

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 16. júní 2016 í máli nr. E-1932/2015:

Útgerðarfélagið Glófaxi ehf.

(Lúðvík Bergvinsson hdl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Eiríkur Áki Eggertsson hdl.)

Mál þetta er höfðað 29. maí 2015 og dómtekið 20. maí sl.

Stefnandi er Útgerðarfélagið Glófaxi ehf., Illugagötu 36, Vestmannaeyjum.

Stefndi er Íslenska ríkið, Arnarhvoli, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru eftirfarandi:

i) Að viðurkennt verði að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni, sem stefnandi varð fyrir vegna ólögmatrar úthlutunar á aflamarki í skötusel fiskveiðiárin 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012.

ii) Að viðurkenndur verði réttur stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda vegna missis hagnaðar á fiskveiðiárunum 2012/2013, 2013/2014 og 2014/2015 sem hann hefði notið, hefði ekki komið til útgáfu ráðherra á reglugerðum nr. 286/2010, 496/2010, 734/2010, 470/2011, 630/2011, 847/2011 og 1093/2011 um að auka verulega úthlutun aflamarks í skötusel á fiskveiðiárunum 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012 umfram ráðgjöf fiskifræðinga.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar. Stefndi krafðist þess upphaflega að málinu yrði vísað frá dómi, en með úrskurði dómsins 19. febrúar sl. var þeirri kröfu hafnað.

Málsatvik

Stefnandi er útgerðarfélag sem gerir út fiskiskipið Glófaxes VE 300. Með ákvörðun sjávarútvegsráðherra fyrir upphaf fiskveiðiársins 2001/2002 var leyfilegur heildarafla skötusels takmarkaður og aflamarki úthlutað í samræmi við veiðireynslu. Fyrir þann tíma hafði veiði á skötusel ekki sætt takmörkunum. Í stefnu kemur fram að stefnandi hafi fengið úthlutað aflamarki fyrir það fiskveiðiár sem nam 2,9032% af heildarafla skötusels. Þá hafi hann keypt frekari aflahlutdeild í skötusel og hafi hlutdeild hans í heildarafla numið 7,4158% fiskveiðiárið 2014/2015. Þá kemur fram í gögnum málsins að fiskveiðiárin 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012 nam hlutdeild stefnanda í heildarafla 5,9039% öll fiskveiðiárin.

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 skal ráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Með lögum nr. 22/2010 var lögum um stjórn fiskveiða breytt þannig að lögfest var bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið var á um tímabundna heimild ráðherra til að úthluta á fiskveiðiárunum 2009/2010 og 2010/2011 aflaheimildum í skötusel umfram heildarafla sem úthlutað var samkvæmt 3. gr. laga um stjórn fiskveiða. Samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu var ráðherra heimilað að úthluta til fiskiskipa, sem leyfi hefðu til veiða í atvinnuskyni, allt að 2.000 tonnum af skötusel á hvoru fiskveiðiárinu. Slíkar aflaheimildir voru ekki framseljanlegar og úthluta mátti allt að fimm tonnum á hvert skip fyrir 120 krónur hvert kíló. Á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins gaf ráðherra út fimm reglugerðir um ráðstöfun aflaheimilda. Með þeim var heimiluð úthlutun á samtals allt að 800 tonnum af skötusel fiskveiðiárið 2009/2010 og samtals 1.250 tonnum fiskveiðiárið 2010/2011.

Við úthlutun ráðherra á aflaheimildum til veiða á skötusel fiskveiðiárið 2009/2010 samkvæmt fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði keypti stefnandi 3.184 kg og fullnýtti þær heimildir. Fyrir fiskveiðiárið 2010/2011 keypti stefnandi 7.871 kg og fullnýtti þær heimildir, fyrir utan 152 kg sem voru flutt yfir á næsta fiskveiðiár.

Með lögum nr. 70/2011 var lögum um stjórn fiskveiða enn breytt þannig að lögfest var nýtt bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið var á um að fiskveiðiárið 2011/2012 hefði ráðherra til ráðstöfunar, til sérstakrar úthlutunar, 1.200 lestir af skötusel. Kveðið var á um að þessi heimild skyldi dragast frá heildarafla þeim sem veiða mætti á hverju tímabili, sbr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða. Að sögn stefnda var framkvæmd ákvæðisins hagað með þeim hætti að umræddar aflaheimildir hafi komið til viðbótar en ekki frádráttar þeim heildarafla sem ákveðinn var til samræmis við 3. gr. laga um stjórn fiskveiða. Ekki var lagt bann við framsali slíkra aflaheimilda og úthluta mátti allt að tíu tonnum á hvert skip fyrir 176 krónur hvert kíló. Í kjölfarið voru settar tvær reglugerðir sem heimiluðu úthlutun á samtals 700 tonnum af skötusel. Stefnandi keypti ekki viðbótaraflaheimildir fyrir það fiskveiðiár.

