

Fimmtudaginn 9. nóvember 2000.

Nr. 218/2000. **Ísfélag Vestmannaeyja hf.**

(Sigurður G. Guðjónsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Skarphéðinn Þórisson hrl.)

Stjórnarskrá. Skip. Úrelding. Veidileyfi. Valdframsal. Sératkvæði.

Í ákvað á árinu 1995 að auka við skipastól sinn með því að kaupa frá Hjaltlandseyjum fiskiskipið A. Fékk Í almennt veiðileyfi fyrir A samkvæmt þágildandi ákvæðum 4. og 5. gr. laga nr. 38/1990. Til að rýma fyrir A innan fiskveiðiflotans í samræmi við fyrirmæli laga og reglna afsalaði Í almennt veiðileyfi þriggja fiskibáta og keypti jafnframt veiðileyfi og endurnýjunarrétt þriggja fiskiskipa í eigu annarra aðila, til að geta afsalað þeim réttindum í sama skyni. Varð Í ekki eigandi að skipunum sjálfum, heldur samþykktu seljendur að þau yrðu tekin úr rekstri sem fiskiskip við Ísland. Kaupunum fylgdu engar veiðiheimildir skv. 7. gr. laga nr. 38/1990. Byggði Í á því að líta mætti á kaupverðið sem beint tjón, er hann hefði beðið vegna þeirrar skerðingar á atvinnufrelsi og eignarréttindum, sem falist hefði í 5. gr. laganna. Talið var að þau ákvæði reglugerðar nr. 406/1995, sem á reyndi, hefðu átt nægilega lagastoð og hefði ekki verið um ólögmeitt valdframsal að ræða til sjávarútvegsráðherra. Þá var ekki á það fallist, að niðurstaða Hæstaréttar 3. desember 1998 um efnisinntak þágildandi 5. gr. laga nr. 38/1990 yrði skýrð á þann hátt, að tilkall útgerðarmanna fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 til að mega endurnýja og stækka skipaflota sinn án takmarkana af hálfu löggjafarvaldsins gæti notið eignarréttarverndar stjórnarskrárinnar.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 31. maí 2000. Hann krefst þess, að stefndi verði dæmdur til að greiða sér 145.150.000 krónur ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 3.

desember 1998 til greiðsludags auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Atvikum málsins er lýst í hinum áfrýjaða dómi. Aðdragandinn er sá, að áfrýjandi, sem er eitt elsta útgerðar- og fiskvinnslufyrirtæki landsins, ákvað á árinu 1995 að auka við skipastól sinn með því að kaupa frá Hjaltlandseyjum um 2.000 brúttórúmlesta fiskiskip með nafninu Antares, byggt í Noregi 1980 og stækkað 1986. Var það afhent vorið 1996 og fékk við skráningu hér á landi einkennisstafina VE 18. Á grundvelli umsóknar áfrýjanda 22. apríl 1996 og fyrri viðræðna við stjórnvöld var honum jafnframt veitt almennt veiðileyfi fyrir skipið samkvæmt þágildandi ákvæðum 4. gr. og 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. 5. gr. laga nr. 36/1992 og 1. gr. laga nr. 83/1995. Voru leyfisveitingin og skilmálar hennar staðfest með bréfi Fiskistofu 24. apríl 1996, en veiðileyfi vegna yfirstandandi fiskveiðiárs gefið út nokkru síðar í samræmi við reglugerð nr. 406/1995 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1995/1996.

Samkvæmt umræddum lagafyrirmælum var veiting leyfa til veiða í atvinnuskyni innan íslensku fiskveiðilandhelginnar að meginreglu bundin við skip, sem stundað hefðu þessar veiðar á tímabilinu frá 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 eða sambærileg skip, er komið hefðu í stað þeirra. Var þetta orðað svo í upphafsmálslið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990, að við veitingu veiðileyfa ár hvert kæmu til greina þau skip ein, sem leyfi hefðu fengið samkvæmt 4. gr. og 10. gr. undanfarandi laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Í 2. mgr. 5. gr. var síðan um það fjallað, hvernig komið gæti til endurnýjunar þessara fiskiskipa, þannig að nýtt eða nýkeypt skip fengi veiðileyfi í stað annars, sem fyrir væri í fiskveiðiflotanum við Ísland, þegar leyfi þess félli úr gildi. Var þar gert ráð fyrir, að slík endurnýjun væri heimil, ef um sambærilegt skip væri að ræða, enda hefði rétti til endurnýjunar eldra skipsins ekki áður verið afsalað. Um þessi efni var sjávarútvegsráðherra falið að setja nánari ákvæði með reglugerð, og var þau að finna á þessum tíma í 1. gr. og 11. - 18. gr. áðurnefndrar reglugerðar nr. 406/1995.

Í samræmi við efni 5. gr. laganna var svo um mælt í 2. mgr. 1. gr.

reglugerðarinnar, að heimildin til að flytja veiðileyfi frá skipi innan fiskveiðiflotans yfir á nýtt skip væri háð því, að viðskilnaðurinn við eldra skipið væri varanlegur og staðfestur með skriflegri ósk eiganda þess. Tekið var fram í 3. mgr. sömu greinar, að flytja mætti veiðileyfi fleiri en eins skips yfir á nýtt og veita fleiri skipum en einu veiðileyfi í stað skips, er veiðileyfi léti, enda væri tryggt, að afkastageta fiskveiðiflotans við Ísland ykist ekki við skiptin. Í 11. gr. reglugerðarinnar var því svo lýst, að við mat á sambærileika skipa með tilliti til endurnýjunar skyldi einkum fara eftir stærð þeirra, þannig að lögð væri til grundvallar rúmtala hvers skips, er væri margfeldi af tilteknum hönnunarmálum þess.

Til að rýma fyrir hinu nýkeypta skipi innan fiskveiðiflotans í samræmi við þessi fyrirmæli ákvað áfrýjandi að afsala almennu veiðileyfi þriggja fiskibáta að rúmtölu samtals 67,3. Jafnframt keypti hann í júní 1995 og apríl 1996 veiðileyfi og endurnýjunarrétt þriggja fiskiskipa í eigu annarra aðila, er höfðu rúmtöluna 1.959,8 samanlagt, til að geta afsalað þeim réttindum í sama skyni. Hafði hann þannig náð rúmtölu Antaresar, sem var 2.026,4. Áðurgreind umsókn hans var byggð á þessari tilhögun, svo og staðfesting Fiskistofu.

Kaupverð það, sem um var samið í viðskiptum áfrýjanda um þessi þrjú skip, er jafnhátt stefnuþjárhæð málsins. Taldist það eingöngu greitt fyrir almennt veiðileyfi og endurnýjunarrétt vegna skipanna, og varð áfrýjandi ekki eigandi að skipunum sjálfum, heldur samþykktu seljendur, að þau yrðu tekin úr rekstri sem fiskiskip við Ísland. Jafnframt fylgdu ekki í kaupunum neinar veiðiheimildir samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1990, þ.e. aflaheimild eða aflamark. Er málshöfðun áfrýjanda á því reist, að líta megi á kaupverðið sem beint tjón, er hann hafi beðið vegna þeirrar skerðingar á atvinnufrelsi og eignarréttindum hans, sem falist hafi í ákvæðum 5. gr. laganna um afmörkun veiðileyfa og endurnýjun þess skipastóls, er halda mætti til veiða innan íslensku fiskveiðilandhelginnar. Málsástæðum hans og lagarökum þessa vegna er nánar lýst í héraðsdómi, sem og afstöðu stefnda til kröfugerðar hans.

