



ÚRSKURÐUR

21. febrúar 2013

Mál nr. E-1466/2012:
Stefnendur: M.B. Dúi ehf.,
I.F.S. ehf.,
Breiðavík ehf.,
Gummi El ehf.,
Rjúpnafell ehf.,
Eko-verk ehf. og

Lundaberg ehf.

(Þórhallur Haukur Þorvaldsson hdl.)

Stefndi: Íslenska ríkið

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Dómari: Þórður S. Gunnarsson héraðsdómari

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. febrúar 2013 í máli nr. E-1466/2012:

M.B. Dúi ehf.,

I.F.S. ehf.,

Breiðavík ehf.,

Gummi El ehf.,

Rjúpnafell ehf.,

Eko-verk ehf. og

Lundaberg ehf.

(Þórhallur Haukur Þorvaldsson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Mál þetta sem tekið var til úrskurðar 15. febrúar 2013 var höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 18. apríl 2012 af M.B. Dúa ehf., Orrahólum 7, Reykjavík, I.F.S. ehf., Þratarási 35, Hafnarfirði, Breiðavík ehf., Háarífi 53, Hellissandi, Gumma El ehf., Sóleyjargötu 4, Akranesi, Rjúpnafelli ehf., Hlíðarási 41, Hafnarfirði, Eko-verki

ehf., Hjallabraut 94, Hafnarfirði og Lundabergi ehf., Suðurgötu 38, Akranesi, á hendur íslenska ríkinu.

Kröfur aðila

Stefnendur krefjast þess aðallega, að viðurkennd verði með dómi skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins vegna tjóns sem stefnendur hafi orðið fyrir vegna setningar reglugerðar nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar og reglugerðar nr. 1164/2011, um bann við veiðum á lúðu.

Til vara gera stefnendur eftirfarandi dómkröfur:

1. Að viðurkennd verði skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins vegna tjóns sem stefnendur hafi orðið fyrir vegna setningar reglugerðar nr. 1164/2011, um bann við veiðum á lúðu.
2. Að viðurkennt verði með dómi að reglugerð nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar verði dæmd ógild og óskuldbindandi fyrir stefnendur.

Í báðum tilvikum sé krafist málskostnaðar samkvæmt mati dómsins eða samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi.

Af hálfu stefnda er þess krafist aðallega að málinu verði vísað frá dómi og að stefnendum verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins en til vara að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda og að stefnendum verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Hinn 15. febrúar 2013 fór fram munnlegur málflutningur um frávísunarkröfu stefnda. Er sá þáttur málsins hér til úrskurðar. Dómkröfur stefnanda í þessum þætti málsins eru að frávísunarkröfu stefnda verði hrundið og stefnanda úrskurðaður hæfilegur málskostnaður úr hendi stefnda að mati dómsins.

Atvik máls

Stefnandi lýsir málavöxtum á þann veg að stefnendur séu félög sem stofnuð hafi verið um útgerð fiskveiðibáta sem sérhæfðir hafi verið til beinna veiða á lúðu. Stefnendur hafi allir um langa hríð stundað slíkar beinar lúðuveiðar innan fiskveiðilögsögu Íslands, þó um mislangan tíma, sumir um áraraðir. Hinn 4. maí 2011 hafi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra staðfest og gefið út reglugerð nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar, en frá og með 1. janúar 2012 hafi beinar lúðuveiðar, með sérútbúnum krókum (haukalóð), verið óheimilar, sbr. 1. grein reglugerðarinnar. Setningu reglugerðarinnar hafi verið harðlega mótmælt af hálfu stefnenda og þess krafist að ákvörðun ráðherra yrði endurskoðuð,