Á tímabilinu sem um ræðir nam heildarafli sem heimilaður var samkvæmt 3. gr. laga um stjórn fiskveiða 2.500 tonnum fyrir hvert fiskveiðiár sem um ræðir og var það í samræmi við tillögur Hafrannsóknastofnunar. Fiskveiðiárið 2012/2013 var heildarafli ákveðinn 1.800 tonn en tillögur Hafrannsóknastofnunar höfðu hljóðað upp á 1.500 tonn. Fiskveiðiárið 2013/2014 var heildarafli ákveðinn 1.500 tonn og fiskveiðiárið 2014/2015 var heildarafli ákveðinn 1.000 tonn, bæði árin í samræmi við tillögur Hafrannsóknastofnunar.

Við aðalmeðferð málsins kom Bergvin Oddsson, fyrirsvarsmaður stefnanda, fyrir dóm og gaf aðilaskýrslu. Þá gáfu einnig skýrslu vitnin Jón Bjarnason, fyrrverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Sigurgeir Þorgeirsson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Jóhann Sigurjónsson, fyrrverandi forstjóri Hafrannsóknastofnunar og Björgvin Jón Bjarnason rekstrarráðgjafi.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir í fyrsta lagi á því að með lögfestingu bráðabirgðaákvæða I og VIII í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, en fyrra bráðabirgðaákvæðinu var bætt við þau lög með lögum nr. 22/2010 og því síðara með lögum nr. 70/2011, hafi stefndi brotið gegn stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum stefnanda samkvæmt 75., sbr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Þessi brot og framkvæmd laganna hafi leitt til fjárhagstjóns fyrir stefnanda.

Telja verði óumdeilt, meðal annars með hliðsjón af niðurstöðum Hæstaréttar Íslands, kenningum fræðimanna og íslenskri réttarskipan, að aflahlutdeild eða framseljanlegur veiðiréttur rétthafa sé eign sem njóti verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrár. Vernd lögaðila samkvæmt 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið staðfest í dómaframkvæmd. Aflaheimildir uppfylli öll skilyrði sem 72. gr. stjórnarskrárinnar geri, eins og um fjárhagslegt gildi og að þau séu færanleg frá einum aðila til annars. Eðli eignarinnar sé að rétthafi eigi tilkall til þess að fá úthlutað til sín tilteknu hlutfalli af þeim heildarafla sem sé úthlutað á hverju ári í tiltekinni tegund í samræmi við aflahlutdeild og rétthafar verði ekki sviptir þessum réttindum í einu veffangi án fullra bóta. Löggjafanum sé aðeins heimilt að mæla fyrir um ákveðnar eignarskerðingar að þeim skilyrðum uppfylltum að almannahagsmunir krefji og fullar bætur komi fyrir. Þeim skilyrðum hafi ekki verið fullnægt í þessu máli.

Almennt sé viðurkennt að 1. og 3. málsliður 1. gr. laga nr. 116/2006 breyti ekki þessari niðurstöðu um eðli aflahlutdeilar sem eignar. Þjóð geti ekki talist eigandi í skilningi einkaeignarréttar þar sem enginn geti farið með ráðstöfunarheimildir einkaeignarréttarins í nafni hennar, auk þess sem nytjastofnar og/eða einstök sjávardýr hafi ekki þá tengingu við eigandann að hægt sé að tala um slíkan rétt. Auk þess hafi með setningu laga nr. 116/2006 ekki verið stofnað til nýrra atvinnuréttinda, heldur hafi verið staðfest atvinnuréttindi sem hafi áður stofnast með því að menn höfðu stundað fiskveiðar. Umrædd ákvæði laga nr. 116/2006 séu fyrst og fremst markmiðsyfirlýsingar löggjafans.

Stefnandi byggir einnig á því að hann hafi átt lögmætar og réttmætar væntingar um að fá tiltekna hlutdeild af aflamarki eða veiðirétti í skötusel af ákvörðuðum heildarafla. Stefnandi hafi keypt aflahlutdeildir í skötusel í trausti þess að hann fengi notið eigna sinna í friði, í samræmi við gildandi lög og áratuga framkvæmd um úthlutun veiðiheimilda. Ákvörðun ráðherra um viðbótarafلامark sé í reynd endurskoðun á fyrri ákvörðun hans um heildarafla. Aldrei hafi svo stórum hluta heildarúthlutunar verið úthlutað til annarra en þeirra sem hafi átt aflahlutdeild í viðkomandi tegund. Í tilviki stefnanda hafi réttindi hans til ákveðinnar hlutdeildar í ákvörðuðum heildarafla verið skert um að meðaltali 29,5% á umræddum þremur fiskveiðiárum og allt að 42,6% á fiskveiðiárinu 2010/2011. Til samanburðar megi nefna að í núgildandi 3. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 sé mælt fyrir um að 5,3% úthlutaðs aflamarks í hverri tegund sem sætir takmörkunum á heildarafla skuli ganga til byggðaaðgerða. Væri fallist á aðferðafræði löggjafans verði ekki séð að nokkrar takmarkanir séu á því hversu langt löggjafinn geti gengið í því að svipta rétthafa hlutdeild í úthlutaðu aflamarki. Forsendur væru þá brostnar fyrir öllum kaupum á aflahlutdeildum, enda fæli slík niðurstaða í sér að atvinnuréttindi stefnanda, í formi aflahlutdeildar eða framseljanlegs veiðiréttar, nytu í reynd ekki stjórnarskrárverndar. Í slíkri niðurstöðu fælist einnig eignaupptaka þeirra fjármuna sem séu í dag bundnir í aflaheimildum.

