

# LANDSRÉTTUR

Dómur fimmtudaginn 16. júní 2022.

Mál nr. 114/2021:

## Félag makrílveiðimanna

(Jóhannes Bjarni Björnsson lögmaður)

gegn

## Íslenska ríkinu

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

### Lykilorð

Veiðiheimildir. Fiskveiðistjórn. Aflahlutdeild. Stjórnarskrá.

### Útdráttur

Með lögum nr. 46/2019 voru gerðar breytingar á lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fisveiða með nánar tilgreindum hætti. Í kjölfarið höfðaði FM mál á hendur Í og krafðist þess aðallega að viðurkennt yrði með dómi að óheimilt hefði verið að takmarka heimildir félagsmanna til veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum en til vara að viðurkennt yrði að óheimilt hefði verið að takmarka heimildir félagsmanna til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofnsins. Byggði FM á því að með því að miða við lengra viðmiðunartímabil en almennar reglur á sviði fiskveiðistjórnunar gerðu ráð fyrir væri brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, auk 75. gr. stjórnarskrár um atvinnufrelsi og 72. gr. stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar. Takmarkanir á heimildum til ráðstöfunar á aflaheimildum hefðu brotið gegn sömu ákvæðum stjórnarskrár, enda féllu heimildir félagsmanna almennt í B-flokk. Með dómi Landsréttar var staðfest sú niðurstaða héraðsdóms að umþrætt viðmiðunartímabil hefði ekki falið í sér ómálefnalega takmörkun, mismunun eða óréttmætar skerðingar á réttindum félagsmanna. Þá taldi dómurinn að málefnaleg sjónarmið, sem rúmuðust enda innan valdheimilda löggjafans, hefðu ráðið því að setja framsali veiðiheimilda úr B-flokki í A-flokk skorður. Með hliðsjón af því og því víðtæka svigrúmi til mats sem íslenskir dómstólar hefðu játað löggjafanum til stefnumótunar á sviði fiskveiðistjórnunar var ekki talið að framangreint fyrirkomulag hefði brotið í bága við stjórnarskrárvarin réttindi félagsmanna áfrýjanda. Var niðurstaða héraðsdóms um sýknu Í af kröfum FM því staðfest.

### Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómararnir Ásmundur Helgason, Davíð Þór Björgvinsson og Símon Sigvaldason.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 22. febrúar 2021. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 27. janúar 2021 í málinu nr. E-464/2020.
- 2 Áfrýjandi krefst þess aðallega að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna áfrýjanda til veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum, með því að úthluta til einstakra skipa aflahlutdeild á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008-2018, að báðum árum meðtöldum, samkvæmt III. ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019.
- 3 Til vara krefst áfrýjandi þess að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna áfrýjanda til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofnsins, samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019 og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019. Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 4 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.
- 5 Mál þetta var upphaflega þingfest í apríl 2021. Aðalmeðferð í því hefur ítrekað verið frestað, meðal annars vegna áhrifa Covid-19 faraldursins, en hún fór að lokum fram 21. maí 2022.

### **Málsatvik**

- 6 Málsatvikum er ítarlega og skilmerkilega lýst í hinum áfrýjaða dómi, sem og málsástæðum og lagarökum aðila.
- 7 Meginatriði málavaxta er að með lögum nr. 46/2019 var gerð breyting á lögum nr. 151/1996, með síðari breytingum, sem og lögum nr. 116/2006, með síðari breytingum. Tilefni þessara breytinga voru meðal annars dómur Hæstaréttar frá 6. desember 2018 í málum nr. 508 og 509/2017, en efni þeirra er rakið í hinum áfrýjaða dómi.
- 8 Breytingarnar sem ágreiningurinn í málinu lýtur að voru í stuttu máli þessar: Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019 skyldi bætast nýtt ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 151/1996. Í bráðabirgðaákvæðinu kom fram að þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. laganna skyldi Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Þá sagði að ef í stað skips hefði komið skip sem áunnið hefði sér aflareynslu á þessu tímabili skyldi það síðarnefnda njóta aflareynslunnar. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skyldi aflahlutdeild í makríl skiptast í tvo flokka, A- og B-flokk. Aflahlutdeild í A-flokki skyldi úthluta til skipa sem stunduðu makrílveiðar á viðmiðunartímabilinu með öðrum veiðarfærum en línu og handfærum. Aflahlutdeild í B-flokki skyldi úthluta til skipa sem stunduðu makrílveiðar á viðmiðunartímabilinu með línu og handfærum.

- 9 Samkvæmt 2. gr. laga nr. 46/2019 urðu þær breytingar á 8. gr. laga nr. 116/2006 að við greinina bættust þrír málslíðir, þess efnis að í A-flokki aflaheimilda til makrílveiða skyldi hlutdeild úthlutað á grundvelli veiðireynslu með öðrum veiðarfærum en línu og handfærum en í B-flokki á grundvelli veiðireynslu með línu og handfærum.
- 10 Í 3. gr. laga nr. 46/2019 var gert ráð fyrir að á eftir 10. gr. a laga nr. 116/2006 kæmi nýtt ákvæði, 10. gr. b. Þar sagði að ráðherra væri heimilt að ráðstafa allt að 4000 lestum af aflaheimildum í makríl til skipa í B-flokki. Þá sagði að hvert skip ætti kost á að fá úthlutað aflaheimildum í makríl gegn gjaldi sem á hverjum tíma skyldi nema sömu fjárhæð og veiðigjald fyrir makríl. Eftir 15. september ár hvert væri ráðherra heimilt að ráðstafa því sem eftir væri til fiskiskipa í A-flokki gegn sama gjaldi. Þá sagði að ráðherra skyldi setja nánari reglur um framkvæmd úthlutunar samkvæmt þessari grein.
- 11 Þá var í 4. gr. laga nr. 46/2019 mælt fyrir um að við 1. málslíð 3. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 skyldi bætast nýr málslíður þar sem fram kæmi að óheimilt væri að framselja aflahlutdeild skips í makríl úr B-flokki.
- 12 Loks voru með 5. gr. laga nr. 46/2019 gerðar breytingar á 15. gr. laga nr. 116/2006. Með þeim var bætt við 15. gr. nýrri málsgrein, 4. mgr., þar sem fram kom að óheimilt væri að flytja aflamark skips í makríl úr B-flokki, nema í jöfnum skiptum í þorskígildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Þá sagði að ráðherra væri heimilt að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B-flokki yfir í A-flokk eftir 15. september ár hvert, að teknu tilliti til tegundartilfærslna og flutningsréttar milli veiðitímabíla, sem ráðstafað skyldi á skip í samræmi við hlutdeild og eftirspurn, gegn gjaldi sem á hverjum tíma skyldi nema sömu fjárhæð og veiðigjald fyrir makríl. Ef aflabrögð á grunnslóð mæltu með því að flýta eða seinka flutningi úr B-flokki í A-flokk væri ráðherra heimilt að miða við annað tímamark. Loks kom fram að ráðherra væri heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis með reglugerð.
- 13 Um málsatvik að öðru leyti, aðdraganda breytinga þeirra sem gerðar voru með lögum nr. 46/2019, sem og til málsástæðna aðila að öðru leyti en lýst er hér á eftir, vísast til hins áfrýjaða dóms.

### **Niðurstaða**

- 14 Í greinargerð sinni til héraðsdóms krafðist stefndi þess aðallega að málinu yrði í heild vísað frá dómi. Kröfunni var hafnað með úrskurði héraðsdóms 18. júní 2020. Fyrir Landsrétti gerir stefndi ekki kröfu um frávísun málsins, en reifar sjónarmið sem hann telur að eigi að leiða til frávísunar þess án kröfu. Áfrýjandi hefur fært rök að því að hluti félagsmanna hans, að minnsta kosti, hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn um dómkröfurnar í málinu. Þá verður talið að hann uppfylli skilyrði 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála til að koma fram fyrir þeirra hönd, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 12. júní 2017 í máli nr. 313/2017. Þá er og fallist á með áfrýjanda að framsetning hans á aðalkröfu sé með þeim hætti að dómur verði á

hana lagður, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 og frá 1. júní 2017 í máli nr. 501/2016. Þá hefur áfrýjandi með nægilega skýrum hætti krafist viðurkenningar á að nánar tiltekin ætluð skerðing á réttindum félagsmanna hans hafi verið ólögmat. Samkvæmt þessu eru ekki efni til að vísa málinu frá dómi án kröfu.

- 15 Aðalkrafa áfrýjanda er, eins og fyrr greinir, sú að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna áfrýjanda til veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum, með því að úthluta til einstakra skipa aflahlutdeild á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra, á árunum 2008-2018.
- 16 Meginröksemd áfrýjanda fyrir þessari kröfu er að ákvæði 1. gr. laga nr. 46/2019 um lengra viðmiðunartímabil en almennar reglur á sviði fiskveiðistjórnunar geri ráð fyrir sé andstæð jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar sem mæli svo fyrir að allir skuli vera jafnir fyrir lögunum. Þá fari reglan gegn 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, sem og 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignaréttarins, en sérstök atvinnuréttindi eins og þau sem um ræðir í málinu njóti verndar þess ákvæðis.
- 17 Í hinum áfrýjaða dómi er á greinargóðan hátt fjallað um aðdraganda og ástæður þess að farin var sú leið að að miða veiðireynslu á árunum 2008-2018, að báðum meðtöldum, sem og málsástæður aðila sem lúta að þessari kröfu. Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms er ekki fallist á að hið umþrætta viðmiðunartímabil veiðireynslu hafi falið í sér ómálefnalega takmörkun gagnvart félagsmönnum áfrýjanda, eða falið í sér mismunun eða óréttmætar skerðingar á réttindum þeirra, sem talist geti úr hófi fram miðað við þær aðstæður sem uppi voru eftir að fyrrnefndir dómur Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017 voru kveðnir upp. Eru þá einnig hafðar í huga þær víðtæku heimildir, sem endurtekið hefur verið viðurkennt í dómafrankvæmd að löggjafinn hafi þegar kemur að stjórn á veiðum og nýtingu sjávarauðlinda í hafinu umhverfis landið. Verður því staðfest niðurstaða héraðsdóms um sýknu stefnda af aðalkröfu áfrýjanda.
- 18 Til vara krefst áfrýjandi þess, eins og fyrr greinir, að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna áfrýjanda til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofnsins.
- 19 Ákvæði þau sem áfrýjandi vísar hér til varða breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 116/2006 með setningu laga nr. 46/2019. Í 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019, er ákvæði sem felur í sér að óheimilt er að framselja aflahlutdeild skips í makríl úr B-flokki. Þá er flutningur aflamarks skips í makríl úr B-flokki óheimill nema í jöfnum skiptum, í þorskígildum talið, fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Ráðherra er aftur á móti heimilt að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B-flokki yfir í A-flokk eftir 15. september ár hvert á þann hátt sem að framan greinir.

- 20 Áfrýjandi telur að þessi ákvæði laga nr. 46/2019 brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 65. gr. og 75. gr., sbr. 72. gr. Félagsmenn áfrýjanda veiði almennt á handfæri og línu og falli heimildir þeirra því í B-flokk. Stefndi telur aftur á móti að umræddar lagabreytingar hafi verið innan þeirra valdheimilda sem löggjafinn hafi við setningu laga og reglna um stjórn fiskveiða.
- 21 Nánar byggir áfrýjandi á því að varakrafan tengist 2. mgr. III. gr. til bráðabirgða í lögum nr. 151/1996, en ákvæðið hafi komið til sem breytingartillaga við frumvarp til laga nr. 46/2019 í kjölfar nefndarálits meiri hluta atvinnuveganefndar Alþingis. Ákvæðið feli í sér skiptingu sem ekki ráðist af hinni hefðbundnu skiptingu í fiskveiðistjórnarlögum í aflamark og krókaafلامark, varðandi veiðiheimildir í makríl. Byggi skiptingin í A- og B-flokk á mismunandi veiðiaðferðum, en í B-flokki séu skip sem veiða á línu og handfæri, en öll önnur skip falla í A-flokk.
- 22 Áfrýjandi telur að framangreind ákvæði, sem takmarka nýtingu aflaheimilda og aflamarks í B-flokki, feli í sér ólögmæta mismunun gagnvart félagsmönnum áfrýjanda, en slíkar takmarkanir á nýtingu eigi ekki við um A-flokk. Telur áfrýjandi að enda þótt umrætt fyrirkomulag beri með sér að vera í þágu skipa í B-flokki, með því að ráðstafa sérstaklega til þeirra aflaheimildum á allt að 4000 tonnnum af makríl, geti það ekki réttlætt sérstakar takmarkanir á heimildum til framsals sem eigi eingöngu við um aflaheimildir í B-flokki. Telur áfrýjandi að með þessu hafi einni helstu stoð aflamarkskerfisins, sem felist í sveigjanleika við nýtingu aflaheimilda, verið kastað fyrir róða af löggjafanum. Þetta hafi í för með sér skerðingu fyrir félagsmenn án málefnalega skýringa, en stærri útgerðir í A-flokki fái síðan afhent frá ráðherra ónýtt aflamark ár hvert. Eins og lögin séu framkvæmd geti skip í B-flokki, sem séu í krókaafلامarkskerfinu aðeins skipt á aflamarki í makríl og öðrum tegundum við skip í sama kerfi. Afleiðingar banns við framsali aflahlutdeilda úr B-flokki séu þær, að verði krókaveiði á makríl óhagstæð eða ómöguleg um tíma, t.d. vegna göngumynsturs stofnsins við Ísland, reynist aflahlutdeildin verðlaus fyrir handhafa veiðiheimilda í B-flokki og fjárfesting þeirra ónýttist. Takmarkanir á framsali aflamarks úr B-flokki sem bundið sé við vissar tegundir í þorskígildum leiði til þess að enginn muni telja slíkt skipti fýsileg, standi markaðsverð á makríl illa, og þá vænlegra að kaupa slíkt aflamark í frjálsum viðskiptum í A-flokki, auk þess sem allra vænlegast sé að kaupa þau eftir að ráðherra hafi þá leyst þau til sín. Leiði þetta til þess að skip í B-flokki missi aflahlutdeild með því að nýta ekki 50% aflamarks. Um sé að ræða mun umfangsmeiri takmarkanir á atvinnuréttindum félagsmanna áfrýjanda í B-flokki en þeirra sem falla í A-flokk. Um sé að ræða mismunun sem ekki verði séð hvernig þjóni markmiðum laganna. Þá vísar áfrýjandi til þess að stór hluti félagsmanna hans hafi sjálfir kosið að vera í aflamarkskerfinu fremur en í krókaafلامarkskerfinu en hlutur þeirra í aflahlutdeild í makríl sé um 2% en 98% aflahlutdeildarinnar séu í A-flokki. Því sé vandséð að nauðsyn sé á þessum sérstökum takmörkunum sem enda þyrftu að vera almennar og aðkallandi til þess að ná markmiðum um takmörkun veiðanna. Þá telur áfrýjandi að umræddar ráðstafanir laganna hafi verið illa undirbúnar og í trássi við

faglega ráðgjöf. Fyrirkomulag þetta feli að mati áfrýjanda í sér mismunun sem sé til þess fallin að leiða til þess að færð séu atvinnuréttindi til veiða á makríl frá félagsmönnum hans og til stórútgerða í A-flokki.

- 23 Stefndi byggir á að ákvörðun um skiptingu takmarkaðra gæða, eins og makrils í hafinu umhverfis landið, sé á hendi löggjafans. Ekki sé unnt að líta svo á að um skerðingu á réttindum félagsmanna áfrýjanda sé að ræða þótt meðferð aflaheimilda sem ráðstafað er með lögum sé bundin takmörkunum. Löggjafinn byggir á mati á því hvaða skipulag teljist best henta til að nýta fiskistofna til hagsbóta fyrir þjóðarbúið. Við þinglega meðferð frumvarps til laga nr. 46/2019 hafi útgerðir ólíkra skipaflokka viðrað ólík sjónarmið og hagsmuni, jafnvel innan einstakra skipaflokka.
- 24 Stefndi vísar til ræðu formanns atvinnuveganefndar Alþingis við 2. umræðu um frumvarpið, en þar komi fram rökin fyrir skiptingu í A-flokk og B-flokk og þeim ólíku reglum sem um hana skyldu gilda, meðal annars með tilliti til veiðigetú. Fram kemur að helstu rökin séu þau að hindra að aflaheimildir línu- og handfærabáta í makríl yrðu framseldar til stærri útgerða. Var litið svo á að þjóðfélagslegur skaði kynni að leiða af því ef slíkar veiðar legðust af við strendur landsins. Löggjafinn mæti það svo að um eðlisólíkar og ósambærilegar veiðar væri að ræða, en stjórnun veiðanna í skjóli reglugerða ráðherra hafi tekið mið af því, meðal annars með því að banna makrílveiðar með flottrolli innan landhelginnar. Markmið umþættra lagaákvæða væri að hindra framsal á milli þessara tveggja flokka og styðja við öflugna útgerð á makríl við strendur landsins, en veiðistjórnun á makríl í reglugerðum ráðherra fram að setningu laganna hafi verið af þessum meiði. Sérreglur um veiðar smærri skipa og takmarkanir á framsali heimilda til stærri skipa hafi lengi verið grunnþáttur við stjórn fiskveiða, sbr. t.d. krókaafلامark og strandveiðar, og þjóni skýrum tilgangi, en takmarkalaust framsal myndi grafa undan slíkum veiðum. Stefndi byggir á því að lögin séu ekki til þess fallin að hafa þær afleiðingar sem áfrýjandi miðar við. Fyrir liggi að félagsmenn áfrýjanda greiði ekki sama gjald fyrir veiðiheimildir sínar og stórar uppsjávarútgerðir, sbr. afsláttar- og lækkunarreglur fyrir smábátaútgerð. Með sérstökum veiðipotti felist síðan frekari stuðningur við þá stefnumörkun að viðhalda beri sérstökum aflaheimildum sem aðeins megi nýta til veiða á línu og handfæri. Málefnaleg sjónarmið hafi þannig legið að baki því að félagsmenn áfrýjanda í B-flokki hafi ekki verið taldir vera í sambærilegri stöðu og útgerðir í A-flokki, en nálgun laganna hafi byggst á heildstæðu mati margra ólíkra hagsmuna.
- 25 Með vísan til þess sem að framan greinir verður að fallast á með stefnda að skipting skipa í A-flokk og B-flokk að því er varðar veiðar á makríl, hafi verið reist á lögætum sjónarmiðum þar sem í mörgum atriðum sé um ósambærilegar veiðar að ræða. Þá er það málefnalegt löggjafarsjónarmið að mati dómsins að leggja sérstaka áherslu að viðhalda útgerð þeirra skipa sem falla í B-flokk, svo sem rakið er að framan. Af því leiðir að það er einnig málefnalegt sjónarmið og rúmast innan valdheimilda löggjafans að setja framsali veiðiheimilda úr B-flokki í A-flokk skorður.

- 26 Samkvæmt framansögðu og með hliðsjón af því viðtæka svigrúmi til mats sem íslenskir dómstólar hafa játað löggjafanum til stefnumótunar á sviði fiskveiðistjórnunar, verður ekki talið að framangreint fyrirkomulag samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019, og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019, fari í bága við 1. mgr. 65. gr., og 75. gr., sbr. 72. gr., stjórnarskrár. Ber því að sýkna stefnda af varakröfu áfrýjanda.
- 27 Með vísan til framangreinds, sem og að öðru leyti með vísan til forsendna héraðsdóms, verður staðfest niðurstaða hans um sýknu stefnda af kröfum áfrýjanda. Þá verður staðfest ákvæði hin áfrýjaða dóms hans um að málskostnaður í héraði falli niður.
- 28 Eins og atvikum er hér háttáð þykir rétt að málskostnaður fyrir Landsrétti falli einnig niður.

### **Dómsorð:**

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

### **Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 27. janúar 2021**

Mál þetta, sem dómtekið var að lokinni aðalmeðferð þess, þann 3. desember sl., var höfðað með stefnu, birtri 14. janúar 2020 af Félagi makrílveiðimanna Norðurbraut 9, Höfn á Hornafirði Reykjavík, á hendur íslenska ríkinu, Skúlagötu 4, Reykjavík.

Stefnandi, Félag makrílveiðimanna, gerir aðallega þá dómkröfu að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna hans til veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum, með því að úthluta til einstakra skipa aflahlutdeild á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum, samkvæmt ákvæði III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019.

