

S T E F N A

Gjögur hf.
kt. 570169-0769
Hafnargötu 6
610 Grenivík

GJÖRIR KUNNUGT: Að félagið þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu, kt. 540269-6459, Arnarhvoli, og gera eftirfarandi dómkröfur.

I. Dómkröfur

Þess er krafist að stefndi, íslenska ríkið, verði gert að greiða stefnanda:

364.083.816 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 207.715.497 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af 263.918.098 kr. frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 310.809.470 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 364.083.816 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum er þess krafist að vextir og dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti frá upphafstíma vaxta og dráttarvaxta samkvæmt hverjum kröfulið, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001.

Enn fremur er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða mati dómsins.

II. Fyrirsvar og málflutningsumboð

Fyrirsvarsmaður stefnanda er Njáll Þorbjarnarson, stjórnarformaður, kt. 270837-4339, Lynghaga 18, Reykjavík. Fyrirsvarsmenn stefnda eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, kt. 150757-2669, til heimilis að Ásvegi 21, Akureyri, og fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, kt. 260170-5549, til heimilis að Bakkaföt 2, Garðabæ.

Bjarni Aðalgeirsson lögmaður, Juris slf., Borgartúni 26, Reykjavík, flytur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

III. Atvik og helstu rök

a) Málartilbúnaður í hnotskurn

1. Skaðabótakrafa stefnanda er á því reist að honum hafi á árunum 2011 til 2018 með ákvörðunum Fiskistofu verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl en rétt hefði verið samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Skylda til svokallaðrar hlutdeildarsetningar makrílstofnsins eftir nánar tilgreindri aðferðafræði hafi verið orðin virk þegar umræddar úthlutanir fóru fram, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Í skilningi laganna hafi verið komin á samfelld veiðireynsla á makríl við úthlutun vegna ársins 2011, þar sem ársafli íslenskra skipa árin 2008, 2009 og 2010, hafi í öllum tilvikum verið langt umfram þriðjung ráðstafaðs heildarafla árið 2011. Það að úthlutun fór ekki fram á réttum lagagrundvelli hafi valdið stefnanda tjóni sem stefndi beri ábyrgð á eftir reglum skaðabótaréttar.

b) Reglugerðir um stjórn makrílveiða

2. Með reglugerð nr. 863 frá 10. september 2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 voru makrílveiðar af Íslands hálfu í fyrsta sinn gerðar leyfis skyldar á samningssvæði NEAFC. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar gildi hún um veiðar íslenskra skipa á makríl á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í 2. gr. kom fram að íslenskum skipum væri óheimilt að stunda veiðarnar án sérstaks leyfis og við veitingu þess skyldu aðeins koma til greina þau fiskiskip sem uppfylltu skilyrði til útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 116/2006. Í 3. gr. sagði að á árinu 2008 væru íslenskum skipum heimilt að veiða á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja samtals 20.000 lestir af makríl og þegar þeim afla væri náð féllu leyfi til makrílveiða úr gildi og skyldi Fiskistofa tilkynna um stöðvun veiðanna. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.
3. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 13. mars 2009 út reglugerð nr. 283/2009 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Í 1. gr. hennar sagði að öllum fiskiskipum sem hefðu leyfi til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands væri heimilt að stunda veiðar á makríl í henni og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja að fengnu leyfi Fiskistofu. Færi heildarafla íslenskra skipa yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu ríkja, tæki ráðherra ákvörðun um hvort veiðar skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Leyfi skyldu

gefin út fyrir hvert almanaksár en ráðherra væri heimilt að fela Fiskistofu að fella úr gildi öll leyfi til makrílveiða væri talin ástæða til að takmarka veiðarnar eða endurskipuleggja stjórnun þeirra. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.

4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sendi frá sér fréttatilkynningu 13. mars 2009 í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009. Þar sagði að mikil verðmæti „liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess ... að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.“
5. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf út reglugerðir um stjórn makrílveiða íslenskra skipa á árunum 2010 til 2018 fyrir hvert ár. Þær voru eins og fyrri reglugerðir um makrílveiðar settar samkvæmt lögum nr. 151/1996, lögum nr. 116/2006 og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og tóku til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í öllum reglugerðunum var leyfilegur heildaraflí ákveðinn, honum skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa og tekið fram að færi hann yfir hið tilgreinda mark myndi ráðherra ákveða hvort makrílveiðar yrðu bannaðar. Jafnframt sagði í þeim öllum að veiðileyfi féllu úr gildi ýmist þegar hámarksafla væri náð eða við ákveðið tímamark.
6. Með reglugerð nr. 285 frá 31. mars 2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 var heildaraflinn ákveðinn 130.000 lestir það ár, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og honum skipt fyrir fram niður á þrjá flokka skipa. Í fyrsta lagi á skip sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og komu í þeirra hlut 112.000 lestir. Í öðru lagi á skip sem stunduðu veiðar með línu og handfærum, netaveiðar og veiðar í gildru og komu í þeirra hlut 3.000 lestir. Í þriðja lagi til skipa sem ekki féllu undir fyrri tvo flokkana og komu í þeirra hlut 15.000 lestir. Með reglugerð nr. 753/2010 var hluti þeirra sem féllu í fyrsta flokkinn aukinn í 115.600 lestir og samkvæmt því var 115.600 lestum ráðstafað til skipa á grundvelli aflareynslu eða um 86,5% leyfilegs heildarafla. Um aflaheimildir þeirra skipa sagði að þeim skyldi skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007, 2008 og

- til og með 11. júlí 2009, miðað við landaðan afla, að undanskildum heimildum til veiða í lögsögu Færeyja.
7. Með reglugerð nr. 233 frá 4. mars 2011 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 154.825 lestir, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og skyldi honum skipt niður á fjóra flokka skipa. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi ráðstafa 6.000 lestum til skipa sem ekki frystu afla um borð eftir nánar tilgreindum stærðarflokkum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi ráðstafa 34.825 lestum til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa sem mæld skyldi með nánar tilgreindum hætti. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi ráðstafa 112.000 lestum til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra í fiskveiðilandhelgi Íslands og var það um 72,3% af heildarúthlutun.
 8. Með reglugerð nr. 329 frá 4. apríl 2012 var heildarafli í makríl árið 2012 ákveðinn 145.227 lestir. Þar af var 105.057 lestum, um 72,3% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á þeim árum. Með reglugerð nr. 327 frá 12. apríl 2013 var aflinn ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Þar af var 87.303 lestum, um 70,9% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll eða nót miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007 til 2009. Með reglugerðum nr. 376 frá 16. apríl 2014 og nr. 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007 til 2009.
 9. Með reglugerð nr. 532 frá 16. júní 2015 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2015 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 172.964 lestir og honum skipt þannig að 7.026 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 9.270 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 35.925 lestum til vinnsluskipa og 120.743 lestum (um 69,8% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
 10. Með reglugerð nr. 284 frá 6. apríl 2016 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2016 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn

147.824 lestir og honum skipt þannig að 6.160 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.128 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 31.498 lestum til vinnsluskipa og 105.863 lestum (um 71,6% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.

11. Með reglugerð nr. 295 frá 5. apríl 2017 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2017 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 168.464 lestir og þar af var 10.929 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006. Eftirstöðvunum, 157.535 lestum, var skipt þannig að 6.400 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.443 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 32.720 lestum til vinnsluskipa og 109.972 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
 12. Með reglugerð nr. 351 frá 10. apríl 2018 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2018 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 134.772 lestir og þar af var 9.143 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006, og 1.500 lesta skerðing var vegna framsals til Rússlands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Eftirstöðvunum, 124.129 lestum var skipt þannig að 5.042 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 6.654 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 25.781 lestum til vinnsluskipa og 86.652 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
- c) *Skip stefnanda*
13. Fiskiskip stefnanda hafa stundað makrílveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu, frá því skipulagðar veiðar á makríl hófust.
 14. Skip stefnanda, Hákon EA 148, skráningarnúmer 2407, Áskell EA 749, skráningarnúmer 2749, Vörður EA 748, skráningarnúmer 2740 og Oddgeir EA 600, stunduðu makrílveiðar á því tímabili sem um ræðir.
 15. Sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa stefnanda á sex ára tímabili fyrir 2011 er aflinn 3,75%. Á grundvelli þeirra reglugerða sem grein er gerð fyrir hér að framan úthlutaði Fiskistofa skipum stefnanda aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2018 í samræmi við fyrirmæli reglugerðanna. Á árinu 2011 var

skipi stefnanda, sem hafði aflað sér aflareynslu á fyrrgreindu tímabili, samkvæmt þessu úthlutað 4.028.412 kg sem nam um 2,50% heildarúthlutunar, 3.974.436 kg á árinu 2012 sem nam um 2,74% heildarúthlutunar, 3.304.813 kg á árinu 2013 sem nam um 2,75% heildarúthlutunar, 4.409.402 kg á árinu 2014 sem nam um 2,74% af heildarúthlutun, 4.612.651 kg á árinu 2015 sem nam um 2,67% heildarúthlutunar, 3.921.963 kg á árinu 2016 sem nam um 2,56% heildarúthlutunar, 4.601.920 kg á árinu 2017 sem nam um 2,92% heildarúthlutunar, og 3.626.095 kg á árinu 2018 sem nam um 3,32% heildarúthlutunar. Í framangreindum útreikningum hefur verið tekið tillit til þess að á árinu 2015 keypti stefnandi aflaheimildir í makríl er voru fluttar yfir á Hákon EA 148 á árinu 2016 sem naut góðs af því í formi hærri úthlutunar en ella á árunum 2016-2018. Um er að ræða 117.118 kg. á árinu 2016, 636.616 kg. á árinu 2017 og 498.571 kg. á árinu 2018 sem jafngildir 0,08% árið 2016, 0,40% árið 2017 og 0,40% árið 2018. Hlutdeild hefur verið lækkuð í samræmi við þetta tilgreind ár þar sem ekki er um að ræða hlutdeild sem byggir á veiðireynslu Hákons EA á viðmiðunartímabili.

16. Stefnandi telur að úthlutun veiðiheimilda í makríl til hans árið 2011 og eftirleiðis hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 151/1996 og laga nr. 116/2006 svo sem síðar verður rakið. Stefnandi telur að sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa hans síðustu sex árin fyrir 2011 nemi hlutdeild þeirra 3,75%. Samkvæmt þessu hafi borið að úthluta skipi stefnanda 3,75% af heildaraflanum árið 2011 en ekki 2,50% og hafi sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Í samræmi við þetta hafi skerðing aflaheimilda verið 1,25% árið 2011, hún hafi verið 1,00% árið 2012, árið 2013 hafi skerðingin verið 0,99%, 1,01% árið 2014, árið 2015 hafi skerðingin verið 1,08%, árið 2016 hafi skerðingin verið 1,19%, árið 2017 hafi skerðingin verið 0,83%, og loks árið 2018 hafi skerðingin verið 0,83%.

d) Nánar um röksemdir

17. Stefnandi vísar til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að öllum íslenskum skipum séu heimilar veiðar utan lögsögu Íslands með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og reglum settum með stoð í þeim. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal ráðherra með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr. laganna eða til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr. þeirra og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að

ráðherra getur sett sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt rétt sinn til slíkra mótmæla, enda þótt ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. 4. gr. sömu lagagreinar eigi ekki við. Getur ráðherra í því skyni bundið veiðarnar sérstökum leyfum og eru þær óheimilar án þeirra. Binda má leyfin nauðsynlegum skilyrðum. Gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna í þessum tilvikum eftir því sem við á. Niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 er fortakslaust um það að þegar ráðherra setur sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem falla undir ákvæði málsgreinarinnar gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við getur átt. Verður samkvæmt þessu að leggja til grundvallar að hin tilvitnuðu lagaákvæði eigi við um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu nema á annan veg sé mælt í lögum. Svo er ekki. Af því leiðir ótvírætt að reglur ráðherra sem fela í sér skipulag slíkra veiða verða að vera í samræmi við fyrrgreind lagaákvæði. Svo var ekki.

18. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þeirrar greinar. Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 gildir sú regla að sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni, sem um ræðir í 1. mgr. lagagreinarinnar og samfelld veiðireynsla sé á, skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögunum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 5. gr. þeirra, hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex árum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.
19. Stefnandi byggir á því, að með reglugerðum þeim, sem ráðherra setti um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2018, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum. Hér að framan er gerð grein fyrir því hver var heildarafla íslenskra skipa á makríl á árunum 2005 til 2010 og hver var leyfilegur heildarafla íslenskra skipa á makríl árið 2011 samkvæmt reglugerð nr. 233/2011. Samkvæmt því sem þar kemur fram verður við það að miða að veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 enda augljóslega fullnægt því skilyrði ákvæðisins að ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hafi að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu

íslenskra stjórnvalda það ár. Reglugerðir ráðherra árið 2011 og eftirleiðis hafa hins vegar ekki tekið mið af þessu.

20. Með dómum Hæstaréttar Íslands 6. desember 2018 í málum nr. 508/2017 og 509/2017, komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð á fjártjóni sem tvö útgerðarfyrirtæki höfðu orðið fyrir vegna þess að skipum þeirra „var á árunum 2011 til 2014 með ákvörðunum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, úthlutað minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Héraðsdómur hafði áður sýknað íslenska ríkið af kröfum útgerðarfyrirtækjanna.
21. Í forsendum dóma Hæstaréttar sagði meðal annars, en stefnandi gerir þær að sínum til stuðnings dómkröfum sínum í máli þessu, að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiddi að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa stefnanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Yrði samkvæmt því við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi stefnanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.
22. Dómar Hæstaréttar í ofangreindum málum tóku eðli máls samkvæmt aðeins til úthlutana á árunum 2011 til 2014. Stefnandi telur hins vegar ljóst, og byggir á því, að öll hin sömu lagasjónarmið eigi við um síðari úthlutanir, þ.e. á árunum 2015-2018, að breyttu breytanda, sbr. og fyrri umfjöllun.
23. Er og á því byggt að skaðabótabyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði eru andstæð lögum og ákvörðunum teknum í skjóli þeirra, líkt og hér háttar til, sé hlutlæg en verði ella metin stefnda til sakar í skilningi skaðabótareglna.
24. Þar sem úthlutanir voru á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögskylt var og minni en stefnandi átti rétt til, beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hefur beðið af því að ekki var fylgt fyrirmælum laga í þeim efnum, sbr. *dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009.*

25. Þess er og að gæta að fyrst þegar framangreindir dómar Hæstaréttar lágu fyrir varð stefnanda fyrst ljóst, og mátti fyrst vera ljóst, að stefndi hefði staðið með ólögsmætum hætti að úthlutun aflaheimilda og um leið stefnanda og öðrum í sambærilegri stöðu líkast til tjóns. Stoðar því meðal annars af þeim ástæðum ekki fyrir stefnda að bera fyrir sig fyrningu vegna árána 2011-2014, sbr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda, jafnvel þótt einstakir tjónsatburðir vegna þeirra ára séu eftir atvikum eldri en fjögurra ára við málshöfðun þessa. Gat stefndi heldur ekki búist við öðru, en að útgerðir í sambærilegri stöðu og stefnendur fyrrgreindra dómsmála, myndu halda á lofti sambærilegum kröfum að gengnum fordæmisgefandi dómi sem beðið var eftir, sbr. einnig hér í framhaldi. Sendi stefnandi og bréf á stefnda í kjölfar dóma Hæstaréttar.
26. Þá er ennfremur byggt á því að öll önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Um tjón stefnanda sérstaklega vísast til síðari umfjöllunar.

IV. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996

27. Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt téðum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
28. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, skal þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr., Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Að þessu leyti er þannig ekki tekið tillit til þeirrar úthlutunar sem stefnandi hefði að réttu lagi notið, hefði komið til

hlutdeildarsetningar árið 2011 svo sem lögskylt var, og er allur réttur áskilinn vegna þessa.

29. Í frumvarpinu segir jafnframt: „Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makrils frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskylt. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem, líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn. Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfur þess félags. Í dóminum er rakið að samkvæmt álitum Deloitte ehf. nemi tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna áranna síðan, þ.e. áranna 2015 til 2018.“

V. Nánar um fjártjón

30. Stefnandi hefur farið þess á leit við endurskoðunarfyrtækið Deloitte ehf. að það reikni út fjártjón hans vegna þess að aflaheimildir skipa hans í makríl hafi verið skertar samkvæmt framansögðu. Miðaði Deloitte ehf. við veiddan afla á þremur bestu veiðitímabilum hvers skips stefnanda á árunum 2006 til 2010, heildarafla þessara þriggja veiðitímabila var lagður saman og hlutdeild skipanna í heildarafla tímabilsins fundin. Þannig er fundið út hver aflahlutdeild hvers skips hefði að réttu lagi átt að vera árið 2011 ef makrilstofninn hefði verið hlutdeildarsettur og gert ráð fyrir að sú aflahlutdeild hefði haldist óbreytt milli ára frá 2011.
31. Nánar tiltekið, er við mat á hagnaðarmissi stefnanda stuðst við svokallaða jaðarframlegð makrils hjá stefnanda, fyrir hvert ár á tímabilinu 2011 til 2018, byggt á upplýsingum og gögnum úr fjárhagsbókhaldi stefnanda. Jaðarframlegð er skilgreind sem sú framlegð sem áætlað er að hver viðbótareining (hér hvert kg. af makríl) skili stefnanda. Til að áætla jaðarframlegð er breytilegur kostnaður dreginn frá tekjum hvers skilgreinds tímabils og deilt niður á fjölda kílóa af makríl. Í því sambandi er einnig reiknuð út hlutfallsleg skipting aflans til frystingar um borð í Hákonni EA 148 og til bræðslu. Niðurstöður útreikninga á jaðarframlegð og hlutfallslegri skiptingu aflans eru síðan notaðar til að reikna áætlað framlegðartap stefnanda sem er talið jafngilda hagnaðarmissi, sbr. nánar fyrirbyggjandi og ítarlegar útreikningsforsendur Deloitte ehf.