Stefnandi telur að með lögfestingu umræddra bráðabirgðaákvæða hafi almannahagsmunir ekki verið verndaðir. Við mat á almannahagsmunum verði að horfa til meginmarkmiða fiskveiðistjórnunarkerfisins. Fiskveiðistjórnunin þjóni fyrst og fremst þríþættum tilgangi, að vernda nytjastofna sjávar gegn ofveiði og annars konar óábyrgum fiskveiðium, að tryggja að fiskveiðar í atvinnuskyni séu stundaðar með hagkvæmum hætti og stuðla að framgangi tiltekinna félagslegra markmiða. Í lögskýringargögnum með þeim frumvörpum sem urðu að lögum nr. 22/2010 og 70/2011 hafi ekki verið vikið að almannahagsmunum. Einu rökin hafi komið fram í máli ráðherra um að „aukin útbreiðsla skötusels við Ísland“ kallaði á breyttar reglur varðandi úthlutun aflaheimilda í skötusel. Skötuselur hafi þá sérstöðu að fyrst og fremst smærri útgerðir á landsbyggðinni hafi einbeitt sér að veiðum á þeirri tegund. Sú ákvörðun að úthluta svo stórum hluta heildaraflamarks fram hjá rétthöfum hafi haft mikil og slæm áhrif á þessar útgerðir sem séu margar hverjar máttarstólpar í sínum byggðarlögum.

Stefnandi vísar til þess að ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar hafi að geyma lagaáskilnaðarreglur. Af því leiði að almenna löggjafanum sé óheimilt að fela handhöfum framkvæmdarvaldsins óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verði að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Í ákvæðunum hafi verið lögbundið

hámark á úthlutuðum aflaheimildum, en það hafi verið sett verulega hátt. Þá hafi bráðabirgðaákvæðin ekki geymt nein fyrirmæli um það hvort eða hvernig bæri að nýta þá heimild sem ráðherra hafi verið fengin. Ákvæðin sjálf hafi ekki að geyma neinar efnisreglur. Ætla megi að heimild ráðherra hafi verið takmörkuð af öðrum ákvæðum laga nr. 116/2006 en bráðabirgðaákvæðin séu þó á skjön við flest fyrirmæli laganna og markmið þeirra. Ráðherra hafi því verið fengið fullt og óheft ákvörðunarvald um það hvort, hvernig og í hvaða mæli ráðstafa ætti frekari aflahlutdeild í skötusel að teknu tilliti til ákveðins hámarks.

Stefnandi byggir enn fremur á því að ákvarðanir ráðherra með útgáfu reglugerða á grundvelli umræddra bráðabirgðaákvæða hafi verið ólögmatar. Í fyrsta lagi hafi verið gengið gegn stjórnarskrárvörðum réttindum stefnanda. Í öðru lagi hafi ráðherra brotið gegn óskráðri lögmatisreglu stjórnáskrárrettarins. Brot ráðherra gegn fyrirmælum laga hafi meðal annars falist í því að hann hafi við setningu reglugerða samkvæmt fyrrgreindum bráðabirgðaákvæðum ekki leitað eftir tillögum Hafrannsóknarstofnunar. Þá hafi ráðherra verið bundinn af meginreglum stjórnáskrárrettarins, svo sem rannsóknarreglunni og meginreglunni um forsvaranlegt mat stjórnvalda, enda sé almennt viðurkennt að meginreglur stjórnáskrárrettarins gildi jöfnum höndum um stjórnvaldsfyrirmæli og þær ákvarðanir sem þær hafi að geyma. Ráðherra hafi tekið ákvörðun um nýjan heildarafla í skötusel á fiskveiðiárinu 2009/2010 fimm dögum eftir gildistöku laga nr. 22/2010. Ljóst sé að lítil sem enginn tími hafi gefist til að undirbúa þá ákvörðun. Í þriðja lagi hafi ákvarðanir ráðherra verið í andstöðu við hagkvæmnisrök og viðskiptahagsmuni þjóðarinnar. Íslenskur fiskur sé markaðssettur erlendis á þeim grundvelli að hér við land séu stundaðar sjálfbærar fiskveiðar. Í fjórða lagi hafi ráðherra ekki gætt meðalhófs. Ekki verði ráðið af lögskýringargögnum að ráðherra hafi aflað upplýsinga um nauðsyn skerðingar á eignarrétti stefnanda og að gætt hafi verið jafnvægis á milli hagsmuna samfélagsins og eigandans.