Stefnandi gerir þá dómkröfu til vara að viðurkennt verði með dómi að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna hans til ráðstöfunar á aflaheimildum í B flokki Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofnsins, samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019 og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019.

Í báðum tilvikum krefst stefnandi að stefnda verði gert að greiða honum málskostnað.

Stefndi krefst sýknu af dómkröfum stefnanda auk málskostnaðar úr hans hendi.

Frávísunarkröfu sem stefndi, íslenska ríkið, hafði aðallega uppi í máli þessu, þá bæði varðandi aðal- og varakröfu stefnanda, var hrundið með úrskurði, dags. 18. júní 2020.

### *Ágreiningsefni og málsatvik*

Mál þetta höfðar stefnandi sem viðurkenningarmál á þeim grunni að hagsmunir félagsmanna hans hafi með lögum nr. 46/2019, um stjórn veiða á makríl, verið skertir með ólögætum hætti. Stefnandi, Félag makrílveiðimanna, var stofnað í febrúar 2017 af útgerðum er stunda veiðar á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum (makríl) við Ísland með krókum. Í félaginu eru flestar útgerðir sem hafa reynslu af veiðum á makríl á minni skipum og bátum. Tilgangur þess er að gæta hagsmuna útgerða sem stunda makrílveiðar með krókum, m.a. gagnvart stjórnvöldum, sbr. 2. gr. samþykktu þess. Voru félagsmenn stefnanda handhafar að 83,7% aflaheimilda sem úthlutað var í makríl til báta á línu og handfæraveiðum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019, á árinu 2018, og halda á um 76% aflaheimildum sem var úthlutað á grundvelli laga nr. 46/2019 í B flokki. Telur stefnandi að hagsmunir félagsmanna hafi verið skertir með ólögætum hætti með framangreindum lögum og að með umræddum lagaákvæðum hafi heimild þeirra til veiða á makríl verið skert með ólögætum hætti og farið á svig við 1. mgr. 65. gr., 75. gr., sbr. 72. gr., stjórnarskrár og þeim með ólögætum hætti verið mismunað með skiptingu aflaheimilda í fyrrnefnda flokka. Stefnandi telur að lagasetningin hafi valdið félagsmönnum hans tjóni og því hafi hann lögvarða hagsmuni af málssókn þessari. Stefndi telur hins vegar að setning laganna hafi ekki farið á svig við umrædd ákvæði stjórnarskrár og krefst sýknu.

Stefnandi leggur áherslu á það að forsaga veiðistjórnunar á makríl sé sú að fram til ársins 2008 hafi makrílveiðar verið frjálssar fyrir íslensk fiskiskip með veiðileyfi. En með reglugerð nr. 863/2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 hafi íslenskum fiskiskipum verið bannað að stunda makrílveiðar utan lögsögu Íslands án leyfis Fiskistofu. Skyldi íslenskum skipum þó heimilt að veiða á alþjóðlegu hafsvæði 20.000 lestin af makríl en þegar þeim afla yrði náð skyldu leyfin falla úr gildi. Var reglugerðin sett samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Árið 2008 var heildarafla í makríl 112.353 lestin og veiddist að mestu leyti í íslenski lögsögu.

Árið 2009 gaf ráðherra út reglugerð nr. 283/2009 sem tók bæði til veiða innan og utan íslenskrar efnahagslögsögu og sem setti takmarkanir á leyfilegan heildarafla í makríl. Í reglugerðinni kom fram að færi heildarafla íslenskra skipa í makríl á árinu 2009 yfir 112.000 lestin, þar af 20.000 lestin á alþjóðlegu hafsvæði, myndi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar eða takmarkaðar. Árið 2009 var heildarafla íslenskra skipa í makríl 116.160 lestin. Leggur stefnandi hér áherslu á það að Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi sent frá sér fréttatilkynningu, þann 13. mars 2009, í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009, þar sem vísað hafi verið til mikilvægis þess að meira af makrílaflanum yrði hæfur til mannelis, en hlutfallið hafi þá verið um 5% af aflanum.

Árið 2010 gaf ráðherra enn út reglugerð nr. 285/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa það ár. Í reglugerðinni sagði að færi leyfilegur heildarafla íslenskra skipa í makríl yfir 130.000 lestin, eða 20.000 lestin á alþjóðlegu hafsvæði, þá skyldi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar. Í fyrirbyggjandi fréttatilkynningu frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, 31. mars 2010, vegna setningar reglugerðarinnar, kom fram að samkomulag hefði ekki náðst við önnur ríki um heildarmagn veiðanna og yrðu leyfi því aðeins gefin út fyrir yfirstandandi ár. Ekki mætti reikna með því að veiðar það ár sköpuðu grunn að veiðirétti, en samfelld veiðireynsla lægi ekki fyrir. Veiðar yrðu háðar leyfum, framsal heimilda óheimilt, en færslur á milli skipa innan sömu útgerðar heimilar.

Undir árslok 2010 setti ráðherra síðan reglugerð nr. 987/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2011. Sagði þar að færi heildarafla íslenskra skipa í makríl á árinu 2011 yfir 155.000 lestin, eða í 20.000 lestin á alþjóðlegu hafsvæði, skyldi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Í mars 2011 var svo enn sett ný reglugerð nr. 233/2011 um stjórn makrílveiða árið

2011 með vissum breytingum. Fólst meginbreytingin í flokkaskiptingu leyfilegs heildarafla þannig að heildarafla skyldi ráðstafað með ferns konar hætti: Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum, en í reglugerð nr. 341/2011 var það viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi 6.000 lestum ráðstafað til skipa sem ekki frysta afla um borð, enda hafi útgerðir þeirra sýnt fram á að aflinn yrði unninn í landi. Skyldi þessum heildarafla skipt á milli tveggja flokka í stærð skipa með þar nánar tilgreindum hætti. Í reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi 34.825 lestum ráðstafað til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkasta- vísitölu skipa en með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi 112.000 lestum ráðstafað til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót árin 2007, 2008 og 2009 og skyldi aflaheimildum skipt hlutfallslega á milli þeirra miðað við aflareynslu á því tímabili. Leggur stefnandi áherslu á það að Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafi sent út fréttatilkygningu, 16. mars 2011, þar sem komið hafi fram að við úthlutun hefði verið litið til þess að auka þann hluta makrílafans sem færi til vinnslu og manneldis, en það ítrekað að veiðarnar sköpuðu ekki grunn að veiðirétti eða veiðifyrirkomulagi í framtíðinni og ekki lægi fyrir samfelld veiðireynsla í skilningi laga.

Með reglugerð nr. 329/2012 var heildaraflaviðmiðið í makríl árið 2012 ákveðið sem 145.227 lestir og með reglugerð nr. 327/2013 var afli ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Með reglugerðum nr. 376/2014 og 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af heildarúthlutun, ráðstafað til þeirra skipa er höfðu veitt makríl í flottroll og nót árin 2007 til 2009. Í öllum reglugerðunum voru ákvæði um að afla skyldi skipt niður á sömu fjóra flokka skipa og í reglugerð nr. 233/2011 og var þá tilteknu magni af heildarúthlutun ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót árin 2007 til 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra skipa þau ár.

Árið 2015 setti ráðherra reglugerð nr. 532/2015 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2015. Þar sagði að færi heildarafla íslenskra skipa í makríl á árinu 2015 yfir 172.964 lestir, eða í 20.000 lestir á alþjóðlegu hafsvæði, skyldi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar. Var þar ákvæði um að afla skyldi skipt niður á sömu fjóra flokka og áður. Í 4. gr. var ákvæði sem einnig hafði verið í hinum fyrri reglum um að framsal aflaheimilda væri almennt óheimilt, en þó að frátöldum tilteknum undantekningum. Með reglugerð nr. 633/2015 var 4. gr. reglugerðar nr. 532/2015 svo breytt þannig að heimilt væri að færa aflaheimildir skipa sem féllu undir 4. tl. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, þ.e. skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009, til skipa er féllu undir 2. og 3. tl. 1. mgr. 2. gr., þ.e. skipa er ekki frystu afla um borð og vinnsluskipa. Þá væri heimilt að færa aflaheimildir vinnsluskipa til skipa sem ekki frystu afla um borð. Þá var 4. gr. og breytt þannig að heimilt væri að flytja aflaheimildir milli skipa sem væru í sama flokki. Þá einnig að ráðherra væri heimilt að leyfa flutning á milli flokka ef sýnt þætti að aflaheimildir nýttust ekki með öðrum hætti. Með reglugerð nr. 732/2015 var 4. gr. reglugerðar 532/2015 aftur breytt svo að almennt væri heimilt að flytja aflaheimildir á milli skipa sem féllu undir 2.-4. tl. 1. mgr. 2. gr., þ.e. heimilt væri að flytja aflaheimildir á milli allra flokka skipa, fyrir utan skip sem veitt hefðu makríl með línu eða handfærum.

Þann 6. apríl 2016 var svo sett reglugerð nr. 284/2016 um stjórn makrílveiða árið 2016. Byggði hún að mestu leyti á þeim grunni sem lagður hafi verið um stjórn veiðanna árið áður. Leyfilegu heildaraflamagni, 147.824 tonnum, var skipt á milli skipategunda og komu 6.160 tonn í hlut þeirra skipa sem veiða makríl með línu eða handfærum. Sama á við um stjórn veiðanna árin á eftir, 2017 og 2018, en stjórn veiða á þeim árum byggði á þeim grundvelli sem lagður hafði verið 2015. Sá munur var þó á að framsalsheimildir báta er veiddu á línu og handfæri voru takmarkaðar í fyrrgreindum síðustu reglugerðum. Það er þá þannig að einungis var þá heimilt að framselja aflaheimildir á milli báta sem veiddu á króka en ekki til og frá slíkum bátum og til annarra flokka báta eða veiðiskipa.

Stefnandi leggur hér áherslu á það að hann hafi gert athugasemdir við fyrrgreindar takmarkanir á heimildum til framsals á aflaheimildum sem félagsmenn hans hafi verið látnir sæta við atvinnuvegarráðuneytið og hafi félagsmenn hans svo samþykkt áskorun til ráðherra um það að breyta þessu fyrirkomulagi í ágúst 2017. Hafi þeir síðan fylgt því eftir á fundum í ráðuneytinu og þá með bréfi lögmanns

stefnanda, dags. 18. júní 2018. Hafi fyrirvarsmenn stefnanda síðan átt fundi með ráðuneytinu og ráðherra þar sem málið hafi verið rætt og þá breytingar á viðkomandi reglum og hugmyndir í þá veru gengið á milli aðila. En áður en til þess hafi komið hafi fallið dómur Hæstaréttar Íslands í málum nr. 508 og 509/2017. Þegar þeir dómur hafi legið fyrir hafi stefnanda svo verið kynnt það að umræddar breytingar yrðu hluti af heildarendurskoðun á reglum um veiðar á makríl.

Þann 30. mars 2019 hafi ráðherra síðan lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996 (stjórn veiða á makríl), þar sem engar sérstakar takmarkanir hafi verið á framsalsheimildum þeirra sem veiða makríl á króka umfram þá sem nota til þess önnur veiðarfæri. Slíkar takmarkanir hafi hins vegar komið síðar inn í frumvarpið sem breytingartillaga meirihluta atvinnuveganefndar.

Hvað varðar þróun makrílveiða þá hafi tilraunir íslenskra skipa til krókaveiða á makríl hafist á árinu 2008 úti fyrir austurlandi. Árin 2009 og 2010 hafi síðan fjölgað eitthvað þeim skipum sem reyndu fyrir sér við veiðarnar en almennt hafi fáir tekið við sér eða lagt í þessar veiðar. Með setningu reglugerðar nr. 285/2010, um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010, hafi komið til sögunnar sérstakar veiðiheimildir, 3.000 tonn, til veiða á línu og handfæri, netaveiðar og til veiða í gildru, en veiðar í þessi veiðarfæri hafi fram að því verið frjálssar. Leggur stefnandi áherslu á það að á sama tíma hafi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lýst því yfir að hann vildi leggja sérstaka áherslu á veiðar á makríl til manneldis og hafi eigendur krókaskipa verið hvattir sérstaklega til þess að fjárfesta í búnaði til makrílveiða, sbr. fréttatilkynningu ráðherranns, dags. 31. mars 2010.

Árið 2011 hafi um 20 skip reynt fyrir sér á krókaveiðum á makríl. Minni skip eða skip um 50-200 brúttótonn hafi þá verið leiðandi við veiðarnar. Árið 2012 hafi fækkað í hópi krókaskipa er farið hafi til veiða og margt bent til þess að þessar veiðar næðu ekki flugi. Þó hafi aðstæður verið þannig frá 2008, að makrill hafi gengið í veiðanlegu magni nálægt landi, en þekking ekki verið nægjanleg til að árangur yrði af veiðunum. Þegar liðið hafi á vertíðina 2012 hafi nokkur krókaskip, sem höfðu verið sérstaklega útbúin til veiðanna og höfðu öðlast reynslu við þær, náð góðum árangri, og aflaverðmæti þá verið hagstætt. Í kjölfar hafi vaknað mikill áhugi á veiðunum þar sem krókaskipum á makrílveiðum hafi fjölgað úr um 20 í nær 140 á tveimur árum. Þróun veiða og leit að nýjum veiðisvæðum hafi svo stöðvast að mestu eftir 2012 þar sem „ólympískar veiðar“ hafi verið stundaðar hjá krókaskipum á árunum 2013–2015 og skip þá eingöngu haldið til veiða á þekktum svæðum. Stefnandi vísar í málinu til veiðisögu bátsins Fjólu GK-121 sem hann telur að sé dæmigerð fyrir þá sem hafi verið frumkvöðlar héraðs í veiðum á makríl á króka.

Í dómum Hæstaréttar Íslands frá 6. desember 2018 í málum nr. 508 og 509/2017 hafi verið komist að því að með reglugerðum þeim sem ráðherra hafi sett um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu, á árunum 2008-2014, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um það að takmarka heildarafla úr makrilstofninum. Veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 og því hafi ráðherra verið það skylt að úthluta aflahlutdeild til skipa sem stunduðu makrílveiðar á þeim tíma í samræmi við ákvæðið, kysi hann að takmarka heildarafla úr stofninum. Var stjórn makrílveiða eins og þeim var háttáð með reglugerðum ráðherra frá þeim tíma talin vera án lagastoðar og því ólögæt.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996 vegna stjórnar veiða á makríl hafi þá verið lagt fyrir á 149. löggjafarþingi 2018-2019. Í frumvarpinu komi fram að með því væri lagt til að aflamarksstjórn yrði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þess hafi stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum ráðherra og leyfum Fiskistofu sem sett hefðu verið til eins árs í senn. Kom þar fram að tímabært væri að taka upp slíkt skipulag enda hefði það raunar verið skylt um langt árabíl án þess að aðhafst hefði verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálssræði um skipulag veiðanna með tédum reglugerðum þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags. Þá kom þar fram að með frumvarpinu væri jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar Íslands í málum nr. 508 og 509/2017. Þá voru reifaðar niðurstöður starfshóps sem

ráðherra hafði skipað til þess að fara yfir þýðingu dómanna og veita ráð um þær ákvarðanir sem taka þyrfti í kjölfar dómanna.

Í frumvarpinu hafi síðan verið lagt til að úthlutun aflahlutdeilda í makríl yrði á grunni valkosti nr. þrjú í álitni starfshópsins. Var tekið fram að aðstæðum við stjórn makrílveiða svipaði um sumt til aðstæðna við veiðar á norsk-íslenskri síld þar sem verið höfðu sérstakar stjórnunarráðstafanir í gildi áður en komið hafi til úthlutunar aflahlutdeilda. Þá sagði í almennum skýringum með lagafrumvarpinu um þau sjónarmið sem það byggir á:

„Eins og segir með skýrum hætti í álitni starfshópsins er það löggjafans að vega og meta á hvaða sjónarmiðum úthlutun aflaheimilda verði reist, að teknu tilliti til þess sem áður segir um heimildir hins almenna löggjafa. Þar getur með fleiru komið til álita hvaða fjárhagsáhrif slík lagasetning kynni að hafa á ríkissjóð leiddi hún til þess að viðvarandi skaðabótaábyrgð yrði upprætt.“

Í þeim kafla frumvarpsins er fjallar um áhrif þess á hagsmunaaðila segir svo m.a.:

„Í álitni starfshóps um viðbrögð við dómum Hæstaréttar er rakið að samkvæmt bráðabirgðayfirliti frá Fiskistofu hafi hlutdeild 11 stærstu uppsjávarútgerðanna í makríl átt að vera um 97,27% árið 2011, ef úthlutað hefði verið á grundvelli veiðireynslunnar einnar á þeim tíma. Ef miðað væri hins vegar við úthlutun á grundvelli þriggja bestu veiðitímabíla á árunum 2013–2018, svo sem skylt væri að gera eftir reglugerð fyrir upphaf næsta veiðitímabíls, að óbreyttum lögum, næmi hlutdeild þeirra um 82,9% sem væri svipað og úthlutað var til þessa flokks skipa árið 2011. Leitt er að því líkum í álitinu að komi ekki til ný lagasetning verði þessi samdráttur í aflaheimild grundvöllur bótakrafna.“ - Þá segi enn fremur í sama kafla: „Verði frumvarpið að lögum er líklegt að útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu muni, að öðrum skilyrðum fullnægðum, hvorki ná fram fullri úthlutun miðað við veiðireynslu árána fyrir 2011, sem vonir þeirra kunna að standa til, né heldur að staða þeirra verði óbreytt. Með einföldun má segja að hlutur þeirra muni aukast sem nemur hlutfalli aflamagns árána 2008–2010 í aflamagni viðmiðunartímans. Samtímis munu eigendur skipa sem hlotið hafa úthlutun í skjóli reglugerða sjávarútvegsráðherra, sem reynst hafa án lagastoðar, verða fyrir skerðingu sem getur reynst umtalsverð í einhverjum tilvikum.“

Í frumvarpinu eru síðan tekin dæmi af skipum í einstökum skipaflokkum og sýnd vænt áhrif á þau yrði frumvarpið samþykkt. Áhrif á þessa mismunandi flokka skipa séu skýrð svo að skip í flokki uppsjávarskipa muni geta viðhaldið óbreyttum veiðum. Um frystiskip og ísfisksskip sé svo tekið fram að útgerðir þeirra „hætta veiðum á makríl árið 2016, sem leiðir til minni hlutdeildar þeirra. Ástæðu þessa má sennilega rekja til rýmkunar reglna um framsal veiðiheimilda í makríl sem teknar voru upp frá og með árinu 2015“. Stöðu skipa með línu og handfæri sé svo lýst þannig að samdráttur í afla þeirra 2017 og 2018 „getur skýrst af breytingum í veiðanleika makríls eða samdrætti í afkomu.“ Þá segir að hlutfall þessara skipa verði áþekkt afla þeirra af heildarveiðinni árið 2018. En það ár hafi orðið mikill aflabrestur við veiðar á makríl á línu þar sem makrill hafi ekki gengið nálægt landi nema í stuttan tíma og því verið versta ár í veiðum á makríl eftir að þessi flokkur skipa hafði útbúið skip sín til veiðanna og náð tókum á tækninni. Þá segir „nokkuð til í því að hlutur skipa sem veitt hafa með línu og handfærum mun dragast saman verði frumvarpið að lögum en athuga verður að úthlutun er á einstaka skip og því er erfitt að alhæfa um verkanir frumvarpsins að þessu leyti“.

