

LANDSRÉTTUR

Dómur fimmtudaginn 20. febrúar 2025.

Mál nr. 50/2024:

**Kjartan Gústafsson og
Arnar Gústafsson**

(Valgeir Kristinsson lögmaður,

Puríður Kristín Halldórsdóttir lögmaður, 1. prófmál)

gegn

íslenska ríkinu

(Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir lögmaður)

Lykilorð

Viðurkenningarkrafa. Skaðabótamál. Kröfugerð. Tjón. Vanreifun. Frávísun frá héraðsdómi.

Útdráttur

K og A höfðuðu mál og kröfðust annars vegar viðurkenningar á skaðabótaskyldu Í vegna fjárhagstjóns þeirra af nánar tilgreindri ákvörðun MAST um vörslusviptingu allra nautgripa af búi þeirra og framkvæmd vörslusviptingarinnar og missis þess hagnaðar sem þeir hefðu notið ef ekki hefði komið til vörslusviptingarinnar. Hins vegar kröfðust þeir að viðurkennd yrði skaðabótaskylda Í vegna miska sem þeir hefðu hlotið vegna ákvörðunar MAST og framkvæmdar vörslusviptingarinnar. Í dómi Landsréttar kom fram að ekki væri fullnægt skilyrði til málshöfðunar á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá væri málatilbúnaður K og A verulega vanreifaður og í andstöðu við meginreglu einkamálaréttarfars um skýran og ljósan málatilbúnað og áskilnað e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Væri málatilbúnaður K og A því haldinn slíkum annmörkum í heild að óhjákvæmilegt væri að vísa kröfum þeirra frá héraðsdómi.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómaramarnir Aðalsteinn E. Jónasson, Jón Höskuldsson og Kristbjörg Stephensen.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Áfrýjendur skutu málinu til Landsréttar 17. janúar 2024. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 20. desember 2023 í málinu nr. E-3088/2022.
- Áfrýjendur krefjast þess að viðurkennd verði með dómi skaðabótaskylda stefnda vegna fjárhagstjóns þeirra af ákvörðun MAST um vörslusviptingu allra nautgripa af búi þeirra að Brimnesi í Dalvíkurbyggð 9. september 2021 og 28. janúar 2022 og framkvæmd vörslusviptingarinnar og missis þess hagnaðar sem þeir hefðu notið ef

ekki hefði komið til vörslusviptingar. Jafnframt krefjast þeir að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna miska sem þeir hafi hlotið vegna fyrrgreindrar ákvörðunar MAST og framkvæmdar vörslusviptingarinnar. Þá krefjast áfrýjendur málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.

- 3 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Niðurstaða

- 4 Málsatvikum og málsástæðum er lýst í hinum áfrýjaða dómi. Kröfur áfrýjenda í máli þessu eru viðurkenningarkröfur og byggjast á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í dómaframkvæmd hefur verið við það miðað að það sé skilyrði fyrir beitingu heimildar þess ákvæðis að sá sem mál höfðar leiði nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni af nánar tilteknu tilefni, geri grein fyrir því í hverju tjónið felist og hver tengsl þess séu við atvik máls, sbr. til hliðsjónar meðal annars dóm Hæstaréttar 9. september 2013 í máli nr. 435/2013 og þá dóma sem þar er vísað til.
- 5 Með fyrri kröfu sinni krefjast áfrýjendur viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda vegna fjárhagstjóns sem leiddi af framangreindri ákvörðun MAST um vörslusviptingu, framkvæmd hennar og missis þess hagnaðar sem þeir hefðu notið hefði ekki komið til vörslusviptingar. Áfrýjendur hafa ekki fært fram haldbær sönnunargögn því til stuðnings að líkur séu á að þeir hafi orðið fyrir tjóni sem rekja megi til framangreindra atvika en fyrir liggur að þeir fengu greitt fyrir þá nautgripum sem þeir voru sviptir vörslum á. Er fyrrgreindu skilyrði til málshöfðunar á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 því ekki fullnægt, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 6. september 2023 í máli nr. 37/2023.
- 6 Með seinni kröfunni krefjast áfrýjendur þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna miska sem þeir hafi hlotið vegna fyrrgreindrar ákvörðunar MAST og framkvæmdar vörslusviptingar af hálfu MAST. Vísa áfrýjendur þar til þess að vörslusviptingin hafi tekið tilfinningalega á þá og fjölmiðlaumfjöllun um hana hafi skaðað mannorð þeirra. Í héraðsdómsstefnu eru tengsl umfjöllunar fjölmiðla um vörslusviptinguna ekki skýrð í samhengi við kröfugerð áfrýjenda en þeir krefjast ekki viðurkenningar á skyldu til greiðslu miskabóta vegna umfjöllunar fjölmiðla um vörslusviptinguna. Þá er sú háttsemi sem krafist er miskabóta fyrir lítt afmörkuð og hvaða tengsl vörslusviptingin hefur við ætlaða ólögmæta meingerð áfrýjenda. Þá hafa ekki verið lögð fram gögn um þá meingerð eða þær andlegu afleiðingar sem áfrýjendur byggja á að vörslusviptingin hafi haft í för með sér. Samkvæmt þessu er ekki fullnægt skilyrði málshöfðunar á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Með hliðsjón af því og e- og g-liðum 1. mgr. 80. gr. laganna verður að telja málatilbúnað áfrýjenda verulega vanreifaðan að þessu leyti, sbr. til hliðsjónar úrskurð Landsréttar 23. júní 2023 í máli nr. 354/2023.

- 7 Þá er einnig til þess að líta að stefna markar grundvöll málsins og ber þar að lýsa málsástæðum og öðrum atvikum þannig að ekki fari á milli mála hvaða atvik búa að baki kröfu, sbr. e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Sé litið til málatilbúnaðar áfrýjenda í stefnu er þar lýst atvikum á árunum 2021 og 2022. Aftur á móti er í engu getið um aðdraganda þess að áfrýjendur voru sviptir vörslum nautgripa sinna 28. janúar 2022 en alvarlegar athugasemdir höfðu verið gerðar við starfsemi áfrýjenda á Brimnesi í kjölfar eftirlitsheimsóknna MAST á árunum 2014 til 2021. Í ljósi þeirra málsástæðna áfrýjenda að stefndi hafi hvorki virt meðalhófsreglu stjórnsluréttarins né rannsóknarreglu við töku ákvörðunar um vörslusviptingu hefði verið fullt tilefni fyrir áfrýjendur að rekja í stefnu aðdraganda þess að þeir voru sviptir vörslum nautgripa sinna. Að framangreindu virtu telur dómurinn vanreifað í stefnu hvaða atvik búa að baki kröfum áfrýjenda og hvað felist í þeim atvikum sem leiða eigi til þess að viðurkenna beri skaðabótaskyldu stefnda. Er málatilbúnaður áfrýjenda verulega vanreifaður að þessu leyti og í andstöðu við meginreglu einkamálaréttarfars um skýran og ljósan málatilbúnað og áskilnað e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991.
- 8 Samkvæmt öllu framangreindu er málatilbúnaður áfrýjenda haldinn slíkum annmörkum í heild að óhjákvæmilegt er að vísa kröfum þeirra frá héraðsdómi.
- 9 Samkvæmt 2. mgr. 130. gr., sbr. 166. gr. laga nr. 91/1991 verður áfrýjendum gert að greiða stefnda málskostnað í héraði og fyrir Landsrétti sem ákveðinn verður í einu lagi svo sem í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Máli þessu er vísað frá héraðsdómi.

Áfrýjendur, Kjartan Gústafsson og Arnar Gústafsson, greiði óskipt stefnda, íslenska ríkinu, 1.200.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Landsrétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 20. desember 2023

Mál þetta, sem dómtekið var 30. nóvember 2023, var höfðað 28. júní 2022 af hálfu Kjartans Gústafssonar, [...], og Arnars Gústafssonar, [...], á hendur íslenska ríkinu, [...], vegna Matvælastofnunar, til viðurkenningar á skaðabótaskyldu.

Stefnendur krefjast þess í fyrsta lagi að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda gagnvart þeim vegna fjárhagstjóns þeirra af ákvörðun Matvælastofnunar um vörslusviptingu allra nautgripa stefnenda á búi þeirra að Brimnesi í Dalvíkurbyggð 9. september 2021 og 28. janúar 2022 og af framkvæmd vörslusviptingarinnar og vegna missis þess hagnaðar sem stefnendur hefðu notið ef ekki hefði komið til þeirrar vörslusviptingar.

Einnig krefjast stefnendur þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda gagnvart þeim vegna miska sem þeir hafi hlotið sökum ákvörðunar Matvælastofnunar um vörslusviptingu allra nautgripa

stefnenda 9. september 2021 og 28. janúar 2022 og framkvæmdar þeirrar vörslusviptingar af hálfu Matvælastofnunar.

