

Ár 2008, fimmtudaginn 10. janúar, var í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr.

E-1130/2007:

Jón Blöndal,

Sveinbjörn B. Blöndal,

Þorvaldur Blöndal,

Þórarinn Blöndal

og

Þórmundur Blöndal

gegn

Íslenzka ríkinu

kveðinn upp svohljóðandi

d ó m u r

I

Mál þetta, sem dómtekið var miðvikudaginn 5. desember sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Jóni Blöndal kt. 040933-3449, Langholti, Borgarnesi, Sveinbirni B. Blöndal, kt. 030532-4659, Laugarholti, Borgarnesi, Þorvaldi Blöndal, kt. 090675-4869, Kvisthaga 18, Reykjavík, Þórnari Blöndal, kt. 150571-5379, Hlíðarbyggð 51, Garðabæ, og Þórmundi Blöndal, kt. 120379-4379, Hraunteigi 15, Reykjavík, með stefnu birtri 13. febrúar 2007, á hendur Íslenzka ríkinu, kt. 540269-6459, Sölvhólsgötu 7, Reykjavík.

Dómkröfur stefnenda eru þær, að stefnda, Íslenzka ríkinu, verði með dómi gert að greiða kr. 1.245.252, auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr.

25/1987 af kr. 637.962 frá 11. janúar 2004 til 14. júlí s.á., en af kr. 661.862, frá þeim degi til 21. janúar 2005, en af kr. 905.260 frá þeim degi til 30. september s.á., en af kr. 1.014.148 frá þeim degi til 30. apríl 2006, en af kr. 1.060.369 frá þeim degi til 30. júlí s.á., en af kr. 1.199.031 frá þeim degi til 30. október s.á., en af kr. 1.245.252 frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafizt málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda eru þær **aðallega**, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda og honum tildæmdur málskostnaður in solidum úr hendi stefnenda að mati réttarins. **Til vara** er þess krafizt, að stefnukröfurnar verði stórkostlega lækkaðar, og málskostnaður verði í því tilviki látinn niður falla.

II

Málavextir

Stefnendur eru eigendur jarðanna Langholts og Laugarholts í Borgarfjarðarsveit. Hinn 3. ágúst 2001 sótti lögmaður þeirra fyrir þeirra hönd um leyfi landbúnaðarráðherra, samkvæmt 75. gr., sbr. 8. gr. vatnalaga nr. 15/1923, til að fella Hvítá í fornan farveg við ármót Hvítár, Reykjadalssár og Flókadalsár í Borgarfirði, með því að reisa 30 metra langan varnargarð út frá nefi Eyrarhólma. Er fyrirhuguðum framkvæmdum nánar lýst í bréfum Gunnars Guðna Tómassonar, verkfræðings og sérfræðings á sviði straumfræði, frá 28. nóvember 1998 og 25. janúar 1999, og á teikningu þess sama frá september 2000. Þá var og óskað heimildar til eignarnáms í landi jarðarinnar Kletts í þágu þessara framkvæmda samkvæmt 75. gr., sbr. 55. gr. sömu laga.

Lýsti lögmaðurinn í beiðni sinni til ráðuneytisins breytingum, sem orðið höfðu á rennsli og farvegum við ármótin á síðustu áratugum. Fram kom, að á árinu 1997 hafi umbjóðendur hans leitað til verkfræðings hjá Vegagerð ríkisins um ráðstafanir til að bæta úr umræddu landbroti og að tillaga verkfræðingsins hafi verið sú, að gerður yrði garður frá enda Eyrarhólma yfir að hólmunum, sem væru í ánni. Myndi garðurinn byrja 20 metra inni á eyrinni og ná 130 metra út frá henni. Þessar hugmyndir voru síðar kynntar eigendum jarðarinnar Kletts, sem Eyrarhólmi liggur fyrir, og vildu þeir ekki samþykkja þær. Í framhaldi af þessu var leitað til Gunnars Guðna Tómassonar verkfræðings, og lagði hann til, að brugðist yrði við umræddum vanda með því að byggja garð út frá nefi Eyrarhólma. Taldi Gunnar Guðni hæfilega lengd hans fyrst um sinn vera 30 metra. Taldi hann, að með slíkri framkvæmd yrði rennsli Hvítár fært nærri því, sem það var árið 1978.

Verkfræðingur Vegagerðarinnar, Helgi Jóhannesson, lýsti sig enn fremur sammála tillögu Gunnars Guðna.

Þann 18. desember 2003 tók ráðuneytið ákvörðun í málinu. Var stefnendum veitt leyfi fyrir 12 metra varnargarði út frá nefi Eyrarhólma í Hvítá á grundvelli 1. mgr. 8. gr., sbr. 1. og 3. mgr. 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Tvö skilyrði voru hins vegar sett fyrir leyfisveitingunni. Annars vegar að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun fyrir verkið og hins vegar, að stefnendur skyldu síðan, á grundvelli framkvæmda- og kostnaðaráætlunarinnar, sem og aðstæðna á vettvangi, láta framkvæma mat á áhrifum á veiði- og fiskgengd, sbr. 43. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970. Átti úttekt þessi að ná til samanburðar á veiðigöngum við Svarthöfða og á öðrum veiðisvæðum í Borgarfirði, auk annarra líffræðilegra og vatnafræðilegra þátta, sem mikilvægir gátu talizt. Þá var eigendum jarðarinnar Kletts gert að þola lögnám í landi Kletts, og áttu hugsanlegar bætur til eigendanna að fara eftir 3. mgr. 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923, sbr. 55. gr. sömu laga.

Þann 29. desember 2003 krafðist lögmaður stefnenda þess, að landbúnaðarráðuneytið rökstyddi frekar þá þætti ákvörðunarinnar, er sneru að lengd varnargarðsins og skilyrðum fyrir veitingu leyfisins, og svaraði ráðuneytið þeirri kröfu lögmannsins með bréfi, dags. 5. janúar 2004.

Þann 14. maí 2004 leitaði lögmaður stefnenda til umboðsmanns Alþingis og kvartaði fyrir þeirra hönd yfir ákvörðun landbúnaðarráðherra frá 18. desember 2003. Í kvörtuninni var byggt á því, að umrædd ákvörðun bryti í bága við lögfestar og ólögfestar reglur stjórnisýsluréttar, auk fleiri lagafyrirmæla, og ekki yrði við slíkt unað. Aðallega voru gerðar athugasemdir við heimilaða lengd garðsins og lögmati þeirra tveggja skilyrða, sem ráðuneytið setti fram við leyfisveitinguna, þ.e. að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun, og að metin yrðu á grundvelli aðstæðna áhrif á veiði- og fiskgengd með líffræðilegri úttekt, á grundvelli 43. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, sbr. 4. gr. laga nr. 63/1994.