sbr. bréf lögmanns stefnenda 20. október 2011, enda hafi stefnendur talið augljóst, að gildistaka hennar myndi hafa í för með sér umtalsvert atvinnu- og fjárhagstjón fyrir þá. Hafi stefnendur m.a. bent á að ályktanir og niðurstöður sérstaks starfshóps, sem settur hafði verið á laggirnar í júní 2010 til að vinna að greinargerð um lúðuveiðar við Ísland og hugsanlegar aðgerðir til verndunar stofnsins, sem lagðar hafi verið til grundvallar við útgáfu reglugerðarinnar, væru byggðar á röngum forsendum og þær tillögur sem starfshópurinn hafi lagt til væru ekki til þess fallnar að viðhalda og styrkja lúðustofninn í fiskveiðilögsögu Íslands, líkt og að hafi verið stefnt. Hafi stefnendur m.a. í því sambandi vakið athygli á þeim sjónarmiðum sem rakin séu í bréfi Landssambands smábátaeigenda (LS) til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, 26. apríl 2011, þar sem fram komi, að félagið sé eindregið þeirrar skoðunar að styrking lúðustofnsins felist ekki í að friða lúðu sem sé eldri en tíu ára, sem sé 90% af lúðuafila þeirra aðila sem stundi beinar veiðar á lúðu. Af hálfu stefnenda hafi verið tekið undir þær tillögur, sem settar hafi verið fram í umræddu bréfi LS þess efnis, að framkvæmd yrði sérstök athugun á því, hvort aðrar verndaraðferðir kynnu að skila betri árangri við uppbyggingu lúðustofnsins, svo sem að sleppa allri lúðu sem væri styttri en 80 sentimetrar að lengd, en sú leið hafi verið reynd hjá mörgum þjóðum með góðum árangri. Hafi stefnendur bent sérstaklega á í því sambandi, að þrátt fyrir að heildarþyngd veiddrar lúðu með svonefndri haukalóð hafi verið mikil, þá hafi heildarfjöldi/stykkjafjöldi veiddrar lúðu (einstaklinga), sem veiddur hafi verið með öðrum veiðarfærum, verið mun meiri. Af þeim sökum hafi stefnendur álitnið, að ekki væru fyrir hendi rökstuddar og málefnalegar forsendur til umrædds banns við lúðuveiðum með haukalóð. Þá hafi stefnendur jafnframt bent á, í fyrrgreindu bréfi til ráðuneytisins, að ráðuneytinu hefði verið í lófa lagið, að beita vægari úrræðum til þess að ná þeim markmiðum sem að hafi verið stefnt, t.d. með því að takmarka veiðar á lúðu, eftir atvikum stórlúðu, í stað þess að banna þær alfarið með umræddum hætti. Í því sambandi hafi stefnendur vísað til þess, að reglugerðin fæli í sér bann sem beindist að einstökum bátum/útgerðum, en væri ekki almennt. Þessu til viðbótar hafi stefnendur bent á að enga heimild hafi verið að finna í lögum sem heimilaði ráðherra að banna alfarið veiðar með tilteknum veiðarfærum með umræddum hætti. Af þessum sökum hafi stefnendur óskað eftir viðræðum við íslenska ríkið um lausn málsins, eftir atvikum með greiðslu skaðabóta. Því erindi stefnenda hafi ekki verið sinnt af hálfu stefnda. Hinn 19. desember 2011 hafi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra staðfest og gefið út reglugerð nr. 1164/2011, um bann við veiðum á lúðu, sem falið hafi í sér algjört bann við lúðuveiðum. Samkvæmt fréttatilkynningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, 20. desember 2011, hafi reglugerðin verið sett að tillögu Hafrannsóknarstofnunar. Reglugerð þessari hafi verið harðlega mótmælt af hálfu hagsmunaaðila, þ. á m. af stefnendum. Stefndi hafi ekki orðið við tilmælum stefnenda um að vægari úrræðum yrði beitt til friðunar lúðustofninum eða orðið við ósk þeirra um viðræður um bætur vegna bannsins, annars vegar á grundvelli reglugerðar nr. 477/2011 og hins vegar á grundvelli reglugerðar nr. 1164/2011.

