

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 11. júní 2015 í máli nr. E-3525/2014:

**Eyrarhóll ehf.**

*(Jón Jónsson hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hrl.)*

### I.

Mál þetta var höfðað 25. september 2014 og dómtekið 8. maí 2015. Dómsuppkvaðning dróst fram yfir frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991. Aðilar og dómari töldu þó ekki þörf á því að málið yrði flutt að nýju.

Stefnandi er Eyrarhóll ehf., Bjarkarási 21, Garðabæ, en stefndi er íslenska ríkið, Arnarhvoli Reykjavík.

Stefnandi krefst þess aðallega að viðurkennd verði með dómi bótaábyrgð íslenska ríkisins á tjóni stefnanda við upphaf fiskveiðisins 2014/2015 sem fólst í því að hann varð af úthlutun aflahlutdeildar í úthafsækju og rækju á miðunum við Snæfellsnes samkvæmt úthlutunarreglu 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þar sem tillit til veiðireynslu bátsins Árna á Eyri ÞH 205 á fiskveiðiarinu 2013/2014 og fram að gildistöku breytingarlaganna 28. maí 2014 hafði ekki áhrif á það hvaða aflahlutdeild kæmi í hlut stefnanda.

Jafnframt að viðurkennd verði með dómi bótaábyrgð íslenska ríkisins á tjóni stefnanda við upphaf fiskveiðisins 2014/2015 vegna úthlutunarreglu 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þar sem ekki var tekið tillit til veiðigetu bátsins Árna á Eyri ÞH 205 og fjárfestingar stefnanda, til að bæta upp takmarkaða aflareynslu stefnanda.

Til vara að viðurkennd verði með dómi bótaábyrgð íslenska ríkisins á tjóni stefnanda við upphaf fiskveiðisins 2014/2015 sem fólst í því að hann varð af úthlutun aflahlutdeildar í úthafsækju og rækju á miðunum við Snæfellsnes samkvæmt úthlutunarreglu b-liðar 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þar sem tillit til veiðireynslu bátsins Árna á Eyri ÞH 205 á fiskveiðiarinu 2013/2014 og fram að gildistöku breytingarlaganna 28. maí 2014 hafði ekki áhrif á það hvaða aflahlutdeild kæmi í hlut stefnanda.

Jafnframt að viðurkennd verði með dómi bótaábyrgð íslenska ríkisins á tjóni stefnanda við upphaf fiskveiðiársins 2014/2015 vegna úthlutunarreglu 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þar sem ekki var tekið tillit til veiðigetu bátsins Árna á Eyri ÞH 205 og fjárfestingar stefnanda, til að bæta upp takmarkaða aflareynslu stefnanda.

Til þrautavara er þess krafist að viðurkennd verði með dómi bótaábyrgð íslenska ríkisins á tjóni stefnanda við upphaf fiskveiðiársins 2014/2015 sem fólst í því að hann fékk ekki úthlutun aflahlutdeildar í úthafs-rækju og rækju á miðunum við Snæfellsnes samkvæmt úthlutunarreglu samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, sem batt enda á rétt stefnanda til að stunda veiðar á tegundinni á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006. Þá krefst stefnandi í öllum tilvikum málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda, auk málskostnaðar.

## II.

Í máli þessu er deilt um hvort stefnandi eigi rétt á skaðabótum úr hendi stefnda, vegna tjóns sem hlotist hafi af lögfestingu ákvæðis til bráðabirgða XIV í lögum nr. 116/2006, um úthlutun úthafs-rækju, sbr. 13. gr. laga nr. 48/2014, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, með síðari breytingum (hlutdeildarsetning úthafs-rækju og rækju á miðunum við Snæfellsnes, afli til strandveiða og bóta- og byggðaráðstafana, flutningur í aflamark) sem birt voru í stjórnartíðindum þann 28. maí 2014.

Stefnandi hóf fyrst úthafs-rækjuveiðar á skipinu Árna á Eyri ÞH í september árið 2013. Stundaði hann veiðar fiskveiðiárið 2013/2014. Fyrir gildistöku laga nr. 48/2014, höfðu veiðar á rækju verið öllum frjálssar í fjögur fiskveiðiár, þ.e. fiskveiðiárin 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 og 2013/2014, eða til 23. maí 2014. Þá voru þær stöðvaðar með reglugerð nr. 479/2014. Síðasta löndun stefnanda fór þó fram 23. júlí 2014, sem skýrðist af því að atvinnuvegaráðuneyti hafði boðað að veiðar yrðu stöðvaðar þegar afli næði 5000 tonnum.

