Fimmtudaginn 6. apríl 2000.

Nr. 361/1999. **Eskfirðingur ehf.**
(Sveinn Andri Sveinsson hrl.,
Einar S. Hálfdánarson hdl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Sigrún Guðmundsdóttir hrl.,
Jóhannes Karl Sveinsson hdl.)

Skip. Veiðiheimildir. Úrelding. Kröfugerð. Frávísun frá héraðsdómi að hluta. Sératkvæði.

Fiskiskipið EF, sem var í eigu félagsins E, sökk í júlí 1988. Vegna fyrirhugaðrar smíði nýs skips staðfesti sjávarútvegsráðuneytið (S) að aflaheimildir EF mundu færast yfir til hins nýja skips. Í maí 1989 sótti E um flutning aflaheimilda EF yfir á skipið H. Heimilaði S flutninginn, gegn því að E félli frá úreldingarrétti á EF. Samþykkti framkvæmdastjóri og prókúruhafi E þetta, en nokkrum dögum síðar ritaði lögmaður E bréf til S þar sem hann hélt því fram að hvorki væru í lögum né reglugerðum heimildir um skilyrði ráðuneytisins. Voru aflaheimildir EF fluttar yfir á H í september 1989. Í apríl 1991 sótti E um veiðiheimildir til S fyrir skipið V í stað tilgreindra fjögurra báta, sem strika átti út af skipaskrá. Jafnframt var óskað eftir því að H héldi veiðiréttindum sínum í sex mánuði meðan væri verið að útvega næga „úreldingu" fyrir V. S féllst á að veita V veiðileyfi gegn því að skipið H yrði þegar tekið úr rekstri og afmáð úr skipaskrá fyrir miðjan júlí sama ár. Féllst E á þessi skilyrði, en óskaði síðar eftir frekari fresti til að afskrá H og framlengja jafnframt veiðileyfi V. Hafnaði S þeirri málaleitan. Hélt E því fram að vegna afstöðu S hefði hann lent í fjárhagsörðugleikum og neyðst til að selja skipin V og S auk fjögurra smábáta, langt undir sannvirði. Höfðaði E mál á hendur íslenska ríkinu þar sem hann krafðist þess að tilteknar ákvarðanir S yrðu dæmdar ólögmætar og viðurkennt að þær sköpuðu ríkissjóði skaðabótaskyldu. Kröfu E um endurnýjunarrétt vegna EF var vísað sjálfkrafa frá dómi, þar sem félagið var, eftir gildandi lögum, ekki talið hafa lögvarða hagsmuni af því að fá réttinn viðurkenndan. Þá var kröfu E um skaðabætur vísað frá héraðsdómi vegna vanreifunar. Talið var að á grund-

velli 4. gr. og 1. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990 hefðu aflaheimildir EF fallið niður og orðið aflaheimildir H eftir að E fékk samþykki S fyrir flutningi þeirra. Þá var talið að S hefði farið að ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða þegar þess var krafist að sambærilegt skip hyrfi úr rekstri til að veiðiheimildir fengjust til V. Einnig var talið að S hefði farið að bráðabirgðaákvæði V í lögum nr. 38/1990 þegar áskilið var samþykki veðhafa fyrir flutningi aflaheimilda frá H til V. Var því talið að skuldbindingar þær sem S setti fyrir færslu veiðiheimilda til V hefðu verið í samræmi við lög og lagaframkvæmd þess tíma og að ekki hefði verið sýnt fram á að E hefði verið mismunað á nokkurn hátt af stjórnvöldum í samanburði við aðra sem eins stóð á um. Var íslenska ríkið því sýknað af kröfum E.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar 13. september 1999. Hann gerir eftirfarandi kröfur:

„I. Viðurkenndur verði endurnýjunarréttur áfrýjanda vegna fiskiskipsins Eskfirðings SU-9 (skipaskrárnúmer 252) sem fórst þann 14. júlí 1988.

II. Staðfest verði ólögmæti eftirfarandi stjórnvaldsákvarðana sjávarútvegsráðherra og viðurkennd bótaskylda ríkissjóðs vegna þeirra:

a) Áfrýjanda meinað að leigja veiðiheimildir Eskfirðings SU-9 eftir veiðitímabilið 1988-1989.

b) Áfrýjanda sett þau skilyrði fyrir færslu veiðiheimilda Eskfirðings SU-9 yfir á Hörpu RE-342 að endurnýjunarréttur vegna Eskfirðings SU-9 félli niður.

c) Áfrýjanda ekki veitt heimild til flutnings veiðiheimilda frá Hörpu RE-342 yfir á Vöku SU-9 nema með samþykki veðhafa í Hörpu RE-342.

d) Áfrýjanda aðeins veittur 3 mánaða frestur til þess að ganga frá úreldingu á móti nýju skipi félagsins, Vöku SU-9."

Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, en til vara að málskostnaður verði felldur niður.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Fiskiskipið Eskfirðingur SU 9 sökk 14. júlí 1988 og var strikað út af skipaskrá 18. ágúst sama ár. Skip þetta var í eigu áfrýjanda. Vegna fyrirhugaðrar smíði nýs skips féllst sjávarútvegsráðuneytið á það 13. desember 1988 að við rúmtölu Eskfirðings SU 9 yrði lögð rúmtala fjögurra tilgreindra fiskibáta með því skilyrði að öll yrðu tekin af skipaskrá áður en nýtt skip yrði skráð. Vitnað var til 6. gr. reglugerðar nr. 113/1988 um veitingu veiðileyfa til nýrra og nýkeyptra skipa. Þá staðfesti ráðuneytið það við viðskiptaráðuneytið 19. desember sama ár að aflaheimildir Eskfirðings SU 9 myndu færast yfir til nýs skips sem byggt yrði á Spáni. Hinn 19. maí 1989 sótti áfrýjandi um flutning allra aflaheimilda Eskfirðings SU 9 yfir á Hörpu RE 342. Féllst sjávarútvegsráðuneytið á það með bréfi 8. júní sama ár með því skilyrði að Eskfirðingur SU 9 yrði ekki endurnýjaður. Í bréfinu var vísað til 14. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990. Framkvæmdastjóri og prókúruhafi áfrýjanda ritaði samþykki sitt á bréf þetta. Þáverandi lögmaður áfrýjanda skrifaði ráðuneytinu hins vegar bréf 27. sama mánaðar þar sem hann hélt því fram að hvorki væru í lögum né reglugerðum heimildir um skilyrði ráðuneytisins og tók fram að ætlast væri til að réttur héldist til að nýta rúmtölu Eskfirðings SU 9 en að sjálfsögðu skyldi það miðast við að Harpa RE 342 yrði þá tekin af skipaskrá. Aflaheimildir Eskfirðings SU 9 voru fluttar yfir á Hörpu RE 342 hinn 26. september 1989.

Með bréfi áfrýjanda 10. apríl 1991 til sjávarútvegsráðuneytisins var sótt um almenna veiðiheimild, svo og heimild til rækjuveiða, fyrir Vöku SU 9 í stað tilgreindra fjögurra báta sem samtímis átti að strika út af skipaskrá. Jafnframt var óskað staðfestingar á munnlegu loforði sjávarútvegsráðherra, svo sem segir í bréfinu, að Harpa RE 342 héldi veiðiréttindum sínum í 6 mánuði meðan unnið væri að því að útvega næga „úreldingu“ fyrir hið nýja skip. Í bréfi ráðuneytisins til áfrýjanda 11. apríl 1991 var fallist á að veita Vöku SU 9 veiðileyfi til 15. júlí 1991 með þeim skilyrðum að Harpa RE 342 yrði þegar tekin úr rekstri og því lýst yfir að skipið hyrfi af skipaskrá fyrir 15. júlí. Jafnframt að fallið yrði frá endurnýjunarrétti fyrir Hörpu RE 342 og fjögur önnur

tilgreind skip og því lýst yfir að veiðiheimildir þeirra yrðu varanlega sameinaðar heimildum Vöku SU 9. Ennfremur var það tekið fram að veiðileyfi Vöku SU 9 félli úr gildi án fyrirvara ef ekki yrði af þessu fyrir 15. júlí. Af hálfu áfrýjanda var á þessi skilyrði fallist með bréfi 19. apríl 1991 en í bréfi 8. júlí sama ár óskaði hann eftir frekari fresti til að afskrá Hörpu RE 342 og framlengja jafnframt veiðileyfi Vöku SU 9. Ráðuneytið hafnaði þeirri málaleitan með bréfi 9. sama mánaðar. Var í bréfinu vísað til þess að það væri stefna ráðuneytisins að samþykkja ekki varanlegan flutning veiðiheimilda til nýrra skipa fyrr en það skip, sem úrelda ætti í þess stað hefði verið tekið af skipaskrá og þannig varanlega horfið úr fiskiskipaflotanum. Samkvæmt bréfi áfrýjanda til sjávarútvegsráðuneytisins 1. ágúst þetta ár var ástæða þess að ekki tókst að afskrá Hörpu 342 tímanlega sú að það tók lengri tíma en ætlað var að aflétta veðum af skipinu, meðal annars tókst ekki að fá erlent lán sem nota átti í þessu skyni.