Málsástæður stefnanda í stefnu og tilvísun til réttarheimilda

Af hálfu stefnenda er á því byggt, að reglugerð nr. 1164/2011, um bann við veiðum á lúðu, sem falið hafi í sér algjört bann við lúðuveiðum innan lögsögu Íslands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar, sé ekki gild réttarheimild að íslenskum rétti þar sem reglugerðina hafi skort viðhlítandi lagastoð. Í 7. gr. reglugerðarinnar sé tilgreint að reglugerðin sé sett samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, með síðari breytingum. Í 2. mgr. 9. gr. laganna segi:

„Heimilt er að banna tímabundið allar veiðar eða notkun tiltekinna veiðarfæra á ákveðnu svæði sé þess talin þörf vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna Hafrannsóknarstofnunar.“

Af ákvæði 2. mgr. 9. gr. laganna megi afdráttarlaust ráða, að ráðherra sé eingöngu veitt heimild til að takmarka veiðar eða notkun tiltekinna veiðarfæra, tímabundið á ákveðnu svæði enda sé þess talin þörf vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna Hafrannsóknarstofnunar. Með ákvæðinu sé ráðherra þannig fengin heimild til tímabundinna og staðbundinna takmarkana á veiðum en ekki til almenns banns við veiðum á tilteknum fisktegundum, líkt og reglugerðin geri ráð fyrir. Þá mæli umrætt ákvæði laganna jafnframt fyrir um, að ráðherra geti mælt fyrir um slíkar tímabundnar og staðbundnar takmarkanir veiða enda sé þess þörf vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna Hafrannsóknarstofnunar. Fyrir liggir, að umrædd reglugerð hafi verið sett með það að markmiði, að takmarka veiðar á stórlúðu, sbr. m.a. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar, einkum vegna minnkandi stofnstærðar lúðustofnsins, en íslensk stjórnvöld hafi áður freistað þess að banna slíkar veiðar með setningu reglugerðar nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar. Reglugerð nr. 1164/2011 feli í sér ótímabundið bann við lúðuveiðum sem sé ekki bundið við ákveðin svæði eða hólf innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Þá liggir jafnframt ekkert fyrir um það, að slíkt allsherjarbann hafi verið nauðsynlegt vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna Hafrannsóknarstofnunar.

Vísi stefnendur um það m.a. til athugasemda með 9. gr. laganna, þar sem fram komi, að ráðherra geti sett friðunarsvæði samkvæmt umsögn Hafrannsóknarstofnunar, þegar nauðsynlegt sé talið, til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geti talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna. Þá segi, að friðunarsvæðin geti bæði verið með því móti að á þeim séu bannaðar allar veiðar eða veiðar með tilteknum veiðarfærum, eftir því sem þörf sé talin á hverju sinni. Þá bendi stefnendur á, að hvorki sé að finna viðhlítandi lagastoð fyrir setningu umræddrar reglugerðar í öðrum ákvæðum laganna né í öðrum lögum, svo sem í lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, en í 7. mgr. 8. gr. laganna sé ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um framkvæmd ákvæða greinarinnar í reglugerð. Í þessu felist eingöngu almenn heimild til nánari útfærslu á þeim heimildum sem mönnum sé veitt samkvæmt lögnum, en ekki heimild til jafn víðtækra takmarkana og reglugerðin geri ráð fyrir. Enga lagaheimild sé því að finna sem heimili ráðherra að taka ákvörðun um slíkt allsherjar veiðibann ákveðinnar fisktegundar með setningu reglugerðar. Að sama skapi byggi stefnendur á því, að reglugerð nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar, sé ekki gild réttarheimild að íslenskum rétti þar sem reglugerðina hafi skort

