

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 3. október 2018 í máli nr. E-2962/2017:

Hróðgeir hvíti ehf.

(Gunnar Ingi Jóhannsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Soffía Jónsdóttir lögmaður)

Mál þetta, sem dómtekið var 19. september sl., var höfðað 19. september 2017 af Hróðgeiri hvíta ehf., Hafnargötu 17, Bakkafirði, á hendur íslenska ríkinu.

Stefnandi krefst þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda gagnvart stefnanda vegna tjóns sem stefnandi varð fyrir vegna setningar reglugerðar stefnda, nr. 374/2017, er tók gildi hinn 3. maí 2017. Jafnframt krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

I.

Stefnandi er eigandi tveggja fiskiskipa, Hróðgeirs hvíta NS-89, með skipa skráningarnúmerið 7067 og Finna NS-21, með skipaskráningarnúmerið 1922. Hróðgeir Hvíti NS er án aflamarks, en stefnandi fær árlega úthlutað aflamarki á Finna NS. Stefnandi mun undanfarin ár hafa gert bæði fiskiskipin út á grásleppuveiðar, sem er tegund utan kvóta. Grásleppuveiðar eru háðar sérstöku leyfi frá Fiskistofu, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra kveður nánar á um skipulag veiðanna með reglugerð, sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ákveður ár hvert fjölda leyfilegra veiðidaga á grásleppuveiðileyfi með reglugerð sem sett er með stoð í lögum nr. 116/2006. Hinn 22. febrúar 2017 setti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra reglugerð, nr. 164/2017, þar sem ákveðið var að fjöldi leyfilegra veiðidaga á grásleppuveiðileyfi hvers fiskiskips skyldi vera 20 samfelldir dagar fyrir vertíðina 2017. Veiðisvæðið sem skiptir máli hér er skilgreint í f-lið 3. gr. reglugerðarinnar og nefnist „Austurland, frá línu réttvísandi austur frá Fonti á Langanesi (grunnpunktur 9) 66°22,70 N 014°31,90 V að línu réttvísandi austur frá Hvítungum (grunnpunktur 18) 64°23,90 N 014°28,00 V“. Skyldi veiðitímabilið standa frá og með 20. mars til og með 2. júní.

Hinn 4. apríl 2017, í kjölfar niðurstöðu vorralls Hafrannsóknastofnunar, setti ráðherra reglugerð nr. 290/2017, um breytingu á reglugerð nr. 164/2017, þess efnis að veiðidögum á grásleppu skyldi fjölgað í 36.

Net Hróðgeirs Hvíta NS voru, að sögn stefnanda tekin úr sjó 23. apríl og veiðum á Finna NS lauk 25. apríl. Hinn 24. apríl mun stefnandi hafa sótt um leyfi til strandveiða fyrir Hróðgeir Hvíta NS, sem var gefið út 27. apríl 2017.

Fyrir liggur að tillaga Hafrannsóknastofnunar um hámarksafla fyrir grásleppuvertíðina 2017 var upphaflega 2.030 tonn og eftir að stofnmæling lá fyrir í byrjun apríl var tillagan hækkuð í 6.355 tonn. Alls munu 259 bátar hafa fengið grásleppuveiðileyfi hjá Fiskistofu. Um veiðarnar gildi reglugerð nr. 164/2017, um hrognkelsaveiðar 2017. Veiðileyfi voru bundin við ákveðin svæði og hafði hvert svæði sitt veiðitímabil, skyldu leyfishafar veiða innan þess og voru leyfin gefin út til veiða í samfellda daga, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Veiðisvæðin voru sjö og á fjórum þeirra var tímabilið frá 20. mars til og með 2. júní, á tveimur svæðum frá 1. apríl til og með 14. júní og á einu svæði frá 20. maí til og með 2. ágúst. Upphaflega var úthlutað 20 dögum á hvern leyfishafa, eins og fyrri ár, en eftir að stofnmæling Hafrannsóknastofnunar lá fyrir og stofnunin hækkaði tillögu um hámarksafla var veiðidögum fjölgað í 36, sbr. reglugerð nr. 290/2017.

Aflabrögð í upphafi vertíðar munu hafa verið léleg í samanburði við fyrri ár. Stefndi lýsir því svo að þegar líða fór á tímabilið hafi framkvæmdastjóri kaviarframleiðandans Vignis G. Jónssonar hf. bent ráðuneytinu á tölfræði um þetta og farið þess farið á leit að veiðidögum í grásleppu yrði fjölgað í þessu ljósi. Ráðuneytið mun hafa framsent erindi þetta til framkvæmdastjóra Landssambands smábátæigenda (LS) og ítrekað með tölvuskeyti 18. apríl 2017. Í svari LS kom fram að grásleppunefnd LS myndi fjalla um málið þennan dag. Í svari LS, sem barst síðar þann dag, kom m.a. fram sú skoðun Landssambandsins að ekki ætti að fjölga dögum á grásleppuvertíðinni 2017 umfram þá 36 daga sem búið væri að úthluta leyfishöfum. Það væri mat LS að tillaga Hafrannsóknastofnunar um hámarksafla væri ekki skilaboð um að nauðsynlegt væri að veiða það magn. Bent var á að mælingar Hafrannsóknastofnunar sýndu að minna væri af grásleppu á þessari vertíð en á vertíðinni árinu áður. Það hefðu sjómenn sannreynt og því bæri að fara varlega í veiðarnar.

