

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. febrúar 2013 í máli nr. E-1468/2012:

I.F.S. ehf.

(Þórhallur Haukur Þorvaldsson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Mál þetta sem tekið var til úrskurðar 15. febrúar 2012 var höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 18. apríl 2012 af I.F.S. ehf., Þrastarási 25, 221 Hafnarfirði, á hendur íslenska ríkinu.

Kröfur aðila

Stefnandi krefst þess, að viðurkennd verði með dómi skaðabótabyrgð íslenska ríkisins vegna þess tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna þess að honum hafi ekki verið úthlutað leyfi til veiða á Austur-Atlantshafs bláuggatúnfiski fiskveiðiárið 2011 í samræmi við umsókn hans til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 15. febrúar 2011. Þá krefst stefnandi málskostnaðar samkvæmt mati dómsins eða samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi.

Af hálfu stefnda er þess krafist aðallega að málinu verði vísað frá dómi og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins. Til vara er þess krafist að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda 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 þannig að stefnandi sé einkahlutafélag sem stofnað hafi verið árið 2008 um útgerð fiskveiðibátsins Jóns Gunnlaugs ÁR-444, sem gerður sé út frá Þorlákshöfn. Með reglugerð nr. 37/2011, um veiðar á Austur-Atlantshafs bláuggatúnfiski, sbr. lög nr. 151/1996 og lög nr. 116/2006, hafi verið mælt fyrir um reglur um úthlutun og tilhögun veiða á bláuggatúnfiski vegna fiskveiðiársins 2011. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar hafi eingöngu verið heimilt að úthluta einu fiskiskipi veiðileyfi fyrir árið 2011. Í ákvæðinu sé jafnframt kveðið svo á, að skilyrði fyrir útgáfu leyfis til bláuggatúnfiskveiða sé, að skip hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni og hafi búnað til veiðanna. Þá sé ráðherra heimilt að hafna umsóknum sé ljóst, að viðkomandi skip hafi ekki búnað til veiðanna eða að fyrirséð sé að það muni af öðrum orsökum ekki stunda þær. Sæki tvö eða fleiri skip um veiðileyfi á grundvelli reglugerðarinnar sem bæði eða öll fullnægi skilyrðum hennar, m.a. um útbúnað til veiðanna, skuli hlutkesti skera úr um rétt til veiðanna. Hinn 15. febrúar 2011 hafi stefnandi, I.F.S. ehf., sótt um leyfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til að stunda framangreindar veiðar á árinu 2011, á skipinu Jón Gunnlaugur ÁR-444, en stefnandi hafi verið handhafi leyfis til veiðanna á árinu 2010. Auk stefnanda hafi tveir aðrir sótt um umrætt veiðileyfi, þ.e. annars vegar Atlantis Group hf. og hins vegar Dynjandi ehf. vegna fiskveiðiskipsins Guðrúnar Guðleifsdóttur ÍS-25. Atlantis Group hf. hafi dregið umsókn sína til baka áður en til úthlutunar hafi komið. Fyrirsvarsmaður stefnanda hafi í framhaldi af fyrrgreindum umsóknum haft samband við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og upplýst það um, að hann teldi meðumsækjandann, Dynjanda, ehf. ekki fullnægja umræddum skilyrðum reglugerðarinnar til veiðanna, m.a. að því er varðaði búnað til þeirra. Tilmælum hans hafi hins vegar í engu verið sinnt af hálfu ráðuneytisins. Með vísan til fyrrgreindra ákvæða reglugerðarinnar hafi ráðuneytið ákveðið að varpað skyldi hlutkesti um veiðiréttinn. Hafi stefnandi beðið lægri hlut í því hlutkesti. Þrátt fyrir andmæli stefnanda og athugasemdir hans um tilhögun úthlutunarinnar hafi Dynjandi ehf. verið veitt leyfi til veiða á bláuggatúnfiski vegna ársins 2011. Þá hafi ráðuneytið í engu sinnt athugasemdum stefnanda um meint ólögmati úthlutunarinnar, sem m.a. hafi verið settar fram í erindi stefnanda til ráðuneytisins 20. október 2011 auk þess sem lögmaður stefnanda hafi setið fund í ráðuneytinu þar sem framangreind sjónarmið stefnanda hafi verið reifuð og rædd en á þau hafi ekki verið fallist af hálfu ráðuneytisins.

Málsástæður stefnanda í stefnu og tilvísun til réttarheimilda.

