

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 11. febrúar 2022

Mál nr. E-585/2021:

**Guðrún María Valgeirsdóttir, R3 ehf.,
Bryndís Jónsdóttir, Sigurður Jónas Þorbergsson,
Sigurður Baldursson, Garðar Finnsson,
Hilmar Finnsson og Gísli Sverrisson**
(*Sigmar Aron Ómarsson lögmaður*)
gegn
Íslenska ríkinu
(*Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir lögmaður*)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var að lokinni aðalmeðferð, 27. janúar sl., var höfðað með stefnu, birtri 25. janúar 2021, af stefnendum, eigendum lögbýlanna Reykjahlíðar I, Reykjahlíðar II, Reykjahlíðar II-IV og Víðihlíðar, Guðrúnu Maríu Valgeirsdóttur [...], R3 ehf. [...], Bryndísi Jónsdóttur [...], Sigurði Jónasi Þorbergssyni [...], Sigurði Baldurssyni [...], Garðari Finnssyni [...], Hilmarí Finnssyni [...] og Gísla Sverrissyni [...] sem eigendum alls 76,5625% í jörðinni Reykjahlíð, í óskiptri sameign, á hendur stefnda, umhverfis- og auðlindaráðherra, f.h. íslenska ríkisins.

Stefnendur gera í máli þessu þær dómkröfur, hver fyrir sig, að úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta í matsmáli nefndarinnar nr. 17/2019, upp kveðinn 17. desember 2020, verði ógiltur að því leyti sem þar var hafnað kröfu stefnenda um bætur úr hendi umhverfis- og auðlindaráðherra vegna þess að með auglýsingu ráðherrans 10. ágúst 2019 nr. 740/2019 hafi stefnendur verið sviptir rétti sínum til orkurannsókna og orkuvinnslu fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira fyrir landi jarðar þeirra Reykjahlíðar innan marka verndarsvæðis samkvæmt auglýsingunni.

Þá krefjast stefnendur að stefndi verði dæmdur til að greiða þeim málskostnað.

Stefndi, íslenska ríkið, krefst sýknu af kröfu stefnenda.

Þá krefst stefndi þess að stefnendur verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar, en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Ágreiningsefni og málsatvik

Ágreiningsefnið er skýrt afmarkað og málsatvik liggja í meginráttum ljós fyrir. En eins og rakið er í kröfugerð stefnenda, þá er hér af þeirra hálfu farið fram á það að felldur verði úr gildi úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 17/2019, sem kveðinn var upp 17. desember 2020, að öðru leyti en um málskostnað. En fyrir liggur að stefnendur, landeigendur, töldust matsþolar í matsbeiðni, dags. 4. nóvember 2019, í umræddu máli fyrir matsnefndinni, en stefndi, þ.e. ráðherra, taldist þar matsbeiðandi.

Krafa stefnenda um bætur í málinu fyrir matsnefndinni byggði á þeim grunni að með friðlýsingu í auglýsingu ráðherrans, dags. 10. ágúst 2019 nr. 740/2019, um verndarsvæði á Norðurlandi - vatnasvið Jökulsár á Fjöllum í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, hafi stefnendur verið sviptir rétti sínum til orkurannsókna og orkuvinnslu fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira fyrir landi jarðar þeirra Reykjahlíðar innan marka verndarsvæðis samkvæmt framangreindri auglýsingu. En niðurstaða matsnefndarinnar varð sú að hafna kröfu stefnenda þessa máls um bætur.

Tildrög máls eru annars þau að með auglýsingunni, 10. ágúst 2019, var vatnasvið Jökulsár á Fjöllum friðlýst gegn nánar tilgreindri orkuvinnslu, en í 1. gr. segir m.a. að ráðherra hafi ákveðið, á grundvelli verndarflokks þingsályktunar 14. janúar 2013, að friðlýsa „vatnasvið Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun á Fljótsdalshéraði, í Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit“ gagnvart orkuvinnslu á grundvelli 53. gr. laga nr. 60/2013. En umrætt vatnasvið Jökulsár á Fjöllum hafði, sem þar segir, fram að friðlýsingu verið í svokölluðum verndarflokki.

Með bréfi, 4. nóvember 2019, fóru meirihluti eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi, stefnendur þess máls, sem eru eigendur lögbýlanna Reykjahlíðar I, Reykjahlíðar II, Reykjahlíðar III, Reykjahlíðar IV og Víðihlíðar, þess á leit við matsnefnd eignarnámsbóta, að hún ákvæði bætur þeim til handa á grundvelli 3. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, vegna fyrrgreindrar friðlýsingar ráðherra á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum, í samræmi við auglýsinguna, dags. 10. ágúst 2019 nr. 740/2019, um verndarsvæði á Norðurlandi – vatnasvið Jökulsár á Fjöllum í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 26. s.m. Um heimild til ákvörðunar bóta með mati nefndarinnar vísaðu landeigendur til 3. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013, en matsnefndin vísaði til þess að heimildin væri í því lagaákvæði, sbr. enn fremur 6. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms.

Svo sem rakið er í umræddum úrskurði matsnefndarinnar þá skiptist eignarhald þessa 76,5625% hluta jarðarinnar Reykjahlíðar þannig á milli eftirgreindra matsþola

í óskiptri sameign: Í fyrsta lagi er þá Guðrún María Valgeirsdóttir, eigandi jarðarinnar Reykjahlíðar I og 25% hluta jarðarinnar Reykjahlíðar. Í öðru lagi eru félagið R3 ehf. og Bryndís Jónsdóttir, eigendur jarðarinnar Reykjahlíðar III og hvort um sig eigendur að 8,3333% hluta Reykjahlíðar (samtals 16,6666%). Í þriðja lagi er Sigurður Jónas Þorbergsson, eigandi jarðarinnar Reykjahlíðar II og 17,7778% hluta Reykjahlíðar. Í fjórða lagi eru þá Sigurður Baldursson, Garðar Finnsson og Hilmar Finnsson, eigendur jarðanna Reykjahlíðar II-IV og 7,7778%, 3,8889% og 3,8889% hluta Reykjahlíðar í áðurgreindri röð (alls 15,5556%). Í fimmta lagi er þá síðan Gísli Sverrisson, eigandi jarðarinnar Víðihlíðar og 1,5625% hluta Reykjahlíðar.

Matsandlagið var nánar tiltekið landsvæði jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaða-hreppi á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum sem samkvæmt landeigendum tekur til um 35% af heildarlengd árinna og friðlýst var með auglýsingunni 10. ágúst 2019. En í 4. gr. hennar er tiltekið að orkuvinnsla fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira innan marka svæðisins sé óheimil, ekki sé heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu á verndarsvæðinu vegna virkjunar fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira, en að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands sé heimilt að stunda yfirborðsrannsóknir á verndarsvæðinu.

Eins og rakið verður nánar, þá hafa stefnendur lýst áformum sínum um nýtingu vatnsfalla sem þau telja að snerti umrætt landsvæði þeirra og því beri þeim ótvírætt eignarnámsbætur m.t.t. þessa vegna friðlýsingarinnar, en stefndu telja að skilyrði til bóta séu hér ekki fyrir hendur eins og málið liggur fyrir og taka að því leyti undir með matsnefndinni sem hefur sem fyrr segir hafnað kröfu stefnenda um slíkar bætur og það er sú ákvörðun sem hér er um deilt. Um málsmeðferð fyrir matsnefndinni fjallar í úrskurði hennar, auk þess sem þar gefur að líta sjónarmið málsaðila og forsendur og niðurstöðu nefndarinnar, en að því verður vikið frekar hér í eftirfarandi umfjöllun.