Með a-lið 13. gr. laga nr. 48/2014, var mælt fyrir um að setja skyldi aflahlutdeild annars vegar í úthafs-rækju og hins vegar í rækju við Snæfellsnes, þ.e. í Kolluáli, Jökuldjúpi og sunnaverðum Breiðafirði með þeim hætti sem hér segir:

a. Að 5/10 hlutum samkvæmt skráðum aflahlutdeildum hvers fiskiskips í úthafs-rækju við lok fiskveiðiársins 2012/2013.

b. Að 5/10 hlutum samkvæmt aflareynslu hvers fiskiskips í úthafs-rækju á fiskveiðiárunum 2010/2011, 2011/2012 og 2012/2013.

Í athugasemdum við frumvarp að lögum nr. 48/2014, (þingskjal 178-153. mál. 143. löggjafarþingi 2013-2014) er vikið að reglugerð nr. 588 frá 15. júlí 2010

um leyfilegan heildarafla fyrir fiskveiðiárið 2010/2011 og fréttatilkynningu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis nr. 46/2010, dags. 16. júlí 2010, um heildaraflamark fiskveiðiárið 2010/2011, þar sem fram hefði komið að ekki hefði á neinu fiskveiðiári frá fiskveiðiárinu 2000/2001 verið aflað upp í útgefið aflamark. Er því næst vikið að því að veiðar á úthafs-rækju hafi samkvæmt því verið frjálssar síðan á fiskveiðiárinu 2010/2011, en með því hafi orðið til mjög sérstakar aðstæður sem verið sé að bregðast við með frumvarpinu. Veiðisókn í úthafs-rækju hafi aukist umtalsvert á síðustu árum og samkvæmt gögnum Fiskistofu hafi tæplega helmingur aflamagns í úthafs-rækju á síðustu þremur árum verið veiddur af skipum útgerða sem ekki ráði yfir skráðri aflahlutdeild, en fjöldi báta sem stundað hafi veiðarnar hafi aukist jafnt og þétt á síðustu árum. Segir í frumvarpinu að af þessum sökum sé fullt tilefni til að taka stjórn veiðanna til endurskoðunar að nýju og að ekki verði hjá því litið að óbreytt veiðistjórn á úthafs-rækju sé til þess fallin að leiða til umtalsverðrar sóunar í hagfræðilegum skilningi. Opinn aðgangur með sóknarstýringu gefi sjaldnast góða raun til lengri tíma litið, enda ýti það undir offjárfestingu í búnaði og skipum.

Undir kaflanum „meginefni frumvarpsins“ segir að með hliðsjón af markmiðum laga um stjórn fiskveiða þyki eðlilegt að taka annars vegar ríkt tillit til þeirra sem ráði yfir fyrri hlutdeildum í úthafs-rækju, ekki síst í því ljósi að ella væri grafið mjög undan þeirri langtímahugsun sem væri aðalsmerki hlutdeildarkerfisins. Hins vegar þætti rétt að horfa til þess að það umhverfi sem hafi orðið til með frjálsum veiðum á úthafs-rækju hafi laðað nýja aðila til veiðanna sem gefið hefðu kröftum sínum viðnám við að byggja upp framleiðslutæki og aðstöðu. Þörf væri á lagasetningu í þessu skyni en ekki yrði séð að ráðherra hefði að óbreyttu valdheimild til þess að setja nýjar aflahlutdeildir í úthafs-rækju með þessum hætti.