Af hálfu stefnanda er á því byggt, að stefnda hafi borið að úthluta honum veiðileyfi til bláuggatúnfisksveiða árið 2011 í samræmi við umsókn hans. Byggi stefnandi á því, að eingöngu tveir aðilar hafi að lokum sótt um leyfi til veiðanna, þ.e. stefnandi og Dynjandi ehf., en að Dynjandi ehf., sem úthlutað hafi verið leyfi til veiðanna, hafi ekki fullnægt ófrávíkjanlegum skilyrðum reglugerðar nr. 37/2011 fyrir úthlutun veiðileyfis, þ.e. einkum þeim skilyrðum er lúti að nauðsynlegum búnaði til veiðanna, sbr. einkum 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar, sbr. 2. mgr. 1. gr. hennar, auk þess sem fyrirséð hafi verið að Dynjandi ehf. myndi ekki stunda

veiðarnar. Stefnandi hafi upplýst ráðuneytið um þennan galla á umsókn Dynjanda ehf., bæði áður en umsóknirnar hafi verið teknar fyrir af ráðuneytinu og eftir að hlutkesti hafi verið varpað og í ljós hafi komið, að stefnandi hefði beðið lægri hlut við hlutkestið. Ekki verði séð, að stefndi hafi gert að því nokkurn reka, að kanna grundvöll umsóknar Dynjanda ehf. í samræmi við fyrrgreind ákvæði reglugerðarinnar, þrátt fyrir ábendingar stefnanda í þá veru.

Að mati stefnanda hafi stefnda því verið óheimilt að úthluta veiðileyfinu til Dynjanda ehf. þar sem félagið hafi ekki uppfyllt skýr fyrirmæli reglugerðarinnar. Að mati stefnanda hafi það legið fyrir þegar frá upphafi og því hafi stefndi vitað, eða mátt vita, að ekki væru skilyrði til að úthluta félaginu veiðileyfi. Stefnandi álíti að stefnda hafi borið skylda til að kanna hvort umsækjendur fullnægðu ákvæðum reglugerðarinnar til veiðanna og afdráttarlausum skilyrðum hennar, bæði með hliðsjón af almennri rannsóknarskyldu stefnda sem stjórnvalds, sbr. einkum 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, auk þess sem ábendingar stefnanda til stefnda þess efnis hefðu átt að leiða til sérstakrar athugunar og rannsóknar af hálfu stefnda. Hefði slík rannsókn verið framkvæmd af hálfu stefnda hefði þegar komið í ljós, að Dynjandi ehf. hefði ekki fullnægt tilgreindum skilyrðum til útgáfu veiðileyfis, enda hefði komið á daginn að Dynjandi ehf. hefði ekki nýtt rétt sinn til veiðanna. Það hafi verið á ábyrgð stefnda, að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin um að láta hlutkesti ráða niðurstöðu um úthlutun og við val á milli umsókna stefnanda og Dynjanda ehf. og hafi stefnda borið að rannsaka sérstaklega, hvort umsækjendur fullnægðu báðir afdráttarlausum skilyrðum reglugerðarinnar. Stefnandi álíti að stefnda hefði verið í lófa lagið að endurmeta ákvörðun sína um úthlutun veiðileyfisins, þegar leitt hafði verið í ljós, m.a. á grundvelli fyrrgreindra ábendinga stefnanda og funda með stefnda, að Dynjandi ehf. fullnægði ekki skilyrðum til úthlutunar veiðileyfis. Hefði stefnda þá verið unnt að afturkalla úthlutun veiðileyfisins til Dynjanda ehf. og veita stefnanda þess í stað leyfi til veiðanna, sbr. m.a. heimild í 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Af hálfu stefnanda sé því talið ljóst, að málsmeðferð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hafi verið verulegum annmörkum háð þar sem ekki hafi verið kannaðar forsendur að baki umsóknum aðila. Álíti stefnandi að sérstakrar aðgæslu hafi verið þörf af hálfu stefnda þar sem legið hafi fyrir að ákvörðun um úthlutun veiðileyfis myndi vera verulega íþyngjandi fyrir þann aðila sem ekki fengi slíka úthlutun. Stefnandi byggir á því, að ákvarðanir stefnda um úthlutun veiðileyfis til veiða á bláuggatúnfiski hafi, með vísan til framangreindra sjónarmiða, verið ólögmætar. Vegna hinna ólögmætu ákvarðana og athafna stefnda hafi stefnandi orðið fyrir tjóni, sem stefndi beri fébótaábyrgð á. Með umræddri ákvörðun hafi stefnandi orðið af veiðum á bláuggatúnfiski en stefnda hafi borið að veita stefnanda veiðileyfi í samræmi við umsókn hans, þar sem stefnandi einn hafi fullnægt ákvæðum reglugerðarinnar til úthlutunar. Að mati stefnanda hafa þær ólögmætu ákvarðanir og athafnir stefnda sem teknar hafi verið við ákvörðun um úthlutun leyfis til veiða á bláuggatúnfiski vegna ársins 2011, leitt af sér tjón fyrir stefnanda. Stefnandi beri ábyrgð á því tjóni á grundvelli almennra skaðabótareglna. Þótt fjártjón stefnanda hafi enn ekki verið metið með tölulegum hætti álíti stefnandi ótvírætt og augljóst, að fyrrgreindar athafnir stefnda hafi valdið honum tjóni og að það tjón sé verulegt. Álíti stefnandi því, að forsendur séu til þess að viðurkenna rétt hans til skaðabóta úr hendi stefnda. Stefnandi hafi kosið að leita nú viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda með vísan til heimildar í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1999, í stað þess að gera á þessari stundu kröfu um tiltekna bótafjárhæð, enda vonist stefnandi til þess, verði fallist á kröfu hans, að samkomulag náist við stefnda um fjárhæð bóta eða að óskað verði

