einstakar reglugerðir um aflatakmarkanir á einstökum tegundum væru settar fram að þeim tíma.

Úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða miðist við að þar sé um að ræða atvinnuréttindi í formi nýtingarréttar, þ.e. réttindi til að nýta hina sam eiginlegu auðlind með veiðum. Stefndandi hafi ekki að neinu leyti nýtt sjálfur til

veiða þá aflahlutdeild sem hann hafi fengið úthlutað heldur hafi hann framselt hana með sölu og leigu. Bótakrafa stefnanda byggðist eingöngu á því að hann hefði getað aflað sér meiri fjárverðmæta í forni söluhagnaðar og leigutekna ef hann hefði fengið meiri úthlutun. Stefnandi geti því ekki verið eiginlegur tjónþoli þar sem hann hafi ekki orðið fyrir tjóni sem hann krefjist bóta fyrir. Fyrir úthlutun hafi hann ekki átt þá aflahlutdeild sem hann krefjist bóta fyrir og heldur ekki nein verðmæti sem hann hafi látið af hendi í hennar stað, auk þess sem hann hafi ekki nýtt aflaheimildirnar sjálfur til veiða.

Stefndi telji að dómur Hæstaréttar í máli nr. 371/2005 hafi ekki fordæmisgildi í þessu máli. Þar hafi ekki verið leyst úr því hvort sýnt hefði verið fram á að tíma setning reglugerðarinnar hefði leitt til tjóns. Stefnandi í þessu máli hafi ekki sýnt fram á að hann hefði orðið fyrir tjóni vegna þess að hann hafi ekki getað stundað veiðar á grundvelli þeirra aflaheimilda sem hann telji að hann hefði orðið af við úthlutun samkvæmt reglugerðinni. Hann hafi öðlast aflareynslu með því að veiða skötuselinn sem meðafla sem metin hafi verið sem grundvöllur við úthlutun aflaheimilda í skötusel. Hann hafi aldrei nýtt þær aflaheimildir sjálfur eftir að úthlutun fór fram.

Útgáfa reglugerðar 416/2001 hafi ekki gefið stefnanda tilefni til að ætla að veiðar á skötusel yrðu ekki háðar aflatakörkunum. Hann hafi mátt búast við því að teknar yrðu upp aflatakmarkanir og ekki getað reitt sig á að tiltekin viðmiðunartímabil yrðu lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeilda ef til kvótasetningar kæmi. Hann hafi engar tilraunir gert til að afla sér upplýsinga um þetta áður en hann keypti umrædd veiðarfæri og hóf veiðarnar. Á því verði hann sjálfur að bera ábyrgð. Stefnandi hafi á engan hátt sýnt fram á að hann hafi hætt veiðum á skötusel vegna kvótasetningarinnar.

Stefnandi hafi sýnt tómlæti við að sækja hinn meinta rétt sinn. Hann hafi ekki gert formlegar athugasemdir við úthlutun Fiskistofu sem honum hafi verið tilkynnt um með bréfi 10. september 2001. Formleg bótakrafa hafi komið fram af hans hálfu eftir að framangreindur Hæstaréttardómur féll.

Stefndi hafni öllum bótakröfum stefnanda en ekki sé fallist á útreikning stefnanda á tjóninu sem hann telji sig hafa orðið fyrir. Við munnlegan málflutning kom fram að engar athugasemdir væru gerðar af hálfu stefnda við prósentur og hinn tölulega útreikning. Forsendum fyrir því að tjónið væri metið á þann hátt sem stefnandi gerði væri hins vegar mótmælt.

Verði bótaskylda talin fyrir hendi geti hún eingöngu gilt um þá nýtingu afla heimilda (aflahlutdeildar og aflamarks) sem stefnandi telji sig hafa orðið af en þá þurfi einnig að taka tillit til þess kostnaðar sem stefnandi hefði haft af slíkri nýtingu og veiðum. Stefnandi telji þó, að þar sem stefnandi hafi ekki nýtt aflaheimildirnar, geti ekki komið til greiðslu bóta til hans á þeim forsendum.