II.

Áfrýjandi heldur því fram að hann hafi vegna afstöðu stefnda lent í fjárhagsörðugleikum og orðið að fá heimild til greiðslustöðvunar 27. ágúst 1991. Tekist hafi að forða félaginu frá uppboðum og gjaldþrotaskiptum með því að selja skipin Vöku SU 9, Hörpu RE 342 og fjóra smábáta, en salan hafi farið fram við þær aðstæður að söluandvirðið, samtals 690.000.000 krónur, hafi verið langt undir sannvirði þess tíma. Þáverandi lögmaður áfrýjanda sendi sjávarútvegsráðuneytinu bréf 17. desember 1992 þar sem hann leitaði skýringa ráðherra á þeim atriðum sem fram koma í kröfugerð áfrýjanda hér fyrir dómi. Þessu bréfi var svarað af ráðuneytinu 14. janúar 1993. Kom þar fram að samkvæmt 4. gr. laga nr. 3/1988 hefði ekki átt að úthluta skipi veiðiheimildum sem horfið væri varanlega úr rekstri. Við framkvæmd ákvæðisins væri útgerðum skipa sem færust gefinn kostur á að ráðstafa veiðiheimildum þeirra í eitt ár frá því að skip fórst. Fengju þær ráðrúm til að ákveða hvort þær keyptu nýtt skip og færðu aflaheimildir til þess eða sameinuðu veiðiheimildirnar heimildum annars skips. Áfrýjanda hafi í samræmi við þetta verið heimilað að flytja loðnuheimildir Eskfirðings SU 9 á loðnuvertíð, sem hófst í ágúst 1988 og lauk í apríl 1989, yfir á skip annarrar útgerðar án þess aflaheimildir féllu niður. Þá kom fram í svari ráðuneytisins að myndast hefði sú starfsregla að veittur væri þriggja

mánaða frestur til þess að taka skip af skipaskrá frá því að nýtt skip fengi veiðileyfi. Að endingu vísaði ráðuneytið til ákvæðis V til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða þess efnis að óheimilt væri að framselja aflahlutdeild skips án þess að skip hyrfi varanlega úr rekstri og væri afmáð úr skipaskrá nema fyrir lægi samþykki þeirra sem ættu samningsveð í skipinu.

Áfrýjandi höfðaði mál þetta fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 19. júní 1998. Sagði í stefnu að þess væri krafist að tilteknar ákvarðanir yrðu dæmdar ólögmætar og viðurkennt að þær sköpuðu ríkissjóði skaðabótaskyldu. Áður en unnt væri að setja fram kröfu um tiltekna bótafjárhæð yrði áfrýjandi að fá úr því skorið hverjar af tilgreindum stjórnvaldsákvörðunum stæðust ekki lagareglur. Nær væri útilokað að leggja mat á tjón áfrýjanda fyrr en það lægi fyrir. Yrðu einhverjar þeirra dæmdar ólögmætar og bótaskylda ríkissjóðs viðurkennd myndi hann höfða sérstakt mál til greiðslu skaðabóta og óska dómkvaðningar matsmanna til þess að meta tjón sitt.

III.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 1/1999, getur hver sá íslenskur ríkisborgari, sem ræður yfir fiskiskipi með haffærisskírteini og skrásett er á skipaskrá, sótt um almennt veiðileyfi og nýtt sér heimild 1. mgr. 7. gr. sömu laga til veiða á tegundum, sem ekki lúta heildaraflatakmörkunum. Hann getur að auki aflað sér veiðiheimilda í þeim tegundum sem sæta slíkum takmörkunum með kaupum eða leigu þeirra samkvæmt nánari ákvæðum laganna. Áfrýjandi gerir kröfu til þess að viðurkenndur verði endurnýjunarréttur hans vegna fiskiskipsins Eskfirðings SU 9, svo sem að framan er greint. Nokkuð er óljóst hvað í þessari kröfu hans á að felast, en hvað sem því líður, getur stefndi ekki komið í veg fyrir að áfrýjandi endurnýi skipastól sinn og er skylt að uppfylltum skilyrðum 5. gr. að gefa út veiðileyfi honum til handa. Eftir gildandi lögum hefur áfrýjandi þannig enga lögvarða hagsmuni af því að fá viðurkenndan endurnýjunarrétt vegna sokkins skips. Ber því að vísa þessari kröfu hans sjálfkrafa frá héraðsdómi samkvæmt 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Að framan er það rakið að áfrýjandi krefst viðurkenningar á skaðabótaskyldu vegna ólögmætis tilgreindra stjórnvaldsákvarðana. Í þessu

máli hafa þó ekki verið leidd skýr rök að því að hann hafi orðið fyrir tjóni og enn síður að leiða megi það af þessum stjórnvaldsákvörðunum. Verður því ekki dæmt um skaðabótaábyrgð af þessum sökum. Ber að vísa þeirri kröfu sjálfkrafa frá héraðsdómi vegna vanreifunar. Þar sem áfrýjandi kveðst hins vegar ætla sér að höfða skaðabótamál að fengnum dómi í máli þessu um ólögmæti ákveðinna stjórnvaldsákvarðana þykir ekki loku fyrir það skotið að hann hafi af því lögvarða hagsmuni að bera gildi þeirra undir dómstóla. Verður því tekin afstaða til krafna hans sem að þessu lúta.

IV.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 komu skip, sem höfðu horfið varanlega úr rekstri, ekki til greina við veitingu veiðileyfa. Eskfirðingi SU 9 varð því ekki úthlutað aflamarki eftir fiskveiðiárið 1988–1989. Aflamark skipsins varð þannig ekki leigt næsta fiskveiðiár. Veiðiheimildir þess urðu hins vegar færðar annaðhvort á nýtt eða nýkeypt sambærilegt skip samkvæmt 1. mgr. 14. gr. sömu laga. Áfrýjandi fékk til þess heimild ráðuneytisins að flytja aflaheimildirnar á skip er hann hugðist láta smíða á Spáni. Hann óskaði hins vegar eftir og fékk samþykkt að flytja aflaheimildirnar yfir á Hörpu RE 342, áður en nýja skipið komst í rekstur. Eftir það voru aflaheimildir Eskfirðings SU 9 fallnar niður lögum samkvæmt og orðnar aflaheimildir Hörpu RE 342.

Þegar Vaka SU 9 kom til landsins hafði áfrýjandi ekki veiðiheimildir fyrir það skip. Þá höfðu gengið í gildi lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Eftir þágildandi 1. mgr. 5. gr. þeirra laga komu þau skip ein til greina við veitingu veiðileyfa sem höfðu haft veiðileyfi samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og ekki höfðu horfið varanlega úr rekstri. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar átti hann þess kost að fá veiðiheimildir til hins nýja skips hyrfi annað sambærilegt skip úr rekstri. Til þess að koma þessu í framkvæmd fékk áfrýjandi nokkurn aðlögunartíma eftir að Vaka SU 9 kom til landsins. Svo sem að framan greinir samþykkti framkvæmdastjóri áfrýjanda í bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 19. apríl 1991 að taka Hörpu RE 342 úr rekstri samkvæmt þeim skilyrðum sem honum voru sett af ráðuneytinu. Því var haldið fram við munnlegan flutning fyrir Hæstarétti að framkvæmdastjórinn hefði ekki haft umboð til að skuldbinda áfrýjanda með þessum hætti. Ekki verður

séð að þeirri málsástæðu hafi áður verið hreyft í málinu og er hún alltof seint fram komin.