Stefnandi vísar til þess að íslenska ríkið hafi fullgilt nokkra samninga um verndun og hagnýtingu fiskistofna, þar á meðal tvo samninga um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur- og Norðvestur-Atlantshafi, Samkomulag við Noreg um fiskveiði- og landgrunnsmál, hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og úthafsveiðisamning Sameinuðu þjóðanna. Þá sé vitnað til varúðarreglu umhverfisréttar í aðfararorðum 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins, sem hafi lagagildi að íslenskum rétti. Grunnstef þessara samninga og meginreglna sé nauðsyn þess að samræma sjónarmið um fiskvernd og hagnýtingu fiskistofna. Þegar lagareglur séu skýrðar og horft til þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins á sviði verndunar hafsins og umhverfismála hnigi

öll rök til að gera þá kröfu til ráðherra að allar nauðsynlegar og mögulegar upplýsingar um ástand náttúrunnar liggi fyrir áður en ákvarðanir séu teknar, en svo hafi ekki verið í þessu máli. Þá hafi umræddar ákvarðanir ráðherra um heildarafla verið langt umfram það sem hægt hafi verið að mæla með af vísindalegri fullvissu.

Krafa stefnanda um skaðabætur úr hendi stefnda byggir annars vegar á því að fullar bætur skuli koma vegna skerðinga á eignarrétti, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, og á vinnuveitendaábyrgð stefnda á athöfnum ráðherra. Fjárhagslegt tjón stefnanda felist í fyrsta lagi í því að hann hafi ekki fengið úthlutað réttu hlutfalli heildaraflamarks í skötusel á þremur fiskveiðiarum, þ.e. tímabilinu 1. september 2009 til 1. september 2012. Á þessum fiskveiðiráum hafi ráðherra heimilað úthlutun á samtals 2.750 tonnnum af skötusel til annarra en eigenda aflahlutdeildar. Af þeirri úthlutun hafi stefnandi átt að fá samtals 120,9 tonn á fiskveiðiarunum 2009/2010 og 2010/2011 og 41,28 tonn á fiskveiðiarinu 2011/2012.

Í öðru lagi hafi hinar ólögsmætu ákvarðanir ráðherra leitt til ofveiði og hruns á veiðum á skötusel næstu ár á eftir. Stjórnvöld hafi neyðst til að draga verulega saman úthlutun á heildarafla í skötusel á hverju ári. Heildarafla hafi farið úr samtals 3.750 tonnnum fiskveiðiaríð 2010/2011 í 1.000 tonn fiskveiðiaríð 2014/2015.

Hið ólögsmæta ástand sem umrædd bráðabirgðaákvæði hafi skapað hafi varað samfellt frá mars 2010 til loka fiskveiðisársins 2011/2012. Fyrst við lok þessa ástands hafi stefnandi átt þess kost að afla sér nauðsynlegra upplýsinga um tjón sitt. Fyrningarfrestur vegna krafna stefnanda geti því ekki hafist fyrr en við lok fiskveiðisársins 2011/2012, sbr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda.

Um lagarök vísar stefnandi til 75. sbr. og 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, 1. gr. 1. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu, 7. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, 1. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, almennu sakarreglunnar vegna vinnuveitendaábyrgðar, laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, ólögfesta og lögfesta meginreglna stjórnsýsluréttarins, stjórnsýslulaga nr. 37/1993, samnings um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur- og Norðvestur-Atlantshafi, samkomulagi við Noreg um fiskveiði- og landgrunnsmál, hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, úthafsveiðisamning Sameinuðu þjóðanna og ólögfesta meginreglna umhverfisréttarins. Þá byggir stefnandi á reglum um hefð, sbr. lög nr. 46/1905, réttarvenju, eðli máls og meginreglum laga og lögum nr. 150/2007, um fyrningu kröfuréttinda. Um málskostnað vísast til 129, sbr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi telur að stefnandi geti ekki leitt líkur að tjóni með því einu að fyrir liggi að ráðherra hafi úthlutað viðbótar aflaheimildum á fiskveiðiárunum 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012. Enda þótt hlutdeild stefnanda hafi rýrnað, sem hlutfall alls afla sem úthlutað var á umræddum fiskveiðiárum, hafi sérúthlutunin ekki komið til frádráttar þeim 2500 tonna heildarafla í skötusel sem ákvarðaður var hvert fiskveiðiár í samræmi við 3. gr. laga um stjórn fiskveiða. Hlutdeild stefnanda í þeim heildarafla hafi haldist óbreytt.