II.

Ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990, áður en þeim var breytt með lögum nr. 1/1999, bar að skýra í ljósi 1. gr. laganna, og varð að skilja þau svo, að með þeim hafi löggjafinn ætlað stjórnvöldum að hafa nauðsynlegar

hömlur á afkastagetu fiskveiðiflotans við Ísland. Samkvæmt fyrri reglum um umfang skipastólsins hafði stærð fiskiskipa aðallega verið höfð til viðmiðunar um það, hvort skip væru sambærileg. Að þessu athuguðu verður að telja, að þau ákvæði reglugerðar nr. 406/1995 um veitingu almennra veiðileyfa og endurnýjun fiskiskipa, sem hér reynir á, hafi átt nægilega stoð í lögnum og hafi ekki verið um að ræða ólög-mætt framsal á valdheimildum til sjávarútvegsráðherra.

III.

Í máli því, sem lokið var með dómi Hæstaréttar 3. desember 1998, H.1998.4076, var þess krafist að dæmd yrði ógild ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996 um að neita aðila málsins um leyfi til veiða í atvinnuskyni og aflaheimildir í fiskveiðilandhelgi Íslands í þeim tegundum sjávarafla, sem tilgreindar voru í umsókninni, en hann hafði sótt um að sér yrði með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 og þrátt fyrir ákvæði 5. gr. veitt almennt veiðileyfi til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelginni, svo og sérstakt leyfi með vísan til 2. mgr. 4. gr. laganna til veiða á nánar tilteknum tegundum. Í dómi Hæstaréttar var talið óhjákvæmilegt að líta svo á að tilhögun veiðileyfa fæli í sér mismunun milli þeirra, sem leiddu rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipi á tilteknum tíma, og hinna, sem ekki hefðu átt og ættu ekki kost á að komast í slíka aðstöðu. Þótt tíma-bundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hruni fiskistofna kynnu að hafa verið réttlætanager, en um það væri ekki dæmt í málinu, yrði ekki séð að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiddi af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Með þessu lagaákvæði væri lögð fyrirfarandi tálmun við því, að drjúgur hluti landsmanna gæti, að öðrum skilyrðum uppfylltum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum væru, og þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar, sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi takmarkana á fiskveiðum. Var 5. gr. laganna að þessu leyti talin í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar, eins og áréttað var í dómi Hæstaréttar 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. Var því ekki talið að sjávarútvegsráðuneytinu hefði verið rétt að hafna umsókn málsaðilans

um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í ákvörðun þess. Var synjunin því felld úr gildi.

Á það verður ekki fallist, að framangreind niðurstaða Hæstaréttar um efnisinntak þágildandi 5. gr. laga nr. 38/1990 verði skýrð á þann hátt, að tilkall útgerðarmanna fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 til að mega endurnýja og stækka skipaflota sinn án takmarkana af hálfu löggjafarvaldsins geti notið eignarréttarverndar stjórnarskrárinnar.

IV.

Með þessum athugasemdum og að öðru leyti með skírskotun til forsendna héraðsdóms verður hann staðfestur.

Rétt þykir, að áfrýjandi greiði stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti, eins og nánar segir í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Ísfélag Vestmannaeyja, greiði stefnda, íslenska ríkinu, 300.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i

Hjartar Torfasonar

Ég er sammála I. – III. kafla í atkvæði annarra dómenda.

Í sögu lýðveldisins hafa fiskveiðar við Ísland að meginstefnu verið frjáls atvinnuvegur, sem öllum landsmönnum, er til þess hefðu vilja og getu, væri heimilt að stunda, og sókn á fiskimið verið studd almanna-rétti. Á undanförnum áratugum hafa þessu frelsi þó verið settar mikilvægar skorður, með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og fyrri lögum um sama eða svipað efni. Í héraðsdómi er það rakið, hvernig reglur á grunni þessarar löggjafar hafa þróast frá ákvæðum um takmörk við fjölda og sóknargetu fiskiskipa í átt til takmarkana á heildarafla af einstökum fisktegundum og ákvarðana um hlutdeild einstakra útgerðarmanna eða fiskiskipa í veiðum á þeim, en sú þróun hefur átt sér stað í nokkrum áföngum og á grundvelli lagaákvæða, sem lengi vel voru tímabundin með beinum hætti. Af einstökum atvikum á þessum ferli skiptir það einna mestu um sakarefni málsins, að með lögum nr. 38/

1990 var ákveðið að slíta hin beinu tengsl, sem verið höfðu milli stjórnsýslunarreglna um veiðileyfi skipa annars vegar og um aflaheimildir til skipanna vegna einstakra fiskategunda hins vegar. Var aðallega fjallað um hið fyrra í 4. – 5. gr. laganna, en hið síðara í 7. gr. og tengdum ákvæðum. Af aðskilnaðinum leiddi það meðal annars, að almenn veiðileyfi samkvæmt 4. gr. gátu gengið framsali milli manna að fullnægðum skilyrðum 5. gr. án beinna tengsla við stöðu eða framsal aflahlutdeildar vegna skipanna, sem laut eigin markaðslögmálum að sínu leyti. Gat hinn svonefndi endurnýjunarréttur þannig frammar en áður orðið að sérstöku verðmæti í höndum manna, svo sem á reyndi, þegar áfrýjandi ákvað að kaupa skip sitt.

Það er uppistaðan í málatilbúnaði áfrýjanda, að reglur laga nr. 38/1990 um afmörkun á stærð fiskiflotans við Ísland hafi verið ólög-mætar og ósamrýmanlegar grundvallarreglum stjórnskrárinnar, eins og frá lögunum var gengið, bæði vegna þess, að raunhæf og sannfær-andi almenningsþörf eða almannahagsmunir hafi ekki legið reglunum að baki, og svo hins, að Hæstiréttur hafi lýst því í dómi sínum 3. des-ember 1998, H.1998.4076, að þær færu í bága við reglur stjórnskrár-innar um jafnræði milli manna. Hafi hið fyrra komið berlega í ljós, þegar takmarkanir þær um stærð og fjölgun fiskiskipa, er áfrýjandi þurfti að hlíta við skipakaup sín, hafi verið afnumdar við þá breytingu, sem á lögunum var gerð með lögum nr. 1/1999 í kjölfar þessa dóms. Sú lagabreyting hafi jafnframt orðið til að innsigla tjón hans af kaup-unum, þar sem almenn veiðileyfi og endurnýjunarréttur vegna fiski-skipa séu nú verðlaus í skiptum manna á meðal.

Á það ber að fallast með áfrýjanda, að þau atvinnuréttindi hans á sviði fiskveiða, sem málið varðar, eigi að njóta verndar ákvæða 1. mgr. 75. gr. stjórnskrárinnar um atvinnufrelsi, sbr. 13. gr. stjórnskipun-arlaga nr. 97/1995, og geti eftir atvikum átt tilkall til verndar sam-kvæmt ákvæðum 1. mgr. 72. gr. hennar um friðhelgi eignarréttarins, sbr. 10. gr. sömu stjórnskipunarlaga.