Með lögum nr. 38/1990 var tekin upp sú regla að úthluta árlegri aflaheimild skips, sem kallað var aflamark þess, út frá svokallaðri aflahlutdeild, sem byggðist á veiðireynslu skips og hélst óbreytt milli ára. Það nýmæli fólst í 6. mgr. 11. gr. þessara laga að heimilt var að framselja hluta varanlegrar aflahlutdeildar skips. Áður hafði verið óheimilt að framselja slíkar heimildir varanlega nema skip yrði máð af skipaskrá og var sú afskráning háð því skilyrði að skip væri veðbandalaust. Veðhafar gátu þannig treyst því, að skip, sem þeir höfðu veð í, lækkaði ekki í verði við að aflaheimildir yrðu varanlega fluttar af skipinu. Vegna þessa nýmælis þótti nauðsynlegt að setja svohljóðandi bráðabirgðaákvæði V í lögin: „Óheimilt er að framselja aflahlutdeild skips skv. 6. mgr. 11. gr. án þess að skip hverfi varanlega úr rekstri og sé afmáð af skipaskrá, nema fyrir liggi samþykki þeirra aðila sem samningsveð áttu í skipinu er lög þessi koma til framkvæmda.“ Veðhafar sem öðluðust veðrétt í skipi eftir gildistöku laganna urðu hins vegar að tryggja rétt sinn með öðrum hætti því að samþykkis þeirra var ekki krafist fyrir flutningi varanlegrar aflahlutdeildar. Sjávarútvegsráðuneytið fór að framangreindu bráðabirgðaákvæði þegar það áskildi samþykki veðhafa fyrir flutningi aflaheimilda frá Hörpu RE 342 til Vöku SU 9.

Samkvæmt gögnum málsins var það vegna framangreinds bráðabirgðaákvæðis sem áfrýjanda tókst ekki að uppfylla þau skilyrði sem ráðuneytið hafði sett honum til þess að Vaka SU 9 fengi þær veiðiheimildir sem til stóð. Hefur hann ekki sýnt fram á að lengri frestur hefði gagnast honum í þessu skyni.

Samkvæmt framanskráðu voru skuldbindingar þær sem ráðuneytið setti fyrir færslu veiðiheimilda til Vöku SU 9 í samræmi við lög og lagaframkvæmd þessa tíma og ekki hefur verið sýnt fram á að áfrýjanda hafi á nokkurn hátt verið mismunað af stjórnvöldum í samanburði við aðra sem eins stóð á um. Verða a-, b-, c- og d-liðir II. kröfuliðar áfrýjanda ekki teknir til greina. Ber að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms að því leyti.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms er staðfest

Samkvæmt þessari niðurstöðu ber að dæma áfrýjanda til að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstrétti, eins og nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Vísað er frá héraðsdómi kröfulið I í kröfugerð áfrýjanda, Eskfirðings ehf., og kröfu hans um viðurkenningu á skaðabótaskyldu stefnda, íslenska ríkisins.

Héraðsdómur skal vera óraskaður að því er varðar a-, b-, c- og d-liði II. kröfuliðar áfrýjanda og málskostnað.

Áfrýjandi greiði stefnda 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

Mál þetta varðar afleiðingar þess, að skip áfrýjanda Eskfirðingur SU 9 fórst á Héraðsflóa 14. júlí 1988, og gerðust þau atvik þess, er mestu skipta, í gildistíð laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990. Vegna breyttra lagareglna hefur áfrýjandi ekki lengur beina hagsmuni af því, að fyrri þáttur dómkrafna hans komi til skoðunar, auk þess sem síðari þátturinn, í fjórum liðum, fjallar í raun um sama efni.

Áfrýjandi hafði lengi starfað við sjósókn, þegar skip hans fórst, og gerði fljótlega ráðstafanir til að útvega annað skip í þess stað. Hann tók að lokum ákvörðun um að kaupa nýsmíðað skip frá Spáni, er síðar fékk nafnið Vaka SU 9, en því fylgdi sá vandi, að afhendingartími þess var um tvö ár. Auk þess að flytja veiðiheimildir sínar vegna fyrra skipsins yfir á hið nýja, sem var nokkru stærra, gerði hann ráðstafanir til að úrelda tiltekna fiskibáta, þannig að umskiptin fullnægðu gildandi reglum um fiskveiðistjórn. Á þeim grundvelli samþykkti sjávarútvegsráðuneytið og staðfesti með bréfum 13. og 19. desember 1988, að veiðileyfi sokkna skipsins og þessara báta yrðu sameinuð og flutt á hið nýja skip.

Áfrýjanda var heimilað að nýta veiðiheimildir Eskfirðings SU 9 með leigu það sem eftir var fiskveiðiársins 1988, en fyrirstaða varð á því, að hið sama yrði gert á árinu 1989. Virðist túlkun sjávarútvegsráðuneytisins á gildandi fiskveiðireglum hafa ráðið þar mestu, þótt atvikin hafi ekki verið að fullu skýrð. Áfrýjandi brá þá á það ráð að kaupa skip, sem fyrir var í fiskveiðiflotanum, Hörpu RE 342, ásamt hálfum veiðiheimildum þess, en hinn helmingurinn var fluttur á annað skip seljand-

ans, sem einnig tilheyrði hinum starfandi fiskiflota. Voru veiðiheimildir Eskfirðings SU 9 síðan lagðar við þær heimildir, sem komu með Hörpu. Þessi ráðstöfun áfrýjanda var frá upphafi gerð til bráðabirgða, þannig að hann hugðist selja Hörpu, þegar nýja skipið kæmi. Með bréfi 8. júní 1989 samþykkti sjávarútvegsráðuneytið flutning veiðiheimilda sokkna skipsins yfir á Hörpu, en aðeins með því skilyrði, að Eskfirðingur SU 9 yrði ekki endurnýjaður. Er ljóst, að áfrýjandi gekkst undir þann skilmála að óvilja sínum.

Af þessu spannst sú saga, sem rakin er í gögnum málsins, en kjarni hennar er sá, að því er mál þetta varðar, að áfrýjanda var gert að úrelda tvö skip úr hinum starfandi fiskiflota í stað eins, er inn í hann kom, þ.e. nýsmíðinnar frá Spáni. Jafnframt fór svo, að honum tókst aldrei að nýta hið nýja skip, heldur varð hann vegna fjárhagsörðugleika að ráðstafa því til annarra.

Ekki verður séð, hvernig sjávarútvegsráðuneytið gat að lögum samþykkt að gera áfrýjanda kleift að bæta sér upp óvæntan missi Eskfirðings SU 9 með kaupum á nýsmíðuðu skipi með löngum afhendingartíma án þess að taka um leið á sig að gera honum kleift að nýta á meðan veiðiheimildir sokkna skipsins með úrræðum, er samrýmdust hinni gildandi skipan á stjórn fiskveiða. Hefur stefndi meðal annars ekki getað gert það skiljanlegt, hvernig ráðuneytið gat leyft sér að krefjast þess af honum, að Harpa RE 342 yrði í raun sett í stað nýja skipsins, sem búið var að samþykkja að taka inn í fiskiflotann, þannig að hann yrði að ráðstafa henni án nokkurra veiðiheimilda, ef hann vildi síðan taka hið nýja skip í notkun eins og búið var að binda fastmælum. Honum var í raun gert að fórna fullgildu leyfi annars hvors skipsins, Hörpu eða þá Eskfirðings og hins nýja skips, án þess að hann hefði nokkuð til þess unnið. Hið gagnstæða fór þó á engan hátt í bága við markmið hinna gildandi laga og fól ekki í sér nein forréttindi fyrir áfrýjanda, þannig að afstaða ráðuneytisins verður vart skýrð með öðru en einhvers konar misskilningi á ákvæðum laganna. Verða þau ekki túlkuð svo, að endurbætur á fiskiflotanum með nýsmíði skipa hafi verið bannaðar, og þá síst við þær aðstæður, sem hér voru uppi. Hið umdeilda skilyrði, sem um ræðir í b-lið síðari dómkröfu áfrýjanda, var því með öllu ólögmætt.