Þá telur stefndi að fullyrðingar stefnanda um að orsakasamband hafi verið á milli úthlutunar á viðbótar aflaheimildum á tímabilinu sem um ræðir og minnkandi veiðistofns næstu þrjú ár þar á eftir séu órökstuddar, auk þess sem ekki sé uppfyllt skilyrði skaðabótaábyrgðar um sennilega afleiðingu. Vísar stefndi í því sambandi til skýrslu Hafrannsóknastofnunar um nytjastofna sjávar 2014/2015 og aflahorfur fiskveiðiárið 2015/2016, þar sem lögð sé áhersla á að slök nýliðun undanfarandi ára valdi því að reiknað sé með að veiðistofninn muni minnka næstu ár. Þá bendir stefndi á að samkvæmt lögum nr. 22/2010 og 70/2011 hafi ráðherra haft til ráðstöfunar samtals 5200 tonn af viðbótar aflaheimildum í skötusel, en einungis úthlutað 1572 tonnum af aflaheimildum á þessum þremur fiskveiðiárum og af þeim hafi veiðst um 1186 tonn. Þetta sé minna magn en handhafar aflahlutdeildar hafi fengið í sinn hlut vegna veiða umfram ráðgjöf á árunum fyrir það tímabil sem hér sé til umfjöllunar.

Stefndi telur að ef fallist yrði á það með stefnanda að orsakasamband hafi verið á milli þeirrar ráðstöfunar að úthluta aflaheimildum í skötusel umfram veiðiráðgjöf á fiskveiðiárunum 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012, og dvínandi veiðistofns, sem stefnandi telur sig eiga heimtingu á bótum fyrir, sé langsótt að stefnandi geti auk þess sótt skaðabætur vegna tjóns sem af því stafaði árin þar á eftir. Jafnframt verði að gæta að því að almennur fyrningarfrestur skaðabótakrafna er fjögur ár, sbr. 9. gr. laga um fyrningu kröfuréttinda, nr. 50/2007.

Stefndi andmælir málatilbúnaði stefnanda í þá veru að þær ráðstafanir sem gerðar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I, í lögum nr. 22/2010, og bráðabirgðaákvæðis VIII, í lögum um stjórn fiskveiða, hafi skert lögvarða aflahlutdeild hans. Því er jafnframt hafnað að löggjafinn hafi gengið of langt í framsali valds þar sem ráðstöfunin hafi verið framkvæmd af ráðherra. Loks er því hafnað að reglugerðirnar sem ráðherra setti í þessu skyni hafi verið andstæðar meginreglum stjórn-sýslu- og umhverfisréttar þar sem þær hafi falið í sér að aflaheimildum var ráðstafað til annarra en þeirra sem áttu aflahlutdeild í skötusel og vegna þess að engin sérfræðileg ráðgjöf hafi legið þeim til grundvallar.

Stefndi vísar til þess að Hæstiréttur Íslands hafi með hliðsjón af 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, slegið því föstu að takmörkun ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári brjóti ekki gegn atvinnufrelsi manna sem varið er af 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt lagagreininni skuli ráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar ákveða þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Stefnandi kveður ákvæðið hafa verið skýrt svo að ákvörðun um heildarafla skuli miðast við hámarksafrakstur nytjastofna eftir því sem frekast liggur fyrir um ástand þeirra. Sú túlkun sé talin í samræmi við markmið fiskveiðistjórnarlaga um að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Af dómaframkvæmd Hæstaréttar verði jafnframt ráðið að löggjafinn hafi við úthlutun þessara takmörkuðu gæða úr fleiri kostum að velja en þeim að binda ákvörðun aflahlutdeildar, og þar með árlega úthlutun aflamarks, við veiðireynslu skipa, sbr. nú 9. gr. laga um stjórn fiskveiða. Löggjafanum hafi samkvæmt því og í skjóli valdheimilda sinna, verið játað talsvert svigrúm til að breyta reglum um úthlutun aflaheimilda enda sé tilvist slíkra réttinda aðeins varanleg í þeim skilningi að „þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum“ eins og segir í dómi Hæstaréttar í máli nr. 12/2000. Sama ályktun verði einnig dregin af markmiðsákvæði laga um stjórn fiskveiða, sbr. 1. og 3. málslíð 1. gr. laganna.