Að sögn stefnda var, vegna andstöðu og ábendinga LS, ákveðið af hálfu ráðuneytisins að bíða með aðgerðir í þeirri von að veiðin myndi glæðast. Þá hafi fleiri aðilar haft samband við ráðherra og óskað eftir að veiðidögum í grásleppu yrði fjölgað í ljósi lélegra aflabragða. Að frumkvæði ráðherra hafi verið leitað afstöðu Hafrannsóknastofnunar um fjölgun veiðidaga, og hún hafi staðfest að niðurstöður stofnmælinga sem fram fóru fyrr um vorið væru þau viðmið sem stofnunin vísaði til, þ.e. að tillaga að hámarksafla myndi ekki breytast.

Þann 26. apríl 2017 birti Fiskistofa frétt á heimasíðu sinni þar sem fjallað var um aflabrögð á grásleppuvertíðinni 2017. Fram kom að á fyrstu 38 dögum

vertíðar væri grásleppuafliinn 2.236 tonn, nokkru minni afli en á síðustu vertíð en þá hafði 4.047 tonnum verið landað eftir 38 daga. Alls hefðu 157 grásleppuveiðileyfi verið virkjuð og afli á bát væri 11,2 tonn en árið áður hefði hann verið 20 tonn.

Af hálfu stefnda hefur því verið lýst að á þessum tíma hafi þótt ljóst að veiði myndi ekki glæðast og yrði langt undir tillögu Hafrannsóknastofnunar um hámarksafla. Á þeim grunni hafi verið ákveðið að fjölga veiðidögum í grásleppu úr 36 dögum í 46. Fréttatilkynning þess efnis var sett á vefsvæði ráðuneytisins 29. apríl 2017. Í fréttinni var vísað til þess að heildarveiði á grásleppuvertíðinni hefði verið dræm sem rekja mætti til þess hve fá leyfi hefðu verið virkjuð og að aflabrogð hefðu verið með lakara móti. Þá kom einnig fram að ráðuneytinu væri ljóst að ákvörðun um fjölgun veiðidaga kæmi seint, en lengi hefði verið vonað að afli tæki að glæðast. Fyrir lægi að þeir sem hófu fyrst veiðar væru búnir að taka upp netin, en eftir sem áður væri mikið í húfi fyrir þá sem stunduðu grásleppuveiðar áfram og þá sem hefðu atvinnu af þeim í landi, m.a. við vinnslu.

Undir lok sama dags barst ráðuneytinu tölvuskeyti frá formanni LS, þar sem spurt var hvernig færi með veiðarnar í framhaldinu og var honum svarað degi síðar.

Þann 30. apríl 2017 birti Fiskistofa frétt á vef sínum um að ráðuneytið hefði ákveðið að fjölga veiðidögum um 10 í grásleppu og að fjölgun veiðidaga myndi taka gildi þann 3. maí 2017. Í fréttatilkynningu Fiskistofu kom fram að stofnunin myndi ekki gera kröfu um að þeir aðilar sem hygðust halda áfram grásleppuveiðum drægu upp net sín ef upp kæmi sú staða að þeir myndu veiða í fleiri en 36 daga fyrir 3. maí 2017. Þá kom einnig fram að þeir aðilar sem voru á grásleppuveiðum og höfðu þegar sótt um strandveiðileyfi sem þeir höfðu virkjað þannig að þeir hæfu strandveiðar á fyrsta degi strandveiðitímabilsins, 2. maí 2017, gætu frestað upphafi strandveiða sinna með því að senda tilkynningu þess efnis til Fiskistofu. Þá var þeim grásleppuveiðimönnum sem hygðust stunda strandveiðar eftir 3. maí 2017 og höfðu þegar greitt fyrir strandveiðileyfi og tilkynnt upphafsdeg sinn bent á að þeir þyrftu fyrirfram að tilkynna Fiskistofu um frestun á upphafsdegi strandveiða sinna ef þeir ætluðu að nýta sér fjölgun á veiðidögum í grásleppu.

Stefnandi lýsir því svo að 2. maí 2017, daginn áður en stefnandi hafi áætlað að fara í fyrsta róður á strandveiðum, hafi fyrirvarsmaður hans lesið framangreinda frétt á vef Ríkisútvarpsins og jafnframt orðið þess áskynja að reglugerð þessa efnis skyldi taka gildi degi síðar, þ.e. 3. maí. Málshöfðun stefnanda byggir á því að félagið hafi á þessum tímamarki enga möguleika haft á því að útbúa skip sitt til grásleppuveiða að nýju og hefja slíkar veiðar aftur. Vika hafi verið liðin frá því að stefnandi lauk veiðum á Finna NS og níu dagar frá því að Hródgeir hvíti NS tók net í land. Stefnandi hafi því misst þau pláss sem hann hafði í sjónum til þeirra sem byrjuðu veiðar síðar á tímabilinu og voru enn að. Enginn mannskapur

hafi heldur verið stefnanda tiltækur á þessum tíma.

Svo sem boðað hafði verið af hálfu ráðuneytisins tók umrædd reglugerð, nr. 374/2017, gildi þann 3. maí 2017 og munu þá átta bátar hafa snúið aftur á grásleppuveiðar. Af þeim 80 bátum sem lokið höfðu veiðum áður en reglugerðin tók gildi hófu 28 bátar sem höfðu verið á grásleppuveiðum strandveiðar við upphaf strandveiðitímabilsins 3. maí 2017.

Stefnandi hefur höfðað þetta mál til viðurkenningar á bótaskyldu stefnda vegna þess að hann kveðst ekki hafa getað nýtt sér fjölgun veiðidaga samkvæmt reglugerð nr. 374/2017. Stefndi mótmælir því sem röngu að stefnandi hafi ekki getað nýtt sér fjölgun veiðidaga. Auk þess telur stefndi ósannað að tjón hafi orðið sökum þessa.