Af öðrum liðum þessarar dómkröfu verða tveir að teljast nokkuð vanreifaðir, og hinn þriðji, er varðar frest til flutnings á veiðiheimildum

af Hörpu RE 342, verður ekki talinn hafa sjálfstæða þýðingu, eftir að fallist hafi verið á b-lið. Loks eru ekki efni til þess að svo stöddu að taka afstöðu til þeirrar skaðabótaskyldu stefnda, er fylgi hinni ólögmætu ráðstöfun.

Samkvæmt þessu eiga úrslit málsins að vera þau, að viðurkennt verði, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið óheimilt að setja áfrýjanda það skilyrði 8. júní 1989 fyrir færslu veiðiheimilda Eskfirðings SU 9 yfir á Hörpu RE 342, að Eskfirðingur yrði ekki endurnýjaður. Jafnframt greiði stefndi áfrýjanda hæfilegan málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 14. júní 1999.

Mál þetta, sem dómtekið var 21. apríl sl., er höfðað með stefnu birtri 19. júní 1998.

Stefnandi er Eskfirðingur hf., Strandgötu 9, Eskifirði, kt. 630885-0869.

Stefndu eru fjármálaráðherra og sjávarútvegsráðherra f.h. ríkissjóðs.

Dómkröfur stefnanda eru þessar:

I. Að viðurkenndur verði endurnýjunarréttur stefnanda vegna fiskiskipsins Eskfirðingur SU-9 (skipaskrárnúmer 252) sem fórst þann 14. júlí 1988.

II. Að staðfest verði með dómi ólögmæti eftirfarandi stjórnvaldsákvarðana sjávarútvegsráðherra og viðurkennd bótaskylda ríkissjóðs vegna þeirra:

a) Stefnanda meinað að leigja veiðiheimildir Eskfirðings SU-9 eftir veiðitímabilið 1988-1989.

b) Stefnanda sett þau skilyrði fyrir færslu veiðiheimilda Eskfirðings SU-9 yfir á Hörpu RE-342 að endurnýjunarréttur vegna Eskfirðings SU-9 félli niður.

c) Stefnanda ekki veitt heimild til flutnings veiðiheimilda frá Hörpu RE-342 yfir á Vöku SU-9 nema með samþykki veðhafa í Hörpu RE-342.

d) Stefnanda veittur aðeins 3 mánaða frestur til þess að ganga frá úreldingu á móti nýju skipi félagsins, Vöku SU-9.

Stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Dómkröfur stefndu eru þær að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hans hendi að mati réttarins.

Málsatvik.

Stefnandi lýsir málsatvikum svo, að þann 14. júlí 1988 hafi fiskiskipið Eskfirðingur SU-9, í eigu stefnanda sokkið. Veiðiheimildir Eskfirðings hafi numið samtals um 1738 þorskígildistonnum.

Í desember 1988 hafi stefnandi náð samningi um smíði nýs skips sem talinn hafi verið mjög hagstæður. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins dags. 19. desember 1988 hafi verið staðfest að aflaheimildir Eskfirðings SU-9 mundu færast yfir til hins nýja skips sem verið væri að smíða á Spáni. Hafi því allt kapp verið lagt á að halda rekstri félagsins í gangi þar til hið nýja skip kæmi. Fyrirsvarsmenn félagsins hafi reynt að leigja kvóta hins sokkna skips tímabundið en það ekki gengið, þar sem sjávarútvegsráðuneytið hafi ekki heimilað að veiðiheimildirnar yrðu nýttar af öðrum skipum tímabundið nema rétt fram í apríl 1989, þ.e.a.s., loðnukvóti fyrir vertíðina 1988-1989 sem búið hafi verið að úthluta áður en skipið sökk.

Ekki hafi verið um annað að ræða fyrir stefnanda en að festa kaup á skipi til bráðabirgða sem unnt væri að flytja á kvóta af Eskfirðingi. Um þessar mundir hafi verið mjög erfitt með kaup á hentugum skipum og vegna fyrrgreindrar afstöðu ráðuneytisins hafi stefnandi séð sig nauðugan til þess að festa kaup á skipinu Hörpu RE-342 með hálfum veiðiheimildum fyrir mjög hátt verð (135 milljónir).

Sjávarútvegsráðuneytið hafi heimilað flutning veiðiheimilda Eskfirðings yfir á Hörpu en aðeins gegn því að stefnandi félli frá úreldingarrétti á hinu sokkna skipi eða með öðrum orðum réttinum til þess að smíða og flytja inn nýtt skip í stað þess sem sökk. Á þetta skilyrði hafi stefnandi ekki fallist, þrátt fyrir að veiðiheimildirnar hefðu verið færðar.

Nýtt skip, Vaka SU-9, hafi komið til landsins 1. apríl 1991. Ekki hafi tekist hins vegar að selja skipið sem keypt hefði verið í millitíðinni né heldur að flytja kvótann sem færður hefði verið af Eskfirðingi á Vöku, enda hefði sú kvöð fylgt flutningi veiðiheimildanna á Hörpu að þær skyldu bundnar þeim veðböndum sem hvílt höfðu á Hörpu þegar það var keypt.

Í ofanálag hafi sjávarútvegsráðuneytið veitt stefnanda mjög skamman frest til þess að ganga frá flutningi veiðiheimilda frá Hörpu yfir á Vöku og úreldingu á móti því skipi eða aðeins þrjá mánuði.

Vegna þeirra fjárhagsörðugleika sem mál þetta leiddi af sér hafi orðið úr að stefnandi hafi fengið heimild til greiðslustöðvunar þann 27. ágúst 1991. Með því móti hafi fyrirsvarsmönnum stefnanda tekist að forða félaginu frá uppboðum og gjaldþrotaskiptum; lokasala hafi átt að fara fram á Hörpu daginn eftir að heimild til greiðslustöðvunar var veitt. Greiðslustöðvunartíminn hafi verið notaður til þess að selja skip og aflaheimildir; Harpa RE-342, Vaka SU-9 og fjórir smábátar sem félagið hafði aflað sér voru seld en salan hafi farið fram við þannig kringumstæður að eignasalan, samtals 690 milljónir króna, hafi verið langt undir sannvirði þess tíma.

Þann 17. desember 1992 hafi Sigurður Helgason hrl. sent bréf til sjávarútvegsráðherra. Hafi hann beint fjórum svohljóðandi fyrirspurnum til ráðherra:

1. Hvers vegna gaf ráðuneytið Eskfirðingi hf. aðeins þriggja mánaða umþóttunartíma til að ganga frá úreldingu skipa sinna í stað nýja skipsins, Vöku SU-9, á sama tíma og öðrum var gefinn lengri frestur til sams konar aðgerða?

2. Hvers vegna var Eskfirðingi hf. ekki heimilt að hagnýta kvóta hins sokkna skips, þar til nýs hafði verið aflað í þess stað?

3. Hvers vegna heimilaði ráðuneytið ekki flutning á þeim veiðiheimildum sem upphaflega tilheyrðu Eskfirðingi SU-9 yfir á Vöku SU-9 eða annað skip skilyrðislaust í stað þess að krefjast heimilda allra veðhafa í skipinu? Þeir eignuðust þar með ný veð í veiðiheimildum þeim sem komu af Eskfirðingi SU-9 en höfðu aldrei verið tengdar kaupum Eskfirðings hf á Hörpu RE. Hvers vegna og á hvaða forsendum var Eskfirðingi hf. hafnað um að hagnýta sér endurnýjunarrétt fyrir Eskfirðing SU-9, sem sökk í Héraðsflóa í júlí 1988?