Í ítarlegu álitinu sínu, dags. 7. marz 2006, komst umboðsmaður Alþingis m.a. að þeirri niðurstöðu, að ekki væri tilefni til athugasemda við þá afstöðu landbúnaðarráðuneytisins að leysa úr beiðni stefnenda á þeim grundvelli, að fyrirhuguð gerð mannvirkis út frá nefi Eyrarhólma væri leyfis skyld á grundvelli 3. mgr. 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Hins vegar taldi hann, að áðurgreind tvö skilyrði, sem ráðuneytið setti stefnendum fyrir leyfisveitingunni, hefðu ekki verið reist á viðhlítandi lagagrundvelli. Einnig komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að ráðuneytið hefði ekki haft viðhlítandi heimild í 55. gr. vatnalaga til þess að gera eigendum Kletts að þola lögnám á grundvelli 2. mgr. 75. gr. vatnalaga. Einnig taldi umboðsmaður, að málsmeðferð ráðuneytisins hefði verið umfangsmeiri og tafsamari, en nauðsyn bar til. Þá taldi umboðsmaður hafa skort á mat hjá ráðuneytinu á því, hvort rétt eða skylt hefði verið að veita andmælarétt, áður en það gaf aðilum málsins kost á að tjá sig um fram komin gögn og upplýsingar, og þannig hefði ekki verið nægilega gætt að því að haga málsmeðferð í samræmi við stjórnisýslulög nr. 37/1993, m.a. hvað varðaði málshraðareglu 9. gr. þeirra laga. Þá hefði andmælaréttur stefnenda verið fyrir borð borinn, þegar ákvörðun var tekin um veitingu leyfis til byggingar 12 metra varnargarðs í stað 30 metra og rökstuðningi hefði verið ábótavant fyrir veitingu leyfis til 12 metra varnargarðs. Að þessu virtu beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að mál stefnenda yrði tekið upp að nýju, kæmi beiðni þess efnis frá þeim, og að meðferð málsins yrði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem rakin voru í álitinu umboðsmanns. Enn fremur beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að leita leiða til að rétta hlut stefnenda,

vegna þess mikla dráttar sem varð á afgreiðslu málsins.

Með vísan til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, óskaði lögmaður stefnenda eftir því við ráðuneytið, með bréfi, dags. 29. mars 2006, að málið yrði tekið upp að nýju og til nýrrar ákvörðunar í samræmi við álit umboðsmanns. Þá óskaðist upplýst, hvernig ráðuneytið ætlaði að rétta hlut stefnenda í samræmi við niðurstöðu umboðsmannsins.

Þann 23. maí 2006 ritaði landbúnaðarráðuneytið bréf til lögmanns stefnenda, þar sem tilkynnt var, að ráðuneytið hygðist afturkalla ákvörðun sína frá 18. desember 2003, með hliðsjón af 2. tl. 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, og í kjölfarið hafna beiðni stefnenda um leyfi til byggingar varnargarðs. Var stefnanda veittur frestur til að koma að athugasemdum.

Þann 20. júní 2006 sendi lögmaður stefnenda landbúnaðarráðuneytinu á ný bréf, þar sem hann lýsti vonbrigðum með viðbrögð ráðuneytisins í bréfi þess frá 23. maí 2006. Gerði lögmaður stefnenda þar meðal annars athugasemdir við, að ráðuneytið teldi nauðsynlegt að fella leyfið úr gildi í heild sinni. Þá taldi lögmaður stefnenda ljóst, að úrræði, sem bent var á af ráðuneytinu að grípa mætti til í stað byggingar varnargarðs, væru ótæk. Að lokum krafðist lögmaðurinn þess, að kostnaður stefnenda vegna málsins yrði bættur, þar sem ráðuneytinu hefðu orðið á mistök við meðferð málsins og úrlausn þess, auk þess sem áskilinn var réttur til bóta vegna tjóns, sem stefnendur kynnu að hafa orðið fyrir vegna þess.

Þann 30. ágúst 2006 sendi ráðuneytið lögmanni stefnenda bréf, þar sem gefinn var kostur á að koma að frekari sjónarmiðum vegna bréfs Sveinbjörns Dagfinnssonar frá 29. ágúst 2006. Taldi lögmaður stefnenda, að bréf Sveinbjörns gæfi ekki tilefni til sérstakra athugasemda, og taldi bréf Sveinbjörns varða efni málsins en ekki málsmeðferð þá, sem boðuð var af ráðuneytinu í bréfi frá 23. maí 2006. Í bréfi lögmanns stefnenda var gerð athugasemd við, að í annað sinn undir rekstri málsins fyrir ráðuneytinu framvísaði gagnaðili skriflegum álitsgerðum yfirmanns ríkisstofnana (nú landgræðslustjóra), sem undir landbúnaðarráðuneytið heyrðu.

Stefnendur kveða, að í hinu tilvikinu hafi verið um að ræða sérstaka umsögn þáverandi veiðimálastjóra til gagnaðila frá haustinu 2001. Þess hafi í engu verið gætt að gefa stefnendum kost á að tjá sig um viðkomandi erindi, auk þess sem umsögn/málsmeðferð af þessu tagi ætti sér enga lagalega stoð. Aukinheldur hafi lögmaður stefnenda bent á, að umsagnir starfsmanna undirstofnana ráðuneytisins gætu leitt til vanhæfis ráðherra til meðferðar málsins. Hafi þess því sérstaklega verið óskað, að ráðuneytið tjáði sig um þessa málsmeðferð undirstofnana þess og mögulegt vanhæfi ráðherra til frekari meðferðar málsins. Þá hafi verið ítrekuð sú krafa, sbr. bréf frá 20. júní 2006, að ráðuneytið tjáði sig um bótakröfu stefnenda.

Þann 3. nóvember 2006 tilkynnti ráðuneytið bréfléiðis um afturköllun ákvörðunar frá 18. desember 2003 um leyfi til að fella Hvítá í fornan farveg við ármót Hvítár, Reykjadalssár og Flókadalsár. Þá hafnaði ráðuneytið fram kominni kröfu um endurgreiðslu málskostnaðar.

III

Málsástæður stefnenda

Stefnendur beina skaðabótakröfu sinni að stefnda, íslenska ríkinu, þar sem ljóst sé, að íslenska ríkið beri skaðabótaábyrgð á tjóni stefnenda á grundvelli meginreglunnar um fébótaábyrgð ríkissjóðs vegna skaðaverka í stjórnsýslu. Stefnendur kveðast reisa kröfur sínar um skaðabætur m.a. á eftirfarandi atriðum:

Við meðferð málsins hafi landbúnaðarráðuneytið ekki lagt fullnægjandi mat á, hvort atvik og aðstæður væru með þeim hætti, að gerð varnargarðsins væri leyfis skyld á grundvelli 75. gr. vatnalaga, umfram það sem lotið hafi að umferð um land Kletts á grundvelli lögnámsheimildar 2. mgr. 75. gr. Ráðuneytinu hafi borið að snúa sér til leyfisbeiðenda, sbr. 7. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og fá skýra afstöðu þeirra til þess, hvort líta bæri svo á, að erindi þeirra frá 3. ágúst 2001 fæli eingöngu í sér beiðni um leyfi til eignarnáms samkvæmt 2. mgr. 75. gr. vatnalaga, eða hvort jafnframt væri óskað eftir leyfi ráðherra samkvæmt 3. mgr. sömu lagagreinar og þá hvers vegna þeir teldu það nauðsynlegt. Hefði sú leið verið farin, megi ætla, að grundvöllur máls þessa hefði verið skýrari og afgreiðslutími þess styttri og tjón stefnenda þar með minna.