Málsástæður og lagarök stefnenda

Stefnendur vísa til þess að í upphafi 5. liðar VII. kafla úrskurðar nefndarinnar, niðurstöðukafla, kveðist nefndin taka það til úrlausnar „hvort matspolum beri réttur til bóta úr hendi ráðherra, vegna friðlýsingarinnar ... og þá hvernar fjárhæðar“. Í niðurlagi sama kafla taki nefndin þá ákvörðun að hafna kröfu matsþola um bætur þeim til handa, vegna þess að með auglýsingu 10. ágúst 2019 hafi matsþolar verið sviptir rétti til orkurannsókna og orkuvinnslu fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira fyrir

landi matsandlagsins og þar með að bætur verði ákveðnar með eignarnámsmati samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 42. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Sé þetta sú ákvörðun matsnefndarinnar er stefnendur krefjist að verði ógilt og leiti dómsúrlausnar á í þessu máli á grundvelli ákvæða 17. gr. laga nr. 11/1973. Málsástæður stefnenda fyrir umræddri kröfu um ógildingu þeirrar ákvörðunar matsnefndarinnar að hafna kröfu stefnenda um bætur úr hendi umhverfis- og auðlindaráðherra sé byggð á því að sú ákvörðun og forsendur hennar séu efnislega rangar og ólögsmætar.

Það sé grunnregla íslensks réttar að þegar landeigandi sé sviptur umráðum lands síns með eignarnámi þá leiði það til fjárhagslegs tjóns landeigandans. Það sé þá einnig grunnregla að réttur eignarnámsþola til bóta takmarkist ekki við tjón á landgæðum sem þeir hafi þegar byrjað að hagnýta, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 233/2011.

Stefnendur hafi lagt til nefndarinnar gögn sem staðfesti að virkjun fallréttinda stefnenda í Jökulsá á Fjöllum væri tæknilega séð auðleyst verkefni. Þá hafi þeir lagt til nefndarinnar gögn sem sýnt hafi að fjármögnun virkjunarframkvæmda Jökulsár á Fjöllum væri auðleyst verkefni, virkjun árinna í dag væri fýsilegur fjárfestingarkostur sem auðvelt væri að fjármagna. Þá hafi þeir gert nefndinni grein fyrir þeim breytingum er séu að verða um þessar mundir í raforkumálum Íslendinga í framhaldi af gildistöku raforkulaga nr. 65/2003. Nefndin tiki þessar málsástæður stefnenda upp í samanteknu formi í úrskurði sínum, neðst á bls. 13 og áfram á bls. 14-15. Í þeirri röksemdafærslu stefnenda vegi sú breyting umtalsvert að framleiðsla og sala raforku sé felld undir ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005. Stefnendur hafi gert nefndinni grein fyrir því að þeir hafi þegar hafið undirbúningsaðgerðir til nýtingar fallréttinda árinna sem og því að einmitt nú væru komnar upp þær aðstæður í raforkumálum þjóðarinnar sem gerðu virkjun fallréttinda Jökulsár á Fjöllum fýsilegan kost frá fjárhagslegu sjónarmiði. Þeir hafi þá gert nefndinni grein fyrir því að hin fyrirhugaða nýting þeirra á fallréttindum árinna fælist í því að hlutast til um virkjun alls mögulegs afls árinna þeim til fjárhagslegs ávinnings eins fljótt og kostur væri. Stefnendur hafi kynnt nefndinni andmælabréf sitt til Umhverfisstofnunar, dags. 22. janúar 2019, og tvö andmælabréf þeirra til ráðherra, það fyrri dags. 18. ágúst 2019, það síðara dags. 18. september 2019.

Stefnendur hafi sent nefndinni rökstuðning kröfugerðar sinnar með bréfi, dags. 11. mars 2020, en höfðu áður sent nefndinni kröfubréfið dags. 4. nóvember 2019. Stefnendur hafi sent greinargerð með ítarlegum rökstuðningi í málinu til nefndarinnar hinn 3. júlí 2020 ásamt átta tölusetum fylgiskjölum um áætlanir um virkjun Jökulsár

á Fjöllum og þróun raforkumála í framhaldi af setningu raforkulaga nr. 65/2003. Stefnendur hafi sent nefndinni athugasemdir við greinargerð ráðherra 7. ágúst 2020. Þróunarfélag Íslands ehf. hafi metið verðmæti þeirra vatnsréttinda sem umrædd friðlýsing hafi meinað stefnendum alfarið að nýta á að minnsta kosti 10–15 milljarða króna og sú matsgerð var kynnt nefndinni. Stefnendur hafi þá sent nefndinni bréf hinn 17. ágúst 2020 um afstöðu sína til þess hvort og þá hvaða áhrif ákvæði laga nr. 48/2011 hefðu á úrlausn þessa máls. Því bréfi hafi fylgt endurrit dóms Hæstaréttar í máli nr. 220/1982, en sá dómur hafi mikil fordæmisáhrif varðandi það hvernig meta skuli þá hagsmuni til verðs sem um sé fjallað í þessu máli. Að endingu hafi síðan farið fram munnlegur flutningur málsins fyrir matsnefndinni þann 2. október 2020.

Tilvitnanir stefnenda í dóma, raforkulög og lög nr. 48/2011 og markmið með þeirri lagasetningu, þróun raforkumála með tilvitnunum í skrifleg samtímagögn, ýmist blaðgreinar og stefnuyfirlýsingar stjórnvalda, matsgerð sérfróðs aðila á verðmæti matsandlagsins, hafi ekki nægt til að veða upp á móti þeirri óvissu sem nefndin hafi talið vera til staðar um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á ætlaða framtíðarsýn stefnenda um nýtingu hinna friðlýstu landgæða. Sú afstaða nefndarinnar hafi einkum byggt á því að skipun matsandlagsins í verndarflokk samkvæmt ákvæðum laga nr. 48/2011 á árinu 2013 hafi komið í veg fyrir að áætlanir stefnenda um virkjun árinna væru raunhæfar og líklegar. Forsendum fyrir niðurstöðu matsnefndarinnar í VII. kafla úrskurðarins sé annars af hálfu nefndarinnar skipt í eftirtalda sex undirliði:

Í 1. lið fjalli nefndin um mörk lands Reykjahlíðar að matsandlaginu, fallréttindum þeim sem friðlýsingin beinist að. Komist nefndin að þeirri niðurstöðu að þau mörk séu skilgreind með fullnægjandi hætti. Í 2. lið fjalli hún um meginreglur við ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta og vitni einkum til dóms Hæstaréttar í máli nr. 233/2011 um Kárahnjúkavirkjun og til álitafna sem ráðið hafi verið til lykta með þeim dómi. Í 3. lið hafi nefndin fjallað um og hafni kröfu ríkisins um frestun meðferðar matsmálsins vegna dómsmáls sem rekið hafi verið fyrir Héraðsdómi Austurlands. Í 4. lið fjalli nefndin um og hafni frávísunarkröfu ríkisins. Í 5. lið, næstsíðustu málsgrein þess liðar, séu síðan meginforsendur niðurstöðu matsnefndarinnar í samanteknu máli þessar:

a) Nefndin byggi á því að virkjanaframkvæmdir á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum, aðrar en Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun, hafi ekki komið til tals.

b) Að aðeins fallréttindi Dettifoss og Selfoss heyri til matsandlaginu.

c) Að eignarnámsbótum sé ætlað að gera tjónþola eins settan og ef tjónið hefði aldrei orðið.

d) Að matsþolar hafi ekki getað vænst þess að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu á matsandlaginu, m.a. vegna stöðu matsandlagsins í verndarflokki samkvæmt lögum nr. 48/2011.

e) Þótt sú skipan mála, samkvæmt næsta tölulið hér að framan, sæti reglulega endurskoðun segi nefndin að ekki sé unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem matsþolar hafi haldið til streitu sé raunhæf eða líkleg.

f) Nefndin byggir á því að ekkert liggi fyrir um að handhafar opinbers valds hafi aðhafst nokkuð í fortíð eða nútíð sem gefi matsþolum tilefni til að vænta þess að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting gæti komið til framkvæmda þeim til tekna.

g) Niðurstaðan sé þá sú að slík óvissa sé um fjárhagsleg áhrif friðlýsingar á ætlaða framtíðarnýtingu að ófært sé að ákveða bætur fyrir ætlað tjón af þessum völdum.