32. Í útreikningum Deloitte ehf. er reiknuð út jaðarframlegð hvers árs á hvert kg. Skertar aflaheimildir samkvæmt framangreindum forsendum eru síðan margfaldaðar með jaðarframlegðinni og þannig fengin fram skert framlegð eða hagnaðarmissir ársins sem stefnandi telur vera tjón sitt vegna þeirra reglugerða sem voru andstæðar lögum. Í útreikningum á töpuðum aflaheimildum hefur verið tekið tillit til þess að önnur skip stefnanda, Vörður, EA 48, Áskell EA 749 og Oddgeir EA 600 fengu úthlutað aflaheimildum á grundvelli hinnar ólögmaetu úthlutunar og hafa þær aflaheimildir verið dregnar frá við útreikning á töpuðum aflaheimildum stefnanda. Í samræmi við þetta, sbr. og fyrri forsendur, var skerðing aflaheimilda og tjón hvers árs eftirfarandi:
- a. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2011 var 1,25%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing úthlutunar til skipa stefnanda 1.991.472 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2011 var 96.947.709 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - b. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2012 var 1,00%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.139.326 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2012 var 35.148.423 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - c. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2013 var 0,99%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 927.515 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2013 var 36.941.254 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - d. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2014 var 1,01%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.294.475 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2014 var 4.823.386 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - e. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2015 var 1,08%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.461.384 kg. Töpuð framlegð ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2015 var 33.854.725 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - f. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2016 var 1,19%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.586.712 kg. Töpuð framlegð ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2016 var 47.310.931 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;

- g. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2017 var 0,83%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.056.775 kg. Töpuð framlegð ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2017 var 30.608.349 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - h. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskips stefnanda árið 2018 var 0,83%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 832.609 kg. Töpuð framlegð ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2018 var 42.362.269 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
33. Samkvæmt framangreindu var hagnaðarmissir stefnanda vegna skertra aflaheimilda á árunum 2011-2018 327.997.046 kr. sé notast við útreikning á áætluðu framlegðartapi vegna skorts á aflaheimildum. Þess er hins vegar að gæta að stefnandi útvegaði sér aflaheimildir í makríl á tímabilinu 2015 til 2018 með því að „leigja“ til sín aflaheimildir frá öðrum útgerðum. Kostnaður við öflun aflaheimilda er reiknaður út og sundurliðaður í útreikningum Deloitte ehf. en kostnaður á hverju ári var eftirfarandi:
- a. Árið 2015 keypti stefnandi 1.503.940 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir sem nemur 24.063.040 kr. Kostnaður við að afla 1.461.384 kg., sbr. skert úthlutun, var 23.382.143 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - b. Árið 2016 keypti stefnandi 1.929.022 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 68.327.477 kr. Kostnaður við að afla 1.586.712 kg., sbr. skert úthlutun, var 56.202.601 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - c. Árið 2017 keypti stefnandi 2.594.828 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 115.138.121 kr. Kostnaður við að afla 1.056.775 kg., sbr. skert úthlutun, var 46.891.372 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - d. Árið 2018 keypti stefnandi 2.219.386 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 142.007.114 kr. Kostnaður við að afla 832.609 kg., sbr. skert úthlutun, var 53.274.346 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
34. Samkvæmt framangreindu var kostnaður stefnanda við öflun þeirra aflaheimilda, sem hann átti tilkall til lögum samkvæmt, árin 2016 – 2018 meiri en áætlað framlegðartap sömu ár vegna skertrar hlutdeildar. Stefnandi telur því rétt að miða tjón sitt þau ár, þ.e. 2016-2018, við þann kostnað sem hann hafði af því að afla sér þessara aflaheimilda, sbr. lið 33 b – d hér að framan, en vegna árunna 2011-2015 við áætlað framlegðartap, sbr. lið 32 a – d hér að framan. Í dómkröfu er því miðað við að tjón stefnanda sé framlegðartap árin 2011-2015 en kostnaður við öflun aflaheimilda árin 2016-2018, sem sundurliðast með eftirfarandi hætti vegna alls tímabilsins:

2011	96.947.709 kr	Hagnaðarmissir vegna framlegðartaps
2012	35.148.423 kr	Hagnaðarmissir vegna framlegðartaps
2013	36.941.254 kr	Hagnaðarmissir vegna framlegðartaps
2014	4.823.386 kr	Hagnaðarmissir vegna framlegðartaps
2015	33.854.725 kr	Hagnaðarmissir vegna framlegðartaps
2016	56.202.601 kr	Kostnaður við leigu
2017	46.891.372 kr	Kostnaður við leigu
2018	53.274.346 kr	Kostnaður við leigu
	364.083.816 kr	

35. Samkvæmt þessum forsendum er það niðurstaðan samkvæmt útreikningum Deloitte ehf. að hagnaðarmissir stefnanda, að teknu tilliti til þess að kostnaður stefnanda við afla sér aflaheimilda á árunum 2016-2018 var hærri en áætlað framlegðartap, sé 364.083.816 krónur, sbr. dómkrafa þessa máls. Stefnandi byggir jafnframt á því að honum hefði verið unnt að fullnýta þessar aflaheimildir sem voru skertar samkvæmt framansögðu; að því marki sem svo væri ekki hefði stefnandi þess utan getað framselt þær gegn endurgjaldi og byggir stefnandi á því að tjónið sé þá sömu fjárhæðar.
36. Í dómkröfu stefnanda er þessu til samræmis krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns vegna árána 2011-2018, að höfuðstólsfjárhæð samtals 364.083.816 kr., sem beri skaðabótavexti, sbr. og 8. gr. laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu. Er litið svo á að hver reglugerðarsetning á árunum 2015-2018 teljist hinn bótaskyldi atburður sem marki upphaf skaðabótavaxta í skilningi laga í hvert sinn, en áskilinn er réttur til að miða við síðara tímamark, svo sem lok hvers fiskveiðiárs eða vertíðarlok, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til. Þá er krafist vaxta fjögur ár aftur í tímann vegna fyrstu fjögurra árána, þ.e. 2011-2014, m.t.t. þess að vextir fynast á fjórum árum. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga, til greiðsludags. Áréttað er að stefnandi telur fyrningu höfuðstóls vegna árána 2011-2014 miðast við síðara tímamark í skilningi laga, þ.e. að hún haldist ekki í hendur við bótaskylda atburði, sbr. hér að framan og 9. gr. laga nr. 150/2007.
37. Stefnandi byggir hins vegar á því, til vara, og enda gefi varnir stefnda tilefni til, að tjón stefnanda svari a.m.k. hagnaðarmissi vegna framlegðartaps á tímabilinu 2011-2014 og kostnaði af leigu á tímabilinu 2015-2018, en tjón stefnanda nemur þá 353.611.234 kr. Þá, til þrautavara, og enda gefi varnir stefnda tilefni til, byggir stefnandi á því að tjón hans svari a.m.k. hagnaðarmissi vegna framlegðartaps á öllu tímabilinu, sbr. lið 32 a – h hér að framan, eða 327.997.046 kr. Báðar þessar fjárhæðir rúmast innan dómkröfu stefnanda, og í

báðum tilvikum er miðað við að vextir og dráttarvextir reiknist með sama hætti og í dómkröfu, að breyttu breytanda.

38. Í dómkröfu felst að vextir og dráttarvextir höfuðstóls færast á 12 mánaða fresti, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001. Þrátt fyrir að leiða megi af dómaframkvæmd að ekki þurfi að kveða á um höfuðstólsfærslu vaxta og dráttarvaxta í kröfugerð og dómsorði, heldur leiðir slíkt beint af 12. gr. laga nr. 38/2001, er slík kröfugerð þó sett fram formsins vegna.
39. Gefi varnir stefnda tilefni til áskilur stefnandi sér rétt til að óska eftir því að dómkvaddir verði matsmenn til að meta fjártjón stefnanda og önnur framangreind atriði.

VI. Lagarök

Um lagarök vísast einkum til almennra reglna skaðabótaréttar, þ.m.t. um skaðabótaábyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði, og ákvarðanir í skjóli þeirra, eru andstæð lögum. Jafnframt vísast meðal annars til laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Jafnframt vísast til laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, helst ákvæða III. og IV. kafla laganna um dráttarvexti og vexti af skaðabótakröfum. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

VII. Sönnunargögn. Áskilnaður

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram skjöl sem styðja framangreinda málsatvikalýsingu og röksemdir stefnanda, þ.m.t. útreikninga Deloitte ehf., yfirlit yfir úthlutun aflaheimilda frá Fiskistofu, og álit umboðsmanns Alþingis, dóma Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017, auk fyrri bréfaskipta.

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, dómkveðja matsmenn undir rekstri málsins, meðal annars varðandi fjártjón, og kalla aðila og vitni til skýrslutöku fyrir dómi, allt eftir því sem ástæða er til og málsástæður stefnda kunna að gefa tilefni til.

VIII. Fyrirkall

Fyrir því stefnist hér með **Bjarna Benediktssyni, fjármála- og efnahagsráðherra**, til heimilis að Bakkafliöt 2, Garðabæ, og **Kristjáni Þór Júlíussyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra**, til heimilis að Ásvegi 23, Akureyri, f.h. íslenska ríkisins, að mæta er mál þetta verður þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur, Dómhúsinu v/Lækjartorg, Reykjavík, dómsal 102, **fimmtudaginn 27. júní kl. 10:00 árdegis**, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, hlýða á dómkröfur og sókn sakar, svara til saka og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útivistardómur gangi í málinu.

Stefnufrestur skal vera 3 sólarhringar.

Reykjavík, 13. júní 2019,
f.h. stefnanda,



Bjarni Aðalgeirsson lögmaður

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

Mér nægilega birt, f.h. stefnda, sem hefur falið mér að sækja þing við þingfestingu málsins. Hef móttengið samrit stefnu. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 14. júní 2019
f.h. stefnda,



Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður

S T E F N A

Ísfélag Vestmannaeyja hf.
kt. 660169-1219
Strandvegi 26
900 Vestmannaeyjum

GJÖRIR KUNNUGT: Að félagið þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu, kt. 540269-6459, Arnarhvoli, og gera eftirfarandi dómkröfur.

I. Dómkröfur

Þess er krafist að stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda:

- A. 2.048.575.122 kr. auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá 16. júní 2015 til greiðsludags; en til vara undir þessum kröfulið 2.048.575.122 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá 16. júní 2015 til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags;
og
- B. 1.839.789.309 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 492.371.961 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af 940.389.684 kr. frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 1.402.585.675 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 1.839.789.309 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum er þess krafist að vextir og dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti frá upphafstíma vaxta og dráttarvaxta samkvæmt hverjum kröfulið, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001.

Enn fremur er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða mati dómsins.

II. Fyrirsvar og málflutningsumboð

Fyrirsvarsmaður stefnanda er Gunnlaugur Sævar Gunnlaugsson, stjórnarformaður, kt. 291258-5739, Blikanesi 23, 210 Garðabæ. Fyrirsvarsmenn stefnda eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, til heimilis að Ásvegi 21, Akureyri, og fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, til heimilis að Bakkaflöt 2, Garðabæ.

Stefán A. Svensson lögmaður, Juris slf., Borgartúni 26, Reykjavík, flytur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

III. Atvik og helstu rök

a) Máltilbúnaður í hnotskurn

1. Skaðabótakrafa stefnanda er á því reist að honum hafi á árunum 2011 til 2018 með ákvörðunum Fiskistofu verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl en rétt hefði verið samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Skylda til svokallaðrar hlutdeildarsetningar makrílstofnsins eftir nánar tilgreindri aðferðafræði hafi verið orðin virk þegar umræddar úthlutanir fóru fram, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Í skilningi þeirrar lagagreinar hafi verið komin á samfelld veiðireynsla á makríl við úthlutun vegna ársins 2011, þar sem ársafli íslenskra skipa árin 2008, 2009 og 2010, hafi í öllum tilvikum verið langt umfram þriðjung ráðstafaðs heildarafla árið 2011. Það að úthlutun fór ekki fram á réttum lagagrundvelli hafi valdið stefnanda tjóni sem stefndi beri ábyrgð á eftir reglum skaðabótaréttar.

b) Reglugerðir um stjórn makrílveiða

2. Með reglugerð nr. 863 frá 10. september 2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 voru makrílveiðar af Íslands hálfu í fyrsta sinn gerðar leyfis skyldar á samningssvæði NEAFC. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar gildi hún um veiðar íslenskra skipa á makríl á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í 2. gr. kom fram að íslenskum skipum væri óheimilt að stunda veiðarnar án sérstaks leyfis og við veitingu þess skyldu aðeins koma til greina þau fiskiskip sem uppfylltu skilyrði til útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 116/2006. Í 3. gr. sagði að á árinu 2008 væru íslenskum skipum heimilt að veiða á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja samtals 20.000 lestar af makríl og þegar þeim afla væri náð féllu leyfi til makrílveiða úr gildi og skyldi Fiskistofa tilkynna um stöðvun veiðanna.

Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.

3. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 13. mars 2009 út reglugerð nr. 283/2009 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Í 1. gr. hennar sagði að öllum fiskiskipum sem hefðu leyfi til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands væri heimilt að stunda veiðar á makríl í henni og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja að fengnu leyfi Fiskistofu. Færi heildarafli íslenskra skipa yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu ríkja, tæki ráðherra ákvörðun um hvort veiðar skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Leyfi skyldu gefin út fyrir hvert almanaksár en ráðherra væri heimilt að fela Fiskistofu að fella úr gildi öll leyfi til makrílveiða væri talin ástæða til að takmarka veiðarnar eða endurskipuleggja stjórnun þeirra. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.
4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sendi frá sér fréttatilkynningu 13. mars 2009 í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009. Þar sagði að mikil verðmæti „liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess ... að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.“
5. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf út reglugerðir um stjórn makrílveiða íslenskra skipa á árunum 2010 til 2018 fyrir hvert ár. Þær voru eins og fyrri reglugerðir um makrílveiðar settar samkvæmt lögum nr. 151/1996, lögum nr. 116/2006 og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og tóku til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í öllum reglugerðunum var leyfilegur heildarafli ákveðinn, honum skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa og tekið fram að færi hann yfir hið tilgreinda mark myndi ráðherra ákveða hvort makrílveiðar yrðu bannaðar. Jafnframt sagði í þeim öllum að veiðileyfi féllu úr gildi ýmist þegar hámarksafli væri náð eða við ákveðið tímamark.
6. Með reglugerð nr. 285 frá 31. mars 2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 var heildarafli ákveðinn 130.000 lestir það ár, þar af 20.000 lestir á

samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og honum skipt fyrir fram niður á þrjá flokka skipa. Í fyrsta lagi á skip sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og komu í þeirra hlut 112.000 lestir. Í öðru lagi á skip sem stunduðu veiðar með línu og handfærum, netaveiðar og veiðar í gildru og komu í þeirra hlut 3.000 lestir. Í þriðja lagi til skipa sem ekki féllu undir fyrri tvo flokkana og komu í þeirra hlut 15.000 lestir. Með reglugerð nr. 753/2010 var hluti þeirra sem féllu í fyrsta flokkinn aukinn í 115.600 lestir og samkvæmt því var 115.600 lestum ráðstafað til skipa á grundvelli aflareynslu eða um 86,5% leyfilegs heildarafla. Um aflaheimildir þeirra skipa sagði að þeim skyldi skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007, 2008 og til og með 11. júlí 2009, miðað við landaðan afla, að undanskildum heimildum til veiða í lögsögu Færeyja.

7. Með reglugerð nr. 233 frá 4. mars 2011 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 154.825 lestir, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og skyldi honum skipt niður á fjóra flokka skipa. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi ráðstafa 6.000 lestum til skipa sem ekki frystu afla um borð eftir nánar tilgreindum stærðarflokkum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi ráðstafa 34.825 lestum til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa sem mæld skyldi með nánar tilgreindum hætti. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi ráðstafa 112.000 lestum til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra í fiskveiðilandhelgi Íslands og var það um 72,3% af heildarúthlutun.
8. Með reglugerð nr. 329 frá 4. apríl 2012 var heildarafli í makríl árið 2012 ákveðinn 145.227 lestir. Þar af var 105.057 lestum, um 72,3% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á þeim árum. Með reglugerð nr. 327 frá 12. apríl 2013 var aflinn ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Þar af var 87.303 lestum, um 70,9% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll eða nót miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007 til 2009. Með reglugerðum nr. 376 frá 16. apríl 2014 og nr. 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007 til 2009.