II.

Stefnandi byggir á því að brotið hafi verið gegn honum með fjölgun veiðidaga eftir að hann var hættur veiðum og að fjölgun veiðidaga hafi verið framkvæmd með þeim hætti að hún nýttist ekki fyrir grásleppuveiðileyfi stefnanda eða honum hafi verið ókleift að nýta viðbótardagana.

Ekki liggja nákvæmlega fyrir af hverju ráðherra hafi ákveðið svo seint sem raun ber vitni að fjölga veiðidögum hvers grásleppuveiðileyfis. Í svari ráðuneytisins 2. júní 2017 hafi komið fram að ástæða fjölgunarinnar hafi verið sú að veiði á grásleppu hafi í apríl 2017 verið undir ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, en ráðuneytið telji mikilvægt að veiði sé ávallt sem næst ráðgjöf stofnunarinnar. Því hafi leyfilegum dögum verið fjölgað. Þessi rökstuðningur fái ekki staðist. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sé ávallt ráðgjöf um veiðihámark. Ráðgjöf stofnunarinnar um svokallað upphafsafلامark grásleppu fyrir vertíðina 2017 hafi verið 2.030 tonn. Eftir vorrallið hafi hámarkið verið hækkað í 6.355 tonn og veiðidögum þá fjölgað um 16. Veiðiráðgjöfin sé sett fram sem ráðgjöf um hámark, sem veiðar skuli ekki fara fram yfir. Það sé ekki og hafi aldrei verið markmið veiðiráðgjafar að veiði skuli vera jöfn ráðgjöf um hámarksveiðar.

Á hverju ári falli niður ónýttar fiskveiðiheimildir í mörgum fisktegundum án þess að gripið sé til sérstakra aðgerða af hálfu stjórnvalda. Veiði ráðist gjarnan af markaðsástæðum, svo sem lágu fiskverði. Hafi Landssamband smábátasjómana t.d. ítrekað lagt til, m.a. við ráðherra sjávarútvegsmála, að heimilað yrði að veiða ufsa utan kvóta á strandveiðum, þar sem ufsakvóti hafi verið mjög vannýttur undanfarin ár. Þessu hafi ávallt verið hafnað og veiðar á ufsa árum saman verið langt undir veiðiráðgjöf. Því komi það á óvart að ráðuneytið haldi því fram nú að mikilvægt sé að tegundir séu veiddar í samræmi við ráðgjöf um hámarksveiði. Engin málefnaleg sjónarmið hafi komið fram um það af hverju ákveðið hafi verið að fjölga veiðidögum grásleppu á umræddu tímamarki, en ákvörðunin hafi verið

fordæmalaus og fyrir henni hafi ekki verið rökbundin nauðsyn. Stefnandi telur ákvörðun þessa hafa fyrst og fremst verið tekna að beiðni kavíarframleiðenda og með þá hagsmuni að leiðarljósi.

Stefnandi byggir á því að þó að öðru hafi verið haldið fram af ráðuneytinu hafi fjölgun leyfilegra veiðidaga grásleppuleyfis um 10 ekki tekið til allra þeirra sem fengið höfðu útgefið leyfi til hrognkelsaveiða 2017. Það eigi m.a. við um fiskiskip stefnanda. Því sé rangt að þeir sem ekki nýttu viðbótardagana beri sjálfir ábyrgð á því. Stefnandi byggir á því að þar sem fjölgunin hafi aðeins tekið til sumra veiðileyfishafa, en ekki annarra, hafi veiðileyfishöfum verið mismunað með ólögætum hætti.

Þessu til stuðnings bendir stefnandi á að samkvæmt reglugerð nr. 374/2017, sem breytti reglugerð nr. 164/2017, um hrognkelsaveiðar 2017, og fjölgaði veiðidögum um 10, hafi engin breyting verið gerð á því skilyrði að leyfi til grásleppuveiða væru gefin út til samfelldra veiðidaga. Þannig segi í reglugerð nr. 374/2017 að grásleppuveiðileyfi hvers báts skuli gefið út til 46 samfelldra daga. Til að bregðast við því að óheimilt sé að fara aftur á veiðar eftir að grásleppuveiðum lýkur var í 2. gr. reglugerðarinnar kveðið á um, til bráðabirgða, að þeim bátum sem hætt höfðu veiðum eða tekið upp net sín fyrir gildistöku reglugerðarinnar væri heimilt að hefja veiðar að nýju þrátt fyrir ákvæði 3. gr. um samfelldar veiðar. Grásleppuleyfi hafi hins vegar áfram verið bundið við 46 samfellda daga.

Fiskiskip stefnanda hafi hafið grásleppuveiðar við upphaf veiðitímabilsins, dagana 20. og 21. mars 2017. Samfellt veiðitímabil þeirra teljist frá og með þeim dögum. Samkvæmt því hafi 46 samfelldir dagar verið liðnir fyrir Hróðgeir Hvíta NS, hinn 4. maí 2017, daginn eftir að reglugerðin tók gildi, og fyrir Finna NS degi síðar. Því hafi aðeins verið mögulegt að stunda veiðarnar á t.d. Hróðgeiri Hvíta NS í besta falli í tvo daga, þ.e.a.s. 3. og 4. maí. Veiðidagar fiskiskipa hans, 36 dagar á hvoru skipi, voru liðnir 24. og 25. apríl 2017. Það hefði aldrei borgað sig fyrir stefnanda að leggja aftur net í sjó 3. maí og draga þau öll upp aftur degi síðar.