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 14. janúar 1993 komi fram að ekki hafi borið samkvæmt lögum að úthluta skipi veiðiheimild væri það varanlega horfið úr rekstri. Við framkvæmd ákvæðisins væri hins vegar útgerðum þeirra skipa sem færust gefinn kostur á að ráðstafa veiðiheimildum skipsins í eitt ár eftir að það fórst. Hafi þetta verið gert til þess að gefa þeim aðilum sem misstu skip úr rekstri frest til þess að ákveða hvort þeir keyptu sér nýtt skip, sem þá fengi sömu veiðiheimildir og það skip sem fórst hafði haft eða sameinuðu veiðiheimildirnar veiðiheimildum annars skips. Veldi útgerð síðari kostinn hafi samþykki ráðuneytisins verið háð því skilyrði að endurnýjunarréttur vegna hins horfna skips félli niður. Enn fremur komi fram í svari ráðuneytisins að við framkvæmd laganna um stjórn fiskveiða hafi mótast sú starfsregla að veittur væri þriggja mánaða frestur til þess að taka skip af skipaskrá frá því að nýtt skip hefði fengið útgefið veiðileyfi. Að endingu bendi ráðuneytið á að samkvæmt bráðabirgðaákvæði V í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða sé óheimilt að framselja aflahlutdeild skips, án þess að skip hyrfi varanlega úr rekstri og væri afmáð úr skipaskrá, nema fyrir lægi samþykki þeirra aðila er samningsveð ættu í skipinu.

Stefnandi kvartaði við umboðsmann Alþingis vegna áðurnefndra stjórnvaldsákvarðana sjávarútvegsráðherra, með bréfi dagsettu 5. júní 1993. Tók umboðsmaður erindið ekki til umfjöllunar, þar sem of langur tími var liðinn frá umræddum stjórnvaldsákvörðunum.

Fyrirsvarsmaður stefnanda hafi átt við langvarandi heilsuleysi að stríða, m.a. vegna þeirra hremminga sem rekstur félagsins hafi lent í. Af þessum sökum og vegna erfiðleika í rekstri hafi hann ekki getað fylgt eftir réttindum sínum fyrr en nú; enda fyrirtækið komið úr þeim vanda sem við hafi verið að glíma.

Stefnandi hafi með bréfum sínum gert stefndu grein fyrir því að hann áskildi sér rétt til þess að krefja ríkissjóð um skaðabætur auk þess sem stefnda hafi verið gerð grein fyrir því að stefnandi sætti sig ekki við að missa úreldingarrétt sinn.

Stefndu hafi hvorki fyrr né síðar fallist á sjónarmið stefnanda og sé málshöfðun því nauðsynleg.

Málsástæður og lagarök.

Fyrri hluti kröfugerðar stefnanda (I) byggir á því að stefnda sjávarútvegsráðuneytinu hafi ekki verið heimilt að synja stefnanda um endurnýjunarrétt vegna Eskfirðings SU-9 né binda flutning aflaheimilda frá því skipi á Hörpu RE-342 því skilyrði að fallið yrði frá endurnýjunarréttinum vegna Eskfirðings. Rétturinn sé því enn til staðar.

Stefnandi fái ekki séð að það skilyrði stefnda sjávarútvegsráðuneytisins fyrir því að fluttar yrðu aflaheimildir frá hinu sokkna skipi yfir á Hörpu RE-342, að stefnandi félli frá svokölluðum úreldingarrétti vegna hins sokkna skips, eigi sér nokkra lagastoð. Sé á því byggt að skilyrðið um afsal stefnanda á úreldingarréttinum sé markleysa og að hann sé enn fyrir hendi, enda hafi stefnandi aldrei fallist á skilyrðið.

Tilvitnuð lagaákvæði í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 14. janúar 1993, 4. og 14. gr. l. nr. 3/1988, geti þess í engu að við sameiningu aflaheimilda á annað skip þurfi að falla frá endurnýjunarrétti þess skips sem veiðiheimildir voru færðar af.

Með endurnýjunarrétti sé átt við rétt útgerðaraðila til að smíða eða flytja inn fiskveiðiskip sambærilegt að rúmmetramagni í stað skips sem úrelt er.

Síðari hluti kröfugerðar stefnanda (II) byggir á því að stefndi sjávarútvegsráðherra hafi í fjórgang brotið rétt á stefnanda og valdið honum fjárhagstjóni en það hafi verið með eftirtöldum hætti:

1. Skilyrði um brottfall úreldingarréttar hafi verið ólögmætt.
2. Synjun um að nýta veiðiheimildir hins sokkna skips hafi verið óheimil.
3. Veðbinding kvótans hafi verið ólögmæt.
4. Of skammur tími hafi verið veittur til að ganga frá úreldingu vegna Vöku SU-9.

Um 1. tl. Sjónarmið varðandi 1. tl. séu reifuð með rökstuðningi með fyrri hluta kröfugerðarinnar.

Um 2. tl. sé það að segja að ekki verði séð að sú ákvörðun ráðuneytisins að meina stefnanda að hagnýta veiðiheimildir hins sokka skips þar til nýtt væri byggt styðjist við nokkrar lagaheimildir. Ekki virðist heldur hafa gilt sömu reglur um skip sem brunnu til grunna, ónýttust af ís eða voru ónýt af öðrum orsökum og að fullu bætt af tryggingafélögum. Geyma hefði mátt slík skip afskráð og ónýt árum saman við bryggju og nýta veiðiheimildirnar án takmarkana og halda jafnframt réttinum til að kaupa ný skip þeirra í stað. Sama hafi gilt um skip sem seld hafi verið úr landi. Fyrir þau hafi mátt kaupa inn ný skip og

færa veiðiheimildir hvert sem óskað var án þess að endurnýjunarréttur skertist. Sé hér um að ræða augljóst brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins.

Hvað nákvæmlega átt sé við með „horfið varanlega úr rekstri“ í áðurnefndri 3. gr. sé ekki fullkomlega ljóst. Virðist stefnanda með hliðsjón af eftirfarandi dæmum vera við það miðað af hálfu ráðuneytisins að skip sé sokkið en að skip sem hætt er fyrir fullt og allt að gera út vegna ýmiss annars altjóns, t.d. bruna eða brotsjós, sé ekki horfið varanlega úr rekstri.

Stefnandi nefnir til sögunnar skip í eigu Samherja á Akureyri; Þorsteinn EA-610 og Már EA-310. Togarinn Þorsteinn hafi orðið fyrir tjóni vorið 1988 er hann skemmdist af völdum hafíss fyrir Norðurlandi. Hafi togarinn skemmst svo mikið að ekki hafi þótt fært að gera við hann. Hann hafi legið við bryggju án haffæriskírteinis frá því í maí 1988 þar til í október 1992. Bátnum Má hafi verið lagt haustið 1988 og hann legið við bryggju til sama tíma og togarinn Þorsteinn, en í október 1992 hafi skipin bæði endanlega verið úrelt fyrir nýtt skip Baldvin Þorsteinsson EA-10. Þrátt fyrir að bæði skipin hafi verið dæmd ónýt af tryggingafélögum og ekki gerð út, hafi veiðiheimildir þeirra engu að síður verið fullnýttar í fimm ár eftir að skipin hafi í raun verið „varanlega horfin úr rekstri“.

Annað dæmi sé Sjóli HF-18 sem brunnið hafi árið 1985. Nýtt skip, Sjóli HF-1, hafi komið í stað þess sem brann síðla árs 1987 og fengið veiðiheimildir þess skips sem brann. Hafi heimildum verið úthlutað á hið brunna skip í millitíðinni.

Sú regla að útgerðaraðili hafi aðeins 12 mánaða frest til þess að ráðstafa veiðiheimildum eftir að skip ferst hafi ekki stuðst við nein lög, þó þessi verklagsregla hafi síðar verið staðfest.