Verði hins vegar fallist á að leggja beri til grundvallar bótum mat á hvaða hagnað mætti ætla að stefnandi hefði getað haft af sölu aflaheimildanna verði að líta til þess að söluverð á aflahlutdeildum ráðist af markaðsaðstæðum og taki breytingum samkvæmt því. Verði fallist á að greiða stefnanda bætur fyrir söluverðmæti afla heimildanna beri að miða það við markaðsverð þeirra þegar úthlutun þeirra fór fram.

Aflamarki sé aðeins úthlutað til skips að við það sé þá bundin aflahlutdeild og að það sé skrásett á íslenska skipaskrá, sbr. 5. og 8. gr. laga nr. 38/1990. Óhjákvæmilega fylgi því nokkur kostnaður að uppfylla skilyrðin og beri að taka tillit til hans við ákvörðun bóta verði bótaskylda talin fyrir hendi. Möguleikar útgerða til að framselja aflamark skipa hafi verið háðir ýmsum takmörkunum lögum samkvæmt. Á hverju fiskveiðiári sé einungis heimilt samkvæmt 7. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990 að flytja af fiskiskipi aflamark, umfram aflamark sem flutt er til skips, sem nemi 50% af samanlögðu aflamarki sem fiskiskipi er úthlutað. Veði fiskiskip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð falli aflahlutdeild þess niður samkvæmt 5. mgr. sömu lagagreinar. Báðar reglurnar séu til þess fallnar að draga verulega úr möguleikum útgerða fiskiskipa til að hagnast á því að framselja það aflamark sem úthlutað sé til skipanna. Stefnandi hafi því ekki haft eins mikla möguleika á að afla sér tekna með leigu á aflamarki og hann geri kröfu um bætur fyrir. Þá eigi sömu sjónarmið við um leigu á aflamarki og gildi um sölu á aflahlutdeild. Verði fallist á bótaskyldu stefnda beri að miða við leiguverð á aflamarki á þeim tíma sem úthlutun fór fram. Samkvæmt þessu fallist stefndi ekki á útreikninga stefnda á leiguverði fyrir aflamark.

Stefndi mótmæli upphafstíma vaxta en stefnandi hafi sýnt tómlæti við að gera kröfur í málinu. Í vaxtakröfum stefnanda felist að hann telji sig eiga rétt á að fá greidda vexti fyrir sama tímabil og hann telji sig eiga rétt til að fá greiddar aðrar fjármagnstekjur af umræddum aflaheimildum, þ.e. söluhagnað og leigutekjur. Þá sé upphafstíma dráttarvaxta mótmælt með vísun til niðurlagsákvæðis 9. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001.

Niðurstaða

Í dómi Hæstaréttar 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 er rakið, að með reglugerð nr. 631/2001 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2001/2002 hafi eldri reglugerð nr. 416/2001 um leyfilegan heildarafla á fiskveiðiárinu 2001/2002 verið felld úr gildi. Sú breyting hafi meðal annars verið gerð, að takmörkun á leyfilegum heildarafla á nokkrum botnfisktegundum hafi með síðari reglugerðinni náð til tegunda sem hafi ekki áður verið bundnar ákvæðum um leyfilegan heildarafla. Meðal þeirra væru langa og keila. Reglugerðin var gefin út 16. ágúst 2001 en viðmiðunartímabil veiðireynslu skyldi samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni vera frá 1. júní 1998 til 31. maí 2001. Í niðurstöðu Hæstaréttar er vísað til þess að þegar leyfður heildarafla er í fyrsta sinn takmarkaður á tegund sjávardýra, sem ekki hafi verið áður háður slíkri takmörkun, skuli samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 úthluta aflahlutdeild á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Þetta ákvæði verði að skýra þannig, að það taki til þriggja síðustu ára fyrir setningu reglugerðar nr. 631/2001. Tveir og hálfur mánuður hafi liðið frá lokum viðmiðunartímabils veiðireynslu, sem úthlutun samkvæmt reglugerðinni skyldi reist á, til útgáfudags reglugerðarinnar. Ákvæði í reglugerðinni um lok viðmiðunartímabils veiðireynslu svo löngu fyrir útgáfudag hennar var því talið andstætt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 er leitt hafi til tjóns fyrir gagnáfrýjanda vegna veiðireynslu sem hann hefði aflað sér á tímabilinu frá 1. júní til 16. ágúst 2001. Með dóminum var viðurkennd skaðabótaskylda íslenska ríkisins á tjóni

