

Fimmtudaginn 16. janúar 1997.

Nr. 317/1995.

Íslenska ríkið

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.,

Einar K. Hallvarðsson hdl.)

gegn

Þb. Viktors Rúnars Þórðarsonar

(Jón Oddsson hrl.,

Björgvin Jónsson hdl.)

og gagnsök

Stjórnsýsla. Veiðiheimildir. Lagasetning. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 22. september 1995. Hann krefst aðallega sýknu af öllum kröfum gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara er þess krafist, að dæmd fjárhæð verði lækkuð og málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti í því tilviki látinn falla niður.

Málinu var gagnáfrýjað með stefnu 3. október 1995. Gagnáfrýjandi krefst þess, að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða sér skaðabætur, að fjárhæð 5.855.310 krónur, auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 10. október 1991 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt. Þeirra á meðal er bréf sjávarútvegsráðuneytisins 18. febrúar 1991 til Háeyrar hf. vegna Marteins, KE-200, þar sem bátnum er úthlutað meðaltalsaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki með vísun til 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Í bréfinu segir jafnframt, að samkvæmt lögnum sé „óheimilt að úthluta nýjum bátum stærri en 6 brúttótonnum veiðileyfi með banddögum“.

I.

Atvikum málsins er lýst í héraðsdómi. Lög nr. 38/1990 voru samþykkt á Alþingi 15. maí 1990 og birt í Stjórnartíðindum 18. sama mánaðar. Samkvæmt 23. gr. laganna öðluðust þau þegar gildi og skyldu koma til framkvæmda 1. janúar 1991. Samkvæmt nýjum upp-

lýsingum Siglingastofnunar Íslands var haffærisskírteini vegna Marteins, KE-200, til heimsiglingar frá Noregi gefið út 12. ágúst 1990, og var báturinn skráður á skipaskrá 18. sama mánaðar. Eins og fram kemur í héraðsdómi, var brúttótonnataka hans sögð vera 13,20 í mælibréfi Siglingamálastofnunar ríkisins 12. ágúst 1990, en 9,45 í mælibréfi sömu stofnunar 19. febrúar 1991. Í báðum mælibréfunum var rúmlestatala brúttó talin vera 5,99.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis 26. apríl 1991 kemur fram, að teknar hafi verið upp nýjar alþjóðareglur um mælingar á skipum, sem eigi að vera betri mælikvarði á raunverulega stærð skipa en eldri reglur hafi verið. Ný skip séu mæld samkvæmt nýju mælingareglunum, og nefnist mælieiningin samkvæmt þeim brúttótonn. Í 6. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 beiti löggjafinn við mat á stærð og afkastagetu báta þeirri einu stærðarmælingu, sem til sé um eldri hluta flotans, brúttórúmlestum, en um nýja báta sé beitt gildandi mælireglum, sem betur séu taldar gefa til kynna raunverulega stærð þeirra og afkastagetu.

II.

Lög nr. 38/1990 leystu af hólmi lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988 – 1990, en þeim var fyrir fram markaður ákveðinn gildistími. Í frumvarpi til hinna fyrrgreindu laga kom fram, að ein af meginbreytingunum væri sú að taka upp eitt samræmt aflamarkskerfi, afnema sóknarmark og fækka sérreglum um veiðar smábáta. Áhersla var lögð á strangar reglur um endurnýjun fiskiskipaflotans og skorður við fjölgun fiskiskipa.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 38/1990 má enginn stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi, og skulu þau gefin út til árs í senn. Í 5. gr. laganna segir, að við veitingu leyfa komi til greina þau skip ein, sem veiðileyfi fengu samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri. Þá tekur 5. gr. einnig til eldri báta undir 6 brúttórúmlestum að uppfylltum ákveðnum skilmálum og nýrra báta undir sama stærðarmarki, „enda hafi smíði þeirra hafist fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma“.

Ekki er ágreiningur í málinu um það, að útgerð Marteins, KE-200, hafi átt kost á veiðileyfi fyrir bátinn á grundvelli þessa síðastgreinda ákvæðis.

III.

Í ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 voru settar reglur um úthlutun aflahlutdeildar til veiða á botnfiski fyrir báta minni en 10 brúttórúmllestir. Í 3. og 4. mgr. voru ákvæði um áhrif veiðireynslu á aflahlutdeild. Í 5. mgr. var kveðið á um það, að aflahlutdeild báta, sem veiðileyfi fengju í fyrsta sinn eftir 31. desember 1989, án þess að sambærilegir bátar hefðu horfið varanlega úr rekstri í þeirra stað, skyldi miðast við meðalaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki. Um aflahlutdeild þessara báta giltu sömu reglur og um aflahlutdeild annarra skipa að öðru leyti en því, að ekki var heimilt að framselja hana fyrir en að liðnum fimm árum frá gildistöku laganna, enda hefði þeim verið haldið til veiða allt tímabilið. Þetta ákvæði kom inn í frumvarpið við 2. umræðu í efri deild, en þar var það lagt fram.

Fyrsti málsliður 6. mgr. ákvæðisins hljóðaði þannig: „Prátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar“.

Í héraðsdómi er gerð grein fyrir efni og aðdraganda þessa málsliðar á Alþingi og álitsgerð umboðsmanns Alþingis um það, hvernig til tókst, er skammstöfunin „brl.“ kom í stað orðsins „brúttótonnum“ eftir 2. umræðu í efri deild.

IV.

Frumvarp til laga nr. 38/1990 með framangreindu orðalagi 6. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða um brúttótonn sætti ekki þremur umræðum í hvorri deild Alþingis, en tillaga um breytingu fyrsta málsliðar 6. mgr. kom ekki fram á þinginu. Er því fallist á þá niðurstöðu hins áfrýjaða dóms, að ákvæðið um brúttótonn hafi ekki orðið til á stjórnskipulegan hátt. Ákvæði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni á sér þá ekki lagastoð að efni til. Hins vegar verður þeirri málsástæðu gagnáfrýjanda ekki samsinnt, að eðli máls og rýmkandi lögskýring eigi að leiða til þess, að viðmiðunin brúttórúmllestir verði notuð í stað brúttótonna. Það er ljóst af skýrum tilgangi laganna um takmörkun nýrra skipa og veiða smábáta og orðalagi frumvarpsins, eins og það var fyrst lagt fyrir Alþingi, að

greinarmunur er gerður á smábátum í þessu efni miðað við skráningu þeirra á skipaskrá 31. desember 1989. Þegar orðið brúttótonn í 6. mgr. er fallið brott, fæst ekki merking í ákvæði hennar um báta, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þennan tíma. Í lögnum er þá ekki öðrum ákvæðum til að dreifa um veiðileyfi til þessara báta en 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins um úthlutun aflahlutdeildar. Synjun sjávarútvegsráðuneytisins á veitingu leyfis til útgerðar Marteins, KE-200, til veiða með línu og handfærum fór því að gildandi lögum. Þess er jafnframt að gæta, að útgerðin hefði ekki heldur átt rétt til leyfis af þessu tagi, ef ekki hefði verið hreyft við orðinu brúttótonnum við meðferð þingskjala á skrifstofu Alþingis. Enn er það svo, að leyfið hefði ekki átt að veita, þótt fyrsti málsliður 6. mgr. bráðabirgðaákvæðisins hefði orðið til á stjórnskipulegan hátt með orðinu brúttórúmlestir í stað orðsins brúttótonn, þar sem báturinn var ekki skráður á skipaskrá fyrir gildistöku laga nr. 38/1990, sem var 18. maí 1990.