Í frumvarpinu er vikið að réttarstöðu þeirra sem stundað hafi frjálssar veiðar á úthafs-rækju og hvort þeir aðilar njóti verndar stjórnarskrárinnar til að halda þeirri atvinnu sinni áfram. Telja frumvarpshöfundar að leiða megi rök að því, enda hafi þeir stundað veiðarnar í góðri trú um möguleika sína til að halda veiðum áfram. Segir að með frumvarpinu sé leitað málamiðlunar milli þeirra ólíku sjónarmiða og hagsmuna sem um sé að tefla og að telja verði að með því sé ekki gengið svo nærri réttindum hlutdeildarhafa að varði skaðabótum, en um leið sé leitast við að taka tillit til hagsmuna þeirra sem stundað hafi veiðar í skjóli þess frelsis sem ríkt hafi til veiðanna síðustu þrjú fiskveiðiár, þ.e. fiskveiðiárin 2010/2011, 2011/2012 og 2012/2013.

Hér að framan var getið ákvörðunar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins nr. 46/2010 um heildaraflamarks fiskveiðiárið 2010/2011 frá 16. júlí 2010. Árið áður, eða hinn 10. júlí 2009, hafði ráðuneytið birt ákvörðun ráðherra um leyfilegan hámarksafla fiskveiðiárið 2009/2010. Þá liggur fyrir ákvörðun ráðherra um leyfilegan heildarafla 2013/2014 frá 5. júlí 2013. Þar segir m.a.: „Ekki hefur verið gefinn út leyfilegur heildarafla fyrir rækju á djúpslóð (úthafs-rækju) sl. þrjú ár og hafa veiðar á henni verið frjálssar. Á vormánuðum var ljóst að afla var kominn að ráðgjöf. Þó var ákveðið að veiðar skyldu ekki stöðvaðar fyrr en 1. júlí. Líkast til er umframveiði samanlagt á úthafs-rækju og rækju frá miðunum við Snæfellsnes á þessu fiskveiðiári tæplega 40% umfram ráðgjöf og því er ljóst að bregðast þarf við. Fyrir liggur vilji sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um að veiðarnar lúti stjórn að nýju. Viðfangsefnin því tengd eru flókin og eru nú til lögfræðilegrar skoðunar. Af þessum sökum er ekki gefinn út leyfilegur heildarafla í

úthafsrækju að sinni.“

### III.

#### *1. Helstu málsástæður og lagarök stefnanda*

##### Almennt um bótagrundvöll aðalkröfu og um b-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014

Stefnandi telur réttarstöðu sína hvíla á því að skipið Árne á Eyri ÞH hafi haft almennt veiðileyfi og veiðiheimildir á úthafsrækju, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, frá því rækjuveiðar hans hófust í september 2013. Með þessu hafi stefnandi nýtt rétt sinn samkvæmt 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, til þess að stunda hverja þá atvinnu sem hann kaus og lög leyfðu. Telur stefnandi að fjárhagslegir hagsmunir sem hann hafi bundið við atvinnustarfsemi sína, hafi notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Verði þeir hagsmunir ekki skertir nema almenningsþörf krefji og samkvæmt skýrri heimild í lögum. Þá leiði af 72. gr., sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, að stefnandi verði ekki sviptur fiskveiðirétti sínum bótalaust nema sú skerðing verði reist á efnislegum mælikvarða og jafnræðis gætt.

Stefnandi mótmælir ekki nauðsyn þess að veiðar á úthafsrækju og rækju við Snæfellsnes verði kvótasettar fyrir fiskveiðiárið 2014/2015, með ákvörðun löggjafans eða stjórnvalda á heildarafla og úthlutun aflahlutdeildar. Þá dregur hann ekki í efa að skerða hafi þurft atvinnuréttindi útgerða.

Stefnandi telur hins vegar að bráðabirgðaákvæði XIV í lögum nr. 116/2006, um úthlutun úthafsrækju, sbr. 13. gr. a í lögum nr. 48/2014, séu andstæð sjónarmiðum og forsendum sem liggja til grundvallar úthlutun aflaheimilda sem fram komi í ákvæðum fiskveiðistjórnunarlaga nr. 116/2006, stjórnarskrá og meginreglum stjórnskipunarréttar og gangi á lögverndaða hagsmuni stefnanda.