eftir mati dómkvadds matsmanns á ætluðu tjóni. Þá beri jafnframt til þess að horfa, að stefnandi, sem einkum geri út fiskveiðiskip sitt til lúðuveiða, hafi fjárfest í ýmsum búnaði sem nauðsynlegur sé til slíkra túnfiskveiða, enda hafi stefnandi talið slíkt vera nauðsynlega forsendu úthlutunar leyfis til veiðanna, sbr. ákvæði reglugerðarinnar. Þá hafi stefnandi þurft að leggja út í umtalsverðan kostnað vegna umsóknar sinnar í þeirri góðu trú, að lögmætum sjónarmiðum yrði beitt af hálfu stefnda við ákvörðun um úthlutun veiðileyfis, sem þó hafi ekki reynst vera raunin. Að mati stefnanda hafi hann leitt nægar líkur að því, að fyrrgreindar athafnir stefnda hafi leitt til fjártjóns fyrir stefnanda, þótt tölulegt umfang tjónsins liggi ekki fyrir. Horfa verði í þessu sambandi til þess, að bláuggatúnfiskur sé mjög verðmæt afurð og sé ætlað tekjutap stefnanda því augljóst og fyrirsjáanlegt. Vísi stefnandi um það m.a. til dómskjala nr. 12 til 17, en af þeim megi berlega ráða, að bláuggatúnfiskur sé verulega verðmæt afurð. Þá hafi japanskir fiskveiðibátar um langa hríð stundað veiðar á bláuggatúnfiski við íslenska lögsögu sem sýni glögg annars vegar að nokkurt magn bláuggatúnfisks sé að finna í og við íslenska fiskveiðilögsögu og hins vegar að um sé að ræða verðmæta afurð sem erlendar fiskveiðipjóðir hafi sótt í að veiða, sumir um langan veg. Um lagarök vísi stefnandi einkum til 75. og 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, til meginreglna stjórnarsýsluréttar, svo sem rannsóknarreglunnar, sbr. og til meginreglna laga um lögbundna og málefnalega stjórnarsýslu, jafnræði og meðalhóf. Þá vísi stefnandi til ákvæða laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þá vísi stefnandi einnig til almennra reglna skaðabótaréttar. Til stuðnings viðurkenningarkröfu sinni vísi stefnandi 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 frávisunarkröfu

Stefndi byggir frávisunarkröfu sína á því að málavaxtalýsingu í stefnu sé mjög áfátt. Dómkrafa stefnanda sé höfð uppi til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð stefnda „vegna þess tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna þess að honum hafi ekki verið úthlutað leyfi til veiða á Austur-Atlantshafs bláuggatúnfiski fiskveiðiárið 2011 í samræmi við umsókn hans til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 15. febrúar 2011“. Krafan sé því einungis bundin við þau atvik að úthlutun hafi ekki fallið stefnanda í skaut. Viðurkenningarkrafa stefnanda lúti að bótaskyldu, en engin gögn séu færð fram um ætlað tjón. Þá sé ekki útskýrt í stefnu um hvers konar tjón sé að ræða. Þannig komi t.d. ekki fram hvort bótakrafan miði að því að bættur verði ætlaður tekjumissir, hagnaðarmissir, kostnaður eða annað. Engin gögn hafi verið lögð fram sem sýni hvað átt sé við í þessu efni. Í stefnu sé þó vikið almennum orðum að því að afurðin sé verðmæt og að fyrirsjáanlegt hafi verið tekjutap. Einnig sé nokkuð vikið að kostnaði stefnanda, en hann þó hvergi útlistaður. Engra upplýsinga njóti um veiðireynslu almennt eða við túnfiskveiðar, aðrar veiðar á því tímabili sem til álita komi, fyrri veiðar og útgerðarhætti, upplýsingar um rekstur, hugsanlegt afurðaverð, kostnað eða annað sem máli skipti. Engin gögn eða upplýsingar séu fyrir hendi sem geri það líklegt að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni. Sóknaraðili telji því óhjákvæmilegt að vísa beri málinu frá dómi, með eða án kröfu, í ljósi þeirrar dómaframkvæmdar sem gildi um það, hvort og hvenær unnt sé að