Samkvæmt framansögðu ber að sýkna aðaláfrýjanda af öllum kröfum gagnáfrýjanda. Með hliðsjón af tilurð laga nr. 38/1990 þykir rétt, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

D ó m s o r ð :

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum gagnáfrýjanda, protabús Viktors Rúnars Þórðarsonar.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Þegar frumvarp til laga nr. 38/1990 var í undirbúningi, höfðu reglur um mælingu skipa eftir brúttótonnum verið í gildi um nokkurt skeið. Mælingu eftir brúttórúmlestum var þó einnig haldið áfram fyrst um sinn, eins og heimilt var samkvæmt 2. gr. laga nr. 50/1970 um skipamælingar, sbr. 1. gr. laga nr. 34/1984. Í fyrri lögum um stjórn fiskveiða var einvörðungu stuðst við þá mælieiningu um stærðarmörk veiðiskipa. Hefur aðaláfrýjandi ekki sýnt fram á, að eigandi Marteins, KE-200, hafi mátt vænta brýnna breytinga í því efni, þegar hann lagði drög að smíði á bátnum. Í frumvarpinu var þessi viðmiðun og enn notuð og flokkun veiðiskipa eftir stærð haldið í óbreyttu horfi. Var hvergi skírskotað til brúttótonna nema í

þeim texta, sem hér er um deilt. Sú skírskotun var felld brott í meðförum Alþingis og brúttórúmllestir settar í staðinn, og telur aðaláfrýjandi þetta hafa gerst fyrir misskilning. Má þá vafalítið rekja það til þess, að skírskotunin naut ekki stuðnings í öðrum texta frumvarpsins, auk þess sem skýring á þýðingu hennar var ekki gefin í athugasemdom.

Ég er samþykktur því áliti annarra dómenda, að ákvæðið um brúttótonn í fyrsta málslið 6. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 hafi ekki orðið til á stjórnskipulegan hátt og að samsvarandi ákvæði í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 465/1990 eigi sér þá ekki lagastoð. Um áhrif þessa er ég þó á öðru máli. Fyrir liggur, að Marteinn, KE-200, var talinn meðal þeirra nýju báta undir 6 brúttórúmllestum, er áttu kost á veiðileyfi samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna, en smíði hans var hafin fyrir gildistöku þeirra og haffærisskírteini gefið út innan þriggja mánaða frá því tímamarki. Jafnframt mátti ráða af lögunum, að þessir bátar skyldu meðhöndlaðir með hliðstæðum hætti við eldri báta að öðru jöfnu, að því er varðaði inntak veiðiheimilda. Er það í samræmi við aðdraganda og markmið laganna, að þetta ráði hér úrslitum, enda byggja þau í meginatriðum á jafnstöðu milli veiðiskipa.

Aðstaðan er sú, að í 3.–5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða var því lýst, hvernig hin nýja aflahlutdeild smábáta yrði reiknuð, og skyldi þar byggt á veiðireynslu eftir því sem unnt væri. Síðastnefnda málsgreinin átti við um báta, sem voru án veiðireynslu, og skyldi aflahlutdeild þeirra miðast við meðalhlutdeild báta í sama stærðarflokki eftir nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. þar 8. mgr. ákvæðisins. Sýnir þetta meðal annars, að gæta átti hæfilegs jafnaðar gagnvart þessum veiðiskipum.

Í fyrsta málslið 6. mgr. var síðan tekið fram, að útgerðum báta undir 6 brúttórúmllestum skyldi gefinn kostur á því næstu þrjú árin að velja leyfi til veiða á línu og handfæri með dagatakmrörkunum í stað aflahlutdeildar. Verður að skilja fyrir málin svo, að þetta val hafi náð til allra báta, sem annars ættu aflahlutdeild eftir reglum 3.–5. mgr., er skoða beri sem eina heild. Voru í fyrsta lagi nefndir til bátar, sem skráðir væru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og í öðru lagi þeir, sem skráðir væru eftir þau áramót, en fyrir gildistöku laganna, sem varð 18. maí 1990. Þetta síðastgreinda tímamark er ekki unnt að taka bókstaflega, þegar lítið er til 1. mgr. 5. gr. laganna

sjálfra, heldur verður að ætla, að fyrrgreind tímamörk í niðurlagi hennar hafi einnig átt að ráða hér samræmis vegna. Hefur aðaláfrýjandi ekki sýnt fram á, að rök standi til annars.

Álitaefni er þannig það eitt, hvernig fara átti um báta skráða eftir 31. desember 1989, þegar stærðarmörkin, sem um þá voru tilgreind, urðu að teljast án stjórnskipulegs gildis. Þegar litið er til þeirrar meginstefnu laganna að gæta jafnaðar milli veiðiskipa og þess jafnaðar, sem gætt var í ákvæðunum um aflahlutdeild smábáta, ásamt mikilvægi þeirra hagsmuna, sem tengdir voru svonefndum krókaleyfum, verður að skýra lögin á þann veg, að þessir bátar hafi átt að sæta sama kosti og hinir, sem skráðir voru fyrir áramótin. Þann greinarmun, sem aðaláfrýjandi telur hafa fylgt ákvæðinu um brúttótonn, verður að meta sem afbrigði frá meginefni laganna, og í honum fólst mismunur, sem ekki er unnt að réttlæta, úr því að ákvæðið hlaut ekki gildi.

Samkvæmt þessu verður að líta svo á, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið óheimilt að synja eiganda Marteins, KE-200, um hið umdeilda veiðileyfi. Er þá einnig óhjákvæmilegt að fallast á það með dómendum í héraði, að aðaláfrýjandi beri skaðabótaskyldu vegna þeirrar mismununar, sem synjunin olli í raun. Ég tel bætur til gagn-áfrýjanda eiga að vera nokkru lægri en á var kveðið í héraðsdómi, en ekki eru efni til að gera þeim nánari skil. Auk þeirra beri honum hæfilegur málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 27. júní 1995.

Mál þetta, sem dómtekið var 22. þ. m., er höfðað með stefnu, birtri 28. júní sl.

Stefnandi var Viktor Rúnar Þórðarson útgerðarmaður, kt. 230356-2979, Háeyri, Bergi, Keflavík. Hinn 16. júní 1994 var bú stefnanda tekið til gjaldþrotaskipta, og hefur þrotabúið tekið við rekstri málsins.

Stefndu eru sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra, báðir fyrir hönd íslenska ríkisins.

Dómkröfur stefnanda.

Þær eru, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda skaðabætur að fjárhæð 5.855.310 kr., auk [dráttarvaxta og málskostnaðar].

Dómkröfur stefnda.

Þær eru aðallega, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og sér tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Til vara er þess krafist, að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í því tilviki látinn niður falla.

Málavextir.

Stefnandi var eigandi fiskibátsins Marteins, KE 200, skipaskrárnúmer 2087. Bátinn keypti stefnandi frá Noregi 1990, og kom báturinn til landsins haustið 1990.

Lögð hafa verið fram tvenns konar mælibréf vegna skipsins, þ. e. íslenskt mælibréf, út gefið af Siglingamálastofnun ríkisins 12. ágúst 1990, þar er brúttótonnataka skipsins sögð 13,20 og nettótonnataka 3,96, og svo íslenskt mælibréf og skrásetningarskírteini, út gefið af Siglingamálastofnun ríkisins 19. febrúar 1991, þar er brúttótonnataka skipsins sögð 9,45, nettótonnataka 2,83 og rúmlestataka brúttó og nettó 5,99. Mælieiningin brúttótonn er samkvæmt nýjum alþjóðareglum um mælingu skipa, sem eiga að vera betri mælikvarði á raunverulega stærð skipa.