9. Með reglugerð nr. 532 frá 16. júní 2015 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2015 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 172.964 lestir og honum skipt þannig að 7.026 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 9.270 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 35.925 lestum til vinnsluskipa og 120.743 lestum (um 69,8% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
10. Með reglugerð nr. 284 frá 6. apríl 2016 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2016 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 147.824 lestir og honum skipt þannig að 6.160 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.128 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 31.498 lestum til vinnsluskipa og 105.863 lestum (um 71,6% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
11. Með reglugerð nr. 295 frá 5. apríl 2017 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2017 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 168.464 lestir og þar af var 10.929 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006. Eftirstöðvunum, 157.535 lestum, var skipt þannig að 6.400 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.443 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 32.720 lestum til vinnsluskipa og 109.972 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
12. Með reglugerð nr. 351 frá 10. apríl 2018 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2018 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 134.772 lestir og þar af var 9.143 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006, og 1.500 tonna skerðing var vegna framsals til Rússlands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Eftirstöðvunum, 124.129 lestum var skipt þannig að 5.042 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 6.654 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 25.781 lestum til vinnsluskipa og 86.652 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.

c) *Skip stefnanda*

13. Fiskiskip stefnanda hafa stundað makrílveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu, frá því skipulagðar veiðar á makríl hófust.
14. Skip stefnanda sem stunduðu makrílveiðar á því tímabili sem um ræðir eru nánar tiltekið: Sigurður VE 15 (skipaskrárn. 183), Þorsteinn ÞH 360 (skipaskrárn. 1903), Suðurey VE 12 (skipaskrárn. 2020), Guðmundur VE 29 (skipaskrárn. 2600), Júpíter ÞH 363 (skipaskrárn. 2643), Álsey VE 2 (skipaskrárn. 2772), Álsey VE 22 (skipaskrárn. 1031, hét einnig Carpe Diem HF 32 og hét síðar Alpha HF 32) og Heimaey VE 1 (skipaskrárn. 2812). Aflareynsla Álseyjar VE 22, skipaskrárn. 1031, var flutt yfir á Álsey VE 2, skipaskrárn. 2600, þegar fyrrnefnt skip var selt úr landi árið 2010. Einnig var aflareynsla Sigurðar VE 15 flutt til Heimaeyjar VE 1, skipaskrárn. 2812, árið 2014 þegar fyrrnefnda skipið fór til úreldingar. Hluti aflahlutdeildar eða aflamarks hefur verið færður á milli einstakra skipa stefnanda en engum aflaheimildum hefur verið ráðstafað til annarra.
15. Árin 2008 til 2010 veiddu skip stefnanda samkvæmt gögnum Fiskistofu 14,9% af veiddum heildarafla íslenskra skipa á makríl á því tímabili. Sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa stefnanda á sex ára tímabili fyrir 2011 er aflinn 15,68%. Á grundvelli þeirra reglugerða sem grein er gerð fyrir hér að framan úthlutaði Fiskistofa skipum stefnanda aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2018 í samræmi við fyrirmæli reglugerðanna. Á árinu 2011 var skipum stefnanda samkvæmt þessu úthlutað 19.485.798 kg sem nam um 12,08% heildarúthlutunar, 17.724.177 kg á árinu 2012 sem nam um 12,23% heildarúthlutunar, 14.729.914 kg á árinu 2013 sem nam um 12,27% heildarúthlutunar, 19.754.023 kg á árinu 2014 sem nam um 12,27% af heildarúthlutun, 20.460.726 kg á árinu 2015 sem nam um 11,83% heildarúthlutunar, 17.935.794 kg á árinu 2016 sem nam um 11,70% heildarúthlutunar, 18.631.946 kg á árinu 2017 sem nam um 11,83% heildarúthlutunar, og 14.681.008 kg á árinu 2018 sem nam um 11,83% heildarúthlutunar.
16. Stefnandi telur að úthlutun veiðiheimilda í makríl til hans árið 2011 og eftirleiðis hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 151/1996 og laga nr. 116/2006 svo sem síðar verður rakið. Stefnandi telur að sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa hans síðustu sex árin fyrir 2011 nemi hlutdeild þeirra 15,68%. Samkvæmt þessu hafi borið að úthluta skipum stefnanda 15,68% af heildaraflanum árið 2011 en ekki 12,08% og hafi sú aflahlutdeild átt að haldast

óbreytt milli ára frá árinu 2011. Í samræmi við þetta hafi skerðing aflaheimilda verið 3,60% árið 2011, hún hafi verið 3,45% árið 2012, árið 2013 hafi skerðingin verið 3,40%, 3,41% árið 2014, árið 2015 hafi skerðingin verið 3,85%, árið 2016 hafi skerðingin verið 3,98%, árið 2017 hafi skerðingin verið 3,85%, og loks árið 2018 hafi skerðingin verið 3,85%.

d) Nánar um röksemdir

17. Stefnandi vísar til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að öllum íslenskum skipum séu heimilar veiðar utan lögsögu Íslands með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og reglum settum með stoð í þeim. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal ráðherra með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr. laganna eða til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr. þeirra og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að ráðherra getur sett sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt rétt sinn til slíkra mótmæla, enda þótt ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. 4. gr. sömu lagagreinar eigi ekki við. Getur ráðherra í því skyni bundið veiðarnar sérstökum leyfum og eru þær óheimilar án þeirra. Binda má leyfin nauðsynlegum skilyrðum. Gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna í þessum tilvikum eftir því sem við á. Niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 er fortakslaust um það að þegar ráðherra setur sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem falla undir ákvæði málsgreinarinnar gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við getur átt. Verður samkvæmt þessu að leggja til grundvallar að hin tilvitnuðu lagaákvæði eigi við um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu nema á annan veg sé mælt í lögum. Svo er ekki. Af því leiðir ótvírætt að reglur ráðherra sem fela í sér skipulag slíkra veiða verða að vera í samræmi við fyrrgreind lagaákvæði. Svo var ekki.
18. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þeirrar greinar. Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 gildir sú regla að sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni, sem um ræðir í 1. mgr. lagagreinarinnar og samfelld veiðireynsla sé á, skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst

samfelld samkvæmt lögnum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 5. gr. þeirra, hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex árum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.

19. Stefnandi byggir á því, að með reglugerðum þeim, sem ráðherra setti um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2018, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum. Hér að framan er gerð grein fyrir því hver var heildarafli íslenskra skipa á makríl á árunum 2005 til 2010 og hver var leyfilegur heildarafli íslenskra skipa á makríl árið 2011 samkvæmt reglugerð nr. 233/2011. Samkvæmt því sem þar kemur fram verður við það að miða að veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 enda augljóslega fullnægt því skilyrði ákvæðisins að ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hafi að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu íslenskra stjórnvalda það ár. Reglugerðir ráðherra árið 2011 og eftirleiðis hafa hins vegar ekki tekið mið af þessu.
20. Þann 25. febrúar 2015 höfðaði stefnandi mál á hendur stefnda, íslenska ríkinu, til að láta reyna á umþrætt fyrirkomulag, sem ráðið var endanlega til lykta með dómi Hæstaréttar þann 6. desember 2019, sbr. hér í framhaldi, og krafðist þess, meðal annars á framangreindum grundvelli, að „viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda á fjártjóni stefnanda sem leiddi af því að fiskiskipum hans, Sigurði VE 15 (skipaskrárn. 183), Þorsteini ÞH 360, skipaskrárn. 1903, Suðurey VE 12, skipaskrárn. 2020, Guðmundi VE 29, skipaskrárn. 2600, Júpíter ÞH 363, skipaskrárn. 2643, Álsey VE 2, skipaskrárn. 2772, og Heimaey VE 1, skipaskrárn. 2812, var með ákvörðunum Fiskistofu á grundvelli reglugerða nr. 233/2011, 341/2011, 329/2012, 327/2013, 376/2014 og 644/2014, úthlutað minni aflaheimildum (kg) í makríl árin 2011 til 2014, en skylt var samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Stefnandi hafði jafnframt meðal annars áður leitað til Umboðsmanns Alþingis út af sama sakarefni, ásamt því að eiga í bréfaskiptum við stefnda, og stefnda allar götur síðan þá a.m.k. verið kunnugt um afstöðu stefnanda til réttmætis umræddrar tilhögunar, ásamt því að stefnandi tilkynnti stefnda undir rekstri fyrrgreinds dómsmáls að hann myndi krefjast bóta vegna síðari úthlutana, færi enda svo að dómur félli stefnanda í vil í Hæstarétti í hinu fordæmisgefandi máli, og svo sem áréttað var síðan að gengnum dómi Hæstaréttar, sbr. og nú málshöfðun þessa þar sem krafist er bóta vegna alls þess tjóns sem af þessu fyrirkomulagi hefur leitt.

21. Með dómi Hæstaréttar Íslands 6. desember 2018 í máli nr. 509/2017, var fallist á að stefndi, íslenska ríkið, „ber skaðabótaábyrgð á því fjártjóni sem áfrýjandi, Ísfélag Vestmannaeyja hf., kann að hafa beðið vegna þess að Sigurði VE 15, Þorsteini ÞH 360, Suðurey VE 12, Guðmundi VE 29, Júpíter ÞH 363, Álsey VE 2 og Heimaey VE 1 var á árunum 2011 til 2014 með ákvörðunum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, úthlutað minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Héraðsdómur hafði áður sýknað stefnda af kröfum stefnanda. Sjá í þessu sambandi jafnframt dóm réttarins í máli nr. 508/2017, er varðar Huginn hf., er kveðinn var upp sama dag.
22. Í forsendum dóms Hæstaréttar sagði meðal annars, en stefnandi gerir þær að sínum til stuðnings dómkröfum sínum í máli þessu, að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiddi að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa stefnanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Yrði samkvæmt því við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi stefnanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.
23. Dómur Hæstaréttar í ofangreindu máli tók eðli máls samkvæmt aðeins til úthlutana á árunum 2011 til 2014. Stefnandi telur hins vegar ljóst, og byggir á því, að öll hin sömu lagasjónarmið eigi við um síðari úthlutanir, þ.e. á árunum 2015-2018, að breyttu breytanda, sbr. og fyrri umfjöllun.
24. Er og á því byggt að skaðabótabyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði eru andstæð lögum og ákvörðunum teknum í skjóli þeirra, líkt og hér háttar til, sé hlutlæg en verði ella metin stefnda til sakar í skilningi skaðabótareglna.
25. Þar sem úthlutanir voru á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögs skylt var og minni en stefnandi átti rétt til, beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hefur beðið af því að ekki var fylgt fyrirmælum laga í þeim efnum, sbr. *dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009.*

26. Þá er enn fremur byggt á því að öll önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Um tjón stefnanda sérstaklega vísast til síðari umfjöllunar.

IV. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996

27. Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt téðum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
28. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, skal þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr., Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Að þessu leyti er þannig ekki tekið tillit til þeirrar úthlutunar sem stefnandi hefði að réttu lagi notið, hefði komið til hlutdeildarsetningar árið 2011 svo sem lögskylt var, og er allur réttur áskilinn vegna þessa.
29. Í frumvarpinu segir jafnframt: „Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makrils frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskylt. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem, líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn. Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfu þess félags. Í dóminum er rakið að samkvæmt áliti Deloitte ehf. nemi

tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna áranna síðan, þ.e. áranna 2015 til 2018.“

V. Nánar um fjártjón

30. Stefnandi hefur farið þess á leit við endurskoðunarfyrirtækið Deloitte ehf. að það reikni út fjártjón hans vegna þess að aflaheimildir skipa hans í makríl hafi verið skertar samkvæmt framansögðu. Miðaði Deloitte ehf. við veiddan afla á þremur bestu veiðitímabilum hvers skips stefnanda á árunum 2006 til 2010, heildarafli þessara þriggja veiðitímabila var lagður saman og hlutdeild skipanna í heildarafra tímabilsins fundin. Þannig er fundið út hver aflahlutdeild hvers skips hefði að réttu lagi átt að vera árið 2011 ef makrílstofninn hefði verið hlutdeildarsettur og gert ráð fyrir að sú aflahlutdeild hefði haldist óbreytt milli ára frá 2011.
31. Nánar tiltekið, er við mat á hagnaðarmissi stefnanda stuðst við svokallaða jaðarframlegð makríls hjá stefnanda, fyrir hvert ár á tímabilinu 2011 til 2018, byggt á upplýsingum og gögnum úr fjárhagsbókhaldi stefnanda. Jaðarframlegð er skilgreind sem sú framlegð sem áætlað er að hver viðbótareining (hér hvert kg. af makríl) skili stefnanda. Til að áætla jaðarframlegð er breytilegur kostnaður dreginn frá tekjum hvers skilgreinds tímabils og deilt niður á fjölda kílóa af makríl. Jaðarframlegð er í fyrsta lagi reiknuð fyrir útgerð, í öðru lagi fyrir vinnslu í frystihúsi og í þriðja lagi fyrir bræðslu í mjölverksmiðju. Í því sambandi er einnig reiknuð út hlutfallsleg skipting aflans miðað við hversu stór hluti veidds afla fer til vinnslu í frystihúsi og til bræðslu, og hvernig móttækið magn frystihússins skiptist í afurðir, hrat og annað óskilgreint (ónýtt). Niðurstöður útreikninga á jaðarframlegð og hlutfallslegri skiptingu aflans eru síðan notaðar til að reikna áætlað framlegðartap stefnanda sem er talið jafngilda hagnaðarmissi, sbr. nánar fyrirbyggjandi og ítarlegar útreikningsforsendur Deloitte ehf.
32. Í útreikningum Deloitte ehf. er reiknuð út jaðarframlegð hvers árs á hvert kg. Skertar aflaheimildir samkvæmt framangreindum forsendum eru síðan margfaldaðar með jaðarframlegðinni og þannig fengin fram skert framlegð eða hagnaðarmissir ársins sem stefnandi telur vera tjón sitt vegna þeirra reglugerða sem voru andstæðar lögum. Í samræmi við þetta, sbr. og fyrri forsendur, var skerðing aflaheimilda og tjón hvers árs eftirfarandi:
 - a. Skerðing aflaheimilda árið 2011 var 3,60% eða 5.800.272 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2011 var 665.210.242 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;

- b. Skerðing aflaheimilda árið 2012 var 3,45% eða 4.993.505 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2012 var 392.191.552 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - c. Skerðing aflaheimilda árið 2013 var 3,40% eða 4.084.982 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2013 var 433.051.150 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - d. Skerðing aflaheimilda árið 2014 var 3,41% eða 5.489.694 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2014 var 558.122.178 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - e. Skerðing aflaheimilda árið 2015 var 3,85% eða 6.659.708 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2015 var 492.371.961 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - f. Skerðing aflaheimilda árið 2016 var 3,98% eða 6.097.454 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2016 var 448.017.723 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - g. Skerðing aflaheimilda árið 2017 var 3,85% eða 6.067.101 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2017 var 462.195.991 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - og
 - h. Skerðing aflaheimilda árið 2018 var 3,85% eða 4.780.496 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2018 var 437.203.634 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.
33. Samkvæmt þessum forsendum er það niðurstaða Deloitte ehf. að tjón stefnanda vegna hagnaðarmissis sé að höfuðstólsfjárhæð samtals 3.888.364.431 krónur, sbr. dómkröfur þessa máls, A- og B-liður. Stefnandi byggir jafnframt á því að honum hefði verið unnt að fullnýta þessar aflaheimildir; að því marki sem svo væri ekki hefði stefnandi þess utan getað framselt þær gegn endurgjaldi og byggir stefnandi á því að tjónið sé þá sömu fjárhæðar.
34. Í A-lið dómkrafna stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna áranna 2011-2014*, sbr. a-d liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 2.048.575.122 kr., sem beri dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr., sbr. 9. gr., laga nr. 38/2001 fjögur ár aftur í tímann miðað við málshöfðun þessa, þ.e. frá 16. júní 2015, en þá hafði stefnandi sannanlega lagt fram þær upplýsingar sem þörf var á til að meta tjónsatvik og fjárhæð bóta, enda útreikningar á tjóni stefnanda verið kynntir stefnda, og til greiðsludags. Í A-lið dómkrafna er til vara krafist skaðabótavaxta, sbr. 8. gr. sömu laga, af sömu höfuðstólsfjárhæð og frá sama tímamarki, en þá höfðu hin bótaskyldu atvik, sem þessi dómkrafa tekur til, öll átt sér stað. Er litið á einstaka reglugerðarsetningu á tímabilinu sem hinn bótaskylda atburð. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu máls þessa til

greiðsludags, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga. Varðandi aðal- og varakröfu er áskilinn réttur til að miða upphafstíma vaxta- og dráttarvaxta við síðara tímamark, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til.

35. Í B-lið dómkrafa stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna árána 2015-2018*, sbr. e-h liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 1.839.789.309 kr., sem beri skaðabótavexti, sbr. og 8. gr. laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu. Er litið svo á að hver reglugerðarsetning teljist hinn bótaskyldi atburður sem marki upphaf skaðabótavaxta í hvert sinn, en áskilinn er réttur til að miða við síðara tímamark, svo sem lok hvers fiskveiðiárs eða vertíðarloka, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga, til greiðsludags.
36. Í dómkröfum stefnanda felst að vextir og dráttarvextir höfuðstóls færast á 12 mánaða fresti, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001. Þrátt fyrir að leiða megj af dómaframkvæmd að ekki þurfi að kveða á um höfuðstólsfærslu vaxta og dráttarvaxta í kröfugerð og dómsorði, heldur leiðir slíkt beint af 12. gr. laga nr. 38/2001, er slík kröfugerð þó sett fram formsins vegna.
37. Gefi varnir stefnda tilefni til áskilur stefnandi sér rétt til að óska eftir því að dómkvaddir verði matsmenn til að meta fjártjón stefnanda og önnur framangreind atriði.