Skilyrði, sem sett voru fyrir veitingu leyfisins, hafi verið ólögmat. Skilyrði, sem stjórnvöld setji, þegar veitt séu opinber leyfi fyrir tilteknum framkvæmdum og séu íþyngjandi fyrir leyfishafa, t.a.m. vegna þess að þau leiði til fjárútláta eða aukinnar fyrirhafnar fyrir hann, verði á grundvelli lögmætisreglu stjórnsýsluréttar að eiga fullnægjandi stoð í lögum og vera málefnaleg. Þá verði slík skilyrði að vera það skýr að efni til að borgurunum megi vera ljósti hvað þeir þurfi að gera til að uppfylla þau; þeir geti metið réttarstöðu sína með tillit til þeirra og ákveðið hvernig bregðast skuli við. Þá sé í þessu sambandi á því byggt, að meðalhófsregla hafi verið brotin, þ.e. þau skilyrði, sem um ræði, hafi verið meira íþyngjandi en nauðsynlegt sé til þess að ná því markmiði, sem að sé stefnt.

Í máli þessu hafi landbúnaðarráðherra annars vegar sett það skilyrði fyrir gerð varnargarðsins, að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun. Samkvæmt 43. gr. lax- og silungsveiðilaga sé það verkefni veiðimálastjóra að taka afstöðu til „tilhögunar“ framkvæmdarinnar að lokinni líffræðilegri úttekt á viðkomandi veiðivatni. Hins vegar sé ekki ljóst, hvað ráðuneytið hafi átt við með skilyrði um framkvæmdaáætlun. Í bezta falli hafi það því verið óljóst, hvernig áætlunin hafi fallið undir hugtakið „tilhögun“ framkvæmdar samkvæmt 43. gr. laga nr. 76/1970 með síðari breytingum.

Þá hafi skilyrði um framkvæmdaáætlun ekki verið tímabært, þegar landbúnaðarráðherra tók ákvörðun um að veita leyfið á grundvelli 3. mgr. 75. gr. vatnalaga, enda hafi þá ekki legið fyrir líffræðileg úttekt á viðkomandi veiðivatni á grundvelli 43. gr. lax- og silungsveiðilaga, auk þess sem það hafi ekki verið í verkahring hans að mæla fyrir um slíkt skilyrði á grundvelli fyrrnefnda ákvæðisins, heldur verkefni veiðimálastjóra. Skilyrðið um framkvæmdaáætlun hafi því ekki haft stoð í lögum.

Hins vegar hafi landbúnaðarráðherra bundið leyfisveitingu því skilyrði að gera skyldi kostnaðaráætlun fyrir verkið. Ekki sé unnt að ætla, að slíkt skilyrði hafi verið nauðsynlegt, sbr. 3. mgr. 75. gr. vatnalaga, enda veiti hvorki ákvæði 3. mgr. 75. gr. vatnalaga né 43. gr. lax- og silungsveiðilaga næga heimild fyrir stjórnvöld til að áskilja, að leyfishafi, sem hyggst reisa mannvirki í veiðivatni, láti stjórnvöldum í té kostnaðaráætlun.

Þá hafi einnig verið gert að skilyrði, að aðili, sem veiðimálastjóri samþykkti, gerði líffræðilega úttekt á grundvelli 43. gr. lax- og silungsveiðilaga, sem nærði til „samanburðar á veiðigögnum við Svarthöfða og á öðrum veiðisvæðum í Borgarfirði auk annarra líffræðilegra og vatnafræðilegra þátta, sem mikilvægir teljast“. Áskilnaður þessi hafi ekki átt stoð í 43. gr. lax- og silungsveiðilaga, og sé hann því ólögmaður. Umfang úttektarinnar fái heldur ekki stoð í orðalagi 43. gr. laganna, enda sé þar kveðið á um úttekt á viðkomandi veiðivatni, en ekki á svo stóru svæði sem landbúnaðarráðherra hafi gert að skilyrði í leyfi sínu. Líffræðileg úttekt, sem veiðimálastjóri láti framkvæma á grundvelli ákvæðisins, geti ekki tekið til annarra atriða en beinlínis sé þörf á til að meta, hvort mannvirki, í eða við viðkomandi veiðivatn, hafi áhrif á lífríki vatnsins. Á veiðimálastjóra hafi enn fremur hvílt sú skylda að taka ákvörðun um þessi atriði í fyrstu atrennu og þá þannig, að lagður væri að henni traustur grundvöllur, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og að gætt væri andmæla- og upplýsingaréttar aðila málsins, þ.e. þess, sem bæri kostnaðinn af úttektinni. Þá hafi skilyrðið heldur ekki fengið stoð í 3. mgr. 75. gr. vatnalaga.

Þá byggi stefnendur skaðabótakröfu sína á því, að hin langa málsmeðferð ráðuneytisins hafi orðið til þess, að heimild til lögnáms hafi ekki lengur verið í lögum, þegar ákvörðun var loks tekin. Ljóst sé, að með breytingum, sem urðu á vatnalögum með lögum nr. 64/2003, sem tekið hafi gildi 7. apríl 2003 og komið til framkvæmda 1. júlí 2003, hafi 55. gr. vatnalaga verið felld brott, en þar hafi verið að finna hina efnislegu lögnámsheimild, sem 2. mgr. 75. gr. laganna studdist við. Hafi ráðherra því ekki haft lagaheimild þann 18. desember 2003 til að gera eigendum Kletts að þola umrætt lögnám. Sökum þess hversu mjög ráðuneytið hafi dregið meðferð máls stefnanda, hafi lagaheimildir, sem stefnandi studdist við vegna lögnáms, verið fallnar niður, þegar ákvörðun var loks tekin í ráðuneytinu. Stefnandi hafi því borið tjón, sem stefnda beri að bæta.