Meirihluti atvinnuveganefndar Alþingis lét í té nefndarálit sitt, 31. maí 2019, og gerði breytingartillögu við frumvarpið. Í álitinu sagði að nokkur gagnrýni hefði komið fram á fyrirkomulagið sem lagt væri til í frumvarpinu og þá einna helst vegna mismunandi stöðu skipa eftir veiðarfærum og mikils munar á reynslu smærri og stærri útgerða sem miða ætti við í hinu nýja fyrirkomulagi. Fyrir nefndinni hafi komið fram sjónarmið um að í frumvarpinu væri ekki brugðist með fullnægjandi hætti við dómum Hæstaréttar auk þess sem mjög myndi halla á smærri skip og þá sem frumkvæði hefðu haft að markilveiðum. Lagði meirihlutinn til að skipum sem veiddu makríl yrði skipt í tvo flokka, A-flokk sem í væru skip sem veiddu með öðrum veiðarfærum en handfærum og línu og B-flokk sem í væru svo þau skip sem veiddu með

handfærum og línu. Samkvæmt breytingatillögum væri hlutdeild í A-flokki úthlutað á grundvelli veiðireynslu, með öðrum veiðarfærum en línu og handfærum, en í B-flokki á grundvelli veiðireynslu með línu og handfærum. Lagði meirihlutinn þá til breytingu á lögum um stjórn fiskveiða sem kvæði á um það að ráðherra ráðstafaði ár hvert 4.000 lestum af makríl til skipa í B-flokki. Í tengslum við þessa skiptingu lagði meirihlutinn einnig til að óheimilt yrði að framselja aflahlutdeild skipa í makríl í B-flokki samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006, en í stað þess yrði sett sérregla um framsal í 15. gr. laganna þess efnis að flutningur aflamarks skips í makríl úr B-flokki væri óheimill nema þá í jöfnum skiptum í þorsgildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Ekki hafi verið gefnar skýringar á hvers vegna meirihlutinn hafi talið nauðsynlegt að takmarka heimildir til framsals á aflahlutdeild hjá þeim skipum sem veitt höfðu á línu og handfæri og áunnið sér rétt til aflahlutdeildar með sama hætti og önnur skip sem stundað hefðu veiðar á makríl undanfarin ár. En það tekið fram að það leiði af skiptingunni að „hin hefðbundna aflamarks/ krókaaflamarksskipting mun ekki gilda um veiðiheimildir í makríl heldur ræðst hún af A- og B-flokki“. En samkvæmt aflamarks/krókaaflamarksskiptingunni sem vísað sé hér til geti skip, sem séu styttri en 15 metrar að lengd og minni en 30 brúttótonn og veiða á línu- og handfæraveiðar, valið um hvort þau séu í hinu almenna aflamarkskerfi eða í krókaaflamarkskerfinu. Af 161 skipi í B-flokki hafi þá 100 verið skráð í krókaaflamarkskerfi, 42 í almenna aflamarkskerfinu, en 19 skip hafi ekki verið með útgefið veiðileyfi í þessum tveimur kerfum (núllflokkur).

Eftir beiðni til atvinnuvegaráðuneytisins, þann 2. nóvember 2019, hafi stefnandi þann 10. desember s.á. fengið afrit nokkurra tölvupósta sem höfðu gengið á milli ráðuneytisins og Alþingis vegna þeirra breytinga sem gerðar höfðu verið á frumvarpinu í meðförum þingsins. Telji stefnandi að tölvupóstsamskipti þessi sýni að undir rekstri málsins fyrir Alþingi hafi það orðið bæði afstaða ráðuneytisins og þingsins að réttur krókabáta til veiða væri skertur með óeðlilegum hætti í fyrirliggjandi frumvarpi og hafi verið lagðar fram tillögur til þess að rétta hlut þeirra. Fyrstu tillögur ráðuneytisins í þessa veru komi fram 14. maí 2019 og séu á þann veg að þessir bátar fái aflahlutdeild sem taki mið af hlutdeild þeirra í heildarafla árið áður. Í skýringum með þessari tillögu komi fram að samkvæmt fyrirliggjandi tillögu um úthlutun yrði hlutur krókabáta aðeins 2,25% af heild en hafi árið áður verið 3,8% af heildarafla og sé það tilefni framangreindrar tillögu um breytingar.

Í tölvupóstsamskiptum dags. 15. maí 2019 undir heitinu „Makríl-Hlutdeild smábáta“ sé að finna upplýsingar um fyrirhuguð áhrif tillögunnar um útteilingu aflahlutdeildar á grundvelli reglunnar í frumvarpinu. Komi þar m.a. skýrt fram að tillagan hygli verulega uppsjávarskipum sem séu tilgreind sem „aflareynsluskip“ í samantekinni. Fari hlutfall þeirra úr 70,53% í 82,41% af heildarafla, en að auki hafi verið ljóst að þessi skip veiddu svo til allan afla stærri skipa og tækju þannig einnig til sín þann afla er væri undir liðnum „Skiptimarkaður“. Fyrir fram hafi þannig verið þekkt og það verið upplýst að tillaga frumvarpsins væri verulega til hagsbóta fyrir þennan flokk skipa á kostnað allra annarra.

Það hafi ekki verið fyrr en 29. maí 2019 sem tillaga með þeim efnisatriðum sem síðar urðu að lögum komi fram, en áður hafi ýmsar tillögur verið ræddar er allar hafi miðað að því að leiðrétta aflahlutdeild línu og krókabáta við skiptinguna. Í endanlegri tillögu, sem engar skýringar séu við, sé hins vegar fallið frá slíkri leiðréttingu á aflahlutdeild þeirra og farin sú leið að auka við aflamark í sérstökum „potti“ sem ráðherra hafi til ráðstöfunar og hann endað í 4.000 tonnum. Sá pottur leiðrétti þó með engum hætti það misvægi sem félagsmenn stefnanda hafi verið látnir sæta við úthlutun aflahlutdeildar og blasað hafi við öllum við meðferð málsins. Slíkur pottur sem háður sé úthlutun af hálfu ráðherra geti ekki haft áhrif við mat á því hvort skipting aflaheimilda á milli þeirra sem stundað hafi veiðar á makríl þegar gripið hafi verið til hlutdeildarsetningar hafi verið réttmæt eða ekki.

Stefnandi leggur í málinu fram yfirlit Fiskistofu, dags. 23. júlí 2019, yfir aflareynslu íslenskra fiskiskipa 2008-2018 ásamt leiðréttri bráðabirgðaúthlutun á hlutdeildum og aflamarki í makríl 2019. Í skjalinu megi sjá þann grundvöll sem Fiskistofa hafi haft til grundvallar úthlutun á aflahlutdeild í makríl á grundvelli laga nr. 46/2019. Til þess að gefa vísbendingar um áhrif eða mismun þess að notast þannig við 10 bestu ár af síðustu 11, samkvæmt 1. gr. laga nr. 46/2019, eða að notast við meginreglu laga um úthafsveiðar nr.

151/1996, um 3 bestu ár af síðustu 6, þá hefur stefnandi tekið saman upplýsingar úr gögnunum frá Fiskistofu og borið saman 20 aflahæstu skipin (öll uppsjávarskip) og afla skipa félagsmanna stefnanda, en niðurstaða þeirrar viðmiðunar sé eftirfarandi í tonnum:

Flokkur	Aflaviðmið 10/11	Aflaviðmið 3/6
20 hæstu skipin	1.317.459.239	484.161.978
Félagar í stefnanda	25.391.300	17.205.296
<b>Hlutfall af aflaviðmiðun</b>	<b>1,927%</b>	<b>3,554%</b>

Af ofangreindum tölum sjáist, að það að miða við 10 bestu ár af síðustu 11, í stað þess að miða við meginreglu úthafsveiðilaga nr. 151/1996 um 3 bestu ár af síðustu 6, hafi veruleg áhrif til hagsbóta fyrir uppsjávarskipin á kostnað hinna er síðar hafi hafið veiðar á makríl eins og almennt eigi við um félagsmenn stefnanda. Annars vegar sé hægt að lýsa þessu þannig að hlutur félagsmanna stefnanda hefði orðið 184% hærri miðað við þessi 20 skip, eða að hlutur þeirra hafi skerst um 46% vegna þessarar viðmiðunar í samanburði við umrædd uppsjávarveiðiskip. Stefnandi hafi einnig tekið saman upplýsingar sem tekið hafi mið af þeim heimildum sem úthlutað hafi verið árið 2018 og áhrifum sem fyrirhuguð aflahlutdeildarsetning hafi haft á mismunandi flokka skipa, en með því hafi stefnandi m.a. viljað leitast við að sýna áhrif lagasetningarinnar á breytingu heimilda milli ára.

Flokkur skipa	Veiðiheimildir/2018	Aflahlutdeild/2019	Mismunur
Uppsjávarskip	93.193 tonn	107.633 tonn	115%
Ísfiskskip	5.344 tonn	3.138 tonn	59%
Frystiskip	20.567 tonn	18.447 tonn	90%
Krókaskip	5.024 tonn	2.918 tonn	58%

Stefnandi hafi reiknað út hlutfall milli úthlutaðra heimilda í A flokki og B flokki:

Flokkur	Samtala aflahlutdeild
A- flokkur	97,7557356%
B-flokkur	2,2442653%

Í svari Fiskistofu, sbr. tölvupóst dags. 22. maí 2019, við því hver hlutur smábáta yrði ef notast yrði við þrjú bestu ár af síðustu sex fyrir þá, en óbreytt viðmiðun yrði fyrir aðra, komi fram að hann yrði ætlaður 5,33%, sbr. útreikninga Fiskistofu. Af upplýsingum sem stefnandi leggur hér fram, sbr. undirbúning við lagasetninguna, sé ljóst að viðmiðun sem ráðherra hafi lagt til við úthlutun á aflaheimildum, að notast við 10 bestu árin af síðustu 11, endurspegladi ekki veiði á makríl á þeim tíma sem gripið var til takmörkunar. Fyrir fram hafi verið ljóst að skiptingin væri til hagsbóta fyrir uppsjávarskip á kostnað annarra.

Stefnandi leggur áherslu á það að við Ísland sé makrill aðallega veiddur í flottroll og með krókum. Reynolds af veiðunum með þessum tveimur veiðarfærum sé ólík. Skip sem veiði með trolli þurfi að halda sig utan 12 sjómílna, sbr. reglugerð um stjórn makrílveiða, en skip á krókaveiðum megi stunda veiðarnar hvar sem er innan efnahagslögsögu Íslands. Veiðisvæði trollveiða hafi verið breytilegt á milli ára, en sé afar víðfeðmt og hafi náð frá Vestfjörðum, vestur fyrir landhelgi Íslands, þá suður af landinu og austur fyrir endimörk lögsögunnar. Veiðisvæði skipa sem veiði með krókum sé hins vegar afar takmarkað og nálægt landi og hafi tilraunir þeirra til að veiða langt frá landi borið lítinn árangur. Skip í B-flokki sem veiði makrill á króka eigi því afar takmarkaða möguleika á því að veiða úthlutaða aflahlutdeild sína þegar breyting verði á göngumynstri makrills. Krókaskip í B-flokki hafi þannig mun minni sveigjanleika og öryggi en önnur skip á makrílveiðum ef göngumynstur makrills breytist. Við þær aðstæður geti önnur fiskiskip en krókaskip þá framselt aflahlutdeild sína til annarra skipa í A-flokki sem geti þá stundað veiðarnar með arðbærari hætti þrátt fyrir breytingar á göngumynstri. Þannig nýtist öðrum skipum að hluta til sú fjárfesting sem varið hafi verið til makrílveiða þótt þau eigi ekki kost á því að veiða í samræmi við aflaheimildir sínar vegna aðstæðna í náttúrunni í það og það skipti.

Stefnandi leggi áherslu á að eitt af því er geri aflamarkskerfið hagkvæmt fyrir útgerðir sé það að kerfið bjóði upp á sveigjanleika með möguleikum á framsali aflaheimilda. Sá sveigjanleiki sé sérstaklega mikilvægur fyrir útgerðir minni skipa þar sem möguleikar þeirra til þess að bregðast við breytingum í göngumynstri fiska sé minni en stærri skipa. Við breyttar aðstæður leiti aflaheimildir til þeirra skipa sem eigi möguleika á því að veiða tegund með hagkvæmum hætti. Gegn framsali aflaheimilda geti framsejendur aflað sér aflaheimilda í öðrum tegundum sem séu þá hagkvæmari til veiða á þeim tíma. Fjárfesting í búnaði og kostnaður við að afla þekkingar og reynslu geti verið gríðarlegur og því sé mikilvægt að við stjórn veiðanna séu útgerðir verðlaunaðar fyrir framsækni en þeim ekki refsað. Sérstaklega sé byggt á slíkum sjónarmiðum í lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands nr. 151/1996, sbr. 9. mgr. 5. gr., um veiðar á deilistofnum, sem makrill falli undir.

Stefnandi nefni að skýrt dæmi um hvernig núverandi aðferð við stjórn veiða á makrill refsí í raun þeim er lagt hafi í fjárfestingar til makrílveiða ef aflabrestur verði sé ástandið fiskveiðiárið 2018. Vegna óhagstæðra markaðsaðstæðna fyrir krókamakrill og dræmrar veiði hafi skip í þessum flokki þá ekki veitt þær aflaheimildir er þeim hafi verið úthlutað. Hafi því 2.700 tonnum af veiðiheimildum í þessum flokki verið endurúthlutað og að 95% hluta síðan farið án endurgjalds til skipa er nú séu í A-flokki. Hafi skip í flokki línu og handfæra verið skilin eftir án verkefna, tekjulaus og án nokkurs möguleika á að skipta á heimildum í makrill þegar aflabrestur er í flokknum. Komi nokkur viðlíka ár eða varanleg breyting verði á göngumynstri makrills séu skip í þessum flokki látin sitja uppi með tjón vegna fjárfestinga í búnaði og tíma við þróun veiðanna en fjárfesting krókaskipa hafi verið hlutfallslega meiri en annarra útgerðarflokka. Með því að félagsmönnum stefnanda sé þannig gert það erfiðara að stunda makrílveiðar með hagkvæmum hætti hafi löggjafinn með ólögætum hætti mismunað þeim sem veiðarnar stunda og takmarkað nýtingu aflaheimilda hjá einum flokki skipa umfram aðra án þess að fyrir því liggi gildar ástæður.

Stefndi í málinu leggur hins vegar áherslu á það að um sögu makrílveiða og veiðistjórn á tímabilinu árin 2006-2014 hafi einnig verið fjallað í stjórnarfrumvarpi um stjórn veiða á makrilstofninum sem lagt hafi verið fram á Alþingi 1. apríl 2015, á 144. löggjafarþingi, en það þá ekki fengist útrætt. Þar sé m.a. að finna yfirlit sem sýni hvernig sókn smábáta, með leyfi til veiða með línu eða handfærum í makrill hafi þróast á árunum 2010-2014. Þar komi fram að árið 2010 hafi fjöldi báta verið 23 og veitt aflamagn 179 tonn, árið 2011 hafi bátar verið 21 og veitt aflamagn 304 tonn, árið 2012 hafi bátar verið 17 og veitt aflamagn 1.099 tonn, árið 2013 hafi bátar verið 96 og veitt aflamagn 4.678 tonn og árið 2014 hafi bátar verið 114 og veitt aflamagn 7.423 tonn. Vísað sé þar til þess að veiðarnar hafi á tímabilinu byggst á árlegu aflaviðmiði og veiðar hvers báts ekki verið takmarkaðar að öðru leyti. Á árunum 2009 til 2010 hafi bátarnir stundað litla veiði, en 2014 hafi veiðar þeirra verið stöðvaðar við 7.400 tonn og 300-400 tonn fengist á síðustu dögum verðtíðar, sem bent hafi til mikillar afkastaaukningar flotans. Að óbreyttu hefði slíkt fyrirkomulag, þar sem bátum fjölgaði þar til afkoman yrði neikvæð, leitt til mikillar óhagkvæmni.

Sem fram hafi komið þá hafi á árinu 2011 um 20 skip reynt fyrir sér á krókaveiðum á makríl en árið 2012 hafi þeim fækkað lítillega af ofangreindum ástæðum. Þegar liðið hafi á vertíðina hafi nokkur krókaskip er hafi verið sérstaklega búin til veiðanna náð verulega góðum árangri við veiðarnar sem ásamt hagstæðu aflaverðmæti hafi orðið til þess að auka áhuga á þeim svo að krókaskipum hafi fjölgað úr um 20 í nærri 140 á tveimur árum. Stefnandi telji hins vegar að hinar frjálsu (ólympísku) veiðar sem stundaðar hafi verið á tímabilinu hafi hamlað þróun veiðanna eftir 2012 og bátar þá haldið sig einvörðungu á þekktum veiðisvæðum. Fyrirkomulag við stjórn veiðanna árið 2015, sbr. stofnreglugerð nr. 532/2015 frá 16. júní 2015, hafi verið með svipuðu sniði og árin á undan, en þó gerðar nokkrar breytingar. Þetta ár hafi heildaraffli í makríl verið ákveðinn 172.964 tonn, þar af 7.026 tonnum verið ráðstafað til línu og handfæraveiðibáta, 9.270 tonnum til ísfisksskipa, 35.925 tonnum til flokks vinnsluskipa og þá 112.000 tonnum til flokks aflareynsluskipa. Ein helsta breytingin hafi falist í því að því aflamagni er komið hafi í hlut veiði með línu og handfærum hafi verið úthlutað á báta eftir veiðireynslu á árunum 2009-2014 en þannig að við úthlutunina þá hafi makrílafli árunum 2009-2012 haft um 43% aukið vægi umfram afla árunum 2013 og 2014. Þetta aukna vægi hafi falið í sér að bátar sem hafi hafið veiðar á makríl með línu og handfærum árin 2009-2012 hafi verið taldir hafa þróað veiðarnar og verið taldir eiga að njóta frumkvöðlastarfs. Samtímis þessari kvótasetningu hafi verið komið til móts við smábáta sem höfðu litla aflareynslu eða verið nýir í veiðunum með því að settur hafi verið á fót sérstakur pottur þeim til hagsbóta, sbr. breytingar sem gerðar hafi verið á lögum nr. 56/2015 í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2016. Skyldi pottur þessi nema allt að 2.000 tonnum á ári, en greitt skyldi fyrir veiðheimildirnar hóflegt endurgjald. Úr þessum potti hafi svo veiðst rúm 1.000 tonn árið 2016, 1.300 tonn árið 2017 og 700 tonn árið 2018, er hafi verið erfitt veiðiár fyrir smábáta vegna dreifingar makrils og samdráttar í aflaverðmæti. Hafi þetta svo blandast saman við erfiðleika kvótasettra smábáta við veiðar á aflahlut sínum þessi hin sömu ár. Þannig hafi veiðar smábátaflotans eftir kvótasetningu gengið sæmilega á vertíðunum árin 2015 og 2016 en 2017 hafi flotinn aðeins veitt um 3.300 tonn af úthlutun sem numið hafi 6.378 tonnum, og 2018 rúm 3.000 tonn af úthlutun sem þá hafi numið rúmum 5.000 tonnum.

Árið 2015 hafi verið gerðar breytingar er falið hafi í sér að heimildir til framsals hafi verið rýmkaðar. Hafi þær falið í sér að útgerðum línu og handfærabáta hafi verið heimilt að flytja aflaheimildir á milli skipa í þeim flokki og þeim útgerðum skipa er tilheyrir hafi flokkum ísfisksskipa, frystiskipa og aflareynsluskipa gert heimilt að flytja aflaheimildir milli skipa er tilheyrir hafi þeim flokkum. Eftir þetta hafi fyrirkomulag við stjórn veiðanna að mestu verið í sama horfi árin 2016, 2017 og 2018, en um ráðstöfun heildarflans þessi ár vísist til hlutaðeigandi reglugerða. Í álit starfshóps ráðherra frá janúar 2019 sem fjallað hafi um viðbrögð við dómum Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017 sé því svo lýst að í grunninn hafi fyrirkomulagið verið þannig að útgerðir þeirra skipa sem uppfyllt hafi skilyrði reglugerðanna til að fá úthlutað hafi fengið leyfi gefin út til veiðanna fyrir eitt ár í senn. Þá hafi Fiskistofa haldið utan um úthlutun til sérhvers skips en upplýsingar um hana og um skipulag veiðanna verið á heimasíðu Fiskistofu. Athygli hafi verið vakin á því að eftir að heimildir til framsals hafi verið rýmkaðar 2015 hafi verulegar heimildir úr flokkum ísfisksskipa og frystiskipa færst yfir í flokk aflareynsluskipa. Óheimilt hafi hins vegar verið að flytja aflaheimildir smábáta yfir á skip er tilheyrir hafi öðrum flokkum.

Fram til þess að lög nr. 46/2019 hafi verið sett hafi stjórn veiða úr makrílstofninum því lotið reglugerðum ráðherra og leyfum Fiskistofu sem sett hafi verið til eins árs í senn. Um ástæður þess að ekki hafi verið sett lög um stjórn veiðanna fyrr sé að nokkru fjallað í stjórnarfrumvarpi er lagt hafi verið fram í apríl 2015 (þskj. 1165 – 695. mál, 144. lögþ., bls. 3-4). Skýringar væru m.a. þær að náttúruleg óvissa fylgdi veiðum á makríl, ekki hefði náðst samkomulag strandríkja um heildstæða stjórnun veiðanna og einstakar útgerðir rækju dómsmál um lögsmæti þess fyrirkomulags sem þá hafi gilt. Þá beri þingleg meðferð frumvarpsins og forsagan öll með sér að erfitt hafi reynt að ná samstöðu um málið.