Stefnandi telur að staðið hafi verið að fjölgun veiðidaganna með þeim hætti að þeir sem hófu veiðar 20. mars 2017 hafi einungis getað hafið veiðar aftur, en þeim hafi ekki staðið til boða að stunda veiðarnar í 10 daga til viðbótar, þar sem veiðileyfi þeirra hafi áfram verið bundið við samfelldan dagafjölda. Þessum aðilum hafi ekki verið heimilt að hefja veiðar að nýju fyrr en í fyrsta lagi 3. maí 2017, er reglugerðin tók gildi. Það hafi því alls ekki verið ákvörðun þessara veiðileyfishafa sjálfra að nýta ekki 10 viðbótardaga, heldur hafi það einfaldlega ekki verið í boði samkvæmt reglugerðinni. Þessi aðferð hafi brotið gegn jafnræði leyfishafa grásleppuveiða, mismunað veiðileyfishöfum og leitt til fjárhagstjóns fyrir þá. Eðlilegra hefði verið að gefa leyfishöfum kost á að hefja aftur veiðar í 10 daga frá

3. maí 2017 og binda grásleppuleyfið við 46 daga, án orðsins „samfelldra“. Þá hefðu leyfishafar átt fræðilegan möguleika á að nýta viðbótina að hluta þótt stefnandi telji alls óvíst að það hefði borgað sig.

Ástæður þess að það hefði ekki verið raunhæft að hefja aftur veiðar 3. maí fyrir þá sem þeim luku síðla í apríl, jafnvel þótt þeim hefðu staðið til boða 10 daga veiðar, séu nokkrar. Í fyrsta lagi hafi engan veginn verið víst að til þess fengist mannskapur. Í tilviki stefnanda hafi hann misst háseta sína til annarra starfa þegar reglugerð 374/2017 tók gildi. Í öðru lagi er á það bent, að þegar net eru tekin úr sjó missi menn það pláss sem þeir höfðu í sjónum fyrir net sín til annarra og verði því að leggja netin á öðrum og yfirleitt lakari veiðistöðum. Í þriðja lagi sé mikil fyrirhöfn að taka net upp úr sjó, færa upp á land og yfirfara eftir vertíð. Stefnandi hafði lokið því verki og einnig lokið netaafskurði eftir vertíðina og hafi því ekki átt jafnmörg net og áður. Í fjórða lagi hafi hann verið búinn að útbúa fiskiskip sín fyrir aðrar veiðar, m.a. annað skipið fyrir strandveiðar. Því fylgi bæði kostnaður og fyrirhöfn að breyta útbúnaði aftur. Undirbúningur fyrir grásleppuveiðar taki alla jafna nokkra daga. Því sé mjög óraunhæft að stefnanda hefði tekist að búa skip sín og veiðarfæri til veiða að nýju, jafnvel þótt reglugerð nr. 374/2017 hefði verið sett þannig að fjölgunin stæði öllum veiðileyfishöfum til boða með sama hætti.

Af hálfu stefnanda er einnig á því byggt að sökum þess að félagið hafði þegar fengið útgefið strandveiðileyfi fyrir Hróðgeir hvíta NS þegar reglugerð 374/2017 tók gildi hafi stefnandi ekki verið heimilt að fara aftur á grásleppuveiðar með það skip. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 28. september 2017 segi að Fiskistofa hafi heimilað grásleppuveiðimönnum sem voru hættir veiðum og voru á leið á strandveiðar að fresta upphafi strandveiða „eftir tilteknum reglum“. Ekki komi þó fram í bréfinu hvaða reglur það séu. Í bréfinu segi að grásleppuveiðimenn hafi því getað frestað upphafi strandveiða og haldið áfram grásleppuveiðum. Stefnandi hafnar þessu og telur að Fiskistofu hafi verið þetta óheimilt. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. a í lögum nr. 116/2006 sé fiskiskipi óheimilt, eftir útgáfudag strandveiðileyfis, að stunda aðrar veiðar en strandveiðar til loka fiskveiðitímabilsins. Stefnandi hafi fengið útgefið leyfi til strandveiða 27. apríl 2017 og hafi því lögum samkvæmt glatað rétti til að stunda aðrar veiðar til loka fiskveiðiársins, 31. ágúst 2017. Fiskistofa hafi enga heimild til að breyta þessu. Engin heimild sé til þess í lögum nr. 116/2006 og ekki ljóst hvaða „tilteknu reglna“ vísað sé til varðandi verklag Fiskistofu.

Stefnandi vísar til þess að þar sem leyfi til hrognkelsaveiða séu veitt af stjórnvöldum hvíli sú skylda á þeim að sjá til þess að allar upplýsingar liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, svo og að gætt sé samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við þá úrlausn, sbr. 11. gr. sömu laga. Allir

þeir sem fá úthlutað slíku opinberu leyfi til grásleppuveiða eigi að njóta sömu stöðu, að minnsta kosti að því marki sem framast sé unnt. Ef leyfi er gefið út til ákveðins dagafjölda sé óheimilt að framlengja leyfi sumra en ekki annarra. Óheimilt sé að mismuna þeim sem fá úthlutað slíku veiðileyfi samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944, bæði í raun og með ákvörðun sem geri rétt höfum ókleift að nýta réttindi sín. Að þessu hafi ekki verið gætt, heldur hafi sumum leyfishöfum einfaldlega verið úthlutað 10 viðbótardögum, en öðrum verið úthlutað í besta falli tveimur dögum, jafnvel þótt þeir leyfishafar hefðu viljað stunda veiðarnar. Í þessu hafi falist ómálefnaleg og ónauðsynleg mismunum sem valdið hafi stefnanda fjárhagstjóni.

