

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur fimmtudaginn 30. júní 2011 máli nr. E-1791/2011:

Sigurbjörn ehf.

(Jóhannes Bjarni Björnsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 8. þessa mánaðar, er höfðað 19. apríl 2011 af Sigurbirni ehf., Grund, Grímsey, gegn íslenska ríkinu.

Stefnandi krefst þess aðallega að viðurkennt verði með dómi að stefnandi sé óbundinn af banni við veiðum með dragnót í Skagafirði innan svæðis sem markast af línu sem dregin er á milli Ásnefs 65°56,5'N – 019°53,0'V og Þórðarhöfða 65°58,4'N – 019°29,7'V. Til vara krefst stefnandi þess að ógilt verði með dómi bann við veiðum með dragnót í Skagafirði innan svæðis sem markast af línu sem dregin er á milli Ásnefs 65°56,5'N – 019°53,0'V og Þórðarhöfða 65°58,4'N – 019°29,7'V samkvæmt veiðileyfi til dragnótaveiða fyrir Norðurlandi fiskveiðiárið 1. september 2010 til 31. ágúst 2011, útgefið af Fiskistofu til stefnanda 1. september 2010. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda og að honum verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins. Til vara krefst stefndi þess að málskostnaður verði látinn niður falla.

I.

Upphaf máls þessa er að rekja til fréttatilkynningar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins 15. janúar 2010 þar sem segir að sjávarútvegsráðherra

hafi ákveðið í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að setja af stað verkefni þar sem kannaðir verði kostir þess að veiðar afkastamikilla skipa á grunnslóð og inni á fjörðum verði takmarkaðar frá sem nú er. Sé markmiðið að treysta grunnslóðir sem veiðislóð fyrir smærri báta og umhverfisvæna veiði. Í þessu felist að við veiðar og nýtingu verði að gæta að verndun sjávarbotnsins og beita vistvænum veiðiaðferðum.

Með bréfi ráðuneytisins 29. apríl 2010 til hagsmunaaðila kemur fram að ráðherra áformi á grundvelli 8. gr. laga nr. 79/1997 að takmarka veiðar með dragnót á tilteknum svæðum fyrir Norðurlandi, nánar tiltekið í innanverðum Skagafirði, Húnafirði, Miðfirði og Hrútafirði. Hvað Skagafjörð áhræri sé lagt til að lína verði dregin yfir fjörðinn úr Ásnefi að vestan (65°56' N. brd og 19°53' V. lgd), utan við Drangey í norðurenda Þórðarhöfða (65°58'22 N. brd og 19°29' V. lgd), en innan þeirrar línu verði veiðar með dragnót óheimilar allt árið. Skyldu umsagnir berast til ráðuneytisins eigi síðar en 20. maí 2010.

Í annarri fréttatilkynningu ráðuneytisins frá 30. apríl sama ár er í upphafi vísað til þeirrar fyrri. Þá segir þar meðal annars að í alþjóðlegu samhengi liggi fyrir sú þróun að ríki leggi í sívaxandi mæli áherslu á vistvæna stjórnun hafsvæðanna, takmarkanir á notkun botnlægra veiðarfæra, verndun grunnslóðar og viðkvæmra hafsvæða og sé augljóst að aðhald á þessu sviði geti mögulega glætt veiði annars staðar vegna þeirra verndaráhrifa sem hér séu á ferðinni. Í ráðuneytinu liggi fyrir margvíslegar ályktanir heimamanna og sveitarstjórna og fjöldi undirskriftalista um verndun grunnslóðar. Að undanfögnu hafi verið unnið að tillögum sem miði að því að friða innri hluta flóa og fjarða fyrir veiðum með dragnót. Séu þær tillögur, sem nú séu settar fram, áfangi á þeirri leið að leggja mat á hvar heppilegast sé að draga línur um takmörkun veiða með dragnót með það að markmiði að auka friðun grunnslóðar fyrir dregnum veiðarfærum og jafnframt mæta kröfum heimaðila um verndun lífríkisins og skipulag hafsvæða. Sé hér átt við það sjónarmið að veiðum með ólíkum veiðarfærum, sem ekki fari saman, verði haldið aðskildum með skipulögðum hætti. Snúi tillögurnar nú að verndun grunnslóðar í Önundarfirði, Hrútafirði/Miðfirði, Húnafirði, Skagafirði og Seyðisfirði/Loðmundarfirði og byggji á 8. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands með síðari breytingum. Dragnót hafi í öndverðu verið ætluð til þess að veiða aðallega flatfisk, einkum skarkola, en hafi á seinni árum verið þróuð til þess að vera alhliða veiðarfæri á bolfisk. Þær tillögur, sem nú séu til umræðu, taki mið af því að veiðum með dragnót verði haldið áfram á vissum svæðum, en með breytingunum náist að fara bil beggja, þeirra sem vilji stöðva veiðar alfarið næst landi með dregnum veiðarfærum og þeirra sem vilji veiðar alls staðar í flóum og fjörðum með dragnót, allt til fjöru.

Í umsögn Farmanna- og fiskimannasambands Íslanda, Landssambands íslenskra útvegsmanna, Samtaka dragnótamanna, Sjómannasambands Íslands og VM-Félags vélstjóra og málmteknimanna 20. maí 2010, í tilefni af fyrrnefndu bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 29. apríl sama ár, kemur meðal

annars fram að tillögur um lokun sjö fjarða fyrir dragnót feli í sér verulega íþyngjandi takmarkanir eða útilokun aðila frá veiðum á umræddum svæðum. Varðandi norðursvæðið yrðu þrengingar vegna fyrirhugaðra lokana það miklar að hætta væri á því að þeir fáu bátar, sem eftir væru, myndu annað hvort flytja burt eða hætta. Yrði skaðinn hvað mestur fyrir Grímseyinga, en þaðan séu gerðir út þrjár dragnótabótar sem hafi yfir að ráða nánast öllu aflamarki í byggðarlaginu. Með þessu móti myndi atvinnuástand í byggðarlaginu versna og forsendum byggðar hraka. Var lagt til að tillögur ráðherra um lokun veiðisvæða fyrir dragnót yrðu dregnar til baka.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 31. maí 2010 út reglugerð nr. 475/2010 um bann við dragnótaveiðum þar sem allar dragnótaveiðar voru bannaðar á nánar tilgreindum sex svæðum frá 7. júní 2010 til og með 6. júní 2015, þar á meðal í Skagafirði. Banntímabilinu var breytt með reglugerð nr. 498/2010 á þann veg að bannið skyldi standa frá 1. september 2010 til 31. ágúst 2015. Með reglugerð 31. ágúst 2010 nr. 678/2010 um bann við dragnótaveiðum var reglugerð nr. 475/2010 felld úr gildi og allar dragnótaveiðar bannaðar á sex nánar tilgreindum svæðum á tímabilinu frá 1. september 2010 til 31. ágúst 2015. Tveimur ákvæðum reglugerðarinnar var síðan breytt með reglugerðum nr. 727/2010 og nr. 1069/2010. Allar reglugerðirnar voru settar með vísan til ákvæða laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, með síðari breytingum, án vísunar til einstakra ákvæða laganna, sbr. 3. gr. áðurgildandi reglugerðar um bann við dragnótaveiðum nr. 476/2010 og 3. gr. núgildandi reglugerðar um sama efni nr. 678/2010.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

II.