Í dómum Hæstaréttar í málum 508 og 509/2017 hafi verið talið að reglugerðir ráðherra um stjórn veiðanna og skiptingu aflaheimilda árin 2011 til 2014 hafi skort lagastoð. Hafi niðurstaðan verið reist á því að frá 2011 hefði verið skylt að úthluta einstökum skipum aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu í ljósi

2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Reglugerðir ráðherra á tímabilinu hafi orðið til þess að útgerðirnar sem höfðað hafi málin hefðu fengið minna af aflaheimildum en lögskilt hafi verið. Hafi krafa útgerðanna um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð ríkisins á ætluðu tjóni sem þær kynnu að hafa orðið fyrir vegna þessa því verið tekin til greina. Eins og áður greinir hafi ráðherra skipað starfshóp í framhaldinu til þess að fjalla um þýðingu dómanna og um möguleg tæk viðbrögð stjórnvalda við þeirri óvenjulegu stöðu og þeim stjórnskipulegu álitafnum sem risið hafi í kjölfar þeirra.

Stefndi vísar til þess að í umræddu áliti starfshópsins, frá janúar 2019, hafi verið talið að ef heildaraffli við veiðar á makrílstofninum fyrir árið 2019 yrði takmarkaður, þá stæðu ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 til þess að ráðherra væri einungis heimilt að miða aflahlutdeild einstakra skipa við þrjú bestu veiðitímabil af síðustu sex, þ.e. árunum 2013-2018. Á móti hafi verið talið að ef þessi tiltekna leið yrði farin væri sú hættu fyrir hendi að bótaskyldu ríkissjóðs yrði viðhaldið gagnvart útgerðum sem fengið hafi minna af aflaheimildum í sinn hlut en lögskilt hafi verið árið 2011, sbr. dómar Hæstaréttar. Til stuðnings þessu hafi verið vísað til upplýsinga frá Fiskistofu er sýnt hafi hvað 11 stærstu uppsjávarútgerðirnar hefðu átt rétt til árið 2011 samanborið við að miða við þrjú bestu ár tímabilið 2013-2018. Starfshópurinn hafi talið þörf á því að ráðherra styrkti valdheimildir sínar og áréttað, með vísan til stjórnarskrár, laga um fiskveiðistjórn og dómafordæma, að svigrúm löggjafans til breytinga á gildandi fiskveiðistjórnarkerfi væri umtalsvert.

Í áliti starfshópsins hafi verið áréttað að við lagasetningu um framtíðarfyrirkomulag úthlutunar aflahlutdeildar í makríl yrði auk annars að líta til réttinda þeirra sem stundað hefðu makrílveiðar á umliðnum árum. Væri það viðurkennt löggjafarsjónarmið við úthlutun aflahlutdeilda að taka bæri mið af veiðireynslu þeirra sem stundað hefðu veiðar úr viðkomandi stofni á tilteknu tímabili og ráðist í fjárfestingar í því skyni, sbr. lög nr. 116/2006 og lög nr. 151/1996. Þá væri það viðtekin skoðun að aflahlutdeild nyti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi þótt ekki væri samstaða um nákvæmt inntak og umfang þeirrar verndar en víst væri að hún væri ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd. Meta yrði í hverju tilviki hvort breytingar gengju það langt að leiddi til bótaskyldu. Að því er réttindi til úthlutunar aflahlutdeildar í makríl áhræði hafi starfshópurinn tekið fram að í makrildómum Hæstaréttar hefði því verið slegið föstu að vissar útgerðir hefðu árin 2011-2014 ekki fengið úthlutað eins og borið hafi að lögum. Lögmætar væntingar gætu þó ekki staðið til þess að réttindi þeirra stæðu óhögguguð um aldur og ævi auk þess sem ýmis atvik málsins væru til þess fallin að slá á þær væntingar.

Starfshópurinn hafi einnig bent á að við breytingar á gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi þyrfti löggjafinn að gæta að jafnræðisreglu stjórnarskrár. Það sem þó flækti málið frekar væri að ráðherra hefði með útgáfu umræddra reglugerða, frá árinu 2011, gefið fleiri fiskiskipum en borið hafi að lögum möguleika á að stunda veiðarnar með því að ráðstafa allt að fjórðungi aflamagns á grundvelli annarra sjónarmiða en veiðireynslu. Þótt nokkur rök mætti færa fyrir því að útgerðir þeirra fiskiskipa hefðu öðlast væntingar til þess að stunda veiðarnar til framtíðar á grundvelli þessara stjórnarathafna, er þrífist hafi í um sjö ára skeið, þá yrði stöðu þeirra allt að einu ekki jafnað til stöðu þeirra útgerða sem ekki hefði verið úthlutað með réttum hætti 2011. Réði þar einna helst að þær stjórnarathafnir hafi ekki átt sér viðhlítandi lagastöð og því ekki verið til þess fallnar að skapa grundvöll að lögmætum réttindum auk þess að reglugerðum sem átt hafi við um stjórn veiðanna frá ári til árs hafi ekki verið ætlað að marka stefnu um veiðistjórn makrílveiða til framtíðar.

Frumvarp til laga nr. 46/2019 hafi verið lagt fram á Alþingi 3. mars 2019 og samþykkt sem lög eftir þrjár umræður 19. júní 2019. Í athugasemdum frumvarpsins komi m.a. fram að í áliti fyrrgreinds starfshóps hafi verið lagðir til fjórir ólíkir valkostir við lagasetningu með það fyrir augum að ekki leiddi til bótaskyldu ríkissjóðs. Valkostirnir, sem hafi verið eftirfarandi, hafi ekki verið tæmandi taldir, sumir átt sér fyrirmynd í eldri löggjöf og hver um sig haft vissa kosti og galla: Í fyrsta lagi væri það að miða ákvörðun aflahlutdeildar við veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila á árunum 2005-2010, en með því væri leitast við að setja þær útgerðir sem ekki hafi fengið rétta úthlutun á árinu 2011 í sambærilega stöðu og þá hefði átt að skipa þeim. Í öðru lagi væri að festa í sessi það fyrirkomulag sem þrífist hefði samkvæmt

reglugerðum ráðherra og taka þannig aukið tillit til þeirra útgerða sem öðlast hefðu drjúgan hluta sinnar veiðireynslu eftir 2011 í skjóli reglugerða ráðherra. Í þriðja lagi það að miða úthlutun við lengra tímabil veiðireynslu en leitt hafi af 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/2006, eftir atvikum þannig að veiðum fyrir árið 2011 yrði veitt aukið vægi. Hafi verið á það bent að í tilviki norsk-íslenska síldarstofnsins hefði Hæstiréttur staðfest að heimilt væri að láta veiðireynslu ná til lengra tímabils en mælt hafi verið fyrir um í umræddu lagaákvæði. Í fjórða lagi væri að fara blandaða leið þeirra valkosta sem nefndir hafi verið að framan, þá eftir atvikum með því að gefa veiðireynslu næstliðinna ára meira vægi en veiðireynslu fyrir árið 2011. Slíkri aðferð hefði verið beitt í sérstökum lögum um veiðistjórn á úthafsækju sem kveðið hafi á um hlutfallslega skiptingu aflahlutdeilda á milli þeirra sem stundað hefðu veiðar eftir að þær hafi verið gefnar frjálssar á ákveðnu tímabili og þeirra sem átt höfðu aflahlutdeild fyrir það tímamark.

Stefndi vísar til þess að í frumvarpinu hafi þriðji valkostur verið lagður til grundvallar þannig að úthlutun aflahlutdeildar til einstakra skipa í makríl tæki þá mið af tíu bestu aflareynsluárum þeirra á árunum 2008-2018, að báðum árum meðtöldum. Framsetning þeirrar tillögu hafi tekið mið af fyrirmynd í lögum nr. 50/2002 um veiðistjórn á norsk-íslenski síld. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu hafi verið gerð grein fyrir áhrifum tillögunnar og umsögnum hagsmunaaðila sem borist hafi á meðan frumvarpið hafi verið til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda. Ráðherra hafi mælt fyrir frumvarpinu á Alþingi þann 2. apríl 2019 og þá m.a. bent á að af þeim umsögnum sem borist hefðu í gegnum samráðsgáttina væri ljóst að sitt sýndist hverjum og að auðséð væri „að hver sá aðili sem á rétt til verðmætrar úthlutunar sem þeirrar sem frumvarp þetta mælir fyrir um hefur hagsmuni af því að verja stöðu sína og reyna að fá til sín stærri hluta úthlutunar“. Hann hafi treyst atvinnuveganefnd vel til þess að fara yfir sjónarmiðin að baki frumvarpinu.

Að lokinni 1. umræðu hafi frumvarpinu verið vísað til atvinnuveganefndar Alþingis sem daginn eftir hafi svo samþykkt að vísa málinu til umsagnar fjölmargra aðila með umsagnarfresti til 30. sama mánaðar. Í fundargerðum þingnefndarinnar komi fram að á fundi, 7. maí 2019, hafi komið fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Á fundi degi síðar hafi nefndin svo samþykkt að fela formanni, Lilju Rafney Magnúsdóttur, að vera framsögumaður málsins og þá vinna að athugun þess fyrir hönd þingnefndarinnar og gera tillögu um afgreiðslu og drög að nefndarálitum að lokinni þeirri athugun, sbr. 27. gr. laga nr. 55/1991. Við þá vinnu hafi hún notið aðstoðar nefndarritara er einnig sé falið að annast um samskipti þingnefndarinnar við ráðuneyti og aðra aðila sem hagsmuna eigi að gæta vegna mála er unnin séu á vegum þingnefndarinnar, sbr. 34. gr. laga nr. 55/1991 og 6. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis frá 27. september 2011. Nefndin hafi tekið málið aftur fyrir 9. maí 2019, eftir að umsagnarfrestur hafi verið runninn út, og þá fengið á fund sinn fulltrúa Fiskistofu og ýmissa hagsmunaaðila, þ. á m. Landssambands smábátæigenda og sjávarútvegsfyrirtækja. Á fundum nefndarinnar, 10. og 14. maí s.á., hafi komið fleiri hagsmunaaðilar, frá stefnanda og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi. Nefndin hafi síðan fengið fulltrúa ráðuneytisins aftur á sinn fund þann 23. maí 2019.

Í umsögn stefnanda til atvinnuveganefndar, dags. 30. apríl 2019, komi fram að félagið styddi þá nálgun sem farin væri í frumvarpinu en teldi að sú tillaga að útgerðir veldu 10 bestu aflareynsluár sín á umræddu 11 ára tímabili 2008-2018 gengi of langt. Hafi félagið lagt til að bestu ár til viðmiðunar að vali útgerðar yrðu ekki fleiri en 5-6 ár. Félagið hafi vísað til þess að mikill munur hafi verið á möguleikum útgerðarflokka og skipa til þess að stunda veiðarnar fram til 2010 og ef miðað yrði við 10 ár yrðu heimildir minni útgerða skertar óhóflega eða um nær því helming miðað við núverandi fyrirkomulag við stjórn veiðanna. Það fyrirkomulag hefði verið málefnalegt þótt ljóst væri að breyta þyrfti lögum til að vilji stjórnvalda yrði rétt framkvæmdur. Umsögninni hafi fylgt lögfræðialit, dags. 16. apríl 2019, þar sem talið var ósennilegt að það stæðist jafnræðisreglu stjórnarskrár ef löggjafinn breytti frumvarpinu á þann veg að línu og handfæraveiðibátum yrði úthlutað aflheimildum sem væru bundnar sérstökum takmörkunum á framsali umfram þær sem úthlutað yrði til annarra skipaflokka. Í umsögninni hafi stefnandi lagt áherslu á það að langflestar útgerðir línu og handfæraskipa sem stundað hafi veiðarnar af krafti ættu aðild að stefnanda og tekið fram: „Útgerðarflokkar sem hafa tekið þátt í veiðum á makríl eru margir og hagsmunamunur útgerðanna enn fjölbreyttari. Aðkoma smábáta að veiðunum hefur einnig ekki verið

einsleit. Auðveldast er að skipta henni í tvo hluta, þá sem hafa stundað veiðar af krafti og þá sem lítið eða ekkert hafa stundað veiðar. Í Félagi makrálveiðimanna eru 48 skip með yfir 83% núgildandi úthlutaðra heimilda á makrál. Landssamband smábátasjómannanna (LS) hefur farið mikinn árum saman um hvernig best sé að stýra veiðum á makrál en hvergi hefur komið fram að aðkoma þeirra félagsmanna sé afar takmörkuð að veiðum á makrál. Þannig hefur LS því miður lítið út fyrir að vera skreyta sig með stolnum fjöðrum. Innan LS eru helst aðilar sem stunda strandveiðar, sem er vel, en hafa mjög lítið komið að makrálveiðum. Þessa hagsmuni má sjá mjög greinilega í hugmyndum félagsins enda er þar ýmist verið að tala fyrir frjálsum veiðum utan núgildandi laga eða nýju viðmiðunartímabili í framtíðinni til aflareynslu á makrál.“

Landssamband smábátæigenda (LS) hafi veitt umsögn við frumvarpið, dags. 30. apríl 2019. Þar hafi verið gerð athugasemd við það að í frumvarpinu væri ekki gert ráð fyrir sérstökum potti til smábáta líkt og tíðkast hefði. Aflareynsla smábáta væri nánast engin yfir helming viðmiðunartímabilsins (2008-2018) en makrálveiðar smábáta hefðu ekki hafist að marki fyrr en árið 2013. Hætta væri á því að makrálveiðar smábáta á grunnslóð legðust af ef frumvarpið yrði óbreytt að lögum og þar með möguleikar hinna dreifðu byggða til að nýta makrál til atvinnusköpunar og hámarksverðmæta. Hafi hagkvæmni smábátaveiða á makrál verið undirstrikuð og bent á að í frumvarpinu væri ekki gert ráð fyrir því að veiðiheimildir væru sundurgreindar, annars vegar til uppsjávarskipa og hins vegar smábáta sem veiddu með færum. Hafi LS því lagt til að heildarafla í makrál yrði skipt á milli tveggja flokka skipa, til uppsjávarskipa og til smábáta sem veiddu með línu og handfærum og að óheimilt yrði að færa aflaheimildir frá færabátum til uppsjávarskipa.

Í umsögn Þorbjörns hf., Ramma hf. og Nesfisks ehf., dags. 30. apríl 2019, hafi verið lögð til sambærileg breyting og fram komi í umsögn Félags makrálveiðimanna, þ.e. að í stað þess að miða við 10 bestu ár af 11 þá yrði miðað við 6 bestu árin af 11. Fram komi í umsögninni að fyrirtækin sem að henni standi hafi gert út vinnslu- og ísfiskskip sem hafi verið útbúin til makrálveiða 2010. Markmiðið með þeim veiðum hafi verið að landa fullnum makrál til manneldis líkt og vilji stjórnvalda hafi staðið til. Útgerðum þessara skipa hafi á árinu 2015, í kjölfar breyttra markaðsaðstæðna sem orðið hafi vegna þess að lokað hafi verið fyrir viðskipti með makrál til Rússlands, verið heimilað að framselja aflaheimildir í makrál milli skipa sem þær hafi nýtt sér að einhverju leyti. Í umsögninni hafi heimild löggjafans til að leggja til grundvallar annað tímabil veiðireynslu en gert væri í lögum um stjórn fiskveiða og lögum um úthafsveiðar ekki verið vefngd, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar Íslands í málum nr. 12/2000 og nr. 221/2004, en áréttað að mat á því þyrfti að styðjast við lögmæt sjónarmið. Í frumvarpinu væri gengið mjög langt í því að víkja frá því almenna viðmiði sem gilt hafi þegar veiðiheimildum væri skipt út frá veiðireynslu, þá aðallega í lögum um úthafsveiðar um það að stuðst væri við þrjú bestu veiðitímabilin á undangengnum sex veiðitímabilum. Rökstyðja þyrfti sérstaklega ef til stæði að víkja frá þeim almennu viðmiðunum, sem byggðust á ákveðnu sanngirnismati þegar verið væri að veita réttindi til veiða úr stofni til framtíðar. Umsagnaraðilar hafi vísað til þess að fyrstu ár makrálveiðanna, þ.e. 2008 til 2010, hefði einn flokkur skipa, þ.e. uppsjávarskipin, verið nær einráð við veiðar á makrál og með því að telja þær veiðar með við útreikning á veiðireynslu, eins og gert væri ráð fyrir í frumvarpinu, væri verið að færa þeim aflaheimildir um 20-30% umfram aðra. Í ljósi skýringa frumvarpsins væri ástæða þess sú að fyrirkomulag við stjórn veiðanna frá 2011 hefði verið dæmt ólögmætt og til stæði að bæta þessum útgerðum ætlað tjón sem þegar hefði orðið af því að þær hefðu farið á mis við lögmætar væntingar. Umrætt sjónarmið gæti hins vegar ekki talist málefnalegt við ákvörðun um stjórn veiðanna og skiptingu aflaheimilda til framtíðar. Áréttað hafi verið að þó svo að í makrálldómum Hæstaréttar hefði verið talið að reglugerðir um stjórn veiðanna hafi frá árinu 2011 skort lagastöð þá fælu þeir dómur ekki í sér að þær hefðu verið reistar á ólögmætum sjónarmiðum auk þess sem Hæstiréttur hefði þar enga afstöðu tekið til þess hvernig haga ætti stjórn veiðanna til framtíðar.

Í umsögn Ísfélags Vestmannaeyja hf. og Hugins ehf., frá 29. apríl 2019, sem Hæstiréttur Íslands hafi dæmt í vil í umræddum makrálldómum, sbr. mál nr. 508/2017 og nr. 509/2017, hafi með vísan til dómanna verið lagt til að farin yrði önnur leið, sem leiddi af sér auknar heimildir til handa þeim útgerðum sem sætt hefðu ólögmætri skerðingu á sínum tíma. Réttast væri að úthlutun til einstakra aðila svaraði til þess sem

þeim hefði að réttu lagi borið að lögum, hefði þeim verið fylgt á sínum tíma. Því lægi beinast við að miða við veiðireynslu árána 2005-2010, er hafi verið ein þeirra leiða sem starfshópurinn hefði lagt til. Yrði sú leið farin sem lögð væri til í lagafrumvarpinu væri verið að festa afleiðingar hinnar ólögsmætu úthlutunar í sessi og allur réttur áskilinn af því tilefni, þ.m.t. vegna framtíðarúthlutana. Í umsögn Vinnslustöðvarinnar hf., 23. apríl 2019, hafi komið fram svipuð sjónarmið og tekið fram að yrði útgerðum úthlutað minni aflaheimildum en þær hefðu átt rétt á árið 2011 þá væri ríkinu skylt að bæta þá eignaskerðingu þeirra.

Á fundi atvinnuveganefndar, dags. 24. maí 2019, var samþykkt að afgreiða málið úr nefnd, sbr. nefndarálit meirihluta atvinnuveganefndar þann dag. Á fundi 12. júní s.á tók þingnefndin síðan málið til frekari umfjöllunar og afgreiddi það til 2. umræðu, sbr. framhaldsnefndarálit með breytingartillögu meirihluta nefndarinnar, dagsettri sama dag. Að lokinni 2. umræðu, 18. júní 2019, fór málið til nefndarinnar að nýju og hélt nefndin fund sama dag þar sem ráðherra hafi mætt með ráðuneytisstjóra. Nefndin hafi á sama fundi samþykkt að afgreiða málið án nefndarálits til 3. umræðu sem lauk 19. júní 2019.

Stefndi bendir á að í tillögum meirihluta nefndarinnar, sem Alþingi svo hafi samþykkt, hafi að meginstefnu til falist eftirfarandi breytingar: Í fyrsta lagi það að skipum sem veiða makríl yrði skipt í tvo flokka, það er A-flokk sem í væru skip sem veiddu með öðrum veiðarfærum en handfærum og línu og B-flokk er í væru skip er veiddu með handfærum og línu; í öðru lagi að óheimilt yrði að framselja aflahlutdeild skips í makríl úr B-flokki og að flutningur aflamarks úr B-flokki væri aðeins heimill í skiptum í þorskiöldum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít; í þriðja lagi að ráðherra yrði heimilt að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B-flokki og yfir í A-flokk eftir 15. september ár hvert gegn ákveðnu gjaldi; í fjórða lagi að ráðherra fengi heimild til þess að ráðstafa ár hvert 4.000 tonnnum af makríl, sem kæmi auk 5,3% frádrags til frádráttar frá leyfðum heildarafla, til skipa í B-flokki og skyldi hvert skip eiga kost á að fá úthlutað gegn ákveðnu gjaldi. Eftir 15. september væri heimilt að ráðstafa því sem eftir væri til skipa í A-flokki gegn gjaldi.