Stefnendur vísa með hliðsjón af framangreindu til þess, varðandi staflíð a, að í framangreindum gögnum stefnenda og í málflytningi hafi verið gerð ítarleg grein fyrir umfjöllun fjölmargra aðila um virkjun Jökulsár á Fjöllum á liðnum árum. Fullyrðing matsnefndarinnar um að það hafi ekki verið gert eigi því ekki við rök að styðjast.

Samkvæmt staflíð b segi nefndin að aðeins fallréttindi Dettifoss og Selfoss heyri undir matsandlagið. Stefnendur byggir á því að fallréttindi árinna nái til landsvæðis jarðarinnar Reykjahlíðar á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum svo sem því sé lýst í niðurlagsmálgrein II. kafla úrskurðar og skilgreining nefndarinnar sé því ónákvæm.

Af hálfu stefnenda sé fallist á lögskýringu nefndarinnar sem tekin sé upp undir staflíð c. Nefndin virðist þó vitna til þessarar grunnreglu til þess að byggja undir það álit sitt að stefnendur yrðu betur settir eftir friðlýsinguna en þeir hafi verið fyrir hana ef þeir myndu fá tjónbætur metnar, en það væri alröng ályktun í þessu máli.

Undir staflíðum d, e og f sé vitnað orðrétt til þess er matsnefnd nefni fyrirhugaða nýtingu matsandlagsins án nánari skilgreiningar á því við hvaða fyrirhuguðu nýtingu nefndin eigi. Nefndin segir einfaldlega að stefnendur hafi ekki getað vænst að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu á matsandlaginu vegna stöðu þess í verndarflokki samkvæmt lögum nr. 48/2011. Síðan segi í úrskurðinum að þótt sú skipan mála sæti reglulega endurskoðun sé ekki unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem matsþolar hafi haldið til streitu sé raunhæf og líkleg. Umfjöllun nefndarinnar undir staflíð f sé af sama toga. Þar segi nefndin að athafnir opinberra

aðila í fortíð eða nútíð gefi stefnendum ekki tilefni til að vænta þess að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting matsþola gæti komið til framkvæmda þeim til tekna vegna stöðu matsandlagsins í verndarflokki samkvæmt ákvæðum laga nr. 48/2011.

Nefndin byggi á því að sú ákvörðun opinberra aðila að setja matsandlag þessa máls í verndarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011 feli í sér að stefnendur hafi ekki getað vænst að hrinda áætlunum um fyrirhugaða nýtingu á matsandlaginu, virkjun Jökulsár á Fjöllum, í framkvæmd. Þó svo að sú ákvörðun að skipa virkjun árinna í verndarflokk sæti endurskoðun lögum samkvæmt sé framtíðarnýting árinna samkvæmt áætlunum stefnenda hvorki raunhæf né líkleg. Þessar lögskýringar á ákvæðum laga nr. 48/2011 séu ekki réttar. Þær stangist t.d. beint á við þá málsgrein úr frumvarpi til laganna er tekin sé orðrétt upp í úrskurði á bls. 22, þar sem löggjafinn geri grein fyrir því að það sé einmitt tilgangur laganna að ákvæði þeirra feli ekki í sér bótaskyldar takmarkanir á þeim réttindum sem varin séu af 72. og 75. gr. stjórnarskrár.

Nefndin rökstyðji þessa lögskýringu sína einnig með því að það komi skýrt fram í málinu að ekkert liggi fyrir um að handhafar opinbers valds hafi aðhafst nokkuð í fortíð eða nútíð sem gæti gefið matsþolum tilefni til þess að vænta þess að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting matsþola gæti komið til framkvæmda þeim til tekna. Þetta sé ekki rétt en stefnendur hafi sent matsnefndinni gögn sem staðfesti umfjöllun opinberra aðila um ný viðhorf til virkjanakosta landsins, gögn sem staðfesti það að handhafar opinbers valds beinlínis hvetji eigendur fallvatna til virkjunar þeirra nú þegar og staðfesti að virkjun fallvatna landsins sé vissulega æskileg og tímabær í dag.

Það vilji svo til að þegar þessi stefna hafi verið í vinnslu hafi birst grein í áramótablaði Viðskiptablaðsins 2021 eftir Hörð Arnarson, forstjóra Landsvirkjunar, undir fyrirsögninni Orkuauðlindir tryggja bjarta framtíð. En þar setji forstjórinn fram alveg sömu rök og stefnendur hafi gert hér í málalíbúnaði sínum fyrir matsnefndinni.

Það hafi verið 10. ágúst 2019 sem ráðherra, sem handhafi opinbers valds, hafi gefið út auglýsingu nr. 740/2019 um friðun vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum. Það hafi fyrst verið við birtingu þeirrar auglýsingar sem stefnendur hafi verið sviptir öllum rétti til virkjunar vatnasvæðisins og allar áætlanir þeirra um þá framkvæmd þeirra hafi þar með orðið að engu. Stefnendur dragi ekki í efa að ráðherra hafi haft formlegan rétt til að taka ákvörðun um friðlýsingu. Ágreiningur hér beinist eingöngu að því að stefnendur geri kröfu um fullt verð fyrir þau réttindi sem af þeim séu tekin með friðlýsingunni. Sú krafa sé gerð á grunni 72. gr. stjórnarskrár. Viðbrögð ríkisins séu

þau að ríkið geti tekið umrædd réttindi stefnenda til sín bótaust. Friðlýsing árið er sú athöfn opinbers valds í nútíð sem varði grundvöll umrædds matsmáls.

Stefnendur hafi látið meta verðmæti þeirra réttinda sem þeir hafi verið sviptir með friðlýsingunni. Hagsmunir stefnenda hafi verið metnir á a.m.k. 10-15 milljarða króna er sýni að hagsmunir þeirra séu mjög miklir. Matsgerðin sýni núvirði réttindanna og glögggt þá möguleika sem stefnendur hafi haft til nýtingar þeirra, sölu eða leigu í dag, en nefndin fjalli ekkert um efnislega niðurstöðu þess mats í forsendum úrskurðarins.

Sú röksemdafærsla í niðurstöðukafla úrskurðarins að óvissa sé um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á framtíðarnýtingu stefnenda á auðlindinni eigi ekki við rök að styðjast en það sé engin óvissa um þau áhrif auglýsingarinnar. Ljóst sé að fjárhagsleg áhrif auglýsingarinnar á framtíðaráætlanir stefnenda geri þær allar að engu. Það álit að slík óvissa sé um fjárhagsleg áhrif friðlýsingar á ætlaða framtíðarnýtingu stefnenda að ófært sé að ákveða þeim bætur fyrir ætlað tjón af hennar völdum sé hvorki efnislega né lögfræðilega rétt niðurstaða. Hlutverk matsnefndarinnar sé að ákveða fjárhæð tjónabóta til stefnenda með eignarnámsmati, sbr. 3. mgr. 42. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Það lögákveðna hlutverk og umbeðna verkefni nefndarinnar hefur hún hins vegar ekki framkvæmt með þeim úrskurði er krafist sé ógildingar á í þessu máli.