Eldri skip höfðu árið 1991 fæst verið mæld samkvæmt nýju reglunum, og voru því einungis til upplýsingar um stærð þeirra miðað við eldri mælieininguna, brúttórúmmestir. Samkvæmt fram lögðu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 26. apríl 1991, var stefnt að því að ljúka uppmælingu eldri skipa fyrir árslok 1993. Í sama bréfi er tekið fram, að í 6. mgr. bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 38/1990 beiti löggjafinn því við mat á stærð og afkastagetu báta þeirri einu stærðarmælingu, sem til sé um eldri hluta flotans, en við nýja báta sé beitt gildandi mælireglum, sem betur séu taldar lýsa raunverulegri stærð þeirra og afkastagetu.

Stefnandi sótti um til sjávarútvegsráðuneytisins að fá leyfi til að gera fiskibátinn út á línu- og handfæraveiðar með dagatakamörkunum (króka-leyfi) samkvæmt ákvæðum laga nr. 3/1988 og 38/1990. Því var hafnað, og með bréfi ráðuneytisins, dags. 19. febrúar 1991, var bátnum úthlutað meðaltalsaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki, sbr. 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990. Stefnandi taldi synjun ráðuneytisins ekki hafa lagastoð og leitaði til umboðsmanns Alþingis 5. mars 1991.

Í fram lagðri álitserð umboðsmanns Alþingis frá 29. ágúst 1991 um efni og aðdraganda ákvæðis 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 segir m. a.:

„Pegar frumvarp til laga um stjórnun fiskveiða var lagt fram í efri deild Alþingis sem 352. mál, sbr. þingskjal nr. 609, hljóðaði 1. málsliður 5. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu svo:

Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og

1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar.“

Var stuðst við frumvarpstexta þennan við 1. og 2. umræðu um málið í efri deild Alþingis, en að lokinni 2. umræðu í þeirri deild var frumvarpið prentað að nýju með þeim breytingum, sem hlotið höfðu samþykki þingdeildarinnar. Hlaut hið nýja þingskjal númerið 1184, og sagði þar í 1. málslíð 6. mgr. ákvæðis til bráðabirgða:

„Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar.“

Þarna var því skammstöfunin „brl.“ komin í stað orðsins „brúttótonnum“, og er svo einnig í þingskjali nr. 609, eins og það er tekið upp í skjalapart Alþingistíðinda 1989–1990, bls. 2539. Við þriðju umræðu og afgreiðslu málsins í efri deild Alþingis lá þingskjal nr. 1184 fyrir þingmönnum, og var frumvarpið afgreitt til neðri deildar samkvæmt því með þeim breytingartillögum, sem samþykktar voru við 3. umræðu um málið.

Að lokinni 3. umræðu og atkvæðagreiðslu í efri deild Alþingis um frumvarpið var það enn prentað sem nýtt þingskjal nr. 1200. Þar var ákvæði 1. málslíðar II. ákvæðis til bráðabirgða orðað með sama hætti og í þingskjali nr. 1184, en það orðalag var rakið hér að framan. Á fundi neðri deildar Alþings 5. maí 1990 voru að lokinni 2. umræðu greidd atkvæði um frumvarp til laga um stjórnun fiskveiða. Við þá atkvæðagreiðslu lá fyrir þingskjal nr. 1200, og voru ákvæði til bráðabirgða I–VI borin upp sameiginlega og samþykkt með 21 atkvæði gegn 4 atkvæðum (Alþt. 1989–1990, dlk. 7546 og 7566). Síðar þennan sama dag var frumvarpið tekið til þriðju umræðu í neðri deild Alþingis, og þá liggur það fyrir á þingskjali nr. 1200 og er afgreitt sem lög frá Alþingi sem þingskjal nr. 1316, sem er samhljóða þingskjali nr. 1200.

Í þeim frumvarpstexta, sem þannig hlaut endanlega afgreiðslu beggja deilda Alþingis, var skammstöfunin „brl.“ notuð í stað orðsins „brúttótonnum“ í 1. málslíð 5. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða, sem notað hafði verið í frumvarpi til laganna, þegar það var upphaflega lagt fram, eins og lýst hefur verið hér að framan. Ekki kemur fram í þingskjölum eða umræðum, að þessi breyting hafi átt rót sína að rekja til breytingartillögu, sem hafi hlotið samþykki þingsins. Samkvæmt skýringum, sem ég hef fengið frá skrifstofu Alþingis, mun framangreind breyting á orðalagi hafa orðið, þegar frumvarpstextinn var búinn til prentunar í skjalaparti Alþingistíðinda. Starfsmönnum þingsins og formanni sjávarútvegsnefndar efri deildar Alþingis mun hafa verið kunnugt um þetta, áður en frumvarpið hlaut endanlega af-

greiðslu Alþingis, en ekki var hins vegar talin ástæða til að laga þetta með formlegum hætti eða vekja athygli þingmanna á þessu úr ræðustól. Í nýút-komnu aðalefnisyfirliti Alþingistíðinda fyrir 112. löggjafarþing 1989–1990 er hins vegar á bls. 362 birt leiðrétting af þessu tilefni, þar sem segir, að í hinni prentuðu útgáfu af þingskjali nr. 609 á bls. 2539, 23. línu að neðan, skuli orðið „brúttótonnum“ koma í staðinn fyrir „brl.“. Í hinum prentuðu útgáfum af þingskjölum nr. 1184 og 1200, sem tekin eru upp í skjalapart Alþingistíðinda 1989–1990, hefur orðið „brúttótonnum“ komið í stað „brl.“ í umræddum tilvikum. Er að þessu leytnu misræmi milli hinna prentuðu eintaka af þingskjölunum, sem lögd voru fram á Alþingi, og skjalanna eins og þau eru prentuð í Alþingistíðindum.

Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan um 1. málslið 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, tel ég, að vafi sé, hvort dómstólar féllust á, að orðalag ákvæðisins um brúttótonn hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt, og þar með, hvort það hafi lagagildi. Ég vek í þessu sambandi athygli á dómi Hæstaréttar, sem birtur er í dómasafni réttarins 1950, bls. 175. Af þessu tilefni tel ég rétt að kynna ráðuneyti yðar framangreint sjónarmið og beini því til ráðuneytisins, að það taki til athugunar, hvort rétt sé að taka til endurskoðunar þær ákvarðanir, sem það hefur tekið á grundvelli 1. málsliðar 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 í þeim málum, er hafa orðið tilefni kvartana frá ofangreindum aðilum.“

Í framhaldi af álitserð umboðsmanns Alþingis var stefnanda veitt leyfi til veiða með línu og handfærum tímabilið 1. september 1991–31. ágúst 1992. Leyfið er dagsett 12. ágúst 1991.

Hinn 15. febrúar 1993 voru þeir Alexander Eðvardsson, löggiltur endurskoðandi, og Friðrik J. Arngrímsson hdl. dómkvaddir sem matsmenn til þess að skoða og meta fjárhagstjón stefnanda vegna ætlaðra ólögmættra skertra aflaheimilda. Tekið skyldi tillit til aðstæðna matsbeiðanda og matið sundurliðað sem mest, einnig að því er varðaði tímasetningu. Í matsgerð skyldu koma fram „brúttó“-tekjur matsbeiðanda af umræddri útgerð, hefði hann fengið veiðileyfi í samræmi við kröfur sínar, að frádregnum kostnaði vegna þeirrar útgerðar. Hinn 20. janúar 1994 skiluðu hinir dómkvöddu matsmenn matsgjörð, og var niðurstaða þeirra, að áætlaðar tekjur stefnanda að frádregnum beinum kostnaði vegna útgerðarinnar næmu 5.824.922 krónum.