Bendir stefndi á að í áliti meirihlutans, dags. 24. maí 2019, hafi verið vísað til gagnrýni á frumvarpið og áréttað mikilvægi þess að koma á einu skýru og fyrirsjáanlegu kerfi sem tæki mið af því að styðja við fjölbreytileika í útgerð við veiðar sem og vinnslu á makríl, hvort sem veitt væri við stendur landsins eða þá á úthafinu. Nauðsynlegt væri að það fyrirkomulag sem lögfest yrði tryggði sem best jafnræði og mismunandi útgerðarmynstur og rekstrargrundvöll báta er veitt hefðu makríl með línu og handfærum innan sama kerfis.

#### *Málsástæður og lagarök stefnanda*

Stefnandi krefst þess aðallega í málinu að viðurkennt verði með dómi að úthlutun á aflaheimildum í makríl á grundvelli ákvæðis III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019, verði dæmd ólögsmæt.

Stefnandi byggir aðalkröfu sína á því að ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019, um að úthluta skuli aflahlutdeild á grunni tíu bestu aflareynsluára árána 2008–2018, hafi falið í sér ólögsmæta mismunun gagnvart félagsmönnum hans og skerðingu á atvinnu- og eignarréttindum þeirra og brjóti því gegn 1. mgr. 65. gr., 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrár.

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár sé mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án mismununar. Réttur manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi, njóti verndar í 75. gr. stjórnarskrár. Þá njóti sérstök atvinnuréttindi á grundvelli leyfis stjórnvalda verndar eignaréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár. Úthlutun á aflaheimildum feli í sér takmörkun á heimildum útgerðar til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Af því leiði að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla með lögum þá verði að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum

mælikvarða og málefnalegum sjónarmiðum og að aðilum sé ekki með ómálefnalegum hætti mismunað, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/2000. Sérstaklega þurfi að gæta að því að ekki sé gengið lengra við takmörkun á atvinnuréttindum einstakra útgerða en nauðsyn krefji og að með skerðingu sé ekki verið að færa verðmæti frá einum aðila til annars í ríkara mæli en nauðsyn krefji til þess að ná lögmætum markmiðum.

Almennar reglur um það hvernig standa skuli að takmörkun á heimild til veiða séu í lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Í báðum lögum sé að finna svonefnda aflamarksleið sem byggji á því að þegar komi til þess að takamarka þurfi veiðar á vissum stofni, þá sé við takmörkunina byggt á veiðireynslu liðinna ára og á grundvelli hennar sé heimildum til veiða skipt til framtíðar, eða þá til þess tíma að löggjafinn ákveði að taka upp nýja aðferð við stjórn fiskveiða. Sú aðferð sem felist í því að úthluta aflahlutdeild feli í sér að útgerð fái hlutdeild í framtíðarafla sem hún geti fénytt, með því að veiða hana eða þá framselja til þriðja aðila.

Þegar komi að því að löggjafinn ákveði að úthluta aflahlutdeild þurfi fyrst að taka afstöðu til þess hverjir eigi rétt til þess að hljóta slíka hlutdeild til frambúðar. Stefndandi byggji á því að þeir sem hafi veiðar á makríl að atvinnu, á þeim tímapunkti þegar gripið sé til takmörkunar, eigi rétt til þess að stunda hana áfram með eins litlum takmörkunum og unnt sé, þannig að lögmætt markmið um aflahámark náist. Þeir sem hætt hafi veiðum á makríl njóti ekki sömu verndar eða réttar til þess að stunda veiðar á makríl til framtíðar.

Í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, og allt frá því að aflamark hafi fyrst verið tekið upp í lög, með lögum nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða, hafi löggjafinn miðað við aflareynslu síðustu þriggja ára við skiptingu aflamarks til framtíðar. Fullyrða megi að það sé viðurkennd meginregla að við takmörkun á heimildum til veiða hafi verið við það miðað að aðeins þeir aðilar sem höfðu stundað veiðar á síðustu þremur árum fyrir takmörkun hafi notið réttar til veiða til framtíðar. Slíkt tryggi visst jafnræði milli útgerða sem stundi veiðar á stofni sem sæti takmörkun, með því að hámark þeirrar aflareynslu sem tekið sé tillit til séu 3 veiðitímabil. Munur á milli tveggja útgerða, þar sem ein útgerð hafi nýlega fjárfest í skipi og búnaði til veiða gagnvart útgerð sem hafi stundað veiði um lengri tíma, jafnvel svo áratugum skiptir, verði aldrei meiri en sem nemi þeim tíma sem útgerðina vanti upp á til að hafa stundað veiðar í þrjú veiðitímabil. En eftir það séu þessir aðilar í sömu stöðu þegar komi að úthlutun og þar með takmörkun á heimildum þeirra til veiða í framtíðinni. Meginreglan um þriggja ára veiðireynslu hafi einnig verið tekin upp í lögum nr. 151/1996 um úthafsveiðar. Í greinargerð með lögnum sé ákvæðið skýrt þannig að fylgt sé meginreglu laga um stjórn fiskveiða um úthlutun aflaheimilda á grunni veiðireynslu, með þeirri breytingu þó að miðað sé þar við þrjú bestu veiðitímabilin að undangengnum sex. Ákvæðið sé í grunninn þannig að það takmarki hversu mikill munur geti orðið milli tveggja útgerða sem báðar hafi atvinnu af veiðum er sæti takmörkunum.

Hæstiréttur hafi fjallað um þau sjónarmið sem löggjafanum sé heimilt að líta til við skiptingu aflaheimilda til veiða og marki dómur í máli nr. 12/2000 þar grundvöll, en þar segi m.a. svo: „Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, verður að telja að það hafi verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar, þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja.“ Af þessu leiði að hagsmunir af atvinnu og fjárfestingu séu þeir sömu eða meiri hjá aðila sem nýlega hafi fjárfest og hafið veiðar en þeim sem lengra sé síðan að fjárfesti í skipi og hóf veiðar. Reynsla og þekking þess sem nýlega hafi hafið veiðar sé minni en þess sem stundað hafi þær um lengri tíma. Þá bendi rétturinn á það að deila megi takmörkuðum heildarafla milli þeirra er „þá stunduðu viðkomandi veiðar“. Þegar þessi sjónarmið hafi verið vegin saman hafi þótt standast reglur stjórnarskrár um jafnræði að leggja til grundvallar veiðireynslu síðustu þriggja ára við úthlutun á takmörkuðum heildarafla til framtíðar. Við mat á því hvað sé eðlilegt að mismuna á þessum grundvelli verði að hafa í huga að verið sé að veita sérréttindi til veiða úr stofni til framtíðar. Telja verði

að í fyrirbyggjandi lögum liggi fyrir vissst sanngirnismat að þessu leyti sem hafi verið viðurkennt og tryggi jöfnuð á milli nýrra útgerða og eldri, og jöfnuð á milli útgerða eftir því hvenær þær hafi hafið veiðar á stofni.

Ákvæði III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 46/2019, þar sem við varanlega skiptingu aflaheimilda sé miðað við samanlagða veiðireynslu í tíu ár af ellefu síðustu, samræmist ekki sjónarmiðum um jafnræði á milli þeirra aðila sem á þeim tíma hafi stundað veiðar eða höfðu fjárfest og hafið veiðar á síðastlinum veiðitímabilum, hvort sem væri miðað við síðustu þrjú eða þrjú af síðustu sex veiðitímabilum. Þau rök sem færð séu fram fyrir því viðmiði í lögnum réttlæti ekki þá réttindaskerðingu er felist í þeim fyrir félagsmenn stefnanda og frávík frá meginreglu. Vísist til röksemda sem fram komi í greinargerð með frumvarpi til laga um úthlutun á aflamarki í makríl fyrir tillögnum, sbr.: „Verði frumvarpið að lögum er líklegt að útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu muni, að öðrum skilyrðum fullnægðum, hvorki ná fram fullri úthlutun miðað við veiðireynslu árána fyrir 2011, sem vonir þeirra kunna að standa til, né heldur að staða þeirra verði óbreytt. Með einföldun má segja að hlutur þeirra muni aukast sem nemur hlutfalli aflamagns árána 2008–2010 í aflamagni viðmiðunar- tímans. Samtímis munu eigendur skipa sem hlotið hafa úthlutun í skjóli reglugerða sjávarútvegsráðherra, sem reynst hafa án lagastoðar, verða fyrir skerðingu sem getur reynst umtalsverð í einhverjum tilvikum.“

Í töflu sem fylgi greinargerðinni komi fram að „útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu“ hafi einar setið að veiðunum árin 2008–2010. Frumvarpið beri með sér þá ætlun ráðherra að auka hlutdeild þessara útgerða á kostnað annarra með því að hafa inni til viðmiðunar veiðitímabil sem séu löngu liðin, sbr.: „Í álitni starfshóps um viðbrögð við dómum Hæstaréttar er rakið að samkvæmt bráðabirgðayfirliti frá Fiskistofu hafi hlutdeild 11 stærstu uppsjávarútgerðanna í makríl átt að vera um 97,27% árið 2011, ef úthlutað hefði verið á grundvelli veiðireynslunnar einnar á þeim tíma. Ef miðað væri hins vegar við úthlutun á grundvelli þriggja bestu veiðitímabila á árunum 2013–2018, svo sem skylt væri að gera eftir reglugerð fyrir upphaf næsta veiðitímabils, að óbreyttum lögum, næmi hlutdeild þeirra um 82,9% sem væri svipað og úthlutað var til þessa flokks skipa árið 2011. Leitt er að því líkum í álitinu að komi ekki til ný lagasetning verði þessi samdráttur í aflaheimild grundvöllur bótakrafna.“

Stefnandi hafni því að framangreind rök teljist málefnaleg eða feli í sér nauðsynlega mismunun til þess að ná fram lögmeðum markmiðum. Vísist til tölfræðiupplýsinga sem fram komi í stefnu og upplýsinga er fram komi í frumvarpi. Óumdeilt sé að tillögugerðin eða frávík frá meginreglunni við úthlutun aflaheimilda leiði til þess að verulega halli á smærri útgerðir til hagsbóta fyrir uppsjávarskipin. Sé það jafnframt mat meirihluta atvinnuveganefndar en í nefndarálitum þeirra komi fram að „[f]yrir nefndinni voru reifaðar nokkrar tillögur til að rétta af þann halla sem væri milli smærri og stærri útgerða“. Sú leið sem meirihlutinn hafi farið til þess að rétta hlut smærri útgerða hafi þó ekki verið sú að leiðrétta úthlutun á aflaheimildum heldur það að búa til pólitískan pott þar sem ráðherra geti skammtað úr hnefa aflamarki, fyrst til báta í B-flokki, en síðan til skipa í A-flokki. Potturinn hafi engin áhrif á né leiðrétti þá mismunun er falist hafi í úthlutun aflaheimilda í frumvarpinu. Hafi löggjafinn, með því að samþykkja tillöguna að þessu leyti, því fært aflaheimildir til uppsjávarskipa með ómálefnalegum hætti og mismunað gróflega þeim er veiðarnar hafi stundað á þeim tíma er gripið hafi verið til takmörkunar.

Í frumvarpinu sé vísað til þess að litið hafi verið til úthlutunar á aflaheimildum í norsk-íslenskri síld, sbr. lög nr. 50/2002, við val á aðferð. Í þeim lögum hafi verið ákveðið að leggja til grundvallar úthlutun á varanlegri aflahlutdeild byggða á veiðireynslu fyrir átta veiðitímabil eða frá og með 1994 til og með 2001, en veiðunum hafi að mestu verið stýrt með tímabundum lagaákvæðum á því tímabili. Í frumvarpi með þeim lögum séu gefnar sérstakar skýringar á því hvað valdi frávíki frá almennri reglu úthafsveiðilaga um að miða við þrjú bestu árin af síðustu sex. Ætlunin hafi verið að bregðast við því að heimilt hafi verið framselja aflaheimildir á tímabilinu og með „því að miða við veiðar öll árin í stað þriggja þeirra bestu er í raun komið í veg fyrir að sama skipið geti notið fullrar aflareynslu en hafi jafnframt haft áhrif á aflareynslu annarra skipa með framsali“. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 hafi rétturinn talið að þau sjónarmið

sem hafi ráðið því að miðað væri við veiðireynslu síðustu átta ár í það sinn hefðu ekki verið ómálefnaleg og því ekki andstæð 65. gr. stjórnarskrár. Þau skip sem stundað hafi veiðar á norsk-íslenskri síld hafi verið einsleitur hópur uppsjávarskipa og veiðum á viðmiðunartímabilinu að mestu verið stýrt með lögum. Tilgangur með hinum langa viðmiðunartíma hafi ekki verið sá að færa einum flokki skipa forskot þar sem hann hefði setið einn að veiðum á tilteknu tímabili. Hvorki aðstæður né sjónarmið sem réðu viðmiðunartíma fyrir úthlutun á aflaheimildum í norsk-íslenskri síld hafi verið sambærileg við aðstæður í þessu máli. Hinu langa viðmiðunartímabili þá hafi hvorki verið ætlað, né það verið talið leiða til þess að einn hópur skipa eða útgerða fengi forskot eða aukna úthlutun á kostnað annars eins og hér. Þá hafi ráðstöfuninni ekki verið ætlað að koma í veg fyrir að ríkið þyrfti að greiða bætur til ákveðinna útgerðarflokka sem virðist vera meginmarkmið að baki lögum nr. 46/2019.

Í skýrslu starfshóps ráðherra um viðbrögð við makrildómum Hæstaréttar hafi hópnum yfirsést rökin sem legið hafi að baki því að vikið sé frá hefðbundinni viðmiðun við úthlutun á aflaheimildum og getið sér til um að rökin að baki frávikinun séu þau að það hafi „þótt sanngjörn niðurstaða að bæði þeir sem höfðu forgöngu um veiðarnar í upphafi tímabilsins nytu þess í auknu mæli en þeir sem á eftir komu en þó þannig að hagsmunir allra væru virtir við ákvörðun hlutdeildarinnar“. Út frá þessum rökum sem starfshópurinn hafi ranglega gefið sér dragi hann svo þá ályktun af dómi Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 að rétt gæti verið að horfa á heildarveiðireynslu frá árinu 2005 til og með árslokum 2017 (2018). Telji starfshópurinn að með því fengist einnig ákveðin viðurkenning á því sjónarmiði að veiðar fyrstu árin hafi aukið vægi en að tillit væri einnig tekið til hagsmuna þeirra er stundað hafi veiðar eftir 2011 á grunni reglugerðar ráðherra er hafi verið metnar ólögmætar. Stefnandi telji þessi rök hafa haft áhrif á tillögur ráðherra. Þau rök byggja þó á rangri forsendu og standist ekki gagnvart þeim sjónarmiðum sem Hæstiréttur hafi byggt á í dómum sínum og stuðst hafi verið við við úthlutun á veiðheimildum. Rétt sé að nefna að í 9. mgr. 5. gr. og 11. mgr. 6. gr. laga nr. 151/1996 um úthafsveiðar séu ráðherra veittar heimildir til þess að ráðstafa allt að 5% heildarafla til þeirra skipa sem hafi hafið veiðar úr viðkomandi stofni. Hafi ákvæðið í greinargerð verið skýrt þannig að með því væri ráðherra veitt heimild til að verðlauna sérstaklega frumkvöðla í veiðum á úthafinu. Með því að taka inn veiðireynslu á árunum 2008 til 2010, þegar uppsjávarskip hafi setið nær ein að þessum veiðum, þá sé forskot eða verðlaun til handa þeim nær 30% og því langt umfram það sem annars hafi verið talið eðlilegt að verðlaun til frumkvöðla skyldu vera.

Þá það sé röng forsenda hjá starfshópnum, sem virðist færast yfir í frumvarp ráðherra, að veiðar annarra (án veiðireynslu) eftir 2011 hafi byggt á ólögmætum grunni, en slík sjónarmið komi víða fram í áliti starfshópsins. Veiðar á makríl og öðrum tegundum sem ekki hafi verið takmarkaðar hafi verið öllum íslenskum skipum er hafi veiðileyfi heimilar. Í dómum Hæstaréttar komi fram að takmarkanir sem ráðherra hafi sett á veiðarnar með útgáfu reglugerða frá árinu 2011 hafi verið ólögmætar. Í því ástandi hafi veiðar skipa félagsmanna stefnanda frá 2011 ekki orðið ólögmætar og ekki á neinn hátt réttlægri en veiðar uppsjávarveiði flotans. Þótt Hæstiréttur hafi komist að því að ólögmætar takmarkanir ráðherra á veiðum uppsjávarflotans hafi valdið þeim tjóni, samanborið við það að ráðherra hefði farið að lögum við stjórn veiðanna, þá skapi það ekki sérstaka stöðu eða forskot fyrir þær útgerðir þegar löggjafinn hafi staðið frammi fyrir því að setja lög um veiðarnar. Að ráðherra hafi byggt tillögurnar á þeim forsendum leiði þá til þess að þær hafi verið ómálefnalegar og falið í sér ólögmæta mismunun.

Varakrafa stefnanda byggja á því, að virtri skiptingu aflaheimilda í tvo flokka, A- og B-flokk, samkvæmt 2. mgr. ákvæðis III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996, þá hafi framangreind ákvæði laga nr. 46/2019, sem kveði á um takmarkanir á heimildum til þess að nýta aflahlutdeild og aflamark í B-flokki, leitt til ólögmætrar mismununar, enda hafi engar takmarkanir verið á heimildum til þess að nýta aflahlutdeild og aflamark í A-flokki.

Umraedd flokkaskipting hafi komið inn í frumvarpið með breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar þann 24. maí 2019. Til þess að bæta hlut smærri útgerða, sem stundi krókaveiðar á makríl, hafi meirihlutinn gert tillögu um að skipum sem veiði makríl yrði þannig skipt í tvo flokka, A-flokk er í væru skip sem veiddu með öðrum veiðarfærum en handfærum og línu, og B-flokk sem í væru

skip sem veiddu með handfærum og línu. Þá hafi meirihlutinn lagt til að tekin yrðu frá 4.000 tonn er ráðherra væri heimilt að ráðstafa ár hvert til skipa í B-flokki. Að því leyti sem þessar heimildir hefðu ekki verið nýttar 15. september ár hvert hafi ráðherra verið gert heimilt að ráðstafa þeim til skipa í A-flokki.

Um skiptinguna hafi meirihlutinn tekið fram að hún leiddi til þess að hin hefðbundna aflamarks/krókaafلامarksskipting myndi þá ekki gilda um veiðiheimildir í makríl heldur réðist hún þar af A- og B-flokki. Þá hafi meirihlutinn lagt til verulegar hömlur á meðferð aflahlutdeildar í B-flokki, þannig að framsal aflahlutdeildar úr B-flokki væri óheimilt og að framsal á aflamarki væri aðeins heimilt gegn jöfnum skiptum í þorskígildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Þá sé ráðherra heimilað að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B-flokki yfir í A-flokk eftir 15. september ár hvert, að teknu tilliti til tegundar tilfærslu og flutningsréttar á milli veiðitímabíla, sem ráðstafað skyldi á skip í samræmi við hlutdeild og eftirspurn, gegn gjaldi sem á hverjum tíma skyldi nema sömu fjárhæð og veiðigjald fyrir makríl. Í síðastgreinda ákvæðinu felist að ráðherra geti tekið aflamark þeirra sem hafi aflahlutdeild án endurgjalds og fært til annarrar útgerðar. Sé slík heimild ráðherra til að taka „eignarnámi“ veiðiréttindi og færa öðrum óþekkt við stjórnskipun fiskveiða.

Stefnandi geri ekki athugasemdir við það að löggjafinn búi til pott með aflaheimildum er hann vilji nýta til að styðja við útgerð minni báta og telji eðlilegt að um aflamark sem aðilar fái úthlutað úr slíkum potti gildi sérstakar takmarkanir. Hann hafni því hins vegar að félagsmenn þurfi að þola að sú aflaheimild sem þeir fái úthlutað á grunni veiðireynslu þá gripið sé til almennra takmarkana á veiðum sé bundin skertum nýtingarmöguleikum langt umfram aflaheimildir annarra í sömu stöðu sem sæti takmörkun á veiðum með úthlutun á aflaheimildum. Félagsmenn stefnanda hafi engra sérréttinda notið við úthlutun aflahlutdeildar og fengið hlutdeild sem tekið hafi mið af veiðireynslu þeirra með sama hætti og aðrar útgerðir. Einn mikilvægasti þáttur í hagkvæmni aflamarkskerfisins sé að það bjóði uppá sveigjanleika er m.a. felist í því að eftir að aflahlutdeild hafi verið úthlutað geti útgerð tekið ákvörðun um það hvort og þá með hvaða hætti hagkvæmast sé að nýta hana en í sumum tilvikum geti verið hagkvæmast að selja aflaheimildina frá sér, svo sem eigi við ef hún sé svo lítil að áframhaldandi veiðar borgi sig ekki. Þá geti slíkar aðstæður komið upp síðar, t.d. ef ekki reynist unnt að veiða makríl við strendur landsins þar sem hann haldi sig fjarri landi. Aflabrögð stærri skipa við þær aðstæður gætu þó verið góðar og rík eftirspurn eftir heimildum. Komi þær aðstæður upp sé félagsmönnum stefnanda óheimilt að selja aflahlutdeild sína og vilji þeir selja aflamark geti þeir það ekki nema gegn jöfnum skiptum, þ.e. eftirspurn (markaðsverð) megi ekki ráða verðlagningu og þeir séu þá bundnir af því að taka aflamark í þorski, ýsu eða steinbít. Steininn taki svo úr með ákvæði um að stærri útgerðir skuli fá afhent frá ráðherra aflamark sem ónýtt sé við þessar aðstæður í B-flokki, án greiðslu, en að öðru leyti ónýtist það hjá félagsmönnum stefnanda ef þær aðstæður komi upp að krókaskip geti ekki veitt makríl. Vegna þessa hafi önnur skip hvata til þess að halda að sér höndum og skipta ekki á heimildum við félagsmenn stefnanda, heldur bíða eftir því að heimildirnar brenni inni og ráðherra afhendi þeim þær.

Stefnandi leggi fram afrit af bréfi sjávarútvegsráðherra, dags. 20. september 2019, til Fiskistofu, þar sem ráðherrann geri athugasemdir við það að Fiskistofa hafi heimilað krókaafلامarksskipum að skipta á makríl og krókaafلامarksskiptum í þorski, ýsu, ufsa og steinbít, samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 46/2019. Hafi athugasemdir ráðherra orðið til þess að Fiskistofa hafi hætt að heimila slík skipti og með því hafi heimildir félagsmanna stefnanda til skipta á aflamarki í makríl í B-flokki orðið enn takmarkaðri en áður í framkvæmd. Séu skipti á aflamarki nú háð tvöföldum takmörkunum að þessu leyti þannig að skip í B-flokki sem séu í krókaafلامarksskerfinu geti aðeins skipt á aflamarki við önnur skip í því sama kerfi, enda talið óheimilt, sbr. túlkun ráðherra, að færa krókaafلامark í skiptum fyrir makríl til annarra báta en krókaafلامarksbáta. Samantekið þá séu sérstakar takmarkanir sem hvíli á félagsmönnum stefnanda sem handhöfum aflahlutadeildar í makríl í B-flokki helstar þessar eftirfarandi:

1. Bann við framsali á aflahlutdeild úr B-flokki, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019. Áhrifin séu þau að verði veiði á makríl með krókum óhagstæð eða ómöguleg eitt árið vegna breytinga á göngumynstri makríls þá verði aflahlutdeildin verðlaus og falli í kjölfarið niður þar sem veiðiskyldu sé ekki fullnægt, sbr. 6. mgr.

15. gr. laga nr. 116/2006. Við það ónýtist öll fjárfesting skipa í B-flokki vegna veiða á makríl í einu vetfangi. Slík takmörkun á framsali aflahlutdeildar í A-flokki sé ekki fyrir hendi og hafi slík takmörkun raunar aldrei áður verið lögð á aflahlutdeild þegar ný tegund hafi verið kvótasett.

2. Bann við framsali aflamarks í makríl úr B-flokki, nema þá í jöfnum skiptum í þorskígildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Þorskígildi fyrir hvert fiskveiðiár, sé ákveðið samkvæmt 19. gr. laga nr. 116/2006 og byggji á meðalverðmæti viðkomandi tegunda á árinu á undan, reiknað niður í þorskígildi. Þorskígildi endurspegli þannig ekki verðmæti aflamarks þegar viðskipti eigi sér stað. Ef markaður fyrir makríl bregðist eða versni á milli ára þá hafi enginn áhuga á því að skipta á makríl og öðrum tegundum á grundvelli þorskígilda, enda leiði það til taps fyrir kaupandann. Viðkomandi kaupir þá væntanlega frekar aflamark í makríl úr A-flokki en viðskipti með aflamark í A-flokki séu án takmarkana og ráðist aðeins af markaðsaðstæðum hverju sinni. Ef breyting á markaðsaðstæðum verði til hins betra leiði skiptin til taps fyrir seljanda (félagsmenn stefnanda), en þá sé löggjafinn að þvinga seljanda á aflamarki í makríl í B-flokki til þess að afhenda kaupanda ávinning vegna herra verðs á makrílafurðum. Hvers vegna þessi takmörkun á heimildum til framsals á aflamarki sé nauðsynleg eða hvert sé yfirhöfuð skynsamlegt markmið með henni sé ekki útskýrt í álit meirihluta atvinnuveganefndar.

3. Að auki sé þá bannað samkvæmt skýringum sjávarútvegsráðherra, sem Fiskistofa hafi lagt til grundvallar, að skip í krókaaflamarskerfinu afhendi aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít, til annarra skipa en skipa í hinu sama kerfi.

4. Þann 15. september ár hvert sé ráðherra heimilt að taka aflamark sem þá sé ónýtt í B-flokki, að teknu tilliti til tegundartilfærslna og flutningsréttar milli veiðitímabíla, og færa til skipa í A-flokki í „samræmi við hlutdeild og eftirspurn, gegn gjaldi sem á hverjum tíma skal nema sömu fjárhæð og veiðigjald fyrir makríl“. Þannig séu heimildir skipa í B-flokki til að framselja aflamark ekki aðeins verulega takmarkaðar, heldur sæti „upptöku“ af ráðherra ár hvert og þær færðar til skipa í A-flokki án annarrar greiðslu en veiðigjalds. Augljóst sé að þessi heimild ráðherra leiði til þess að skip í A-flokki hafi nær engan hvata til að skipta á aflamarki við skip í B-flokki, þá sérstaklega er nær líði að 15. sept. Hvers vegna verið sé að banna félagsmönnum stefnanda að framselja aflamark til skipa í A-flokki en heimila ráðherra að gera slíkt sé takmörkun á atvinnuréttindum sem ekki sé skýrð í álit atvinnuveganefndar og erfitt að koma auga á annað en vilja til þess að auka möguleika ráðherra til þess að færa verðmæti til skipa í A-flokki og frá B-flokki.

Uppsetning á þessum takmörkunum sé þannig að ef vertíð krókabáta í makríl bregst verði þeir háðir því að skip í A-flokki vilji skipta á jöfnu á makrílheimildum og þorski, ýsu, ufsa eða steinbít. Sé félagsmönnum stefnanda m.a. bannað að lækka verð á makríl aflamarkinu til að ná fram skiptum. Ef ekkert skip í A-flokki vilji skipta á jöfnu þá missi þeir aflamarkið án greiðslu og missi í kjölfarið aflahlutdeildina takist þeim ekki að veiða 50% aflamarksins. Örlög þeirra séu því í höndum skipa í A-flokki, en þau hafi enga hvata til þess að koma til bjargar, enda tryggi lögin að aflamarkið fari til þeirra án greiðslu.

Með þessum umfangsmiklu takmörkunum á heimildum félagsmanna stefnanda til þess að ráðstafa þeirri aflaheimild sem þeim hafi verið úthlutað, þurfi þeir að sæta mun umfangsmeiri takmörkun á atvinnuréttindum sínum en útgerðir í A-flokki sem hafi við sama tækifæri fengið úthlutað aflaheimildum í makríl. Það sé ónauðsynlegt til þess að ná markmiðum laga um takmörkun á heimildum til veiða að mismuna félagsmönnum stefnanda með þessum hætti, enda hafi engin rök verið færð fram fyrir því hvaða nauðsyn sé á bak við þá ákvörðun að þær aflaheimildir sem félagsmenn stefnanda fá úthlutað á grundvelli veiðireynslu eigi að sæta sérstökum og auknum takmörkun borið saman við heimildir þeirra útgerða sem hafi fengið úthlutað aflaheimildum við sama tækifæri. Stefnandi telji einnig afar mikilvægt, þegar lagt sé mat á mismunun atvinnuréttinda þeirra gagnvart veiðiheimildum í A-flokki, að stefndi innheimti síðan frá félagsmönnum hans veiðigjald fyrir heimildir í makríl í B-flokki, sem sé jafnt gjaldi fyrir heimildir í A-flokki.

Stór hluti félagsmanna stefnanda og eigenda minni báta hafi kosið að vera í almenna aflamarkskerfinu með réttindum og skyldum er því fylgi en ekki í krókaafلامarki. Hlutur félagsmanna stefnanda í úthlutaðri aflahlutdeild í makríl sé um 2% en 98% af úthlutaðri aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu sé í A-flokk. Hafni stefnandi því að fyrir hendi geti verið nauðsyn til að setja sérstakar og umfangsmiklar takmarkanir á meðferð og ráðstöfun heimilda sem séu 2% af heild enda beri slíkum takmörkunum að vera almennar og nauðsynlegar til að ná markmiðum um takmörkun á veiðum. Samkvæmt gögnum sem liggja fyrir um undirbúning að þeirri ákvörðun að skipta aflaheimildum í A- og B-flokk, hafi hún verið gerð á hlaupum síðustu daga þingsins og faglegum undirbúningi stórlega ábótavant, sbr. þá fyrirvara sem fram komi við þessa hugmynd, bæði frá starfsmönnum Fiskistofu sem og sérfræðingum í ráðuneytinu, sbr. fyrirbyggjandi tölvupóstsamskipti.

Byggi stefnandi á því að félagsmönnum hans hafi við úthlutun á aflaheimildum í makríl í skjóli laganna verið mismunað með svo grófum hætti, samanborið við þær útgerðir sem séu í A-flokk, að ekki samræmist ákvæðum stjórnarskrár um jafnræði. Þá telji stefnandi það sérstaklega ámalisvert að mismununin felist í því að verið sé að færa verðmæti, í formi atvinnuréttinda til veiða á makríl, frá félagsmönnum hans og til útgerða í A-flokk, og þá sérstaklega til þeirra útgerða sem höfðað hafi dómssmál á hendur ríkinu.

#### *Málsástæður og lagarök stefnda*

Stefndi telji að vísa eigi aðalkröfu stefnanda frá dómi þar sem ekki sé sýnt fram á það að félagsmenn hans hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr þessari kröfu með dómi, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Með dómi um dómkröfuna fáist ekki niðurstaða um réttarstöðu þeirra hvað varði þá hagsmuni sem stefnandi lýsi og telji vera í húfi í málinu. Dómkrafan sé ekki nægilega afmörkuð og virðist hafa að geyma lögspurningu sem ekki samrýmist meginreglum um skýran málatilbúnað, sbr. 1. mgr. 25. gr. og d-lið 80. gr. laganna. Þá verði ekki séð að félagsmenn hans yrðu leystir undan vissum skyldum eða þeim látin í té tiltekin réttindi ef fallist yrði á hana er áskilið sé í 3 mgr. 25. gr. sömu laga.

Stefnandi virðist líta svo á að ef fallist verður á aðalkröfu hans þá eigi félagsmenn hans rétt á því að fá aflahlutdeild í makríl úthlutað eftir 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, en þar komi fram að aflahlutdeild skipa skuli ákveðin á grunni veiðireynslu miðað við þrjú bestu veiðitímabil af síðustu sex. Krafan virðist reist á því að áður en lög nr. 46/2019 hafi verið sett þá hafi félagsmenn hans átt tilkall til aflahlutdeildar, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, vegna þeirra veiða er þeir hafi stundað 2013-2018. Það sem kunni að renna stoðum undir slíkt sé að í álitu starfshóps ráðherra frá janúar 2019, sem legið hafi að baki frumvarpi til laga nr. 46/2019, hafi verið lagt til grundvallar að ef heildarafli við veiðar á makrílstofninum fyrir árið 2019 yrði takmarkaður þá væru allar líkur á því að ráðherra væri að óbreyttu og í ljósi fyrirmæla 5. gr. laga nr. 151/1996 einungis heimilt að miða aflahlutdeild skipa við þrjú bestu veiðitímabil af síðustu sex, þ.e. fyrir árin 2013-2018.

Stefndi telji þrátt fyrir þetta að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að félagsmenn hans hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr aðalkröfunni með dómi. Ef fallist yrði á hana fæli sú niðurstaða í sér að ekki yrði byggt á lögum nr. 46/2019 frá 19. júní 2019 við úthlutun aflahlutdeildar í makríl og þá stæði löggjafinn frammi fyrir sams konar úrlausnarefni og við setningu laganna, m.a. því hvort taka bæri mið af veiðireynslu er skip hefðu öðlast á makrílvertíð 2019. Þannig verði ekki séð að úrlausn um aðalkröfu stefnanda ráði til lykta ágreiningi aðila heldur sé hún til þess fallin að skapa réttaróvissu, sbr. dóma Hæstaréttar Íslands frá 9. mars 2011 í máli nr. 52/2011 og frá 29. október 2003 í máli nr. 388/2003. Þá gæti óvissu um það hvort þeir hagsmunir er stefnandi lýsi og telji vera í húfi fyrir sig, þ.e. væntingar um úthlutun aflahlutdeildar, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, geti notið verndar sem eign að teknu tilliti til sjónarmiða um varanleika aflaheimilda og ekki síður því að veiðireynsla félagsmanna stefnanda, sem aflað hafi verið eftir 2011, hafi orðið til á grunni árlegra reglugerða sem skort hafi viðhlítandi lagastoð, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar Íslands frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000, frá 15. janúar 1998 í máli nr. 286/1997 og frá 18. nóvember 1993 í máli nr. 291/1993. Í álitu starfshóps ráðherra frá janúar 2019 hafi m.a. verið leiddar líkur að því að

vegna þessa hafi reglugerðirnar ekki verið til þess fallnar að skapa grundvöll að lögmatum réttindum. Þá hafi skipting aflahlutdeildar í makríl lotið að margháttuðum hagsmunum fjölmargra og verið á forræði löggjafans sem almennt hafi verið játað svigrúmi til að þróa og aðlaga reglur um stjórn fiskveiða að breyttum aðstæðum, sbr. dóma Hæstaréttar Íslands í máli frá 3. desember 2009 nr. 121/2009 og frá 18. nóvember 2004 í máli nr. 221/2004. Þá beri makríldómar réttarins, sbr. mál nr. 508 og 509/2017, með sér að málefnalegt hafi verið að láta tímabil veiðireynslu sem ákvörðun aflahlutdeildar hafi verið miðuð við ná aftur til ársins 2008.

Kröfugerð stefnanda sé víðtækari en svo að hún taki aðeins til hagsmuna félagsmanna hans. Þeir verndarhagsmunir sem felist í takmörkunum á heildarafla fiskitegunda standi almennt í tengslum við hagsmuni þjóðfélagsins alls af skynsamlegri nýtingu fiskistofna. Hlutdeildir af leyfðum heildarafla sem úthlutað sé til einstakra skipa, svonefndar aflahlutdeildir, feli þannig í sér takmörkuð gæði, þar sem rýmkun réttinda einum til handa verði almennt ekki gerð nema með því að minna falli til annarra. En verði hér ekki fallist á framangreind sjónarmið um frávísun aðalkröfu, þá byggji stefndi á þeim til stuðnings sýknu af þeirri sömu dómkröfu, en vísar þá einnig til eftirfarandi röksemda fyrir sýknu:

Stefndi hafni málatilbúnaði stefnanda um það að viðmiðun aflareynslu til úthlutunar aflahlutdeildar, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019, sbr. og 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis III í lögum nr. 151/1996, hafi haft í för með sér skerðingu á eignar- og atvinnuréttindum félagsmanna hans. Hafi þar verið um að ræða almennar takmarkanir sem ekki leiði til bótaskyldu og sem ekki hafi verið umfram það sem réttmætar væntingar stefnanda hafi getað staðið til. Þá hafi eðli og umfang ætlaðrar skerðingar leitt með skýrum hætti af lögnum. En með þeim hafi Alþingi samþykkt að miða skiptingu aflahlutdeildar í makríl við annað tímabili veiðireynslu en fram komi í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Lögskýringargögn, þ. á m. álit starfshóps ráðherra frá janúar 2019, beri með sér að sú ráðstöfun hafi verið reist á efnislegu mati þar sem löggjafinn hafi leitast við að ná fram þjóðfélagslegum markmiðum og taka inn í myndina hagsmuni ólíkra haghafa. Að virtum aðstæðum er skapast hafi í kjölfar dóma Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017 byggji stefndi á því að lagasetningin hafi rúmast vel innan þeirra heimilda sem löggjafanum séu játaðar til að þróa og aðlaga reglur um stjórn fiskveiða að breyttum aðstæðum. Um þær heimildir og kosti til lagasetningar hafi verið fjallað í álitsgerðinni þar sem hafi verið vísað til þess að við úthlutun fiskveiðiréttar eigi löggjafinn almennt úr fleiri kostum að velja en þeim að binda ákvörðun um aflahlutdeild, og þar með árlega úthlutun aflamarks, við veiðireynslu skipa, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

Í málatilbúnaði stefnanda hafi verið lögð áhersla á að það sé meginregla að miða skuli við aflareynslu síðustu þriggja ára við skiptingu aflamarks til framtíðar, en stefndi bendi þá á að hér sé um að ræða lagafyrirmæli sem geti tekið breytingum. Þá hafi aðstaðan sem stjórnvöld hafi staðið frammi fyrir við setningu laga nr. 46/2019 verið afar óvenjuleg.

Lög nr. 46/2019 hafi verið sett með stjórnskipulegum hætti og sé staðhæfingum stefnanda um að meðferð málsins hafi á einhvern hátt verið ómálefnaleg eða ósanngjörn hafnað. Meðferð þingmálsins hafi verið á ábyrgð Alþingis og viðkomandi þingnefndar. Við meðferð stjórnarfrumvarpa viðhafi þingnefndir oft pólitískt og lagalegt samráð við ráðherra og starfsfólk ráðuneytisins. Við umfjöllun atvinnuveganefndar Alþingis hafi hagsmunaaðilum, þ. á m. stefnanda, verið gefið færi á því að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og að leitast við að hafa áhrif á meðferð málsins. Flestir ef ekki allir hafi í umsögnum sínum vísað til lögfræðilegra álitsgerða máli sínu til stuðnings en þó hafi viðfangsefnið sem þingnefndin hafi staðið frammi fyrir ekki aðeins verið lagalegs eðlis.

Stefndi hafni því, að sú tilhögun að miða allt veitt aflamagn yfir svo langt tímabil sem lög nr. 46/2019 hafi kveðið á um, hafi brotið jafnræði gagnvart félagsmönnum stefnanda. Þannig fái stefndi ekki séð að sú afstaða löggjafans að taka inn veiðireynslu á tímabilinu 2008-2010 hafi verið ómálefnaleg, m.a. þegar höfð sé hliðsjón af niðurstöðu Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017. Í ræðu nefndarformanns og framsögumanns meirihlutans við 2. umræðu um frumvarp til laganna komi einnig fram að þingnefndin

hafi skoðað með hvaða hætti hægt hefði verið að hreyfa við viðmiðunartímabilinu í ljósi óánægju aðila sem ekki hafi hafið veiðarnar fyrr en upp úr 2012 eða 2013. Til þess að allir sætu við sama borð hafi verið ákveðið að gera það ekki. Hafi nefndarformaður m.a. bent á það að til að byrja með hefði ekki legið fyrir hvort makrill væri veiðistofn sem væri kominn til að vera og að frumkvöðlar í úthafsveiðum hefðu byrjað um 2007 og 2008 og átt þátt í að afla Íslandi réttinda þótt ekki hefðu náðst samningar við önnur ríki um stjórn veiðanna.

Stefndi telji einnig að vísa eigi varakröfu stefnanda frá dómi á viðlíka forsendum og aðalkröfunni þar sem hann hafi ekki sýnt fram á það að félagsmenn hans hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfunni með dómi, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Ekki verði séð að með dómi um varakröfuna fáiast niðurstaða um réttarstöðu félagsmanna stefnanda hvað varði þá hagsmuni sem hann lýsi og telji vera í húfi í málinu og því sé kröfugerðin óskýr og feli í sér lögspurningu, sbr. 1. mgr. 25. gr. og d-lið 80. gr. laganna. Þá fái stefndi ekki séð það að félagsmenn stefnanda yrðu leystir undan skyldum eða þeim látin í té viss réttindi ef fallist yrði á kröfuna sem áskilið sé í 3. mgr. 25. gr. sömu laga.

Þótt umrætt lagafrumvarp hefði ekki tekið breytingum í meðförum Alþingis þá hefði það ekki leitt til þess að félagsmenn stefnanda hefðu haft aflahlutdeild í makrill til e.k. frjálsrar og friðhelgrar ráðstöfunar svo sem ætla mætti af stefnu. Þau réttindi sem felast í úthlutun veiðiheimilda ráðist af lögum eins þau séu á hverjum tíma og því hefðu komið til almennar og takmarkandi reglur um skiptingu aflaheimilda í aflamark og króka- aflamark. Félagsmenn stefnanda, með leyfi til veiða í krókaaflamarki, hefðu því fengið krókaaflahlutdeild, sem heimilt sé að ráðstafa yfir á önnur krókaaflaflaskip, en ekki til aflamarksskipa, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006. En félagsmenn hans með leyfi í aflamarkskerfi hefðu fengið aflahlutdeild sem ráðstafa hefði mátt til annarra slíkra skipa.

Ekki sé hægt að fallast á það að væntingar stefnanda um að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt hafi notið lögverndar. Ákvörðun um skiptingu takmarkaðra gæða sé eitt meginviðfangsefni löggjafans og ekki um að ræða skerðingu þótt meðferð aflaheimilda sem ráðstafað hafi verið með lögum nr. 46/2019 hafi verið bundin takmörkunum. Við aðstæður sem þessar hafi löggjafinn verið álitinn þess betur umkominn en dómstólar að ákveða hvaða skipulag teljist best til að nýta fiskistofna til hagsbóta fyrir þjóðarþúið. Þótt þeir hagsmunir sem stefnandi telji í húfi, og snúi að því að félagsmenn hans njóti sams konar heimilda til framsals og útgerðir annarra skipaflokka, sé þó ekki víst að dómsorð í þá veru sem varakrafan lúti að sé til þess fallið að ná því markmiði. Þá sé óvíst hvort dómstólar teldu sér unnt að færa kröfugerðina í rétt horf ef einungis yrði þá fallist á það að sumar en ekki allar af þeim takmörkunum sem þar sé vísað til teldust vera óheimilar.

Kröfugerð stefnanda sé víðtækari en svo að taki aðeins til hagsmuna félagsmanna hans. Við þinglega meðferð frumvarps til laga nr. 46/2019 hafi útgerðir ólíkra flokka skipa sem hag hafi haft af úthlutun veiðiheimilda lýst ósamrýmanlegum sjónarmiðum auk þess að ólík viðhorf hafi komið fram innan einstakra flokka. Hafi Landssamband smábátaeigenda (LS) lagt áherslu á að heildarafla í makrill yrði skipt milli tveggja flokka skipa, uppsjárarskipa og smábáta er veiddu með línu og handfærum, og að óheimilt yrði að færa aflaheimildir frá færabátum til uppsjárarskipa. Stefnandi hafi lagt áherslu á að línu- og handfærabátum yrði úthlutað aflaheimildum er ekki væru bundnar takmörkunum á framsali umfram þær er úthlutað yrði til annarra skipa. Aðkoma smábáta að veiðunum hafi því ekki verið einsleit og stefnda sé kunnugt um að stefnandi hafi orðið til á árunum 2016-2017 í framhaldi af deilum í LS er hafi m.a. snúið að viðhorfum til kvótasetningar.

Verði ekki fallist á framangreind sjónarmið stefnda um frávísun á varakröfu stefnanda byggja hann á þeim til stuðnings sýknu af dómkröfunni og vísar þá einnig til eftirfarandi:

Stefndi hafni málatilbúnaði stefnanda um það að takmarkanir á heimild til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki, sbr. 4. gr. og a-lið 1.mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019, sbr. og 2. málslið 6. mgr. 12. gr. og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, hafi skert eignar- og atvinnuréttindi félagsmanna hans eða falið í sér ólögmetna mismunun gagnvart þeim.

Í ræðu formanns atvinnuveganefndar og framsögumanns meirihlutans við 2. umræðu um frumvarp til laganna komi fram að rökin fyrir því að skipta aflaheimildum í makríl í tvo flokka eftir veiðarfærum væru þau að koma í veg fyrir að aflaheimildir línu og handfærabáta (B-flokks) yrðu framseldar til stærri útgerða (A-flokks). Hafi verið talið að mikil verðmæti myndu fara forgörðum ef heimildir til veiða með línu og handfærum við strendur landsins yrðu ekki til staðar og þar sem stærri skip hefðu ekki tök á að veiða. Af því virðist mega ráða að löggjafinn hafi metið það svo að um ósambærilegar veiðar væri að ræða enda hafi stjórnun veiða samkvæmt reglugerðum ráðherra verið með þeim hætti að skipum er veiddu í flottroll hafi ekki verið heimilt að stunda þær nær landi en utan 12 sjómílna landhelgi. Formaðurinn hafi og vakið athygli á því að í B-flokki væru bátar sem notuðu handfæri og línu hvort sem þeir tilheyrðu krókaafلامarkskerfi eða aflamarkskerfi en að í A-flokki væru stærri skip sem stunduðu úthafsveiðar á makríl. Sérstaða skipa í B-flokki hafi einnig verið talin felast í minni sóknar- og veiðigetu miðað við skip í A-flokki.

Í ræðu nefndarformanns hafi og komið fram að kerfin tvö væru hugsuð sem eldveggur fyrir framsali og til að styðja við öfluga útgerð á makríl við strendur landsins. Ekki væri sjálfgefið að þær útgerðir fengju úthlutað heimildum til að framselja þær til hinna stærstu. Ákveðnar tegundarfærslur yrðu þó heimilar innan ársins svo að línu og handfærabátar gætu í skiptum fyrir makríl fengið til sín úr hinu kerfinu aflamark í þorski, ýsu, ufsa eða steinbít. Þá hafi meirihlutinn lagt mikla áherslu á það að settur yrði upp öflugur pottur, eins og tíðkast hafi á umliðnum árum, þannig að línu og handfærabátum yrði mögulegt að leigja aflaheimildir á sama verði og veiðigjaldið fyrir makríl. Er veiðitímabili línu og handfærabáta lyki gætu útgerðir í A-flokki sóst eftir að fá aflaheimildir er væru ókláraðar leigðar til sín gegn gjaldi og ætti það við hvort sem þær tilheyrðu pottinum eða aflamarki.

Stefndi telji auðséð að tilgangur þeirra lagareglna sem varakrafa stefnanda beinist að sé sá að varna frjálsu framsali aflaheimilda frá smærri skipum til stærri. Um málefnaeika þess megi benda á að í reglugerðum sem gilt hafi um stjórn veiðanna fram að setningu laganna þá hafi flokkur línu og handfærabáta, sem í hafi verið bæði aflamarks- og krókaafلامarksskip, verið sérstaklega aðgreindur og framsal aflaheimilda slíkra skipa að meginstefnu til verið óheimilt. Þá hafi sérreglur um veiðar smærri skipa og takmarkanir á framsali til stærri skipa (krókaafلامark, strandveiðar, o.fl.) lengi verið grunnþáttur fyrirkomulags við stjórnun fiskveiða. Reglurnar þjóni skýrum tilgangi og megi telja ljóst að væri framsal heimilda frjálst á milli allra fiskiskipa væri lítilli eða engri smábátaútgerð til að dreifa. Sú sé reynslan frá upphafsárum frjáls framsals þegar smábátum hafi fækkað svo hundruðum nemi við framsal heimilda til stærri skipa. Lögin séu því til samræmis við áralanga stefnu um það að viðhalda beri útgerðarmynstri krókabáta og smábáta.

Undir lok stefnu séu tiltaldar takmarkanir á ráðstöfunarrétti yfir aflaheimildum sem stefnandi geri athugasemdir við og sem stefndi telji því vera þörf á að bregðast hér við:

Bann við framsali aflahlutdeilda úr B-flokki: Hvað snerti brottfall aflahlutdeildar sé hún ekki veidd, þá athugist það að flest skip félagsmanna stefnanda séu einnig með aðra aflahlutdeild. Reglan gildi um samanreiknaða úthlutun eftir hlutdeild og flutninga frá fyrra ári. Því ætti ekki að koma til þessa í flestum tilvikum. Hafi skip leyst þetta sín í milli með því að flytja hlutdeild af sér yfir á annað skip er hafi veitt umfram 50% viðmið fyrir fiskveiðiáramót hverju sinni. Þá gangi þessi sjónarmið stefnanda gegn kröfum hans um að tilkall hans sé til aukinna aflaheimilda umfram það sem lögin hafi mælt fyrir um.

Bann við framsali aflamarks úr B-flokki: Þetta sé sambærileg regla og sú er gildi um meðferð krókaafلامarks sem ekki verði fært yfir á aflamarksskip nema í jöfnum skiptum í þorskígildum reiknað. Um þetta sé heimilt að setja sérstaka reglugerð. Vísendingar séu í framkvæmd um að greiðslur gangi á milli útgerða til þess að auðvelda slík skipti.

Bann við skiptum á makríl nema á milli krókaafلامarksskipa: Um þetta vísist til leiðbeininga ráðuneytisins í gögnum málsins, sbr. bréf þess dags. 20. september 2019.

Meint upptaka á aflaheimildum: Þetta sé eðlileg regla þar sem tilgangurinn sé sá að hagnýttar séu allar veiðiheimildir í makrílveiði frá smábátum sem veiði með línu og handfærum. Væri þessari reglu ekki til að dreifa þá væri grafið undan skiptingu heimilda í A- og B-flokk. Sams konar regla hafi verið í reglugerðum um stjórn makrílveiða fyrir þennan flokk skipa sem reynst hafi vel. Með fyrirmælum um greiðslu fyrir heimildirnar taki ríkið til sín tekjur af heimildunum við færslu til skipa í A-flokki sem sé málefnalegt.

Stefndi mótmæli staðhæfingum stefnanda um það að félagsmenn hans greiði jafnhátt gjald fyrir heimildir sínar og stórar uppsjávarútgerðir. Settar hafi verið sérstakar afsláttar- eða lækkunarreglur í lög um veiðigjöld til þess að vernda smábátaútgerð. Nemi afsláttur á veiðigjald nú 40% upp að 6 milljóna króna marki, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um veiðigjald. Stefndi mótmælir einnig staðhæfingu í stefnu: „[P]ottur sem háður er úthlutun af hálfu ráðherra getur ekki haft nein áhrif við mat á því hvort skipting aflaheimilda milli þeirra sem stunda veiðar á makríl þegar gripið var til hluteildarsetningar hafi verið réttmæt eða ekki.“ Þessu sé mótmælt sem röngu og villandi. Við mat á gildi fiskveiðistjórnar ráðstafana verði að ætla að litni sé til þess hvort grafið sé undan virði framleiðslutækja og hvort ómálefnaleg mismunur eigi sér stað. Hvorugt eigi hér við en í löggjöfinni komi fram pólitísk stefnumörkun um að viðhaldið skuli sérstökum aflaheimildum sem aðeins megi hagnýta til veiða með línu og handfærum. Til þess hafi verið settar sérstakar reglur, og hafi það ekki verið nýmæli, en sams konar reglur hafi gilt frá upphafi fyrir smábáta.

Að öllu framangreindu virtu árétti stefndi að málefnaleg sjónarmið hafi legið að baki því að félagsmenn stefnanda í B-flokki hafi ekki verið taldir vera í sambærilegri stöðu og útgerðir í A-flokki. Hafi jafnræðisregla stjórnarskrár því ekki staðið í vegi fyrir því að um flokkana tvo giltu ólíkar reglur í ýmsu tilliti. Reglurnar hafi byggt á heildstæðu mati á ýmsum ólíkum hagsmunum. Með vísan til alls framangreinds telji stefndi að vísa eigi kröfum stefnanda frá en verði ekki á það fallist eigi að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

#### *Niðurstaða*

Stefnandi gerir í málinu aðallega þá viðurkenningarkröfu að óheimilt sé að takmarka heimildir félagsmanna hans til veiða á makrílstofninum með því að úthluta til einstakra skipa aflahlutdeild á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum meðtöldum, samkvæmt ákvæði III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2019. Telur stefnandi að lagaákvæðið og framkvæmd í skjóli þess fari í bága við 1. mgr. 65. gr., og 75. gr., sbr. 72. gr. stjórnarskrár, hvað félagsmenn hans varðar. En til vara þá gerir stefnandi þá viðurkenningarkröfu að óheimilt sé að takmarka, sem gert sé, heimildir félagsmanna hans til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki sama nytjastofns, samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019 og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019. Vísar stefnandi þá til sömu ákvæða stjórnarskrár og að framan greinir varðandi aðalkröfu hans.

Fyrir liggur það yfirlýsta sjónarmið löggjafans, að til grundvallar fiskveiðistjórnun nytjastofna sjávar samkvæmt íslenskum rétti búi þau sjónarmið sem rakin eru í 1. gr. laga nr. 116/2006, þar á meðal um það að stuðla beri að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra stofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Þá er þar áréttað, sem og í lögum nr. 151/1996, að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt þessum lögum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þá liggur einnig ítrekað fyrir sú túlkun dómstóla að aflaheimildir séu þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verði hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum.

Einnig liggur fyrir að takmörkun á leyfilegum heildar afla nytjastofns sjávar og þá úthlutun á aflaheimildum úr tilteknum stofni felur jafnan í sér takmarkanir á fiskveiðum í atvinnuskyni. Ber við

setningu laga og reglna í því skyni að gæta sérstaklega að því að slíkar nauðsynlegar takmarkanir og skerðingar á veiðum séu þá reistar á efnislegum mælikvarða og málefnalegum sjónarmiðum svo aðilum í sambærilegri stöðu sé þá ekki með ómálefnalegum hætti mismunað, sbr. einkum dóm Hæstaréttar Íslands frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. Af framangreindu leiðir enn fremur að játa verður löggjafanum rúmar heimildir við pólitíska stefnumótun hans um val á tækum leiðum til þess að ná framangreindum markmiðum um stjórn fiskveiða, sem sett hafa verið, en dómstólar eiga úrskurðarvald um það hvort löggjafinn hafi gætt lögmætra sjónarmiða við lagasetningu.

Varðandi framangreindar dómkröfur stefnanda í máli þessu, þá liggur fyrir í dómum Hæstaréttar Íslands í málum 508 og 509/2017, sem kveðnir voru upp þann 6. desember 2018, að borið hafi að ákvarða aflahlutdeild einstakra skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra sem hafi talist vera orðin samfelld á árinu 2011, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Sú regla sem framangreint lagaákvæði mælir þá fyrir um er eftirfarandi:

*„Sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr slíkum stofni sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögum þessum hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.“*

Viðbrögð stjórnvalda og síðan löggjafans við þeirri sérstöku stöðu sem upp var komin við fiskveiðistjórnun varðandi makríl í ljósi framangreindra dóma Hæstaréttar Íslands, sem rakin er hér að framansögðu, voru þau að sett voru lög nr. 46/2019, en í 1. gr. þeirra laga, sem felur í sér ákvæði til bráðabirgða nr. III við lög nr. 151/1996, segir eftirfarandi:

*„Brátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. skal Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnid hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu.“*

*Aflahlutdeild í makríl skiptist í tvo flokka, A- og B-flokk. Aflahlutdeild í A-flokki skal úthluta á skip sem stunduðu makrílveiðar á viðmiðunartímabilinu með öðrum veiðarfærum en línu og handfærum. Aflahlutdeild í B-flokki skal úthluta á skip sem stunduðu makrílveiðar á viðmiðunartímabilinu með línu og handfærum.“*

Í öðrum ákvæðum breytingalaganna nr. 46/2019 eru síðan sett ákvæði um breytingar á lögum nr. 116/2006, sem snúa frekar að útfærslum í tengslum við framangreindan A- og B-flokk, og sem aðgreina aflahlutdeild byggða á veiðireynslu á línu og handfærum (B-flokkur) frá aflahlutdeild sem áunnin er af skipum sem veiða með öðrum veiðarfærum (A-flokkur). Er settur á laggirnar sérstakur „pottur“ fyrir skip í B-flokki, sem ráðherra getur ráðstafað úr, auk þess sem hann getur endurúthlutað þeim aflaheimildum, séu þær ekki nýttar á árinu. Þá mæla löggin fyrir um að óheimilt sé að framselja aflahlutdeild skips í makríl úr B-flokki og flytja aflamark skips í makríl úr B-flokki, nema í jöfnum skiptum í þorskígildum fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít, sbr. nánar að framansögðu. Er ótvírætt að þær takmarkanir er gilda aðeins sérstaklega um B flokk eru umtalsverðar.

Hvað varðar þá fyrst aðalkröfu stefnanda í málinu, sem snýr að lögmæti þess að í lögum nr. 46/2019 er farin sú leið að láta aflahlutdeild skipa með veiðileyfi í makríl taka mið af tíu bestu aflareynsluárum þeirra af ellefu á árunum 2008–2018, í stað þess að beita almennu reglunni í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 um þrjú bestu veiðitímabil af síðustu sex, þá liggur fyrir að löggjafanum var vissulega sérstakur vandi á höndum þar sem sú regla tekur almennt mið af því að þá sé kvótasett frá því tímamarki sem bar að gera slíkt, sem í þessu tilviki var árið 2011, sbr. dóma Hæstaréttar Íslands í málum 508 og 509/2017.

Að framansögðu rekur stefnandi ýmsar röksemdir sem hann byggir hér á og telur eftir sem áður eiga að leiða til þess að byggja hafi átt á reglu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 við ákvörðun um aflahlutdeild í makríl til framtíðar fremur en að setja sérreglu um lengra viðmiðunartímabil aflareynslu um stofninn sem nú leiðir af 1. gr. laga nr. 46/2019 og hefur ótvírætt, sé tekið mið af málgögnum, skert aflahlutdeild félagsmanna hans.

Vísar stefnandi þá einkum til þess að ákvæðið fari í bága við markmið gildandi laga um fiskveiðistjórnun, þar sem meginreglan, sbr. nú í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 116/2006, sé sú að miða við undangengin þrjú veiðitímabil, en um deilistofna þrjú tímabil af síðustu sex, og að með því að lengja þannig viðmiðunartímabilið þetta verulega, sé ekki, eins og almennt gildi, litið sérstaklega til þess hverjir hafi undanfarin ár haft veiðarnar að atvinnu og lagt í fjárfestingar í því skyni þegar gripið sé til takmarkana. Þá beri frumvarp til laga nr. 46/2019 og fyrrgreint álit starfshóps ráðherra að mati stefnanda með sér viðleitni til þess að hygla stórútgærdum, sem setið hafi einar að veiðunum árin 2008-2010, á kostnað þeirra skipa sem einkum hafi stundað makrílveiðar undanfarin ár, með því að hafa þetta langt viðmiðunartímabil til þess að rétta hlut þeirra í ljósi þeirra mistaka sem gerð hafi verið við reglusetningu og rakin eru í framangreindum dómum Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017, en stefnandi telji ekki lögmætt sjónarmið að reyna að rétta hlut þeirra með þeim hætti. Þá hafi makrílveiðar í skjóli takmarkana í reglugerðum ráðherra frá árinu 2011 ekki verið félagsmönnum hans eða öðrum veiðileyfishöfum ólögmetar sem slíkar.