Þá byggi stefnendur skaðabótakröfu sína því, að málsmeðferð landbúnaðar ráðuneytisins hafi verið verulega ábótavant. Ráðuneytið hafi ekki lagt sjálfstætt mat á það við upphaf málsins, hverjir ættu aðild að því, heldur hafi einungis verið stuðzt við upptalningu í bréfi lögmanns stefnanda frá 3. ágúst 2001 á mögulegum hagsmunaaðilum. Ráðuneytinu hafi hins vegar borið að kanna þetta atriði með fullnægjandi hætti og taka síðan sjálfstæða ákvörðun á grundvelli þeirrar ákvörðunar. Sú aðferð, sem ráðuneytið hafði við að taka ákvörðun um aðild að málinu, hafi ekki verið í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar og hafi sýnilega leitt til þess, að meðferð málsins varð umfangsmeiri og tafsamari en nauðsyn hafi borið til. Hafi ráðuneytið því brotið málshraðaregluna, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Einnig byggi stefnendur skaðabótakröfu sína á því, að með ákvörðun sinni um að veita einungis leyfi til byggingar 12 metra varnargarðs í stað 30 metra, líkt og óskað hafi verið eftir, hafi ráðuneytið misbeitt valdi við val á leiðum til úrlausnar

málsins. Í úrlausn sinni hafi ráðuneytið brotið gegn 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, enda hafi ráðuneytið ekki skráð niður upplýsingar þær, sem fram hafi komið á fundi með Gunnari Guðna, þegar hann hafi lagt mat á það, hvort og hvaða gagn 12 metra varnargarður gæti gert. Vísist í því sambandi til bréfs Gunnars Guðna frá 12. apríl 2004. Skráning þessara upplýsinga hafi verið forsenda þess, að stefnendur gætu notið réttar síns til að andmæla því, sem þar hafi komið fram, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga, áður en ákvörðun yrði tekin.

Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga geti réttur aðila máls til að fá að kynna sér nýjar upplýsingar í máli, sem séu honum í óhag og hafi verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins, einungis sætt undantekningum, teljist það augljóslega óþarft að veita honum færi á að tjá sig. Fáí stjórnvald, sem tekur ákvörðun í máli, nýjar og sérfræðilegar upplýsingar um matskennd atriði, sem hafi verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins, geti það almennt ekki talizt augljóslega óþarft fyrir aðila máls að fá að tjá sig um slíkar upplýsingar. Að þessu virtu sé ljóst, að sú afstaða ráðuneytisins að leyfa stefnanda ekki að tjá sig um afstöðu Gunnars Guðna, hafi ekki verið í samræmi við lög.

Einnig byggi stefnendur skaðabótakröfu sína á því, að rökstuðningi ráðuneytisins fyrir því að veita eingöngu leyfi til byggingar 12 metra varnargarðs í stað 30 metra, hafi verið verulega ábótavant. Hafi ráðuneytið þar með gerzt brotlegt gagnvart 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í bréfi til umboðsmanns Alþingis viðurkenni ráðuneytið enn fremur, að betur hefði mátt vanda rökstuðning að baki ákvörðun ráðuneytisins. Þar sem stefnandi hafi sótt um leyfi til byggingar 30 metra varnargarðs, hafi ráðuneytið, með ákvörðun sinni um veitingu leyfis til 12 metra varnargarðs, í raun verið að hafna upphaflegri umsókn stefnanda. Hafi ráðuneytinu því borið að veita fullnægjandi upplýsingar um, á hverju niðurstaða ráðuneytisins byggðist, til að stefnandi gæti lagt mat á lögmæti hennar, metið réttarstöðu sína og ákveðið, hvernig skyldi bregðast við ákvörðuninni. Með því að rökstuðning skorti fyrir veitingu leyfis til byggingar 12 metra varaargarðs hafi verið brotið gegn 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga.

Þá byggi stefnendur skaðabótakröfu sína á því, að afturköllun leyfisins í heild sinni þann 3. nóvember 2006 hafi ekki verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Til stuðnings ákvörðun sinni um afturköllun vísi ráðuneytið til 2. tl. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en rökstyðji ekki frekar, hvernig ákvörðunin falli að áðurgreindu ákvæði.

Þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalds sé haldin verulegum annmarka, sé ekki sjálfgefið, að hún verði talin ógildanleg. Við mat á því beri m.a. að líta til réttmætra væntinga málsaðila, góðrar trúar hans og réttaröryggis. Þá mæli það almennt á móti ógildingu ákvörðunar, ef eingöngu sé um að kenna mistökum stjórnvalds, eða langt sé um liðið síðan ívilnandi ákvörðun var tekin. Hafa verði í huga, að yfirleitt þurfi mun meira til að koma, svo að ívilnandi ákvörðun verði talin ógildanleg, heldur en íþyngjandi ákvörðun. Í vafatilvikum beri stjórnvöldum að beita heimildum 25. gr. af varfærni. Í máli þessu sé ljóst, að ívilnandi ákvörðun hafi verið tekin þann 18. desember 2003. Sú ákvörðun hafi síðar verið afturkölluð og í stað fyrri ákvörðunar tekin íþyngjandi ákvörðun.

Sú afstaða ráðuneytisins, að nauðsynlegt hafi verið að afturkalla leyfi í heild sinni, fáí ekki staðizt 2. mgr. 25. gr. stjórnsýslulaga. Beiðni um heimild til gerðar

varnargarðs annars vegar, og beiðni um heimild til lögnáms hins vegar, hafi verið settar fram í tveimur þáttum, sbr. bréf lögmanns stefnenda frá 3. ágúst 2001. Sama eigi við um úrlausn ráðuneytisins frá 18. desember 2003, þar sem hafi í fyrsta lagi, og með tvennum skilyrðum, verið veitt heimild til gerðar varnargarðs út frá nefi Eyrarhólma í Hvítá, með vísan til 1. mgr. 8. gr. og 1. og 3. mgr. 75. gr. laga nr. 15/1923. Í öðru lagi hafi eigendum Kletts verið gert að þola lögnám, að því er varðaði land undir garðinn og nauðsynlegan umferðarrétt til byggingar hans. Þó svo að eignarnámsheimildin hafi mögulega og tímabundið verið numin úr gildi, sé ekki þar með sagt að það leiði sjálfkrafa til afturköllunar leyfis til gerðar varnargarðsins. Ekkert hafi staðið því í vegi, að ráðuneytið tæki leyfisveitinguna upp á ný með hliðsjón af athugasemdum umboðsmanns, en kæmi til þess að stefnandi leitaði eignarnáms, yrði slíkt gert eftir gildistöku nýrra vatnalaga á grundvelli 14. og/eða 22. gr. nýrra vatnalaga.

Að lokum skuli áréttað, að stefnendur hafi ekki samþykkt afturköllun ákvörðunar landbúnaðarráðuneytisins, og verði hún af þeim sökum ekki talin gild.

Loks byggi stefnendur skaðabótakröfu sína á því, að höfnun á beiðni þeirra til byggingar varnargarðs, hafi ekki stuðzt við lög. Fyrir utan þann augljósa annmarka, að afturköllunin, undanfari höfnunarinnar, hafi ekki verið í samræmi við lög, hafi höfnun á beiðni stefnenda aukinheldur verið algerlega órökstudd. Ráðuneytið vísi einungis til álits umboðsmanns Alþingis til stuðnings höfnun sinni. Fari sú skýring augsýnilega gegn V. kafla stjórnsýslulaga og vönduðum stjórnsýsluháttum, auk þess sem ekkert samræmi eða samhengi sé á milli þeirrar niðurstöðu og álits umboðsmanns.