Af hálfu stefnanda er á því byggt að um dragnótaveiðar inni á fjörðum gildi sú almenna regla samkvæmt lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilögsögu Íslands, að slíkar veiðar séu aðeins heimilaðar skipum sem séu styttri en 42 metrar og hafi aflavísi sem sé lægri en 2500 og hafi fengið til þess leyfi Fiskistofu, sbr. 1. mgr. 6. gr. og 5. gr. laga nr. 79/1997.

Með 1. mgr. 6. gr. laganna hafi löggjafinn falið ráðherra að setja reglugerð þar sem nánar væri kveðið á um skilyrði fyrir veitingu leyfa af hálfu Fiskistofu. Í ákvæðinu sé ráðherra settur ákveðinn rammi varðandi þær heimildir til reglusetningar og kveðið á um að settar reglur verði að hafa að markmiði „að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna að teknu tilliti til veiða með öðrum veiðarfærum sem stundaðar eru á viðkomandi svæði“. Einnig sé ráðherra heimilt, að fenginni umsögn Hafrannsóknarstofnunar, að ákveða að dragnótaveiðar á tilteknum svæðum miði við nýtingu ákveðinnar fiskitegundar, en núgildandi reglur séu í reglugerð nr. 788/2006, með síðari breytingum.

Samkvæmt reglugerð um dragnótaveiðar séu leyfi til dragnótaveiða af þremur gerðum, almennt dragnótaleyfi, dragnótaleyfi til kolaveiða og dragnótaleyfi í Faxaflóa.

Hlutverk Fiskistofu sé að gefa út veiðileyfi á grundvelli reglugerðar nr. 788/2006 og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 97/1997. Í 1. mgr. 6. gr. nefndra laga sé Fiskistofu ekki falið hlutverk eða vald til þess að setja skilyrði eða ráða fyrirkomulagi dragnótaveiða, en það vald sé á hendi ráðherra.

Stefnandi byggir á því að réttur hans til að veiða með dragnót séu atvinnuréttindi sem njóti verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar, lög nr. 33/1944. Byggi stefnandi á því að ákvörðun ráðherra þess efnis að banna dragnótaveiðar inni á sjö fjörðum, fyrst samkvæmt reglugerð nr. 475/2010, en síðar samkvæmt reglugerð nr. 678/2010, með síðari breytingum, hafi verið ólöglegt og brotið gegn atvinnuréttindum stefnanda.

Svo sem fréttatilkynningar og tillaga ráðherra beri með sér sé tilefni bannsins að hrinda í framkvæmd stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í þá veru að takmarka veiðar afkastamikilla veiðarfæra á grunnslóð.

Stefnandi byggir á því að vilji ráðherra innleiða nýja stefnumörkun af hálfu ríkisstjórnar, sem feli í sér að settar verði frekari takmarkanir á heimildir til veiða með dragnót, hafi honum borið að gera það með því að leggja fram frumvarp til laga fyrir Alþingi sem yrði að samþykkja slíka stefnumörkun og frekari almennar takmarkanir á veiðar með dragnót. Með þessu fyrirkomulagi sé tryggt að geðþótti einstakra ráðherra geti aldrei verið grundvöllur að skerðingu atvinnuréttinda. Í hinni þinglegu meðferð mála felist að ekki verði undan því komist að fjalla um og færa rök fyrir því að skerðing á atvinnuréttindum standist þau skilyrði sem sé að finna í 75. gr. stjórnarskrárinnar að almannahagsmunir krefjist þess að skerðing atvinnuréttinda eigi sér stað. Almannahagsmunir af stjórn fiskveiða og verndun einstakra svæða fyrir veiðum hljóti að vera byggð á sjónarmiðum um fiskvernd eða fiskifræðilegum sjónarmiðum, það er að hagsmunir heildarinnar krefjist þess að réttindi einstakra aðila séu skert. Í máli þessu liggja fyrir að það sé mat Hafrannsóknastofnunar og þeirra vísindamanna sem hvað mest hafa metið áhrif dragnótaveiða á umhverfið að engin fiski- eða vistfræðileg rök séu fyrir þessu banni, heldur sé aðeins um að ræða innleiðingu á pólitísku markmiði eða stefnumörkun ríkisstjórnarinnar. Geti pólitísk markmið ráðherra eða stefnumörkun af hálfu ríkisstjórnar ekki orðið sjálfstæðar heimildir til takmörkunar á atvinnuréttindum. Telji stefnandi að þetta sé kjarninn í reglu 75. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi telji því að bann ráðherra við veiðum í innanverðum Skagafirði byggir ekki á löglegum grundvelli, jafnvel þótt talið yrði að það hefði

viðeigandi lagastoð.

Þá byggi stefnandi á því að reglugerð nr. 475/2010, um bann við veiðum inni á sjö fjörðum, hafi ekki tilhlýðilega lagastoð. Umrædd reglugerð hafi verið sett með vísan til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997, en heimildir ráðherra samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna til þess að setja reglur um skiptingu veiðisvæða milli veiðarfæra með því að banna veiðarfæri á ákveðnum svæðum í tiltekinn tíma séu ekki nánar útfærðar í ákvæðinu. Ákvæðið sé skýrt svo í greinargerð með frumvarpi til laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands:

„Ákvæði fyrri málsgreinar er samhljóða ákvæði 5. gr. laga nr. 81/1976 að öðru leyti en því að áður en ákvarðanir eru teknar um skiptingu veiðisvæða milli veiðarfæra með banni á notkun tiltekinna veiðarfæra á ákveðnu svæði er gert skylt að leita umsagnar samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla má að skipting veiðisvæðisins varði mestu hverju sinni. Hér er ekki um að ræða að slík skipting sé gerð í fiskverndunarskyni heldur fyrst og fremst til þess að koma í veg fyrir að veiðar með mismunandi veiðarfærum leiði til árekstra. Sams konar ákvæði laga nr. 81/1976 hefur einkum verið beitt varðandi setningu sérstakra línu- og netasvæða yfir vertíðarmánuðina fyrir Suðausturlandi.“

Með ákvæðinu sé ráðherra þannig fengin heimild til þess að skipta veiðisvæðum milli veiðarfæra til þess að koma í veg fyrir árekstra. Í ákvæðinu sé sérstaklega kveðið á um skyldu ráðherra til þess að leita álits hjá samtökum þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla megi að slík skipting varði mestu. Slíkt ákvæði um skyldu til að leita umsagnar, hagsmunaaðila eða deilenda, sé eðlileg í ljósi tilgangs ákvæðisins eins og hann sé skýrður í greinargerð með frumvarpi til laganna. Við túlkun á heimildum ráðherra samkvæmt ákvæðinu verði að hafa í huga að vafi um umfang heimilda ráðherra til að setja reglur sem skerða atvinnuréttindi skuli túlka borgurunum í hag, enda séu ákvæði stjórnarskrár sett til verndar þeim en ekki stjórnvöldum, sbr. H. 1988,1162.