Að öllu framangreindu athuguðu telji stefnendur að þeir hafi sýnt fram á að ógilda beri þá ákvörðun matsnefndarinnar að hafna kröfu stefnenda um mat á bótum vegna tjóns sem þeir verða fyrir vegna auglýsingar um friðlýsingu nr. 740/2019.

Vísist hér til 72. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973, 10. og 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, raforkulaga nr. 65/2003, og laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, einkum til f-liðar 114. gr. þeirra.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi vísi til þess að málatilbúnaði stefnenda og málsástæðum sé mótmælt sem röngum og þá ýmist órökstuddum eða ósönnuðum nema hvort tveggja sé. Úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta í matsmálinu nr. 17/2019 sé ekki haldinn neinum slíkum annmörkum, hvorki að formi né að efni til, að leitt geti til ógildingar hans með dómi.

Stefndi geri engar athugasemdir við málsatvikalýsingu eins og hún sé sett fram í stefnu málsins að því er varði lýsingu á rekstri og framgangi málsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Hins vegar sé mótmælt efnislegum lýsingum á inntaki þeirra gagna

sem stefnendur hafi lagt fyrir matsnefndina undir rekstri málsins, að því leyti sem fjallað sé um þau í stefnu eins og þau feli í sér óumdeilda sönnun ýmissa staðhæfinga.

Sé því sérstaklega mótmælt að stefnendum hafi tekist fyrir nefndinni að sýna fram á: Að virkjun fallréttinda í Jökulsá á Fjöllum sé tæknilega auðleyst verkefni er auðvelt sé að fjármagna, að undirbúningsaðgerðir til nýtingar fallréttinda séu hafnar, að hin fyrirhugaða nýting fallréttinda felist í því að hlutast til um virkjun alls mögulegs afls árinna til fjárhagslegs ávinnings eins fljótt og kostur sé og að breyttar aðstæður séu í raforkumálum, m.a. í framhaldi af gildistöku raforkulaga nr. 65/2003, sem geri virkjun fallréttinda Jökulsár á Fjöllum að fýsilegum kosti út frá fjárhagslegu sjónarmiði.

Málsástæður stefnenda fyrir kröfu um ógildingu úrskurðarins byggja aðallega á því að hann og forsendur hans séu efnislega rangar og ólögmætar. Stefndi byggja hins vegar á því að niðurstaðan í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 17/2019 sé efnislega rétt að lögum og því lögmæt að því er varði þau atriði sem ráðið hafi niðurstöðu um bótaleysi stefnenda og því beri að sýkna stefnda af kröfum stefnenda.

Þrátt fyrir að það hafi ekki áhrif á úrlausn þessa máls sérstaklega telji stefndi rétt að taka fram að ekki sé af hans hálfu fallist á niðurstöðu matsnefndarinnar að því leyti sem ekki hafi verið tekið undir sjónarmið hans fyrir nefndinni. Þessu sé rétt, að mati stefnda, að halda til haga fyrir úrlausn síðari ágreiningsmála sem kunni að koma til.

Fyrir matsnefndinni hafi stefnendur byggt kröfu um eignarnámsbætur á bótareglu 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þar segi m.a. að hindri friðlýsing fyrirhugaða nýtingu landeiganda eða réttthafa lands á landinu eða geri hana til muna erfiðari, umfram það sem teljast megi til almennra takmarkana eignarréttar, skuli landeigandi eða réttthafi lands eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verði fyrir og geti sýnt fram á að sé verulega umfram þær takmarkanir sem finna megi í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum.

Stefndi hafi byggt varnir fyrir nefndinni á því að skilyrðum bótaréttar samkvæmt ákvæðinu væri ekki fullnægt. Í fyrsta lagi, þá hafi eignarréttindi stefnenda ekki takmarkast við friðlýsinguna heldur við gildistöku verndar- og orkunýtingaráætlunar, sbr. lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar hafi sú ákvörðun verið tekin að setja virkjunarkostina Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun í verndarflokk og stjórnvöldum skylt að hefja undirbúning friðlýsinga í kjölfarið, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 48/2011. Engin bótaskylda hafi því stofnast vegna friðlýsingarinnar sem slíkrar. Í öðru lagi sé, með ákvörðun um að setja virkjunarkostina í verndarflokk og

friðlýsingunni í kjölfarið, um að ræða almenna takmörkun eignarréttar sem stefnendur verði að þola bótalaust. Í þriðja lagi, sé ekki uppfyllt það skilyrði að fyrirhuguð nýting stefnenda hafi verið raunhæf og fjártjónið þannig raunverulegt. Í fjórða lagi, hafi stefnendur ekki getað sýnt fram á tjón er sé umtalsvert meira en leiði af sambærilegum friðlýsingum. Loks hafi verið á því byggt, varðandi bótakröfu stefnenda, að ákvörðun bóta væri ómöguleg þar sem ekki hafi tekist sönnun um umfang hins meinta tjóns.

Í úrskurði sínum hafi matsnefndin fallist á það með stefnendum að það hafi verið með friðlýsingunni sem landsréttindi stefnenda hafi verið varanlega skert og að sterk rök verði að því leidd að sú eignarskerðing geti óháð öðrum þáttum valdið stefnendum tjóni í framtíðinni. Hins vegar kunni margar aðrar orsakir en friðlýsingin í framtíðinni að hindra að sama marki hina fyrirhuguðu nýtingu stefnenda. Þá hafi verið fallist á það með stefnda, að ekki væri unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem stefnendur hafi haldið til streitu væri raunhæf eða líkleg og ekkert sem gæfi þeim tilefni til þess að vænta að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting gæti komið til framkvæmda þeim til tekna. Slík óvissa væri fyrir hendi um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar að ófært væri að ákveða bætur fyrir ætlað tjón. Stefndi byggi á því að framangreind niðurstaða nefndarinnar sé efnislega rétt að svo miklu leyti sem hún samræmist sjónarmiðum stefnda fyrir nefndinni.

Stefnendur byggi á því að það sé grunnregla íslensks réttar að þegar landeigandi sé sviptur umráðum lands með eignarnámi leiði það til fjárhagslegs tjóns landeiganda. Þá sé einnig grunnregla að réttur eignarnámsþola til bóta sé ekki takmarkaður við tjón á landgæðum sem þeir hafi þegar byrjað að hagnýta. Um hið síðarnefnda vísi þeir til dóms Hæstaréttar frá 18. október 2012 í máli nr. 233/2011. Stefndi bendi á það að í framangreindu máli höfðu landeigendur selt vatnsréttindi sín í vatnsföllum Jökulsár á Dal (Jökulsá á Brú), Jökulsár í Fljótsdal og Kelduá, auk vatnsfalla sem í þær renna. Virkjunarframkvæmdir hafi þegar verið hafnar og séu umrædd vatnsföll nýtt af Landsvirkjun til framleiðslu raforku í Kárahnjúkavirkjun. Forsendur í því máli séu þar af leiðandi ólíkar fyrirbyggjandi máli þar sem Alþingi hafi þegar ákveðið það að virkjunarkostirnir Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun í Jökulsá á fjöllum skuli falla í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Virkjunaráform séu því alls ekki til staðar hér eins og var staðan í fyrrnefndum dómi Hæstaréttar.