Stefndi hafnar því að ráðstafanir sem gerðar voru á fiskveiðiárunum 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012 á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I, í lögum nr. 22/2010, og bráðabirgðaákvæðis VIII, í lögum um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 70/2011, hafi haft í för með sér eignarréttarskerðingu fyrir stefnanda. Ef litið yrði svo á að þær hefðu gert það hafi verið um að ræða almennar takmarkanir sem stefndi telur falla utan gildissviðs eignarréttarákvæðis stjórnarskrár án þess að til bótaskyldu stofnist, auk þess sem þær hafi ekki verið umfram það sem réttmætar væntingar stefnanda gátu staðið til. Með tilliti til atvinnuréttinda stefnanda hafi eðli og umfang skerðinganna skýrt verið ráðið af texta laganna. Jafnframt er staðhæfingum stefnanda um að ráðstafanirnar hafi brotið í bága við meginreglur stjórnsýslu- og umhverfísréttar, alþjóðasamninga eða viðskiptahagsmuni þjóðarinnar mótmælt sem órökstuddum.

Stefndi kveður veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar mikilvæga við að tryggja faglegan grundvöll ákvarðana um leyfilegan heildarafla þeirra fiskistofna sem háðir eru takmörkunum samkvæmt 3. gr. laga nr. 116/2006. Eigi að síður komi ráðgjöfin ekki í veg fyrir að ráðherra taki tillit til annarra sjónarmiða við ákvarðanatöku sína. Fjöldmörg dæmi séu um að með reglugerð hafi verið úthlutað

aflaheimildum umfram ráðgjöf í þágu hagsmunaaðila eða vegna aðstæðna í þjóðarþúinu. Stefndi vísar í því sambandi til fréttatilkynningar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 16. mars 2010 þar sem fram komi að á fiskveiðiarunum frá 2003/2004 til 2008/2009 hafi að meðaltali verið úthlutað 600 tonnum af aflaheimildum í skötusel umfram ráðgjöf, eða 30% að jafnaði. Sú umframráðstöfun hafi gengið til handhafa aflahlutdeildar í samræmi við meginregluna um skiptingu aflaheimilda.

Þá kveður stefndi fordæmi vera fyrir því að aflaheimildum sé ráðstafað utan aflahlutdeildar eða aflamarks, s.s. í þágu byggðakvóta, frístundaveiða, strandveiða, línuívilnunar, skel- og rækjubóta og áframeldis á þorski, sbr. nú 6. gr., 10. gr., 11. gr. og bráðabirgðaákvæði I í lögum nr. 116/2006, sbr. einnig 3. mgr. 8. gr. laganna. Með lögum nr. 48/2014 hafi verið ákveðið að draga 5,3% frá öllum kvótabundnum tegundum áður en til úthlutunar aflamarks komi á einstök skip en jafngildi hlutfallstölunnar sé síðan ráðstafað til framangreindra verkefna í formi þorsks, ýsu, ufsa og steinbíts og fari tegundaskipti fram á markaði á vegum Fiskistofu.

Með lögum nr. 22/2010, og síðar lögum nr. 70/2011, hafi ráðherra aflað sér heimildar Alþingis til þess að úthluta afla umfram ráðgjöf með annarri úthlutunaraðferð en þeirri sem reist er á aflahlutdeild, sem að jafnaði haldist óbreytt á milli ára og sé framseljanleg. Þessar forsendur hafi legið fyrir við þinglega meðferð málsins en í því ferli hafi meðal annars borist umsögn Hafrannsóknarstofnunar. Alþingi hafi ekki verið bundið af ráðgjöf stofnunarinnar en einnig hafi komið til skoðunar önnur sjónarmið eins og framsöguræða ráðherra hafi borið með sér.

Eftir samþykkt laga nr. 22/2010 hafi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, með bréfi dagsettu 31. mars 2010, óskað eftir því að Hafrannsóknarstofnun gæfi álit sitt á 500 tonna aflaaukningu í skötusel sem til athugunar var. Stefndi vísar til bréfs forstjóra stofnunarinnar til lögmanns stefnanda frá 5. janúar 2015, sem liggur fyrir í málinu, en þar komi fram að ráðuneytinu hafi ekki verið veitt önnur ráð en þau sem fram koma í skýrslum stofnunarinnar um ástand nytjastofna og aflahorfur. Þar komi m.a. eftirfarandi fram: „Miðað við nýliðun undanfarinna ára og útbreiðslu stofnsins taldi stofnunin árið 2009 að 2500 tonna ársafli af skötusel væri nálægt hámarksafrakstursgetu stofnsins. Vegna óvenju góðrar nýliðunar hefur stofninn verið í örum vexti undanfarin ár og afli umfram ráðgjöf því ekki leitt til stofnminnkunar. Ekki er líklegt að 500 tonna aflaaukning nú hafi veruleg áhrif á stofnstærðina til skamms tíma þó það dragi úr líkum á að hámarksnýting náist. Vakin er athygli á að í lok maí n.k. mun liggja fyrir nýtt mat á ástandi stofnsins.“ Samkvæmt framangreindu fellst stefndi ekki á fullyrðingar stefnanda um að ekki hafi verið viðhaft samráð við Hafrannsóknastofnun vegna

málsins.