Hæstiréttur hafi með dómum sínum síðustu áratuginna gert auknar kröfur til efnis og skýrleika þeirra heimilda sem löggjafinn fær ráðherra í hendur til að skerða atvinnuréttindi með reglugerð. Hefur komið fram í dómum Hæstaréttar að löggjafanum beri að mæla fyrir um þær meginreglur sem um beitingu heimildarinnar eiga að gilda og að í viðkomandi lagaákvæði verði að koma fram takmörk og umfang þeirrar réttarskerðingar sem talin er nauðsynleg og þar með heimil, sbr. meðal annars H. 1996, 2956 og H. 2000,1621.

Stefnandi telji að ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997 uppfylli ekki þær kröfur sem Hæstiréttur hafi gert til efnisinntaks lagaákvæða sem veita stjórnvöldum

heimild til þess að skerða atvinnuréttindi og verði bann við veiðum ekki byggt á því ákvæði.

Stefnandi telji einnig að heimildir ráðherra til að setja reglugerð á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997 séu bundnar við tilgang þess eins og honum er lýst í greinargerð, það er að beiting ákvæðisins sé aðeins heimil í því skyni að koma í veg fyrir árekstur á milli veiðarfæra og þá leysi hann úr slíkum vanda, væntanlega sem óhlutdrægur „úrskurðaraðili“, eftir að hafa kynnt sér sjónarmið þeirra sem hagsmuni eiga. Verði ákvæðinu ekki beitt til þess að innleiða nýja stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að banna afkastamikil veiðarfæri á grunnslóð.

Að síðustu byggji stefnandi einnig á því, verði ekki fallist á það sem að framan hefur verið rakið, að ráðherra hafi ekki uppfyllt áskilnað 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997, þess efnis að „leita álits samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla má að slík skipting veiðisvæða varði mestu hverju sinni“ og því ekki uppfyllt skilyrði til þess að setja reglugerð. Telji stefnandi að ákvæðið vísi til svæðisbundinna hagsmunasamtaka, en ekki landssamtaka viðkomandi aðila.

Þá telji stefnandi að fyrir liggja að þau landssamtök sjómanna- og útgerðarmanna, sem málið varði og hafi innan sinna vébanda aðila sem hafi dragnótaveiðar að atvinnu, hafi lagst gegn áformum ráðherra um bann við dragnótaveiðum. Byggi stefnandi á því að ráðherra hafi að lögum haft skyldu til að taka tillit til þessara álita og hafi, með því að hunsa þau, ekki staðið rétt að undirbúningi og setningu umræddra reglugerða. Auk þess hafi beiðni um álit ekki snúið að því hvernig leysa ætti úr eða koma í veg fyrir árekstur á milli veiðarfæra, heldur að því með hvaða hætti skyldi staðið að innleiðingu á nýrri stefnumörkun ríkisstjórnarinnar. Til grundvallar reglunum hafi þannig ekki legið sá hlutlægi undirbúningur, sem ákvæðið geri ráð fyrir, og því hafi reglugerð ráðherra um bann við dragnótaveiðum ekki viðhlítandi lagastöð.

Stefnandi bendi á að í 9. gr. laga nr. 79/1997 sé að finna ákvæði þar sem löggjafinn hafi veitt ráðherra heimild til þess að setja í reglugerð ákvæði um tiltekin friðunarsvæði, tímabundið eða ótímabundið, í því skyni að sporna við veiðum sem geti talist skaðlegar með tilliti til hagkvæmrar nýtingar og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að sporna við skaðlegum veiðum. Að baki slíku banni þurfi að liggja vísindaleg rök og sé ráðherra skylt að leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar áður en hann beitir heimildinni. Telji stefnandi fullvíst að heimild ráðherra til að beita þessu ákvæði sé bundin því skilyrði að sýnt sé fram á að tiltekna veiðar séu skaðlegar og að Hafrannsóknastofnun taki undir slíkt mat. Stefnandi telji að ráðherra hafi, með setningu reglugerða þar sem hann bannar veiðar með dragnót meðal annars á tilteknum svæðum í Skagafirði í því skyni að vernda „grunnslóð“, farið fram hjá ákvæðum 9. gr. og þannig ekki uppfyllt þau efnislegu skilyrði sem löggjafinn hafi sett sem skilyrði fyrir því að ráðherra sé heimilt að setja ákvæði í

reglugerð um sérstök friðunarsvæði. Hafi ráðherra gert þetta með því að leitast við að fella heimild til setningar reglugerðarinnar undir 8. gr. laga nr. 97/1997 og telji sig þannig lausan undan efnisskilyrðum 9. gr.

Fiskistofa hafi tekið upp í almennt leyfi til dragnótaveiða fyrir Norðurlandi til stefnanda fyrir fiskveiðiárið 1. september 2010 - 13. ágúst 2011 ákvæði úr reglugerð nr. 475/2010 um bann við dragnótaveiðum í Skagafirði innan línu sem markast á milli Ásnefs og Þórðarhöfða út frá tilgreindum staðarpunktum. Byggi stefnandi á því að í veiðileyfi Fiskistofu sé að þessu leyti aðeins að finna lýsingu á þeim takmörkunum á heimildum til dragnótaveiða sem Fiskistofa telji að séu í gildi samkvæmt reglugerðum ráðherra, en ekki sé um að ræða sjálfstæða ákvörðun eða valdbeitingu af hálfu Fiskistofu, enda búi Fiskistofa ekki yfir slíkum valdheimildum. Telji stefnandi það meðal annars sjást í því að ráðherra telji sig hafa fullt vald yfir því að stækka og minnka veiðisvæði fyrir dragnót án tillits til efnisatriða að þessu leyti í útgefnum veiðileyfum Fiskistofu, sbr. ákvæði reglugerðar nr. 678/2010, sbr. 2. tölulið 1. mgr. 1. gr., þar sem ráðherra dragi tímabundið úr banni við veiðum í Skagafirði. Hafi breyting ráðherra á efnisatriðum, er lutu að heimildum til dragnótaveiða, ekki orðið Fiskistofu tilefni til að breyta texta í leyfum til dragnótaveiða fyrir Norðurlandi.