Stefnandi skírskotar til þess að það sé hlutverk sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að setja reglur um hrognkelsaveiðar og það geri ráðherra með reglugerðum. Stefndi beri ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir af því að honum var ekki úthlutað jafnmörgum dögum og öðrum leyfishöfum eða verið gert ókleift að halda áfram veiðum á grásleppu með fiskiskip sín.

Stefnandi kveðst hafa orðið fyrir fjártjóni vegna ólögþráttar og saknæmrar háttsemi ráðherra og telur það vera hafið yfir allan vafa. Flókið geti hins vegar verið að reikna tjónið út með nákvæmum hætti. Fyrir liggir að heildarveiði beggja fiskiskipa stefnanda á grásleppu 2017 hafi verið, samkvæmt upplýsingum á vef Fiskistofu, alls 52.999 kg yfir 36 daga veiðitímabil, eða að meðaltali 1.472 kg. á dag. Kílóverð á veiddri grásleppu á vertíðinni 2017 hafi verið 180 krónur. Heildaraflaverðmæti stefnanda hafi verið 9.539.820 kr. Stefnandi telur að hefði félagið átt þess kost að framlengja vertíð sína um 10 daga megi ætla að fiskiskip hans hefðu hæglega getað veitt um 15.000 kg af grásleppu til viðbótar. Meðalaflaverðmæti hvers úthaldsdags hafi samkvæmt framangreindu verið um 134.000 kr. fyrir hvorn bát. Mögulegt viðbótaraflaverðmæti hefði samkvæmt framangreindu getað numið allt að þremur milljónum króna, en frá því dragist kostnaður. Því næst hefði stefnandi sótt um strandveiðileyfi fyrir Hróðgeir hvíta NS, sem hefði byrjað strandveiðar mánudaginn 8. maí, en strandveiðar séu aðeins heimilar mánudaga til fimmtudaga. Fyrsti strandveiðiróðurinn hafi verið farinn 3. maí. Finni NS-21 hafi í kjölfar grásleppuveiða byrjað að veiða úthlutað aflamark skipsins, en hann fór í fyrsta slíkan róður 5. maí 2017. Því sé ljóst að stefnandi hafi orðið fyrir verulegu fjárhagstjóni við það að fjölgun veiðidaga um nærri þriðjung var framkvæmd með þeim hætti að stefnandi fékk í engu notið aukningarinnar þó að fiskiskip hans hafi verið með gild leyfi til hrognkelsaveiða og átt að sitja við sama borð og aðrir leyfishafar. Er krafist viðurkenningar á bótaskyldu stefnda vegna þessa.

Stefndi byggir sýknukröfu sína m.a. á þeim málsástæðum að markaðsaðstæður og veðurskilyrði hafi valdið því að stefnandi hafi ákveðið að fresta ekki strandveiðum sínum. Grundvöllur þeirrar ákvörðunar stefnanda að hætta grásleppuveiðum sé stefnda með öllu óviðkomandi. Meintu tjóni stefnanda sé sérstaklega mótmælt sem röngu og ósönnuðu.

Samkvæmt upplýsingum frá Verðlagsstofu skiptaverðs hafi fengist 170,50 krónur fyrir hvert kíló af grásleppu í mars 2017. Verðið hafi hækkað um 4 krónur og 4 aura í apríl og aftur um 1 krónu og 29 aura í maí og þá hafi fengist greiddar 175,83 krónur fyrir hvert kíló af óslægðri grásleppu.

Óumdeilt sé að stefnandi hafi hafið strandveiðar í byrjun maí 2017. Finni NS hafi verið gerður út á net en Hróðgeir Hvíti NS á handfæri.

Samkvæmt upplýsingum frá Verðlagsstofu skiptaverðs hafi verðmæti vegins meðaltals óslægðrar ýsu veiddrar í net numið 253,93 krónum á kíló í maí 2017 og 201,57 krónum fyrir óslægðan þorsk.

Vegið meðaltal fyrir óslægðan þorsk sem veiddur var á handfæri í maí 2017 hafi numið 192,20 krónum á kíló og fyrir óslægða ýsu 237,99 krónum.

Stefndi telur því ljóst að stefnandi hafi ekki orðið fyrir neinu fjárhagslegu tjóni vegna þess að hann nýtti sér ekki þá 10 daga fjölgun á grásleppuveiðileyfi sem reglugerð nr. 374/2017 kvað á um þar sem bátar stefnanda hafi verið nýttir í aðrar og arðbærari veiðar. Ætluðu fjártjóni stefnanda er því mótmælt af stefnda hálfu, sem ósönnuðu. Að mati stefnda beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.

Stefndi bendir á að auk þess liggi fyrir að launakostnaður við strandveiðar sé minni en við grásleppuveiðar, enda óumdeilt að þær síðarnefndu krefjist meiri mannafla. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gildi ekki um setningu stjórnvaldsfyrirmæla, eins og skýrlega sé tekið fram í 2. mgr. 1. gr. þeirra laga.

Stefndi bendir á að samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. og 1. gr. laga um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Ráðherrar setji reglugerðir í skjóli þeirra valdheimilda sem þeim séu fengnar í lögum.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 sé kveðið á um að ráðherra skuli kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma í reglugerð, sbr. og 14. gr. laganna. Reglugerð nr. 374/2017, um breytingu á reglugerð nr. 164/2017, um hrognkelsaveiðar 2017, hafi verið sett samkvæmt lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, með síðari breytingum og lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Tilgangur og markmið hvorra tveggja þessara laga sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna sjávar og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Þau sjónarmið séu almennt talin

málefnaleg sem til þess séu fallin að ná fram markmiði þeirra laga sem ákvörðun er byggð á.