Niðurstaða

Stefnandi krefst í fyrsta lagi viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda vegna úthlutunar á aflamarki í skötusel fiskveiðiárin 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012, umfram heildarafla sem úthlutað var samkvæmt 3. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, en stefnandi telur þessa úthlutun vera ólögmeða.

Þessi viðbótarúthlutun á aflamarki fyrir fyrstu tvö fiskveiðiárin, 2009/2010 og 2010/2011, var byggð á ákvæði til bráðabirgða I, í lögum nr. 22/2010, sem breyttu lögum nr. 116/2006. Í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 22/2010 segir um bráðabirgðaákvæðið að í ljósi þess að útbreiðsla skötusels hafi breyst verulega frá því að aflaheimildum var úthlutað á grundvelli veiðireynslu og skötuselur hafi í auknum mæli veiðst sem meðafli hafi ráðherra boðað að breytingar verði gerðar á lögum í því skyni að auka aðgengi útgerðarmanna að aflaheimildum í skötusel. Með vísan til þessa sé lagt til að sett verði ákvæði til bráðabirgða sem heimili ráðherra á fiskveiðiárunum 2009/2010 og 2010/2011 sérstaka ráðstöfun á allt að 2.000 lestum af skötusel án þess að þeim verði úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar í tegundinni. Gert sé ráð fyrir að útgerðum skipa sem hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni verði heimilað að sækja um að fá hluta af þeim aflaheimildum gegn greiðslu gjalds sem renni í ríkissjóð. Með þessu móti sé verið að gera útgerðum betur kleift að fá aflaheimildir í skötusel enda verði þær einungis nýttar með veiðum hlutaðeigandi skips.

Viðbótarúthlutun á aflamarki fyrir fiskveiðiárið 2011/2012 fór fram á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða VIII við lög nr. 116/2006, sem bætt var við lögum með lögum nr. 70/2011. Í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 70/2011 segir um úthlutun skötusels samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu að heimild ráðherra samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I, í lögum nr. 22/2010, þyki í framkvæmd hafa tekist vel og því sé lagt til að ráðherra hafi heimild til að úthluta ákveðnu magni af skötusel til skipa sem hafi veiðileyfi.

Fiskveiðiárin 2009/2010, 2010/2011 og 2011/2012 átti stefnandi 5,9039% hlutdeild í heildarafla í skötusel sem var úthlutað samkvæmt 3. gr. laga nr. 116/2006. Þær viðbótarafllaheimildir sem úthlutað var á grundvelli umræddra bráðabirgðaákvæða voru ekki dregnar frá þeim aflaheimildum sem var úthlutað samkvæmt 3. gr. laganna, þrátt fyrir orðalag 3. másl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VIII. Var stefnandi þannig ekki sviptur aflaheimildum, en hann byggir á því að hann hefði átt að fá sömu hlutdeild í þessari viðbótarúthlutun og hann á í heildarafla samkvæmt 3. gr. laganna. Samkvæmt 3. másl. 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda 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 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. 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. Er ekki vafi á því að löggjafinn hefur víðtækt mat í þessu efni. Getur stefnandi því ekki átt réttmætar væntingar til þess að fyrirkomulag úthlutunar á aflamarki í skötusel verði um alla tíð óbreytt. Hins vegar verður mat löggjafans ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum og gæta þarf jafnræðis við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og eignarrétti samkvæmt 1. mgr. 72. gr.

Við mat á þessu er óhjákvæmilegt að líta til þess að umræddum ákvæðum til bráðabirgða var markaður ákveðinn, stuttur gildistími þar sem þau mæltu fyrir um sérstaka úthlutun aflaheimilda í samtals þrjú fiskveiðiár. Þá kom skýrt fram í áður tilvitnuðum ummælum í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 22/2010 að löggjafinn var að bregðast við breytingum á útbreiðslu skötusels og því að skötuselur hafi í auknum mæli veiðst sem meðafli. Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra vísaði til þess í skýrslu sinni fyrir dóminum að á þessum tíma hafi skötuselur verið að færa sig til og hafi veiðst mikið sem meðafli hjá grásleppuveiðimönnum í Breiðafirði og síðar úti fyrir Vestfjörðum og Norðurlandi. Með vísan til þessa er það álit dómsins að umrædd viðbótarúthlutun á aflahlutdeild í skötusel hafi falið í sér almenna takmörkun á eignarrétti og atvinnurétti stefnanda. Einnig verður ráðið af ofangreindum athugasemdum í greinargerðinni að löggjafinn hafi talið almannahagsmuni standa til þessarar lagasetningar. Eins og framkvæmd ákvæðis til bráðabirgða VIII við lög nr. 116/2006 var háttað getur það ekki skipt máli við þetta mat þótt þar hafi verið kveðið á um að úthlutaðar aflaheimildir samkvæmt því ákvæði ættu að dragast frá heildarafla samkvæmt 3. gr. laganna.