VI. Lagarök

Um lagarök vísast einkum til almennra reglna skaðabótaréttar, þ.m.t. um skaðabótaábyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði, og ákvarðanir í skjóli þeirra, eru andstæð lögum. Jafnframt vísast meðal annars til laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Jafnframt vísast til laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, helst ákvæða III. og IV. kafla laganna um dráttarvexti og vexti af skaðabótakröfum. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

VII. Sönnunargögn. Áskilnaður

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram skjöl sem styðja framangreinda málsatvikalýsingu og röksemdir stefnanda, þ.m.t. útreikninga Deloitte ehf., yfirlit yfir úthlutun aflaheimilda frá Fiskistofu, og álit umboðsmanns Alþingis, dóm Hæstaréttar í máli nr. 509/2017, auk fyrri bréfaskipta.

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, dómkveðja matsmenn undir rekstri málsins, meðal annars varðandi fjártjón, og kalla aðila og vitni til skýrslutöku fyrir dómi, allt eftir því sem ástæða er til og málsástæður stefnda kunna að gefa tilefni til.

VIII. Fyrirkall

Fyrir því stefnist hér með **Bjarna Benediktssyni, fjármála- og efnahagsráðherra**, til heimilis að Bakkaflöt 2, Garðabæ, og **Kristjáni Þór Júlíussyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra**, til heimilis að Ásvegi 23, Akureyri, f.h. íslenska ríkisins, að mæta er mál þetta verður þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur, Dómhúsinu v/Lækjartorg, Reykjavík, dómsal 102, **fimmtudaginn 27. júní kl. 10:00 árdegis**, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, hlýða á dómkröfur og sókn sakar, svara til saka og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útivistardómur gangi í málinu.

Stefnufrestur skal vera 3 sólarhringar.

Reykjavík, 13. júní 2019,
f.h. stefnanda,



Stefán A. Svensson lögmaður (hrl.)

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

Mér nægilega birt, f.h. stefnda, sem hefur falið mér að sækja þing við þingfestingu málsins. Hef móttekið samrit stefnu. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 13. júní 2019
f.h. stefnda,

✓/ *Farmey Rós Þorsteinsdóttir hrl.*
Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður

STEFNA

Skinney-Þinganes hf.
kt. 480169-2989
Krossey
780 Hornafirði

GJÖRIR KUNNUGT: Að félagið þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu, kt. 540269-6459, Arnarhvoli, og gera eftirfarandi dómkröfur.

I. Dómkröfur

Þess er krafist að stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda:

- A. 479.643.965 kr. með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá 16. júní 2015 til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags;
og
- B. 552.962.404 kr. með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 140.281.170 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af kr. 297.136.414 frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 417.331.177 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 552.962.404 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum er þess krafist að vextir og dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti frá upphafstíma vaxta og dráttarvaxta samkvæmt hverjum kröfulið, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001.

Enn fremur er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða mati dómsins.

II. Fyrirsvar og málflutningsumboð

Fyrirsvarsmaður stefnanda er Gunnar Ásgeirsson, stjórnarformaður, kt. 030643-4029, Kirkjubraut 30, 780 Hornafirði. Fyrirsvarsmenn stefnda eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, til heimilis að Ásvegi 21, Akureyri, og fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, til heimilis að Bakkafli 2, Garðabæ.

Garðar Garðarsson hrl., Landslögum lögfræðiskrifstofu slf., Borgartúni 26, Reykjavík, flytur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

III. Atvik og helstu rök

a) Máltilbúnaður í hnotskurn

1. Skaðabótakrafa stefnanda er á því reist að honum hafi á árunum 2011 til 2018 með ákvörðunum Fiskistofu verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl en rétt hefði verið samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Skylda til svokallaðrar hlutdeildarsetningar makrílstofnsins eftir nánar tilgreindri aðferðafræði hafi verið orðin virk þegar umræddar úthlutanir fóru fram, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Í skilningi þeirrar lagagreinar hafi verið komin á samfelld veiðireynsla á makríl við úthlutun vegna ársins 2011, þar sem ársafli íslenskra skipa árin 2008, 2009 og 2010, hafi í öllum tilvikum verið langt umfram þriðjung ráðstafaðs heildarafla árið 2011. Það að úthlutun fór ekki fram á réttum lagagrundvelli hafi valdið stefnanda tjóni sem stefndi beri ábyrgð á eftir reglum skaðabótaréttar.

b) Reglugerðir um stjórn makrílveiða

2. Með reglugerð nr. 863 frá 10. september 2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 voru makrílveiðar af Íslands hálfu í fyrsta sinn gerðar leyfisskyldar á samningssvæði NEAFC. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar gildi hún um veiðar íslenskra skipa á makríl á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í 2. gr. kom fram að íslenskum skipum væri óheimilt að stunda veiðarnar án sérstaks leyfis og við veitingu þess skyldu aðeins koma til greina þau fiskiskip sem uppfylltu skilyrði til útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 116/2006. Í 3. gr. sagði að á árinu 2008 væru íslenskum skipum heimilt að veiða á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja samtals 20.000 lestir af makríl og þegar þeim afla væri náð féllu

leyfi til makrílveiða úr gildi og skyldi Fiskistofa tilkynna um stöðvun veiðanna. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.

3. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 13. mars 2009 út reglugerð nr. 283/2009 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Í 1. gr. hennar sagði að öllum fiskiskipum sem hefðu leyfi til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands væri heimilt að stunda veiðar á makríl í henni og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja að fengnu leyfi Fiskistofu. Færi heildarafli íslenskra skipa yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu ríkja, tæki ráðherra ákvörðun um hvort veiðar skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Leyfi skyldu gefin út fyrir hvert almanaksár en ráðherra væri heimilt að fela Fiskistofu að fella úr gildi öll leyfi til makrílveiða væri talin ástæða til að takmarka veiðarnar eða endurskipuleggja stjórnun þeirra. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.
4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sendi frá sér fréttatilkynningu 13. mars 2009 í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009. Þar sagði að mikil verðmæti „liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis, eins og stefnandi hafði reyndar ætíð gert. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.“
5. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf út reglugerðir um stjórn makrílveiða íslenskra skipa á árunum 2010 til 2018 fyrir hvert ár. Þær voru eins og fyrri reglugerðir um makrílveiðar settar samkvæmt lögum nr. 151/1996, lögum nr. 116/2006 og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og tóku til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í öllum reglugerðunum var leyfilegur heildarafli ákveðinn, honum skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa og tekið fram að færi hann yfir hið tilgreinda mark myndi ráðherra ákveða hvort makrílveiðar yrðu bannaðar. Jafnframt sagði í þeim öllum að veiðileyfi féllu úr gildi ýmist þegar hámarksafli væri náð eða við ákveðið tímamark.

6. Með reglugerðum nr. 285 frá 31. mars 2010 og nr. 753/2010 frá 7. október s.á. um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 var heildaraflinn ákveðinn samtals 133.600 lestir það ár, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og honum skipt fyrir fram niður á þrjá flokka skipa. Í fyrsta lagi á skip sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og í upphafi komu í þeirra hlut 112.000 lestir. Í öðru lagi á skip sem stunduðu veiðar á línu og handfæri, netaveiðar og til veiða í gildru og komu í þeirra hlut 3.000 lestir. Í þriðja lagi til skipa sem ekki féllu undir fyrri tvo flokkana og komu í þeirra hlut 15.000 lestir. Með reglugerð nr. 753/2010 var hluti þeirra sem féllu í fyrsta flokkinn aukinn í 115.600 lestir og samkvæmt því var 115.600 lestum ráðstafað til skipa á grundvelli aflareynslu eða um 86,5% leyfilegs heildarafla. Um aflheimildir þeirra skipa sagði að þeim skyldi skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007, 2008 og til og með 11. júlí 2009, miðað við landaðan afla, að undanskildum heimildum til veiða í lögsögu Færeyja.
7. Með reglugerð nr. 233 frá 4. mars 2011 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011 var leyfilegur heildarafl í makríl það ár ákveðinn 154.825 lestir, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og skyldi honum skipt niður á fjóra flokka skipa. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi ráðstafa 6.000 lestum til skipa sem ekki frystu afla um borð eftir nánar tilgreindum stærðarflokkum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi ráðstafa 34.825 lestum til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa sem mæld skyldi með nánar tilgreindum hætti. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi ráðstafa 112.000 lestum til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra í fiskveiðilandhelgi Íslands og var það um 72,3% af heildarúthlutun.
8. Með reglugerð nr. 329 frá 4. apríl 2012 var heildarafl í makríl árið 2012 ákveðinn 145.227 lestir. Þar af var 105.057 lestum, um 72,3% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á þeim árum. Með reglugerð nr. 327 frá 12. apríl 2013 var aflinn ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Þar af var 87.303 lestum, um 70,9% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll eða nót miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007 til 2009. Með reglugerðum nr. 376 frá 16. apríl 2014 og nr. 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af

heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007 til 2009.

9. Með reglugerð nr. 532 frá 16. júní 2015 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2015 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 172.964 lestir og honum skipt þannig að 7.026 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 9.270 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 35.925 lestum til vinnsluskipa og 120.743 lestum (um 69,8% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
10. Með reglugerð nr. 284 frá 6. apríl 2016 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2016 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 147.824 lestir og honum skipt þannig að 6.160 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.128 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 31.498 lestum til vinnsluskipa og 105.863 lestum (um 71,6% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009. Auk þess var úthlutað viðbótarkvóta sem samtals nam 5.464 lestum og heildarúthlutunin því samtals 153.288 lestir
11. Með reglugerð nr. 295 frá 5. apríl 2017 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2017 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 168.464 lestir og þar af var 10.929 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006. Eftirstöðvunum, 157.535 lestum, var skipt þannig að 6.400 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.443 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 32.720 lestum til vinnsluskipa og 109.972 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
12. Með reglugerð nr. 351 frá 10. apríl 2018 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2018 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 134.772 lestir og þar af var 9.143 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006, og 1500 skert vegna framsals til Rússlands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Eftirstöðvunum, 124.129 lestum var skipt þannig að 5.042 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 6.654 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 25.781 lestum til vinnsluskipa og 86.652 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.

c) *Skip stefnanda*

13. Fiskiskip stefnanda hafa stundað makrílveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu, frá og með árinu 2008. Árin 2007, 2008, 2009 og 2010 voru það eingöngu sérhæfð uppsjávarveiðiskip stefnanda, þ.e. í upphafi mb. Jóna Eðvalds, (skipaskrárn. 1809) sem var endurnýjuð með mb. Jónu Eðvalds (skipaskrárn. 2618) og mb. Ásgrímur Halldórsson, (skipaskrárn. 2780), sem stunduðu þessar veiðar. Með breyttu fyrirkomulagi á stjórn makrílveiða bættust í hópinn bátarnir mb. Þinganes (skipaskrárn. 2040), mb. Hvanney (skipaskrárn. 2403), mb. Steinunn (skipaskrárn. 2449), mb. Þórir (skipaskrárn. 2731) og mb. Skinney (skipaskrárn. 2732), sem stunduðu makrílveiðar á árunum 2001-2015, auk uppsjávarveiðiskipanna tveggja. Voru þannig sjö skip/bátar stefnanda á makrílveiðum um nokkra ára bil. Hluti aflahlutdeildar eða aflamarks hefur verið færður á milli einstakra skipa/báta stefnanda en engum aflaheimildum hefur verið ráðstafað til annarra. Stefnandi hefur auk þess veitt af aflaheimildum annarra útgerða, eftir að framsal þeirra var heimilað, en lítið er fram hjá því við kröfugerð í máli þessu.
14. Eins og framfar greinir voru mb. Jóna Eðvalds og mb. Ásgrímur Halldórsson á makrílveiðum árin 2008, 2009 og 2010, sem jafnframt eru þá viðmiðunarár til veiðireynslu þeirra. Heildarafli alls makrílveiðiflotans og veiði og hlutdeild þessara tveggja skipa er nánar þannig, útlístuð í kílógrammum og í hlutfalli (þriðjungur af veiði skips 1809 (eldri Jónu) er bætt við veiði skips 2618 (yngri Jónu) á árinu 2008):

Ár	2008	2009	2010
Heildarafli allra skipa	112.344.672	116.150.746	120.853.277
Veiði stefnanda			
Jóna Eðvalds 1809 og 2618	2.674.835	3.029.056	3.386.403
Ásgrímur Halldórs	4.010.824	4.630.558	2.818.201
Samtals	6.685.659	7.659.614	6.204.604
Hlutfall af heildarafla			
Jóna Eðvalds	2,380918%	2,607866%	2,802078%
Ásgrímur Halldórs	3,570106%	3,986680%	2,331919%
	5,951024%	6,594546%	5,133997%
Meðaltal til viðmiðunar við úthlutun	5,893189%		

15. Á grundvelli þeirra reglugerða sem grein er gerð fyrir hér að framan úthlutaði Fiskistofa skipum stefnanda aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2018 í samræmi við fyrirmæli reglugerðanna. Náði sú úthlutun til beggja uppsjávarveiðiskipanna, Jónu Eðvalds og Halldórs Ásgrímssonar, sem fengu úthlutað hlutfallslegi hlutdeild úr tilteknum potti en einnig til framgreindra fimm báta, en úthlutun til þeirra var bundin við ákveðin kílógrammafjölda, jafnt á alla báta hvert ár. Til að allrar sanngirni sé gætt í við útreikninga í kröfugerð stefnanda er úthlutunin til bátanna lögð við úthlutun til uppsjávarveiðiskipanna áður en reiknaður er mismunur þess aflamarki sem stefnandi hefði með réttu átt að fá úthlutað í á árunum 2011-2018 og þess sem úthlutað var í raun.

16. Á árinu 2011 var skipum stefnanda úthlutað 7.765.163 kg sem nam 5,015445% heildarúthlutunar, 6.709.474 kg á árinu 2012 sem nam 4,619991% heildarúthlutunar, 5.580.696 kg á árinu 2013 sem nam 4,530448% heildarúthlutunar, 7.425.291 kg á árinu 2014 sem nam 4,424398% heildarúthlutunar, 7.484.430 kg á árinu 2015 sem nam 4,327161% heildarúthlutunar, 6.553.537 kg á árinu 2016 sem nam 4,275310% heildarúthlutunar, 7.457.272 kg á árinu 2017 sem nam 4,733724% heildarúthlutunar, og 5.893.184 kg á árinu 2018 sem nam 4,690942% heildarúthlutunar. Tekið er hér tillit til skerðinga árin 2017 og 2018.

17. Stefnandi telur að úthlutun aflamarks í makríl til hans árið 2011 og eftirleiðis hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 151/1996 og laga nr. 116/2006 svo sem síðar verður rakið. Stefnandi telur, að miðað við þrjú veiðitímabil uppsjávarveiðiskipa hans árin fyrir 2011, hefði hlutdeild þeirra átt að nema 5,893189% og hafi borið að úthluta heildaraflanum árið 2011 miðað við það hlutfall en ekki 5,015445% og hafi sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára allar götur frá árinu 2011. Í þess stað voru úthlutaðar aflahlutdeildir hans skertar öll árin (eins og nánar verður gerð grein fyrir í sérstöku dómskjali). Að meðaltali nam úthlutun til stefnanda 4,577177% á árunum 2011 - 2018 og er skerðingin því að meðaltali 1,316012% heildaraflans eða ca. 22% af þeirri úthlutun sem hefði átt að koma í hlut stefnanda. Í kílóum talið nemur skerðingin á þessum 11 árum u.þ.b. 15.877 lestum eða sem svarar meðalveiði ca. 2,5 ára á því tímabili.

d) *Nánar um röksemdir*

18. Stefnandi vísar til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að öllum íslenskum skipum séu heimilar veiðar utan lögsögu Íslands með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og reglum settum með stoð í þeim.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal ráðherra með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr. laganna eða til að vernda hagsmunum Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr. þeirra og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að ráðherra getur sett sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt rétt sinn til slíkra mótmæla, enda þótt ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. 4. gr. sömu lagagreinar eigi ekki við. Getur ráðherra í því skyni bundið veiðarnar sérstökum leyfum og eru þær óheimilar án þeirra. Binda má leyfin nauðsynlegum skilyrðum. Gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna í þessum tilvikum eftir því sem við á. Niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 er fortakslaust um það að þegar ráðherra setur sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem falla undir ákvæði málsgreinarinnar gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við getur átt. Verður samkvæmt þessu að leggja til grundvallar að hin tilvitnuðu lagaákvæði eigi við um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu nema á annan veg sé mælt í lögum. Svo er ekki. Af því leiðir ótvírætt að reglur ráðherra sem fela í sér skipulag slíkra veiða verða að vera í samræmi við fyrrgreind lagaákvæði. Svo var ekki.

19. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þeirrar greinar. Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 gildir sú regla að sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni, sem um ræðir í 1. mgr. lagagreinarinnar og samfelld veiðireynsla sé á, skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögnum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 5. gr. þeirra, hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex árum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.
20. Stefnandi byggir á því, að með reglugerðum þeim, sem ráðherra setti um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2018, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum, með einum eða öðrum hætti. Hér að framan er gerð grein fyrir því hver var heildarafli íslenskra skipa á makríl á árunum 2005 til 2010 og hver var leyfilegur heildarafli íslenskra skipa á makríl

árið 2011 samkvæmt reglugerð nr. 233/2011. Samkvæmt því sem þar kemur fram verður við það að miða að veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 enda augljóslega fullnægt því skilyrði ákvæðisins að ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hafi að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu íslenskra stjórnvalda það ár. Reglugerðir ráðherra árið 2011 og eftirleiðis hafa hins vegar ekki tekið mið af þessu.