Í matsgjörðinni kemur fram, að stuðst hafi verið m. a. við upplýsingar frá Tilkynningaskyldu íslenskra skipa, Fiskifélagi Íslands og hafnarvogum á Vestfjörðum um úthaldsdaga og afla báta, sem reru frá sömu verstöðvum og matsbeiðandi ætlaði að róa frá á því tímabili, sem matið nær til. Miðað hafi verið við þá forsendu, að róið hefði verið með línu frá Sandgerði á tímabilunum 1. 2.–31. 5. 1991 og 1. 9–10. 10. 1991 og með handfæri frá norðanverðum Vestfjörðum á tímabilinu frá 1. 6.–31. 8. 1991. Einnig hafi

verið byggt á gögnum frá Landssambandi smábátæigenda og skýrslu Sjávarútvegsstofnunar Háskóla Íslands um afkomu smábátaútgerðar 1989. Að auki hafi verið farið eftir þeim gögnum, sem matsbeiðandi lagði fram, svo sem aflatölum, vigtarskýrslum, reikningsskilum o. fl. Áætlaður fjöldi veiðiferða taki tillit til sjósóknar sambærilegra báta á sama svæði umrætt tímabil. Miðað hafi verið við þá forsendu, að róið hafi verið með 24 bjóð að meðaltali í róðri. Samkvæmt upplýsingum matsmanna sé hér um venjulegan fjölda bjóða að ræða á bátum af þessari stærð, sem róa frá Sandgerði. Við ákvörðun á meðalafli á bjóð hafi verið litið til raunverulegs afla sambærilegra báta umrætt tímabil. Ekki sé reynt að leggja mat á hæfni einstaks skipstjórnarmanns til þess að fiska, heldur sé hér miðað við meðaltöl nokkurra sambærilegra báta, sem hafi stundað veiðar af fullri alvöru. Meðalverð sé miðað við samning matsbeiðanda um fiskverð við fiskkaupanda á umræddu tímabili. Einnig sé tekið tillit til meðalverðs nokkurra báta í skýrslum Fiskifélags Íslands umrætt tímabil. Áætlaður fjöldi veiðiferða og meðalafli í veiðiferð á handfæraveiðum byggist á sjósókn báta, sem reru frá norðanverðum Vestfjörðum á umræddu tímabili. Meðalverð á kg taki tillit til þeirra samninga, sem matsbeiðandi hafði við fiskkaupanda, og upplýsinga frá Fiskifélagi Íslands. Við útreikning á gjöldum hafi verið miðað við launakjör sjómanna, eins og þau tíðkast á umræddum bátum. Þessar upplýsingar hafi verið fengnar frá matsbeiðanda. Ekki sé gert ráð fyrir sérstökum launagreiðslum til matsbeiðanda, heldur séu þær taldar hluti af þeirri afkomu, sem reksturinn skilar. Í matsgjörð er tekið fram, að um sé að ræða rekstrarhagnað fyrir afskriftir og fjármagnskostnað. Ekki sé tekið tillit til afskrifta og fjármagnskostnaðar, þar sem telja verði, að fjárhæð afskrifta sé óháð umsvifum í rekstri, og matsmenn töldu ekki vera í sínum verkahring að meta hugsanlega hækkun á fjármagnskostnaði vegna ætlaðrar skerðingar veiðiheimilda. Tekið er fram, að laun matsbeiðanda séu ekki gjaldfærð í rekstrarreikningi. Litið sé svo á, að útreiknaður rekstrarhagnaður innifeli laun matsbeiðanda. Jafnframt er tekið fram í matsgjörð, að ekki hafi verið tekið tillit til raunverulegrar rekstrarafkomu matsbeiðanda það tímabil, sem um ræðir, af þeirri útgerð, sem hann stundaði.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1994, til sjávarútvegsráðherra krafði stefnandi ríkissjóð um greiðslu matsfjárhæðarinnar ásamt vöxtum, matskostnaði, lögfræðikostnaði og innheimtukostnaði. Með bréfi, dags. 23. febrúar 1994, hafnaði ráðuneytið kröfum stefnanda.

Málsástæður og rökstuðningur stefnanda.

Að sögn stefnanda var ráðist í kaup á bátnum með hliðsjón af því, að báturinn fengi veiðiheimildir samkvæmt svonefndu „krókaleyfi“. Stefnandi hafi hætt útgerð og selt bátinn í apríl 1994 vegna þess fjárhagstjóns, sem

hann varð fyrir vegna þess, hvernig íslensk stjórnvöld stóðu að úthlutun á veiðileyfum til stefnanda vegna bátsins fyrir fiskveiðitímabilið 1. janúar 1990 (sic) til 31. ágúst 1991.

Stefnanda hafi eigi verið gefinn kostur á veiðileyfi til línu- og handfæra-veiða með dagatakörkunum (krókaleyfi) samkvæmt ákvæðum laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, eins og hann hafi átt rétt til, og með því hafi aflamöguleikar útgerðar stefnanda verið skertir, m. a. með afturvirkum hætti, frá því, sem verið hafði í gildistíð laga um stjórn fiskveiða nr. 3/1988.

Stefnandi vísar um rökstuðning fyrir kröfum sínum til ákvæða laga um stjórnun fiskveiða nr. 3/1988 og nr. 38/1990 og tilheyrandi reglugerða. Þá er og vísað til álitsgerðar umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 1991 og til rits prófessors Sigurðar Líndal um Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands.

Vísað er til reglna um atvinnufrelsi, sbr. 69. gr. stjórnarskrár, lög nr. 33/1944, sbr. 2. gr. stjórnarskrár. Jafnframt er vísað til grundvallarreglna um stjórnskipun og setningu löggjafar, sbr. og 27. gr. stjórnarskrár, sbr. 67. gr. og 69. gr. stjórnarskrár. Enn fremur er vísað til Hrd. 1950, bls. 175. Þá er og vísað til matsgerðar og reglna á sviði skaðabótaréttar og reglna varðandi fé-bótaábyrgð ríkissjóðs, sbr. ákvæði laga nr. 50/1993 og laga nr. 37/1993. Vísað er til ákvæða laga nr. 25/1987, einkum 10. gr., 12. gr. og 15. gr., með síðari breytingum.

Því er haldið fram af hálfu stefnanda, að embættismönnum sjávarútvegsráðuneytisins hafi verið kunnugt um eða a. m. k. mátt vera kunnugt um, að synjun þeirra um umbedið veiðileyfi hafði ekki lagastoð, og því sé krafa um dráttarvexti lögum samkvæmt einnig með tilliti til aðstæðna og tjóns stefnanda, er hafi þurft að greiða dráttarvexti af vanskilum þeim, er hann lenti í vegna aðgerða stjórnvalds.

Að því er varðar málskostnað, er vísað til ákvæða 21. kafla laga nr. 91/1991 og fram lagðs málskostnaðarreiknings.