Viðmiðunartímabil nýlegrar veiðireynslu samkvæmt b-lið bráðabirgðaákvæðisins miðist við þriggja ára tímabil sem hafi lokið 31. ágúst 2013. Hafi úthlutun 50% aflaheimildar ráðist af veiðum á því tímabili. Í tilviki stefnanda hafi lagabreytingin leitt til þess að alfarið hafi verið litið fram hjá veiðireynslu stefnanda og þar með atvinnuhagsmunum hans af áframhaldandi veiðum. Breytingin hafi verið óvenjulega og verulega íþyngjandi fyrir stefnanda samanborið við aðra sem stundað höfðu veiðar á sömu tegund. Stefnandi hafi með þessu verið sviptur fjárhagslegum hagsmunum til úthafsrækjuveiða bótalaust í andstöðu við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hvíli bótaskylda hans á þessu atriði.

Þá telur stefnandi að afmörkun veiðireynslutímabils laganna feli í sér ólögsmæta mismunun í skilningi 65. gr. stjórnarskrárinnar. Veiðireynslu samkvæmt lögnum ljúki 8-9 mánuðum fyrir samþykkt laganna. Í því felist mismunun stefnanda sem hafi stundað rækjuveiðar frá september 2013, gagnvart útgerðum sem stunduðu rækjuveiðar á veiðireynslutímabilinu.

## Um a-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014

Stefnandi telur að forsaga veiða á úthafsærækju og ákvarðanir eða tilkynningar stjórnvalda takmarki ekki stjórnarskrárvarin réttindi stefnanda. Telur stefnandi að með lögfestingu a-liðar 13. gr. laga nr. 48/2014, um að miða aflahlutdeild við 50% skráðra aflahlutdeilda í úthafsærækju eins og þær voru skráðar við lok fiskveiðiársins 2012/2013, hafi verið brotið gegn réttindum stefnanda. Með þessu hafi löggjafinn ranglega byggt á því að tilteknir aðilar hefðu virk atvinnuréttindi og látið þau takmarka atvinnuréttindi útgerða með raunveruleg og virk atvinnuréttindi.

Stefnandi telur að ekki geti á sama tíma verið til staðar tvenns konar veiðiheimildir á úthafsærækju samkvæmt fiskveiðistjórnunarlögum. Ákvæði 1. mgr. 8. gr. laganna feli í sér ótímabundin atvinnuréttindi stefnanda til rækjuveiða. Þau atvinnuréttindi njóti verndar samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar og verði aðeins takmörkuð með lögum. Skráning Fiskistofu á aflahlutdeild í úthafsærækju eftir lok fiskveiðiársins 2009/2010, hafi því ekki haft lagastoð.

Stefnandi telur að eldri aflahlutdeild í úthafsærækju hafi verið fallin úr gildi þegar hann hóf veiðar á árinu 2013. Óumdeilt sé að stjórn veiða á úthafsærækju hafi farið eftir 2. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, fiskveiðiárið 2009/2010, þ.e. kvótakerfinu. Á fiskveiðiárinu 2010/2011, sem hófst 1. september 2010, hafi enginn heildaraflí verið ákveðinn í úthafsærækju í skilningi 2. mgr. 8. gr., sbr. 3. gr. laga nr. 116/2006, sbr. reglugerð um leyfilegan heildarafla, nr. 588/2010. Aflahlutdeild í tegundinni hafi því verið fallin niður við lok fiskveiðiársins 2009/2010, sbr. lokamálslið 3. gr. laga nr. 116/2006. Orðlag 2. mgr. 8. gr. um að aflahlutdeild haldist óbreytt milli ára, hvíli samkvæmt orðalagi ákvæðisins á því að stjórn veiða fari fram með því að heildaraflí tegundar sé ákveðinn fyrir hvert fiskveiðiár. Ef heildaraflí tegundar sé ekki ákveðinn fari stjórn veiða ekki lengur eftir ákvæðinu. Þar af leiðandi hafi áskilnaður um óbreytta aflahlutdeild ekki þýðingu. Því gat ekki verið um það að ræða að eldri aflahlutdeild væri til staðar sem óvirk réttindi og skráning geti því verið réttlæt看leg.

Stefnandi telur áðurgreinda lögskýringu í samræmi við meginreglur laga um fiskveiðistjórn. Meginástæða kvótasetningar og þjóðhagslegar forsendur þess hvíla á því að sókn í tegund sé meiri en nytjastofn ber. Veiðar á úthafsærækju hafi fallið niður og því þjónaði kvótasetning tegundarinnar ekki markmiðum laganna, en frjálssar veiðar gátu leitt til aukinnar veiði. Telur stefnandi að ákvörðun þáverandi sjávarútvegsráðherra á árinu 2010, um að veiðar á rækju sættu ekki ákvörðun um heildarafla, hafi verið í samræmi við 3. gr. laga nr. 116/2006 og því lögmæt.