taka til efnismeðferðar kröfu til viðurkenningar á skaðabótaskyldu, sbr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

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

Af hálfu stefnanda var við málflutning um frávísunarkröfu stefnda á því byggt að málatilbúnaður stefnanda 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. Úthlutun veiðileyfis til bláuggatúnfiskveiða vegna veiðiársins 2011 til Dynjanda ehf. hefði brotið í bága við lög og réttindi stefnanda. Úthlutunin hefði valdið stefnanda fjárhagslegu tjóni sem leiddar hefðu verið nægar líkur að en í stefnu væri gerður áskilnaður um að mögulega yrði óskað eftir mati dómkvadds matsmanns, undir rekstri málsins, til að meta umfang tjónsins.

Forsendur og niðurstaða

Stefnandi byggir á því að hann hafi vegna meintra ólögmætra ákvarðana sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, við úthlutun á leyfi til veiða á bláuggatúnfiski á árinu 2011, orðið fyrir fjárhagslegu tjóni. Í stefnu eru raktar þær málsástæður sem stefnandi telur styðja að um ólögmætar ákvarðanir hafi verið að ræða. Afleitt tjón stefnanda vegna þessara meintu ólögmætu ákvarðana hafi verið fólgið í kostnaði vegna kaupa á nauðsynlegum búnaði vegna túnfiskveiða. Þá hafi hann þurft að leggja í umtalsverðan kostnað vegna umsóknar um veiðarnar, í þeirri trú að lögmætum sjónarmiðum yrði beitt af hálfu ráðuneytisins við ákvörðun um úthlutun veiðileyfis. Þannig hafi stefnandi leitt nægar líkur fyrir tjóni, sem rekja megi til umræddrar ákvörðunar ráðuneytisins, þótt tölulegt umfang tjónsins liggi ekki fyrir. Horfa verði í þessu sambandi til þess að bláuggatúnfiskur sé mjög verðmæt afurð og ætlað tekjutap varnaraðila því augljóst og fyrirsjáanlegt.

Fallast má á með stefnda að málavaxtalýsing í stefnu sé ekki ítarleg. Hún felur hins vegar í sér nægilega lýsingu atvika til að samhengi málsástæðna sé ljóst, sbr. e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991.

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 höfðar mál til viðurkenningar á skaðabótaskyldu verði að leiða nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni og gera grein fyrir því í hverju tjón hans sé fólgið 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 stefnanda né er þar að finna næga umfjöllun um grundvöll bótakröfunnar að öðru leyti. Þannig er ekki ljóst af málatilbúnaði stefnanda hvort meint tjón hans sé að rekja til tekjutaps og eða missis

hagnaðar eða útlagðs kostnaðar. Hvað útlagðan kostnað varðar hefur stefnandi lagt fram erindi til sjávarúrvegs- og landbúnaðarráðherra þar sem því er lýst yfir að stefnandi hafi lagt í ríflega 20.000.000 króna kostnað vegna kaupa á búnaði til túnfiskveiða og helsti búnaður nefndur. Í erindinu segir jafnframt, án frekari skýringa, að hluti búnaðarins muni geta nýst við lúðuveiðar. Þá liggja engar upplýsingar fyrir um ætlaðan rekstrarkostnað stefnanda vegna umræddra veiða eða áætlanir um líklegt aflamagn, flokkun aflans og afurðaverð. Er kröfugerð stefnanda því ekki í samræmi við skilyrði 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, eins og ákvæðið hefur verið skýrt, sbr. e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Verður viðurkenningarkröfu stefnanda því vísað frá dómi. Með vísan til 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda 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. Stefnandi, I.F.S. ehf., greiði stefnda, íslenska ríkinu, 250.000 krónur í málskostnað.

Þórður S. Gunnarsson