Um 3. tl., þ.e.a.s. þá ákvörðun stefnda að heimila ekki flutning aflaheimilda Eskfirðings SU-9 yfir á Vöku SU-9 nema með samþykki veðhafa í Hörpu RE-342, segir stefndi í bréfi sínu frá 14. janúar 1993 að samkvæmt ákvæði V til bráðabirgða í 1. nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða væri óheimilt að framselja aflahlutdeild skips, án þess að skip hyrfi varanlega úr rekstri og væri afmáð úr skipaskrá, nema fyrir lægi samþykki þeirra aðila sem samningsveð hafi átt í skipinu. Þar sem stefnanda hafi ekki tekist að afla nægjanlegs samþykkis samningsveðhafa í Hörpu RE-342 hafi honum verið synjað um flutning aflahlutdeildar.

Stefnandi byggir á því að sú túlkun sem ráðuneytið beitti eigi ekki við í þessu tilviki. Umræddar veiðiheimildir hafi ekki verið veðsettar við kaup á Hörpu RE-342 né verið veðsettar vegna kaupanna. Veiðiheimildirnar hafi verið fluttar á skipið eftir að kaupin höfðu átt sér stað og veðhöfum í skipinu óviðkomandi.

Um 4. tl. eða hinn skamma umþóttunartíma sem stefnanda hafi verið gefinn til þess að úrelda skip á móti Vöku SU-9 bendir stefnandi á að engar reglur hafi gilt um þennan umþóttunartíma þegar stefndi hafi veitt þennan frest. Engu að síður hafi stefnanda verið skammtaður mun skemmri tími en ýmsir aðrir aðilar í svipaðri stöðu hafi fengið. Nefnir stefnandi tvö dæmi í þessu sambandi.

Fyrra dæmið sé Haukur GK-25, sem keyptur hafi verið til landsins og skráður á skipaskrá 20. mars 1991, en gamli Haukur hafi ekki verið afskráður fyrr en 24. september 1991 eða sex mánuðum síðar. Hafi hinn nýi Haukur verið á veiðum allan tímann.

Síðara dæmið sé Júlíus Geirmundsson ÍS, en hann hafi komið til landsins og hafið veiðar 10. nóvember 1989. Barði NK-120 sem úreltur hafi verið í hans stað hafi ekki farið af skipaskrá fyrr en 1. júní 1990 eða átta mánuðum síðar. Virðist ráðuneytið því hafa tekið geðþóttaákvarðanir um það hverjir frestir hafa verið veittir til úreldingar.

Sé á því byggt að með þessu hafi stefndi brotið a.m.k. tvær ólögfestar reglur stjórnsýsluréttarins, jafnræðisregluna og meðalhófsregluna, sem síðar hafi verið lögfestar í stjórnsýslulögum nr. 37/1993, sbr. 11. og 12. gr. laganna.

Í máli þessu sé einungis krafist viðurkenningar skaðabótaskyldu ríkissjóðs; krafa um að tilteknar ákvarðanir verði dæmdar ólögmætar og viðurkennt verði að þær skapi ríkissjóði bótaskyldu. Áður en unnt sé að setja fram kröfu um greiðslu tiltekinnar bótafjárhæðar, sé stefnanda nauðsyn að fá úr því skorið hverjar af ofangreindum stjórnvaldsákvörðunum sjávarútvegsráðuneytisins hafi ekki staðist lagareglur. Nær útilokað megi telja að leggja mat á tjón stefnanda, fyrr en fyrir liggi nákvæmlega hverjar þeirra hafi verið ólögmætar. Verði ólögmæti einhverra ákvarðananna og bótaskylda ríkissjóðs viðurkennd, muni stefnandi höfða sérstakt mál til greiðslu skaðabóta, þar sem kallaðir yrðu til dómkvaddir matsmenn, til að leggja mat á það tjón sem stefnandi hafi orðið fyrir.

Varðandi lagarök með kröfugerðinni er aðallega vísað til laga um fiskveiðistjórnun nr. 97/1985, nr. 3/1988, nr. 38/1990, ásamt síðari breytingum, og reglugerða sem settar eru með stoð í lögum þessum, m.a. nr. 113/1988, 465/1990, 367/1991 og 290/1992. Einnig er vísað til stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Krafa um málskostnað er byggð á 130. gr. 1. nr. 91/1991.

Byggt er á því af hálfu stefndu að stefndi, sjávarútvegsráðuneytið, hafi í einu og öllu farið að settum reglum og málefnalegum sjónarmiðum við meðferð málsins. Jafnframt hafi jafnræðis verið gætt.

Allar veiðar á botnfiski, rækju, humri, skelfiski, síld og loðnu í atvinnuskyni hafi í gildistíð laga nr. 3/1988 verið háðar sérstökum leyfum ráðuneytisins og hafi aðeins skip, sem fengu leyfi til botnfiskveiða á árinu 1985, átt kost á slíkum leyfum enda væru þau ekki horfin varanlega úr rekstri, sbr. 3.–4. gr. l. nr. 3/1988. Auk þess hafi þau skip, er komu í stað þeirra skipa sem veiðileyfi fengu á árinu 1985 átt kost á veiðileyfum. Þetta ákvæði hafi alltaf verið túlkað þannig að eingöngu væri heimilt að veita skipi, sem ekki hefði haft veiðileyfi á árinu 1985, slíkt leyfi að í stað þess hyrfi úr rekstri skip, sem veiðileyfi hefði fengið 1985. Þessi skilningur komi fram m.a. í 8. gr. rgl. nr. 113/1988 um veitingu veiðileyfa

til nýrra og nýkeyptra skipa. Í nefndu ákvæði felist einnig hvað teldist að hverfa varanlega úr rekstri, þ.e. að skip var tekið af skipaskrá hjá Siglingamálastofnun.

Um flutning aflaheimilda milli skipa hafi gilt 13. og 14. gr. laga nr. 3/1988. Ákvæði 13. gr. sé um flutning á árlega úthlutuðum veiðiheimildum eða aflamarki og hafi þar gilt rúmar reglur. Í 14. gr. sé hins vegar fjallað um flutning veiðileyfa milli skipa með varanlegum veiðiréttindum sem þeim fylgdu og skv. ákvæðinu hafi flutningur varanlegra veiðiheimilda aðeins verið heimill í tengslum við flutning veiðileyfis. Heimilt hafi verið skv. 14. gr. við endurnýjun fiskiskipa að úthluta nýju skipi í eigu sama aðila sams konar réttindum og skip það sem tekið var úr rekstri hafði haft. Þá hafi skv. 14. gr. verið heimilt með samþykki sjávarútvegsráðuneytisins að sameina aflamark skips, sem rekstri var varanlega hætt á, veiðiheimildum annars skips sem veiðileyfi hafði, enda félli niður veiðileyfi þess skips sem veiðiheimildirnar voru fluttar á. Þessi regla hafi miðað að því að fækka þeim skipum, sem stunduðu veiðar, með sameiningu veiðileyfa og veiðiréttinda.

Fyrsti liður dómkröfu stefnanda sé sá, að „viðurkenndur verði endurnýjunarréttur stefnanda vegna fiskiskipsins Eskfirðings SU-9 (skipaskrárnúmer 252) sem fórst 14. júlí 1988". Með endurnýjunarrétti eigi stefnandi við, skv. stefnu málsins, rétt útgerðaraðila til að smíða eða flytja inn fiskveiðiskip sambærilegt að rúmmetramagni í stað þess skips sem úrelt var.

Með bréfi hinn 19. maí 1989 hafi stefnandi óskað eftir því að allar veiðiheimildir Eskfirðings SU-9 flyttust yfir á Hörpu RE-342, en stefnandi hafi fest kaup á því skipi. Þetta hafi ráðuneytið samþykkt hinn 8. júní 1989, en bundið samþykkið því skilyrði að Eskfirðingur SU-9 yrði ekki endurnýjaður og þar með að veiðileyfið félli niður. Það hafi stefnandi samþykkt. Tæplega þremur vikum síðar eða hinn 27. júní 1989 hafi stjórn stefnanda tilkynnt að hún ætlaðist til að endurnýjunarrétturinn héldist áfram. Þessu hafi verið svarað af ráðuneytinu hinn 3. júlí 1989. Þar sé vísað til 14. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990, þar sem áskilið er samþykki ráðuneytisins fyrir sameiningu veiðiheimilda skips sem hætt er rekstri við veiðiheimildir annarra skipa. Sjávarútvegsráðuneytið hafi ávallt, þegar verið sé að sameina veiðiheimildir í tilvikum sem þessum, bundið sameininguna því skilyrði, að fallið væri frá endurnýjunarrétti og þar með veiðileyfi vegna þess skips sem tekið væri úr rekstri. Yrði ekki fallist á þetta skilyrði væri heimild til flutnings veiðiheimilda frá einu skipi til annars ekki samþykkt. Ljóst sé því að ráðuneytið hafi farið að ákvæðum laga um stjórn fiskveiða nr. 3/1988 sem og að sjónarmið ráðuneytisins hafi verið málefnaleg.

Hér er einnig byggt á því að stefnandi hafi samþykkt skilyrði ráðuneytisins. Með bréfi 3. júlí 1989 séu lagarök tilgreind enn frekar. Hinn 26. sept. 1989 hafi ráðuneytið tilkynnt, að það hafi sameinað aflaheimildir Eskfirðings SU-9 og

helming aflaheimildar Hörpu RE-342. Ekki hafi verið höfð uppi athugasemd við þessa sameiningu. Hinn 17. des. 1992 hafi stefnandi óskað eftir því að gerð væri grein fyrir því á hvaða forsendum honum hafi verið synjað um að hagnýta sér endurnýjunarrétt fyrir Eskfirðing SU-9. Því hafi verið svarað 14. janúar 1993. Engar frekari athugasemdir hafi verið hafðar uppi af hálfu stefnanda við ráðuneytið. Ljóst sé því að um verulegt tómlæti sé að ræða hjá stefnanda sem leiða eigi til sýknu stefndu.

Annar liður í dómkröfu stefnanda sé krafa um staðfestingu héraðsdóms á ólögmæti fjögurra stjórnvaldsákvarðana sjávarútvegsráðuneytisins.

Í fyrsta lagi sé dómkrafa stefnanda sú, að honum hafi verið „meinað að leigja veiðiheimildir Eskfirðings SU-9 eftir veiðitímabilið 1988-1989." Varðandi þennan kröfulið er vísað til þess sem að framan er rakið. Stefnandi hefði óskað eftir því að færa veiðiheimildir Eskfirðings SU-9 yfir á Hörpu RE-342. Ráðuneytið hafi orðið við ósk hans. Þar með hafi veiðileyfið og þar með endurnýjunarrétturinn fallið niður. Engin rök standi til þess að verða við kröfum stefnanda.

Í öðru lagi sé dómkrafa stefnanda sú, að honum hafi verið „sett þau skilyrði fyrir færslu veiðiheimilda Eskfirðings SU-9 yfir á Hörpu RE-342 að endurnýjunarréttur vegna Eskfirðings SU-9 félli niður". Slíkt skilyrði hafi verið ólögmætt.

Skv. 4. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990 komi þau skip ein til greina við veitingu veiðileyfa, sem leyfi höfðu fengið til botnfiskveiða 1985 og ekki hafi horfið varanlega úr rekstri. Einnig ný og nýkeypt skip sem komið hafi í stað skipa er leyfi hafi fengið 1985. Í raun hafi ekki borið að úthluta skipi veiðiheimildum væri það horfið varanlega úr rekstri. Hefði skip farist þá myndaðist sú regla að útgerðum slíkra skipa var gefinn árs frestur til að ráðstafa veiðiheimildum skipsins, þ.e. til ákvörðunar á því hvort aflað væri annars skips í stað þess er fórst eða hvort aflaheimildir skipsins sem fórst yrðu sameinaðar öðru skipi. Yrði slíkur kostur valinn var það háð samþykki ráðuneytisins og því skilyrði að endurnýjunarréttur horfna skipsins félli niður. Þessi ársfrestur hafi verið ívilnandi fyrir útgerðirnar og hafi nú verið lögfestur í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.

Um það hvenær skip hvarf varanlega úr rekstri, sbr. 4. gr. l. nr. 3/1988, hafi verið við það miðað, hvort báturinn væri á skrá hjá Siglingamálastofnun ríkisins. Vísað er á bug fullyrðingum stefnanda að jafnræðis hafi ekki verið gætt milli aðila. Stefnandi nefni sem dæmi Þorstein EA-610, Má EA-310 og Sjóla HF-18. Þorsteinn EA-610 hafi verið tekinn af skrá 28. okt. 1992. Enginn bátur með nafninu Már EA-310 finnist og Sjóli HF-18 hafi verið tekinn af skrá 12. ágúst 1994. Eskfirðingur SU-9 hafi aftur á móti verið tekinn af skrá 18. ágúst 1988.

Í þriðja lagi telji stefnandi það vera ólögmætt að honum hafi ekki verið „veitt

heimild til flutnings veiðiheimilda frá Hörpu RE-342 yfir á Vöku SU-9 nema með samþykki veðhafa Hörpu RE-342".

Það skilyrði, að samþykki þurfi frá öllum veðhöfum, ef flytja á aflaheimildir frá einu skipi til annars byggi á skýlausu ákvæði V til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða en þar segi: „Óheimilt er að framselja aflahlutdeild skips skv. 6. mgr. 11. gr. án þess að skip hverfi varanlega úr rekstri og sé afmáð af skipaskrá, nema fyrir liggi samþykki þeirra aðila sem samningsveð áttu í skipinu er lög þessi koma til framkvæmda." Lögin hafi komið til framkvæmda 1. janúar 1991. Á þeim tímapunkti hafi hvílt á skipinu veð og skipti ekki máli skv. ákvæðinu, hvort þau voru tilkomin eftir kaup á skipinu eða hvort þau voru yfirtekin með skipinu.

Í fjórða lagi telji stefnandi ólögmæta þá ákvörðun að honum hafi aðeins verið veittur „3 mánaða frestur til þess að ganga frá úreldingu á móti nýju skipi félagsins, Vöku SU-9". Stefnandi telji að öðrum fyrirtækjum hafi verið veittur mun lengri frestur og stefnandi hafi brotið jafnræðisregluna og meðalhófsregluna.

Þegar Vaka SU-9 fékk veiðileyfi hinn 11. apríl 1991 var í gildi reglugerð nr. 113/1988 um veitingu veiðileyfa til nýrra eða nýkeyptra skipa. Skv. 8. gr. reglugerðarinnar hafi aðeins verið heimilt að veita nýju skipi veiðileyfi ef eldra hafði verið tekið af skipaskrá og því ekki gefinn neinn frestur til þess. Þrátt fyrir það hafi Eskfirðingi hf. verið veittur frestur í rúma þrjá mánuði til að taka Hörpu RE-342 af skrá eftir að Vaka SU-9 fékk veiðileyfi. Varðandi þau dæmi sem tilgreind séu af stefnanda um að aðrir hafi fengið lengri fresti þá er því vísað á bug.

Þá sé á því byggt af hálfu stefndu að aðgerðarleysi og tómlæti stefnanda eigi að leiða til sýknu. Mál þetta sé tilkomið af því að skip stefnanda, m/s Eskfirðingur SU-9, ferst hinn 14. júlí 1988. Á því ári hafi verið hafist handa við að finna leiðir til að færa aflaheimildir yfir á ný skip og meðal annars ráðist í að byggja nýtt skip á Spáni. Það skip hafi komið til landsins 1. apríl 1991. Í desember 1992 hafi þáverandi lögmaður stefnanda ritað sjávarútvegsráðuneytinu bréf og óskað eftir að gerð yrði grein fyrir fjórum atriðum er snertu samskipti stefnanda og ráðuneytisins. Þessi atriði séu hluti dómkrafna í málinu. Hinn 14. janúar 1993 hafi ráðuneytið svarað athugasemdum stefnanda. Engar athugasemdir varðandi svar ráðuneytis hafi borist frá stefnanda. Tæplega einu og hálfu ári síðar, eða 5. júní 1993, hafi stefnandi borið fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis vegna þessara fjögurra atriða. Umboðsmaður hafi vísað málinu frá þar sem meira en tvö ár hafi verið liðin frá því atvik málsins hafi átt sér stað eða á árinu 1991. Næst hafi það gerst, að stefna var þingfest hjá Héraðsdómi Reykjavíkur 10 árum eftir að Eskfirðingur SU-9 ferst. Í ljósi tómlætis stefnanda beri að sýkna stefndu.