Málsástæður og rökstuðningur stefnda.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að við úthlutun veiðileyfis til stefnanda tímabilið 1. janúar 1991 til 10. október 1991 hafi í hvívetna verið fylgt reglum laga nr. 38/1990 og reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni, setttri samkvæmt þeim. Þær réttarheimildir hafi ekki leitt til þess, að stefnandi ætti lögvarinn rétt til að fá krókaleyfi á þessu tímabili. Sú ákvörðun ráðuneytisins í kjölfar fram kominnar álitsgerðar umboðsmanns Alþingis, eftir að ljóst varð um mistök við lagasetninguna hjá Alþingi, að gefa stefnanda kost á krókaleyfi fiskveiðiárin 1991–1993 hafi verið ívilnandi stjórnarathöfn, sem hafi ekki falið í sér neins konar viðurkenningu á lögvörðum rétti stefnanda til hins sama vegna þess tímabils, sem á undan fór.

Með lögum nr. 3/1988 var lögtekin sú regla, að ekki mætti fjölga fiskiskipum 6 brúttórúmllestir og stærri. Lög þessi höfðu takmarkaðan fyrir fram ákveðinn gildistíma til ársloka 1990. Í lögnum var kveðið á um, að endurskoða skyldi löggjöfina um stjórn fiskveiða. Verði því ekki séð, að stefnandi hafi að réttu lagi mátt setja neitt traust á það við samningsgerð um smíði báta sinna árið 1989, að svipuð undanþáguheimild yrði lögtekin handa smærri bátum á hinu almenna aflamarkskerfi við endurskoðun laganna. Lengst af undirbúningstíma laga nr. 38/1990 hafi ekki verið gert ráð fyrir neinni slíkri undanþáguheimild.

Teknar hafi verið upp nýjar alþjóðareglur um mælingu skipa. Þær hvíli um flest á sama grunni og eldri reglur, en þó sé minna svigrúm samkvæmt nýju reglunum til að hafa áhrif á mælinguna með sérstökum tilfæringum, t. d. mæliböndum, við hönnun eða smíði skipa. Nýju reglurnar séu því betri mælikvarði á raunverulega stærð skipa en eldri reglur voru. Ný skip séu mæld samkvæmt nýju mælireglunum, og nefnist mælieiningin samkvæmt þeim brúttótonn. Eldri skip hafi fæst verð mæld samkvæmt nýju reglunum, og séu því einungis til upplýsingar um stærð þeirra miðað við eldri mælieininguna, brúttórúmllestir, en stefnt hafi verið að því að ljúka uppmælingu eldri skipa fyrir árslok 1993.

Í 6. mgr. bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 38/1990 beiti löggjafinn því við mat á stærð og afkastagetu báta þeirri einu stærðarmælingu, sem til er um eldri hluta flotans, en við nýja báta sé beitt gildandi mælireglum, sem betur séu taldar sýna raunverulega stærð þeirra og afkastagetu.

Með setningu laga nr. 38/1990 hafi verið sett sú almenna regla, að ekki mætti fjölga fiskiskipum. Nýtt fiskiskip hafi ekki átt kost á veiðileyfi, nema sambærilegt skip hyrfi jafnframt varanlega úr flotanum. Gildi sú regla samkvæmt lögnum án tillits til stærðar skipa og báta. Í 4. gr. laganna sé kveðið á um, að enginn megi stunda fiskveiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa til þess veiðileyfi, og í 5. gr. laganna séu settar reglur, er lúti að því, hvaða skip eigi kost á slíku leyfi, og miði þær við, að fiskiskipum fjölgi ekki. Með þeirri grein hafi jafnframt verið veitt svigrúm til, að takast mætti að ljúka við smíði þeirra báta undir 6 brl., sem hafin var smíði á fyrir gildistöku laganna og fengju haffærisskírteini innan þriggja mánaða frá þeim tíma. Bátar stefnanda hafi fullnægt þessum skilyrðum og hafi því átt rétt til að fá leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Með lögum nr. 38/1990 hafi verið tekið upp eitt samræmt aflamarkskerfi handa öllum fiskiskipum. Í upphafi hafi því þurft að úthluta smábátum aflahlutdeild á þeim tegundum, sem heildaraflí er takmarkaður af, sbr. 7. gr. Í 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða sé kveðið á um úthlutun til þeirra báta, sem fái veiðileyfi í fyrsta sinn eftir 31. desember 1989, án þess að sambæri-

legir bátar hafi horfið varanlega úr rekstri í þeirra stað. Samkvæmt þeirri grein skuli miða við meðalaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki. Óheimilt sé að framselja þá aflahlutdeild fyrir en að liðnum fimm árum frá gildistöku laganna, enda hafi þeim verið haldið til veiða allt tímabilið. Í 1. ml. 6. mgr. segi síðan, að þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. greinarinnar gefist útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakörkunum í stað aflahlutdeildar. Samkvæmt orðalagi 1. ml. málsgreinarinnar nái þessi undantekningarregla ekki til báta, sem falla undir 5. mgr. ákvæðisins.

Pingskjali nr. 609 með frumvarpi að lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hafi verið útbýtt til þingmanna 15. febrúar 1990. Fyrsta umræða í efri deild um frumvarpið hafi farið fram 20. febrúar og 23. febrúar það ár. Önnur umræða í sömu deild að fram komnum nefndarálitum og breytingartillögum hafi farið fram 2. maí. Við þær umræður hafi í orðalagi þess þingskjals varðandi 1. ml. þá 5. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða verið kveðið á um sérstakar heimildir fyrir annars vegar báta undir 6 brl., skráðra á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og hins vegar um heimildir útgerða báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir væru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laganna, til að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til að veiða með línu og handfærum með dagatakörkunum í stað aflahlutdeildar. Með frumvarpstexta þeim, sem lagður var fyrir þingið, hafi þannig falist í 1. ml. 5. mgr., er síðar varð 6. mgr. bráðabirgðaákvæðisins, að mismunandi mælireglur skyldu lagðar til grundvallar við mat á stærð og afkastagetu báta eftir því, hvort um var að ræða eldri skip á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 eða yngri skip, sem tekin yrðu síðar á skipaskrá. Hafi með því verið reynt að tryggja, að hlutur þeirra báta, sem þann kost veldu, ykist ekki verulega umfram það, sem orðið væri, og að afkastamikil ný skip kæmust ekki undir heimildina í skjóli rúmra mælireglna, sem gerðu kleift að hanna slík skip, er mældust samt undir 6 brl.

Við aðra umræðu hafi m. a. verið samþykkt breytingartillaga, er fól í sér, að inn kæmi ný málsgrein, er yrði 5. mgr., og 5. mgr. frv. yrði 6. mgr. Í stöðupingskjali nr. 1184, sem lá fyrir við 3. umræðu, hafi í stað orðsins „brúttótonnum“ í síðari hluta málsliðarins komið orðið „brl.“. Sú breyting hafi ekki átt rót sína að rekja til breytingartillögu, sem hafi hlotið samþykki þingsins, heldur hafi framangreind breyting á orðalagi orðið, þegar frumvarpstextinn var búinn til prentunar í skjalaparti Alþingistíðinda.

Ekki verði hins vegar séð, að afleiðing þess, að orðalagið um „brúttótonn“ í síðari hluta 1. ml. 6. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða hafi ekki orðið

til á stjórnskipulegan hátt, geti orðið önnur en sú, að af því leiði, að ákvæði efnisreglu síðari hluta málsliðarins skorti þá lagastoð. Engin stjórnskipulega sett mælieining sé í því tilviki til staðar vegna efnisreglu síðari hluta málsliðarins, þar sem í því tilviki fælist eingöngu í textanum: „og útgerðum báta undir 6 (eyða), sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 og falla undir 3. og 4. mgr. ákvæðisins.