Í 6. gr. laga nr. 97/1997 sé Fiskistofu falið það hlutverk að gefa út leyfi til dragnótaveiða á grundvelli reglna sem ráðherra skuli setja með reglugerð. Reglugerð um dragnótaveiðar sé nr. 788/2006 og veiti Fiskistofa leyfi til dragnótaveiða á grundvelli hennar. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar hafi ráðherra kveðið á um að Fiskistofa megi í dragnótaleyfum, sem gefin eru út á grundvelli laganna, takmarka veiðiheimildir innan hvers svæðis. Séu heimildir, sem ráðherra veitir Fiskistofu, að þessu leyti viðtækari en Alþingi veitir ráðherra í 6. gr., auk þess sem lagagreinin áskilji að markmið reglna sé ávallt það að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna. Í þessu sambandi skuli einnig tekið fram að Fiskistofa stundi ekki rannsóknir eða búi yfir fiskifræðilegum upplýsingum. Fiskistofa sé stjórnarsýslustofnun sem annist um útgáfu leyfa til fiskveiða og eftirlit, auk þess að annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði sjávarútvegsmála, sbr. lög nr. 36/1992. Stefnandi telji því að Fiskistofa hafi ekki heimild að lögum til þess að banna dragnótaveiðar á tilteknum svæðum og að ráðherra hafi ekki verið heimilt að veita Fiskistofu slíkt vald.

Stefnandi byggi einnig á því að verði talið að ráðherra sé heimilt að framselja vald til reglusetningar samkvæmt 6. gr. laga nr. 79/1997 til Fiskistofu, til þess að ákveða að leyfin skuli vera bundin skilyrðum um veiðisvæði, séu heimildir Fiskistofu bundnar sömu takmörkunum og heimildir ráðherra og verða að hafa það að markmiði að „stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna, að teknu tilliti til veiða með öðrum veiðarfærum sem stunda veiðar á viðkomandi svæði“. Sé því haldið fram að Fiskistofa búi yfir slíkum sjálfstæðum heimildum til að afmarka sérstök friðunarsvæði fyrir dragnótaveiðum telji stefnandi beitingu þeirrar heimildar bundna því skilyrði að Fiskistofa sýni fram á að um nauðsynlega takmörkun sé að

ræða og að hún leiði til hagkvæmari nýtingar á fiskistofnum. Ráðherra hafi ekki sótt stöð í ákvörðun sína, um að banna dragnótaveiðar í Skagafirði og á svæðum, til 6. gr. laga nr. 79/1997 og engin rök hafi verið færð fram í þá veru af hálfu ráðherra. Stefnandi telji einnig óhugsandi að Fiskistofa geti tekið sjálfstæða ákvörðun um friðunarsvæði, enda búi hún ekki yfir upplýsingum eða þekkingu til að taka slíkar ákvarðanir og falli þær utan hlutverks hennar eins og það sé skilgreint í lögum nr. 36/1992.

III.

Af hálfu stefnda er því eindregið vísað á bug að bann við dragnótaveiðum innan þess svæðis, sem tilgreint sé í dómkröfum stefnanda, feli í sér að brotið sé gegn atvinnuréttindum hans sem njóti verndar samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar sé öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Bann við dragnótaveiðum innan þess svæðis sem tilgreint er í dómkröfum stefnanda eigi sér ótvíræða stöð í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í upphafi sé nauðsynlegt að rekja þau ákvæði laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem þýðingu hafi í máli þessu.

Samkvæmt 1. gr. laganna sé tilgangur þeirra að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í 1. másl. 1. mgr. 5. gr. laganna sé kveðið á um bann við veiðum íslenskra skipa með botnvörpu, flotvörpu og dragnót í fiskveiðilandhelgi Íslands nema á þeim veiðisvæðum og veiðitímum sem tilgreind eru í greininni, enda undanþiggi ráðherra ekki tiltekin svæði slíkum veiðum.

Alveg sé ljóst af ákvæðum 5. gr. laganna að veiðar með dragnót séu óheimilar nálægt landi, þar á meðal fyrir öllum Skagafirði og þar með innan þess svæðis sem tiltekið sé í aðal- og varakröfu stefnanda. Af ákvæði 1. mgr. og A. liðar 8. mgr. 5. gr. laganna leiði þannig beinlínis að stefnanda sé með lögnum sjálfum bannaðar dragnótaveiðar innan þess svæðis sem dómkröfur hans taki til. Fáist ekki annað séð en að þegar af þeirri ástæðu beri að sýkna af kröfum stefnanda.

Löggjafinn hafi tekið skýra afstöðu til þess að það séu almannahagsmunir að skipta veiðisvæðum í landhelgi Íslands milli veiðarfæra án tillits til fiskifræðilegra og fiskverndarsjónarmiða þannig að veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót skuli vera óheimilar nálægt landi. Veiðar með dragnót nær landi en heimilaðar séu samkvæmt 8. mgr. 5. gr. séu óheimilar nema samkvæmt sérstökum veiðileyfum er byggja á undanþáguákvæði 1. mgr. 6. gr. laganna um dragnótaveiðar nær landi. Samkvæmt þeirri grein geti ráðherra sett almennar og svæðisbundnar reglur í því

skyni að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna, að teknu tilliti til veiða með öðrum veiðarfærum sem stundaðar eru á því svæði. Af ákvæði 1. mgr. 6. gr. og 5. gr. laganna leiði því að það sé á valdi ráðherra að setja reglur um það hve nálægt landi sé heimilt að veiða með dragnót, þar á meðal með tilliti til skiptingar veiðisvæða milli veiðarfæra, án tillits til fiskifræðilegra eða fiskverndarsjónarmiða.

Reglugerðir um bann við dragnótaveiðum, sbr. reglugerð nr. 475/2010, sbr. nú reglugerð nr. 678/2010, hafi verið settar í kjölfar verkefnis þar sem kannaðir hafi verið kostir þess að veiðar afkastamikilla skipa á grunnslóð og inni á fjörðum yrðu takmarkaðar frá því sem verið hefði með því markmiði að hlúa að uppeldisstöðvum fiskitegunda á grunnslóð og treysta hana sem veiðislóð fyrir smærri báta. Að verkefni þessu hafi vissulega verið unnið í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um framangreind atriði, en jafnframt hafi verið litið til ályktana og beiðna frá ýmsum aðilum og sveitarfélögum út um allt land er lotið hafi að nauðsyn þess að vernda grunnslóð, það er ákveðin svæði innan fjarða eða heilu firðina, fyrir afkastamiklum veiðarfærum. Stefna ráðherra í þessu máli hafi verið sjálfbær og siðferðilega ábyrg nýting lífrænna auðlinda. Hafi markmiðið verið að auka friðun grunnslóðar fyrir dregnum veiðarfærum og jafnframt að mæta kröfum heimaaðila um skipulag hafsvæða, meðal annars þeim sjónarmiðum að veiðum með ólíkum veiðarfærum, sem ekki færu saman, yrði haldið aðskildum með skipulögðum hætti.