Réttarstaða stefnanda við veiðar í upphafi fiskveiðiársins 2013/14 hafi hvílt á 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, án þess að aðrar útgerðir en þær sem stunduðu veiðar hefðu lögformleg atvinnuréttindi. Stefnandi hafi því með veiðum sínum áunnið sér rétt samkvæmt 9. gr. fiskveiðistjórnunarlaga að aflahlutdeild sem að réttu hefði átt að miðast við þriggja ára veiðitímabil.

Stefnandi telur með vísan til 65. gr. stjórnarskrárinnar, að óheimilt hafi verið að miða úthlutun 50% aflahlutdeildar við eldri aflahlutdeild í úthafsærækju. Slíkt viðmið geti ekki talist málefnalegt í ljósi þess að réttindin voru fallin niður að lögum. Löggjafanum hafi því verið óheimilt að takmarka atvinnuréttindi veiðandi

rækjuútgerða á grundvelli hagsmuna eldri aflahlutdeildarhafa. Það hafi að minnsta kosti verið andstætt meðalhófsreglu.

Stefnandi vísar til þess að löggjafinn hafi heimildir til að skerða virkar veiðiheimildir, í þágu hagsmuna annarra en þeirra sem stunda veiðar, sbr. lagareglur um byggðakvóta, línuívilnun, flutning nýrra bátaflokka í aflahlutdeildarkerfi o.fl. sem feli í sér að aflahlutdeild, þ.e. veiðiheimildir, hafi verið skertar. Tilflutningur veiðiréttar með því að útgerðir sem stundi veiðar verði fyrir 50% takmörkun veiðiheimilda, í ljósi hagsmuna annarra útgerða án tillits til nýlegrar veiðireynslu þeirra, sé hins vegar fordæmalaus.

Stefnandi telur að sú atvinnustarfsemi sem hann hóf með veiðum á úthafsrækju hafi haft augljósa fjárhagslega þýðingu fyrir hann, bæði vegna fjárfestinga í tækjum og búnaði, svo og vegna væntanlegra tekna og lífsviðurværis til framtíðar. Stofnkostnaður við útgerðina hafi verið um 80.000.000 króna og afli fyrst og fremst rækja. Þá telur stefnandi sýnt, óháð bótaábyrgð ríkisins vegna þess að ekki hafi verið tekið nægjanlegt tillit til raunverulegrar veiðireynslu stefnanda, að ákvörðun aflahlutdeildar hafi komið með óvenjulegum og verulega íþyngjandi hætti niður á stefnanda samanborið við aðra sem stundað höfðu veiðar á sömu tegund.

#### Um varakröfu og þrautavarakröfu

Stefnandi kveður varakröfu sína fela í sér að bætur séu miðaðar við að b-liður bráðabirgðaákvæðis XIV, í lögum nr. 116/2006, taki ekki tillit til veiðireynslu stefnanda, en að ákvæði a-liðar sömu greinar teljist forsvaranleg. Því komi einkum til skoðunar málsástæður aðalkröfu um b-lið bráðabirgðaákvæðis XIV, auk þess hvort ákvörðun viðmiðunartímabils hafi brotið gegn réttindum stefnanda, og málsástæður sem vísi til veiðigetu og fjárfestinga stefnanda.

Með þrautavarakröfu er byggt á því að viðurkenning bótaábyrgðar fari fram án nákvæmrar tilgreiningar á því hvaða þættir laga laga nr. 48/2014 hafi valdið stefnanda tjóni. Bótaábyrgð verði þá staðfest á þeim grunni að aðstaða stefnanda og áhrif lagasetningar nr. 48/2014 í heild leiði til bótaábyrgðar ríkissjóðs.

#### *2. Helstu málsástæður og lagarök stefnda*

Stefndi telur að aflahlutdeildir séu opinber réttindi sem ekki verði felld niður nema með skýrri lagaheimild og að virtu ákvæði stjórnarskrár um vernd atvinnuréttinda.