viðhlítandi lagastoð. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar sæki hún lagastoð sína til ákvæða laga nr. 116/2006 og laga nr. 79/1997. Eins og rakið hafi verið hafi lögin ekki að geyma heimild til handa ráðherra til að ákvarða slíkt bann með tilteknum veiðarfærum, líkt og reglugerðin mæli fyrir um. Af hálfu stefnenda sé einnig á því byggt, að réttur þeirra til beinna veiða á lúðu sé atvinnuréttindi sem njóti verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, og að setning umræddra reglugerða hafi falið í sér ólögmdæta skerðingu á atvinnufrelsi stefnenda sem þeir þurfi ekki að þola bótalaust. Byggja stefnendur á því, að ráðherra hafi því ekki verið heimilt að kveða á um slíkt bann, annars vegar við veiðar með haukalóð, sbr. reglugerð nr. 477/2011 og hins vegar bann við lúðuveiðum, sbr. reglugerð nr. 1164/2011, sbr. þau sjónarmið sem rakin hafi verið. Í þessu felist, að stefnendum verði ekki gert að þola skerðingu á atvinnuréttindum sínum án skýrrar lagaheimildar auk þess sem almannahagsmunir þurfi að liggja til grundvallar slíkri skerðingu. Að mati stefnenda sé hvorugu skilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar fullnægt. Vísist um það til þess sem að framan sé rakið auk þess sem stefnendur telji ekki vera fyrir hendi almannahagsmuni sem réttlætt geti slíka skerðingu. Álíti stefnendur að vel hefði verið unnt að beita vægari úrræðum til að ná sama markmiði, þ.e. til verndunar lúðustofns á Íslandsmiðum, t.d. með því að leggja bann við veiðum á lúðu á tilteknum svæðum eða að beitt yrði öðrum sambærilegum úrræðum, sem gangi skemur en ákvæði umræddra reglugerða mæli fyrir um, enda verði þær skorður sem settar séu atvinnufrelsi manna jafnframt að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar svo sem um jafnræði og meðalhóf. Bendi stefnendur á, að augljóst sé að tilgangur stefnda, með setningu umræddra reglugerða, hafi eingöngu verið að koma í veg fyrir veiðar á svokallaðri stórlúðu, en hún muni nær eingöngu veidd á línu (með haukalóð). Vísi stefnendur um það m.a. til fréttatilkynningar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 20. desember 2011. Reglugerðirnar hafi því beinst að tilteknum hópi manna og atvinnuréttindum þeirra og falið í sér fyrirvaralaust bann við slíkum lúðuveiðum án nokkurrar aðlögunar. Ákvæði þeirra séu stefnendum því verulega íþyngjandi, eðli máls samkvæmt. Í samræmi við meginreglu 75. gr. stjórnarskrárinnar þurfi stefnendur ekki að þola slíka skerðingu atvinnuréttinda bótalaust, auk þess sem ótvírætt lagaboð þurfi til slíkrar skerðingar atvinnufrelsis og atvinnuréttinda manna. Reglugerðarákvæði nægi ekki ein sér. Þá þurfi almannahagsmunir að liggja til grundvallar slíkum takmörkunum auk þess sem gæta verði þess að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefji. Þá álíti stefnendur, að þeir fjárhagslegu hagsmunir þeirra sem bundnir hafi verið við umrædda atvinnustarfsemi, hafi jafnframt notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir hagsmunir verði því ekki skertir nema almenningþörf krefji og samkvæmt skýrri lagaheimild. Álíti stefnendur að hvorugt þeirra skilyrða sé fyrir hendi í máli þessu. Í því sambandi verði að horfa til þess, að stefnendur hafa fengið sérstakt leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006, en ákvæðið mæli fyrir um, að enginn megi stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Réttindi stefnenda til fiskveiða í atvinnuskyni njóta því sérstakrar verndar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem þeir verði ekki sviptir bótalaust. Þá bendi stefnendur á, að fyrirbyggjandi gögn og rannsóknir gefi ekki sérstakt tilefni annars vegar til allsherjarbanns á lúðuveiðum og hins vegar til banns á beinum lúðuveiðum. Muni reglugerðirnar hafa verið settar að tillögu Hafrannsóknarstofnunar, sbr. skýrslu starfshóps sem settur hafi verið á laggirnar af hálfu ráðherra í júnímánuði 2010. Að mati stefnenda sé bann við lúðuveiðum, sbr. umræddar reglugerðir, ekki til þess fallið að viðhalda og styrkja lúðustofninn í fiskveiðilögsögu Íslands líkt og að hafi verið stefnt, auk þess sem vel hefði verið unnt að ná sömu markmiðum með öðrum