Dragnót hafi í upphafi verið ætlað að veiða flatfisk, einkum skarkola, sem lítið veiðist í önnur veiðarfæri, en á seinni árum hafi veiðarfærið verið þróað til að vera alhliða veiðarfæri til veiða á bolfiski og hafi slíkar bolfiskveiðar verið stundaðar með dragnót í flóum og fjörðum allt upp í fjöru. Sem dæmi um það megi nefna að þegar veiði í innri hluta Skagafjarðar sé skoðuð hafi komið í ljós að veiði á flatfiski sé einvörðungu lítið hlutfall af heildarveiðinni á þessu svæði, eða innan við 10%. Hafi bolfiskur, einkum ýsa, verið undirstöðuafl í veiðinni á þessu svæði, eða um 2000 tonn á árabílinu 2005-2009. Á sama tímabili hafi þorskur verið um 330 tonn og flatfiskur um 180 tonn á því svæði sem bannið taki til. Bann við veiðum með dragnót á innri hluta Skagafjarðar hafi því fyrst og fremst áhrif á ýsu og þorskveiði. Bolfiskur sé samkvæmt aflatölum uppistaðan í afla fengnum í dragnót á þessu svæði og sé aflinn aðallega þorskur og ýsa. Mjög lítið hafi veiðst af flatfiski á þessu svæði. Það séu því lítil rök fyrir því að veita undanþágu og heimila dragnótaveiðar á innanverðum Skagafirði á þeim grundvelli að það sé nauðsynlegt svo unnt sé að veiða flatfisk.

Þessi takmörkun dragnótaveiða á innfjörðum sé byggð á því að takmörkun sé jákvæð, meðal annars vegna stýringar milli mismunandi veiðiaðferða og fyrir uppeldis- og hrygningarslóðir innan flóa og fjarða samkvæmt samantekt sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 1. júní 2010 og svari ráðherra á Alþingi við fyrirspurn nafngreinds alþingismanns. Bann við dragnótaveiðum á innfjörðum sé ekki nýtt af nálinni og dragnótaveiðar hafi lengi verið bannaðar á innanverðum Faxaflóa og Hvalfirði, sem og á innanverðum Breiðafirði, þar sem

slíkar veiðar hafi verið bannaðar í áratugi að tillögu og samkvæmt samdóma áliti Breiðfirðinga. Þá hafi margir firðir verið lokaðir fyrir veiðum með dragnót á mismunandi tímum, svo sem Eyjafjörður, Ólafsfjörður, Vopnafjörður, Skjálfaflói innanverður, Þistilfjörður og fleiri. Í þeim tilfellum hafi meðal annars verið talið jákvætt að fara að tillögum heimamanna um takmörk afkastamikilla veiðarfæra í þessum fjörðum og að bann við veiðum með dragnót myndi stuðla að viðhaldi fiskistofna innan fjarðanna. Banni við veiðum með dragnót á þessu svæði í Skagafirði hafi meðal annars verið ætlað að stuðla að verndun og uppbyggingu á bolfiski á umræddu svæði í samræmi við óskir heimamanna, en ráðuneytinu hafi borist meðal annars undirskriftir um 600 aðila frá Skagafirði í þessa veru samkvæmt greinargerð þess frá 29. apríl 2010 vegna tillanga ráðherra um takmarkanir á veiðum með dragnót í sjö fjörðum á Vestfjörðum, Norðurlandi og Austfjörðum. Þá hafi verið talið eðlilegt í þessum efnum að náttúran njóti vafans og almenna reglan sé að togveiðar séu ekki heimilar innan þriggja til tólf sjómílna frá landi, sbr. 5. gr. laga nr. 79/1997. Dragnót hafi síðan verið undanþegin með sérstökum leyfum er heimila veiðar með dragnót nær landi.

Dragnót sé í dag mjög öflugt veiðarfæri sem fari yfir stórt svæði í hverju kasti og þekkt sé að dragnótarveiði í einum firði sé oft aðeins góð í stuttan tíma í senn, en síðan þurfi að hvíla viðkomandi fjörð fyrir slíkri veiði svo aftur verði unnt að veiða þar. Dragnótin hafi því reynst hafa tímabundna uppþurrkun miða á innfjörðum í för með sér og slíkt hafi illa samrýmst veiðum skipa með önnur veiðarfæri á sama svæði.

Telja verði líklegt að bann við dragnótaveiðum efli fiskistofna á þeim svæðum, sem bannið nái til, og þar með fiskgengd bæði innan og utan þeirra friðunarlína sem bann við veiðum með dragnót tiltaki sem aftur leiði til þess að bolfisk- og flatfiskafli í utanverðum fjörðunum muni aukast þegar frá líður.

Með umræddu banni við dragnótaveiðum innan til í Skagafirði sé ekki gengið á atvinnurétt stefnanda með þeim hætti að það varði við 75. gr. stjórnarskrárinnar. Það bann við dragnótveiðum á innanverðum Skagafirði sem umræddar reglugerðir kveði á um, sbr. nú reglugerð nr. 678/2010, setji stefnanda skorður við dragnótaveiðum á umræddu svæði. Þær takmarkanir séu meðal annars ákvarðaðar af tilliti til sjónarmiða sem augljóst sé að falli undir það að teljast almannahagsmunir, það er skiptingu veiðisvæða milli veiðarfæra og að efla vöxt og viðgang fiskistofna og tryggja sjálfbærni í fiskveiðum á þessu svæði sem öðrum við Ísland. Þá girði umrætt bann við veiðum með dragnót ekki fyrir möguleika stefnanda á að stunda þá atvinnu sína sem felist í dragnótaveiðum hans. Ýsu og þorskveiði sé eftir sem áður hægt að sækja með dragnót utar í Skagafirði og þar sé ekki bann við dragnótaveiði. Aukist fiskgengd á nýjan leik á innri hluta Skagafjarðar megi auk þess telja líklegt að haustveiði aukist að nýju utar í firðinum þar sem dragnótaveiðar eru heimilaðar.

Af hálfu stefnda sé talið að uppfyllt sé það skilyrði að almannahagsmunir krefjist þess að réttindi einstakra aðila til dragnótaveiða á innfjörðum séu takmörkuð. Umrætt bann sé bæði tímabundið og svæðabundið og markmið þess samrýmist fyllilega þeim tilgangi er greini í 1. gr. laga nr. 79/1997 „að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.“ Umræddar reglugerðir byggja því bæði á lögmætum grundvelli og hafi viðeigandi lagastoð.

Því sé eindregið vísað á bug sbr. það sem að framan sé rakið, að reglugerð nr. 475/2010, sbr. nú reglugerð nr. 678/2010, um bann við dragnótaveiðum, hafi ekki tilhlýðilega lagastoð. Þá sé það ekki rétt hjá stefnanda að umræddar reglugerðir hafi einvörðungu verið settar með vísan til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997, með síðari breytingum. Þá fái þau sjónarmið stefnanda að það ákvæði takmarkist nánast við að skera úr um ágreining, sem upp sé risinn vegna mismunandi veiðarfæra, hvorki stoð í orðalagi ákvæðisins né í greinargerð er fylgdi því ákvæði í frumvarpi að lögunum. Eins og skýrlega komi fram í áðurgreindum reglugerðum um bann við dragnótaveiðum séu þær settar samkvæmt ákvæðum laga nr. 79/1997. Reglugerðirnar sæki því lagastoð í viðeigandi ákvæði laga nr. 79/1997, án þess að þau séu tilgreind sérstaklega, en þar komi einkum til skoðunar ákvæði 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. laganna.