Jafnframt krefjast stefnendur þess að stefnda verði gert að greiða þeim málskostnað samkvæmt mati dómsins í samræmi við hagsmuni málsins, vinnu málflytjanda samkvæmt sundurliðaðri tímaskýrslu að viðbættum virðisaukaskatti, og annan kostnað af málinu.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda og greiðslu málskostnaðar samkvæmt mati dómsins.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnendur eru bræður sem rekið hafa saman blandaðan búskap með nautgripum, sauðfé og hestum á jörðinni Brimnesi, Dalvíkurbyggð. Mál þetta er að rekja til þess að Matvælastofnun (MAST) tók þann 9. september 2021 ákvörðun um að stefnendur skyldu sviptir vörslu allra nautgripa sinna á bænum.

Stefnendur kærðu ákvörðun MAST til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þann 1. nóvember 2021 og féllst ráðuneytið við meðferð kærumálsins tímabundið á kröfu stefnenda um frestun á réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Að móttæknum andmælum stefnenda staðfesti ráðuneytið ákvörðun stofnunarinnar um vörslusviptingu á nautgripum stefnenda með úrskurði 18. janúar 2022. Í úrskurðinum beinir ráðuneytið því þó til stofnunarinnar að kanna, áður en vörslusvipting fari fram, hvort slíkar úrbætur hafi verið gerðar að forsendur vörslusviptingar séu ekki lengur fyrir hendi. Stefndi kveður ástandið á bænum lítið sem ekkert hafa batnað við athugun þann 28. janúar 2022, en því mótmæla stefnendur. Í kjölfar þeirrar skoðunar fór vörslusvipting fram þann dag.

Vörslusviptingin sem hér um ræðir átti sér marga ára aðdraganda og ekki var um að ræða fyrsta skipti sem stefnendur hafa verið sviptir vörslum nautgripa sinna.

Með greinargerð sinni lagði stefndi fram ríflega 70 dómskjöl sem hafa að geyma samskipti MAST við stefnendur á árunum 2014–2022, auk skoðunarskýrslna vegna eftirlits á Brimnesi fyrir árin 2013–2022. Meðal þess sem þar kemur fram er að á árinu 2013 voru í eftirlitsskýrslu um matvæli og fóður skráð samtals 15 frávik. Sneru þau frávik m.a. að útrunnum lyfjum, að fóðrun og brynningu væri ábótavant og að hreinleika gripa. Á árinu 2014 komu í sjö eftirlitsskýrslum fram alvarlegar athugasemdir við framleiðslu á hrámjólk og margendurtekin frávik varðandi dýravelferð. Árið 2015 voru í átta skýrslum mörg frávik skráð og sum alvarleg. Í skýrslu um matvæli og fóður segir m.a. að almennt umhirðuleysi sé á búinu og ljóst að ekki sé unnið að úrbótum á frávikum. Skýrslum er varða dýravelferð fylgja ljósmyndir sem sýna að ástandi á búinu hafi verið verulega ábótavant.

Á árinu 2016 voru gerðar átta skýrslur um eftirlit á bænum. Í maí það ár var afhending mjólkur stöðvuð í nokkra daga og loks varanlega frá því í september 2016. Mörg alvarleg frávik voru skráð varðandi dýravelferð og í nóvember var farið í sérstakt eftirlit vegna væntanlegrar vörslusviptingar á nautgripum. Á árinu 2017 voru mörg alvarleg frávik skráð. Stefnendur voru sviptir vörslum á hluta nautgripa sinna í janúar 2017, þá þeirra nautgripa sem ekki höfðu nægan aðbúnað eða voru illa fóðraðir, bæklaðir og meiddir. Alls voru þá 46 gripir fluttir til slátrunar, en heildarfjöldinn á bænum var þá um 250 gripir. Gerð var krafa um ráðsmann á búíð, sem hafa skyldi búrekstur á sinni hendi án afskipta stefnenda, svo sem að velja fóður og fóðra, þó með takmörkuðum árangri.

Á árinu 2018 voru gerðar tvær skýrslur um eftirlit, annars vegar í maí og hins vegar í desember þetta ár, og enn voru skráð mörg alvarleg frávik, einkum varðandi dýravelferð. Í tveimur skýrslum sem gerðar voru árið 2019 kemur fram að ástandið á bænum hafði skánað, en skortur á eigin eftirliti var fyrst og fremst tilefni skráningar sem alvarlegt frávik. Á fyrri hluta ársins 2020 sýna skýrslur skárri stöðu þar

sem alvarlegum frávikum fækkar. Þeim fjölgar hins vegar þegar líður á árið, en alls voru gerðar fjórar eftirlitsskýrslur þetta ár.

Þann 12. janúar 2021 fór MAST enn í eftirlit á bæ stefnenda. Í eftirlitsskýrslu vegna matvæla og fóðurs voru þann dag skráð 19 almenn frávik, en þau vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði: *Meindýr/smitvarnir, verklag þrifa, verklag við umbúðir og beit, aðskilnaður í geymslu og lyfjaskráning, hjarðbók, ástand girðinga, ástand umhverfis við mannvirki, umhirða og uppröðun lausra hluta og gæðahandbók*. Í eftirlitsskýrslu vegna dýravelferðar voru skráð 12 almenn frávik og 6 alvarleg frávik. Alvarlegu frávikin voru þessi: *Eigið eftirlit, úrbætur ekki gerðar frá síðasta eftirliti, brynningartæki – aðgangur að vatni, slysavarnir*. Almennu frávikin voru þessi: *Smitgát á býlinu, þekking, hönnun á rými, sérstakar stúur, innréttingar, fóðrun og brynning, hreinleiki dýra/legusvæða, holdafar, húð og ull*.

Með bréfi, dags. 21. janúar 2021, fór MAST fram á úrbætur vegna aðstæðna dýra á bænum, þ.e. vegna sauðfjár, hrossa og nautgripa. Krafa stofnunarinnar um úrbætur varðandi nautgripi var sett fram í átta liðum og boðaðar voru dagsektir á grundvelli 1. mgr. 36. gr. laga um velferð dýra nr. 55/2013 til að knýja á um úrbætur. Ekki var fallist á andmæli stefnenda og með bréfi, dags. 10. febrúar 2021, lagði stofnunin dagsektir á stefnendur að fjárhæð 25.000 krónur á dag til að knýja á um þær úrbætur sem stofnunin hafði gert kröfu um. Stefndi kveður einhverjar úrbætur hafa verið gerðar fyrst eftir að dagsektirnar voru lagðar á, sem leitt hafi til þess að sektirnar voru lækkaðar í mars 2021 með vísan til meðalhófs og jafnræðis. Hins vegar hafi ástandið versnað fljótt aftur.

MAST fór í frekari eftirlitsferðir á árinu 2021 til að fylgjast með úrbótum stefnenda í samræmi við framsettar kröfur stofnunarinnar. Í eftirlitsskýrslu, dags. 10. maí 2021, ritar sérgreinadýralæknir nautgripa- og sauðfjársjúkdóma hjá MAST mjög alvarlega athugasemd við ástandið á Brimnesi eftir heimsókn á bæinn. Fram kemur í skýrslunni að ástandið teljist alvarlegt og langvarandi með tilliti til dýravelferðar og matvælaöryggis. Vörslusvipting sé yfirvofandi nema verulegar úrbætur verði gerðar þá þegar. Með bréfi, dags. 2. júní 2021, boðaði MAST fyrirhugaða vörslusviptingu hjá stefnendum vegna ítrekaðra brota á gildandi lögum um velferð dýra nr. 55/2013. Vísað var til þess að vandamál stefnenda væri fyrst og fremst langvarandi skortur á eigin eftirliti, þ.e. skortur á frumkvæði varðandi úrbætur og mikil slysaþætta fyrir gripi. Stefndum var veittur frestur til að koma að andmælum, sem bárust loks 15. ágúst 2021. Gerðu þeir athugasemdir við framkomu héraðsdýralæknis við eftirlit á bænum og kröfðust þess að eftirlit yrði framkvæmt aftur, tekið yrði til greina það sem þegar hefði verið lagfært og rúmur frestur veittur til frekari lagfæringa.

Sem fyrr segir tók MAST þann 9. september 2021 ákvörðun um vörslusviptingu á öllum nautgripum stefnenda að Brimnesi og tilkynnti það stefnendum. Með bréfi, dags. 12. október 2021, tilkynnti MAST stefnendum að áður en vörslusvipting færi fram myndi stofnunin í óboðuðu eftirliti kanna hvort ástandið hefði lagast. Kæmi það í ljós yrði hætt við vörslusviptinguna. Það eftirlit fór fram síðar í sama mánuði og kveður stefndi það hafa leitt í ljós að býli stefnenda væri óbreytt. Í skýrslu um matvæli og fóður voru skráð sjö alvarleg frávik sem vörðuðu *verklag þrifa, verklag við aukaafurðir úr dýrum, verklag við umbúðir og beit, umhverfi útihúsa, þrif á byggingum og búnaði, merking gripa og hjarðbók*. Í skýrslu um dýravelferð voru skráð fimm alvarleg frávik sem vörðuðu *þekkingu, fóðrun og brynningu, hreinleika dýra/legusvæði, holdafar og að úrbætur hafi ekki gerðar frá síðasta eftirliti*.

Sem fyrr segir var ákvörðun MAST um vörslusviptingu staðfest með úrskurði ráðuneytisins og fór hún fram að lokinni skoðun á staðnum þann 28. janúar 2022. Nautgripunum var ráðstafað í samráði við bústjóra, flestum til slátrunar, en nokkrum gripum til lífs á fjóra aðra bæi. Andvirði þeirra, að frádregnum kostnaði, rann til stefnenda. Þeir hafa ekki verið sviptir heimild til að halda nautgripi og í gildi er ótímabundið starfsleyfi til nautgripaeldis á Brimnesi útgefið af MAST.

Stefndi kveður umrædda vörslusviptingu á öllum nautgripum stefnenda hafa að lokum, eftir margra ára aðfinnslur og árangurslaus tilmæli um úrbætur, þótt vera óhjákvæmileg. Stefndur telja sig hafa orðið fyrir einelti af hálfu MAST og starfsfólks og dýralækna stofnunarinnar og margt verið á þá borið

sem ekki hafi átt við rök að styðjast. Ekki hafi verið tekið tillit til breytinga, lagfæringa og úrbóta sem bændurnir hafi gert á búskaparháttum sínum, aðstæðum og umhirðu dýranna á bænum. Telja stefnendur sig hafa verið beitta mjög íþyngjandi aðgerðum af stjórnvöldum og að hvorki hafi verið gætt að meðalhófsreglu né rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Þeir hafi verið sviptir grundvelli að búrekstri sínum og krefjist bóta vegna fjártjóns, sem þeir hafi orðið fyrir og muni verða fyrir um ókomin ár vegna ákvarðana MAST, og vegna miska. Tjón sitt kveða þeir vera mjög tilfinnanlegt því alltaf skapist tengsl milli bænda og dýra, auk þess sem aðgerðirnar hafi verið ærumeiðandi fyrir þá.

Um framangreint snýst ágreiningur aðila málsins, sem lýsa atvikum þó hvor með sínum hætti í stefnu og greinargerð. Einkum greinir þá á um ástand á bænum og um atvik þar á vörslusviptingardaginn. Við skýrslugjöf við aðalmeðferð skýrðust þau atvik nánar, en jafnframt liggja fyrir í málinu upplýsingar og myndefni um aðstæður þar þann dag.

Við aðalmeðferð gáfu stefnendur báðir aðilaskýrslur. Þá báru þar vitni um síma að beiðni stefnenda vitnin Erik Jensen sláturhúsrekandi, Einar Kristjánsson sláturbílstjóri, Elías Þór Höskuldsson byggingarstjóri, Páll Ingi Pálsson hesteigandi, Ríkharður Guðjónsson fóðursali og Sigurbjörn Pálsson, fyrrum starfsmaður hjá stefnendum. Fyrir dómi gáfu skýrslur vitni stefnda, Ólafur Jónsson, héraðsdýralæknir í Norðausturumdæmi, Einar Örn Thorlacius lögfræðingur dýravelferðar hjá MAST, og Sólveig Huld Jónsdóttir, fyrrum eftirlitsdýralæknir í Norðausturumdæmi. Þá báru þar einnig vitni um síma að beiðni stefnda Sigurborg Daðadóttir yfirdýralæknir, Gabriela María Reginsdóttir, búfræðingur og fyrrum dýraeftirlitsmaður, og Karl Freyr Karlsson, fyrrum eftirlitsdýralæknir í Norðausturumdæmi.

Málsástæður og lagarök stefnenda

Stefnendur telja stefnda bera skaðabótaábyrgð vegna vörslusviptingar á öllum nautgripastofni þeirra þann 28. janúar 2022 á grundvelli almennu skaðabótareglunnar. Stefndi hafi með saknæmum og ólögmatum hætti valdið stefnendum fjártjóni og miska og honum beri skylda til að bæta tjónþolum það tjón. Einnig hafi stefndi brotið gegn stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og lögum um velferð dýra nr. 55/2013.

Stefndi hafi með beitingu valdheimilda látið svipta stefnendur vörslu allra þeirra nautgripa sem þeir hafi átt, samtals 137 nautgripa sem verið hafi á jörðinni í janúar 2022, og færa þá til slátrunar í framhaldinu. Tjón stefnenda felist í því. Aðgerðin hafi verið ólögmat og stefndi bakað sér skaðabótaskyldu. Tjón stefnenda sé verulegt, bæði fjárhagslegt og tilfinningalegt, og hafi stefnendur beðið skaða á mannorði, enda hafi atlagan beinst gegn þeim. Jafnframt hafi ákvörðun MAST ásamt úrskurði Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis verið birt á vefsíðu ráðuneytisins og komið þaðan í fréttatíma Ríkissjónvarpsins. Þetta hafi allt valdið stefnendum ærumissi og þeir séu nánast ærulausir eftir framgöngu MAST.

Fjárhagslega tjónið felist í fyrsta lagi í því að nautgripir hafi verið settir í sláturhús án tillits til aldurs þeirra og ástands, í stað þess að unnt hefði verið að selja þá lifandi og á þeim aldri, árstíma og í aðstæðum í landbúnaði þegar mest gæti fengist fyrir hvern og einn grip, eins og gangi í landbúnaði. Ljóst sé að mun meira hefði verið hægt að fá fyrir flesta nautgripina ef þeir hefðu verið seldir lifandi og á réttum tíma, að teknu tilliti til aldurs þeirra, árstíma og ástands almennt í þessum geira landbúnaðarins, en þar hafi framboð og eftirspurn alltaf áhrif. Að setja svo stóran hóp nautgripa á ýmsum aldri í sláturhús á sama tíma leiði eðlilega til verulegs verðfalls á heildinni, auk þess sem gripirnir séu ekki, hver og einn, seldir á réttum tíma miðað við aldur þeirra og holdafar. Oft sé arðbærara að selja gripina lifandi til bænda sem bæta vilja við sig.

Jafnframt felist tjón stefnenda í skaðanum af rekstrarstöðvun og tekjuleysi í framhaldi af vörslusviptingunni og eftir atvikum kaupum á nýjum bústofni, tekjumissi meðan á uppbyggingu nýs

nautgripastofns standi, rýrnun fódurforða sem ekki nýttist og fleira, sem tekið verði til skoðunar í matsgerð um umfang tjónsins verði skaðabótaskylda stefnda viðurkennd.

Stefndi hafi farið offari í málinu og hafi beitt að óþörfu og án tilefnis allt of grófum og harkalegum úrræðum og hafi brotið verulega gegn lögum um velferð dýra nr. 55/2013 og stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Því sé framkvæmdin ólögmat.

Stefnda hafi borið að beita vægustu mögulegu úrræðum, hefði einhverra úrræða verið þörf. Ekki sé fallist á þau rök MAST að aðstæður hafi verið slíkar í aðbúnaði og meðferð dýranna 28. janúar 2022, þegar starfsmenn MAST hafi komið að Brimnesi og skoðað nautgripina og aðstæður þeirra og aðbúnað, að forsendur hafi verið á staðnum fyrir vörslusviptingu. Þá höfðu stefnendur þegar gert úrbætur á því sem sett hafði verið út á að þeirra mati.