Þegar löggjafinn setur lög sem takmarka atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og eignarrétt samkvæmt 1. mgr. 72. gr. er löggjafanum ekki heimilt að fela handhöfum framkvæmdarvaldsins óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg, sbr. dóma Hæstaréttar 10. október 1996 í máli nr. 110/1995 og 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000. Umrædd ákvæði til bráðabirgða mæla fyrir um hámark þeirra aflaheimilda sem ráðherra er heimilt að úthluta, mæla fyrir um að þeim megi aðeins úthluta til fiskiskipa með leyfi til veiða í atvinnuskyni og hámark þeirra aflaheimilda sem úthluta má hverju skipi og hvaða verð skuli koma fyrir aflaheimildirnar. Að þessu virtu verður ekki fallist á að með umræddum ákvæðum til bráðabirgða hafi ráðherra

verið falið svo óheft ákvörðunarvald um takmarkanir heildarafla að brjóti gegn lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. og 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Fram kemur í bréfi Hafrannsóknastofnunar til lögmanns stefnanda, dagsettu 5. janúar 2015, að ráðherra hefði leitað eftir ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar áður en reglugerðir voru settar um úthlutun aflaheimilda samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I, í lögum nr. 22/2010. Við skýrslutökur við aðalmeðferð málsins kom jafnframt fram hjá þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og þáverandi forstjóra Hafrannsóknastofnunar að stofnunin hefði veitt ráðherra ráðgjöf. Einnig kom fram hjá ráðherranum og fyrrum ráðuneytisstjóra að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi hefðu lýst áhyggjum sínum af mikilli veiði skötusels sem meðafla. Dómurinn telur að það eitt að stuttur tími hafi liðið frá gildistöku laga nr. 22/2010 þar til ráðherra gaf út reglugerð nr. 286/2010 feli ekki í sér brot ráðherra gegn meginreglum stjórnáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. og 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafði löggjafinn tekið þá afstöðu við setningu laga nr. 22/2010 og 70/2011 að heimild ráðherra samkvæmt umræddum bráðabirgðaákvæðum væri í samræmi við almannahagsmuni, en viðskiptahagsmunir þjóðarinnar eru þar á meðal. Loks hefur stefnandi ekki sýnt fram á að ráðherra hafi ekki gætt meðalhófs við töku ákvarðana um viðbótaraflahlutdeild eða að umrædd bráðabirgðaákvæði og reglugerðir settar samkvæmt þeim brjóti gegn alþjóðlegum samningum sem íslenska ríkið er aðili að.

Samkvæmt öllu framangreindu verður stefndi sýknaður af fyrri kröfu stefnanda.

Seinni krafa stefnanda byggir á því að ólögmetar ákvarðanir ráðherra hafi leitt til ofveiði og hruns á veiðum á skötusel næstu ár á eftir, og er vísað til þess að úthlutaður heildaraflafi hafi farið úr samtals 3.750 tonnum fiskveiðiárið 2010/2011 í 1.000 tonn fiskveiðiárið 2014/2015. Fram kemur í skýrslum Hafrannsóknastofnunar um nytjastofna sjávar 2013/2014 og 2014/2015 að aflfi í skötusel hafi farið minnkandi frá árinu 2009. Þar kemur ekki fram að minni afla í skötusel megi rekja til viðbótaraflahlutdeilda sem ráðherra úthlutaði samkvæmt fyrrgreindum bráðabirgðaákvæðum, en tekið er fram að breyting á útbreiðslu skötusels sé líklega vegna hækkandi sjávarhita á undanförunum árum. Var þetta áréttað í skýrslu þáverandi forstjóra Hafrannsóknastofnunar fyrir dómnum. Þá kemur fram í fyrrnefndu bréfi Hafrannsóknastofnunar til lögmanns stefnanda, dagsettu 5. janúar 2015, að ekki væri líklegt að 500 tonna aflaukning hefði veruleg áhrif á stofnstærð skötusels til skamms tíma, þótt það drægi úr líkum á að hámarksnýting myndi nást. Með vísan til framangreinds er ósannað að orsakatengsl séu á milli úthlutunar ráðherra á viðbótaraflaheimildum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I, í lögum nr. 22/2010, og ákvæði til bráðabirgða VIII, í lögum nr. 116/2006, og samdráttar í úthlutaðum heildarafla. Verður stefndi af þessari ástæðu

einnig sýknaður af seinni kröfu stefnanda.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 ber stefnanda að greiða stefnda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 900.000 krónur.

Ragnheiður Harðardóttir héraðsdómari kveður upp dóminn.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af öllum kröfum stefnanda, Útgerðarfélagssins Glófaxes ehf.

Stefnandi greiði stefnda 900.000 krónur í málskostnað.

Ragnheiður Harðardóttir