Tilgangur reglugerðanna sé, eins og áður segi, að banna notkun tiltekins veiðarfæris, dragnótar, tímabundið á ákveðnu svæði nær landi en 5. gr. laganna leyfir þar sem þær hafi áður verið heimilaðar á grundvelli undanþáguákvæðis 1. mgr. 6. gr. laganna með sérstökum veiðileyfum. Með reglugerðunum sé um að ræða ákveðna skiptingu veiðisvæðisins milli veiðarfæra. Það sé meðal annars gert í því skyni að stuðla að hagkvæmri nýtingu nytjastofna á innfjörðum þeim, sem reglugerðirnar taki til, sem og varðveislu þess hafsvæðis sem að mati ráðuneytisins sé viðkvæmt fyrir veiðum með dragnót vegna mikillar yfirferðar veiðarfærisins og getu þess til tímabundinnar uppþurrkunar fiskistofna á svæðinu.

Að mati stefnda séu uppfyllt þau skilyrði sem rakin séu í 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. fyrir setningu þeirra reglugerða, er mál þetta varða, og leiki enginn vafi á um heimild ráðherra til að banna notkun ákveðinna veiðarfæra, svo sem dragnótar, á grundvelli þessara lagaákvæða. Telji stefndi lagaákvæðin vera nægjanlega skýra lagaheimild til að kveða á um með reglugerð bann við dragnótaveiðum á tilteknum svæðum um tiltekinn tíma og í tilteknu skyni. Telji stefndi að löggjafinn hafi mælt með fullnægjandi hætti fyrir um þær meginreglur sem gildi um beitingu heimildar samkvæmt umræddum lagaákvæðum.

Þeirri fullyrðingu stefnanda að ekki hafi verið uppfylltur áskilnaður 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997, þess efnis að leita álits samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla mætti að skipting veiðisvæða varði mestu og því séu ekki uppfyllt skilyrði til þess að setja umræddar reglugerðir, sé eindregið vísað á bug. Ekki sé heldur á það fallist með stefnanda að ákvæðið vísi til svæðisbundinna hagsmunasamtaka fremur en landssamtaka viðkomandi aðila.

Ráðuneytið hafi vandað til undirbúnings setningar umræddra reglugerða og gefið öllum þeim, sem kynnu að eiga hagsmuna að gæta, kost á að gera athugasemdir við tillögur ráðuneytisins að takmörkunum á veiðum með dragnót á þeim svæðum sem reglugerðirnar tilgreina. Ráðuneytið hafi auglýst með fréttatilkynningu nr. 3/2010 frá 15. janúar 2010 að sett hefði verið af stað verkefni þar sem kannaðir yrðu kostir þess að veiðar afkastamikilla skipa á grunnslóð og inni á fjörðum yrðu takmarkaðar í því augnamiði meðal annars að treysta grunnslóðir sem veiðislóð fyrir smærri báta og umhverfisvæna veiði. Með bréfi 29. apríl 2010 hafi fjölmörgum aðilum, þar með töldum hagsmunaaðilum, verið kynntar þær takmarkanir sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra áformaði að gerðar yrðu á veiðum með dragnót. Með fréttatilkynningu ráðuneytisins nr. 27/2010 frá 30. apríl 2010 hafi síðan verið kynntar nýjar tillögur um verndun grunnslóðar í sjö fjörðum. Ráðuneytið hafi óskað eftir skriflegum athugasemdum frá samtökum og hagsmunaaðilum á viðkomandi svæði við tillögunum, auk þess sem þær hafi jafnframt verið settar á vefsvæði ráðuneytisins þar sem öllum öðrum hafi verið gefinn kostur á því að koma á framfæri athugasemdum við tillögurnar. Skyldi það gert skriflega og fyrir 20. maí 2010. Hafi þannig verið veittur þriggja vikna frestur til athugasemda og allir átt kost á því að koma athugasemdum sínum á framfæri við ráðuneytið. Þá hafi átt sér stað nokkur samskipti milli ráðuneytisins og dragnótamanna á tímabilinu frá setningu reglugerðar nr. 475/2010 til setningar reglugerðar nr. 678/2010 og ráðuneytið fundað með dragnótamönnum í ágúst 2010 og í kjölfar þess fundar hafi verið gefin út síðastgreind reglugerð nr. 678/2010 þar sem að nokkru leyti hafi verið komið til móts við sjónarmið dragnótaveiðimanna og aftur með breytingum á 6. tölulið og 3. tölulið 1. gr., sbr. reglugerðir nr. 727/2010 og 1069/2010.

Fyrrgreindar tillögur hafi meðal annars verið sendar til Landssamtaka íslenskra útvegsmanna, Félags dragnótamanna og Landssambands smábátæigenda. Hafi ráðuneytið gengið út frá því sem vísu að félagar í útvegsmannafélögum þeirra báta, sem tillögurnar beindust gegn, væru félagar í einhverjum af fyrrgreindum heildarsamtökum, en þar fyrir utan hafi tillögurnar verið aðgengilegar á vef ráðuneytisins, gefin hafi verið út sérstök fréttatilkynning og allir átt þess kost að koma umsögn sinni til ráðuneytisins. Þá hafi þessar tillögur vakið athygli í fjölmiðlum og því vart farið fram hjá neinum sem töldu sig eiga hagsmuna að gæta.

Þeirri fullyrðingu stefnanda, að ekki hafi legið sá hlutlægi undirbúningur til grundvallar reglugerðunum sem ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997 geri ráð

fyrir, sé eindregið vísað á bug. Í fyrrgreindum tillögum ráðuneytisins um takmarkanir við veiðum með dragnót hafi verið gerð fullnægjandi grein fyrir tilurð og tilgangi þessara tillagna. Þar komi meðal annars fram að þessar tillögur væru áfangi á þeirri leið að leggja mat á hvar heppilegast væri að draga línur um takmörkun veiða með dragnót, með það að markmiði að auka friðun grunnslóðar fyrir dregnum veiðarfærum og jafnframt mæta kröfum heimaaðila um skipulag hafsvæða. Sérstaklega hafi verið tekið fram að hér væri átt við það sjónarmið að veiðar með ólíkum veiðarfærum sem ekki fari saman verði haldið aðskildum með skipulögðum hætti. Þessar tillögur hafi meðal annars lotið að því hvernig leysa ætti úr eða koma í veg fyrir árekstur veiðarfæra og sé það mat ráðuneytisins að uppfylltur hafi verið sá hlutlægi undirbúningur til grundvallar reglunum sem ákvæði þeirra lagagreina, sem reglugerðirnar sækja lagastoð sína til, geri ráð fyrir.

Stefndi hafni þeim sjónarmiðum stefnanda að ráðherra hafi að lögum verið skylt að fara eftir þeim álitum er honum bærust og einnig sé því hafnað að álit þessi hafi verið hunsuð. Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997 sé tiltekið að leita skuli álits samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla meggi að skipting veiðisvæða varði mestu hverju sinni. Þar sé hins vegar ekki kveðið á um neina skyldu ráðherra til að hlíta álit þessara aðila. Sama gildi um umsögn Hafrannsóknarstofnunar, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna, þegar sú lagagrein eigi við. Þá verði ekki séð að í öðrum ákvæðum laga þessara né í öðrum lögum sé að finna ákvæði er skyldi ráðherra til að hlíta álit umsagnaraðila um tillögur ráðuneytisins eða taka tillit til þeirra áður en hann tekur ákvörðun um hvaða leið skuli farin við setningu reglugerðar í kjölfar þessara tillagna. Ráðuneytinu hafi borist umsagnir og álit fjölmargra aðila, meðal annars landssamtaka sjómanna og útgerðarmanna, við þeim tillögum sem hafi verið grundvöllur þeirrar reglugerðarsetningar sem mál þetta varði. Þá hafi legið fyrir ályktanir og undirskriftir ýmissa aðila og sveitarfélaga um verndun grunnslóðar. Efni umsagnanna og álit fyrrgreindra aðila hafi verið á ýmsa vegu. Sumir hafi verið mjög andsnúnir tillögunum, en aðrir fylgjandi. Hafi ráðuneytið reynt eftir föngum að taka tillit til þeirra sjónarmiða er fram komu.

Þær umsagnir og álit er ráðuneytinu bærust hafi ýmist verið meðmælt eða andvíg þeim tillögum sem ráðuneytið hafði kynnt og aðilum gefist kostur á að gera athugasemdir við. Þar sem engar tillögur hafi borist um að breyta þeim línur, sem afmörkuðu lokun innfjarða í þeim fjörðum sem tillögurnar lutu að, hafi ekki verið gerðar breytingar um það efni af hendi ráðuneytisins við setningu reglugerðar nr. 475/2010. Eina tillagan, sem borist hafi frá Félagi dragnótamanna, hafi verið að ráðherra hætti alfarið við öll áform um að loka fjörðunum sjö fyrir dragnótaveiðum og á þá tillögu hafi ekki verið fallist.

Um mitt sumar 2010 og aftur um haustið eftir setningu reglugerðar 678/2010 hafi komið fram óskir og efnislegar ábendingar á fundum með einstaka dragnótamönnum um breytingar á línur í nokkrum fjörðum sem orðið hafi verið við. Engar slíkar óskir hafi hins vegar borist varðandi Skagafjörð.

Eins og áður segi hafi ráðherra haft heimild til fyrrgreindrar reglugerðarsetningar á grundvelli þeirra laga sem vísað hafi verið til. Ráðherra hafi ákvörðunarvald um og beri lagalega og pólitíska ábyrgð á þeirri ákvörðun að banna dragnótaveiðar á þeim svæðum sem tilgreind eru í reglugerðinni, þar með töldum Skagafirði. Sú ákvörðun hans hafi verið reist á gildum, málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og sé ekki unnt að fallast á þá fullyrðingu stefnanda að ekki hafi verið staðið rétt að undirbúningi og setningu umræddra reglugerða.

Þeirri fullyrðingu stefnanda sé alfarið hafnað að ráðherra hafi við setningu umræddra reglugerða verið að fara fram hjá ákvæði 9. gr. laga nr. 79/1997 til að komast fram hjá þeim skilyrðum sem gerð séu samkvæmt þeirri grein um að sýnt sé fram með vísindalegum rökum að tiltekna veiðar séu skaðlegar með því að leitast við að fella heimild til setningar reglugerðanna undir 8. gr. og telja sig þannig lausan undan efnisskilyrðum 9. gr. Eins og áður sé rakið sækir reglugerðirnar lagastoð sína til ákvæða laga nr. 79/1997 og þar með talið bæði til 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. laganna. Sé vísað til þess sem áður segi um það atriði.

Vegna umfjöllunar stefnanda um bann við dragnótaveiðum innan viðmiðunarlínu sem tilgreint sé undir bannsvæðum í 4. tölulið 3. mgr. í veiðileyfi hans til dragnótaveiða vegna Þorleifs EA 88 og þá umfjöllun hans að Fiskistofa hafi ekki heimild að lögum til að banna dragnótaveiðar á tilteknum svæðum né hafi ráðherra heimild til að veita Fiskistofu slíkt vald, skuli tekið fram að Fiskistofu hafi af hálfu ráðherra eða ráðuneytis ekki verið falið að banna sjálfstætt dragnótaveiðar á tilteknum svæðum. Fiskistofa gefi út leyfi til veiða með dragnót á grundvelli laga nr. 79/1997 og reglugerðar nr. 788/2006 um dragnótaveiðar. Fiskistofa hafi tekið upp í almennt leyfi til dragnótaveiða fyrir Norðurlandi til stefnanda fyrir yfirstandandi fiskveiðiár 2010/2011 ákvæði úr þágildandi reglugerð nr. 475/2010 um bann við dragnótaveiðum og tiltekið þau svæði sem bann samkvæmt reglugerðinni nærði til. Fiskistofa hafi því ekki í því tilviki, sem hér um ræðir, tekið sjálfstæða ákvörðun um að banna dragnótaveiðar á því svæði sem tilgreint er í dómkröfum stefnanda, heldur hafi það bann grundvallast á ákvæði 2. töluliðar 1. gr. reglugerðar nr. 475/2010, sbr. nú 2. tölulið 1. gr. reglugerðar nr. 678/2010.

Eins og áður segi hafi ráðherra hvorki framselt vald til reglusetningar samkvæmt 6. gr. laga nr. 79/1997 til Fiskistofu né sé bannákvæði í 4. tölulið 3. mgr. dragnótaveiðileyfis stefnanda á yfirstandandi fiskveiðiári á því reist. Sé því ekki þörf frekari umfjöllunar um það atriði né um ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 788/2006 um dragnótaveiðar sem kveði á um heimildir til að takmarka veiðiheimildir innan hvers svæðis í dragnótaveiðileyfi. Fáist ekki séð að umfjöllun stefnanda um þessi atriði geti í ljósi ágreiningsefna og dómkrafa stefnanda í máli þessu haft neina þýðingu fyrir niðurstöðu máls þessa umfram það sem að framan greini.