Áfrýjandi hefur frá öndverðu verið í hópi þeirra, sem héldu skipum til veiða og unnu þeim veiðireynslu á þeim tíma, er mestu skipti um öflun og viðhald veiðiréttinda í skjóli laga nr. 38/1990. Markmið lag-anna og fyrirrennara þeirra hafa ekki aðeins varðað verndun fiski-stofna, sem í hættu væru af ofveiði, heldur einnig aukna hagkvæmni fiskveiða við landið. Löggjöfina mátti meðal annars telja samrýman-

lega grundvallarreglum stjórnarskrárinnar fyrir þá sök, að með ákvæðum hennar og við beitingu valdheimilda samkvæmt þeim var leitast við að virða hagsmuni þeirra, sem næstir stóðu veiðunum, þegar takmörkunum var komið á, og gæta jafnréttis þeirra í milli. Var því meginviðhorfi fylgt bæði um afmörkun veiðileyfa og við takmarkanir á heildarafla af einstökum tegundum, þegar þær voru teknar upp.

Áfrýjandi bendir réttilega á, að eftir lögum nr. 38/1990 hafi sóknin að þessum markmiðum orðið tvíþætt í framkvæmd, þar sem eldri reglum um stærð fiskiflotans og endurnýjun skipa hafi verið haldið í fyrri horfi, jafnframt því sem reglur um heildarafla af fiskistofnum og nýtingu þeirra hafi verið gerðar fyllri og sjálfstæðari en áður, auk þess sem reglurnar hafi ekki lengur verið bundnar ákveðnum tímamörkum. Í greinargerð með frumvarpi til laganna hafi og komið fram, að álítamál gæti verið, hvort nauðsyn væri á fyrri þættinum, en þar sagði meðal annars: „Ef þær meginreglur, sem lagt er til að lögbundnar verði í frumvarpinu, festast í sessi ætti þegar frá líður að vera óhætt að afnema reglur um endurnýjun fiskiskipa. Reglur frumvarpsins hafa þau áhrif að menn munu ekki sjá sér hag í að auka afkastagetu fiskiskipa sinna því að það leiðir ekki til aukins afla. Stærð fiskiskipaflotans mun því aðlagast afrakstursgetu fiskistofnanna þegar fram líða stundir.“

Eigi að síður var eindregið lagt til, að hinum fyrri hömlum gegn fjölgun fiskiskipa yrði haldið við lýði um sinn, og varð það ofan á, eins og 5. gr. laganna ber með sér. Telja verður, að sú ákvörðun hafi átt sér málefnalega undirstöðu, bæði vegna tengslanna við fyrri reglur og svo hins, að það varðar hagsmuni alls almennings, að sjávarútvegur við Ísland sé ekki stundaður með óhæfilegum tilkostnaði og óþarfri eyðslu efna og orku, er bitnað geti á lífríki hafsins og öðru umhverfi. Verða forsendur að mati löggjafans á nauðsyn umræddrar tilhögunar ekki metnar á þann veg, að efni séu fyrir dómstóla til að hnekkja því hennar vegna, og áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að breyting á aðstæðum fram til ársins 1996 hafi orðið slík, að máli skipti í því tilliti. Verður ekki á það fallist, að áfrýjandi eigi rétt til skaðabóta af þeirri ástæðu, að kvaðir laganna á hendur honum við skipakaupin hafi ekki stuðst við almenningsþörf eða almannahagsmuni í skilningi 1. mgr. 72. gr. eða 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Um áhrif 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og annarra jafnræðisreglna á gildi þessara kvaða er það að athuga, að áfrýjandi var að sínu

leyti jafnsettur öðrum eigendum fiskiskipa, er veiðileyfa nutu eftir reglum 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og um ræðir í héraðsdómi. Þessar reglur voru í meginatriðum hlutlægar og samrýmanlegar hinum lögmætu markmiðum, er löggjafinn hafði lýst, að því er varðaði þá útvegsmenn, sem þær náðu til. Reglunum var ætlað að koma sem jafnast við þá alla, og reynt var með þeim fyrirvara að laga þær að breytilegum aðstæðum, að því er best verður séð. Tilvist reglnanna var á margan hátt fallin til að efla hagsæld innan þessa hóps, þótt þeim fylgdu mikilvægir ókostir, eins og vandi áfrýjanda við skipakaupin var dæmi um. Í ákvæðum 5. gr. laga nr. 38/1990 um skilyrði til útgáfu veiðileyfa fólst þannig almenn takmörkun á atvinnufrelsi og atvinnuréttindum, sem löggjafanum var heimilt að setja, þegar litið er á málið frá sjónarhóli þeirra, er kost áttu á leyfum vegna skipa eignar og veiðireynslu á tilteknum tíma. Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að hann hafi skorið sig úr þessum hópi eða honum verið mismunað innan hans. Fær krafa hans um skaðabætur því ekki sérstakan stuðning í umræddum meginreglum.

Um afnám þessarar takmörkunar með 1. gr. laga nr. 1/1990 er þess loks að gæta, að með því var áfrýjandi ekki sviptur neinum atvinnuréttindum, heldur var honum skapað aukið frjálsræði á sama hátt og öðrum. Á hinn bóginn raskaði afnámið þeirri sérstöðu, sem hann og aðrir veiðileyfahafar höfðu búið við. Sú röskun horfði þó eingöngu til framtíðar og var ekki heldur altæk, þar sem þeir voru ekki sviptir neinni veiðireynslu eða veiðiréttindum, er þeim höfðu áunnist með skipakosti sínum og veiðileyfum á liðnum tíma. Skiptir þetta máli þrátt fyrir það, að krafa áfrýjanda varði stöðu hans sem skipseiganda einvörðungu.

Telja verður, að áfrýjandi og aðrir útvegsmenn í áðurgreindum hópi hafi mátt sjá það fyrir á árinu 1990, ekki síður en löggjafinn, að beinar takmarkanir á stærð fiskiflotans og endurnýjun skipa gætu orðið óþarfar innan tíðar, auk þess sem gildi þeirra til frambúðar hlyti að vera vafa undirorpið af þeim ástæðum, sem til var vísað í áðurgreindum dómi Hæstaréttar. Þeim mátti einnig vera ljóst, að lögin um stjórn fiskveiða gátu verið breytingum háð í einstökum atriðum, þótt stefnt væri að gildi meginreglna um aflaheimildir til nokkurrar frambúðar. Það tilheyrði einnig hinum almennu veiðileyfum vegna einstakra skipa, að þau voru áfram aðeins gefin út til árs í senn, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna, þótt veiðiflotinn væri ekki breytilegur á sama hátt og stærð fiskistofna.

Að auki þurftu útvegsmenn að horfast í augu við þá staðreynd, þegar lögin tóku gildi, að 1. gr. þeirra kvað svo á, að úthlutun veiðiheimilda ætti ekki að mynda eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, og voru almennu veiðileyfin þar ekki undan skilin.

Að þessu athuguðu verður áfrýjandi ekki talinn geta sakast um það við ríkisvaldið, að markaður fyrir rétt til endurnýjunar fiskiskipa eftir 2. mgr. 5. gr. laganna hafi þróast með þeim hætti, sem hin umdeildu viðskipti hans virðast gefa til kynna. Útgjöld hans í viðskiptunum nema að vísu háum fjárhæðum, en ekki er leitt í ljós, hversu veruleg þau eru, þegar litið er almennt til kostnaðar og fyrirhafnar við útgerð fiskiskipa hér á landi og stöðu fyrirtækis áfrýjanda í heild á þessum tíma. Hann hefur ekki skýrt sérstaklega, hvaða þörf knúði hann til að kaupa þetta öfluga skip, og verður við það að miða, að hann hafi verið sjálfráður um að velja þennan kost til að breyta eða hagræða skipastól sínum. Ætla verður, að hann hafi vænst þess, að skipið kæmi að drjúgum notum, og í málinu getur ekki annars en að það hafi gengið eftir. Þar getur ekki heldur annars en þess, að skipið muni áfram nýtast áfrýjanda í útgerð hans við veiðar, sem það er til fallið, auk þess sem ráðstöfun á skipinu til annarra getur nú farið fram án beinnar hindrunar af reglum um stjórn fiskveiða við Ísland. Þegar atvik málsins eru virt í heild verður því að álykta, að bótakrafa hans verði ekki heldur studd sérstaklega við þá mikilvægu breytingu á fyrri reglum um útgáfu veiðileyfa, sem gerð var með umræddri lagagrein.

Á þessum forsendum er ég sammála niðurstöðu annarra dómenda.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 30. maí 2000.

Mál þetta, sem dómtekið var 27. apríl sl., er höfðað með stefnu birtri 14. desember sl. Stefnandi er Ísfélag Vestmannaeyja hf., kt. 660169-1219, Strandvegi 28, Vestmannaeyjum.

Stefndi er íslenska ríkið og fyrir þess hönd er stefnt sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndi verði dæmdur til að greiða honum skaðabætur að fjárhæð kr. 145.150.000 auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga frá 3. desember 1998 til greiðsludags auk málskostnaðar samkvæmt reikningi.

Dómkröfur stefnda eru þær að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða honum málskostnað samkvæmt mati réttarins.

Málavextir.

Stefnandi kveðst hafa stundað fiskveiðar hér við land allt frá stofnun félagsins árið 1901. Fram á áttunda áratug aldarinnar hafi stærð og gerð skipastóls stefnanda fyrst og fremst ráðist af veiðum og afkomu útgerðar og fiskvinnslu hverju sinni. Á árinu 1977 hafi stjórnvöld hafið tilraunir til að stjórna fiskveiðum, m.a. með því að skerða frelsi útvegsmanna til að endurnýja skip sín. Frá því ári hafi stjórnun fiskveiða að langmestu leyti byggst á svokallaðri sóknarstýringu á grundvelli 10. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Að mati stjórnvalda hafi þessi stjórnunaraðferð ekki skilað tilætluðum árangri og með 1. gr. laga nr. 82/1983 hafi verið gerð breyting á 10. gr. laga nr. 81/1976 þar sem ráðherra var veitt heimild til að ákveða, að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunar, hámark þess afla, sem veiða mætti úr einstökum fiskistofnum eða stofnum sjávardýra á ákveðnu tímabili eða vertíð. Með 3. gr. laganna hafi verið gerð breyting á 14. gr. laga nr. 81/1976 og var ákvæðið svohljóðandi: „Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að veiðar á ákveðnum tegundum fiskistofna og sjávardýra, veiðar í tiltekin veiðarfæri, þ.á m. botn- og flotvörpu, eða veiðar ákveðinna gerða skipa skuli háðar sérstökum leyfum. Getur ráðherra m.a. ákveðið að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip er tilteknar veiðar hafa stundað“. Stefnandi segir sjávarútvegsráðherra hafa nýtt sér þetta valdaframsal Alþingis og sett reglugerð nr. 44/1984 um stjórn bolfiskveiða 1984.

Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar hafi verið ákveðið að botnfiskveiðar allra fiskiskipa tíu brúttórúmllestir eða stærri skyldu byggðar á almennu veiðileyfi. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar segi efnislega að við veitingu veiðileyfa samkvæmt reglunum kæmu til greina útgerðir þeirra skipa, sem stunduðu botnfiskveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Auk þess gátu ný eða nýkeypt skip, sem ekki höfðu stundað veiðar, fengið almennt veiðileyfi, ef samningur um kaup þeirra hafði verið gerður fyrir 31. desember 1983. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. komu önnur skip ekki til greina, nema því aðeins að í stað nýs eða nýkeypts skips væri annað af svipaðri stærð tekið úr rekstri. Gerð var smávægileg breyting á 10. gr. laga nr. 81/1976 og reglugerð nr. 1/1985 um stjórn botnfiskveiða 1985 sett, sem svaraði að mestu til reglugerðar nr. 44/1984.

Stefnandi segir að með þessum reglum hafi útvegsmenn verið sviptir því frelsi sem þeir höfðu haft til að endurnýja og stækka skipastól sinn. Hafi þeir án beinnar og ótvíræðrar lagaheimildar orðið að þola skerðingu á eignarréttindum sínum og án þess að almenningsspörf krefði. Með lögum nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986-1987 hafi Alþingi að mati stefnanda endurheimt að nokkru vald sitt til að stjórna fiskveiðum. Í athugasemdum við frumvarpið hafi sagt efnislega að tilgangur frumvarpsins væri að færa undirstöðuatriði og meginreglur

um stjórn fiskveiða úr reglugerð í löggjöf, enda væri um svo mikilvægar ákvarðanir að ræða að æskilegt væri að Alþingi tæki þær og festi í lög. Í athugasemdunum segi síðan: „Með frumvarpinu er einmitt lagt til, að settar verði í lög almennar grundvallarreglur um stjórn fiskveiða, sem myndi sveigjanlega umgjörð fyrir afskipti stjórnvalda af fiskveiðum. Í þessari lagasetningu yrði reynt eftir föngum að koma fiskveiðistjórninni í þær skorður, að menn viti að hverju þeir ganga til lengri tíma en árs í senn, en jafnframt verði tryggt, að ekki séu lagðar frekari hömlur á athafnafrelsi manna en almannaheill krefur hverju sinni“.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 97/1985 mátti enginn stunda botnfiskveiðar, rækjuveiðar, skelfiskveiðar, síldveiðar og loðnuveiðar nema með sérstöku leyfi og í 3. gr. laganna var svohljóðandi ákvæði: „Við veitingu veiðileyfa samkvæmt 2. gr. koma til greina þau skip sem leyfi fengu til veiða á árinu 1985 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri, enn fremur ný og nýkeypt skip hverfi önnur sambærileg skip úr rekstri“.

Stefnandi kveður lögin ekki hafa haft að geyma neina viðmiðun um það hvenær skip teldust sambærileg og hvenær ekki. Úrskurðarvald í þeim efnum hafi upphaflega virst eiga að vera í höndum svokallaðrar samráðsnefndar, sem starfað hafi samkvæmt 14. gr. laganna, en með reglugerð nr. 51/1987 um veitingu veiðileyfa til nýrra og nýkeyptra skipa virtist það hafa horfið til sjávarútvegsráðuneytisins.

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps til laga nr. 3/1988 segir svo: „Þessi grein og 4. gr., sem tilgreinir þá aðila sem rétt hafa til veiða í íslenskri fiskveiðilögsögu, eru megingreinar við stjórnun fiskveiða í fiskveiðilögsögu Íslands þar sem þær takmarka aðgang að veiðum og veita möguleika á að stjórna stærð þess flota sem veiðar stunda“. Í 4. gr. laganna segi efnislega, að við veitingu veiðileyfa kæmu til greina þau skip sem leyfi höfðu fengið til botnfiskveiða á árinu 1985 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri og ný og nýkeypt sambærileg skip, sem komið hefðu í stað skipa sem hefðu fengið leyfi árið 1985. Á grundvelli þessara laga var sett reglugerð nr. 113/1988 um veitingu veiðileyfa til nýrra og nýkeyptra skipa.

Í 5. gr. laga nr. 38/1990 segir stefnandi hafa verið ákvæði sem hafi að geyma sömu takmarkanir varðandi heimildir útvegsmanna til að endurnýja fiskiskip og giltu í tíð eldri laga. Í almennum athugasemdum um frumvarp til laganna segi svo: „Reglur frumvarpsins hafa þau áhrif að menn munu ekki sjá sér hag í því að auka afkastagetu fiskiskipa sinna því að það leiðir ekki til aukins afla. Stærð fiskiskipaflotans mun því aðlagast afrakstursgetu fiskistofnanna þegar fram líða stundir“.

Stefnandi kveður 5. gr. laganna nokkrum sinnum hafa verið breytt án þess að horfið væri frá þeirri meginreglu laganna að takmarka rétt útvegsmanna til

að endurnýja fiskiskip sín. Á sama tíma og ótímabundnar hömlur hafi verið lagðar á rétt útvegsmanna til að endurnýja fiskiskip hafi verið sett lög um Hag-ræðingarsjóð sjávarútvegsins nr. 40/1990. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna hafi tilgangur sjóðsins verið að stuðla að aukinni hagkvæmni með því að laga stærð og afkastagetu fiskiskipastólsins að afrakstursgetu nytjastofna sjávar með því að kaupa fiskiskip hér á landi til að selja þau úr landi eða eyða þeim. Hafi fjár til sjóðsins m.a. verið aflað með sérstakri skattlagningu á eigendur fiskiskipa. Að mati stefnanda hafi útvegsmenn þurft að þola takmörkun á atvinnufrelsi og eignarréttindum og sæta auk þess sérstakri skattlagningu til að stjórnvöld næðu fram markmiðum sínum um að draga úr stærð fiskiskipaflotans.

Stefnandi kveður ákvæðum laga nr. 40/1990 hafa verið breytt m.a. með lögum nr. 4/1992 og hafi þau verið endurútgefin sem lög nr. 65/1992. Þau lög hafi verið afnumin með lögum nr. 92/1994 um Þróunarsjóð sjávarútvegsins. Hafi markmið sjóðsins verið að greiða styrki til úreldingar fiskiskipa til að draga úr afkastagetu í sjávarútvegi. Þessi ákvæði hafi verið numin úr gildi með lögum nr. 152/1996 og síðan hafi ekki verið í gildi sérstök ákvæði í lögum um ríkisstyrki eða aðrar aðgerðir stjórnvalda til að úrelða fiskiskip á kostnað ríkisins. Hafi stjórnvöld þannig reynt að minnka fiskiskipaflotann með tvíþættum aðgerðum, annars vegar með því að banna útvegsmönnum að kaupa ný eða nýleg skip, nema því aðeins að sambærileg skip hyrfu úr rekstri og hins vegar með því að kaupa skip með veiðileyfi í þeim tilgangi að farga þeim eða flytja úr landi.

Stefnandi kveðst hafa rekið útgerð sína og fiskvinnslu innan framangreinds lagaramma og liður í því hafi verið kaup á fiskiskipinu Antares af útgerð á Hjaltlandseyjum samkvæmt kaupsamningi dagsettum 6. nóvember 1995. Stefnandi lét skipið halda nafni sínu og fékk það afhent í apríl 1996. Þegar kaupin voru gerð hafi gilt um stjórn fiskveiða lög nr. 38/1990, sbr. lög nr. 87/1994 og 83/1995 um breyting á þeim lögum og reglugerð nr. 406/1995 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1995/1996. Hafi enginn mátt stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Við úthlutun slíkra leyfa hafi aðeins komið til greina þau skip, sem fengið höfðu slík leyfi samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og ekki höfðu horfið varanlega úr rekstri. Þá gátu bátar undir tiltekinni stærð fengið veiðileyfi. Félli almennt veiðileyfi skips niður mátti veita nýju eða nýkeyptu sambærilegu skipi veiðileyfi í þess stað, ef rétti til endurnýjunar hafði ekki verið afsalað. Við endurnýjun skips hafi verið heimilt að flytja veiðileyfi fleiri en eins skips til hins nýja eða nýkeypta. Ráðherra hafi verið falið að setja í reglugerð nánari reglur um endurnýjun fiskiskipa og samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 406/1995 hefði Fiskistofu verið falið úrskurðarvald um það hvort skip, sem hlut ættu að máli, væru sambærileg í skilningi fiskveiðistjórnunarreglna. Við mat á því hafi svokölluð rúmtala skipa

verið lögð til grundvallar, en um var að ræða margfeldi tiltekinna hönnunarmála skipa.

Samkvæmt 12. gr. reglugerðarinnar mátti rúmtala nýs eða nýkeypts skips ekki vera hærri en rúmtala þess skips eða skipa sem létu veiðileyfi af hendi. Samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar mátti með sérstöku samþykki Fiskistofu flytja veiðileyfi tveggja eða þriggja skipa til eins, ef eitt skipanna, sem lét veiðileyfi af hendi, náði a.m.k. 70% af rúmtölu þess skips sem fengi veiðileyfið. Heimilt var að víkja frá þessu skilyrði ef ætla mætti að sóknargetan ykist ekki við skiptin og átti þá að miða leyfilega rúmtölu þess skips, sem fengi veiðileyfi, við samanlagða rúmtölu þeirra skipa, sem létu veiðileyfi af hendi.

Tæknideild Fiskifélags Íslands mun hafa reiknað út rúmtölu Antares og reyndist hún vera 2.026,4 m³. Með bréfi dagsettu 22. apríl 1996 sótti stefnandi formlega um veiðileyfi í atvinnuskyni fyrir Antares VE 18 og kom fram í bréfinu að stefnandi ætlaði að láta af hendi veiðileyfi Sæborgar GK, Sléttunúps ÞH, Dóra á Býja GK og bátanna Dagga, Draums og Þyts fyrir veiðileyfi til handa Antares. Mun samanlögð rúmtala þessara skipa og báta hafa verið 2.027,1 m³.