21. Á árinu 2015 höfðaði Ísfélag Vestmannaeyja hf. mál á hendur stefnda, íslenska ríkinu, til að láta reyna á umþrætt fyrirkomulag og krafðist þess, meðal annars á framangreindum grundvelli, að „viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda á fjártjóni stefnanda sem leiddi af því að fiskiskipum hans var úthlutað minni aflaheimildum (kg) í makríl árin 2011 til 2014, en skylt var samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Ísfélagið hafði áður leitað til umboðsmanns Alþingis út af sama sakarefni og hafði umboðsmaður í álitinu komist að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja ekki makrílstofninn þegar árið 2011 hafi ekki verið í samræmi við lög.
22. Með dómi Hæstaréttar Íslands 6. desember 2018 í ofangreindu dómsmáli (nr. 509/2017), var fallist á að stefndi, íslenska ríkið, „ber skaðabótaábyrgð á því fjártjóni sem áfrýjandi, Ísfélag Vestmannaeyja hf., kann að hafa beðið vegna þess að.. [nánar tilteknum skipum stefnanda] ... var á árunum 2011 til 2014 með ákvörðunum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, úthlutað minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Sjá í þessu sambandi jafnframt dóm réttarins í máli nr. 508/2017, er varðar Huginn hf., er kveðinn var upp sama dag.
23. Í forsendum framangreinds dóms Hæstaréttar sagði meðal annars, en stefnandi gerir þær að sínum til stuðnings dómkröfum sínum í máli þessu, að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiddi að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa stefnanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Yrði samkvæmt því við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi stefnanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.

24. Dómur Hæstaréttar í framangreindu máli Ísfélagsins tók aðeins til úthlutana á árunum 2011 til 2014. Stefnandi telur hins vegar ljóst, og byggir á því, að öll hin sömu lagasjónarmið eigi við um síðari úthlutanir, þ.e. á árunum 2015-2018, að breyttu breytanda.
25. Er og á því byggt að skaðabótaþyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði eru andstæð lögum og ákvörðunum teknum í skjóli þeirra, líkt og hér háttar til, sé hlutlæg en verði ella metin stefnda til sakar í skilningi skaðabótareglna.
26. Þar sem úthlutanir voru á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögskýlt var og minni en stefnandi átti rétt til, beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hefur beðið af því að ekki var fylgt fyrirmælum laga í þeim efnum, sbr. *dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009 og loks dóma í málum nr. 508/2017 og 509/2018 frá 6. desember 2018.*
27. Þá er enn fremur byggt á því að öll önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Um tjón stefnanda sérstaklega vísast til síðari umfjöllunar.
28. Þess er og að gæta að fyrst þegar framangreindir dómar Hæstaréttar lágu fyrir varð það endanlega staðfest -og stefnanda þar með ljóst- að stefndi hefði staðið með ólögmætum og bótaskyldum hætti að úthlutun aflaheimilda gagnvart honum og öðrum í sambærilegri stöðu. Tjóir stefnda því ekki að bera fyrir sig fyrningu vegna árunna 2011 - 2014, sbr. 9. gr. l. nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda, jafnvel þó einstakir tjónsatburðir vegna þeirra ára séu, eftir atvikum, eldri en fjögurra ára við málshöfðun þessa.
29. Stefnandi taldi líklegt að í kjölfar dóma Hæstaréttar í málum nr. 508/2017 og 509/2017 myndi stefndi hafa forgöngu um að leysa mál þetta með réttum hætti, gagnvart honum og öðrum í sambærilegri stöðu. Af því hefur ekki orðið. Lagafrumvarp, sem reifað verður hér á eftir, gefur heldur ekki tilefni til bjartsýni í þessu efni og á stefnandi ekki annan kost en að bera mál þetta undir dómstóla til að glata ekki rétti sínum til bóta.

IV. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996

30. Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á (m.a.) lögum nr. 151/1996. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt téðum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
31. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins skal Fiskistofa, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna, úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Að þessu leyti er ekki víst að tekið verði tillit til þeirrar úthlutunar sem stefnandi hefði að réttu lagi notið, hefði komið til hlutdeildarsetningar árið 2011 svo sem lögskyld var, og er allur réttur áskilinn vegna þessa sérstaklega.
32. Í frumvarpinu segir jafnframt: „Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makríls frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskyld. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn. Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfur þess félags. Í dóminum er rakið að samkvæmt álitum Deloitte ehf. nemi tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna áranna síðan, þ.e. áranna 2015 til 2018.“

V. Nánar um fjártjón

33. Stefnandi fór þess á leit við endurskoðunarfyrirtækið Deloitte ehf. að það reikni út fjártjón hans vegna þess að aflaheimildir skipa hans í makríl hafi verið skertar samkvæmt framansögðu. Miðaði Deloitte ehf. við veiddan afla á uppsjávarskipum stefnanda á árunum 2008 til 2010, heildarafla þessara þriggja veiðitímabila var lagður saman og hlutdeild skipanna í heildarafla tímabilsins fundin, eins og rakið er hér að framan. Þannig var fundið út hver aflahlutdeild hvors skips hefði að réttu lagi átt að vera árið 2011 ef makrilstofninn hefði verið hlutdeildarsettur og gert ráð fyrir að sú aflahlutdeild hefði haldist óbreytt milli ára frá 2011.
34. Við mat á hagnaðarmissi stefnanda er stuðst við svokallaða jaðarframlegð makrils hjá stefnanda, fyrir hvert ár á tímabilinu 2011 til 2018, byggt á upplýsingum og gögnum úr fjárhagsbókhalda stefnanda. Jaðarframlegð er skilgreind sem sú framlegð sem áætlað er að hver viðbótareining (hér hvert kg. af makríl) skili stefnanda. Til að áætla jaðarframlegð er breytilegur kostnaður dreginn frá tekjum hvers skilgreinds tímabils og deilt niður á fjölda kílóa af makríl. Jaðarframlegð er í fyrsta lagi reiknuð fyrir útgerð, í öðru lagi fyrir vinnslu í frystihúsi og í þriðja lagi fyrir bræðslu í mjölverksmiðju. Í því sambandi er einnig reiknuð út hlutfallsleg skipting aflans miðað við hversu stór hluti veidds afla fer til vinnslu í frystihúsi og til bræðslu, og hvernig móttekið magn frystihússins skiptist í afurðir, hrat og annað óskilgreint (ónýtt). Niðurstöður útreikninga á jaðarframlegð og hlutfallslegri skiptingu aflans eru síðan notaðar til að reikna áætlað framlegðartap stefnanda sem er talið jafngilda hagnaðarmissi, sbr. nánar fyrirbyggjandi og ítarlegar útreikningsforsendur Deloitte ehf.
35. Í útreikningum Deloitte ehf. er reiknuð út jaðarframlegð hvers árs á hvert kg. Skertar aflaheimildir samkvæmt framangreindum forsendum eru síðan margfaldaðar með jaðarframlegðinni og þannig fengin fram skert framlegð eða hagnaðarmissir ársins sem stefnandi telur vera tjón sitt vegna þeirra reglugerða sem voru andstæðar lögum. Í samræmi við þetta, sbr. og fyrri forsendur, var skerðing aflaheimilda og tjón hvers árs eftirfarandi:
- a. Skerðing aflaheimilda árið 2011 var 0,877744% eða 1.358.967 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna sketra aflaheimilda árið 2011 var kr. 96.658.644, sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;

- b. Skerðing aflaheimilda árið 2012 var 1,273198% eða 1.849.028 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2012 var kr. 117.062.428, sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;
- c. Skerðing aflaheimilda árið 2013 var 1,362741% eða 1.678.652 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2013 var kr. 84.087.157, sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;
- d. Skerðing aflaheimilda árið 2014 var 1,468791% eða 2.465.013 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2014 var kr. 181.835.736, sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;
- e. Skerðing aflaheimilda árið 2015 var 1,566029% eða 2.708.666 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2015 var 140.281.170 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;
- f. Skerðing aflaheimilda árið 2016 var 1,617879% eða 2.480.015 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2016 var kr. 156.855.244, sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte;
- g. Skerðing aflaheimilda árið 2017 var 1,159465% eða 1.826.563 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2017 var kr. 120.194.763 , sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte; og
- h. Skerðing aflaheimilda árið 2018 var 1,202247% eða 1.510.371 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2018 var kr. 135.631.227 , sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte.

36. Samkvæmt þessum forsendum er það niðurstaða Deloitte ehf. að tjón stefnanda vegna hagnaðarmissis sé að höfuðstólsfjárhæð samtals 1.032.606.369 krónur, sbr. dómkröfur þessa máls, A- og B-liður. Stefnandi byggir jafnframt á því að honum hefði verið unnt að fullnýta þessar aflaheimildir; að því marki sem svo væri ekki hefði stefnandi þess utan getað framselt þær gegn endurgjaldi og byggir stefnandi á því að tjónið sé þá sömu fjárhæðar.

37. Í A-lið dómkrafa stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna áranna 2011-2014*, sbr. a-d liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 479.643.965 kr., sem beri skaðabótavexti sbr. 8. gr., laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu. Einungis er krafist vaxta fjögur ár aftur í tímann vegna fyrstu fjögurra áranna, þ.e. áranna 2011-2014, m.t.t. þess að vextir fyrnast á fjórum árum. Áréttað er að stefnandi telur fyrningu höfuðstóls bótafjárhæða vegna áranna 2011-2014 miðast við annað tímamarki en fyrningu vaxtanna í skilningi laga, þ.e. að hún haldist ekki í hendur við bótaskylda atburði, sbr. umfjöllun í 28. málsgrein hér að framan og með vísan til 9. gr. laga nr. 150/2007.

38. Í B-lið dómkrafna stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna árána 2015-2018*, sbr. e-h liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 552.962.404 kr., sem beri skaðabótavexti, sbr. og 8. gr. laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu.
39. Um báða kröfuliðina gildir að krafist er dráttarvaxta vegna þeirra frá þingfestingu, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. laga nr. 38/2001, til greiðsludags.
40. Um báða kröfuliðina gildir það að stefnandi telur að hver reglugerðarsetning á árunum 2011-2018 teljist hinn bótaskyldi atburður sem marki upphaf skaðabótavaxta í hvert sinn, en áskilinn er réttur til að miða við síðara tímamark, svo sem lok hvers fiskveiðiárs, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til.
41. Í dómkröfum stefnanda felst að vextir og dráttarvextir höfuðstólsfærast á 12 mánaða fresti, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001. Þrátt fyrir að leiða megi af dómaframkvæmd að ekki þurfi að kveða á um höfuðstólsfærslu vaxta og dráttarvaxta í kröfugerð og dómsorði, heldur leiðir slíkt beint af 12. gr. laga nr. 38/2001, er slík kröfugerð þó sett fram formsins vegna.
42. Gefi varnir stefnda tilefni til áskilur stefnandi sér rétt til að óska eftir því að dómkvaddir verði matsmenn til að meta fjártjón stefnanda og önnur framangreind atriði.

VI. Lagarök

Um lagarök vísast einkum til almennra reglna skaðabótaréttar, þ.m.t. um skaðabótaábyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði, og ákvarðanir í skjóli þeirra, eru andstæð lögum. Jafnframt vísast meðal annars til laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Jafnframt vísast til laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, helst ákvæða III. og IV. kafla laganna um dráttarvexti og vexti af skaðabótakröfum. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

VII. Sönnunargögn. Áskilnaður

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram skjöl sem styðja framangreinda málsatvikalýsingu og röksemdir stefnanda, þ.m.t. útreikninga Deloitte ehf., yfirlit yfir úthlutun aflaheimilda frá Fiskistofu, og álit umboðsmanns Alþingis, dóma Hæstaréttar í málum nr. 508/2018 og 509/2017, auk fleiri gagna

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, dómkveðja matsmenn undir rekstri málsins, meðal annars varðandi fjártjón, og kalla aðila og vitni til skýrslutöku fyrir dómi, allt eftir því sem ástæða er til og málsástæður stefnda kunna að gefa tilefni til.

VIII. Fyrirkall

Fyrir því stefnist hér með **Bjarna Benediktssyni, fjármála- og efnahagsráðherra**, til heimilis að Bakkaföt 2, Garðabæ, og **Kristjáni Þór Júlíussyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra**, til heimilis að Ásvegi 23, Akureyri, f.h. íslenska ríkisins, að mæta er mál þetta verður þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur, Dómhúsinu v/Lækjartorg, Reykjavík, dómsal 102, **fimmtudaginn 27. júní kl. 10:00 árdegis**, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, hlýða á dómkröfur og sókn sakar, svara til saka og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útivistardómur gangi í málinu.

Stefnufrestur skal vera 3 sólarhringar.

Reykjavík, 14. júní 2019,

f.h. stefnanda,



Garðar Garðarsson hrl.

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

Mér nægilega birt, f.h. stefnda, sem hefur falið mér að sækja þing við þingfestingu málsins. Hef móttekið samrit stefnu. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 14. júní 2019

f.h. stefnda,

f.h. Ekst



Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður

Nr. 1. Lagt fram í Héraðsdómi Reykjavíkur þann 27. júní 2019

STEFNA

Loðnuvinnslan hf. Fáskrúðsfirði
kt. 581201-2650
Skólavegi 59
750 Fáskrúðsfirði

GJÖRIR KUNNUGT: Að félagið þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu, kt. 540269-6459, Arnarhvoli, og gera eftirfarandi dómkröfur.

I. Dómkröfur

Þess er krafist að stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda:

Aðallega 1.033.822.319 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 681.676.698 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af 820.245.025 kr. frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 925.097.022 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 1.033.822.319 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Til vara 702.944.522 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 516.227.899 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af 578.474.296 kr. frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 640.977.938 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 702.944.522 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum er þess krafist að vextir og dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti frá upphafstíma vaxta og dráttarvaxta samkvæmt hverjum kröfulið, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001.

Enn fremur er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða mati dómsins.

II. Fyrirsvar og málflutningsumboð

Fyrirsvarsmaður stefnanda er Elvar Óskarsson, stjórnarformaður, kt. 251166-4639, Túngötu 7, 750 Fáskrúðsfirði. Fyrirsvarsmenn stefnda eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, til heimilis að Ásvegi 21, Akureyri, og fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, til heimilis að Bakkaföt 2, Garðabæ.

Stefán A. Svensson lögmaður, Juris slf., Borgartúni 26, Reykjavík, flytur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

III. Atvik og helstu rök

a) Máltilbúnaður í hnotskurn

1. Skaðabótakrafa stefnanda er á því reist að honum hafi á árunum 2011 til 2018 með ákvörðunum Fiskistofu verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl en rétt hefði verið samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Skylda til svokallaðrar hlutdeildarsetningar makrílstofnsins eftir nánar tilgreindri aðferðafræði hafi verið orðin virk þegar umræddar úthlutanir fóru fram, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Í skilningi þeirrar lagagreinar hafi verið komin á samfelld veiðireynsla á makríl við úthlutun vegna ársins 2011, þar sem ársafli íslenskra skipa árin 2008, 2009 og 2010, hafi í öllum tilvikum verið langt umfram þriðjung ráðstafaðs heildarafla árið 2011. Það að úthlutun fór ekki fram á réttum lagagrundvelli hafi valdið stefnanda tjóni sem stefndi beri ábyrgð á eftir reglum skaðabótaréttar.

b) Reglugerðir um stjórn makrílveiða

2. Með reglugerð nr. 863 frá 10. september 2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 voru makrílveiðar af Íslands hálfu í fyrsta sinn gerðar leyfis skyldar á samningssvæði NEAFC. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar gildi hún um veiðar íslenskra skipa á makríl á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í 2. gr. kom fram að íslenskum skipum væri óheimilt að stunda veiðarnar án sérstaks leyfis og við veitingu þess skyldu aðeins koma til greina þau fiskiskip sem uppfylltu skilyrði til útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 116/2006. Í 3. gr. sagði að á árinu 2008 væru íslenskum skipum heimilt að veiða á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja samtals 20.000 lestir af makríl og þegar þeim afla væri náð féllu leyfi til makrílveiða úr gildi og skyldi Fiskistofa tilkynna um stöðvun veiðanna. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.

3. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 13. mars 2009 út reglugerð nr. 283/2009 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Í 1. gr. hennar sagði að öllum fiskiskipum sem hefðu leyfi til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands væri heimilt að stunda veiðar á makríl í henni og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja að fengnu leyfi Fiskistofu. Færi heildarafli íslenskra skipa yfir 112.000 lestin, þar af ekki meira en 20.000 lestin á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu ríkja, tæki ráðherra ákvörðun um hvort veiðar skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Leyfi skyldu gefin út fyrir hvert almanaksár en ráðherra væri heimilt að fela Fiskistofu að fella úr gildi öll leyfi til makrílveiða væri talin ástæða til að takmarka veiðarnar eða endurskipuleggja stjórnun þeirra. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.
4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sendi frá sér fréttatilkynningu 13. mars 2009 í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009. Þar sagði að mikil verðmæti „liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess ... að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.“
5. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf út reglugerðir um stjórn makrílveiða íslenskra skipa á árunum 2010 til 2018 fyrir hvert ár. Þær voru eins og fyrri reglugerðir um makrílveiðar settar samkvæmt lögum nr. 151/1996, lögum nr. 116/2006 og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og tóku til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í öllum reglugerðunum var leyfilegur heildarafli ákveðinn, honum skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa og tekið fram að færi hann yfir hið tilgreinda mark myndi ráðherra ákveða hvort makrílveiðar yrðu bannaðar. Jafnframt sagði í þeim öllum að veiðileyfi féllu úr gildi ýmist þegar hámarksafla væri náð eða við ákveðið tímamark.
6. Með reglugerð nr. 285 frá 31. mars 2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 var heildaraflinn ákveðinn 130.000 lestin það ár, þar af 20.000 lestin á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og honum skipt fyrir fram niður á þrjá flokka skipa. Í fyrsta lagi á skip sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og komu í þeirra hlut 112.000 lestin. Í öðru lagi á skip sem stunduðu veiðar með línu og handfærum, netaveiðar og veiðar í gildru og komu í þeirra hlut 3.000 lestin. Í þriðja lagi til skipa sem ekki féllu undir fyrri tvo flokkana og komu í þeirra hlut 15.000 lestin. Með reglugerð nr. 753/2010 var hluti þeirra sem féllu í fyrsta flokkinn aukinn í 115.600 lestin og samkvæmt því var 115.600 lestim

ráðstafað til skipa á grundvelli aflareynslu eða um 86,5% leyfilegs heildarafla. Um aflaheimildir þeirra skipa sagði að þeim skyldi skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007, 2008 og til og með 11. júlí 2009, miðað við landaðan afla, að undanskildum heimildum til veiða í lögsögu Færeyja.

7. Með reglugerð nr. 233 frá 4. mars 2011 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 154.825 lestir, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og skyldi honum skipt niður á fjóra flokka skipa. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi ráðstafa 6.000 lestum til skipa sem ekki frystu afla um borð eftir nánar tilgreindum stærðarflokkum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi ráðstafa 34.825 lestum til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa sem mæld skyldi með nánar tilgreindum hætti. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi ráðstafa 112.000 lestum til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra í fiskveiðilandhelgi Íslands og var það um 72,3% af heildarúthlutun.
8. Með reglugerð nr. 329 frá 4. apríl 2012 var heildarafli í makríl árið 2012 ákveðinn 145.227 lestir. Þar af var 105.057 lestum, um 72,3% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á þeim árum. Með reglugerð nr. 327 frá 12. apríl 2013 var aflinn ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Þar af var 87.303 lestum, um 70,9% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll eða nót miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007 til 2009. Með reglugerðum nr. 376 frá 16. apríl 2014 og nr. 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007 til 2009.
9. Með reglugerð nr. 532 frá 16. júní 2015 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2015 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 172.964 lestir og honum skipt þannig að 7.026 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 9.270 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 35.925 lestum til vinnsluskipa og 120.743 lestum (um 69,8% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
10. Með reglugerð nr. 284 frá 6. apríl 2016 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2016 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 147.824 lestir og honum skipt þannig að 6.160 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.128 lestum til skipa sem landa afla til

vinnslu í landi, 31.498 lestum til vinnsluskipa og 105.863 lestum (um 71,6% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.

11. Með reglugerð nr. 295 frá 5. apríl 2017 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2017 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 168.464 lestir og þar af var 10.929 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006. Eftirstöðvunum, 157.535 lestum, var skipt þannig að 6.400 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.443 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 32.720 lestum til vinnsluskipa og 109.972 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
 12. Með reglugerð nr. 351 frá 10. apríl 2018 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2018 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 134.772 lestir og þar af var 9.143 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006, og 1.500 skerðing var vegna framsals til Rússlands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Eftirstöðvunum, 124.129 lestum var skipt þannig að 5.042 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 6.654 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 25.781 lestum til vinnsluskipa og 86.652 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
- c) *Skip stefnanda*
13. Fiskiskip stefnanda hafa stundað makrílveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu, frá því skipulagðar veiðar á makríl hófust.
 14. Skip stefnanda, Hoffell II SU 802, skráningarnúmer 2345, Hoffell SU 80, skráningarnúmer. 2885 og Ljósafell SU 70, skráningarnúmer 1277, stunduðu makrílveiðar á því tímabili sem um ræðir.
 15. Sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa stefnanda á sex ára tímabili fyrir 2011 er hlutdeild skipa stefnanda 3,87%. Á grundvelli þeirra reglugerða sem grein er gerð fyrir hér að framan úthlutaði Fiskistofa skipum stefnanda aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2018 í samræmi við fyrirmæli reglugerðanna. Á árinu 2011 var skipum stefnanda samkvæmt þessu úthlutað 4.456.700 kg sem nam um 2,76% heildarúthlutunar, 4.071.370 kg á árinu 2012 sem nam um 2,81% heildarúthlutunar, 3.383.333 kg á árinu 2013 sem nam um 2,82% heildarúthlutunar, 4.540.253 kg á árinu 2014 sem nam um 2,82% af

heildarúthlutun, 4.679.264 kg á árinu 2015 sem nam um 2,71% heildarúthlutunar, 4.219.723 kg á árinu 2016 sem nam um 2,75% heildarúthlutunar, 4.383.502 kg á árinu 2017 sem nam um 2,78% heildarúthlutunar, og 3.473.159 kg á árinu 2018 sem nam um 2,80% heildarúthlutunar.

16. Stefnandi telur að úthlutun veiðiheimilda í makríl til hans árið 2011 og eftirleiðis hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 151/1996 og laga nr. 116/2006 svo sem síðar verður rakið. Stefnandi telur að sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa hans síðustu sex árin fyrir 2011 nemi hlutdeild þeirra 3,87%. Samkvæmt þessu hafi borið að úthluta skipum stefnanda 3,87%. af heildaraflanum árið 2011 en ekki 2,76% og hafi sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Í samræmi við þetta hafi skerðing aflaheimilda verið 1,11% árið 2011, hún hafi verið 1,06% árið 2012, árið 2013 hafi skerðingin verið 1,05%, 1,05% árið 2014, árið 2015 hafi skerðingin verið 1,16%, árið 2016 hafi skerðingin verið 1,12%, árið 2017 hafi skerðingin verið 1,09%, og loks árið 2018 hafi skerðingin verið 1,07%.

d) Nánar um röksemdir

17. Stefnandi vísar til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að öllum íslenskum skipum séu heimilar veiðar utan lögsögu Íslands með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og reglum settum með stoð í þeim. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal ráðherra með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr. laganna eða til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr. þeirra og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að ráðherra getur sett sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt rétt sinn til slíkra mótmæla, enda þótt ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. 4. gr. sömu lagagreinar eigi ekki við. Getur ráðherra í því skyni bundið veiðarnar sérstökum leyfum og eru þær óheimilar án þeirra. Binda má leyfin nauðsynlegum skilyrðum. Gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna í þessum tilvikum eftir því sem við á. Niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 er fortakslaust um það að þegar ráðherra setur sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem falla undir ákvæði málsgreinarinnar gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við getur átt. Verður samkvæmt þessu að leggja til grundvallar að hin tilvitnuðu lagaákvæði eigi við um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu nema á annan veg sé mælt í lögum. Svo er ekki. Af því leiðir ótvírætt að reglur ráðherra sem fela í sér skipulag slíkra veiða verða að vera í samræmi við fyrrgreind lagaákvæði. Svo var ekki.

18. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þeirrar greinar. Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 gildir sú regla að sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni, sem um ræðir í 1. mgr. lagagreinarinnar og samfelld veiðireynsla sé á, skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögnum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 5. gr. þeirra, hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex árum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.
19. Stefnandi byggir á því, að með reglugerðum þeim, sem ráðherra setti um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2018, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum. Hér að framan er gerð grein fyrir því hver var heildarafla íslenskra skipa á makríl á árunum 2005 til 2010 og hver var leyfilegur heildarafla íslenskra skipa á makríl árið 2011 samkvæmt reglugerð nr. 233/2011. Samkvæmt því sem þar kemur fram verður við það að miða að veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 enda augljóslega fullnægt því skilyrði ákvæðisins að ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hafi að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu íslenskra stjórnvalda það ár. Reglugerðir ráðherra árið 2011 og eftirleiðis hafa hins vegar ekki tekið mið af þessu.
20. Með dómum Hæstaréttar Íslands 6. desember 2018 í málum nr. 508/2017 og 509/2017, komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð á fjártjóni sem tvö útgerðarfyrirtæki höfðu orðið fyrir vegna þess að skipum þeirra „var á árunum 2011 til 2014 með ákvörðunum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, úthlutað minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Héraðsdómur hafði áður sýknað íslenska ríkið af kröfum útgerðarfyrirtækjanna.
21. Í forsendum dóma Hæstaréttar sagði meðal annars, en stefnandi gerir þær að sínum til stuðnings dómkröfum sínum í máli þessu, að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiddi að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa stefnanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Yrði samkvæmt því

- við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi stefnanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.
22. Dómar Hæstaréttar í ofangreindum málum tóku eðli máls samkvæmt aðeins til úthlutana á árunum 2011 til 2014. Stefnandi telur hins vegar ljóst, og byggir á því, að öll hin sömu lagasjónarmið eigi við um síðari úthlutanir, þ.e. á árunum 2015-2018, að breyttu breytanda, sbr. og fyrri umfjöllun.
 23. Er og á því byggt að skaðabótabyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði eru andstæð lögum og ákvörðunum teknum í skjóli þeirra, líkt og hér háttar til, sé hlutlæg en verði ella metin stefnda til sakar í skilningi skaðabótareglna.
 24. Þar sem úthlutanir voru á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögskýlt var og minni en stefnandi átti rétt til, beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hefur beðið af því að ekki var fylgt fyrirmælum laga í þeim efnum, sbr. *dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009.*
 25. Þess er og að gæta að fyrst þegar framangreindir dómar Hæstaréttar lágu fyrir varð stefnanda fyrst ljóst, og mátti fyrst vera ljóst, að stefndi hefði staðið með ólögmætum hætti að úthlutun aflaheimilda og um leið stefnanda og öðrum í sambærilegri stöðu líkast til tjóns. Stoðar því meðal annars af þeim ástæðum ekki fyrir stefnda að bera fyrir sig fyrningu vegna árána 2011-2014, sbr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda, jafnvel þótt einstakir tjónsatburðir vegna þeirra ára séu eftir atvikum eldri en fjögurra ára við málshöfðun þessa. Gat stefndi heldur ekki búist við öðru, en að útgerðir í sambærilegri stöðu og stefnendur fyrrgreindra dómsmála, myndu halda á lofti sambærilegum kröfum að gengnum fordæmisgefandi dómi sem beðið var eftir, sbr. einnig hér í framhaldi. Sendi stefnandi og bréf á stefnda í kjölfar dóma Hæstaréttar.
 26. Þá er ennfremur byggt á því að öll önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Um tjón stefnanda sérstaklega vísast til síðari umfjöllunar.

IV. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996

27. Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og

31. Nánar tiltekið, er við mat á hagnaðarmissi stefnanda stuðst við svokallaða jaðarframlegð makrils hjá stefnanda, fyrir hvert ár á tímabilinu 2011 til 2018, byggt á upplýsingum og gögnum úr fjárhagsbókhalda stefnanda. Jaðarframlegð er skilgreind sem sú framlegð sem áætlað er að hver viðbótareining (hér hvert kg. af makríl) skili stefnanda. Til að áætla jaðarframlegð er breytilegur kostnaður dreginn frá tekjum hvers skilgreinds tímabils og deilt niður á fjölda kílóa af makríl. Jaðarframlegð er í fyrsta lagi reiknuð fyrir útgerð, í öðru lagi fyrir vinnslu í frystihúsi og í þriðja lagi fyrir bræðslu í mjölverksmiðju. Í því sambandi er einnig reiknuð út hlutfallsleg skipting aflans miðað við hversu stór hluti veidds afla fer til vinnslu í frystihúsi og til bræðslu, og hvernig móttekið magn frystihússins skiptist í afurðir, hrat og annað óskilgreint (ónýtt). Niðurstöður útreikninga á jaðarframlegð og hlutfallslegri skiptingu aflans eru síðan notaðar til að reikna áætlað framlegðartap stefnanda sem er talið jafngilda hagnaðarmissi, sbr. nánar fyrirbyggjandi og ítarlegar útreikningsforsendur Deloitte ehf.
32. Í útreikningum Deloitte ehf. er reiknuð út jaðarframlegð hvers árs á hvert kg. Skertar aflaheimildir samkvæmt framangreindum forsendum eru síðan margfaldaðar með jaðarframlegðinni og þannig fengin fram skert framlegð eða hagnaðarmissir ársins sem stefnandi telur vera tjón sitt vegna þeirra reglugerða sem voru andstæðar lögum. Í útreikningum á töpuðum aflaheimildum hefur verið tekið tillit til þess að önnur skip stefnanda, Ljósafell SU 70 og Hoffell II SU 802, fengu úthlutað aflaheimildum á grundvelli hinnar ólögmetu úthlutunar og hafa þær aflaheimildir verið dregnar frá við útreikning á töpuðum aflaheimildum stefnanda. Í samræmi við þetta, sbr. og fyrri forsendur, var skerðing aflaheimilda og tjón hvers árs eftirfarandi:
- a. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2011 var 1,11%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing úthlutunar til skipa stefnanda 1.527.331 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2011 var 148.882.145 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - b. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2012 var 1,06%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.377.830 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2012 var 147.884.219 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - c. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2013 var 1,05%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.128.264 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2013 var 54.062.559 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - d. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2014 var 1,05%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu

landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt tédum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.

28. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, skal þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr., Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Að þessu leyti er þannig ekki tekið tillit til þeirrar úthlutunar sem stefnandi hefði að réttu lagi notið, hefði komið til hlutdeildarsetningar árið 2011 svo sem lögskylt var, og er allur réttur áskilinn vegna þessa.
29. Í frumvarpinu segir jafnframt: *„Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makríls frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskylt. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem, líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn. Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfur þess félags. Í dómnum er rakið að samkvæmt áliti Deloitte ehf. nemi tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna áranna síðan, þ.e. áranna 2015 til 2018.“*

V. Nánar um fjártjón

30. Stefnandi hefur farið þess á leit við endurskoðunarfyrtækið Deloitte ehf. að það reikni út fjártjón hans vegna þess að aflaheimildir skipa hans í makríl hafi verið skertar samkvæmt framansögðu. Miðaði Deloitte ehf. við veiddan afla á þremur bestu veiðitímabilum hvers skips stefnanda á árunum 2006 til 2010, heildarafla þessara þriggja veiðitímabila var lagður saman og hlutdeild skipanna í heildarafla tímabilsins fundin. Þannig er fundið út hver aflahlutdeild hvers skips hefði að réttu lagi átt að vera árið 2011 ef makrílstofninn hefði verið hlutdeildarsettur og gert ráð fyrir að sú aflahlutdeild hefði haldist óbreytt milli ára frá 2011.

- úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.525.609 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2014 var 163.806.569 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
- e. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2015 var 1,16%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.878.376 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2015 var 167.041.206 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - f. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2016 var 1,12%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.594.426 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2016 var 138.568.327 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - g. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2017 var 1,09%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.590.423 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2017 var 104.851.997 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
 - h. Skerðing aflaheimilda til aflareynsluskipa stefnanda árið 2018 var 1,07%. Þegar tekið hefur verið tillit til aflaheimilda sem önnur skip stefnanda fengu úthlutað var skerðing til skipa stefnanda 1.233.949 kg. Töpuð framlegð og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda árið 2018 var 108.725.297 kr., sbr. fyrirbyggjandi útreikninga Deloitte ehf.;
33. Samkvæmt þessum forsendum er það niðurstaða Deloitte ehf. að tjón stefnanda vegna hagnaðarmissis sé að höfuðstólsfjárhæð samtals 1.033.822.319 krónur, sbr. aðalkrafa þessa máls. Stefnandi byggir jafnframt á því að honum hefði verið unnt að fullnýta þessar aflaheimildir; að því marki sem svo væri ekki hefði stefnandi þess utan getað framselt þær gegn endurgjaldi og byggir stefnandi á því að tjónið sé þá sömu fjárhæðar.
34. Í aðalkröfu stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna árána 2011-2018*, sbr. a-h liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 1.033.822.319 kr., sem beri skaðabótavexti, sbr. og 8. gr. laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu. Er litið svo á að hver reglugerðarsetning á árunum 2015-2018 teljist hinn bótaskyldi atburður sem marki upphaf skaðabótavaxta í skilningi laga í hvert sinn, en áskilinn er réttur til að miða við síðara tímamark, svo sem lok hvers fiskveiðiárs eða vertíðarlok, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til. Þá er krafist vaxta fjögur ár aftur í tímann vegna fyrstu fjögurra árána, þ.e. 2011-2014, m.t.t. þess að vextir fyrnast á fjórum árum. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga, til greiðsludags. Áréttað er að stefnandi telur *fyrningu* höfuðstóls vegna árána 2011-2014 miðast við síðara tímamark í skilningi

laga, þ.e. að hún haldist ekki í hendur við bótaskylda atburði, sbr. hér að framan og 9. gr. laga nr. 150/2007.