Þegar ráðherra ákvað að fjölga veiðidögum með setningu reglugerðar hafi legið fyrir að landaður grásleppuafli var helmingi minni en á fyrra ári og hefði vart náð þriðjungji þess afla sem Hafrannsóknastofnun hafði lagt til að veiddur yrði á fiskveiðiarinu. Líkt og fram komi í stefnu hafi veður verið óhagstætt. Einnig hafi verið mikill þorskur á veiðislóðum þannig að net hafi verið lögð grynna þar sem minna var af þorski. Aflabrögð hafi verið léleg, heildarafli á grásleppuvertíðinni 2017 hafi numið 4.500 tonnum, tæpum 2.000 tonnum minna en Hafrannsóknastofnun lagði til. Stefndi skírskotar til þess að hrognkelsi séu skammlíf tegund og mikilvægt að afli hvers árs taki mið af stofnstærð þess árs. Um hrognkelsi gildi því ekki sömu forsendur um millifærslur aflaheimilda milli ára og hjá mörgum langlífari tegundum. Hafrannsóknastofnun hafi undanfarin ár lagt áherslu á að afli hvers árs sé miðaður við stofnstærð þess árs. Það hafi eingöngu verið nýtingar- og hagkvæmnisjónarmið sem lágu að baki fjölgun veiðidaga og þau sjónarmið séu í samræmi við markmið framangreindra laga. Það hafi verið á þessum málefnalega grundvelli sem ráðherra tók ákvörðun um fjölgun veiðidaga eftir að hafa vegið og metið ólík sjónarmið sem teft hafði verið fram við ráðherra, meðal annars af hagsmunaaðilum og Hafrannsóknastofnun. Í daglegri umsýslu við stjórnun fiskveiða komi hagsmunaaðilar oft með athugasemdir eða óskir um breytta framkvæmd með vísan til ákveðinna aðstæðna. Ráðuneytið skoði þær beiðnir á málefnalegum forsendum í ljósi hagkvæmni og nýtingarsjónarmiða. Málástæðum stefnanda þess efnis að ráðuneytið hafi verið að hygla einum aðila sé mótmælt sem röngum, órökstuddum og ósönnuðum, enda leggi sá aðili ekki sjálfur stund á grásleppuveiðar. Öndverðum málsástæðum stefnanda er mótmælt sem röngum og ósönnuðum.

Stefndi mótmælir því að stefnandi hafi sætt ójafnræði. Reglugerð nr. 374/2017 hafi að geyma almenn stjórnvaldsfyrirmæli og taki jafnt til allra sem höfðu fengið útgefin grásleppuveiðileyfi á vertíðinni 2017. Ekkert í lögum, reglum né framkvæmd hafi girt fyrir það að stefnandi eða aðrir í hans stöðu nýttu sér þá 10 daga fjölgun veiðidaga sem reglugerðin kvað á um.

Bráðabirgðaákvæðið í 2. gr. reglugerðarinnar sé skýrt. Þar segir að ekki sé gerð krafa um samfellda veiði hjá þeim aðilum sem höfðu tekið upp net sín við gildistöku reglugerðarinnar. Einnig sé þar tekið skýrlega fram að þeim sé heimilt að hefja veiðar að nýju.

Breytt framkvæmd hafi verið auglýst m.a. á heimasíðu Fiskistofu 30. apríl 2017. Sama dag hafi formaður LS lagt að ráðuneytinu að svara því hvaða áhrif reglugerðarbreytingin myndi hafa á þá aðila sem væru að ljúka veiðum eða hefðu

lokið þeim. Í tilkynningu Fiskistofu hafi verið tekið fram með skýrum hætti að ekki yrði gerð krafa um að grásleppuveiðimenn tækju net úr sjó fyrir gildistöku reglugerðar nr. 374/2017 og um frestun á gildistöku strandveiðileyfa. Þá liggi fyrir að aðilum sem voru í sömu stöðu og stefnandi, þ.e. höfðu tekið upp net sín fyrir 30. apríl 2017, gafst kostur á að hefja veiðar að nýju. Sú staðreynd að stefnandi kaus að nýta sér ekki viðbótardagana baki stefnda ekki bótarétt.

Það að handhafi veiðileyfis meti það svo, af hagkvæmnisástæðum, að ekki svari kostnaði fyrir hann, með tilliti til rekstrarkostnaðar, að halda á ný til veiða byggi á rekstrarforsendum sem séu stefnda óviðkomandi. Þá verði ekki séð að til skaðabótakröfu geti stofnast þar sem sem stefnandi virðist hafa talið að hann hefði ekki getað lagt net sín á jafngjöful mið og áður. Þetta séu allt aðstæður sem stefnandi sjálfur hafi haft forræði yfir og metið sem svo að það væri ekki hagkvæmt fyrir hans rekstur að nýta sér fjölgun veiðidaga í grásleppu.

Stefndi vísar til þess að áform um fjölgun veiðidaga hafi orðið opinber 21. apríl 2017 þegar LS birti frétt þess efnis að grásleppunefnd samtakanna hefði hafnað fjölgun veiðidaga. Ljóst hafi því verið á þeim tíma að ráðuneytið væri að skoða fjölgun veiðidaga í grásleppu vegna lélegra aflabragða. Í ljósi þess að aflabrogð bötnuðu ekki hafi leyfishöfum mátt vera ljóst að fjölgun veiðidaga á grásleppuvertíðinni stæði jafnvel til.