Stefnandi kveðst hafa keypt endurnýjunarrétt og veiðileyfi þriggja fyrst töldu skipanna með samningum dagsettum 14. júní 1995, 22. og 24. apríl 1996 af Njáli hf., Garði, Jökli hf., Raufarhöfn, og Vísi hf., Grindavík, fyrir samtals kr. 145.150.000. Stefnandi segir kaupverð þetta, sem sé að fullu greitt, vera stefnu-fjárhæð málsins. Með bréfi Fiskistofu dagsettu 24. apríl 1996 var Antares veitt veiðileyfi í atvinnuskyni með vísan til 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Stefnandi kveðst hafa uppfyllt þessi skilyrði og haldið skipinu síðan til veiða.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 3. desember 1998 í málinu nr. 145/1998: Valdimar Jóhannesson gegn íslenska ríkinu, hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða væri í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem ekki mætti takmarka rétt til fiskveiða við eignarhald á bátum eða skipum, sem til hefðu verið hér á landi á tilteknum tíma eða komið í stað þeirra. Með 1. gr. laga nr. 1/1999 hafi 5. gr. laga nr. 38/1990 verið breytt á þann veg, að öll haffær skip skráð hjá Siglingamálastofnun Íslands hafi öðlast rétt til veiðileyfis í íslenskri fiskveiðilögsögu og hafi heimild til endurnýjunar og stækkunar fiskiskipa því ekki lengur verið háð því að útvegsmenn keyptu endurnýjunarrétt og veiðileyfi eins og verið hafði. Stefnandi kveður að með hinum nýju reglum hafi löggjafinn horfið frá þeirri stefnu að láta útgerðarfyrtækin sjálf bera kostnaðinn af því að minnka fiskiskipaflotann, enda ekki brýnt að mati löggjafans vegna aflahlutdeildarkerfis þess sem ríkti og ríkir enn við stjórn fiskveiða hér á landi.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi byggir á því í máli þessu að reglur fiskveiðistjórnarlaga, sem takmörkuðu rétt útvegsmanna til að endurnýja skip sín, nú síðast 5. gr. laga nr. 38/1990, hafi verið andstæðar 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem mæli fyrir um friðhelgi eignarréttarins. Ríkisvaldið geti ekki skert eignarréttindi einstaklinga eða lögaðila að hluta til eða að öllu leyti, nema almenningsþörf krefji, heimild sé til slíks í lögum og fullt verði komi fyrir þær eignir sem skertar séu.

Stefnandi byggir á því að fiskveiðistjórnarreglur hafi allt frá árinu 1983 sett útvegsmönnum mjög þröngar skorður varðandi endurnýjun fiskiskipa og stækkun skipastóls, nú síðast með svokallaðri rúmtölureglu, sem leitt hafi til þess að við endurnýjun skipa hafi útvegsmenn orðið að fjárfesta í svokölluðum endurnýjunarrétti. Hafi stjórnvöld með þessu ætlað að draga úr stærð fiskiskipaflotans. Í kjölfar áðurgreinds dóms Hæstaréttar hafi löggjafinn breytt því mati að þörf væri á að minnka fiskiskipaflotann án þess að nokkrar verulegar breytingar hefðu átt sér stað varðandi stærð eða afrakstursgetu fiskistofnanna í íslenskri fiskveiðilögsögu. Hafi því hvorki verið brýn þörf á því að takmarka rétt útvegsmanna til að endurnýja skip sín né að koma í veg fyrir að nýir útvegsmenn með ný skip bættust í hóp þeirra er fyrir voru. Af þessu breytta viðhorfi löggjafans verði það eitt ráðið að almenningsþörf hafi aldrei kallað á að takmarka rétt útvegsmanna til að endurnýja skip sín, eins og gert hafði verið með 5. gr. laga nr. 38/1990. Stefnandi kveður því skilyrðum 72. gr. stjórnarskrárinnar fyrir framangreindri eignaskerðingu ekki hafa verið fullnægt. Af því leiði að stefndi beri fébótaábyrgð á því tjóni, sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna endurnýjunarreglna 5. gr. laga nr. 38/1990.

Stefnandi byggir á því að kaup sín á endurnýjunarrétti af öðrum útvegsmönnum til þess að fá veiðileyfi frá íslenskum stjórnvöldum fyrir Antares í íslenskri fiskveiðilögsögu séu hrein fjárútlát fyrir sig, sem ekki hafi skapað honum nein sérstök áþreifanleg verðmæti eða réttindi umfram það, sem vera mundi í dag ef skipið hefði verið keypt nú. Fjárútlát hans hafi hins vegar fært ríkisvaldið nokkuð nær því markmiði sínu að draga úr stærð íslenska fiskiskipaflotans. Þetta markmið geti að mati stefnanda verið allra góðra gjalda vert, en stjórnvöld verði hins vegar að gæta að þeirri vernd sem eignarrétti, atvinnufrelsi og jafnræði þegnanna sé búið í 72., 75. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnræðis sé ekki gætt meðal útvegsmanna ef stefnandi eigi ásamt nokkrum öðrum útvegsmönnum, sem endurnýjuðu skip sín í gildistíð eldri 5. gr. laga nr. 38/1990, að axla kostnað við fækkun fiskiskipa.

Stefnandi telur mál þetta sambærilegt máli sem sé að finna í dómasafni Hæstaréttar árið 1998, bls. 2528, þar sem ríkið var dæmt til að greiða einstaklingi skaðabætur vegna kostnaðar, sem hann hafði orðið fyrir við rekstur dómsmáls, sem ónýttist þegar Hæstiréttur komst að því í dómi sínum 18. maí 1995

að 6. gr. laga nr. 92/1989 stæðist ekki kröfur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins.

Stefnandi segist hafa treyst því að löggjafinn setti lög um stjórn fiskveiða, sem stæðust eignarréttar-, atvinnufrelsis- og jafnræðisákvæði stjórnarskrárinnar. Þar sem Hæstiréttur hafi komist að þeirri niðurstöðu að þessi löggjöf hafi að hluta til verið andstæð stjórnarskrárákvæðum og löggjafinn sjálfur lýst hana að hluta til óþarfa, sé íslenska ríkið bótaskyld. Byggir stefnandi á því aðallega að ábyrgð ríkisins að þessu leyti grundvallist á hlutlægum ábyrgðarreglum, en til vara að um sakarábyrgð ríkisvaldsins sé að ræða.

Verði ekki fallist á framangreint byggir stefnandi á því að með setningu reglna um endurnýjun skipa á fiskveiðiárinu 1995/1996 í reglugerð nr. 406/1995 hafi verið um ólögmætt valdaframsal löggjafans til framkvæmdarvaldsins að ræða og því ekki fullnægt ákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar um skilyrði skerðingar á eignarréttindum.

Stefnandi reisir kröfu um dráttarvexti á ákvæðum 15. gr., sbr. 10. gr. III. kafla vaxtalaga og miðar upphafstíma dráttarvaxta við uppsögu dóms Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar, en þann dag hafi stjórnvöldum verið ljóst að útvegsmenn, sem orðið hefðu fyrir útgjöldum vegna 5. gr. laga nr. 38/1990, gætu krafist bóta.

Krafa stefnanda um málskostnað er byggð á ákvæðum XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Stefndi vísar til 1. gr. laga nr. 38/1990 þar sem beinlínis sé tekið fram að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Ætti því ekki að vera ágreiningur um að löggjafanum sé heimilt að takmarka fiskveiðar úr þeim stofnum sem séu í ofveiðihættu, sbr. ummæli Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar. Segi í dóminum að löggjafanum sé rétt að takmarka veiðar á Íslandsmiðum ef uggvænt þygi að fiskistofnar séu í hættu og því mati verði ekki hnekkt af dómstólum. Í 1. gr. laganna sé líka tekið skýrt fram að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Stefndi byggir á því að sjónarmið 1. gr. laga um stjórn fiskveiða hljóti augljóslega að gilda um veiðileyfi samkvæmt II. kafla laganna. Veiting leyfa til veiða í atvinnuskyni sé hluti af stjórnkerfi veiða hér við land sem heyrir undir löggjafarvaldið að breyta. Á sama hátt sé fyrirkomulag veiðileyfa hvorki eilíft, né myndi það eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra hagsmunaaðila. Geti fyrirkomulag veiðileyfa því ekki verið í andstöðu við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fjallað sé um friðhelgi eignarréttarins. Geti bótaréttur því ekki stofnast vegna breytinga löggjafarvaldsins á ákvæðum laga um stjórn fisk-

veiða. Hlutlæg bótaskylda sé fráleit og þurfi skýra lagaheimild til þess að hún komi til álita. Geti stefnandi því ekki krafist bóta vegna eldri lagaákvæða, sem hann telur að hafi leitt af sér óþarfa fjárútlát fyrir sig, jafnvel þótt löggjafarvaldið hafi síðar verið knúið til að breyta sömu lagaákvæðum vegna dóms Hæstaréttar.