Niðurstaða.

Forsvarsmaður stefnanda, Aðalsteinn Valdimarsson, og forsvarsmaður Keflavíkur hf. rituðu sjávarútvegsráðuneytinu bréf dagsett 19. maí 1989 þar sem óskað var eftir staðfestu svari ráðuneytisins um skiptingu kvóta loðnuskipsins m/b Hörpu RE-342 er stefnandi hafði keypt, þannig að helmingur kvóta m/b Hörpu færðist yfir á Keflvíking KE-100 og hinn helmingurinn fylgdi m/b Hörpu sem einnig fengi allan aflakvóta (veiðiheimildir) m/b Eskfirðings SU-9.

Með bréfi ráðuneytisins dagsettu 8. júní 1989 féllst ráðuneytið á flutning þennan á aflakvóta og segir í bréfinu að kvótatilfærslur þessar séu bundnar því skilyrði að m.b. Eskfirðingur SU-9 verði ekki endurnýjaður. Á bréf þetta er ritað: „Samþykkur ofanrituðu: ESKFIRÐINGUR HF ... " og er nafnritun forsvarsmanns stefnanda, Aðalsteins Valdimarssonar, undir áritun þessari.

Með bréfi 26. september 1989 segir að ráðuneytið hafi sameinað aflaheimildir m/s Eskfirðings SU 9 ... aflaheimildum m/s Hörpu RE 342.

Sameining þessi á aflamarki hafði stoð í 2. málslið 1. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990 en þar segir að heimilt sé með samþykki ráðuneytisins að sameina aflamark skips, sem hætt er rekstri á, aflamarki annarra skipa. Skv. 8. gr. reglugerðar nr. 113/1988 um veitingu veiðileyfa til nýrra og nýkeyptra fiskiskipa var aðeins heimilt að veita nýju eða nýkeyptu skipi veiðiheimildir skv. 1. gr. í stað skips er hvarf úr rekstri, ef því skilyrði var fullnægt að hið eldra skip hafi endanlega verið strikað út af skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins eftir 1. janúar 1985.

Eins og að framan greinir var það að beiðni forsvarsmanna stefnanda að aflakvóti Eskfirðings SU 9 var fluttur yfir á Hörpu RE 342 en sá flutningur var því aðeins heimill að fallið var frá endurnýjunarrétti.

Fallist er á það með stefndu að við framkvæmd þessa hafi sjávarútvegsráðuneytið farið að ákvæðum laga nr. 3/1988 og byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Telur dómurinn að það skilyrði að endurnýjunarréttur vegna Eskfirðings SU félli niður hafi verið í samræmi við framangreind ákvæði og tilgang laga nr. 3/1988. Af því leiðir að endurnýjunarréttur vegna Eskfirðings SU féll niður er veiðiheimildir voru fluttar yfir á Hörpu RE 342. Verður því kröfu stefnanda um viðurkenningu á endurnýjunarrétti vegna Eskfirðings SU 9 hafnað.

Stefnandi krefst þess að staðfest verði að tilteknar stjórnvaldsákvarðanir sjávarútvegsráðuneytisins hafi verið ólögmætar og að bótaskylda ríkissjóðs vegna þeirra verði viðurkennd.

1) Um það að stefnanda hafi verið meinað að leigja veiðiheimildir Eskfirðings SU eftir veiðitímabilið 1988-1989 er það að segja, að eins og að framan greinir voru veiðiheimildir Eskfirðings SU fluttar á Hörpu RE að beiðni stefnanda, sbr. bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 26. september 1989. Þá kemur fram hér að framan að dómurinn telur að það skilyrði að fallið væri frá endurnýjun-

arrétti vegna Eskfirðings SU hafi verið lögmætt. Eftir þessa ráðstöfun veiðiheimildanna af Eskfirðingi SU féll niður veiðileyfi það sem hafði fylgt Eskfirðingi og veiðiheimildir því tengdar og varð þeim ekki ráðstafað frekar og er þessari kröfu stefnanda hafnað.

2) Stefnandi heldur því fram að sú ákvörðun ráðuneytisins að meina honum að hagnýta veiðiheimildir hins sokkna skips hafi ekki átt sér lagastoð og því sé þess krafist að staðfest verði með dómi að synjun um notkun veiðiheimilda Eskfirðings hafi verið óheimil. Virðist hér byggt á því sem staðreynd í málinu að sjávarútvegsráðuneytið hafi ekki heimilað að veiðiheimildir yrðu nýttar af öðrum skipum tímabundið umfram það sem úthlutað hafði verið vegna fiskveiðiársins 1988-89. Þá er því haldið fram að í nokkrum tilvikum hafi skip verið afskráð en veiðiheimildir þeirra nýttar.

Samkvæmt ákvæðum 4. gr. laga nr. 3/1988 skyldu þau skip ein koma til greina við veitingu veiðileyfa samkvæmt 3. gr. laganna sem fengið höfðu leyfi til botnfiskveiða á árinu 1985 og ekki höfðu horfið varanlega úr rekstri, einnig ný og nýkeypt sambærileg skip sem komu í stað skipa sem leyfi fengu 1985. Fram kemur í málinu að Eskfirðingur SU var afmáð úr skipaskrá 18. ágúst 1988 og við það var miðað að skip væri talið horfið varanlega úr rekstri, sbr. 4. gr. l. nr. 3/1988, er það var afmáð úr skipaskrá. Ljóst er að svo stóð á um Eskfirðing SU og þykir ekki sýnt fram á að jafnræðisregla hafi verið brotin gagnvart stefnanda í tilvikum þeim sem hann greinir í málatilbúnaði sínum.

3) Stefnandi heldur því fram að ólögmætt hafi verið að áskilja samþykki veðhafa Hörpu RE fyrir flutningi veiðiheimilda frá því skipi til Vöku SU 9. Samkvæmt ákvæði V til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var óheimilt að framselja aflahlutdeild skips ... nema fyrir lægi samþykki þeirra aðila er samningsveð áttu í skipinu er lögin komu til framkvæmda. Lög nr. 38/1990 komu til framkvæmda 1. janúar 1991. Ákvæði þetta er fortakslaust og skilyrði þess að aflahlutdeild Hörpu yrði færð yfir á Vöku var ekki uppfyllt að þessu leyti og verður stefnda ekki um það kennt. Er þessi kröfuliður því ekki tekinn til greina.

4) Samkvæmt reglugerð nr. 113/1988 sem í gildi var er Vaka SU fékk veiðileyfi 11. apríl 1991, var aðeins heimilt að veita nýju skipi veiðileyfi ef eldra hafði verið tekið af skipaskrá og frests ekki getið. Sú ákvörðun að veita stefnanda þriggja mánaða frest til úreldingar á móti Vöku var ívilnandi og stefnandi hefur ekki sýnt fram á að honum hafi borið lengri frestur en hann fékk og er þessum kröfulið hans hafnað.

Stefnandi hefur ekki sýnt fram á það hér að stefndu séu ábyrgir fyrir tjóni sem hann kann að hafa orðið fyrir í rekstri sínum með því að brjóta reglur stjórnsýsluréttarins gagnvart honum við meðferð erinda stefnanda í sjávarútvegsráðuneytinu eða með öðrum hætti.

Samkvæmt ofansögðu er öllum kröfum stefnanda hafnað og verða stefndu sýknaðir af öllum kröfum hans og eftir úrslitum málsins verður stefnanda gert að greiða stefnda 120.000 krónur í málskostnað.

Allan V. Magnússon héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu sýknir af öllum kröfum stefnanda, Eskfirðings hf.

Stefnandi greiði stefnda 120.000 krónur í málskostnað.