Fjárhæð dómkröfu stefnenda sé byggð á því, að þeir hafi í góðri trú keypt sér þjónustu sérfræðinga til að fá úr máli sínu leyst vel og örugglega. Stefnendur hafi því borið kostnað vegna erindis síns, og dráttur og annmarkar á meðferð og úrlausn málsins, sem orðið hafi í meðförum ráðuneytisins á erindi þeirra, hafi leitt til tjóns fyrir stefnendur. Þrátt fyrir að rúmlega 6 ár séu liðin frá því að stefnendur beindu beiðni sinni til stefnda, séu stefnendur aftur komnir á upphafsreit. Verði ekki við slíkt unað. Fjárhagslegt tjón stefnenda sundurliðist á neðangreindan hátt:

Lögfræðikostnaður til og með ársins 2003 (vsk.)	Kr. 637.962 (án
Lögfræðikostnaður ársins 2004	Kr. 243.398
Vinna að mælingu á landbroti í júní 2004	Kr. 23.900
Lögfræðikostnaður ársins 2005	Kr. 108.888
<u>Lögfræðikostnaður ársins 2006</u>	<u>Kr. 231.104</u>
Samtals	Kr. 1.245.252

Stefnendur hafi verið virðisaukaskattskyldir til ársloka 2003, en ekki eftir þann tíma.

Vakin sé athygli á því, að ekki sé krafizt að fullu greiðslu kostnaðar vegna reiknings frá 30. júní 2006, að fjárhæð kr. 193.286, heldur eingöngu kr. 138.662. Helgist það af því, að hluti kostnaðar samkvæmt þeim reikningi sé tilkominn vegna annarra og óskyldra verkefna. Sá kostnaður, sem tilkominn sé eftir að stefnumeðferð máls þessa hófst, verði krafinn sem hluti málskostnaðar.

Auk ofangreinds kostnaðar skuli leggjast dráttarvextir á uppgefnar fjárhæðir, sbr. III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, mánuði eftir gjalddaga reikninga til greiðsludags.

Þá sé gerð krafa um málskostnað samkvæmt XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Kröfu sína um skaðabætur styðji stefnendur við meginregluna um fébótaábyrgð ríkissjóðs vegna skaðaverka í stjórnslu og meginreglur skaðabótaréttar um skaðabótaábyrgð utan samninga. Þá er krafa um skaðabætur einnig studd 7., 9., 10., 13., 22. gr. 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Kröfu sína um málskostnað styðji stefnendur við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnendur séu ekki virðisaukaskattskyldir.

Um rekstur máls fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur vísist til 3. mgr. 33. gr. laga nr. 91/1991.

Kröfu um dráttarvexti styðji stefnendur við III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Málsástæður stefnda

Stefndi kveðst eindregið vísa á bug málsástæðum stefnenda og kröfum á þeim reistum.

Málavöxtum, eins og þeir horfi við stefnda, sé ítarlega lýst í ákvörðun ráðuneytisins frá 18. desember 2003 á dskj. nr. 9 og í bréfi landbúnaðarráðuneytisins á dskj. nr. 30, og vísast um þá í heild til þess, er þar greini.

Um heimild til mannvirkjagerðar í vatni eða við það, í því skyni að verja land eða landsnyttjar við spjöllum af landbroti eða árennsli vatns, sé fjallað í 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Í 3. mgr. þeirrar greinar segi:

Nú þykir tjón eða hætta búin eign annars manns eða réttindum af mannvirkjum slíku sem í 1. lið segir, eða að af þeim mundu stafa óhæfilegar tálmanir almennri

umferð eða tjón eða hætta hagsmunum almennings og má þá því aðeins framkvæma verkið, að leyfi ráðherra komi til. Leyfi má binda þeim skilyrðum, sem nauðsynleg þykja vegna hagsmuna ríkisins eða einstakra manna. Bæta skal tjón og spjöll á eignum annarra, sem leiðir af framkvæmdum samkvæmt þessari grein. Bætur skal ákveða með mati, ef eigi semur.

Því sé eindregið vísað á bug, að því mati ráðuneytisins á erindi stefnenda, að það fæli í sér umsókn um framkvæmd, er háð væri leyfi samkvæmt 3. mgr. 75. gr. vatnalaga og jafnframt farið fram á lögnámsheimild í þágu þeirra framkvæmda samkvæmt 2. mgr. 75. gr., sbr. 55. gr. vatnalaga, og högun málsmeðferðar til samræmis við það, hafi verið áfátt, þannig að varðað geti bótaskyldu að lögum. Stefnendur hafi notið aðstoðar lögmanns frá upphafi, og skýrt hafi komið fram af erindi þeirra og meðfylgjandi gögnum, að mannvirkið hafi átt að reisa í landi Kletts, sem og að eigandi Kletts hafi lagzt gegn fyrirhuguðum framkvæmdum á landi sínu og umferð um það. Enn fremur að gerð varnargarðsins kynni að valda ófyrirsjáanlegu veiðitjóni og varða í því sambandi hagsmuni annarra landeigenda og veiðifélaga á svæðinu. Hafi ekki verið gerð athugasemd við þá niðurstöðu ráðuneytisins í álitum umboðsmanns Alþingis, að fyrirhugaður varnargarður félli undir 3. mgr. 75. gr. vatnalaga. Sú tilhögun ráðuneytisins við afgreiðslu málsins að fara með erindið sem umsókn um leyfi samkvæmt 2. og 3. mgr. 75. gr., þar á meðal að takmarka ekki um of aðild málsins í upphafi, hafi þannig í einu og öllu verið að lögum og hafi ekki falið í sér brot á 7., 9. eða 10. gr. stjórnsýslulaga.

Engar sérstakar tafir hafi hlotizt af því við meðferð málsins og fáist ekki á nokkurn hátt séð, að það hafi getað orðið til þess að stytta málsmeðferðartíma að rita lögmanni leyfisbeiðanda bréf til að óska skýringa á því, sem hafi legið ljóst fyrir í erindinu. Þá hafi ekkert verið óeðlilegt við það að byggja í upphafi á lista um hugsanlega hagsmunaaðila, sem fram hafi komið í erindi leyfisbeiðenda. Ljóst hafi verið, að þeir, sem hafi haft hagsmuni af úrlausn málsins, hafi getað verið margir. Þar á meðal öll veiðifélög að vatnasviði Hvítár. Flestir þeir, sem boðið hafi verið að tjá sig um málið, hafi ekki nýtt þann rétt. Eingöngu eigendur Kletts og veiðifélag Reykjadalárs, sem hafi lagzt gegn fyrirhuguðum framkvæmdum. Stefnendur hafi því ekki þurft að halda uppi ítarlegum eða löngum bréfaskriftum, nema vegna andmæla og röksemda eigenda jarðarinnar Kletts. Engum kostnaðarauka hafi þannig verið fyrir að fara því tengdu.

Staðhæfingum stefnenda um tjón því tengt, að ákvæði 55. gr. vatnalaga hafi verið felld úr gildi og lögnámsheimild niður fallin, er leyfi var veitt, sé eindregið vísað á bug. Alitamál hafi verið, hvort lögnámsheimild 2. mgr. 75. gr. hafi fallið niður við það. Ótvírætt sé, hvað svo sem því líði, að sú heimild sé nú til staðar í lögum nr. 31/2007 um breytingu á lögum nr. 91/2002 um varnir gegn landbroti. Þá sé engu orsakasambandi til að dreifa í því sambandi við bótakröfu, byggða á lögfræðikostnaði stefnenda.

Staðhæfingum stefnenda um, að skilyrði, sem sett voru í leyfisveitingunni, hafi skort lagastöð, sé eindregið vísað á bug. Stefndi sé ósammála sjónarmiðum stefnenda og umboðsmanns Alþingis, hvað þetta varði. Beinlínis sé ráðgert í 3. mgr. 75. gr., að heimilt sé að binda leyfi nauðsynlegum skilyrðum. Við töku ákvörðunar um leyfisveitingu geti ráðuneytið ekki komizt hjá því að líta jafnframt

til annarra lagaákvæða, sem kunni að setja skorður við framkvæmdum þeim, sem fyrirhuguðu leyfi hafi verið ætlað að ná til og byggja á málefnalegum sjónarmiðum í því sambandi. Ákvæði 43. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 sé sett til verndar lífríki í vötnum og feli í sér mat á umhverfisáhrifum, þegar framkvæmdir eru ekki það umfangsmiklar, að um þær gildi ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 6/2001. Hagsmunir þeir, sem ákvæðinu sé ætlað að vernda, séu því þess eðlis, að þeir uppfylli skilyrði 3. mgr. 75. gr. vatnalaga um nauðsynleg skilyrði. Ekki hafi legið fyrir í málinu umsögn, sem hafi getað skoðast sem líffræðileg úttekt á hugsanlegum áhrifum framkvæmdanna, en samkvæmt 43. gr. laga um lax- og silungsveiði skuli veiðimálastjóri láta gera slíka úttekt á kostnað framkvæmdaáðila, áður en í framkvæmdir sé ráðizt, og þurfi hann einnig að samþykkja tilhögun framkvæmda, þegar niðurstaða liggir fyrir. Að mati ráðuneytisins hafi, í ljósi þessa, verið þörf á að binda leyfið þeim skilyrðum, að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun fyrir verkið og að á grundvelli hennar og aðstæðna á vettvangi yrðu síðan metin áhrif á veiði og fiskgengd, og að veiðimálastjóri samþykkti tilhögun framkvæmda, er niðurstaða lægi fyrir. Hafi þau skilyrði þannig átt fullnægjandi stöð í 3. mgr. 75. gr. vatnalaga og 43. gr. laga um lax- og silungsveiði og byggi á málefnalegum sjónarmiðum.

Staðhæfingum stefnenda um, að ráðuneytið hafi misbeitt valdi sínu við val á leiðum, brotið gegn andmælarétti og rökstuðningi hafi verið áfátt, hvað varði þá niðurstöðu ráðuneytisins að veita einungis leyfi fyrir 12 metra löngum varnargarði í stað 30 metra, sem sótt hafi verið um og um bótaskyldu því tengdu, sé eindregið vísað á bug. Engum lögvörðum rétti til mannvirkjagerðar sé til að dreifa, er svo standi á sem í 3. mgr. 75. gr. vatnalaga greini, né er til þess þurfi afnot af landi annarra manna, sbr. 2. mgr. 75. gr. laganna. Það hafi verið mat ráðuneytisins, að hlutverk lengri varnargarðs til að varna landbroti annars vegar og hins vegar til að viðhalda núverandi veiðiaðstöðu þyrfti ekki að öllu leyti að fara saman. Sé ekki rétt að ganga lengra en nauðsynlegt sé í því að hindra rennsli Hvítár að Svarthöfða, ef viðhalda eigi núverandi veiðiaðstöðu. Ekki hafi þótt rétt, í ljósi meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga og varúðarreglu umhverfisréttar, að leyfa byggingu lengri garðs að svo stöddu, enda ljóst, að stefnendur gætu síðar sótt um leyfi til lengingar garðsins, ef í ljós kæmi og af byggingu garðsins yrði, að hann þjónaði ekki hlutverki sínu sem skyldi.

Þótt skort hafi á rökstuðning fyrir ákvörðun um leyfi til byggingar 12 metra varnargarðs í ákvörðun ráðuneytisins, hafi verið úr því bætt með bréfi ráðuneytisins frá 5. janúar 2004 á dskj. nr. 11. Ekkert bótaskyld tjón verði við það tengt, eða að stefnendum hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um upplýsingar, fengnar á fundi Gunnars Guðna og ráðherra um gagnsemi styttri varnargarðs.

Staðhæfingum stefnenda, annars vegar um að afturköllun leyfisins í kjölfar óska þeirra um endurupptöku málsins hafi verið ólöglegt, og hins vegar þá niðurstöðu ráðuneytisins í kjölfar hennar að synja upphaflegri beiðni þeirra um 30 metra langan varnargarð hafi skort lagastoð, sé eindregið vísað á bug.

Samkvæmt 25. gr. stjórnsýslulaga geti stjórnvald afturkallað ákvörðun sína, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, að eigin frumkvæði, þegar það sé ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun sé ógildanleg. Skilyrði til afturköllunar hafi í hvívetna verið uppfyllt og engri ólögmati eða saknæmri háttsemi verið til að dreifa í því sambandi, er stofnað gæti til bótaábyrgðar að lögum.

Með bréfi stefnenda til ráðuneytisins 29. marz 2006 hafi þess verið farið á leit, með vísan til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, að málið yrði tekið upp að nýju og til nýrrar ákvörðunar í samræmi við álit umboðsmanns.

Í álitum umboðsmanns Alþingis beini umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það leysi úr máli stefnenda á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem fram komi í álitum hans. Veki hann athygli á því, að þá verði einkum að hafa hliðsjón af því að beina erindinu í þann farveg, sem mælt sér fyrir um í 43. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, sbr. 4. gr. laga nr. 63/1994. Í niðurstöðu umboðsmanns komi einnig fram, að hann geri ekki athugasemd við þá lagatúlkun ráðuneytisins, að fyrirhuguð bygging varnargarðs við Eyrarodda sé háð leyfi landbúnaðarráðherra, samkvæmt 3. mgr. 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Það sé jafnframt niðurstaða umboðsmanns, að þau tvö skilyrði, sem ráðuneytið hafi sett í úrskurð sinn í samráði við veiðimálastjóra, séu ekki í samræmi við lög og sé það á valdsviði veiðimálastjóra, nú Landbúnaðarstofnunar, að kveða á um hugsanleg skilyrði fyrir slíkri leyfisveitingu, í samræmi við 43. gr. lax-vog silungsveiðilaga nr. 76/1970. Eins og að framan sé rakið, séu í ákvörðun ráðuneytisins frá 18. desember 2003 margvísleg skilyrði fyrir því, að 12 metra garður yrði byggður. Það hafi verið mat ráðuneytisins, að það leyfi, sem veitt hafi verið þann 18. desember, gæti, að fengnu álitum umboðsmanns, ekki staðið. Ráðuneytið hafi talið, að þar sem umboðsmaður hafi ekki talið umrætt leyfi, að efni og formi og aðdraganda veitingu þess, vera í samræmi við lög, yrði því að afturkalla leyfið, eins og málum var háttað. Það hafi enn fremur verið mat ráðuneytisins, sér í lagi þegar litið sé til umfjöllunar umboðsmanns um 43. gr. þágildandi lax- og silungsveiðilaga. Í úrskurði umboðsmanns, frá 7. marz 2006, bls. 28 segi: „Ég tel hins vegar ekki ástæðu til að taka hér endanlega afstöðu til lögmætis þessa atriðis með hliðsjón af því að þess var ekki gætt af hálfu ráðherra að leggja málið í þann farveg sem 43. gr. lax- og silungsveiðilaga mælir fyrir um.“

Áhrif afturköllunar á aðila máls sé eitt þeirra sjónarmiða, sem horft sé til við ákvörðun um afturköllun. Í tilviki stefnenda sé ljóst, og fram sé komið, að þeir verði ekki fyrir neinum kostnaði vegna umræddrar afturköllunar. Stefnendur hafi krafizt endurupptöku málsins, þar sem þeir hafi talið skilyrði um 12 metra langan varnargarð og önnur skilyrði í leyfinu óásættanleg. Því sé ekki haldið fram af þeirra hálfu, að þeir hafi hafið framkvæmdir á grundvelli umrædds leyfis eða lagt í kostnað á grundvelli þess. Framkvæmdaþáttinn hafi ráðuneytið kannað, áður en til afturköllunar kom, og hafi engar framkvæmdir átt sér stað við Svarthöfða.

Við höfnun erindis stefnenda um byggingu 30 metra langs varnargarðs í kjölfar afturköllunar fyrri ákvörðunar hafi ráðuneytið horft til þess, að þá hafi ekkert legið fyrir um, hverjar afleiðingar umræddrar framkvæmdar yrðu á lífríkið. Ráðuneytið hafi talið, og telji sér ekki stætt á því að heimila framkvæmdina, án þess að niðurstöður athugunar þáverandi 43. gr. lax- og silungsveiðilaga, eða núverandi 33. gr. laga nr. 61/2006, lægju fyrir. Þar sem umboðsmaður hafi komizt að þeirri niðurstöðu í álitum sínum, að ráðuneytið gæti ekki byggt á 3. mgr. 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923 við setningu skilyrða, er vörðuðu rannsóknir og athuganir á umræddu veiðivatni, þar sem þá væri ekki gætt að skilum milli stjórnvalda, geti ráðuneytið ekki heimilað umrædda framkvæmd, nema að undangenginni athugun á grundvelli núverandi 33. gr. lax- og silungsveiðilaga nr. 61/2006. Þetta hafi ráðuneytið bent á í bréfi sínu, dags. 23. maí 2006. Ráðuneytið hafi talið, og telji raunar enn, þrátt

fyrir álit umboðsmanns, að það hafi haft rétt til þess að setja framkvæmdinni ákveðin skilyrði, og til þess hafi staðið skýr lagaheimild. Um efni þeirra og inntak hafi umboðsmaður hins vegar komið að annarri niðurstöðu. Hafi stefnendur engan lögvarinn rétt átt til veitingu leyfis til byggingar 30 metra langs varnargarðs samkvæmt 3. mgr. 75. gr. vatnalaga, þegar þeim var synjað um leyfi.

Af hálfu stefnda sé öllum kröfum stefnenda um bætur vegna lögfræðikostnaðar vísað á bug. Frá upphafi hafi stefnendur kosið að nýta sér aðstoð lögmanns vegna umsóknar um leyfisveitingu. Þann kostnað hafi þeir sjálfir orðið að axla samkvæmt lögum. Af hálfu stefnenda sé engin tilraun gerð til að sýna fram á orsakasamband milli lögfræðikostnaðar og ætlaðrar saknæmrar háttsemi ráðuneytisins við rekstur umrædds stjórnarsýslumáls. Sé ósannað að nokkrum kostnaðarauka því tengdum, er varða kynni bótaskyldu að lögum, sé til að dreifa. Beri þannig að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnenda.

Þá sé á það bent, að þáverandi veiðimálastjóri, hafi, í bréfum sínum, margsinnis bent lögmanni stefnenda á það að fella mál þetta í farveg 43. gr. lax- og silungsveiðilaga. Fyrir þessar ábendingar hafi hann hlotið ákúrun og ámæli frá lögmanninum. Ekki sé hægt að segja annað en að umboðsmaður Alþingis taki undir þessi sjónarmið veiðimálastjóra um réttan farveg þessa máls. Ráðuneytið hafi líka gert það að sínum skilyrðum fyrir veitingu leyfis, að umrædd úttekt samkvæmt 43. gr. færi fram. Því taki steininn úr, þegar sótt sé um bætur fyrir lögmannskostnað, sem stofnast hafi vegna þess að lögmaður stefnenda hafi hafnað þessum sjónarmiðum algerlega við rekstur málsins.

Verði ekki á það falli, sé byggt á framangreindum sjónarmiðum til stuðnings stórkostlegri lækkun stefnukrafnanna. Kröfum vegna lögfræðikostnaðar, sem kom til við málsmeðferð hjá umboðsmanni Alþingis á árunum 2004 og 2005, sé harðlega mótmælt og krafist sýknu af öllum kostnaði henni tengdri. Stefnendum hafi verið í lófa lagið að óska strax eftir endurupptöku málsins í kjölfar leyfisveitingarinnar, vegna ætlaðra annmarka á ákvörðun ráðuneytisins.

Upphafsdegi dráttarvaxta sé mótmælt og þess krafist, að þeir miðist ekki við fyrri tíma en þingfestingu máls þessa. Þá fyrst hafi verið lögð fram rökstudd bótakrafa. Í bréfi lögmanns stefnenda frá 20. júní 2006 hafi verið krafist greiðslu án rökstuðnings og án allra útreikninga.

IV

Forsendur og niðurstaða

Ekki er ágreiningur um aðild í máli þessu.

Stefnendur byggja kröfur sínar á því í fyrsta lagi, að landbúnaðarráðuneytið hafi ekki lagt fullnægjandi mat á, hvort atvik og aðstæður væru með þeim hætti, að gerð varnargarðsins væri leyfisskyld á grundvelli 75. gr. vatnalaga, umfram það, sem lotið hafi að umferð um land Kletts á grundvelli lögnámsheimildar 2. mgr. 75. gr. Vísa stefnendur m.a. til 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Umsókn stefnenda til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 3. ágúst 2001, liggur fyrir á málinu á dskj. nr. 3. Vísar stefnandi í umsókn sinni til 75. gr., sbr. 8. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Kemur skýrt fram í umsókninni, að varnargarðinn átti að reisa í landi Kletts og jafnframt, að eigendur landsins höfðu lýst sig mótfallna þeirri framkvæmd, m.a. með vísan til ófyrirsjáanlegra áhrifa slíks mannvirkis á fiskgegnd. Þá vísa stefnendur til þess, að málið kunni að varða hagsmuni allmargra þar til greindra aðila, bæði jarðeigenda og veiðifélaga. Með vísan til þeirra upplýsinga sem fram komu í umsókn stefnenda er því ekki fallizt á, að framangreind meðferð ráðuneytisins á umsókn stefnenda hafi verið andstæð lögum eða að óeðlilegar tafir á málsmeðferð hafi af því hlotizt.

Stefnendur byggja á því, að skilyrði, sem sett voru fyrir veitingu leyfisins, hafi verið ólögmat.

Annars vegar var stefnendum sett það skilyrði fyrir leyfisveitingunni, að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun, og hins vegar að á grundvelli hennar yrðu metin áhrif á veiði- og fiskgegnd með líffræðilegri úttekt á grundvelli 43. gr. l. nr. 76/1970.

Í 3. mgr. 75. gr. vatnalaga er ráðherra veitt heimild til að binda leyfisveitingu skilyrðum, þyki það nauðsynlegt vegna hagsmuna ríkisins eða einstakra manna. Verður að fallast á með stefnda, að í því sambandi kunni að vera óhjákvæmilegt að líta jafnframt til annarra lagaákvæða, sem kunni að setja skorður við fyrirhuguðum framkvæmdum. Í 43. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði segir, að sé fyrirhugað að gera mannvirki í veiðivatni eða við það, sem hætta sé á að hafi áhrif á lífríki vatnsins, skuli veiðimálastjóri láta fara fram líffræðilega úttekt á vatninu, á kostnað framkvæmdaaðila, áður en ráðizt er í framkvæmdina. Þá segir enn fremur, að heimild til þess að ráðast í framkvæmdina sé bundin því, að veiðimálastjóri samþykki tilhögun hennar. Er því ekki fallizt á, að ráðherra hafi verið óheimilt að lögum að binda leyfisveitinguna skilyrðum, sem lúta að framkvæmdaáætlun og líffræðilegri úttekt, eða að sú ákvörðun hafi verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Stefnendur byggja á því, að langur málsmeðferðartími stefnda hafi leitt til þess, að ekki hafi verið heimild í lögum til lögnáms, þegar ákvörðun var tekin. Stefnandi hefur ekki sýnt fram á orsakasamhengi þessa við bótakröfu sína.

Varðandi skilyrði um kostnaðaráætlun verður ekki séð, að það skilyrði eigi stoð í 3. mgr. 75. gr. vatnalaga, eða á hvern hátt það snerti hagsmuni þeirra aðila, sem þar er fjallað um. Þá verður slíkt skilyrði ekki byggt á 43. gr. laga um lax- og silungsveiði. Verður hins vegar ekki séð, að stefnandi geti reist bótakröfu sína á því, að það skilyrði teljist ekki hafa haft lagastoð, enda ekki sýnt fram á, hvernig meint tjón stefnanda megji rekja til þess.

Stefnendur byggja á því, að málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins hafi verið verulega ábótavant og hafi ráðuneytið m.a. ekki lagt sjálfstætt mat á mögulega hagsmunaaðila málsins. Aðferð ráðuneytisins hafi verið tafsamari en nauðsyn hafi borið til og því brot á málshraðareglu, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Stefnendur hafa ekki sýnt fram á, að málsmeðferðartími hefði orðið styttri við þá aðferð, sem hann telur að hefði átt að beita í þessu sambandi. Er því ósannað, að landbúnaðarráðuneytið hafi þannig brotið gegn 9. gr. stjórnsýslulaga um málshraða.

Stefnendur byggja á því, að ráðuneytið hafi misbeitt valdi við val á leiðum til úrlausnar málsins með því að leyfa einungis byggingu 12 metra varnargarðs í stað 30 metra og enn fremur brotið gegn 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 með því að skrá ekki upplýsingar, sem fram komu á fundi með Gunnari Guðna, og þannig komið í veg fyrir andmælarétt stefnenda, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Fallast má á með stefnendum, að rétt hefði verið, að skrá upplýsingar frá Gunnari Guðna á fundi hans og ráðherra, sbr. 23. gr. upplýsingalaga og jafnframt að gefa stefnendum kost á að nýta andmælarétt sinn skv. 13. gr. stjórnsýslulaga með tilliti til þeirra upplýsinga. Á hinn bóginn verður ekki séð á hvern hátt meint bótaskyld tjón stefnenda tengist því, að stefnendur hafi ekki átt þess kost að tjá sig um framangreindar upplýsingar Gunnars Guðna.

Stefnendur byggja á því, að rökstuðningi ráðuneytisins fyrir leyfi til byggingar 12 m varnargarðs í stað 30 m hafi verið verulega ábótavant og þannig hafi ráðuneytið brotið gegn 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga.

Fallast má á með stefnendum, að skort hafi á rökstuðning í ákvörðun ráðuneytisins, sem dags. er 18. desember 2003. Á hinn bóginn var úr því bætt með bréfi ráðuneytisins, dags. 5. janúar 2004, og verður ekki séð hvernig meint bótaskyld tjón stefnenda tengist þessu atriði.

Stefnendur byggja á því, að afturköllun leyfisins hinn 3. nóvember 2006 hafi ekki verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

Að ósk stefnenda var fyrri ákvörðun ráðuneytisins um að heimila byggingu 12 metra langs varnargarðs endurskoðuð, en stefnendur töldu sig ekki geta unað þeirri niðurstöðu. Í framhaldi af því ákvað ráðuneytið að afturkalla leyfið. Það er ekki úrlausnarefni í máli þessu að skera úr um gildi afturköllunar leyfisins, og stendur sú ákvörðun því óhögguð, en stefnendur áttu aldrei lögvarinn rétt til leyfis til byggingar 30 metra langs varnargarðs. Því er ekki haldið fram eða á því byggt, að stefnendur hafi lagt í einhvern kostnað vegna framkvæmda við byggingu varnargarðs, og lýtur krafa þeirra einungis að lögfræðikostnaði. Stefnendur völdu sjálfir þá leið að leita aðstoðar lögfræðings við gerð umsóknar sinnar um leyfi til byggingar varnargarðs. Kostnað af því máttu þeir gera ráð fyrir að þurfa sjálfir að bera. Verður ekki séð, hvernig krafa stefnenda tengist því, hvernig niðurstaða ráðuneytisins um afturköllun leyfisins var fengin.

Með vísan til alls framanritaðs ber að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnenda í máli þessu.

Eftir atvikum þykir rétt, að aðilar beri hver sinn kostnað af málinu.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp dóminn.

D Ó M S O R Ð

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnenda, Jóns Blöndal, Sveinbjarnar B. Blöndal, Þorvaldar Blöndal, Þórarins Blöndal og Þórmundar Blöndal.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Ólafsdóttir