og vægari úrræðum, svo sem að sleppa allri lúðu sem sé styttri en 80 sentimetrar á lengd, en sú leið hafi verið reynd hjá mörgum þjóðum, með ágætum árangri. Þá hefði einnig verið unnt að leggja bann við beinum lúðuveiðum á hrygningartíma, á ákveðnum afmörkuðum svæðum þar sem talið sé að lúðan hrygni, en slíkri aðferð hafi m.a. verið beitt við friðun og verndun annarra fisktegunda, sbr. m.a. bókun Guðjóns A. Kristjánssonar í skýrslu starfshópsins. Að mati stefnenda hafi stefndi því ekki fært nægjanleg vísindaleg og fiskifræðileg rök fyrir jafn víðtæku banni og umræddar reglugerðir mæli fyrir um. Engar sérstakar rannsóknir hafi verið gerðar á áhrifum beinna lúðuveiða enda liggi fyrir að stærstur hluti veiddrar lúðu sé svokölluð smálúða sem almennt veiðist sem meðafli. Umræddar reglugerðir feli í sér algjört og ótímabundið bann við lúðuveiðum í fiskveiðilögsögu Íslands, eins og rakið hafi verið, og sé ekki bundið við ákveðin svæði, án þess að fyrir hendi séu fullnægjandi vísindaleg rök. Þá sé kveðið svo á í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 79/1997, að eingöngu sé heimilt að banna tímabundið allar veiðar eða notkun tiltekinnar veiðarfæra á ákveðnu svæði sé þess talin þörf vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna Hafrannsóknarstofnunar, en slíku sé ekki fyrir að fara í málinu. Dómkröfur stefnenda í máli þessu lúti aðallega að því, að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda, íslenska ríkisins, vegna þess tjóns sem stefnendur hafi orðið fyrir við gildistöku fyrrgreindra reglugerða nr. 477/2011 og 1164/2011. Í þeirri dómkröfu felist jafnframt að viðurkennt verði, að umræddar reglugerðir séu ógildar, með vísan til framangreindra sjónarmiða, enda hafi þær skort lagastoð. Stefnendur álíti, að gildistaka hvorrar reglugerðar fyrir sig og þeirra saman, sem falið hafi í sér að stefnendum hafi verið gert ókleift að stunda áfram atvinnu sína, lúðuveiðar, hafi valdið stefnendum tjóni, sem stefndi beri ábyrgð á. Því til stuðnings vísi stefnendur til framangreindra sjónarmiða, þ.e. einkum að umræddar reglugerðir hafi skort lagastoð og því hafi þær ekki gildi að íslenskum rétti, auk þess sem þær hafi gengið í berhögg við 75. og 72. gr. stjórnarskrárinnar. Setning þeirra hafi því falið í sér ólögsmæta og saknæma háttsemi af hálfu stefnda og því beri stefndi fébótaábyrgð á því tjóni sem stefnendur hafi orðið fyrir af þeim sökum. Þá vísi stefnendur til þess, að þeir hafi um langt árabil, sumir þeirra um áratugaskeið, stundað beinar lúðuveiðar og hafi af þeim sökum lagt út í umtalsverðan kostnað við báta, tæki og veiðarfæri o.fl., auk þess sem umrætt bann hafi augljóslega haft áhrif á væntanlegar tekjur og lífsviðurværi stefnenda til framtíðar, en umrætt bann geri stefnendum nú ókleift að stunda áfram þá atvinnu sem þeir hafi kosið sér og hafi stundað um langa hríð, með sérstöku leyfi stjórnvalda, og hætt til þess tíma sínum og fé. Af þeim sökum eigi stefnendur rétt til skaðabóta úr hendi íslenska ríkisins, sbr. 75., sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda hvorki fyrir hendi skýrt lagaboð, né sérstakir almannahagsmunir enda hafi ekki verið sýnt fram á nægjanleg vísindaleg rök fyrir jafn víðtæku banni og umræddar reglugerðir gera ráð fyrir. Stefnendur telji óþarft að sýna sérstaklega fram á þann kostnað sem þeir hafi lagt í vegna veiðanna, enda telji þeir þann kostnað liggja í hlutarins eðli. Ljóst sé að umrætt bann feli í sér nær algera verðrýrnun á bátum stefnenda, veiðarfærum og tækjum til veiðanna, enda bátar og veiðarfæri sérstaklega sérhæfð til beinna lúðuveiða, auk þess sem stefnendum sé ekki unnt að nýta þá fjárfestingu til annarra nota eða atvinnu. Stefnendur hafi, eins og rakið hafi verið, stundað beinar lúðuveiðar um langa hríð, með sérstöku leyfi stjórnvalda, í góðri og réttmætri trú um að ekki kæmi til slíks allsherjarbanns og/eða banns við beinum lúðuveiðum. Stefnendur hafi því mátt gera ráð fyrir, að geta stundað veiðar sínar áfram, eftir atvikum með þeim takmörkunum sem kveðið sé sérstaklega á um í lögum að fullnægðum almennum og lögbundnum skilyrðum. Þá liggi jafnframt fyrir, að stefnendur hafi þegar orðið fyrir verulegu tekjutapi, auk þess sem fyrirséð