Stefndi mótmælir þeirri staðhæfingu stefnanda að þeir leyfishafar sem þegar höfðu hætt veiðum hefðu einungis getað nýtt örfáa daga af þeim 10 sem bætt var við með reglugerðinni vegna kröfu um samfelldar veiðar. Staðreyndir tali öðru máli, átta leyfishafar sem þegar höfðu lokið veiðum og tekið upp net sín þegar reglugerð nr. 374/2017 tók gildi hafi snúið aftur á grásleppuveiðar. Þessir aðilar hafi verið í sömu stöðu og stefnandi.

IV.

Við aðalmeðferð málsins gaf fyrirvarsmaður stefnanda, Birgir Ingvarsson, aðilaskýrslu. Þá gáfu skýrslu sem vitni þeir Jón Tryggvi Árnason útgerðarmaður, Jóhann Guðmundsson, starfsmaður hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, og Þorsteinn Hilmarsson, sviðsstjóri á Fiskistofu.

Málatilbúnaður stefnanda er á því reistur að brotið hafi verið gegn félaginu með fjölgun veiðidaga eftir að stefnandi var hættur hrognkelsaveiðum. Viðurkenningarkröfu sína setur stefnandi fram með vísan til ákvæðis 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, sem heimilar að leitað sé viðurkenningardóms um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands ef aðili hefur lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr slíkri kröfu. Skilyrði fyrir slíkri kröfugerð er að aðili telji sig hafa orðið fyrir tjóni og leiði líkur að því að svo hafi verið.

Í forgrunni þess ágreinings sem uppi er í máli þessu stendur reglugerð nr. 374/2017, um 2. breytingu á reglugerð nr. 164/2017, um hrognkelsaveiðar 2017. Reglugerðin nr. 374/2017 tók gildi 3. maí 2017. Í 1. gr. reglugerðar þessarar var tekið fram að grásleppuveiðileyfi hvers báts skuli gefið út til „46 samfelldra daga“. Í 2. gr. sömu reglugerðar er að finna bráðabirgðaákvæði sem hljóðar nánar svo:

Við reglugerðina bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða: Þeim bátum sem hætt hafa veiðum eða tekið upp net sín fyrir gildistöku þessarar reglugerðar er heimilt að hefja veiðar að nýju þrátt fyrir ákvæði 3. gr. um samfelldar veiðar.

Stefnandi heldur því fram að svo illa hafi verið staðið að fjölgun veiðidaga með reglugerð nr. 374/2017 að stefnanda hafi verið ókleift að nýta sér viðbótardagana.

Með vísan til framburðar Birgis Ingvarssonar, fyrirsvarsmanns stefnanda, við aðalmeðferð málsins hér fyrir dómi, má leggja til grundvallar að hann hafi verið upplýstur um téða framlengingu eigi síðar en 1. maí 2017, eftir símtal þar að lútandi frá Axel Helgasyni, formanni Landssambands smábátæigenda. Að þessu fram komnu verður þykir mega leggja til grundvallar að tilkynning sem birtist á vef Fiskistofu 30. apríl 2017 hafi mátt vera stefnanda kunn frá og með 1. maí 2017. Í tilkynningunni var frá því greint að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefði boðað að veiðidögum á grásleppu yrði fjölgað „úr 36 í 46 með reglugerð sem tekur gildi nk. miðvikudag, 3. maí.“ Síðar í sömu tilkynningu segir orðrétt, undir fyrirsögninni „Grásleppuveiðimenn geta frestað að hefja strandveiðar“:

Ennfremur hafa sumir aðilar á grásleppuveiðum þegar sótt um og greitt fyrir strandveiðileyfi sem þeir hafa virkjað þannig að þeir fari af grásleppu á strandveiðar á fyrsta degi strandveiðitímabilsins, sem er þriðjudagurinn 2. maí. Fiskistofa hefur ákveðið að þeir grásleppuveiðimenn sem þannig er ástatt fyrir og vilja nýta sér fjölgun veiðidaga á grásleppu geti með því að senda Fiskistofu tilkynningu með tölvupósti á fiskistofa@fiskistofa.is fyrir lok dags þriðjudaginn 2. maí frestað upphafi strandveiða sinna til þess dags sem þeir tilkynna í tölvupóstinum.

Fiskistofa bendir þeim öðrum grásleppuveiðimönnum sem hafa sótt um og greitt fyrir strandveiðileyfi og tilkynnt um upphafsdeg sinna strandveiða 3. maí eða síðar að þeir þurfa að tilkynna Fiskistofu með tölvupósti á fiskistofa@fiskistofa.is um frestun á upphafsdegi strandveiða sinna ef þeir vilja nýta sér fjölgun á veiðidögum á grásleppu.

Með vísan til þessara tilvitnuðu orða af vef Fiskistofu, sem Þorsteinn Hilmarsson, sviðsstjóri hjá þeirri stofnun, staðfesti í skýrslu sinni við aðalmeðferð málsins hér fyrir dómi að hefði verið fylgt í framkvæmd, verður ekki á það fallist

að fyrrsvarsmenn stefnanda hafi mátt líta svo á að grásleppuveiðileyfi stefnanda teldust hafa verið fallin úr gildi vegna útgáfu strandveiðileyfis, sem fyrir liggur að stefnandi fékk útgefið 27. apríl 2017 fyrir skipið Hróðgeir hvíta NS-89. Tekið skal fram að ekkert hefur komið fram í málinu sem sýnir að samsvarandi leyfi hafi verið gefið út til stefnanda vegna Finna NS-21. Ágreiningslaust er að stefnandi sótti ekki um frestun á téðu strandveiðileyfi Hróðgeirs hvíta, en samkvæmt framlögðu leyfisbréfi Fiskistofu gildi leyfið frá og með 2. maí 2017.