gagnáfrýjanda vegna fyrirmæla bráðabirgðaákvæðis í reglugerð nr. 631/2001 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2001/2002 varðandi úthlutun aflahlutdeildar í löngu og keilu á grundvelli veiðireynslu sem gagnáfrýjandi hefði öðlast frá 1. júní til 16. ágúst 2001.

Veiðar á skötusel voru ekki bundnar ákvæðum um leyfilegan heildarafla fyrir en með reglugerð nr. 631/2001, en stefnandi hafði veitt skötusel áður en reglugerðin tók gildi. Hann fékk aflahlutdeild í samræmi við það, en hún var reiknuð á grundvelli veiðireynslu skips stefnanda á skötusel á tímabilinu 1. júní 1998 til 31. maí 2001 samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni. Sama regla gildir um það hvernig beri að ákveða viðmiðunartímabil, hvort sem um er að ræða úthlutun á aflahlutdeild í keilu, löngu eða skötusel. Verður með vísan til þess og framangreinds dóms Hæstaréttar að leggja til grundvallar við úrlausn málsins að ákvæðið í reglugerðinni hafi verið andstætt 1. mgr. 8. gr. þágildandi laga nr. 38/1990 er leitt hafi til tjóns fyrir stefnanda, sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á, þar sem ekki var tekið tillit til veiðireynslu skips stefnanda á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001 þegar stefnanda var úthlutað aflahlutdeild í skötusel fyrir fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003. Tilvísun stefnda til ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, sbr. 7. gr. laga nr. 129/2001, sbr. 2. mgr. XXVIII. gr., og aðrar málsástæður stefnda, sem að þessu lúta, þykja ekki breyta neinu varðandi þessa niðurstöðu. Af hálfu stefnda er því haldið fram að stefnandi hafi sýnt tómlæti við að sækja rétt sinn. Eins og málið liggur fyrir þykir þetta atriði ekki hafa áhrif á rétt stefnanda til bóta úr höndum stefnda.

Stefnandi hefur reiknað tjónið þannig að miðað er við missi á leigu eða sölu á aflahlutdeild sem hann hefði réttilega átt að fá ef tekið hefði verið tillit til veiði reynslu skipsins á tímabilinu 1. júní til 16. ágúst 2001 við úthlutun á aflaheimildum fiskveiðiárin 2001/2002 og 2002/2003. Telja verður að stefnandi hafi með þessum útreikningum og útskýringum á þeim sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir umræddu tjóni. Málsástæður stefnda um að tjónið hefði átt að meta á annan hátt eða taka tillit til kostnaðar þykja ekki nægilega rökstuddar og ber því að hafna þeim. Stefndi þykir heldur ekki hafa sýnt fram á að takmarkanir á framsali aflahlutdeildar geti haft áhrif í þessu sambandi við mat á tjóni stefnanda. Í því felst að líta verður svo á að stefnandi hafi haft heimildir samkvæmt lögnum til framsals á aflaheimildum á þann hátt sem gert er ráð fyrir í útreikningi á bótakröfu hans í málinu.

Með vísan til alls þessa ber að taka kröfur stefnanda til greina.

Kröfur stefnanda um vexti og dráttarvexti verða teknar til greina samkvæmt laga ákvæðum sem vísað er til af hálfu stefnanda og með vísan til 3. mgr. 5. gr. sömu laga, en ekki þykir ástæða til að ákveða annan upphafstíma dráttarvaxta en þann er liðinn var mánuður frá því að stefnandi krafði stefnda um bætur með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 27. desember 2006.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 1.300.000 krónur.

Dóminn kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D Ó M S O R Ð:

Stefnda, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Berghól ehf., 25.068.226 krónur með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2991 frá 21. nóvember 2003 til 27. janúar 2007, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags og 1.300.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Ingvarsdóttir