Stefndi byggi á því, sem fram komi í umfjöllun í 5. lið VII. kafla úrskurðarins, um að þrátt fyrir að réttur eignarnámsþola til eignarnámsbóta sé ekki takmarkaður við

tjón á verðmætum landgæðum er þeir hafi þegar byrjað að hagnýta, verði eignarnámsbætur einungis ákveðnar fyrir fjárhagslegt tjón eignarnámsþola á grunni sjónarmiða skaðabótaréttar sem í því samhengi áskilji að lágmarki sönnun um tjón, fjárhæð þess og orsakatengsl milli tjónsins og eignarnámsins. Stefndi telji niðurstöðu úrskurðarins, um að stefnendur hafi ekki sýnt fram á slíkt tjón, rétta og skuli hann standa óhaggaður.

Í stefnu sé því lýst að stefnendur hafi lagt fyrir nefndina gögn sem staðfesti að virkjun fallréttinda þeirra í Jökulsá á Fjöllum væri tæknilega séð auðleyst verkefni og að fjármögnun væri auðleyst. Virkjun árinna í dag væri fýsilegur fjárfestingarkostur er auðvelt væri að fjármagna. Þá hafi stefnendur þegar hafið undirbúningsaðgerðir til nýtingar fallréttinda sinna og hin fyrirhugaða nýting felist í því að virkja allt mögulegt afl árinna þeim til fjárhagslegs ávinnings eins fljótt og kostur væri.

Þegar núgildandi verndar- og orkunýtingaráætlun hafi verið samþykkt, 14. janúar 2013, hafi þeir virkjunarkostir sem hér um ræðir á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum, þ.e. Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun, verið settir í verndarflokk áætlunarinnar. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 48/2011 falli í verndarflokk þeir virkjunarkostir sem ekki sé talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða sé talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram komi í 4. mgr. 3. gr. laganna. Réttaráhrif þeirrar flokkunar séu af tvennum toga: Annars vegar sé stjórnvöldum ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum eða orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem séu í verndarflokki eða séu á svæðum sem ástæða sé talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá séu aðrar orkurannsóknir sem ekki séu leyfisskyldar óheimilar. Hins vegar sé stjórnvöldum skylt, þegar Alþingi hafi samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun, að hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar.

Með vísan til framangreinds byggi stefndi á því, sem fram komi í greinargerðum stefnda til matsnefndarinnar, og rakið sé aðallega á bls. 5 og 8-9 í úrskurðinum, að landeigendur hefðu ekki getað nýtt fallréttindi sín með þeim hætti sem þeir haldi fram í stefnu eftir að verndar- og orkunýtingaráætlun hafi verið samþykkt á Alþingi.

Stefndi leggi áherslu á það að stjórnvöldum sé skylt að hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða er ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki rammaáætlunar er Alþingi hafi samþykkt hana. Endurskoðuð flokkun virkjunarkosta sé vissulega heimil þar sem gert sé ráð fyrir því að áætlunin sæti reglubundinni endurskoðun eftir þörfum. Stefndi bendi hins vegar á það er komi fram

Í athugasemdum við frumvarp það er orðið hafi að lögum nr. 48/2011 um að „skipan virkjunarkosta í framangreinda flokka er ekki endanleg og virkjunar- kostir og svæði kunna að færast á milli flokka á grundvelli nýrra upplýsinga eða tillagna um breytingu á útfærslu virkjunarkosta. [...] Ætla má að það verði einkum virkjunarkostir sem eru í biðflokki áætlunarinnar sem færast í annan flokk þótt ekki sé útilokað að virkjunar- kostir í öðrum flokkum geti færst á milli flokka.“ Verkefnisstjórn rammaáætlunar hafi ekki fengið beiðni um endurmat Arnardalsvirkjunar og Helmingsvirkjunar eða borist beiðni um mat á öðrum virkjunarkosti í Jökulsá á Fjöllum.

Fleira komi síðan til en flokkun virkjunarkostanna í verndarflokk í verndar- og orkunýtingaráætlun Alþingis hvað varði mat á því hvort fyrirhuguð nýting stefnenda teljist raunhæf. Þannig sé ljóst að ekkert þeirra sveitarfélaga sem Jökulsá renni um, eða þar sem nauðsynlegt væri að ráðast í framkvæmdir við Arnardalsvirkjun eða Helmingsvirkjun, geri ráð fyrir þessum virkjunarkostum í aðalskipulagsáætlunum sínum. Virkjunarkostirnir séu þegar af þeirri ástæðu ekki raunhæfir. Raunar sé svo að aldrei hafi verið gert ráð fyrir þeim á skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga og þeir hafi því aldrei verið raunhæfir. Þá liggja ekki fyrir umhverfismat framkvæmda vegna virkjunarkostanna og því alveg óljóst hvort þeir séu raunhæfir af þeirri ástæðu. Friðlýsingin hafi engu breytt um þessa stöðu. Stefnendur hafi því aldrei mátt gera ráð fyrir að leyft yrði að ráðast í slíkar virkjanaframkvæmdir og aldrei getað haft réttmætar væntingar um að þær yrðu leyfðar. Engin réttindi hafi því verið tekin af landeigendum með friðlýsingunni þar sem réttindi til að virkja Jökulsá á Fjöllum hafi aldrei verið til.

Með vísan til alls framangreinds sé ljóst að öll umfjöllun stefnenda um mögulega fyrirhugaða nýtingu á fallréttindum sé ekki á rökum reist og niðurstaða úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta um að ekki sé „...unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem [stefnendur] hafa haldið til streitu sé raunhæf og líkleg“ sé efnislega rétt. Þá taki stefndi undir þá niðurstöðu á bls. 24 í úrskurðinum að „...ekkert [liggur] fyrir um að handhafar opinbers valds hafi aðhafst nokkuð í fortíð eða nútíð sem gæti hafa gefið [stefnendum] tilefni til að vænta þess að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting [stefnenda] gæti komið til framkvæmda þeim til tekna. ...slík óvissa sé um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á ætlaða framtíðarnýtingu matsþola að ófært sé að ákveða bætur fyrir ætlað tjón af þessum völdum...“

Sjónarmið stefnda um mat á vatnsréttindum hafi verið rakin í þriðju greinargerð umhverfis- og auðlindaráðherra til matsnefndarinnar. Þar hafi sjónarmiðum stefnenda

um verðmat vatnsréttinda aðallega verið hafnað með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 233/2011. Hann staðfesti að virkjunarhugmyndir af stærðargráðu sem stefnendur boði séu háðar því að framkvæmdaraðili hafi í hyggju að ráðast í framkvæmdirnar og að tiltekinn kaupandi (stórnotandi) sé að þeirri raforku sem framleidd yrði með virkjun fallvatns. Forsendur þessa séu þær að fyrir liggi tæknilega mögulegir og fjárhagslega hagkvæmir virkjunarkostir, en sýnt hafi verið fram á hvorugt þessa af hálfu stefnenda. Þá séu virkjunarkostir Arnardalsvirkjunar og Helmingsvirkjunar ekki á færi annars en stórfyrirtækis. Stefndi telji það vera alveg ljóst að stefnendur geti ekki hlutast til um þær virkjunarframkvæmdir sem málartilbúnaður þeirra fyrir nefndinni hafi byggt á.

Stefnendur hafi lagt fyrir nefndina skýrslu Þróunarfélags Íslands ehf., frá 28. júlí 2020, um mat á verðmætum vatnsréttinda Jökulsár á Fjöllum. Skýrslan hafi verið lögð fram til stuðnings sjónarmiðum stefnenda um verðmæti ætlaðra réttinda. Í stefnu sé því lýst að matsgerðin sýni fram á núvirði vatnsréttinda stefnenda og þá möguleika er stefnendur hefðu til nýtingar þeirra, sölu eða leigu, í dag, en stefndi mótmælir þessu.