Stefndi telur að hafna verði kröfum stefnanda þar sem hann hafi ekki sýnt fram á að skilyrði skaðabóta séu fyrir hendi. Stefnandi geti ekki byggt bótakröfu á eigin væntingum um framtíð aflahlutdeildar í tegundinni, sem hann segir forsendu þess að ráðist var í breytingar á bát hans.

Af fréttatilkynningu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis 16. júlí 2010 hafi verið ljóst að ákveðið hafi verið að gefa veiðar frjálsar einungis til eins árs.

Um bótagrundvöll stefnanda vísar stefndi til almennra athugasemda við frumvarp að lögum nr. 48/2014, þar sem fjallað hafi verið um skerðingu þeirra atvinnuréttinda sem felist í handhöfn aflaheimilda og hvort slík skerðing geti varðað skaðabótum. Með frumvarpinu hafi verið leitað málamiðlunar á milli ólíkra sjónarmiða. Hafi löggjafinn með frumvarpinu fyrst og fremst litið til réttinda og hagsmuna handhafa aflahlutdeilda.

Í frumvarpi að lögum nr. 48/2014 hafi verið mælt fyrir um að við setningu hlutdeilda skyldi að hluta miðað við skráðar aflahlutdeildir og að hluta við veiðar á fiskveiðiárunum 2010/2011, 2011/2012 og 2012/2013. Telur stefndi að með þessu hafi skýr og ákveðin afstaða verið tekin til þess að veiðar eftir 1. september 2013 myndu ekki telja við ákvörðun aflareynslu og setningu aflahlutdeilda. Tilgangur þess hafi verið sá að varna frekara kapphlaupi á miðin til tjóns fyrir alla hlutaðeigandi aðila, enda hafi heimilaður viðmiðunarafli reynst mun minni en svo að nægði til að afkoma veiðiskipa yrði sæmileg. Með þessu hafi verið stefnt að því málefnalega markmiði að koma í veg fyrir að réttmætar væntingar sköpuðust nokkru sinni til úthlutunar á aflahlutdeild á grundvelli veiða eftir 1. september 2013.

Stefndi mótmælir því að brotið hafi verið gegn stjórnarskrá við setningu laga nr. 48/2014. Mörg dæmi séu um að eigendur fiskiskipa hafi talið sig bera skarðan hlut frá borði en hafi orðið við það að una. Telur stefndi að líkt verði að gilda hér, enda sú úthlutunaraðferð sem lögin mæla fyrir um almenn og samngjörn. Telur stefndi aðferðina standast áskilnað stjórnarskrár um jafnræði og að tillit hafi verið tekið til atvinnuréttinda einstaklinga og lögaðila.

#### Um a-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/2014

Stefndi mótmælir því að aflahlutdeild hafi fallið niður. Lög nr. 48/2014 byggji á því að litið sé til skráðra aflahlutdeilda við úthlutun. Þá er því mótmælt sem ósönnuðu að löggjöfin hafi ranglega verið byggð á því að tilteknir aðilar hefðu virk atvinnuréttindi og látið þau takmarka atvinnuréttindi útgerða með raunveruleg og virk atvinnuréttindi. Bendir stefndi á að í lögum nr. 116/2006 sé ekki gert ráð fyrir að aflahlutdeildir falli niður. Engin ákvörðun hafi verið tekin um brottfall aflaheimilda, þó að aflamarki hafi ekki verið úthlutað fyrir tegundina á umræddum tíma til frjálsrar veiðisóknar. Stefndi hafnar túlkun stefnanda á 1. mgr. 9. gr. laganna. Telur stefndi að skýra beri ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan þannig að í þeim tilvikum sem greinin nefni verði einungis úthlutað aflahlutdeildum á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila hafi veiðarnar ekki áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla. Þá mótmælir stefndi því að stillt sé upp andstæðum pólum milli útgerða sem stundi veiðar og annarra útgerða. Leggur stefndi áherslu á að flestar eða allar þær útgerðir sem um ræðir séu komnar að aflahlutdeildinni vegna úthlutunar á grundvelli veiða.