Hafi þá verið einhverju ábótavant hefði verið eðlilegra og í samræmi við meðal-hófsreglu stjórnsýsluréttar að veita frekari frest til að bæta úr því sem enn teldist ábótavant í stað þess að ákveða á staðnum svo íþyngjandi stjórnvaldsaðgerð sem vörslusviptingu allra nautgripa á búi stefnenda. Stefnendur hafi krafist skýringa á staðnum og upplýsinga um hverju væri ábótavant, en því hafi ekki verið svarað. Stefnendur hafi lýst yfir eindregnum vilja til að bæta úr ef eitthvað væri að, en á þá hafi ekki verið hlustað og þeir hvorki fengið skýringar né frekari frest. Dýralæknar MAST hafi ekki tjáð sig, en lögmaður MAST hafi lesið upp skjal, sem hann hafi komið með tilbúið á bæinn áður en skoðun fór fram. Þar segi: „Fulltrúar Matvælastofnunar hafa í dag kannað stöðu mála á Brimnesi. Niðurstaðan er sú að forsendur fyrir vörslusviptingu hafa ekki breyst. Fyrir liggur að aðbúnaður nautgripa á bænum hefur ekki tekið neinum slíkum breytingum að til greina komi að falla frá vörslusviptingu. Aðbúnaði og umhirðu nautgripanna er enn ábótavant og ekki verið bætt úr eigin eftirliti umráðamanns. Umráðamaður hefur jafnframt að mati stofnunarinnar hvorki nægjanlega getu eða vilja né hæfni til að annast dýrin.“ Engar frekari skýringar hafi verið fáanlegar þó beðið væri um að tiltekið væri hvað væri að. Ekki hafi verið virt þó að ábúendur hafi lýst yfir fullum vilja til að veita dýrunum góðan aðbúnað, ekki hafi verið svarað kröfum þeirra um útskýringar á hvað væri að og beiðni um frestun til úrbóta ef bent yrði á það sem að væri.

Ljóst sé því að eiginlegt mat á aðstæðum hafi ekki farið fram eins og tilgreint hafi verið í úrskurði Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að skyldi fara fram á staðnum áður en til endanlegrar vörslusviptingar kæmi, enda hafi ekkert tillit verið tekið til úrbóta sem stefnendur höfðu gert. Því teljist MAST ekki hafa hlýtt úrskurði ráðuneytisins og hafa brotið rannsóknarreglu stjórnvalda, lögfesta í stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

Varðandi ástand nautgripa stefnenda á þessum tíma beri að líta til umsagnar sláturhúsa sem tekið hafi við gripunum til slátrunar, en telja verði þau hlutlaus aðila sem vit hafi á ástandi dýranna. Í staðfestingu frá sláturhúsinu Norðlenska, sem tók við gripum til slátrunar, segir: „Engir gripir voru skráðir sjúkir eða slasaðir, varðandi umgengni við dýrin þá staðfestum við að gripirnir voru ekki áberandi styggir eða óhreinir. Engar frávíkaskýrslur voru gerðar vegna óhreinna gripa.“ Meðal aðfinnslna MAST í gegnum árin hafi verið að mikil slysaætta væri á bænum fyrir dýrin, þau væru vanfóðruð, mikill sóðaskapur og að gripirnir sættu „hardíðgi“. Dýrin hafi ekki borið þessa merki þegar þau hafi komið í sláturhúsið, nautgripirnir hafi ekki verið styggir og hafi því borið með sér að þeir hefðu fengið gott atlæti af hálfu þeirra sem hugsuðu um þá. Þeir hafi ekki verið slasaðir eða borið merki um vannæringu, en gripirnir hafi ekki verið í sínum bestu holdum eins og reynt sé að hafa þá þegar að slátrun komi.

Því sé erfitt að sjá að ákvörðun MAST um vörslusviptingu 28. janúar 2022 hafi verið á rökum reist. Leiðbeiningarskylda teljist hafa verið brotin ef eitthvað í þessa átt hafi verið að, án þess að unnt væri að skýra nákvæmlega við hvað væri átt. Jafnframt sé ljóst að á staðnum hafi stjórnvaldið farið langt út fyrir valdheimildir sínar og beitt allt of harkalegum aðgerðum. Það hafi hvorki virt rannsóknarreglu né meðalhófsreglu, báðar lögfestar í stjórnsýslulögum nr. 37/1993, og hafi í raun brotið gegn úrskurði Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem tekið hefði fram að skoða yrði hvort úrbætur væru slíkar á staðnum að ekki ætti að beita vörslusviptingu.

Ekkert tillit hafi verið tekið til úrbóta og alveg ljóst sé að umsögn frá sláturhúsum gefi ekki til kynna að dýrin hafi verið vannærð, slösuð, beitt harðýðgi og lifað við slæman aðbúnað. Einnig hafi kvígur verið fluttur í sláturhús þó þær væru nýbúnar að bera, t.d. hafi átt að færa kvígu í sláturhús, sem borið hafði tveimur dögum áður, en slíkt sé ólöglegt. Einnig hafi þungaðar kvígur verið færðar til slátrunar og verði það að teljast slæm og grimmdarleg meðferð bæði á kvígunni og hinum ófædda kálfi.

Þessi grimmdarlega framkvæmd vörslusviptingarinnar og meðferð nautgripanna hafi einnig valdið eigendum nautgripanna og gerðarþolum vörslusviptingarinnar tilfinningalegu og persónulegu tjóni, auk ærumissis, og því sé ófjárhagslegt tjón þeirra og miski verulegur.

Nauðsynlegt sé að fá óvilhallan matsmann til að meta tjón stefnenda sem gerðarþola vörslusviptingarinnar í ljósi alls framangreinds, sem taka beri til greina við mat á afleiðingum vörslusviptingarinnar og eiginlegu tjóni stefnenda. Það verði gert verði skaðabótaskylda stefnda viðurkennd. Tjón stefnenda sé verulegt eftir framgöngu MAST, bæði fjárhagslegt og tilfinningalegt, auk mannorðsmissis.

Stefndi hafi með saknæmum og ólöglegum hætti, með vísan til almennu skaða-bótareglunnar, bakað sér skaðabótaskylda á tjóni stefnenda og beri að bæta það að fullu. Jafnframt hafi stefndi brotið gegn lögum um velferð dýra, en MAST sem ríkisstofnun setji reglur um athafnir og verklag telji stofnunin brotið gegn þeim lögum. Einnig hafi stefndi brotið gegn stjórnarsýslulögum með því að fara offari gagnvart stefnendum vegna meintra brota gegn lögum um velferð dýra. Þá hafi ekki verið gætt meðalhófs og varkárni með beitingu harkalegustu úrræða sem til séu í stað þess að veita skamman viðbótararfrest til að klára að bæta úr því sem enn hefði verið talið ábótavant á bænnum. Neitað hafi verið að tilgreina það frekar fyrir stefnendum á staðnum og neitað að veita þá frekari frest til úrbóta eins og beðið hafi verið um á staðnum. Þrír dýralæknar, ráðgjafar og lögfræðingur stofnunarinnar, sem allir hafi verið þar, hafi neitað frekari fresti til úrbóta án rökstuðnings, og hafi þannig neitað að nýta sér vægari úrræði svo sem skylt sé samkvæmt lögum. Stefndi hafi enga tilraun gert til að fara aðrar og mildari leiðir en að slátra nautgripunum, svo sem að finna þeim nýjan stað, og hafi aðeins veitt stuttan frest til að selja þá. Sá tími hafi reynt allt of stuttur, einnig með tilliti til árstíma, og hafi ekki nýst til að finna kaupendur að öllum gripunum.

Á stefnda hafi sú skylda hvílt sjálfstætt að leita þess úrræðis sem minnst röskun fylgdi, áður en gengið væri að versta kostinum og þar með að nautgripunum dauðum, sbr. 37. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Við vörslusviptingu skuli MAST ákveða hvort dýrin skuli flutt burt eða þeim haldið þar sem þau eru. MAST sé heimilt að láta aflífa dýr sem stofnunin hafi umráð yfir vegna vörslusviptingar takist hvorki stofnuninni né eiganda að finna viðeigandi aðstæður eða aðbúnað fyrir dýr. Miðað við umsögn frá sláturhúsi sé ekki að sjá að ástand dýranna hafi verið slíkt að þau hafi verið í óviðunandi aðstæðum eða aðbúnaður þeirra slíkur að þyrfti að aflífa öll dýrin. Ekkert í fari dýranna hafi bent til þess. Hins vegar hafi kvígur, sem voru nýbúnar að eignast kálfa og hefðu þurft að gefa þeim mjólk, og þungaðar kvígur sem jafnvel voru komnar að burði en mislangt komnar á meðgöngu, verið sendar til aflífunar miskunnarlaust. Það verði að teljast ill meðferð og grimmdarleg og andstæð lögum um velferð dýra. Stefndi hafi brotið gegn reglum um velferð dýra, þar sem lagt sé á MAST að viðhafa ekki viðurhlutamiklar aðgerðir nema þegar markmiði verði ekki náð með öðru og vægara móti.

Umbeðinn stuttur frestur og upplýsingar og leiðbeiningar um það sem bæta hefði þurft úr sé það úrræði sem beita hefði átt væru aðstæður ekki taldar nægilega góðar. Stefnendur hafi alltaf reynt að bæta úr því sem að hafi verið fundið. Aflífun dýra sé neyðarúrræði hafi dýr orðið fyrir varanlegum skaða sökum vanfóðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar, sbr. 37. gr. laganna. Í ljósi umsagnar um ástand dýranna frá sláturhúsi hafi þær aðstæður sannanlega ekki verið fyrir hendi. Þá sé einnig ljóst af umsögninni að 10. gr. laga 37/1993 um rannsóknarskylduna hafi verið brotin því nautgripirnir hafi ekki borið með sér að hafa verið vannærðir, slasaðir, hafa sætt illri meðferð, harðýðgi, vanfóðrun, sóðaskap eða slæmum aðbúnaði á nokkurn hátt.

Sérfræðingar frá MAST sem komnir hafi verið á staðinn hefðu þá átt að gæta leiðbeiningarskyldu og benda á það sem betur mætti fara og veita frest til þeirra úrbóta í stað þess að grípa til svo íþyngjandi aðgerðar sem vörslusviptingar allra nautgripa í eigu stefnenda. Vísað sé til 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um meðalhóf og skyldu stjórnvalda til að grípa aðeins til íþyngjandi ákvörðunar þegar lögmætu markmiði sem að er stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti og að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til.

Ekki hafi fengist skýring á því hvað nákvæmlega væri að og hverju ábótavant þegar sérfræðingar MAST hafi komið á staðinn til að meta hvort nægilegar úrbætur hefðu verið gerðar, svo ekki væri þörf á vörslusviptingu, en dregið upp skjal sem lögfræðingur MAST hafði skrifað áður en hann kom á staðinn þann dag, en dýralæknar hafi ekki tjáð sig á staðnum. Alfarið hafi verið neitað frekari fresti til úrbóta, ef einhverju væri enn ábótavant, ekki tilgreint frekar hverju væri ábótavant en frestinum neitað. Þessa framkvæmd verði að telja alvarlegt brot á upplýsingaskyldu stjórnvalda. Þess sé krafist að viðurkennt verði að stefndi beri fulla fébótaábyrgð á ólöglegum og óforsvaranlegum vinnubrögðum sínum, sem valdið hafi stefnendum verulegu tjóni, bæði fjárhagslegu og ófjárhagslegu. Tjón stefnenda sé bein afleiðing af vörslusviptingu MAST.

Mál þetta sé höfðað með vísan til 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, en stefnendum sé nauðsynlegt og þeir hafi lögvarða hagsmuni af því að fá viðurkennt með dómi að stefndi teljist skaðabótaskyldur við stefnendur vegna vörslusviptingar á öllum nautgripum þeirra í janúar 2022. Kostnaðarsamt sé að fá slíkt tjón metið til fjár og því sé nauðsynlegt að leita fyrst úrlausnar um bótaskyldu og fá síðan dómkvaddan matsmann til að meta bæði fjárhagsstjón og miska fyrir ófjárhagslegt tjón.

Málsóknin byggist á almennu skaðabótareglunni, stefndi hafi með saknæmum hætti valdið stefnendum fjártjóni og honum beri skylda til að bæta tjónþolum það. Vísast til ábyrgðar tjónvalds samkvæmt almennu skaðabótareglunni á tjóni sem valdið sé af ásetningi eða gáleysi, einnig vegna miskabótakröfunnar, og vísað sé til ólögfesta reglna um miskabætur. Þá sé vísað til laga nr. 55/2013 um velferð dýra, sbr. 29. og 30. gr., sem stefnendur telji sig hafa uppfyllt. Jafnframt sé vísað til X. kafla laganna um stjórnvaldsfyrirmæli og viðurlög, einkum 37. gr., um skyldur MAST í samskiptum sínum við aðila. Þá sé vísað til stjórnslulaga nr. 37/1992, einkum 10., 11. og 12. gr. laganna. Kröfu um málskostnað styðji stefnendur við 1. mgr. 130. gr., sbr. og 3. mgr. 129. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi mótmælir öllum kröfum og málatilbúnaði stefnenda, bæði í heild og um einstök atriði. Um skaðabótaskyldu stefnda byggir stefnendur á almennu skaðabótareglunni, en sýknukrafa stefnda byggist á því að stefnendum hafi ekki tekist sönnun um að skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu uppfyllt. Stefndur hafi ekki sýnt fram á nokkra sök hjá stefnda eða að hin meinta saknæma háttsemi hafi í reynd leitt til tjóns. Þeir þurfi að sýna fram á og sanna meint tjón sitt sem og að stefndi beri skaðabótaábyrgð á því meinta tjóni í samræmi við meginreglur skaðabótaréttar. Slík sönnun liggi ekki fyrir.

Stefndur virðist telja að starfs- og framleiðsluhættir þeirra hafi, jafnvel að öllu leyti, verið samþýðanlegir lögum, en þeim málatilbúnaði mótmæli stefndi, enda gangi hann þvert á það sem stjórnslueftirlit stefnda og úrskurður ráðuneytisins beri með sér.

Ákvarðanir stefnda hafi verið í samræmi við lög nr. 55/2013 um velferð dýra. Markmið laganna sé að stuðla að velferð dýra, þ.e. að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningu, sársauka, meiðsli og sjúkdóma, í ljósi þess að dýr eru skyni gæddar verur. Það sé enn fremur markmið laganna að dýrin geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast sé unnt, sbr. meðal annars nánar III. kafla laganna um almenna meðferð, V. kafla um meðferð og meðhöndlun og VIII. kafla laganna um aðbúnað, umhverfi o.fl.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laganna skuli umráðamaður dýra tryggja að dýr séu haldin í umhverfi sem samræmist sjónarmiðum um velferð dýra, meðal annars hvað varði öryggi þeirra og heilbrigði, og taki tillit til bæði sérstakra þarfa dýrsins og séreinkenna tegundarinnar. Umhverfi dýra skuli vera þannig, eftir því sem við á, að þau geti athafnað sig, hreyft sig, hvílst, notið útivistar, beitar eða viðhaft annað atferli sem þeim er eðlilegt.

Samkvæmt 30. gr. laganna skuli húsnæði, innréttingar, girðingar og annar búnaður sem ætlaður sé dýrum þannig úr garði gerður að tekið sé tillit til þarfa og öryggis dýranna hvað varðar fóðrun, atferli, hreyfingu, rýmisþörf, hvíld og annan aðbúnað, svo sem loftgæði, lýsingu, hljóðvist og efnisnotkun. Einnig skuli þess gætt að dýrum stafi engin slyshætta af aðstæðum sem þeim eru búnar eða hætta skapist á því að dýrin geti orðið innikróuð eða bjargarlaus í neyð.

Búskaparhættir stefnenda og velferð dýra í umsjá þeirra hafi um langt skeið verið ófullnægjandi. MAST hafi sinnt ítarlegu og umfangsmiklu eftirliti með búskapnum og beint kröfum til stefnenda um að bæta úr aðstöðu nautgripa og eigin eftirliti með þeim. Stofnunin hafi gert ítrekaðar kröfur um úrbætur er snúi að brotum á m.a. 6. gr. (skylt er að fara vel með dýr), 10. gr. (geta, hæfni og ábyrgð þeirra sem hafa dýr í umsjá sinni), 14. gr. (meðferð dýra), 29. gr. (aðbúnaður dýra) og 30. gr. (byggingar og búnaður) laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Fyrirmælum um úrbætur hafi ekki verið fylgt og hafi stofnunin þurft að grípa til stjórnvaldsaðgerða til að þvinga fram úrbætur með dagsektum sem og að grípa til vörslusviptingar til að leysa úr vandkvæðum sem upp hafi komið í búfjárhaldi stefnenda. Af upplýsingum um tíðni og nauðsyn eftirlits stefnda sem illa, seint eða ekki hafi verið brugðist við, verði ráðið að lagakröfum hafi ekki verið fullnægt af hálfu stefnenda.

Í 10. gr. laga nr. 55/2013 segi að hver sá sem hafi dýr í umsjá sinni skuli búa yfir eða afla sér grunnþekkingar á þörfum og umönnun viðkomandi dýrategundar og skuli búa yfir nægjanlegri getu til að annast dýrið í samræmi við lög. Ákvæðið hafi við lögfestingu verið nýmæli og geri þá kröfu að sá sem annast dýr hafi þá lágmarksþekkingu sem þurfi til slíkra starfa. Samkvæmt greinargerð með lögunum sé ekki nægjanlegt að viðkomandi aðili búi yfir fullnægjandi þekkingu til umönnunar heldur þurfi viðkomandi einnig að vera fær um að sinna henni til að velferð dýra sé gætt. Tekið sé fram að ýmsar ástæður geti leitt til þess að getu skorti til að annast dýr. Í slíkum tilvikum geti verið ástæða til að taka dýr úr vörslum umráðamanns.

Af gögnum málsins og löngum afskiptum sem MAST hafi haft af nautgripaeldi á Brimnesi megi ráða að stefnendur hafi sýnt af sér ítrekað vilja- og/eða getuleysi eða skort á hæfni til að uppfylla lágmarkskröfur löggjafarinnar varðandi umhirðu og aðbúnað nautgripa. Aðgerðaleysi stefnenda gagnvart endurteknum fyrirmælum um úrbætur sýni að stefnendur hafi ekki getað eða ekki haft vilja til að koma umhirðu og aðbúnaði í viðunandi horf. Þeir hafi ekki haft skilning á alvarleika málsins eða þá kunnáttu og hæfni sem þurft hafi til að stunda nautgripabúskap. Ljóst sé að stefnendur hafi um alllangt skeið brotið gegn ákvæðum laga um velferð dýra og hafi ekki haft nauðsynlega grunnþekkingu á þörfum nautgripa og umönnun og hafi því skort nægjanlega getu og hæfni til að annast gripina eins og kveðið sé á um í lögum og í reglugerð um velferð nautgripa. Stefnda hafi því verið rétt að grípa til aðgerða í samræmi við ákvæði laga um velferð dýra.

MAST hafi tilkynnt endanlega ákvörðun um vörslusviptingu 9. september 2021. Sú ákvörðun hafi verið kærð til ráðuneytisins og framkvæmd hennar þá verið frestað. Hún hafi verið staðfest af ráðuneytinu 18. janúar 2022 og framkvæmd nokkrum dögum síðar, eða þann 28. janúar 2022, fimm mánuðum frá því að endanleg ákvörðun var tekin um vörslusviptingu, en ástandið á bænum hafi lítið sem ekkert batnað á þessum tíma.

Þær aðgerðir sem gripið hafi verið til gagnvart stefnendum hafi verið í fullu samræmi við meðalhóf. Þeim hafi verið ætlað að þvinga fram lögmætt markmið um úrbætur varðandi hollustuhætti við matvælavinnslu og meðferð og aðbúnað dýra á bænum. Tíðni eftirlits sem þurft hafi á bænum lýsi jafnframt þeim slæmu hollustuháttum og aðbúnaði sem blasað hafi við eftirlitsmönnum um átta ára skeið. Stefndi

hafni því að hafa sýnt ósanngirni, hafa ekki gætt meðalhófs eða hafa brotið gegn réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins um málefnaleg sjónarmið, enda hafi stefnendur ekki getað sýnt fram á það, hvorki með framlögðum gögnum né öðrum hætti.

Því sé sérstaklega mótmælt að í því hafi falist brot á meðalhófi að bíða ekki með vörslusviptingu þar til tekist hefði að gera við dráttarvél stefnenda. Það sé á ábyrgð stefnenda að gæta þess að útbúnaður sé fyrir hendi svo unnt sé að annast um dýr og meðhöndla á viðunandi hátt. Sú staðreynd að stefnendur hafi ekki haft nauðsynlegan útbúnað á bæ sínum til að annast og meðhöndla nautgripi teljist eitt og sér brot á lögum um velferð dýra. Ljóst sé að MAST hafi tæmt önnur úrræði til að bæta úr umhirðu og aðbúnaði nautgripa í umsjá stefnenda og hafi gefið ítrekaða fresti þannig að stefnendum væri unnt að sýna fram á að þeir gætu sinnt búskap með þeim hætti að hann uppfyllti lágmarkskröfur.

Þær úrbætur sem krafist hafi verið af stefnendum hafi verið nauðsynlegar með tilliti til velferðar dýranna. Þá hafi veittur tími til úrbóta verið ríflegur, en stefnendur hafi þó látið undir höfuð leggjast að bregðast við kröfum stefnda um úrbætur með fullnægjandi hætti. Loks hafi orðið ljóst að lögmætu markmiði aðgerðanna yrði ekki náð með vægari úrræðum en þeim sem gripið hafi verið til.

Stefndi mótmæli því að MAST hafi ekki gætt að leiðbeiningarskyldu sinni eða að ekki hafi verið gætt að rannsóknarskyldu. Vörslusviptingin hafi farið fram að undangengnum ítrekuðum eftirlitsferðum eftirlitsstjórnvaldsins, þeirri síðustu á degi vörslusviptingarinnar. Þannig hafi MAST uppfyllt í öllu rannsóknarskyldu sína.

Í kjölfar eftirlitsheimsókna hafi verið gerðar ítarlegar og greinargóðar skoðunarskýrslur þar sem nákvæmlega hafi verið tilgreint hver væru frávikin og hvaða úrbóta væri þörf. Þær skýrslur hafi verið kynntar stefnendum í hvert sinn. Gögn málsins beri með sér að stefnendur hafi verið í tíðum samskiptum við MAST og fengið þar svör og skýringar þegar þörf hafi verið á.

Gera verði ráð fyrir því að aðilar í búrekstri þekki þær kröfur sem gerðar séu til slíkrar starfsemi og geti, eftir atvikum með aðstoð aðila eins og Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins (RML), bústjóra eða annarra, brugðist við athugasemdum sem fram komi við reksturinn. Leiðbeiningarskylda stjórnsýsluréttarins geri ekki þær kröfur til eftirlitsstjórnvaldsins að það gangi lengra í að leiðbeina búrekendum en gert hafi verið í þessu máli. Stefnendum hafi mátt vera vel ljóst hvers krafist var af þeim, hvers vegna og hvaða afleiðingar það hefði í för með sér ef ekki yrði brugðist við kröfum MAST.

Stefnendur hafi verið búnir að fá utanaðkomandi bústjóra og ráðgjöf frá RML án þess að það hefði tilætluð áhrif til batnaðar. Þeir hafi ekki bent á hvaða atriði hefði átt að leiðbeina þeim betur með, sem sé til marks um að þá hafi skort innsýn í búreksturinn, og ekki verði séð að frekari leiðbeiningar af hálfu MAST hefðu orðið til þess að nægar úrbætur yrðu gerðar.

Því sé mótmælt að stefndi hafi enga tilraun gert til að finna aðrar og mildari leiðir en að láta slátra nautgripunum, stefndi hafi uppfyllt þær skyldur sem á honum hvíla lögum samkvæmt til að leita úrræða fyrir dýrin. Vörslusviptingin hafi farið fram í samræmi við 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Samkvæmt ákvæðinu sé MAST heimilt að taka ákvörðun um vörslusviptingu sinni aðilar ekki fyrir mælum innan tilgreinds frests og stofnuninni sé jafnframt heimilt að láta aflífa dýr sem hún hefur umráð yfir vegna vörslusviptingar, að liðnum tveimur sólarhringum, takist hvorki stofnuninni né eiganda að finna viðeigandi aðstæður eða aðbúnað fyrir dýrin.

Í greinargerð með lögum um velferð dýra komi fram að Matvælastofnun hafi ákvörðunarvald um vörslusviptingu, enda sé það sú stofnun sem hafi þekkingu til að meta hvort vörslusvipting sé nauðsynleg. Þar komi fram að við ákvörðun um ráðstöfun dýra eftir vörslusviptingu beri að hafa í huga eins og kostur sé fjárhagslega hagsmuni aðila máls, t.d. með því að koma dýrunum í sláturhús eða selja þau öðrum sé það mögulegt. Hins vegar sé stofnuninni ekki ætlað að sitja uppi með dýrin nema í skamman tíma og því sé slátrun eða aflífun dýranna líkleg niðurstaða.

Í þessu máli hafi héraðsdýralæknir haft samband við bændur í nautaeldi og kannað áhuga þeirra á kaupum á gripunum. Auk þess hafi Búnaðarsamband Eyjafjarðar verið beðið um að auglýsa gripina, en áhugi bænda hafi reynst lítil sem enginn. Nokkrir gripir hafi þó farið á samtals fjóra bæi. Sláturverð hafi verið lágt á þessum tíma, en stefnendur hafi haft rúman tíma til að selja gripina sjálfir. Þeir hafi ekki sýnt fram á að stefnda hefði verið unnt að selja dýrin lifandi eða grípa til annarra úrræða en aflífunar.

Umfjöllun fjölmiðla um aðgerðir stefnda séu ekki á ábyrgð stefnda og sé kröfum stefnenda á þeim grundvelli að slík umfjöllun hafi valdið þeim ærumissi mótmælt. Nafnlaus birting úrskurðarins með lögmatum hætti á heimasíðu ráðuneytisins geti ekki talist saknæm í skilningi b-liðar 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Þegar af þeirri ástæðu séu skilyrði til greiðslu miskabóta ekki uppfyllt.

Framkvæmd vörslusviptingarinnar hafi verið lögmat, enda í fullu samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnisýsluréttarins. Lýsing á atburðum í stefnu sé röng og ósönnuð. Stefnendur haldi því fram að framkvæmd vörslusviptingarinnar hafi verið sérstaklega grimmdarleg í ljósi þess að nýbornar og kálffullar kvígur hefðu verið fluttar í sláturhús. Stefndi mótmæli því að framkvæmd vörslusviptingarinnar hafi verið ólögmat að þessu leyti og vísi um það til 7. gr. reglugerðar nr. 527/2017 um velferð dýra í flutningi. Þar komi fram að MAST sé heimilt að veita undanþágu frá einstökum ákvæðum reglugerðarinnar sé talið að meginmarkmiðum hennar sé náð við flutninginn.

Vörslusviptum nautgripum hafi verið slátrað á tveggja vikna tímabili, en kýr á bænum hafi borið nokkrum dögum fyrir seinni slátrunarvikuna. Eftir samtal við bústjóra hafi verið ákveðið að sú kýr yrði einnig send til slátrunar. Haft hafi verið til hliðsjónar að gripurinn var hraustur, ekki var áhugi á kaupum á þessum grip og rétt hafi þótt í ljósi allrar tilhögunar á bænum að ljúka flutningi allra gripa þaðan og þar með tímabili vörslusviptingar. Við flutninga til slátrunar á gripunum hafi verið litið almennt til ákvæða dýraflutningareglugerðar um flutninga tengda burði, en í því samhengi verði að hafa í huga að ekki hafi verið haldin uppfærð hjarðbók á bænum eða haldið utan um fang og áætlaðan burðartíma með skipulögðum hætti. Stutt hafi verið frá bænum til sláturhúsa og vel gætt að hópaskiptingu á flutningstæki af bústjóra sem þar hafi verið viðstaddur. Jafnvel þó litið yrði svo á að flutningur þessara tilteknu dýra hafi verið ólögmatur leiði það ekki til þess að vörslusviptingin og framkvæmd hennar í heild sinni sé álitin ólögmat.

Staðfesting sláturhússins Norðlenska, sem tók við gripunum til slátrunar, eða fullyrðingar stefnenda um ástand dýranna við vörslusviptingu og slátrun, hafi enga þýðingu varðandi lögmati ákvörðunar um vörslusviptingu og framkvæmd hennar. Vörslusvipting nautgripanna hafi ekki farið fram sérstaklega vegna vanfóðrunar, lélegs ástands eða harðýðgi. Grundvöllur vörslusviptingarinnar hafi verið skortur stefnenda á eigin eftirliti sem og almennri getu til að annast gripina, sem valdið hafi slysaheittu og hafi brotið gegn dýravelferðarlögum og reglugerð um velferð nautgripa. Um þetta vísist sérstaklega til 5. gr. reglugerðar nr. 1065/2014 um velferð nautgripa, sem mæli fyrir um almenna meðferð á nautgripum og eigið eftirlit umráðamanna nautgripa.

Stefnendur krefjast annars vegar viðurkenningar á skaðabótaskyldu vegna meints fjárhagstjóns stefnanda af ákvörðun MAST um vörslusviptingu og framkvæmd hennar og hins vegar viðurkenningar á bótarétti vegna miska byggðrar á sömu atvikum. Það sé eitt af skilyrðum bótaskyldu á grundvelli almennu skaðabótareglunnar að tjónþoli sýni fram á að hann hafi orðið fyrir tjóni vegna hinnar meintu saknæmu háttsemi.

Sýknukrafa stefnda byggist á því að stefndum hafi ekki tekist að sýna fram á að þeir hafi beðið fjártjón vegna vörslusviptingarinnar, enda hafi þeir fengið virði gripanna greitt að frádregnum kostnaði við flutning. Engin gögn séu um að virði gripanna hafi verið meira en stefnendur hafi fengið greitt fyrir þá, ekkert sé í gögnum málsins um það meinta tjón sem stefnendur telji sig hafa orðið fyrir vegna ákvarðana og athafna stefnda og hafi þeir ekki leitt að því líkur að þeir hafi orðið fyrir slíku tjóni. Þeir hafi ekki sýnt fram á að þeir hefðu fengið hærra verð fyrir gripina ef vörslusvipting hefði ekki farið fram, og ef svo væri hvert það verð hefði verið. Þá hafi stefnendur sjálfir haldið því fram að kostnaður þeirra af rekstri gripanna hafi verið talsvert meiri en tekjurnar af þeim. Stefnendum hafi ekki lánast að gera grein fyrir því í hverju

tjón þeirra felist vegna athafna stefnda eða tengslum þess meinta tjóns við atvik málsins, aðeins boðað beiðni um dómkvaðningu matsmanns til að meta til fjár meint tjón sitt.

Þá hafi stefnendur með háttsemi sinni sýnt af sér eigin sök, þannig að firri þá öllum skaðabótarétti, eða að þeir þurfi að minnsta kosti að bera tjón sitt sjálfir að öllu verulegu leyti. Þeir þurfi sjálfir að axla ábyrgð á því og bera áhættuna af hvernig búrekstri þeirra hafi verið fyrir komið. Í aðgerðaleysi stefnenda þrátt fyrir ábendingar um ítrekuð, alvarleg og langvarandi frávik, sem bæði hafi varðað matvælaöryggi og dýravelferð, hafi kristallast sá hugsunarháttur sem einkennt hafi búfjárrekstur stefnenda. Í því felist eigin sök stefnenda og útiloki skaðabótaábyrgð stefnda gagnvart þeim.

Ákvörðun stefnda um vörslusviptingu nautgripa stefnenda og framkvæmd hennar hafi verið í fullu samræmi við lög nr. 55/2013 um velferð dýra, stjórnsýslulög nr. 37/1993 og óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins. Búrekstur stefnenda hafi ekki farið fram í samræmi við þær kröfur sem gerðar hafi verið til þeirra í lögum. Þeir hafi fengið ítrekaðar athugasemdir og fyrirmæli um að gera úrbætur á aðbúnaði nautgripa sinna en hafi sinnt því lítið og illa að bregðast við þeim fyrirmælum.

Gripið hafi verið til vægari úrræða, svo sem dagsekta, til að knýja á um úrbætur en án árangurs. Loks hafi orðið ljóst að hefja þyrfti vörslusviptingarferli. Stefnendur hafi í því ferli fengið næg tækifæri á öllum stigum til að koma að andmælum og til að bregðast við með úrbótum. Með ítrekuðum eftirlitsheimsóknum, síðast á vörslusviptingardegi, hafi MAST sinnt rannsóknarskyldu sinni, en athuganir stofnunarinnar hafi ekki leitt í ljós að brugðist hefði verið við kröfum um úrbætur. Engin önnur úrræði en vörslusvipting hafi því verið tæk. Allar aðgerðir stofnunarinnar hafi verið lögmætar og því verði ekki um bótarétt byggt á almennu skaðabótareglunni, hvorki hvað varðar fjártjóns- né miskabætur. Aðgerðir MAST hafi einungis komið til vegna aðgerðaleysis stefnenda og á því verði þeir sjálfir að bera ábyrgð.

Niðurstaða

Málsatvikum og ágreiningsefnum er lýst í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þess sem þar kemur fram. Kröfur sínar í málinu, um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda, byggja stefnendur á sakarreglu og telja að stefndi hafi með ólögmætri og saknæmri háttsemi valdið stefnendum annars vegar fjártjóni og missi hagnaðar og hins vegar miska.

Það er skilyrði bótaábyrgðar á þessum grundvelli að háttsemi stefnda hafi verið bæði ólögmæt og saknæm og að hún hafi valdið stefnendum tjóni, sem sé sennileg afleiðing þeirrar háttsemi, en á þeim hvílir sönnunarbyrðin um að skilyrðin séu uppfyllt.

Svo sem stefnukröfur eru fram settar er sú háttsemi stefnda sem stefnendur telja ólögmæta og saknæma og valda bótaskyldu stefnda þriðjætt. Í fyrsta lagi ákvörðun MAST um vörslusviptingu 9. september 2021, í annan stað ákvörðun um að vörslusvipting skyldi fara fram 28. janúar 2022 og í þriðja lagi það hvernig hún var framkvæmd.

Um ákvörðun MAST um vörslusviptingu 9. september 2021 er til þess að líta að sú ákvörðun var staðfest af æðra settu stjórnvaldi. Úrskurður ráðuneytisins fól í sér endurskoðun á ákvörðuninni, þar á meðal um málsmeðferð, sem engar athugasemdir voru gerðar við, heldur var sérstaklega hafnað málatilbúnaði stefnenda um að meðalhófs hefði ekki verið gætt við meðferð málsins. Þessi úrskurður hefur ekki verið felldur úr gildi og þess hefur ekki verið krafist fyrir dómstólum að hann verði felldur úr gildi eða honum breytt. Ákvörðunin hafði fullnægjandi stoð í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra, en fullreynt þótti að beita vægari úrræðum vegna ítrekaðra brota stefnenda gegn lögnum og fyrirmælum stjórnvalda. Styðja gögn málsins eindregið þá niðurstöðu. Fyrir liggur lögmæt endanleg ákvörðun þar til berra stjórnvalda um vörslusviptingu, en í úrskurðinum eru tilmæli um að ástand verði endurmetið áður en til framkvæmdar komi.

Þá kemur til skoðunar hvort sú háttsemi að ákveða að vörslusvipting skyldi fara fram 28. janúar 2022 hafi verið ólögmat og saknæm. Stefnendur halda því fram að þegar ákvörðunin var tekin hafi starfsmenn MAST brotið gegn fyrirmælum stjórnarsýslulaga um rannsóknarskyldu, upplýsingaskyldu og leiðbeiningarskyldu. Telja þeir að ákvörðun hafi verið tekin fyrir fram og að ástand gripanna hafi ekki verið nægilega rannsakað af hálfu MAST, en það hafi ekki verið slæmt við komu í sláturhús. Þá hafi ekki verið veittar leiðbeiningar og upplýsingar sem eftir hafi verið leitað af hálfu stefnenda.

Samkvæmt því sem fram kemur í gögnum málsins og í framburði vitna fyrir dómi var það samdóma álit sérfræðinga að vörslusviptingin skyldi fara fram þann dag. Ákvörðunin var tekin af sex starfsmönnum MAST, sem þar voru á staðnum, þar á meðal var yfirdýralæknir og lögfræðingur dýravelferðar hjá MAST. Héraðsdýralæknir í norðausturumdæmi bar ábyrgð á framkvæmdinni, en þrír starfsmenn hans gerðu úttektina, eftirlitsdýralæknir og tveir dýraeftirlitsmenn, dýralæknir og búfræðingur, og var niðurstaða þeirrar úttektar samhljóða um að vörslusvipting skyldi fara fram. Fyrir liggja ítarleg gögn, myndir og myndbönd af aðbúnaði dýranna á bænum þennan dag. Yfirdýralæknir bar fyrir dómi að það hefði verið ófögur sjón. Hún var sammála niðurstöðunni og þess fullviss að rétt hefði verið staðið að framkvæmdinni. Héraðsdýralæknir og skoðunarmenn staðfestu það sama fyrir dómi og lýstu nánar aðbúnaði og ástandi dýranna. Í vitnaskýrslu lögfræðings dýravelferðar hjá MAST kom m.a. fram að hann hefði komið á bæinn með drög að tveimur ákvörðunum, annars vegar um frestun framkvæmdar og hins vegar um að vörslusvipting skyldi fara fram. Að lokinni skoðun sérfræðinga hafi síðarnefnda skjalið verið undirritað og lesið upp að viðstöddum stefnendum og lögmanni þeirra. Skort hafi á getu, hæfni og ábyrgð stefnenda, sbr. 10. gr. laga um dýravelferð, til að annast dýrin.

Að þessu virtu og ítarlegum gögnum um úttektina verður ekki fallist á það með stefnendum að ákvörðun hafi verið tekin fyrir fram og að skort hafi á rannsókn stjórnvaldsins áður en ákvörðun um framkvæmd var tekin. Lögmaður stefnenda aflaði upplýsinga frá sláturhúsi Norðlenska þar sem fram kemur að gripirnir hafi verið rýrir og fitulausir, engir gripir hafi verið skráðir sjúkir eða slasaðir, þeir hafi ekki verið áberandi stýggir eða óhreinir og engar frávíkaskýrslur hafi verið gerðar vegna óhreinna gripa. Þessar upplýsingar breyta engu um rannsókn MAST á aðbúnaði gripanna. Vitnaskýrslur sláturhússtjóra og sláturbílstjóra um að dýrin hafi verið fremur róleg styðja ekki heldur málatilbúnað um brot á rannsóknarskyldu, enda kvaðst hvorugt vitnið geta borið um aðbúnað dýra á bænum. Stefnendur höfðu ítrekað fengið skriflegar og skilmerkilegar upplýsingar um það hverra úrbóta væri krafist og bendir ekkert til annars en að gætt hafi verið skyldu til að veita nægilegar leiðbeiningar og upplýsingar við framkvæmdina. Því verður ekki fallist á að háttsemi þeirra sérfræðinga sem komu að ákvörðun um að aðgerðin skyldi fara fram hafi verið saknæm eða ólögmat, heldur þykir sýnt að þeir hafi verið að gegna lögbundnum skyldum sínum með velferð dýranna að leiðarljósi.

Loks telja stefnendur að við framkvæmd vörslusviptingarinnar hafi ekki verið gætt meðalhófs heldur hafi stjórnvöld farið offari gegn stefnendum og að ráðstöfun gripanna til slátrunar án tafar hafi valdið þeim fjártjóni. Er það í raun óumdeilt að verð gripa í sláturhúsi hafi ekki verið með hæsta móti þegar þeim var ráðstafað. MAST ber ekki skylda til að halda vörslusvipta gripum lengur en nauðsyn ber til og er samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/2013 heimilt að láta aflífa dýr sem stofnunin hefur umráð yfir vegna vörslusviptingar að liðnum tveimur sólarhringum takist hvorki stofnuninni né eiganda að finna viðeigandi aðstæður eða aðbúnað fyrir þau. Þó var stefnendum m.a. veittur frestur til 16. febrúar 2022 til að ráðstafa gripunum annað en til slátrunar. Í vitnisburði héraðsdýralæknis kom fram að stefnendum hefði sjálfum tekist að selja 11 eða 12 dýr. Leitað hafi verið leiða til að koma gripunum fyrir til lífs en áhugi bænda hafi ekki reynst vera fyrir hendi til að taka við gripum stefnenda. Samkvæmt gögnum frá MAST var um að ræða 146 dýr, en í málatilbúnaði stefnenda er getið um alls 137 nautgripi.

Stefnendur halda því fram að nýborin kvíga hafi verið flutt í sláturhús með ólögmatum hætti, en skýra þó ekki hvernig það hafi valdið þeim bótaskyldu tjóni. Stefndi mótmælir því sérstaklega að framkvæmd vörslusviptingarinnar hafi verið ólögmat að þessu leyti og vísar um það til 7. gr. reglugerðar nr. 527/2017 um velferð dýra í flutningi. Fallist er á það með stefnda að með hliðsjón af mati bústjóra á

hreytti kvígunnar, skammri flutningsleið og meginmarkmiðum reglugerðarinnar var MAST heimilt að láta flytja umrædda kvígu í sláturhús.

Að framangreindu virtu verður ekki annað séð en að sú ráðstöfun dýranna sem úr varð hafi verið nauðsynleg og lögmæt þegar tilraunir til að koma þeim fyrir til lífs eða fyrir hærra verð reyndust árangurslausar. Þá liggur fyrir að andvirði gripanna rann til stefnenda, að fráðregnum kostnaði.

Stefnendur hafa ekki sýnt fram á að þeir hafi orðið fyrir fjárhagstjóni, sem þeir hafa þó áskilið sér rétt til að færa sönnur að verði bótaskylda viðurkennd. Að því er varðar meint miskatjón vísa stefnendur einkum til ærumissis, en ekkert er fram komið í málinu því til stuðnings að stefndi eða starfsmenn sem stefndi ber ábyrgð á hafi átt þátt í því að nafn bæjar stefnenda birtist í fjölmiðlum með frétt af þessum atburðum. Hafi stefnendur orðið fyrir slíku tjóni verður að telja orsök þess vera þá að þeir sinntu ekki lögmætum úrbótakröfum, sem leiddi til þess að þeir voru sviptir vörslum dýranna. Á slíku tjóni geta ekki aðrir en þeir sjálfir borið ábyrgð

Stefnendum hefur því að öllu framangreindu virtu ekki tekist að færa sönnur fyrir fullyrðingum sínum um ólögmæta og saknæma háttsemi starfsmanna sem stefndi beri ábyrgð á, og hafi valdið stefnendum tjóni og bakað stefnda skaðabótaskyldu. Fallist er á það með stefnda að ákvörðun um vörslusviptingu nautgripa stefnenda og framkvæmd hennar hafi verið í fullu samræmi við lög nr. 55/2013 um velferð dýra, stjórnisýslulög nr. 37/1993 og óskráðar reglur stjórnisýsluréttarins.

Stefndi verður því sýknaður af kröfum stefnenda um viðurkenningu á bótaskyldu. Þrátt fyrir þá niðurstöðu þykir eftir atvikum rétt að málskostnaður falli niður milli aðila.

Krístúrín Krístinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfum stefnenda, Kjartans Gústafssonar og Arnars Gústafssonar. Málskostnaður fellur niður.