Stefndi telji matsgerðina í fyrsta lagi ekki hafa getað haft þýðingu í málinu þar sem hennar hafi verið einhliða aflað af stefnendum. Verði hún hins vegar þrátt fyrir það talin hafa getað haft þýðingu hvað varði sönnun um fjárhagslegt tjón stefnenda af völdum friðlýsingarinnar þá sé henni efnislega mótmælt með sömu rökum og fram komi í þriðju greinargerð umhverfis- og auðlindaráðherra til matsnefndarinnar, en sjónarmið stefnda þessu aðlútandi séu að auki tekin saman á bls. 9-11 í úrskurðinum.

Í skýrslu Þróunarfélags Íslands ehf. séu athugaðar þrjár leiðir við það að verðmeta fallréttindi Jökulsár á Fjöllum; 1) mat á núvirði virkjunar út frá vegnum kostnaði og tekjuliðum LCOE (Levelized Cost of Energy), 2) mat á mögulegu tekjuflæði og samræmi við nýlega samninga og í tengslum við Geitdalsárvirkjun og 3) mat á verðmætum út frá samningum um Kárahnjúkavirkjun og dómi Hæstaréttar í máli nr. 233/2011, sem heimfært sé yfir á Arnardalsvirkjun (en ekki Helmingsvirkjun). Stefndi haldi því fram að tveimur fyrrgreindu aðferðunum hafi verið hafnað með tilvitnuðum dómi Hæstaréttar. Hvað varði þriðju aðferðina þá sé hún ekki heldur í samræmi við dóminn, svo sem nánar greini í samantekt málsástæðna stefnda í úrskurðinum, bls. 10.

Stefnendur hafi ekki lagt fram nein sjónarmið fyrir matsnefndinni sem styðji það að líta beri til annarra viðmiða við mat á fallréttindum vegna virkjana en hingað til hafi verið gert í réttarframkvæmd, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 233/2011 og úrskurð

matsnefndar frá 10. ágúst 1992 um mat vegna Blönduvirkjunar. Þá sé sá grundvallar-
munur á að í tilviki Kárahnjúka- sem og Blönduvirkjunar hafi virkjunar framkvæmdir
verið hafnar og engin óvissa verið um virkjunaráformin þegar komið hafi til mat á
verðmæti vatnsréttindanna en sú sé hins vegar ekki raunin í þessu tilviki.

Frekari málsástæður fyrir ógildingarkröfu setji stefnendur fram í fimm staflidum
er taldir séu upp á bls. 4 í stefnu. Þar séu taldar til fullyrðingar úr úrskurðinum sem
stefnendur telji efnislega rangar. Til að gæta samræmis muni stefndi nú leitast við að
svara hverjum staflid fyrir sig, ýmist sérstaklega eða með vísun í umfjöllun að framan.

a) Matsnefndin byggi á því að virkjanaframkvæmdir á vatnasviði Jökulsár á
Fjöllum, aðrar en Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun, hafi ekki komið til tals.
Stefnendur byggi á því í stefnu að framangreind fullyrðing á bls. 24 í úrskurði sé röng.
Stefndi mótmælir þessu. Í úrskurðinum segi orðrétt á bls. 24: „Ekki hafa á nýliðnum
árum komið til tals virkjunarframkvæmdir...“ Ekki fáist séð af gögnum máls, hvorki
fyrir matsnefndinni né í dómskjölum, að sýnt hafi verið fram á „umfjöllun fjölmargra
aðila“ á nýliðnum árum um raunhæfar áætlanir um virkjun Jökulsár á Fjöllum. Ljóst
sé að undir málsmeðferð fyrir matsnefndinni hafi stefnendur vísað til ritgerða og
skýrslna frá 7. og 8. áratug síðustu aldar. Þær heimildir eigi varla við hér enda úreltar.
Stefnendur geri engan reka að því að rökstyðja þetta nánar eða vísa með skýrum hætti
til þess hvaða nýlegu umfjöllun sé átt við og með hvaða hætti ætlunin sé að sýna fram
á hana. Stefnendur tiltaki heldur ekki með hvaða hætti fullyrðingin, þó röng væri, geti
leitt til ógildingar úrskurðar. Málsástæðan sé því vanreifuð, ósönnuð og illmögulegt
fyrir stefnda að bregðast við henni með öðrum hætti en þeim að vísa henni á bug.

b) Matsnefndin byggi á því að „Aðeins fallréttindi Dettifoss og Selfoss heyri
matsandlaginu til“. Stefnendur byggi á því að fallréttindi árinna ná til landsvæðis
jarðarinnar Reykjahlíðar á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum. Skilgreining nefndarinnar
sé því ónákvæm. Stefndi mótmælir þessu með vísan til niðurstöðu úrskurðarins
(aðallega 1. liður VII. kafla, bls. 15-17) og þeirra sjónarmiða sem reifuð séu í seinni
greinargerð umhverfis- og auðlindaráðherra, kafla 3.1, og tekin séu saman í úrskurði
á bls. 6-8. Skýrt sé af auglýsingunni um hina umdeildu friðlýsingu og af korti og
hnitaskrá er henni hafi fylgt til hvaða svæðis friðlýsing taki. Skilgreining nefndarinnar
á matsandlaginu sé því rétt. Stefnendur tiltaki heldur ekki með hvaða hætti fullyrðing
nefndarinnar, þó röng væri, geti leitt til ógildingar úrskurðar. Ekki liggi fyrir að önnur
skilgreining matsandlagsins hefði haft áhrif á niðurstöðu matsnefndarinnar um þá

óvissu sem fyrir sé um fyrirhugaða nýtingu fallréttinda. Málsástæðan sé því vanreifuð, ósönnuð og illmögulegt að bregðast við með öðrum hætti en þeim að vísa henni á bug.

c) Matsnefndin segi að eignarnámsbótum sé ætlað að gera tjónþola eins settan og ef tjónið hefði aldrei orðið. Í úrskurði komi fram að skaðabótum, þ. á m. eignarnámsbótum, sé ætlað að gera tjónþola eins settan og ef tjónið hefði aldrei orðið. Þessi grunnregla bótaréttarins sé óumdeild meðal aðila málsins. Nefndin byggi niðurstöðu sína m.a. á því að fengju stefnendur tjónsbætur eftir friðlýsinguna yrðu þeir betur settir en þeir hafi verið fyrir hana. Stefndi telji þessa ályktun nefndarinnar rétta, enda hafi sú framtíðarnýting sem þeir haldi fram að þeir hafi ætlað að hafa ávinning af hvorki verið raunhæf né líkleg. Í úrskurðinum segi því réttilega á bls. 24: „Það er álit matsnefndarinnar að þegar til friðlýsingarinnar kom hafi matsþolar hvað sem henni líður ekki getað vænst þess að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu sinni á matsandlaginu, meðal annars vegna stöðu þess í verndarflokki samkvæmt lögum nr. 48/2011.“ Því hafi skilyrði til ákvörðunar eignarnámsbóta ekki verið fyrir hendi.

d) Matsnefndin byggi á því að matsþolar hafi ekki getað vænst þess að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu á matsandlaginu, meðal annars vegna stöðu matsandlagsins í verndarflokki samkvæmt lögum nr. 48/2011.

e) Matsnefndin segi að ekki sé unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem matsþolar hafi haldið til streitu sé raunhæf eða líkleg. Stefnendur byggi á því í stefnu að lögskýringar nefndarinnar varðandi túlkun ákvæða laga nr. 48/2011 séu ekki réttar. Þessu sé mótmælt. Markmið laga nr. 48/2011 sé að tryggja að nýting landsvæða þar sem sé að finna virkjunarkosti byggi á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið sé tillit til verndargildis náttúru- og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varði þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýti þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taki til landsvæða þar sem sé að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu innan eignarlanda og þjóðlenda, sbr. 1. mgr. 2. gr. Í 3. gr. laganna segi, að ráðherra leggi, í samráði og samvinnu við þann ráðherra sem fari með orkumál eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti, fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í slíkri áætlun skuli í samræmi við markmið laganna lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar, svo og tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, sbr. 4. mgr. 3. gr.