Við þær aðstæður komi til kasta túlkunar og skýringar á málsliðnum með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem liggja til grundvallar honum og öðrum ákvæðum, sem ákvæði II til bráðabirgða geymir. Regla um aflaúthlutun til nýrra skipa, sem ekki koma í stað eldri skipa, sé alveg skýr skv. 5. mgr. ákvæðisins. Þar segi, að þau skuli fá meðalaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki. Sé ekki í heimildarákvæði 6. mgr. vísað til, að sú undantekning, er í henni felist, geti náð til báta, sem falla undir reglu 5. mgr. Ekki verði þannig lögð til grundvallar við túlkun og fyllingu á 6. mgr. rúm skýring, er leitast sé við að fylla hana með tilliti til eyðuákvæðisins gagnvart nýjum bátum, sem skráðir voru á skipaskrá eftir 31. desember 1989, en fyrir gildistöku laganna. Verði ekki séð í ljósi forsendna, sem ákvæðið byggist á, að undir þessa sérreglu verði felldir aðrir bátar en þeir, sem fullnægi skilyrðum um að vera undir 6 brúttótonnum samkvæmt nýjum mælireglum. Slíkt feli jafnframt í sér rýmstu hugsanlega túlkun á sérreglunni gagnvart nýjum bátum, sem komu á skipaskrá eftir 31. desember 1989, en fyrir gildistöku laganna, þegar litið sé til 5. mgr. ákvæðisins og orðalags upphafsákvæðis 1. ml. 6. mgr. Sé það sama niðurstaða og leiddi af ákvæðinu, eins og það lá fyrir í frumvarpinu, áður en mistök urðu, og lögð sé til grundvallar í hinum prentaða lagatexta, sem ráðherra byggði reglugerð skv. fyrir (?) 8. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða á. Sú sérregla geti ekki tekið til neinna annarra báta, og þegar af þeirri ástæðu geti hún sem slík ekki náð til báta stefnanda.

Báti stefnanda hafi verið úthlutað meðalaflahlutdeild báta af stærðarflokknum 5–6 brúttórúmllestum skv. reglugerð nr. 465/1990. Samkvæmt 3. tl. 7. gr. skuli úthluta bátum undir 10 brúttólestum, sem í fyrsta skipti fengu veiðileyfi eftir 31. desember 1989, meðalaflahlutdeild skv. 10. gr.

Í 6. gr. sé kveðið á um, að bátum, sem eru undir 6 brúttólestum og voru skráðir á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og bátum undir 6 brúttótonnum, sem skráðir voru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir 18. maí 1990, gefist kostur á að velja bindandi fyrir árin 1991–1993 leyfi til línu- og handfæraveiða með dagatakamörkunum í stað aflahlutdeildar. Bátur stefnanda hafi ekki fullnægt þessu skilyrði, og um veitingu veiðiheimilda hafi hann fallið undir reglu 3. mgr. 7. gr. og fékk aflaheimildir í samræmi við það árið 1991. Verði ekki annað séð en ákvæði reglugerðar þessarar séu í fyllsta samræmi

við það, sem lögjafinn hafi ætlast til við setningu ákvæðis II til bráðabirgða og meginreglna 7. gr. laganna. Við setningu þeirra reglna og við afgreiðslu á veiðiheimildum til báta stefnanda hafi ráðuneytið því í hvívetna verið innan heimilda sinna skv. 5.–8. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða. Sé því ekki unnt að fallast á, að stefnandi hafi átt á nokkurn hátt lögvarinn rétt, hvernig sem á yrði litið, til þess að fá að velja leyfi til línu- og handfæraveiða með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar tímabilið 1. janúar 1991–10. október 1991. Engum ólögmætum aðgerðum né saknæmum mistökum hafi verið til að dreifa við meðferð á málum hans, er stefnandi geti reist á bótakröfur sínar gagnvart stefndu. Beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnanda.

Pá er því mótmælt, að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni, er rakið verði til afgreiðslu sjávarútvegsráðuneytisins á veiðileyfi til hans árið 1991. Því er mótmælt sem röngu og ósönnuðu, að ætluð stöðvun rekstrar stefnanda árið 1993 sé að nokkru leyti að rekja til slíks. Fyrir liggi, að stefnandi hafi löngu fyrir þann tíma ráðist í þær fjárskuldbindingar, sem kaup hans á bátunum leiddu til. Sé einsýnt, að engu orsakasambandi og vávæni sé í því efni til að dreifa við síðari aðgerðir ráðuneytisins.

Fjárkröfum, sem stefnandi hafi uppi, er mótmælt sem vanreifuðum, röngum og ósönnuðum. Stefnandi reisi kröfur sínar eingöngu á tölulegri niðurstöðu matsgerðar. Af hálfu stefndu er því mótmælt, að við hana verði miðað, þar sem fjölmargir ágallar séu á henni.

Skaðabótareglur verji þann, sem verði fyrir fjártjóni, er ekki mátti afstýra og rakið verði til bótaskyldra atvika. Reglur skaðabótaréttar geti aldrei veitt stefnanda rétt til bóta umfram raunverulegt fjártjón, sem rakið verði til þess, að hann hafi verið með aflamarkskerfi í stað krókaleyfis fram til 10. október 1991. Stefnandi hafi vikist undan því að gera grein fyrir hugsanlegu tjóni með því að upplýsa ekkert um tilhögun veiða, afla eða rekstur sinn á tímabilinu. Í fram lagðri matsgerð sé ekkert fjallað um þetta, hvorki beint né í sambengi við möguleika og afkomu miðað við krókaleyfi. Matsgerðin sé því ekki í samræmi við matsbeiðni, þar sem óskað hafi verið mats á fjártjóni vegna ætlaðrar ólögmætrar skertrar aflaheimildar, né varði hún í reynd að nokkru leyti hugsanlegan grundvöll, sem bótaskylda kynni að taka til. Í matsgerð sé aðeins reynt að meta huglægt tekjur og gjöld miðað við krókaleyfi í samræmi við frásögn stefnanda af því, hvernig hann hefði hagað veiðum. Verulega skorti einnig á, að upplýst sé í matsgerð um þau gögn og viðmiðanir, sem byggt sé á, og hvernig niðurstöður eru fundnar. Ekkert komi þannig fram um, hvernig áætlun um tilhögun veiða, afla, aflasamsetningu eða aflaverðmæti er fundin, hvaða bátar hafi verið skoðaðir til

hliðsjónar, og ekkert sé rakið úr gögnum. Þá sé ekkert fjallað í matsgerð um mun veiða á aflamarki og krókaleyfi og í hverju hann sé fólgin, sé honum til að dreifa. Sé matsgerðin þannig svo óljós, að ókleift sé í raun að tjá sig um hana í einstökum atriðum, hvað þá að færa fram gögn gegn gögn-um, sem ekkert sé upplýst um. Þá séu þeir ágallar á framkvæmd matsins, að fulltrúi stefnda hafi ekki verið boðaður til allra matsfunda. Aðeins hafi hann verið boðaður til funda 29. mars, 5. apríl, 15. apríl og 25. nóv. 1993. Er matsgerðinni mótmælt sem rangri og algjörlega þýðingarlausri fyrir úrslit máls þessa.

Af gögnum á dskj. 31 og 32 frá Fiskifélagi Íslands og Fiskistofu, þar sem fram komi afli og aflaverðmæti báts stefnanda og þeirra þriggja báta, sem einnig hafi verið fjallað um í áliti umboðsmanns, verði síður en svo ráðið, að neinu tjóni, sem rakið yrði til þess, að bátarnir hafi verið á aflamarki í stað krókaleyfis fram til 10. október 1991, og ekki hafi mátt koma í veg fyrir, hafi verið til að dreifa. Af hálfu stefndu er því mótmælt sem röngu og ósönnuðu, að nokkru tjóni sé til að dreifa. Dráttarvaxtakröfu stefnanda, sem aldrei hafi lagt fram nein haldbær gögn um ætlað tjón, er mótmælt.

Skýrslutökur.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslur fyrir dóminum Viktor Rúnar Þórðarson, matsmennirnir Friðrik J. Arngrímsson og Alexander G. Eðvardsson og vitnið Jón Þorsteins Jóhannsson. Við aðalmeðferð málsins var lagt fram endurrit af skýrslu Snorra Rúnars Pálmasonar sjávarútvegsfræðings, sem gefin var í málinu nr. 5667/1994, 27. mars sl.

Fram kom hjá Viktori Rúnari Þórðarsyni, að hann hefði gert kaupsamning um bátinn Marteín árið 1989 og báturinn komið til landsins 1990. Venjulega kvaðst Viktor haga útgerð sinni þannig að vera á haust- og vetrarvertíð í Sandgerði og færa sig svo til og róa frá Tálknafirði, en komið hafi fyrir, að hann hafi landað víða á Vestfjörðum. Árið 1990 átti Viktor annan bát, Lunda, NS. Þann bát hafi hann selt, þar sem honum var sagt, að hann fengi ekki krókaleyfi á þann bát, en eftir að báturinn var seldur, hafi fengist krókaleyfi á hann. Viktor kvaðst fljótlega hafa verið búinn með kvótann, sem bátinum Marteíni var úthlutað. Enginn grundvöllur hafi verið fyrir utankvótaveiðum, þar sem verðið var svo lágt, að það svaraði ekki kostnaði. Á tímabilinu febrúar til október 1991 gerði Viktor bátinn út á línu frá Sandgerði fyrir utan tvær eða þrjár vikur, er hann var á færum úti af Tálknafirði. Árið 1992 gerði hann bátinn út frá Sandgerði og Vestfjörðum. Hann kvaðst hafa farið vestur um páskana 1992 og verið fram í júlí eða ágúst. Afla var þá landað fyrir vestan. Í áhöfn Marteíns hafi verið tveir.

Viktor sagði, að sig minnti, að hann hefði róið meira 1992 en 1991. Árið 1993 gerði Viktor út frá sömu stöðum og árið 1992. Hann hætti útgerð með bátinn 29. maí 1994. Árin 1991 og 1992 hafi verið góð aflaár, en 1993 eitt-hvað erfiðara.

Fram kom hjá matsmanninum Friðriki J. Arngrímssyni hdl., að haldnir hefðu verið fjórir matsfundir. Matsmenn hefðu aðallega haft einn bát til viðmiðunar til að finna, hvaða daga hefði verið sjóveður. Það hefði verið báturinn Skarfaklettur, skipaskrárnúmer 2006, og annar bátur, sem heitir Kló. Aðallega hefði verið miðað við Skarfaklett. Matsmenn hefðu haft upplýsingar um róðrafjölda þessara báta, afla og aflaverðmæti og bjóða-fjölda. Um útgerðina frá Vestfjörðum hefðu matsmenn lagt til grundvallar upplýsingar frá hafnarvogum vestur á Bolungarvík aðallega og líka fengið gögn frá Flateyri. Ókleift hefði reynst að útvega gögn frá sunnanverðum Vestfjörðum. Matsmönnum hefði ekki tekist að finna gögn um báta, sem reru í september og byrjun október með línu frá Sandgerði, svo að matsmenn hefðu notað tölurnar frá fyrri hluta tímabilsins um allt tímabilið. Matsgerðin sé einkum miðuð við afla á þorski og ýsu og eithvað steinbít. Sagði matsmaðurinn, að viðmiðunarbátarnir væru háir í afla, en í matinu væri verið að tala um báta, sem væru kannski með afkastamestu bátum í þessum flokki. Þeir væru mjög stórir miðað við flesta aðra, t. d. stærri en Kló og Skarfaklettur. Matsmenn hefðu skoðað aflatölur árið 1992, en ekki lagt þær til grundvallar í matinu. Matsmaðurinn taldi, að árið 1992 hefði þessi bátur ekki verið meðal fimm hæstu bátanna, en kannski meðal tuttugu hæstu. Sagði matsmaðurinn, að samkvæmt upplýsingum matsmanna um afla bátsins Marteins og hinna þriggja bátanna, sem matsmenn mátu, hefði afli bátanna verið nokkru meiri á bjóð en lagt sé til grundvallar í matsgerð.

Fram kom hjá matsmanninum Alexander G. Eðvardssyni, að haldnir hefðu verið fjórir matsfundir og fulltrúar aðila sótt þá. Minnti matsmanninn, að á síðasta matsfundi hefði verið óskað eftir gögnum frá matsbeiðendum, skattframtölum, upplýsingum um afla og öðrum slíkum gögnum. Gögn þessi hefðu síðan borist. Í matsgerð hefðu þeir matsmennirnir reynt að búa til rekstrarlíkan fyrir bát, sem stundar ákveðnar veiðar á ákveðnu tímabili, hafi ákveðnar tekjur og ákveðin gjöld þar á móti. Reynt sé að stilla upp, hvernig tekjur og gjöld slíks báts hefðu getað verið.

Fram kom í fram lagðri skýrslu Snorra Rúnars Pálmasonar sjávarútvegsfræðings, að hann hefði setið einn fund hjá dómkvöddum matsmönnum 25. nóvember 1993. Kvað Snorri, að samkvæmt upplýsingum, sem hann hefði fengið frá Fiskistofu, hefði hæsti bátur verið með eithvað rúm 150

tonn af þorski og ýsu á þessu tímabili, sem matsgerðin spannar yfir. Það hefðu verið um 25 tonn af ýsu, hitt þorskur. Báturinn Kló hefði aflað mest þetta tímabil, verið með 155 tonn. Aflabátarnir, sem eru alveg á toppnum, séu kannski undir 10. Svo séu aðrir bátar komnir undir 70–80 tonn. Samkvæmt gögnum frá Fiskistofu hafi bátar frá 5,5 til 6 tonn verið að meðaltali með rétt 36 tonn af þorski. Þessir krókabátar séu með yfir 80% þorsk. Ýsa fari eitthvað eftir svæðum. Á þessum tíma hafi enginn fengið 160 tonn. Báturinn Vismín muni vera stærri en flestir bátanna. Ekki minntist Snorri þess að hafa gert einhverjar sérstakar athugasemdir við framkvæmd matsins við matsmenn.

Niðurstaða.

Bátur stefnanda kom til landsins haustið 1990. Samkvæmt fram lögðu mælibréfi, dags. 12. ágúst 1990, mældist brúttótonnatala skipsins 13,20 og nettótonnatala 3,96. Samkvæmt fram lögðu mælibréfi og skrásetningarskírteini, dags. 19. febrúar 1991, mældist brúttótonnatala bátanna 9,45 og rúmllestatala 5,99. Þegar bátur stefnanda kom til landsins, fullnægði hann skilyrðum til þess, að útgerð hans fengi leyfi til krókaveiða á bátnum samkvæmt þágildandi reglum. En samkvæmt 10. gr. laga nr. 3/1988 voru krókaveiðar ekki heimilar á tímabilinu 10. desember til og með 31. desember.