sé, að þeir verði af umtalsverðum tekjum til framtíðar. Af þeim megi afdráttarlaust ráða að umrætt bann hafi haft í för með sér fjárhagstjón fyrir stefnendur. Með vísan til alls þess sem að framan sé rakið, hvers um sig og saman, álíti stefnendur að umrætt bann við lúðuveiðum, annars vegar skv. reglugerð nr. 477/2011 og hins vegar skv. reglugerð nr. 1164/2011, hafi valdið þeim tjóni sem stefndi, íslenska ríkið, beri ábyrgð á.

Af hálfu stefnenda sé um varakröfu vísað til sömu sjónarmiða og um aðalkröfu, sbr. að framan. Sé varakrafa stefnenda sett fram með þessum hætti ex tuto komist dómurinn að þeirri niðurstöðu, að setning reglugerðar nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar, hafi ekki valdið stefnendum tjóni, þar sem í gildi hafi verið reglugerð nr. 1164/2011, sem falið hafi í sér allsherjARBann við lúðuveiðum, en segja megi að hin síðarnefnda reglugerð gangi lengra en hin fyrrnefnda. Stefnendur eigi sameiginlegra hagsmuna að gæta vegna ágreiningsmáls þessa og styðst samlagsaðild þeirra við 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, enda megi rekja tjón þeirra til sama atviks, þ.e. staðfestingu reglugerða nr. 477/2011 og 1164/2011, en stefnendur séu allir útgerðarmenn sem hafi haft beinar lúðuveiðar að aðalavinnu. Um lagarök vísi stefnendur einkum til 60., 75. og 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, til lögmætisreglu stjórnsýsluréttar og meginreglna um valdmörk stjórnvalda, sbr. og til meginreglna laga um lögbundna og málefnalega stjórnsýslu, jafnræði og meðalhóf. Þá vísi stefnendur til ákvæða laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og til laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þá vísi stefnendur einnig til almennra reglna skaðabótaréttar. Til stuðnings viðurkenningarkröfu sinni vísi stefnendur til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Krafa um málskostnað styðjist við XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, aðallega 129. og 130. gr.