Stefndi mótmælir því að dómur Hæstaréttar, sem stefnandi vísar til og er í dómasafni árið 1998, bls. 2528, hafi fordæmisgildi í þessu máli. Í því máli hafi verið talið að brotið hafi verið gegn grundvallarréttindum, en í máli Valdimars Jóhannessonar hafi verið talið að tímabundnar aðgerðir til varnar hrúni fiskistofna hafi verið réttlætanager, þótt ekki verði séð að rökbundin nauðsyn hafi hnigið til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiði af 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Stefndi telur ljóst að 5. gr. laganna hafi verið lögmæt fram að vissum tímapunkti, en enginn viti hvenær ólögmætt ástand tók við. Byggir stefndi á því að útilokað sé að byggja bótaskyldu á slíkum óvissuþætti.

Stefndi reisir sýknukröfu sína einnig á því að breyting löggjafans á 5. gr. laga nr. 38/1990 með lögum nr. 1/1999 hafi verið viðbrögð hans við dómi Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar. Hafi dómurinn talið 5. gr. laganna í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Hafi niðurstaða dómsins byggst á því að réttur til veiða sem bundinn væri við eignarhald í skipum, sem haldið hefði verið til veiða á öndverðum níunda áratugnum eða komið hafi í stað slíkra skipa, væri í andstöðu við ákvæði stjórnarskrár um jafnræði og atvinnufrelsi. Þessi dómur taki ekki til stefnanda vegna þess að hann fékk veiðileyfi á skip sitt á grundvelli reglna sem giltu fyrir setningu laga nr. 1/1999 og leiði hann rétt sinn til aflamarks til setningar laga nr. 82/1983. Hafi stefnandi því ekkert misst við lagabreytinguna í ársbyrjun 1999 og því hafi hann ekki orðið fyrir bótaskyldu tjóni. Stefndi hafi öðlast veiðileyfi sitt fyrir dóm Hæstaréttar og breyti dómurinn því engu fyrir hann eða aðstæður hans.

Stefndi byggir á því að stefnandi hafi orðið sér úti um veiðileyfi fyrir Antares á árunum 1995/1996 á viðskiptalegum forsendum og á grundvelli þágildandi laga og reglna. Hann hafi ekki haft uppi nein mótmæli gegn reglum þessum á þeim tíma og ekki hafi hann látið reyna á lögmæti þeirra fyrir dómstólum. Geti stefnandi því ekki haft uppi skaðabótakröfur vegna ætlaðs ólögmætis sem hann hefði getað látið reyna á áður en ákvörðun um fjárútlát var tekin.

Stefndi heldur því fram að stefnandi geti ekki byggt á sakarreglunni í máli þessu. Verði því varla haldið fram að löggjafarvaldið hafi með ásetningi eða gáleysi mismunað einstökum aðilum með löggjöf sem leiði til bótaskyldu framkvæmdarvaldsins. Stefndi minnir á 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu rík-

isvaldsins og heimild þingsins til að breyta áður settum lögum. Geti bótaskylda vegna breyttra laga aldrei komið til nema viðkomandi sé t.d. sviptur eign eða réttindum sem hann þurfi ekki að láta af hendi bótalaust. Stefnandi hafi enga eign misst við setningu laga nr. 1/1999 og engin réttindi hafi verið af honum tekin með sömu lögum.

Þá byggir stefndi sýknukröfu sína á því að stefnandi hafi ekki sýnt fram á neitt bótaskyld tjón vegna þeirra viðskipta, sem hann kaus sjálfur að ráðast í til að komast yfir veiðileyfi á skip sitt Antares og til þess að gera út sama skip. Engar upplýsingar liggi fyrir um það hvaða áhrif lög nr. 1/1999 höfðu á kvótaverð á markaði eða samspil markaðsverðs á veiðileyfi og kvóta fyrir og eftir lagabreytingu. Þá sé ósannað að dómur Hæstaréttar í máli Valdimars og lög nr. 1/1999 hafi haft nokkur fjárhagsleg áhrif á hagsmuni stefnanda. Hugsanlegt sé að lagabreytingin muni hafa í för með sér hækkun á kvótaverði til framtíðar. Hafi stefnanda að mati stefnda ekki tekist að sanna fullyrðingar um ætlað tjón sitt.

Stefndi mótmælir þeirri fullyrðingu að með setningu reglna um endurnýjun skipa á fiskveiðiarinu 1995/1995 í reglugerð nr. 406/1995 hafi verið um ólög-mætt valdaframsal að ræða og því ekki fullnægt ákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar um skilyrði skerðingar á eignarréttindum. Þessi fullyrðing sé ekkert frekar rökstudd af hálfu stefnanda. Stefndi bendir á að ákvæði reglugerðarinnar um endurnýjun skipa reki heimildir sínar aðallega til 1. gr. laga nr. 83/1995, sem felld var inn í lög nr. 38/1990 sem 2. mgr. 5. gr. Komi þar fram allar megin-reglur um endurnýjun fiskiskipa og jafnframt sé kveðið á um það að ráðherra setji nánari reglur um endurnýjun fiskiskipa. Verði ekki annað séð en reglu-gerðin sé sett á lögformlegan hátt og innan þess svigrúms sem lög nr. 38/1990 setji henni. Þá hefði stefnandi þegar á árinu 1995 getað látið reyna á lögmæti reglugerðarinnar, áður en hann tók ákvörðun um veiðileyfakaup. Hefði hann þá ekki þurft að hætta fjármunum sínum í viðskipti, sem hann telur nú að hafi valdið sér tjóni. Byggir stefndi á því að stefnandi beri sjálfur áhættuna og ábyrgðina af þessu tómlæti sínu.

Forsendur og niðurstaða.

Í máli þessu greinir aðila á um það hvort stefnandi eigi rétt á bótum af þeim sökum að með 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hafi honum verið gert skyld með ólögmatum hætti að sæta þeim takmörkunum að geta ekki stækkað fiskiskipafloata sinn nema með því móti að kaupa veiðileyfi.

Með dómi Hæstaréttar Íslands upp kveðnum 3. desember 1998 í máli Valdi-mars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu, var komist að þeirri niðurstöðu að lög-gjafanum væri rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef ug-gvænt þætti að fiskistofnar væru í hættu. Slíkar skorður á atvinnufrelsi verði á

hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar og eigi dómstólar úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt rétttra sjónarmiða. Komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 um að binda veiðileyfi við skip, sem þau höfðu fengið samkvæmt lögum nr. 3/1988, eða skip, sem í þeirra stað komu, brytu í bága við 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Með 1. gr. laga nr. 1/1999 var gerð sú breyting á 5. gr. laga nr. 38/1990 að öll fiskiskip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum, geti fengið leyfi til að veiða í atvinnuskyni, enda fullnægi eigendur þeirra og útgerðir skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Stefnandi, sem stækkaði flota sinn á gildistíma 5. gr. laga nr. 38/1990, greiddi samtals kr. 145.150.000 fyrir veiðileyfi og endurnýjunarrétt þriggja fiskiskipa í júní 1995 og apríl 1996 í þeim tilgangi að flytja veiðileyfin með samþykki Fiskistofu til skipsins Antares VE 18, sem hann hafði fest kaup á. Ekki er deilt um þessa fjárhæð og telur stefnandi að tjón sitt af því að þurfa að kaupa þessi veiðileyfi vegna ákvæðis 5. gr. laga nr. 38/1990 nemi henni. Telur hann stefnda bera ábyrgð á tjóninu.

Ljóst er að hefði stefnandi keypt skip sitt eftir lagabreytinguna hefði hann ekki þurft að stofna til þess kostnaðar sem að framan er rakinn.

Stefnandi sýnist byggja á því að 5. gr. laga nr. 38/1990 hafi falið í sér skerðingu á eignarrétti hans, sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem í því sé fólgin að hann hafi ekki getað endurnýjað fiskiskipaflota sinn eða stækkað, nema innan þeirra takmarkana sem sú lagagrein hafi sett. Með sama hætti hafi atvinnufrelsi hans verið skert þannig að í bága brjóti við 75. gr. stjórnarskrárinnar. Tjón sem leiði af stjórnarskrárbrotum sem þessum beri ríkinu að bæta samkvæmt bótaákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Fallast má á það með stefnanda að þær hömlur, sem lagðar voru á endurnýjun og fjölgun fiskiskipa samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, hafi falið í sér ákveðna takmörkun á atvinnufrelsi hans. Stefnandi var þó jafnsettur þeim sem veiðileyfi fengu í gildistíð 5. gr. laga nr. 38/1990 á grundvelli skipa eignar sinnar á ákveðnum tíma eða skipa sem í þeirra stað komu. Það brot sem Hæstiréttur taldi 5. gr. laga nr. 3/1990 hafa í för með sér á jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar bitnaði síst á hópi þessara skipa eigenda heldur fyrst og fremst á þeim skipa eigendum sem ekki fengu veiðileyfi af þeim sökum að þeir höfðu ekki átt skip sín á þeim tíma sem í 5. gr. var kveðið á um.

Eins og áður getur hefur verið talið að löggjafanum sé heimilt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og hefur verið leitast við að ná þessu markmiði meðal annars með því að draga úr afkastagetu fiskiskipaflotans. Þær reglur sem settar voru í þessu skyni og raktar hafa verið hér að framan náðu

jafnt til allra þeirra sem fengu veiðileyfi samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990 í því horfi sem hún var fyrir gildistöku laga nr. 1/1999.

Þær takmarkanir sem að stefnanda sneru verður að telja hafa verið málefnalegar og settar eftir hlutlægum reglum. Ekki er hægt að telja að þær hafi brotið í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi heldur því fram að eignarréttindi hans hafi verið skert með þeim hætti að bótaskyld sé samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. laga nr. 97/1995. Málflutning stefnanda verður að skilja svo að eignarréttindi þessi séu fólgin í rétti til þess að endurnýja og stækka skipaflota án takmarkana af hálfu löggjafarvaldsins, eins og fyrr er getið um. Það er nokkrum vafa undirorpið að hér sé um að ræða eignarréttindi í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt svo kynni að vera ber þess að gæta að þetta stjórnarskrárákvæði hefur verið túlkað þannig að heimilt sé að setja lög sem takmarka eignarrétt með almennum hætti. Löggjafinn setti ekki einungis takmörk fyrir stærð fiskiskipaflotans heldur einnig takmörk fyrir því hve mikið mætti veiða árlega af ákveðnum fisktegundum. Takmarkanir á veiðum standa enn og óumdeilt verður að telja að þær séu nauðsynlegar og í þeim skilningi í þágu almannaheilla. Takmörkunum á stærð fiskiskipaflotans var aflétt í kjölfar framangreinds dóms Hæstaréttar með lögum nr. 1/1999. Það var ekki vegna þess að þær gætu ekki út af fyrir sig átt rétt á sér heldur vegna hins að þær höfðu ójafnræði í för með sér á milli þeirra sem veiðileyfi höfðu fengið, eins og stefnandi, á grundvelli ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1990 og þeirra sem það höfðu ekki fengið og leiddu jafnframt til þess að hinir síðarnefndu höfðu mjög takmarkað atvinnufrelsi til fiskveiða. Þær takmarkanir sem stefnandi varð að sæta um stærð fiskiskipaflota síns urðu aðrir þeir sem veiðileyfi höfðu að sæta með sama hætti og verður að telja að þessar takmarkanir hafi verið málefnalegar og settar eftir hlutlægum reglum. Þótt hugsanlegt sé að hér sé um að ræða takmörkun á einhvers konar eignarrétti verður engan veginn á það fallist að hún sé bótaskyld samkvæmt bótaákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í stefnu í málinu kemur fram að stefnandi byggir einnig á því að þar sem Hæstiréttur hafi dæmt hluta fiskveiðistjórnarlöggjafarinnar andstæða stjórnarskrárákvæðum og löggjafinn lýst hana að hluta til óþarfa beri ríkið ábyrgð á tjóni stefnanda samkvæmt hlutlægum ábyrgðarreglum en til vara samkvæmt sakarábyrgð, en stefnandi hafi mátt treysta því að fiskveiðistjórnarlögin stæðust ákvæði stjórnarskrárinnar. Er því lýst í stefnu að í athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 38/1990 komi fram að löggjafinn hafi talið líklegt að stærð fiskiskipaflotans myndi aðlagast afrakstursgetu fiskistofnanna þegar fram liðu stundir. Á þessum tíma hafi því löggjafinn séð fyrir að takmörkun með veiðileyfum væri óþörf. Málflutning stefnanda verður helst að skilja svo að með því að lögbinda framangreinda takmörkun engu að síður hafi löggjafinn felld á sig sök í skiln-

ingi almennu sakarreglunnar. Frekari rökstuðning fyrir því að framangreindar skaðabótareglur eigi við og heimfærslu málsatvika til þeirra er tæpast að finna í stefnu og munnlegur málflutningur stefnanda snerti þær óverulega. Verður því dómur í þessu máli ekki á þeim byggður.

Stefnandi byggir einnig á þeirri málsástæðu að með setningu reglna um endurnýjun skipa á fiskveiðiárinu 1995/1996 í reglugerð nr. 406/1995 hafi verið um að ræða ólögmeitt valdaframsal löggjafans til framkvæmdarvaldsins, sem fullnægi ekki skilyrðum 72. gr. stjórnarskrárinnar um skilyrði skerðingar eignarréttinda. Þessi málsástæða stefnanda er með öllu órökstudd og kemur hún ekki til álita í máli þessu.

Samkvæmt því sem að framan er rakið þykir stefnandi verða að þola bóta-laust að hafa þurft að grípa til þeirra fjárhagsráðstafana sem að framan greinir í því skyni að afla veiðileyfis fyrir skipið Antares VE 18. Verður stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda í máli þessu. Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Hjörtur O. Aðalsteinsson héraðsdómari, ásamt Friðgeiri Björnssyni dómstjóra og Ragnheiði Bragadóttur héraðsdómara, kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð :

Stefndi, íslenska ríkið, skal vera sýkn af öllum kröfum stefnanda, Ísfélags Vestmannaeyja, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