Sé litið til frumvarps með lögum nr. 46/2019, þá er því þar lýst að starfshópur ráðherra, sem skilaði álitinu sínu þann 31. janúar 2019, hafi talið að í ljósi dóma Hæstaréttar Íslands í málum nr. 508 og 509/2017, þá væri ráðherra skylt að ákveða aflahlutdeildir í makríl samtímis ákvörðun leyfilegs heildarafla til veiðanna fyrir næsta veiðitímabil, sumarið 2019. Það yrði þá að óbreyttu einungis gert með reglugerð samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga 151/1996 þar sem úthlutað yrði aflahlutdeildum á grundvelli veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila af síðustu sex, það er árinna 2013-2018. Þrátt fyrir dóma Hæstaréttar gæfu gildandi lög því ekki svigrúm til að miða við fyrra tímabil veiðireynslu. Það var einnig álit starfshópsins að yrði gefin út reglugerð vegna veiða á árinu 2019 sem miðaði við veiðireynslu á árunum 2013–2018 þá væri líklegt að sú úthlutun myndi skapa ríkinu áframhaldandi skaðabótaábyrgð. Stjórnvöld myndu þá enda halda áfram að baka þeim tjón er fengju minna úthlutað en þeir hefðu ella fengið á grundvelli veiðireynslu á árunum fyrir 2011 þegar bar að kvótasetja stofninn. Slík reglugerð væri þannig byggð á formlega fullnægjandi lagastoð en myndi hins vegar efnislega viðhalda ólögmetu ástandi. Væri ráðherra því rétt að beita sér fyrir því að Alþingi veitti honum valdheimildir sem kæmu í veg fyrir að áfram yrðu gefnar út reglugerðir sem myndu baka ríkinu bótaábyrgð.

Þá kemur fram í frumvarpinu, að vegna fyrirvara laga á sviði fiskveiðistjórnar um varanleika þeirra réttinda er felist í úthlutun aflahlutdeildar og að virtri dómaframkvæmd Hæstaréttar, þá verði að telja að löggjafinn hafi nokkuð rúmar heimildir til að ákveða veiðistjórnun og úthlutun aflahlutdeilda að eigin mati. Hvort breytingar á stjórn fiskveiða skerði atvinnuréttindi þeirra sem njóti aflaheimilda eða eigi tilkall til þeirra með vísan til veiðireynslu, svo að varðað geti bótaábyrgð, verði að meta í hverju tilfalli. Við það mat verði litið til þess hvort að þau rök sem lögju til grundvallar yrðu talin málefnaleg og í samræmi við sjónarmið sem dómstólar hafi byggt á. Þá væri álit starfshópsins að nýmæli í lögum sem fæli í sér hóflega skerðingu á úthlutunum eða væntum aflahlutdeildum á grundvelli lögmætra markmiða og væri reist á efnislegum mælikvarða, væri ekki til þess fallið að skapa bótaskyldu. Lagði starfshópurinn í ljósi þessa til fjóra valkosti um tæka stefnumörkun og varð úr að valinn var sá kostur að veita ráðherra heimild til að miða veiðireynslu við lengra tímabil við úthlutun aflahlutdeilda en samkvæmt gildandi lögum á viðlíka hátt og gert var við úthlutun aflahlutdeilda úr norsk-íslenska síldarstofninum. Þótti þá vera til þess að líta að aðstæðum við stjórn makrílveiða svipaði til aðstæðna við veiðar á norsk-íslenskri síld, þar sem verið höfðu sérstakar stjórnunarráðstafanir í gildi áður en kom til úthlutunar aflahlutdeilda. Þá þótti mæla með þeirri aðferð að Hæstiréttur hefði þegar fjallað um gildi þeirrar aðferðar með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrár.

Af hálfu stefnda, íslenska ríkisins, er varðandi aðalkröfu stefnanda einkum vísað til þess hvað varðar efnisvarnir, að lengra viðmiðunartímabil hafi þannig verið sett í lög varðandi annan deilistofn, það er norsk-íslenska síldarstofninn, og þá verið miðað við átta veiðitímabil, sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 151/1996, og það fyrirkomulag verið talið samrýmast 65. gr. stjórnarskrár, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004. En með fyrirkomulaginu hafi þeim sem hófu veiðar úr þeim deilistofni verið veitt sérstakt vægi, líkt og hér sé gert, samtímis því að tekið sé hér einnig tillit til þeirra er hófu veiðar síðar á grunni reglugerða ráðherra, sem metnar hafi verið ólögmet aðferð við úthlutun.

Þá vísar stefndi til þess að veiðireynsla félagsmanna stefnanda sem til hafi orðið frá árinu 2011 hafi orðið til á grunni árlegra reglugerða sem skort hafi lagastoð og sé því naumast til þess fallin að skapa grunn að lögmætum réttindum, en dómur Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017 beri það með sér að málefnalegt hafi verið að láta tímabil veiðireynslu sem ákvörðun aflahlutdeildar hafi verið miðuð við ná aftur til ársins 2008. Þeir verndarhagsmunir og þau takmörkuðu gæði sem hér um ræðir varði samfélagið allt og rýmkun réttinda einum til handa hljóti hér að valda því að minna falli þá til annarra. Skerðingar leiði þannig jafnan af slíkum almennum takmörkunum þar sem löggjafinn hafi ákveðið í ljósi aðstæðna að miða við tímabil veiðireynslu reist á efnislegu mati þar sem litið hafi verið til þess að ná fram samfélagslegum markmiðum með ólíka hagsmuni í huga. Hafi sú nálgun að lengja tímabilið rúmast vel innan þeirra marka sem löggjafinn hafi til að þróa og aðlaga reglur um stjórn fiskveiða við breyttar eða sérstakar aðstæður. Ekki hafi því eins og á stóð verið ómálefnalegt að fara þessa leið, en auk þess hafi verið litið til frumkvæðis þeirra er byrjað hafi veiðarnar og skapað þannig vissa stöðu um þær.

Að mati dómsins verður, með hliðsjón af framangreindu, fallist á það með stefnda að þær aðstæður sem löggjafinn þurfti að fást við í kjölfar dóma Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017, og við setningu laga nr. 46/2019, hafi eins og á stóð verið óvenjulegar. Verður ekki annað séð en að löggjafinn hafi í þeirri stöðu leitast við að skapa að nýju jafnvægi í þeirri stöðu sem upp var komin með samfélagsleg sjónarmið að leiðarljósi. Má telja ljóst að allir hlutaðeigandi haghafar þurftu þá að þola skerðingar með hliðsjón af þeirra ýrtruðu væntingum til hlutdeildar í takmörkuðum gæðum og þar á meðal eru félagsmenn stefnanda. Sú leið löggjafans, að lengja hér viðmiðunartímabil veiðireynslu, svo sem áður hefur verið gert við sérstakar aðstæður, getur því við svo búið, og eins og á stóð, hvorki talist vera ómálaefnaleg takmörkun gagnvart félagsmönnum stefnanda, né hafa falið í sér mismunun eða óréttmætar skerðingar eða talist í trássi við meðalhóf, með hliðsjón af þeim víðtæku stefnumörkunarheimildum sem löggjafinn hefur á þessu sviði.

Verður með hliðsjón af framansögðu því ekki fallist á þau rök stefnanda að þær ráðstafanir sem löggjafinn greip til með setningu 1. mgr. ákvæðis III til bráðabirgða við lög nr. 151/1996, með 1. gr. laga nr. 46/2019, hafi farið í bága við 1. mgr. 65. gr., og 75. gr., sbr. 72. gr., stjórnarskrárinnar og ber því að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda.

Hvað varðar þá varakröfu stefnanda í málinu þá lýtur hún að því að óheimilt hafi verið að takmarka heimildir félagsmanna hans til ráðstöfunar á aflaheimildum í B-flokki makrílstofnsins, samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019 og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019. Ákvæðin varða breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 116/2006 með setningu laga nr. 46/2019. Í 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019, er ákvæði sem felur í sér að óheimilt er að framselja aflahlutdeild skips í makríl úr B-flokki. En í 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019 segir síðan:

*Óheimilt er að flytja aflamark skips í makríl úr B-flokki, nema í jöfnum skiptum í þorskígildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Ráðherra er heimilt að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B-flokki yfir í A-flokk eftir 15. september ár hvert, að teknu tilliti til tegundartilfærslna og flutningsréttar milli veiðitímabila, sem ráðstafað skal á skip í samræmi við hlutdeild og eftirspurn, gegn gjaldi sem á hverjum tíma skal nema sömu fjárhæð og veiðigjald fyrir makríl. Ef aflabrögð á grunnslóð mæla með því*

*að flýta eða seinka flutningi úr B-flokki í A-flokk er ráðherra heimilt að miða við annað tímamark. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis með reglugerð.*

Að mati stefnanda fara framangreind ákvæði laga nr. 46/2019 í bága við ákvæði stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 65. gr. og 75. gr., sbr. 72. gr., hennar, en fyrir liggur félagsmenn hans veiða almennt á handfæri og línu og tilheyra framangreindum B-flokki. Stefndi telur hins vegar að umræddar lagabreytingar hafi verið innan valdsviðs löggjafans. Fyrir liggur að framangreind ákvæði, sem snúa að varakröfu stefnanda, tengjast 2. mgr. III. gr. til bráðabirgða í lögum nr. 151/1996, er kom til sem breytingatillaga við lög nr. 46/2019 í kjölfar nefndarálits meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis, og felur í sér skiptingu sem ræðst þá ekki af hinni hefðbundnu skiptingu í fiskveiðistjórnarlögum í aflamark og krókaafلامark, varðandi veiðiheimildir í makríl, heldur býr til skiptingu í A- og B-flokk, en í B-flokki eru skip sem veiða á línu og handfæri, en öll önnur skip teljast í A-flokki.

Sé litið til röksemda stefnanda, þá er byggt á því að framangreind ákvæði, er takmarki einungis nýtingu aflaheimilda og aflamarks í B-flokki, feli í sér ólögmeta mismunun gagnvart félagsmönnum stefnanda, en engar slíkar takmarkanir gildi um A-flokk. Þótt umrædd aðgerð beri með sér að vera ráðstöfun í þágu skipa í B-flokki, með því að búinn sé til sérstakur pottur með aflaheimildum allt að 4000 tonnum af makríl, er ráðherra geti ráðstafað ár hvert í þágu skipa í B-flokki, þá réttlæti það ekki þær sérstöku og íþyngjandi takmarkanir sem settar hafi verið jafnhliða einungis um veiðiheimildir í B-flokki.

Stefnandi gerir því sérstakar athugasemdir við þær ráðstafanir í lögum nr. 46/2019, er fólust í framangreindum breytingartillögum að tillögu meirihluta atvinnuveganefndar, um að framsal aflahlutdeilda í makríl úr B-flokki væri óheimilt, og framsal á aflamarki úr B-flokki væri aðeins heimilt gegn jöfnum skiptum í þorskígildum talið fyrir aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Þá sé ráðherra heimilað að flytja ónýtt aflamark í makríl úr B- í A-flokk eftir 15. september ár hvert, sem eigi sér ekki fordæmi í fiskveiðistjórn.

Stefnandi kveðst ekki gera athugasemdir við pott aflaheimilda til að styðja við útgerð minni báta og að eðlilegt sé að þannig úthlutað aflamark lúti sérreglum. Hann hafnar því hins vegar að réttmætt sé að aflahlutdeild skipa í B flokki, byggð á veiðireynslu, sé með lögunum nú bundin skertum nýtingamöguleikum langt umfram aflaheimildir annarra í sömu stöðu. Með því að félagsmenn stefnanda geti ekki framselt aflaheimildir í makríl úr B-flokki, og þeim sé í reynd gert það því sem næst ókleift að skipta út slíku aflamarki, þá hafi einni helstu stoð aflamarkskerfisins, sveigjanleika við nýtingu aflaheimilda, verið varpað fyrir róða af löggjafanum með tilheyrandi skerðingu fyrir félagsmenn án þess að fyrir því séu málefnalegar skýringar, en stærri útgerðir í A-flokki fái þá síðan afhent frá ráðherra ónýtt aflamark ár hvert. En eins og lögin séu framkvæmd þá geti skip í B-flokki sem séu í krókaafلامarkskerfinu nú aðeins skipt á aflamarki í makríl og öðrum tegundum við skip í sama kerfi. Afleiðingar banns við framsali aflahlutdeildar úr B-flokki séu þær að verði krókaveiði á makríl óhagstæð eða ómöguleg um tíma, t.d. vegna göngumynsturs stofnsins við Ísland, verði aflahlutdeildin verðlaus fyrir handhafa í B-flokki og fjárfesting ónýttist. Takmarkanir á framsali aflamarks úr B-flokki sem bundið sé við vissar tegundir í þorskígildum leiði til þess að enginn muni telja slík skipti fýsileg standi markaðsverð á makríl illa og þá vænlegra að kaupa slíkt aflamark í frjálsum viðskiptum í A-flokki, auk þess sem allra vænlegast sé að kaupa þau eftir að ráðherra hafi þá leyst þau til sín. Leiði þetta til þess að skip í B-flokki missi aflahlutdeild með því að nýta ekki 50% aflamarks. Sé hér því um að ræða mun umfangsmeiri takmarkanir á atvinnuréttindum félagsmanna stefnanda í B-flokki borið saman við handahafa í A-flokki er feli í sér mismunun og verði ekki séð hvernig þær ráðstafanir þjóni markmiðum laganna. Þá vísar stefnandi til þess að stór hluti félagsmanna hans hafi sjálfir kosið það að vera í aflamarkskerfinu fremur en í krókaafلامarkskerfinu en hlutur þeirra í aflahlutdeild í makríl sé um 2% en 98% séu í A-flokki og því vandséð nauðsyn á sérstökum takmörkunum sem þyrftu að vera almennar og nauðsynlegar til þess að ná markmiðum um takmörkun veiðanna. Þá telji stefnandi að umræddar ráðstafanir laganna hafi verið illa undirbúnað og í trássi við faglega ráðgjöf. Feli ráðstafanirnar að mati stefnanda í sér mismunun sem sé til

Þess fallin að leiða til þess að færð séu atvinnuréttindi til veiða í makríl frá félagsmönnum hans og til stórutgerða í A-flokki og þar á meðal sérstaklega til þeirra útgerða er höfðað hafi mál gegn stefnda.

Af hálfu stefnda er um varakröfu stefnanda vísað til þess að stefnandi hafi sumarið 2018 í bréfi gert athugasemdir við atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið um þá tilhögun um stjórn makrílveiða í reglugerð 351/2018 sem fól í sér að línu og handfæraveiðibátum var einungis heimilt að framselja aflaheimildir til skipa innan flokksins og þá talið hana fara í bága við atvinnuréttindi og fela í sér mismunun. Þá hafi stefnandi lagt áherslu á að engar slíkar takmarkanir hafi verið í upphaflegu frumvarpi að lögum nr. 46/2019 en tillögur að slíku komið frá meirihluta atvinnuveganefndar. Þá hafi stefnandi lagt fram lögfræðialít þar sem ályktað hafi verið svo, að yrði frumvarpið óbreytt að lögum gæti ráðherra ekki takmarkað framsalsheimildir sumra skipa, líkt og gert hafi verið við krókaaflaheimildir án skýrrar lagaheimildar. Hefðu breytingarnar ekki verið gerðar þá hefðu eftir sem áður staðið almennar og takmarkandi lagareglur um skiptingu aflaheimilda í aðgreinda flokka aflamarks og krókaaflamarks, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006. Ekki sé að mati stefnda unnt að fallast á að stefnandi hafi getað haft væntingar um að frumvarpið yrði afgreitt án breytinga. Ákvörðun um skiptingu takmarkaðra gæða sé meginviðfangsefni löggjafans og ekki um skerðingu að ræða þótt meðferð aflaheimilda sem ráðstafað sé með lögum sé bundin takmörkunum en álíta verði það réttast að löggjafinn eigi mat á því hvaða skipulag teljist best henta til að nýta fiskistofna til hagsbóta fyrir þjóðarbúið. Við þinglega meðferð frumvarps til laga nr. 46/2019 hafi útgerðir ólíkra skipaflokka viðrað ólík sjónarmið og hagsmuni, jafnvel innan einstakra skipaflokka, sem að framan er rakið.

Vísar stefndi til þess að í ræðu formanns atvinnuveganefndar Alþingis við 2. umræðu um frumvarpið komi fram rökin fyrir skiptingu í A-flokk og B-flokk og ólíkar reglur sem um hana ættu að gilda og þá m.a. m.t.t. veiðigetu. Helstu rökin væru þau að hindra það að aflaheimildir línu og handfærabáta í makríl yrðu framseldar til stærri útgerða. Yrði af því þjóðfélagslegur skaði ef slíkar veiðar legðust af við strendur landsins. Væri því mat löggjafans að um eðlisólíkar og ósambærilegar veiðar væri hér að ræða enda hafi stjórnun veiðanna í skjóli reglugerða ráðherra tekið mið af því m.a. með því að banna makrílveiðar með flottrolli innan landhelginnar. Sé það því markmið umræddra lagaákvæða að búa til eldvegg við framsali á milli þessara tveggja flokka og styðja við öflugna útgerð á makríl við strendur landsins en veiðistjórnun á makríl í reglugerðum ráðherra fram að setningu laganna hafi verið af þessum meiði. Sérreglur um veiðar smærri skipa og takmarkanir á framsali heimilda til stærri skipa hafi lengi verið grunnþáttur við stjórn fiskveiða, sbr. t.d. krókaaflamark og strandveiðar, og þjóni skýrum tilgangi, en takmarkalaust framsal myndi grafa undan slíkum veiðum. Vísar stefndi til þess að umrædd lög séu ekki til þess fallin að hafa þær afleiðingar sem stefnandi byggir á, sbr. framangreindar athugasemdir hans. Þá liggi fyrir að félagsmenn stefnanda greiði ekki sama gjald fyrir veiðiheimildir sínar og stórar uppsjávarútgerðir, sbr. afsláttar- og lækkunarreglur fyrir smábátaútgerð. Með sérstökum veiðipotti felist síðan frekari stuðningur við þá stefnumörkun að viðhalda beri sérstökum aflaheimildum sem aðeins megi nýta til veiða á línu og handfærum.

Vísar stefndi þá loks til þess að málefnaleg sjónarmið hafi þannig legið að baki því að félagsmenn stefnanda í B-flokki hafi ekki verið taldir vera í sambærilegri stöðu og útgerðir í A-flokki, en nálgun laganna hafi byggt á heildstæðu mati fjölmargra hagsmunna.

Hvað varðar varakröfu stefnanda í málinu, þá er það mat dómsins, að með hliðsjón af framansögðu verði að fallast á það með stefnda, að skipting skipa í A-flokk og B-flokk þegar komi að veiðum á makríl, hafi verið reist á lögmætum sjónarmiðum þar sem um sumpart ósambærilegar veiðar er að ræða, en löggjafinn hafi lagt á það sérstaka áherslu að viðhalda bæri þeirri útgerð er felist í B-flokki, eins og lýst er hér að framansögðu. Þær takmarkanir sem hér um ræðir hvað varðar B-flokk virðast aukin heldur sumpart eiga sér fyrirmynd í fyrirliggjandi framkvæmd áður en lög nr. 46/2019 voru sett um veiðarnar, sbr. framangreint í málavöxtum varðandi þróun og reglusetningu makrílveiða á Íslandi.

Verður því við svo búið, og með hliðsjón af því víðtæka mati sem löggjafinn hefur til stefnumótunar á sviði fiskveiðistjórnunar, ekki fallist á það að sýnt hafi verið hér fram á að framangreint fyrirkomulag samkvæmt 2. málslíð 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2019 um stjórn veiða á makríl, og 4. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 46/2019, fari í bága við 1. mgr. 65. gr., og 75. gr., sbr. 72. gr., stjórnarskrár, og ber því að sýkna stefnda af varakröfu stefnanda.

Að öllu framangreindu virtu verður það því niðurstaða dómsins að ekki hafi hér verið sýnt fram á það að grundvöllur sé fyrir hendi til að fallast megi á dómkröfur stefnanda eins og þær liggja hér fyrir dómi og verður stefndi því sýknaður af dómkröfum stefnanda.

Með hliðsjón af öllu hér framangreindu verður að mati dómsins ekki talið að aðrar hér fram komnar röksemdir eða málsástæður hafi við svo búið sérstaka þýðingu í málinu eða að þær geti leitt til annarrar niðurstöðu í því, sbr. e-lið 1. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991.

Eins og mál þetta er vaxið þykir þó rétt að málskostnaður á milli málsaðila falli niður.

Málið fluttu Jóhannes Bjarni Björnsson lögmaður fyrir stefnanda, en Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður fyrir stefnda.

Pétur Dam Leifsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan. Dómsuppsaga í málinu hefur dregist umtalsvert, bæði vegna jólahátíðar sem og vegna embættisanna dómarans, en gætt var sérstaklega að áskilnaði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 í því sambandi.

#### **Dómsorð:**

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af dómkröfum stefnanda, Félags makrílveiðimanna, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.