Hinn 15. maí 1990 voru sett ný lög um stjórn fiskveiða, lög nr. 38/1990. Samkvæmt 23. gr. þeirra skyldu þau koma til framkvæmda 1. janúar 1991.

Samkvæmt 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 skyldi úthluta báti stefnanda meðal aflahlutdeild báta í sama stærðarflokki, þar sem um nýjan bát var að ræða, án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri í hans stað. Stefnandi óskaði eftir því að fá heimild til veiða með línu og handfærum með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar með stoð í 6. mgr. tilvitnaðs bráðabirgðaákvæðis. Erindi stefnanda var tekið til umfjöllunar hjá hinni sérstöku samstarfsnefnd samkvæmt 7. mgr. tilvitnaðs ákvæðis. Að fenginni umsögn nefndarinnar hafnaði ráðuneytið beiðni stefnanda, og var sú ástæða synjunarinnar, að bátur stefnanda fullnægði ekki skilyrðum 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 til þeirra veiða, þar sem tekin hafði verið upp ný mælieining, brúttótonn, í stað brúttólesta og bátur stefnanda mældist meira en 6 brúttótonn.

Í álitserð umboðsmanns Alþingis frá 29. ágúst 1991 er fjallað um efni og aðdraganda ákvæðis 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990. Þar kemur fram, að við 3. umræðu í efri deild og við allar þrjár umræður í neðri deild er fjallað um og greidd atkvæði um ákvæðið svohljóðandi:

„Prátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma, en fyrir gildistöku laga þessara ...“ Í þeim frumvarpstexta, sem hlaut endanlega afgreiðslu í báðum deildum Alþings, var skammstöfunin „brl.“ í síðari málslið ákvæðisins notuð í stað orðsins „brúttótonnum“, sem verið hafði í lagafrumvarpinu upphaflega. Svo virðist sem breyting þessi hafi orðið vegna mistaka við undirbúning frumvarpstextans til prentunar í skjalaparti Alþingistíðinda. Í aðalefnisyfirliti Alþingistíðinda er birt sérstök leiðrétting af þessu tilefni, og í prentuðum útgáfum þingskjala og endanlegs lagatexta er orðið „brúttótonnum“ komið í staðinn fyrir „brl.“. Þegar til þessa er litið, verður að telja, að orðalag ákvæðisins um brúttótonn hafi ekki orðið til á stjórnskipulegan hátt, sbr. 44. gr. stjórnarskrár og 20., 21., 22. og 23. gr. laga nr. 52/1985 um þingsköp Alþingis, og hafi því ekki lagagildi. Synjun um veitingu leyfis til stefnanda til veiða með línu og handfærum með dagatak-mörkunum, sem varðaði atvinnuréttindi hans, byggðist því á ákvæði, sem hefur ekki lagagildi og var því ólögmat.

Svo sem fram kemur í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til stefnanda, dags. 30. september 1991, byggðist synjun ráðuneytisins um veitingu leyfis til krókaveiða til stefnanda á stærðarviðmiðuninni brúttótonn. Ljóst þykir, að synjun ráðuneytisins um veitingu leyfisins til stefnanda hafi valdið honum tjóni, og á því tjóni ber stefndi bótaábyrgð gagnvart stefnanda.

Stefnandi reisir bótakröfu sína á mati dómkvaddra matsmanna. Í matsgerð eru forsendur matsmanna tilgreindar, þ. e., að meðal annars hafi verið byggt á upplýsingum frá Tilkynningaskyldu íslenskra skipa og Fiskifélagi Íslands um úthaldsdaga og afla báta, sem reru á línu frá Sandgerði, og upplýsingum frá hafnarvogum á norðanverðum Vestfjörðum um afla og úthaldsdaga báta, sem reru með handfæri. Gert var ráð fyrir því, að róið hefði verið með línu frá Sandgerði á tímabilunum 1. 2.–31. 5. og 1. 9.–10. 10. 1991 og með handfæri frá Vestfjörðum á tímabilinu frá 1. 6.–31. 8. 1991. Einnig var stuðst við gögn frá Landssambandi smábátaeigenda og skýrslu Sjávarútvegsstofnunar Háskóla Íslands um afkomu smábátaútgerðar 1989. Enn fremur var m. a. byggt á gögnum, sem matsbeiðandi lagði fram. Áætlaður fjöldi veiðiferða tekur tillit til sjósóknar sambærilegra báta á sama svæði umrætt tímabil. Miðað var við, að róið hefði verið með 24 bjóð að meðaltali í róðri, en það sé venjulegur fjöldi bjóða á bátum af þessari stærð, sem róa frá Sandgerði. Við ákvörðun meðalafla á bjóð hafi verið litið til raunverulegs afla sambærilegra báta umrætt tímabil. Ekki var reynt að leggja mat á hæfni einstaks skipstjórnmanns, heldur var miðað við meðaltöl nokkurra sam-

bærilegra báta. Meðalverð er miðað við samning matsbeiðanda um fiskverð við fiskkaupanda umrætt tímabil. Einnig er tekið tillit til meðalverðs nokkurra báta í skýrslum Fiskifélags Íslands umrætt tímabil. Um handfæraveiðar er áætlaður fjöldi veiðiferða og meðalafli í veiðiferð miðað við sjósókn báta, sem reru frá norðanverðum Vestfjörðum umrætt tímabil.

Fram er komið, að matsmenn héldu fjóra matsfundi, og í skjölum málsins kemur fram, að af hálfu stefnda voru allir fundirnir sóttir.

Að framan var rakið úr framburði matsmanna hér fyrir dómi.

Við niðurstöðu málsins þykir mega hafa hliðsjón af matsgjörð hinna dómkvöddu matsmanna um ætlað tjón stefnanda að öðru leyti en því, að viðmiðunarafli þykir of mikill, sérstaklega þegar litið er til afla báts stefnanda, í samanburði við afla sex viðmiðunarbáta, þ. e. bátanna Klóar, RE 147, Skarfakletts, GK 3, Ólafs, HF 251, Sæunnar Sæmundsdóttur, ÁR 60, Stínu, KE 102, og Benna, KE 18, árin 1991 og 1992. En samkvæmt fram lögðum gögnum virðist afli hafa verið heldur minni árið 1992 en 1991. Þegar afli báts stefnanda er borinn saman við afla ofangreindra viðmiðunarbáta árið 1992 og litið til ívið meiri afla árið 1991, þykir tjón stefnanda vegna þess, að hann fékk ekki krókaleyfi árið 1991, hæfilega metið 4.000.000 kr.

Fjárhæð þessa ber stefnda að greiða stefnanda með vöxtum samkvæmt 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá 10. okt. 1991 til uppkvaðningar dóms þessa, en dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla laganna frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda málskostnað, sem telst hæfilega ákveðinn 600.000 kr., þar með talinn matskostnaður. Við ákvörðun málskostnaðar er litið til þess, að jafnframt þessu máli voru flutt tvö sambærileg mál á hendur stefnda.

Dóminn kveða upp Auður Þorbergsdóttir héraðsdómari, Eggert Óskarsson héraðsdómari og Stefán Svavarsson, dósent og löggiltur endurskoðandi.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, þb. Viktors Rúnars Þórðarsonar, 4.000.000 króna með vöxtum samkvæmt 7. gr. laga nr. 25/1987 frá 10. október 1991 til uppkvaðningar dóms þessa, en dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla laganna frá þeim degi til greiðsludags og 600.000 kr. í málskostnað.