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða sé í verndar- og orkunýtingaráætlun mótuð stefna um það hvort landsvæði þar sem sé að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Samkvæmt því séu virkjunarkostir á viðkomandi svæðum flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk, sbr. 1. mgr. 3. gr. En samkvæmt 1. mgr. 6. gr. þá falli í verndarflokk virkjunarkostir sem ekki sé talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða sé talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða er fram komi í 4. mgr. 3. gr. Stjórnvöldum sé óheimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu vegna virkjunarkosta og landsvæða sem falli í verndarflokk og aðrar orkurannsóknir sem ekki séu leyfisskyldar séu einnig óheimilar þar, sbr. 2. mgr. 6. gr., þótt unnt geti verið, að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, að heimila yfirborðsrannsóknir á svæðum í verndarflokki, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Í 4. mgr. 6. gr. segi meðal annars að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hafi samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þyki til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar og um slíka friðlýsingu vegna náttúruverndar fari samkvæmt lögum um náttúruvernd.

Virkjunarkostunum nr. 12 Arnardalsvirkjun og nr. 13 Helmingsvirkjun í Jökulsá á Fjöllum hafi með þingsályktun, þann 14. janúar 2013, nr. 13/141, verið skipað í verndarflokk. Í samræmi við ákvæði laganna hafi ráðherra í kjölfarið hlutast til um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum: Það sé varðandi nr. 12 Arnardalsvirkjun og nr. 13 Helmingsvirkjun á Fljótsdalshéraði, í Norðurþingi, Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit, gagnvart orkuvinnslu á grundvelli 53. gr. laga nr. 60/2013.

Stefndi telji ljóst að líta verði svo á að friðlýsing svæða sem falli í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hafi samþykkt njóti þeirrar sérstöðu að skylt sé að friðlýsa á þeim grunni og leiði friðlýsing beinlínis af flokkun landsvæðanna í verndarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011. Því sé rétt sú niðurstaða úrskurðarins að þegar til friðlýsingarinnar hafi komið hafi stefnendur ekki getað vænst að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu á matsandlagi. Ekki sé unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti er stefnendur haldi til streitu sé raunhæf og líkleg. Framangreind túlkun nefndarinnar á ákvæðum laga nr. 48/2011 sé rétt og í samræmi við lögskýringargögn en öndverðum fullyrðingum í stefnu sé mótmælt sem röngum.

Matsnefndin byggir á því að ekkert liggi fyrir um að handhafar opinbers valds hafi aðhafst nokkuð í fortíð eða nútíð er gefi matspolum tilefni til að vænta að fast væri í

hendi að ráðgerð framtíðarnýting matsþola gæti komið til framkvæmda þeim til tekna. Í stefnu sé á því byggt að sú fullyrðing sé ekki rétt. Stefnendur hafi sent matsnefndinni gögn sem staðfesti umfjöllun opinberra aðila um ný viðhorf til virkjanakosta landsins.

Stefndi mótmælir því að þau gögn sem stefnendur hafi lagt fram fyrir nefndinni sýni fram á breytt viðhorf til virkjunar fallréttinda Jökulsár á Fjöllum. Þá sé því mótmælt að fyrir liggi umfjöllun opinberra aðila um ný viðhorf til virkjanakosta landsins er staðfesti að fyrirhuguð nýting stefnenda á matsandlaginu sé raunhæf og líkleg. Stefndi telji framlagða blaðagrein forstjóra Landsvirkjunar eða önnur framlögð gögn, þar sem almennt sé fjallað um sjálfbærar orkulindir, ekki geta þjónað slíkum tilgangi, enda taki hún ekki sérstaklega til matsandlagsins í þessu tiltekna máli eða til annarra svæða sem sett hafi verið í verndarflokk í samræmi við lög nr. 48/2011. Stefnendur vísi undir þessari málsástæðu ekki með skýrum hætti til þess hvaða nýlegu umfjöllun eða aðgerðir handhafa opinbers valds átt er við og með hvaða hætti ætlunin sé að sýna fram á þær. Stefndi telji málsástæðuna því verulega vanreifaða, ósannaða og að illmögulegt sé að bregðast við henni með öðrum hætti en að vísa henni á bug.

g) Niðurstaða nefndarinnar sé sú að slík óvissa sé til staðar um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á ætlaða framtíðarnýtingu matsþola að ófært sé að ákveða bætur fyrir ætlað tjón. Stefndi mótmælir því er haldið sé fram í stefnu, að framangreind fullyrðing sé röng og að fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á framtíðarnýtingu stefnenda séu ljós. Telji stefndi þá niðurstöðu nægjanlega rökstudda í forsendum úrskurðarins, sbr. aðallega bls. 24. Bætur á grunni 42. gr. laga nr. 60/2013 verði einungis ákvarðaðar að vissum skilyrðum uppfylltum. Stefndi taki undir að þeim skilyrðum sé ekki fullnægt og nefndinni því ófært að ákveða bætur fyrir ætlað tjón af völdum friðlýsingarinnar.

Stefndi telji ljóst af öllu framangreindu, með vísan til forsendna úrskurðarins, að svo miklu leyti sem hann samræmist sjónarmiðum stefnda, og með vísan til þess rökstuðnings sem fram komi í greinargerðum stefnda til nefndarinnar og fylgiskjölum, að engar forsendur séu til þess að ógilda úrskurðinn og hann skuli því halda gildi sínu.

Niðurstaða

Stefnendur gera í máli þessu kröfu um að úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta í matsmáli nefndarinnar nr. 17/2019, upp kveðinn 17. desember 2020, verði felldur úr gildi, þá að öðru leyti en hvað varðar málskostnað. Stefndi telur hins vegar ekki vera þá annmarka á umræddum úrskurði að fallast beri á kröfu stefnenda og krefst sýknu.

Umræddur úrskurður matsnefndarinnar nr. 17/2019 fól í sér að hafnað var kröfu stefnenda þessa máls, þá sem matsþola, um bætur úr hendi umhverfis- og auðlinda-ráðherra, vegna þess að með auglýsingu ráðherrans, 10. ágúst 2019 nr. 740/2019 um verndarsvæði á Norðurlandi – vatnasvið Jökulsár á Fjöllum í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, hafi matsþolar verið sviptir rétti sínum til orkurannsókna og orkuvinnslu fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira fyrir landi þeirra Reykjahlíðar innan marka verndarsvæðis samkvæmt auglýsingunni.

Umrædd krafa stefnenda um bætur byggir óumdeilt efnislega á heimild í 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúrvernd og með síðari breytingum, þar sem segir:

„Hindri friðlýsing eða ákvörðun skv. 2. mgr. 37. gr. fyrirhugaða nýtingu landeiganda eða rétthafa lands á landinu eða geri hana til muna erfiðari, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skal landeigandi eða rétthafi lands eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir og getur sýnt fram á að sé verulega umfram þær takmarkanir sem má finna í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum.“

Sé litið til úrskurðarins þá er þar vísað til þess að slíkt mat sem hér um ræðir lúti þeim viðmiðunum sem fjallað er um í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 233/2011. En þar hafi m.a. verið vísað til þess að slík vatnsréttindi væru réttindi sem nytu verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár og skuli fullt verð koma fyrir slík réttindi sem væru yfirtekin í þágu virkjunar og bætur tækju mið af fjárhagslegu tjóni rétthafanna. Þá er þar einnig vísað til þess að friðlýsing sé jafnan talin til þeirra viðamiklu almennu takmarkana sem eignaréttur fasteigna eigenda sætir og kann að skerða eignarétt þeirra á þann hátt að á honum bitni svo að jafnað verði til eignarnáms og á þessu grundvallist heimildin er hér að framan er vikið og byggt er hér á í 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013. Hlutverk matsnefndarinnar sé hér að framkvæma umrætt mat samkvæmt kröfu, það er þá mat á því hvort matsþola beri bætur, og þá hveðrar fjárhæðar það sé ef svo er.