Fyrir liggur að veiðitímabili grásleppuveiða átti ekki að ljúka fyrr en 26. apríl 2017, sbr. ákvæði 1. gr. reglugerðar um 1. breytingu á reglugerð nr. 164/2017 um hrognkelsveiðar 2017 sem tók gildi 4. apríl 2017. Ágreiningslaust er að af hálfu stefnanda var tekin ákvörðun um að láta skip félagsins hætta grásleppuveiðum 23. apríl 2017 annars vegar og 25. sama mánaðar hins vegar. Fram hefur komið af hálfu stefnanda að í framhaldi hafi verið unnið að netaafskurði og undirbúningi strandveiða skipanna. Af hálfu stefnanda sjálfs hefur þó jafnframt komið fram að félagið hafi átt önnur net en þessi. Ákvarðanir stefnanda um netaafskurð og annað sem því tengist hafa af þeim sökum ekki sérstakt vægi í málinu. Þá er með öllu ósannað að stefnanda hafi verið ómögulegt að ráða háseta á báta sína til áframhaldandi grásleppuveiða á grundvelli reglugerðar nr. 374/2017. Málsástæður stefnanda um netalagnir eru sama marki brenndar. Stefnandi hefur ekki lagt fram nægjanlegan rökstuðning fyrir ætluðu tjóni, svo sem vegna breytinga á veiðarfærum eða vegna mannaáðningamála útgerðarinnar, sem stutt gætu niðurstöðu sem telja mætti stefnanda í vil í máli þessu. Þannig skortir mjög á að haldbær gögn hafi verið lögð fram um hið ætlaða tjón stefnanda. Á þetta bæði við um umfang tjónsins og orsakasamhengi. Í síðastnefndu samhengi hefur dómurinn ekki litið fram hjá því að sú ákvörðun ráðherra um framlengingu, sem tók gildi samkvæmt reglugerð nr. 374/2017 var í grunninn ívilnandi fyrir veiðileyfishafa. Þótt birting ákvörðunarinnar hafi verið síðbúin getur tímasetningin ein ekki riðið baggamuninn við úrlausn um kröfur stefnanda í máli þessu. Óhagræði sem af þessu kann að hafa leitt verður hér ekki talið jafngilda ómöguleika í tilviki stefnanda. Þótt fyrirvari ráðuneytisins hafi verið skammur er slíkt ekki svo óalgengt í framkvæmd að það atriði geti, án þess að fleira komi til, leitt til viðurkenningar á bótaskyldu. Við umfjöllun um viðurkenningarkröfu stefnanda verður ekki annað lagt til grundvallar en að stefnandi sé sjálfur best til þess fallinn að taka ákvarðanir um tilhögun veiða fiskiskipa sinna, út frá hagkvæmnismati hverju sinni. Meðan ekki hefur verið sýnt fram á að uppfyllt séu bótaskilyrði hlýtur stefnandi einn að bera ábyrgð á afleiðingum þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið í rekstri félagsins. Að mati dómsins er áður tilvitnað orðalag 2. gr. reglugerðar nr. 374/2017 nægjanlega afdráttarlaust um heimildir til áframhaldandi veiða á hrognkelsum. Verður

samkvæmt því ekki fallist á það með stefnanda að fyrirsvarsmenn félagsins hafi mátt vera í réttmætum vafa um heimildir sínar til grásleppuveiða eftir birtingu síðastnefndrar reglugerðar.

Af hálfu stefnda hefur undir rekstri málsins verið bent á ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem ástæðu þess að veiðidögum var fjölgað. Ákvörðun sú sem hér um ræðir var tekin með almennum hætti og á grundvelli lagaheimildar þar að lútandi. Stefnandi hefur ekki fært fram nokkrar viðhlítandi röksemdir fyrir málsástæðum sínum um ólögsmæta mismunun ellegar að stefndi hafi dregið taum tiltekinna útgerða á kostnað stefnanda. Af öllu þessu leiðir að ekki verður á það fallist með stefnanda að ómálefnaleg sjónarmið hafi legið að baki ákvörðun um fjölgun veiðidaga.

Fyrir liggur í máli þessu að á því tímabili sem málshöfðun þessi lýtur að nýtti stefnandi skip sín til annarra veiða. Af framlögðum gögnum verður ekki annað ráðið en að stefnandi hafi haft tekjur af þeim veiðum. Gagnaframlagningu stefnanda er þó ábótavant að þessu leyti og telst félagið ekki hafa uppfyllt áskilnað 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um líkur á því að tjón hafi orðið og í hverju það felist, þannig að sýnt þyki að tekjur stefnanda af strandveiðum á umræddu tímabili hafi verið rýrari en þær sem félagið hefði getað haft af grásleppuveiðum á sama tíma. Samkvæmt öllu framanskráðu verður ekki á það fallist að stefnandi hafi fært fram slík rök fyrir viðurkenningarkröfu sinni að líkur séu fyrir því að félagið hafi orðið fyrir tjóni sökum atvika sem stefndi beri ábyrgð á. Að þessu athuguðu og með vísan til skorts á sönnunargögnum frá stefnanda að öðru leyti verður ekki á það fallist að félaginu hafi verið gert ókleift að halda aftur á hrognkelsaveiðar á þeim tíma sem hér um ræðir.

Að öllu framanrituðu virtu ber að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

Eftir þessum úrslitum málsins verður stefnandi, samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, dæmdur til greiðslu málskostnaðar sem telst hæfilega ákveðinn 1.000.000 krónur.

Arnar Þór Jónsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, Hróðgeirs hvíta ehf., í máli þessu.

Stefnandi greiði stefnda 1.000.000 króna í málskostnað.

Arnar Þór Jónsson.