Um bótagrundvöll vegna veiðigetu og fjárfestinga stefnanda, tekur stefndi fram að samkvæmt upplýsingum Fiskistofu hafi samanlagt aflaverðmæti rækjuafila stefnanda á tímabilinu 1. september 2013 til 31. júlí 2014 verið 35 milljónir króna. Gera megi ráð fyrr að 2/3 hluta þessara tekna hafi verið ráðstafað í aflahluti,

eldsneyti og annan úthaldskostnað skips. Því hafi afkoma stefnanda af rækjuveiðum verið mjög slæm í ljósi þeirra framkvæmda sem ráðist var í til að útbúa bátinn á rækjuveiðar. Stefnandi geti ekki gefið sér að hann geti veitt í frjálstri sókn það aflamagn sem hann hafi talið sig þurfa til að skila viðunandi afkomu. Stefnandi hafi mátt gera ráð fyrir að veiðum á úthafs-rækju yrði innan skamms stýrt með aflamarksskipulagi og þá væntanlega á grundvelli skráðrar aflahlutdeildar. Þá fái stefndi ekki séð hvernig minni háttar úthlutun aflahlutdeildar til skips stefnanda hefði getað reist við fjárhag félagsins. Úthlutun hefði miðað við að óbreytt veiðimagn milli fiskveiðiaranna 2013/2014 og 2014/2015 hefði mest getað orðið 1/3 af helmingi þess aflamagns sem báturinn veiddi á fiskveiðiarinu 2013/2014, ef stuðst hefði verið við það fiskveiðiár við setningu hlutdeilda, sem væri í samræmi við varakröfu stefnanda. Í ljósi þess að aflamark úthafs-rækju fiskveiðiaríð 2014/2015 hafi aðeins verið ákveðið 5000 tonn og 600 tonn við Snæfellsnes, það er nokkru lægra en sem nam veiðum á árunum þar á undan, hefði niðurstaðan orðið enn erfiðari en ella fyrir rekstur stefnanda.

#### IV.

#### Niðurstaða

Stefnandi krefst viðurkenningar á bótaábyrgð stefnda vegna tjóns sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna lagareglna um úthlutun aflaheimilda á úthafs-rækju og rækju við Snæfellsnes sem fram koma í ákvæði til bráðabirgða XIV í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, sbr. 13. gr. laga nr. 48/2014. Stefnandi mótmælir ekki nauðsyn þess að rækjuveiðar hafi verið kvótasettar fyrir fiskveiðiaríð 2014/2015 eða að skerða hafi þurft atvinnuréttindi útgerða í tengslum við það.

Á hinn bóginn telur stefnandi að óheimilt hafi verið að úthluta aflaheimildum á grundvelli skráðra aflahlutdeilda, sbr. a-lið 13. gr. laga nr. 48/2014, þar sem aflahlutdeildir í rækju hafi verið fallnar niður og að réttarstaða stefnanda við veiðarnar 2013/2014 hafi því átt sér stoð í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 og aðeins útgerðir sem stundað hafi frjálssar veiðar hafi þar með haft lögformleg atvinnuréttindi. Stefnandi hafi áunnið sér rétt samkvæmt 9. gr. laga nr. 116/2006 og að við mat á aflareynslu hafi því borið að miða við aflareynslu síðustu þriggja ára eins og ákvæði 9. gr. laganna mæli fyrir um. Þessu til viðbótar telur stefnandi að með þeirri ákvörðun löggjafans að leggja ekki veiðireynslu fiskveiðiaríð 2013/2014 til grundvallar úthlutun aflahlutdeilda, hafi verið gengið á lögverndaðan rétt stefnanda til að stunda rækjuveiðar. Fyrirgreindar ákvarðanir löggjafans hafi valdið stefnanda tjóni, sem stefndi beri bótaábyrgð á.

Lög um stjórn fiskveiða eru öðrum þræði reist á mati á því að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar og aflamarks, leiði til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda hins vegar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim. Aflaheimildir eru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000, frá 6. apríl 2000. Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars m.a. kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, þ. á m. úr

einstökum stofnum eða bundið hann skilyrðum vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Hins vegar verður mat löggjafans ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þarf að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum sem bundnir hafa verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004, frá 18. nóvember 2004.

Það er því á valdi löggjafans að velja á milli kosta um hvernig veiðireynsla verður lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeilda við stjórn fiskveiða innan fyrrgreindra marka. Er ekki vafi á því að löggjafinn hefur viðtækt mat í þessu efni.