Við mat sitt vísar matsnefndin til þess að til bótaábyrgðar á grundvelli 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 geti komið ef tjónþoli sýnir fram á að friðlýsing hindri fyrirhugaða nýtingu hans eða geri hana til muna erfiðari, í báðum tilvikum umfram það sem teljast megi til almennra takmarkana. Tjónþoli þurfi þá einnig að sýna fram á fjárhagslegt tjón sitt af völdum friðlýsingarinnar og þá jafnframt að tjónið sé verulega umfram þær takmarkanir er finna megi í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum. Ákvörðun bóta taki svo annars mið af almennum reglum, þar á meðal á sviði skaðabótaréttarins.

Felst í því að lágmarki áskilnaður um sönnun á tjóni, fjárhæð þess og orsakatengslum og eigi þessi sjónarmið að breyttu breytanda við í því máli sem hér um ræðir. Þá þurfi möguleg framtíðarnýting í senn að vera raunhæf og líkleg svo að metin verði til verðs.

Matsnefndin vísar þá að lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og því að framangreindum virkjunarkostum í Jökulsá á Fjöllum hafi verið skipað í verndarflokk með þingsályktun frá 14. janúar 2013 og ráðherra síðan hlutast til um umrædda friðlýsingu á vatnasviði jökulsárinnar, sem þar er nánar skilgreint, gagnvart orkuvinnslu á grundvelli 53. gr. laga nr. 60/2013, með auglýsingunni 10. ágúst 2019. Einnig að í lögskýringargögnum með lögum nr. 48/2011 komi efnislega fram að ekki verði séð að ráðstafanir samkvæmt þeim feli í sér bótaskyldar takmarkanir á réttindum sem varin séu af 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, þótt ekki verði útilokað að endanleg ákvörðun um friðlýsingu á þeim grunni kunnri að leiða til bótaskyldu gagnvart landeiganda, en þá því aðeins að hann geti sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir tjóni. Við mat á þessum grunni vísar matsnefndin svo til þess að fallist sé á með stefnendum þessa máls að það hafi verið með friðlýsingunni, sbr. auglýsingu frá 10. ágúst 2019, sem umrædd landsréttindi stefnenda hafi verið varanlega skert og að sterk rök verði að því leidd að sú eignaskerðing geti, óháð öllu öðru, valdið þeim tjóni til framtíðar.

Að mati dómsins verður fallist á allt hér framangreint sem matsnefndin byggir á, en krafa stefnenda í málinu byggir einkum á því, út frá þeim gögnum sem liggja fyrir, að nefndin hafi síðan ekki sinnt því hlutverki sínu að meta skerðingar þeirra til bóta.

Að mati dómsins er hins vegar fallist á með stefnda að þótt umrædd eignaskerðing verði ekki varanleg fyrr en með friðlýsingunni þá feli það alls ekki í sér að draga beri þá ályktun af úrskurðinum að það ferli sem leiddi loks til hennar hafi hér ekki þýðingu. Liggur þannig skýrt fyrir í úrskurði nefndarinnar, að þegar til friðlýsingar hafi komið hafi stefnendur þessa máls ekki getað vænst þess að hrinda í framkvæmd fyrirhugaðri nýtingu sinni á matsandlaginu m.a. vegna stöðu þess í verndarflokki samkvæmt lögum nr. 48/2011 og ekki sé þá heldur unnt að leggja til grundvallar að framtíðarnýting með þeim hætti sem stefnendur hafi haldið til streitu í málinu sé raunhæf eða líkleg. Þá vísar matsnefndin enn fremur til þess að ekkert liggi fyrir í málinu um að handhafar opinbers valds hafi aðhafst nokkuð í fortíð eða nútíð sem gæti hafa gefið stefnendum þessa máls tilefni til þess að vænta þess að fast væri í hendi að ráðgerð framtíðarnýting þeirra gæti komið til framkvæmda þeim til tekna, eins og þeir byggi þó á í málinu.

Framangreint mat sitt byggir matsnefndin, sé tekið mið af úrskurðinum, meðal annars á þeim fyrirliggjandi gögnum sem stefnendur hafa lagt fram í þeirri viðleitni sinni að færa sönnur á tjón sitt með hliðsjón af áskilnaði 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013, en að þeim er frekar vikið hér í málsástæðum stefnenda í málinu, auk þess sem fyrir liggur um feril málsins í heild. Kemst matsnefndin þá að þeirri niðurstöðu að slík óvissa sé um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á ætlaða framtíðarnýtingu matsþola að ófært sé að ákveða bætur fyrir ætlað tjón af þessum völdum, eins og segir.

Að mati dómsins er fallist á það með stefnda, að líta verði svo á að umrætt mat matsnefndarinnar verði að teljast forsvaranlegt, og þar með rétt, með hliðsjón af öllu því sem liggur hér fyrir, bæði hvað varðar efnislega niðurstöðu í úrskurðinum, sem og hvernig að henni er komist með hliðsjón af áskilnaði 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013, en mat nefndarinnar er að stefnendur hafi sem matsþolar að öllu virtu ekki getað sýnt fram á tjón sitt, sem áskilið sé, óháð þeirri erfiðu sönnunarstöðu sem stefnendur séu í. En sem fyrir segir verður að líta svo á að hlutverk matsnefndarinnar, sbr. 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, sé hér það að framkvæma umrætt mat samkvæmt kröfu, þá í fyrsta lagi mat á því hvort matsþola beri bætur, og þá því aðeins síðan hverrar fjárhæðar þær skuli vera ef svo er, og er mat dómsins að þetta hafi nefndin framkvæmt hér með forsvaranlegum hætti.

Að öllu framangreindu virtu verður það því niðurstaða dómsins að ekki hafi verið sýnt fram á það að grundvöllur sé fyrir hendi til að fallast megi á dómkröfur stefnenda eins og þær liggja hér fyrir dómi og verður því stefndi sýknaður af dómkröfum þeirra.

Með hliðsjón af öllu hér framangreindu verður að mati dómsins ekki talið að aðrar fram komnar röksemdir eða málsástæður hafi við svo búið sérstaka þýðingu í málinu eða að þær geti leitt til annarrar niðurstöðu, sbr. e-lið 1. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991.

Eins og málið er vaxið þykir þó vera rétt að málskostnaður verði látinn niður falla.

Mál þetta fluttu Sigmar Aron Ómarsson lögmaður, fyrir stefnendur, en Ásta Sóllilja Sigurðardóttir lögmaður, fyrir stefnda.

Pétur Dam Leifsson héraðsdómari kvað upp dóminn.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af dómkröfum stefnenda, Guðrúnar Maríu Valgeirsdóttur, R3 ehf., Bryndísar Jónsdóttur, Sigurðar Jónasar Þorbergssonar, Sigurðar Baldurssonar, Garðars Finnssonar, Hilmars Finnssonar og Gísla Sverrissonar, í málinu.

Málskostnaður fellur niður.

Pétur Dam Leifsson

Rétt endurrit staðfestir:

Héraðsdómur Reykjavíkur, dags. 11. febrúar 2022.