Málsástæður og lagarök stefnda til stuðnings frávísunarkröfu

Stefndi mótmælir málatilbúnaði stefnenda og krefst aðallega að málinu verði vísað frá dómi. Í málinu hafi stefnendur uppi kröfu til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð. Sú viðurkenningarkrafa taki mið af setningu tveggja reglugerða. Virðist hugmyndin að baki slíkri kröfugerð vera sú að setning reglugerðanna ein og sér hafi valdið varnaraðilum tjóni. Sé í kröfunni leitað eftir viðurkenningu dómsins á bótaskyldu vegna „tjóns sem stefnendur urðu fyrir“. Hvergi sé rökstutt hvaða tjón þetta sé, hvert sé umfang þess eða hvernig það hafi orsakast miðað við rekstur hvers og eins stefnanda eða útgerðarhætti þeirra. Þá sé ekki útskýrt hvers konar tjón um sé að ræða þótt einhverjar líkur séu á að átt sé við rekstartjón eða tapaðan ágóða. Um þetta njóti þó engra útskýringa í stefnu og alls ekki víst að svo sé miðað við aðrar staðhæfingar. Stefnendur hafi ekki lagt fram gögn um rekstur í tilviki hvers og eins, fyrri veiðar, veiðireynslu eða aðrar veiðar eftir að reglugerðirnar hafi tekið gildi. Engar upplýsingar séu um kostnað og engin gögn til stuðnings fullyrðingum um verðyrnun sem nefnd sé til sögunnar. Stefndi telji því að málið sé vanreifað í ljósi 80. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og að stefnendur hafi hvergi sýnt fram á lögvarða hagsmuni af úrlausn um kröfur sínar til viðurkenningar á bótaskyldu, sbr. 25. gr. sömu laga. Sömu annmarkar eigi við um varakröfu, en að auki sé þar krafa um að viðurkennt verði með dómi að reglugerð nr. 477/2011 verði

dæmd ógild og óskuldbindandi fyrir stefnendur. Stefndi telji óraunhæft að reglugerðir í heild verði metnar óskuldbindandi af dómstólum enda sé í því tilviki ekki um að ræða sérgreint sakarefni eins og 24. gr. og 25. gr. laga nr. 91/1991 geri kröfu til, en krafa þessi sé að sögn gerð til öryggis eða „ex tuto“, jafn óljóst og það sé. Þá telji stefndi að stefnendur eigi ekki lögvarða hagsmuni af að fá dóm um viðurkenningu á að reglugerð sé óskuldbindandi eða ógild. Óraunhæft sé að stefnendur geti átt lögvarða hagsmuni af því að reglugerð nr. 477/2011 verði dæmd óskuldbindandi. Hafi hún verið felld úr gildi með reglugerð nr. 470/2012 og hafði í reynd ekki sérstök réttaráhrif eftir að reglugerð nr. 1164/2011 um bann við veiðum á lúðu hafi tekið gildi frá og með 1. janúar 2012.

Málsástæður og lagarök stefnenda til stuðnings því að frávísunarkröfu stefnda verði hrundið.

Af hálfu stefnenda var við málflutning um frávísunarkröfu stefnda á því byggt að málatilbúnaður stefnenda fullnægði þeim skilyrðum 1., sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að sýnt hefði verið fram á lögvarða hagsmuni, líkur á tjóni og tengsl tjóns og skaðaverks. Bann við beinum lúðuveiðum og síðara allsherjarbann við lúðuveiðum hefðu valdið öllum stefnendum fjárhagslegu tjóni. Stefnendur hefðu allir lagt í umtalsverðan kostnað við veiðarnar vegna kaupa á tækjum og veiðarfærum. Umrædd bönn hefðu skert tekjumöguleika þeirra með því að gera þeim ómögulegt að stunda áfram lúðuveiðar og valdið verðryrnun á bátum þeirra, veiðarfærum og tækjum enda um að ræða báta, veiðarfæri og tæki, sem hefðu verið sérhæfð til lúðuveiða. Þá hefðu bönnin haft í för með sé verulegt tekjutap fyrir alla stefnendur.