Áður er að því vikið að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2014 var tekið til meðferðar hvort þeir sem hafi stundað frjálssar veiðar á úthafs-rækju ættu að njóta verndar stjórnarskrárinnar til að halda þeim veiðum áfram. Var talið að leiða mætti rök að því, enda hafi þeir stundað veiðarnar í góðri trú um möguleika sína til að halda veiðum áfram. Segir að með frumvarpinu sé leitað málamiðlunar milli þeirra ólíku sjónarmiða og hagsmuna sem um sé að tefla og að telja verði að með því sé ekki gengið svo nærri réttindum hlutdeildarhafa að varði skaðabótum.

Dómurinn telur að eldri aflahlutdeildir í úthafs-rækju, þ.e. skráðar aflahlutdeildir, feli í sér ákveðnar heimildir sem varðar eru með ákvæðum stjórnarskrár í samræmi við það sem að ofan er ritað. Dómurinn fellst ekki á það með stefnanda að eldri aflahlutdeildir hafi fallið niður við upphaf fiskveiðiársins 2010/2011 eða síðar, þar sem enginn heildaraflafi hafi verið ákveðinn í skilningi 2. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 fyrir upphaf þess veiðiárs, enda varð slíkt ekki gert, eins og áður er sagt, nema með sérstökum lögum þar að lútandi.

Þá telur dómurinn að málefnalegt hafi verið að miða aflahlutdeild til framtíðar að nokkru leyti við eldri aflahlutdeildir og að nokkru leyti miðað við veiðireynslu þegar tekið er tillit til þeirra aðstæðna sem verið höfðu á veiðum á úthafs-rækju á árunum þar á undan. Eru rökkin fyrir því rakin hér að framan.

Í lögnum fólst að veiðireynsla sem unnist hafði á fiskveiðiárinu 2013/2014, við ákvörðun á veiðiheimildum féll ekki undir tímabil veiðireynslu samkvæmt b-lið 13. gr. laga nr. 48/2014. Telur stefnandi að sú ákvörðun hafi farið í bága við stjórnarskrárvarin réttindi hans til þess að stunda rækjuveiðar á fiskveiðiárinu 2014/2015. Eins og áður hefur komið fram hóf stefnandi rækjuveiðar haustið 2013. Stefnandi hafði aðeins stundað veiðar í atvinnuskyni í eitt fiskveiðitímabil, þ.e. 2013/2014, á grundvelli frjálssra veiða þegar breytingar voru gerðar á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða með lögum nr. 48/2014, sem útilokuðu stefnanda frá að stunda veiðar á úthafs-rækju á fiskveiðiárinu 2014/2015. Frumvarp sem varð að lögum nr. 48/2014, var lagt fram 6. nóvember 2013. Áður hafði verið boðað að frjálssar veiðar væru tímabundið fyrirkomulag, sbr. tilkynning atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, nr. 46/2010, frá 16. júlí 2010 og ákvörðun ráðherra um leyfilegan heildarafla 2013/2014 frá 5. júlí 2013. Tilgangur frumvarpsins var öðrum þræði að varna frekara kapphlaupi á miðin til tjóns fyrir alla aðila. Í þessu ljósi verður ekki annað séð en að ákvörðun viðmiðunartímabila

veiðireynslu hafi einnig verið tekin á málefnalegum grundvelli.

Af framansögðu leiðir að ákvæði laga nr. 48/2014 um setningu aflahlutdeildar í úthafsrækju og rækju við Snæfellsnes studdust við efnisrök og verður ekki talið að þau hafi farið í bága við stjórnarskrárvarin réttindi stefnanda. Ber því að sýkna stefnda, íslenska ríkið, af öllum kröfum stefnanda, Eyrarhóls ehf. Þá verður heldur ekki séð að önnur atriði laganna geti haft í för með sér bótaskyldu ríkissjóðs gagnvart stefnanda.

Samkvæmt þessum málsúrslitum, og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, verður stefnanda gert að greiða stefnda 700.000 krónur í málskostnað.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **DÓMSORÐ:**

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

Stefnandi greiði stefnda 700.000 krónur í málskostnað.

Ragnheiður Snorradóttir (sign.)