Samkvæmt framangreindu fá ekki staðist þau sjónarmið stefnanda að ákvörðun ráðherra um að banna dragnótaveiðar inni á sjö fjörðum samkvæmt reglugerð nr. 475/21010 og nú reglugerð nr. 678/2010 hafi verið ólöglegt og brotið gegn atvinnuréttindum hans andstætt 75. gr. stjórnarskrár. Umræddar reglugerðir hafi fulla lagastoð og til grundvallar setningu þeirra af hálfu ráðherra hafi bæði legið lögmætar og málefnalegar forsendur. Beri þannig að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda í máli þessu.

IV.

Ekki verður fallist á með stefnanda að þær takmarkanir, sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 678/2010, brjóti í bága við atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, enda eru með reglugerðinni á engan hátt settar skorður á almenna heimild manna til að mega hafa atvinnu af fiskveiðum.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, er tilgangur laganna að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í 1. mgr. 5. gr. laganna er mælt svo fyrir að íslenskum skipum séu bannaðar veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót í fiskveiðilandhelgi Íslands, nema á þeim veiðisvæðum og veiðitímum, sem tilgreind eru í lagagreininni, enda undanþiggi ráðherra ekki tiltekin svæði slíkum veiðum. Þá segir í 1. mgr. 6. gr. sömu laga að þrátt fyrir 5. gr. sé heimilt að leyfa veiðar með dragnót nær landi en um ræðir í 5. gr. samkvæmt sérstökum leyfum Fiskistofu, en aðeins sé heimilt að veita leyfi skipum styttri en 42 metrar, enda séu þau með aflvísi lægri en 2.500, en ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein. Geti ráðherra sett almennar og svæðisbundnar reglur í því skyni að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna, að teknu tilliti til veiða með öðrum veiðarfærum sem stundaðar eru á viðkomandi svæðum, og geti ráðherra meðal annars ákveðið að leyfi séu bundin við ákveðið svæði. Í 8. gr. laganna er síðan kveðið á um að ráðherra sé heimilt með reglugerð að skipta veiðisvæðum milli veiðarfæra með því að banna notkun ákveðinna veiðarfæra á ákveðnum svæðum í tiltekinn tíma, en áður en ákvarðanir um slíka skiptingu veiðisvæða séu teknar skuli leita álits samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla megi að slík skipting veiðisvæða varði mestu hverju sinni.

Á það er fallist með stefnda að löggjafinn hafi tekið skýra afstöðu til þess að það séu almannahagsmunir að skipta veiðisvæðum í landhelgi Íslands milli veiðarfæra án tillits til fiskifræðilegra sjónarmiða og fiskverndarsjónarmiða þannig að veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót skuli vera óheimilar nálægt landi. Kemur beinlínis fram í athugasemdum með 8. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 79/1997, að sú skipting veiðisvæða milli veiðarfæra, sem mælt sé fyrir í 1. mgr. greinarinnar, sé ekki gerð í fiskverndunarskyni heldur fyrst og fremst til að koma í

veg fyrir að veiðar með mismunandi veiðarfærum leiði til árekstra.

Af hálfu stefnda er á því byggt að fyrrgreind reglugerð um bann við dragnótaveiðum sæki lagastoð bæði í 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997. Um draganótaveiðar gildir sú meginregla 1. mgr. 5. gr. laganna að slíkar veiðar eru bannaðar innan þeirra viðmiðunarlína sem mælt er fyrir um í ákvæðinu, enda undanþiggi ráðherra ekki tiltekin svæði slíkum veiðum. Í 1. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um undantekningu frá fyrrgreindri meginreglu með því að ráðherra er samkvæmt ákvæðinu heimilt að leyfa veiðar með dragnót nær landi en um ræðir í 5. gr. Þá eru í 8. mgr. 5. mgr. greinarinnar tilgreind þau svæði og tímar þar sem einstökum flokkum fiskiskipa, sbr. 2. mgr. greinarinnar, er heimilt að stunda veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót á Norðurlandi.

Veiðar með dragnót nær landi en mælt er fyrir um í 8. mgr. 5. gr. eru óheimilar nema samkvæmt sérstökum veiðileyfum er byggja á 1. mgr. 6. gr. laganna um dragnótaveiðar nær landi en kveðið er á um í fyrrnefnda ákvæðinu. Getur ráðherra þannig, með heimild í þessu undanþáguákvæði, sett almennar og svæðisbundnar reglur í því skyni að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna, að teknu tilliti til veiða með öðrum veiðarfærum sem stundaðar eru á því svæði. Af framansögðu leiðir að það er á valdi ráðherra að setja reglur um hve nálægt landi er heimilt að veiða með dragnót og þá jafnframt með tilliti til skiptingar veiðisvæða milli veiðarfæra. Verður því að telja að reglugerð nr. 678/2010, um bann við dragnótaveiðum, hafi fullnægjandi lagastoð í 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997. Þar sem reglugerðin hefur stoð í fyrrgreindum ákvæðum laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en ekki í 9. gr. laganna, verður ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda að ráðherra hafi við setningu reglugerðarinnar farið fram hjá síðastnefnda ákvæði laganna í því skyni að komast fram hjá þeim skilyrðum sem um ræðir í því ákvæði.

Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 79/1997 skal ráðherra, áður en ákvarðanir eru teknar um skiptingu veiðisvæða milli veiðarfæra, leita álits samtaka þeirra útgerðar- og sjómanna sem ætla megi að skipting veiðisvæða varði mestu hverju sinni. Verður að telja að þessu skilyrði laganna hafi verið fullnægt með þeirri kynningu sem fram fór af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á fyrirhuguðum tillögum að banni við dragnótaveiðum, meðal annars með fréttatilkynningum og sendingu tillagnanna til Landssamtaka íslenskra útvegsmanna, Félags dragnótamanna og Landssambands smábátaeigenda. Bárust ráðherra fjölmargar umsagnir sem ýmist voru með eða á móti banninu. Ekki er í ákvæðinu kveðið á um að ráðherra sé skylt að hlíta álit þeirra aðila, sem hann leitar álits hjá, eða taka tillit til þeirra áður en hann tekur ákvörðun um hvaða leið skuli farin við setningu reglugerðar með stoð í fyrrgreindu lagaákvæði.

Vegna umfjöllunar í stefnu er rétt að taka fram að bann við dragnótaveiðum á því svæði, sem dómkröfur stefnanda taka til, var reist á ákvæði 2. töluliðar 1. gr. reglugerðar nr. 475/2010, sbr. nú 2. tölulið 1. gr. reglugerðar nr. 678/2010, en ekki ákvörðun Fiskistofu um að banna veiðarnar. Er hér því ekki um það að ræða að ráðherra hafi framselt Fiskistofu vald til að banna þær heldur á bannið stoð í fyrirnefndri reglugerð nr. 678/2010.

Samkvæmt framansögðu er stefndi sýknaður af kröfum stefnanda í máli þessu, en eftir atvikum þykir rétt að hvor aðila beri sinn kostnað af málinu.

Dóminn kveður upp Helgi I. Jónsson dómstjóri.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, Sigurbjörns ehf., í máli þessu. Málskostnaður fellur niður.