35. Þess er að gæta að stefnandi útvegaði sér aflaheimildir í makríl á tímabilinu 2011 til 2018 með því að „leigja“ til sín aflaheimildir frá öðrum útgerðum. Kostnaður við öflun aflaheimilda er reiknaður út og sundurliðaður í útreikningum Deloitte ehf. en kostnaður á hverju ári var eftirfarandi:
- a. Árið 2011 keypti stefnandi 294.592 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 5.891.840 kr.
 - b. Árið 2012 keypti stefnandi engar viðbótaraflaheimildir til makrílveiða.
 - c. Árið 2013 keypti stefnandi 470.280 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 9.405.600 kr.
 - d. Árið 2014 keypti stefnandi 14.870 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 297.400 kr.
 - e. Árið 2015 keypti stefnandi 3.156.226 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 65.270.754 kr. Kostnaður við að afla 1.878.376 kg., sbr. skert úthlutun, var 38.844.814 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - f. Árið 2016 keypti stefnandi 4.457.138 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 174.006.668 kr. Kostnaður við að afla 1.594.426 kg., sbr. skert úthlutun, var 62.246.397 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - g. Árið 2017 keypti stefnandi 4.690.874 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 184.351.348 kr. Kostnaður við að afla 1.590.423 kg., sbr. skert úthlutun, var 62.503.642 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
 - h. Árið 2018 keypti stefnandi 4.527.102 kg. af aflaheimildum til makrílveiða fyrir 227.342.461 kr. Kostnaður við að afla 1.233.949 kg., sbr. skert úthlutun, var 61.966.584 kr. miðað við meðalverð aflaheimilda.
36. Stefnandi byggir á því að þessar ráðstafanir séu óháðar úthlutuðum aflaheimildum, þ.e. hann hefði alltaf leigt þessar heimildir til viðbótar þeim heimildum sem hann hefði að réttu lagi átt að fá, og þetta hafi því ekki þýðingu varðandi afmörkun tjónsfjárhæðar.
37. Stefnandi byggir hins vegar á því, til vara, og enda gefi varnir stefnda tilefni til, að tjón stefnanda svari annars þeim kostnaði sem hann hafði af því að afla viðbótaraflaheimilda, sem hann hefði ellegar ekki þurft, auk þess framlegðarmissis vegna skertra aflaheimilda sem stefnandi varð fyrir í þeim tilvikum þegar þær aflaheimildir sem hann þó aflaði sér voru minni en hann hefði að réttu lagi átt að fá úthlutað lögum samkvæmt. Tjón samkvæmt útreikningum Deloitte ehf., m.t.t. þessa, er samtals 702.944.522 kr., sbr. varakrafa stefnanda í málinu, og eftirfarandi:

- a. Árið 2011 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 5.891.840 kr. og framlegðarmissir vegna skertra afllaheimilda 120.165.724 kr., samtals 126.057.564 kr.
 - b. Árið 2012 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 0 kr. og framlegðarmissir vegna skertra afllaheimilda sá sami og í aðalkröfu, 147.884.219 kr.
 - c. Árið 2013 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 9.405.600 kr. og framlegðarmissir vegna skertra afllaheimilda 31.528.343, samtals 40.933.943 kr.
 - d. Árið 2014 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 297.400 kr. og framlegðarmissir vegna skertra afllaheimilda 162.209.958 kr., samtals 162.507.358 kr.
 - e. Árið 2015 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 38.844.814 kr. miðað við meðalverð afllaheimilda.
 - f. Árið 2016 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 62.246.397 kr. miðað við meðalverð afllaheimilda.
 - g. Árið 2017 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 62.503.642 kr. miðað við meðalverð afllaheimilda.
 - h. Árið 2018 var kostnaður stefnanda af öflun viðbótarafllaheimilda 61.966.584 kr. miðað við meðalverð afllaheimilda.
38. Um vexti og dráttarvexti í varakröfu vísast til umfjöllunar um aðalkröfu að breyttu breytanda.
39. Í dómkröfum, aðal- og varakröfu, felst að vextir og dráttarvextir höfuðstóls færast á 12 mánaða fresti, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001. Þrátt fyrir að leiða megi af dómaframkvæmd að ekki þurfi að kveða á um höfuðstólsfærslu vaxta og dráttarvaxta í kröfugerð og dómsorði, heldur leiðir slíkt beint af 12. gr. laga nr. 38/2001, er slík kröfugerð þó sett fram formsins vegna.
40. Gefi varnir stefnda tilefni til áskilur stefnandi sér rétt til að óska eftir því að dómkvaddir verði matsmenn til að meta fjártjón stefnanda og önnur framangreind atriði.

VI. Lagarök

Um lagarök vísast einkum til almennra reglna skaðabótaréttar, þ.m.t. um skaðabótaábyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði, og ákvarðanir í skjóli þeirra, eru andstæð lögum. Jafnframt vísast meðal annars til laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Jafnframt vísast til laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, helst ákvæða III. og IV. kafla laganna um dráttarvexti og vexti af

skaðabótakröfum. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

VII. Sönnunargögn. Áskilnaður

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram skjöl sem styðja framangreinda málsatvikalýsingu og röksemdir stefnanda, þ.m.t. útreikninga Deloitte ehf., yfirlit yfir úthlutun aflaheimilda frá Fiskistofu, og álit umboðsmanns Alþingis, dóma Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017, auk fyrri bréfaskipta.

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, dómkveðja matsmenn undir rekstri málsins, meðal annars varðandi fjártjón, og kalla aðila og vitni til skýrslutöku fyrir dómi, allt eftir því sem ástæða er til og málsástæður stefnda kunna að gefa tilefni til.

VIII. Fyrirkall

Fyrir því stefnist hér með **Bjarna Benediktssyni, fjármála- og efnahagsráðherra**, til heimilis að Bakkaföt 2, Garðabæ, og **Kristjáni Þór Júlíussyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra**, til heimilis að Ásvegi 23, Akureyri, f.h. **íslenska ríkisins**, að mæta er mál þetta verður þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur, Dómhúsinu v/Lækjartorg, Reykjavík, dómsal 102, fimmtudaginn 27. júní kl. 10:00 árdegis, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, hlýða á dómkröfur og sókn sakar, svara til saka og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útivistardómur gangi í málinu.

Stefnufrestur skal vera 3 sólarhringar.

Reykjavík, 13. júní 2019,
f.h. stefnanda,



Stefán A. Svensson lögmaður (hrl.)

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

Mér nægilega birt, f.h. stefnda, sem hefur falið mér að sækja þing við þingfestingu málsins. Hef móttengið samrit stefnu. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 13. júní 2019

f.h. stefnda,

v/ 
Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður

S T E F N A

Huginn ehf.
kt. 640169-6139
Ægisgötu 2
Vestmannaeyjum

GJÖRIR KUNNUGT: Að félagið þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu, kt. 540269-6459, Arnarhvoli, og gera eftirfarandi dómkröfur.

I. Dómkröfur

Þess er krafist að stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda:

- A. 433.638.020 kr. auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá 16. júní 2015 til greiðsludags; en til vara undir þessum kröfulið 433.638.020 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá 16. júní 2015 til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags;
og
- B. 405.472.931 kr. auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 63.463.531 kr. frá 16. júní 2015 til 6. apríl 2016, af 179.813.611 kr. frá þeim degi til 5. apríl 2017, af 286.889.663 kr. frá þeim degi til 10. apríl 2018 og af 405.472.931 kr. frá þeim degi til 27. júní 2019, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

Í öllum tilvikum er þess krafist að vextir og dráttarvextir leggist við höfuðstól á 12 mánaða fresti frá upphafstíma vaxta og dráttarvaxta samkvæmt hverjum kröfulið, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001.

Enn fremur er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að skaðlausu samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða mati dómsins.

II. Fyrirsvar og málflutningsumboð

Fyrirsvarsmaður stefnanda er Páll Þór Guðmundsson, framkvæmdastjóri, kt. 290163-7819, Stapavegi 9, Vestmannaeyjum. Fyrirsvarsmenn stefnda eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, til heimilis að Ásvegi 21, Akureyri, og fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, til heimilis að Bakkafli 2, Garðabæ.

Stefán A. Svansson lögmaður, Juris slf., Borgartúni 26, Reykjavík, flytur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

III. Atvik og helstu rök

a) Máltilbúnaður í hnotskurn

1. Skaðabótakrafa stefnanda er á því reist að honum hafi á árunum 2011 til 2018 með ákvörðunum Fiskistofu verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl en rétt hefði verið samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Skylda til svokallaðrar hlutdeildarsetningar makrílstofnsins eftir nánar tilgreindri aðferðafræði hafi verið orðin virk þegar umræddar úthlutanir fóru fram, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Í skilningi þeirrar lagagreinar hafi verið komin á samfelld veiðireynsla á makríl við úthlutun vegna ársins 2011, þar sem ársafli íslenskra skipa árin 2008, 2009 og 2010, hafi í öllum tilvikum verið langt umfram þriðjung ráðstafaðs heildarafla árið 2011. Það að úthlutun fór ekki fram á réttum lagagrundvelli hafi valdið stefnanda tjóni sem stefndi beri ábyrgð á eftir reglum skaðabótaréttar.

b) Reglugerðir um stjórn makrílveiða

2. Með reglugerð nr. 863 frá 10. september 2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 voru makrílveiðar af Íslands hálfu í fyrsta sinn gerðar leyfisskyldar á samningssvæði NEAFC. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar gildi hún um veiðar íslenskra skipa á makríl á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í 2. gr. kom fram að íslenskum skipum væri óheimilt að stunda veiðarnar án sérstaks leyfis og við veitingu þess skyldu aðeins koma til greina þau fiskiskip sem uppfylltu skilyrði til útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 116/2006. Í 3. gr. sagði að á árinu 2008 væru íslenskum skipum heimilt að veiða á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja samtals 20.000 lestir af makríl og þegar þeim afla væri náð féllu leyfi til makrílveiða úr gildi og skyldi Fiskistofa tilkynna um stöðvun veiðanna.

Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.

3. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf 13. mars 2009 út reglugerð nr. 283/2009 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Í 1. gr. hennar sagði að öllum fiskiskipum sem hefðu leyfi til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands væri heimilt að stunda veiðar á makríl í henni og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja að fengnu leyfi Fiskistofu. Færi heildaraflí íslenskra skipa yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu ríkja, tæki ráðherra ákvörðun um hvort veiðar skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Leyfi skyldu gefin út fyrir hvert almanaksár en ráðherra væri heimilt að fela Fiskistofu að fella úr gildi öll leyfi til makrílveiða væri talin ástæða til að takmarka veiðarnar eða endurskipuleggja stjórnun þeirra. Í þessari reglugerð var aflanum ekki skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa.
4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sendi frá sér fréttatilkynningu 13. mars 2009 í tilefni af setningu reglugerðar nr. 283/2009. Þar sagði að mikil verðmæti „liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess ... að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.“
5. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gaf út reglugerðir um stjórn makrílveiða íslenskra skipa á árunum 2010 til 2018 fyrir hvert ár. Þær voru eins og fyrri reglugerðir um makrílveiðar settar samkvæmt lögum nr. 151/1996, lögum nr. 116/2006 og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og tóku til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja. Í öllum reglugerðunum var leyfilegur heildaraflí ákveðinn, honum skipt fyrir fram niður á tiltekna flokka skipa og tekið fram að færi hann yfir hið tilgreinda mark myndi ráðherra ákveða hvort makrílveiðar yrðu bannaðar. Jafnframt sagði í þeim öllum að veiðileyfi féllu úr gildi ýmist þegar hámarksafla væri náð eða við ákveðið tímamark.
6. Með reglugerð nr. 285 frá 31. mars 2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 var heildaraflinn ákveðinn 130.000 lestir það ár, þar af 20.000 lestir á

samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og honum skipt fyrir fram niður á þrjá flokka skipa. Í fyrsta lagi á skip sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og komu í þeirra hlut 112.000 lestir. Í öðru lagi á skip sem stunduðu veiðar með línu og handfærum, netaveiðar og veiðar í gildru og komu í þeirra hlut 3.000 lestir. Í þriðja lagi til skipa sem ekki féllu undir fyrri tvo flokkana og komu í þeirra hlut 15.000 lestir. Með reglugerð nr. 753/2010 var hluti þeirra sem féllu í fyrsta flokkinn aukinn í 115.600 lestir og samkvæmt því var 115.600 lestum ráðstafað til skipa á grundvelli aflareynslu eða um 86,5% leyfilegs heildarafla. Um aflaheimildir þeirra skipa sagði að þeim skyldi skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007, 2008 og til og með 11. júlí 2009, miðað við landaðan afla, að undanskildum heimildum til veiða í lögsögu Færeyja.

7. Með reglugerð nr. 233 frá 4. mars 2011 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011 var leyfilegur heildarafla í makríl það ár ákveðinn 154.825 lestir, þar af 20.000 lestir á samningssvæði NEAFC utan lögsögu ríkja, og skyldi honum skipt niður á fjóra flokka skipa. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 2.500 lestir. Í öðru lagi skyldi ráðstafa 6.000 lestum til skipa sem ekki frystu afla um borð eftir nánar tilgreindum stærðarflokkum. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið aukið í 7.000 lestir. Í þriðja lagi skyldi ráðstafa 34.825 lestum til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa sem mæld skyldi með nánar tilgreindum hætti. Með reglugerð nr. 341/2011 var þetta viðmið lækkað í 33.325 lestir. Í fjórða lagi skyldi ráðstafa 112.000 lestum til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra í fiskveiðilandhelgi Íslands og var það um 72,3% af heildarúthlutun.
8. Með reglugerð nr. 329 frá 4. apríl 2012 var heildarafla í makríl árið 2012 ákveðinn 145.227 lestir. Þar af var 105.057 lestum, um 72,3% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skipt hlutfallslega miðað við aflareynslu þeirra á þeim árum. Með reglugerð nr. 327 frá 12. apríl 2013 var aflinn ákveðinn 123.182 lestir árið 2013. Þar af var 87.303 lestum, um 70,9% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll eða nót miðað við aflareynslu þeirra á árunum 2007 til 2009. Með reglugerðum nr. 376 frá 16. apríl 2014 og nr. 644/2014 var aflinn ákveðinn 167.826 lestir árið 2014 og þar af 117.156 lestum, um 69,8% af heildarúthlutun, ráðstafað til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007 til 2009.

9. Með reglugerð nr. 532 frá 16. júní 2015 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2015 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 172.964 lestir og honum skipt þannig að 7.026 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 9.270 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 35.925 lestum til vinnsluskipa og 120.743 lestum (um 69,8% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
10. Með reglugerð nr. 284 frá 6. apríl 2016 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2016 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 147.824 lestir og honum skipt þannig að 6.160 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.128 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 31.498 lestum til vinnsluskipa og 105.863 lestum (um 71,6% af heildarúthlutun) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
11. Með reglugerð nr. 295 frá 5. apríl 2017 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2017 var heildarafli íslenskra skipa í makríl það ár ákveðinn 168.464 lestir og þar af var 10.929 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006. Eftirstöðvunum, 157.535 lestum, var skipt þannig að 6.400 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 8.443 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 32.720 lestum til vinnsluskipa og 109.972 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.
12. Með reglugerð nr. 351 frá 10. apríl 2018 um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2018 var leyfilegur heildarafli í makríl það ár ákveðinn 134.772 lestir og þar af var 9.143 lestum úthlutað samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða nr. VIII og XVI við lög nr. 116/2006, og 1.500 tonna skerðing var vegna framsals til Rússlands, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Eftirstöðvunum, 124.129 lestum var skipt þannig að 5.042 lestum var ráðstafað til skipa sem stunda makrílveiðar með línu og handfærum, 6.654 lestum til skipa sem landa afla til vinnslu í landi, 25.781 lestum til vinnsluskipa og 86.652 lestum (um 69,8% af úthlutun að undanskilinni úthlutun samkvæmt bráðabirgðaákvæðum VIII og XVI) til skipa sem höfðu veitt makríl í flottroll og nót á árunum 2007-2009.

c) *Skip stefnanda*

13. Fiskiskip stefnanda hafa stundað makrílveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og á samningssvæði NEAFC, utan lögsögu, frá því skipulagðar veiðar á makríl hófust.
14. Skip stefnanda, Huginn VE 55 (skipaskrárn. 2411), stundaði makrílveiðar á því tímabili sem um ræðir og einnig stundaði skipið Ísleifur VE 63 (skipaskrárn. 1610) veiðar á vegum stefnanda árið 2009 og skyldu aflaheimildir þess, sem úthlutað yrði á grundvelli veiðireynslu skipsins í makríl, renna til stefnanda, og hefur Fiskistofa því samfara fallist á að færa veiðireynslu Ísleifs VE 63 vegna makríl yfir á Huginn VE 55.
15. Árin 2008 til 2010 veiddi Huginn VE 55 samkvæmt gögnum Fiskistofu 7,15% af veiddum heildarafla íslenskra skipa á makríl á því tímabili en sé veiðireynslu Ísleifs VE 63 bætt við veiðireynslu Hugins VE 55 telst sameiginleg veiðireynsla þessara tveggja skipa á árunum 2008 til 2010 vera 8,15% af heildaraflanum. Sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil beggja skipanna á sex ára tímabili fyrir 2011 er aflinn 8,03%. Á grundvelli þeirra reglugerða sem grein er gerð fyrir að framan úthlutaði Fiskistofa Hugin VE 55 aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2018 í samræmi við fyrirmæli reglugerðanna og tók þá jafnframt tillit til veiðireynslu Ísleifs VE 63. Á árinu 2011 var Hugin VE 55 samkvæmt þessu úthlutað 10.290.974 kg sem nam um 6,38% heildarúthlutunar, 9.401.207 kg á árinu 2012 sem nam um 6,49% heildarúthlutunar, 7.812.460 kg á árinu 2013 sem nam um 6,51% heildarúthlutunar, 10.483.907 kg á árinu 2014 sem nam um 6,51% af heildarúthlutun, 10.804.987 kg á árinu 2015 sem nam um 6,25% heildarúthlutunar, 9.473.333 kg á árinu 2016 sem nam um 6,18% heildarúthlutunar, 9.841.034 kg á árinu 2017 sem nam um 6,25% heildarúthlutunar, og 7.754.204 kg á árinu 2018 sem nam um 6,25% heildarúthlutunar.
16. Stefnandi telur að úthlutun veiðiheimilda í makríl til hans árið 2011 og eftirleiðis hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 151/1996 og laga nr. 116/2006 svo sem síðar verður rakið. Stefnandi telur að sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil Hugins VE 55 síðustu sex árin fyrir 2011 nemi hlutdeild þess skips 7,05% en sé miðað við þrjú bestu veiðitímabil beggja skipanna á sama tímabili sé samanlögð veiðireynsla þeirra 8,03%. Tekur dómkrafa stefnanda mið af samanlagðri veiðireynslu Hugins VE 55 og Ísleifs VE 63. Samkvæmt þessu hafi borið að úthluta skipinu 8,03% af heildaraflanum árið 2011 en ekki 6,38% og hafi sú aflahlutdeild (8,03%) átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Í samræmi við þetta hafi skerðing aflaheimilda verið 1,65% árið 2011, hún hafi

verið 1,54% árið 2012, árið 2013 hafi skerðingin verið 1,52%, sú sama árið 2014, árið 2015 hafi skerðingin verið 1,78%, árið 2016 hafi skerðingin verið 1,85%, árið 2017 hafi skerðingin verið 1,78%, og loks árið 2018 hafi skerðingin verið 1,78%.