Forsendur og niðurstaða

Málatilbúnaður stefnenda er á því reistur að setning reglugerða nr. 477/2011 um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar og nr. 1164/2011 um bann við veiðum á lúðu hafi valdið þeim fjárhagslegu tjóni sem rekja megi til þess að reglugerð nr. 477/2011 hafi frá 1. janúar 2012 bannað beinar lúðuveiðar með haukalóðum en reglugerð nr. 1164/2011 hafi frá sama tíma bannað allar veiðar á lúðu. Af hálfu stefnenda er á því byggt að framangreindar reglugerðir hafi skort viðhlítandi lagastoð og falið í sér ólögmetna skerðingu á atvinnufrelsi stefnenda sem varið sé af 75. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi setning reglugerðanna og þær takmarkanir sem í þeim hafi falist, falið í sér bótaskyldt skaðaverk gagnvart stefnendum. Stefnendur byggja á því að þeir hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni vegna framangreindra takmarkana og banns við lúðuveiðum. Þannig hafi stefnendur allir lagt í umtalsverðan kostnað við veiðiskip, tæki og veiðarfæri. Umræddar takmarkanir og bann hafi skert framtíðartekjumöguleika þeirra með því að gera þeim ómögulegt að stunda áfram veiðar á lúðu sem þeir hafi stundað um langa hríð með sérstöku leyfi stjórnvalda. Þá feli bannið í sér verðryrnun á bátum

varnaraðila, veiðarfærum og tækjum enda um að ræða báta og veiðarfæri sérhæfð til beinna lúðuveiða. Þá hafi varnaraðilar vegna alls framangreinds þurft að þola verulegt tekjutap.

Áskilnaður 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um lögvarða hagsmuni hefur í fjölmörgum dómum Hæstaréttar verið skýrður á þann veg að sá er höfði mál til viðurkenningar á skaðabótaskyldu verði að leiða nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni, gera grein fyrir því í hverju tjón hans felist og hver tengsl þess séu við atvik máls, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 57/2011. Hvorki er í stefnu gerð viðhlítandi grein fyrir meintu fjártjóni stefnenda hvers um sig né er þar að finna nægilega haldgóða umfjöllun um grundvöll bótakröfunnar að öðru leyti. Þannig hafa stefnendur ekki leitast við að rökstyðja og sýna fram á umfang hins meinta tjóns, í hverju það hafi verið fólgið og orsakasamband milli tjóns og skaðaverks. Er kröfugerðin því ekki í samræmi við skilyrði 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 eins og ákvæðið hefur verið skýrt og ákvæði e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Verður viðurkenningarkröfum stefnanda í aðalkröfu og 1. varakröfu því vísað frá dómi vegna vanreifunar hvað þessa kröfuliði varðar.

Stefnendur hafa í 2. varakröfu sinni krafist þess að viðurkennt verði með dómi að reglugerð nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar, verði dæmd ógild og óskuldbindandi fyrir stefnendur. Að sögn stefnenda er varakrafan sett fram með þessum hætti ex tuto komist dómurinn að þeirri niðurstöðu að setning reglugerðar nr. 477/2011, um bann við notkun haukalóða við lúðuveiðar, hafi ekki valdið stefnendum tjóni, þar sem í gildi hafi verið reglugerð nr. 1164/2011, sem falið hafi í sér allsherjARBann við lúðuveiðum, en segja megi að hin síðarnefnda reglugerð gangi lengra en hin fyrrnefnda. Stefnendur hafa ekki sýnt fram á að þeir hafi beina lögvarða hagsmuni af framangreindri varakröfu þegar af þeirri ástæðu að reglugerð nr. 1164/2011, sem gildi tók 1. janúar 2012, fól í sér allsherjARBann við veiðum á lúðu og gekk því lengra en reglugerð nr. 477/2011, sem fól í sér frá sama tíma bann við beinum lúðuveiðum. Þá verður að telja að krafan eins og hún sé fram sett feli í sér lögspurningu í merkingu 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Verður 2. varakröfu stefnenda af framangreindum ástæðum vísað frá dómi, sbr. 1. og 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Með vísan til framangreindrar niðurstöðu og 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnendum gert að greiða stefnda málskostnað sem telst hæfilega ákveðinn 250.000 krónur.

Þórður S. Gunnarsson héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

Úrskurðarorð

Máli þessu er vísað frá dómi. Stefnendur M.B. Dúi ehf., I.F.S. ehf., Breiðavík ehf., Gummi El ehf., Rjúpnafell ehf., Eko-verk ehf. og Lundaberg ehf., greiði stefnda, íslenska ríkinu, 250.000 krónur í málskostnað.

Þórður S. Gunnarsson