d) *Nánar um röksemdir*

17. Stefnandi vísar til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að öllum íslenskum skipum séu heimilar veiðar utan lögsögu Íslands með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og reglum settum með stoð í þeim. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal ráðherra með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr. laganna eða til að vernda hagsmunum Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr. þeirra og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að ráðherra getur sett sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt rétt sinn til slíkra mótmæla, enda þótt ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. 4. gr. sömu lagagreinar eigi ekki við. Getur ráðherra í því skyni bundið veiðarnar sérstökum leyfum og eru þær óheimilar án þeirra. Binda má leyfin nauðsynlegum skilyrðum. Gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna í þessum tilvikum eftir því sem við á. Niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 er fortakslaust um það að þegar ráðherra setur sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa í þeim tilvikum sem falla undir ákvæði málsgreinarinnar gilda ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við getur átt. Verður samkvæmt þessu að leggja til grundvallar að hin tilvitnuðu lagaákvæði eigi við um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu nema á annan veg sé mælt í lögum. Svo er ekki. Af því leiðir ótvírætt að reglur ráðherra sem fela í sér skipulag slíkra veiða verða að vera í samræmi við fyrrgreind lagaákvæði. Svo var ekki.
18. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 kemur fram að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þeirrar greinar. Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 gildir sú regla að sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni, sem um ræðir í 1. mgr. lagagreinarinnar og samfelld veiðireynsla sé á, skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögnum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 5. gr. þeirra, hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni að minnsta kosti þrisvar á

undangengnum sex árum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.

19. Stefnandi byggir á því, að með reglugerðum þeim, sem ráðherra setti um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2018, hafi í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum. Hér að framan er gerð grein fyrir því hver var heildarafla íslenskra skipa á makríl á árunum 2005 til 2010 og hver var leyfilegur heildarafla íslenskra skipa á makríl árið 2011 samkvæmt reglugerð nr. 233/2011. Samkvæmt því sem þar kemur fram verður við það að miða að veiðireynsla í makríl hafi í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið orðin samfelld árið 2011 enda augljóslega fullnægt því skilyrði ákvæðisins að ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hafi að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu íslenskra stjórnvalda það ár. Reglugerðir ráðherra árið 2011 og eftirleiðis hafa hins vegar ekki tekið mið af þessu.
20. Þann 3. mars 2015 höfðaði stefnandi mál á hendur stefnda, íslenska ríkinu, til að láta reyna á umþrætt fyrirkomulag, sem ráðið var endanlega til lykta með dómi Hæstaréttar þann 6. desember 2019, sbr. hér í framhaldi, og krafðist þess, meðal annars á framangreindum grundvelli, að „viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda á fjártjóni hans sem leiddi af því að Hugin VE 55, skipaskrárn. 2411, þ. á m. vegna Ísleifs VE 63, skipaskrárn. 1610, var með ákvörðunum Fiskistofu, á grundvelli reglugerða nr. 233 og 341/2011, 329/2012, 327/2013 og 376 og 644/2014, úthlutað minni aflaheimildum (kg) í makríl árin 2011 til 2014, en skylt var samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Hefur stefnda allar götur síðan þá a.m.k. verið kunnugt um afstöðu stefnanda til réttmætis umræddrar tilhögunar, ásamt því að stefnandi tilkynnti stefnda undir rekstri fyrrgreinds dómsmáls að hann myndi krefjast bóta vegna síðari úthlutana, færi enda svo að dómur félli stefnanda í vil í Hæstarétti í hinu fordæmisgefandi máli, og svo sem áréttað var síðan að gengnum dómi Hæstaréttar, sbr. og nú málshöfðun þessa þar sem krafist er bóta vegna alls þess tjóns sem af þessu fyrirkomulagi hefur leitt. Ísfélag Vestmannaeyja hf., sem var í sömu stöðu og stefnandi, hafði jafnframt fyrir málshöfðunina leitað til Umboðsmanns Alþingis og stefnda þannig kunnugt um þau vanhöld sem gætu verið á umræddu fyrirkomulagi.
21. Með dómi Hæstaréttar Íslands 6. desember 2018 í máli nr. 508/2017, var fallist á að stefndi, íslenska ríkið, „ber skaðabótaábyrgð á því fjártjóni sem áfrýjandi,

Huginn ehf., kann að hafa beðið vegna þess að Hugin VE 55 var á árunum 2011 til 2014 með ákvörðunum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, úthlutað minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.“ Héraðsdómur hafði áður sýknað stefnda af kröfum stefnanda. Sjá í þessu sambandi jafnframt dóm réttarins í máli nr. 509/2017, er varðar Ísfélag Vestmannaeyja hf., er kveðinn var upp sama dag.

22. Í forsendum dóms Hæstaréttar sagði meðal annars, en stefnandi gerir þær að sínum til stuðnings dómkröfum sínum í máli þessu, að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiddi að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa stefnanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Yrði samkvæmt því við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi stefnanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.
23. Dómur Hæstaréttar í ofangreindu máli tók eðli máls samkvæmt aðeins til úthlutana á árunum 2011 til 2014. Stefnandi telur hins vegar ljóst, og byggir á því, að öll hin sömu lagasjónarmið eigi við um síðari úthlutanir, þ.e. á árunum 2015-2018, að breyttu breytanda, sbr. og fyrri umfjöllun.
24. Er og á því byggt að skaðabótabyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði eru andstæð lögum og ákvörðunum teknum í skjóli þeirra, líkt og hér háttar til, sé hlutlæg en verði ella metin stefnda til sakar í skilningi skaðabótareglna.
25. Þar sem úthlutanir voru á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögskylt var og minni en stefnandi átti rétt til, beri stefndi ábyrgð á því fjártjóni sem stefnandi hefur beðið af því að ekki var fylgt fyrirmælum laga í þeim efnum, sbr. *dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009.*
26. Þá er ennfremur byggt á því að öll önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Um tjón stefnanda sérstaklega vísast til síðari umfjöllunar.

IV. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996

27. Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt téðum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
28. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, skal þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr., Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrilstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Að þessu leyti er þannig ekki tekið tillit til þeirrar úthlutunar sem stefnandi hefði að réttu lagi notið, hefði komið til hlutdeildarsetningar árið 2011 svo sem lögskilt var, og er allur réttur áskilinn vegna þessa.
29. Í frumvarpinu segir jafnframt: *„Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makríls frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskilt. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem, líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn. Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfur þess félags. Í dóminum er rakið að samkvæmt áliti Deloitte ehf. nemi tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna árána síðan, þ.e. árána 2015 til 2018.“*

V. Nánar um fjártjón

30. Stefnandi hefur farið þess á leit við endurskoðunarfyrirtækið Deloitte ehf. að það reikni út fjártjón hans vegna þess að aflaheimildir skipa hans í makríl hafi verið skertar samkvæmt framansögðu. Miðaði Deloitte ehf. við veiddan afla á þremur bestu veiðitímabilum hvers skips stefnanda á árunum 2006 til 2010, heildarafla þessara þriggja veiðitímabila var lagður saman og hlutdeild skipanna í heildarafla tímabilsins fundin. Þannig er fundið út hver aflahlutdeild hvers skips hefði að réttu lagi átt að vera árið 2011 ef makrílstofninn hefði verið hlutdeildarsettur og gert ráð fyrir að sú aflahlutdeild hefði haldist óbreytt milli ára frá 2011.
31. Nánar tiltekið, er við mat á hagnaðarmissi stefnanda stuðst við svokallaða jaðarframlegð makríls hjá stefnanda, fyrir hvert ár á tímabilinu 2011 til 2018, byggt á upplýsingum og gögnum úr fjárhagsbókhalda stefnanda. Jaðarframlegð er skilgreind sem sú framlegð sem áætlað er að hver viðbótareining (hér hvert kg af makríl) skili stefnanda. Til að áætla jaðarframlegð er breytilegur kostnaður dreginn frá tekjum hvers skilgreinds tímabils og deilt niður á fjölda kg af makríl. Útreikningar á jaðarframlegð byggja á hlutfallslegri skiptingu aflans, þ.e. hversu stór hluti aflans var seldur til frystingar, hversu stór hluti var seldur til mjölvinnslu, hversu stór hluti var ónýttur og hversu stórum hluta var landað í verktöku. Niðurstöður útreikninga á jaðarframlegð og hlutfallslegri skiptingu aflans eru síðan notaðar til að reikna áætlað framlegðartap stefnanda sem er talið jafngilda hagnaðarmissi, sbr. nánar fyrirbyggjandi og ítarlegar útreikningsforsendur Deloitte ehf.
32. Í útreikningum Deloitte ehf. er reiknuð út jaðarframlegð hvers árs á hvert kg. Skertar aflaheimildir samkvæmt framangreindum forsendum eru síðan margfaldaðar með jaðarframlegðinni og þannig fengin fram skert framlegð eða hagnaðarmissir ársins sem stefnandi telur vera tjón sitt vegna þeirra reglugerða sem voru andstæðar lögum. Í samræmi við þetta, sbr. og fyrri forsendur, var skerðing aflaheimilda og tjón hvers árs eftirfarandi:
- Skerðing aflaheimilda árið 2011 var 1,65% eða 2.655.218 kg. Jaðarframlegð ársins 2011 var um 71,7 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 190.401.620 kr.;
 - Skerðing aflaheimilda árið 2012 var 1,54% eða 2.229.998 kg. Jaðarframlegð ársins 2012 var um 39,6 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 88.203.946 kr.;

- c. Skerðing aflaheimilda árið 2013 var 1,52% eða 1.820.561 kg. Jaðarframlegð ársins 2013 var um 48,7 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 88.677.347 kr.;
- d. Skerðing aflaheimilda árið 2014 var 1,52% eða 2.440.601 kg. Jaðarframlegð ársins 2014 var um 27,2 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 66.355.107 kr.;
- e. Skerðing aflaheimilda árið 2015 var 1,78% eða 3.080.470 kg. Jaðarframlegð ársins 2015 var um 20,6 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 63.463.531 kr.;
- f. Skerðing aflaheimilda árið 2016 var 1,85% eða 2.831.428 kg. Jaðarframlegð ársins 2016 var um 41,1 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 116.350.080 kr.;
- g. Skerðing aflaheimilda árið 2017 var 1,78% eða 2.804.609 kg. Jaðarframlegð ársins 2017 var um 38,2 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 107.076.052 kr.; og
- h. Skerðing aflaheimilda árið 2018 var 1,78% eða 2.209.874 kg. Jaðarframlegð ársins 2018 var um 53,7 kr. á hvert kg. og hagnaðarmissir ársins vegna skertra aflaheimilda 118.583.268 kr.

33. Samkvæmt þessum forsendum er það niðurstaða Deloitte ehf. að tjón stefnanda vegna hagnaðarmissis sé að höfuðstólsfjárhæð samtals 839.110.951 krónur, sbr. dómkröfur þessa máls, A- og B-liður. Stefnandi byggir jafnframt á því að honum hefði verið unnt að fullnýta þessar aflaheimildir; að því marki sem svo væri ekki hefði stefnandi þess utan getað framselt þær gegn endurgjaldi og byggir stefnandi á því að tjónið sé þá sömu fjárhæðar.
34. Í A-lið dómkrafa stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna áranna 2011-2014*, sbr. a-d liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 433.638.020 kr., sem beri dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr., sbr. 9. gr., laga nr. 38/2001 fjögur ár aftur í tímann miðað við málshöfðun þessa, þ.e. frá 16. júní 2015, en þá hafði stefnandi sannanlega lagt fram þær upplýsingar sem þörf var á til að meta tjónsatvik og fjárhæð bóta, enda útreikningar á tjóni stefnanda verið kynntir stefnda, og til greiðsludags. Í A-lið dómkrafa er til vara krafist skaðabótavaxta, sbr. 8. gr. sömu laga, af sömu höfuðstólsfjárhæð og frá sama tímamarki, en þá höfðu hin bótaskyldu atvik, sem þessi dómkrafa tekur til, öll átt sér stað. Er litið á einstaka reglugerðarsetningu á tímabilinu 2011-2014 sem hinn bótaskylda atburð. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu máls þessa til greiðsludags, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga. Varðandi aðal- og varakröfu er áskilinn réttur til að miða upphafstíma vaxta- og dráttarvaxta við síðara tímamark, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til.

35. Í B-lið dómkrafa stefnanda er krafist bóta vegna samanlagðs fjártjóns *vegna árána 2015-2018*, sbr. e-h liðir hér að framan, að höfuðstólsfjárhæð samtals 405.472.931 kr., sem beri skaðabótavexti, sbr. og 8. gr. laga nr. 38/2001, svo sem nánar greinir í dómkröfu. Er liðið svo á að hver reglugerðarsetning teljist hinn bótaskyldi atburður sem marki upphaf skaðabótavaxta í hvert sinn, en áskilinn er réttur til að miða við síðara tímamark, svo sem lok hvers fiskveiðiárs eða vertíðarlok, gefi varnir stefnda sérstakt tilefni til. Er síðan krafist dráttarvaxta frá þingfestingu, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 9. gr. sömu laga, til greiðsludags.
36. Í dómkröfum stefnanda felst að vextir og dráttarvextir höfuðstóls færast á 12 mánaða fresti, sbr. 12. gr. laga nr. 38/2001. Þrátt fyrir að leiða meggi af dómaframkvæmd að ekki þurfi að kveða á um höfuðstólsfærslu vaxta og dráttarvaxta í kröfugerð og dómsorði, heldur leiðir slíkt beint af 12. gr. laga nr. 38/2001, er slík kröfugerð þó sett fram formsins vegna.
37. Gefi varnir stefnda tilefni til áskilur stefnandi sér rétt til að óska eftir því að dómkvaddir verði matsmenn til að meta fjártjón stefnanda og önnur framangreind atriði.

VI. Lagarök

Um lagarök vísast einkum til almennra reglna skaðabótaréttar, þ.m.t. um skaðabótaábyrgð hins opinbera vegna tjóns sem hlýst af því að reglugerðir eða reglugerðarákvæði, og ákvarðanir í skjóli þeirra, eru andstæð lögum. Jafnframt vísast meðal annars til laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Jafnframt vísast til laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, helst ákvæða III. og IV. kafla laganna um dráttarvexti og vexti af skaðabótakröfum. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

VII. Sönnunargögn. Áskilnaður

Við þingfestingu málsins mun stefnandi leggja fram skjöl sem styðja framangreinda málsatvikalýsingu og röksemdir stefnanda, þ.m.t. útreikninga Deloitte ehf., yfirlit yfir úthlutun aflaheimilda frá Fiskistofu, og álit umboðsmanns Alþingis, dóm Hæstaréttar í máli nr. 508/2017, auk fyrri bréfaskipta.

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, dómkveðja matsmenn undir rekstri málsins, meðal annars varðandi fjártjón, og kalla aðila og vitni til skýrslutöku fyrir dómi, allt eftir því sem ástæða er til og málsástæður stefnda kunna að gefa tilefni til.

VIII. Fyrirkall

Fyrir því stefnist hér með **Bjarna Benediktssyni, fjármála- og efnahagsráðherra**, til heimilis að Bakkaflöt 2, Garðabæ, og **Kristjáni Þór Júlíusssyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra**, til heimilis að Ásvegi 23, Akureyri, f.h. íslenska ríkisins, að mæta er mál þetta verður þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur, Dómhúsinu v/Lækjartorg, Reykjavík, dómsal 102, **fimmtudaginn 27. júní kl. 10:00 árdegis**, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, hlýða á dómkröfur og sókn sakar, svara til saka og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útivistardómur gangi í málinu.

Stefnufrestur skal vera 3 sólarhringar.

Reykjavík, 13. júní 2019,
f.h. stefnanda,


Stefán A. Svensson lögmaður (hrl.)

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

Mér nægilega birt, f.h. stefnda, sem hefur falið mér að sækja þing við þingfestingu málsins. Hef mótttekið samrit stefnu. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 13. júní 2019
f.h. stefnda,


✓ Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður